

序 章

조세정책에서 조세행정의 중요성에 대한 인식이 점차로 높아가고 있다. 조세행정의 개혁은 조세행정 자체만의 개혁으로 이루어지지 않고, 관련 세제 및 경제환경의 개혁과 연관하여 이루어져야 할 필요가 있다.

올해에는 국세청의 국세행정개혁이 의욕적으로 추진되었다. 개청 이후 가장 근본적인 세정개혁으로 평가할 수 있는 이번 세정개혁을 살펴보면, 여러 가지 제도개혁과 환경개혁이 포함되어 있다. 이제 조세행정 개혁이 관련 세제 및 경제환경에 커다란 영향을 미치게 된다는 사실을 인식하게 된 것이다.

조세행정 개혁과제의 방법론으로 여러 가지를 들 수 있겠지만, 우리나라 세정현실에서는 조세제도, 조세행정, 경제환경적 요인에 대하여 종합적인 분석방법으로 접근할 필요성이 있다.

본 논문집은 효율적인 조세행정 체계를 구축하기 위해 필요한 개혁과제로 다섯가지를 선정하여 분석하였다. 제시된 개혁과제들에 대하여는 독립적인 관점에서 접근하였지만, 이들은 서로 유기적인 관계를 가지고 있다. 먼저 조세제도적인 측면에서는 소규모사업자를 위한 특례과세제도의 개선을 가장 중요한 개혁과제로 들었다. 조세행정 측면에서는 무기장자들에 대한 합리적인 추계과세와 기장기재를 유도하기 위한 정책방향을 살펴보았다. 아울러 국세행정에서 체납을 방지하기 위한 정책방향을 제시하였다.

조세행정은 납세자의 신뢰를 바탕으로 이루어져야 자발적인 납세협력을 유도할 수 있다. 납세자의 자발적인 신고납부를 저해하는 가장 대표적인 경제환경적 요인으로 세무부조리를 들 수 있다. 본 논문집에서는 국세 및 지방세 분야에서 세무부조리를 야기하게 된 요인을 분석하고, 이를 방지하기 위한 종합적인 정책과제를 제시하였다.

본 논문집에서 제시한 정책과제들은 효율적인 조세행정 체계를 구축하기 위해 추진되어야 할 여러 가지 정책과제들 중의 일부분이다. 향후 계속적으로 구체적인 정책

과제를 개발하여 추진할 필요가 있다.

조세행정의 개혁방향과 관련하여 각 장에서 제기하는 정책방향은 여러 가지 시사성을 가져다 줄 것이며, 효율적인 조세행정체계를 구축하는 데 일조를 할 수 있을 것이다. 각 논문에서 제시하는 정책방향에 대해 간단히 살펴본다.

첫번째 논문에서는 소규모사업자를 위한 부가가치세의 특례과세제도를 평가하였다. 특례과세제도는 소규모사업자들의 납세협력비용을 절감시키는 긍정적인 효과도 있지만, 사회비용의 야기도 수반한다. 따라서 첫째 논문에서는 특례과세제도로 인해 야기되는 사회비용을 분석하였다. 이러한 사회비용으로는 탈세, 소득종류들간의 수평적 불공평성, 세무부조리 등을 대표적으로 들 수 있다. 또한 특례과세제도는 소규모사업자로 하여금 일정기간을 주기로 사업체를 폐업하게 하는 유인책으로 작용하여, 상거래 질서를 불투명하게 하고 있다. 이러한 여러 가지 사회비용의 구체적인 산정은 어렵지만, 일반적으로 특례과세제도로 인한 사회적 혜택보다는 비용이 높다는 데에는 대부분의 전문가가 의견을 같이 하고 있다. 그러므로 특례과세제도를 대폭 개편하여, 일반과세 위주로 운영하여야 할 필요가 있다. 1999년 정부에서 제시한 개편안은 이러한 장기적인 방향으로 가기 위한 중간단계의 개편안으로서 긍정적으로 평가할 수 있겠다. 점진적으로 특례과세제도의 대상인원을 줄임으로써 과표양성화를 통한 투명한 세정체계의 확립을 통해 세수 증대 효과도 아울러 얻을 수 있을 것으로 예상된다.

두번째 논문은 무기장자에 대한 합리적 과세방안으로서 소득추계방법의 문제점과 개선방향을 제시하였다. 무기장자에 대해 아무리 많은 정보를 바탕으로 추계모형을 개발한다고 해도 기본적인 한계가 존재하는 만큼, 추계과세를 직접적으로 정책에 반영한다는 것은 어렵다. 이는 조세행정의 향후 방향이 신고납부제도의 정착에 있는 만큼 추계과세제도는 억제되어야 함을 의미하는 것이고, 따라서 근거과세체계 확립을 위한 정책방향을 제시할 필요가 있다. 결과적으로 추계과세제도는 근거과세제도의 정착을 저해하므로, 근거과세의 기본이 되는 기장기재가 선행적으로 이루어지기 위한 정책적 유인책이 추진되어야 한다. 장부에 대한 인정범위를 납세자 입장에서 광범위하게 인정하여야 하며, 단순히 장부의 일원화보다는 기장행위로부터 발생하는 비용 증가를 줄일 수 있는 대책이 추진되어야 한다. 또한 무기장자에 대한 벌칙과 세무행정 간의 정책방향도 일치하도록 개선하여야 한다. 무기장자에 대한 벌칙이 있음에도

불구하고, 기장하지 않는 이유는 무기장으로 인한 벌칙수준과 기장으로 인한 과표 노출과 그로 인한 세부담 증가의 비용을 고려할 때, 무기장의 혜택이 크기 때문이다. 그러므로 기장에 대한 유인제도와 벌칙은 기장으로 인한 과표 노출 정도, 세무조사 대상선정 기준 등과 같은 조세행정의 전반적인 방향과 일치되어야 할 필요가 있다.

세번째 논문에서는 국세행정에서 체납을 방지하기 위한 정책방향을 제시하였다. 1998년 기준으로 총체납액의 규모는 약 12조원인데, 이는 전체 내국세액의 24% 수준으로 매우 심각한 수준이다. 세목별로 체납형태가 매우 다양하며, 특히 양도소득세의 체납이 가장 심각하게 나타났다. 체납문제는 세수결손의 문제도 있지만, 성실납부자와 불성실납부자 간의 형평성 유지와 효율적인 국세행정체계를 구축하는 데 가장 시급한 장애요소이므로 중요한 정책과제라고 할 수 있다. 먼저 무신고 및 신고 무납부자가 비교적 많은 실정인데, 이는 가산세 및 체납자에 대한 행정자료의 공개 등을 통해 방지할 필요가 있다. 부실부과로 인한 체납은 과세적부심사제도를 적극적으로 활용할 필요가 있고, 조세불복에 따른 체납은 징수유예제도를 활용함으로써 체납수준을 낮출 수 있을 것이다. 체납액 중에서 결손처리되는 비중이 높은 실정인데, 고지유예제도의 도입을 검토해 볼 수 있다. 물론 이는 체납방지를 위한 근본적인 해결책은 아니며, 행정편의적인 수단으로 비판을 받을 여지가 있지만, 효율적인 국세행정 업무를 위해 고려해 볼 수도 있겠다. 양도소득세 부문에서의 체납액이 높은 실정이므로, 양도소득세를 신고납부제도로 운영함으로써 부분적으로 해결할 수 있겠다. 체납방지를 위한 보다 근본적인 해결책은 납세자가 자발적인 납부를 하도록 제도적으로 유인하는 것이다. 이를 위해 납세자별 정보체계를 효과적으로 구축하여 징수업무를 과학화하고, 세무조사 기능을 강화하여 납세자의 성실납부행위를 유도하여야 한다. 아울러 조세에 대한 납세자의 인식이 가장 중요한 요인인 바, 조세에 대한 인식을 높이고, 정부에 대한 불신을 없애기 위한 홍보 및 교육기능을 강화할 필요가 있다.

네번째 논문에서는 국세분야의 부조리를 방지하기 위한 정책방향을 제시하였다. 먼저 조세제도 측면에서는 소규모사업자를 위한 특례과세제도의 개편을 제시하였다. 또한 조세체계를 단순화하여 납세자와 세무공무원간의 대칭적인 정보관계를 유지하도록 하여야 할 것이다. 아울러 유흥업소의 경우는 높은 특별소비세율과 실질과세원칙에 따라 세무부조리가 상대적으로 높은 실정이다. 이의 해결을 위해 유흥업소 구분에

대한 대폭적인 정비가 필요한 실정이다. 조세행정측면에서의 정책방향은 신고납부제도 하에서 납세자의 자발적인 납세협력을 유도할 수 있는 행정체계를 구축해야 한다. 이를 위해 세무조사 기능을 강화하고 과학적이고 투명한 세정체계를 확립하여야 한다. 또한 조세관련 정보는 납세자들에게 완전하고 빠른 시일 내에 전달될 수 있는 체계를 확립하여야 한다.

다섯번째 논문에서는 지방세 분야의 부조리를 방지하기 위한 정책방향을 제시하였다. 현재 지방세는 대장과세로서 전산화되어 과거와 같은 비리는 재발할 가능성이 희박하다. 그러나 지방세 업무 고유의 성격으로 인해 발생하는 비리의 가능성은 여전히 남아 있으므로, 이러한 취약분야를 개선해 나가야 할 필요가 있다. 취약분야로는 고의 및 부주의로 인한 과세표준 누락, 과표이원화로 인한 비리, 중과세제도로 인한 비리, 비과세 감면관련 비리 등을 들 수 있다. 이러한 문제의 해결을 위해 과세표준이 정확히 산정될 수 있도록 여러 가지의 조직적인 검증장치가 필요하다. 또한 개인과 개인 간의 거래에 있어서는 과세표준을 과세시가표준액으로 일원화할 필요가 있다.

1 소규모 사업자를 위한 특례과세제도의 평가

현진권*

목 차

- I. 서론
- II. 소규모사업자를 위한 부가가치세제
- III. 소규모사업자를 위한 부가가치세제의
운영 추이
- IV. 소규모사업자를 위한 특례제도의 평가
- V. 소규모사업자를 위한 부가가치세제의
사회적 비용
- VI. 부가가치세 특례과세제도의 정부안 및
효과
- VII. 결 론

* 본원 연구위원

I. 서 론

부가가치세는 사업자가 창출하는 상품 혹은 서비스의 부가가치에 대해 일정세율을 적용하여 결정된다. 그러므로 개별 납세자는 상품 혹은 서비스를 생산하기 위해 투입된 요소에 대한 정확한 정보를 세무당국에 제공할 의무가 있다. 이러한 부가가치세제를 운영하기 위해서는 납세자들의 비용이 수반되게 된다. 이러한 비용을 납세비용(tax compliance cost) 혹은 규제비용(regulatory cost)이라고 하는데, 이러한 비용의 관점에서는 적은 비용으로 운영되는 세제가 바람직한 세제로 볼 수 있다.

소규모사업자의 경우에는 일반사업자에 비해 행정처리 능력이 떨어지므로, 가능하면 부가가치세를 납부하는 데 필요한 납세협력비용 혹은 규제비용이 낮도록 정책수단을 강구할 필요가 있다. 우리나라에서 소규모사업자를 위한 특례제도는 부가가치세가 처음으로 도입된 1977년부터 시행되어 현재에 이르고 있다. 소규모사업자를 위한 특례제도는 소규모사업자에게 편의를 제공하는 것으로 납세협력비용의 소득계층간 역진적 특성을 보완하기 위한 바람직한 정책이라고 할 수 있다¹⁾. 그러나 소규모사업자를 위한 부가가치세제는 여러 가지 부작용을 초래하여 전체 사회비용이 매우 높다는 비판이 지배적이다²⁾. 즉, 소규모사업자를 위한 부가가치세제가 소득종류간 세부담의 불공평성, 보편적인 탈세와 세무부조리, 과표 축소를 위한 의도적인 폐업, 소득계층간 수직적 형평의 저해 등의 사회비용을 야기하게 된다.

이러한 비판에도 불구하고, 소규모사업자를 위한 부가가치세제가 개선되지 못한 이유는 이 제도가 정치권의 논리에 의해 좌우되었기 때문이다. 즉 소규모사업자는 수적으로 다수에 해당하며, 정치권은 이러한 다수에 의한 투표행위에 민감하게 반응하기 때문이다. 세제가 정치·경제적인 측면에서 결정되는 요인을 부정할 수 없지만, 현재 소규모사업자를 위한 부가가치세제로 인해 야기되는 사회비용을 고려할 때, 정치권의 논리를 극복해야 할 시점인 것이다. 즉 우리나라 조세정책에서 가장 심각한 문제로

1) 소득계층별 납세비용 실증분석에 대한 고찰은 Cnossen(1994), Sandford(1995)를 대표적으로 들 수 있다.

2) 한 예로서 현진권(1998)을 들 수 있다.

제기되고 있는 소득종류간 세부담의 불공평성, 탈세 및 세무부조리 등에 대한 중요한 요인들 중의 하나가 이 제도이기 때문이다. 이제는 소규모사업자를 위한 부가가치세제를 운영함으로써 야기되는 사회비용을 정확히 밝혀야 할 필요가 있는 것이다. 즉, 소규모사업자를 위한 부가가치세제의 긍정적인 효과인 소규모사업자의 납세협력비용 감소와 부정적인 효과인 사회비용의 증가간의 균형된 시각을 통해 정책 개선안이 제시되어야 할 시점이다.

본 연구는 소규모사업자를 위한 부가가치세제의 운영 추이와 그에 따른 사회비용, 특례과세제도의 개편에 따른 효과 등을 보여주는 데 목적이 있다. 이상적으로는 사회비용을 정확히 추정하여 제시하여야 하나, 이 분야에서 공개된 자료가 극히 한정되어 지수화된 분석을 시도하기에는 한계가 있다. 이러한 분석을 위한 전단계로서 소규모사업자를 위한 부가가치세제의 운영 추이와 특성을 논의하고, 이에 따른 사회비용을 개념적으로 접근하고 개편에 따른 효과를 개략적으로 살펴본다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ절에서는 소규모사업자를 위한 부가가치세제에 대해 설명하고, 제Ⅲ절에서는 이 제도의 운영 추이를 시계열 자료를 사용하여 파악한다. 제Ⅳ절에서는 이 제도를 여러 가지 측면에서 평가하고, 제Ⅴ절에서는 이 제도로 인해 야기되는 사회비용을 규명한다. 제Ⅵ절에서는 현재 정부가 추진하고 있는 부가가치세 특례과세제도의 개편방안을 설명하고 동 개편시 나타나는 세수효과를 보여준다. 제Ⅶ절에서는 본 연구를 요약하고 마무리 짓는다.

II. 소규모사업자를 위한 부가가치세제

1. 소규모사업자를 위한 특례제도

소규모사업자에 대한 정의는 여러 가지 측면에서 접근할 수 있지만 우리나라에서는 연간 매출액 규모를 사용한다. 부가가치세가 도입된 1977년에는 소규모사업자를 위한 특례제도로써 과세특례제도를 두었으며, 연간 매출액이 1,200만원 미만인 사업

자에 대해 적용하였다. 과세특례제도의 적용을 받는 소규모사업자를 규정하는 기준금액인 매출액은 대체로 상향조정되어 1995년까지 운영되었다. 1996년에는 소규모사업자를 위한 특례제도가 대폭 개정되어, 소규모사업자를 두 가지 그룹으로 나누게 되었다. 즉 연간 매출액이 4,800만원 미만인 소규모사업자와 연간 매출액 4,800만원에서 1억 5천만원 미만에 해당하는 사업자로 구분하여 특례제도를 운영하였다. 전자는 기존의 과세특례제도를 적용하고, 후자는 간이과세제도라는 새로운 규정을 적용하였다.

과세특례자에게는 매출액에 2%의 세율을 적용하여 부가가치세 납세액을 결정하였다. 일반과세자의 경우는 매출액과 매입액의 차이인 부가가치에서 10%의 부가가치세율이 적용되어 납세액이 결정된다. 그러므로 과세특례자는 각 사업자의 부가가치를 각자 계산할 필요가 없이 이들 계층의 연간 매출액 대비 부가가치율을 모두 20%로 간주하여 적용하였다. 과세특례자도 업종 혹은 개인 능력별로 서로 다른 부가가치율을 가지고 있으나, 과세특례자의 실제 부가가치율보다 낮은 20%의 부가가치율을 적용함으로써 간소하면서도 조세저항이 없는 제도를 운영할 수 있게 되었다.

간이과세자는 매출액 대비 부가가치율을 업종별로 구분하여 다르게 규정하고 있다³⁾. 과세특례자는 업종에 관계없이 모두 20%로 규정하고, 일반과세자는 각자의 부가가치율을 계산하는 반면, 간이과세자는 업종별로만 달리 규정하고, 같은 업종에 있는 사업자는 모두 같은 부가가치율이 적용된다. 그러므로 간이과세제도는 사업자의 부가가치세 납세액을 산정하는 정확도에 있어서 과세특례자와 일반과세자의 중간수준에 있다고 할 수 있다.

소규모사업자의 범주에 속할 때, 가지게 되는 또 하나의 이점은 세금계산서를 발급할 의무가 없다는 것이다. 일반사업자는 상품 혹은 서비스를 사업자에게 판매할 때 반드시 세금계산서를 발급하여야 하므로, 일반사업자의 매출액을 쉽게 파악할 수 있다. 소규모사업자는 세금계산서를 발급하지 않아도 되므로, 행정적으로 편익을 가지지만 이러한 특례로 인해 탈세를 야기하게 한 요인으로 작용하게 되었다⁴⁾.

3) 간이과세는 광업·제조·도매·부동산·매매업을 제외한 개인사업자에게 적용되고 있다. 제외되고 있는 업종들에 대해서는 세부담 형평성을 유지하기 위해 일반과세방식에 의해 계산한 세액이 간이과세에 의한 세액을 초과하지 않도록 하고 있다.

4) 세금계산서를 중심으로 일어나는 탈세에 대한 자세한 내용은 장춘(1997)에서 종합적으로 설명하고 있다.

2. 특례제도의 필요성

부가가치세제는 모든 납세자들에게 똑같이 적용되는 것이 이상적이나, 소규모사업자의 경우에는 여러 가지 혜택을 받고 있다. 정확한 세부담을 계산하기 위해서는 세금계산서 등의 관련 서류를 모두 보유하여야 하고, 해당 세법을 적용하기 위해 많은 시간을 소비해야 한다고 할 수 있다. 이러한 간접적인 비용을 줄이기 위해 소규모사업자 계층에만 세제를 간소하게 적용하는 것은 이들 계층에게 조세편의를 제공하기 위함이다.

소규모사업자들에게 부가가치세를 적용함에 있어서 혜택을 주는 이유는 조세관련 지식 및 전문인력 등의 부족으로 인해 소규모사업자가 지불하는 납세비용이 일반납세자에 비해 상대적으로 높은 역진적 특징을 보이기 때문이다⁵⁾. 일반납세자에 비해 영세사업자들의 납세비용이 상대적으로 높기 때문에 이들 계층을 배려하기 위한 정책수단은 대부분의 국가들에서 사용되고 있다. 부가가치세제에서 영세사업자들을 배려하기 위한 정책수단으로는 등록의무의 면제, 세부담의 완화, 행정절차 간소화의 세 가지로 크게 나눌 수 있다⁶⁾. 우리나라에서 영세사업자를 위해 사용하는 정책수단은 세부담 완화와 행정절차의 간소화이다.

5) 우리나라에서 영세사업자의 납세비용에 대한 실증연구 결과는 없다. 외국의 경우 이러한 실증연구가 활발하며, 특례제도의 도입시 대부분의 결과는 규모가 작은 영세사업체일수록 매출액 대비 납세비용이 낮게 나타난다.

6) 각 국별로 소규모사업자를 위한 정책적 배려에 대한 자세한 사항은 OECD(1994)에서 자세히 보여준다.

Ⅲ. 소규모사업자를 위한 부가가치세제의 운영 추이

1. 대상인원의 분포 및 세수기여도

<표 1-1>은 부가가치세 신고인원 수와 총세액을 신고자 종류별로 구분하여 그 비중을 보여준다⁷⁾. 부가가치세 신고인원을 신고자 종류별로 살펴보면, 전체 신고자 중에서 법인이 차지하는 비중이 1983년에 3.2%에서 매년 증가하여 1997년에는 6.6%로 나타났다. 이들 법인이 납세하는 세수 크기를 전체 세수와 비교해 볼 때, 1983년에 78.5%에서 조금씩 변화를 보이거나 대체로 증가하는 추세를 보여, 1997년에는 82.1%를 나타내고 있다. 그러므로 법인이 신고인원 측면에서는 6% 정도를 차지하고 있으나, 전체 세수에서 차지하는 비중은 82% 정도로 매우 높은 비중을 보여줌을 알 수 있다. 개인 일반과세자의 신고인원의 경우는 매년 증가하여 1995년에는 전체의 43.7%에 이르렀으나, 1996년 간이과세제도를 도입함에 따라 일부가 간이과세자로 전환되어 비중이 감소하여 1997년에는 전체의 34.3%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 그러나 세수에서 차지하는 비중을 보면 증가 혹은 감소하는 변화를 보이다가 1995년에는 19%를 차지하였고, 간이과세의 도입 후인 1997년에는 16.2%로 다소 수준이 낮아졌다. 소액부징수자를 포함한 과세특례자의 경우, 신고인원으로 볼 때 1983년에 전체의 75.2%를 차지하다가, 매년 감소하여 1997년에는 42.4%가 되었다. 그러나 이들 계층이 부담하는 세수가 전체 세수에서 차지하는 비중은 1983년에 5.1%를 보이다가, 매년 감소하여 1997년에는 0.4%의 수준에 불과한 실정이다.

7) 부가가치세가 도입된 이후 1995년까지는 과세특례제도에 변화가 없어 시계열적 검토가 가능하나, 1996년에는 간이과세제도가 도입되어 이전의 제도와는 시계열적으로 비교가 어렵다.

<표 1-1> 부가가치세 신고인원 및 세액의 분포

(단위: %)

	신고인원				세액			
	법인	개인일반	간이	과세특례	법인	개인일반	간이	과세특례
1983	3.2	21.5	-	75.2	78.5	16.4	-	5.1
1984	3.3	23.0	-	73.6	77.9	17.3	-	4.8
1985	3.4	24.4	-	72.1	78.1	17.4	-	4.5
1986	3.5	25.7	-	70.7	77.4	18.5	-	4.1
1987	3.7	27.3	-	68.9	76.7	19.8	-	3.6
1988	4.1	27.9	-	68.1	76.9	20.1	-	3.1
1989	4.2	28.3	-	67.5	79.3	18.0	-	2.7
1990	4.4	30.0	-	65.5	81.4	16.4	-	2.2
1991	4.8	31.5	-	63.7	80.5	17.5	-	2.0
1992	5.1	32.0	-	62.9	79.4	18.7	-	1.9
1993	5.2	34.6	-	60.2	80.9	17.2	-	1.9
1994	5.6	39.1	-	55.3	81.0	17.5	-	1.6
1995	5.9	43.7	-	50.4	80.1	19.0	-	0.9
1996	6.6	35.9	10.6	46.9	80.5	18.6	1.0 ¹⁾	0.4
1997	6.6	34.3	16.7	42.4	82.1	16.2	1.3	0.4

주: 1. 신고인원은 2기 확정신고 인원.

2. 세액은 납부세액에서 환급세액을 차감한 금액이며, 1기, 2기 합계 기준임.

3. 과세특례자에는 소액부징수자 포함.

1) 1996년도 2기 확정신고 기준.

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

부가가치세수의 특징을 보면 법인이 전체 납세인원에서 차지하는 비중은 약 6% 정도로 낮으나, 전체 부가가치세수에서 차지하는 비중은 약 82%로 대부분을 차지하고 있다. 반면 과세특례자와 간이과세자는 전체 납세인원의 60% 가량을 차지하고 있으나, 전체 세수에서 차지하는 비중은 1.7%에 불과하여 세수기여도는 매우 낮음을 알 수 있다.

<표 1-2>는 간이과세제도가 도입된 후인 1997년의 부가가치세 신고인원과 세액분포를 보여준다. 전체 부가가치세 신고인원은 총 293만명으로, 이 중 법인이 6.6%, 개인

일반이 34.3%, 간이과세자가 16.7%, 소액부징수자를 포함한 과세특례자가 42.4%를 차지한다. 과세특례자 중에서 소액부징수자가 36.9%를 차지하여, 소액부징수자를 제외한 과세특례자는 5.5% 수준임을 알 수 있다. 그러므로 과세특례제도에서 소액부징수자가 높은 비중을 차지하고, 소액부징수자를 제외한 과세특례자는 매우 낮음을 알 수 있다. 간이과세제도를 도입하기 이전인 1995년과 비교하여 보면 개인 일반과세자의 일부와 과세특례자의 일부가 간이과세자로 전환되었음을 알 수 있다.

1997년을 기준으로 전체 부가가치세수에서 차지하는 비중을 살펴보면, 법인이 전체 세수의 82.1%를, 일반과세자가 16.2%, 간이과세자가 1.3%, 과세특례자가 0.4%를 차지하고 있다. 간이과세자가 전체 납세인원의 16% 정도를 차지함에도 불구하고, 세수에서 차지하는 비중은 1%를 약간 상회하여 그 수준이 낮음을 알 수 있다.

<표 1-2> 1997년도 부가가치세 신고인원 및 세액분포

(단위: 명, %, 억원)

	신고인원	세 액		
		점유비		점유비
법 인	192,333	6.6	159,125	82.1
개 인 일 반	1,004,852	34.3	31,315	16.2
간 이 과 세	490,034	16.7	2,554	1.3
과 세 특 례	1,242,897	42.4	845	0.4
(소액부징수자)	(1,080,881)	(36.9)	-	-
합 계	2,930,116	100.0	193,839	100.0

주: 1. 세액은 부가가치세 1기 및 2기 확정신고 합계기준.

2. 신고인원은 2기 확정신고 인원.

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 1998.

2. 지역별 분포

<표 1-3>은 1997년도의 부가가치세 신고인원 종류에 따른 지역별 분포를 보여준다. 과세특례대상 신고인원을 살펴보면, 광역시에 소재를 둔 과세특례 대상인원이 전

체 과세특례 대상인원의 약 50% 수준임을 보여준다. 또한 서울시에 소재를 둔 과세특례 대상인원이 전체의 약 25%로, 서울이 차지하는 비중이 높음을 알 수 있다. 과세특례 대상의 반 이상을 차지하는 소액부징수자의 상한금액은 연간 매출액 2,400만원, 과세특례자의 상한금액은 4,800만원임을 감안할 때, 전국 과세특례대상 사업자의 25%가 서울에 집중된 것은 경제력 집중도에 비추어 당연한 결과라고 하겠다.

<표 1-3> 부가가치세 납부자의 지역별 분포(1997)

(단위: %)

	법인	일반	간이	특례
서울	36.6	30.5	26.7	24.9
부산	7.2	9.3	10.8	7.7
대구	4.2	6.4	6.4	4.9
인천	4.5	4.6	4.2	3.7
광주	2.8	2.7	2.3	3.4
대전	2.6	2.7	3.2	3.1
울산	1.6	1.8	2.9	1.4
광역시 계	59.6	58.1	56.4	49.2
경기	15.3	16.8	16.5	13.8
강원	2.3	2.5	3.7	4.2
충북	2.8	2.7	2.6	3.7
충남	3.0	3.0	2.0	5.1
전북	3.1	3.2	2.6	5.4
전남	3.5	2.9	2.1	5.9
경북	4.2	4.2	5.3	5.6
경남	5.3	5.8	6.6	6.0
제주	0.9	0.9	2.2	1.1
도 계	40.4	41.9	43.6	50.8

주: 부가가치세 1기 및 2기 확정신고 인원 합계 기준임.

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 1998.

간이과세 대상자는 광역시에 소재한 사업자가 전체 간이과세대상자의 약 56%로, 과세특례 대상자보다 7% 정도 많다. 또한 서울에 소재한 간이과세 대상자는 약 27%로 과세특례 대상자의 25%보다 높은 분포를 보여준다. 간이과세 대상자의 대도시 집중도는 과세특례 대상자보다 높게 나타났으며, 이는 과세특례 대상자의 분포와 비교할 때 높게 나타나는 것이 당연하다. 그러나 과세특례 대상자가 대도시, 특히 서울에 집중된 특징을 보여주듯이, 간이과세 대상도 서울 및 대도시에 집중된 특성을 보여준다.

3. 업태별 분포

<표 1-4>는 과세특례자와 간이과세자의 업태별 분포형태를 보여주고 있다. 과세특례자의 경우, 인원면에서는 부동산임대업, 소매업, 음식업 순으로 높은 비중을 보여주고 있는데 가장 높은 부동산임대업이 25.7% 수준이다. 세액면에서는 부동산임대업

<표 1-4> 부가가치세 업태별 간이과세자 및 과세특례자(1997)

(단위: %)

업 태	간이과세자		과세특례자	
	인원	세액	인원	세액
제 조 업	0.8	0.4	2.3	1.5
소 매 업	36.6	24.9	21.7	31.9
건 설 업	0.4	0.2	0.2	0.2
음 식 업	41.0	50.1	19.5	34.3
숙 박 업	2.5	4.0	0.9	1.5
운수·창고·통신업	0.5	0.4	14.4	0.6
부 동 산 임 대 업	4.9	9.2	25.7	19.2
대리·중개·도급업	1.2	0.7	2.4	1.1
기 타 서 비 스 업	12.2	10.0	12.8	9.7

주: 과세특례자의 인원에는 소액부징수자 포함, 납부세액에는 소액부징수 불포함.

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 1998.

이 19.2%로 음식업 34.3%, 소매업 31.9%에 이어 상대적으로 낮은 수준으로 나타났으며, 세 가지 업태가 전체의 3분의 2 정도를 차지하고 있다.

반면 간이과세자의 경우, 음식업이 41%로 매우 높은 비중을 차지하고 있으며, 세수에서 차지하는 비중도 50.1%로 절반을 차지하고 있다. 그 다음으로 소매업이 인원면에서 36.6%, 세수에서는 24.9%를 차지하고 있다. 음식업과 소매업이 전체 간이과세자의 4분의 3 정도를 차지하여 두 업태에 집중되어 있음을 알 수 있다. 특히 1996년도에는 소매업의 인원비중이 41.7%였던 것이 1997년에는 36.6%로 낮아져 소매업의 일부가 음식업 등으로 이전하였음을 알 수 있다.

IV. 소규모사업자를 위한 특례제도의 평가

1. 소규모사업자를 위한 제도와 정치적 활용

소규모사업자를 위한 특례제도는 소규모사업자들에게 경제 및 행정적으로 이윤을 가져다주므로, 소규모사업자의 입장에서는 가능하면 이러한 혜택을 유지하려고 할 것이다. 또한 정치·경제적인 측면에서 볼 때, 소규모사업자는 비교적 인원수가 많고 일반사업자와 같이 한표의 투표를 행사할 수 있기 때문에 정치집단의 입장에서는 소규모사업자들의 이해를 가능한 한 충족시키려고 할 것이다. 이처럼 두 집단의 이해관계는 일치하므로, 소규모사업자에 대한 특례제도는 대상범위가 확장될 수밖에 없을 것이다.

<표 1-5>는 부가가치세제를 시행한 1977년 이후부터 현재까지 과세특례제도 규정의 적용을 받는 소규모사업자의 범위가 정치일정과 맞추어 어떻게 확대되었는가를 보여준다. 부가가치세 도입 이후 현재까지 과세특례제도의 대상범위에 대한 정책은 모두 세 차례 변경되었는데, 모두 상향조정되었다. 문제는 정책이 변경된 시점이 정치일정과 모두 밀접한 관계를 가지고 있다는 데 있다. 즉, 중요한 국민투표가 있을 시기와 맞추어, 과세특례 대상범위를 확대한 것이다. 이는 소규모사업자를 위한 부가가치

세제가 정치적인 이해관계에 의해 결정되었다는 것을 명확하게 보여준다.

<표 1-5> 과세특례제도 상한금액의 변천

(단위: 만원)

시행연도	상한금액	정치일정
1977	1,200	
1979	2,400	1978년 12월 : 제10대 국회의원 선거
1988	3,600	1987년 12월 : 제13대 대통령 선거 1988년 4월 : 제13대 국회의원 선거
1996	4,800	1996년 4월 : 제15대 국회의원 선거

2. 소득세 회피의 수단

개인사업자의 부가가치세 부담은 소득세 부담과 밀접한 관계를 가지고 있다. 즉, 개인사업자의 연간 매출액을 기준으로 부가가치세가 부과되고, 또한 매출액을 기준으로 소득세 부담이 결정되기 때문에 사업자 입장에서는 부가가치세와 소득세는 같은 과세기반에 부과되는 두 가지 다른 형태의 세목으로 볼 수 있다.

개인사업자의 실제 매출액을 세무행정을 통해 정확히 산출하기에는 한계가 있으므로, 개인사업자 입장에서는 매출액을 가능한 한 적게 신고하려고 할 것이다. 특히 과세특례대상 한계액이 4,800만원이므로, 사업자 입장에서는 과세특례대상이 될 경우에는 소득세 부담도 동시에 낮출 수 있는 제도적 연계성이 있다. 1996년의 경우 4인 가족을 가진 사업자의 종합소득세 면세점은 연간소득 460만원으로 나타났다. 국세청에서 발표하는 매출액 대비 소득을 나타내는 표준소득률의 평균치는 약 10%를 보여주므로, 과세특례 대상이 되는 연간소득은 평균적으로 480만원이 됨을 알 수 있다. 그러므로 현재의 부가가치세제와 소득세제와의 연계성을 살펴보면, 과세특례 대상자가 되면 종합소득세를 쉽게 회피할 수 있는 제도적 유인책을 가지고 있다고 할 수 있다.

3. 행정노력의 평가

부가가치세의 과세유형은 연간 매출액을 기준으로 결정되기 때문에 같은 사업자라고 해도 과세유형이 매년 변할 수 있다. 특히 소규모사업자의 경우에는 과세특례제도가 매출액을 과소보고함으로써 과세특례 및 간이과세제도에 안주하려는 제도적 유인책으로 작용하고 있다. 그러므로 조세행정력을 통해 정확한 매출액을 파악할 필요가 있다. 정확한 매출액을 행정력을 통해 파악하는 것에는 한계가 있지만, 조세행정을 통한 과표양성화가 정책수단으로 많이 사용되었다.

<표 1-6>은 1993~1995년간 부가가치세 대상 납세자의 과세유형별 변화 추세를 보여준다⁸⁾. 전년도에 과세특례대상자인 사업자가 다음 해에 일반과세로 바뀐 비중을 살펴보면, 1993년에 전체 과세특례자의 3.49%이던 비율이 5.37%, 6.64%로 매년 증가하였다. 반면 전년도에 일반과세자인 사업자가 다음해에 과세특례대상자로 분류된 비율을 전체 일반과세자 대비로 살펴보면, 1993년 0.27%에서 0.09%, 0.03%로 매년 감소함을 알 수 있다. 많은 소규모사업자들이 매출액을 과소보고하여 과세특례대상자로 안주하고 있는 현실을 고려할 때, 과세특례자에서 일반과세자로 전환하는 비율의 절대치가 적절한 것인가에 대한 판단은 할 수 없으나, 매년 증가하는 추세를 볼 때 바람직하다고 할 수 있다.

<표 1-7>은 간이과세제도가 도입된 1996년과 1997년 동안의 과세유형별 전환실태를 보여준다. 1996년의 경우는 간이과세제도가 도입됨으로써 기존의 일반과세자 중의 26.32%가 간이과세자로 분류되었다. 또한 일반과세자의 16.98%가 과세특례자로 전환하여, 전년도에 비해 매우 높은 비중을 보여준다. 과세특례대상에서 일반과세로 전환하는 비율은 12.86%로 역시 전년도에 비해 매우 높은 수준이다. 그러므로 과세특례에서 일반과세로 전환하는 비중이 높은 만큼, 일반과세에서 과세특례로 전환하는 비중도 높아 결과적으로 인원 수 측면에서 비슷한 수준을 보여준다. 1997년의 경우 과세특례자에서 간이과세 및 일반과세로 전환한 비중이 5.74%, 1.57%를 보여주어 간이과세제도가 도입되기 전의 수준보다 높은 결과를 나타내었다. 반면 간이과세와 일반과

8) 이 자료는 공개된 자료가 아니라, 국세청 내부자료이며, 최근의 통계치는 구할 수 없었다. 그러나 행정노력을 평가하는 데에 유용한 자료로 충분히 활용할 수 있다.

세에서 과세특례로 전환한 비율은 2.34%, 1.67%로 1996년 이전의 수준보다는 높음을 알 수 있다. 그러므로 간이과세제도가 도입된 이후에는 과세특례대상자에서 간이과세 혹은 일반과세자로 전환하는 비율도 높지만, 반대로 일반과세 혹은 간이과세자에서 과세특례자로 전환하는 비율도 높게 나타난다.

<표 1-6> 과세유형별 전환 실태(1993~1995)

(단위: 명, %)

	(t-1) 시점의 유형	t시점의 유형			
		과특		일반	
		인원수	비율	인원수	비율
1993	과특	-	-	47,386	3.49
	일반	2,074	0.27	-	-
1994	과특	-	-	70,975	5.37
	일반	863	0.09	-	-
1995	과특	-	-	84,547	6.64
	일반	357	0.03	-	-

주: 비율은 과세유형 변경전 과세유형별 t시점의 전체 납세자 수 대비임.
자료: 국세청 내부자료.

<표 1-7> 과세유형별 전환 실태(1996~1997)

(단위: 명, %)

	(t-1) 시점의 유형	t시점의 유형					
		과특		간이		일반	
		인원수	비율	인원수	비율	인원수	비율
1996	과특	-	-	74,399	6.15	155,662	12.86
	간이	-	-	-	-	-	-
	일반	157,387	16.98	216,116	23.32	-	-
1997	과특	-	-	71,397	5.74	19,575	1.57
	간이	11,454	2.34	-	-	19,067	3.89
	일반	16,755	1.67	21,444	2.13	-	-

주: 비율은 과세유형 변경전 과세유형별 t시점의 전체 납세자 수 대비임.
자료: 국세청 내부자료.

이상의 추세를 살펴볼 때, 과표양성화를 위한 세정 강화의 노력은 1996년 간이과세 제도가 도입되기 전에는 유효하게 작용하였다고 볼 수 있다. 많은 과세특례대상자가 연간 매출액을 과소보고하고 있다는 일반적인 인식을 바탕으로 할 때, 과세특례에서 일반과세로 전환하는 수준이 낮다고 할 수 있으나, 매년 증가하는 현상은 세무행정이 유효하게 작용하였다고 할 수 있다. 그러나 간이과세제도가 도입된 이후에는 과세유형별로 전환하는 형태가 매우 다양하게 나타났다. 특히 일반과세 및 간이과세자가 과세특례자로 전환하는 비중이 높아지는 것은 과표양성화란 정책목표를 달성하는 데 바람직한 방향이라고 할 수 없다.

4. 수취세액공제제도의 효과

현행 부가가치세 정책에서는 간이과세자와 과세특례자들의 세금계산서를 수취할 유인을 주기 위해 세금계산서 수취세액공제제도를 시행하고 있다. 즉 간이과세자의 경우는 매입세액의 10~20%, 과세특례자의 경우는 매입세액의 10%에 대해 세금계산서 수취세액공제제도를 시행하고 있다. 그러나 이러한 제도는 간이과세자와 과세특례자로 하여금 세금계산서를 수취하게 하는 유인책으로 작용하지 못하고 있다. 이는 간이과세자와 과세특례자가 납부할 부가가치세 부담을 줄이기 위해 세금계산서를 정확히 수취하여 세액공제를 받으려고 하다가, 과소보고한 매출액이 노출될 위험이 있기 때문이다. 수취한 세금계산서를 바탕으로 실제 매출액이 포착되어 일반과세자로 전환될 경우에는 과세특례자일 경우보다 납부할 부가가치세액이 급격히 증가하게 되는 것이다. 그러므로 간이과세자와 과세특례자들로 하여금, 세금계산서를 수취하게 하는 유인책으로 만들어진 세금계산서 수취세액공제제도는 현재의 체계하에서는 효과가 미미하다는 것을 쉽게 예상할 수 있다.

<표 1-8>은 1990~1996년 동안의 과세특례자의 과세표준액과 신고매입액, 실제매입액을 서로 비교한 결과이다⁹⁾. 이 표를 통해 과세특례자가 매출액을 과소보고하고

9) 본 자료는 국세청 내부자료이므로 처음 공개되는 자료이다. 본 자료는 정책을 평가하는데 결정적인 기초자료이므로 매년 납세자들에게 공개되어야 할 중요한 공공정보 중의 하나이다.

있다는 사실과 세금계산서 수취세액공제제도가 효과가 없음을 알 수 있다. 과세특례자의 과세표준액이 실제보다 과소보고되고 있다는 사실은 과세표준액과 실제매입액을 비교해 보면 잘 파악할 수 있다. 과세특례자의 실제매입액이 신고하는 매출액보다 오히려 높은 결과를 1990년과 1991년에 보여준다. 이후 과세표준액의 보고 수준이 꾸준히 증가하여 실제매입액이 전체 과세표준액의 50% 수준까지 낮아지는 추세를 보인다. 과세특례자의 경우, 전체 매출액에서 실제 매입액 비중이 50%라는 것은 간이과세자의 부가가치율과 비교할 때 비교적 높은 수준이므로, 여전히 매출액을 과소보고하고 있다고 해석할 수 있다. 그러나 과소보고의 정도가 시간이 감에 따라 낮아지고 있음을 볼 때, 조세행정을 통한 과표양성화의 노력은 긍정적으로 평가할 수 있다.

<표 1-8> 과세특례자 세금계산서 수취 및 신고 실태

(단위: 억원, %)

	과세특례자 과표 (A)	과세특례자 신고매입액 (B)	과세특례자 실제매입액 (C)	C/A	B/C
1990	80,451	21,858	82,091	102.0	26.6
1991	89,426	21,887	102,392	114.5	21.4
1992	100,511	16,588	99,079	98.6	16.7
1993	113,766	15,681	105,317	92.6	14.9
1994(1기)	63,557	7,004	43,655	68.6	16.0
1994(2기)	64,215	9,164	43,104	67.1	21.3
1995	130,400	13,408	74,402	57.1	18.0
1996(1기)	69,152	4,000	35,372	51.2	11.3

자료: 국세청 내부자료.

V. 소규모사업자를 위한 부가가치세제의 사회적 비용

1. 탈세

소규모사업자를 위한 부가가치세제로 인해 야기되는 대표적인 사회적 비용으로 탈세를 들 수 있다. 우리나라에서 탈세는 심각한 문제이며, 그 규모도 매우 큰 것으로 여러 가지 연구결과에서 보여준다. 이러한 연구로 유일호(1998), 이철인(1998), 최영순(1997), 현진권과 나성린(1996) 등을 들 수 있으며, 이들 연구결과들은 사용한 가정과 자료에 따라 서로 상이하게 나타나고 있다. 그러나 일반적으로 우리나라의 탈세수준은 국제적으로 비교해도 높을 것이라는 의견이 지배적이며, Yoo and Hyun(1998)에서도 이를 잘 보여주고 있다. 여기에서는 소규모사업자를 위한 제도의 운영으로 인해 야기되는 정확한 탈세비용을 산정하는 데는 한계가 있으므로, 탈세의 유형을 중심으로 설명한다.

소규모사업자를 위한 특례제도로 인해 야기되는 탈세유형은 다음의 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 특례대상자들이 매출액을 과소보고함으로써 부가가치세를 탈루하는 것을 들 수 있다. 과세특례제도에서 소액부징수자의 상한액은 연간 매출액 기준 2,400만원이며, 과세특례대상자의 연간 매출액 상한선은 4,800만원으로 규정되어 있다. 그러나 영세사업자의 매출액은 일반적으로 과소보고되고 있고, 세무행정을 통하여 실제 매출액을 정확히 파악하는 데에도 한계가 있다.

우리나라 경제규모를 볼 때, 영세사업자라고 하여도 연간 매출액이 4,800만원 미만인 사업자의 비율은 그리 높지 않을 것으로 예측되나, 전체 부가가치세 대상인원의 50% 이상이 과세특례대상에 속하고, 이들이 부담하는 부가가치세 규모는 전체 부가가치세수의 1%도 되지 않는 실정이다. 과세특례제도에서 규정하고 있는 상한선인 2,400만원 및 4,800만원을 영세사업자의 실제 연간 매출액과 비교할 때, 전체 영세사업자의 어느 정도의 비율이 과세특례대상에 속할지는 알 수 없다. 그러나 일반적으로 통용되는 인식을 통해 판단해 볼 때, 과세특례대상자 수는 매우 많으며, 특히 대도

시에 50% 이상이 집중되어 있는 것은 현실과 괴리가 있다고 하겠다. 그러므로 과세특례대상자들의 과소보고된 매출액을 근거로 부가가치세가 부과되므로 탈세가 존재한다고 할 수 있다. 1996년에 도입된 간이과세제도 또한, 업종별로 부가가치율을 달리 규정하고 있지만, 부가가치에 대한 정확한 산출을 근거로 하는 일반과세와는 다르게 적용되므로, 부가가치세 탈루의 여지가 존재한다고 할 수 있다.

둘째, 부가가치세 일반과세자의 부가가치세 탈루를 들 수 있다. 일반과세자의 경우 매출액과 매입액의 차액을 통해 해당업체의 부가가치를 계산하고, 이러한 과정은 세금계산서를 통해 제도적으로 검증할 수 있다. 매출과 매입행위는 세금계산서를 통하여 상호대사가 가능하므로, 탈루를 방지할 수 있다는 장점을 부가가치세제는 가지고 있다. 그러므로 경제주체들간의 상거래를 파악할 수 있는 제도적 수단이 세금계산서이며, 이러한 요인 때문에 개별물품세에 비해 탈루가 적은 제도인 부가가치세제를 도입한 것으로 볼 수 있다. 그러나 현행의 과세특례대상자들은 세금계산서 발급의 의무가 없다. 이에 따라 일반과세자가 과세특례대상자를 통해 재화를 구입하였을 때, 세금계산서를 수취할 필요가 없으므로 쉽게 부가가치세를 회피할 수 있다. 또한 1996년에 도입된 간이과세제도에 의하면, 간이과세자도 세금계산서의 발급의무가 없으므로 과세특례자와 간이과세자는 모두 세금계산서를 발급할 필요가 없게 되었다. 1997년 기준으로 전체 부가가치세 대상인원 중에서 과세특례자와 간이과세자가 차지하는 비중이 각각 42.4%, 16.7%로 총 59.1%를 보여준다. 전체 부가가치세 대상인원 중에서 절반 이상이 세금계산서를 발급할 필요가 없는 현 제도하에서는 부가가치세제의 장점인 탈루를 방지할 수 있는 상호대사 효과를 기대할 수 없다. 그러므로 일반과세대상자도 과세특례자와 간이과세자와 상거래를 함으로써, 부가가치세의 탈루가 얼마든지 가능하다고 볼 수 있다.

셋째, 과세특례자와 개인일반과세자를 포함한 개인과세자들의 소득세 탈루를 들 수 있다. 현행 제도에 의하면, 과세특례대상의 한도액이 4,800만원이며, 1996년을 기준으로 4인 가족을 가진 사업자의 종합소득세 면세점이 연 460만원이다. 그러므로 과세특례대상자가 될 경우에는 국세청에서 사용하는 평균 표준소득률이 10%이므로, 연간소득이 종합소득세의 면세점 이하에 해당하게 된다. 이에 따라 과세특례대상자는 종합소득세를 제도적으로 회피할 수 있으므로, 과세특례 대상범주에 안주하려는 유인으로

작용하게 된다. 또한 개인 일반과세자의 경우도 매출액을 과소보고함으로써 종합소득세를 쉽게 탈루할 수 있게 된다.

우리나라에서 이러한 탈세규모 산정을 위한 연구는 자료의 부족과 방법론상의 문제로 말미암아 극히 미진한 실정이다. 그러나 현진권(1998)에 의하면 전체 부가가치세 징수액 대비 탈세비율을 17.66%로 추정한 바 있고, 소득세의 경우는 유일호(1998)에서는 8.7~11.3%, 최영순(1997)의 경우는 26.7~38.7%로 추정하여 탈세규모가 상당한 것을 알 수 있다.

2. 세무부조리

세무부조리는 탈세와 밀접한 관계를 가진다. 과표양성화가 제대로 되어 있지 않은 환경에서 소규모사업자를 위한 특례제도로 인해 탈세가 보편화되어 있다. 보편화된 탈세현실에 대해 세무공무원도 잘 인지하고 있으므로, 납세자는 세무공무원에 대해 떳떳하지 못한 위치에 있다. 즉 개별 납세자를 조사하게 되면, 거의 대부분 탈세가 발각되므로 납세자는 이러한 위험을 회피하기 위한 비용을 지불하게 되는 것이다. 이러한 행위는 비도덕적인 세무공무원의 자발적인 행위에 의해 이루어지는 것이 아니고, 납세자가 탈세 비용으로 지불하므로 문제가 심각하다.

<표 1-9> 금품수수 유형별 세무부조리 현황(1998년)

(단위: 명, %)

금품수수 유형	징계인원	비율
신고·명절·휴가시 인사 명목	57	49.6
각종 세무조사 선처 명목	45	39.1
과세자료처리 선처 명목	13	11.3
계	115	100.0

자료: 이주석(1999).

<표 1-9>는 1998년 한 해 동안 적발된 세무부조리의 유형을 보여준다. 발각된 전

체 세무부조리 중에서 인사명목이 전체의 50%를 차지하는 것을 볼 수 있다. 인사명목이란 일회성 사건에 대한 탈세의 대가가 아니고, 납세자가 세무공무원과 지속적인 관계를 유지하기 위한 비용인 것이다. 이 결과를 통해 알 수 있듯이 납세자와 세무공무원과의 세무부조리는 보편적인 탈세와 함께 사건 중심적인 것이 아닌, 지속적인 관계에 의해 계속적으로 이루어지고 있음을 유추할 수 있다.

3. 매출액 축소의 수단으로 폐업 활용

행정노력으로 소규모사업자의 매출액을 정확히 파악하는 데는 한계가 있다. 현재 세무행정에서 사용하는 가장 대표적인 매출액 산정방식으로 전년대비 증가율을 들 수 있다. 해당 업종의 평균 성장률을 통해서 개별 사업자의 매출액을 결정하는 방법으로 가장 보편적으로 사용되고 있다.

세무행정에서 전년대비 증가율을 개별 소규모사업자의 매출액을 산정하는 데 가장 중요한 수단으로 사용하는 환경하에서는 개별 사업자는 일정기간 동안은 이러한 방식을 따를 것이다. 그러나 소규모사업자 범주를 벗어나는 한계금액에 도달했을 때는 두 가지 선택에 직면할 것이다. 즉 소규모사업자로서의 혜택을 포기하고 계속적으로 사업을 하든지, 아니면 폐업을 하고 새로운 사업자로 등록하여 낮은 매출액부터 다시 시작하도록 하는 것이다. 소규모사업자가 일정기간 사업을 한 후, 폐업을 하는 행위는 일반적으로 많이 알려진 사실이다. 물론 조세행정이 완전하면 이러한 행위를 막을 수도 있지만, 현재의 조세행정력으로는 이러한 행위를 근절하는 것은 매우 힘들다. 이러한 행위를 행정력으로 막는 것보다는 제도 개선을 통해 막는 것이 더욱 효과적이며, 효율적일 것이다. 그러므로 소규모사업자를 위한 특례제도는 일부 소규모사업자들로 하여금 주기적으로 폐업을 하도록 하는 유인책으로 작용하고 있다¹⁰⁾.

<표 1-10>은 부가가치세 대상유형별로 신규사업자 대비 폐업사업자의 비율을 연도별로 보여준다. 과세특례 대상자의 폐업자 비율이 다른 사업자 유형보다 훨씬 높은 것을 알 수 있다. 과세특례 대상자는 소규모사업자이므로, 상대적으로 큰 규모의 사업

10) 과세특례대상자의 의도적인 폐업행위는 잘 알려진 사실로서, '모자 바꾸어 쓴다'는 말로 통용되고 있다.

자보다 위험도가 높으므로 폐업 확률이 높은 것은 사실이다. 그러나 표에서 보여주는 과세특례대상자의 높은 폐업비율은 순수한 폐업비율과 매출액 축소를 위한 의도적인 폐업비율을 모두 포함한다고 할 수 있다. 두 가지 비율을 정확히 구분하여 파악하는 것은 현재의 자료로는 한계가 있으나, 의도적인 폐업비율이 과세특례대상자들에게 상당히 높을 것으로 예상된다.

특례제도로 인한 소규모사업자의 폐업행위는 매출액 규모별 소규모사업자의 분포를 통해서 더욱 자명해진다. <표 1-11>은 과세특례대상자의 매출액 규모별 분포를

<표 1-10> 신규사업자 대비 폐업자 비율의 비교

(단위: %)

	법인	일반	간이	과특
1993	44.6	53.7	-	75.3
1994	30.9	61.8	-	72.3
1995	30.4	57.9	-	79.8
1996	27.8	67.9	44.4	88.7
1997	28.4	52.4	29.6	63.6

<표 1-11> 과세특례자의 과세표준 계급별 분포(1997년도 1기)

(단위: 만원, %)

	1800 미만	1800~3000	3000 이상	계
농·수·임·어업	0.0	0.0	0.0	0.0
제조	2.6	0.0	0.0	2.6
전기·가스·수도	0.0	0.0	0.0	0.0
소매	22.3	0.8	0.2	23.4
건설	0.2	0.0	0.0	0.2
음식	20.4	0.6	0.2	21.3
숙박	1.0	0.0	0.0	1.0
운수·창고·통신	14.5	0.0	0.0	14.5
부동산임대업	21.2	0.4	0.0	21.7
대리·중개·도급	2.4	0.0	0.0	2.4
기타서비스	12.8	0.2	0.0	13.0
계	97.4	2.1	0.5	100.0

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 1998.

보여준다. 과세특례대상자의 기준이 6개월 기준으로 2,400만원이며, 이 한계구간에 있는 사업자의 폐업행위가 가장 활발하게 일어날 것을 쉽게 예상할 수 있다. 표에 의하면, 1,800~3,000만원에 해당하는 사업자가 전체의 2.1%만을 차지하고 있고, 대부분의 사업자는 1,800만원 미만의 매출액을 가진 것으로 나타났다. 업종별로 살펴보면, 소매, 음식, 부동산임대업이 전체 과세특례대상자에서 가장 높은 수준을 보여주어 이러한 폐업행위가 가장 활발함을 유추할 수 있다.

<표 1-12>는 간이과세자의 매출액 규모별 분포를 보여준다. 한계구간에 있는 3,000~7,500만원 그룹이 전체 간이과세자의 15.2%를 차지하여 대부분 3,000만원 미만에 속하는 것을 쉽게 알 수 있다. 그러므로 간이과세대상자의 경우도 과세특례 대상자와 같은 유형을 보여주는 것으로 예상할 수 있다. 업종별로 살펴보면 소매업과 음식업이 전체의 70% 이상을 차지하여 이 업종에 집중되어 있음을 알 수 있다.

<표 1-12> 간이과세자의 과세표준 계급별 분포(1997년도 1기)

(단위: 만원, %)

	3000 미만	3000~7500	7500 이상	계
농·수·임·어업	0.0	0.0	0.0	0.0
제조	0.6	0.1	0.0	0.8
전기·가스·수도	0.0	0.0	0.0	0.0
소매	20.6	8.8	0.9	38.9
건설	0.3	0.0	0.0	0.4
음식	28.2	4.3	0.5	37.5
숙박	1.7	0.4	0.0	2.7
운수·창고·통신	0.4	0.0	0.0	0.5
부동산임대업	3.3	0.9	0.0	5.7
대리·중개·도급	1.1	0.0	0.0	1.2
기타서비스	10.5	0.6	0.0	12.2
계	66.7	15.2	1.6	100.0

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 1998.

VI. 부가가치세 특례과세제도의 정부안 및 효과

1. 부가가치세 특례과세제도의 개편 내용

우리나라의 탈세문제가 심각하게 야기된 것은 여러 가지 원인이 있으나 제도적인 측면에서는 특례과세제도를 대표적인 예로 들 수 있다. 부가가치세 특례제도는 기장 및 회계처리 능력이 미숙한 영세사업자의 세금계산서 교부의무를 면제하고 세액계산의 편의를 제공하기 위하여 도입된 제도이나 일부 고소득 사업자로 하여금 과세특례 사업자로 안주하게끔 하는 유인장치로 작용하여 탈세문제를 야기하고 있다.

이에 대하여 1999년 1월 1일부터 고소득 전문자영업자인 변호사, 공인회계사 등에 대하여 부가가치세를 과세하는 등 음성·탈루소득에 대한 세정을 강화하여 오고 있다. 결국 부가가치세 특례제도의 비현실성과 동 제도를 악용한 일반 및 과세특례자들의 탈세문제의 시정을 요구하는 각계각층의 요구와 조세정의의 실현, 세부담의 형평성 제고를 위하여 부가가치세 특례과세제도를 개편하기 위한 방안을 정부는 제시하기에 이르렀다. 이는 지난 8월 15일 대통령 발표 국정과제 중 소득분배 개선을 위한 세제개혁 후속조치의 일부로서 제시된 것이다. 또한 국민연금의 확대 시행에 따른 근로자와 자영업자간의 기준소득 산정상의 불공평의 개선과 의료보험의 통합을 앞두고 근로소득자와 자영업자간의 정확한 소득파악을 위한 소득자료의 양성화를 위하여 개편안을 제시하게 된 것이다.

1999년도 부가가치세 특례과세제도 개정안의 주요내용은 다음과 같다.

특례과세제도의 정비는 현재의 간이과세제를 폐지하여 연간 매출액 4,800만~1억 5천만원의 사업자는 일반과세자로 전환하고, 현재의 과세특례제는 간이과세제로 전환하여 업종별 부가가치율(20~40%)에 따라 세율을 차등화하는 것을 기본 골격으로 하고 있다. 단 연간 매출액 2,400만원 미만 사업자에 대한 소액부징수제도는 현행대로 계속 유지하기로 하였다.

<표 1-13> 특례과세제도 변경

현행		개선	
일반과세 (118만명)		일반과세	(172만명)
간이과세 (54만명)		특례	
과세특례 (10만명)	매출액 4,800만원/연간	간이과세	(10만명)
소액부징수 (103만명)	매출액 2,400만원/연간	소액부징수	(103만명)

자료: 재정경제부, 「'99정기국회제출 세제개편(안)」, 1999. 8.

과세특례자의 경우에는 현재의 매출액 대비 세율이 2%에서 업종에 따라 소매, 제조, 전기·가스업 등의 경우에는 2%, 건설, 부동산임대, 대리 등의 경우에는 3%, 음식·숙박, 운수·창고·통신 등의 경우에는 4%의 세율을 적용하여 간이과세로 전환하도록 하였다. 대리·중개업 등의 경우 기존에는 별도 기준하에 관리를 하였으나 이에 대한 실익이 미미하고 제도도 복잡하므로 대리·중개 등에 대한 별도의 기준을 폐지하였다.

<표 1-14> 부가가치율 연차별 경감조치

(단위: %)

	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년 이후
소매, 제조, 전기·가스 등	20	20	20	20	20
건설, 부동산임대, 대리 등	20	22.5	25	27.5	30
음식·숙박, 운수·창고·통신 등	20	25	30	35	40
경감률	100	75	50	25	정상과세

주: 1차 연도는 6개월만 적용.

그러나 과세유형 전환에 따라 세부담이 급격히 증가하는 것을 완화하기 위해 단계

적인 세부담 경감장치를 마련하여 2004년도부터 정상과세하도록 하였다. 따라서 현행 과세특례자가 간이과세자로 전환되는 경우에는 부가가치율을 연차적으로 상향조정 하여 2001~2004년 동안 일정비율만큼 세부담을 경감시켜 주고 2004년부터 부가가치율 20~40%에 따라 업종별로 차등과세하도록 하였다. 또한 현행 간이과세자가 일반과세자로 전환되는 경우에도 한시적으로 납부할 세금에서 2000년(6월간)에는 20%, 2001년에는 10%를 공제하여 급격한 세부담의 증가를 방지하였다.

부가가치세제는 세금계산서의 상호대사를 통하여 부과되는데 현행 과세특례자와 간이과세자는 과세당국에서 이미 규정한 부가가치율에 따라 부가가치세를 납부하므로 세금계산서를 발행할 의무가 주어지지 않는다. 또한 앞서 살펴본 바와 같이 매출액 과소보고의 노출에 따른 일반과세자로의 전환을 두려워하여 세금계산서의 정확한 수취를 회피하고 있어 세액공제제도의 실시효과도 매우 미미한 실정이다.

이에 1999년도의 세계개편안은 부가가치세 특별과세제도를 개편하는 한편 자영업자의 세금계산서 및 신용카드매출전표 수취에 대한 세액공제 한도를 인상하여 특별과세제도의 개편으로 인한 세부담의 증대를 완화시키고 과표를 양성화하기 위한 방안을 도입하였다.

<표 1-15> 부가가치율 조정 내용

(단위: 명, %)

업종	인원	부가가치율	
		현행	개정
○ 소매, 제조, 전기, 가스 등	3만여명	20%	20%
○ 건설, 대리, 중개 등 ○ 부동산임대 ○ 농·임·어·수렵업 ○ 기타 서비스	3만여명	20%	30%
○ 음식 ○ 숙박 ○ 운수, 창고, 통신	4만여명	20%	40%

주요 내용을 살펴보면 간이과세자 및 과세특례자가 다른 사업자로부터 세금계산서 및 신용카드매출전표를 받아 제출하는 경우에는 매입세액의 20%를 세액공제 하던

것을 업종별 부가가치율에 따라 20~40%로 인상 조정하였다. 따라서 연간 매출액 4,800만원 미만인 과세특례자가 업종별 부가가치율이 20~40%에 해당하는 간이과세자로 변경됨에 따라 기존의 세액공제는 <표 1-15>와 같이 업종별 부가가치율에 따라 변경된다.

2. 효과분석

1999년도 세제개편안에 따른 효과는 다양하게 나타날 것으로 기대된다. 금번의 개편안에서는 부가가치세 특례과세제도의 개편뿐만 아니라 근로소득자의 신용카드매출에 대한 소득공제 등 신용카드 사용 유인제도를 도입하여 이제까지와는 달리 최종 소비자에게도 신용카드 매출에 대한 세제상의 혜택을 제공하였다. 즉, 사업자에게만 주어졌던 매출전표 및 세금계산서와 관련된 세제상의 혜택을 최종소비자인 근로자에게도 부여함으로써 과표양성화의 증대를 기하고자 한 것이다.

사실 부가가치세 특례과세제도의 개편에 있어 간이과세자로 전환되는 과세특례자의 추가적인 세부담은 그리 크지 않다. 그리고 일반과세자로 전환되는 간이과세자의 경우에도 부가가치세제의 개편과 아울러 각종 공제제도의 상향조정으로 세부담이 급격히 증가한 것은 아니다. 다만 근로소득자의 신용카드 사용에 따른 소득공제와 세금계산서 및 신용카드 매출전표 수취세액공제의 증가와 신용카드매출에 따른 소득공제로 말미암아 과표양성화율이 증가하고 이로 인한 세수의 증대효과가 나타날 것이다.

특례과세제도의 개편으로 인한 부가가치세의 세수증대 효과는 법인일반에서 크게 나타나는데 이는 1997년 현재 법인이 부가가치세 총세수에서 차지하는 비중이 82.1%로 매우 크기 때문이다. 법인일반에 있어서는 개인일반 및 간이과세자와는 달리 과표 현실화율이 상당히 높은 데다가 공적인 성격을 띠고 있어 개인사업자들과는 달리 탈세유인이 비교적 적게 작용한다. 더욱이 정부가 강력한 세무행정개혁을 실시하면서 세무조사를 강화하거나, 과세자료의 수집 및 관리에 대한 특별법을 제정하는 등의 조치를 취하고 있다.

신용카드 사용 유인제도로 인한 세수 감소와 특례과세제도 폐지와 과표양성화로

인한 세수 증대 효과를 종합하여 나타내면 다음과 같다. 우선 과표양성화로 인한 부가가치세의 증가액이 다른 부문의 세수 감소액을 압도할 것인 바, 내국세 대비 부가가치세 비중이 1997년 현재 37.4%나 되므로 부가가치세의 증대 비중이 클 수밖에 없다. <표 1-16>의 추정결과에서 볼 수 있듯이 과표양성화율이 50%만 증가하여도 2000년에는 1997년도 내국세 대비 0.8%, 2001~2002년에는 2.0%, 2003~2004년에는 3.3% 정도 증가하는 것으로 나타났다¹¹⁾.

<표 1-16> 과표현실화율 변화에 따른 세수 변화(50%의 경우)

(단위: 10억원, %)

	2000년	2001~2002년	2003~2004년
신용카드매출 세액공제(A)	-25.6	-56.7	-93.5
매출전표 수취 세액공제(B)	-2.6	-15.4	-30.4
부가가치세(C)	504	1,060.0	1,704.8
소득세 순 증감(D)	-61.4	38.2	158.6
계(E)	414.4	1,026.1	1,739.5
D / 소득세 징수액	-0.4	0.3	1.1
(A+B+C) / 부가가치세 징수액	2.4	5.1	8.1
E / 내국세	0.8	2.0	3.3

주: 1. 1997년도 귀속분 세수 기준 증감액

결론적으로 부가가치세 특례과세제도의 개편은 사업자보다는 근로자, 부가가치세 일반과세자보다는 간이과세자에게 보다 유리하게 작용할 것이고 정치권에서 우려하는 소규모 영세사업자의 세부담의 증가가 특례과세제도의 개편으로 발생하지 않는다. 오히려 고소득 자영업자와 근로소득자 및 소규모사업자와의 세부담의 불공평을 보다 완화시킬 것이다. 또한 과표양성화의 효과로 인하여 각종 사회보험의 보험료 산정기준을 투명하게 하여 소득의 재분배와 세부담의 형평성이 제고될 것이다.

11) 추정결과는 신용카드 사용 유인제도(근로자에 대한 신용카드 사용 소득공제, 사업자에 대한 신용카드 매출 세액공제, 사업자에 대한 세금계산서 및 신용카드 매출전표 수취세액공제)와 부가가치세 특례과세제도의 개편에 따른 과표양성화 효과를 모두 고려하여 추정한 결과이다.

VII. 결 론

소규모사업자를 위한 부가가치세제는 소규모사업자의 납세비용을 줄이기 위해 도입되었다. 이러한 제도는 부가가치세제를 도입한 대부분의 국가들이 시행하고 있으며, 바람직한 정책방향으로 볼 수 있다. 그러나 우리나라에서 소규모사업자를 위한 특례제도는 편의에 비해 사회비용이 너무 높다. 본 연구는 특례제도를 운영함으로써 야기되는 사회비용을 중심으로 소규모사업자를 위한 특례제도를 평가하였다.

소규모사업자를 위한 특례제도가 방만하게 운영된 이유는 이 제도를 정치적으로 이용하였기 때문이다. 이는 과세특례제도의 적용을 받는 소규모사업자를 규정하는 한계금액이 증가한 추세와 증가 시점이 중요한 정치일정과 정확히 일치하는 것을 보면 알 수 있다. 소규모사업자를 위한 특례제도의 대상범위가 점차로 확대됨에 따라 이 제도로 인한 사회비용도 점차로 증가하였다.

정치적 일정에 따라 특례제도가 확대 적용되었지만 반면에 특례제도의 규정을 받는 소규모사업자를 축소하려는 행정적 노력도 있었으나, 커다란 효과를 보이지는 못하였다. 또한 소규모사업자들로 하여금 세금계산서를 받게 하는 유인책으로 세금계산서 수취세액공제제도를 운영하고 있으나 기대한 효과는 나타나지 않았다.

소규모사업자를 위한 특례제도로 인해 야기되는 사회비용으로는 먼저 탈세를 들 수 있다. 특례제도로 인한 탈세가 소규모사업자들에게만 발생하는 것이 아니고, 이 제도를 이용하여 일반사업자가 탈세를 할 수 있다는 데 문제의 심각성이 있다. 또한 부가가치세의 탈세는 소득세의 탈세로 연결되므로 탈세의 규모는 더욱 커질 수밖에 없는 것이다.

탈세는 세무공무원의 세무부조리와 밀접한 관계를 가지게 된다. 특히 세무부조리의 유형이 일회성 탈세를 위한 비용이란 측면보다는 납세자와 세무공무원 간의 지속적인 관계유지를 통한 부조리이므로 문제의 심각성이 있는 것이다.

특례제도는 소규모사업자들로 하여금 일정기간을 주기적으로 사업체를 폐업하고, 새롭게 개업하게 하는 폐단을 가져온다. 세무행정에서 전년대비 매출액 증가율이 중

요한 판단기준이 되므로, 소규모사업자는 특례제도의 범주에 안주하기 위해 폐업이라는 행동변화를 취하는 것이다.

소규모사업자를 위한 특례제도가 야기하는 사회비용의 정확한 규모산정은 자료의 한계로 어렵지만, 일반적으로 제도의 운영으로 얻게 되는 소규모사업자의 편익보다는 사회비용이 훨씬 높다는 의견이 지배적이다. 특례제도는 정치·경제학적인 측면에서 결정되고 있지만, 사회비용이 일정 수준을 초과할 경우에는 제도의 타당성에 대해 경제적인 측면에서 검토될 필요가 있다.

부가가치세 특례과세제도의 개편으로 소규모사업자의 세부담에는 변화가 적을 것이다. 왜냐하면 부가가치세의 납세자 중 36.9%를 차지하는 소액부징수자는 여전히 과세가 면제되고, 간이과세로 전환되는 과세특례자는 세부담의 증가가 거의 없으며, 일반과세자로 전환되는 간이과세자도 각종 공제제도를 이용하면 세부담의 증가가 매우 작을 것이기 때문이다.

본 연구에서 소규모사업자를 위한 특례제도의 평가 및 사회적 비용, 제도개편에 따른 효과에 관하여 설명하였지만, 이를 구체적으로 산정하는 노력이 후속연구로 뒤따라야 할 필요가 있다. 이는 여러 가지 자료가 뒷받침되어야 하는 만큼 향후 연구과제로 남긴다.

참고문헌

- 서희열·김승철, 「간이과세제도의 평가와 개선방안에 관한 연구」, 『세무학연구』, 제9호, 1997.
- 유일호, 「우리나라의 탈세규모 추정: 소득세와 부가가치세」, 현진권(편), 『조세행정과 정책과제』, 한국조세연구원, 1998.
- 이주석, 「세무관련 부조리 발생소지의 근원적 해소방안」, 국세행정개혁을 위한 정책 토론회 발표논문, 1999.
- 이철인, 「패널자료를 이용한 탈루규모의 추정」, 현진권(편), 『조세행정과 정책과제』, 한국조세연구원, 1998.
- 장 춘, 「기초과세자료 산출체계 확립방안」, 연구보고서 97-04, 한국조세연구원, 1997.
- 최영순, 「개인소득세의 탈세규모」, 『공공경제』, 제2권, 한국공공경제학회, 1997.
- 현진권, 「소규모사업자에 대한 부가가치세제의 개편방향」, 현진권(편), 『조세행정과 정책과제』, 연구논문집 98-01, 1998.
- 현진권·나성린, 「소득세와 부가가치세의 형평성 측정: 근로자가구와 자영업가구의 세부담 차이를 중심으로」, 현진권(편), 『조세정책과 소득재분배』, 연구논문집 96-01, 한국조세연구원, 1996.
- Cnossen, Sijbren, "Administrative and Compliance Costs of the VAT: A Review of the Evidence," *Tax Notes International*, June 20, 1994.
- OECD, *Taxation and Small Business*, 1994.
- Sandford, Cedric, *Tax Compliance Costs Measurement and Policy*, Fiscal Publication, 1995.
- Yoo, Ilho and Jin K. Hyun, "International Comparison of the Black Economy: Empirical Evidence Using Micro-level Data," Working Paper 98-04, Korea Institute of Public Finance, 1998.

2 무기장자에 대한 추계과세 관련 정책과제

이 철 인*

목 차

- I. 서론
- II. 소득추계의 몇 가지 방법
- III. 주요국의 추계과세 실태
- IV. 추계과세에 대한 근본적 재검토
- V. 기장 인센티브제도의 도입
- VI. 요약 및 결론

* 본원 전문연구위원

I. 서 론

소득에 대한 객관적 자료에 바탕을 두지 않고 소득과 관련 있는 간접적 자료를 기준으로 과세하는 방식을 '추계과세'라 정의할 수 있다. 만약에 간접적 자료마저 미비된 상태하에서 과세가 된다면 이는 객관적 근거없이 추측에 의해 과세를 하는 이른바 '인정과세'라 할 수 있다. 주지하다시피, 우리나라에서는 추계과세와 인정과세의 중간 정도에 해당하는 과세가 실제로 이루어지고 있다. 중소기업에 대해서는 소위 '업종별 표준소득률'을 제시한 후 세금납부를 유도하고 있는데 표준소득률의 수치가 얼마만큼 객관적인지를 정확히 알 수 없거니와 더욱 문제가 되는 것은 세금계산서, 계산서 및 영수증에 기초하여 보고된 매입·매출액 및 소득이 매우 낮은 것으로 인지되고 있으며, 소득세 탈루규모에 대한 몇 가지 연구결과(이철인(1998), 현진권 외(1999) 등) 또한 이를 지지하고 있다.

기장사용 사업자의 비율이 지나치게 낮고 점차적으로 하향하는 추세로 기울다가 최근 1996년도 신고분(즉, 1995년도 소득분)부터 신고납부제도의 도입과 함께 점차 상승하고 있으나 1998년 현재 10년 전의 기장신고비율에 겨우 육박한 실정이다. 실제로 순수 복식부기기장 의무자는 1994년의 경우 종합소득세 신고자 117만명 중 10% 정도에 지나지 않는다¹⁾.

과거 장부기장 의무자는 복식부기의무자, 간이장부의무자, 일기장의무자의 세 가지로 구분되고 있으나, 현재는 대규모사업자에게는 복식기장을, 중소기업사업자에게는 간편장부를²⁾ 영세사업자에게는 추계과세를 적용하고 있다. 따라서 무기장자

1) 기장신고 현황에 대한 구체적인 통계치는 다음과 같다.

(단위: %)

구분	1989	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998
기장신고비율	39.8	36.9	31.9	31.0	29.6	37.6	39.6	40.8

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

가 전체 소득세신고대상자 중 60% 이상에 이르고 있고 과표양성화가 진전되지 않는 한 앞으로도 기장신고 비율은 크게 개선되지 않을 것임을 예상할 수 있다.

과세근거자료의 제출 실적이 미약한 현실에서 과소 보고된 소득을 기준으로 그대로 세금을 부과하는 것이 균등한 과세가 아니라는 측면에서 많은 문제점을 야기한다고 할 수 있다. 그러므로 비교적 신빙성 있게 소득을 추계하는 것이 행정당국의 중요한 관심사가 아닐 수 없다. 이를 위해 추계과세 자체가 법적 근거를 갖추어야 하는데 이에 법적인 근거가 미약한 실정이다.

주요국의 경우에도 추계과세가 이루어지는 부문이 있는데 매우 한정적 대상에 제한되어 있으며 동시에 추계과세를 위해서 과세당국에 기초과세자료가 상당히 축적되고 있다. 그러나 우리나라의 경우 필요한 각종 자료가 국세청으로 집중되고 있지 않으며 관련기관간 자료공유체계가 미비하다. 특히 부가가치세의 과세특례자, 간이과세자제도로 인해 사업소득 파악의 기초자료가 제공되지 못하고 있다. 또한 금융소득종합과세의 유보로 인해 금융소득에 대한 정보 또한 국세청에 통보되고 있지 못하다. 이와 함께 표준소득률제도의 존속으로 인해 장부를 유지·기록할 유인이 존재하지 않고 있다. 이러한 상황에서 정부의 소기의 징수효과를 거두기 위한 정책은 극히 미진할 수밖에 없다. 소득을 창출하는 원천에 대한 정보가 불완전할수록 이에 기초한 추계란 더욱 부정확해지기 때문이다. 더욱이 세금계산서를 교부하지 않는 상거래질서 및 매출액에 대한 상호대사가 이루어지지 않는 세무행정, 그리고 세무조사의 비율이 극히 낮고 공정하고 합리적인 세무조사 대상자 선정도 이루어지고 있지 못하는 정치·경제 상황을 고려하면 추계과세의 문제점은 상식적 수준에서 생각하는 것 이상으로 훨씬 복잡다기하다.

본고에서는 무기장자에 대한 합리적 과세방안으로서 다양한 소득추계방법을 소개·검토한 후에 과연 장기적으로 추진 가능한 제도인가에 대해 검토한다. 그 다음 기장 등에 근거한 근거과세의 실천가능성에 대해 살펴본 후 몇 가지 인센티브 제고방안에 대해 논의한다. 소득추계방법에는 여러 가지가 있지만 추계에 대한 사회적 합의가 도출될 때까지 상당한 시일이 걸리게 될 것이 예상된다. 기장제도가

2) 수입금액이 산업에 따라 3억원, 1억 5천만원, 7,500만원의 기준금액 미만일 경우 간이소득금액계산서 제출로 장부기장의무를 대체하고 있다.

정착되는 데 또한 상당한 시간이 소요되므로 단기적으로 소득추계방법을 선호해야 할 특별한 이유는 없는 것으로 판단된다. 이러한 판단은 추계과세에 대한 신뢰도가 높아지려면 결국 과세근거가 확보되어야 하므로 근거과세와 큰 차이가 없어짐에 기초하고 있다. 오히려 장기적으로 포괄주의 소득과세제도의 형성 및 정착과 합치되는 방향으로 소규모사업자 과세제도를 정립하는 것이 합리적일 것이다.

실제로 국민연금제도의 도시지역자영자에 대한 확대조치에서 보았듯이 기존에 납부하던 세액보다 증가하게 될 우려가 있을 경우 일단 강력한 조세저항이 발생하는 것이 현실이다. 이때 소득에 대한 근거가 정립되지 않을 경우, 더 나아가 국세행정 당국이 소득근거를 보유하지 않고 있다는 것을 알 때 조세저항이 더욱 거세질 것으로 우려된다. 물론 사회보험제도의 경우 보험당국이 국세청과 같은 세무조사 및 벌칙집행 기능이 없기 때문에 문제가 보다 심각해진 것은 사실이나 국세청의 경우 또한 추측에 의한 과세를 정당화하기 위해 세무조사 기능을 강화한다는 것 또한 타당한 국세행정이라 할 수 없다.

따라서 본고는 국세행정이 나아갈 방향은 추계과세보다는 장·단기를 막론하고 점진적이더라도 소득의 근거를 갖추도록 먼저 유도한 후 소득보고의 성실도에 대한 조사가 점차 뒤따라야 할 것임을 보이고 있다. 그리고 추계과세의 용도를 현재와는 달리 정상적인 소득근거 유지를 거부 또는 포기한 개인에 대해서 고율의 벌과금 부과 후에 추정세액의 부과에 이용될 수 있도록 실제로 평균적 개인에 대한 세부담보다 높게 책정하는 것이 바람직하다고 판단된다.

본고의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ절에서는 국세청 및 의료보험조합에서 이용되고 있는 현행 소득추계의 다양한 방법들을 소개한다. 제Ⅲ절은 주요국의 소득추계의 실태를 점검한 후 제Ⅳ절에서 추계과세제도에 대한 근본적 재검토를 시도한다. 제Ⅴ절은 근거과세제도 도입의 기초가 되는 기장 인센티브제도에 관한 논의를 한 후 제Ⅵ절에서 결과를 요약하기로 한다.

II. 소득추계 방법의 고찰

1. 현행 소득추계 방법

국세기본법 제16조 제1항 및 2항에서는 근거과세 원칙을 명기하고 있다. 이러한 원칙에 따라 부가가치세법 제21조 제1항 및 2항에서는 조사경정의 사유를 확정신고하지 아니한 때, 확정신고의 내용에 오류 또는 탈루가 있는 때 등으로 제한하여 소득추계방식을 사용할 수 있도록 규정하고 있다.

추계과세라 함은 부가가치세·소득세 등을 결정 또는 경정하는 경우에 직접자료에 의하지 아니하고 간접자료(생산량, 거래량, 종업원 수 등)에 의하여 과세표준을 인정하는 과세방법이다. 세법이 근거과세의 원칙을 표방함에도 불구하고 납세의무자가 그 의무를 이행하지 않는 경우에 과세의 공평원리를 구현하고자 각 세법에서는 추계요건과 추계경정방법을 규정하고 있다.

가. 부가가치세

부가가치세법(제21조 제2항)은 다음과 같은 세 가지 추계과세 요건을 명시하고 있다. 그 요건으로는

첫째, 과세표준을 계산함에 있어서 필요한 세금계산서, 장부 기타의 증빙이 없거나 그 중요한 부분이 미비된 때

둘째, 세금계산서, 장부, 기타 증빙의 내용이 시설 규모·종업원 수와 원자재·상품·제품 또는 각종 요금의 시가에 비추어 허위임이 명백한 때

셋째, 세금계산서, 장부, 기타 증빙의 내용이 원자재 사용량, 동력 사용량 기타의 조업상황에 비추어 허위임이 명백한 때이다.

법인세법 시행령 제93조 제1항, 소득세법 시행령 제169조 제1항, 특별소비세법 시행령 제18조 제1항도 추계과세 요건을 규정하고 있다. 또한 자의적인 과세를 방

지하고 법적 안정성을 확보할 수 있도록 하기 위해 추계과세 요건에 관한 입증책임은 과세관청에 두고 있다.

1) 추계경정방법의 선정

과세처분은 절차적 요건(적법성)과 실체적 요건(방법의 합리성)을 모두 갖추어야 한다. 부가가치세법 시행령 제69조에서 규정하는 추계경정방법은 아래와 같다. 동일 업황의 다른 동업자와의 권형에 의하여 계산하는 방법, 업종별 생산수율(국세청장이 결정)에 의하여 계산하는 방법, 업종별 영업효율(국세청장이 결정)에 의하여 계산하는 방법, 국세청장 또는 관할 지방국세청장이 업종별로 정한 원단위 투입량, 비용의 관계비율, 상품회전률, 매매총이익률, 부가가치율 등의 지표를 이용하여 계산하는 방법, 주로 최종소비자를 대상으로 거래하는 음식 및 숙박업과 서비스업에 대하여는 입회조사기준 등의 다섯 가지 방법이 있다.

부가가치세법 시행령 제69조 제1항에서 규정하고 있는 방법 중에서 가장 합리적이고 타당성이 있는 방법을 찾아서 적용한다. 이 경우 추계방법의 합리성이 담보되기 위해서는 다음 요건이 갖추어져야 한다. 복수의 간접자료가 있는 때에는 보다 합리적이라고 인정할 수 있는 자료에 기하여 행하여야 하며 추계에 사용되는 동업자비용, 효율 등이 합리적으로 산출된 것이어야 하고, 납세자에게 특수한 사정이 있는 경우에는 그 특수사정이 고려되어야 한다.

2) 추계방법별 구체적 적용방법

가) 동업자 권형에 의한 추계방법

부가가치세법 시행령 제69조 제1항 1에 의하면 추계경정방법은 기장이 정당하다고 인정되고 신고가 성실하여 경정을 받지 아니한 동일 업황 사업자와의 권형에 의하여 계산한다. 장부를 비치·기장하고 추계대상 사업연도 및 그 직전연도 중 소득세 실지조사 또는 서면조사 경정을 받은 사업자로서(추계조사결정자 제외) 동기간 중 부가가치세 경정을 받지 아니한 사업자를 성실사업자로 간주한다. 다만

과세특례자인 경우에는 세금계산서를 비치하고 있는 사업자로서 기간중 표준신고율 이상을 신고하고 경정조사를 받지 아니한 사업자가 이에 해당한다.

추계방법은 두 가지가 있는데 제1방법은 동일규모 사업체 5개 이상의 평균 수입금액으로 추계하는 것이다. 제1방법을 적용하기 어려운 때 제2방법을 사용하는데 성실한 동업자 1개 업체를 선정하여 사업장 규모, 종업원 수, 유명도 등을 비교하여 동업자비율로 추계한다. 동업자비율의 산정방법은 항목별로 동업자비율을 구한 다음 평균비율을 산정(객관적 항목비율)하고 주관적 항목에 대한 가중치를 부여하는데 동업자와 동일할 경우 1.0을 부여하고 동업자를 상회할 경우 1.0~1.2, 동업자를 하회할 경우 0.8~1.0을 부여하고 있다. 객관적 항목의 평균비율에 주관적 항목의 가중치를 곱하여 동업자비율을 산정하며 추계 수입금액은 동업자수입금액에 동업자 비율을 곱하여 산정하고 있다.

신고수입금액이 추정수입금액 또는 인근 동업자의 수입금액과의 차이가 심하다는 사유만으로는 추계경정 요건에 미흡하며 동업자 선정시 과세표준이 추계조사의 방법으로 경정된 것 또는 무기장자의 신고에 의해 확정된 것은 곤란하다. 동업자와의 비교항목 중 특히 주관적 항목에 대한 가중치 부여시는 자의성을 배제해야 하며 휴업 등 당해사업자에게 특수사정이 있는 경우에는 이를 고려하고 있다.

나) 생산수율에 의한 추계방법

생산수율이란 원재료 또는 주된 원재료 투입량에 대한 제품 생산량의 백분비를 의미한다. 부가가치세법 시행령 제69조 제1항 2에 의한 추계경정방법은 국세청장이 업종별로 조사한 생산수율을 적용하여 생산량을 계산하고 동 생산량에 과세기간중 공급한 수량의 시가를 적용하여 수입금액을 계산한다.

국세청장이 '생산수율 및 원단위 사무처리규정'에 의거 작성한 「품목별·업체별 생산수율 비교표」에 명기된 품목을 생산하는 사업체로서 원재료 투입량을 알 수 있는 경우에 적용하며 「품목별·업체별 생산수율 비교표」에서 당해연도 수율을 적용하되 당해연도 수율이 없는 경우에는 최근 연도를 적용한다.

산정방법은 원재료 사용량에 생산수율을 곱하여 제품 생산량을 구하고 여기에 과세기간별 제품단위당 시가를 곱하여 계산한다. 실제 생산에 투입된 원재료 투입

량의 파악이 가장 중요하다. 제조업자가 아니더라도 생산수율을 알 수 있으면 이 방법을 적용할 수 있다(시행령 제69조 제1항 5). 실제 재고제품을 확인하여 가감조정하고 제품단위당 시가를 적용하고 있다. 시가 적용은 정상적인 금전대가가 수반되지 않아 금전적인 실제 공급가액이 없을 때 즉, 금전 이외의 대가를 받은 경우(법 제13조 제1항 2), 부당하게 낮은 대가를 받거나 대가를 받지 않은 경우(법 제13조 제1항 3), 자가공급·개인적 공급·사업장 증여 또는 폐업시 잔존 재화에 대한 공급의제(법 제6조 제2항 내지 6항)에 대한 과세표준 계산시 그에 대한 시가를 공급가액으로 하고 있다.

부가가치세법에서 시가는 '사업자와 특수관계에 있는 자(소득세법 시행령 제111조 제1항 각호 또는 법인세법 시행령 제46조 제1항 각호에 규정된 자를 말함) 외의 자와 정상적인 거래에 있어서 형성되는 가격을 말한다(시행령 제50조 제1항)'고 규정되어 있다. 한편 시가를 확인할 수 없는 때에는 결국 부가가치세법 시행령 제69조 제1항 소정의 추계경정방법 중의 하나에 의해 시가를 추계하여 산출하고 있다(대법원 판례).

다) 영업효율에 의한 추계방법

영업효율이란 재화·용역 등에 사용된 각종 자원의 유효한 이용률이며 일반적으로 시설 1단위당 가액이다. 부가가치세법 시행령 제69조 제1항 3의 추계방법은 국세청장이 업종별로 조사한 영업효율에 의한다. 이의 적용범위는 국세청장이 영업효율을 정한 업종을 영위하는 사업자이며 적용방법은 해당연도의 「업종별 영업효율」을 적용하되 해당연도의 「업종별 영업효율」이 없는 경우에는 최근 연도의 효율을 적용한다.

산정방법은 영업효율에 시설 수를 곱하고 여기에 다시 영업일 수를 곱하여 산정하고 있다. 현재는 「택시·용달차 1일 수입금액」뿐이나 추계경정 대상업체의 당해 영업효율을 알 수 있으면 적용할 수 있다(시행령 제69조 제1항 5). 영업효율에 의한 추계시 시설 등의 유희일 수 등을 고려하고 있다.

라) 원단위 투입량에 의한 추계방법

원단위 투입량이란 단위당 제품생산을 위해서 투입되는 각 원·부재료의 수량을 의미한다. 이의 적용범위는 '생산수율 및 원단위 사무처리규정'(국세청 훈령 제 1050호)에 의거하여 작성된 「품목별·업체별 생산수율 비교표」에 해당하는 품목을 생산하는 제조업체로서 이의 적용방법은 「품목별·업체별 생산수율 비교표」상의 해당연도의 원단위를 적용하되 해당연도의 원단위가 없는 경우에는 최근 연도의 원단위를 적용한다.

산정방법은 원재료 투입량에서 원단위를 나누어 제품 생산량을 계산하고 여기에 과세기간별 제품단위당 시가를 곱하여 산정하고 있다.

마) 비용의 관계비율에 의한 추계방법

비용의 관계비율에 의한 추계방법은 기업의 비용을 기준으로 수입금액을 추산하는 방법으로서 일반적으로 총비용의 총수입에 대한 비율이 가장 많이 적용되고 있다. 이는 국세청장 또는 관할 지방국세청장이 비용관계비율을 정한 업종을 영위하는 사업자에게 적용되고 있으며 영업효율의 적용방법을 준용하고 있다.

산정방법은 총비용에서 비용관계비율을 나누어 계산한다. 현재 정해진 업종은 없으나 추계경정 대상업체의 비율을 알 수 있으면 적용할 수 있다(시행령 제69조 제1항 5). 해당업체의 비율을 산정할 때 수입금액과 연관되는 비용을 파악하여 이들 관계의 비율을 합리적으로 산출할 수 있어야 한다.

바) 상품회전율에 의한 추계방법

상품회전율이란 일정기간에 상품이 몇 번 판매되고 다시 채워졌는가를 표시하는 비율로서 기업의 연간 상품매출액 또는 매출원가를 상품평균재고로 나눈 것이다. 이 비율이 높을수록 수익성이 높다고 할 수 있다. 이 방법의 적용범위는 국세청장 또는 관할 지방국세청장이 상품회전율을 정한 업종을 영위하는 사업자이며 적용방법은 영업효율의 적용방법을 준용하고 있다.

산정방법은 상품회전율에 상품평균재고를 곱하여 계산하고 있다. 현재 국세청장 또는 관할 지방국세청장이 상품회전율을 정한 업종이 없으나 당해 업체의 상품회

전율을 알 수 있으면 적용할 수 있다(시행령 제69조 제1항 5). 그러나 현실적으로 이 추계방법의 적용 가능성은 극히 제한된다.

사) 매매총이익률에 의한 추계방법

매매총이익률이란 매출액에 대한 매출총이익의 비율로서 매출총이익이라고도 한다. 국세청의 매매총이익률은 사업자의 업종별 소득세 및 법인세 신고내용을 전산분석하여 산정하고 있다. 계산방법은 국세청장 또는 지방국세청장이 업종별로 정한 매매총이익률에 의하고 있다. 이러한 방법의 적용범위는 「매매총이익률」을 정한 업종을 영위하는 사업자로서 해당 사업자의 매출원가를 알 수 있는 경우이며 「매매총이익률」은 매년 1회 '업종별 부가가치율'과 함께 만들어지고 있다. 적용방법은 당해연도의 업종별 매매총이익률을 적용하되 당해연도의 매매총이익률이 없는 경우에는 최근연도를 적용하고 있다.

산정방법은 매출원가에 $[1/(1-\text{매매총이익률})]$ 을 곱하여 구하고 있다. 현재 국세청장이 도매업과 소매업에 대해서만 매년 제정하고 있으나 도·소매업 이외에도 해당업체의 비율을 알 수 있을 경우에는 적용할 수 있다(시행령 제69조 제1항 5). 그러나 국세청장이 업종별로 정한 매매총이익률이 있더라도 가급적 당해 사업자의 비율을 적용함이 바람직하다. 매매총이익률에 의한 방법과 부가가치율에 의한 추계방법이 모두 적용 가능할 경우에는 매매총이익률에 의한 추계방법이 더 바람직하다고 할 수 있다.

아) 부가가치율에 의한 추계방법

부가가치율이란 일정기간 동안에 창출된 부가가치액을 총매출액으로 나누어 계산한 비율로서 부가가치세 사무처리규정상 부가가치율은 부가가치세 면세분 및 재고분이 고려되지 않아 $[(\text{매출과표}-\text{매입과표})/\text{매출과표} \times 100]$ 에 의해 계산된다.

국세청장이 정하는 「업종별 부가가치율」은 「업종별 전국평균 누적부가가치율」(3개년 누적)을 적용하고 있으며 매년 7월경 1회 제정되고 있다.

당해 연도의 업종별 전국평균 누적부가가치율을 적용하되 없으면 최근연도를 적용하고 있다. 업종별 부가가치율이 정해져 있더라도 해당 사업자의 부가가치율을

알 수 있을 때에는 당해 사업자의 율을 적용할 수 있다(시행령 제69조 1항 5). 국세청장이 정하고 있는 업종별 부가가치율의 계산은 매입과표에서 재고분을 고려하지 않았으므로 실제 적용시에는 이를 고려하고 있다. 또한 현재 국세청장이 정하고 있는 업종이더라도 현실적으로 적용하기가 부적합한 업종이 있다(자가 노동력 또는 면세대상 포함시).

자) 추계대상업체의 생산수율 등 당해 업체비율에 의한 추계방법

현행 부가가치세법 시행령 제69조 제1항 5에 의하면 추계경정 대상업체에 대하여 제2호 내지 제4호의 비율을 산정할 수 있는 경우에는 이를 적용하여 추계한다. 추계대상 사업체가 비치하고 있는 장부, 세금계산서 등 증빙자료에 의하여 해당 업체의 비율(생산수율, 영업효율, 원단위투입량, 비용의 관계비율, 상품회전율, 매매총이익률, 부가가치율)을 산정할 수 있는 경우에 적용되며 1991년 1기 이후분부터 적용되고 있다. 업종별로 국세청장에 의해 정해진 사업자라도 당해업체의 비율을 알 수 있으면 그것을 적용하는 것이 바람직하다.

차) 입회조사기준에 의한 추계방법

현행 부가가치세법 시행령 제69조 제1항 6에 의하면 주로 최종 소비자를 대상으로 거래하는 음식 및 숙박업과 서비스업에 대하여는 국세청장이 정하는 입회조사 기준에 의하여 계산할 수 있다.

입회조사는 매 3개월의 요일을 안분하여 2회 이상(1과세기간중 4회 이상)하며 요일의 안분시에는 주중과 주말로 구분한다. 과세표준의 추계는 '1일평균 입회조사 금액 × 영업일 수'에 의하여 1일평균 입회조사 금액은 입회조사 금액의 합계를 입회조사 횟수로 나누어 계산하고 있으며 입회조사는 부가가치세 신고 전에 실시하고 있다. 입회조사시에는 반드시 『입회조사 운용지침』에 따라 무기장 또는 장부 등의 허위기재 사실의 확인을 받고 있다. 입회조사일과 그렇지 않은 날을 비교분석함으로써 장부의 허위성을 지적할 수 있다.

나. 소득세

소득세의 추계결정 및 경정과 관련하여 소득세법 제80조 제3항 단서에서는 대통령령이 정하는 사유로서 다음에 해당하는 경우에 한하여 소득을 추계하고 있다.

첫째, 과세표준을 계산함에 있어서 필요한 장부와 증빙서류가 없거나 중요한 부분이 미비 또는 허위인 경우

둘째, 기장의 내용이 시설 규모·종업원 수·원자재·상품 또는 제품의 시가·각종 요금 등에 비추어 허위임이 명백한 경우

셋째, 기장의 내용이 원자재 사용량·전력 사용량 기타 조업상황에 비추어 허위임이 명백한 경우

소득세법 제80조 제3항 단서의 규정에 의하여 과세표준을 추계결정 또는 경정하는 경우에는 제3항의 규정에 의하여 산출한 소득금액에서 법 제50조 내지 제52조의 규정에 의한 인적공제와 특별공제를 하여 과세표준을 계산하고 있다.

소득세법 제80조 제3항 단서의 규정에 의하여 소득금액의 추계결정 또는 경정을 하는 경우에는 다음의 방법에 의하여 소득금액을 계산하고 있다.

첫째, 수입금액에 표준소득률을 곱한 금액을 그 소득금액으로 하여 그 세액을 결정 또는 경정하는 방법

둘째, 표준소득률이 결정되지 아니하였거나 천재·지변 기타 불가항력으로 장부, 기타 증빙서류가 멸실된 때에는 기장이 가장 정확하다고 인정되는 동일 업종의 다른 사업자의 소득금액을 참작하여 그 소득금액을 결정 또는 경정하는 방법³⁾

다. 기타 국세청장이 합리적이라고 인정하는 방법

소득세법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 총수입금액에 산입할 총당금·준비금

3) 다만, 동일 업종의 다른 사업자가 없는 경우로서 과세표준 확정신고 후에 장부 등이 멸실된 때에는 법 제70조의 규정에 의한 신고서 및 그 첨부서류에 의하고 과세표준 확정신고 전에 장부 등이 멸실된 때에는 직전과세기간의 소득률에 의하여 소득금액을 결정 또는 경정한다(1995. 12. 30. 개정).

등이 있는 자에 대한 소득금액을 소득세법 제80조 제3항 단서의 규정에 의하여 추계결정 또는 경정하는 때에는 제3항의 규정에 의하여 계산한 소득금액에 당해 연도의 총수입금액에 산입할 총당금·준비금 등을 가산하고 있다.

소득세법 시행령 제144조에서는 추계결정·경정시 수입금액을 계산함에 있어서 사업자의 수입금액을 장부 기타 증빙서류에 의하여 계산할 수 없는 경우 그 수입금액은 다음의 규정에 의한 방법 중 관할세무서장 또는 관할지방국세청장이 가장 적당하다고 인정하는 방법에 의하여 계산한 금액으로 하도록 하고 있다.

첫째, 기장이 정당하다고 인정되어 기장에 의하여 조사결정한 동일 업황의 다른 사업자의 수입금액을 참작하여 계산하는 방법

둘째, 국세청장이 업종별로 조사한 사업효율을 적용하여 계산하는 방법

셋째, 국세청장이 업종별로 투입원재료에 대하여 조사한 생산수율을 적용하여 계산한 생산량에 당해 연도중에 매출된 수량의 시가를 적용하여 계산하는 방법

넷째, 국세청장 또는 관할지방국세청장이 업종별로 정한 원단위투입량, 비용의 관계비율, 상품회전율, 매매총이익률 등의 방법에 의하여 계산하는 방법

일시재산소득에 대한 수입금액을 장부 기타 증빙서류에 의하여 계산할 수 없는 경우 그 수입금액은 다음의 금액에 의하여 계산하고 있다.

첫째, 소득세법 제20조의 2 제1호의 자산에 대한 수입금액을 신고하지 아니하거나 신고내용에 탈루 또는 오류가 있는 경우에는 상속세 및 증여세법 시행령 제52조 제2항에 규정하는 감정평가위원회가 감정평가한 금액

둘째, 영업권(점포임차권은 제외)은 상속세 및 증여세법 시행령 제59조 제2항의 규정에 의하여 평가한 금액

셋째, 점포임차권은 다음의 ㉠에 의하여 계산한 금액에서 ㉡에 의하여 계산한 금액을 차감한 가액

㉠양도시의 임대보증금상당액+당해 자산을 양도하는 사업자의 영업권평가액

㉡취득시의 임대보증금상당액+(가목에 의하여 계산한 금액-취득시의 임대보증금상당액)×1/2

위의 방법에 의하여 수입금액을 추계결정 또는 경정함에 있어서 거주자가 비치한 장부와 기타 증빙서류에 의하여 소득금액을 계산할 수 있는 때에는 해당 과세

기간의 과세표준과 세액은 실지조사에 의하여 결정 또는 경정하고 있다.

2. 지역의료보험의 소득추계방법⁴⁾

가. 추계방법

현행 의료보험의 재정운용방식은 소득근거가 확실하지 않은 도시자영자의 경우도 일정 수준의 소득을 받고 있는 것으로 간주하여 보험료를 부과하고 있다. 의료보험에서의 자영자에 대한 보험료 부과는 의료보험조합에서 담당하고 있으며, 부과기준이 소득 이외에 재산, 자동차 및 세대·세대원 수 등 다양하므로 소득세의 부과기준으로 직접 이용하기에는 한계가 있다. 이러한 한계에도 불구하고 보험료 부과시 의료보험조합에 의한 소득추계방법에 의하면 외형뿐만 아니라 개인의 소비 수준에도 기반을 둔 소득추계방법을 적용하고 있어 추계과세제도에 많은 참고가 될 것이란 판단하에 간략히 언급하기로 한다.

<표 2-1> 자영자에 대한 의료보험료 부과

정액(수익자부담)	- 세대당 정액 - 세대원당 정액
능력비례	- 소득등급별 정액 (종합소득과표, 농지소득과표, 추정소득) - 재산과표 등급별 정액 - 자동차세 등급별 정액

자료: 전영준, 미발표 논문에서 인용.

지역의료보험조합에 의한 소득 및 재산의 파악과 부과는 다음과 같은 과정을 거쳐 이루어진다. 소득과 재산의 범위는 ① 피보험자에 속한 소득·재산의 전부 ② 비피보험 세대주의 소득·재산(구체적인 범위는 조합 자체적으로 결정, 자동차는

4) 본절은 전영준의 미발표 논문에 기초하고 있다.

피보험자 명의 건만, 단, 종중재산·마을 공동재산 등 공익목적으로 사용되는 경우는 제외) 세대별 소득 및 재산은 과세자료 및 주민신고자료에 의하여 결정하는 것을 원칙으로 한다. 이들 자료에는 종합소득세와 농지세, 자동차세, 재산세 및 종합토지세의 자료와 전세가액에 관한 자료가 포함된다.

종합소득세와 농지세의 경우, 조합에서 보험자의 인적사항을 전산화일(file) 상태로 의료보험연합회에 보내면, 매년말 의료보험연합회에서 취합한 후 국세청을 통하여 전국자료를 전산 연계 파악하여 조합별로 배부한다. 만일 종합소득 금액이 일정 수준 이하이면 '기타소득'을 동시 부과하여 과표양성화율이 저조한 점을 보완한다.

재산세와 종합토지세의 경우, 조합에서 매년 초 시·군·구 및 인근조합과 협의하여 관내·관외자료를 철저히 파악하고 의료보험연합회에서 매년 말 시·도 및 조합과 협의, 전국자료를 전산연계 파악하여 조합별로 제공하고, 자동차세의 경우 조합에서 연 2회 시·군·구와 협의 파악한다.

과세소득이 없는 세대는 원칙적으로 본인신고를 기준으로 보험료를 부과한다. 그러나 과소신고에 의한 보험료 과소 납부에 의한 문제점을 해결하기 위하여 각 조합은 조합에서 정하는 '기타소득 및 기타재산 파악기준'을 참조하여 직권으로 부과하여 신고소득·재산의 적정성을 제고한다. 한편, 영세자영자에 적용될 수 있는 추계과세는 의료보험의 '기타소득 파악기준'에 의한 소득파악을 참조할 수 있는데, 기본적으로 추정생계비를 기준으로 소득을 역산하는 방식이다.

<표 2-2>에서 볼 수 있듯이 서울시 서초구의 경우 재산가액, 전세가액, 자동차 가격 그리고 가구원 수를 기준으로 표준생계비를 추정한 다음 이를 기준으로 소득을 파악하고 있다. 특기할 만한 사항은 종합소득세 신고자료 혹은 농지세 자료가 있는 경우라 하더라도 조합별로 정한 기준 이하로 소득이 신고된 경우에는 신고소득을 무시하고 산출된 기타소득을 기준으로 보험료가 부과된다는 것이다⁵⁾.

'기타소득 및 기타재산 파악기준'에 의해 추정된 소득·재산은 소득 또는 재산의 과세표준액(또는 소득신고액)이 동일해도 소득원이 다른 경우 실제 소득이 같지

5) 기타소득 파악기준에는 조합에 따라 세대주 성별, 직업별, 직종별 그리고 가구당 근로능력이 있는 사람의 수를 포함하는 경우도 있다.

않다는 주민의식 및 현실적인 상황을 반영하기 위하여 현물소득(농지소득), 현금소득(사업소득) 및 과세자료가 비교적 정확한 소득(근로소득, 농지소득)간에 비교·형평성을 고려하여 적정하게 평가되며 부가요소별 평가율은 조합의 사정에 따라 정하도록 규정되어 있다.

나. 문제점

의료보험조합에서 추정한 소득을 무기장 사업자의 소득세 부과 기준으로 사용하는 것은 다음과 같은 문제점이 있다.

소득에 대한 과세자료가 없을 경우 적용하는 기타소득은 과학적인 추정모형에 의한 추정이 아니라는 점에서 그 신뢰도가 문제가 되며 또한 전국적인 통일성이 결여되어 그 적용면에서도 어려움이 예상된다. 지역의료보험조합에 의한 소득추계는 기본적으로 소득추계 그 자체에 목적을 두고 있는 것이 아니라 매년 지역조합별 보험급여지출 수준에 상응하는 보험료 수입을 확보하기 위하여 지역조합 가입자들의 '상대적인' 소득 수준을 파악하여 가입자들에게 보험료를 분배하는 데 근본목적이 있다. 따라서 특정인에 대하여 각 지역조합의 기준을 사용하여 파악한 소득 수준과 보험료 수준은 지역조합별로 큰 차이를 보이고 있다. 주목할만한 사실은 소득 수준이 상대적으로 낮은 지역으로 갈수록 지역조합 내에서 소득의 상대적인 수준이 높아지고 또한 이로 인해 보다 높은 보험료를 부담하고 있다는 사실이다.

<표 2-2> 부가요소별 평가율(조합 실정에 따라 정함)

비 과 세 자 료						과 세 자 료		
소득평가율			기타재산 평가율			종합 소득	건물	종합 토지
농지 소득	근로 소득	신고 소득	전세보증금 기초공제액	전세보증금 평 가 율	전세보증금 환산계수			
30%	20%	30%	2,000만원	20%	0.04	100%	100%	100%

주: 서초구의료보험조합의 경우임.

또 하나 지적할 수 있는 점은 '지역마다' 기타소득 결정요인이 매우 다르다는 것

이다. 예를 들어 보령시와 부산 북구의 경우와 같이 재산 보유상태, 자동차 및 선박의 보유상태뿐만 아니라 가구원의 연령, 근로능력자 수 및 건강상태, 그리고 직업의 종류를 감안하여 기타소득을 평가하고 있는 지역이 있는 반면, 원주시와 같이 전적으로 경제활동상태, 즉 직업 및 직종을 기준으로 기타소득을 평가하는 지역도 있다. 군지역의 경우에도 양구군은 대체적인 직업분류와 가구원의 연령과 근로능력을 기준으로 기타소득을 평가하고 있는 반면, 철원군의 경우에는 가구원의 직업과 보유 가축 등을 기준으로 기타소득을 평가하는 경우도 있다.

또한 '기타소득'은 기본적으로 가구별 소득과악이므로 개인을 부과대상으로 하는 소득세의 기준이 되기에는 문제가 있다. 보다 더 근본적으로는 의료보험연합회에서 매년 지출액을 충당하기 위하여 매년 기타소득산정기준을 바꾸는 것이 일반적이어서 이를 가입자들의 소득으로 간주하는 데는 한계가 있다.

Ⅲ. 주요국의 추계과세 실태 및 적용 가능성 검토

소득세는 기본적으로 사업자가 신고하거나 과세 관청이 파악한 매출액을 기준으로 소득금액을 산정하여 과세하고 있으나 어느 나라를 막론하고 소규모사업자의 경우에는 거래내역이 확인되지 않아 매출액을 파악하는 데 어려움이 있다. 또한 소득원이 드러나지 않는데도 높은 수준의 생활을 영위하는 사람들은 부동산 투기나 사채 등 음성적인 거래에 의한 소득에 의존하는 사례가 많이 있으나 이에 대한 소득원천을 밝혀내기가 쉽지 않기 때문에 과세가 제대로 이루어지지 못하고 있다.

따라서 외형에 의한 과세방식의 보완방안으로 소비지출액에 의한 추정소득금액과 신고소득이 과도하게 차이가 나는 자를 대상으로 하여 소비지출에 의해 소득금액을 추정하여 과세하는 방식이나 소득세 조사대상으로 선정하여 실제 탈루소득을 밝혀내어 추징하는 방식의 도입에 대한 검토가 몇몇 선진국들에서 이루어진 바 있다. 이때 소비지출액은 납세자의 일정기간 동안 재산변동 상황과 특정소비항목별 지출액을 기초로 파악하고 있는데 본절에서는 이에 대한 검토를 하기로 한다.

1. 외국의 사례

이러한 추계과세제도를 시행하거나 했던 경험이 있는 나라들로는 프랑스, 이탈리아, 일본이 있다. 먼저 프랑스의 경우부터 살펴보기로 한다.

가. 프랑스

프랑스의 경우를 살펴보면 지난 1980년대에 시행하였으나 1990년대 초반에 폐지한 것으로 나타났다. 그 내용은 신고된 소득과 납세자의 생활 수준이나 소비지출에 의한 추정소득간에 현저한 차이가 있는 경우에 생활 수준을 나타내는 여러 가지 요소별로 법률에서 정한 추계기준에 따라 과세소득금액을 추정하여 소득세를 추계 과세하는 것이었다.

적용 대상은 최근 2년간의 신고소득(비과세소득, 공제소득, 비례세율에 의한 소득 포함, 무신고자 포함)과 납세자의 생활 수준에 의한 추정소득간에 1/3을 초과하는 현저한 차이가 있는 자로서 생활 수준에 의한 연간 추정소득금액이 24만 3,830FRF(1990년 4월 현재)을 초과하는 자였다. 이때 추계소득의 기준이 되는 생활상태로는 주거용주택, 별장, 기사고용인, 자가용 승용차, 모터사이클, 요트나 유람선, 관광용 경비행기, 승용마 등이 포함된다. 이러한 요소들 중 6개 항목 이상을 소유하고 있는 자로서 추정소득 합계액이 과세최저한 금액의 2배인 48만 7,640FRF을 초과하는 경우에는 추정소득 합계액의 50%를 가산하여 과세 대상소득으로 인정하였다.

추계과세가 결정되면 수석감사관(Principal Tax Inspector)급 이상의 사전 결재를 받아 납세자에게 최근 2년간의 추정소득 계산근거를 명시하여 서면으로 통지하고 과세를 실시하였다. 이러한 결정에 의견이 있는 납세자는 30일 이내에 자기의 소득, 자본 또는 차입금으로 생활 수준을 나타내는 요소들의 재원에 충당하였음을 증명하는 근거를 제시할 수 있으며, 30일 이내에 회신이 없으면 과세결정 내용에 대한 묵시적인 인정으로 간주하였다.

나. 이탈리아

이탈리아 역시 1980년대에 생활 수준에 의한 추계과세제도를 시행하였는데 생활 수준을 나타내는 추계과세 항목에는 요트, 승마용 내지는 경마용 말, 둘 이상의 주택, 비행기, 자동차 등이 포함되었다. 해당 항목을 보유하고 있는 경우 추계과세 항목별로 추정한 소득금액을 전체 과세대상 소득에 합산하여 과세하였다.

다. 일본

일본은 현재도 추계과세제도를 사용하고 있는데 세무서장이 신고소득을 개정하거나 소득세를 결정할 경우 납세자의 재산 또는 채무 증감상황, 수입 또는 지출상황 등에 의해 당해연도의 각종 소득금액을 추계하여 경정하거나 결정할 수 있다(소득세법 제156조). 이 경우 조사대상의 선정이나 소득추계에는 여러 가지 요소들이 종합적으로 고려되나 구체적인 기준은 없는 것으로 나타났다.

2. 우리나라에의 적용 가능성 검토

추계과세방안으로는 소득원이 객관적으로 나타나지 않으면서 소비 수준이 높은 자에 대하여 소비지출액을 기준으로 소득금액을 추정하여 소득세를 과세하는 방안과 내부적으로 생활 수준에 의한 소득추계방식에 의하여 소득금액을 추정하고 조사대상 선정시 활용은 하되 직접 추계과세에 사용하지 않고 세무조사에 의해 과세하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 그러나 세무조사대상을 선정하여 조사하는 방안은 현재 소득세법(제80조)도 고급주택이나 대형승용차를 소유하는 등 소비 수준이 높은 자를 조사대상으로 선정하고 있기 때문에 제도화에 따른 가시적인 효과가 크지 않고, 사채업자와 같이 소득원을 밝히기 어려운 자를 조사대상으로 선정하는 것도 현실적으로 용이하지 않으므로 논의의 대상에서 제외하고, 본절에서는 첫 번째 방안인 전체 신고자 중 소득원에 비해 소비 수준이 높은 자에 대한 추계

과세에 대해서만 논의하도록 한다. 물론 이들이 모두 소규모 무기장사업자라고 할 수는 없지만 고소득 무기장자에게 적용 가능한 방안이므로 과세방안, 소득추정방법 및 발생 가능한 문제에 대해서 논의하기로 한다.

가. 과세방안

높은 수준의 소비생활과 밀접하게 상관관계가 있는 자산이나 소비항목을 모두 추계 결정 요소로 할 수 있는데 예를 들어 고급주택·별장·콘도·고급승용차·승용차 3대 이상·골프·스포츠클럽 회원권을 보유하는 경우, 해외여행이나 해외카지노 출입이 빈번하고 해외고가물품을 과다하게 반입하는 경우, 고액과외·해외유학·신용카드 과다 사용 등의 경우, 그리고 보석이나 명품과 같은 고급소비재의 사용이 많은 경우를 대상으로 할 수 있다(<표 2-3>참조).

<표 2-3> 추계결정요소와 자료 수집처

	항 목	자료수집처
자 산	고급주택, 별장	보유자 명단 및 지방세 과세자료: 지자체
	고급승용차, 승용차 3대 이상 보유	보유자명단: 건교부 지방세과세자료: 지자체 보험금납입자료: 보험회사
	회원권	회원권 발행회사
소 비	골프장, 스키장, 종합레저시설, 헬스장 출입	시설사용실적: 회원권 발행회사
	해외여행	여행자명단: 외무부 환전실적 및 신용카드사용액: 은행, 카드회사
	고액과외, 자녀해외유학	고액과외: 교육부, 검찰 유학비 송금액: 은행
	외국여행시 고가물품 구입, 해외카지노 출입	고가물품 구입자: 관세청 외화송금실적: 은행 해외카지노명단: 카지노 협회

- ① 고급주택이나 별장을 소유하고 있는 경우나 기타 생활 수준을 나타내는 항목 중 2 이상의 항목에 해당하는 자와
- ② 연간 추정소득이 8천만원 이상이면서 당해 추정소득이 지난 2년간 신고된 소득 금액에 비해 2배 이상 높은 자의 경우를 과세 대상자로 볼 수 있을 것이다.

이때 가구별로 합산하여 모든 자산을 주된 소득자의 것으로 보고 가구원의 소득 금액도 전액 주된 소득자의 소득금액으로 합산하여 계산하여야 할 것이다.

나. 소득 추정방법

소득금액은 소비지출액에 국민계정상의 평균소비지출률(1995년의 경우 63.8%)을 적용하여 추정할 수 있을 것이다. 소비지출액은 주택의 임차료 상당액에 일정 배율을 곱하여 산정한 금액을 기본으로 승용차, 별장 등 개별 항목별로 소비지출액을 별도로 산정하여 합산하고 감가상각이 이루어지는 재산에 대하여는 감가상각액을 소비지출액에 포함해야 할 것이다. 이러한 실제 임차료 상당액과 적용배율에 대한 검토가 필요하다.

다. 추정소득에 대한 납세자의 입증 범위

소득원을 당해연도에 발생한 소득에 한하여 인정하는 방안과 과거연도의 잔여소득이나 재산처분대금 등도 소득원으로 인정하는 방안이 대안으로 사용될 수 있다.

우선 소득세법상 과세대상으로 열거되어 있는 소득에 한하여 당해연도에 발생한 소득을 소득원으로 인정하는 의견은 소비 수준이 일반적으로 고정적인 수입원에 의존하여 결정되며 별도의 일시적인 수입원에 의해 결정되지 않는다는 사실과 과거분 소득이나 재산의 처분대금에 의한 소득원을 인정할 경우 소명이 어렵고 실제 확인도 난이하다는 이유에서 타당성을 갖는다.

과거 5년 이내에 발생한 소득이나 재산처분대금 중 금융계좌를 통해 당해연도에 지출한 것이 확인되는 금액에 대하여 소득원으로 인정하자는 의견은 실제로 과세

분 소득에 의해 생활을 영위하는 자에 대한 과세를 방지하자는 목적이 있다. 그러나 과거분 소득이나 재산처분대금이 실제로 생계비로 사용된 것인지의 확인이 곤란하다는 문제점이 있다.

라. 과세절차

과세권자는 세무서장에게서 납세자의 생활상태와 신고소득간에 현저한 차이가 있음을 확인한 경우 생활수준에 의한 추계과세 기준에 따라 과세표준을 수정하고 이를 납세자에게 서면으로 고지하기 전에 안내를 하여야 할 것이다. 안내를 받은 납세자는 추계과세결정 내용에 의견이 있는 경우 60일 이내에 입증서류를 제출하고, 이 기간 동안 회신이 없으면 과세결정 내용에 대한 묵시적인 인정으로 간주하여 과세를 실행한다.

마. 발생 가능한 문제

추계과세가 이루어지는 경우 몇 가지 문제가 발생하는데, 추정소득의 소득구분 문제, 추계과세에 의한 소득세 추징 후 탈루소득 적출시의 처리 문제, 소비지출액에 의한 소득추정방식의 위헌 여부, 생활 수준에 의한 추계방식의 실효성 문제, 관련자료 수집 절차상의 문제, 소비지출액의 추정 문제 등이 있다.

우선 신고소득과 추정소득간에 차이가 발생한 소득은 기타소득으로 구분하고 인적공제는 허용하되 신고납부불성실가산세는 부과하지 않는 방안이 가능하다. 이때 포괄주의가 아닌 열거주의 과세방식을 취하고 있는 현행 소득세제와 논리적으로 합당한 것인지의 문제와 비과세나 감면 규정과 상치되는 문제가 발생한다.

추계과세에 의한 소득세 추징 후 탈루소득 적출시는 탈루소득에 대하여 정상적으로 소득별로 과세하고 해당소득만큼 추정소득에서 차감하는 방안이 가능하다. 이는 소득별로 세율이 다르기 때문에 발생하는 문제이다.

일정기간 동안의 소비지출액은 소득금액과 일치하지 않는 것이 일반적이기 때문에 소비지출액을 기준으로 소득금액을 추정하는 것이 부당하다는 주장이 제기될

수 있다. 이 주장이 인정되는 경우 추계과세가 위헌이라는 판결이 가능하므로 법률적인 검토가 필요하다.

실효성 문제에서는 조사대상으로 선정될 수 있는 인원이 많지 않고 '실제로 조사 대상으로 선정되어 과세되는 경우도 많지 않을 때에는 장식용 제도로 전락할 가능성이 있다. 국세청은 고액재산가들을 관리하고 있으나 실제 대상으로 선정될 인원은 많지 않을 것으로 예상된다. 소득 추정규모가 크게 나타나지 않는다면 실효성에 비해 행정부담이 과도하게 크게 나타날 가능성도 있다. 특히, 집행시 외국환 환전자료나 송금실정 등의 확인과 같은 자료 수집도 금융거래비밀보장법에 저촉될 가능성이 있고, 실제 소비지출액을 확인할 수 있는 방법을 찾기가 용이하지 않을 것이다.

이상의 논의에 기초해 볼 때 주요국의 추계과세는 주로 사업소득자의 소득 산정을 위한 수단이라기보다는 세무조사의 기초 내지 음성탈루 소득의 적발을 위해 이용된 적이 있으나 법적 근거가 미약하여 제대로 정착되지 못한 제도임을 추론할 수 있다. 또한 국제규범이라 할 수 있는 OECD 재정위원회의 과세기준과 부합하지 않으므로 정책으로 추진하는 데 그 한계가 있다는 점에 유념해야 할 것이다⁶⁾.

IV. 추계과세에 대한 근본적 재검토

현재 소득추계를 이용하여 제도를 운영하고 있는 대표적 기관으로서 국세청과 의료보험관리공단을 들 수 있다. 최근 국민연금제도도 이러한 소득추계를 이용한 제도 운영을 시도하였으나 자영자 및 관련자들의 심한 저항에 봉착하여 소득추계의 적용이 매우 비현실적으로 나타난 바 있다.

기존의 국세청 자료와 의료보험 자료는 제도의 목적이 각각 다르기 때문에 서로 상이하나 소득관련 직·간접 자료는 국세청이 절대적으로 풍부하게 보유하고 있다고 할 수 있다. 의료보험의 경우도 비교적 부족한 자료에도 불구하고 소득추계기

6) 이점은 익명의 레퍼리 코멘트에 의거하였다. 지적에 감사드린다.

법을 적극적으로 활용하여 제도를 운영해오고 있어 추계과세에 대한 많은 정보를 얻을 수 있다.

그러나 최근 국민연금 확대시 어려움을 겪었던 것처럼 의료보험 또한 보험료 부과 기준이 객관적으로 존재하기는 하나 실제 적용시 매우 신뢰성이 낮고, 자의적으로 집행된다고 인지되는 경우가 빈번한데 이는 곧 소득자료가 부정확하거나 미비하기 때문이다.

의료보험 자료는 현재 의료보험제도가 지역별로 독립채산제로 되어 있기 때문에 각 지역마다 서로 다른 소득형태를 가져다 줄 수 있으므로, 그대로 적용하기에는 한계가 있다. 그러나 의료보험에서는 지역별로 행정력을 이용하여 소득추계를 하고 있으며 주로 재산을 근거로 추계하고 있다.

자영업자와 고용주의 정확한 소득 파악을 위해서는 근거과세를 위한 여러 가지 수단(기장의무의 강화, 신용카드 사용에 대한 조세지원, 무자료거래에 대한 단속 강화, 부가가치세제 개선 등)과 함께 국세청의 각종 실사자료를 이용한 소득추계가 이루어져야 할 것이다. 국세청은 세원을 파악·관리하기 위한 세적관리와 각종 사업장의 조사를 통한 사업장에 대한 자료를 보유하고 있다. 예를 들어 '부가가치세 면세업자' 사업장 현황조사가 국세청 전국조직에 의해 실시되어 각종 자료를 취득·보유하고 있으며, 각 청별로는 탈세의 유인이 많은 업종들에 대한 조사, 특히, '현금거래업종' 등에 대한 실사자료를 보유하고 있다.

부가가치세 면세대상에는 의료용역과 변호사·회계사 등 자영업자의 용역에 대한 대가가 포함되고, 도시자영자 중 도·소매, 숙박업 등 현금거래업종에 종사하는 자가 많으므로 이들 자료가 유용할 것이다. 이러한 자료에는 매출액에 영향을 미칠 수 있는 사항들, 즉, 시설 현황(토지, 건물, 차량 등), 종업원수, 임차보증금, 임차료, 매입액, 인건비 기타경비와 각종 고정자산(부동산, 차량운반구) 취득명세 등이 기록되어 있다. 따라서 이러한 자료를 이용하여 해당사업장의 외형을 파악하기 위한 추계모형을 개발함으로써 자영업자와 고용주에 대한 소득 파악의 정도를 향상시켜야 할 것이다.

소득추계모형은 사업자의 외형을 추계하는 것 외에 납세성실도 평가의 지표로 활용함으로써 세무조사 대상자를 선정하고자 할 때 활용할 수 있다. 예를 들어 신

고소득이 추계모형에 의한 추정소득의 일정비율 이하일 경우 세무조사를 실시함으로써 가입자의 성실신고를 유도하고 또한 이 과정에 축적된 자료를 추계모형 개량에 이용할 수 있다. 추계모형에 의한 세무조사 대상선정 기준은 대외비로 하여 이러한 기준에 맞추어 소득을 과소신고하는 사례가 없도록 하여야 할 것이다.

5인 미만 사업장의 임금근로자(상용근로자, 임시근로자, 일용근로자)에 대한 소득 파악도 이러한 과정에서 향상될 수 있으며 이는 고용주들에 의한 근로소득세 연말정산 신고자료의 신뢰도 향상으로 이어질 것이다. 임금근로자 소득의 과소신고는 고용주의 외형(매출) 혹은 소득의 과소신고와 맥락을 같이 하므로 철저한 세적관리와 소득추계에 의한 세무조사 강화과정에서 임금근로자의 근로실태와 소득 파악의 정확도가 향상될 수 있을 것이다.

소득추계모형과 자료수집에는 다음과 같은 점이 고려되어야 한다. 소득추계모형은 객관적인 타당성과 구체적 타당성이 갖추어져야 한다. 즉, 객관적인 자료에 의해 소득추계가 이루어져야 함은 물론 해당업체의 특수한 상황을 감안할 수 있어야 한다. 따라서 이러한 특수한 상황을 감안할 수 있는 변수가 채택되어야 한다.

초기단계에서 세적관리를 충실히 할 필요가 있다. 현재는 세무서 민원실에서 사업자등록 신청을 접수하고 등록증이 자동 발부되는 경우가 많은데 이러한 초기단계에서 다소 시일이 걸리더라도 실사를 통하여 자세한 사업장 정보를 구축할 필요가 있으며 정기적으로 이를 갱신하여야 한다.

현재 지방청별로 실시되고 있는 각종 조사는 전국적으로 표준화되지 않아 자료의 활용면에 제약이 있다. 따라서 업종별로 표준화된 서식을 개발하여 활용할 필요가 있다. 그리고 각종 조사는 납세자들의 보고에 의존할 것이 아니라 세무공무원이 직접 조사하여 항목을 기입하게 함으로써 자료의 왜곡을 방지할 필요가 있다.

1. 소득추계모형의 이론적 배경 및 한계점

자영업자의 소득을 추계함에 있어서 그 출발은 외형의 파악에서 시작되어야 한다. 외형추계모형을 개발함에 있어서 종속변수의 선택은 필연적으로 그 사업장의

외형이 되어야 한다. 그러나 이 경우에 있어서 근본적인 문제는 정보의 비대칭 (asymmetric information)으로 인해서 모형의 개발자는 정확한 종속변수의 크기를 알 수 없다는 점이다. 종속변수를 정확히 관측(observe)할 수 있다면 추계모형의 개발은 불필요한 작업임이 당연하다. 그러나 현실적으로 외형이라는 종속변수를 정확히 관측하는 것은 불가능에 가깝다고 생각된다. 따라서 종속변수를 설정함에 있어서 기존의 세무신고자료를 사용할 경우 필연적인 가정이 수반되어야 한다는 약점이 있다. 이는 신고된 외형이 일정부분 과소신고되어 있다는 자의적인 가정하에서 외형의 추계가 출발된다는 것이다. 그러나 외형추계모형의 개발에 있어서 이러한 자의적인 가정 설정이 부정적인 효과만 가지는 것은 아니다.

추계모형이 갖추어야 할 요건 가운데 가장 중요한 것은 물론 추계의 정확성이라 할 수 있다. 아무리 정교하게 설정된 모형이라 할지라도 이에 의해 추계된 외형이 실제 사업장의 특성 및 업황을 고려하지 못하고 과대 추계된다면 이의 적용을 받는 무기장 사업자의 저항은 클 것으로 생각된다. 그러나 실제에 있어서 평균적 개념의 통계적 기법을 사용하여 만들어질 수밖에 없는 추계모형은 개별사업장의 고유한 특성을 충분히 반영하기는 상당히 어려운 게 사실이다.

구체적 타당성의 확립 또한 추계모형이 갖추어야 할 요건의 하나라 할 수 있다. 앞서서도 설명하였지만 추계모형은 가능한 한 개별 사업장의 고유한 특성을 반영하도록 설계되어야 할 것이다. 물론 완벽하고 구체적인 타당성의 확보는 현실적으로 불가능하다고 할 수 있다. 따라서 현행 제도하에서 구체적인 타당성의 확보를 위해서 입회조사한 결과를 이용하여 추계를 하고 있는데 이는 현재로서 구체적 타당성 확보의 유일한 방법으로 활용되고 있다고 할 수 있다.

추계모형이 갖추어야 할 요건의 하나는 객관성의 확보라 할 수 있다. 한 사업장의 외형을 추계하는 데 요구되는 변수를 조사함에 있어서는 객관적 사실에 의해서 조사되는 요소들로만 구성되어야 한다는 것이다. 만약 그렇지 않을 경우, 예를 들어 식당의 경우 음식의 맛을 하나의 변수로 하였을 때 객관적으로 맛을 평가해야 하는 어려움이 있고 이를 이용해서 추계한 외형은 무기장자들로부터 용인되지 않을 것이 자명하다고 할 수 있다. 객관성의 확보와 구체적 타당성의 확보 사이에는 자기모순적 요소가 상존한다 할 수 있다. 객관성의 확보를 위해서는 객관적으로

조사 가능한 요소에 의해서만 추계가 이루어지도록 모형이 구성되어야 하나, 구체적 타당성의 확보를 위해서는 개별 사업장의 고유한 특성을 반영하는 각종의 자의적 요소도 충분히 고려되어야 하기 때문이다. 따라서 객관성의 확보와 구체적 타당성의 확립이라는 두 요건 사이에 적절한 균형점을 모색하는 것은 아주 중요한 과제라 할 수 있다.

일반적으로 사용하는 생산함수(외형함수)는, 투입되는 생산요소(자본, 노동)가 특정사업의 기술력(technology)에 의해서 생산물(매출액)로 변환되어 나온다. 일례로 이러한 과정에서 투입되는 생산요소 중에서 노동부분을 반영함에 있어서 종업원 수로 정하는 것이 좋을지 아니면 지불되는 인건비로 하는 것이 좋을지 사이에는 객관성의 확보와 구체적 타당성의 확보라는 요건 사이에 선택의 문제가 남게 된다. 종업원 수를 노동의 변수로 설정하였을 경우 객관성은 인건비에 비해서 상대적으로 더 확보된다고 할 수 있지만 종업원의 생산성(숙련도 및 성실성) 등 구체적 타당성은 다소 결여된다 할 수 있다. 반면 인건비를 요소로 설정하였을 경우 인건비의 조사는 종업원 수의 조사보다 상대적으로 객관성의 확보가 미흡하나 인건비는 종업원의 생산성을 잘 반영하기 때문에 종업원 수에 비하여 상대적으로 구체적 타당성이 더 확립된다 할 수 있다. 따라서 객관성과 구체적 타당성 사이의 균형점을 찾는 것은 모형 설정에 있어서 중요한 과제이다.

추계모형의 요건을 정리하면 객관적 정확성을 확보하는 모형의 설정이라 할 수 있다. 객관적 정확성이 확보되면 당연히 구체적 타당성은 확보된다고 할 수 있다. 그러나 불행히도 현재의 다양한 경제활동의 특성들을 반영하여 객관적 정확성을 확보하기는 상당히 어렵다는 제약이 수반될 수밖에 없다.

이러한 근본적 제약에도 불구하고 국세행정의 강화를 통한 공평과세를 실현하려면 외형 파악(매출액 파악)과 소득규모 파악의 두 단계에 대한 행정적 처리방안을 강구해야 할 것이다. 먼저 사업소득자의 외형 파악은 '현금수입업종 추정과표 형성 조사표'와 부가가치세 면세사업자의 사업장 현황보고' 자료 등을 이용하여 기본적인 외형변수를 고려하는 데 참고로 이용할 수 있을 것이다. 각종 직·간접 생산요소인 종업원 수, 인건비, 사업장 면적, 임차료, 재료비, 전기료, 상수도 이용료, 사업연수 등이 외형추계변수로 사용될 수 있을 것이다. 이와 함께 국세행정 당국의 실사

조사에 의한 자료 또한 보강되어 일반적 타당성과 함께 구체적 적합성을 추구해야 할 것이다⁷⁾.

다음 단계는 매출액 대비 사업주의 순소득을 추정하는 것이다. 이에는 소위 업종별 부가가치율을 참고할 수 있다. 업소의 보다 미시적인 특성을 고려하기 위해 실사조사에서 얻은 자료를 이용할 수 있으나 대부분의 업소가 매출액뿐만 아니라 매입액 및 투입요소를 과소 보고하는 경향이 있으므로 단기적으로 허위보고가 가능하지 않은 사업장 면적, 재료비, 임차료, 전기료, 상수도 사용료 등에 보다 큰 비중을 두고, 실사조사가 사업주가 예기치 못한 방법으로 이루어진다면 종업원 수에 대한 자료를 파악하여 각종 통계자료에서 나타난 임금률을 이용하면 추정이 용이하게 이루어질 수 있다.

중요변수인 임차료의 경우도 임대차계약서가 실가보다는 가상의 가격으로 작성된 경우가 많으므로 유사한 지역별·용도별 임차료에 대한 서베이자료를 축적하는 것이 한 방안이 될 수 있는데 이를 위해 ‘부동산뱅크’ 등의 실거래자료를 참고로 하여 정할 수 있다.

이와 함께 산업연관표를 이용하여 업종별 부가가치율을 구할 수 있으며 종업원 임금, 고정자본의 감가상각, 영업잉여, 간접세 그리고 보조금 항목을 이용하여 업종별 소득률을 추정할 수 있다. 그러나 산업연관표상에는 개인사업자와 법인사업자가 통합되어 집계되어 있으므로 한국은행의 내부자료를 이용하여 이를 구분하거나 법인세 신고자료와 업종별 법인/비법인 비율을 이용하여 개인사업자의 소득률을 추정할 수 있을 것이다. 이와 함께 산업연관표 자체의 문제로서 과연 개인사업자에 대한 투입과 산출자료가 제대로 입력되었는가에 하는 근원적 의문을 던질 수 있다. 따라서 산업연관표를 이용한 소득률에 대한 막연한 기대는 곤란할 것이다.

지금까지 행정적으로 추진 가능한 소득추계방안에 대해 논의하였다. 이러한 2단계 추정방법은 개념적으로 행정입안자와 납세자 모두 동의할 만한 단순한 체계를 지니고 있으므로 무기장자에 대한 추계방안으로써 시행시 비교적 부작용이 덜할 것이라 예측할 수 있다. 반면 실제로 보다 객관적일 수 있으나 개념적 복잡성 때

7) 본절은 세제발전심의회위원회 제출자료(전영준·김재진, 1998)를 기초로 하였다.

문에 시행시 곤란한 방안으로 다음과 같은 추계방법을 소개할 수 있다. 납세자의 개인적 특성과 앞서 매출액 파악시 고려한 모든 사항들을 설명변수로 이용하여 회귀식을 구성하는 것이다. 즉,

$$y_i = \alpha + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_n x_n + \varepsilon_i \quad (1)$$

여기서 변수 y 는 개인의 소득, x 는 사업주의 연령, 성별, 교육 수준, 재산 내역, 종업원 수, 임차료, 사업장 면적, 재료비, 전기료, 상수도 사용료 등으로 노동경제학에서 입증된 개인의 인적자본과 매출액 및 부가가치와 밀접한 관련이 있는 변수들을 이용하여 소득을 추계하는 방안으로서 이론적으로 보다 많은 변수를 포괄하고 변수의 정확도를 제고하였을 경우 가장 우수한 방안이라 할 수 있다. 물론 이때 현실적으로 이러한 추정결과를 직접 이용하기 어려운 경우에 봉착하기 쉬운데 첫째, 추정식의 설명력이 매우 높지 않으면 자신의 실제소득보다 높은 추정소득이 나타날 경우 매우 심한 조세저항에 봉착할 수 있고 둘째, 추정소득이 정확하더라도 이러한 추정치가 법적 근거를 갖출 수 없다는 것이다.

따라서 이론적 우수성에도 불구하고 이러한 추계방법은 직접 행정에 사용될 수 없으므로 과세의 목적으로 직접 사용하기보다는 과소보고자를 가려내어 세무조사 및 실지조사의 대상자로서 이용하는 중요한 참고자료로 사용하는 것이 보다 타당하리라 판단된다.

V. 기장 인센티브제도의 도입

지금까지 무기장 실태를 주어진 제약조건으로 간주한 뒤 과연 어떠한 방법으로 과세를 하는 것이 비교적 합리적인 추계과세인가에 대해 논의하였고 또한 그 한계를 지적하였다. 동시에 근거과세로 이전하기 위해서는 대부분의 선진국들에서 이미 포기한 추계과세에 집착하는 것보다 장기적으로 그 효과를 거둘 수 있는 기장

에 기초한 과세방안에 대해 보다 관심을 가져야 할 것임을 암시한 바 있다. 이를 위한 가장 기본적 단계가 바로 기장관행의 정착이다.

우리나라는 기장 사용 사업자의 비율이 지나치게 낮고 점차적으로 하향하는 추세에 있어, 세수의 감소 및 세부담의 불형평성이 우려되고 있는 실정이다. 실제로 순수 복식부기기장 의무자는 1994년의 경우 종합소득세 신고자 117만명 중 10% 정도에 지나지 않는다. 과거 장부기장 의무자는 복식부기의무자, 간이장부의무자, 일기장의무자의 세 가지로 구분되고 있으나, 현재는 대규모사업자에게는 복식기장을, 중소기업사업자에게는 간편장부를⁸⁾, 영세사업자에게는 추계과세를 적용하고 있다. 따라서 무기장자가 전체 소득세신고대상자 중 60% 이상에 이르고 있고 과표 양성화가 진전되지 않는 한 앞으로도 기장신고 비율은 크게 개선되지 않을 것임을 예상할 수 있다. 세수 부족의 압박이 상존하고 있는 현재 상황에서 이에 대한 해결방안의 강구가 절실하다.

1. 기장세액공제제도의 도입

기장제도의 정착을 위하여 1999년 1월부터 소규모사업자의 경우 간편장부에 의해 거래내용을 성실히 기재하면 소득액의 10%를 공제해주는 세액공제제도를 도입하였다(소득세법 제56조 2항). 그 내용을 살펴보면, 2000년도에 장부를 통해 사업내역에 기초하여 1999년도분의 사업소득을 신고하는 중소기업 사업자에게는 3년간 세제 혜택을 주기로 하였다. 그러나 현재 확정신고사업자의 68.2%, 전체개인사업자의 88.2%가 장부신고를 하지 않고 종전 신고소득금액을 고려하여 근거없이 소득 신고를 한 후 세금을 납부하고 있는 실정이다.

간편기장제도는 성실히 장부를 기록 유지하여 납부하는 납세자에게 세액공제의 인센티브를 부여하는 제도인데 거래내용, 거래처, 거래일자, 매출액, 매입액, 고정자산매매, 비용의 일곱가지 항목을 기록함으로써 세금 납부를 위한 장부기장 의무가 종결된다. 이러한 간편장부 대상자는 산업별로 차등화된 소득금액한도 미만자

8) 수입금액이 산업에 따라 3억원, 1억 5천만원, 7,500만원의 기준금액 미만일 경우 간이소득금액계산서 제출로 장부기장의무를 대체하고 있다.

로 규정된다.

간편장부기장시의 혜택으로 종합소득세의 10%(100만원 한도) 세액공제, 일정기간 세무조사의 면제, 연간 수입금액을 국세청 고시 업종별 수입금액 기준을 이상으로 신고하면 향후 3년간 세금경감 등이 있다. 반면, 기존과 달리 무기장자에게는 세금의 10%만큼 가산세가 부과되고 세무조사가 실시된다.

기장세액공제제도는 1995년에 폐지된 후 다시 부활된 것으로서 일단 근거과세체제의 기초를 다진다는 의미에서 긍정적이지만 과연 제도 자체로서 의도한 효과를 거둘 수 있는지가 미지수이며, 과거에 왜 본 제도를 폐지하게 되었는지에 대한 면밀한 검토가 이루어졌는가에 대한 의문이 제기된다. 종전에 존속하여 왔던 인센티브를 간단히 열거하자면, 첫째, 기한 내 자진신고납부에 대한 혜택으로서 소득공제(5인 가족 기준, 500만원)와 성실신고 사업장에 대한 소득세(또는 부가가치세) 경감제도 등이 있다. 이에 반해 무신고, 불성실신고에 대한 불이익으로서 세액공제 및 세액감면의 배제, 수입금액에 대한 고율 차등과세, 정밀세무조사, 가산세의 추가부담 정도이다.

과거의 이러한 인센티브 체계가 성실납세를 조성할 만큼 실효성을 거두지 못한 반면 행정적 부담 및 조세저항만 야기했기 때문에 폐지되었다고 보는 것이 대체적으로 타당할 것이다. 의견상 공제 및 경감조치가 커다란 조세혜택을 가져다 주지는 못하지만 불성실신고자에 대한 불이익은 매우 중하므로 실제로 엄정한 행정 및 법의 집행이 이루어졌었다면 기장의 관행이 정착되지 않을 수 없었을 것이다. 즉, 불성실 기장자에 대한 세무조사를 통한 탈세사실의 확인 및 가산세의 부과가 이루어졌다면 성실신고시 당면하는 세부담보다는 중한 부담으로 작용하였을 것이다. 그러나 조세행정이 여러 가지 제약으로 인하여 제대로 시행되어오지 못하였다는 데 문제가 있다. 인센티브 및 벌칙이 확립되어 있지 못한 상태에서 훌륭한 제도 및 법규의 사문화가 지속되었던 것이다. 곧 폐지가 임박할 것이라는 예측이 팽배한 상황에서 아무리 중한 벌칙이라도 그 실효성을 발휘하기는 어려울 것이다. 따라서 기장문제는 단순히 일회적인 인센티브의 제공보다는 관련 행정기관이 장기적 관점에서 일관성 있게 추진하여야 할 것이다. 이러한 당연한 원칙이 무시된다면 아무리 참신한 인센티브 시스템을 고안하더라도 불성실납세 관행을 고치기에는

역부족일 것이다.

차제에 비록 완전치 못하더라도 기장 관행을 정착시켜 장부에 근거를 둔 근거과 세체제로 이전할 수 있도록 우선 극히 영세한 사업자를 제외하고는 기장의 의무를 부과하고 무기장의 불이익이 실제로 감지될 수 있도록 조세행정을 정상화해야 한다. 이때 가장 주의할 사항은 무기장자가 불성실기장자보다 불이익이 더 크도록 규제하는 것이다. 이러한 기본적 여건이 조성될 수 있도록 세무행정의 방향을 설정해야 할 것이다. 아래에서는 무기장에 대한 인센티브를 살펴보기로 한다.

2. 무기장 인센티브

기장을 하지 않는 이유로는 우선 간이과세자 및 과세특례자는 법적으로 기장을 하지 않아도 되며 현실적으로 실질적 불이익이 거의 존재하지 않는다는 것이다. 만약에 허위신고가 발각되고 기장내용이 밝혀지게 되면 사법 처리가 보다 용이해 짐으로써 처벌가능성이 높아진다(예를 들어 수사의 시발점이 됨). 따라서 처음부터 기장하지 않으려는 유인이 발생하게 된다. 즉 기장 작성의 번거로움과 법률적 불이익 때문에 기장을 하지 않는 것이 오히려 이득인 것이 현실이다.

이러한 문제의 본질은 기장 의사의 유무와 기장 수준의 두 가지로 나누어 접근해야 할 것이다. 현재의 기장제도 및 관행은 기장세액공제의 도입으로 크게 개선될 가능성을 지니고 있다. 그러나 제도의 도입에도 불구하고 그다지 기장제도의 정책에 대한 기대 및 예상이 긍정적인 것은 아니다. 아마도 과거 국세행정 당국의 정책의 지속성이 약했던 것에 기인하는 것이라 판단된다. 그러므로 단순히 기장의무를 지우는 노력으로 그칠 것이 아니라 허위 기장을 줄이도록 벌칙과 포상책을 일관성 있게 유지해야 한다. 또한, 신고서식에 맞춘 획일적 기장은 업태 및 업종에 따라 많은 비용을 수반할 수 있으므로 납세자의 기장 능력을 고려하여 기존의 기장의 범위를 다소 완화할 필요가 있다.

따라서 기장 작성 인센티브를 제고하는 방안에 대한 보다 면밀한 검토가 필요한바, 현행 기장세액공제제도는 제도상으로는 충분한 인센티브를 가지고 있다고 판

단된다. 어떤 형태이든 사업상의 필요에 의하여 반드시 장부기장이 이루어지고 있음을 인식하고 어떤 방식으로 이를 끌어낼 것인가에 관심을 기울여야 하는데 제도 자체로는 큰 문제가 없는 것으로 생각된다. 그러나 제도상의 인센티브가 조세행정상의 미비점 때문에 '실효인센티브'가 낮게 인지되는 경우가 가장 문제라 할 수 있다. 실제로 기장관련 정책의 일관성 결여는 다음과 같은 조세행정의 역사를 돌이켜보면 쉽게 동의할 수 있을 것이다. 즉, 제1, 2차 기장 확대 5개년 계획, 표준간이 장부제도, 업종별 표준장부제도, 녹색신고제도, 서면신고제도, 표준소득률제도, 녹색카드제도, 차등부과율제도, 질적관리제도, 순환조사제도 등 많은 정책들이 실시와 폐지를 반복하여 왔다.

한편, 기장 의사는 있으나 기장 능력이 부족한 자에 대하여 기장의 의무화는 납세비용의 상승만을 초래할 것이다. 그러므로 국세청이 일정 역할을 수행하거나, 아니면 세무사협회, 세무대리인 또는 상공회의소가 협력을 하거나, 홍보 및 역할에 대한 분담이 이루어져야 할 것이다.

기장인센티브제도의 일환으로서 기장 의사가 없는 사업자에 대한 가산세 등 벌칙 시스템을 강화할 필요가 있다. 예를 들어 장부소실죄의 경우 외형에 관계없이 벌칙금이 500만원으로 확정되어 있어 장부작성 및 유지노력을 저해하고 있으므로 그 벌칙을 강화할 필요가 있다. 현재, 무기장자에 대한 벌칙으로서 세금의 10% 가산과 함께 세무조사를 받게 된다고 하나 실제로 세무조사의 비율이 얼마나 제고될지가 관건이다.

또한 성실기장을 유도하도록 장부 보존기간을 연장함이 타당할 것이다. 우리나라의 장부보전의무기간은 5년으로 일본의 청색신고자의 7년, 뉴질랜드의 7년에 비해 과소한 편이다. 또한 기장자에 대하여 국세청이 거증책임을 지우게 하는 것도 실행 가능한 방안 중의 하나일 것이다. 이 경우 무기장자에 대한 거증책임의 처리 문제가 발생할 수 있다.

이러한 일련의 정책 및 행정의 강화에서 간과해서 안될 제약으로서, 세부담을 포함한 모든 비용에 있어서 불성실기장자가 무기장자보다 유리하게 처우되어야 하고 이를 위해, 기장자의 경우 무기장자에 비하여 세무조사를 받는 횟수나 강도를 낮춰 줄 필요가 있을 것이다. 또한 벌칙과 함께 우대정책도 병행해야 할 것이다.

즉, 기장의무 성실수행에 대한 행정적 우대를 대폭 강화할 필요가 있다. 현행 종합소득세의 10% 세액공제, 일정기간 세무조사 면제, 향후 3년간 세금 경감 등을 추진하되, 조세행정의 투명성 확보차원에서 일정기간 세무조사 면제의 혜택은 명시적으로 언급할 필요는 없을 것으로 판단된다.

정보화가 급진전됨에 따라 전자기장을 활용하여 기장의 범위를 확대하는 것도 좋은 대안이 될 수 있다. 예를 들어 체인점의 경우 하위 거래처에서 발생한 거래가 상위 거래처의 전산시스템에 입력되므로 상위기관의 기장을 하위거래처의 기장으로 간주해 줄 수 있을 것이다.

또한 업종·업태별로 기장의 종류가 다양할 수 있음을 반영하여 기본적인 요건만 충족하면 기장으로 인정해야 한다. 대부분의 개인납세자는 일차적인 거래장부에서 신고서식에 맞춘 장부로 옮겨 적는 과정에서 신고서식의 복잡성(예를 들어 지나치게 상세한 정보의 요구)으로 인하여 어려움에 직면하고 이에 따라 기장을 작성할 유인이 낮아짐을 고려해야 할 것이다. 일본의 청색신고제도는 전 납세인원의 50% 이상이 기장을 작성하는 성공적인 사례이므로 청색신고제도로의 전환을 가능하게 했던 제도적 및 행정적 이유를 살펴볼 필요가 있다.

이와 함께 선진국의 납세 홍보 사례 등을 연구하여 신규등록사업자에 대한 기초교육을 보다 강화할 필요가 있다.

3. 개선방향

지금까지 논의한 내용으로부터 다음과 같이 개선방향을 정리해볼 수 있다.

첫째, 기장인센티브의 제고에 앞서 '장부'의 인정범위를 수요자 입장에서 보다 광범위하게 인정해 줄 필요가 있다. 단순히 장부의 일원화보다는 기장행위로부터 발생하는 비효율을 줄여줄 수 있는 대책도 동시에 추진해야 한다.

둘째, 장부보전기간의 연장을 통해 세무조사의 한정성에서 유도되는 세무행정의 약화를 방지해야 한다. 장부보존기간을 5년에서 7년으로 연장하는 것을 고려할 수 있다.

셋째, 무기장자에 대한 벌칙을 현행 기장세액공제제도의 취지대로 적극 실시하되, 본 제도를 일시적 조치가 아닌 항구적 정책 기조로 삼아야 할 것이다.

넷째, 정책입안자들은 국민들의 납세의식 및 의식 수준만 탓할 것이 아니라 이러한 인센티브제도를 지속적으로 추진할 경우 효과가 발생한다는 확신을 가질 필요가 있다. 우리의 조세행정을 돌이켜보면, 이론에 맞는 정책이 단시일 내에 효과를 보지 못해 폐지한 경우가 많은데 이것은 이론에 오류가 있어서라기보다는 납세자들이 정책이 지속하지 않으리라는 예상을 미리 하고 있기 때문이라 보는 것이 보다 타당할 것이다. 인센티브제도에 관한 다양한 연구결과에 따르면 제대로 짜여진 인센티브 체계는 반드시 그 효과를 유도할 수 있으므로 지속적 노력이 경주되어야 할 것이다.

다섯째, 인센티브제도의 실효성을 제고하기 위해, 조세행정 또한 인센티브와 부합하는 방식으로 시행되어야 할 것이다. 예를 들자면, 기장자의 경우 무기장자에 비하여 세무조사의 근거가 존재하기 때문에 보다 강력한 조사를 받는 반면, 무기장자는 추계과세 및 이자율에도 못미치는 저율의 가산세를 납부하는 것으로 납세의무를 종결한다면 이는 무기장의 인센티브를 제고하는 조세행정에 지나지 않음을 명심해야 할 것이다. 따라서 비록 불성실한 장부 기장을 했더라도 단기적으로는 세무조사 및 조세부담을 낮추어 주도록 세무행정이 이루어져야 할 것이다. 따라서 세무행정에서도 장·단기 목표 및 정책수단이 다양화되어야 할 것이다⁹⁾.

9) 이러한 관점에서 일본의 청색신고자제도는 우리에게 많은 시사점을 가져다 준다. 청색신고자제도는 1955년 도입된 제도로서 납세의무자가 일정한 장부에 정확한 기장을 하여 신고와 납부를 하였을 경우 세무회계상 각종 특전이 주어진다. 현재 전체사업자의 51%가 이 제도를 이용하고 있다. 백색신고자(사업소득, 부동산소득 및 산림소득 금액 합계가 300만엔을 넘는 자)의 경우에도 상당부분(약 100만명) 기장을 실행하고 있다. 일본 국세당국은 청색신고회, 상공회의소, 일본세리사연합회 등 민간단체와 합동으로 기장지도를 하고 있으며 이를 위해 국세청과 지방자치단체가 재정적 지원을 하고 있다. 영세업자의 기장 지도는 중소기업연합회가 수행하는 경영개선 과정과 연계되어 그 수요가 확대되는 추세이다.

VI. 요약 및 결론

무기장자에 대한 합리적 과세방안으로서 소득추계방법의 현황 및 문제점을 소개한 후 이론적인 타당성 및 현실적 실천 가능성을 중심으로 여러 가지 가능한 소득추계방안들을 검토하였다. 주요 결과로서 아무리 많은 정보에 기초한 추계모형의 정립이 가능하더라도 과세 근거로 사용하는 데에는 명백한 한계가 존재하므로 정책에 반영하여 집행하기는 어렵다고 판단되어졌다. 납세자의 저항을 최소화하는 추계과세제도는 누구나 받아들일 수 있는 낮은 수준의 과세이며 이는 결국 현행 표준소득률에 기초한 추계과세와 본질적으로 동일하다 할 수 있다.

따라서 실천 가능성의 측면에 초점을 둘 때, 기장의 서식 및 요건을 완화하여 기장에 근거한 근거과세를 고려할 수 있다. 앞장에서 언급하였듯이, 소득추계에는 여러 가지 방법이 있지만 추계에 대한 사회적 합의가 도출될 때까지 상당한 시일이 걸리게 될 것으로 예상된다. 반면 기장제도가 정착되는 데 또한 유사한 시간이 소요되므로 단기적으로 소득추계방법을 선호해야 할 특별한 이유는 없는 것으로 판단된다. 오히려 장기적으로 소득과세제도의 형성 및 정착과 합치되는 방향으로 소규모사업자 과세제도를 정립하는 것이 합리적일 것이다. 실제로 국민연금제도의 도시지역자영자에 대한 확대조치에서 보았듯이 기존에 납부하던 세액보다 지급부담이 증가하게 될 우려가 있을 경우 과세의 정확성과 관계없이 일단 강력한 조세저항이 발생하는 것이 현실이다. 이때 소득에 대한 근거가 정립되지 않을 경우, 더 나아가 국세행정 당국이 소득근거를 보유하지 않고 있다는 것을 알 때 조세저항이 더욱 우려된다. 물론 사회보험제도의 경우 보험당국이 국세청과 같은 세무조사 및 벌칙집행 기능이 없기 때문에 문제가 보다 심각해진 것은 사실이나 국세청의 경우 추측에 의한 과세를 정당화하기 위해 세무조사 기능을 강화한다는 것 또한 타당한 국세행정이라 할 수 없다.

이러한 결론에 기초해보면 국세행정이 나아갈 방향은 추계과세보다는 장·단기를 막론하고 소득의 근거를 갖추도록 먼저 유도한 후 소득보고의 성실도에 대한

조사가 뒤따라야 한다는 것이다. 추계과세는 정상적인 소득근거 유지를 거부 또는 포기한 개인에 대해서 고율의 벌과금 부과 후에 추정세액의 부과시에 이용될 수 있도록 평균적 개인에 대한 세부담보다 높게 책정하는 것이 바람직하다. 추계과세에 대한 신뢰도가 높아지려면 결국 과세근거가 확보되어야 하므로 근거과세와 큰 차이가 없어짐을 인식해야 할 것이다.

한편, 현재 광범위하게 만연되어 있는 무기장 현상에 대한 이면을 검토해본 결과, 기장제도 및 운영실태에서 과거에 많은 정책적 문제점 및 미숙성이 지적되었다. 무기장 실태 및 추계과세제도는 결과적으로 근거과세의 정착을 저해하는 한 원인으로서는 무자료거래의 문제와 함께 부가가치세 및 소득세의 정상적 운영을 위하여 지속적인 개선이 요망된다 할 수 있다. 본고에서는 여러 가지 관점 중에서 인센티브 제고의 측면에서 다음과 같은 방안을 제시하였다. 첫째, 기장인센티브 제고에 앞서 '장부'의 인정범위를 수요자 입장에서 보다 광범위하게 인정해줄 필요가 있다. 단순히 장부의 일원화보다는 기장행위로부터 발생하는 비효율을 줄여줄 수 있는 대책도 동시에 추진해야 한다는 것이다. 둘째, 장부보전기간의 연장을 통해 세무조사의 한정성에서 유도되는 세무행정의 약화를 방지해야 한다. 장부보전기간을 5년에서 7년으로 연장하는 것을 고려할 수 있다. 셋째, 무기장자에 대한 벌칙을 현행 기장세액공제제도의 취지대로 적극 실시하되, 본 제도를 일시적 조치가 아닌 항구적인 정책 기조로 삼아야 할 것이다. 넷째, 인센티브제도의 실효성을 제고하기 위해, 조세행정 또한 인센티브와 부합하는 방식으로 시행되어야 할 것이다. 예를 들자면, 기장자의 경우 무기장자에 비하여 세무조사의 근거가 존재하기 때문에 보다 강력한 조사를 하는 반면, 무기장자는 추계과세 및 이자율에도 못미치는 저율의 가산세를 부과하는 것으로 납세의무를 종결한다면 이는 무기장의 인센티브를 제고하는 조세행정에 지나지 않음을 명심해야 할 것이다. 따라서 비록 불성실한 장부 기장을 했더라도 단기적으로는 세무조사 및 조세부담을 낮추어 주는 방향으로 세무행정이 이루어져야 할 것이다. 따라서 세무행정에서도 장·단기 목표 및 정책수단이 다양화되어야 할 것이다.

끝으로, 정책입안자들은 국민들의 납세의식 및 의식 수준만 탓할 것이 아니라 이러한 인센티브제도를 지속적으로 추진할 경우 효과가 발생한다는 확신을 가질

필요가 있다. 우리의 조세행정을 들여다보면, 이론에 맞는 정책이 단기일 내에 효과를 보지 못해 폐지한 경우가 많은데 이것은 이론에 오류가 있어서라기보다는 납세자들이 정책이 지속하지 않으리라는 예상을 미리 하고 있기 때문이라 이해하는 것이 보다 타당할 것이다. 인센티브제도에 관한 다양한 연구결과에 따르면 제대로 짜여진 인센티브 체계는 그 효과를 반드시 유도할 수 있으므로 확신에 근거를 둔 지속적 노력이 경주되어야 할 것이다.

참고문헌

- 배준호, 「근로자와 자영업자의 세부담 비교분석」, 『경제학연구』, 46(1), 한국경제학회, 1998.
- 손광락, 『우리나라 가산세 관련 제도의 합리화』, 연구보고서 97-12, 한국조세연구원, 1997.
- 이철인, 「패널자료를 이용한 탈루규모의 추정」, 『공공경제』, 3(1), 한국공공경제학회, 1998.
- 장 춘, 『기초과세자료 산출체계』, 연구보고서 97-04, 한국조세연구원, 1997.
- 최병호·김용하·이필도·이상은, 『국민연금제도의 도시지역 확대방안』, 연구보고서 96-14, 한국보건사회연구원, 1996.
- 최준욱, 「근로소득과 사업소득의 세부담 형평성」, 미발표 논문, 1997.
- 현진권·나성린, 「소득세와 부가가치세의 형평성 측정」, 『경제학연구』, 41(3), 한국경제학회, 1994.
- 현진권·이철인·김재진·김정훈, 『세무분야 부패방지 대책』, 국무총리실 용역보고서, 한국조세연구원, 1999.
- 현진권·이철인·전영준·정영현, 『사회보험제도 정착을 위한 소득추계방법의 개발』, KDI 용역보고서, 한국조세연구원, 1997.
- Allingham, Michael G. and Agnar Sandmo, "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis," *Journal of Public Economics*, Vol. 1, 1972, pp. 323~338.
- Choo, H. and J. Yoon, "Income Distribution in Korea, 1982: Its Estimation and Sources of Change," *Korea Development Review*, March 1984, KDI, pp. 2~18(in Korean).
- Deaton, Angus, *Understanding Consumption*, Oxford Univ. Press, 1992.
- Parket, S. C., "The Distribution of Self-Employment Income in the United Kingdom, 1976-1991," *The Economic Journal*, Vol. 107, No. 441, 1997.

- Pissarides, Christopher A. and Guglielmo Weber, "An Expenditure-Based Estimate of Britain's Black Economy," *Journal of Public Economics*, Vol. 39, 1989.
- Yoo, I. H., "An Estimate of the Tax Evasion in Korea: Income and Value Added Taxes," KIPF Working Paper 97-03, 1997.
- Yoo, J. G. and Na, S. L., "An Estimation of the Incomes of Self-Employed Urban Households in Korea," *International Economic Journal*, 1991, pp. 85~105.

3 국세 체납방지를 위한 정책과제

현 진 권 *

목 차

- I. 서 론
- II. 체납억제정책의 필요성
- III. 체납규모의 실태분석
- IV. 체납요인 분석
- V. 체납방지를 위한 개편방향
- VI. 결 론

I. 서 론

국세행정의 기본목표는 납세자들의 국세부담액을 정확하게 거두어 들이는 것이다. 그러나 납세자의 체납행위는 국세행정의 목표를 달성하는 데 커다란 장애요인으로 작용하고 있다.

우리나라의 체납규모는 절대 규모면에서나, 국제간 비교를 통해 볼 때 매우 심각한 수준이다. 그럼에도 불구하고 체납에 대한 학문적 및 정책적 관심이 매우 낮았으므로, 체납억제를 위한 정책방향에 대한 종합적인 논의가 필요하다¹⁾.

체납의 사회적 비용으로는 먼저 세수결손을 들 수 있다. 정해진 국가재원 규모를 징수하지 못함에 따라 국가정책에 어려움을 줄 수 있다. 또한 성실납부자와 체납자간의 세부담 불공평성을 야기하게 된다. 기존의 정책논의에서는 주로 세제차원에서 세부담 불공평성을 언급하고 있으며, 체납에 따른 세부담의 불공평성에 대한 관심은 매우 낮은 실정이다²⁾.

체납은 국세행정의 운용에 커다란 장애요인으로 작용하고 있다. 국세행정의 목표는 주어진 자원을 효율적으로 배분하는 데 있다. 그러나 현행 국세행정의 구조를 보면 체납에 따른 행정부담이 너무 높아 국세행정의 가장 중요한 기능인 세무조사, 납세 서비스 위주의 행정개혁을 추진하는 데 장애요인으로 작용하고 있다. 그러므로 체납에 따른 행정비용을 줄이는 정책목표는 궁극적으로 세무조사 및 납세서비스 위주로 국세행정을 개혁하는 정책방향과 일치한다고 할 수 있다.

본 연구는 우리나라 국세행정에서 체납실태를 살펴보고 그 요인을 규명한 후, 체납을 억제할 수 있는 장·단기적 정책방향을 제시한다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제II절에서는 체납이 억제되어야 하는 이유를 세 가지 관점에서 설명한다. 제III절에서는 체납규모에 대한 실태분석을 보여주고, 제IV절에서는 체납이 발생하는 요인을 규명한다. 제V절에서는 체납방지를 위한 단기정책방향과 장기정책방향을 제시하고,

1) 유시권 외(1994)를 제외하고는 체납에 대한 연구는 매우 한정되어 있는 실정이다.

2) 세계상 세부담의 불공평성에 대한 연구로는 현진권과 나성린(1996)을 들 수 있다.

제VI절에서는 본 연구를 마무리한다.

II. 체납억제정책의 필요성

조세정책에서 체납이 가지는 문제점은 여러 가지가 있지만, 체납억제의 필요성을 제시하는 비교적 중요한 사항으로 다음의 세 가지를 들 수 있다.

1. 세수결손

조세행정의 가장 큰 목표는 정해진 세법에 따라 납세자별 세부담을 정확하게 징수하는 것이다. 즉, 납세자의 탈세 및 체납을 최소화하는 것이다. 이러한 조세행정의 목표를 달성하기 위해 세무당국은 주어진 인력 및 자본을 최대한 활용하여 정책목표를 달성하는 전략적 접근을 시도할 필요가 있다.

조세정책은 정부가 필요로 하는 공공재의 공급을 원활하게 하기 위한 대표적인 재원조달 수단이다. 정부에서 필요로 하는 재원규모가 산정되면, 조세정책은 이러한 세수규모를 충족시키는 여러 가지 대안들 중에서 가장 합리적인 조세정책을 선택하게 되는 것이다. 이러한 조세정책은 조세행정을 통해 세수규모를 확보하게 되는 것이다. 이때 조세정책상으로 예측된 세수규모가 납세자들의 체납에 의해 차질이 발생하게 되면, 정부는 추가적인 세수를 확보하기 위해 새로운 세원을 확보하여야 한다. 그러므로 체납은 정부가 재정계획을 합리적으로 운영하지 못하게 하는 가장 중요한 요인이 된다. 이는 재정정책에 대한 국민들의 정부에 대한 신뢰를 떨어뜨리고, 비효율적인 재정정책을 운영하게 되므로, 체납으로 인한 전체 사회비용은 무시할 수 없을 것이다.

체납에 의한 세수결손은 대부분의 국가들이 경험하고 있는 현상이지만, 체납의 수준에 따라 각국마다 체납억제를 위한 정책수단의 수립은 모두 다르게 나타나고 있다. 그러나 공통적인 노력은 세무행정의 개혁을 통해 탈세 및 체납규모를 줄이려는 것이다. 특히 개발도상국가들을 중심으로 세무행정개혁에 대한 논의는 매우 활발하게 진

행되고 있다.

2. 성실납부자와 체납자간의 불공평성

조세정책이 추구하는 목표 중의 하나가 형평성이다. 즉, 납세자들간에 수직적 형평성과 수평적 형평성의 논의가 그것이다. 그러나 대부분의 논의가 세제상 납세자들간의 형평성 문제를 분석하였지, 체납으로 인한 납세자들간의 형평성 문제를 분석한 것은 극히 드물다. 이는 세제가 정확히 세정에 반영되어, 납세자들의 탈세나 체납이 전혀 없다는 가정하에서 접근하였기 때문이다. 그러나 실제로는 납세자별로 체납의 형태는 매우 다양하게 나타나고 있다. 만약 모든 탈세자들이 같은 일정한 비율로 체납을 한다면, 형평성 문제는 심각하지 않을 수 있다. 그러나 납세자의 인구·사회경제적 환경에 따라 서로 다른 체납양상을 보일 때는, 체납으로 인한 납세자들간 세부담의 불공평성 문제는 심각하게 나타날 것이다.

체납으로 인한 세수결손의 문제는 거시적인 효과이지만, 이로 인한 납세자간 세부담의 불공평성 문제는 미시적인 효과이다. 세제상 소득규모와 똑같은 세부담을 가지는 두 납세자가 있을 때, 체납행위에 따라 서로 다른 세부담을 가지게 될 것이다. 이러한 불공평성 문제는 세제상의 불공평성 못지 않게 조세정책 입안자가 신중하게 고려해야 할 사항인 것이다. 또한 이러한 불공평성은 조세에 대한 납세자들의 불신을 가져다 주므로, 결과적으로 그 사회적 비용은 매우 크다고 하겠다. 특히 우리나라 납세자들의 조세에 대한 인식이 매우 부정적인 현실을 고려할 때, 체납에 의한 불공평성은 이러한 부정적인 인식을 가속화시킬 수 있다³⁾. 이에 따라 납세자들의 자발적인 납세협력이 점차로 감소하는 현상을 보이게 될 것이다.

체납은 납세자들간 세부담의 형평성 차원에서 억제되어야 하며, 이를 위해 여러 가지 정책수단들이 강구되어야 한다. 즉 체납하는 납세자가 체납하지 않는 납세자보다 경제적으로 불이익이 되게끔 정책수단을 활용하여, 체납행위를 억제하여야 한다. 만약 체납하는 납세자가 단기적인 고충이 있어도, 장기적으로 더 이익이 되는 양상이

3) 어쩌면 세무당국에서 체납에 대한 정확한 통계를 밝히기를 꺼리는 가장 중요한 요인이 바로 납세자들 간에 조세에 대한 불신이 가속화될 것을 우려하기 때문일지 모른다.

생기면, 세무행정은 절대 납세자들의 자발적인 납세협력을 유도할 수 없게 된다. 그러므로 세부담의 형평성 문제는 세제 정책입안자들만의 영역이 아니며, 세무행정상으로 중요한 고려사항 중의 하나인 것이다.

3. 행정비용의 과다

세무행정은 변화하는 환경에 탄력적으로 적응하여 변화할 필요가 있다. 우리나라의 세무행정 업무는 증가하는 납세자와 과세자료의 비효율적 관리 등으로 인해 업무량이 매우 많은 실정이다⁴⁾. 세무행정의 업무종류는 크게 자료관리업무와 세무조사 및 교육업무로 구분할 수 있다. 현재 우리나라의 세무행정 업무의 약 70% 정도는 자료관리업무이며, 나머지가 세무행정의 중요한 기능인 세무조사 및 교육업무로 나타났다(현진권, 1998). 과세자료 업무는 정보기술의 발전으로 상당수준으로 축소할 수 있는 여지가 있지만, 관련 공공기관의 업무 비협조 등의 여러 가지 요인으로 인해 세무행정업무의 반 이상을 차지하고 있다. 이러한 과세자료업무 중에서 징세 및 체납과 관련된 업무가 상당수준을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 특히 체납업무는 세무공무원들이 시간상으로, 심리적으로 부담을 가장 많이 느끼는 업무로 그 행정비용은 매우 높은 실정이다.

앞으로 세무행정의 환경은 매우 빠르게 변화할 것이다. 경제가 개방화됨에 따라 국제간 자본이동이 자유롭게 되고, 다양한 형태의 소득원이 생기게 될 것이므로, 세무행정의 근간은 신고납부제도를 중심으로 자발적인 납세협력을 유도하는 방향으로 갈 수밖에 없다. 신고납부제도하에서는 세무조사 및 교육 홍보에 대한 기능이 대폭 강화되어야 한다. 그렇지 않을 경우 자발적인 납세협력을 유도할 수 없기 때문이다⁵⁾.

현재 우리나라 세무행정이 처해 있는 환경을 볼 때, 세무조사 기능을 강화하기 위

4) 현진권(1998)에 의하면, 국세행정의 업무량이 정상적인 업무량에 비해 1.87배 높은 것으로 나타났다.

5) 국세청에서는 금년 3월에 국세행정개혁방향을 발표했으며, 기본방향은 신고납부제도하에서 자발적 납세협력을 유도하기 위해 세무조사 및 교육기능을 강화하기로 했다. 또한 9월부터는 국세청 조직을 세목별 조직에서 기능별 조직으로 개편하여 구체적인 개혁을 추진중이다.

해서는 체납에 따른 자료업무를 대폭 줄여야 한다. 체납에 대한 정확한 통계치는 없지만, 일선 공무원의 주관적인 판단에 의하면, 전체 세정업무 중에서 체납업무가 약 20% 정도를 차지하는 것으로 평가하고 있다. 또한 기능별로 전환된 세무행정체계하에서 징세인원당 체납처리 건수가 많게는 약 1,000건을 차지하고 있으며, 합리적인 체납행정을 집행하기 위해서는 현재 수준에서 절반 이상으로 대폭 줄여야 한다는 평가가 있다. 세무행정에서 타업무에 비해 체납행정업무가 가지는 특성으로 체납건수에 비례해서 행정비용이 증가하는 데 있다. 일반적으로 처리해야 할 건수가 증가함에 따라 한계행정비용은 감소하는 경향이 있지만, 체납업무의 경우에는 그렇지 않은 특성을 가지고 있다. 이러한 특성으로 인해 체납업무의 적정수준을 유지할 필요가 있다.

세무당국이 가지고 있는 자원이 한정되어 있는 만큼, 이러한 환경하에서 국세행정이 추구하는 개혁방향으로 가기 위해서는 반드시 체납업무를 대폭 줄여야 한다. 체납업무에 소요되는 행정비용이 높은 현 상태에서는 국세행정이 나아가야 할 기본방향을 절대 달성할 수 없는 것이다. 그러므로 세무당국이 추진하는 개혁방향에 맞추어 기존 자원을 가장 효율적으로 배분한다는 측면에서 체납업무를 줄여야 할 필요가 있다.

Ⅲ. 체납규모의 실태분석

1. 체납액의 규모

체납액의 규모를 두 가지 지표를 사용하여 살펴본다. 즉 특정 해를 산정기준으로 누적된 stock의 개념인 총체납액과 특정 해에 발생한 flow의 개념인 체납발생액을 통해 살펴본다. <표 3-1>은 1993년부터 6년 동안의 체납액 규모를 보여준다. 1998년 기준으로 그 동안 누적된 총체납액은 약 12조원이며, 한 해 동안 발생한 체납액은 약 8조원 수준으로 나타났다. 이러한 체납액 규모의 연도별 변화추세를 살펴보면, [그림 3-1]을 통해서도 알 수 있듯이 체납액 규모가 비교적 빨리 증가하는 추세임을 알 수 있다.

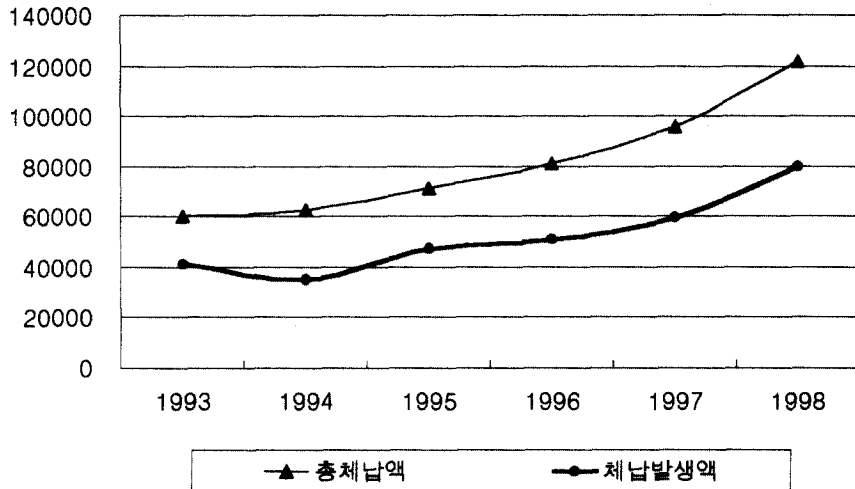
<표 3-1> 체납액의 추이

(단위: 천건, 억원)

	총체납액		체납발생액	
	건수	금액	건수	금액
1993	2,390	60,356	1,976	41,285
1994	2,258	62,901	1,674	35,050
1995	2,302	71,301	1,715	47,112
1996	2,339	81,249	1,670	51,174
1997	2,658	95,550	1,841	59,651
1998	3,539	121,799	2,582	80,127

[그림 3-1] 체납액의 추세

(단위: 억원)



체납액의 절대규모를 좀더 실감있게 느끼기 위해 내국세 총액과, 고지결정액과 비교해 보면 <표 3-2>와 같다. 총체납액과 체납발생액이 전체 내국세 총액에서 차지하는 비중을 보면, 1998년의 경우 각각 23.8%, 15.6%를 차지하고 있다. 또한 고지결정액과 비교할 때는 1998년에 발생한 체납액이 그해 고지결정액의 64.6%를 차지하는 높은 수준임을 알 수 있다⁶⁾. 연도별 추세를 살펴보면, 비교적 증가하는 추세를 보이나,

1998년에는 증가폭이 상대적으로 매우 크게 나타났다.

<표 3-2> 체납액 규모의 비교

(단위: %)

	총체납액/내국세	체납발생액/내국세	체납발생액/고지결정액
1993	17.7	12.1	58.0
1994	16.4	9.1	49.6
1995	16.1	10.6	52.5
1996	16.5	10.4	54.0
1997	18.3	11.4	50.4
1998	23.8	15.6	63.6

체납건당 체납액 규모를 <표 3-3>을 통해 살펴본다. 1998년을 기준으로 체납건당 체납액 규모는 총체납액과 체납발생액을 각각 기준으로 할 때 340만원, 310만원으로 나타났다. 이러한 규모는 연도별로 점차로 증가하는 추세를 알 수 있다.

<표 3-3> 연도별 체납건당 액수

(단위: 백만원)

	총체납액	체납발생액
1993	2.5	2.1
1994	2.8	2.1
1995	3.1	2.7
1996	3.5	3.1
1997	3.6	3.2
1998	3.4	3.1

6) 고지결정액은 양도소득세, 상속세, 증여세와 같은 정부부과 세목에 대한 부과결정액과 신고납부 세목이지만 납세자가 자진납부하지 않아 결정하는 부분으로 이루어졌다.

2. 세목별 체납액 규모

체납액 규모를 세목별로 나누어 1993년부터 1998년까지의 추세를 살펴보면 <표 3-4>와 같다. 체납발생액을 기준으로 살펴보면, 종합소득세, 양도세, 부가가치세의 세가지 세목에서 발생하는 체납액이 전체 체납액의 약 60~70% 수준을 차지함을 알 수 있다.

세목별 특성을 살펴보면, 체납발생액의 경우 전체 건수의 57~70% 정도가 부가가치세에서 발생하고 있어, 체납액의 많은 부분을 차지함을 알 수 있다. 그러나 발생건수는 많지만, 전체 체납액에서 차지하는 비중은 상대적으로 낮아 약 24~37% 수준을 보인다. 반면 양도소득세의 경우에는 발생건수에 있어서는 전체 건수의 약 3~7%를 차지하고 있지만, 전체 체납발생액의 약 16~25% 수준을 보여주어, 건당 체납액 규모가 크다는 것을 알 수 있다.

총체납액을 기준으로 살펴보면, 과년도 발생분이 발생건수로 보면 약 30% 이내의 수준이고, 금액으로는 약 30%를 상회하는 수준을 보여준다.

세목별 체납액 규모를 좀더 실감있게 느끼기 위해서 총징수결정액, 징수결정액, 고지결정액과 비교해 본 결과는 <표 3-5>와 같다⁷⁾. 연도별로 조금의 차이가 있지만, 1998년도가 가장 체납이 높은 연도이므로, 1998년을 중심으로 특성을 살펴본다. 체납액이 가장 많은 세목인 부가가치세의 체납액은 총징수결정액의 10.1%, 징수결정액의 16.2%, 고지결정액의 65.9%를 보여준다. 종합소득세의 경우는 총징수결정액과 징수결정액에 비해서는 상대적으로 높은 수준이나, 고지결정액과 비교해서는 약 57%로 상대적으로 낮은 수준을 보여준다. 양도소득세의 경우에는 체납액의 비중이 매우 높게 나타나고 있어, 총징수결정액 및 징수결정액 대비 약 63% 수준을 보여주고 있으며, 특히 고지결정액과 비교해서는 약 82%의 높은 수준이다.

7) 총징수결정액은 징수결정액에서 가산금, 부가가치세 및 특별소비세에 있어서 관세수입분까지 합산한 것이다.

<표 3-4> 세목별 체납액 비중 추이

(단위: %)

		총체납액		체납발생액	
		건수	금액	건수	금액
1993	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
	소세	18.0	11.1	21.8	16.2
	양도세	2.8	11.0	3.3	16.1
	법인세	0.4	4.7	0.5	6.9
	상속세	0.1	2.1	0.1	3.1
	증여세	0.4	2.1	0.5	3.0
	부가세	57.9	16.9	70.1	24.7
	과년	17.3	28.7	-	0.01
기타	3.1	23.4	3.7	29.9	
1994	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
	소세	17.4	9.7	23.5	17.4
	양도세	3.1	11.9	4.2	21.3
	법인세	0.4	4.0	0.6	7.2
	상속세	0.2	2.7	0.2	4.8
	증여세	0.5	2.4	0.7	4.3
	부가세	49.2	15.7	66.4	28.1
	과년	25.9	37.4	-	0.01
기타	3.2	16.2	4.3	16.9	
1995	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
	소세	20.9	11.4	28.1	17.3
	양도세	4.9	16.8	6.6	25.4
	법인세	0.6	4.3	0.8	6.5
	상속세	0.1	2.9	0.1	4.4
	증여세	0.7	2.5	0.9	3.7
	부가세	42.7	18.8	57.4	28.4
	과년	25.6	29.3	0.1	0.1
기타	4.5	14.1	6.1	14.2	
1996	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
	소세	18.8	10.7	26.3	17.0
	양도세	4.1	15.3	5.7	24.3
	법인세	0.6	4.0	0.9	6.4
	상속세	0.1	2.5	0.1	4.0
	증여세	0.4	1.7	0.6	2.7
	부가세	41.6	20.0	58.3	31.8
	과년	28.8	32.4	0.2	0.6
기타	5.5	13.2	7.7	13.2	
1997	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
	소세	16.8	9.2	24.2	14.7
	양도세	3.3	14.6	4.7	23.3
	법인세	0.7	4.0	1.0	6.4
	상속세	0.04	1.6	0.1	2.6
	증여세	0.4	3.1	0.5	4.9
	부가세	43.6	20.9	63.0	33.5
	과년	31.0	33.8	0.3	0.6
기타	4.3	12.8	6.1	14.0	
1998	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
	소세	15.0	9.8	20.5	14.9
	양도세	2.6	12.5	3.6	19.0
	법인세	0.8	4.3	1.1	6.5
	상속세	0.1	1.7	0.1	2.6
	증여세	0.4	1.6	0.5	2.4
	부가세	42.8	24.2	58.7	36.8
	과년	28.4	32.6	1.8	3.3
기타	10.0	13.3	13.6	14.5	

<표 3-5> 체납액 비중

(단위: %)

		체납발생액/총징수결정액	체납발생액/징수결정액	체납발생액/고지결정액
1993	합계	8.6	10.3	58.0
	중소세	24.7	25.1	43.6
	양도세	36.0	36.5	69.3
	법인세	3.3	4.6	34.3
	상속세	26.7	27.0	30.6
	증여세	31.8	32.3	35.6
	부가세	6.1	8.3	68.7
	기타	7.9	8.3	80.1
1994	합계	6.2	7.4	49.6
	중소세	20.6	21.0	38.1
	양도세	35.1	35.7	72.5
	법인세	2.4	3.3	29.0
	상속세	26.4	26.8	31.6
	증여세	31.7	32.0	37.7
	부가세	5.2	7.2	53.2
	기타	3.1	3.3	75.3
1995	합계	6.9	8.3	52.5
	중소세	23.3	23.8	41.1
	양도세	43.2	43.9	72.9
	법인세	2.5	3.4	28.2
	상속세	25.9	27.0	32.3
	증여세	32.2	32.9	38.3
	부가세	5.9	8.5	59.0
	기타	2.9	3.0	76.4
1996	합계	6.7	7.9	54.0
	중소세	22.2	22.8	40.7
	양도세	40.7	41.3	68.7
	법인세	2.4	3.4	31.5
	상속세	28.1	28.8	34.1
	증여세	28.0	28.3	38.4
	부가세	6.1	8.9	60.4
	기타	2.7	2.5	81.3
1997	합계	6.9	8.4	50.4
	중소세	21.5	22.4	36.9
	양도세	40.7	41.2	69.6
	법인세	2.7	3.8	23.7
	상속세	21.6	22.2	27.7
	증여세	36.6	37.4	53.5
	부가세	6.6	9.3	57.2
	기타	2.9	3.0	69.7
1998	합계	8.6	11.0	63.6
	중소세	28.3	29.1	56.6
	양도세	63.0	64.2	81.8
	법인세	2.8	4.6	33.9
	상속세	40.8	42.5	42.2
	증여세	36.6	37.6	45.1
	부가세	10.1	16.2	65.9
	기타	3.5	4.2	71.9

주: 체납발생액/징수결정액의 분모는 내국세 + 교통세 + 방위세 + 교육세 + 농특세임.

3. 체납정리 실적

<표 3-6>은 체납정리의 유형을 크게 현금징수, 결손처리, 결정취소의 세 가지로 나누어, 연도별로 체납정리한 실적을 보여준다. 여기의 수치는 총체납액을 100으로 표준화하였을 때, 각 유형이 차지하는 비중이다. 전체적으로 총체납에서 정리한 실적을 금액면에서 볼 때 60~70% 수준이나 세부적으로 살펴보면, 현금징수한 실적은 건수면에서는 45~60%로 높은 수준을 보이나, 금액면에서는 매우 낮은 약 25% 내외이다. 체납정리에서 현금징수가 차지하는 비중이 건수 및 금액면에서 점차로 감소하는 추세인 반면 결손처리하는 실적은 금액면에서 빠른 증가율을 보여, 1993년에는 21%이었으나, 1998년에는 39%로 두 배 가까운 증가를 보여준다. 그러므로 결손처분한 경우 건당 체납액이 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다. 결정취소의 경우는 금액면에서 10~15% 정도를 차지하고 있다.

이상을 통해 총체납액에서 현금으로 징수한 실적은 1998년의 경우 약 22%일 뿐이며, 약 50% 정도를 결손처분하든지 혹은 결정취소했음을 알 수 있다.

<표 3-6> 연도별 체납정리 실적

(단위: %)

	총체납		정리실적		현금징수		결손		결정취소	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
1993	100.0	100.0	80.4	59.5	59.4	26.0	14.3	21.0	6.7	12.6
1994	100.0	100.0	79.3	68.1	52.0	26.8	18.8	26.3	8.5	15.0
1995	100.0	100.0	79.5	70.2	46.4	26.7	24.0	29.8	9.1	13.6
1996	100.0	100.0	76.8	71.0	45.7	26.8	22.2	30.0	8.8	14.3
1997	100.0	100.0	76.1	71.0	46.4	24.0	20.7	34.3	9.1	12.7
1998	100.0	100.0	74.1	71.4	45.8	22.2	19.2	39.0	9.0	10.2

주: 세목별 합계 기준임.

체납정리한 유형의 건별 액수를 좀더 구체적으로 살펴보면 <표 3-7>과 같다. 1998

년의 경우, 현금징수한 건당 액수는 170만원인 데 반해, 결손처리 및 결정취소의 건당 금액은 각각 700만원, 390만원으로 상대적으로 매우 높게 나타났다. 이는 비교적 체납 금액이 낮은 건에 대해서는 상대적으로 현금징수되는 비율이 높으나, 체납금액이 높은 건수에 대해서는 결손처분되거나 결정취소되는 경향이 있음을 보여주는 것으로 체납실태의 심각성을 알 수 있다.

<표 3-7> 연도별·항목별 건당 정리실적 현황

(단위: 백만원)

	정리실적액	정리실적액		
		현금징수액	결손액	결정취소액
1993	1.9	1.1	3.7	4.7
1994	2.4	1.4	3.9	4.9
1995	2.7	1.8	3.8	4.6
1996	3.2	2.0	4.7	5.6
1997	3.4	1.9	6.0	5.0
1998	3.3	1.7	7.0	3.9

4. 세목별 체납정리 실적

체납정리한 유형을 세목별로 나누어 특성을 살펴본다. 체납액의 크기를 세목별로 나누어 비교하면, 부가가치세, 양도소득세, 종합소득세 순으로 나타나므로, 정리실적도 이러한 순서를 대체로 반영하고 있다. 현금징수한 금액을 세목별로 살펴보면, 부가가치세, 종합소득세, 양도소득세의 순으로 나타나서, 양도소득세의 현금징수 비중이 상대적으로 낮게 나타났다. 이는 높은 결손처리를 통해 나타나는 데, 1998년의 경우 양도소득세 체납액 중에서 결손처분한 액수는 전체 결손처분액의 약 18%로 부가가치세 수준과 비슷하게 매우 높게 나타났다. 이는 전체 건수 대비 4%만을 차지하는 비중임을 볼 때, 양도소득세의 결손처리는 매우 심각한 것으로 나타났다. 결정취소한 비율을 보면, 양도소득세 체납액 중에서 결정취소한 건수가 전체의 약 5%를 차지하지만, 금액 대비로는 약 22%로 부가가치세보다 높게 나타났다. 그러므로 양도소득세의

체납액에서 결정취소하는 비중이 상대적으로 너무 높아, 심각성을 보여준다.

체납액의 정리건수별 금액을 세목별로 나누어 살펴보면 <표 3-9>와 같다. 종합소득세의 경우 현금징수한 건당금액은 규모가 작은 반면, 결손처리 및 결정취소한 건당금액은 상대적으로 크게 나타났다. 특히 1998년의 경우 결손처리한 체납액의 건당금액은 약 600만원으로 매우 높게 나타나, 고체납액에 대해 결손처리가 생기는 문제점을 보여준다. 종합소득세와 같이 건당 체납액이 비교적 낮은 부가가치세에서도 종합소득세와 비슷한 양상을 보여준다. 반면 양도소득세 및 법인세의 경우에는 정리한 건당 금액이 상대적으로 높게 나타나고, 현금징수한 건당금액이 결손처리 및 결정취소한 건당 금액에 비해 낮게 나타났다. 그러므로 네 가지 세목 모두에서 비교적 건당금액이 낮은 체납에 대해서는 상대적으로 현금징수의 비율이 높고, 건당 금액이 높은 체납에 대해서는 결손처리 및 결정취소되는 비중이 높게 나타나는 문제점이 나타난다. 상속세의 경우는 전체 체납액에서 차지하는 비중은 낮지만, 건당 금액은 가장 높은 특성을 보여준다⁸⁾.

8) 상속세의 경우 결손처리 및 결정취소에 대한 자료가 없는 이유는 기초자료가 천건 단위로 되어 있으나, 상속세는 천건 이하의 경우가 많으므로, 해당 정보를 구하지 못한 한계점이 있다.

<표 3-8> 세목별 정리실적 비중 추이

(단위: %)

		정리실적		현금징수		결손		결정취소	
		건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
1993	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	소도세	16.3	12.9	14.7	13.4	19.0	13.7	24.4	10.5
	양도소득세	2.6	11.5	1.6	7.8	3.5	12.3	9.4	18.0
	법인소득세	0.4	4.9	0.5	4.6	0.3	6.8	-	2.2
	상속증여세	0.1	1.6	0.1	2.5	-	0.1	-	2.0
	부가세	0.4	2.0	0.4	2.3	-	0.2	1.3	4.5
	과년도	60.6	18.9	67.4	30.5	40.9	12.1	41.9	6.2
	기타	17.1	26.5	13.2	22.1	33.0	33.2	17.5	24.5
		2.7	21.7	2.2	16.8	3.2	21.5	5.6	32.1
1994	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	소도세	16.0	10.4	15.3	11.6	15.8	10.4	20.4	8.2
	양도소득세	2.9	12.4	1.7	6.8	3.5	14.6	8.9	18.6
	법인소득세	0.4	4.2	0.6	4.7	0.2	4.8	-	2.2
	상속증여세	0.2	2.3	0.2	2.7	-	0.1	0.5	5.3
	부가세	0.4	2.2	0.4	2.2	-	0.7	1.0	4.8
	과년도	50.7	16.9	58.6	29.0	33.2	10.3	41.4	6.8
	기타	26.0	35.1	20.2	28.1	42.8	41.2	24.1	37.1
		3.4	16.4	3.0	14.7	4.5	17.9	3.7	17.1
1995	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	소도세	20.0	12.4	18.8	12.3	20.8	12.7	24.3	12.3
	양도소득세	4.5	17.9	2.4	7.1	5.2	21.0	13.3	32.5
	법인소득세	0.7	4.6	0.8	4.8	0.4	5.8	0.5	1.5
	상속증여세	0.1	2.3	0.1	2.8	-	0.9	-	4.4
	부가세	0.6	2.3	0.6	2.3	0.2	0.7	1.9	6.1
	과년도	43.9	20.4	51.0	29.9	31.8	17.2	39.5	8.7
	기타	25.1	26.1	20.6	26.6	36.7	27.9	17.6	21.2
		5.1	13.9	5.6	14.1	4.9	13.9	2.9	13.4
1996	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	소도세	18.1	11.5	16.2	10.8	21.0	12.9	20.8	10.0
	양도소득세	3.7	15.9	2.0	5.2	4.4	21.0	10.6	25.2
	법인소득세	0.7	4.6	0.8	4.6	0.6	5.9	-	1.9
	상속증여세	0.1	2.0	0.1	2.4	-	0.4	-	4.6
	부가세	0.4	1.4	0.4	1.5	0.2	0.4	1.0	3.4
	과년도	42.9	21.6	49.4	31.2	29.6	19.5	42.5	7.9
	기타	27.9	30.1	24.0	31.2	38.7	27.5	20.8	33.4
		6.3	12.8	7.1	13.2	5.6	12.3	4.3	13.5
1997	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	소도세	14.6	9.4	13.9	8.5	16.3	10.5	14.5	8.3
	양도소득세	3.1	16.1	1.6	4.9	4.4	21.2	7.5	23.9
	법인소득세	0.6	4.4	0.7	4.5	0.5	5.0	0.4	2.5
	상속증여세	0.05	1.6	0.1	2.0	-	0.3	-	4.4
	부가세	0.3	1.6	0.3	1.8	0.2	0.5	0.8	4.5
	과년도	45.2	21.7	50.4	32.2	29.6	17.6	54.4	13.1
	기타	31.7	32.9	27.6	33.5	46.3	33.5	19.5	30.0
		4.3	12.2	5.4	12.6	2.7	11.5	2.9	13.1
1998	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	소도세	12.9	10.2	12.5	8.2	13.8	11.7	13.2	8.5
	양도소득세	2.4	14.3	1.2	3.5	4.0	18.3	5.3	22.1
	법인소득세	0.8	4.6	0.9	4.3	0.9	5.2	0.3	3.1
	상속증여세	0.0	1.3	0.1	1.5	-	0.3	-	4.6
	부가세	0.3	1.4	0.3	1.2	0.1	0.7	0.9	4.9
	과년도	43.7	25.0	47.4	37.7	29.5	20.7	55.0	14.3
	기타	28.6	30.6	24.5	28.8	43.2	32.0	18.2	29.3
		11.2	12.6	13.1	14.8	8.5	11.2	6.9	13.2

<표 3-9> 세목별 정리 건당 금액의 현황

(단위: 백만원)

		정리실적	현금정수		
			현금정수	결손	결정취소
종소세	1993	1.5	1.0	2.7	2.0
	1994	1.6	1.1	2.6	2.0
	1995	1.7	1.2	2.3	2.3
	1996	2.0	1.4	2.9	2.7
	1997	2.2	1.1	3.8	2.9
	1998	2.6	1.1	5.9	2.5
양도세	1993	8.5	5.6	13.0	9.1
	1994	10.2	5.8	16.1	10.3
	1995	10.8	5.2	15.4	11.3
	1996	13.9	5.4	22.3	13.3
	1997	17.7	5.6	28.9	16.1
	1998	19.4	4.7	32.3	16.2
법인세	1993	21.9	10.3	86.6	-
	1994	22.5	11.4	80.0	-
	1995	19.2	10.2	61.9	15.0
	1996	22.2	11.0	48.2	-
	1997	23.1	11.5	55.2	30.3
	1998	19.1	8.3	41.0	38.8
상속세	1993	55.9	39.2	-	-
	1994	32.9	23.1	-	50.2
	1995	114.6	52.8	-	-
	1996	117.2	52.9	-	-
	1997	106.5	44.8	-	-
	1998	110.9	40.4	-	-
증여세	1993	10.5	7.4	-	17.0
	1994	13.7	7.6	-	22.8
	1995	10.7	7.4	13.9	14.7
	1996	11.8	8.2	10.2	19.8
	1997	15.9	10.4	14.9	27.5
	1998	13.8	6.4	32.0	20.2
부가세	1993	0.6	0.5	1.1	0.7
	1994	0.8	0.7	1.2	0.8
	1995	1.3	1.0	2.1	1.0
	1996	1.6	1.3	3.1	1.0
	1997	1.6	1.2	3.5	1.2
	1998	1.9	1.3	4.9	1.0
과년도	1993	2.9	1.9	3.7	6.6
	1994	3.2	2.0	3.7	7.6
	1995	2.8	2.3	2.9	5.5
	1996	3.5	2.6	3.3	9.0
	1997	3.5	2.3	4.3	7.7
	1998	3.6	2.0	5.2	6.3
기 타	1993	15.3	8.5	24.7	27.0
	1994	11.5	7.1	15.6	23.0
	1995	7.5	4.5	10.9	21.7
	1996	6.5	3.8	10.3	17.4
	1997	9.4	4.4	25.1	22.7
	1998	3.7	1.9	9.2	7.5

IV. 체납요인 분석

1. 무신고 및 신고 무납부자 과다

신고납부제도로 운영되는 세목에 대해서는 납세자가 성실신고 및 납부의 의무를 갖는다. 그러나 현행 신고납부제도로 운영되는 세목을 살펴보면 무신고 및 무납부자로 인해 야기되는 체납 발생액이 매우 높은 실정이다⁹⁾.

먼저 신고납부제도로 운영되는 종합소득세, 법인세, 부가가치세에 대한 자진신고납부 비중을 살펴본다. <표 3-10>은 1997년과 1998년의 이들 세 가지 세목의 자진신고납부비율을 보여준다. 대체로 자진납부 비중이 약 80~90% 수준을 차지하여, 비교적 낮은 수준은 아님을 알 수 있다.

신고납부제도로 운영되는 세 가지 세목의 자진납부비율이 낮지 않으나, 이들 세목이 전체 세수에서 차지하는 비중이 높으므로, 이들 세목들에서 발생하는 체납액의 비중을 무시할 수는 없을 것이다. <표 3-11>은 신고납부제도로 운영되는 종합소득세, 법인세, 부가가치세의 세 가지 세목에 대한 전체 체납발생액 대비 체납액 규모를 보여준다. 체납의 많은 부분이 무신고 및 신고무납부에 의해 야기되므로 간접적으로 그 규모를 파악할 수 있다. 전체 체납 발생액에서 이들 세목의 불성실 납부로 인한 비중이 1998년의 경우 약 58% 수준이다. 그러므로 신고납부에 의한 세목에서 발생하는 체납액 규모의 절대적인 수치가 상당히 높음을 알 수 있다. 따라서 이들 세목의 자진납부비율은 낮지 않으나, 이들 세목에서 발생하는 체납액 비중의 절대치가 높은 만큼, 자발적인 납세협력을 강력하게 유도하는 제도적 장치가 뒤따라야 하겠다.

9) 예를 들면 부가가치세의 경우, 무신고자는 대부분 간이과세 및 과세특례 대상자로 체납 금액이 소액인 반면, 신고 및 무납부자는 일반사업자로 체납액이 크므로 문제의 소지가 있다. 신고자의 경우 당연고지하지 않고, 세무조사를 통해 선별적으로 처리할 행정적 소지가 있지만, 신고 및 무납부자는 신고를 했으므로 당연고지하여야 하며, 이 중 약 80~90%가 체납되는 경향이 있다.

<표 3-10> 자진신고 납부 현황

(단위: 백만원, %)

		자진신고 납부할 세액	납부세액	자진납부비율
1997	종합소득세	1,859,401	1,682,163	90.4
	법인세	4,946,534	4,236,627	85.6
	부가가치세	16,378,702	14,855,483	90.7
1998	종합소득세	2,020,060	1,733,731	85.8
	법인세	5,801,473	5,110,451	88.0
	부가가치세	15,819,501	13,612,264	86.0

주: 예정고지 및 중간예납세액은 제외된 금액임.

<표 3-11> 신고납부 세목의 체납발생액 비중

(단위: %)

연도	전체 체납발생액 대비 점유비율
1993	47.8
1994	52.7
1995	52.2
1996	55.2
1997	54.6
1998	58.2

주: 신고납부세목은 종합소득세, 법인세, 부가가치세를 합한 금액임.

2. 부실부과로 인한 체납

납세자의 세액을 고지하는 데 있어서 세무당국의 부실로 인해 야기되는 체납액 규모를 살펴보자. <표 3-12>에서는 전체 체납액 중에서 세무당국의 잘못으로 결정취소한 체납액 규모가 차지하는 비중을 보여준다. 부과한 조세에 대해 결정취소한 비율이 1998년의 경우 총체납세 대비 약 10%, 체납정리실적 대비 약 14%로 나타난다.

부실부과로 인한 체납액 발생은 납세자들에게 세무행정에 대한 불신을 가져다 주고, 부실부과로 인해 불복소송 및 체납처분 등과 같은 여러 가지 높은 행정비용을 야

기한다. 현행 세무행정이 추계과세에 많이 의존하고 있으므로, 세무행정에 대한 근본적인 개선이 필요하다.

<표 3-12> 결정취소의 금액 대비 비율

(단위: %)

연 도	총체납액 대비	체납정리실적 대비
1993	12.6	21.2
1994	15.0	22.0
1995	13.6	19.4
1996	14.3	20.1
1997	12.7	17.9
1998	10.7	14.3

3. 조세불복에 따른 체납

현재 불복청구중인 조세는 그 조세의 과세요건에 대해 미확정된 상태에서 국가가 징수권을 행사하고 있다. 이에 따라 납세자의 권익을 침해하고, 행정비용이 높아지는 부작용이 있다. 또한 불복청구중인 조세에 대해 징수권이 작용하므로, 이에 따른 체납액이 높아지고 있는 실정이다.

<표 3-13>에서는 1998년 불복청구중인 체납액의 현황을 보여준다. 전체 건수는 4,443건이고 평균 체납금액은 약 1억 7천만원으로 그 규모가 크다. <표 3-14>는 불복청구중인 체납액의 규모를 비교한 결과이다. 전체 총체납액 중에서 정리하지 못한 체납액이 28.6%를 차지하며, 이 중에서 불복청구중인 체납액이 6.3%를 차지하고 있는 실정이다. 미정리 체납액 대비 불복청구중인 체납액의 비율을 계산하면 22%가 된다. 그러므로 미정리 체납액의 22%에 해당하는 부분이 불복청구중인 조세에 대해 징수를 하지 않을 경우, 체납이 발생하지 않을 수 있는 부분인 것이다.

<표 3-15>는 불복청구중인 체납액의 건당금액을 비교한 결과이다. 불복청구중인 체납액의 건당금액이 1억 7천만원으로, 평균 건당 체납액 340만원보다 월등히 높음을 알 수 있다. 불복청구중인 조세는 고액이며, 비교적 장기체납으로 처리되므로, 불복청

구중인 조세에 대한 체납처분절차 방법의 개선이 필요하다.

<표 3-13> 불복청구중인 체납액 현황

(단위: 건, 백만원)

	건 수	금 액	건당금액
행 정 소 송	1,499	245,565	163.8
이의신청·심사·심판	2,944	522,304	177.4
합 계	4,443	767,869	172.8

주: 1998년 12월 31일 기준임.

<표 3-14> 불복청구중인 체납액 규모

(단위: 억원, %)

	총체납액	정리실적	미정리체납액	불복청구중인 체납액
금 액	121,799	86,925	34,874	7,679
비 율	100.0	71.4	28.6	6.3

주: 1998년 기준임.

<표 3-15> 불복청구중인 체납액의 건당 금액 비교

(단위: 백만원)

총체납액의 건당금액	불복청구중인 체납액의 건당금액
3.4	172.8

4. 체납액 중에서 결손처리 규모의 과다

결손처분은 무재산자 등과 같이 납세자가 경제능력이 없을 경우, 납세자의 납부의무를 면제하는 행정절차이다. <표 3-16>은 체납액 중에서 결손처분이 차지하는 비중을 보여준다. 결손처리액의 전체 규모는 매년 증가하는 추세이며, 1998년의 경우 총체납액 대비로 39%, 정리실적 대비 54.6%로 매우 높게 나타난다¹⁰⁾.

<표 3-16> 결손처리액의 규모

(단위: %)

	총체납액 대비	정리실적 대비
1993	21.0	35.3
1994	26.3	38.6
1995	29.8	42.5
1996	30.0	42.3
1997	34.3	48.3
1998	39.0	57.6

<표 3-17> 결손액의 세목별 비중(1998)

(단위: %)

세 목	비 중
종합소득세	11.7
양도소득세	18.3
법인세	5.2
상속세	0.3
증여세	0.7
부가가치세	20.7
과년도	32.0
기타	11.2

10) 체납액 중에서 무채산자가 차지하는 비중이 높은 것은 외국의 예에서도 보편적으로 볼 수 있다. 다음 표는 영국의 경우를 보여준다. 무채산자(파산 및 행방불명)가 전체 체납액에서 차지하는 비중이 약 90%를 차지하고 있다.

체납사유별 비중(영국)

(단위: %)

	전체	징수권관	과다부과	파산	부분징수로 결손	행방불명	기타
1990	100.0	0.3	1.1	69.3	0.1	18.7	10.6
1991	100.0	0.3	0.8	71.5	0.1	15.3	12.0
1992	100.0	0.3	0.4	77.3	0.0	10.2	11.8
1993	100.0	0.4	0.3	76.4	0.1	8.7	14.1
1994	100.0	0.4	0.4	74.3	0.2	9.7	15.0
1995	100.0	0.5	0.5	77.0	0.1	10.5	11.4
1996	100.0	0.7	0.9	77.9	0.5	11.7	8.2

<표 3-17>은 결손액의 세목별 분포를 보여준다. 전체 결손액 중에서 부가가치세의 결손액이 20.7%로 가장 높고, 양도소득세가 약 18%로 나타났다.

5. 양도소득세의 체납과다

앞에서 양도소득세 분야의 체납실태가 다른 세목에 비해 상대적으로 더 심각하다는 것을 파악하였다. 심각한 체납실태를 좀더 구체적으로 분석해 보자. <표 3-18>은 1997년 양도소득세 과세자료 처리실적을 보여준다. 양도소득세는 현재 정부부과제도로 운영되고 있으며, 전체 처리한 실적건수 중에서 과세되는 비중은 28%만을 차지할 뿐이다. 나머지는 모두 비과세 및 미달에 해당하므로, 과세되는 비중이 낮은 세목이다. 그럼에도 불구하고, 과세결정된 건수들에 대한 행정소송이 매우 높은 실정이다. <표 3-19>와 <표 3-20>은 세목별로 이의신청한 건수와 심사청구한 건수를 각각 보여준다. 1998년의 경우 양도소득세가 전체 이의신청 건수의 46%, 전체 심사청구 건수의 40% 수준이다. 양도소득세의 불복건수가 다른 세목에 비해 상대적으로 많으므로, 결과적으로 체납실태가 심각하게 나타났다.

이처럼 양도소득세의 체납이 심각한 이유는 현행 양도소득세는 정부부과제도로 운영되는 만큼, 정부에서 고지액을 결정해야 한다. 양도소득세는 대체로 비과세 및 감면 조항들로 인하여 행정 적용상에 어려운 면이 많으므로, 세무당국과 납세자 간에 해석상의 차이를 가지게 된다. 즉 세법의 불확실성이 높은 상태에서 납세자가 부담하여야 할 세액결정이 정부에 의해 이루어지므로, 납세자는 불복하게 되는 것이다.

양도소득세는 복잡하므로 정부에서 정확하게 부과하는 데에 많은 어려움이 따른다. 물론 일선세무서의 재산관련 세제담당자의 전문지식에도 문제가 있지만, 근본적으로 양도소득세의 구조가 복잡한 데에 기인한다. <표 3-21>은 체납처분한 실적 중에서 결정취소한 비율을 세목별로 보여준다. 전체 결정취소한 총액에서 양도소득세가 22.1%로 가장 비중이 높게 나타난다.

<표 3-18> 양도소득세 과세자료 처리실적(1997)

(단위: 천건, %)

발생건수 (수집)	처리대상	처리실적				미처리	비율	
		계	과세	미달	비과세		처리실적/ 처리대상	과세/처리 실적
1,067	1,303	1,162	326	552	284	141	89.2	28.0

<표 3-19> 세목별 이의신청 현황

(단위: 건, %)

	1996		1997		1998	
	건수	구성비	건수	구성비	건수	구성비
세 목 계	4,131	100.0	4,375	100.0	6,063	100.0
종합소득세	450	10.9	542	12.4	940	15.5
법인세	121	2.9	143	3.3	231	3.8
양도세	2,526	61.0	2,572	58.8	2,791	46.0
상속·증여세	520	12.6	454	10.4	807	13.3
부가가치세	411	9.9	505	11.5	1,021	16.8
기 타	115	2.8	159	3.7	873	4.5

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

<표 3-20> 세목별 심사청구 현황

(단위: 건, %)

	1996		1997		1998	
	건수	구성비	건수	구성비	건수	구성비
세 목 계	5,477	100.0	5,104	100.0	6,557	100.0
종합소득세	534	9.7	557	10.9	824	12.6
법인세	309	5.6	307	6.0	450	6.9
양도세	2,628	48.0	2,421	47.4	2,644	40.3
상속·증여세	972	17.7	841	16.5	1,174	17.9
부가가치세	742	13.5	666	13.0	1,063	16.2
기 타	292	5.3	312	6.1	402	6.1

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

<표 3-21> 세목별 결정취소 비중(1998)

(단위: %)

세 목	전체 금액대비 비중
총 합 소 득 세	8.5
양 도 소 득 세	22.1
법 인 세	3.1
상 속 세	4.6
증 여 세	4.9
부 가 가 치 세	14.3
과 년 도	29.3
기 타	13.2
계	100.0

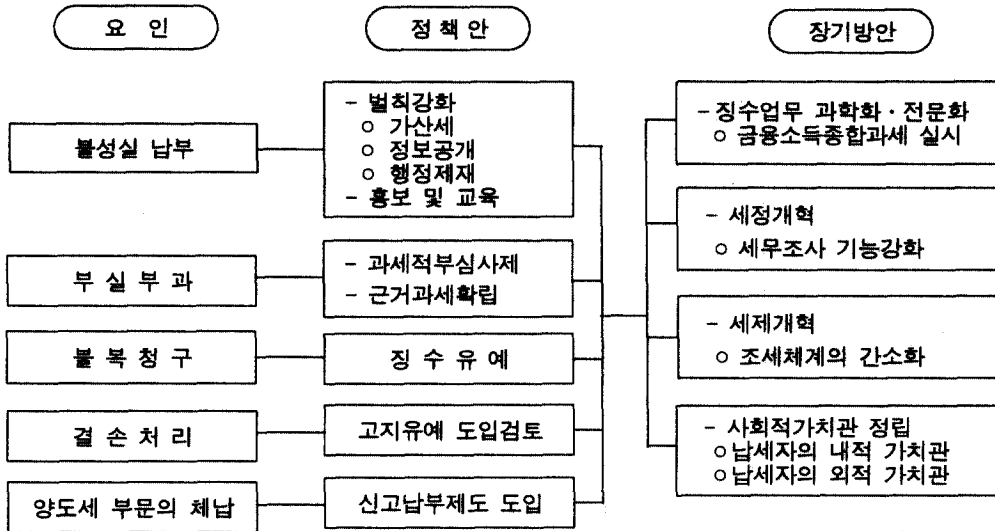
V. 체납방지를 위한 개편방향

1. 체납방지정책의 기본방향

체납을 억제하기 위한 기본방향은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 장기적인 정책방향이다. 이는 체납을 억제하기 위한 근본적인 정책방향으로서 세제개혁, 세정개혁, 징수업무의 과학화, 납세자들의 인식 제고를 들 수 있다. 그러나 이러한 정책방향은 체납억제를 위해 유효한 정책방향이나, 단시일 내에 효과를 보기는 어렵다. 두 번째로 단기적인 정책효과를 줄 수 있는 정책방향으로는 크게 체납자의 행위를 규제할 수 있는 정책수단의 활용과 행정제도의 개선 등이 있다. 구체적으로 살펴보면 체납자가 부담하게 되는 비용을 증가시키기 위한 제도로 벌칙강화 수단을 들 수 있다. 또한 행정제도의 개선은 과세적부심사제도의 충분한 활용, 징수유예, 고지유예, 신고납부제도의 도입 등을 통해 단기적인 효과를 거둘 수 있다.

체납을 방지하는 정책수단에 대한 전체 방향은 [그림 3-2]로 요약할 수 있다.

[그림 3-2] 체납방지정책의 기본방향



2. 제도개편방안

가. 성실납부 유도를 위한 제도 개편

납세자의 자발적인 성실신고 및 납부를 유도하기 위해서는 두 가지 접근법이 필요하다. 첫째, 불성실 신고 및 납부자에 대한 벌칙을 강화하는 것이고, 둘째는 납세자에 대한 홍보 및 교육기능을 활성화하는 것이다¹¹⁾.

가산세 제도는 1999년 세법 개정을 통해 강화되었지만, 현재 수준보다 더 강화해야 할 필요가 있다. 또한 체납자에 대한 행정제재 및 정보공개는 제도상으로는 가능하지만, 실제 집행을 하지 않으므로 적극적으로 활용해야 할 필요가 있다. 홍

11) 성실납부를 유도하기 위한 정책수단에 대한 여러 가지 모형이 경제학에서 개발되어 있다. Allingham and Sandmo(1972)가 세무조사와 벌칙을 정책수단으로 하여 성실납부를 유도하는 납세자의 행태를 설명하였고, 이후 많은 연구가 활발히 진행되고 있다. 또한 Lewis(1979)가 납세자에 대한 홍보 및 교육의 중요성을 잘 보여주고 있다. 세무행정의 경제모형에 대한 종합적인 문헌고찰을 위해서는 Alm(1999)을 참조하기 바란다.

보 및 교육 강화는 장기적으로 효과를 거둘 수 있는 방안인 만큼, 지속적인 투자가 이루어져야 한다.

나. 부실부과 방지

부실부과를 최소화하기 위해서는 두 가지 접근법이 필요하다. 첫째, 부실부과가 발생하였다고 해도 납세자가 고지 전에 이의를 제기하도록 하여 잘못된 내용을 시정하게 하여야 한다. 이는 부실부과 자체를 방지하는 것보다 운용상 체납까지 연결되지 않도록 현행 과세적부심사제도를 최대한 활용하도록 하는 것이다. 과세적부심사제도는 1999년부터 국세기본법으로 명시되어 기존의 국세청장 훈령으로 실시되는 것보다 활성화할 수 있을 것이다. 둘째, 부실부과를 발생시키는 근본원인이 근거과세의 체계가 확립되지 않았기 때문이므로 근거과세 위주의 세정체계를 확립하는 것이다. 특히 무재산자에 대해 추계과세를 함으로써 체납이 발생하는 행정상의 문제점은 근거과세 체계를 지속적으로 추진하여 해결해야 한다.

다. 불복청구중인 조세의 징수유예제도 도입

불복청구중인 조세는 판결이 날 때까지 징수를 유예함으로써 체납액 발생을 감소시킬 수 있다. 불복청구중인 조세가 고액이므로 불복청구의 징수유예제도를 남용하는 납세자를 방지하기 위해 국가 승소판결이 났을 경우에는 징수유예기간 동안에 해당하는 이자를 가산하여 징수하도록 한다.

라. 무재산자에 대한 고지유예제도 도입의 검토

고지유예제도는 기존에 국세징수법상 징수유예제도의 한 형태로서 인정되어 왔다. 따라서 '과세실익이 없는 무재산자에 대한 고지유예제도'도 징수유예제도의 일환으로 검토해야 할 것이다.

고지유예제도를 도입하려는 가장 중요한 목적은 체납관리에 따른 행정비용을 줄이

는 데 있다. 무재산자에 대한 고지유예제도의 시행 및 유예 체납자에 대한 사후관리를 국세행정통합전산망에 전적으로 의존할 경우, 체납에 따른 행정비용을 대폭 단축하여 제도 도입의 목적에 따른 편익을 달성할 수 있다. 만약 고지유예에 따른 사후관리를 세무공무원이 직접해야 할 경우에는 제도 도입의 근본목적은 달성할 수 없으며 아무런 편익이 없을 것이다. 그러므로 이 제도를 통한 편익은 국세통합전산망의 완벽한 구축이 필요조건이라고 할 수 있다.

고지유예제도의 목적이 체납감소를 위한 본질적인 정책수단이 아니고, 단지 회계상의 처리방식만을 다르게 하여 행정비용을 감소시키는 것이므로 행정편의의 정책수단이라는 비판을 받을 여지가 충분히 있다.

고지유예제도를 통해서서는 체납회계방식의 차이만을 가져다 주므로, 체납액에 대한 대외적인 통계치의 개선이라는 효과는 절대 얻을 수 없다. 즉, 고지유예제도가 실시될 경우, 발표한 체납액에서 고지유예액을 합산한 것을 체납액으로 산정할 경우에는 아무런 차이점이 없기 때문이다.

고지유예제도의 실시 여부는 '체납에 따른 국세행정비용의 절감을 통한 국세행정의 개혁'이라는 정책목표와 '체납 감소를 위한 본질적인 정책집행이 아닌 행정편의적인 제도'라는 국세청에 대한 비판 간의 정책선택의 문제라고 할 수 있다. 문제는 제도의 도입을 통한 편익과 비용 중에서 어느 것이 높은가에 대한 신중한 판단이 필요하다. 만약 국세행정 개혁방향을 지속적으로 추진해 나가기 위해서는 체납으로 인한 행정비용을 감소시키는 고지유예제도라는 비용을 지불해야 할 필요가 있다. 그러므로 고지유예제도의 도입 여부는 국세청에서 정책목표를 어디에 두느냐에 있으며, 이러한 정책목표를 달성하기 위해 어느 정도의 비용을 지불할 의사가 있는가에 달려 있다.

마. 양도소득세의 신고납부제도 도입

양도소득세의 체납이 심각한 근본적인 이유는 양도소득세 세법의 불확실성이 높은 상태에서 정부가 납세자의 세부담을 결정하게 되는 정부부과제도로 운영되기 때문이다. 이를 해결하기 위해서는 세법의 불확실성을 낮추어야 한다. 그러나 세법의 불확실성을 낮추는 데는 근본적인 세제개혁이 뒤따르지 않는 한 한계가 있으므로, 납세자의

세부담 확정주체를 정부에서 납세자로 바꾸어야 한다. 즉 신고납부제도를 채택하여, 어느 정도의 불확실성하에서 세부담을 납세자 본인이 확정하도록 함으로써, 고지에 따른 불복을 대폭 줄일 수 있다.

3. 체납방지를 위한 장기정책방향

가. 징수업무의 과학화를 위한 정보 축적

징수업무의 행정력이 한정되어 있는 만큼, 효율적으로 활용하기 위해서는 징수업무를 과학화하는 것이 가장 시급한 과제라고 할 수 있다. 징수업무의 과학화는 개별 납세자에 대한 정확한 자료를 바탕으로 이루어질 수 있는 만큼, 관련정보의 축적이 필수적인 요건이라고 할 수 있다. 현재 납세자별 자료 중에서 가장 중요한 금융소득에 대한 자료는 금융소득종합과세제도가 유보됨에 따라 국세청 통합전산망에 축적되지 못하고 있다. 납세자의 소득 유무를 파악하는 가장 중요한 자료인 만큼 금융소득종합과제제도의 재실시가 중요한 정책과제라고 할 수 있다.

나. 세무조사 기능 강화를 통한 세정개혁

납세자의 자발적인 납세협력 수준을 높이기 위해서는 세무조사 기능을 강화하여야 한다. 선진세정의 기본방향이 납세자의 자발적인 납세협력 위주로 갈 수밖에 없는 환경하에서 제도적으로 납세자의 자발적 납세협력 행위를 유인하기 위한 가장 효과적이며, 효율적인 정책수단이 세무조사이다. 경제적인 여건이 허락하면서도 체납하는 불성실 납세자의 경우에는 세무조사의 강도를 높임으로써 성실납세로 유도할 수 있는 것이다.

다. 조세체계의 간소화

체납요인 중의 하나인 부실부과 및 불복청구 등의 주요 원인으로 조세의 불확실성이 높다는 것을 들 수 있다. 그러므로 조세의 불확실성을 대폭 줄이기 위해서는 조세체계를 간소화하여야 한다¹²⁾.

우리나라의 조세체계가 복잡하다는 것에 대해서는 일반적으로 공감하고 있다. 조세체계가 복잡하면 정부의 행정비용과 납세자의 납세비용이 높아지게 되어, 결과적으로 조세를 운영하는 운영비용이 높아질 수밖에 없다.

조세가 어렵고 복잡하다 하더라도 이를 집행하는 세무공무원들은 일반국민과 달리 조세제도에 대한 충분한 지식을 가지고 있다. 따라서 조세가 복잡하고 어려워질수록 세무공무원과 국민들 사이에 세제에 대한 이해의 격차가 심화되어 세정을 집행하는데 세무공무원의 자의적인 해석이 개입될 여지가 그만큼 많아지는 것이다. 이러한 자의적인 법 해석과 집행으로 세부담의 정도도 자의적으로 결정된다면, 일반국민이 세무공무원을 상대로 자신의 권리를 당당히 지켜 나갈 수 있는 여지는 줄어들 수밖에 없다. 만일 조세제도가 간편하고 쉬워 세무공무원뿐 아니라 일반국민 누구나가 쉽게 해당사안에 대한 세액을 정확하게 계산할 수 있다면, 국민들은 자신에게 적절하게 부과된 세금을 납득하며 낼 수 있을 것이다. 이 경우 세무공무원과 국민들간에는 협상을 할 수 있는 여지가 없어지게 된다. 이러한 이유로 조세제도는 간편하고 명확하며 그 내용을 국민들이 쉽게 이해할 수 있어야 하는 것이다.

라. 납세자의 납세인식 제고

납세자의 자발적인 납세협력은 조세에 대한 납세자의 인식수준에 의해 결정된다고 할 수 있다. 즉 사회적인 분위기가 조세에 대한 부정적인 측면이 강하게 되면, 성실한 납세자도 불성실한 납세행위를 하게 될 것이다.

12) 조세체계의 단순화 문제는 많은 국가들에서 지적하고 있으며, 세계개혁의 주된 목적이 되고 있다. 조세체계의 단순성 정도가 여러 가지 세무행정에 미치는 영향에 대한 분석적인 연구로 Alm, Bahl, and Murray(1990), Klepper and Nagin(1989) 등을 들 수 있다.

납세자의 조세에 대한 인식 제고는 두 가지 측면에서 접근할 필요가 있다. 먼저 납세자가 조세에 대해 가지는 내적 가치관으로, 조세 자체에 대한 인식의 정도이다. 또 하나는 납세자가 조세에 대해 가지는 내적 가치관은 정부에 대한 납세자들의 일반적인 인식에 의해 영향을 받게 되므로, 이러한 외적 가치관에 대한 인식도 병행해서 제고할 필요가 있다.

VI. 결 론

조세행정에서 체납은 국가의 세수 결손, 성실납세자와의 세부담 불공평성, 국세행정의 비효율성 야기 등과 같은 문제를 발생시키므로, 체납방지를 위한 정책적 노력이 필요로 한다. 국세행정에서 체납은 모든 나라에서 공통적으로 나타나는 현상이지만, 우리나라의 체납규모는 상대적으로 매우 높아 정책적 관심이 지대한 실정이다.

본 연구는 국세행정에서 체납을 억제하기 위한 정책과제를 단기 및 장기로 나누어 제시하였다. 체납유형은 몇 가지로 나눌 수 있는바, 이를 해결하기 위한 단기적 정책방안은 다음과 같다. 먼저 무신고 및 신고무납부자의 비율이 높는데, 이는 세무조사 등과 같은 벌칙 강화를 통해 성실납부행위를 유도할 수 있다. 부실부과로 인해 발생하는 체납은 과세적부심사제도를 충분히 활용하여 부분적으로 해결할 수 있을 것이다. 조세불복으로 인한 체납은 징수유예제도를 활용할 수 있겠다. 체납액 중 많은 부분이 결손처리되고 있는데, 이에 따른 행정비용이 너무 높은 실정이므로, 고지유예제도의 도입도 검토해 볼 수 있겠다. 그러나 고지유예제도는 체납 감소를 위한 본질적인 정책수단이 아니고, 단지 회계상의 처리방식 차이일 뿐이므로 행정편의 수단이라는 비판을 받을 여지는 충분히 존재한다. 체납액 중에서 양도소득세 분야의 체납이 심각한 수준인데, 신고납부제도에 의한 행정체계를 통해 부분적으로 해결할 수 있다.

체납방지를 위한 근본적인 장기정책과제는 납세자별 정보체계를 구축하여 과학적 및 효율적인 징수업무를 추진해야 한다. 또한 세무조사 기능을 강화하는 세정개혁을 통해 납세자들의 성실납부행위를 유도해야 하며, 세제 간소화를 통해 납세자들이 조

세정책에 대해 잘 알 수 있도록 해야 한다. 체납방지를 위해서는 조세에 대한 납세자들의 인식 제고가 가장 중요한 정책방향이므로, 이를 위한 홍보 및 교육정책을 지속적으로 추진해야 한다.

참고문헌

- 박정수 · 노영훈 · 손원익 · 정영현 · 현진권, 『납세서비스 세정의 선진화 방안』, 한국조세연구원, 1996.
- 유시권 · 박정수 · 현진권 · 손광락 · 정영현 · 안종범 · 최명근 · 김완석, 『국세행정의 개혁방안(I)』, 한국조세연구원, 1994.
- 현진권, 「과세정보관리체계의 개편방향」, 현진권(편), 『조세행정과 정책과제』, 연구논문집 98-01, 한국조세연구원, 1998.
- 현진권 · 나성린, 「소득세와 부가가치세의 형평성 측정: 근로자가구와 자영업가구의 세부담 차이를 중심으로」, 현진권(편), 『조세정책과 소득재분배』, 연구논문집 96-01, 한국조세연구원, 1996.
- Allingham, M. and A. Sandmo, "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis," *Journal of Public Economics*, 1972.
- Alm, James, "Tax Compliance and Administration," Handbook of Taxation, edited by W. Bartley Hildreth and James Richardson, 1999.
- Alm, James, Roy Bahl and Matthew Murray, "Tax Structure and Tax Compliance," *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 72, 1990.
- Alm, James, Isabel Sanchez and Ana De Juan, "Economic and Noneconomic Factors in Tax Compliance," *KYKLOS*, Vol. 48, 1995.
- Klepper, Steven and Daniel Nagin, "The Role of Tax Preparers in Tax Compliance," *Policy Sciences*, Vol. 22, 1989.
- Lewis, Alan, "An Empirical Assessment of Tax Mentality," *Public Finance*, 1979.
- Sandford, Cedric, *Tax Compliance Costs: Measurement and Policy*, Fiscal Publications, 1995.

4 국세분야 세무부조리 방지를 위한 정책과제

현 진 권*

목 차

- I. 서 론
- II. 세무부조리의 실태와 유형분석
- III. 세무부조리의 제도적 요인
- IV. 세무부조리의 세정요인
- V. 세무부조리 방지를 위한 정책방안
- VI. 결 론

I. 서 론

세무부패 혹은 세무부조리란 개별 납세자의 세부담 결정에 있어, 납세자는 조세제도에 따라 정해진 세금보다 적은 세금을 납부하고, 관련 공무원은 이를 묵인하거나 동조하는 행위를 의미한다¹⁾. 이러한 행위를 통하여 납세자는 탈세라는 이익을 얻을 수 있고, 세무공무원은 뇌물을 취하게 되어 관련 당사자는 이득을 얻는다. 반면 세무부조리의 사회적 비용측면에서 탈세에 따른 세수의 감소를 생각할 수 있다. 또한 세무부조리는 국가정책에 대한 불신감을 납세자들에게 주게 되고, 공직에 대한 기강을 흔들여 놓게 된다. 이와 더불어 부조리로 인해 상대적으로 이익을 많이 보는 계층이 생기므로, 계층간의 갈등요인이 되기도 한다. 이러한 사회비용을 고려할 때, 세무부조리는 반드시 근절되어야 한다는 규범적 주장에 대해서 대부분 동의하고 있다.

우리나라에서 세무부패 혹은 세무부조리가 사회적 현안이 되고 있는 이유는 그 정도가 심각하기 때문이다. 즉, 세무부패는 특정계층에만 한정되어 있지 않고, 사회전반에 걸쳐 만연되어 있는 현상이기 때문이다. 그러므로 사회 구성원들은 사회의 투명성 제고와 정의사회 구현을 위하여 시급히 해결해야 할 과제라는 것에 대해 공감하고 있다.

세무부패는 세무공무원과 납세자간의 담합에 의해 은밀하게 이루어지기 때문에 그 실태를 정확히 파악한다는 것은 불가능하다. 이러한 특성 때문에 정부정책을 통해 세무부패를 근절하기란 어려운 과제이다. 특히 감사원 혹은 국세청의 내부 감사 및 감찰을 통해 밝혀진 세무부패의 정도는 전체의 일부에 지나지 않는다. 그러므로 통계수치를 통해 밝혀진 실상과 일반 국민들이 느끼는 실상과는 괴리가 있을 수밖에 없다.

세무부패가 만연하는 이유는 담당 공무원의 사명감 및 도덕심의 결여 때문이기도 하지만, 보다 근본적인 이유는 제도적인 문제, 행정상의 문제, 환경적인 문제 등이 복합적으로 작용하여 부조리를 조장하기 때문이다. 과거의 세무부조리 근절방안은 연루된 공무원의 징계와 처벌강화에 중점을 두어 단기적인 홍보효과만 있었을 뿐, 오히려

1) 본 연구에서는 세무부패와 세무부조리를 같은 의미로 사용한다.

뇌물의 액수만 증가시키는 폐단을 낳으며 결국 실패로 끝나는 것이 일반적이었다.

세무부패를 근절하기 위한 기본방향은 투명성을 확립하는 것이다. 투명한 제도와 환경을 바탕으로 모든 정보가 납세자에게 공개됨으로써, 부패의 여지는 그만큼 줄어들게 된다. 이러한 투명성을 바탕으로 납세자와 세무공무원이 접촉하지 않아도 되는 세정체계를 확립하게 되면 부패는 근절할 수 있는 것이다.

세무관련 부조리를 방지하기 위한 노력은 세제개혁 및 세정개혁을 동시에 추진함으로써 성공할 수 있다. 먼저 세제개혁의 기본방향은 조세제도를 투명하고 단순화하여, 일정 수준 이상의 교육을 받은 납세자라면 쉽게 이해할 수 있도록 하여야 한다. 또한 조세제도의 적용에 있어서도 담당공무원에 의한 자의적인 해석의 여지가 없도록 하여야 한다.

세정개혁의 기본방향은 신고납부제도를 바탕으로 자발적인 납세협력을 유도할 수 있도록 하여야 한다. 이때 납세자들로 하여금 성실납부를 유도하기 위해 세무조사 기능을 강화하여야 한다. 이러한 환경이 정착되면 납세자와 세무공무원이 접촉할 필요가 없으므로 세무관련 부패는 자연스럽게 사라지게 된다.

본 연구의 목적은 국세분야에서 세무부조리를 근본적으로 방지하기 위한 종합적인 정책방안을 제시하는 데 있다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ절에서는 세무부조리의 실태와 유형을 세목별로 나누어 파악한다. 세무부조리에 대한 개략적인 자료는 감사원과 국세청 감사자료를 통해 알 수 있으므로, 이러한 자료들을 바탕으로 세무부조리의 추세를 파악한다. 아울러 세무부조리는 세목별로 서로 다른 특성을 가지므로, 세목별로 나누어 부조리의 유형을 살펴본다. 제Ⅲ절에서는 세무부조리를 야기하게 되는 세계적 요인을 살펴보고, 제Ⅳ절에서는 세정적 요인을 살펴본다. 제Ⅴ절에서는 세무부조리를 방지하기 위한 개선방안을 제시하고, 제Ⅵ절에서는 본 연구를 마무리짓는다.

II. 세무부조리의 실태와 유형분석

본절에서는 먼저 세무부조리의 실태를 개략적으로 살펴본다. 세무부조리가 납세자와 세무공무원간의 담합에 의해 은밀히 이루어지기 때문에 전체 실상을 정확히 파악하는 것은 불가능하다. 여기에서는 감사원 자료와 국세청 내부감사 자료를 중심으로 개략적인 실태를 살펴본다. 또한 세무부조리 사례를 세목별로 개괄하여 보고 구체적인 사례를 들어 설명한다. 부조리 사례는 과거 기간 동안 실제 발생한 사건들을 조사하여 대표적인 유형들을 뽑아서 기술하였다. 그 밖에도 세무공무원과 결탁하지 않은 부정이라고 하더라도 제도상의 미비점이나 허점을 이용한 납세의무자의 탈세도 부조리로 보아 일부 나열한다.

1. 개략적 실태

세무부조리의 개략적 실태를 외부 및 내부감사를 통해 발각된 통계치를 중심으로 살펴본다. <표 4-1>은 1996년과 1997년 감사원에서 국세청 감사를 통한 결과를 보여준다. 전체 건수는 1996년의 286건에서 1997년에는 432건으로 증가하였으나, 금액면에서 볼 때는 오히려 감소하여 한건당 부조리의 금액은 대폭 감소하였음을 알 수 있다.

<표 4-2>는 1994~1998년 동안 국세청 내부감사를 통해 적발한 금품수수 관련 세무부조리의 결과를 보여준다. 전체 건수로 보면 1994년에 가장 높아 171건이고, 1996년에는 54건으로 가장 낮은 수치를 보여준다. 연도별 추세를 보면 1994년 이후로 감소하다가 1997년 이후로는 다시 증가하는 추세를 보이고 있다.

세무부조리는 세목에 따라 발생유형이 다르다는 특성을 나타내는데 이는 세목별로 부과·징수절차가 다르기 때문이다. 세목별로 세무부조리에 대한 구체적인 자료가 없으므로, 그 차선책으로 <표 4-3>의 세목별 징수결정액과 수납액과의 차이인 수납률을 통해 세목별 특성을 살펴볼 수 있다. 1997년 경우, 세목별 수납률을 보면 부가가치

세가 83%, 소득세 83%, 법인세 94%, 재산세 64%로 차이가 남을 알 수 있다. 이러한 수납률의 차이는 세무부조리의 정도를 간접적으로 반영한다고 볼 수 있다. 법인세의 경우 수납액에 대한 예측이 비교적 정확하다는 것은 그만큼 부조리의 소지가 상대적으로 높다고 할 수 있다. 반면, 재산세는 64%로 수납액에 대한 예측이 어렵다는 것으로, 그만큼 세무공무원의 주관적인 해석에 의한 요인이 많이 작용할 수 있는 것을 예상할 수 있다.

<표 4-1> 국세청 및 산하단체에 대한 감사 결과

(단위: 건, 백만원, 명)

	합계			징계		시정		주의	권고	통보		고발	
	건수	금액	인원	건수	인원	건수	추징·회수보전 , 환·추급(Δ) 금액	건수	건수	건수	인원	건수	인원
1996	286	56,541 △580	43	20	28	151	56,541 △580	74	-	39	13	2	2
1997	432	41,972 △324	48	23	35	262	41,972 △324	82	1	63	12	1	1

자료: 감사원, 『감사연보』, 1996, 1997.

<표 4-2> 금품수수 관련 세무부조리 적발 및 조치현황

(단위: 명)

연 도 \ 조치현황	계	공직추방	징계처분
1994	171	67	104
1995	106	26	80
1996	54	15	39
1997	64	7	57
1998	115	57	58
계	510	172	338

주: 최근 5년간 자체 사정활동 결과 금품수수와 관련하여 적발 조치한 인원 현황.
자료: 이주석(1999).

<표 4-3> 세목별 부과징수 실적

(단위: 십억원 %)

	징수결정액(A)		수납액(B)		수납률(B/A)	
	1996	1997	1996	1997	1996	1997
부가가치세 ¹⁾	7,895.0	9,602.7	6,685.3	7,975.6	84.7	83.1
(신고분)	5,795.5	7,589.8	5,753.3	7,113.6	99.3	93.7
(고지분)	2,099.5	2,012.9	932.0	862.0	44.4	42.8
소득세 ²⁾	3,829.5	3,829.5	3,197.2	3,197.2	83.5	83.5
(종합소득)	3,812.8	3,812.8	3,180.5	3,180.5	83.4	83.4
(을종근로소득)	16.7	16.7	16.7	16.7	100.0	100.0
법인세	9,704.8	10,071.2	9,356.1	9,424.7	96.4	93.6
(신고분)	8,782.5	8,581.8	8,782.5	8,581.8	100	100.0
(고지분)	922.3	1,489.4	573.6	842.9	62.2	56.6
재산세	4,230.1	4,861.3	2,738.0	3,118.6	64.7	64.2
(상속세)	712.3	708.1	565.8	604.7	79.4	85.4
(증여세)	490.5	780.6	400.8	556.5	81.7	71.3
(양도소득세)	3,011.7	3,371.3	1,757.8	1,956.6	58.4	58.0
(토지초과세)	15.7	0.3	13.7	0.8	87.2	-

주: 1) 수입분(관세) 제외

2) 원천징수분 및 양도소득세 제외

자료: 감사원, 『감사연보』, 1996, 1997.

<표 4-4>는 1998년 국세청 내부감사를 통한 적발한 금품수수 세무부조리를 유형별로 구분한 결과를 나타낸다. 인사 명목의 금품수수가 전체의 절반 정도를 차지하여, 세무공무원과의 관계를 지속적으로 유지하기 위한 부조리가 상대적으로 높은 것을 알 수 있다. 이는 행위 발생시에 세무공무원과의 담합이 용이하도록 환경을 우선적

<표 4-4> 금품수수 유형별 세무부조리 현황

(단위: 명, %)

금품수수 유형	징계인원	비율
신고·명절·휴가시 인사 명목	57	49.6
각종 세무조사 선처 명목	45	39.1
과세자료처리 선처 명목	13	11.3
계	115	100.0

주: 세무부조리 유형별 적발 조치현황('981.1~12.31)

자료: 이주석(1999)

으로 만드는 것으로, 세무부조리가 사후에도 계속적으로 일어날 수 있음을 시사해 준다. 다음으로 세무조사와 관련한 금품수수가 40%를 차지하여, 세무조사 분야의 부조리가 심각함을 보여준다.

2. 부가가치세 분야

일반적으로 부가가치세의 탈세는 허위세금계산서의 발행 및 신용카드 매출전표를 다른 가맹점 명의로 변칙 발행하거나 매출액을 봉사료로 허위기재함으로써 이루어진다. 그리고 부동산 양도나 임대애 따른 수입금액의 축소 및 누락에 의해서도 발생한다. 여기에 공무원과 납세자와의 담합 및 세무조사의 소홀, 등록업체나 과세자료에 대한 관리의 소홀함이 더하여져 그 전형을 이루고 있다.

또한 부가가치세 탈루를 위한 외형적인 거래금액의 은폐는 소득세의 탈세로도 연결된다. 뿐만 아니라 간이과세자나 과세특례자들은 세금계산서를 발행하지 않아도 되기 때문에 이들과 거래하는 일반과세자의 탈세로까지 이어지는 제도적인 문제점도 있어 부조리의 발생요인이 복합적으로 내재되어 있다.

3. 소득세 분야

소득세 분야의 부조리는 신고납부제도로 전환된 후 신고와 관련된 부조리의 발생은 많이 줄어들었다. 그러나 조사대상 선정과 조사과정에서 금품수수가 발생하고 업무처리와 관련하여서는 소득추계시 표준소득률을 다르게 적용하거나, 무기장 가산율의 부적용, 체납세액의 부당 결손처분, 조세감면요건을 부적절하게 적용하는 등 ‘세금 깎아주기’ 부조리가 여전히 존재하며, 의사·변호사·회계사·변리사·연예인 등 근본적으로 기장이 취약한 전문직 종사자들은 수입사건 수수료 및 소득금액을 축소신고함으로써 탈세를 하고 있다.

더욱이 금융소득종합과세를 유보함으로써 여전히 소득의 은폐수단으로 금융자산을 이용하도록 하고 있으며, 금융소득에 관한 자료를 국세청에 통보하는 제도가 현재

시행되고 있지 않아 금융소득에 대한 과세가 제대로 이루어지지 않고 있다. 부조리로 인한 과표현실화의 미흡은 근로소득자와 자영업자간 세부담의 불평등을 심화시키는 요인으로 작용하고 있다.

4. 법인세 분야

법인세를 신고하는 과정에서 관계공무원과 면담하고, 공무원이 요구하는 대로 신고를 종용받는 경우가 있다. 이 경우 납세의무자 입장에서는 최소의 금액을 신고하려고 할 것이므로 담합이나 금품수수가 발생할 수 있다.

납세의무자가 특수관계자와의 거래를 한 후 수입금액을 줄이거나 비용을 과다계상하여 신고하는 경우, 감면요건을 세무공무원이 제대로 검토하지 아니하고 사후관리도 소홀히 하여 세액을 부족징수하는 경우도 있다.

5. 재산세 분야

재산관련세는 대부분 정부부과 형태의 세목으로 그 범위가 넓고, 과세 대상자도 사업자 및 비사업자 등으로 다양하며, 재산가액의 평가 결과에 따라 부과액이 변동되므로 재산가액의 평가과정이나 부과 및 납세과정에서 부조리의 발생 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

양도소득세의 실사시 허위계약서상의 거래가액을 그대로 인정하거나 토지 등급 및 공문서의 조작내용을 그대로 인정하고 금품수수를 하는 경우가 있으며, 실제가액을 확인하였으면서도 납세의무자에게서 금품을 수수한 후 기준시가를 적용시켜주는 등의 부조리를 예로 들 수 있다.

상속 및 증여 부조리의 전형은 다음과 같은 사례들이 있다. 첫째, 가공채무를 설정하거나 공제대상이 아닌 자를 공제대상으로 하는 등의 부당공제가 있을 수 있으며, 둘째, 상속개시일 이전에 편법으로 재산을 은닉하거나 증여하는 부조리가 있을 수 있다. 그리고 양도소득세와 마찬가지로 토지 등급 및 공문서 등을 허위로 조작하여 거

래가액을 축소하는 수단으로 상속 및 증여세를 탈세하기도 한다.

6. 국세징수관리 분야

부가가치세 등을 부정환급하여 주거나 잘못 부과된 세금을 환급하지 아니하거나, 부과제척기간을 넘겨 부당하게 결손처리를 하는 등의 부조리 유형이 있으며 체납세액을 징수하였다 하더라도 이를 국고에 지연불입하거나 횡령하는 행위를 하는 경우도 있다.

Ⅲ. 세무부조리의 제도적 요인

1. 소규모사업자에 대한 부가가치세제

소규모사업자를 위한 부가가치세제인 특례과세제도는 부가가치세 대상 사업자 중에서 비교적 사업규모가 영세한 사업자들에게 편의를 제공하기 위해 제도를 간소화하여 운영하는 것이다. 일반과세자에게는 매출액과 매입액의 차액인 부가가치를 기준으로 10%의 부가가치세율을 적용하고 있으나, 2000년 7월부터 연간 매출액이 4,800만원 미만인 간이과세 사업자들에게는 업종별 부가가치율에 따라 부가가치세로 납부하도록 하고 있다. 또한 연간 매출액이 2,400만원 미만인 사업자는 부가가치세 납부를 면제하고 있다.

영세사업자들을 위한 특례과세제도는 부가가치세제를 도입한 1977년부터 시행되어 왔으며, 영세사업자들의 납세협력비용을 줄여 준다는 측면에서 긍정적인 제도이다. 그러나 해당 소규모사업자 수가 너무 많음에 따라 탈세와 세무부조리가 만연하게 되는 부정적인 영향을 끼치게 되었다. 이에 따라 부가가치세제의 근간을 해치고 있다는 비판이 많이 제기되고 있다.

또한 특례과세제도는 납세자 입장에서 볼 때, 부가가치세의 납부액뿐 아니라, 소득

세의 과세기반이 되는 매출액이 과소보고되므로 소득세 부담도 줄일 수 있는 이중적인 이점이 있다. 따라서 특례과세제도는 특례과세대상자를 안주시키려는 제도적인 유인책이 되었으며, 이에 따라 특례과세자의 비중이 높다는 비판이 지배적이다. 아울러 연간 매출액을 기준으로 분류되어온 영세사업자의 실제 매출액을 행정력으로 정확히 파악한다는 것은 거의 불가능하므로 제도적으로 불투명하며 관행에 의존하고 있는 조세정책이라는 평가를 받고 있다. 관행에 의해 대부분의 납세자가 탈세를 하게 됨에 따라, 세무부조리는 자연스럽게 야기되는 결과를 가져오게 되었다.

특례과세제도로 인해 세금계산서의 정상적인 수수가 불가능하게 되어, 세금계산서 미수취를 통한 탈세가 만연하게 되는 결과를 낳게 되었다. 부가가치세제가 도입된 주된 목적 중의 하나가 탈세를 방지하기 위한 것인데, 소규모사업자를 위한 제도가 부가가치세제의 근간과 조화를 이루지 못함으로써 이러한 제도들이 우리나라 세제가 해결하여야 하는 가장 중요한 문제점 중의 하나로 지적받고 있는 실정이다. 소규모사업자를 위한 부가가치세제도가 소규모사업자의 납세비용을 줄여준다는 긍정적인 측면도 있지만, 탈세와 세무부조리를 만연하게 하는 부정적인 측면도 있으므로, 사회적 관점에서 이 제도의 비용과 편익을 평가할 필요가 있다.

2. 복잡한 조세체계

우리나라의 조세체계가 복잡하다는 것에 대해서는 일반적으로 공감하고 있다. 조세체계가 복잡하면 정부의 행정비용과 납세자의 납세비용이 높아지게 되어, 결과적으로 조세를 운영하는 운영비용이 높아질 수밖에 없다.

조세가 어렵고 복잡하다 하더라도 이를 집행하는 세무공무원들은 일반국민과 달리 조세제도에 대한 충분한 지식을 가지고 있다. 따라서 조세가 복잡하고 어려워질수록 세무공무원과 국민들 사이에 세제에 대한 이해의 격차가 심화되어 세정을 집행하는데 세무공무원의 자의적인 해석이 개입될 여지가 그만큼 많아지는 것이다. 이러한 자의적인 법 해석과 집행으로 세부담의 정도도 자의적으로 결정된다면, 일반국민이 세무공무원을 상대로 자신의 권리를 당당히 지켜나갈 수 있는 여지는 줄어들 수밖에 없

다. 만일 조세제도가 간편하고 쉬워 세무공무원뿐 아니라 일반국민 누구나가 쉽게 해당사안에 대한 세액을 정확하게 계산할 수 있다면, 국민들은 자신에게 적절하게 부과된 세금을 납득하며 낼 수 있을 것이다. 이 경우 세무공무원과 국민들간에는 협상을 할 수 있는 여지가 없어지게 된다. 이러한 이유로 조세제도는 간편하고 명확하며 그 내용을 국민들이 쉽게 이해할 수 있어야 하는 것이다.

우리나라 조세를 복잡하게 만드는 요인으로서의 다음의 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 외형적으로 세목 수가 너무 많고 복잡하게 구성되어 있어, 납세자는 세법에 대해 정확한 정보를 가질 수 없다는 것이다. 둘째, 내용면에서 세법에서 사용하는 용어가 일상적으로 사용하는 용어가 아니어서, 일반 납세자가 이해하기가 어렵다는 것이다. 일정 교육수준 이상을 받은 납세자라면 누구나 쉽게 이해할 수 있도록 하여야 하는데도 어려운 용어를 사용하여 이해를 어렵게 하고 있다. 셋째, 구체적인 내용에 있어서 명확하게 서술되지 않아 해석상의 차이를 가질 수 있는 점이다.

3. 비합리적인 유흥업소 과세제도

현행 식품위생법상 식품접객업종의 종류는 유흥주점, 단란주점, 일반음식점, 휴게음식점으로 나뉘어져 있으며, 차이점은 다음과 같다.

- 유흥주점: 주류, 밀실, 가무, 접대부
- 단란주점: 주류, 가무
- 일반음식점: 식사, 주류
- 휴게음식점: 식사, 음료

특별소비세법은 유흥주점, 외국인 전용 음식점과 기타 이와 유사한 장소에 대하여는 유흥음식요금의 100분의 20(1998.1.1 이후)을 특별소비세율로 정하고 있다. 특히 특별소비세의 과세대상 확정에 있어서 재정경제원 및 국세청 세부시행지침(1997.2.3)을 보면 기준규모(서울의 경우 35평) 이상자로서 유흥주점 허가를 받고 주점영업을

할 경우에는 특별소비세를 과세한다고 되어 있다. 이는 기준 미달자라 하더라도 유흥 종사자를 두거나 유흥시설을 설치하여 주점영업을 경영하는 자는 허가의 유무 및 업종에도 불구하고 과세한다는 실질과세 원칙을 표방하고 있다. 따라서 접대부를 고용할 수 없는 단란주점도 유흥주점과 유사하게 접대부를 고용하여 변태유흥행위를 한다면 특별소비세의 부과대상이 된다.

유흥업소에 대한 특별소비세율의 변화를 보면 10%에서 15%로 증가하였고, 1998년부터는 20%로 증가하였음을 알 수 있다. 그러므로 유흥업소에 대한 특별소비세부담이 점차로 높아짐에 따라, 유흥업소의 운영형태에 따라 특별소비세부담을 회피할 수도 있게 되었다.

<표 4-5> 특별소비세법 개정내용

	1993. 12. 31. 이전	1994. 1. 1 이후	1998. 1. 1 이후
과세대상	카바레, 나이트클럽, 요정, 외국인 전용음식점업과 기타 이와 유사한 장소	유흥주점, 외국인 전용음식점과 기타 이와 유사한 장소	좌 동
세 율	유흥음식요금의 100분의 10	100분의 15	100분의 20

<표 4-6>은 1997년도 유흥업소와 단란주점에 대한 특별소비세 과세실적을 보여준다. 유흥주점의 경우, 특별소비세가 적용된 주점이 서울지방국세청에서는 약 81%, 전국적으로 약 30%로 나타난다. 이렇듯 특별소비세의 과세 실적이 부진한 이유는 유흥주점의 영업허가가 쉽게 나지 않았던 1998년까지는 유흥주점 허가를 가지고 있으면서, 실제로는 일반음식점 등으로 운영하는 경우에는 특별소비세가 적용되지 않았기 때문이다. 그러나 서울지역은 과세대상비율이 전국에 비해 확연히 높음을 알 수 있다. 반면, 단란주점의 경우에는 서울지역은 전체의 0.3%, 전국적으로 0.5%로 서울지역이 오히려 낮음을 알 수 있다.

유흥업소에 대한 실질적 운영형태에 따른 특별소비세의 부과결정은 담당공무원이 현장을 직접 확인하고서야 판단할 수 있는 것이다. 그러므로 특별소비세 부과 여부는

전적으로 담당 세무공무원이 결정할 수밖에 없는 상황이므로, 업소주인과 세무공무원 간에 부조리가 발생할 소지가 매우 높다.

<표 4-6> 유흥업소에 대한 특별소비세 과세실적 (1997년분)

(단위: 명, 억원, %)

업종	지역	업소수(A)	과세대상		과세표준	세액
			업소수(B)	(B/A)		
유흥주점	서울지방국세청	1,138	918	80.6	1,844	359
	전 국	17,271	5,114	29.6	5,077	989
단란주점	서울지방국세청	4,784	18	0.3	17	3
	전 국	24,598	125	0.5	377	73

자료: 감사원 내부자료.

IV. 세무부조리의 세정요인

1. 신고납부제도의 미정착

현재 우리나라는 명목적으로는 신고납부제도이나, 실제로는 정부부과제도로 운영되고 있다. 대표적으로 부가가치세제의 간이과세 및 과세특례 대상자들에 대한 과세방법과 소득세의 표준소득률 사용 등은 신고납부제도의 취지와 일치하지 않는 행정운영방법으로 볼 수 있다.

현행 표준소득률은 과세당국에서 불성실 신고자를 선정하는 기준이며 이는 납세자들에게 공개된다. 그러므로 납세자는 실제소득이 얼마인가에 관계없이 표준소득률에서 보여주는 최소의 소득만을 신고함으로써 성실신고자로 분류될 수 있는 것이다. 정부는 신고자의 실제소득에 대한 정보가 없으나 신고자는 정부에서 성실도를 판단하는 기준에 대한 정보를 가지고 있으므로 비대칭적인 정보현상이 발생하여 정보면에서 신고자가 정부보다 유리한 위치에 서게 된다. 그러므로 이러한 제도하에서는 신고

자가 실세소득을 정확히 신고할 아무런 유인이 없게 된다.

2. 세무조사 기능의 미비

불성실 신고 및 납세자에 대한 세무조사 비율이 너무 낮아 세무조사에 대한 정책효과가 뚜렷이 나타나지 않는 실정이다. 즉 세무조사한 비율을 보면 전체 납세자 중 소득세의 경우는 약 0.2~0.3% 수준으로 나타나고 있고, 부가가치세의 경우는 0.1%로 선진국의 1~2%와 비교할 때 너무 낮은 수준이다. 특히 우리나라의 제도는 불합리한 측면이 많이 내포되어 있어, 선진국에 비해 탈세규모가 훨씬 높음에도 불구하고, 세무조사 대상비율이 오히려 낮은 것은 바람직한 정책방향이 아니다.

조사방법으로 과세자료가 발생한 모든 사업자에 대하여는 자료처리를 위한 단순조사를 실시하며, 일정 기준미달의 모든 신고서에 대하여는 서면조사를 실시하고, 관리대상자로 선정된 경우에는 현지조사를 실시하고 있다. 서면조사는 모두 수동으로 시행되므로 조사실적에 비하여 조사시간이 너무 많이 소요되는 경향이 있으며, 기준조사는 형식적으로 시행되어 변화하는 납세행태에 대한 정보를 적시에 파악하지 못하는 문제점이 있다.

대규모 사업자의 기업활동은 전국 단위로 이루어지고 있으나 세무조사는 지방청 단위로 이루어져 조사에 어려움이 있다. 즉, 대규모사업자에 대한 조사업무에 집중하다보면 중소기업자의 조사에 대한 기획 및 지휘감독이 소홀해진다. 또한 비교적 규모가 큰 기업은 지방에 위치하는 것보다 서울에 위치함으로써 세무조사 대상에 선정될 확률을 낮출 수 있는 폐단이 있다. 뿐만 아니라 대규모 사업자에 대한 조사담당 기관의 이원화로 조사실적에 대한 책임소재가 불분명하다는 문제가 존재한다. 조사를 집행하는 부서에 있어서도 소득세 및 법인세 조사와 부가가치세 조사가 통합적으로 이루어지지 않고 있다.

조사기간에 있어서는 조사유형에 따라 조사 관찰서별로 10일에서부터 60일까지 있으나 이는 외국의 조사방법별 조사기간에 비하여 다양성이 부족하다. 즉 업종 및 개별특성에 따른 탈세 가능성의 차이에 대한 연구를 바탕으로 조사기간을 탄력적으로

적용하여 탈세방지의 정책효과를 극대화시키는 전략을 수립할 필요가 있다. 이러한 측면에서 볼 때 현재의 조사방법별 조사기간은 납세자의 규모 및 변화하는 업태별 특성을 제대로 반영하는 전략을 필요로 한다.

성실신고의 담보수단인 세무조사의 수준이 매년 대폭적으로 낮아지고 있는 실정이다. 그 결과 형식적인 단기조사가 불가피하게 되어, 지하경제 척결은 미흡하고 국민의 납세협력 수준은 더욱 저하되고 있는 것이 현실이다. 세무조사의 수준이 매년 낮아지는 이유로는 첫째, 세무부조리 문제를 사전적으로 방지해야 한다는 인식 때문에 세무조사의 대상을 매년 대폭 축소하고 둘째, 납세자수의 증가에 상응한 세무행정인력 및 예산의 증가가 적기에 이루어지지 않아 일반업무량이 과중해지기 때문이다.

또한 조사범위의 축소로 말미암아 조사경험을 가진 공무원의 수가 적고, 전문적인 조사인력이 양성화되어 있지 않다. 따라서 업종별 조사전문화를 통해 업종별로 조사기법을 개발하는 등 전문인력의 양성이 시급한 과제이다.

3. 조세정보 공유체계의 비비

세무부조리는 납세자와 세무공무원간의 정보에 있어서 비대칭적인 관계에 의해 이루어지게 된다. 세무공무원은 업무상 완전한 정보를 가지게 되지만, 납세자는 불완전한 정보를 가지게 되므로, 정보에 있어서 세무공무원이 우위에 있게 된다. 비대칭적인 관계는 세무부조리가 발생할 수 있는 환경으로 쉽게 연결될 수 있다. 정보측면에서 세무부조리를 방지할 수 있는 방안은 납세자가 조세관련 정보를 완전하게 확보할 수 있도록 하는 것이다.

가. 정보공개에 대한 인식의 문제

조세정책을 평가하기 위해서는 올바른 통계자료가 뒷받침되어야 하나 국세의 경우는 조세정책을 올바르게 평가하기가 거의 불가능할 정도로 자료내용이 빈약하다. 이러한 결과를 가지게 된 이유는 자료를 소장하고 있는 정부기관이 국민들과 자료를 공

유하기를 원하지 않기 때문이다. 보다 근본적인 이유는 조세가 납세자의 소득과 직결되어 있는 만큼 납세자의 관심 또한 매우 증대하고 있다는 점에서 찾을 수 있다. 조세 관련자료를 공개함에 따라 납세자의 불만은 더욱 구체화될 수 있다. 정부와 납세자간의 이상적인 관계는 정보를 공유하여 대칭적인 정보체계하에서 정부는 납세자에게 올바른 조세에 대한 인식을 가지도록 홍보하는 것이다. 그러나 정보의 공개 여부가 정부의 선택사항일 때는 정보를 공개하여 납세자를 설득하는 방법과 정보 자체를 공개하지 않고서 납세자로 하여금 무관심하게 만드는 방법이 있다. 첫 번째 방법은 매우 이상적인 방안으로 단기적인 효과는 적으며 정부는 납세자의 홍보를 위해 계속적으로 투자를 해야 한다. 그러나 두 번째 방안은 정보 자체를 공개하지 않음으로써 비대칭적인 정보하에서 납세자의 비판을 회피할 수 있으므로, 효과가 매우 유효하며 지속적이다.

우리나라 공직사회는 정부의 제도에 대해 국민들의 비판이 가시적으로 언론 등을 통해 표면화되면 해당 공직자가 문책을 당하는 경우가 많다. 그러므로 공직자의 입장에서 정보 자체를 공개하지 않음으로써 공직자 개인의 신분상 위험을 회피할 수 있다. 조세관련 자료가 양과 질에서 뒤떨어진 근본적인 이유는 이러한 공직사회의 분위기 때문이다. 우리나라 공직사회의 구조하에서는 정보를 축소하거나 공개하지 않는 것이 공직자로서의 가장 최선의 선택일 수 있다. 그러므로 현 구조하에서 자료공개 수준에 대한 논의는 근본적인 해결책을 제시할 수 없을 것이다.

나. 낮은 조세관련정보 수준

대표적인 조세관련 자료로 국세청에서 매년 발간하는 『국세통계연보』를 들 수 있다. 이 자료는 국세청에서 공식적으로 발간하는 조세관련 실태를 파악할 수 있는 유일한 자료이다. 그러나 수록한 내용이 풍부하지 않아 많은 비판을 받고 있다. 즉 소득 계층별 세부담의 실태를 알 수 있는 자료, 비과세 감면자료, 체납액, 세무조사 관련자료 등의 중요한 자료는 수록하지 않고 있어서 학계 및 정책입안자들로부터 많은 비판을 받고 있는 실정이다.

국세청 조직의 세정업무에 대한 효율성과 효과성을 판단할 수 있는 지표들이 매년

공개된다면, 납세자들은 국세청 조직에 대한 감시자의 역할을 할 수 있게 된다. 이러한 성과지표가 세목 및 기능별로 세분화되어 공개될수록, 감시기능은 더욱 강화될 수 있다. 현재 공개되는 정보 중에는 이러한 성과지표와 관련된 사항은 포함되지 않고 있다.

다. 개별 신고자료의 미공개

투명한 조세정책을 입안하는 데에 가장 중요한 자료로 국세청에서 소장하고 있는 개인 및 법인의 신고자료를 들 수 있다. 이 자료는 개인과 법인이 매년 소득 및 세부담액을 국세청에 신고한 자료로서 소득관련 자료로는 가장 정확한 자료로 볼 수 있다. 일반적으로 소득에 관한 자료는 설문조사를 통해 많이 이루어지지만, 설문조사는 설문대상이 보고한 소득액에 근거하므로 자료가 정확하지 않다. 실제로 설문대상은 소득을 과소보고하므로 이러한 자료를 바탕으로 이루어진 통계치에 대한 신뢰도는 높지 않은 실정이다. 국세청 신고자료의 경우 개인 및 기업의 신고소득은 설문조사를 통한 소득보다 훨씬 정확하다. 조세관련 자료가 모두 소득과 연관을 가지는 만큼 국세청 신고자료는 조세관련 연구와 정책평가에 매우 중요한 기초자료이다.

우리나라에서 국세청에서 소장하고 있는 개인 및 법인의 신고자료는 국세청 이외에는 공개되지 않고 있다²⁾. 그러므로 우리나라에서 국세청 자료를 사용한 조세관련 연구결과는 아직까지 없는 실정이다. 국세청에서 신고자료를 공공의 목적으로도 공개하지 않은 근본적인 이유는 이 자료가 특정 개인 및 법인에 대한 소득과 세액에 대한 정보를 줄 수 있으므로 개인정보를 보호한다는 명분이다. 그러나 개별 신고자료를 사용한 분석은 특정 개인 및 법인에 대한 정보를 파악하는 데 목적이 있지 않고, 불특정한 모든 개인을 분석한 후 집계한 결과를 발표하므로 개인정보가 공개될 위험은 전혀 없다. 그럼에도 불구하고 국세청의 입장에서는 미시자료에 있는 개인별 식별자료에 너무 민감하게 반응하여 자료를 전혀 공개하지 않아, 우리나라의 조세관련 연구는 비

2) 조세정책입안을 맡고 있는 재정경제부의 세제실에서도 신고자료는 소장하지 않고 있으며, 필요시 국세청에 요청하여 자료분석 의뢰를 하는데, 상호협조체계가 순조롭지 않은 실정이다.

과학적으로 이루어졌고 이에 따라 조세개혁에 관한 논의를 직관과 구호에 의존하는 결과를 초래하였다.

라. 불투명한 국세행정 업무절차

국세청은 행정업무절차에 관하여 납세자들에게 투명하게 알려야 한다. 대표적인 예로서 세무조사를 들 수 있다. 세무조사의 기능은 불성실납세자를 통제하는 가장 중요한 정책수단인 만큼, 구체적인 절차는 납세자들에게 알릴 수 없는 특성을 가진다. 그러나 세무조사의 행정절차에 대한 대략적인 정보는 납세자들에게 충분히 알려야 한다. 세무조사 선정방법과 관련하여 구체적인 절차를 납세자가 모를 경우에는, 납세자들이 이러한 정보를 확보하기 위한 과정에서 부조리가 발생할 소지가 있다. 세무조사는 특성상 구체적인 사항에 대해서는 알릴 수 없지만, 개략적인 방향에 대해서는 납세자가 충분히 알아야 할 권리가 있다.

마. 복잡한 조세정보의 취득과정

세법은 명확하게 표현되어 납세자들에게 혼란을 주어서는 안되며, 세무공무원이 자의적인 해석을 하지 못하도록 규정되어야 한다. 그러나 세법이란 특성상 아무리 명확하게 표현되어도, 적용되는 특수한 사례가 있을 경우에는 해석상의 차이를 주지 않을 수 없다.

세법의 불확실성에 대해서는 명확한 세법의 표현을 통해 해결할 수 있는 범위가 있지만, 본질상 해결할 수 없는 영역도 존재한다. 이러한 세법의 불확실성을 해결하기 위해서는, 납세자가 세무당국에 질의를 쉽게 할 수 있어야 한다. 또한 세무당국으로부터 신속하게 질의에 대한 확실한 해답을 얻을 수 있게 해야 한다. 그러므로 납세자와 세무당국간에 정보의 흐름이 빠르고 정확하게 유통되는 체계를 구축해야 한다.

현재 납세자가 불확실한 세법규정에 대해 질의를 하는 절차가 매우 복잡하고 시간이 소요되므로 불편을 느끼고 있는 실정이다. 또한 예규에 대한 사항이 전부 공개되지 않으므로, 불확실한 세법에 대한 해석결과도 모두 납세자들에게 공개되지 않고 있

다.

바. 낮은 홍보 및 교육기능

납세홍보는 납세에 필요한 정보를 납세자들에게 제때에 올바르게 제공하는 기능뿐만 아니라, 세금에 대한 일반 국민들의 인식을 제고하는 기능을 포함하는 것이다. 세정에서 납세홍보의 기능은 시간이 지남에 따라 중요해지며 세무부조리 방지라는 차원에서도 강조되어야 한다.

납세홍보정책의 중요성에 대한 원칙론에 대해서는 대부분 공감하고 있으나, 납세홍보정책에 대한 투자가 적었고, 홍보전략에 있어서도 과학적인 분석을 토대로 이루어지지 않아 납세홍보정책은 커다란 효과를 얻지 못하고 있다. 납세홍보 예산면에 있어서 일본이 1990년에 국세청 예산의 1%인 연간 20억엔에 달하는 예산을 납세홍보와 납세자의 의식개선을 위한 사업에 할당하였다. 그러나 우리나라는 1995년도 국세청 예산의 0.1%인 4억 4천만원에 불과한 홍보예산을 확보하고 있는 실정이다.

국세청에서 납세홍보를 위한 다양한 활동들을 전개해 왔으며 납세홍보의 종류와 양적·질적인 측면에서 홍보유인물의 수준이 매우 높아진 것은 사실이지만, 이용 가능한 다양한 매체 및 수단들을 효과적으로 운용해 왔다고는 볼 수 없다. 국세청의 홍보방식이 전반적으로 납세홍보를 위한 유인물에 상당한 부분을 의존하고 있다는 것을 고려할 때 창의적인 홍보전략을 개발할 필요성이 제기되고 있다.

기존의 납세홍보정책은 납세자들을 대상으로 성실신고를 유도하는 홍보 위주의 정책을 펴왔는데, 세금에 대한 일반인의 인식과 국세청의 업무 등과 같은 세금에 대한 일반적인 인식 제고에는 효과적이지 않았다. 이에 대한 가장 큰 원인은 국세청의 업무와 납세자들의 생활이 동떨어져 있다는 일반적인 인식에 기인하고 있다. 수십년간의 권위주의적 정권·권위주의적 관행으로 인하여 납세자들은 국세청의 업무가 그들과 무관한 것이거나 알 수 없는 것으로 인식하게 되었으며, 국세청의 업무를 세금 납부를 위한 고지서나 발급하는 정도로 인식하고 있을 뿐이었다. 이는 담당 공무원들의 자세와도 관련되고 국세행정의 투명성과도 직결되는 문제이다. 따라서, 납세홍보의 문제는 국세행정의 전반적 개편 및 담당자들의 의식 등 포괄적인 과제 속에서 수

행되어야 그 해결의 매듭을 풀 수 있는 것이다.

납세홍보정책은 납세지도과에서 담당했는데, 각 과에서 정책입안보다는 홍보관련 업무 및 유인물을 총괄하는 역할 위주로 운영되어 실질적인 홍보정책입안의 기능은 없었다고 볼 수 있다. 또한 조직을 담당하는 인력도 홍보와 관련된 언론, 디자인 등과 같은 전문지식을 갖춘 인원으로 구성하기보다는, 전체 인사순환의 한 요소로서 활용되었기 때문에 홍보전략에 대한 지식이 축적될 수 없었다. 이는 납세홍보에 대한 국세청의 인식을 그대로 보여주고 있는 것이며, 납세홍보를 위하여 실제적인 활동을 수행하고 전반적인 노력을 경주할 수 있는 조직을 갖추지 못하는 한 납세홍보라는 의지는 실패하고 말 것이다. 납세홍보를 담당할 전문적인 조직을 갖추는 것은 효과적인 홍보전략을 수행하기 위한 기초적인 작업이며, 이러한 조직을 통해서만이 홍보담당자의 교육과 납세자들의 의식 및 의견에 대한 조사와 수렴이 이루어질 수 있고, 이를 바탕으로 납세행정이 전개됨으로써 납세자와 국세청은 거리를 더욱 좁힐 수 있는 것이다.

V. 세무부조리 방지를 위한 정책방안

1. 조세제도 측면

가. 특례과세제도의 축소

특례과세제도의 기본적인 개편방향은 부가가치세의 근간을 해치지 않는 범위 내에서 영세사업자를 위한 제도로 시행되어야 한다. 먼저 특례과세제도의 대상자인 영세사업자의 범위를 대폭 줄여야 할 필요가 있다.

부가가치세 특례과세제도의 개편방향은 일반과세를 중심으로 정착시키고, 영세사업자에 대한 제도를 단순하게 하고, 영세사업자의 적용범위를 줄여야 할 필요가

있다. 소규모사업자를 위한 특례과세제도를 일시에 폐지할 경우 조세저항이 높아질 우려가 있기 때문에, 단계적으로 추진할 필요성이 있다. 장기적으로는 일반과세와 납부면제자로 이원화할 필요가 있으며, 납부면제자의 적용범위도 점차로 축소하여 전체 부가가치세 대상자의 10% 이내로 정착시킬 필요가 있다.

나. 조세체계의 단순화

목적세를 폐지하고 세목 수를 대폭 줄여야 한다. 세수기여도가 낮은 세목과 수수료 성격이 강한 세목을 중심으로 폐지하고, 비슷한 세목을 통폐합하여야 한다³⁾. 특히 목적세 폐지로 인해 야기되는 해당 기능에 대한 재원확보는 지방양여금을 포함한 여러 가지 정책수단을 사용하여 확보할 필요가 있다. 국세와 지방세간 세원조정을 통한 세목 수의 조정은 장기적인 과제로서 많은 연구가 뒤따라야 할 것이다.

세법을 서술하는 데 있어서 표현을 명확하게 하기 위해서는 우선적으로 사용하는 용어를 일상적으로 통용되는 언어를 사용하여 표현하는 것이 우선적으로 이루어져야 한다. 일본식 표현의 한자말과 일상적으로 사용되지 않는 용어는 한글을 중심으로 정리되어야 한다. 현재 세법에는 표현하는 용어에서 개선하여야 할 여지가 너무도 방대하므로, 쉬운 용어를 사용하여 세법을 새롭게 서술하여야 한다. 그러나 이러한 작업은 매우 방대한 과제로 장기적으로 충분한 시간을 두고 이루어져야 하며, 단기적으로 용어의 전환을 근본적인 문제를 해결할 수 없다.

세법은 일반 납세자들에게 명료하게 표현하여, 해석상 견해 차이가 없도록 하여야 한다. 세법에서 불명확한 조항에 대한 정비는 조세 간소화라는 정책목표 달성을 위해 앞에서 설명한 세목 수의 축소를 통한 조세체계 정비와 쉬운 용어를 사용한 세법서술과 같이 추진되어야 할 과제이다. 이러한 작업은 장기적인 관점에서 계획과 추진일정

3) 한국조세연구원(1997)에 의하면, 기존의 세목 수를 8개의 국세와 5개의 지방세로 축소하여 총 13개의 세목으로 간소화를 제안하고 있다. 여기에서 제시된 개선안은 국세와 지방세를 포함한 대폭적인 개편인 만큼, 현행 지방재정의 재원에 대한 고려를 하지 않고, 세목별로 성격을 규명하여 제시된 안이다. 그러므로 국세와 지방세간의 세원조정에 대한 개편안이 뒤따라야 한다. 또한 중앙정부에서 지방정부로 이전하는 지방교부세, 지방양여금에 대한 정비도 뒤따라야 한다.

을 가지고 지속적으로 추진되어야 성공을 거둘 수 있다.

다. 유흥업소의 정비

유흥업소에 대한 특별소비세 과세 여부가 담당공무원의 현장방문을 통해 결정될 경우에는 부조리 소지를 근본적으로 안게 된다. 유흥주점에 대해서는 특별소비세를 과세하고, 유흥주점과 유사한 형태로 운영될 소지가 있는 단란주점은 폐지하는 방향을 검토해 볼 수 있다. 이에 따라 특별소비세 과세는 현장확인이 필요없이, 유흥주점으로 등록을 했을 경우에는 자동적으로 과세되도록 함으로써, 명목적인 제도와 실질적인 운영을 일원화할 수 있다. 그러나 유흥업소에 대한 정책방향은 여러 가지 다른 분야의 정책과 현실적으로 조화를 이루어야 하므로, 신중히 검토되어야 할 장기과제로 볼 수 있다.

2. 세정측면

· 세무부조리는 기본적으로 납세자와 세무공무원간의 담합에 의해 발생한다. 납세자는 세부담을 줄일 수 있고, 그 대가로 세무공무원은 뇌물을 얻으므로, 양자가 모두 이득을 얻게 된다. 이러한 현상이 발생하는 이유를 세정측면에서 살펴보면, 세정의 운영 방향이 정부부과제도가기 때문이다.

우리나라의 세정체계는 명목적으로는 신고납부제도이나 실제로는 정부부과제도로 운영되어 왔다. 즉 개별 납세자의 세부담 정도를 정부에서 결정하는 형태를 의미한다. 세무당국에서는 개별 납세자의 소득수준에 대한 완전한 정보를 가지고 있지 않으므로, 세부담 정도를 결정하는 데에는 한계가 있다. 또한 납세자 입장에서도 각자의 정확한 소득을 노출시키는 것보다는 정부에서 부과하는 낮은 소득포착 수준에 따라 세부담을 하는 것이 나올 것이다. 이러한 형태의 세정체계는 기본적으로 납세자와 세무공무원간에 정보교환이 필수적이므로, 세부담을 결정할 때마다 만나야 하는 속성을 가지게 된다. 이에 따라 세무부조리는 자연스럽게 이루어지고, 양자에게 모두 이익이

므로 부조리 행위가 은폐되는 특성을 가지게 된다.

세무부조리를 방지하기 위한 세정체계의 방향은 납세자와 세무공무원의 접촉이 필요없는 환경을 만드는 것이다. 신고납부제도를 바탕으로 세정체계를 확립하고, 자발적인 납세협력을 유도하기 위해 세무조사 기능을 강화하여야 한다. 주어진 예산 및 인원으로 이러한 세정체제로 변환하기 위해서는 기존의 과세관련자료 업무의 효율성을 높여 업무의 부담을 대폭 줄여야 한다. 납세자들이 세제 및 세정에 대한 완전한 정보를 가지고 있을 때에는 세무부조리의 여지가 그만큼 줄어들게 되므로, 관련 정보를 납세자에게 제공하는 체계가 필요하다. 또한 세무공무원의 자질을 향상하기 위한 인사 및 운영체계의 개편이 필수적이다. 세무부조리 방지를 위한 기본방향과 전략을 요약하면 다음과 같다.

가. 신고납부제도의 정착

실제소득을 정확하게 신고하게 하려면 정부와 신고자가 대칭적인 정보를 가져야 한다. 즉 정부가 신고자의 실제소득을 알 수 없는 것과 같이 신고자는 정부가 성실도를 판단하는 기준에 대한 정보를 가지지 말아야 한다. 이에 따라 신고자는 본인이 불성실 신고를 하게 되면 세무조사를 받을 확률이 높아진다는 것을 인식하고 성실신고 수준을 결정하게 된다.

신고납부제도하에서 납세자들에게 개인의 윤리와 도덕만을 강조하는 것만으로는 성실신고로 유도할 수는 없다. 제도적 장치 없이 개인의 윤리와 도덕만을 강조하면 신고납부제도는 실패할 것이 자명하다⁴⁾.

신고납부제도하에서 납세자의 성실신고를 유도하기 위해서는 납세자가 성실신고하는 것이 경제적으로 이익이 높도록 제도를 정비하여야 한다. 즉, 불성실 신고를 할

4) 미국에서 신고납부제도가 잘 운용되고 있는 이유는 납세자들이 정직하기 때문이 아니며, 미국의 제도가 납세자들이 성실신고할 수 있도록 제도적으로 유도하기 때문이다. 즉, 소득추계모형과 같은 객관적인 판단이 가능한 제도를 통하여 조사대상자를 선정하고, 대상자를 세무조사한 자료는 불성실 신고자의 행위를 분석하기 위한 기초자료로서 활용되고 있으며, 이를 방지하는 정책이 무엇인가를 진지하게 연구하여 이를 바탕으로 제도를 탄력적으로 운용하기 때문이다.

경우 세무조사를 받을 확률이 높게 하고 불성실 신고자로 확정되면 엄청난 경제적 손실을 부담하도록 하여야 한다. 또한 불성실 신고로 인한 기대손실이 기대이익보다 훨씬 높게 제도를 만들어야 하며, 조세부과제척기간도 현행 5~10년에서 늘려야 한다.

나. 세무조사 기능의 강화

신고납부제도하에서 납세자들의 성실신고납부를 유도하기 위한 유효한 정책수단이 세무조사이다. 그러므로 실질적으로 정부부과제도로 운영하던 기존의 환경하에서의 세무조사와는 다르게 접근할 필요가 있다. 먼저 국세행정에서 세무조사의 기능을 대폭 강화하여야 한다. 이를 위해 과세자료 등과 관련된 업무를 대폭 줄여서, 세무조사 중심의 세정체계를 이루어야 한다.

세무조사가 효과적인 정책목표를 가지기 위해서는 세무조사의 정책수단인 세무조사 대상자 선정확률과 발각시 처벌 정도를 높여, 탈세자의 성실납부를 유도할 수 있도록 하여야 한다⁵⁾.

납세자들이 세무조사라는 정책수단에 대해 불신하지 않도록, 투명하고 과학적인 세

5) 미국에서 탈세가 적은 이유는 제도적인 장치로 대체로 거의 평생인 조세시효와 철저한 세무조사를 통해 납세자로 하여금 탈세를 할 수 없도록 만들었고 납세자의 성실도를 평가하기 위한 과학적 접근방식을 사용하였기 때문이다.

1963년 이전에는 수동분석에 의해 조사대상자를 선정하였으나, 이후에는 과학적인 세무조사체계를 구축하였다. DIF(Discriminant Function)제도는 수학적인 공식을 이용하여 신고서 각 요소에 가중치를 부여하고, 점수의 합계가 높은 신고서가 불성실할 가능성이 높다고 판단하여, 조사대상자를 선정하는 방법을 사용하였다. 또한 TCMP (Tax Compliance Measurement Program)는 납세자를 업종 및 규모별로 선정하여 표본조사함으로써 어느 업종의 성실신고가 어떠한 요소에 의해 결정되는지 조사하여 가중치를 정함으로써 조사가 필요한 대상을 파악하는 것으로 DIF를 지원하기 위한 수단으로 사용되었다. 탈세자를 조사한 결과인 TCMP 자료는 통계적 분석용으로 학계에도 공급하여, 탈세에 대한 연구가 활발하게 이루어지고 있으며, 이러한 분석결과는 다시 세무조사 정책입안에 중요한 정보로 제공되고 있다.

DIF, TCMP를 통한 납세자의 성실도를 과학적으로 분석하여, 탈세자의 유형을 파악하고 가장 확률이 높은 자를 조사대상자로 선정하여, 집중적으로 세무조사를 하는 체계를 가지게 되었다.

무조사 체계를 확립할 필요가 있다. 이를 위해 세무조사의 행정과정에 대해 일반납세자가 이해할 수 있도록 정보를 공개하여야 한다. 또한 세무조사한 결과도 매년 공개하여 일반납세자가 탈세방지를 위한 정책수단이 항상 가동되고 있다는 인식을 가지도록 하여야 한다.

1) 세무조사 목표의 재정립과 세무조사 전략 수립절차의 개선

세무조사의 목표는 장래의 납세협력 회피를 방지함으로써, 세금의 정확한 부과와 징수에 기여하는 것이다. 따라서 세무조사 목표의 재정립 및 목표달성 수단의 다양화가 요구되며 목표의 달성을 위한 수단으로는 다음을 제시할 수 있다.

- ① 사회 전 분야에서 세무조사의 존재 유지
- ② 세무조사와 그 영향력의 적절한 혼용으로 불성실 신고에 대비
- ③ 납세협력 회피자에게 차후 납세협력에 필요한 납세관련 정보의 제공
- ④ 납세협력 회피 행위에 대한 처벌
- ⑤ 부과된 조세를 징수함에 따른 납세서비스의 제공
- ⑥ 법적, 조세정책적, 행정적인 문제점을 확인 개선
- ⑦ 숙련된 세무조사요원의 육성

신고납부제도의 시행에 따른 불성실 신고의 발생에 대처하기 위한 사전·사후 방안이 모색되어야 한다. 사후적 방안으로서 미국의 '조사대상의 판별함수 시스템(DIF: Discriminant Function)' 제도와 '신고수준 측정계획(TCMP: Taxpayer Compliance Measurement Program)' 제도를 연구하여 현행 전산을 통한 불성실자 선정방법을 획기적으로 보완할 필요가 있다.

세무조사의 목표를 달성하기 위한 전략의 수립에 있어 연구분석 조직에 의한 지원이 필요하다. 연구분석 조직은 납세동향을 분석하고 납세행태에 영향을 줄 사건을 예측하는 등 각 분야의 납세행태에 관한 정보를 생산하고, 조사요원은 납세 불성실 혐의의 종류와 대처방안, 조사실적에 대한 측정 및 평가 방법을 숙지해야 한다.

2) 세무조사 시행상의 개선사항

세무조사 업무를 기획·집행함에 있어서 납세자를 업종별, 사업규모별 등과 같이 특성에 따라 몇개의 그룹으로 나누어 분석하는 ‘분할접근법(Market Segmentation Approach)’을 도입하여 유사한 성질의 납세자를 동일집단으로 분류하고 각 집단에 대해 다른 세무행정상의 대책을 강구할 필요가 있다. 모든 납세자들이 일정기간을 주기로 세무조사를 받게 되는 세무조사의 포괄성을 유지하기 위해서는 납세자 집단에 대해 선진국 수준인 1~2%의 조사비율을 유지하는 것이 바람직하다.

세무조사의 목표는 ‘소수 납세자에 의한 완전무결한 납세협력’이 아니라 ‘다수 납세자에 의한 보다 개선된 납세협력’이므로 과거의 ‘소수 대납세자 위주의 장기간 전부조사’에서 ‘다수 중소납세자 포함 단기간 부분조사’로 조사방향의 전환이 요구된다. 이는 탈세가 별로 없는 나라에서는 소수의 탈세자를 가혹하게 처벌하여 다수의 선의의 납세자를 보호하는 것이 바람직하나, 탈세가 만연하는 나라에서 이러한 정책을 따를 경우 조사대상으로 선정된 납세자는 단지 운이 없는 것으로 여기는 동시에 자신만 가혹하게 처벌하는 데에 대한 불만이 크게 된다. 우리나라는 비교적 탈세가 만연하는 국가에 해당하므로, 다수에 대한 단기간의 부분조사를 더욱 타당한 정책방향으로 볼 수 있다.

납세자의 집단에 따라서도 다음과 같이 조사방법을 달리하는 것이 효과적 및 효율적일 것이다.

<표 4-7> 납세의무자별 조사방법

납세의무자	조사방법
다수의 원천징수의무자	· 전산에 의한 소득대사방법
다수의 소규모 납세자	· 전산에 의한 계정 분석을 통한 수정신고 유도
중규모 납세자	· 전산에 의한 계정분석을 통한 수정 신고 유도로 종결 · 특별히 문제가 많은 부분은 수동의 서면분석
대규모 납세자	· 수동의 서면분석에 의한 성실도 여부를 검증 후, 수정신고의 권장이나 현지조사여부를 결정

업종별 조사전문화를 통하여 업종별 조사기법을 개발하고 전문인력을 양성하여 세무조사의 효율성을 높여야 한다. 전문화를 위해서는 조사전담인력에 대해 사전 기본 사항 및 조사기법을 교육하고 각종 정보자료를 수집·자료화하여 분석·확인·평가 작업을 통한 체계적 관리로 업종별조사업무에 활용하도록 한다.

3) 세무조사 결과의 관리

세무조사활동에 대한 업무실적을 측정하는 지표를 개선하여 현재의 세수입에 집중되어 있는 정적인 지표에서 장래의 세수입과 세무조사의 포괄적인 가치를 반영하도록 하여야 한다.

세무조사한 결과는 납세자들에게 전부 공개하여야 한다. 단순히 세무조사한 전체 추정액뿐만 아니라, 업종별·규모별·지역별 차이를 명시하여 납세자들이 세무조사라는 정책수단이 유효하게 집행된다는 인식을 갖도록 가능하면 구체적으로 공개할 필요가 있다.

4) 효과적인 세무조사 기구 및 전문인력 양성

조사업무 담당기관의 내부구조를 세목이 아닌 기업 및 자산의 크기에 따라 분류하고, 납세자 집단을 대납세자, 중·소납세자, 원천징수의무자, 비사업자개인으로 구분하여 대납세자는 본청이나 전국단위로 관리하고 나머지는 세무서 및 지방청에서 관리하게 한다. 좀더 과학적인 세무조사를 시행하기 위해서는 연구분석업무 기능의 보강이 전문가 집단에 의하여 수행되어야 한다. 또한 대기업에 의하여 이루어지는 조세 회피의 발견 및 문제점의 분석과 대처방안을 마련하는 담당조직은 대기업에 대한 세무조사를 수행하는 기관이어야 한다. 그리고 납세자 집단의 분할구역간에 인력과 자원의 이동을 허용하는데 있어서의 유연성 확보가 필요하다.

세무조사는 전문성을 필요로 하는 만큼, 인적자원의 전문화를 위한 노력이 필요하다. 이를 위해 6급 이하의 직원의 경우에는 특정분야의 세무조사에 특화하여 세무조사 인력의 전문성을 제고할 필요가 있다.

또한 정보측면에서 효율적인 체계를 가지기 위해서는 전 세무관서에서 조사관련자료를 공유할 수 있도록 하며 조회대상자에 대한 보안은 철저히 유지되어야 한다.

5) 세무조사의 사후평가

세무조사는 납세자들에게 강력한 정책수단으로 작용하므로, 세무조사를 집행하는 공무원의 청렴도가 필수적이다. 그러므로 담당 세무공무원의 청렴도를 평가할 수 있는 제도를 구축할 필요가 있다. 우리나라에서는 현행 감사원의 감사활동에 대한 감찰처럼 세무공무원 개개인에 대한 통제를 강화하여야 한다.

세무조사 분야는 부조리가 비교적 높은 분야이므로, 세무조사 과정에서 부조리가 있을 수 있다. 앞 장에서 보여주었듯이, 국세청 내부감사에서 전체 부조리 중에서 세무조사와 관련한 사항이 전체의 약 40%를 차지할 정도로 높은 실정이다. 이를 방지하기 위해 세무조사를 받은 납세자의 일정비율을 무작위 추출하여, 그 과정과 납세자의 반응에 대해 주기적으로 조사할 필요가 있다.

또한 공정한 세무조사를 위해서는 담당공무원의 세무조사 활동비를 현실화하여 부조리에 대한 유혹에 저항할 수 있는 환경을 조성하여야 한다.

다. 조세정보 공개

1) 조세정보에 대한 인식제고

정부에서 소유하고 있는 정보는 국민들의 세금에 의해 이루어진 일종의 공공재 성격이므로 국가안보 등과 같은 극소수의 예외를 제외하고는 모두 국민들에게 공개되어야 한다. 정보의 공개를 통해 정부와 국민들간의 대칭적인 정보관계에서 정책방향을 디자인하여야 한다. 정보의 공유는 정부가 선택하여야 하는 사항이 아니고, 필연적이며 이러한 환경하에서 정책방향을 모색하여야 한다. 그러므로 조세관련 정보는 개별 납세자의 정보보호 차원 이외에는 모두 국민들에게 공개되어야 하며, 납세자들이 조세에 대한 올바른 인식을 가지게 하기 위한 노력을 지속적으로 해야 한다.

조세관련 자료는 국민들이 납부하는 세금에 대한 공공정보인만큼 국민의 권리인 것이다. 이러한 권리는 법적으로 구체화되어 보호되어야 하며, 행정부서의 재량에 의해 이루어져서는 안된다.

2) 연간통계자료를 통한 자료공개

연간통계집의 수록내용은 대폭 보완되어야 한다. 먼저 납세자로 하여금 조세정책에 대한 정확한 정보를 모두 제공하여야 하며, 대표적인 자료로는 소득계급별 분포, 비과세 감면자료를 들 수 있다. 이러한 통계치가 부분적으로 포함되어 있기는 하지만, 전체적으로는 미진하므로 대폭 확대할 필요가 있다.

또한 국세청의 성과를 판별할 수 있는 지표를 포함하여, 납세자들이 국세청 조직에 대한 감시자 역할을 할 수 있도록 한다. 이들 성과지표 관련 정보로서 체납액과 세무조사 결과를 들 수 있다.

3) 개별 미시자료의 공개

조세관련 연구 및 정책분석에서 개별 신고자료의 중요성은 매우 크다. 여러 가지 형태의 개별 신고자료 중에서도 국세청에서 소장하고 있는 개인 및 법인의 신고자료는 소득에 대한 정보가 매우 정확하기 때문에 조세관련 연구 및 정책분석에 매우 중요하다. 조세관련 연구와 조세정책 분석에 국세청의 자료가 활발히 사용되어야 하지만, 국세청에서는 개인정보의 보호라는 차원에서 공개를 하지 않고 있다. 개인정보를 보호한다는 것은 정부의 당연한 의무이지만 자료를 공개한다는 것이 반드시 개인정보를 공개하는 것을 의미하지는 않는다. 개별 신고자료를 오래 전부터 공개한 미국에서도 개인정보 보호라는 문제를 매우 중요하게 고려하고 있지만, 미국의 국세청에서는 개별신고자료를 공개하고 있다⁶⁾. 이는 개인정보를 파악할 수 없도록 기술적으로

6) 미국의 개인 및 법인은 매년 국세청에 소득과 세액을 신고하여야 하며, 국세청(Internal Revenue Service)에서는 이 신고내용을 전산기에 입력하여 보관한다. 매년 신고하는 규모는 1989년을 기준으로 개인의 경우는 1억 1,200만명, 법인의 경우는 약 360만 업체이다.

미국 국세청에서 생산하는 개별자료는 조세관련 모형개발에 중요한 자료로서 사용되고 있으며, 이 자료는 크게 두 가지 형태로 조세관련 연구에 제공되고 있다. 먼저 재무부에 있는 OTA(Office of Tax Analysis)와 국회 내에 있는 JCT(Joint Committee on Taxation)에서 사용하는 자료로서, 이는 국세청법에 의해 모든 개별자료는 매년 OTA와 JCT에 의무적으로 제공되도록 명시하고 있다. 이 자료는 정부기관에서 조세정책 연구자료로 쓰이므로, 임의로 정제됨이 없이 모든 항목이 그대로 제공된다. 반면 일반인이 사용할 수 있는 개별자료는 개인을 식별할 수 있는 모든 항목을 삭제하고, 간접적으로 개인을 식별할 수 있는 정보에 대해서는 여러 가지 통계적 방법을 사용하여 자료를 정제한다.

충분히 보완한 후 자료를 공개하기 때문이다. 즉 개인별로 파악할 수 있는 정보는 개인을 식별할 수 있는 주민등록번호나 사업자번호 등이므로, 이러한 정보는 모두 삭제하여야 한다.

국세청에서 개별 신고자료를 공개하지 못하는 이유가 개인정보의 보호라면 이는 충분한 이유가 된다. 그만큼 개인정보는 국가에서 철저히 보장하여야 하는 것이다. 그러나 개별 신고자료의 전체 정보 중에서 개인에 대한 정보를 기술적으로 처리하여 개인을 식별할 수 없도록 한다면, 국세청에서 이 자료를 공개하지 못할 논리적 근거가 없다. 국세청의 개별 신고자료가 조세관련 연구와 합리적 조세개혁안을 제시하기 위한 전제 조건인 만큼, 개인정보를 보호하면서 개별 신고자료를 제공하는 절차에 대해 간단히 제시하고자 한다.

□ 제1단계: 표본의 선정

개인의 소득세 신고자료와 법인의 법인세 신고자료는 자료의 양이 매우 많다. 따라서 수집된 미시자료의 모집단 전체가 아닌, 일정 비율(예를 들면 5%)의 표본을 추출하되, 무작위 층화표본(stratified random sample)을 만든다. 즉 과세소득을 몇 개의 그룹으로 나누어 각 계층에서 서로 다른 비율의 표본을 추출한다. 대체로 고소득층의 소득분포는 편차가 크므로 높은 비율의 표본을 선정하고, 중간소득계층의 소득분포는 편차가 작으므로 낮은 비율의 표본을 선정한다. 이때 가능하면 최고 1%의 소득계층에 해당하는 개인은 모두 표본에 포함하도록 하는 것이 이상적이나, 개인을 식별할 수 있는 가능성이 충분히 있으므로, 최고 10위 내의 소득자는 평균소득을 사용한다.

후 일반인에게 제공된다. 그러므로 국세청 개별신고자료는 미국의 조세정책 모형개발에 중요한 비중을 두고 있다. 미국에서 조세정책에 대한 토의는 매우 구체적이고 정책효과 분석을 바탕으로 한 결과를 바탕으로 이루어지므로, 납세자의 관심이 매우 높다고 할 수 있다.

□ 제2단계: 개인 식별자료의 제거

추출된 표본이 무작위로 선정되었으면 전체 모집단의 일정비율(예를 들면 5%)의 개인 및 법인별 납세자에 대한 정보가 있을 뿐이다. 이렇게 선정된 개인 및 법인의 정보를 보호하기 위해 이들을 식별할 수 있는 주민등록번호, 사업자등록번호 등과 같은 고유번호는 모두 제거한다.

□ 제3단계: 표본추출 방법의 표준화 및 주기적 공급

이상과 같은 표본추출 방법은 매년 반복적으로 실시되어야 하므로, 표본추출방법을 표준화하게 되면, 국세청에서는 단순작업을 전산기에 의존할 수 있어 업무량의 증가도 없게 된다. 즉 소득계층의 분류방법과 표본추출 비율에 대해 매년 같은 법칙을 적용하도록 하고, 이를 조세관련 연구기관에 공급함으로써 효율적인 자료제공체계를 갖출 수 있다.

4) 투명한 세무행정과정의 공개

국세청에서 실시하고 있는 세무조사 방법을 납세자들에게 알려야 한다. 이때 세무조사를 담당하는 기구명과 차이점을 명시하여야 하고, 선정때부터 처벌까지의 절차에 대해 밝혀야 한다. 수록하여야 하는 구체적인 사항에 대해서 살펴보면 다음과 같다.

- 세무조사 담당부서의 설명 (세무서, 지방청, 본청)
- 세무조사 대상자 선정기준 및 절차
- 세무조사 실시기간
- 세무조사 후 처벌수준

이때, 세무조사 대상자 선정기준 및 절차에 대해서는 구체적으로 명시할 필요가 있다. 이러한 정보를 납세자들에게 알리는 매체로는 유인물도 있지만, 현재 가동중인 국세청 홈페이지에 수록하는 방법이 더 효율적일 것이다.

5) 조세정보 취득과정의 신속성

1999년 3월에 국세청의 홈페이지가 개설되었다. 홈페이지 개설은 국세행정에 있어서 정보문제를 근원적으로 해소할 수 있는 도구가 될 수 있다. 그러므로 홈페이지의 운영을 국세행정의 최우선 과제로 인식할 필요가 있다.

납세자가 세법의 해석에 있어서 의문이 있으면, 홈페이지를 통해 질의를 하고, 이 질의에 대한 회신도 홈페이지에 수록하여야 한다. 그러므로 개별 납세자의 질의에 대한 회신은 모두 홈페이지에 세목 및 기능별로 정리하여 일반 납세자가 모두 알 수 있도록 한다.

6) 홍보정책의 강화

납세홍보정책을 효율적으로 집행하기 위해서는 먼저 정책을 담당하는 납세지도과를 대폭 개편하여야 할 필요가 있다. 납세자와 정보흐름을 주관하는 부서로 확대개편할 필요가 있으며, 향후 납세자의 인식제고에 지대한 역할을 할 홈페이지를 전담하는 기능을 부여할 필요가 있다.

납세홍보를 담당하는 본청의 인원을 대폭 개편하여야 할 필요가 있으며, 납세홍보정책에 전문지식을 갖춘 인원 위주로 구성하여야 한다. 이를 위해 언론인 출신의 인사를 특채하는 방안도 고려해 볼 수 있고, 그 외 홍보전략 및 디자인을 전공한 사람을 중심으로 인원의 개편이 이루어져야 한다.

일반적으로 홍보를, 비용만 부담하고 전문광고대행사에 맡겨 버리면 되는 것으로 간단히 치부하고 말지만, 실제로 효과적인 납세홍보활동을 수행하기 위해서는 홍보집단(국세청 및 각급 기관)의 내부사정과 이에 대한 납세자들의 인식을 동시에 파악함과 아울러 이러한 정보를 성공적인 홍보로 이끌어 나갈 수 있는 전문적인 홍보인력이 결합되어야 한다. 따라서, 전문적인 홍보담당부서를 설치하고 전문기관에의 위탁을 통해 홍보인력을 육성해야 한다.

VI. 결 론

세무부조리는 납세자 혹은 세무공무원 개개인의 도덕심 결여에서 오는 경우도 있지만, 세무부조리를 야기할 수밖에 없는 제도적 환경에도 있으므로 이를 규명하기 위한 정책적인 관심을 필요로 한다. 본 연구에서는 세무부조리를 근본적으로 방지하기 위한 정책방안을 세제 및 세정측면에서 제시하였다.

세제측면에서 세무부조리 방지를 위한 정책과제로는 소규모사업자를 위한 특례과세제도의 개편을 우선적으로 들 수 있다. 소규모사업자의 행정적 편의를 위한 특례과세제도이지만 세무부조리를 야기하게 하는 주된 요인이 되고 있으므로, 일반과세 위주로 개편되어야 한다. 또한 복잡한 조세체계가 단순하게 개편되어 납세자와 세무공무원 간의 대칭적 정보관계를 유지하도록 해야 한다. 유흥업소의 과세제도는 세무부조리가 비교적 높은 영역으로 유흥업소에 대한 과세체계를 대폭 개편하여야 할 필요가 있다.

세정측면에서 세무부조리를 방지하기 위한 정책과제는 정부부과제도로 집행되고 있는 조세행정을 신고납부제도로 완전히 정착하는 것을 우선적으로 들 수 있다. 납세자들의 성실납부를 유도하기 위해서는 투명하고 과학적인 세무조사 기능을 강화하여야 한다. 아울러 납세자가 납세관련 정보를 정확, 완전, 신속하게 취득할 수 있는 체계를 확립할 필요가 있다.

참고문헌

- 손광락, 『우리나라 가산세 관련 제도의 합리화』, 연구보고서 97-12, 한국조세연구원, 1997.
- 이주석, 「세무관련 부조리 발생소지의 근원적 제거방안」, 국세행정개혁을 위한 정책 토론회 발표논문, 연구논문집 98-01, 1999.
- 장 춘, 『기초과세자료 산출체계』, 연구보고서 97-04, 한국조세연구원, 1997.
- 한국조세연구원, 「조세개혁과 세정의 합리화」, 21세기 국가과제 세미나 발표논문, 1997.
- 현진권, 「소규모사업자에 대한 부가가치세제의 개편방향」, 현진권(편), 『조세행정과 정책과제』, 연구논문집 98-01, 한국조세연구원, 1998.
- 현진권·나성원, 「소득세와 부가가치세의 형평성 측정: 근로자가구와 자영업가구의 세부담 차이를 중심으로」, 『조세정책과 소득재분배』, 현진권(편), 연구논문집 96-01, 한국조세연구원, 1996.
- Allingham, Michael G. and Agnar Sandmo, "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis," *Journal of Public Economics* vol. 1, 1972.
- Atkinson, Anthony B. and Joseph E. Stiglitz, *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill Book Company, New York, 1980.
- Yoo, Ilho., "An Estimate of the Tax Evasion in Korea: Income and Value Added Taxes," Working Paper 97-03, Korea Institute of Public Finance, 1997.
- Yoo, Ilho and Jin K. Hyun, "International Comparison of the Black Economy: Empirical Evidence using Micro-level Data," Working Paper 98-04, Korea Institute of Public Finance, 1998.

5 지방세 분야 세무부조리 방지를 위한 정책과제

김 정 훈*

목 차

- I. 서 론
- II. 지방세 세무부조리의 개략적 실태
- III. 지방세 부조리의 평가 및 접근방법
- IV. 지방세 부조리의 요인분석
- V. 세무부조리 방지를 위한 정책과제
- VI. 결론 및 요약

* 본원 전문연구위원

I. 서 론

지방세 비리와 관련하여서는 1994년 인천·부천에서 발생한 취득·등록세 횡령사건, 그리고 1997년 자동차등록 대행업자의 마포구 자동차등록세 횡령사건이 국민들의 기억 속에 강하게 남아 있다. 특히 1994년에 발생한 인천의 취득·등록세 횡령은 단순한 세무비리를 넘어서 공무원이 세금을 중간에서 가로챈 범죄였기 때문에 언론지상에서 소위 '세금 도둑질'이라는 표현을 하기에까지 이르러 국민들의 지방세정에 대한 인식이 악화된 결정적인 계기가 되었다. 또한 인천사건 이후로 진행된 감사원의 감사과정에서 부천시 역시 유사한 수법으로 취득·등록세를 횡령하고 있었음이 드러나 국민들에게 충격을 더해 주었고, 잇달아 전국적으로 계속된 감사원의 감사 결과는 인천·부천에서 발생한 취득·등록세 횡령이 특정지역에서 우발적으로 발생한 사건이 아니라 전국적으로 행하여지고 있는 지방세정의 고질적 병폐임이 밝혀졌다.

본 연구는 지방세 분야의 세무부조리의 실태를 파악하고, 세무부조리를 야기하게 된 요인을 분석하고, 세무부조리 방지를 위한 정책과제를 제시하는 데 있다. 지방세 비리에 대한 자료가 절대적으로 부족한 현실이므로, 사례를 중심으로 지방세 비리를 분석하여 본다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ절에서는 지방세 세무부조리의 개략적 실태를 통계자료를 중심으로 살펴본다. 제Ⅲ절에서는 지방세 비리의 개략적 유형을 바탕으로 특징을 평가하고, 이를 방지하기 위한 접근방법에 대해서 논한다. 제Ⅳ절에서는 지방세 부조리를 야기하게 하는 제도적인 요인들을 사례를 중심으로 분석한다. 제Ⅴ절에서는 지방세 부조리를 방지하기 위한 정책 개선안을 제시하고, 제Ⅵ절에서는 본 연구를 요약하고 마무리 짓는다.

II. 지방세 세무부조리의 개략적 실태

지방세 분야의 세무부조리에 대한 대표적인 자료로 1992년에서 1994년까지 3년 동안의 지방세를 대상으로 한 감사원의 지방세 감사 결과를 들 수 있는데, 유형별 적출내용은 <표 5 - 1>에 나타나 있다. 감사대상 기간 동안에 적발된 지방세 비리의 규모는 총 420억원이었으며 이 중에서 횡령 및 유용이 40억원 및 94억원으로 총비리액수의 10%와 22%를 각각 차지하였다.

<표 5 - 1> 유형별 적출내용

(단위: 개, 건, 백만원)

유 형 별	기관수	건 수	금 액
합 계	259	63,909	42,401
지방세 등 횡령	92	7,104	4,070 (10%)
지방세 등 유용	39	8,731	9,408 (22%)
부족징수·부당감면 등	255	48,074	28,923 (68%)
과세 증빙서류 폐기	25	(1,434천매)	

자료 : 감사원, 「감사백서-지방세합동특별감사」, 1995. 10.

횡령 및 유용액은 전체 비리규모에서 차지하는 비중으로 볼 때에는 그리 크지 않지만, 세무공무원들이 몇 십억원에 상당하는 세금을 중간에서 가로챈 것이기 때문에 결코 간과할 수 없다. 지방세 관련 비리 중 가장 많은 비중을 차지한 것은 부족징수 및 부당감면인데, 이로 인한 지방세 세수손실은 280억원이었다.

지방세 비리에는 인천·부천사건 및 자동차등록 대행업자의 자동차등록세 횡령사건에서 알 수 있듯이 지방세무공무원, 법무사 및 사무원, 그리고 금융기관 직원 등이 복잡하게 관련되어 있는 경우가 많다. 감사원이 적발한 횡령·유용자 관련 현황을 보면, 세무공무원이 전체의 47.5%인 111명이었고, 법무사 및 사무원이 76명(32.6%), 그리고 금융기관 직원이 46명(19.7%)이었다.

<표 5-2> 횡령·유용관련자 현황

(단위: 건)

직업별	계	횡령	유용
금융기관 직원 등	46	24	22
세무공무원	111	82	29
법무사 및 사무원	76	73	3
합 계	233	179	54

자료 : 감사원, 「감사백서-지방세합동특별감사」, 1995. 10.

지방세 비리의 세목별 특징을 보면 인천·부천의 세무비리사건에서 나타난 바와 같이 취득·등록세 관련 비리가 가장 많아 총액 기준으로 전체의 60%가 취득·등록세 관련 비리였고, 기타 지방세 관련 비리가 나머지 40%를 차지하였다. 지방세 비리의 전체 규모로 볼 때에는 취득세가 등록세보다 많고, 취득세 비리의 대부분은 부족징수 및 부당감면으로 발생하였다. 일반적으로 부족징수와 부당감면이 발생하는 이유로 가장 많이 제시되는 것은 일선 세무관서 담당공무원의 업무 폭주, 관계법령 미숙지로 인한 과세자료의 미수집, 부과징수 과정에서의 누락 또는 오류이다. 따라서 이러한 원인으로 인한 부족징수 또는 감면은 부조리라고 보기 어려울 것이다. 그러나 부족징수나 부당감면이 발생하였을 때 이것이 고의로 자료입력을 잘못된 결과인지 아니면 실수로 자료입력이 잘못된 것인지 분별하는 것이 어렵고, 세액 계산이 잘못되어 있는 경우에도 관련 법령의 미숙지가 원인인지, 아니면 고의로 계산을 잘못된 것이 원인인지를 판별하기가 쉽지 않다. <표 5-2>는 부족징수 및 부당감면 중 관련 공무원의 고의적 비리로 인하여 발생한 경우를 적발하여 감사원이 정리한 결과이다.

등록세 비리에서 가장 많은 비중을 차지하는 것은 유용인데, 이는 등록세의 납부기한이 명시되지 않아 뒤늦게라도 납부만 되면 큰 문제가 없다는 허점을 법무사 등이 이용하기 때문이다. 등록세 횡령의 경우에는 수납기관에서 통보되는 영수필통지서와 등기관서에서 통보되는 영수필통지서를 제대로 대사·확인하지 않는 관행을 세무공무원과 법무사 등이 악용한 경우가 많이 있었다. 기타 지방세의 경우를 보면 건수에 비하여 금액이 적은데, 이는 재산세·주민세·자동차세 등이 취득세·등록세에 비하여 건당 부과금액이 소액인 경우가 많기 때문이다.

<표 5-3> 세목별 적출현황

(단위: 건, 백만원)

세목별	계		횡령		유용		부족징수	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
합계	63,909	42,401	7,104	4,070	8,731	9,408	48,074	28,923
취득세	28,141	19,919	1,430	1,190	526	487	26,185	18,242
등록세	13,337	19,510	1,106	2,550	7,518	8,823	4,713	8,137
기타지방세	21,841	2,083	4,315	158	540	78	16,986	1,847
보관금 등	590	889	253	172	147	20	190	697

자료: 감사원, 「감사백서-지방세합동특별감사」, 1995. 10.

이상에서 요약된 지방세 관련 비리의 감사 결과를 살펴보면 1995년 감사 당시까지만 하여도 지방정부의 지방세 횡령 및 유용이 만연되어 있었다는 인상을 지우기 힘들다. 다행히 당시 적발된 비리는 대부분 지방세정의 낙후로 인하여 발생한 것이어서, 그 이후 세금의 부과와 수납을 이원화하고 납세자료를 모두 전산처리하도록 조치하였기 때문에 현재에는 이처럼 단순하면서도 노골적인 형태의 비리는 더 이상 발생하지는 않을 것으로 평가된다. 그러나 인천·부천뿐만 아니라 전국적으로 행해졌던 지방세무의 비리는 국민들로 하여금 지방정부를 불신하게 하였고, 더 나아가서는 지방자치 자체를 불신하게 하는 요인이 되었기 때문에 향후 이러한 일이 재발하지 않도록 하고, 아직 남아 있을지도 모르는 비리를 척결하는 것은 지방자치의 성공을 위한 선결과제라 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 지방세 부조리의 평가 및 접근방법

1. 지방세 부조리의 평가

인천·부천에서 발생한 지방세 비리 및 마포구청의 자동차등록세 비리는 아직까지 국민들의 기억 속에 생생하게 남아 있지만, 1995년 감사원 감사 때 적발되었던 대부

분의 비리들은 「지방세정의 전산화」를 통하여 방지할 수 있는 것들이었다. 이와 같은 사실은 1995년 감사 때의 감사 착안사항들을 보면 확인할 수 있다. 당시 취득세 및 등록세 감사의 감사 착안사항들은 다음과 같다.

- 세무담당공무원이 취득세를 대신 납부해 준다는 명목으로 세금을 납부받아 착복하고 은행수납인을 위조하여 납세의무자에게 허위영수증을 발급.
- 은행마감시간 또는 체납자로부터 직접 취득세를 징수한 후 3부영수증 발급시 금액을 다르게 기재하는 방법 등으로 세금 착복.
- 세금수납 사실 등 근거서류 없이 수납부에 소인을 찍어 납부된 것으로 정리하고 납세의무자로부터 사례금 수수 또는 납부세액 착복.
- 등기신청시 법무사가 등록세와 취득세를 납세의무자로부터 함께 받아 관련 공무원과 공모하여 취득세 허위영수증을 발급하고 법무사와 관련공무원간에 분배·착복.
- 은행통보 영수필통지서에 의한 일계전 작성 직후 가짜 영수필통지서를 끼워 넣어 수납부를 정리토록 한 후 다시 이를 빼내버리는 등의 수법으로 납부세액을 관련공무원 및 법무사들이 분배·착복.
- 세무공무원과 법무사가 공모하여 납세의무자로부터 대납의뢰 받은 등록세를 공무원에게 전달한 후 은행수납인이 위조된 허위영수필통지서를 건네 받아 등기신청한 후 세금을 분배·착복.
- 등기공무원과 법무사가 공모하여 등록세 납부영수증 없이 등기필하고 등록세액을 분배·착복.
- 법무사가 등록세액을 은행에 대항납부시 은행용 납부서 등과 납세의무자의 영수증 등의 세액을 서로 다르게 기재하여 정당한 것처럼 은행소인을 받은 후 그 차액을 착복.
- 영수필통지서 등 수납근거 없이 등록세 수납부에 임의로 수납필 소인하고 법무사 등과 등록세를 분배·착복.
- 자동차등록세의 경우 세무공무원이 금고 담당 은행원과 짜고 정당한 은행수납인을 찍어 영수증을 교부한 후 동 세액은 입금하지 않고 분배·착복.

이상의 감사 착안사항들로부터 알 수 있듯이 1995년 감사 당시에는 취득·등록세의 부과·징수업무가 전산으로 처리되지 않고 수기로 고지서가 발부되는 등 지방세정이 매우 낙후되어 있음을 전제로 감사가 이루어졌었다. 반면 당시에도 서울시와 부산시는 다른 지방자치단체와는 달리 취득·등록세 세정업무를 전산으로 처리하고 있었는데, 감사원이 서울시와 부산시를 감사할 때 참고하였던 감사 착안사항들은 다음과 같이 단순화할 수 있다.

- 등록세: 등록세를 정당한납부하지 아니한 납세의무자가 등록세를 기납부한 것처럼 구두로 신고하고 취득세 OCR용지만 발부받아 취득세만 납부하고 등록세를 포탈.
- 취득세: 취득세 또는 등록세 자진신고 납부서를 발부 받은 후 미납한 자에 대하여는 상업은행 OCR센터에서 미납명세서가 송부되므로 즉시 취득세 등을 수시 부과고지하여야 함에도 불구하고 부과 담당자가 현금수납 후 임의로 소인처리하거나 미부과 방치.
- 감사방법 1: 취득세·등록세 수납부 및 과세자료처리부상 미납표기 사항은 취득세 또는 등록세 OCR용지를 발부받고도 세금을 납부하지 아니한 것으로 상업은행 OCR센터에서 송부된 미납자에 대하여 수시분 부과여부를 확인 필요(수납부상 정당한납부로 표시된 전산소인분은 일체 확인할 필요가 없음).
- 감사방법 2: 취득세·등록세 수납부 및 과세자료처리부상 비과세 표기(기과세를 비과세로 표기하고 있음)사항은 법무사를 통해 수기 고지서를 이용해서 자납한 것이므로 은행영수필통지서(등기소 통보분이 아님)에 의하여 기납부 여부를 반드시 확인하여야 함.

이상에서 알 수 있는 바와 같이 대부분의 국민들에게 충격을 주었던 인천·부천의 전근대적인 지방세 횡령사건은 세무업무가 전산화될 경우 근절될 수 있는 성격의 것이었고, 따라서 향후 이러한 형태의 횡령사건이 재발할 가능성은 희박한 것으로 판단된다. 따라서 향후에는 지방세제의 보다 근본적인 문제점을 해소하는 방향으로 지방세 비리에 대한 대책이 수립되어야 할 것으로 보인다.

2. 지방세 부조리에 대한 접근방법

전술한 바와 같이 인천·부천에서 발생하였던 지방세 비리는 지방세정이 전근대적이었기 때문에 발생하였다고 결론지을 수 있고, 1997년 마포구청의 자동차등록세 비리 역시 부과·징수 업무뿐만 아니라 대사작업 역시 전산화함으로써 미연에 방지할 수 있는 성격의 것들이었다. 현재 지방정부들은 인천·부천시 및 마포구청 자동차등록세 사건 이후 OCR카드를 발부하여 취득·등록세를 부과·징수하고 있고, 수납기관에서 통보되는 영수필통지서와 등기관서에서 통보되는 영수필통지서를 전산으로 수시 대사할 수 있도록 세정을 선진화하고 있으므로 이와 유사한 형태의 지방세 비리는 향후 재발할 가능성이 희박한 것으로 판단된다.

반면, 세정업무 고유의 성격으로 인하여 발생하는 비리와 지방세정의 환경 및 제도적 이유로 발생하는 비리 가능성은 여전히 상존하므로, 이러한 취약분야를 적시하여 개선해 나가는 것이 지방세정의 중요한 과제라고 할 것이다. 특히 지방세 전산화가 마무리된 후에는 징수단계에서 발생하는 부조리보다는 부과단계에서 발생하는 부조리가 근본적인 문제점을 제기할 것으로 예상되기 때문에, 전산입력 과정에서의 정확한 자료입력이 되지 않았거나, 또는 과표산정 과정에서 정확한 과표산정이 이루어지지 않을 가능성에 대하여 보다 체계적인 대비책이 필요할 것이다.

IV. 지방세 부조리의 요인분석

여기에서는 지방세 부조리가 야기하게 된 요인을 분석한다. 세무부조리의 요인에 대한 통계자료가 절대적으로 부족한 현실이므로, 이를 보완하는 접근방법으로 가능하면 사례를 중심으로 요인분석을 시도한다.

1. 고의 또는 부주의로 인한 과세표준 누락

과세표준의 누락은 매우 다양한 형태로 발생하는데, 과세표준이 단순히 누락된 경우보다는 세법의 내용이 복잡할 경우에 발생한 사례가 훨씬 더 많다. 세법의 복잡성으로 말미암아 발생하는 과세표준의 누락은 두 가지로 해석할 수 있다. 첫째는 세무공무원의 부주의로 인하여 복잡한 세법을 일일이 적용하지 않았다고 볼 수 있다. 두 번째는 세법이 복잡하다는 사실을 이용하여 과세할 수 있음에도 불구하고 납세자와 담합하여 과세하지 않는 경우이다.

과세표준 누락과 관련하여 금품수수 사실을 매진 밝힐 수는 없으므로 양자 중 어떠한 형태가 더 빈번한가에 대해서는 확인할 수 없다. 다만 관련 사례 중 누락액수가 큰 것들은 납세자와의 담합 가능성이 더 높을 것이다. 과세표준 누락과 부족징수와 관련된 사례들로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 임의도급계약서: 세무공무원이 실제 공사도급금액이 6억 천만원인 다세대주택의 건축주로부터 취득세 부과를 잘 처리해 달라는 청탁을 받고 공사도급금액이 기재되지 아니한 계약서를 제출받아 신축건물의 도급금액을 1억원으로 임의기재한 다음, 그 공사도급금액을 과세표준으로 하여 취득·등록세 등을 과소부과(금품수수).
- 허위기재 1: 세무공무원이 건설업체가 취득한 기증기에 대한 취득세를 부과하면서 납세의무자가 납부할 취득세가 590만원인데도 5만 9천원이 적힌 취득세 납부서를 은행에 납부한 후 영수증을 590만원으로 변조하려다 훼손되자 다시 1만 2천원이 적힌 가공 납부서를 만들어 은행에 납부한 후 영수증을 590만원으로 변조하여 자동차 중개인에게 건네주고, 130만원을 사례비로 받아 그 중 30만원을 중개인에게 나눠준 후 취득세 자진납부대장에 전액 납부된 것으로 허위기재(과거형 비리).
- 허위기재 2: 세무공무원이 취득세 자진신고납부업무를 처리하면서 취득세 자진신고분에 대하여는 납세의무자로부터 실제취득가액으로 신고를 받아 이에 해당하는 세액을 현금으로 직접 받고 개인영수증을 발부한 뒤, 취득세 징수결의시에는 부동산 과세시가표준액을 과세표준으로 하여 세액을 산출하여 동 세액만큼만 은행에 납부하고 차액을 가로챈(과표이원화 + 과거형비리).

- 도시계획세 코드: 과세기준일 이전에 추가고시된 지역의 건축물에 대한 재산세 부과시 도시계획세 코드를 미입력하여 과세누락(미래형 비리).
- 대형건축물 취득세: 신축건축물 취득자가 신축에 따라 지급한 설계비, 감리비 등 제경비를 누락한 채 건축물 도급계약서상 도급계약금액만을 과세표준으로 하여 취득세 등을 과소신고한 데 대하여 제경비의 지출내역을 확인하지 아니하고 이를 그대로 인정해 부족징수.
- 취득가액 과소신고: 법인이 취득한 건축물·토지는 법인 장부로 입증되는 실제 비용을 과세표준으로 하여 취득세 및 등록세를 징수결정하여야 함에도 실제 취득가액을 이보다 적은 액수로 과소신고 납부한 것을 적정한 것으로 인정과세.
- 과세표준적용 잘못: 개발부담금 산출을 위한 자료로 군(토지관리계)에 신고한 토지개발비용을 과세표준으로 사용하여야 함에도 불구하고 과세시가표준액 또는 법인 장부가액을 과세표준으로 하여 부족부과.
- 골프장: 골프장 개업비는 취득세 과세표준이 되므로 현장노임 등 7개 계정과목으로 지출된 개업비 상당액을 취득세 과세표준에 포함하여야 하나 세무조사 당시 위 개업비 상당액을 취득세 과세표준에 포함하지 않고 부족징수.
- 항공기 취득세: 법인의 항공기 취득세는 취득에 따라 발생한 일체의 비용을 과세표준으로 하고 취득한 날부터 30일 이내에 자신신고하도록 되어 있음. 그러나 법인이 항공기 3대를 취득하고도 12개월 내지 24개월이 경과하도록 취득세 신고를 하지 아니하였음에도 이에 대한 취득세를 징수하지 아니하였고, 더욱이 항공기의 실제취득가액보다도 적게 신고하여 취득세 등 상당액을 부족징수 또는 과세하지 아니함.
- 항공기 등록세: 항공기 등록세 과세표준은 취득가액을 과세표준으로 하여 등록세를 납부하게 되어 있으나 항공기의 경우 항공기가 국내에 도입되기 전 일부 취득비용이 발생되지 아니한 시점에서 등록을 하게 된 결과 사후에 실지취득가액에 의하여 납부하는 취득세 과세표준과는 차액이 발생하게 되므로 취득세 과세표준을 검토하여 등록세 등이 부족징수된 경우에는 추가징수 하여야 함에도 취득세 과세표준보다 과소신고하여 등록세 등 상당액을 부족징수.
- 임의 건축도급계약서: 법인이 작성한 원장, 보조장, 결산서 등에 의하여 사실상

의 취득가격이 입증될 때에는 이를 과세표준으로 하여 취득세, 등록세를 징수결정하여야 함에도 납세의무자가 사실과 다르게 임의로 작성한 건축도급계약서 등을 근거로 작성한 취득세 등 자진신고납부세액을 그대로 인정하여 부족징수.

- 허위 신고가액 인정: 결산서 등 법인장부에 나타난 아파트 및 상가 등 건축에 소요된 공사금액을 취득가격으로 하여 징수결정하여야 함에도, 법인이 실제취득가격과 다르게 신고한 가액을 그대로 인정하여 부족징수.
- 등록세 과소납부: 취득세 및 등록세 수납부 등 내부자료를 상호대사하여 납세의무자가 소유권보존 등기시 납부한 등록세 과표가 취득세 자납과표보다 낮을 때에는 취득세과표가 정당한 것으로 인정하여 등록세를 추가 징수결정하여야 함에도 불구하고 취득세 자납과표보다 낮은 과표로 등록세를 계산하여 납부한 과세물건에 대해 부족징수.
- 가스충전시설: 건축물 지하에 설치된 가스충전시설은 건축물의 일부로서 취득세·등록세 과세대상이나, 이를 과표에서 제외하여 과세누락.
- 중개수수료: 법인이 당해 물건을 취득하기 위하여 거래상대방 또는 제3자에게 지급하였거나 지급하여야 할 일체의 비용을 취득가액으로 보아 취득세를 자진신고 납부하여야 하므로 부동산 중개수수료도 취득과표에 산입하여야 하나, 이를 제외하고 신고납부한 것을 그대로 수납처리하여 누락.
- 주민세: 법인세 및 주민세 신고납부시 중간 예납한 법인세액 및 특별부가세를 포함한 법인세 총부담세액을 과세표준으로 신고납부하여야 하나 차감 납부할 세액에 대하여만 과소 신고납부.
- 엘리베이터: 건축물에 대한 특수부대설비 설치 여부 조사를 소홀히 하여 대형 건축물에 설치된 엘리베이터에 대한 재산세 과세누락.
- 종합토지세: 공공법인이 과세기준일 현재 그 목적사업에 직접사용하지 아니하는 토지에 대하여는 종합토지세를 과세하여야 하나 과세누락.
- 종업원 급식비: 소득세법 제12조 제4호에 규정된 비과세 대상소득을 제외한 금액을 종업원할 사업소세의 과세표준으로 하여야 함에 따라 급식비와 연·월차수당은 종업원할 사업소세 과표에 산입하여 사업소세를 과세하여야 하나 이를 과표에서 누락.

- 복지후생비: 종업원할 사업소세 신고납부시 사업주가 종업원에게 지급하는 급여 총액을 과세표준으로 하여 신고납부하여야 함에도 불구하고 복지후생비 계정으로 분류한 금액에 대하여는 과세표준에서 제외하여 사업소세 과소신고납부.

2. 과표이원화에 의한 비리

현재 지방세정과 관련하여 가장 시급히 시정해야 하고, 또한 비교적 간단하게 해결할 수 있는 문제점이 취득·등록세 과표의 이원화라고 볼 수 있다. 지방세법에 의하면 개인과 개인간 거래에서 취득·등록세의 과세표준은 행자부의 과세시가표준액(실제 가액의 약 50% 정도임)과 검인계약서상의 신고가액 중 높은 것으로 한다고 되어 있다. 즉, 검인계약서상의 취득가액을 낮게 신고하면 사실상 과세시가표준액이 취득·등록세의 과세표준이 된다.

현재 어떤 사람들은 취득가액과 가깝게 성실신고하고 어떤 사람들은 과세시가표준액보다는 높지만 이에 거의 가깝게 신고하여 세부담이 개인에 따라서 상당한 차이를 보이고 있다. 특히 새로 지은 아파트를 산 경우에는 법인의 도급계약서상 아파트 취득가액이 과표로 되어 세부담이 상당히 높은 반면, 기존 아파트를 사는 경우에는 검인계약서를 임의로 작성하여 신고하기 때문에 세부담의 형평성 문제가 심각한 수준에 있다. 또한 개인이 법인에 의뢰하여 건물을 짓고 등록·취득세를 납부할 경우 도급계약서 및 기타 법인의 장부를 보면 실제취득가액을 확인할 수 있음에도 불구하고, 계약업체가 법인이 아닌 것처럼 하거나 도급계약서가 실제가액과 다르게 하는 경우가 빈번하게 발생하고 있다.

과세표준의 이원화와 관련된 지방세 비리의 사례는 법인이 계약의 일방 또는 쌍방인 경우가 주로 적발되고, 개인과 개인간의 거래와 관련된 비리는 그다지 많지 않은데, 이는 개인간 거래시 사실상 과세시가표준액이 법적으로 정당한 과표표준이 되기 때문에 비록 과세시가표준액과 실거래가액간에 격차가 있고, 그 격차로 인하여 세무공무원과 납세자간에 모종의 비리가 발생한다고 할지라도 이를 밝히는 것이 매우 어렵기 때문이다. 따라서 개인간 거래시 발생하는 비리가 비록 감사에서 확인되는 경우

가 적다고 하더라도 문제점은 법인이 거래에 포함되는 경우보다 오히려 많다고 볼 수 있다. 법인의 경우에는 실거래가격이 대부분 포착되기 때문에 큰 문제가 없다고 볼 수 있는데, 다만 실거래가격이 파악될 수 있음에도 불구하고 이를 감추는 과정에서 비리가 발생하고 있다. 예를 들어 개인이 법인에게 의뢰하여 건축하는 경우에 과세표준은 도급계약서상의 실제취득가액임에도 불구하고 법인이 아닌 건축자에게 건축을 의뢰한 것처럼 하거나, 단순히 도급계약서를 허위기재하여 과소신고하는 사례가 많이 적발된다. 이와 관련된 사례들을 보면 다음과 같은 것들이 있다.

- 도급계약서와 지방자치단체: 지방세 부과 징수에 관한 조례의 제정 및 그 시행에 대한 지도감독을 함에 있어 신축건물의 취득세 등 과세표준은 지방세법(제111조 ①, ⑤, ⑥ 및 시행령 제82조의 ② 등)에 취득 당시의 사실상 취득가액으로 규정되어 있고, 도시계획구역내 연면적 495㎡를 초과하는 신축건물(주거용은 661㎡ 이상)의 경우는 건설업법(제4조 등)의 규정에 따라 건설업 면허소지자만이 시공하게 되어 있음. 이에 도급계약서 작성이 수반되므로, 취득세 등 자진신고납부시 공사도급계약서 사본 등을 제출하게 하거나 이를 확인하도록 하는 절차를 위 조례에 규정하면 사실상의 취득가액대로 과세할 수 있어 합리적일 것임. 그러나 광역시 등 각 시·도의 시세 조례(제20조 ① 및 ③)에는 과세물건 취득신고시 당해 공사시행자의 주소·성명 등 인적사항만 기재하도록 되어 있고 사실상 취득가액을 확인할 수 있는 공사도급계약서 제출 등에 관한 규정을 마련하지 아니함으로써 건물을 신축 취득한 납세의무자가 지방세 과소납부를 목적으로 도급계약금액에 훨씬 못 미치는 건물과세시가 표준액(시가의 30%정도)을 취득가액으로 신고하거나 고의로 자진신고납부기한을 넘겨 세무관서의 과세시가 표준액에 의한 직권부과고지를 유도함.
- 도급계약서 1: 법인이 취득한 과세물건의 취득세 및 등록세 등 과세표준액은 지방세법(제111조 ⑥, 제130조 ③ 및 시행령 제82조의 2 제1항 제2호)의 규정에 따라 법인장부 등에 의하여 입증된 취득가격으로 하도록 되어 있으므로 위 업체의 공사원가 명세서상의 공사금액을 취득가격으로 보고 취득세·등록세 등을 징수결정하여야 함에도, 위 업체가 자진신고 납부시 실제취득가격과 다르게 신고

한 가액을 과세표준액으로 인정.

- 도급계약서 2: 신축건물의 도급계약서상 공사금액은 21억원이나 자진신고하지 아니한 위 사람에 대한 직권부과시 건물과세시가표준액 9,400만원을 적용부과함으로써 1억 6천만원의 과표누락.

3. 중과세제도로 인한 비리

지방세 관련 중과세제도는 ① 대도시내 공장 또는 법인사무소 설치에 대한 취득·등록세 중과 ② 비업무용토지 취득에 대한 취득·등록세 중과 ③ 별장·골프장·고급주택·고급선박에 대한 취득세 중과, 그리고 ④ 별장용 토지에 대한 종합토지세 중과 등이 있다.

대도시 중과세제도는 종전에는 취득·등록세를 5배 중과하다가 올해부터 3배로 낮추었고, 외국인 투자에 대해서는 한시적으로 면제해주고 있다. 이 법의 취지는 대도시 인구 억제를 위한 것이나 이 법으로 인하여 대도시 인구가 억제되었다는 연구결과는 찾아보기 힘들다. 특히 외국인 투자는 허용하고 국내 투자는 허용하지 않는 현 제도는 자본의 효율적 이용 측면에서도 바람직하다고 볼 수 없다. 또한 1999년 1월부터는 이 제도의 기능을 최대한 약화시키기 위하여 신축건물에 한해서만 중과세율이 적용되고 있다. 대도시 중과세의 법적 의의가 이처럼 모호한 반면, 이 법으로 인한 세무비리는 끊이지 않고 있다. 예를 들어 법인은 대도시내 건물을 취득하고 취득시점에 본점을 차리지 않는다. 그러다가 일정 시간이 경과하면 건물의 몇 개 층을 수리한 뒤 살며시 본점을 차리게 되는데 이는 중과대상이 된다. 이러한 사실을 세무공무원이 적발하지 못하면 업무소홀이 되는 것이고 눈감아 주면 비리가 되는 것인데, 중과를 피하기 위하여 이러한 일이 자주 일어나고 있는 실정이다.

법인의 비업무용 토지는 문제가 더욱 심각하다. 중과세율은 종전 표준세율의 7.5배이었으나 올해 부동산 경기의 활성화를 위하여 5배로 인하하였다. 이 법은 토지투기를 막기 위함이 목적이나 업무용·비업무용 판정에 대한 시비가 끊이지 않는다. 특히 일단 비업무용 판정을 받을 경우 5배나 많은 세금을 내야 하기 때문에 어떻게 해서든

지 비업무용 판정을 받지 않으려는 노력을 기울이는 것은 당연한 일이다. 예를 들어 법인이 관광단지 건설목적으로 토지를 취득한 후 일정기간이 경과할 때까지 공사착공을 하지 않으면 비업무용으로 판정되는데 사실상 투기목적으로 땅을 구입할 수도 있지만, 법인의 자금 사정상 공사착공이 연기될 수도 있다. 감사원 자료에 의하면 이와 같은 경우에 세무조사를 하여야 함에도 불구하고 실시하지 않아 중과징수하지 못했는데, 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 경제이론적으로나 법률적으로 판단이 매우 까다로운 비업무용과 업무용의 구별에 세정자원을 낭비하는 것보다는 양도소득을 철저히 파악하는 것이 보다 합리적인 세정이다.

사치성 재산(골프장, 고급오락장, 고급주택, 고급선박 등)에 대하여 7.5배의 취득세를 중과하였다가 올해부터 이를 5배로 낮추었다. 또한 종전에는 고급자동차에 대하여 중과하였으나 한미통상마찰의 원인이 되어 고급자동차는 제외되었다. 사치성 재산에 대한 중과제도는 그 취지가 충분히 이해되지만 이 제도의 실효성 역시 문제가 있다. 일례로 고급주택의 경우 지방세법은 고급주택의 정의를 '대통령령으로 정하는 고급주택'으로 하였으나 조세법률주의와 포괄위임입법금지원칙에 위배된다고 하여 1999년 1월 28일 헌법재판소로부터 위헌판결을 받았다. 반면 골프장 중과에 대해서도 헌법재판소의 심의가 있었으나 이에 대해서는 이유가 있다는 판정을 받았다. 중과세제도와 관련된 사례를 보면 그 내용의 복잡성과 모호성으로 인해 납세자와 세무공무원과의 담합과 마찰 가능성이 상존하고 있음을 알 수 있다. 중과세와 관련된 사례를 살펴보면 다음과 같다.

- 용도변경 및 대수선: 법인은 이미 취득한 건물을 대수선하여 건물의 일부를 본점사무실로 사용함. 구청은 대수선에 따라 증가한 취득가액에 대한 취득세 등 자진신고납부를 받아 이를 징수 결정함에 있어, 대수선에 따라 증가된 취득가액에 대한 취득세 등을 징수하는 외에 지방세법(제112조의 ②)과 수도권정비계획법(제6조 ② 등)의 규정에 따라 중과세율을 적용하여 산출한 취득세, 농특세에서 일반과세율을 적용하여 이미 납부한 취득세 및 농특세를 차감한 세액을 추가징수 결정하여야 함에도, 본점조직이 사용하는 사무실 연면적 1,561.75㎡에 대하여 취득세 중과세율을 적용하여 추가징수 결정하지 않고 대수선에 따라 증가된 취

득가액에 대하여 취득세 일반과세율을 적용하여 산출한 취득세 등만을 신고납부 받아 그대로 징수결정.

- 비업무용 토지 1: 법인이 관광단지 편입부지를 개인토지 소유자들로 취득한 후 공사착공을 지연하고 있어 법인이 취득한 토지는 지방세법시행령(제84조의 4 제 1항)의 규정에 따라 토지취득일부터 1년 이내의 기간에 정당한 사유없이 당해 법인의 고유업무에 직접 사용하지 아니한 비업무용 토지에 해당됨에도 세무조사 대상으로 선정하였다가 미실시.
- 비업무용 토지 2: 임야에 대한 취득세를 부과함에 있어, 위 토지는 위 법인이 공동주택건설 목적으로 취득한 토지 중 주택건설 사업계획 승인시 제외된 잔여 토지로서, 주택 또는 소규모 공동주택건축 등이 가능한데도 토지를 취득한 날로부터 4년 이내에 건축물을 착공하지 아니하여 구지방세법의 규정에 의한 법인의 비업무용 토지에 해당되므로 중과하여야 함에도 불구하고 일반세율을 적용하여 산출한 취득세를 자진납부받음.
- 비업무용 토지 3: 대지 및 건물에 대한 취득세를 징수함에 있어 법인 등기부상 부동산 임대업을 목적사업으로 하지 아니하는 법인이 토지 및 건물을 취득하여 소정의 유예기간(1년) 내에 타인에게 임대한 경우, 건물의 임대부분에 상응하는 토지부분은 법인의 비업무용 토지로 보아 중과하여야 함에도 불구하고 중과하지 아니함.
- 사치성 재산: 71명이 취득한 건물 등에 대한 취득세 등을 징수결정함에 있어, 당초 취득한 일반건축물(일반음식점 등)을 사치성 재산인 유흥주점 등으로 용도변경하였거나 기존 유흥주점의 영업면적을 확장한 것으로서, 납세의무자가 취득한 날로부터 30일 이내에 당초 취득가액에 취득세 중과세율을 적용·산출한 세액에서 건축물 취득시 자진신고납부한 세액을 공제한 세액을 신고납부하지 아니하였을 때에는 미신고 또는 부족신고납부세액의 100분의 20을 가산한 금액을 세액으로 하여 보통징수방법으로 징수결정하여야 함에도 불구하고 그렇게 하지 아니함.
- 대도시 중과: 과밀억제권역 안에서 본점사업용 부동산을 취득할 경우 중과하여야 하나 사실상 본점사업용으로 사용하고 있는 건물의 일부(2,435.6㎡)가 법인등

기상 지점으로 등록되어 있다는 이유로 토지 및 건물 전체의 장부가액에 일반세율을 적용하여 부족징수.

- 공동시설세 1: 공동시설세 부과징수에 있어서 중과대상인 화재위험 건축물 중 저유장, 주유소, 공장 등은 주유시설뿐만 아니라 그 부속시설에 대하여도 중과하여야 하나, 일반세율로 부과하여 중과세를 누락.
- 공동시설세 2: 소방법시행령에서 규정한 판매시설 중 백화점은 화재위험 건축물에 해당되어 공동시설세를 중과하여야 함에도 불구하고 이를 누락.
- 공동시설세 3: 화재위험 건축물은 창고 등 부속시설도 일반세율의 100분의 200으로 중과세하여야 하나, 이를 적용치하지 않고 일반세율로 과세.
- 공동시설세 4: 유흥주점 중 33m'를 초과하는 영업용 건축물은 공동시설세의 중과대상임에도 불구하고, 이를 적용하지 않고 공동시설세를 일반과세.

4. 비과세 · 감면관련 비리

비과세 · 감면과 관련된 비리는 지방세 중과제도의 경우와 마찬가지로 관련 법규의 복잡성 및 모호성으로 인하여 납세자와 세무공무원간의 이견이 잦고 이러한 이견을 수렴하는 과정에서 비리가 발생하는 경우가 많이 발견된다. 비과세 · 감면과 관련된 비리 사례들은 다음과 같은 것들이 있다.

- 대체취득: 사업인정고시일 현재 고시지구 내에 매수 · 수용 또는 철거되는 부동산을 소유한 자가 토지수용 등으로 대체취득한 경우 원칙적으로 취득세가 비과세되지만, 부동산소재지로 1년 이상 주민등록을 옮긴 경우에도 사실상 거주하고 있지 아니하는 부재 부동산 소유자에 대해서는 취득세를 부과하도록 되어 있음에도 불구하고 국외에 거주하고 있는 신청인에 대해 취득세 등을 비과세.
- 종합토지세 1: 임야 및 대지를 소유한 2개 법인에 대해 종합토지세 등을 부과함에 있어, 용도구분에 의한 비과세대상토지에 해당되지 않으므로 종합토지세를 징수결정하여야 함에도 위 토지를 군사시설보호구역 내의 토지로서 훈련장 등으

로 사용되고 있다는 이유로 비과세.

- 종합토지세 2: 지상정착물이 없는 나대지 상태의 토지는 종합합산과세대상으로, 일반영업용건축물의 부속토지는 별도합산과세대상으로 안분계산하여 종합토지세를 부과하여야 함에도 별도과세대상이 아닌 분리과세대상으로 분류하여 종합토지세 등을 징수결정.
- 부당감면 1: 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 의해 지정된 공업단지와 「공업배치 및 공장설립에 관한 법률」에 의한 유치지역 안에서 공장을 신축할 때에는 공장을 신축하기 위하여 최초 취득한 토지와 토지취득일부터 5년내 취득하는 사업용 토지 및 건축물에 한하여 취득·등록세 및 재산세를 감면하도록 되어 있음. 그러나 공장 신축에 따른 취득세를 징수결정함에 있어 최초 토지취득일로부터 기산하지 아니하고 추가로 취득한 토지취득일로부터 기산하여 5년이 초과하지 아니한 것으로 보고 추가취득 토지에 신축된 건축물에 대한 취득세 등을 부당감면.
- 부당감면 2: 아파트 취득신고를 하면서 아파트 공급계약서에 주식회사를 매도인에서 누락, 개인사업자만을 기재하여 개인 상호간 거래한 것 같이 허위신고한 것을 그대로 인정하여 분양취득가격을 과세표준으로 한 세액에서 30%를 감면한 금액으로 취득세 등을 부과하였고, 분양취득가격을 과세표준으로 하여 이미 납부한 취득세 등의 세액 중 30% 상당을 환불.
- 부당감면 3: 사원아파트에 대한 취득세 등을 감면함에 있어 「근로자의 주거안정과 목돈마련지원에 관한 법률」(제11조 제2호)에 의한 감면대상에 해당되지 않으므로 지방세법에 따라 일반세율을 적용하여야 함에도 위 법률(제11조 제2호)을 적용하여 취득세 및 등록세액을 경감.
- 승인취소된 창업중소기업: 창업중소기업에 대한 취득세·등록세 감면시 조세감면규제법에 의한 창업중소기업의 등기일을 기준으로 하지 않고 중소기업 창업사업 계획승인일을 기준으로 하여 취득세·등록세를 감면.
- 외국인 투자: 외국인투자기업이 신고 및 인가받은 사업을 영위하기 위하여 인가일로부터 5년 이내에 취득보유하는 재산에 대하여는 산출세액에 외국인 투자비용을 곱한 금액에 한하여 취득세를 감면토록 하고 있음에도 불구하고, 등록후 5

년을 초과하여 취득한 공장용지를 부당감면하였을 뿐만 아니라, 등록이 말소된 경우 말소등록일 이전 5년 이내에 감면된 세액을 추징하여야 함에도 이를 소홀히 함.

- 대체취득: 부동산 대체취득시 사실상 취득가액이 입증되지 않는 경우 시가표준액을 기준으로 하여 보상금의 초과액에 대해서는 과세하여야 하나, 보상가액과 신고가액의 차액을 초과액으로 잘못 산정하여 취득세를 비과세 처리.
- 유치원건물: 유치원을 경영하는 비영리사업자가 그 사업에 사용하기 위하여 취득,登記하는 부동산에 대하여만 취득세, 등록세를 비과세하도록 하고 있으나 주택으로 사용하고 있는 부분까지 비과세 처리.
- 비영리법인: 비영리법인이 고유업무에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여만 취득세를 비과세하고, 수익사업용 부동산에 대하여는 과세하여야 함에도 이를 비과세 처리.
- 주차전용 건축물: 주차전용 건축물 중 일부를 주차시설 이외의 용도에 사용하는 경우 그 부분에 대하여는 취득세·등록세 면제대상이 아님에도 불구하고 전체 면적에 대하여 부당하게 면제.
- 창업중소기업: 창업중소기업이 당해 사업을 영위하기 위하여 창업일로부터 2년 이내에 취득한 사업용 재산에 대하여만 취득세·등록세를 면제하여야 함에도 창업일로부터 2년을 초과하여 취득한 재산까지 면제.
- 교회용 부동산: 종교단체의 사택에 대한 종합토지세 등을 과세함에 있어, 교회의 사택이라 하여 일반인이 거주하는 다가구주택 전체를 교회의 목적사업에 직접 사용하는 것으로 판단하여 종합토지세를 비과세.
- 학교법인: 학교법인이 학교설립 재산 확보 등의 미비로 학교설립 추진이 불가능하여 사용하지 아니하거나 수익용 재산으로서 교육용도에 직접 사용하지 아니하는 토지에 대하여 종합토지세를 비과세.
- 도시계획세: 재산세 감면법인과 새마을금고는 재산세 감면대상이나, 도시계획세는 감면되지 아니함에도, 재산세가 감면되는 공공법인에 대하여 도시계획세까지 감면.

5. 세정전문지식의 부족

과세표준의 누락 또는 과소산정은 납세자와 세무공무원간의 담합에 의하여 발생할 수도 있지만, 일선 세무공무원의 전문지식 부족으로 인하여 발생하는 경우도 흔히 있다. 특히 조그만 지방자치단체는 지방세 세수가 소액이기 때문에 과표산정이 까다로운 경우 이를 정확히 산정하기 위하여 관련 법규를 숙지하고자 하는 세무공무원이 없는 것도 과세표준 누락의 원인이 되고 있다.

사실 과세표준의 누락이 전문지식의 부족으로 인한 것인지, 아니면 고의로 인한 것인지를 구별하기는 매우 힘들다. 아래에 열거된 사례들은 전문지식의 부족으로 인해 과표산정이 정확하게 이루어지지 않은 것으로 구분하였으나 고의로 과표가 누락되었을 가능성을 배제할 수 없다. 제도의 복잡성으로 인하여 과표산정이 부정확하게 이루어진 것으로 추측되는 사례들은 다음과 같은 것들이 있다.

- 면허세: 건축허가에 따른 면허세 부과시 총수, 연면적을 정확히 종별로 구분하여 과세하여야 함에도 연면적 구분만으로 부과하여 면허세 부족징수.
- 주민세: 과세기관에서는 주민세 과세대장을 비치하고 이에 필요한 과세사항 등을 등재하여야 하나, 주민세 과세사항 등을 기재하지 않음으로써 주민세 과징업무 소홀.
- 재산세: 과세누락되었던 건축물이 추후 확인되었을 경우, 누락된 세액을 소급하여 추징하여야 함에도 당해연도 재산세만 과세하여 추징에 소홀.
- 자동차세: 자동차를 신규등록하거나 말소등록한 경우에는 그 취득한 날 또는 사용을 폐지한 날이 속하는 기분의 자동차 세액을 일할계산하여 각각 징수하여야 함에도, 자동차세의 부과를 누락.
- 종합토지세 1: 상업용건물의 부속토지는 별도합산 과세대상이나 과세기준일 현재 건물이 멸실되었으므로 종합합산 과세하여야 함에도 종전과 같이 별도합산 과세.
- 종합토지세 2: 공장입지 기준면적을 초과한 법인의 비업무용토지에 대하여 취득

세를 증가하였으나, 종합토지세를 종합합산 과세하지 않고 분리과세.

- 종합토지세 3: 종합토지세는 전국의 토지를 소유자별로 합산하여 누진세율을 적용하여야 하므로 주민등록번호 또는 법인등록번호는 합산과세의 필수요소임에도 결번토지에 대한 추적조사를 소홀.
- 종합토지세 4: 주택건설사업자 소유토지 중 분리과세한 토지에 대하여 주택건설사업계획 미승인 및 3년 경과 토지는 종합합산하여 과세하여야 하나 이를 분리과세.
- 종합토지세 5: 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의하여 지정된 산업단지 및 도시계획법에 의하여 지정된 공업지역 안에 위치한 공장용 건축물의 부속토지로서 공장입지 기준면적 범위 안의 토지에 대해서만 종합토지세를 분리과세하여야 하나, 기준면적초과토지까지 분리과세.

6. 기타 지방세관련 제도·규정 불합리

지방세의 비리와 직접적인 상관은 없지만 제도 및 운영의 불합리성으로 인하여 세무민원이 제기되는 경우도 많이 찾아볼 수 있는데 대표적인 사례로 다음과 같은 것들이 있었다.

- 등록세: 등록세를 영업시간(16:30까지) 이후에 은행에 신고납부하고 등기할 경우 등기소에서는 그 등기가 등기신청 당일자로 접수처리되어 ‘등기부 기재’가 된다(부동산등기법에는 “등록세 영수필 통지서 등이 첨부되지 아니한 흠결이 있는 등기신청에 대해서도 그 흠결이 당일 보정될 경우 그 신청을 각하하지 않고 접수처리”하도록 규정되어 있다). 반면 구청에서는 영수필통지서에 금융기관 수납인이 당일이 아닌 익일자로 찍혀 있어 ‘등기신청서 접수’가 안된 것으로 간주한다(금융기관 관행상 영업시간 이후의 수납에 대하여는 당일자가 아닌 익일자 수납인을 찍는 것이 관례로 되어 있다). 이로 인하여 구청은 “등록세 신고 납부일 부터 1일이 지났다”는 이유로 가산세를 부과한 사실이 있었다.
- 자동차세: 지방세법 기본통칙(제196의 3-1)에는 “도난으로 인하여 자동차를 말

소등록한 경우 도난신고일 이후의 자동차세를 부과하지 않는다”로 규정되어 있다. 따라서 도난으로 인한 말소등록된 자동차세는 말소등록일이 속하는 半期初日부터 말소등록일까지의 세액을 전산으로 계산하여 반기마다 정기부과되고 있다. 그러나 경찰관서가 발부하는 ‘도난차량사실확인원’이 늦게 발부되어 말소등록 역시 지연된다. 구청은 도난신고일보다 늦은 말소등록일까지의 자동차세를 일단 부과하였다가 이의신청자에게만 도난신고일부터 말소등록일까지의 자동차세를 감액처리하고 있다.

- 제대군인: 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」은 “순국선열, 국가유공자 및 유족, 군인으로 10년 이상 복무하고 중사 이상으로 전역한 자(이하 ‘제대군인’이라 함)로 주택자금 대부금 대상을 구분하고 있는데, 「지방세법」(제270조 감면조항)은 「국가유공자 등에 관한 법률」에 의한 대부금으로 취득하는 부동산에 대하여 취득세와 등록세를 일부(대부금 초과부분 제외) 면제하고 있다. 그러나 「시·도세 감면조례」(제2항)에서는 감면대상자를 규정하지 아니한 채 「국가유공자 등에 관한 법률」에 의한 대부금으로 취득하는 전용면적 85㎡ 이하인 주거용 부동산에 대하여 취득세와 등록세를 완전(대부금 초과부분 포함)면제”하는 것으로 규정하고 있다. 국가보훈처에서는 국가유공자 등에 대한 ‘지방세 감면증명서’를 발급함에 있어, 제대군인이 「지방세법 제270조」 감면대상에만 해당하는 것으로 보아 일부면제 증명서를 발급하고 있다. 그러나 보훈처의 ‘지방세 일부면제 증명서’를 제출받은 10개 지자체에서는 제대군인도 「시·도세 감면조례 제2항」의 적용대상이 되는 것으로 보고 지방세를 완전면제하고 있고, 어떤 지자체에서는 제대군인은 적용대상에서 제외되는 것으로 보아 지방세를 일부 면제하고 있다.

V. 세무부조리 방지를 위한 정책과제

1. 과세표준의 정확한 산정

지방세정이 선진화되고 자료의 입력 및 관리가 전산화되면 수납기관의 영수필통지서와 등기관서의 영수필통지서를 전산대사할 수 있기 때문에 1995년 감사 당시 적발되었던 것처럼 세무공무원이 취득·등록세를 중간에서 가로채는 횡령 및 유용은 거의 사라질 것으로 보인다. 반면, 고의 또는 부주의로 인한 과표의 누락 가능성은 전산화가 완료되더라도 여전히 남아 있는 문제점이다. 또한 한 번 입력된 코드는 비록 잘못 된 것이라 할지라도 자동적으로 처리되어 적발되지 않을 수 있으니, 과세표준의 과소산정을 체계적으로 막기 위해서는 지방세 과표의 일정 부분을 무작위 추출하여 과표의 정확성 여부를 검토하는 것이 필요하다.

현재 일선 세무담당직원들과의 면담을 통하여 확인한 바로는 무작위 추출의 필요성에 대한 인식은 그다지 크지 않다. 서울시가 운영하는 전산정보원은 1995년 이후 자동차등록세의 전산대사가 수시로 가능한 시스템을 구축하였지만, 취득·등록세 및 보유과세의 과표를 무작위 추출하여 과표산정의 정확성 여부를 확인하는 전산작업에 대하여서는 검토한 적이 없을 뿐만 아니라 그 필요성도 못느끼는 것으로 확인되었다. 서울시의 세무와 전산을 담당하는 직원 역시 이에 대한 필요성을 느끼지 않는 것은 마찬가지이다.

지방세 과표를 무작위 추출하여 과표산정의 정확성을 가리는 것이 비현실적으로 보이는 이유에는 여러 가지가 있다. 우선 첫째로, 무작위 추출에 의한 납세자료의 감사는 국세의 경우에도 제대로 이루어지지 않고 있다. 따라서 세정 자체가 국세에 크게 뒤떨어지는 지방세를 대상으로 무작위 추출과 같은 선진기법이 사용되기를 당장 기대하기는 무리일 것으로 판단된다. 두 번째로는 지방세무와 관련하여 가장 빈번하게 일어나는 비리는 과표산정 기준의 불명확성에 있는 것이지, 명확한 경우에도 불구하고 과표를 고의로 누락하는 경우는 드물다고 가정할 수도 있다. 즉, 취득·등록세의

경우에는 신고납세를 원칙으로 하는데다 과표가 이원화되어 있어 과세표준이 불규칙적으로 산정되는 경우가 너무 많은 데에 반하여, 보유세는 소위 대장과세이기 때문에 과표산정의 임의성이 적고, 따라서 문제가 많이 있다고 판단되는 대상을 적시하여 감사하는 것이 보다 효율적일 수 있다. 세 번째는 비록 취득·등록세, 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 소방공동시설세 등의 과표가 부정확하게 산정된다 할지라도 그 액수가 소액인 경우가 대부분이어서 굳이 비용이 많이 드는 무작위추출 방법을 매년 사용하여 과표산정의 정확성을 검사하는 것은 비용-편익의 관점에서 바람직하지 않을 수 있다.

여러 가지 이유로 인하여 과세표준의 정확성을 매년 확인하는 것이 비현실적인 것으로 보일 수 있지만, 만약 이와 같은 체계적인 평가시스템이 구축되어 있지 않으면 납세자료의 입력만 잘 하면 세금부담을 크게 덜 수 있는 소지는 항상 존재할 것으로 판단된다. 또한 전국적인 지방세 전산망이 구축되어 토지전산망, 주민등록전산망과 같은 외부전산망과 잘 연계되어 있을 경우에는 무작위로 납세자료의 표본을 추출하는 데에 많은 비용이 들지도 않을 것이다. 오히려 세제, 세정, 감사가 유기적으로 연계되어 유능한 전산전문인력을 적재적소에 배치, 선진화된 세정 및 감사를 하기 힘든 담보상태의 세정환경이 비용보다 더 큰 걸림돌이 될 수 있으므로, 향후 무작위 추출에 의한 감사를 검토하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

무작위 추출에 의한 감사를 실행에 옮길 경우 몇 가지로 이 방법을 세련화시킬 필요가 있다. 우선 15개 지방세 세목 전체를 대상으로 표본 추출을 할 필요는 없고 과소산정 문제가 두드러지는 취득·등록세, 재산세 및 종합토지세 등만을 대상으로 표본을 추출하는 것이 바람직하다. 두 번째, 이러한 세금들의 일년간 과세자료는 매우 방대하므로 모수 전체를 대상으로 표본추출을 하는 것은 비현실적이며 비효율적이다. 따라서 모수를 몇 가지로 구분하여, 세정상 취약 분야를 부분모수로 하여 이로부터 표본을 추출하는 것이 비용을 절약하는 방안이다. 예를 들어 종합토지세나 재산세의 경우에는 과표가 일정 금액 이상인 과세자료에 국한하고, 취득·등록세의 경우에는 중과대상, 비과세·감면 대상을 중심으로 납세자료를 표본추출하는 것이 보다 효율적인 방법이 될 것이다. 보다 구체적으로, 1997년의 경우 종합토지세의 세액이 1억원 이상되는 납세자수(부과건수)는 19만 2,736명(전체 인원의 2%)이었고, 재산세 건물분

세액이 100만원을 초과한 건수는 5만 957명(전체 인원의 0.4%)이었다. 취득세의 경우에는 세액이 500만원을 초과하는 인원이 7만 2,536명(전체 인원의 1.1%), 중과대상 인원이 13만 1,715명(전체 인원의 2%)이었다. 따라서 종합토지세와 재산세 과세대상으로부터 약 2,000명, 일반취득세 과세대상으로부터 약 1,000명, 그리고 중과대상으로부터 약 1,500명 정도를 이러한 부분집합으로부터 추출하여 매년 약 1만건 정도(전체 납세인원의 0.01%)를 무작위 감사 대상으로 한다. 세 번째로, 중앙부처에 있는 지방세 전산망 담당 직원이 2년 전의 과세자료로부터 투명한 방법을 사용하여 표본을 추출하고, 그 결과를 각 광역정부에 통보하면 광역정부가 일년 동안에 걸쳐 과표산정의 정확성 여부를 감사한다. 따라서 과세표준의 과소산정 여부는 3년이 지나야 확인할 수 있을 것이다. 이를 위하여 광역정부가 세정직원의 보강이 필요하다면 이를 적극적으로 허용하는 것 역시 필요할 것으로 보인다.

2. 취득·등록세 과표의 일원화

취득·등록세의 과표이원화는 결국 개인간 세부담을 불공평하게 하고, 납세자와 징수 주체간의 담합을 유도하는 경우가 많으므로 이를 시정하는 것이 지방세정의 합리성을 제고하는 첩경이 될 것이다. 정책당국의 의지만 있다면 이 문제의 개선방안은 사실 매우 단순하다. 취득·등록세의 과세시가표준액 중 토지부분은 <표 5-4>에 나타난 바와 같이 전국적으로 공시지가의 70%를 웃돌고 있기 때문에 실체가액을 굳이 파악하지 않고 과세시가표준액을 그냥 적용하더라도 큰 문제는 없을 것으로 보인다. 건물분의 경우 취득·등록세의 과세시가표준액은 재산세의 과세시가표준액을 그대로 적용하고 있는데 그 구체적인 산식은 다음과 같다. 건축물 시가표준액 = (1㎡당 기준가격 16만원 ± 10%) × 건물구조 × 용도지수 × 위치지수 × 감가상각비 × 가감산특례. 여기에서 1㎡당 기준가격은 건설교통부가 공시하는 신축아파트 표준건축비를 기준으로 하는데 현재 재산세의 과표에 적용되는 가액은 이 액수의 30%를 넘지 않는다. 예를 들어, 서울특별시의 경우 1998년도 1㎡당 기준가격이 15만원으로 신축아파트 표준건축비 59만 9천원의 30% 이하 수준밖에 되지 않는다. 즉, 건물분 과세표준이 신축아

<표 5-4> 토지분 과세표준액 산정시 공지가 적용비율(1998, 1999)

(단위: %)

구분	1998년 적용비율		1999년 적용비율		구분	1998년 적용비율		1999년 적용비율	
	비율	고시일자	비율	고시일자		비율	고시일자	비율	고시일자
서울	50	98.01.20	70	98.12.31	강원	50	98.01.03	70	98.12.31
부산	50	97.12.31	70	98.12.31	충북	50	97.12.31	80	98.12.31
대구	50	97.12.30	70	98.02.01	충남	50	98.01.10	80	98.12.31
인천	80	97.12.31	80	98.12.31	전북	50	97.12.31	70	98.12.31
광주	60	97.12.30	80	98.12.31	전남	50	97.12.30	70	98.12.31
대전	80	98.01.09	80	98.12.31	경북	50	97.01.26	70	98.12.31
울산	50	97.12.31	70	98.12.31	경남	80	98.02.05	80	98.12.31
경기	80	98.01.14	80	98.12.31	제주	60	97.12.31	80	98.12.31

파트 표준건축비의 30%를 밀돌고 있음이 취득·등록세의 전체적인 과세표준을 낮추는 결정적인 역할을 하고 있다. 따라서 건물분에 적용되는 요율을 높여서 과세시가표준액과 실거래가액의 차이를 좁히고, 개인과 개인간 거래에 한해서는 과세표준을 과세시가표준액으로, 법인이 거래의 일방 또는 쌍방인 경우에는 도급계약서에 나타난 실거래가액을 과세표준으로 사용하는 것이 바람직한 대안으로 보인다.

개인의 과표를 과세시가표준액으로 하는 것이 과세표준 일원화 문제를 해결하는 가장 단순한 방법이지만, 몇 가지 문제점은 여전히 남아 있다. 우선 첫째로 법인과 개인간 세부담의 형평성 문제이다. 개인간 거래시 실거래가액보다 낮은 과세시가표준액을 과세표준으로 사용하고, 법인이 거래에 포함되어 있는 경우에는 실거래가액을 그대로 포착할 수 있는 법인장부상 가액을 사용하면 법인의 세부담이 상대적으로 너무 높다는 문제가 발생한다. 특히 아파트의 경우 새로 산 아파트와 기존 아파트간의 세부담 형평성 문제가 지금까지 자주 제기되어 왔던바, 이 문제는 개인간 거래시에만 과세표준을 일원화할 경우 여전히 남아 있게 된다. 그렇다고 해서 법인이 거래의 일방, 또는 쌍방인 경우에도 과세표준을 과세시가표준액으로 일원화하면 과표적용의 일관성 문제는 해결되지만 법인의 세부담이 지나치게 낮아진다는 문제가 또한 발생한다. 법인이 짓는 건물들이 주로 고급자재를 사용하여 건물가액이 상당히 높은 반면,

재산세를 산정할 때에는 평균적인 건축비가 기준으로 사용되기 때문에 법인의 과표를 단순히 과세시가표준액으로 사용할 경우에는 법인의 세부담은 크게 줄어들 것이다. 따라서 가장 바람직한 대안은 법인이 거래에 포함되어 있을 경우의 과세표준은 확인이 가능한 실거래가액으로 하고, 실거래가액의 확인이 불가능한 개인간 거래의 경우에는 과세시가표준액을 사용하되, 과세시가표준액이 실거래가액에 최대한 가깝게 되도록 과세시가표준액을 산정하는 것이다. 이러한 이유 때문에 일선 세정담당 직원들은 공시지가의 70%를 웃도는 토지과표는 현재의 수준이 적절하지만, 신축아파트 표준건축비의 30% 정도인 건물분 과세표준은 상향조정하는 것이 과세표준의 이원화 문제를 해결하는 가장 바람직한 방안이라는 의견을 주로 제시하였다. 즉, 개인간 거래시 과세시가표준액으로 과표를 일원화하되, 과표를 상향조정하여 실거래가액과 최대한 가깝게 하는 것이 법인과외의 세부담 형평성 문제를 고려하면서 과세표준 이원화 문제를 해결하는 방안이라고 볼 수 있다.

그러나 이렇게 할 경우 보다 더 근본적인 문제가 발생한다. 개인간 거래시 과세시가표준액을 상향조정할 경우 중산층들이 지불하는 취득·등록세의 세부담이 증가되는데, 이는 거래세의 부담을 줄이고 보유세의 부담을 높인다는 지방세제의 기본방향과 상치된다. 또한 우리나라 보유세의 구조를 보면 종합토지세보다 재산세의 실효세율이 높는데 이 역시 조세이론상 바람직하지 않다. 좁은 국토를 가진 나라에서는 토지를 효율적으로 이용하는 것이 중요하고, 이를 위해서는 비싼 땅에 자본집약적 건축물을 세우는 것이 바람직하기 때문이다¹⁾. 따라서 개인간 거래시 실거래가액에 근접하는 과세시가표준액을 과세표준으로 사용하되, 세부담 중립성을 위하여 세율 자체는 인하해 줄 필요가 있다. 그러나 이 방안 역시 그렇게 간단한 것은 아니다. 세율을 인하할 경우 법인의 실효세율 역시 낮아지기 때문이다. 따라서 과세표준을 일원화하되 개인의 거래세 세부담을 높이지 않기 위해서는 법인의 세부담을 낮추는 것은 불가피할 것으로 보인다. 그리고 이는 거래세의 부담을 낮추고 보유세의 부담을 높인다는 세제의 기본방향과도 합치되는 것이다. 따라서 과세표준 이원화 문제는 거래세 세부담의 수준 문제와 불가분의 관계가 있음을 인식할 필요가 있다. 결론적으로 과세표준

1) 보다 자세한 논의는 DiPasquale and Wheaton(1996)을 참고하기 바람.

의 일원화문제를 해결하는 가장 바람직한 대안은 다음과 같이 정리된다. ① 개인간 거래시 과세시가표준액으로 과세표준을 일원화하고 과세시가표준액이 실거래가액에 최대한 근접하도록 과표(특히 건물분) 인상 ② 법인이 거래의 일방 또는 쌍방인 경우에는 장부상 확인이 가능한 실거래가액 사용 ③ 개인 납세자의 세부담 중립성을 위하여 취득·등록세 세율의 인하 ④ 세율 인하로 인한 법인의 세부담 감소는 거래세의 인하와 보유세의 인상 차원에서 인정 ⑤ 보유세의 상향조정.

3. 중과세제도의 정비

취득·등록세의 대도시내 중과, 법인의 비업무용 토지의 중과, 그리고 사치성 재산에 대한 중과는 제도의 경제적 효과가 부정적일 뿐만 아니라, 세법의 의미가 모호하고 복잡하여 과표산정시 세무직원과 납세자간의 비리가 끊임없이 발생하고 있다. <표 5-5>에서 확인할 수 있는 바와 같이 이러한 중과세제도는 개발연대인 1970년대 국토의 균형발전을 이유로 도입되었는데, 당시에는 법인의 규모가 적었고 우리나라의 경제력 자체가 그다지 크지 않았으므로 비합리적 제도로 인한 경제적 파급효과 역시 무시할 만한 것으로 간주할 수 있다. 그러나 경제적 규모가 성장함에 따라 비합리적 제도의 실효성 및 타당성에 대한 비판도 커질 수밖에 없어서 <표 5-5>에 나타난 바와 같이 최근에 관련 법의 개정이 지속적으로 이루어지고 있다.

중과세제는 여러 가지 관점에서 보았을 때 그 존재 의의가 희박한 것으로 판단되지 만²⁾, 세정비리 방지 차원에서 중과세제도의 폐지 여부를 논할 수는 없다. 따라서 세정의 입장에서는 중과세 제도의 의의 문제는 별도로 다루고, 중과세제로 인한 세정의 취약성을 최대한 보완하는 조치가 필요할 것으로 보인다. 이를 위해서는 크게 두 가지의 접근방법을 생각할 수 있다.

첫째, 중앙정부와 지방정부는 가능하면 납세자의 편의를 위하여 세제와 세정을 운영하여야 한다. 법인의 비업무용토지의 경우 「법인세법」에서 손비불인정을 위한 판정기준과 「지방세법」상 취득·등록세의 중과를 위한 판정 기준이 일원화되어 있지 않다.

2) 지방세 중과세제에 대한 자세한 논의는 이영희(1996)에 있음.

<표 5-5> 중과세제도의 연혁 및 세액

구 분	취 득 세		등 록 세	
	연 혁	세액	연 혁	세액
대 도시 내	공신설 · 장중 · 신설	8,180	· 72.1.1 국세에서 신설 (일반세율의 5배) · 77.1.1 지방세로 이양 (일반세율의 5배) · 98.12.31 서울인하(5배→3배) 및 외국인기업 2001.12.31 까지 면제	3,326
	과밀억제권내 법인의 본점· 주사무 소사무 용부동 산 취득 및 등기	106,279	<과밀억제권내 법인의 본점·주사무소 사업용 부동산 취득> · 92.1.1 신설 (10%, 5배) · 94.1.1 법인의본점사무소용 부동산으로 한정 · 98.12.31 서울인하 (5배→3배) 및 외국인기업 2001.12.31까지 면제 · 99.1.1 신축건축물에 한해서만 중과로 완화	43,831 -법인 등기: 21,068 -부동 산등 기: 22,762
사 치 성 재 산	· 73.4.1 별장,골프장,고급자동 차, 고급선박에 대한 취득세 3배 중과 · 74.1.14 서울인상 (3배→7.5배) 및 고급주택, 고급오락장 포함 · 95.1.1 고급자동차 제외 · 98.12.31 서울인하 (7.5배→5배) 및 외국인 기업 2001.12.31까지 면제 · 99.1.29 고급주택 위헌판결	53,378	-	-
법 인 의 비 업 무 지 용 토 지	· 74.1.14 긴급조치신설 (15%, 7.5배) · 75.1.1 지방세법 도입 · 82.1.1 유예기간연장 (6월→1년) · 95.1.1 요건완화(1년→3년) · 98.12.31 서울인하 (7.5배→5배)	151,923	-	-

주 : 세액은 1997년도 기준임.

일단 비업무용 토지 판정을 받으면 세부담이 크게 늘어나기 때문에 한 쪽에서는 업무용 토지 판정을 받고 다른 한 쪽에서는 비업무용 토지 판정을 받을 경우의 조세저항은 충분히 상상할 수 있다. 납세자들은 중앙정부와 지방정부를 구분하지 않고 세금을 내고 있고, 비록 구분하더라도 중과판정 기준의 이원화로 지나친 세부담 증가가 발생할 경우 국가 전체적으로 세정의 신뢰도가 떨어진다. 또한 이미 다른 한 쪽에서 업무용 토지 판정을 받았다면 비록 다른 법에서 비업무용 토지가 된다고 하더라도 이를 어떻게 해서든지 무마할 유인이 납세자에게는 있고, 어느 정도는 이러한 행위에 정당성도 있다. 따라서 동일한 토지에 상이한 법규가 적용되는 경우에는 해당 부처가 협의하여 이를 일원화시키는 것이 필요하다. 특히 비업무용 토지에 관련된 규정을 담당하고 있는 재정경제부와 행정자치부는 이와 관련된 규정을 개정하고자 할 때 이를 먼저 추진하는 부처가 상대 부처에 그 내용을 서면으로 알려서 양 부처의 협의 후 합리적인 개정안이 상정되도록 하는 것이 필요하리라 생각된다. 비업무용 토지 판정이 일원화될 경우 지방정부의 세정 부담은 크게 완화될 것으로 기대된다. 설문조사의 결과에 의하면 지방세정 담당자의 거의 대부분이 비업무용 토지 판정이 가장 어렵다고 생각하고, 자신감이 없는 경우도 매우 많이 발견된다. 따라서 비업무용 토지의 판정을 일원화하여 납세협력비용, 세정비용, 세무비리의 소지 등을 줄여야 한다.

중과세제도와 관련된 두 번째 문제점은 이 제도로 인하여 조세저항이 크고, 또한 법규 자체가 복잡하기 때문에 납세자와 징수자간에 끊임없는 마찰과 유착이 있다는 점이다. 그러나 이러한 문제가 발생하는 것이 법 자체가 모호하여 명확한 해석이 불가능해서는 아니다. 따라서 이 분야가 세정상 취약분야라는 것을 인식하여 최대한 유착이 발생하지 않도록 미연에 방지하는 것이 필요할 것으로 보인다. 이를 위해서는 전술한 바와 같이 세정이 취약한 중과세 과세자료로부터 무작위로 표본을 추출하여 과표산정의 정확성 여부를 확인할 필요가 있다.

4. 비과세·감면관련 제도의 정비

비과세·감면과 중과세는 과세표준의 기준이 모호하고 복잡하다는 점에서 대칭적

인 관계를 가지고 있다. 다만 중과세제도는 제도 자체의 의의가 희박한 반면, 비과세·감면은 어떠한 세금이든지 존재하는 것이어서 이를 단순화시키는 것이 쉽지 않을 것으로 보인다. 또한 비과세·감면과 관련된 납세자들은 대부분 공공단체, 교육단체, 종교단체와 같은 영향력 있는 단체들이어서 이들의 세금부담을 늘리는 것이 용이하지는 않다. 그러나 비과세·감면이 넓게 적용될 경우 조세제도는 그만큼 비효율적으로 운영되므로 이와 관련된 세무를 철저히 강화할 필요가 있다. 결국 비과세·감면과 관련된 비리를 최소화하기 위해서는 관련 제도의 정비와 함께, 중과세제도의 경우와 마찬가지로 비과세·감면 과세대상으로부터 표본을 추출하여 과표산정의 정확성 여부를 체계적으로 감사하는 것이 필요할 것으로 보인다.

5. 세무공무원의 전문지식 축적

세무공무원의 전문지식 결여는 결국 납세자로 하여금 세금을 회피할 수 있는 기회를 넓히는 것이 되고 세정에 대한 국민들의 불신을 증폭시킨다. 따라서 세무가 어렵고 이를 열심히 하고자 하는 유인책이 없다고 할지라도 세무공무원의 책임의식을 강화하여 전문성을 제고하는 노력을 지속적으로 전개하는 것이 필요하다.

세무공무원이 고의 또는 부주의로 과표를 적게 산정하고 세금을 적게 받는 행위는 결국 철저한 감사를 통하여 적발 가능성을 높이고, 적발되었을 경우의 벌칙을 강화하는 것이 최선의 예방대책이다. 사례를 통하여 알 수 있듯이 세무공무원과 납세자가 유착하여 과세표준을 고의로 누락할 가능성은 전산화에도 불구하고 여전히 남아 있기 때문이다.

또한 잦은 보직변경으로 인하여 상급자들의 세무업무가 미숙하여 업무전반이 일선 담당자에게 위임되는 경우가 많고, 기관장 및 상급기관도 체납독촉 외에는 지도감독을 소홀히 하고 있는 것도 지방세정이 취약해지는 원인 중의 하나이다. 따라서 비위 행위자에 대한 상급감독자의 연대책임제를 강화하고, 각종 감사시 세무감사 전문인력을 투입하여 정밀감사를 실시하여야 한다.

지방세 세무공무원의 정예화를 위하여 지방세 세무직의 처우도 개선할 필요가 있

다. 현재 세무직은 6급까지만 승진이 가능하고 과장이 되기 위해서는 세무직을 행정직으로 전환하여야 한다. 그러나 일정 기간이 경과한 세무직의 적체로 인하여 행정직으로의 전환이 쉽지 않고, 이는 결국 지방공무원들이 세무직 자체를 기피하는 현상으로 이어지고 있다. 따라서 세무직 공무원의 과장 승진이 행정직 공무원의 과장 승진보다 어렵게 되어 있는 현 제도는 시정되어야 할 것으로 보인다. 이를 위해서 세무직의 행정직 전환을 보다 용이하게 해주고, 적어도 세정과장의 경우 세무직 경력이 5년 이상되는 자에 한하도록 하는 것이 필요할 것으로 보인다.

마지막으로, 지방세 횡령 등과 같은 비리가 감사를 통하여 적발되었을 경우에는 비리로 인하여 누적된 금전적 혜택이 무의미하도록 처벌규정이 강화되는 것이 세무공무원에게 잘못된 신호체계를 주지 않는 길이 될 것이다.

6. 기타 지방세관련 제도·규정의 합리화

불합리한 지방세제도와 관련된 민원은 많이 있지만, 이러한 민원이 제기될 경우 행정자치부와 지방자치단체들은 적극적으로 이를 검토하여 합리적인 방안을 모색하였거나 또는 모색중인 것으로 확인되었다. 세무를 담당할 때에는 제도를 만들 때에 예상하지 못했던 문제점들이 발생하는 것은 어쩌면 당연한 것이라고 볼 수 있다. 다만 예상치 못했던 민원이 제기되었을 경우 신속하게 최선책을 강구하는 것이 이러한 문제점들을 최소화하는 방안이 될 것이다.

VI. 결론 및 요약

1994년 인천·부천에서 발생하였던 지방세 비리 및 1997년 마포구청의 자동차등록세 비리 등은 부과·징수 업무뿐만 아니라 대사작업을 전산화함으로써 미연에 방지할 수 있는 성격의 것들이었다. 현재 OCR카드를 발부하여 취득·등록세를 부과·징수하

고 있고, 수납기관에서 통보되는 영수필통지서와 등기관서에서 통보되는 영수필통지서를 전산으로 수시대사할 수 있도록 세정을 선진화하고 있으므로 이와 유사한 형태의 지방세 비리는 향후 재발할 가능성이 희박한 것으로 판단된다.

세정업무 고유의 성격으로 인하여 발생하는 비리의 가능성은 여전히 있으므로 이러한 취약분야를 개선해 나가는 것이 지방세정의 중요한 과제라 할 것이다. 지방세정과 관련된 문제들을 유형별로 보면 고의 또는 부주의로 인한 과세표준 누락, 과표 이원화로 인한 비리, 중과세제도로 인한 비리, 비과세·감면관련 비리 등으로 구분할 수 있다. 이러한 문제점들에 대한 개선방안을 정리하면 다음과 같다.

1. 과세표준의 누락

고의 또는 부주의로 인한 과표의 누락 가능성은 전산화가 완료되더라도 여전히 남아 있다. 또한 한 번 입력된 코드는 비록 잘못된 것이라 할지라도 자동적으로 처리되어 적발되지 않을 수 있으니, 취득·등록세 및 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 소방공동시설세와 같은 보유세의 과세자료를 '무작위 추출'하여 과표의 정확성 여부를 검토하는 것이 필요하다. 물론 무작위추출 방법을 매해 사용하여 과표산정의 정확성을 검사하는 것은 비용-편익의 관점에서 바람직하지 않을 수도 있다. 그러나 전국적인 지방세 전산망이 구축되어 토지전산망, 주민등록전산망과 같은 외부전산망과 잘 연계되어 있을 경우에는 무작위로 납세자료의 표본을 추출하는 데에 많은 비용이 들지는 않을 것이다.

2. 과세표준의 이원화

현재 지방세정과 관련하여 가장 시급히 시정해야 하고, 또한 비교적 간단하게 해결할 수 있는 문제점이 취득·등록세 과표의 이원화라고 볼 수 있다. 지방세법에 의하면 개인과 개인간 거래에서 취득·등록세의 과세표준은 행자부의 과세시가표준액과 검인 계약서상의 신고가액 중 높은 것이 되는데, 어떤 사람들은 취득가액과 가깝게 성실신

고하고 어떤 사람들은 과세시가표준액보다는 높지만 이에 거의 가깝게 신고하여 세 부담이 개인에 따라서 상당한 차이를 보이고 있다. 따라서 개인과 개인간 거래에 한해서는 과세표준을 과세시가표준액으로 하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 반면 법인이 거래의 일방 또는 쌍방인 경우에는 도급계약서에 나타난 실제가액을 확인할 수 있으므로 이를 과세표준으로 사용하는 것이 바람직한 대안으로 보인다. 다만 거래세의 부담을 낮추고 보유세의 부담을 올린다는 것이 조세정책의 기초이므로 과세표준은 일원화하되, 세율을 조정하여 거래세의 세부담을 높이지 않고 특히 건물분의 세부담을 크게 높이지 않는 것이 바람직할 것이다.

3. 중과세제도

지방세 관련 중과세제도는 대도시내 공장 또는 법인사무소 설치에 대한 취득·등록세 중과, 비업무용 토지 취득에 대한 취득·등록세 중과, 별장·골프장·고급주택·고급선박에 대한 취득세 중과, 그리고 별장용 토지에 대한 종합토지세 중과 등이 있다. 대도시 중과는 종전 취득·등록세를 5배 중과하다가 금년부터 3배로 낮추었고, 외국인 투자에 대해서는 한시적으로 면제해주고 있다. 중과세제도는 경제적 효과가 부정적일 뿐만 아니라, 세법의 의미가 모호하고 복잡하여 과표산정시 세무직원과 납세자간의 비리가 끊임없이 발생하고 있다. 중과세제가 조세이론적으로 바람직한 경우는 과세대상이 외부효과를 일으키거나 또는 과중한 세금을 부과하는 것이 세부담의 형평성상 바람직한 경우에 한한다. 따라서 국토의 균형발전이라는 단순논리로 수도권 투자를 억제하기보다는 구체적으로 해당 법인 또는 공장이 어떠한 외부효과를 수반하는지 파악하고 그에 따른 대가를 지불하도록 하는 것이 보다 바람직한 정책방향이다. 이러한 관점에서 볼 때, 외부효과 문제가 별로 없는 법인의 수도권 본점 및 사업장 설치에 대한 중과세제도는 폐지하고 그 대신 지역간 균형발전의 문제는 지방의 투자환경을 서울보다 높이는 방향, 예를 들어 사회간접자본의 분산 등을 통하여 실현하는 것이 보다 바람직한 정책이다.

4. 비과세·감면

비과세·감면제도는 중과세제도와 마찬가지로 관련 법규가 복잡하고 모호하여 납세자와 세무공무원간의 이견이 작고 이러한 이견을 수렴하는 과정에서 비리가 발생하는 경우가 많이 발견된다. 다만 중과세제도는 제도 자체의 의의가 희박한 반면, 비과세·감면은 어떠한 세금이든지 존재하는 것이어서 이를 단순화시키는 것이 쉽지 않을 것으로 보인다. 또한 비과세·감면과 관련된 납세자들은 대부분 공공단체, 교육단체, 종교단체와 같은 영향력 있는 단체들이어서 이들의 세금부담을 높이는 것이 용이하지는 않다. 그러나 비과세·감면이 넓게 적용될 경우 조세제도는 그만큼 비효율적으로 운영되므로 이와 관련된 세무를 철저히 강화할 필요가 있다. 모든 과세대상의 표본을 추출하여 체계적인 감사를 하는 것이 불가능할 경우 비과세·감면 대상을 매해 감사하여 판정의 정확도를 높이는 방안을 고려할 필요가 있다.

참고문헌

감사원, 『감사백서-지방세합동특별감사』, 1995. 10.

이영희, 『지방세 중과제도의 개선방안』, 한국지방행정연구원, 1996.

Denise DiPasquale and William C. Wheaton, *Urban Economics and Real Estate Markets*, 1996.