

공정한 사회와 우리나라 조세정책 방향

2011. 3.

정재호

서 언

지난해 광복절 경축사를 통해 제시한 공정한 사회가 주요 이슈이자 새로운 국정운영의 화두로 대두되고 있다. 광복절 경축사에 따르면 공정한 사회는 “출발과 과정에서 공평한 기회를 주되, 결과에 대해서는 스스로 책임지는 사회”로 정의된다. 또한 공정한 사회의 중요한 덕목인 개인의 자유와 개성, 근면과 창의를 장려함과 동시에 공정한 사회에서는 패자에게 또 다른 기회가 주어져 넘어진 사람은 다시 일어설 수 있고 일어선 사람은 다시 올라설 수 있는 사회를 지향한다고 언급하고 있다. 공정한 사회의 기준은 객관적인 사실을 설명하는 것이 아니고 주관적인 신념이나 철학에 따라 변할 수 있기 때문에 공정한 사회에 대한 개념도 다양하게 해석되고 있다.

본고에서는 이러한 다양한 의견에 앞서 광복절 경축사에서 언급된 공정한 사회에 주목하여 공정사회를 실현하기 위한 조세정책의 방향을 공정사회 3대 핵심가치인 자율, 공정한 경쟁과정, 책임에 초점을 맞추어 논의를 진행하였다. 구체적으로 본고에서는 자율적인 선택의 왜곡을 해소하기 위한 공정한 조세지원제도 운용 및 소득 종류간 세 부담 격차 완화, 공정한 경쟁과정을 이루기 위해 법에 정해진 납세의무의 준수 및 성실납세 우대, 결과에 책임지되 이를 보완하는 사회안전망 보강 및 자발적 기부 장려 등을 제안하고 있다.

본 보고서는 본 연구원의 정재호 연구위원에 의해 이루어졌다. 저자는 본 보고서를 준비하는 과정에서 원내 세미나 및 정책토론회에 참석해 많은 지적을 해주신 여러 참석자들에게 감사를 드리고 있다.

끝으로 본 보고서에서 담긴 내용은 집필자 개인들의 의견이며, 본 연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

2011년 3월

한국조세연구원

원장 원 윤 희

요약 및 정책 시사점

- 본고에서는 공정사회에 대한 다양한 의견에 앞서 우선 광복절 경축사에서 언급된 공정한 사회에 대한 정의를 중심으로 논고를 진행하고자 함
 - 광복절 경축사에서 공정한 사회는 “출발과 과정에서 공평한 기회를 주되, 결과에 대해서는 스스로 책임지는 사회”로 정의됨
 - 즉, 개인은 자신의 나아갈 분야를 자율적으로 선택할 수 있고,
 - 사회는 사회활동의 경쟁과정에서 차별하지 않고 공정한 경쟁기회를 제공하며,
 - 그 결과에 대해서 스스로 책임지되 국가는 인간다운 삶을 위한 최후의 안전망을 제공하는 사회를 의미

- 공정사회를 실현하기 위해 공정사회 3대 핵심가치인 자율, 공정한 경쟁과정, 책임에 초점을 맞추어 조세정책을 운영
 - ⇒ 공정사회의 실현을 위해서는 시작, 과정, 결과에서의 균형이 필요한데, 이는 자율, 공정한 경쟁과정, 책임의 3대 핵심가치로 연결
 - 자율적인 선택의 왜곡을 해소하기 위한 공정한 조세지원 제도 운용 및 소득종류간 세부담 격차 완화
 - 공정한 경쟁과정을 이루기 위한 법에 정해진 납세의무의 준수 및 성실납세 우대

○ 결과에 책임지되 이를 보완하는 **사회안전망 보강 및 자발적 기부 장려**

□ **(조세지원제도의 효율적 운용)** 자율적인 선택의 왜곡을 초래할 수 있는 **조세지원제도**에 대해 긍정적인 측면과 공정성을 저해하는 측면을 종합적으로 검토하여 운용

○ 조세에 대한 비과세 감면제도는 국가 정책상 필요하나 과용 및 오용될 경우 공정성과 효율성을 저해할 우려가 있음

○ 객관적 통계자료 구축 및 평가를 통해 지원목적 달성 여부, 투명성, 효율성, 형평성 등의 기준으로 조세지원제도의 적정성 판단

□ **(소득종류에 따른 세부담 격차 완화)** 소득종류 간 형평성 문제는 조세제도의 근간에 영향을 주는 중요한 문제로 장기적으로 심도 있는 논의를 통해 개선방안 모색

○ 근로소득과 사업소득의 세부담 격차, 투자·저축의 행태에 따른 세부담 격차는 납세자의 의사결정에 영향을 주며 세부담을 회피하려는 노력을 유도함

○ 소득종류 간 형평성 문제는 단기적으로 쉽게 해결할 수 있는 문제가 아니므로 심도있는 논의를 통해서 장기적으로 개선방안 모색

□ **(탈세 방지를 통한 공정사회 기반 구축)** 공정한 경쟁과정을 이루기 위해 법에 의해 정해진 납세의무를 준수하지 않는 **탈세를 방지**하려는 적극적인 노력 필요

○ 탈세 만연은 성실한 납세자에게 추가적인 세부담을 지게

하고 특정 대상에 대한 과세상 차별의 제도화를 조장

- 최근 감소하고 있는 세무조사제도 비율을 제고하고, 객관적이고 과학적인 세무조사를 통한 공정성 확보

□ (체납 감축을 통한 공정사회 기반 구축) 탈세와 함께 체납도 법에 의해 정해진 납세의무를 준수하지 않는 행위로서 공정한 경쟁과정을 이루기 위해 체납을 축소하려는 노력 필요

- 체납 증가는 납세협력의식을 저하시키고 국가 및 지방재정에 악영향을 미침
- 체납징수의 전문성과 실효성 제고를 위한 제도 개선 및 투자 필요

□ (성실납세자 우대를 통한 공정사회 기반 강화) 성실납세자(사업자)가 우대받는 사회를 통해 공정한 사회의 기반을 강화하고자 노력

- 성실납세자가 상대적으로 불이익을 받는다면 공정한 경쟁과정이 이루어질 수 없음
- 사업소득자의 세금 탈루를 축소하려는 노력과 함께 성실하게 납세하는 자영업자의 세부담이 근로소득자와 동등한 수준이 되도록 제도 개선 필요

□ (근로장려세제 개선을 통한 취약계층 기회 제공) 결과에 책임지는 사회를 보완하기 위해 경쟁에서 뒤쳐진 계층에게 다시 한 번 경쟁에 참여할 기회를 제공해 주는 근로장려세제 보완 개선

- 근로장려세제는 시작 단계로 중장기적으로 제도적 실효성

을 제고하기 위한 제도 개선 및 다른 복지정책과의 조율 등이 필요

- 근로장려세제를 확대하기 위해서는 무엇보다 적용대상자의 소득과약이 중요

□ (자발적 기부를 장려하기 위한 제도적 뒷받침) 자발적인 재정지원에 의해 사회적인 약자에게 경쟁 참여 여건을 마련해 주는 기부를 장려하기 위한 제도적 뒷받침 필요

- 정부의 역할은 자발적 기부 활성화를 위한 제도적 뒷받침 제공
- 자발적 기부를 장려하기 위한 세제지원 제도 정비, 기부 분야의 다양화, 기부단체의 신뢰성 제고를 위한 제도적 뒷받침

목 차

I. 서론	13
II. 공정사회를 위한 조세정책	18
1. 조세지원제도의 효율적 운용	18
가. 조세지원 규모	18
나. 조세지원제도의 문제점	19
다. 정책과제	20
2. 소득종류에 따른 세부담 격차 완화	21
가. 소득종류 간 세부담 차이	21
나. 정책과제	23
3. 탈세 방지를 통한 공정사회 기반 구축	24
가. 탈세 현황	24
나. 탈세로 인한 문제점	26
다. 정책과제	27
4. 체납 축소를 통한 공정사회 기반 구축	29
가. 체납 발생 추이	29
나. 체납에 의한 문제점	32
다. 정책과제	33
5. 성실납세자 우대를 통한 공정사회 기반 강화	34
가. 성실납세자(사업자) 우대	34

나. 정책과제	35
6. 근로장려세제 개선을 통한 취약계층 기회 제공	36
가. 근로장려세제제도 개관	36
나. 정책과제	39
7. 기부를 장려하기 위한 제도적 뒷받침	40
가. 기부금 규모 및 세제지원제도	41
나. 정책과제	44
Ⅲ. 결 론	46
참고문헌	48

표 차례

〈표 II-1〉 종합소득과 근로소득의 평균세율 비교(2009)	22
〈표 II-2〉 국세 체납발생액 및 미정리체납액 추이	30
〈표 II-3〉 국세와 지방세의 미정리체납액 추이	31
〈표 II-4〉 근로장려세제의 급여체계	37
〈표 II-5〉 소득구간별 근로장려금 수급 현황	37
〈표 II-6〉 근로장려세제의 단계적 확대 방안	38
〈표 II-7〉 우리나라 기부금 유형별 조세지원제도	42
〈표 II-8〉 주요국의 기부금 관련 조세지원제도	43

그림 차례

[그림 I-1] 공정한 사회의 3가지 핵심가치	14
[그림 II-1] 국세감면액 및 국세감면비율 추이	19
[그림 II-2] 국세청 기획조사에 따른 고소득 자영업자 소득탈루율	25
[그림 II-3] 국세청의 세무조사 비율 추이 및 비교	28
[그림 II-4] 국세 체납발생총액 추이	30
[그림 II-5] 법인과 개인의 연도별 소득공제 대상 기부금	41

I. 서론^{*)}

- 최근 공정한 사회가 주요 이슈이자 새로운 국정운영의 화두로 대두됨

- 지난해 광복절 대통령 경축사에서 공정한 사회는 “출발과 과정에 서 공평한 기회를 주되, 결과에 대해서는 스스로 책임지는 사회”로 정의됨

- 또한 공정한 사회는 영원한 승자도 영원한 패자도 없는 사회라고 언급됨
 - 패자에게 또 다른 기회가 주어져 넘어진 사람은 다시 일어설 수 있고 일어선 사람은 다시 올라설 수 있는 사회를 지향
 - 공정한 사회에서는 승자가 독식하지 않고 모든 지역이 함께 더불어 발전함
 - 갈등과 대결 없이 노사가 협력하고 큰 기업과 작은 기업이 서로 상생하며, 서민과 약자가 불이익을 당하지 않음

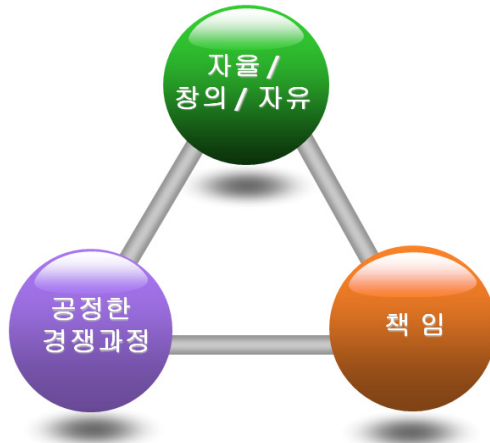
- 공정한 사회의 개념에 대해서는 다양한 의견이 대두되고 있음
 - 공정한 사회의 기준은 신념이나 철학에 따라 변할 수 있으며, 공정의 의미도 다양하게 해석될 수 있음
 - 공정은 객관적인 사실을 설명하는 개념이 아니고, 주관적인 가치관에 따라 얼마든지 다르게 해석할 수 있는 개념이기 때문임
 - 공정한 사회를 위한 양극화 및 갈등의 원인과 해소 방안에 대해서도 다양한 의견이 가능

* 본고는 제5회 국정과제 공동세미나에서 발표된 내용을 바탕으로 수정 및 보완하였음.

- 이런 과정에서 준법도 공정한 사회의 중요한 개념으로 떠오르고 있음
 - 국민들은 국무총리와 장관 지명자들에 대한 청문회, 그리고 외교통상부 장관 자녀에 대한 특채 등으로 그동안 근대화 과정에서 은밀히 이루어졌던 일부 탈법 및 불법행위에 대해 더욱 주목

- 본고에서는 이러한 다양한 의견에 앞서 우선 광복절 경축사에서 언급된 공정한 사회에 대한 정의에 주목하고 논고를 진행하고자 함
 - 공정 사회란 출발과 과정에서 공평한 기회를 주되 결과에 대해서는 스스로 책임지는 사회
 - 즉, 개인은 자신의 나아갈 분야를 자율적으로 선택할 수 있고,
 - 사회는 사회활동의 개시와 경쟁과정에서 차별하지 않고 공정한 경쟁기회를 제공하며,
 - 그 결과에 대해서 스스로 책임지되 국가는 인간다운 삶을 위한 최후의 안전망을 제공하는 사회를 의미

[그림 1-1] 공정한 사회의 3가지 핵심가치



- 이런 정의를 바탕으로 공정사회 3대 핵심가치로 자율, 공정한 경쟁과정, 책임을 선정

1. 서론 15

- 자율(자유, 창의)은 이미 오래전부터 개념적으로 그리고 실제적으로 개인들의 사회적 참여에 크게 적용되고 있는 상황
 - 자유(자율)에 관한 사회적 보호는 한국전쟁과 1980년대 민주화 과정 등을 거치면서 더욱 확고하게 정립됨
- 공정한 경쟁기회 제공이라는 과정에서의 공정성에 대해서는 우리 사회에 부정적인 시각이 존재
 - 과정에서의 공정은 주어진 룰(rule)대로 과정이 진행되었는지를 생각해 볼 수 있음
 - 그동안 우리 사회가 불법과 탈법, 부패, 공정하지 못한 법집행 문제 등 특정계층에 특별한 지원이 이루어졌다는 부정적인 인식이 존재하는 경향이 있음
- 결과에 대한 자기 책임은 자유주의 시장경제 체제 속에서 충분히 강조되어 왔고, 이제는 국가 또는 사회의 책임을 강조하는 경향으로 변화하고 있음
 - 국가정책도 고령층, 장애인 등 사회소외계층에 대한 연금, 의료 등의 사후적 보호 및 지원에 중점을 두어 4대 보험제도가 1990년대 완성됨
- 공정한 사회의 실현을 위해서는 시작, 과정, 결과에서 모두 균형이 필요한데, 이는 다시 자율, 공정한 경쟁과정, 책임의 공정한 사회 3대 핵심가치로 연결
- 공정사회를 실현하기 위한 조세정책 역시 이러한 자율, 공정한 경쟁과정, 책임의 기능과 역할에 초점을 맞추어 추진할 필요가 있음
 - 자율적인 선택의 왜곡을 해소하기 위한 공정한 조세지원제도 운용 및 소득 종류간 세부담 격차 완화
 - 공정한 경쟁과정을 이루기 위해 법에 정해진 납세의무의 준수
 - 결과에 책임지되 국가는 인간다운 삶을 위한 최후의 사회안전망

을 제공

- 자율적인 선택의 왜곡을 초래할 수 있는 조세지원제도에 대해 긍정적인 측면과 공정성을 저해하는 측면을 종합적으로 검토하여 운용할 필요가 있으며, 소득의 종류에 따른 형평성 문제는 단기적인 시각이 아닌 장기적으로 심도 있는 논의가 필요
- 비과세 및 감면제도 등 조세지원제도는 특정계층 또는 특정업종과 지역에 대한 지원 등을 통해 국가가 지향하는 정책목적을 달성하기 위해 실행되고 있음
 - 예를 들어, 장애인에 대한 각종 비과세 및 감면정책은 장애인들로 하여금 우리 사회에서 함께 경쟁할 수 있는 공정한 기회를 제공하기 위해 실시되고 있음
 - 그러므로 이러한 비과세 및 감면정책들은 공정한 사회 속에서 과정에서의 공정을 실현하기 위한 하나의 방법이 될 수 있음
- 그러나 지나친 비과세 및 감면정책은 오히려 공정사회를 해치는 요소로 작용
 - 각종 비과세 및 감면제도는 특정계층, 업종 등에 차별적으로 혜택을 부여하는 제도이기 때문에 유사한 계층이나 업종 등에서 이런 혜택을 받지 못한다면 공정한 사회를 가로막는 장애요인이 될 수 있음
- 따라서 조세지원제도의 긍정적인 측면과 공정성을 저해하는 측면을 종합적으로 검토하여 도입 여부를 판단하고, 도입 이후에는 정기적인 평가를 통해 지원제도의 유지 또는 폐지를 결정할 필요가 있음
- 한편, 소득의 종류에 따른 형평성 문제는 장기적으로 심도 있는 논의가 필요
 - 소득의 종류에 따른 세부담 격차는 납세자들의 불만을 야기하는 요인
 - 단기적 시각이 아닌 장기적으로 심도 있는 논의를 통해 개선방

안 모색

- 공정한 경쟁과정을 이루기 위해 법에 의해 정해진 납세의무를 준수하는 것은 가장 중요한 요인 중 하나
 - 세법에 의해 정해진 세금을 제대로 납부하지 않고 탈세 혹은 체납을 하면 선량한 납세자가 추가적으로 세금을 더 부담하는 불공정이 발생
 - 준범이 공정한 사회의 중요한 개념으로 등장하면서 탈세 방지와 체납 축소를 위한 노력 필요
 - 한편 성실하게 세금을 납부하는 성실납세자를 우대하는 풍토 조성 필요

- 결과에 책임지는 사회를 보완하기 위해 조세정책과 관련된 사회안전망을 보강하고 자발적 기부를 장려할 필요가 있음
 - 근로장려세제는 경쟁에서 뒤처진 계층에게 다시 한 번 경쟁에 참여할 기회를 제공해 주고, 이러한 계층의 사람들에게 일정부분 안전망을 국가가 제공한다는 의미에서 공정한 사회를 이루는데 적합한 조세관련 제도
 - 근로장려세제는 저소득계층이 자율적으로 보다 많은 근로를 제공할 경우 더 많은 혜택을 지원함으로써 근로 참여 유인을 제공하는 제도
 - 기부는 자발적인 재정지원에 의해 사회적으로 필요한 공익활동이 수행되기 때문에 사회적인 약자에게 다시 한 번의 기회를 제공하는 여건을 마련한다는 측면에서 공정한 사회 실현에 있어서 중요한 의미를 지님
 - 자발적 기부를 장려하기 위한 세제지원 등 정부의 제도적 뒷받침 중요

Ⅱ. 공정사회를 위한 조세정책

1. 조세지원제도의 효율적 운용

가. 조세지원 규모

- 우리나라의 조세지원 규모¹⁾는 국세수입보다 빠르게 증가하는 것으로 추정됨
 - 국세의 조세지원 금액은 2000~2009년간 연평균 10.1% 증가한 반면 국세수입총액은 동 기간 동안 연평균 6.7%씩 증가한 것으로 나타남

- 우리나라의 조세지원 규모는 국세에 한정하여 2009년 기준 31.1조 원으로 추계되어 국세수입총액 대비 18.9% 수준
 - 자료 부족 등으로 추계 불가능한 경우를 고려할 때 규모가 더 클 것으로 예상
 - 2009년도 기준 국세감면율²⁾은 15.9%로 2000년 이래 가장 높은 수준

1) 조세지원 규모는 조세지출을 의미함. 조세지출이란 각종 비과세·감면 등 특례적 조세지원제도에 의하여 세부담을 경감함으로써 이루어지는 재정지출을 의미함.

2) 국세감면율은 국세감면액/(국세수입총액+국세감면액)으로 정의되고 국세감면액은 조세지출과 동일한 의미임.

[그림 II-1] 국세감면액 및 국세감면비율 추이



- 국가재정법에서는 국세감면율의 한도를 설정하고 그 이하가 되도록 노력할 것을 요구하고 있지만, 이를 준수하지 못하는 실정
 - 2008년은 국세감면율 한도(13.7%)에 비해 실제 국세감면율(14.7%)은 1.0%p 초과
 - 2009년은 국세감면율 한도(14.0%)에 비해 실제 국세감면율(15.9%)은 1.9%p 초과

나. 조세지원제도의 문제점

- 조세지원제도는 세부담의 공평성을 저하시키고 자율적 선택에 왜곡을 초래하여 자원배분의 왜곡 및 이로 인한 경제적 효율성 저하를 가져옴
 - 특정 상품이나 특정 경제활동 및 특정 납세자 계층에 비과세·감면을 허용함에 따라 동일한 경제적 능력을 가진 사람들 간에 조세부담의 차이를 유발시켜 공평성을 저해하고 조세부담이 유리한 곳으로 자원이 배분되는 왜곡 현상을 낳을 수 있음

- 개별 조세지원제도마다 이해당사자가 존재하여 한번 시행되면 그 실효성에 관계없이 존속되는 경향이 있음
 - 조세지원제도는 통상적으로 한번 도입되면 항구화·기득권화되는 경향 존재
 - 이런 특성으로 인해 조세지원 규모는 증가하는 추세를 보임
- 조세지원제도의 운영 측면에서 추가적인 납세협력비용과 행정비용을 초래
 - 조세지원제도는 일반적으로 적격 수혜 대상에 대한 판단기준, 조세부담 감축액의 산정기준에 관한 복잡한 규정을 동반
 - 납세자는 복잡한 제도 이해 및 수혜 적격성 판단 등 추가적 납세협력비용 발생
 - 과세당국은 신청 내용의 적격성 검증 등 추가적인 징세행정 비용 발생

다. 정책과제

- 조세지원제도의 취지를 살리면서 재정 여건을 감안하여 조세지원 제도를 정비함으로써 조세제도의 공평성과 효율성을 제고할 필요가 있음
 - 선진국에서도 재정여건이 어려운 경우 조세지원제도를 정비하여 세수손실을 막고, 조세제도의 공평성과 효율성을 제고하려는 경향이 강함
 - 임시투자세액공제 제도 폐지
 - 폭넓게 설정된 부가가치세 감면 범위 축소
- 중장기적으로 모든 비과세·감면제도에 대한 객관적인 통계자료를 구축하고 주기적으로 공정한 심층 평가를 수행할 필요가 있음

- 이를 바탕으로 지원목적 달성 여부, 투명성, 효율성, 형평성 등의 조세원칙에 위배되는 비과세·감면제도는 과감한 폐지 및 축소 필요
- 이때 폐지 및 축소할 조세지원제도를 선정한 후 일괄 발표하는 것이 이해당사자들의 불만을 억제하는 하나의 방안임
- 국가재정법에 규정된 국세감면을 한도 준수 등을 위한 노력 필요

2. 소득종류에 따른 세부담 격차 완화

가. 소득종류 간 세부담 차이

- 소득의 종류에 따른 세부담 격차가 납세자들의 불만을 야기하는 요인으로 작용
- 근로소득자는 모든 소득에 대해 정확하게 세금을 납부하는 반면 사업소득자는 그렇지 않아 근로소득자가 체감하는 세부담은 상대적으로 높음
 - 통계청의 가계조사자료를 사용하여 추정한 바에 의하면 사업소득세 탈루율이 17~23%임³⁾
- 반면, 이런 문제를 감안하여 사업소득자와 달리 근로소득자에게 유리하도록 각종 소득공제제도를 제공하고 있어 성실하게 신고한 종합소득자는 근로소득자에 비해 세금을 많이 납부
 - 국세청에 신고된 소득을 기준으로 평균세율을 계산해 보면 2009년 근로소득자의 결정세액은 총과세소득의 3.56%, 과세표준의 10.59%인 데 비해 종합소득세의 경우 결정세액이 총과세소득의 12.97%, 과세표준의 17.55%
 - 근로소득자 중 급여액이 상위 10%인 경우에도 결정세액은 총

3) 안종석 외(2010), 『지하경제규모의 측정과 정책시사점』, 한국조세연구원.

과세소득의 8.37%, 과세표준의 15.32%로 평균세부담이 종합소득보다 낮음

〈표 II-1〉 종합소득과 근로소득의 평균세율 비교(2009)

(단위: 백만원, %)

구분	종합소득	근로소득	급여상위 10%
과세소득(A)	90,225,673	361,466,457	119,089,330
과세표준(B)	66,666,678	121,318,165	65,037,285
결정세액(C)	11,699,258	1,424,472	9,964,831
세율 C/A	12.97	3.56	8.37
C/B	17.55	10.59	15.32

주: 국세청 신고자료 이용
자료: 국세청, 『통계연보』

- 자본·금융소득의 경우에도 소득의 종류에 따라 다양한 차이 존재
 - 이자와 배당소득은 연소득 4천만원을 기준으로 종합소득세가 과세되거나 혹은 14%의 원천징수세 과세
 - 2009년 금융소득종합과세신고자는 51,261명으로 총납세자⁴⁾의 0.3% 수준
 - 부동산 양도차익은 비교적 높은 세율로 과세되는 한편 채권양도차익은 과세하지 않으며, 주식양도차익은 비과세가 원칙이나 과점주주 및 대주주 보유주식, 비상장주식 등의 양도로 인해 발생한 차익에 대해서는 분리 과세
 - 이자·배당의 경우에도 장기주택마련저축 등 특정한 상품의 경우에는 비과세 등 조세지원 혜택이 제공

- 각각의 제도가 모두 나름대로의 이유를 가지고 생성되었지만 소득의 종류에 따라 세부담의 차이가 발생하는 것은 국민의 자유로운

4) 총납세자는 종합과세신고자와 근로소득세 신고자의 합을 의미함.

선택을 보장하고 공정한 경쟁을 유도한다는 점에서 볼 때 문제 있음

- 근로소득과 사업소득의 세부담 격차, 투자·저축의 행태에 따른 세부담 격차는 납세자의 의사결정에 영향을 주며, 세부담을 회피하려는 노력을 유도
- 일부 비과세·감면은 의도적으로 투자배분의 변화를 유도하는데 목적을 둔 것이긴 하지만 특정 소득에 대한 특혜는 다른 소득과의 형평성 문제를 야기하여 시간이 지나면서 그러한 특혜가 확산되는 경향
- 이러한 세부담의 차이는 납세자의 불만을 야기하고 궁극적으로 사회통합 저해

나. 정책과제

- 근로소득자와 사업소득자 간 세부담 격차에 대해서는 사업소득자의 탈세를 축소하기 위한 노력을 계속하면서 동시에 성실한 자영업자의 세부담이 근로소득자의 세부담과 격차가 없도록 제도 개선 필요
 - 자영업자의 경우 자영업자의 탈세문제로 인해 상대적으로 피해를 보고 있는 근로소득자에게만 허용되는 공제제도 존재
 - 이는 자영업자가 불성실하게 납세의무를 이행한다는 전제하에 가능한 것으로 성실하게 납세의무를 이행하려는 자영업자에게 불이익을 주는 문제 발생
 - 현재 성실사업자에 대해 의료비와 교육비 공제를 적용하고 있음
- 자본·금융소득의 소득간 세부담 격차는 납세자의 선택을 왜곡하고 조세제도를 매우 복잡하게 만드는 요인이 되므로 소득간 형평성을 회복할 수 있도록 제도개선 필요

- 이와 관련하여 모든 자본소득을 종합소득에 포함시키자는 주장도 있으며, 북유럽 국가들이 도입한 이원적 소득세제와 같은 방향으로 개편하여 자본소득 간 형평성을 확보하자는 주장도 있음
- 그 외에도 주식양도차익 과세문제 등 다양한 문제가 제기되고 논의되고 있음
- 소득의 종류 간 형평성 문제는 조세제도의 근간에 영향을 주는 중요한 문제로서 단기적으로 쉽게 해결할 수 있는 문제는 아니므로 심도 있는 논의를 통해서 장기적으로 개선방안 모색
- 논의 과정에서 제도의 단순화를 중요한 요소로 고려

3. 탈세 방지를 통한 공정사회 기반 구축

가. 탈세 현황

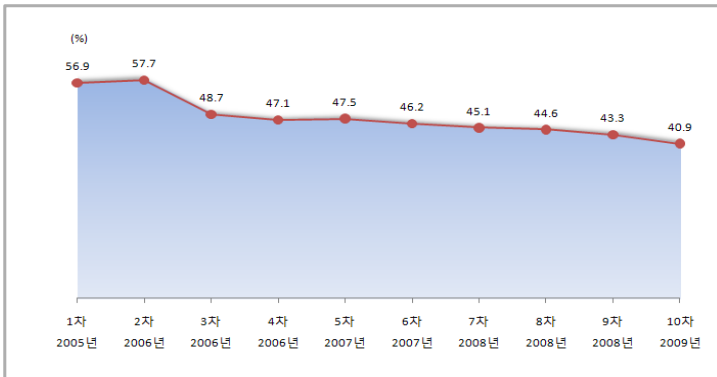
- 탈세는 지하경제의 일종으로 탈세 규모를 추정하거나 파악하기가 용이하지 않음
- 국세청에서 실시한 고소득 자영업자에 대한 기획세무조사 결과를 통해 우리나라의 탈세 현황과 추이를 살펴보면, 상당 수준의 탈세가 존재함을 보여주고 있음
 - 2005년 12월부터 2009년 5월까지 착수되었던 10차례의 세무조사 결과, 평균적인 소득탈루율⁵⁾은 48.0%로 파악
 - 다만 최근 소득탈루율은 감소하는 추세를 보이고 있음

5) 소득탈루율이란 신고소득과 적발소득의 합에서 적발소득이 차지하는 비중을 말한다. 여기서 적발소득이란 과세관청이 세무조사를 통해 적발한 누락소득이다.

II. 공정사회를 위한 조세정책 25

- 2005년 12월부터 실시된 기획세무조사에서의 소득탈루율은 56.9%였지만 2009년 5월부터 실시된 기획세무조사에서의 소득탈루율은 40.9%로 감소 추세
- 현금영수증 및 신용카드 활성화 정책 등을 통해 세원 투명성 제고를 위해 노력하고 있지만, 아직까지 소득탈루율이 높은 것으로 판단됨
- 물론, 탈세 위험이 높은 계층을 조사하였기 때문에 전체 자영업자들로 일반화하기는 어렵지만 우리나라의 사회에서 탈세가 보편적으로 존재한다는 의미

[그림 II-2] 국세청 기획조사에 따른 고소득 자영업자 소득탈루율



자료: 국세청

1) 주요국의 세무조사

- 미국 국세청은 한정된 조사 자원을 효율적으로 활용하고 세무조사에 대한 공정성 제고를 위해 제도적 노력
 - 납세자 유형별, 신고 항목별 납세순응 수준에 대한 실태 파악 우선 실시
 - 세무조사 선정의 공정성을 제고하기 위해 Discriminant Inventory

Function System(DIF)라는 컴퓨터 프로그램화된 선정 방식 사용

- 일본 국세청은 불법으로 세금을 피하거나 고액 탈세자에 대해 집중 조사 실시
 - Comprehensive Information Management System을 활용하여 축적된 납세 신고자료를 바탕으로 업종, 업태, 사업규모 등으로 구분하여 세무조사 대상 선정
 - 초대형 법인에 대해서는 매년 6개월 이상의 세무조사가 시행되고 있는데 이는 적발보다는 적절한 신고가 이루어지도록 상시 지도하는 성격으로 볼 수 있음

- 캐나다에서도 미국과 같이 납세자들의 납세순응 실태를 파악하기 위한 세무조사 프로그램을 운영 중
 - 동 프로그램을 통해 조사 대상자 선정 공식을 갱신하여 효율성 및 성과 제고
 - 납세자의 납세순응 수준에 따라 세무조사 형태를 달리하여 조사의 효율성 제고

나. 탈세로 인한 문제점

- 탈세는 헌법에 정해진 국민의 의무를 소홀히 하는 것일 뿐만 아니라, 법률에 따라 정해진 자신의 의무와 부담을 다른 성실한 납세자에게 전가하는 심각한 문제를 일으킴
 - 우리나라 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 가짐(헌법 제38조)

- 탈세로 인해 자원배분을 왜곡이 발생하여 경제적인 비효율성 초래
 - 경제활동 영역 중 탈세가 가능한 영역과 불가능한 영역이 존재

한다고 할 때, 경제적 이윤동기에 의해 자원은 탈세가 가능한 영역으로 과도하게 유입되고, 이로 인한 자원배분의 왜곡을 통해 우리 경제의 비효율성이 높아짐

- 탈세가 만연되면 궁극적으로 선량한 납세자도 탈세로 유인하는 등 전반적인 납세의식이 저하되고 국가행정에 대한 불신을 초래함
- 공정한 사회 실현에 가장 큰 걸림돌로 작용

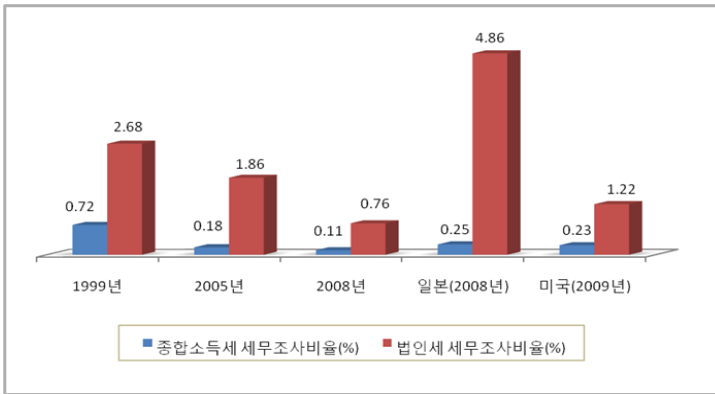
다. 정책과제

- 탈세행위를 억제하기 위한 가장 효과적인 정책수단으로 세무조사의 적극적인 활용
- 세무조사는 납세자의 협력비용을 초래하기도 하지만 탈세를 억제하고 성실신고를 유도하는 기능을 수행하기 때문에 적절한 세무조사 비율 유지가 중요
 - 그동안 국세청의 세무조사 비율은 매년 낮아지는 추세
 - 종합소득세 세무조사 비율 : 1999년 0.72% ⇒ 2005년 0.18% ⇒ 2008년 0.11%
 - 법인세 세무조사 비율 : 1999년 2.68% ⇒ 2005년 1.86% ⇒ 2008년 0.76%
 - 우리나라의 세무조사 비율은 우리보다 투명하다고 여겨지는 미국이나 일본보다도 낮은 수준임
 - 미국의 2009년 소득세 세무조사 비율은 0.23%, 법인세 세무조사 비율은 1.22%⁶⁾
 - 일본의 2008년 소득세 세무조사 비율은 0.25%, 법인세 세무조사 비율은 4.86%⁷⁾

6) 실지 세무조사뿐만 아니라 전화·우편 등 통신수단을 통한 조사까지 포함하면 2009년도 소득세 조사비율은 1.03%, 법인세 1.26%였다.

- 하향 추세인 세무조사 비율을 제고하기 위해 과세관청의 인력조정 등 세무조사 요원의 인원 확충과 자질 향상 필요

[그림 II-3] 국세청의 세무조사 비율 추이 및 비교



- 세무조사 비율의 확대와 함께 객관적이고 과학적인 세무조사를 통해 세무조사의 공정성을 확보하고 피조사자의 부담을 축소하려는 노력 필요
 - 납세자 유형별 납세준응 수준 및 탈세 위험 수준에 따라 세무조사의 형태를 달리하여 조사의 효율성 제고
 - 세무조사와 관련된 조사세무처리규정 중 세무조사의 개념 및 범주 설정의 법규화, 세무조사 대상자 선정이 과학적으로 이루어지기 위한 절차적 규정 마련 등의 개선 필요
 - 공정한 세무조사 실시와 함께 세무조사의 긍정적 측면의 적극적인 홍보 필요
 - 우리나라는 그동안 세무조사에 대한 부정적인 인식과 함께 세무조사를 불필요한 과세관청의 개입으로 인식하는 경향이 강함

7) 실지 세무조사 외에 통신조사 및 단기조사를 포함하면 2008년 소득세의 조사비율은 3.09%, 법인세 4.86%였다.

- 세원 투명성을 제고하는 과세인프라를 계속적으로 고안 및 마련
 - 전자세금계산서 제도 등을 통한 과세 인프라 구축
 - 이 같은 측면에서 지금 논의가 진행 중인 세무검증제도⁸⁾ 혹은 성실신고확인제도의 필요성은 인정된다고 여김

4. 체납 축소를 통한 공정사회 기반 구축

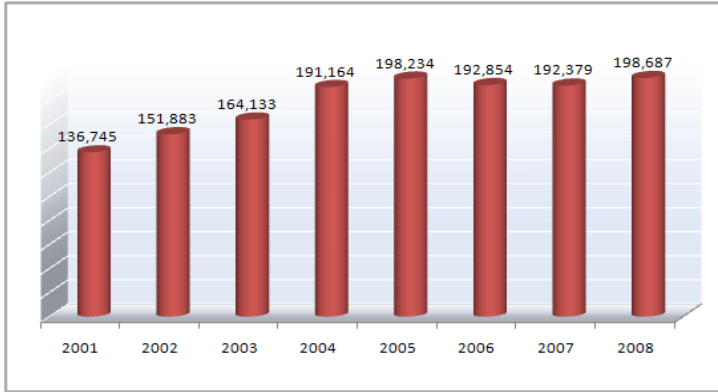
가. 체납 발생 추이

- 우리나라 국세의 체납 발생은 최근 들어 증가하는 추세
 - 내국세와 관세를 합한 국세의 총체납발생액은 2008년에 약 20조원
 - 이는 2008년 국세 총부과액 229조 9,547억원의 8.64%에 해당하는 금액
 - 연간 체납발생총액의 21%가 매년 미정리체납액으로 남아 다음 해로 이월
 - 당해연도 체납발생액은 2002년 약 12조원에서 2008년에는 약 16조원으로 증가

8) 세무검증제이란 의사, 변호사, 법무사, 변리사, 회계사, 세무사 등 전문직 사업자와 학원, 골프장 등 현금 수입이 많은 사업자 중에서 연간 수입금액이 5억원이 넘는 고소득자를 대상으로 소득신고를 하기 전에 세무사나 회계사에게 의뢰해 장부기장 내용의 정확성 여부를 사전적으로 검증하도록 하는 제도이다. 세무검증이 부실하게 이뤄질 경우 해당 세무사나 회계사를 징계하는 징벌규정이 있고, 세무검증을 받지 않은 사업자들에게는 가산세를 부과하는 내용이 포함되어 있다. 정부는 2010년 8월 세계개발안에 이 제도를 포함시켰지만 국회에서 논의 중에 업종제한을 폐지하고 모든 개인사업자를 대상으로 하는 성실신고확인제도로 변경되었다.

[그림 II-4] 국세 체납발생총액 추이

(단위: 억원)



자료: 『국세통계연보』 및 『관세연감』, 각 연도

〈표 II-2〉 국세 체납발생액 및 미정리체납액 추이

(단위: 억원)

연도	당해연도 체납발생액	미정리체납액	체납발생총액
2001	-	30,974	136,745
2002	120,909	31,499	151,883
2003	132,634	32,192	164,133
2004	158,972	43,114	191,164
2005	155,120	47,516	198,234
2006	145,338	44,386	192,854
2007	147,993	38,952	192,379
2008	159,753	41,820	198,687

주: 당해연도 체납발생액은 해당 연도에 새롭게 발생한 내국세와 관세 체납발생총액을 나타냄

자료: 『국세통계연보』 및 『관세연감』, 각 연도

- 국세통계연보와 달리 지방세정연감에서는 미정리체납액의 잔액만을 보여주고 있어 당해연도 체납발생액 및 당해 정리체납액 등을

파악할 수 없음

- 미정리체납액은 결손처분에 따라 달라짐

〈표 II-3〉 국세와 지방세의 미정리체납액 추이

(단위: 억원)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
국세	43,114	47,516	44,386	38,952	41,820
지방세	32,669	32,012	32,634	32,134	34,096
총 액	75,783	79,528	77,020	71,086	75,916

주: 국세는 내국세와 관세를 합한 금액임

자료: 『국세통계연보』, 『관세연감』, 『지방세정연감』 각 연도

1) 주요국의 체납징수 업무

- 미국에서 조세체납징수는 자동화 시스템과 공공징수 조직을 통해 우선적으로 이루어지며, 몇몇 지방정부는 일부 징수업무를 민간에 위탁하고 있음
 - 조세체납이 발생하면 우선 IRS의 ACS나 캘리포니아 FTB의 PDC와 같은 자동화 프로그램을 통해 적발하고 통지 및 독촉업무를 수행
 - 미국 국세청에서는 체납징수의 민간위탁보다 국세청의 직접 징수가 효율적이라고 판단한 반면, 일부 지방정부에서는 개별적으로 민간위탁을 실시하고 있음
 - 미국 국세청은 2006년부터 3년간 체납징수의 민간위탁을 실시하였으나, 국세청이 직접 징수하는 비용보다 민간위탁 비용이 더 큰 것으로 평가됨

- 일본의 지방자치단체는 체납징수 효율성을 제고하기 위하여 납세환경을 정비하고, 독촉 등 일부 업무를 민간업체에 위탁

- 납세환경 정비는 편의점을 통한 수납 활성화, 다각적인 수납방법 개발, 전자신고 활성화, 신용카드 납부 활성화 등을 포함
- 체납에 대한 납부 독촉행위를 민간 사업자에게 위탁하거나, 이를 전담하는 비상근직원을 별도로 고용하기도 함

나. 체납에 의한 문제점

- 체납의 가장 큰 문제점은 성실한 납세자의 세부담을 증가시키는 데에 있음
 - 납세는 헌법에 정해진 의무이고, 모든 국민은 법에 정해진 바에 따라 조세 부담을 나누어 지고 있음
 - 하지만 일부 납세자가 세금을 납부하지 못하고 체납할 경우, 전체 조세수입에서 성실한 납세자가 납부한 부분이 차지하는 비중은 더욱 커지게 됨
 - 이러한 점은 공정사회를 구현하는 데에 장애물로 작용할 수 있음
- 성실한 납세자에게 체납을 통해 세부담이 전가될 경우, 국민의 납세협력의식에도 부정적인 영향을 미칠 수 있음
 - 성실하게 납세할 경우에 그렇지 못한 경우보다 오히려 세부담을 더 크게 지는 문제가 발생하기 때문
 - 따라서 체납의 문제를 간과할 경우, 법을 지키고 성실하게 납세하면 오히려 손해만 본다는 잘못된 인식을 국민들에게 심어줄 우려가 있음
 - 그러므로 우리 국민의 건전한 납세협력의식 고취를 위하여 체납 문제는 적극적으로 해결해 나갈 필요가 있음
- 또 체납은 국가 및 지방재정에 부정적인 영향을 미침
 - 조세의 체납은 결국 세수가 감소하는 문제로 귀결

다. 정책과제

- 조세체납 문제를 줄여 나가기 위해서는 우선 체납징수의 전문성과 실효성을 높여 나가기 위한 투자 필요
 - 체납에 소요되는 비용 등을 감안하여 체납징수의 효율성 및 전문성 증진 필요
 - 고액 상습 체납자를 적발하고 징수할 수 있는 전문 인력 확충에 주력
 - 주소 변동 등의 지자체 간 체납자에 대한 정보 교환 및 협조 필요
 - 국세와 지방세가 모두 체납된 경우에도, 국세 및 지방세 징수 조직이 하나로 통합되거나 서로 협력하여 징수할 경우 보다 효과적일 것임

- 보다 효율적인 체납징수를 위한 제도 개선도 필요
 - 현재 체납징수를 위해 명단공개제도, 출국규제제도, 관허사업제한제도, 은닉재산 신고포상금제도, 체납·결손자료의 신용정보기관 제공 등이 실시중
 - 체납 발생 특성별 및 유형별로 효과적인 징수 방안을 검토하여 추진

- 지방세 체납과 관련 미국이나 일본과 같이 체납징수 일부 업무를 민간에 위탁하는 방안도 검토해 볼 여지가 있음
 - 미국의 다수 주정부와 일본의 각 도도부현별로 체납징수 업무를 민간에 위탁하는 사례가 있음
 - 민간위탁이 체납징수 문제를 모두 해결하는 것은 아니지만, 체납징수 효율성 제고를 위해 시장의 원리에 따라 움직이는 민간 업체를 활용하는 방안을 검토할 필요는 있음

5. 성실납세자 우대를 통한 공정사회 기반 강화

가. 성실납세자(사업자) 우대

- 우리나라에서는 성실납세자에 대해 다양한 우대혜택을 제공하고
자 노력하고 있음
 - 성실납세자 우대관리 규정에 의해 국세행정상에서 우대혜택을
제공하고 있음
 - 세무조사의 유예, 징수유예·납기연장시 납세담보제공의 면제,
국세민원증명발급시 '성실납세자 표창이력' 표기, 성실납세자
전용창구의 이용 등
 - 성실납세자에 대한 체납처분 유예⁹⁾10)
 - 세금포인트 부여 및 우대혜택
 - 조달청 물품 구매적격 심사시 신인도 부문에서 가점 부여
 - 신용보증기금 보증심사시 보증한도를 다른 기업보다 확대
 - 병역지정업체 선정을 위한 추천심사 및 국방부 물품·용역 적격
심사, 방위사업청 물품·장비정비용역 적격심사에서 가점 부여

- 성실사업자에 대해서는 특정 요건을 만족하면 공제대상 의료비 및
교육비를 사업소득금액에서 공제 가능함¹¹⁾
 - 성실사업자는 복식부기의 방식으로 장부를 비치·기록하여 소
득금액을 계산하여 신고
 - 해당 과세기간의 수입금액이 직전 3개 과세기간의 연평균수입금
액을 초과하도록 신고하고, 3년 이상 사업을 영위하고 국세의 체
납사실 등이 없어야 함

9) 국세징수법 제85조의 2 제1항

10) 지방세 기본법 제95조 제1항

11) 조세특례제한법 제122조의 3

II. 공정사회를 위한 조세정책 35

- 의료비 공제액은 근로소득자의 의료비 공제액 계산 방식과 동일하며 총급여액 대신 사업소득금액을 사용하여 계산함
- 일본에서는 성실납세를 유도하기 위하여 청색신고제도를 운용중
 - 청색신고제도는 일정수준의 장부를 보유하고 기장에 기초하여 정확하게 신고하는 사람에 대하여 소득금액의 계산상 유리하게 취급하는 제도
 - 청색신고의 장부는 연말에 대차대조표, 손익계산서를 작성할 수 있는 기장을 해야 하는 것이 원칙
 - 청색신고의 혜택으로는 청색신고특별공제, 청색사업 전종자(專從者)급여의 손금산입, 대손충당금의 손금산입, 순손실의 이월공제와 소급공제제도 등이 있음
 - 청색신고특별세액공제는 청색신고자의 과세소득에서 일정액을 공제

나. 정책과제

- 성실납세자에 대한 그동안의 다양한 우대혜택을 평가하여 제도의 실효성을 높이고, 또한 성실납세자를 육성할 수 있는 성실납세의 풍토 조성
 - 성실납세자에게 제공된 다양한 혜택에 대한 실효성 평가
 - 세금포인트 부여 등과 같이 납세자가 세금납부에 대한 보람과 자긍심을 느낄 수 있는 제도를 개발하여 성실납세의 풍토 조성
 - 국세청의 수평적 성실납세제도 등과 같이 납세자 고민을 국세행정에서도 함께 해결하여 성실납세를 유도하는 지원제도 개발 노력 필요
- 성실사업자에 대한 의료비 및 교육비 소득공제제도에 대한 평가를

- 통해 성실사업자에 대해 혜택을 제공하는 제도개선 모색
- 성실사업자에 대한 기준 및 범위 등에 대한 평가를 통해 제도개선 모색
 - 앞서 언급한 소득종류 간 격차 해소 차원에서 제도개선 검토 가능

6. 근로장려세제 개선을 통한 취약계층 기회 제공

가. 근로장려세제제도 개관

1) 우리나라 근로장려세제

- 근로장려세제는 저소득 근로자 가구에 대하여 실질소득을 지원하는 동시에 근로유인을 보장하기 위하여 근로소득에 따라 차등화된 근로장려금을 지급하는 제도
- 근로장려세제는 시행 초기 소득과약과 재정여건 등을 감안하여 지급대상과 급여수준을 필요최소한으로 하여 시작하고, 단계적으로 확대할 계획
 - 근로장려세제는 2008년 소득을 기준으로 2009년 9월에 처음 지급됨
 - 현재에는 소득과약률이 상대적으로 높은 근로자 가구에 한정하여 시행되고 있으나, 향후 소득과약률에 따라 자영업자 가구로도 확대 예정
- 2009년에는 근로자 가구 대상으로 신청 전년도(2008년) 부부의 총소득이 1,700만원 미만이고 18세 미만의 자녀를 2명 이상 부양하며, 재산 합계액이 1억원 미만인 무주택 가구를 대상으로 시행하였음

〈표 II-4〉 근로장려세제의 급여체계

연간 부부합산 근로소득	근로장려금 지급액
0~800만원 미만	근로소득 × 15%
800~1,200만원 미만	120만원 정액지급
1,200~1,700만원 미만	(1,700만원 - 근로소득) × 24%

자료: 국세청

- 2009년에는 총 59만 1천가구가 4,537억원의 근로장려금을 수급
 - 수급가구의 48.4%가 총소득 800만원 미만의 점증구간에 해당 - 향후 근로소득이 증가함에 따라 소득증대효과가 더 클 것으로 기대
 - 수급 금액별로 살펴보면 평탄구간의 비중이 43.5%로 가장 높고, 점증구간은 36.6%, 점감구간은 19.9%

〈표 II-5〉 소득구간별 근로장려금 수급 현황

(단위: 천가구, 억원, %)

구분	전체	점증구간 (총소득 800만원 미만)	평탄구간 (총소득 800만원 초과 1,200만원 미만)	점감구간 (총소득 1,200만원 초과 1,700만원 미만)
수급가구	591 (100.0)	286 (48.4)	165 (27.9)	140 (23.7)
총수급금액	4,537 (100.0)	1,660 (36.6)	1,975 (43.5)	902 (19.9)
가구당 수급금액	77만원	58만원	120만원	64만원

주: () 안은 비율을 의미.

자료: 국세청, 내부자료, 전병목·송현재 (2010)에서 재인용.

- 정부는 소득과약 및 재정여건 등을 감안하여 적용 대상과 지급 금액을 단계적으로 확대할 예정

〈표 II-6〉 근로장려세제의 단계적 확대 방안

구분	2008년	2009 ~ 2013년	2014년 이후(안)
적용대상	부양자녀 2인 이상 무주택자 근로자가구	부양자녀 1인 이상 소규모주택 1채 소유 근로자가구	부양자녀 1인 이상 근로자가구 영세한 자영업자

자료: 국세청

2) 주요국의 근로장려세제제도

- 미국에서는 Earned Income Tax Credit(EITC)라는 저소득 근로자 계층을 지원하기 위한 환급형 연방소득세 공제제도 운용
- 1975년 처음 도입되었으며, 혼인 여부, 근로소득, 부양가족 등의 특정 요건을 충족하여야 하며, 소득세 신고의무가 없는 경우에도 소득세를 신고해야 함
 - 근로자의 근로소득 수준에 따라 점증구간, 평탄구간, 점감구간 등 3구간 구성
- 캐나다에서는 Working Income Tax Benefit(WITB) 제도를 저소득 근로자 및 근로가구를 지원할 목적으로 운용중
- 2007년 도입된 환급형 세액공제(refundable tax credit) 제도
 - 혼인 여부, 거주지역, 근로소득, 순소득, 부양가족 및 장애요소를 기초로 산정
 - 공제액은 근로소득 기준금액을 초과하는 근로소득에 공제율 적용하여 계산

- 영국에서는 Working Tax Credit(WTC)라는 제도를 통해 저소득 근로자를 지원하고 있음
 - 혼인 여부, 부양자녀, 자녀 수, 근로시간 등을 근거로 산정하며, 특히 가족 중 장애인이 있는 경우에는 추가적인 지원 제공

나. 정책과제

- 근로장려세제는 경쟁에서 뒤처진 계층에게 다시 한 번 경쟁에 참여할 기회를 제공해 주고, 이러한 계층의 사람들에게 일정부분 안 전망을 국가가 제공한다는 의미에서 공정한 사회를 이루는 데 적합한 조세관련 제도
- 근로장려세제는 이제 시작단계로서 향후 제도적 실효성을 높이기 위한 연구 필요
 - 근로장려세제는 시행 초기 소득과약과 재정여건 등을 감안하여 지급대상과 급여수준을 필요최소한으로 하여 시작하고, 단계적으로 확대할 예정
 - 근로장려세제는 2009년 9월에 처음 시행되었기 때문에 향후 지급 대상자들에 대한 자료 축적 후 활발한 실증적 연구가 요구됨
- 중장기적으로 제도적 실효성을 제고하기 위해 제도적 개선과 다른 복지정책과의 조율 필요
 - 지급 대상자들에 대한 자료를 통해 수혜 대상자가 참여하는 노동시장을 분석하여 현실적인 급여 점증률을 조정하는 것이 필요
 - 현실을 감안한 근로활동참가 유인을 제공하여 제도의 운영 목적을 달성
 - 최대 급여수준은 기초생활보장제도를 포함한 다른 사회복지 정책들과 함께 검토하고 조율하여 생계보조효과를 발휘할 수 있도록

록 조정

- 기존의 국민기초생활보장제도와와의 연관성에 관한 충분한 논의 필요

- 근로장려세제가 원활하게 작동하기 위해서는 적용 대상자의 소득 파악이 중요
 - 향후 적용대상을 자영업자 가구까지 확대하기 위해서는 자영업자 가구의 소득파악률을 높여 나갈 필요가 있음

7. 기부를 장려하기 위한 제도적 뒷받침

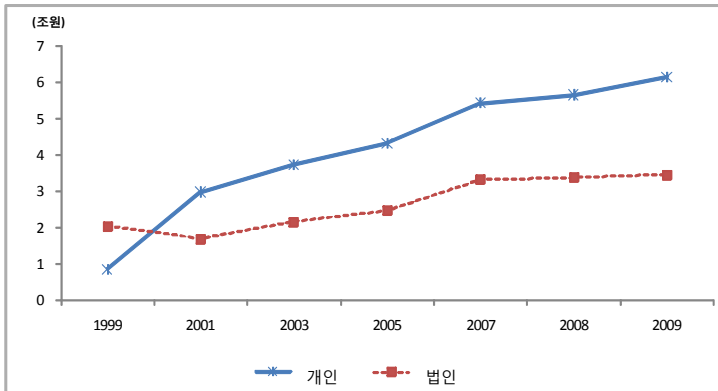
- 기부는 자발적인 재정적 지원에 의해 사회적으로 필요한 공익활동이 수행되기 때문에 기회의 공정을 강조하는 공정한 사회에서 패자에게 다시 한 번의 기회를 제공하는 여건을 마련한다는 측면에서 중요한 의미를 지님
 - 부수적으로 민간 비영리활동을 통해 제공되는 공공재와 서비스는 정부의 손길이 미치지 못하는 다양한 분야의 수요를 충족시킬 수 있고
 - 복지관련 정부의 재정적 부담도 완화시켜 준다는 장점도 존재
- 따라서 정부는 이러한 순기능의 기부가 자발적으로 활발히 이루어질 수 있는 토대를 제공할 필요가 있음
 - 대부분의 국가는 기부의 독려를 위한 다양한 세제지원정책 실행
 - 한편 기부단체의 투명성 제고를 위한 제도적 뒷받침 제공

가. 기부금 규모 및 세제지원제도

1) 우리나라의 기부금 규모 및 세제지원

- 우리나라 전체 기부금 규모를 집계한 통계자료는 없음
 - 다만, 개인과 법인이 소득공제 혜택을 적용받기 위해 국세청에 신고한 자료를 통해 간접적으로 규모 및 연도별 추세를 파악하는 정도

[그림 II-5] 법인과 개인의 연도별 소득공제 대상 기부금



자료 : 원윤희(2010)

- 2000년을 기준으로 법인 중심의 기부문화에서 개인 중심의 기부문화로 변화
 - 2000년 이전 법인의 기부규모가 전체 기부의 70% 정도를 차지
 - 2000년 이후에는 개인 기부의 비중이 대폭 증가하여 개인과 법인의 기부의 비중이 약 6:4 정도

- 이러한 개인 중심의 기부문화 변화는 기부확산 노력과 함께 기부 관련 세제지원정책의 효과도 일부 작용한 것으로 평가할 수 있음

- 2000년 개인 기부의 소득공제 한도를 소득의 5%에서 100%로 대폭 확대
 - 모든 지정기부금단체에 대한 개인기부의 소득공제 한도를 5%에서 10%로 확대
 - 법인은 2005년 세법개정에서 법정기부금 한도를 단계적으로 축소¹²⁾
- 우리나라는 기부금의 종류를 공익성 정도에 따라 법정기부금과 지정기부금으로 분류하여 각각의 소득공제 및 필요경비 산입 한도를 정하여 조세지원 혜택을 주고 있음¹³⁾

〈표 11-7〉 우리나라 기부금 유형별 조세지원제도

종 류	대 상	손금범위		이월공제
		개인	법인	
법정 기부금	○ 국가·지자체, 국방헌금, 국군 위문금품 등 ○ 천재 지변에 따른 이재민 구호금품 ○ 공공 교육기관 및 공공의료기관 ○ 전문모금기관 ○ 공공성 요건을 갖춘 공공기관 등	100%	50%	1년
지정 기부금	○ 학술·장학·문화·종교 등 공익성단체	30%	10%	3년

주: 지정기부금 중 종교단체 기부금은 현행 10% 유지

- 12) 2005년 이전에는 100%였지만, 2006~2008년에는 75%, 2009년 이후에는 50%로 축소되었다.
- 13) 2010년까지 우리나라 기부금은 법정기부금, 특례기부금, 지정기부금으로 분류되어 있었으나, 특례기부금은 2011년 7월 1일 이후 폐지될 예정이다.

2) 주요국의 기부금 지원세제제도

- 기부금에 대한 국가별 세제혜택은 소득공제와 세액공제 등이 있고, 이 중 소득공제방식을 사용하는 국가는 우리나라, 미국, 독일, 일본, 영국, 대만이며, 프랑스만이 세액공제방식을 사용
- 개인기부금의 조세지원 범위를 비교하면, 소득공제방식으로 사용하는 국가 중에서는 미국이 공제 한도가 가장 크며 우리나라는 대만, 일본 등과 비슷한 수준
 - 법인 기부의 조세지원의 범위는 대부분의 국가가 대동소이하게 소득의 5~10% 한도 내에서 손금산입을 허용

〈표 II-8〉 주요국의 기부금 관련 조세지원제도

소득공제인 경우		
	개인기부금	법인기부금
한국	소득의 100~10% 한도	소득의 50% 또는 5% 한도
미국	소득의 50% 또는 30% 한도	소득금액의 10% 한도
영국	기부의 22% 또는 40%(한도제한 없음)	한도 규정 없음
일본	소득공제 (기부(소득의 30% 한도) -5천엔)	소득 및 자본금에 의해 한도결정
대만	소득의 100% 또는 20% 한도	소득의 10% 한도
독일	소득의 20% 한도	소득의 20% 한도
세액공제인 경우		
프랑스	기부의 66% 세액공제 (과세소득 20% 한도)	기부의 60%까지 세액공제 (매출의 0.5% 한도)

자료: 원윤희(2010)

나. 정책과제

- 기부에 대한 정책의 기본방향은 개인 기부의 활성화에 초점을 맞춰야 함
 - 기업의 기부에 대해서는 ‘주주의 권익에 대한 침해’, ‘기업의 홍보를 위한 기부’ 등 부정적인 시각과 함께 그 규모가 클 때에는 기업 성장을 저해할 수 있음
- 정부는 개인 기부의 활성화를 위해 세제지원 및 기부모금 단체 관련 제도정비 등 제도적 뒷받침 필요
 - 개인의 기부 참여기회 및 기부 규모를 증가시킬 수 있는 환경 조성 필요

1) 세제지원 제도 정비

- 기부에 대한 조세지원이 기부금 규모 증가에 영향을 미치고 있기 때문에 조세지원 수준에 대한 검토 필요
 - 미국은 개인기부에 대한 공제한도가 소득의 30~50%이고 영국은 공제한도를 두지 않고 있음
 - 개인의 (지정)기부금 공제한도를 2009년 15%, 2010년 20%, 그리고 2011년 30%로 확대하였기 때문에 이러한 소득공제 한도 확대에 따른 기부금 규모 추이를 검토한 후 추가적인 한도의 조정을 고려할 필요가 있음
- 부유층 기부를 유도하기 위해 현금 이외의 주식, 부동산 등의 기부에 대해서도 조세혜택을 제공하는 등의 기부에 대한 인센티브 제공
 - 부동산 기부는 시가 평가로 소득공제가 적용되고 성실공익법인의 주식 기부에 대해서는 세제지원 적용되지만, 편법 증여 등의

조세회피 우려로 제한적으로 시행되고 있음

- 미국과 같이 기부자가 기부금의 사용에 어느 정도 관여할 수 있도록 허용하는 제도도 고려해 볼 수 있을 것임¹⁴⁾

2) 기부모금단체 관련 제도 정비

- 다양한 기부 프로그램을 개발하고 운영할 수 있는 전문모금단체의 육성 선행
 - 친인척 및 종교단체를 주요 기부대상으로 여겨왔던 개인 기부의 문화가 다양한 공익활동을 대상으로 전환되어 기부 분야가 다양화될 필요
 - 현재 우리나라 개인 기부의 약 80%를 종교분야에서 차지하고 있어 미국의 약 36%, 영국의 약 11%에 비해 매우 치우쳐 있음
 - 기부 확대를 위해서는 세제지원도 필요하지만, 현재 일회성으로 이루어지는 기부를 정기적인 기부로 전환하여 기부의 빈도를 높이는 것도 필요
 - 전문모금기관을 통한 전략적 모금기획과 다양한 기부 방법을 제공하여 개인의 기부 참여가 확산되도록 기부 인프라를 확충할 필요가 있음
- 기부모금단체에 대한 기부자의 신뢰성을 제고할 수 있는 제도적 뒷받침 시급
 - 기부한 기부금이 투명하게 지출되기 위해 기부금을 수령한 단체의 투명성을 제고하는 방안을 적극 강구해야 함
 - 세법상 우대를 받는 자선단체의 경우 재무회계 자료 및 자선활동 자료를 외부에 공개하는 제도화 노력 등이 필요

14) 강철희 외(2009)

Ⅲ. 결 론

- 공정한 사회는 미래를 위한 창조적 동력이 되어야 함
 - 공정한 사회가 현재나 과거를 판단하는 잣대가 되면 현재 또는 과거에 나타난 결과를 보고 판단하게 되어 공정한 사회는 오히려 사회 분열의 촉매제가 될 수 있음
 - 또한 결과만을 중시하여 개인의 노력이 빚어낸 과정과 무관하게 획일적인 분배의 균등만을 추구한다면 공정 사회의 구현보다는 오히려 우리 사회에 갈등과 분열만을 더욱 초래할 수 있음

- 공정한 사회의 실현을 위해서는 시작, 과정, 결과에서 모두 균형이 필요한데, 이는 다시 자율, 공정한 경쟁과정, 책임의 공정한 사회 3대 핵심가치로 연결
 - 자기 자신의 나아갈 분야를 자유롭게 창의적으로 선택해 나가야 하고,
 - 사회가 개인들의 경쟁과정에서 차별하지 않고 공정한 기회를 제공하여야 하며,
 - 그 결과에 대해서 스스로 책임지되, 국가는 인간다운 삶을 위한 최후의 사회 안전망을 제공할 필요가 있음

- 공정한 사회를 실현하기 위하여 조세정책 역시 이러한 자율, 공정, 책임의 기능과 역할은 물론 서로간에 유기적인 결합을 이루어 나가는 데에 기여하도록 방향을 갖출 필요가 있음
 - 자율적인 선택의 왜곡을 해소하기 위한 공정한 조세지원제도 운용 및 소득 종류간 세부담 격차 완화

- 자율적인 선택의 왜곡을 초래할 수 있는 조세지원제도에 대해 긍정적인 측면과 공정성을 저해하는 측면을 종합적으로 검토하여 운용할 필요가 있으며, 소득의 종류에 따른 형평성 문제는 장기적으로 심도 있는 논의가 필요
- 공정한 경쟁과정을 이루기 위해 법에 정해진 납세의무의 준수 및 성실납세 우대
 - 공정한 경쟁과정을 위해 납세의무를 준수하지 않는 탈세를 방지하고 체납을 축소하려는 정부의 적극적인 노력과 함께 성실하게 세금을 납부하는 성실납세자를 우대하는 풍토 조성 필요
- 결과에 책임지되 이를 보완하는 사회안전망 보강 및 자발적 기부 장려
 - 결과에 책임지는 사회를 보완하기 위해 경쟁에서 뒤처진 계층에게 다시 한 번 경쟁에 참여할 기회를 제공해 주는 근로장려세제를 보완 개선하고, 자발적인 재정지원에 의해 사회적인 약자에게 경쟁 참여 여건을 마련해 주는 민간 기부를 장려할 필요가 있음
- 공정사회를 실현하기 위해서는 온 국민이 조세제도에 대한 중요성을 다시 한 번 인식하며, 공정사회 실현을 통한 선순환의 혜택이 발생하도록 정부와 국민들의 노력도 함께 필요
- 조세제도는 국가 운영의 재정적 기반을 제공하는 가장 중요한 요소
 - 최근 논의되는 복지제도들도 반드시 비용이 수반되며, 이 비용은 물론 세금을 통해 충당될 수밖에 없음
- 국민들의 성실한 납세의무 수행으로 우리 사회는 공정한 사회로 한 걸음 더 다가갈 수 있으며, 이는 다시 온 국민들에게 혜택으로 돌아가는 선순환 발생
- 정부와 국민은 세금이 우리나라 미래를 위한 투자이고 더 나은 미래를 위한 디딤돌로 작용할 수 있도록 노력

참고문헌

- 강철희 · 이민영, 「부유층 기부문화 활성화를 위한 연구 결과 발표」,
부유층 기부문화 활성화를 위한 연구결과 발표 세미나, 아름다운
운재단 기부문화연구소, 2009. 4. 30.
- 관세청, 『관세연감』, 각 연도.
- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
- 기획재정부, 『조세지출보고서』, 각 연도.
- _____, 『2011년도 조세지출예산서』, 2010.
- 김진수 외, 『체납정리 인프라 개선방안』, 한국조세연구원, 2010.
- 보건복지가족부, 『OECD 사회통계지표』, 2009.
- 사회복지공동모금회, 『2008 사회복지공동모금회 나눔보고서』, 2008.
- 손원익 · 박태규, 『한국의 민간기부에 관한 연구 -규모, 구조와 특징,
관련 정책방향 -』, 한국조세연구원, 2008. 2.
- 안중석 외, 『지방세 체납징수 업무의 민간위탁에 대한 연구』, 한국조
세연구원, 2010.
- 안중석 외, 「지하경제규모의 측정과 정책시사점」, 한국조세연구원,
2010.
- 원윤희, 「기부문화 선진화 방안」, 제3회 국정과제 공동세미나, 경제인
문사회연구회, 2010. 4.
- 전병목 · 송헌재, 『고용친화적 지원세제 운영방안』, 한국조세연구원,
2010.
- 행정안전부, 『지방세정연감』, 각 연도.

〈著者略歷〉

정재호

서강대학교 경제학과 졸업

미국 Wisconsin-Madison University 경제학 박사

현, 한국조세연구원 연구위원

공정한 사회와 우리나라 조세정책 방향

2011년 3월 23일 인쇄

2011년 3월 30일 발행

저 자 정재호

발행인 원윤희

발행처 한국조세연구원

☎138-7174 서울특별시 송파구 가락동 79-6

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 삼신인쇄

인 쇄

© 한국조세연구원 2011

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.