

연구논문집 98-01

租稅行政과 政策課題

玄 鎮 權 (編)

1998. 12

序 章

조세제도와 조세행정은 매우 유기적인 관계를 가지고 있다. 아무리 합리적인 조세제도가 입안되었다고 해도 조세행정이 이러한 제도를 제대로 집행하지 못할 경우에는 의도하지 않은 여러 가지 부작용을 가져올 수 있다. 그러므로 조세정책은 반드시 조세제도와 조세행정의 유기적인 관계를 정확히 인식하고 추진되어야 한다. 조세행정의 뒷받침 없는 조세제도의 입안으로는 어떠한 것도 이룰 수 없기 때문이다.

우리나라에서는 매년 세제개정에 대한 논의를 하고 있지만, 대부분의 경우 조세제도와 조세행정간의 유기적인 관계를 고려하지 않은 채 조세정책이 추진되어 왔다. 그 주된 이유는 여러 가지 측면에서 조명해 볼 수 있다. 먼저 조직적인 측면에서 조세제도를 담당하는 정부부서와 조세행정을 담당하는 정부부서가 서로 다르므로, 조세제도와 조세행정이 유기적인 관계를 가지기 어렵다는 점을 들 수 있다. 그러나 보다 근본적인 이유는 조세행정에 대한 정보의 부족으로 조세행정을 잘 이해하지 못하기 때문이다. 대체로 정책입안자뿐 아니라, 조세관련 학계에서도 조세제도에 대한 논의는 활발하지만, 조세행정에 대한 논의는 매우 저조한 실정이다. 이는 조세행정에 대한 정보가 조세제도에 비해 상대적으로 적어서 조세정책을 입안하는 과정에서 조세행정 측면을 제대로 반영하지 못하기 때문이다. 이에 따라 조세행정의 현실을 정확히 반영한 합리적인 조세정책을 추진하기 위해서는 먼저 조세행정에 대한 체계적인 연구가 필요하다.

본 논문집은 우리나라 조세행정의 실태를 분석한 7편의 논문으로 구성되어 있다. 조세행정의 연구분야는 매우 광범위하나, 본 논문집은 우리나라의 조세행정에서 비교적 중요한 과제에 대한 실증결과를 보여주는 논문을 중심으로 구성되었다.

첫번째 논문에서는 조세행정에 대한 정책방향을 논의하고, 우리나라 조세행정에서 비교적 중요한 정책과제를 선정한다. 조세행정이 처해 있는 여러 가지 환경이 빠르게 변화함에 따라 조세행정의 기본방향은 신고납부제도를 바탕으로 납세자의 자발적 납

세협력을 유도하는 것이다. 또한 조세행정의 개혁은 조세제도의 개혁이 수반되지 않고는 결코 성공할 수 없으므로, 조세제도의 개혁을 동시에 추진하여야 한다. IMF를 중심으로 하여 이러한 정책방향이 제시되고 있으며, 우리나라 조세행정의 개혁에 필요한 정책과제를 조세제도와 조세행정의 두 분야로 나누어 살펴본다.

두번째와 세번째 논문에서는 우리나라의 탈세규모를 실증분석한 결과를 보여준다. 조세행정의 궁극적인 목표가 조세제도에서 규정되어 있는 세수규모를 정확히 징수하는 데 있으므로, 조세행정의 정책방향에 대한 논의에 앞서 탈세규모에 대한 정확한 파악이 선행되어야 한다. 이는 우리나라에서 조세행정 개혁의 중요성을 강조하는 기초 자료로서 활용될 수 있을 것이다. 두번째 논문에서는 우리나라의 탈세규모는 1993년과 1994년에 GNP 대비 14%, 9.5% 수준임을 각각 보여준다. 세목별로 나누어 보면, 소득세의 탈루규모는 전체 소득세수의 16.7%, 11.4% 수준이며, 부가가치세의 탈루규모는 전체 부가가치세수의 9.8%, 6.7% 수준임을 보여준다.

세번째 논문에서는 탈루규모를 산정하는 방법론에 있어서 개별가구별 소득과 지출의 변화를 파악할 수 있는 패널자료를 사용하여 좀더 체계적으로 분석하였다. 1993~1995년의 자료를 이용하여 분석한 결과 사업소득자의 소득은 약 44.6~51.8% 정도 실제소득을 과소보고하는 것으로 나타났다.

네번째 논문에서는 근거과세의 정착을 위해 필요한 정책과제를 제도와 행정 및 환경적인 면에서 종합적으로 제시하고 있다. 납세자들의 자발적인 납세협력 수준을 제고하기 위해서는 근거과세의 정착과 추계과세의 합리화를 달성하는 것이 중요한 과제라고 할 수 있다. 여기에서는 이러한 정책과제로서 기장제도, 세금계산서제도, 신용카드의 과세자료 활용, 추계과세의 기본방향을 제시하고, 여러 가지 정책대안을 제시하였다.

다섯번째 논문에서는 소규모사업자를 위한 부가가치세제의 개편방향을 제시한다. 부가가치세제의 과세특례제도는 소규모사업자들의 납세협력비용을 줄이기 위해 만들어졌으나, 대상범위가 너무 광범위하여 탈세를 가능하게 하는 제도적 요인으로 작용하는 실정이다. 따라서 조세행정이 근거과세를 바탕으로 투명하게 이루어지기 위해서는 이의 개선이 시급하다. 조세행정과 조세제도가 유기적인 관계를 가지고 집행되기 위해서는 과세특례대상자의 범위를 대폭 축소하고, 부가가치세제는 일반과세 위주로

운영될 필요가 있다.

여섯번째 논문에서는 조세행정을 집행하는 데 있어서 기초자료인 과세정보자료 체계의 문제점과 개편방향을 보여준다. 조세행정이 효율적으로 집행되기 위해서는 주어진 인적자원과 예산이 합리적으로 배분되어야 한다. 현재 조세행정의 업무는 과세정보를 처리하는 데 많은 자원이 소요됨에 따라, 자발적인 성실납부를 유도하기 위한 중요한 정책수단인 세무조사의 기능이 약해질 수밖에 없다. 효과적이며 효율적인 조세행정 체계를 갖기 위해서는 과세정보 업무량을 대폭 줄여야 한다. 특히 정부의 다른 부서에서 소장하고 있는 과세정보를 제도적으로 확보하도록 하여, 인적자원의 낭비를 줄여야 한다.

마지막 논문에서는 정부에서 공개하는 조세관련 정보 수준의 문제점을 제시하고 정보공개 범위를 제안한다. 조세정보의 공개는 투명하고 과학적인 조세정책 수립과 조세정책에 대한 납세자들의 신뢰를 확보하기 위해 필수적이다. 대표적인 조세자료인 『국세통계연보』는 소득계층별 분포, 업종별 감면액, 체납액 등에 대한 정보를 모두 공개해야 한다. 또한 과학적인 조세정책수립에 가장 필요한 개인 및 법인별 신고자료를 일정 비율 무작위 추출하고, 개별 신상을 파악하지 못하게 정제한 후 공개하여야 한다.

① 租稅行政의 改革方向과 政策課題*

玄 鎭 權**

① ②

- I. 서 론
- II. 조세행정 의 기본구조
- III. 조세행정 개혁의 기본방향
- IV. 조세행정 개혁을 위한 정책과제
- V. 결 론

* 본고는 제32회 조세의 날 기념 심포지엄(1998년 3월)에서 발표한 논문을 재구성한 것임.

** 본원 연구위원.

I. 서 론

조세정책이 제대로 집행되기 위해서는 조세행정이 뒷받침되어야 한다. 조세행정이 제 역할을 하지 못할 경우에는 아무리 합리적인 조세정책이라고 하더라도 여러 가지 왜곡을 가져올 수 있다. 그러므로 조세개혁은 조세정책뿐 아니라 조세행정과 조화롭게 이루어져야 할 필요가 있다.

최근에는 조세행정의 중요성에 대한 인식과 조세행정 개혁에 대한 관심이 매우 높아지고 있다. 특히 IMF를 중심으로 조세행정 개혁에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 성공적인 조세행정 개혁을 위해서는 조세정책도 개혁의 대상에 포함하여야 하며, 효과적이며 효율적인 전략을 바탕으로 지속적으로 추진되어야 한다.

우리나라 조세행정은 최근에 급속한 변화를 맞이하였다. 먼저 제도면에서는 1996년부터 소득세제가 정부부과제도에서 신고납부제도로 바뀜에 따라 신고납부제도를 근간으로 하는 세제가 되었다. 아울러 국세통합전산망을 가동하기 시작하여, 금융실명제의 실시로 인해 야기되는 많은 자료업무를 유기적인 전산망을 통해 통합적으로 운영하는 성과를 거두었고 조세행정의 효율을 높이기 위해 세무서 조직을 세목별 조직에서 기능별 조직으로 전환하는 개혁을 시도하였다. 따라서 우리나라의 조세행정은 1990년대에 들어와서 빠른 속도로 발전하여 선진행정으로 가는 발판을 구축하였다고 볼 수 있다.

조세행정의 궁극적인 목표는 납세자의 자발적인 납세협력을 높이고, 징수행정비용을 극소화하는 징수행정체계를 확립하는 것이다. 이런 관점에서 볼 때, 우리나라 조세행정은 여러 가지 측면에서 개선되어야 할 점이 많다. 특히 조세행정의 개선뿐 아니라 조세정책 분야의 개선도 동시에 이루어져야 비로소 성공적인 조세행정체계를 구축할 수 있다.

본 논문은 IMF에서 논의되고 있는 조세행정 개혁에 대한 방향을 바탕으로 성공적인 조세행정 개혁을 이루기 위한 전략을 살펴보고, 우리나라 조세행정을 개혁하는 데

있어서 조세정책 분야와 조세행정 분야에서 가장 우선되어야 할 정책과제를 살펴본다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ절에서는 조세행정의 중요성과 성공적인 조세행정을 위한 요건들에 대해 살펴보고, 제Ⅲ절에서는 조세행정 개혁의 기본방향을 효과적인 전략과 효율적인 전략으로 나누어 살펴본다. 제Ⅳ절에서는 우리나라 조세행정개혁을 위해 가장 필요한 정책과제를 여섯 가지로 나누어 살펴보고, 제Ⅴ절에서는 본 연구를 요약하고 결론짓는다.

Ⅱ. 조세행정의 기본구조

1. 조세행정의 중요성

일반적으로 조세정책의 중요한 기능으로는 세수확보, 효율적인 자원배분, 소득분배, 경제성장 및 안정을 들 수 있다. 즉 정부는 조세정책을 통하여 정부에서 제공하는 여러 가지 형태의 공공재를 공급하기 위한 재원을 확보하여야 하며, 가용자원을 배분하는 데 있어서 경제적 왜곡을 최소화하여야 한다. 또한 조세정책을 통하여 불균형분배의 정도를 완화하여야 하며, 거시적 정책수단으로 경제성장 및 안정을 이루어야 한다. 정부는 주어진 경제환경하에서 조세정책의 이러한 다양한 기능을 최대한으로 달성할 수 있는 가장 합리적인 조세정책을 입안하기 위해 많은 비용을 치르고 있다. 그러므로 조세제도는 사회 및 경제환경이 변화할 때, 이에 맞추어 개혁되어야 하는 것이다.

주어진 환경하에서 최선인 조세제도가 만들어졌다 하더라도, 현실에서 제도가 의도한 대로 집행되지 않을 경우에는 그 제도를 최선이라고 볼 수 없다. 일반적으로 조세제도와 조세행정은 별개의 영역으로 인식되고 있다. 즉 조세제도는 정책결정부서에서 독립적으로 결정하고, 조세행정은 입안된 조세제도를 그대로 집행하여 현실화시키

는 것이다. 그러므로 조세 개혁에 대한 대부분의 논의는 조세제도 자체의 개혁에 관한 것일 뿐, 조세행정과 결부된 시각은 보편화되어 있지 않다. Bird(1991)는 조세 개혁이 성공적이기 위해서는 조세제도의 개혁뿐 아니라 조세행정의 개혁이 반드시 수반되어야 한다고 주장하고 있다. 또한 조세행정의 개혁이 없는 조세제도의 개혁은 아무것도 아니라고 단언할 정도로 조세행정의 중요성을 역설하고 있다¹⁾.

조세행정이 중요한 이유는, 조세정책에 조세행정이 조화롭게 뒷받침되지 않으면 조세정책에서 의도한 대로 기능할 수 없기 때문이다. 즉 조세정책에서 의도한 세수규모보다 작은 세수가 발생하게 되고, 예기치 않은 경제적 왜곡현상도 발생할 수 있다. 또한 의도와는 달리 계층간 세부담의 불공평을 초래하여 조세정책에 대한 불신을 가져다 줄 수 있다. 우리나라에서의 대표적인 예로 근로자와 사업자간의 소득세부담의 불공평성을 들 수 있다. 이들 계층의 세부담의 불공평성은 조세행정을 조세정책에서 의도한 대로 집행할 수 없는 현실적인 한계에 기인한 것이다. 이는 조세정책 혹은 조세행정만의 독립적인 문제가 아니라 조세행정의 한계를 분명히 인식하지 못하고 조세정책을 입안한 결과이다.

2. 비효율적인 조세행정의 원인

조세행정의 중요성에 대한 인식은 최근 점차 제고되고 있고, 특히 개발도상국가들을 중심으로 조세행정의 개혁방향에 대한 정책건의가 활발하다²⁾. 조세행정을 효율적으로 개혁하기 위해서는 먼저 비효율적인 조세행정의 원인에 대한 기본시각을 정립할 필요가 있다. 조세행정 자체의 개혁만으로는 비효율적인 조세행정을 바로잡을 수 없다. 비효율적인 조세행정의 원인은 크게 두 가지로 나누어 접근하여야 한다. 즉 조세정책 측면과 조세행정 측면이 그것이다. 첫째, 조세정책 측면을 보면 조세정책이 복잡하고 불투명하게 되면 효율적인 조세행정을 기대할 수 없다. 따라서 효율적인 조세행

1) Tax reform has two stages: changing what is said (the law) and changing what is done (the administration of the law). Policy change without administrative change is nothing.

2) Bird and Jantscher(1992), Bird(1991)를 대표적으로 들 수 있다.

정을 이루기 위해서는 조세정책의 개혁이 동시에 이루어져야 한다. 둘째, 조세행정 측면에서 조세정책이 합리적으로 입안되었다고 가정하였을 때, 조세행정 자체의 비효율적인 요인에 의한 것으로 유용한 인적 및 물적 자원의 비효율적인 배분, 전문지식의 결여, 개혁의지의 결여 등을 들 수 있다.

3. 성공적인 조세행정의 기본요건

조세행정은 여러 가지 다른 기능이 복합적으로 구성되어 있고, 구체적인 현실 인식과 기술적인 지식을 필요로 하므로, 개혁하기가 매우 어렵다. 특히 오랜 동안의 행정 관행에 익숙한 세무공무원의 업무 형태와 태도를 바꾸는 것은 매우 어려운 일이며, 또한 많은 저항에 직면하게 된다.

IMF 등과 같은 국제기구에서는 여러 국가들에 대하여 조세행정 개혁을 실험한 결과를 토대로 성공적이고 지속적인 조세행정 개혁을 이루기 위한 기본요건을 제시하고 있다³⁾. 첫번째 요건으로 조세행정 개혁에 대한 정치적 의지를 들 수 있다. 조세행정 개혁에 대한 정치 지도자의 강한 확신을 바탕으로 한 추진력도 중요하지만, 사회 구성원들로 하여금 조세행정의 중요성과 개혁의 필요성을 깨닫게 하고, 개혁의 공감대가 형성되도록 하는 것 또한 중요한 일이다. 대부분의 개혁은 구호적이거나 가시적인 단기효과를 위주로 한 것이 많은데, 조세행정의 개혁은 그 효과가 장기적으로 나타나기 때문에 단기적인 홍보 위주의 개혁으로는 오히려 현실을 악화시킬 우려가 있다.

두번째 요건으로 조세행정의 개혁은 반드시 조세정책의 개혁을 수반하여야 한다. 조세정책에서 의도한 대로 집행되지 못하는 많은 부분은 조세정책이 조세행정의 현실을 정확하게 파악하지 않고 이론적인 근거만을 토대로 입안되는 경우가 많기 때문이다.

세번째 요건은 조세행정 개혁에 대한 구체적인 전략이며, 이는 여러 가지 요소를 포함하고 있다. 먼저 개혁의 주축이 되는 전문적 지식을 갖춘 개혁팀을 구성하고, 조세행정의 개혁방향을 뚜렷이 제시하여야 한다. 이러한 개혁방향에 따라 현재 가능한

3) 가장 최근의 IMF 연구로 Tanzi and Pellechio(1995), Silvani and Baer(1997)를 들 수 있다.

인적 및 물적 자원을 효율적으로 재배분하여야 한다. 일반적으로 개혁을 추진할 때는 항상 인적 및 물적 자원을 추가로 요청하여, 조직의 비대화를 기하는 경우가 많은데, 이는 결코 바람직한 방향이 아니다. 조세행정 개혁은 주어진 인적 및 물적 자원의 양을 제약조건으로 하고, 주어진 자원을 효율적으로 재배치하여 효율적인 조세행정체계를 구축하는 데 있다. 다음으로 조세행정을 담당하고 있는 세무공무원과 납세자들의 행동형태를 바꿀 수 있는 유인책을 최대한 활용하여야 한다. 개혁은 현실과 다른 형태의 행동을 세무공무원과 납세자들에게 요구할 수밖에 없으므로, 이를 유도할 수 있는 방법은 조세행정체계 내의 유인정책을 최대한 활용하는 것이다. 마지막으로 조세행정을 담당하고 있는 공무원들이 개혁방향에 따라 태도를 바꿀 수 있도록 지속적으로 교육을 실시하여야 한다. 오랜 동안의 관행에 익숙한 세무공무원들이 개혁방향에 따라 갑자기 행동을 바꾸는 것은 쉬운 일이 아니다. 그러나 개혁의 성공 여부는 관행에 익숙해 있는 세무공무원들의 태도를 어떻게 바꾸느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 이는 어려운 일이지만 세무공무원들로부터 개혁방향에 대한 확신과 태도의 변화를 유도하는 지속적인 교육을 통해서 이를 수밖에 없다.

Ⅲ. 조세행정 개혁의 기본방향

1. 성공적인 조세행정의 기본환경

조세행정에 있어서 납세형태는 두 가지로 나눌 수 있다. 즉 '정부부과제도'하에서는 정부에서 납세자의 세액을 결정하여 부과하고 '신고납부제도'하에서는 납세자가 자발적으로 세액을 신고 납부하게 된다.

조세행정체계에서 어느 체계를 택하느냐에 따라 조세행정의 양상은 매우 상이하게 나타난다. 두 가지 제도 중에서 어느 제도가 조세행정체계에서 바람직한가에 대한 평가는 조세의 행정비용(administration cost)과 납세비용(compliance cost)을 합

한 사회비용인 운영비 측면에서 비교해 볼 수 있다⁴⁾.

정부부과제도를 채택할 경우에는 정부에서 개인의 납세액을 모두 결정하여야 하므로 행정비용이 높아질 수밖에 없다. 반면 납세자 입장에서는 자신의 납세액을 계산할 필요가 없으므로 납세비용이 낮아지게 된다. 신고납부제도의 경우에는 이와는 반대의 결과를 보인다. 즉 납세자들이 자신의 세액을 자진신고하여 납부하여야 하므로 납세비용은 높아지게 되나, 정부의 행정비용은 낮아지게 된다. 그러므로 정부부과제도와 신고납부제도는 행정비용과 납세비용간의 구성에서 상충되는 관계를 보인다.

정부부과제도는 납세비용에 비해 상대적으로 행정비용이 많이 드는 제도이며, 시간의 경과에도 행정비용이 결코 줄어들지 않는 단점이 있다. 공공부문의 경우 효율성 제고보다는 규모를 키우려는 속성을 가지고 있으므로 행정비용이 줄어들지 않는 것이다. 정부부과제도를 지속적으로 시행하게 될 경우 업무가 숙련되어 행정비용을 낮출 수 있을 것으로 예상되지만, 공공부문의 위와 같은 속성상 제도적으로 이러한 결과는 기대하기 어려운 면이 있다. 반면 신고납부제도는 행정비용에 비해 상대적으로 납세비용이 높은 제도이다. 민간부문의 경우 초기에는 자신의 납세액을 신고 납부하기 위해 높은 납세비용을 지불하나, 시간의 경과에 따라 이러한 납세비용은 줄게 마련이다. 결과적으로 장기적인 관점에서는 정부부과제도보다는 신고납부제도가 사회비용을 낮출 수 있는 제도이다. 그러므로 조세행정체계에서 정부부과제도보다는 신고납부제도를 근간으로 선택해야 할 논리적 근거를 가지게 된다.

James and Wallschutzky(1995)는 미래의 조세행정체계는 신고납부제도(self-assessment)와 자발적 납세협력(voluntary compliance)을 바탕으로 하지 않고는 조세행정이 성공적으로 수행될 수 없다고 주장하고 있다⁵⁾. 이는 사회가 급속도로 변화함에 따라 납세자 개개인의 소득에 대한 정보도 다양하게 변화하게 되어, 정부에서

4) 조세로 인한 비용은 크게 세 가지로 나누어 생각할 수 있다. 즉 조세로 인해 야기되는 경제의 비효율성으로 인한 비용(efficiency cost), 조세제도를 집행하는 데 필요한 행정비용(administration cost), 납세자가 자신의 납세와 관련하여 필요한 납세비용(compliance cost)이다. 여기서 납세비용은 납세협력비용, 납세순응비용 등으로 다르게 표현되기도 한다. 일반적으로 행정비용과 납세비용을 합한 비용을 조세제도를 운영하는 데 필요로 하는 비용이란 의미로 운영비용이라고 한다. 이러한 개념에 대한 자세한 논의는 광태원(1994)을 참조하기 바란다.

5) The shape of successful future tax administration is likely to be based on the twin pillars of self-assessment and voluntary compliance.

이들 정보를 세밀히 포착하는 데는 한계가 있기 때문이다. 먼저 경제적 환경의 변화를 보면, 소득원이 점차로 다양해져 근로소득 중심에서 자본소득, 해외로부터의 소득 등 납세자 한 사람의 소득종류가 매우 다양해지고 있다. 신고납부제도하에서는 납세자가 자신의 납세액을 신고 납부하는 의무를 가지므로 납세자의 납세비용이 높아질 수 있으나, 여러 가지 형태의 신고방법과 기술의 개발로 인해 납세비용을 얼마든지 줄일 수 있다. 또한 납세자들의 교육 수준이 점차로 높아짐에 따라 신고납부에 따른 한계비용이 얼마든지 줄어들 수 있는 여지가 있다.

신고납부제도를 바탕으로 조세행정체계를 갖추되, 조세행정은 납세자의 납세비용을 최대한 줄이는 방향으로 나아가야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 제도 자체가 간단하여야 하고, 홍보 및 교육을 통해 인식의 범위를 넓혀야 하며, 신고절차도 간단해야 한다. 즉 납세자가 조세제도에 대해 정확히 이해할 수 있도록 조세제도가 간소화되어야 한다. 그러나 조세제도가 아무리 간소하다고 하더라도, 납세자가 완전히 인지하기는 쉬운 일이 아니다. 그러므로 조세행정은 납세자들에 대한 꾸준한 교육과 홍보를 통해 조세제도에 대한 인식을 높여야 한다. 아울러 납세자들이 자진납세하는 절차가 간단하여 쉽고 빠르게 납세의 의무를 마칠 수 있도록 해야 한다.

2. 조세행정의 기본목표

조세행정은 한정된 자원을 사용하는 만큼, 추진하는 행정목표를 달성하는 데 효과적(effective)이고, 효율적(efficient)이어야 한다. 성공적인 조세행정이란 납세자의 자발적인 납세협력을 바탕으로 하여야 하며, 세수를 징수하는 데 드는 비용이 가장 적어야 한다. 효과적인 조세행정이란 납세자의 자발적인 납세협력을 최대한 이끌어내는 것이며 효율적인 조세행정이란 납세자의 납세액을 징수하는 데 소요되는 비용을 최소화하는 것이다. 성공적인 조세행정은 '효과'와 '효율'의 두 가지 기본목표를 달성하기 위해 구체적인 전략을 추진해 나가는 것이다.

3. 효과적인 조세행정체계의 구축을 위한 기본전략

효과적인 조세행정은 납세자의 자발적인 납세협력을 최대한 이끌어 낼 때 이루어진다. 납세자들의 납세협력을 구하기 위해서는 납세자들이 납세에 대한 정확한 정보를 가지고 있어야 하며, 성실한 납세에 대해 올바르게 인식하고 있어야 한다. 조세행정을 통하여 납세협력을 이룰 수 있는 전략으로 '수동적인 전략'과 '능동적인 전략'을 들 수 있다. 먼저 '수동적인 전략'은 납세자들의 납세에 대한 정보 및 인식을 높이기 위해서 홍보 및 교육의 기능을 충분히 활용하는 것이다. 그러나 이러한 홍보 및 교육만으로는 납세자들의 자발적인 납세를 기대할 수 없다. 납세자가 불성실하게 신고하거나 납세할 경우, 조세행정에서 이에 즉각적으로 대처한다는 '살아 있는 조세행정'에 대한 믿음이 납세자들 사이에 있어야 한다. 이를 위해 조세행정을 통한 능동적인 전략이 필요하다. 무신고자, 불성실 신고자, 체납자에 대해서는 세무조사 및 조세벌칙이라는 행정수단을 통해서 즉각적으로 대응하여야 한다. 이때 조세벌칙의 수준은 행정비용과 반비례하는 관계에 있으므로, 낮은 조세벌칙으로 인해 행정비용이 오히려 높아지는 정책적 과오를 범해서는 안 된다. 불성실 납세자에 대한 능동적인 수단인 세무조사 및 조세벌칙은 이들 납세자들의 행위를 규제하는 가장 강력한 수단이기도 하지만, 이러한 수단을 통하여 일반 납세자들에게도 성실납부의 의무를 다해야 한다는 사회적 믿음을 파급시키는 효과를 가져올 수 있다.

4. 효율적인 조세행정체계의 구축을 위한 기본전략

효율적인 조세행정은 징수하는 데 소요되는 비용을 최소화하는 것으로, 행정비용 측면에서의 접근방법이다. 행정비용을 최소화하는 전략은 때로는 세수를 누락시킬 수 있고, 세부담의 불공평성을 초래할 수도 있다. 그러나 조세행정이 불완전한 현실 속에서 효율적으로 집행되기 위해서는 행정비용에 대한 고려가 우선되어야 한다. 행정비용에 대한 고려보다 세부담의 형평성과 같은 원칙에 너무 집착하다 보면, 세부담의 형평성을 조금 향상시키기 위해 과도한 행정비용을 지불해야 하는 부작용이 따를 수 있기 때문이다. 물론 기술이 급속하게 발전하게 되면, 조세행정이 세부담의 형평성과 같

은 다른 원칙도 충분히 만족시키면서 행정비용을 최소화하는 효율적인 체계를 가질 수도 있다. 그러나 우리의 현실에서는 어떠한 원칙보다도 우선적으로 행정비용 측면에서 제도 및 행정을 평가하여 과감히 개혁하여야 할 필요가 있다.

효율적인 조세행정체계를 갖추기 위해서는 전략이 필요하다. 먼저 납세자 수 측면에서 같은 업종에 있는 납세자들이 납세조합을 만들어 공동으로 자발적인 납세협력을 하도록 유도하면, 납세자들의 납세비용과 정부의 행정비용을 동시에 줄일 수 있다⁶⁾. 또한 이러한 납세조합들은 개별 납세자에 비해 전문적인 지식을 가진 세무대리인을 통하여 납세협력을 하므로 비교적 성실한 납세를 기대할 수 있다.

우리나라의 납세자는 매우 많다. 그런 만큼 각 납세자가 부담하는 세수규모도 매우 다양하다⁷⁾. 세수의 기여도가 매우 적은 영세한 납세자는 행정비용을 고려할 때, 정상적인 신고납부를 위한 행정절차에서 제외하여 행정비용을 대폭 축소할 필요가 있다. 모든 국민이 어느 정도의 세부담을 하여야 한다는 측면에서는 저축되는 정책방향이지만 효율적인 조세행정체계를 구축하기 위해서는 이 정도의 비용을 과감히 지불할 수밖에 없다. 조세행정에서 사용하는 인적 및 물적 자원이 무한정일 경우에는 약간의 형평성을 높이기 위해 높은 행정비용을 지불할 수도 있다. 그러나 조세행정 서비스는 한정된 자원 내에서 창출되어야 하므로, 영세납세자들에 대해 너무 많은 행정비용을 지불하게 되면, 세무조사, 징수 등과 같은 조세행정의 다른 기능은 등한시될 수밖에 없으므로 전체적으로 비효율적인 조세행정체계를 낳게 되는 것이다. 영세 납세자들에 대해서는 세부담을 면제시키되, 부담금 등과 같은 다른 형태로 세부담을 줄 수도 있다. 그리고 그 절차에 있어서 행정비용이 거의 들지 않도록 단순화함으로써 세부담의 형평성 문제를 부분적이거나 해결할 수도 있다.

6) 현재 우리나라에서는 공평과세협의회의 구성을 통하여 진행되고 있다.

7) 예를 들면 법인세의 경우 상위 84개 법인(전체 법인의 0.1%)이 부담하는 법인세수가 전체 법인세수의 47%를 차지하고 있다(1995년 기준). 또한 부가가치세의 경우 법인 및 개인 일반 과세자가 전체 납세인원의 42.5%이나, 전체 부가가치세액의 98.6%를 차지하고 있다(1996년 기준).

5. 조세행정의 조직체계

조세행정은 궁극적으로 징수를 가장 효과적이며 효율적으로 하는 것을 추구한다. 좀더 구체적으로 표현하면, 조세행정은 세법에서 규정하고 있는 납세자의 이론적인 세부담과 실제로 납부한 세액간의 차이를 최대한 줄여야 하며, 이를 달성하기 위해 효과적이며 효율적인 수단을 사용하여야 한다. 그러므로 조세행정에서 가장 중요하게 해결하여야 할 사항은 이러한 세법상 세액과 실제 세액간의 차이(tax gap)를 유발시키는 모든 요인에 대처하는 것이다. 이러한 요인으로는 실제의 납세자 수와 등록된 납세자 수의 차이, 등록된 납세자 수와 신고한 납세자 수의 차이, 결정액과 납세액간의 차이(체납), 세법상 세액과 신고액의 차이(불성실 신고자)의 네 가지를 들 수 있다.

효과적이며 효율적인 전략을 통해 조세행정의 목표를 달성하기 위해서는 조세행정의 조직체계가 기능 중심으로 구축될 수밖에 없다고 IMF에서는 정책건의를 하고 있다⁸⁾. IMF에서 제시하고 있는 조세행정의 조직체계는 첫째, 홍보 및 교육 둘째, 신고 및 납부(과세자료 업무) 셋째, 징세 및 체납 넷째, 세무조사 다섯째, 조세심판으로 나눌 수 있다.

IV. 조세행정 개혁을 위한 정책과제

본절에서는 우리나라의 조세행정이 효과적·효율적으로 운영되기 위해 필요한 정책과제를 분야별로 나누어 살펴본다. 앞서서도 설명하였지만, 조세행정을 성공적으로 개혁하기 위해서는 조세행정뿐 아니라 조세정책의 개혁도 수반하여야 한다. 우리나라의 성공적인 조세개혁을 위해 상대적으로 중요하다고 생각되는 정책과제를 조세정책

8) 조세행정조직에 대한 가장 최근의 정책건의으로는 Silvani and Baer(1997), Tanzi and Pellechio(1995)를 들 수 있다.

분야와 조세행정분야로 나누어 요약하면 다음과 같다.

- (1) 조세정책분야 : 조세체계의 간소화, 부가가치세 과세특례제도 정비
- (2) 조세행정분야 : 신고납부제도의 정착, 홍보 및 교육의 강화,
과세정보관리체계의 정비, 조세정보의 공개

여기서 부가가치세 과세특례제도의 정비와 과세정보관리체계의 정비는 효율적인 조세행정체계를 위한 과제이며, 그 외는 효과적인 조세행정체계를 위한 정책과제로 볼 수 있다.

1. 조세체계의 간소화

우리나라의 조세체계가 복잡하다는 것에 대해서는 일반적으로 공감하고 있다. 조세체계가 복잡하면 정부의 행정비용과 납세자의 납세비용이 높아지게 되어, 결과적으로 조세를 운영하는 운영비용이 높아질 수밖에 없다⁹⁾. 선진국에서는 이러한 비용을 줄이기 위해 조세체계의 간소화를 위한 연구가 매우 활발하게 이루어지고 있다¹⁰⁾.

우리나라의 조세체계를 복잡하게 만드는 요인으로는 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 세목 수가 너무 많다는 것 둘째, 비과세 및 감면 등 예외조항이 많다는 것 셋째, 세법 개정이 너무 빈번하다는 것이 그것이다.

일반적으로 우리나라 세제는 너무 복잡하고 어렵다는 인식이 국민들 사이에 팽배해 있다. 이는 어쩌면 당연한 결과일지도 모른다. 우리나라 현행 세목 수를 살펴보면 국

9) 선진국에서는 조세개혁에 있어 행정비용과 납세비용이 매우 중요한 사항으로 고려되고 있다. 특히 납세비용에 대한 다양한 연구가 조세개혁을 위한 기초자료로 확립되어 있다. 대표적인 연구로 Sandford(1995)를 들 수 있다. 우리나라에서는 납세비용을 추정한 연구로 박태원(1994)이 있다. 이 연구에 의하면 우리나라의 납세비용은 소득세 원천징수의 경우 세액대비 0.1~8.7%, 법인세는 0.43~7.7%, 부가가치세는 0.05~0.9%를 보여주고 있다. 이 결과는 선진국의 결과와 비교할 때 매우 낮은 수치이다. 그러나 이 연구에서는 조사대상 수 및 방법에 있어서 신뢰도가 그리 높지 않아, 새롭게 조사되어야 할 여지를 남기고 있다.

10) 세계의 간소화에 대한 최근의 연구로 James and Wallschutzky(1997)는 영국과 호주에서의 간소화 개혁에 대한 과정을 상세히 설명하고 있다. 이 연구에 의하면, 단순히 세법을 간소하게 표현하는 수준에서는 성과를 달성하기 어렵고, 조세 간소화를 위한 조세정책의 개혁이 뒤따라야 한다고 주장한다.

세가 17개, 지방세가 15개로 총 32개의 세목으로 구성되어 있다. 이렇게 많은 세목이 모두 중요한 재원수단으로 각자의 역할을 충분히 할 경우에는 문제가 없다. 그러나 토지초과이득세, 부당이득세 등과 같이 조세로서 전혀 기능을 못하는 세목이 있고, 인지세, 마권세, 면허세 등과 같이 세수규모가 극히 미미하고 조세라기보다는 수수료의 성격이 짙은 세목도 있다. 이처럼 많은 세목 중 10개 정도의 세목만이 전체 세수의 대부분을 차지하고 있는 실정이다.

우리나라 각 세목의 내용을 보더라도 세제가 너무 어렵다는 것을 알 수 있다. 우리나라는 매년 세법개정을 해왔으며, 이로 인해 세제가 매우 복잡하게 구성되어 있다. 조세는 국민의 경제활동과 밀접한 관계를 가지는 만큼, 세법개정은 오랜 기간 동안 활발한 토의를 거쳐서 신중하게 이루어져야 한다. 미국의 경우, 세법개정이 이루어진 시점이 1981년과 1986년이며, 이후 10여년간 세법개정이 이루어지지 않고 있다. 그러나 우리나라는 매년 세법개정을 시행하고 있으며, 그 절차를 살펴보다도 충분한 토의를 통한 합의보다는 정치적인 현안에 맞추어 처리되는 것이 관례이다. 그러므로 기본 골격은 유지한 채 부분적인 내용만을 개정하게 되고, 그 과정에서 각 이해집단들의 이기적인 제안들이 수용되고 있는 실정이다. 이에 따라 많은 비과세 및 감면에 대한 규정이 엮여져서 우리나라의 세제는 어렵고 복잡하게 되었고, 조세제도가 정부와 국민 사이의 약속임에도 불구하고 정작 국민들은 세제의 내용을 정확히 알지 못하는 실정이다.

그러나 조세가 어렵고 복잡하다 하더라도 이를 집행하는 세무공무원들은 일반국민과 달리 조세제도에 대한 충분한 지식을 가지고 있다. 따라서 조세가 복잡하고 어려워 질수록 세무공무원과 국민들 사이에 세제에 대한 이해의 격차가 심화되어 세정을 집행하는 데 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 수 밖에 없다.

만일 조세제도가 간편하고 쉬워 세무공무원뿐 아니라 일반국민 누구나가 쉽게 해당 사안에 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.

개편방향으로는 먼저 세목 수를 줄여야 한다. 세수기여도가 낮은 세목과 수수료 성격이 강한 세목을 폐지하고, 비슷한 세목을 통폐합하여야 한다¹¹⁾. 세목간에 복잡하게 엮어져 있는 비과세 및 감면 등의 예외조항을 대폭 축소하여야 하며 세법개정은 뚜렷한 정책방향하에서 과학적인 분석을 통하여 충분한 국민적 합의를 바탕으로 이루어져야 한다.

2. 부가가치세 과세특례제도의 정비

과세특례제도는 부가가치세 대상사업자 중에서 비교적 사업규모가 영세한 사업자들에게 편의를 제공하기 위해 제도를 간소화하여 운영하는 것이다. 일반과세자는 매출액과 매입액의 차액인 부가가치를 기준으로 10%의 부가가치세율을 적용하는 대신, 과세특례자 중 연간 매출액이 4,800만원 미만인 사업자들에게는 매출액의 2%를 부가가치세 납부액으로 적용하고 있다. 또한 연간 매출액이 2,400만원 미만인 사업자에게는 부가가치세 납부를 면제하고 있다. 영세사업자들을 위한 과세특례제도는 부가가치세제를 도입한 1977년부터 시행되어 왔으며, 영세사업자들의 납세비용을 줄여 준다는 측면에서 긍정적인 제도이다¹²⁾. 과세특례 대상자는 부가가치세의 납부액뿐 아니라, 소득세의 과세기반이 되는 매출액이 과소보고되므로 소득세 부담도 줄일 수 있는 이중적인 이점이 있다. 이에 따라 과세특례제도는 과세특례 대상자를 안주시키는 제도적인 유인책이 되었으며, 과세특례자의 비중이 높다는 비판이 지배적이다. 아울러 연간 매출액을 기준으로 분류되어 온 영세사업자의 실제 매출액을 행정력으로 정확히 파악한다는 것은 거의 불가능하므로 과세특례제도는 제도적으로 불투명하며, 관행에 의존하고 있는 조세정책이라는 평가를 받고 있다. 이러한 비판에도 불구하고 1996년

11) 세목 수를 조정한 구체적인 대안으로 한국조세연구원(1997), 윤건영(1996) 등에서 이러한 원칙을 따르고 있다. 한국조세연구원에서 제시한 대안은 매우 구체적인 것으로 <부표>를 참조하기 바란다.

12) Cnossen(1994)에 의하면 부가가치세의 납세비용을 사업규모별로 나누어 분석한 결과, 영세 사업자의 납세비용이 가장 큰 것으로 나타났다.

에는 간이과세제도를 새롭게 도입하여 과세특례제도에서 규정하는 영세사업자보다도 큰 규모의 사업자를 새로운 형태의 영세사업자로 규정하여 업종별로 부가가치율을 달리 적용하고 있다. 이에 따라 영세사업자의 범위는 점차로 넓혀져 부가가치세의 근간이 흔들리는 결과를 낳게 되었다. 즉, 간이과세를 포함한 과세특례제도로 인해 세금계산서의 정상적인 수수가 불가능하게 되어, 세금계산서 미수취를 통한 탈세가 만연하게 되었다. 부가가치세제를 도입한 주된 목적 중의 하나가 탈세를 방지하기 위한 것이었지만, 영세사업자를 위한 간이과세제도를 포함한 과세특례제도가 부가가치세제의 근간과 조화를 이루지 못해, 본 제도는 우리나라 세제가 해결하여야 하는 가장 중요한 문제점 중의 하나로 지적받고 있는 실정이다. 또한 조세행정비용 측면에서 세수기여도가 거의 없는 절반 정도의 납세자들을 다른 일반과세자와 같이 세적 관리를 하고, 실제 매출액을 조사를 통해 파악한다는 것은 행정비용이 너무 높고, 실효면에서도 한계가 있다.

과세특례제도의 기본적인 개편방향은 부가가치세의 근간을 해치지 않도록 일반과세를 중심으로 이루어지도록 하고 영세사업자의 범위는 대폭 줄이고 이들에 대한 과세방법은 대폭 간소화하는 것이다. 현재 부가가치세에서 규정하고 있는 영세사업자는 연간 매출액을 기준으로 소액부징수자, 과세특례자, 간이과세자의 세 가지로 구분되어 있다. 부가가치세의 근간은 일반과세를 바탕으로 이루어져야 하며, 영세사업자를 위한 제도는 소액부징수제도만으로 가장 단순하게 처리되어야 할 필요가 있다.

3. 신고납부제도의 정착

미래의 조세체계는 신고납부제도와 자발적인 납세협력을 축으로 하여 이루어질 수 밖에 없다. 그러므로 많은 국가들은 신고납부제도를 근간으로 조세행정을 이끌어 나가고 있다. 우리나라에서도 이러한 추세에 맞추어 신고납부제도를 운영하고 있다. 그러나 현재의 신고납부제도는 명목적인 면이 강하고, 실제로는 정부부과제도로 운영되고 있다. 대표적으로 부가가치세제의 간이과세 및 과세특례 대상자들에 대한 과세방법과 소득세의 표준소득률 사용 등은 신고납부제도의 취지와 일치하지 않는 행정운영 방법으로 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 있다. 정부는 신고자의 실제소득에 대한 정보가 없으나 신고자는 정부에서 성실도를 판단하는 기준에 대한 정보를 가지고 있으므로 비대칭적인 정보현상이 발생하여 정보면에서 신고자가 유도하여 정부보다 유리한 위치에 있게 된다. 이러한 제도하에서는 신고자가 실제소득을 정확히 신고할 아무런 유인이 없게 된다. 그러므로 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 성실 신고 수준을 결정하게 된다.

신고납부제도하에서 납세자의 성실 신고를 유도하기 위해서는 납세자가 성실 신고하는 것이 경제적으로 이익이 높도록 제도를 정비하여야 한다. 즉 불성실 신고를 할 경우 세무조사를 받을 확률이 높게 하고 불성실 신고자로 확정되면 엄청난 경제적 손실을 부담하도록 하여야 한다. 불성실 신고로 인한 기대손실이 기대이익보다 훨씬 높게 제도를 만들어야 하며, 조세시효도 신고자의 평생기간으로 늘려야 한다. 실질적으로 기대손실이 불성실 신고를 함으로써 얻게 되는 기대이익보다 크다는 것을 누구나 알 수 있도록 제도를 개선하여야 한다. 불성실 신고로 인한 기대손실을 기대이익보다 조금 높게 만들면 위험을 감수하고 불성실 신고를 하는 납세자도 있을 것이다. 이러한 위험을 감수하려는 납세자들의 불성실 신고도 방지하기 위해서는 벌과금의 대폭 강화를 통해 기대손실을 높여야 한다. 신고납부제도하에서 납세자들에게 개인의 윤리와 도덕만을 강조함으로써 성실 신고로 유도할 수는 없다. 제도를 가만히 두고 개인의 윤리와 도덕만을 강조하면 신고납부제도는 실패할 것이 자명하다. 신고납부제도하에서 개인이 불성실 신고를 할 경우에는 경제적으로 손실을 입도록 하여 자발적인 성실 신고를 유도하여야 한다.

신고납부제도가 일찍부터 시행된 미국은 비교적 제도가 잘 정립되어 있다고 볼 수 있다. 미국에서 신고납부제도가 잘 운용되고 있는 이유는 납세자들이 정직하기 때문이 아니다. 미국의 제도가 납세자들이 성실 신고하도록 제도적으로 유도하기 때문이

다. 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. 세무조사와 관련하여 수많은 실증적 논문들이 미국에서 활발히 발표되는 이유는 이러한 자료가 축적되어 활용되기 때문이다. 신고납부제도이지만 불성실 신고자는 세무조사를 받을 확률이 높아지고 불성실 신고자로 밝혀지면 엄청난 경제적 손실을 감수하여야 한다. 불성실 신고로 인한 기대이익보다 기대손실이 훨씬 높게 제도가 정비되어 있으므로 신고납부제도하에서 성실 신고로 유도되고 있는 것이다. 또한 이러한 작업이 모두 전산을 바탕으로 이루어지기 때문에 자의적인 요소가 철저히 배격될 수 있다.

4. 홍보 및 교육기능 강화

납세홍보는 납세에 필요한 정보를 납세자들에게 제때에 올바르게 제공하는 기능뿐만 아니라, 세금에 대한 일반 국민들의 인식을 제고하는 기능을 한다. 세정에서 납세홍보의 기능은 시간이 지남에 따라 중요하게 취급되고 있고 납세홍보정책에 대한 관심도 갈수록 높아지고 있다.

납세자가 납세에 필요한 사전지식을 충분히 습득하고 있지 않을 때는 납세자 자신도 불편하지만, 올바른 납세절차를 거치지 않게 되어 행정비용이 오히려 높아질 수 있으며 제때에 세수를 확보하지 못하게 된다. 이러한 사회적 비용은 납세홍보를 통해 충분히 감소시킬 수 있으며, 경제적인 관점에서 보아도 납세홍보를 통한 효과를 비용과 비교할 때 훨씬 경제적이라고 할 수 있다.

세정에 대한 일반 국민들의 관심이 적고, 국민들의 인식이 세정에 대해 부정적인 상황에서 올바른 조세정책과 세정을 펼 수 없다. 민주사회에서 모든 국민은 납세자로서의 의무를 가지며, 이러한 의무가 제대로 인식되어야 세정을 올바르게 집행할 수 있는 것이다. 세금에 대한 국민들의 인식은 대부분 언론을 통해 사건 위주로 이루어져 왜곡된 부분이 많다. 이러한 문제를 직시하여 세금에 대한 국민들의 올바른 인식을 확보하기 위해 끊임없는 홍보를 하여야 한다.

납세홍보는 다른 정책분야와는 달리 정책을 집행하더라도 그 효과가 장기적으로 서서히 나타나므로, 단기적이며 가시적인 정책효과를 기대하는 정책입안자로서는 과감한 투자를 하기가 힘들다. 납세홍보의 효과는 장기적이며 구체적으로 보이지 않으나, 그 중요성은 누구도 부정하기 힘든 것이다.

납세홍보정책을 효율적으로 집행하기 위해서는 먼저 정책을 담당하는 납세지도과를 대폭 개편하여야 할 필요가 있다. 먼저 '납세지도과'라는 부서명은 납세홍보를 담당하는 기구의 명칭으로는 적합하지 않으며 권위주의적인 발상에서 유래한 것일 수 있다. 이를 납세홍보정책을 수립하는 기구라는 의미로 '납세홍보정책과'로 개칭하여 납세자에게 군림하는 듯한 이미지를 해소하여야 한다.

그리고 납세홍보를 담당하는 본청의 인원을 대폭 개편하여야 할 필요가 있다. 납세홍보정책은 전문지식을 갖춘 인원이 담당하도록 하여야 한다. 이를 위해 언론인 출신의 인사를 특채하는 방안도 고려해 볼 수 있고, 그 외 홍보전략 및 디자인을 전공한 사람을 중심으로 구성원의 개편이 이루어져야 한다. 일반적으로 홍보는 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 동시에 이러한 정보를 성공적인 홍보로 이끌어 나갈 수 있는 전문적인 홍보인력이 결합되어야 한다. 따라서 전문적인 홍보담당부서를 설치하고 전문기관에의 위탁을 통해 홍보인력을 육성해야 한다.

5. 과세정보관리체계의 정비

납세제도가 정부부과제도인가 신고납부제도인가에 관계없이 정부에서는 납세자의 세부담이 세제에 따라 정확한가를 판단할 수 있는 근거가 되는 과세정보를 확보하여야 한다. 과세정보는 국세행정 목표를 성공적으로 달성하기 위한 필요조건이다. 국세청 조직의 존재 목적이 국세행정의 목표를 이루는 것인 만큼 과세정보자료의 효율적인 관리 및 사용은 행정 목표를 달성하기 위한 중요한 사항 중의 하나이다.

국세청이 가지는 업무 과중의 문제를 해결하기 위해서는 먼저 현재 수동으로 하는 업무 중에서 전산화가 가능한 업무를 규명하고 이를 전산으로 전환하여야 한다. 전산

화가 가능한 업무는 전산을 통해 처리하는 것이 수동에 의존할 때보다 훨씬 효율적으로 이루어질 수 있기 때문이다. 그러므로 같은 양의 서비스를 생산하기 위해서 투입되는 요소간의 비율은 전산을 최대한 활용하는 쪽으로 개선되는 것이 바람직하다. 수동과 전산화가 모두 가능한 분야의 업무를 수동에 의존할 것인가 혹은 전산에 의존할 것인가의 문제는 가치판단의 문제이기 때문에 어떠한 측면을 중시하느냐에 따라 그 결정이 달라질 수 있다. 즉 복잡하지만 정확한 업무처리를 중시하면 수동으로 하여야 하고, 반면 자의적인 요소를 극소화하고 업무를 빠른 시간 내에 처리하기 위해서는 전산에 의존하여야 한다. 국세행정의 목표를 효율적으로 달성하기 위해 필요한 업무를 과세자료업무와 세무조사업무로 양분할 때 이들 업무간의 할당을 재편하여야 한다. 현재 약 70%에 달하는 과세자료 업무를 30% 정도로 축소할 수 있도록 단순 업무들은 전산화를 통해 처리해야 한다.

모든 입력자료는 활용측면과 입력에 따르는 비용측면을 동시에 고려하여 편익에 비해 비용이 높은 자료는 전산입력을 하지 않는 것이 바람직하다. 모든 자료를 입력하려는 현재의 입력방식은 비용이 많이 드는 만큼, 활용측면을 고려하여 대폭적인 선별입력으로 전환되어야 한다.

다른 부서에서 소장하고 있는 자료를 국세청에서 추가적인 비용부담이 없이 공유할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 각 부처에서 소장하고 있는 자료를 공유하는 것은 부처마다 고유한 자료를 통한 기득권 확보란 측면에서 쉽게 이루어질 사안은 아니다. 그러므로 법률로써 정부의 정보를 공유하도록 하는 규정을 둘 필요가 있다. 국세청이 관련 업무를 효율적으로 수행하기 위해 다른 부서에서의 자료입수가 필요하듯이, 다른 부서에서도 국세청에서 확보하고 있는 자료를 사용함으로써 업무의 효율성을 높일 수 있는 것이다. 문제는 국가기관에서 확보하고 있는 자료가 공적인 목적일 경우 부서의 종류에 관계없이 반드시 공유되어야 한다는 것이다. 물론 개인의 신상에 관한 정보는 누설됨이 없도록 비밀보장이 철저히 이루어져야 한다.

현재 본청이 출력자료를 일률적으로 각 세무서에 보내는 것을 시정하여 세무서가 필요로 하는 자료만을 송부하도록 하여야 한다. 그렇게 한다면 세무서의 업무능력과 세원환경에 맞게 자료가 송부되기 때문에 실제로 자료를 사용하는 수요자인 세무서 입장에서는 미결에 대한 부담을 덜 수 있고 업무의 효율성을 높일 수 있다. 현재의 출

력자료를 면밀히 검토하여 활용성이 높은 자료는 현행 체제를 유지하고 활용이 낮은 자료는 세무서의 요구에 따라 출력하는 체제로 전환하여야 할 필요가 있다.

6. 조세정보의 공개

국민들의 세부담이 높아짐에 따라 조세에 대한 관심은 증가하게 마련이다. 조세정보는 이러한 국민들의 관심을 충족시켜 주는 수단이 된다. 또한 조세정보는 조세개혁 과정에서 과학적인 분석을 토대로 투명한 정책수립과정을 보여줄 수 있기 때문에 국민들에게 공개되어야 한다. 투명한 정책과정을 통하지 않고서는 세부담 증대에 대한 국민들의 공감대를 유도하기 어렵기 때문이다.

대표적인 조세정보지인 『국세통계연보』에 수록되어 있는 내용을 살펴보면, 정작 조세정보로서 가장 중요한 소득계급별 자료, 조세감면규모, 체납액에 대한 정보는 포함하고 있지 않다. 이러한 자료는 국민들의 관심이 가장 높고 조세관련 연구분야에 꼭 필요한 정보임에도 불구하고 공개되지 않고 있는 실정이다¹³⁾. 또한 개인 및 법인별 신고자료는 조세관련 연구에 가장 중요한 자료로, 선진국에서는 개별자료의 일부를 표본으로 추출하여 조세관련 정책분석에 없어서는 안 될 기초자료로 활용하고 있으나 우리나라에서는 이러한 개별자료가 공개되지 않고 있다.

『국세통계연보』에 수록된 조세내용을 보강하여야 한다. 첫째, 소득계층별로 분류한 조세정보를 대폭 확대하여야 한다. 즉 모든 세목에서의 조세정보는 소득계층별로 분류하여 재구성하여야 한다. 둘째, 조세감면에 대한 통계가 전부 공개되어야 한다. 셋째, 체납액에 대한 자료가 공개되어야 한다.

개인 및 법인별 신고자료를 표본추출하여 개별정보를 파악할 수 없도록 조정한 후, 이들 개별자료를 공개하여야 한다. 개인을 식별할 수 없도록 고유번호는 전부 삭제하고, 소득과 조세에 관한 정보만을 남긴 개별자료를 무작위로 추출하여 공개하여야 할 것이다.

13) 소득계급별 자료는 근로소득세 및 재산세에 일부 포함되어 있다. 그러나 소득계급별 자료는 모든 세목에서 가장 자세히 보여주어야 하는 중요한 정보이다. 소득계급별 자료는 조세부담이 소득계층별로 어떻게 분배되어 있는가를 보여주는 것으로, 조세정책 입안에 가장 중요한 기초자료이다.

V. 결 론

조세행정이 제대로 수행되지 않고서는 아무리 좋은 조세정책을 수립하였다 해도 제대로 현실화될 수 없다. 많은 국가들은 조세행정의 중요성을 인식하고 조세행정 개혁을 꾸준히 추진하고 있다. 조세행정이 비효율적인 원인은 조세행정의 문제도 있지만, 조세정책이 조세행정의 뒷받침 없이 입안되었기 때문이기도 하다. 그러므로 조세 개혁은 조세정책과 조세행정의 개혁이 동시에 이루어지지 않으면 성공하기 어렵다.

기본적으로 조세행정은 신고납부제도와 자발적인 납세협력을 바탕으로 조세체계를 간소화하고, 납세에 대한 홍보와 교육을 강화하며, 납세절차를 간편하게 함으로써 성공적으로 수행될 수 있다. 그러므로 조세행정에 대한 개혁은 납세자의 자발적인 납세협력을 최대한으로 유도해 낼 수 있는 효과적인 전략과 징수액 대비 행정비용이 가장 낮도록 하는 효율적인 전략을 통해 추진하여야 한다.

효과적인 조세행정이 되도록 하기 위해서는 조세행정이 살아 있다는 인식을 불성실 납세자들에게 심어 주는 전략을 펴야 한다. 즉 조세관련 교육 및 홍보를 강화하고, 불성실 납세자들에 대해서는 즉각적으로 대처하는 전략을 펴야 한다. 효율적인 조세행정이 되도록 하기 위해서는 행정비용을 낮추기 위한 정책을 추진하여야 한다. 즉 같은 업종에 있는 납세자들의 집단화를 유도하고, 영세 납세자들의 신고 납부절차는 대폭 간소화시킨다.

본 논문에서는 우리나라 조세행정을 효과적 및 효율적으로 개혁하기 위해서 필요한 정책과제를 여섯 가지 제시하였다. 먼저 조세정책부문에서의 개혁정책과제로 조세체계의 간소화와 부가가치세 과세특례제도의 정비를 제시하였다. 또한 조세행정면에서의 정책과제로는 신고납부제도의 정착, 교육 및 홍보 강화, 과세정보체계의 개선, 조세정보의 공개를 제시하였다. 이러한 부문의 개혁을 통해 우리나라의 조세행정이 효과적이며 효율적인 체계를 수립할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

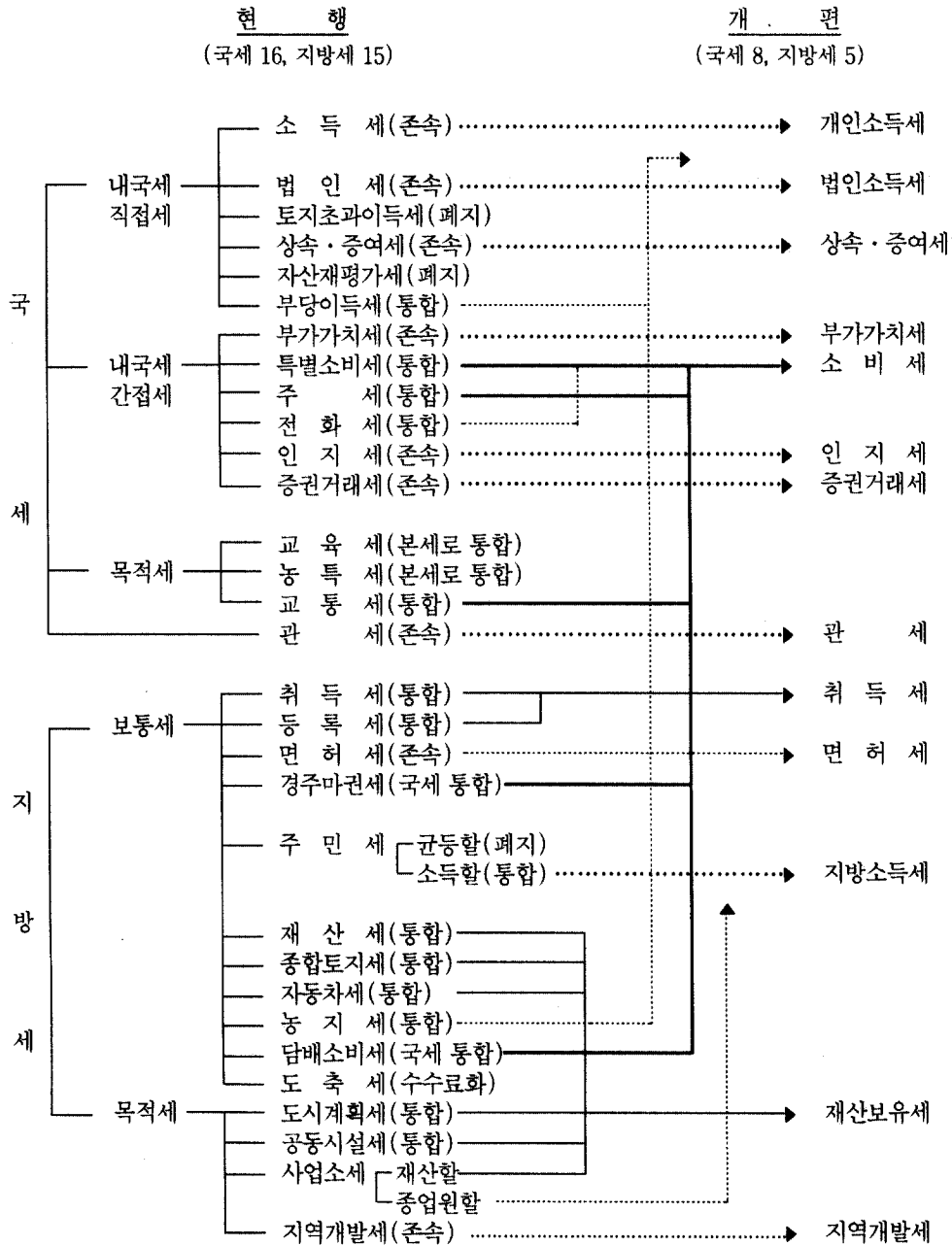
- 곽태원, 『우리나라 조세제도 운영비 추정에 관한 연구』, 연구보고서 94-08, 한국조세연구원, 1994.
- 박정수 · 노영훈 · 손원익 · 정영현 · 현진권, 『납세서비스 세정의 선진화 방안』, 한국조세연구원, 1996.
- 윤건영, 「한국의 조세정책 : 과제와 선택」, 최 광(편), 『정부와 경제』, 한승수 박사 회갑기념 논문집, 1996.
- 한국조세연구원, 「조세개혁과 세정의 합리화」, 21세기 국가과제 세미나 발표논문, 1997.
- 현진권, 『조세관련 자료 체계의 변천과 개선방향』, 정책보고서 96-09, 한국조세연구원, 1996.
- , 「세무행정에서 과세정보관리체계의 현황과 개선방향」, 『한국정책학회보』, 제6권 제2호, 1997.
- Bird, Richard, “Tax Administration and Tax Reform: Reflections on Experience,” J. Khalilzadeh-Shirazi and Anwar Shah(eds.), *Tax Policy in Developing Countries*, Washington, D.C.: The World Bank, 1991.
- Crossen, Sijbren, “Administrative and Compliance Costs of the VAT: A Review of the Evidence,” *Tax Notes International*, June 20, 1994.
- James, Simon and Ian Wallschutzky, “Tax Law Improvement in Australia and the UK: the Need for a Strategy for Simplification,” *Fiscal Studies*, Vol. 18, No. 4, 1997.
- , “The Shape of Future Tax Administration,” *International Bureau of Fiscal Documentation*, May 1995.
- Jantscher, Milka and Richard Bird, “The Reform of Tax Administration,” Richard Bird and Milka Casanegra de Jantscher(eds.), *Improving Tax Administration in Developing Countries*, IMF, 1992.

Sandford, Cedric, "Tax Compliance Costs: Measurement and Policy," *Fiscal Publications*, 1995.

Silvani, Carlos and Katherine Baer, "Designing a Tax Administration Reform Strategy: Experiences and Guidelines," IMF Working Paper 97/30, 1997.

Tanzi, Vito and Anthony Pellechio, "The Reform of Tax Administration," IMF Working Paper 95/22, 1995.

〈부표 1-1〉 우리나라 조세체계의 장기적 개편방향



자료 : 한국조세연구원(1997).

② 우리나라의 脫稅規模 推定： 所得稅와 附加價値稅*

柳 一 鎬**

목 차

- I. 서 론
- II. 지하경제 규모의 추정모형
- III. 지하경제 규모의 추정
- IV. 소득세와 부가가치세의
탈세규모 추정
- V. 결 론

* 본고는 한국재정학회, 『재정논집』 제9집(1995)에 게재된 논문과 국제재정학회(IIPF) 제50차 총회에서 발표한 논문(1996년 8월)을 바탕으로 재구성한 것임.

** 본원 원장.

I. 서 론

탈세는 「법의 테두리 내에서의 세금절약」이라고 일컬어지는 「절세」와 구별하여 명백히 불법적인 세금포탈행위, 즉 각종 세법상의 의무불이행 내지 의무위반행위를 모두 포함하는 것으로 정의된다. 이러한 탈세가 자원배분의 왜곡, 형평성의 저하 등 국민경제에 많은 해악을 끼치는 것은 이미 잘 알려진 바와 같다. 다시 말해서 탈세의 세부담이 상대적으로 적은 쪽으로 자원이 집중되어 자원배분을 왜곡함은 물론, 정직하게 벌여 정직하게 세금을 내는 사람이 상대적으로 손해를 보는 등 소득분배의 왜곡에 의해 형평의 저하를 초래하며, 정직한 행위를 위축시켜 사회풍토를 불건전하게 만들게 되는 것이다. 아울러 탈세에 의한 세수의 감소는 정부가 공급하는 공공서비스를 감소시켜 전국민의 복지를 감소시키기도 한다.

이러한 문제에도 불구하고 탈세에 대한 연구는 많지 않으며 특히 우리나라 탈세의 규모 추정에 관한 연구가 별로 없어 이에 대한 연구가 요구되는 실정이다. 본고에서는 이러한 연구의 첫 단계로서 소득세와 부가가치세의 탈세규모 추정을 시도하고자 한다.

탈세의 규모 추정을 위해서는 우선 과세표준(또는 베이스)의 과소보고(under-reporting) 규모(또는 누락 정도)를 추정해야 한다. 그런데 본고에서 추정하려는 두 세목 중 소득세의 과세표준은 소득인 반면 부가가치세의 과세표준은 소비지출로서 서로 다르다. 따라서 본 연구에서는 우선 전체 소득의 누락 정도를 추정한 후 이에 기초하여 소득세의 탈세규모를 추정하는 한편, 소득과 소비지출간의 상관관계에 따라 소득의 누락에 의한 소비지출의 누락 정도를 간접적으로 추정하고 이에 기초하여 부가가치세의 탈세규모를 추정하고자 한다.

이러한 소득의 누락 정도 또는 과소보고 규모는 그 경제의 지하경제 규모라고도 해석할 수 있으므로 실제 이 부분의 연구에서는 이를 지하경제 규모와 동일시하고 있다. 본고에서도 이 관행에 따라 지하경제 규모와 소득의 과소보고 규모를 동일시하여 혼용하기로 한다. 지하경제 규모를 추정하는 방법은 여러 가지가 있으나 본고에서는 이

른바 비화폐적 접근방법(Non-Monetary Approach)인 소득-지출 추계방법을 사용하고자 한다¹⁾. 이 방법은 기본적으로 사회에 상이한 두 계층이 있어 한 계층은 그 소득이 그대로 노출이 되는 반면, 다른 계층은 그 일부분만 노출이 된다는 전제하에 지하경제 규모를 추정하는 방법이다²⁾.

이렇게 지하경제 규모, 즉 소득의 과소보고 규모를 추정한 후 이에 기초하여 소득세와 부가가치세의 탈세규모를 추정하는 것인바, 본고의 구성은 다음과 같다.

제Ⅱ절에서는 지하경제 규모 추정모형이 소개되고, 제Ⅲ절에서는 이에 따른 실제 추정의 결과가 제시된다. 제Ⅳ절에서는 제Ⅲ절의 추정결과를 이용하여 소득세와 부가가치세의 탈세규모를 추정하고, 제Ⅴ절에서 간단한 결론이 제시된다.

Ⅱ. 지하경제 규모의 추정모형

제Ⅰ절에서 설명한 대로 본 연구에서 지하경제 규모를 추정하기 위해 사용하는 방법은 소득-지출추계 방법인바, 여기서의 이론부분은 피사리디스-웨버(Pissarides-Weber, 1989)에서 개발된 모형을 약간 변형시켜 사용하였으며, 실증분석을 위한 자료는 대우경제연구소에서 발행하는 대우패널 데이터의 1993년, 1994년분을 사용하였다³⁾.

모형의 설정을 위해 우선 한 개인의 소득은 평생소득가설에 따라 일정하며, 근로소득자는 소득을 과소보고할(누락시킬) 수 없는 반면, 사업소득자는 과소보고할(누락

1) 최 광 교수는 지하경제 규모 추정의 거시적 방법으로 소득-지출 격차분석 방법, 현금통화 대 요구불예금 비율방법, 거래량 접근방법, 현금수요함수 추정방법, 고용추세조사 방법의 다섯 가지를 들고 있다. 최 광(1987)을 참조. 본 연구의 소득-지출 추계방법은 소득-지출격차 분석방법과 기본착상은 유사하나 추정방법상으로는 많은 차이가 있다. 현금화폐방법은 추정방식의 특성상 추세의 파악에 문제가 있는 것으로 판단되어 사용하지 않았다.

2) 이 부문에 대한 자세한 설명은 D. Pyle(1987) 참조.

3) 본 연구의 전 단계라고 할 수 있는 유일호(1994)에서는 도시가계조사에 사용된 테이프를 통해 1987년, 1988년 자료를 구하였으나, 도시가계조사 작성상의 부정확성이 있다고 보아 대우 패널자료를 사용하게 되었다.

시킬) 수 있다고 가정한다. 따라서 실제소득 Y_i 와 보고된 소득 Y'_i 간에는 다음과 같은 관계가 성립한다(i 는 각 개인을 표시하는 하첨자).

$$Y_i = k_i Y'_i \quad k_i \geq 1 \dots\dots\dots (1)$$

여기서 k_i 는 사업소득자의 과소보고 정도를 나타내는 확률변수이다. 즉 k_i 가 증가할수록 과소보고의 규모가 증대하는 것이다.

다음으로 품목별 소비지출함수의 일반적 형태는 다음과 같다.

$$\ln C_{ij} = X_i \alpha_j + \beta_j \ln Y'_i + \epsilon_{ij} \dots\dots\dots (2)$$

여기서 X 변수들은 각 가구의 특징을 나타내는 변수들의 벡터(α_j 역시 벡터)이고 β_j 는 해당품목의 한계소비성향이며(j 는 각 품목을 표시하는 하첨자), Y'_i 는 항상(혹은 평생)소득(permanent income)이다.

이제 평생소득과 실제소득간의 관계를 다음과 같이 표시할 수 있다.

$$Y_i = p_i Y'_i \dots\dots\dots (3)$$

이 식에서 p_i 는 ‘좋은’ 해에는(예를 들어 활황이면) 1보다 크고 그렇지 않으면 1보다 작은 값을 갖는 확률변수이다. 그런데 여기서 추가해야 될 중요한 가정은 사업소득자와 근로자 두 집단간에 p_i 의 평균은 동일하며 분산은 전자가 더 크다는 것이다.

특히 두번째의 가정은 본 연구에서 시도하는 추정의 방법상 다음과 같은 의미를 지닌다. 즉, 사업소득자의 실제소득은 근로자의 실제소득보다 그 변화의 폭이 넓다는 가정인데, 이는 후술하는 바와 같이 지하경제 규모의 추정에 결정적 역할을 한다. 이 가정은 현실적으로 타당성이 있다고 할 수 있으며 본 연구에서 평생소득과 실제소득을 구별하는 데 대한 현실적 근거이기도 하다.

이제 식 (1)과 식 (3)에 로그를 취하면 다음 식을 도출할 수 있다.

$$\ln Y_i^* = \ln Y_i - \ln p_i + \ln k_i \dots\dots\dots (4)$$

그런데 p_i 와 k_i 의 통계자료가 없으므로 이들의 분포에 대한 가정이 필요하다. 계산의 편의를 위해 p_i 와 k_i 가 모두 \bar{p} , \bar{k} 를 기대값으로 하는 로그 정규분포(log-normal distribution)를 가진다고 가정한다. 따라서 p_i , k_i 를 $\ln p_i$, $\ln k_i$ 의 기대값 μ_p , μ_k 를 사용한 형태로 표시하면 다음과 같다.

$$\ln p_i = \mu_p + u_i \dots\dots\dots (5)$$

$$\ln k_i = \mu_k + v_i \dots\dots\dots (6)$$

여기서 u_i 와 v_i 는 기대값 0과 상수의 분산 σ_u^2 , σ_v^2 을 가지는 확률변수이다.

이제 사업소득자와 근로소득자를 구별하기 위해 전자를 SE, 후자를 EE로 표시하고 지금까지의 가정을 정리하면 다음과 같다.

<가 정>

- 1) 근로소득자는 소득을 정확히 신고하므로 $k_i = 1$, $\sigma_v^2 = 0$ 인 반면 사업소득자는 과소보고를 하므로 $\mu_k > 0$, $\sigma_{vEE}^2 > 0$ 가 성립한다.
- 2) 근로소득자와 사업소득자 두 집단 모두 그 기대값 \bar{p} 는 같으나 분산은 σ_{uSE}^2 가 σ_{uEE}^2 보다 크다.

그런데 로그 정규분포의 특성에 의해 다음이 성립한다.

$$\ln \bar{p} = \mu_p + \frac{1}{2}\sigma_u^2 \dots\dots\dots (7)$$

식 (7)에서 다음이 도출된다.

$$\mu_{pSE} - \mu_{pEE} = -\frac{1}{2}(\sigma_{uSE}^2 - \sigma_{uEE}^2) \leq 0 \dots\dots\dots (8)$$

이제 식 (4), 식 (5), 식 (6)을 식 (2)에 대입하면 다음의 식을 얻을 수 있다.

$$\ln C_{ij} = X_i \alpha_j + \beta_j \ln Y_i - \beta_j (\mu_p - \mu_k) - \beta_j (u_i - v_i) + \epsilon_{ij} \dots\dots\dots (9)$$

이 식이 다음 절의 추정을 위한 기본 공식이 된다.

Ⅲ. 지하경제 규모의 추정

식 (9)를 각 소비품목에 대한 지출함수 추정의 형식으로 다음과 같이 바꿀 수 있다.

$$\ln C_{ij} = X_i \alpha_j + \beta_j \ln Y_i + \gamma_j D_i + \eta_i \dots\dots\dots (10)$$

전술한 바와 같이 j 는 각 품목을 나타내는 하첨자이며 D 는 가구주가 사업소득자일 때는 1, 근로자일 때는 0의 값을 갖는 더미변수이다. 그런데 본 연구에서 추정하고자 하는 것은 두 소득계층간의 소득보고행태 차이이므로 소비행태에는 구조적 차이가 없는 지출품목을 채택해야만 유의한 추정을 할 수가 있다. 다시 말해 음·식료품과 같이 두 계층간에 구조적 소비행태 차이가 아닌 단순한 소득 차이에 의한 지출 차이만이 있다고 믿어지는 품목을 채택해야 된다는 것이며, 이에 따라 본고에서도 음·식료품만을 대상으로 하여 추정을 하고자 한다. 그러므로 품목별 하첨자 j 를 생략한 다음의 식 (10)'가 기본추정식이 된다.

$$\ln C_i = X_i \alpha + \beta \ln Y_i + \gamma D_i + \eta_i \dots\dots\dots (10)'$$

식 (10)'에서의 오차항 η_i 는 사업소득자의 u_i, v_i 가 근로소득자의 것보다 크므로 이 분산성(heteroscedasticity)을 갖는다(식 (9) 참조). 이분산성이 초래하는 바람직하지 못한 통계적 문제를 해결하기 위해서는 일반화 최소자승법(Generalized Least

Square)과 같은 다른 추정방법을 사용하여야 하나 여기서는 일단 OLS만으로 추정하였다.

또한 보고된 소득 Y_i 는 오차항과 상관관계가 있다. 왜냐하면 식 (4), 식 (5), 식 (6)에서 알 수 있듯이 Y_i 는 확률변수인 u_i, v_i 와 상관관계가 있는데(p_i, k_i 를 통해) 식 (10)'의 오차항 η_i 역시 u_i, v_i 를 포함하고 있기 때문이다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해 Y_i 를 도구변수(instrumental variable)로 사용한 2단계추정을 하고자 한다. 도구변수를 사용한 추정식은 다음과 같다.

$$\ln Y_i = X_i\delta_1 + Z_i\delta_2 + \xi_i \dots\dots\dots (11)$$

이때 Z_i 들은 X_i 에 추가된 각 가구의 특성을 나타내는 외생변수들의 벡터이다.

자세한 추정의 절차와 결과는 <부록 1>에 제시되어 있으므로 본문에서 더 이상의 설명은 하지 않기로 한다.

이제 이와 같은 회귀식 추정결과를 이용하여 우리나라의 지하경제 규모를 추정하는 것은 다음과 같은 과정을 거치게 된다

우선 여기서 구하고자 하는 것은 궁극적으로 k_i 의 기대치인 \bar{k} 인데 잘 알려진 대로 로그 정규분포의 특성상 다음이 성립한다.

$$\ln \bar{k} = \mu_k + \frac{1}{2} \sigma_{\ln SE}^2 \dots\dots\dots (12)$$

그런데 γ 는 다음의 식을 만족한다(즉 추정한다)⁴⁾.

4) 식 (13)의 도출과정은 다음과 같다.

식 (9), 식 (10), 식 (10)'를 비교해서 알 수 있듯이 γ 는 동일한 기울기의 두 직선(사업소득자와 근로소득자 각각의)의 절편의 차이와 동일하다. 따라서 식 (9), 식 (10)'에서

$\gamma = -\beta(\mu_{pSE} - \mu_{kSE}) - [-\beta(\mu_{pEE} - \mu_{kEE})]$ 가 성립한다.

그런데 $\mu_{kSE} = \mu_k, \mu_{kEE} = 0$ 이므로,

$\gamma = -\beta(\mu_{pSE} - \mu_k - \mu_{pEE})$

$= \beta[\mu_k - (\mu_{pSE} - \mu_{pEE})]$

$= \beta[\mu_k + \frac{1}{2}(\sigma_{\ln SE}^2 - \sigma_{\ln EE}^2)] \quad \text{Q.E.D}$

$$\gamma = \beta [\mu_k + \frac{1}{2}(\sigma_{uSE}^2 - \sigma_{uEE}^2)] \dots\dots\dots (13)$$

이제 식 (13)을 다시 정리하여 식 (12)를 추정할 수 있는 형태로 바꾸면 다음과 같다.

$$\ln \bar{k} = \mu_k + \frac{1}{2} \sigma_{vSE}^2 = \frac{\gamma}{\beta} + \frac{1}{2}(\sigma_{vSE}^2 - \sigma_{uSE}^2 + \sigma_{uEE}^2) \dots\dots\dots (14)$$

그런데 σ_{uSE}^2 , σ_{vSE}^2 , σ_{uEE}^2 를 직접 추정할 수 없으므로 이 식만으로는 \bar{k} 의 값을 추정할 수가 없다. 따라서 이 식을 회귀식 추정에서 나온 추정치들을 이용할 수 있는 형태로 다시 한 번 변환해야 한다. 이를 위해 다음과 같은 과정이 필요하다.

우선 식 (11)의 오차항의 분산 $var \xi_i$ 는 기본적으로 세 가지 요소로 구성되어 있다는 것을 상기할 필요가 있다. 즉, 항상소득의 설명 안된 변동, 실제소득과 항상소득의 차이(u_i), 보고된 소득과 실제소득과의 차이(v_i)가 그것이다. 따라서 항상소득의 설명 안된 변동이 두 집단간에 동일하다고 가정하면(이는 이론상으로 별 문제가 없는 가정으로 판단됨), 근로자는 소득을 정확히 신고하므로(즉, $var v_{EE} = 0$ 이므로) 다음이 성립한다.

$$var \xi_{SE} - var \xi_{EE} = var(u - v)_{SE} - var u_{EE} \dots\dots\dots (15)$$

여기서 $var \xi_{SE}$, $var \xi_{EE}$ 를 각각 σ_{YSE}^2 , σ_{YEE}^2 로 표시하고 사업소득자의 u_i , v_i 간의 상관계수를 ρ 로 표시하여 식 (15)를 다시 정리하면 다음과 같다.

$$\sigma_{YSE}^2 - \sigma_{YEE}^2 = \sigma_{uSE}^2 + \sigma_{vSE}^2 - 2\rho\sigma_{uSE} \cdot \sigma_{vSE} - \sigma_{uEE}^2 \dots\dots\dots (16)$$

식 (14)와 식 (16)을 비교할 때, u_i 와 v_i 간의 상관계수 ρ 만 알면 이미 추정된 분산들의 추정치로부터 \bar{k} 가 취할 수 있는 값의 범위를 구할 수 있음을 알 수 있다. 그런데 문제는 ρ 의 값을 사전적으로 추정할 수 없다는 데에 있다. 따라서 ρ 의 값에 대한

가정이 필요한데 ρ 가 0이 아닐 경우 추정의 결과 \bar{k} 의 최대값이 과대하게 나오고 계산이 복잡하여 여기서는 $\rho = 0$ 일 경우만을 살펴보기로 한다⁵⁾.

ρ 가 0이면 식 (16)에 의해 $\sigma_{vSE}^2, \sigma_{uSE}^2$ 가 서로 음의 상관관계를 가지게 되므로 \bar{k} 는 σ_{vSE}^2 가 최소일 때 최소값을, σ_{uSE}^2 가 최소일 때는 최대값을 갖게 된다. 즉, 최소값일 때는 σ_{vSE}^2 가 0일 때이므로 식 (14), 식 (16)에 의해 다음의 식 (17)이 성립한다.

$$Min(\ln \bar{k}) = \mu_k + \frac{1}{2} \sigma_{vSE}^2 = \frac{\gamma}{\beta} - \frac{1}{2}(\sigma_{YSE}^2 - \sigma_{YEE}^2) \dots\dots\dots (17)$$

한편 이미 가정된 바와 같이 σ_{uSE}^2 의 최소값은 σ_{uEE}^2 이므로 (가정 2 참조) \bar{k} 의 최대값은 다음을 만족한다.

$$Min(\ln \bar{k}) = \mu_k + \frac{1}{2} \sigma_{vSE}^2 = \frac{\gamma}{\beta} + \frac{1}{2}(\sigma_{YSE}^2 - \sigma_{YEE}^2) \dots\dots\dots (18)$$

그런데 <부록 1>의 회귀식 추정에서 $\sigma_{YSE}^2, \sigma_{YEE}^2$ 의 추정치를 구할 수 있으므로 식 (17), 식 (18)에 대입하여 \bar{k} 의 최소값과 최대값(즉, \bar{k} 의 범위)을 구할 수 있다. 이를 위해 설명변수의 조합을 바꿔가며 추정한 추정치는 <표 2-1>에 제시되어 있다. <표 2-1>에서 추정모형의 형태설명은 모형의 숫자로 표시되는데 첫째 숫자는 1단계 모형의 형태를, 둘째 숫자는 2단계 모형의 형태를 나타낸다. 예를 들어 M11이란 1단계에서 설명변수로 $Z_2, Z_4, X_1, X_2, X_3, X_5$ 를 사용하고 2단계에서 설명변수로 $D, \ln \hat{Y}, X_1, X_2, X_3, X_5$ 를 사용했다는 것이며, M12란 1단계는 M11과 동일하고 2단계에

5) ρ 가 0이 아닐 경우는 거의 대부분(almost always) ρ 가 0인 경우보다 \bar{k} 의 값이 크다. 따라서 ρ 가 0이 아닌 경우는 최대값의 경우, 즉 $\sigma_{uSE}^2 = \sigma_{uEE}^2$ 인 경우만 살펴보면 된다. 이때는 다음이 성립한다.

$$\mu_k + \frac{1}{2} \sigma_{vSE}^2 = \frac{\gamma}{\beta} + \frac{1}{2}(\sigma_{YSE}^2 - \sigma_{YEE}^2) + cov(uv)_{SE}$$

$$\sigma_{YSE}^2 - \sigma_{YEE}^2 = \sigma_{vSE}^2 - 2\rho\sigma_{YEE} - \sigma_{vSE}$$

다시 회귀식의 추정계수로부터 \bar{k} 의 새로운 최대값(ρ 가 1일 경우임)을 구하면 2.1정도(1988년의 경우)가 되나 ρ 가 1보다 작을 때 급격히 감소한다. 따라서 $\rho = 0$ 일 때의 최대값을 다소 상회한다고 보아도 큰 문제가 안될 것이다.

서는 $D, \ln \hat{Y}, X_3$ 만을 설명변수로 사용했다는 뜻이다. 그 이상의 자세한 설명은 생략하기로 한다.

이 표에 나와 있듯이 1993년의 경우 $\ln \bar{k}$ 의 최소값은 0.29, 최대값은 0.55 정도이며, 1994년은 최소값이 0.27, 최대값이 0.41 정도이다. 따라서 \bar{k} 는 1993년에는 최소 1.34, 최대 1.74 사이의 값을 가지고, 1994년에는 1.31~1.52 사이의 값을 취하게 된다. 이 결과를 필자의 직전 연구에 제시된 \bar{k} 의 값(1987년에는 최소 1.09, 최대 1.46, 1988년에는 최소 1.14, 최대 1.48)과 비교해 보면 1987, 1988년보다 1993, 1994년에 그 최소·최대값 차이가 더 적다는 것을 알 수 있다. 이는 대우패널 자료가 자료 취득 과정에서 몇 가지 단점을 내포하고 있는 도시가계조사보다는 신뢰할 수 있다는 점을 나타낸 것이라고 하겠다. 다시 말해 1993년과 1994년에 사용한 자료가 좀더 현실적이라는 반증이 된다고 할 수 있다.

이제까지 본고에서 사용한 추정모형의 문제는 \bar{k} 의 단일추정치를 얻지 못하고 구간추정치만을 구할 수 있다는 점이다. 이는 로그정규분포를 가정함으로써 파생되는 문제인바, 이를 해결하기 위해 본 연구에서는 다음과 같은 가정을 추가하기로 한다. 즉, 실현된 소득 Y_i 가 항상소득 Y_i^* 와 같다고 가정을 한다. 이 가정하에서는 다음이 성립한다.

$$\bar{k} = \mu_k + \frac{1}{2} \sigma_{YSE}^2 = \frac{\gamma}{\beta} + \frac{1}{2} (\sigma_{YSE}^2 - \sigma_{YEE}^2)$$

결국 이때의 단일 추정치 \bar{k} 는 <표 2-1>에 제시된 구간추정치들의 최대값과 동일해지며 따라서 향후 사용하게 될 \bar{k} 의 값은 1993년에 1.74, 1994년에 1.52가 된다.

이러한 \bar{k} 의 추정치에 근거하여 지하경제 규모를 추정하기 위해서는 사업소득이 전체소득에서 차지하는 비중을 산출해야 하나, 불행히도 그러한 통계는 직접 구할 수 없었다. 따라서 국민계정상의 영업잉여가 국민총가처분소득에서 차지하는 비중을 이의 대응변수로 사용하였다. <표 2-2>에서도 볼 수 있듯이 국민계정에서 산출한 이 비중이 1993년에는 18.9%, 1994년에는 18.2%임을 알 수 있다. 따라서 위의 사업소득자 소득과소보고 규모를 이 비중에 곱하면 지하경제의 대GNP 비중은 1993년, 1994년에 각각 14.0%, 9.5%로 계산할 수 있다.

이 결과에서 흥미로운 점은, 1994년도의 값이 1993년도의 값보다 작다는 것이다⁶⁾. 이는 금융실명제가 적어도 실시 초반단계에서는 효과가 있었음을 나타내는 것인바 정영헌(1996) 교수가 발표한 논문에서 지하경제 규모가 1994년에 증가되었던 점과는 대조적이라 하겠다.

〈표 2-1〉 \bar{k} 의 추정

	β	γ	σ_{YSE}^2	σ_{YEE}^2	$\frac{1}{2} (\sigma_{YSE}^2 - \sigma_{YEE}^2)$ (A)	$\frac{\gamma}{\beta}$ (B)	Max ln \bar{k} (A+B)	Min ln \bar{k} (B-A)
1987	0.637376	0.146682	0.48682	0.19501	0.14591	0.23013	0.37604 (1.46)	0.08423 (1.09)
1988	0.638604	0.165162	0.42391	0.16302	0.13045	0.25863	0.38907 (1.48)	0.12818 (1.14)
1993	0.61911	0.26169	0.37705	0.11530	0.38088	0.42269	0.55356 (1.74)	0.29181 (1.34)
1994	0.53411	0.18076	0.27370	0.12932	0.07219	0.33843	0.41062 (1.52)	0.26624 (1.31)

주 : 마지막 두 행에 제시된 괄호 속의 숫자는 \bar{k} 의 값임.

〈표 2-2〉 GNP대비 영업잉여의 비중

(단위 : 억원, %)

	1987	1988	1993	1994
영업잉여 (B)	27,126.4	31,483.2	50,079.5	55,342.4
GNP (A)	106,024.4	126,230.5	265,517.9	303,772.6
B/A	25.6	24.9	18.9	18.2

자료 : 한국은행, 『경제통계연보』, 1991, 1996.

6) 최소값 역시 1994년이 1993년보다 작다.

IV. 소득세와 부가가치세의 탈세규모 추정

본절에서는 앞에서 추정한 사업소득의 탈루규모를 이용하여 소득세와 부가가치세의 탈세규모를 추정하기로 한다.

1. 소득세의 탈세규모 추정

소득세는 다음 항에서 설명되는 부가가치세와는 달리 다단계 세율구조를 가지며 또한 면세 및 공제조항이 복잡하게 존재하기 때문에 탈세규모를 추정하기가 대단히 어렵다. 다시 말해 전체 소득누락 규모를 안다 해도 각 세율계급별 소득누락 정도를 알지 못하면 정확한 탈세규모 추정은 이루어질 수 없다는 뜻이다. 그런데 이러한 추정은 현실적으로 불가능하므로 소득세 탈세 추정을 위해서는 추가적 가정이 필요하다. 따라서 여기서는 어떤 평균실효세율이 안정적으로 존재한다고 가정하고 추정하고자 한다.

우선 다음 <표 2-3>에서 알 수 있듯이 1993년, 1994년에는 소득세의 신고분이 전체 소득세수에서 차지하는 비율이 대체로 37~38% 정도⁷⁾인바 이 비중은 1987년(33.2%), 1988년(33.2%)에 비해 약간 증가한 수치이다.

그런데 원천분은 거의 탈세의 여지가 없고 탈세는 신고분에만 집중된다고 할 수 있다. 또한 신고분 중에서 양도소득세는 탈세의 여지가 매우 적다고 할 수 있다. 따라서 소득세의 탈세가 실제로 많이 일어났다고 추정되는 부분은 신고분에서 양도소득세를 차감한 부분이 될 것이다. 그런데 양도소득세의 실세수 통계를 획득할 수 없어 부득이 양도소득세와 종합소득세 신고분의 비율을 구해 이를 실제 소득세 신고분에 곱하여

7) 이는 1980년대 후반의 일관된 추세이나 1990년대에 들어 신고분의 비율이 현저히 높아졌다. 그 이유는 양도소득세의 급격한 증가와 아울러 개인사업소득의 누락이 많다는 지적에 따른 세정 강화 등이 될 것으로 생각된다.

〈표 2-3〉 소득세수 추이

(단위 : 백만원, %)

	1993	1994
소 득 세 수	9,462,850 (100.0)	11,207,706 (100.0)
신 고 분	3,605,127 (38.1)	4,118,855 (36.8)
원 천 분	5,857,723 (61.9)	7,088,912 (63.2)

주 : () 안은 구성비.

〈표 2-4〉 종합소득세 신고분과 양도소득세의 결정세액

(단위 : 백만원, %)

	1993	1994
종합소득세 신고분 (A)	2,670,018	3,129,612
양도소득세 (B)	1,851,266	2,129,813
A + B	4,521,284	5,259,425
$\frac{A}{A+B}$	0.591	0.595

탈세가 집중되는 액수로 대응하였다.

〈표 2-3〉과 〈표 2-4〉에서 종합소득세 신고분의 전체세수에 대한 비율을 구하면 1993년, 1994년에는 각각 22.5%, 21.9%에 달한다.

이제 단일실효세율을 전제하고 소득세수의 소득탄력성이 1이라고 가정하면, 앞에서 추정한 탈루소득(즉, 신고분 소득과 동일하다고 가정된)의 규모가 40~45%이었으므로, 종합소득세 신고분의 탈세규모 역시 전체신고분의 40~45%가 될 것이다. 이미 추정된 소득세 신고분이 전체 소득세수에서 차지하는 비중을 이에 곱하면, 전체 소득세수의 탈세규모는 1993년에 16.7%, 1994년에는 11.4% 정도가 된다고 할 수 있다.

그런데 탈세는 일반적으로 한계세율이 높은 쪽에서 발생할 가능성이 높으며, 또한 세수추계에서 사용되는 소득세수의 소득탄력성이 대체로 1보다 크고 또한 양도소득세에서도 탈세의 가능성이 있으므로 실제의 소득세 탈세 정도는 여기서 추정된 것보

다는 더 클 것으로 예상된다.

2. 부가가치세의 탈세규모 추정

우리나라의 부가가치세는 이른바 「소비형」이므로 이론상으로는 면세부분을 제외한 민간소비지출이 과세표준과 동일하다. 따라서 부가가치세 탈세규모의 추정은 보고 누락된 민간소비지출의 규모만 추정이 된다면 여기에 단일세율 10%를 곱하여 구하면 된다.

그러나 이렇게 이론적으로 당연한 결과가 실제 우리나라의 부가가치세에 그대로 적용될 것인가? 비록 현행 제도가 소비형 단일세율구조를 가지고 있지만 과세특례, 영세율, 면세 등 부가가치세 구조를 복잡하게 만드는 요인들이 있기 때문에 부가가치세의 과세표준이 해당 민간소비지출과 동일하다고 속단할 수는 없다. 따라서 이 부분을 위한 검증이 우선 필요한데 산업연관표를 위한 부가가치세 세수추계결과 면세된 부분의 민간소비지출이 부가가치세 과세표준과 거의 동일하다는 것이 입증되었다.

이를 살펴보면 다음과 같다. 즉, 필자의 다른 연구(유일호, 1990)와 <부록 2>에 자세히 설명된 바와 같이 산업연관표를 이용한 부가가치세수 추계는 사후 세수추정의 오차율이 0.1% 정도에 불과해 부가가치세의 과세베이스 추정으로는 대단히 정확하다고 할 수 있다는 것이다. 이는 다시 말해 산업연관표상의 민간소비지출 내지는 국민소득이 과세를 위한 자료와 거의 일치한다는 반증이기도 하다.

결국 이 점을 감안하면 과세되는 민간소비지출 중 보고누락된 부분의 비율은 곧 탈세 규모의 전체세수에 대한 비율과 같다는 결론이 나온다. 다시 말해 부가가치세의 탈세규모 추정을 위해서는 누락된 민간소비지출의 규모를 추정하기만 하면 된다. 물론 이는 용이하지 않다. 그러므로 본 연구에서는 이미 추정된 소득의 과소보고 규모와 민간소비지출의 소득탄력성을 이용하여 누락된 민간소비지출 규모를 추정한 다음 그에 의해 부가가치세의 탈세규모를 추정하는 접근방법을 사용하고자 한다.

우선 민간소비지출의 대 GNP탄력성을 구하기 위해 (거시)민간소비지출함수의 추정이 필요한데 본 연구에서는 별도의 추정을 하지 않고 황성현·최승희·이선애(1993)의 거시재정모형에 포함된 민간소비지출함수를 그대로 이용하고자 한다. 우선

이들의 연구에서 추정된 민간소비지출함수를 소개하면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \log(C) &= 0.7329 + 0.5258 \log(C)_{-1} + 0.3322 \log(y_d) \\ &\quad (3.09) \quad (6.75) \quad (3.97) \\ &\quad + 0.0736 \log\left(\frac{M_2}{P}\right) - 0.0014 (Rum - P) \\ &\quad (1.42) \quad (-1.81) \\ \bar{R}^2 &= 0.999 \quad D.W.=1.93 \quad h=0.167 \quad s.e.e=0.013 \end{aligned}$$

여기서 C 는 민간소비지출, y_d 는 가처분 소득, P 는 GNP디플레이터, M_2 는 통화화, Rum 은 명목사채금리를 나타낸다⁸⁾.

추정의 결과가 양호하여 그 계수들을 그대로 이용할 수 있다고 생각된다. 그런데 이 추정식에는 C 의 시차변수가 들어있으므로 y_d 의 계수인 0.3322를 바로 민간소비지출의 소득탄력성이라 할 수 없다. 우리의 가설은 계속적으로(매년) 사업소득의 누락이 있어 왔다는 것이므로 정상상태를 상정하여 구한 $\frac{0.3322}{1-0.5258} = 0.70$ 이 민간소비지출의 소득탄력성이라고 할 수 있다⁹⁾. 이 탄력성을 감안할 때 앞에서 추정한 소득의 누락 정도가 1993년 14.0%이었다가 1994년에는 9.5% 정도로 감소되었으므로 민간소비지출의 누락 정도는 각 연도에 9.8%, 6.7% 정도라고 할 수 있다. 이미 지적한 바와 같이 우리의 이론 모형에 의하면 민간소비지출의 누락 정도와 부가가치세 탈루비율이 동일하므로 부가가치세의 탈세규모 역시 1993년 9.8%, 1994년 6.7%라고 할 수 있을 것이다.

그러나 여기서 한 가지 고려해야 할 점은 소비지출의 누락 정도는 아무래도 과세되는 쪽이 더 크다고 상정해 볼 수 있다는 점이다. 그런데 <부록>에서 볼 수 있듯이 과세되는 부분의 소비지출이 1987년 62%(<부표 2-4> 참조), 1988년 61.7%(<부표 2-5> 참조) 정도이므로 만약 소비지출의 누락이 이 부분에만 집중된다면 최대 14%

8) 변수의 추정에 대한 자세한 설명은 황성현·좌승희·이선애(1993. 4) 참조.

9) 가장 간단한 다음과 같은 형태의 추정에 의하면 소득탄력성이 0.86으로 추정되었다.

$$\ln C = \alpha + \beta \ln Y + \varepsilon$$

정도까지 부가가치세의 탈세가 이루어졌다고 추정할 수 있다.

다시 정리하자면, 산업연관표에 의한 세수추계에서 볼 수 있듯이 부가가치세의 탈세규모는 총규모면에서 민간소비지출의 누락 정도와 동일하다는 것이며, 탈세의 비율은 그 누락 정도가 과세부분에 어느 정도 집중되었느냐에 달려 있다는 것이다. 따라서 부가가치세 탈세비율은 1993년에는 9.8%였다가 1994년에는 6.7%로 감소된 것으로 추정된다¹⁰⁾.

V. 결 론

본 연구에서는 소득-지출 추계방법에 의한 탈세규모 추정을 시도하였는바 그 주요한 결과는 다음과 같다.

우선 사업소득의 탈루규모는 대체로 적게는 52%(1994년), 많게는 74%(1993년) 정도에 이르는 것으로 추정되었다. 이를 바탕으로 지하경제의 규모 또는 탈루소득의 총규모는 전체 GNP의 약 14%(1993년), 9.5%(1994년) 정도라고 추정할 수 있다.

다음으로 종합소득세 신고분이 전체 소득세수에서 차지하는 비중은 1993년 18.9%, 1994년에 18.2%에 달하였다. 그런데 단일 실효세율을 가정하면, 사업소득의 누락 정도와 사업소득세의 탈세규모는 동일하므로 사업소득세가 거의 대부분인 종합소득세 신고분 탈세규모도 40~45%로 추정이 된다. 따라서 전체소득세의 탈세규모는 1993년에 16.7%, 1994년에 11.4% 정도에 달한다고 추정할 수 있다. 다만 세수의 소득탄력성이 1보다 크고 양도소득세의 탈세 가능성도 있으므로 실제 탈세규모는 이를 상회할 수도 있다.

마지막으로 부가가치세의 탈세규모는 우리나라 부가가치세가 단일세율을 채택하고 있으므로 과세베이스의 탈루규모만 정확히 추정하면 그 규모와 동일한 것으로 계산할

10) 유일호(1994)에서는 부가가치세의 탈세규모가 1987년, 1988년 공히 약 8% 정도였던 것으로 추정되었다.

수 있다. 따라서 민간소비지출의 소득탄력성이 0.7% 정도로 추정되므로 부가가치세의 과세베이스인 민간소비지출의 탈루 정도는 1993년에는 9.8%, 1994년에는 6.7%가 되며, 이는 곧 부가가치세의 탈세규모가 된다. <표 2-5>는 위의 결과를 요약한 것이다.

<표 2-5> 지하경제 규모 추정

(단위 : %)

	1993	1994
GNP대비 지하경제 규모	14.0	9.5
총소득세액 대비 소득세 탈루규모	16.7	11.4
총부가가치세액 대비 부가세 탈루규모	9.8	6.7

이와 같은 결과의 추정을 위해서는 많은 가정이 필요하였다. 따라서 이러한 가정들을 포함하여 본 연구가 갖는 한계와 앞으로의 개선방안에 대해 논의할 필요가 있다.

우선, 본 연구의 지하경제 또는 탈루소득 규모 추정방법에서는 단일추정치의 획득이 불가능한 것을 해결하기 위해 항상소득과 실제소득이 일치한다는 가정을 추가하였다. 사실 추정치 오차한도가 크지 않았다면, 굳이 이러한 제한적인 가정을 추가할 필요가 없었을 것이다. 이는 통계자료에 내재한 문제를 충분히 해결하지 못한 결과로 판단되는데, 이의 해결방안을 마련하는 것은 향후의 연구과제라고 할 수 있겠다.

둘째로, 추정방법에 있어 많은 가정에 의존하였다는 것을 지적할 수 있다. 특히 추정식에서 p_i , k_i 의 분포를 로그 정규분포로만 가정한 것이 가장 큰 제약이라고 생각된다. 이를 특정분포에 의존하지 않는 모형으로 확대시키는 노력이 필요하다. 또한 근로소득자는 전혀 탈세를 하지 않는다는 가정도 탈세규모의 과소추정 요인이 될 수 있다.

셋째, 부가가치세 탈세규모 추정에 있어 민간소비지출의 소득탄력성을 구하기 위해 기존의 연구결과를 차용하였는데 본 연구에 적합한 민간소비지출함수 추정이 필요하다고 생각된다. 아울러 민간소비지출의 누락이 부가가치세 과세부분과 면세부분간에 어떻게 분포될 것인지에 대한 추정의 정밀화도 향후의 연구과제가 될 것이며, 민간소비지출을 품목별 또는 산업별로 추정하여 각 산업의 탈세규모를 따로 추정하는 것도 흥미 있는 연구과제가 될 것이다.

본 연구가 가지는 의미라면, 우리나라의 통계자료를 이용하여 소득-지출추계방법으로 소득누락 규모를 추정하고 이를 세목별로 적용하여 탈세규모를 추정하였다는 것이 될 것이다. 아울러 이러한 추정 자체도 의미를 가지지만, 이를 활용하여 어떤 정책변화의 효과를 추정하는 근거를 제공했다는 의미도 가진다. 예를 들어, 본문에서 시도한 바와 같은 금융실명제의 효과라든가 세무행정 강화 등의 효과를 조치 전후의 탈세규모와 비교하여 계측할 수 있다는 것이다.

어쨌든 본 연구에서의 탈세규모 추정은 이미 지적된 몇 가지 문제점을 감안할 때 현 단계에서는 아직 시도에 불과하다. 따라서 이러한 문제점을 개선하는 향후의 연구가 요구되며 본 연구는 이러한 연구들을 위한 첫단계로서의 의미도 가진다고 하겠다.

참 고 문 헌

- 노기성, 「사업소득세 과소보고규모의 추계」, 『한국개발연구』, 1992 겨울호, 한국개발연구원, 1992.
- 노기성 · 유일호 · 윤건영 · 이진순, 『세수추계 모형개발에 관한 연구』, 연구보고서 90-01, 한국개발연구원, 1990. 6.
- 박재완, 『적정세무조사제도 : 이론모형과 납세함수의 추정을 통한 검증』, 『재정논집』, 제8집, 1993. 12, pp. 3~29.
- 유일호, 「탈세의 경제적 효과와 유형 및 방지에 관한 연구」, 정책연구자료 92-12, 한국개발연구원, 1992. 12.
- 좌승희 · 황성현 · 이선애, 『한국경제의 「연간거시모형」과 정책효과분석』, 정책보고서 93-03, 한국개발연구원, 1993. 4.
- 최 광, 『한국의 지하경제에 관한 연구』, 한국경제연구원, 1987. 4.
- Allingham, Michael G. and A. Sandmo, "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis," *Journal of Public Economics*, Vol. 1, 1972, pp. 323~338.
- Pissarides, Christopher A. and Guglielmo Weber, "An Expenditure-Based Estimate of Britain's Black Economy," *Journal of Public Economics*, Vol. 39, 1989, pp. 17~32.
- D. Pyle, "Tax Evasion and the Black Economy," Macmillan, 1989.

〈부 록〉

〈부록 1〉 지하경제 규모의 실제 추정

지하경제 규모의 추정은 우선 1단계에서 근로소득자, 사업소득자 각각의 경우 식 (11)를 추정한 뒤 여기서 구해진 \hat{Y} 을 식 (10)의 설명변수로 대입하여 2단계 추정을 하였다. 즉, 본문에서 지적된 문제들을 해결하기 위해 도구변수를 사용한 추정을 한 것이다. 각 단계의 추정을 위해 사용된 변수는 다음과 같다.

$$(1단계) \ln Y_i = \text{상수} + \sum \alpha_k X_{ki} + \sum \beta_j Z_{ji} + e$$

Y_i, X_{ki} 는 2단계와 동일

Z_{1i} : 자동차 유무 (유 : 1, 무 : 0)

Z_{2i} : 소유주택의 가격

Z_{3i} : 부인의 직업 유무의 dummy (유 : 1, 무 : 0)

$$(2단계) \ln C_i = \text{상수} + \sum \alpha_k X_{ki} + \beta \ln Y_i + \gamma D$$

C_i = 음식료품에 대한 소비지출

Y_i = 가구주 소득(월)

X_{1i} = 가구주의 나이 - 40

X_{2i} = (가구주의 나이 - 40)²/10

X_{3i} = 가구원 수

X_{4i} = 자녀의 수

X_{5i} = 주택소유 여부의 dummy (유 : 1, 무 : 0)

D = dummy (사업소득자 : 1, 근로소득자 : 0)

본 연구에서는 도시가계소득조사 테이프의 1987년, 1988년도 자료를 이용하여 추정하였는데 이 두 해를 선정한 이유는 후술하는 부가가치세 탈세규모의 추정에 이용

되는 세수추계가 이 두 해의 것이기 때문에 그에 맞춘 것이다. 이 추정의 결과들은 <부표 2-1>과 <부표 2-2>에 정리되어 있다.

본문에서 지적한 대로 본 연구에서는 설명변수의 조합을 바꿔가며 다수의 추정을 하였는데 그 중 대표적인 몇 가지만을 이 표들에 소개하였으며(추정모형의 형태설명이 모형의 숫자로 표시된다는 것은 이미 지적된 바와 같음), 1단계 추정결과는 생략하고 2단계 추정결과들만을 제시하였다. 어떤 경우든 R^2 이 1단계 추정에서는 0.2~0.3 정도, 2단계에서는 0.37 정도였으며, 계수의 추정치들은 1, 2단계 모두 극소수의 예외를 제외하고는 99% 수준에서 유의한 것으로 나타났다¹¹⁾. 또한 1987, 1988년의 결과들을 서로 비교할 때 추정치가 상당히 유사하므로 적어도 이 두 해에 관한 한 모형은 안정적이라고 할 수 있겠다.

11) 1단계의 설명변수들을 서로 곱하거나 제공하여 설명변수로 추가한 후 새로 추정한 결과(2단계는 동일) 1단계의 R^2 은 다소(0.1 정도) 높아졌으나 계수추정치에는 큰 차이가 없었다. 따라서 여기서는 최초로 추정한 것을 그대로 사용하기로 한다.

〈부표 2-1〉 1987년의 소비지출함수 추정

M11

추정치	변수 상수	D	$\ln \hat{Y}$	X_1	X_2	X_3	X_5
	3.114734 (11.248)	0.146682 (13.902)	0.637376 (29.197)	0.003262 (6.407)	-0.001089 (-3.102)	0.066066 (14.726)	0.029113 (2.473)

$$* R^2 = 0.3612, \bar{R}^2 = 0.3607$$

M12

추정치	변수 상수	D	$\ln \hat{Y}$	X_3
	2.283447 (10.006)	0.172127 (17.256)	0.698598 (38.257)	0.070148 (15.822)

$$* R^2 = 0.3731, \bar{R}^2 = 0.3775$$

M31

추정치	변수 상수	D	$\ln \hat{Y}$	X_1	X_2	X_3	X_5
	3.402216 (12.576)	0.145891 (13.804)	0.619151 (28.826)	0.004072 (8.029)	-0.003218 (-9.591)	0.059520 (12.892)	0.035410 (3.022)

$$* R^2 = 0.3763, \bar{R}^2 = 0.3758$$

M32

추정치	변수 상수	D	$\ln \hat{Y}$	X_3
	2.406757 (10.236)	0.170917 (16.987)	0.688710 (36.601)	0.071628 (15.897)

$$* R^2 = 0.3636, \bar{R}^2 = 0.3633$$

주: () 안은 t 값.

〈부표 2-2〉 1988년의 소비지출함수 추정

M11

추정치	변수 상 수	D	$\ln \hat{Y}$	X_1	X_2	X_3	X_5
	3.140151 (8.689)	0.165162 (12.715)	0.638604 (22.688)	0.003693 (5.812)	-0.001022 (-2.260)	0.058601 (10.530)	0.022502 (1.570)

* $R^2 = 0.3765$, $\bar{R}^2 = 0.3756$

M12

추정치	변수 상 수	D	$\ln \hat{Y}$	X_3
	2.334995 (7.775)	0.191506 (15.550)	0.696829 (29.422)	0.063641 (11.620)

* $R^2 = 0.3700$, $\bar{R}^2 = 0.3695$

M31

추정치	변수 상 수	D	$\ln \hat{Y}$	X_1	X_2	X_3	X_5
	3.337790 (9.365)	0.164261 (12.630)	0.627180 (22.450)	0.004433 (7.001)	-0.003050 (-6.989)	0.052083 (9.103)	0.027265 (1.910)

* $R^2 = 0.3750$, $\bar{R}^2 = 0.3740$

M32

추정치	변수 상 수	D	$\ln \hat{Y}$	X_3
	2.436363 (7.892)	0.190518 (15.345)	0.688820 (28.290)	0.064742 (11.653)

* $R^2 = 0.3612$, $\bar{R}^2 = 0.3607$

주 : () 안은 t 값.

〈부록 2〉 1987, 1988년 부가가치세 과세표준의 추정

본 연구의 부가가치세 과세표준 추정을 위해서 1987년 및 1988년 산업연관표 연장표 중 161부문을 사용하였다.

우선 산업연관표상의 1987, 1988년의 민간소비지출총액은 각각 59조원, 68조원에 이르는데 이 중 부가가치세법상 면세되어야 할 품목에 대한 지출액은 다음과 같다. 제1항(벼)에서부터 제7항(축산업), 12, 13, 21, 24~27항의 품목들은 세법 제12조 제1항 제1호의 가공되지 아니한 식료품¹²⁾에 해당되는 면세품목들이다.

그런데 여기서 문제되는 것이 예외조항이다. 161부문분류의 제11항인 임산물 중에는 면세품목인 식용임산물(402부문분류의 제29항)¹³⁾이 포함되어 있고 제21항(육류 및 육가공품)은 402부문분류로는 우돈육, 기타, 육류, 육가공품이 포함되는데 이 중 육가공품은 과세대상이다. 또한 제24항 수산가공품은 402부문분류로는 과세대상품목들인 제58항(수산통조림), 제60항(수산식품)과 면세대상품목들인 제59항(수산냉동식품), 제61항(수산저장품)들로 나누어진다. 이런 문제는 제157항 서비스부문에서도 발생하는데 402부문상의 제392항(영화 및 기타연예)과 제395항(기타 오락서비스)은 과세대상인 반면 제393항(방송)과 제394항(문화서비스(국공립))은 면세대상이다.

따라서 이렇게 면세와 과세대상이 같이 존재하는 부문은 402부문표에서 그 금액을 계산해야 하는데¹⁴⁾ 1987년표의 연장표이므로 161부문까지만 투입액수가 나와 있다. 이를 해결하기 위해 부득이 위에 나열한 품목들은 1985년표의 402부문표에서 그 비율을 계산한 다음(예 : 육가공품은 제21항(육류 및 육가공품)에 대한 소비지출의 약 10%) 그것을 1987, 1988년도의 지출액수에 곱하는 방식으로 각 세항목에 대한 지출액을 계산해 냈는데 과세비율 추정결과는 〈부표 2-3〉에, 과세금액은 〈부표 2-4〉, 〈부표 2-5〉에 제시되어 있다.

12) 부가가치세법 제12조와 그 시행령 및 규칙에 규정되어 있다.

13) 임산물에는 402부문분류상 27(원목)부터 32(기타임산물)까지 6개 항목이 있다.

14) 402부문표에도 면세와 과세대상이 같이 존재하는 경우가 있다. 곧 설명되는 402부문의 제61항 수산저장품이 그 예이다.

그런데 부가가치세 제12조 제1항에 의해 그 외의 면세대상 부문들이 많은데, 그 품목과 액수들은 <부표 2-4>와 <부표 2-5>에 요약되어 있다. 이렇게 면세대상을 제외하고 나면 매출액의 2%(또는 3.5%)의 세율이 적용되는 과세특례품목을 따로 계산하여야 하지만 이 부문의 세액이 워낙 적고 평균적으로 부가가치율은 20%라고 볼 수 있으므로 이들 부문에 대한 지출은 따로 고려하지 않았다.

이와 같이 찾아낸 면세된 부문에 대한 지출액의 합계는 1987년에 약 20조 4,000억원, 1988년에 26조 1,000억원에 달하는데 1987년, 1988년도 관련표상의 민간소비지출액에서 이 부문을 제외하고 나면 과표는 각각 36조 6,998억 7,600만원(지출총액의 62.1%), 42조 1,333억 3,000만원(지출총액의 61.7%)으로서 이론상으로는 약 3조 7,000억원과 4조 2,133억원 정도의 부가가치세수가 예상된다. 그런데 실제세수는 1987년에 3조 6,505억원, 1988년에 4조 2,052억원에 달해 각각 195억원과 81억원 정도의 차이만을 나타내어 대단히 근접한 수치를 보여주고 있다. 다시 말하면 실제의 과표보다 각각 1,950억원, 810억원 정도 과다예측을 한 셈이 된다. 이 과다예측은 과세특례부문에 대해 보다 정밀한 예측을 못한 것 등의 이유도 있겠지만 근본적으로는 과세대상으로 처리된 수산저장품(402분류의 제61항) 부문에 그 원인이 있는 것으로 생각된다. 왜냐하면 수산저장품 중 김, 미역 등에 대한 지출액을 제외한 액수가 실제과표가 되어야 하나 이들에 대한 지출액이 포함되어 과표의 과다추정이 된 것인데 이를 감안하면 앞에 제시된 오차는 거의 사라지게 된다.

〈부표 2-3〉 산업연관표를 이용한 부문별 과세비율 추정

(단위 : 백만원)

161 부문항목	금 액	402 부문항목	금 액	과세여부	과세비율
11 임산물	116,245	29 식용임산물	54,011	면 세	0.535369
21 육류 및 육가공품	1,570,590	54 육가공품	152,585	과 세	0.097151
		58 수산통조림	21,371	과 세	
24 수산가공품	453,648	59 수산냉동식품	253,524	면 세	0.326651
		60 수산식품	126,814	과 세	
		61 수산저장품	51,939	면 세	
157 오락 및 문화서비스	800,310	392 영화 및 기타연예	127,397	과 세	0.809988
		393 방송	124,455	면 세	
		394 문화서비스	27,613	면 세	
		395 기타오락서비스	520,845	과 세	

자료 : 한국은행, 『1985년 산업연관표(I)』, 1988.

〈부표 2-4〉 산업연관표를 이용한 세수추계 (1987년도)

(단위 : 백만원)

항 목	금 액	과세금액 ¹⁾
1 벼	0	
2 맥주 및 잠곡	15,786	
3 야채	1,806,718	
4 과일	804,418	
5 기타식용작물	391,783	
6 비식용작물	175,180	
7 축산	379,100	
11 임산물	94,118	
12 수산어획	836,648	50,388
13 수산양식	135,026	
14 석탄	0	
21 육류 및 육가공품	1,913,012	185,851
24 수산가공품	703,450	229,783
25 정미	4,499,168	
26 정맥	149,289	
27 제분	72,740	
64 인쇄출판	429,238	
82 석탄제품	886,425	
126 수도	129,992	
135 철도운수	357,817	
142 통신	620,655	
143 금융	215,614	
144 보험	845,130	
147 법무 및 기술적 전문서비스	446,585	
150 공공행정 및 국방	397,680	
151 교육기관	2,971,882	
152 연구기관	85,499	
153 의료 및 보건	2,727,111	
154 사회복지사업	86,697	
155 위생서비스	47,052	
156 사회서비스	453,825	
157 오락 및 문화서비스	870,301	704,933
합 계	23,547,939	1,170,955
면세금액	22,376,984 (A)	
민간소비지출	59,076,860 (B)	
과세표준	36,699,876 (B-A)	

주 : 1) 〈부표 2-3〉의 1985년 과세비율로 계산.
 자료 : 한국은행, 『1987년 산업연관표(연장표)』, 1990.

〈부표 2-5〉 산업연관표를 이용한 세수추계 (1988년도)

(단위 : 백만원)

항 목	금 액	과세금액 ¹⁾
1 벼	0	
2 맥주 및 잡곡	17,978	
3 야채	2,280,011	
4 과일	909,896	
5 기타식용작물	434,552	
6 비식용작물	239,059	
7 축산	402,079	
11 임산물	106,925	57,244
12 수산어획	874,001	
13 수산양식	159,376	
14 석탄	0	
21 육류 및 육가공품	2,169,163	210,736
24 수산가공품	786,415	256,883
25 정미	5,373,413	
26 정맥	162,034	
27 제분	58,919	
64 인쇄출판	460,976	
82 석탄제품	890,829	
126 수도	147,537	
135 철도운수	390,415	
142 통신	734,518	
143 금융	290,154	
144 보험	758,645	
147 법무 및 기술적 전문서비스	509,403	
150 공공행정 및 국방	569,612	
151 교육기관	3,518,465	
152 연구기관	116,582	
153 의료 및 보건	3,210,754	
154 사회복지사업	109,163	
155 위생서비스	71,206	
156 사회서비스	679,453	
157 오락 및 문화서비스	1,018,800	825,216
합 계	27,450,333	1,350,079
면세금액	26,100,254 (A)	
민간소비지출	68,233,584 (B)	
과세금액	42,133,330 (B-A)	

주 : 1) 〈부표 2-3〉의 1985년 과세비율로 계산.

자료 : 한국은행, 『1988년 산업연관표(연장표)』, 1991.

3 패널資料를 이용한 脫漏規模의 推定*

李 哲 印**

목 차

- I. 서 론
- II. 탈루규모 추정의 접근방법
- III. 모 형
- IV. 분석결과
- V. 결 론

* 본고는 한국공공경제학회, 『공공경제』, 제3권 제1호, 1998에 발표한 논문을 재구성한 것임.

** 본원 연구위원.

I. 서 론

본 논문은 우리나라 조세행정의 가장 큰 문제로 지적되는 사업소득자의 소득축소보고 실태를 추정하는 데 이용할, 기존의 접근방법과는 다른 가능한 한 소량의 가정과 가능한 한 풍부한 개인정보를 동태적 및 횡단면적으로 이용하는 모형을 개발하는 데 그 의의가 있다. 지금까지 사업소득자의 소득축소보고에 관해 무수히 많은 비판이 있어 왔음에도 그러한 문제가 개선되지 않은 것은 정부의 미진한 개혁의지와 함께 객관적이고 이론적 정확성을 갖춘 연구가 부족하였던 점도 한 원인이 됨을 부정할 수 없을 것이다. 사업소득자의 소득축소보고는 단지 고전적인 근로소득자와 사업소득자간의 개인소득세 부담의 수평적 비형평성의 문제를 야기하는 데 그치지 않는다. 이 문제는 최근 국민연금제의 사업소득자로의 확대실시와 관련하여 또다시 이슈화되었는바, 사회보험이 의도하는 소득재분배 기능에 대한 수평적 비형평성의 문제가 제기된 것이다. 개인들이 보고한 소득자료만을 이용하여 보험각출요율을 결정할 경우 형평성 문제를 더욱 악화시키는 결과가 초래될 것임을 직관적으로 예측할 수 있다.

본 논문은 기존의 연구들에서 나타난 한계점, 특히 분석의 핵심적 역할을 하는 소비지출 접근법의 가정에 대하여 문제를 제기하고 개선의 방향을 가정의 검정에서 찾는다. 연구의 진행은 다음과 같다. 먼저 사업소득자의 소득과소보고의 실태를 동태적 맥락에서 설명할 수 있는 간단한 다이내믹 프로그래밍 모형을 세우고 모형이 요구하는 정보의 뒷받침이 가능한 패널자료를 이용하여 실증분석을 위한 틀을 제시하고 실증분석 결과를 도출해 낸다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ절에서는 기존 연구를 요약·소개하고 본 연구가 기존 연구의 문제점을 어떻게 해결할 것인가에 관하여 언급한다. 제Ⅲ절에서는 모형을 서술하고 소비지출 회귀방정식을 유도한다. 제Ⅳ절에서는 분석방법을 간단히 소개하고 분석결과에 관하여 토론하며 제Ⅴ절에서는 본 논문의 결론을 내린다.

II. 탈루규모 추정의 접근방법

사업소득자의 소득추정에 관한 연구는 궁극적으로 어떠한 방법으로 정보의 비대칭성 문제(asymmetric information problem)를 해결하겠는가로 집약된다. 대부분의 연구가 근로자의 경우 소득과 소비지출자료는 대체적으로 정확히 보고되나 사업소득자의 경우 소득자료는 축소되어 보고되지만 소비지출자료는 대체적으로 정확히 보고된다는 가정으로부터 출발한다. 본 연구가 이용하게 될 대우패널자료에서는 소득과 소비에 대한 변수들이 상당히 신뢰성을 부여할 수 있는 서베이 기법으로 조사되었다. 먼저 “한 달 동안 빚을 안 지고 생활하신다면 최소한 얼마 정도의 소득이 필요하십니까?”라고 질문한 뒤 근로자의 월평균 급여, 사업소득자의 월평균 순수입과 월평균 총지출액을 질문한다. 이러한 질문패턴은 총지출액의 정확도를 높이고¹⁾ 실제소득에 대한 지나친 은폐를 줄인다. 이와 함께 근로자들의 소득은 정부에 알려져 있는 정보(common knowledge)이므로 소득을 줄여서 보고할 특별한 유인이 없으나 사업소득자들의 소득은 사업소득자 개인만이 알고 있는 개인정보(private knowledge)이므로 소득을 줄여서 보고할 유인이 존재한다는 점을 고려하면 사업소득자의 소득자료를 제외한 나머지 자료는 상당히 정확할 것이다. 따라서 주어진 자료의 정보를 기초로 어떠한 방법으로 사업소득자의 소득을 추계하는가로 연구의 초점이 좁혀진다.

사업소득자 소득에 대한 관심은 소득불평등도 측정문헌[Choo and Yoon(1984), Kim and Ahn(1987)과 Yoo and Na(1991)], 근로소득자와 사업소득자의 세부담 비교의 문헌[나성린·현진권(1994)], 지하경제 규모 추정문헌[Yoo(1997), Pissarides and Weber(1991)]들에서 주로 다루어져 왔다. 위에서 언급했듯이 총고용인구 중 상당수가 사업소득자로서 종사하고 있으므로 이들의 소득을 포함하여 소득불평

1) “한 달 동안 빚을 안 지고 생활하신다면 최소한 얼마 정도의 소득이 필요하십니까?”라는 질문은 소비수준이 어느 정도인가를 암시하는 질문이기 때문이다.

등도를 계산하여야 함은 분명하다. 따라서 자료에 대한 대표성 그리고 미시 또는 거시 정보의 사용여부에 연구의 초점이 집중된다. 대부분의 기존 논문들은 연구목적이 분명함에도 불구하고 주로 이용된 자료가 모집단을 반영하는 면에서 미흡하여 분석의 한계를 지닌다. 대표적으로 많이 쓰이는 자료로 『도시가계연보』와 『농촌가계연보』를 들 수 있다. 그러나 두 자료의 서베이 대상이 제한적이어서 대표성이 확보되지 못한다. 예를 들어 두 자료의 최적 결합에도 불구하고 비도시지역에 거주하는 비농가를 포함하지 않게 된다. 더욱이 『도시가계연보』는 사업소득자들의 소득을 보고하지 않아 이들 자료로써 많은 정확도가 요구되는 소득불평등도를 다루기란 상당한 무리가 따르게 된다. 이와 함께 사용된 정보가 거시정보인가 미시정보인가에 따라 연구의 정확성이 달리 나타날 것이다²⁾.

본 논문과 관련하여 최근 연구로서 Pissarides and Weber(1991), 나성린·현진권(1994)과 Yoo(1997)는 사업소득자들에 대한 소득추정의 기법을 개인자료에 적용하여 분석하였다. 결국 자료의 신빙성이 향상되면서 분석기법의 타당성에 대한 중요성이 상대적으로 중요한 이슈로 등장한다. 기존 연구들에서 나타나는 소득추정 기법(이하 소비지출 접근법이라 칭함)의 핵심사항은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 사업소득자들의 소비행태가 근로소득자와 다르지 않다고 가정한다.

둘째, 근로자들의 개인자료를 이용하여 근로자들의 소비지출행태 방정식을 추정한다.

셋째, 근로자의 소비지출행태 방정식을 이용하여 사업소득자들의 소비자료에서 역으로 소득을 추정해 낸다.

결국 자료의 대표성 문제와 “사업소득자들의 소비행태가 근로소득자와 다르지 않다”는 가정의 타당성이 탈루을 연구의 가장 중요한 부분인 것이다. 앞서 열거한 대부분의 연구들에서 이 가정이 이용되었으나 이것이 추정의 결과에 대하여 함유하고 있

2) Yoo and Na(1991)는 Choo and Yoon(1984)와 Kim and Ahn(1987)이 소득수준별로 집계된 자료를 사용하였다는 단점을 개인수준의 미시자료를 이용하여 보완하려 했다.

는 의미에 대하여 의문을 제기한 연구는 없었다. 즉 특별히 다른 대안이 존재하지 않으므로 연구의 기초가 되는 중요한 가정으로 간주되어져 왔다. 본 논문은 언급한 소비지출 접근법의 가정을 검정할 수 있는 분석의 틀을 개발하고 분석결과를 보이려 한다. 이를 위하여 동태적 소비모형을 제시하고 동태적 정보를 지니는 패널자료를 이용한다. 모형이 동태적이고 패널자료를 써야 하는 직관적 이유는 소비지출 접근법의 가정을 검정하기 위하여 횡단면 자료의 정보 외에 추가적 정보가 요구되기 때문이다. 본 논문은 대우패널자료를 시계열적으로 이용하여 개별 가구의 소득과소보고 성향을 고정효과로 취급하여 소비지출 접근법의 가정을 검정한다. 개별 가구의 소득과소보고 성향은 개인의 위험기피도 및 소득정보의 노출정도 등의 개인과 관련된 고유한 특성 내지 상황에 의존하므로 징세행정의 급격한 변화가 일어나지 않는 한(분석대상 시기에는 적어도 없었음) 고정효과로 취급함은 타당하다. 이를 위하여 개별 가구의 소득에 대하여 적어도 2기 이상의 정보가 요구된다. 동태적 정보를 적절히 취급하기 위하여 동태적 소비모형이 필요함은 분명하다. 지금까지 언급했던 기존연구의 접근방식과 비교하여 본 연구의 개선점을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 사업소득자들의 소비행태가 근로소득자와 다르지 않다는 가정을 그대로 받아들이지 않고 검정하였다. 둘째, 동태적 분석모형을 만들어 자료분석 틀의 유도 및 가설 검정과의 논리적 연결을 강화하였다. 셋째, 대우패널자료는 무작위 추출된 가구 자료이므로 자료의 대표성 문제를 극복할 수 있다. 또한 상당수의 논문들이 집계자료로부터 사업소득자들의 소득을 추정하려고 한 반면 본 연구에서는 개인자료인 대우패널자료를 이용하여 추정의 정확성을 개선할 수 있다.

Ⅲ. 모 형

1. 기초회귀방정식의 도출

본절에서는 패널자료의 장점을 이용하여 검정이 가능한 탈루추정모형을 세운다. 따라서 개인의 소비행태를 동태적 측면에서 정의한다³⁾. 미래에 대한 불확실성을 모형 내에 포함하여 현재 t 기에서 결정하는 소비량을 동태적 최적화 모형을 이용하여 세워 보면 다음과 같다. 한 개인이 t 기에 직면하는 문제는 아래와 같은 벨만방정식 (Bellman equation)으로 표현된다.

$$V_t(A_t) = \max_{c_t, A_t} \{ U(c_t, Z_t) + \delta E_t [V_{t+1}(A_{t+1})] \}$$

$$s.t. c_t = y_t + \sum_j^g (A_{j,t}^* - A_{j,t}),$$

$$A_t = \sum_j^g A_{j,t}, A_{j,t+1} = A_{j,t}^* (1 + \tilde{r}_{j,t})$$

여기서 δ 는 효용함수의 할인율($\delta \equiv 1/(1+\rho)$)을 의미하고 Z_t 는 시점 t 에서의 외생적 선호의 변화를, $A_{j,t}$ 는 시점 t 초기에서의 j 번째 자산의 가치를, 그리고 $A_{j,t}^*$ 는 시점 t 말기에서의 j 번째 자산의 가치를 뜻한다. $\tilde{r}_{j,t}$ 는 자산 $A_{j,t}$ 의 수익률로서 불확실한 확률변수로 취급된다. 경제 내에 무위험자산(risk-free asset)이 존재한다고 가정하

3) 본 연구의 분석모형은 다음과 같은 가정에 기초해 있다.

가정 : 개인이 시간당 임금률에 따라 노동시간을 조절하지 않고 고정된 노동시간을 일한다고 가정한다.

모형에 노동시간이 내생적으로 포함될 경우 시간당 임금이 모형에 도입되고 임금에 대한 노동공급의 기간간 대체성 문제(intertemporal substitution of labor supply)가 발생하여 분석이 복잡해지므로 개인이 시간당 임금에 따라 노동시간을 조절하지 않고 고정된 노동시간을 일한다고 가정한다.

면 모든 자산의 상이한 수익률은 위험이 존재하지 않는 자산의 수익률로 표현될 수 있으므로 위의 문제는 아래와 같이 현재 t 기에서 미래의 소비프로파일을 결정하는 문제로 변형될 수 있다.

$$\begin{aligned} \max_{\{c_t\}} & E_t \sum_{\tau=t}^T \delta^{\tau-t} U(c_\tau, Z_\tau) \\ \text{s.t.} & \sum_{\tau=t}^T d_\tau [c_\tau - y_\tau] = A_t \end{aligned}$$

여기서 d_t 는 시점 t 에서의 예산의 할인율을 의미하고 ($d_t \equiv 1/(1+r_t)$), r_t 는 위험이 존재하지 않는 자산의 수익률을, 그리고 Z_t 는 시점 t 에서의 외생적 선호의 변화를 뜻한다. 현재 시점 t 에서 효용극대 소비량을 구하기 위한 일차조건들은 다음과 같다.

$$U_c = d_t \cdot \lambda_t \dots\dots\dots (1)$$

$$\lambda_t = E_t (d_{t+1} \lambda_{t+1}) \dots\dots\dots (2)$$

효용함수가 CRRRA(constant relative risk aversion)의 형태를 가진다고 가정하면 즉,

$$U(c_t, Z_t) = Z_t \left(\frac{1}{\beta} c_t^\beta \right), \text{ 단 } 0 < \beta < 1 \text{ 식 (1)은 아래와 같다.}$$

$$Z_t \cdot c_t^{\beta-1} = d_t \cdot \lambda_t \dots\dots\dots (3)$$

식 (3)에 로그를 취하고 $\log c_t$ 에 대하여 정리하면

$$\log c_t = \frac{1}{1-\beta} (\log Z_t - \log d_t - \log \lambda_t) \dots\dots\dots (4)$$

$\log Z_t$ 는 시점 t 에서의 소비량과 관련 없이 시간에 의존하는 선호를 나타내므로 이를 나이(age_t)로 대체한다. 화폐의 한계효용에 로그를 취한 값 $\log \lambda_t$ 를 현재소득 y_t , 미래 소득의 플로를 대표하는 경제활동 가능연수 n_t 와 부의 척도로서 주택보유 유무의 함수(더미 D_1 은 자가, D_2 는 전세, D_3 는 월세)로 놓으면

$$\log \lambda_t \equiv a_0 + a_1 n_t + a_2 \log y_t + a_3 D_2 + a_4 D_3 + \varepsilon_t \dots\dots\dots (5)$$

식 (5)의 경제활동 가능연수 n_t 와 식 (4)의 선호항 $\log Z_t$ 가 사실상 연령의 함수이므로 이를 고려하여 식 (5)를 식 (4)에 넣고 정리하면 다음과 같이 자료분석이 가능한 기초회귀방정식이 유도된다.

$$\log c_t = a_t + b_1 age_t + b_2 \log y_t + b_3 D_2 + b_4 D_3 + \varepsilon_t \dots\dots\dots (6)$$

여기서 $a_t \equiv a_0 + b_1 r_t$

모형이 의미하는 소비행태란 현재 소비 c_t 는 현재까지 축적해 놓은 자산과 예상되는 미래 소득의 플로 그리고 소비에 대한 선호의 변화를 현재에 주어지는 모든 정보를 이용하여 합리적 기대로써 결정한다는 것이다. 미래의 정보에 대한 완벽한 접근이 가능한 완전예견(perfect foresight) 모형과 달리 전기에 예측하지 못한 정보가 발생하면 매기 이를 모형에 새로 반영하여 소비수준을 다시 결정하는 구조를 갖고 있다⁴⁾. 실증분석의 체제에 맞도록 식 (4)를 다소 현실화시켜 볼 점들은 다음과 같다. 소비지출의 결정요인으로 소득, 주택보유형태, 경제활동 가능연수 이외에 가구의 소비지출에는 가족구성원 수 m_t 에 따라 변동되는 부분이 존재하므로 가구구성원 수를 식 (4)에 첨가하기로 한다. 특히 소비가 소득과 가족구성원에 대하여 선형비례적으로

4) 이 모형의 장점은 소득이 증가함에 따라 소비지출이 비례적으로 증가하지 않고 체감적으로 증가한다는 경험적 사실을 모형 내에서 설명할 수 있다는 것이다. 즉 소득이 낮은 가구의 소비성향이 그렇지 않은 가구에 비하여 높다. 임금방정식(earnings equation)이 임금변수에 로그를 취했을 경우 인적자본 모형의 설득력이 높아지듯이 같은 이유로 소비지출에도 로그를 취하는 소비지출함수를 설정하여 이론적 뒷받침을 해준다.

증가하지 않고 체감적으로 증가하므로 이들 세 변수에 로그를 취하는 것이 경험적으로 회귀식의 설명력(fit)을 높여 준다. 경제활동 가능연수를 정확히 파악하는 것이 무리므로 현재의 나이로 대신한다. 이들을 고려하여 실증분석을 위한 가구소비지출 함수의 기초 형태인 기초회귀방정식이 도출된다.

$$\log c_{it} = a_i + b_1 age_{it} + b_2 D_{2it} + b_3 D_{3it} + b_4 \log y_{it} + b_5 \log m_{it} + \varepsilon_{it} \quad \dots (7)$$

2. 모의실험 방법론(Simulation Methodology)

계량경제학적인 관점에서 볼 때 식 (7)의 설명변수들에는 내생성(endogeneity)이 없으므로 최소자승추정법(OLS)은 BLUE(best linear unbiased estimator)로서 파라미터들의 불편추정치를 제공한다. 식 (7)을 OLS로 추정한 후 소득변수에 관하여 정리하면 다음과 같은 소득의 추정치를 얻게 된다.

$$\widehat{\log y_{it}} = \frac{1}{b_4} \{ \log c_{it} - (\hat{a}_i + \hat{b}_1 age_{it} + \hat{b}_2 D_{2it} + \hat{b}_3 D_{3it} + \hat{b}_5 \log m_{it}) \} \dots (7-1)$$

이를 기초로 하여 사업소득자집단의 추정소득총액, 탈루총액, 탈루율을 아래와 같이 정의할 수 있다⁵⁾.

$$\textcircled{1} \text{ 추정소득총액} \equiv \sum_{i=1}^N \widehat{y}_{it} \equiv \sum_{i=1}^N e^{\widehat{\log y_{it}}}$$

$$\textcircled{2} \text{ 탈루총액} \equiv \sum_{i=1}^N (\widehat{y}_{it} - \tilde{y}_{it}), \tilde{y}_{it} \equiv \text{사업소득자 } i \text{의 보고된 소득}$$

5) 추정소득을 식 (5-1)로부터 역산해 내는 과정에서 직관적으로 보아 지나치게 크거나 작은 소득추정치가 나타난다. 이러한 특이치(outlier)들은 역산공식의 복잡함에서 발생한다. 즉 역산공식에 따르면 추정치가 분모와 분자에 포함되어 있어서 확률적으로 특이치의 발생 가능성이 있다. 특히 근로자들의 소비지출에 대한 모형의 설명력이 낮을수록 분석결과가 특이치에 의존하는 정도가 커진다. 이러한 문제를 줄이기 위하여 추정소득의 분포에서 상하 $\pm 1\%$ 에 속하는 값들을 제거한 후 결과를 보고하였다. 물론 특이치에 대한 제약 없이도 과표양성화율에 대한 결과는 유사하다.

$$\textcircled{3} \text{ 탈루율} \equiv \frac{\sum_{i=1}^N (\widehat{y}_i - \widetilde{y}_i)}{\sum_{i=1}^N \widehat{y}_i}$$

탈루율은 탈루의 전체 규모를 전체 추정소득으로 나눔으로써 구해진다. 위와 같이 측정량을 설정한 이유는 그렇게 하지 않고 개인별로 탈루율을 구한 후 이를 합산하여 표본수 N 으로 나누는 방법을 사용하였을 경우 분모를 어떻게 정하느냐에 따라 연구 결과가 민감하게 변동하는 약점을 지니기 때문이다. 예를 들어 추정소득을 베이스로 하여 개인 평균탈루율을 정의하면

$$\text{탈루율} \equiv \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \frac{\widehat{y}_i - \widetilde{y}_i}{\widehat{y}_i}$$

이 경우 보고소득이 추정소득보다 클 경우 지나치게 큰 음수가 도출되고 반대로 추정소득이 보고소득보다 월등히 크더라도 전술한 탈루율의 정의는 탈루율이 1을 넘지 않게 되어 연구목적에 맞지 않게 정보를 이용하는 추정량이 된다.

3. 소비지출접근법의 검정

사업소득자의 경우 현재 접근 가능한 모든 정보를 이용하여 효용극대화 모형의 해로서 자신의 소득을 얼마만큼 과소보고할 것인가를 결정한다. 자세한 모형소개는 생략하고 결론만 요약하면, 개인의 과소보고 정도는 개인 고유의 위험기피도에 의존하며 자신의 소득정보가 징세당국에 용이하게 파악되는 정도, θ 에 의존하고 과세당국의 징세행정(과세 노력, 탈루 적발확률 및 적발시 벌칙 포함)에 또한 의존한다. 즉 개인의 과소보고의 정도는 개인 고유의 파라미터인 위험기피도와 θ 에 의존하고 또한 개인의 특성과 무관한 정부의 징세 노력에 의존한다. 이를 간략히 모형으로 표현하면 다음과 같다.

$$\max_{\Phi_i} U_i(\Phi_i; y_i)$$

s.t. (1) 소득정보의 투명성 (θ_i), (2) 징세행정(administrative efforts)

즉 개인 i 의 탈루율 Φ_i 는 주어진 소득에 대하여 (1) 소득정보의 투명성 정도와 (2) 시점 t 에서의 징세행정을 고려하여 결정된다. 따라서 아래와 같은 매우 일반적인 함수 관계가 성립할 것이다⁶⁾.

$$\Phi_i = \Phi(\text{위험 기피도}_i, \text{소득정보 투명성}_i, \text{징세행정}_i)$$

각 변수들에 대한 일차 미분값은 $\Phi_1 < 0$, $\Phi_2 < 0$, $\Phi_3 < 0$

그러나 표본기간 동안 급격히 경제상황이 변하여 세법이 바뀌거나 부가가치세 징세 행정이 격변하지 않는 한 가구의 소득보고성향 Φ_i 가 가구별로 다르겠지만 서베이 간 격 내(1년)에 급격히 바뀌지는 않을 것이므로 과소보고 정도는 개인에만 의존하고 시간에 대하여 불변일 것이다. 이러한 사실은 한 가구의 소득보고성향을 고정효과(fixed effect)로 간주하여 분석할 수 있는 이론적 기초를 제공하여 준다⁷⁾. 따라서 사업소득자 i 가 자신의 소득을 실제소득의 일정 비율인 $1/\Phi_i$ 만큼만 서베이지 보고 하였다면(즉 여기서 탈루율은 $1/\Phi_i$ 임) 실제소득과 보고된 소득간에는 다음과 같은

- 6) 여기서 기술된 탈루결정구조는 Allingham and Sandmo(1972) 타입의 탈세모형과는 주요 변수에 있어서 다르다. 기존 문헌의 경우 탈세의 적발확률 및 적발에 따른 벌금이 주요 변수로 등장하나 우리나라의 적발확률은 사실상 무의미할 정도로 낮고 적발시의 가산세는 이자율에도 못 미치는 수준이므로 적발확률 및 벌금은 실질적으로 개인의 탈세행위를 규정하는 요소로 작용하지 않는다. 오히려 영업외형 등에 기초한 납세당국의 세수확보를 위한 행정력과 우월한 소득정보를 지닌 개인 사업소득자간의 협상(bargaining)에 의한 결정이 중요한 역할을 한다. 가산세제도와 과세실태에 관한 분석으로 손광락(1997)과 장춘(1997)을 참조.
- 7) 엄밀한 의미에서의 고정효과로 간주할 수 있는 조건은 경제가 정상상태(steady state)에 있을 경우에 가능하다. 즉, 정부가 기대하는 예상세수가 총생산의 일정부분이고 사업소득자 개인도 그에 맞춰 효용극대화를 충족하는 일정 탈루율을 유지하는 상태를 의미한다. 이 경우 실제소득, 보고된 소득, 그리고 세수는 동일한 크기로 성장하고 탈루율은 상수로 남는다. 만약에 정부부문의 급격한 지출의 변화 또는 경제상황이 균형상태에 있지 않을 경우 징세행정의 변화와 그에 따른 개인의 효용극대화를 충족하는 탈루율의 재조정이 초래될 것이다. 분석대상 기간인 1994~1995년은 비교적 경제적으로 유사한 해였고 징세행정의 변화가 없었던 기간이므로 고정효과로 간주함은 타당하다.

관계가 성립할 것이다.

$$y_{it} = \Phi_i \tilde{y}_{it}$$

여기서 y_{it} 는 실제소득이고 \tilde{y}_{it} 는 보고된 소득이다. 이 관계식을 식 (5)에 대입하면 다음과 같다.

$$\log c_{it} = a_i + b_1 \text{age}_{it} + b_2 D_{2it} + b_3 D_{3it} + b_4 \log \tilde{y}_{it} + b_5 \log m_{it} + b_6 \log \Phi_i + \varepsilon_{it} \dots \dots \dots (8)$$

보고소득에만 기초하여 식 (8)을 OLS 추정할 경우 모형의 내생성 문제를 해결할 수 없으므로 결과해석에 신중을 기하여야 한다⁸⁾. 사업소득자의 소득보고가 과소보고되어 있음이 선형적으로 알려져 있으므로 사업소득자집단에 있어서 편의가 더욱 클 것이므로 두 집단이 실제로 같은 파라미터 b_4 를 갖는다 하더라도 그 추정치는 사업소득자집단에서 작게 나올 것이다. 따라서 이러한 내생성 문제를 해결하면서 파라미터 b_4 를 편의가 없이 추정하기 위하여 일종의 도구변수추정법(예를 들어 2SLS)의 적용이 요구되나 개인들이 고의적으로 과소보고한 자료를 어떤 도구변수를 사용하여 일차 회귀방정식을 써야 하는지에 대한 의문이 제기된다⁹⁾. 만약에 개인들이 고의적으로 과소보고한 정도가 모든 개인에 대하여 같다면(즉 Φ_i 가 모든 개인에 대하여 같다면)

8) 배준호·홍충기(1998)는 근로소득자와 사업소득자 각각에 대하여 기초회귀방정식[식 (7)]을 추정한 후 추정결과 근로자집단의 b_4 에 대한 추정치가 사업소득자집단의 그것과 다르므로 소비지출접근법의 오류를 지적하였다. 이 주장은 다음과 같은 이유로 그릇된 결론이다. 기초회귀방정식[식 (7)]을 사업소득자집단에 대하여 OLS를 사용하여 추정하는 것은 식 (8)의 마지막 두 변수를 교란항으로 취급한 후 최소자승법(OLS)을 적용하는 것이므로 식 (8)에서의 b_4 추정치는 아래와 같다.

$$\hat{b}_{4OLS} = b_4 \{ 1 + \text{cov}(\tilde{y}_i, \Phi_i) / \text{var}(\tilde{y}_i) \}$$

따라서 과소보고의 의도가 강하면 강할수록 보고소득은 작게 나타나며 역도 성립한다. 연구의 목적이 사업소득자들의 탈루현상을 밝혀 내려는 것이라면 보고된 소득을 실제소득과 같다고 간주하고 연구를 진행하는 것은 논리의 모순이다. 따라서 관측된 보고소득만을 보고 추정을 하게 되면 \tilde{y}_i 와 Φ_i 와의 음의 상관관계로 말미암아 추정치는 작게 추정된다($\text{cov}(\tilde{y}_i, \Phi_i) < 0$).

9) Pissarides and Weber(1989) 그리고 Yoo(1994) 모두 전술한 Two Stage Least Squares 방법을 사용하나 도구변수의 선택에서 많은 문제점을 수반한다.

임금방정식(earnings equation)과 함께 동시 추정하는 것이 의미 있지만 그렇지 않고 과소보고한 정도가 모든 개인에 대하여 같지 않다면 동시 추정하는 것은 이론적 근거 없이 일차회귀방정식을 세워 동시 추정을 한 것으로 결과에 많은 문제점을 지니게 된다. 이 문제를 극복하기 위하여 패널데이터를 사용하여 일차차감(first-difference) 기법을 적용하면 아래와 같이 소득축소보고효과를 제거할 수 있는 회귀방정식이 도출된다.

소득축소보고효과 제거를 위한 회귀방정식은 다음과 같다.

$$\Delta \log c_{it} = b_1 + b_2 \Delta D_{2it} + b_3 \Delta D_{3it} + b_4 \Delta \log \tilde{y}_{it} + b_5 \Delta \log m_{it} + \Delta \varepsilon_{it} \dots (9)$$

여기서 $b_1 \equiv \Delta a_i + b_1$ 임.

이 접근방법을 따르게 되면 이 연구의 기초가 되었던 소비지출접근법의 타당성을 검증할 수 있다는 장점이 있다. 즉 근로소득자그룹과 사업소득자그룹 각각에 대하여 식 (9)를 추정한 후에 그 값을 비교함으로써 “사업소득자의 소비행태가 근로소득자와 다르지 않다. 즉, 평균소비패턴은 두 집단간에 차이가 없다”라는 가정을 검증할 수 있게 된다.

이 접근방법을 따르면 사업소득자 집단으로부터 구한 b_4 의 추정치와 근로자 집단으로부터 구한 추정치를 비교할 수 있게 된다. 만약에 두 추정치가 큰 차이를 보이지 않으면 식 (8)을 사용하여 사업소득자의 소득을 추정하는 방법에 신뢰를 부여해야 할 것이다. 반대로 두 추정치가 큰 차이를 보이면 소비지출접근법에 대한 신뢰도는 저하된다. 결국 소비지출접근법은 두 집단의 개인자료를 합산(pooling)한 후에 사업소득자집단의 더미인 S_i 와 그 더미를 로그소득에 곱한 다음과 같은 변수 $b_6 S_i + b_7 S_i \cdot \Delta \log \tilde{y}_{it}$ 를 식 (9)에 넣어서 정리하여 식 (10)을 얻어 검증한다.

$$\begin{aligned} \Delta \log c_{it} = & b_1 + b_2 \Delta D_{2it} + b_3 \Delta D_{3it} + b_4 \Delta \log \tilde{y}_{it} + b_5 \Delta \log m_{it} \\ & + b_6 S_i + b_7 S_i \cdot \Delta \log \tilde{y}_{it} + \Delta \varepsilon_{it} \dots \dots \dots (10) \end{aligned}$$

귀무가설 $H_0 : b_7 = 0$ 를 검정하는 것으로 요약될 수 있다. 만약에 검정결과가 두 집단에 대하여 b_7 의 추정치가 같다고 나타나더라도 소비지출접근법에 의한 결과의 해석에 주의해야 한다. 서베이시에 근로자집단에서도 소득과소보고가 발생 가능하다면 소비지출접근법은 사업소득자집단이 근로자집단에 비하여 상대적으로 얼마나 더 소득을 과소보고하는가에 대한 답을 주지만 절대적으로 얼마나 소득을 과소보고하는가는 여전히 문제로 남게 된다. 그러나 본 연구의 초점이 근로자와 사업소득자의 '상대적' 형평성 문제이므로 근로자집단에서도 소득과소보고가 발생가능하든 그렇지 않든, 연구의 결과는 두 경우 모두에 대하여 의미를 지닌다.

귀무가설의 검정과 함께 검정모형의 유의성을 탈루추정치로부터 평가해볼 수 있다. 즉 검정모형의 기초인 가구의 소득보고성향 Φ_1 를 고정효과로 간주한 것에 대하여 과연 Φ_1 의 추정치가 표본기간 동안 큰 폭의 변동이 없었다면 귀무가설의 검정모형에 대하여 신뢰성을 부여할 수 있을 것이다.

IV. 분석결과

본절에서는 1993, 1994, 1995년도 대우패널자료를 분석한다. 분석의 핵심은 패널 자료를 횡단면 그리고 시계열적으로 사용하여 소비지출접근법을 검정하고 각각의 자료로부터 얻은 결과를 비교·검토하는 것이며 1993년도 자료를 이용한 결과는 다른 자료를 이용하여 얻은 결과와 유사하므로 지면관계상 생략한다.

먼저 표본에 관한 기준을 살펴보면, 표본으로 선택된 가구는 가구원의 소득변수, 가구소비지출, 주택보유형태, 가장의 나이, 가구원 수가 결손(missing)이 아니며 가장이 가구생활비의 가장 큰 부분을 조달하는 근로자 또는 사업소득자인 경우로 제한하였다. 순서상 최근 자료인 1995년 자료를 횡단면적으로 이용한 결과부터 분석한다. 이어서 1994년 자료분석과 소비지출검정을 시도한다.

1. 1995 대우패널자료를 이용한 결과

1995년 대우패널자료에서 전술한 표본기준을 충족하는 근로자가구의 전체 표본은 1,206개 가구이고 사업소득자의 경우 718개이다. 사업소득자 표본에서 총소득과 소비가 높게 나타나고 특히 총소득의 표준편차가 소비의 표준편차에 비하여 높게 나타난다¹⁰⁾. 이는 사업소득자집단의 소득불균등 정도가 크다는 데에서 기인한다고 볼 수 있으나 동시에 보고된 소득변수의 정확성이 낮다고 추론할 수도 있다. 가구원 수에 있어서 두 집단은 거의 유사하고 주택보유의 형태에 있어서 자가, 전·월세의 구성비 또한 비슷하다. 따라서 평균적으로 보아 두 집단의 소비지출규모의 차이는 소득차이에 서 발생할 가능성이 높음을 알 수 있다. 두 집단의 평균적 성격에 관하여 <부표 3-1> 과 <부표 3-2>를 참조하기 바란다. 먼저 아래와 같이 기초회귀식인 [모형 1]과 현진권·나성린(1994)이 제시한 [모형 2]를 이용하여 근로자의 소비지출 함수를 추정 하였다.

[모형 1]

$$\log C_i = 2.11 - 0.10D_2 - 0.05D_3 + 0.39 \log m_i + 0.40 \log y_i ; R^2 = 0.26$$

(0.13) (0.03) (0.05) (0.04) (0.03)

[모형 2]

$$\log C_i = 2.15 - 0.11D_2 - 0.38D_3 + 0.04 \log m_i * D_2 + 0.12 \log m_i * D_3 + 0.36 \log m_i$$

(0.16) (0.33) (0.44) (0.09) (0.14) (0.05)

$$+ 0.40 \log y_i - 0.01 \log y_i * D_2 - 0.04 \log y_i * D_3 ; R^2 = 0.26$$

(0.03) (0.06) (0.09)

10) 총소득변수는 가구구성원 각각의 지난 1년간의 월평균 근로소득 또는 자영업으로 번 소득을, 총소비지출변수는 가구구성원 각각의 지난 1년간의 월평균 지출을 의미한다.

여기서 괄호 안의 숫자는 표준오차를 나타낸다. 예상한 대로 주택을 소유한 가구가 전세나 월세로 사는 가구에 비하여 소비수준이 높다. 가구구성원의 증가에 따라 소비가 올라가지만 체감적으로 올라가 가구소비에 있어서 구성원에 관한 규모의 경제가 있음이 강한 통계적 유의성으로 증명된다. 소득의 증가도 역시 소비를 상승시키지만 소득의 1% 증가가 소비의 0.4% 증가로 이어지듯이 체감적으로 증가하는 패턴을 보여준다. 미래소득의 현재가치가 현재소비에 영향을 미칠 가능성을 고려하여 경제활동 가능기간의 함수인 연령변수를 회귀방정식에 넣어 보았으나 계수의 추정치가 실질적으로 영(0)에 가까운 값이면서 통계적 유의성이 없어서 분석에서 제외하였다. 이를 모형에 의거하여 설명하자면 소비는 소득을 벌 수 있는 기간과 외생적 선호의 변화항($\log Z_i$)의 함수이나 두 항의 효과가 서로 상쇄되어 연령변수가 통계적으로 유의하지 않게 나타난다¹¹⁾. 거시경제학의 경험적 증거 또한 현재소비는 현재소득에 많은 부분 영향을 받는다는 결론과 일치한다.

추정된 근로자의 소비행태방정식의 계수값을 이용하여 사업소득자의 추정소득을 식 (7-1)에 의하여 계산하고 그 평균값을 구해 보면 376만 4천원으로 보고된 소득 208만 5천원과 비교하면 168만원 가량 소득이 누락되어 보고되는 것으로 나타난다 (<표 3-1> 참조).

<표 3-1> 사업소득자 (1995년)

변수	표본수	평균	분산	최소값	최대값
보고된 소득	703	208.47	128.48	3.00	997.00
추정 소득 1	703	376.44	425.61	11.01	2,779.28
추정 소득 2	703	380.76	435.80	11.08	2,889.52
탈루 1	703	167.97	399.71	-867.25	2,374.82
탈루 2	703	172.27	409.63	-866.68	2,589.52

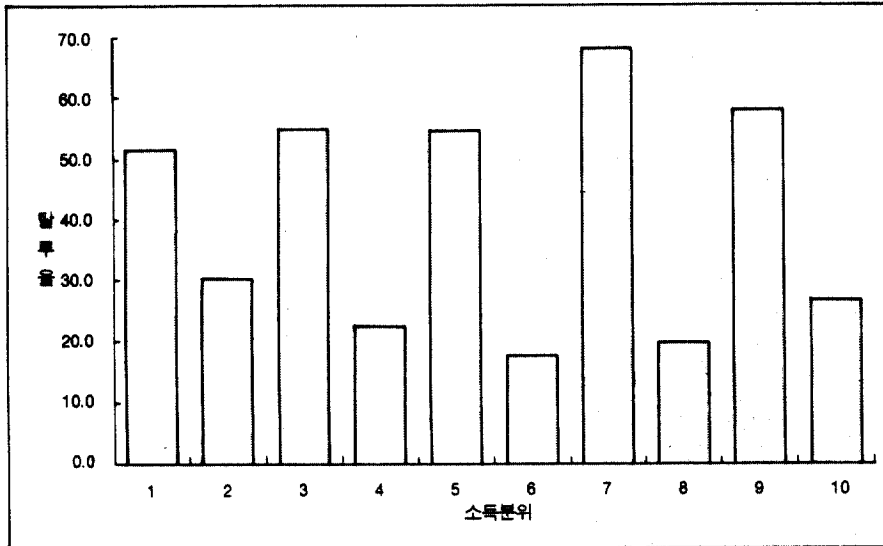
11) 즉 연령이 적을수록 현재소득 및 부 이외에 실현되지 않은 예상부(expected wealth)가 클 것이므로 소비를 늘리려 할 것이나 이와 동시에 소비에 대한 외생적 선호향이 연령이 높은 이들에 비하여 낮을 경우 이러한 결과가 나타날 것이다.

두 가지 추정모형 모두 모형 형태(specification)에 큰 관계없이 비슷하게 나타나 본문에서 정의된 추정방법을 따를 때 전체 탈루율은 44.6% 정도로 계산된다. [그림 3-1]은 <부표 3-3>에서 구한 소득분위별 탈루율을 기초로 하여 그래프로 표시하였다. [그림 3-1]에서 보듯이 탈루율이 상당한 변동을 보이거나 소득분위에 크게 의존하는 것처럼 보이지는 않는다. 소비지출변수가 서베이시 연속적 값보다는 상당히 불연속적 값(예를 들어 100만원, 150만원 등)으로 보고되었기 때문에 모의실험 결과치가 다소 큰 폭의 변동을 보이는 것이므로 각 분위별 탈루 추정치 그 자체에 큰 의미를 부여하기는 어려울 것이다. 다만 해석상 주의를 요하는 것은 개인마다 소득과소 보고의 정도가 다르므로 보고된 소득을 기준으로 소득분위별 탈루율을 구한 것이 실제 소득분위별 탈루율과 반드시 일치하지는 않을 것이고, 같은 탈루율이더라도 고소득분위에서의 탈루율은 절대적으로 매우 큰 탈루액을 의미한다는 사실이다. [그림 3-2]는 <부표 3-4>에서 구한 산업별 탈루율을 기초로 하여 그래프로 표시하였다. 농·어업을 제외한 전 산업에서 45% 내외의 탈루율을 보이고 있다. 건설, 운수와 서비스부문에 탈루율이 높게 나타나고 농업, 제조, 도소매, 숙박에서는 다소 낮게 나타난다. 그러나 이러한 성향이 다른 표본기간에서도 동일한 것은 아니다. 참고로 농업의 경우 매우 낮은 탈루율을 보이거나 표본숫자가 6에 불과하여 표본추출오차(sampling error)에 의한 부분을 감안하여 해석해야 할 것이다.

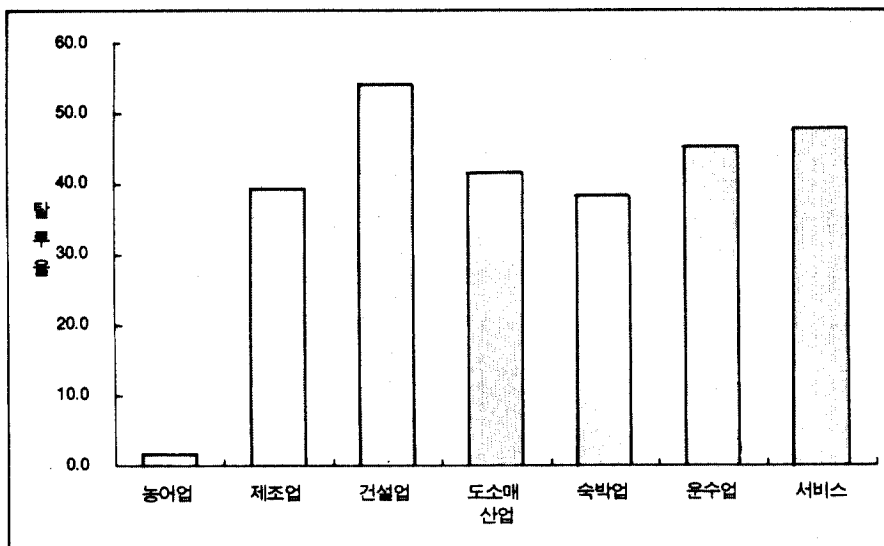
2. 1994 대우패널자료를 이용한 결과

1994년 자료의 경우 근로자가구의 전체 표본은 1,470개 가구이고 사업소득자 표본은 847개이다. 표본의 탈락률이 1995년도 자료에 비하여 작으므로 표본숫자가 더 크울 알 수 있다. 사업소득자표본에서 총소득과 소비가 높게 나타나지만 1995년 표본에서와 마찬가지로 그 외의 변수들에는 큰 차이를 보이지 않는다. 두 집단의 평균적 성격에 관하여 <부표 3-5>와 <부표 3-6>을 참조하기 바란다. 먼저 모형의 추정식을 살펴보면 아래와 같다.

[그림 3-1] 소득분위별 탈루율 (1995년)



[그림 3-2] 산업별 탈루율 (1995년)



[모형 1]

$$\log C_i = 2.05 - 0.08D_2 - 0.05D_3 + 0.31 \log m_i + 0.43 \log y_i ; R^2 = 0.28$$

(0.11) (0.02) (0.04) (0.03) (0.02)

[모형 2]

$$\log C_i = 2.06 - 0.01D_2 - 0.11D_3 + 0.17 \log m_i * D_2 + 0.01 \log m_i * D_3 + 0.25 \log m_i$$

(0.14) (0.27) (0.35) (0.08) (0.09) (0.05)

$$+ 0.44 \log y_i - 0.06 \log y_i * D_2 - 0.01 \log y_i * D_3 ; R^2 = 0.28$$

(0.03) (0.05) (0.07)

1995년도 자료의 분석결과와 마찬가지로 주택을 소유한 가구가 전세나 월세로 사는 가구에 비하여 소비의 프로파일이 높다. 가구구성원의 증가에 따라 소비가 올라가지만 체감적으로 올라간다. 소득의 증가도 역시 소비를 상승시키지만 소득의 1% 증가가 소비의 0.44% 증가로 이어지듯이 체감적으로 그러하다.

추정된 모형의 계수 값을 이용하여 먼저 사업소득자의 추정소득을 계산하고 그 평균 값을 구해 보면 358만 9천원으로 보고된 소득 173만원과 비교하면 185만 9천원 가량 소득이 누락되어 보고되는 것으로 나타난다(<표 3-2> 참조). 두 가지 추정모형 모두 모형 형태에 큰 관계없이 비슷하게 나타나 전체 탈루율은 51.8% 정도로 계산된다.

〈표 3-2〉 사업소득자(1994년)

변수	표본수	평균	분산	최소값	최대값
보고된 소득	830	172.97	114.39	10.00	1,000.00
추정 소득 1	830	358.88	465.34	8.83	3,840.96
추정 소득 2	830	386.22	512.28	8.41	4,564.22
탈루 1	830	185.90	426.02	-938.88	3,690.96
탈루 2	830	211.44	460.37	-941.56	3,541.25

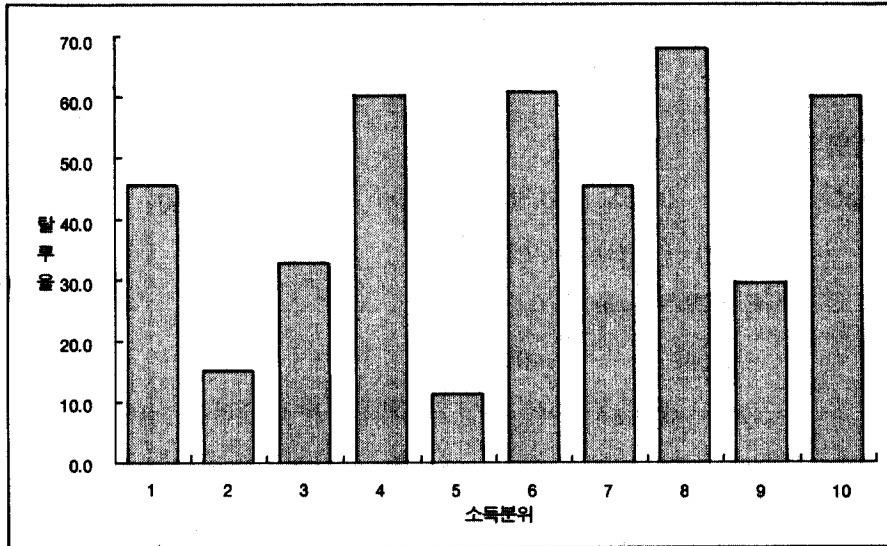
<부표 3-7>을 이용하여 소득분위별로 탈루율을 구하여 보면 [그림 3-3]에서 보듯이 상당한 변동을 보이거나 소득분위에 따라 단조적으로 증가 또는 감소하지 않아 소

득분위에 크게 의존하는 것처럼 보이지는 않는다. 해석상 주의를 요하는 것은 같은 탈루율이더라도 고소득분위에서의 탈루율은 절대적으로 매우 큰 탈루액을 의미한다는 사실이다. <부표 3-8>을 이용하여 산업별로 탈루율을 구하여 보면 농·어업을 제외한 전 산업에서 52% 내외의 탈루율을 보이고 있다([그림 3-4] 참조). 도소매, 숙박에서는 다소 높게 나타나고 제조, 건설, 운수와 서비스부문에서 탈루율이 낮게 나타난다. 이러한 성향은 1995년도 자료와 다소 다른 결과로서 1990년대 초 불황의 정점이었던 1993년의 경우와 회복기인 1994년을 비교하면 탈루율도 경기와 연관성이 있는 것처럼 보이나 그 본질적 이유에 대한 이론적·경험적 증거가 없으므로 향후 연구과제로 미룬다.

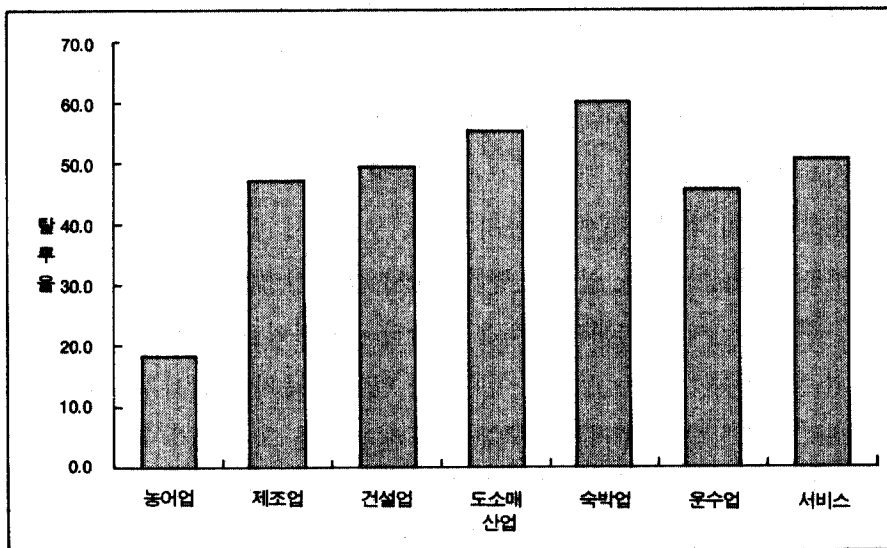
3. 소비지출접근법의 검정

앞서 제Ⅱ절에서 언급하였듯이 횡단면 분석결과는 소비행태가 두 집단에서 사실상 동일하다는 가정에 기초해 있다. 여기서는 이러한 가정의 타당성을 검정하기로 한다. 전체 표본은 1994~1995년 연속하여 서베이에 응한 근로자가구 862개 가구이고 사업소득자의 경우 435개이다. 두 집단의 평균적 성격에 관해서는 <부표 3-9>와 <부표 3-10>을 참조하기 바란다. 사업소득자표본에서 총소득과 소비가 높게 나타나지만 다른 변수들에 대하여 큰 차이를 보이지 않는다. 검정은 전술하였듯이 1994년도 자료와 1995년도 자료의 정보를 혼합·이용함으로써 가구 고유의 소득과 소비고 효과를 제거해 내는 방법을 통하여 이루어진다. 먼저 일차차감(first-difference)한 자료를 먼저 만들어 내고 추정에 들어간다. 회귀방정식에 있어서의 변화는 다음과 같다. 1년의 서베이 시차 동안에 부의 불연속적 변화의 가능성은 회박하여 주택소유의 변화가 사실상 없으므로 전세나 월세를 의미하는 더미변수는 분석에 있어 불필요하게 된다. 가구구성원수의 변화도 미미하나 가구구성원의 분가, 사망, 이혼 및 출생의 가능성이 있으므로 포함시킨다. 먼저 추정식 ①, ②를 보고하고 이어서 근로자와 사업소득자 집단을 합산(pooling)하여 추정한 결과를 식 ③에서 보고한다.

[그림 3-3] 소득분위별 탈루율 (1994년)



[그림 3-4] 산업별 탈루율 (1994년)



$$\textcircled{1} \text{ 근로자 : } \Delta \log C_i = 0.04 + 0.28 \Delta \log m_i + 0.21 \Delta \log y_i ; R^2 = 0.07$$

(0.02) (0.07) (0.04)

$$\textcircled{2} \text{ 사업소득자 : } \Delta \log C_i = -0.01 - 0.10 \Delta \log m_i + 0.22 \Delta \log y_i ; R^2 = 0.06$$

(0.03) (0.13) (0.04)

③ 두 집단의 합산 :

$$\Delta \log C_i = 0.04 - 0.05 S_i - 0.38 S_i^* \Delta \log m_i + 0.00 S_i^* \Delta \log y_i$$

(0.02) (0.03) (0.14) (0.05)

$$+ 0.28 \Delta \log m_i + 0.21 \Delta \log y_i$$

(0.07) (0.04)

: $R^2 = 0.06$, 단 S_i 는 사업소득자집단을 대표하는 더미임.

추정결과를 보면 가구구성원의 증가에 따라 근로자의 경우 소비가 체감적으로 올라간다. 그러나 사업소득자의 경우 통계적으로 유의한 변화는 없는데 표본기간 동안 가구구성원 수의 변화가 거의 없어 추정결과에 큰 의미를 부여하기는 무리인 것으로 보인다. 전술하였듯이 이 연구의 핵심이 되는 소비지출접근법의 검정은 두 집단의 소득변수의 추정치가 동일하냐 하는 것이다. 귀무가설 $H_0 : b_1 = 0$ 에 대하여 두 집단 모두에게 동일하게 소득의 1% 증가가 소비의 약 0.2% 증가로 이어지고 $S_i^* \Delta \log y_i$ 의 계수 추정치는 거의 영(0)에 근사한 값이고 통계적 유의성이 거의 없으므로 귀무가설을 채택한다. 즉 표본으로 선택된 두 집단의 소비패턴에 있어서 소득이라는 경제적 요인이 미치는 영향은 동일한 것으로 보이며 적어도 완전히 상이하다고 볼 수는 없다. 여기서 소득변수의 추정치 0.21이 앞서 횡단면분석에서 보인 추정치 약 0.4 내외보다 낮음에 주목할 필요가 있다. 앞서 모형부분에서 잠시 설명하였듯이 그 이유로서, 개별 가구들이 현재 시점에서 미래의 소득을 정확히 추계하기란 불가능하고 단지 현재 가구 내부의 동원가능한 모든 정보를 이용하여 얻은 예측치와 실제치의 차이만큼 소비 수준을 새로이 조정한다. 따라서 관측된 소득의 변화분 그 자체가 추정에 사용된 것이 아니라 예측되지 않은 일부분만이 사용되어(결과적으로 약 반 정도의 소득의 변화분은 예측된 것임) 낮은 추정치가 도출된 것이므로 모형이나 추정방법의 오류에 의한

것이 아님을 밝혀 둔다. 또한 횡단면분석에서 보인 추정치에 비하여 패널분석 추정치가 낮음은 소득 충격(earnings shock)이 영구적(permanent)이거나 매우 길지 않음을 암시한다고 볼 수 있다. 즉 개별 가구는 합리적 기대모형을 써서 변화한 소득이 영구적인 변화인지 아니면 일시적인 변화인지 구별하여 소비지출을 새로이 조정하므로 사실상 영구적인 가구간 소득차이를 이용한 소비의 탄력성 0.4보다 낮게 나타날 수 있다. 또 다른 이유로 소득변수에 관측오차가 있으면 패널로 분석할 경우 추정치가 하향 편향(bias)될 가능성도 완전히 배제할 수는 없다. 즉 관점에 따라, 만약 총소득 변수와 소비지출변수가 지난 1년간의 총소득과 지출의 월평균치이므로 상당히 영구적인 변화를 반영한다고 믿는다면 첫번째 이유보다는 관측오차에 의한 하향 편향의 가능성이 높다고 해석할 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 두 요인이 어느 특정 집단에만 상이하게 영향을 주었을 가능성은 희박하므로 적어도 소비지출접근법의 기본가정이 탈루율에 관한 본 연구의 결과를 주도하였다고 해석하는 것은 무리일 것이다. 따라서 앞서 얻은 결론이 상당한 신뢰성을 가진다고 할 수 있다.

V. 결 론

본 논문은 기존의 연구들에서 나타난 한계점, 특히 분석의 핵심적 역할을 하는 소비지출접근법의 가정에 대하여 문제를 제기하고 개선의 방향을 가정의 검정에서 찾는다. 전체적으로 소비지출접근법의 가정을 검정할 수 있는 분석의 틀을 개발하고 분석 결과를 보이려 시도하였다. 이를 위하여 동태적 소비모형을 제시하고 동태적 정보를 지니는 패널자료를 추정에 이용하였다. 모형이 동태적이어야 하고 패널자료를 써야 하는 직관적 이유는 소비지출접근법의 가정을 검정하기 위하여 횡단면 자료의 정보 외에 추가적 정보가 요구되기 때문이다.

본 논문은 대우패널자료를 시계열적으로 이용하여 개별 가구의 소득과 소비보고 성향을 고정효과로 취급하여 소비지출접근법의 가정을 검정하였다. 이를 위하여 개별 가

구의 소득에 대하여 적어도 2기 이상의 정보가 요구된다. 동태적 정보를 적절히 취급하기 위하여 동태적 소비모형이 필요함은 명확하다. 사업소득자 집단의 소비행태가 근로소득자 집단과 다르지 않다는 가정을 검정결과를 받아들여 사업소득자들의 실제 소득을 추정하고 서베이된 소득과의 차이를 이용, 탈루율을 계산했다.

탈루현상의 증거를 객관적이고 효과적으로 보이기 위하여 서베이자료인 대우패널 1993, 1994, 1995년도 자료를 횡단면적으로 분석하고 1994년 그리고 1995년도 자료에 대하여 고정효과모형을 이용하여 결론의 타당성을 뒷받침하였다. 연구의 근간이 되는 사업소득자들의 소비행태가 근로소득자와 다르지 않다는 가정을 검정한 결과, 횡단면 분석결과들이 큰 무리 없는 적절한 접근방법에 기초해 있음을 선택된 표본에 있어서 입증하였고 약 44.6%에서 51.8% 정도로 실제소득을 과소보고하는 것으로 나타났다. 소득과소보고 성향이 소득분위별로 큰 차이를 보이지는 않으나 산업별로 볼 때 1994년 자료에서 얻은 산업별 소득과소보고 성향과 1995년 자료에서 얻은 그것이 다소 차이를 보여 경기와 관련성이 있는가에 관한 의문이 남게 된다.

끝으로 본 연구의 방법론상에서 보완할 점을 향후 과제로서 언급하면 추정한 식으로부터 시뮬레이션을 통하여 결과를 도출할 때 특이치의 처리기준에 대한 계량경제학적인 기초를 마련하는 것이다. 특히 모형의 설명력 R^2 값이 낮을 때 특이치의 발생을 어떤 기준으로 제거할 것인가에 관한 객관적인 통계적 방법론(예를 들어 비모수적 추정방법)에 관한 연구가 필요하리라 본다.

참 고 문 헌

- 배준호·홍충기, 「근로자와 자영업자의 세부담 비교분석」, 『경제학연구』, 46(1), 한국경제학회, 1998.
- 손광락, 『우리나라 가산세 관련 제도의 합리화』, 연구보고서 97-12, 한국조세연구원, 1997.
- 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.
- Allingham, Michael G. and Agnar Sandmo, "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis," *Journal of Public Economics*, Vol. 1, 1972, pp. 323~338.
- Altonji, Joseph G., "The Intertemporal Substitution Model of Labor Market Fluctuations: An Empirical Analysis," *The Review of Economic Studies*, Supplement, 1982, pp. 783~824.
- , "Intertemporal Substitution in Labor Supply: Evidence from Micro Data," *Journal of Political Economy*, June 1986, S176~S215.
- Barro, Robert J. and Robert G. King, "Time-Separable Preferences and Intertemporal Substitution Models of Business Cycles," *Quarterly Journal of Economics*, November 1984, pp. 817~839.
- Biddle, Jeff E., "Intertemporal Substitution and Hours Restrictions," *Review of Economics and Statistics*, May 1988, pp. 347~351.
- Browning, Martin, Angus Deaton and Margaret Irish, "A Profitable Approach to Labor Supply and Commodity Demands over the Life-

- Cycle," *Econometrica*, May 1985, pp. 503~543.
- Choo, H. and J. Yoon, "Income Distribution in Korea, 1982: Its Estimation and Sources of Change," in Korean, *Korea Development Review*, March 1984, KDI, pp. 2~18.
- Deaton, Angus, *Understanding Consumption*, Oxford Univ. Press, 1992.
- Ham, John C., "Estimation of a Labor Supply Model with Censoring Due to Unemployment and Underemployment," *The Review of Economic Studies*, July 1982, pp. 335~354.
- MaCurdy, Thomas, "An Empirical Model of Labor Supply in a Life Cycle Setting," *Journal of Political Economy*, December 1981, pp. 1059~1086.
- Parke, 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," Working Paper 97-03, 1997.
- Yoo, J. G. and S. L. Na, "An Estimation of The Incomes of Self-Employed Urban Households in Korea," *International Economic Journal*, 1991, pp. 85~105.

〈부 록〉

1. 1995년도 자료

〈부표 3-1〉 근로자 (1995년)

변수 ¹⁾	표본수	평균	분산	최소값	최대값
가 구 원 수	1,206	3.94	1.02	1.00	9.00
전 세	1,206	0.33	0.47	0	1.00
자 가	1,206	0.60	0.49	0	1.00
월 세	1,206	0.08	0.27	0	1.00
총 소 득	1,206	163.78	82.18	14.00	900.00
소 비	1,206	109.98	64.19	4.00	1,200.00

주 : 1) 단위 : 가구원수는 명, 주택보유 유형은 비율, 소득과 소비는 만원임.

〈부표 3-2〉 사업소득자 (1995년)

변수	표본수	평균	분산	최소값	최대값
가 구 원 수	718	3.92	1.07	1.0	8.0
전 세	718	0.30	0.46	0.0	1.0
자 가	718	0.61	0.49	0.0	1.0
월 세	718	0.09	0.29	0.0	1.0
총 소 득	718	210.14	133.37	3.0	997.0
소 비	718	128.48	64.03	10.0	550.0

〈부표 3-3〉 소득분위별 보고된 소득 · 추정소득증가분 · 보고소득증가분 탈루규모

		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
보고된 소득		57.01	98.00	123.84	150.00	170.83	200.00	209.93	269.51	308.46	493.80
모형 1	추정소득	118.26	141.01	275.26	194.05	378.75	243.93	657.06	336.62	737.93	676.62
	탈 루	61.25	43.01	151.41	44.05	207.92	43.12	447.13	67.10	429.47	182.82
모형 2	추정소득	122.12	138.28	274.31	192.75	382.65	233.13	666.06	345.59	748.29	687.24
	탈 루	65.03	40.07	150.46	42.75	211.83	44.13	456.13	76.07	440.29	193.44

주 : 분위별 표본수 = 70

〈부표 3-4〉 산업별 보고소득 · 추정소득 · 탈루규모

		농·어업	제조업	건설업	도·소매업	숙박업	운수업	서비스업
보고된 소득		198.33	241.82	214.14	202.37	251.49	180.68	215.34
모형 1	추정소득	202.14	396.68	467.35	346.11	407.25	328.80	411.35
	탈루	3.81	156.85	253.21	143.74	155.77	333.04	196.93
모형 2	추정소득	186.56	405.04	471.42	349.66	428.71	148.12	413.93
	탈루	-11.78	163.21	257.28	147.29	173.14	152.36	198.60
표본수		6	90	74	230	43	76	131

2. 1994년도 자료

〈부표 3-5〉 근로자 (1994년)

변수	표본수	평균	분산	최소값	최대값
가 구 원 수	1,470	3.96	1.09	1.00	10.00
전 세	1,470	0.35	0.48	0	1.00
자 가	1,470	0.55	0.50	0	1.00
월 세	1,470	0.10	0.30	0	1.00
총 소 득	1,470	142.95	67.65	10.00	587.00
소 비	1,470	99.13	48.48	10.00	800.00

〈부표 3-6〉 사업소득자 (1994년)

변수	표본수	평균	분산	최소값	최대값
가 구 원 수	847	3.97	1.08	1.0	8.0
전 세	847	0.32	0.47	0.0	1.0
자 가	847	0.53	0.50	0.0	1.0
월 세	847	0.15	0.36	0.0	1.0
총 소 득	847	173.79	117.81	10.0	1,000.0
소 비	847	125.80	94.62	10.0	2,005.0

〈부표 3-7〉 소득분위별 보고된 소득·추정소득·탈루규모

		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
보고된 소득		51.46	87.95	100.00	113.80	145.52	150.00	187.48	202.77	272.53	418.23
모형 1	추정소득	94.48	104.75	148.51	287.92	165.20	381.95	342.73	630.02	386.07	1,047.13
	탈루	43.02	16.80	48.51	174.12	19.68	231.95	155.25	427.25	113.54	628.90
모형 2	추정소득	103.15	110.12	159.05	312.23	174.41	414.57	353.71	699.11	412.94	1,106.65
	탈루	51.69	22.17	59.05	198.43	28.89	264.57	166.23	496.33	140.41	686.62

주 : 분위별 표본수 = 83

〈부표 3-8〉 산업별 보고소득·추정소득·탈루규모

		농·어업	제조업	건설업	도·소매업	숙박업	운수업	서비스업
보고된 소득		155.00	184.70	182.85	168.53	188.09	157.84	163.98
모형 1	추정소득	190.34	349.85	360.96	378.47	472.99	290.44	333.01
	탈루	35.34	165.14	178.10	209.95	284.90	132.60	169.03
모형 2	추정소득	211.03	361.58	384.20	397.43	446.34	347.87	386.64
	탈루	56.03	176.87	201.35	230.12	261.36	185.81	220.65
표본수		4	115	81	274	53	80	167

〈부표 3-9〉 근로자 (1994~95년)

변수	표본수	평균	분산	최소값	최대값
가 구 원 수	862	3.91	0.92	1.00	8.00
전 세	862	3.94	1.00	0	1.00
자 가	862	0.34	0.47	0	1.00
월 세	862	0.56	0.30	0	1.00
총 소 득	862	144.34	63.59	10.00	587.00
소 비	862	100.80	43.68	15.00	300.00

〈부표 3-10〉 사업소득자 (1994~95년)

변수	표본수	평균	분산	최소값	최대값
가 구 원 수	435	3.92	0.97	1.0	7.0
전 세	435	0.33	0.47	0.0	1.0
자 가	435	0.53	0.50	0.0	1.0
월 세	435	0.15	0.35	0.0	1.0
총 소 득	435	175.52	111.12	10.0	950.0
소 비	435	125.41	62.75	14.0	400.0

4 根據課稅 定着을 위한 政策課題*

鄭 暎 憲**

목 차

- I. 서 론
- II. 근거과세의 현황과 문제점
- III. 추계과세제도의 현황과 문제점
- IV. 근거과세의 정착을 위한 정책과제
- V. 요약 및 결론

* 본고는 제32회 조세의 날 기념 심포지엄(1998년 3월)에서 발표한 논문을 재구성한 것임.

** 경일대 경제학과 교수.

I. 서 론

세제 및 세정의 새로운 패러다임은 「자발적 납세협력 수준의 제고」라고 할 수 있다. 이는 납세자 스스로가 법률에 의해 부여된 납세의무를 자발적으로 성실히 이행할 수 있도록 제도와 행정을 개선하는 것이다. 과세당국의 노력 없이 납세자가 자발적으로 자신에게 주어진 납세의무를 성실히 수행하기를 기대하는 것은 대단히 어려운 일이다. 따라서 「자발적 납세협력 수준의 제고」의 이면에는 공평하고 간단·명료한 세제의 확립과 엄정하고 합리적인 세정의 운용이라는 필요조건이 숨어 있다고 할 수 있다.

합리적인 세정운용에는 여러 가지 측면이 있겠으나 근거과세를 정착시키는 것과 추계과세를 합리화하는 것이 중요한 과제이다. 세무행정을 합리적으로 집행하여 근거과세를 정착시키기 위해서 반드시 고려되어야 할 부분은 실질과세의 원칙이다. 각 납세자의 경제행위 과정에서 발생하는 수입 및 지출에 대해서 적법한 조세가 실제 과표에 부과되어야 하며 이러한 과정에서 근거에 의거한 조세의 부과는 중요한 과제라 할 수 있다.

지금까지의 세무행정이 표준을 및 기준율에 의해서 운용되어 온 측면에도 근거과세가 정착되지 못한 일부 책임이 있으며 기장에 의해서 세무신고를 하는 납세자가 무기장자에 비하여 상대적으로 불이익을 받았던 점 또한 근거과세가 미흡한 원인으로 작용하였다고 할 수 있다. 가능한 한 증빙에 의한 기장을 토대로 하는 근거과세를 확대·정착시키는 것은 국세행정의 영원한 숙제일 것이다. 그러나 현실적으로 모든 납세행위가 근거에 의해서 이루어지는 것은 불가능하기 때문에 제한적인 범위에서 추계과세 활용의 필요성이 있는 것도 사실이다.

본 논문의 목적은 근거과세의 정착과 합리적인 추계방법의 개발이 중요한 과제라는 인식하에 근거과세가 미흡한 원인을 파악하여 근거과세의 정착을 위한 정책방안을 모색하는 데 있다.

II. 근거과세의 현황과 문제점

지금까지의 우리나라 세무행정을 요약하면 기준율, 표준율제도 중심의 행정이라 할 수 있으며 이는 납세자의 자발적 납세협력 수준이 저조하고 국세청의 과세정보자료에 대한 체계적인 수집, 정리, 분석, 활용이 미흡한 데 기인하는 것이다. 따라서 금융실명제의 실시, 전산화·정보화시대의 도래, 높은 교육수준 등을 감안할 때 기장에 의해 세무신고를 하는 근거과세제도를 확립하는 방안이 모색되어야 한다.

본절에서는 근거과세의 현황 및 문제점을 분석함으로써 근거과세가 미흡한 원인과 결과를 규명·분석하고 이를 바탕으로 근거과세제도의 정착을 위한 다각적인 방안을 마련하는 기초자료를 제공하고자 한다.

1. 근거과세의 미흡이 초래하는 납세현황

우리나라에서 부가가치세와 소득세는 전체 조세수입의 50% 이상을 차지하는 중요한 세목이다. 부가가치세와 소득세는 상호 밀접한 관계를 가지고 있는데, 선행 세목인 부가가치세의 과세특례 및 간이과세 적용대상자의 과다로 인해 상식적으로 납득하기 어려운 소득세 납세결과를 초래하고 있다.

종합소득세 납세인원 중 약 3분의 2에 해당하는 납세자가 과세미달자로 추정되고 있다(<표 4-1> 참조). 1996년 현재 4인 가족 기준으로 사업자의 소득세 과세미달 금액은 연간 460만원이다(<표 4-2> 참조). 전체사업자의 3분의 2가 연간 소득 460만원 이하라는 것은 엄청난 규모의 소득세 탈루가 행해지고 있음을 보여주는 증거이다. 이처럼 상당한 규모의 소득세 탈루는 부가가치세의 과세특례제도 및 간이과세제도가 폭넓게 적용되고 있는 것에 그 원인이 있다.

<표 4-3>에서 보듯이 현재 부가가치세 납세인원의 약 46.9%가 과세특례자(1996년 현재 연간 매출액 4,800만원 미만)이다. 이는 상당 규모의 위장과세특례자가 존재

〈표 4-1〉 종합소득세 납세현황

(단위 : 명, %)

	1992	1993	1994	1995	1996
납세대상인원	2,811,346	3,165,119	3,353,842	3,507,003	3,657,253
확정신고납부인원	955,323	1,155,000	1,293,506	1,387,535	1,271,602
과세미달추정인원	1,856,023	1,010,119	2,060,336	2,119,468	2,385,651
과세미달인원비율	66.0	63.5	61.4	60.4	65.2
기장신고인원	308,218	332,203	361,313	395,282	460,568
기장비율	33.0	31.9	31.0	29.6	37.6

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 1997.

〈표 4-2〉 소득세 면세점

(단위 : 만원)

	1993	1994	1995	1996 (개정)
근로자	555 (월 46)	587 (월 49)	627 (월 52)	1,057 (월 88)
사업자	210 (월 18)	222 (월 19)	222 (월 19)	460 (월 38)

주 : 4인 가족 기준.

자료 : 재정경제원, 『조세개요』, 각 연도.

〈표 4-3〉 부가가치세 납세현황

(단위 : 명, %)

	1992	1993	1994	1995	1996
총납세인원	2,102,203	2,253,105	2,388,044	2,526,198	2,580,113
과세특례인원	1,322,407	1,356,877	1,320,798	1,272,608	1,210,563
과세특례인원비율	62.9	60.2	55.3	50.4	46.9
간이과세인원	-	-	-	-	273,197

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 1997.

하고 있음을 암시해 주고 있다.

과세특례자들은 세금계산서 수수의무가 없고 일반과세자에 비하여 세부담이 약하기 때문에, 무자료거래, 신용카드 매출전표의 변칙유통 등을 통해 과표를 누락함으로써

써 과세특례자의 혜택을 지속적으로 누리려고 한다. 또한 과세특례자들은 본인들이 탈루할 뿐 아니라 세금계산서 수수질서를 문란하게 하여 일반과세자의 탈루를 도와주고 있는 실정이다. 특히 부가가치세 과세특례자의 경우 연간매출액에 업종별 표준소득률(〈표 4-4〉 참조)을 곱한 것이 소득세 과세표준이 되어 대부분의 부가가치세 과세특례자가 소득세 과세미달이 되고 있는 실정이다.

〈표 4-4〉 연도별 평균 표준소득률

(단위 : %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
평균율	9.9	10	10	10.8	10.5	10.4

자료 : 국세청, 「표준소득률」, 각 연도.

그럼에도 불구하고 1995년 세법개정에서 간이과세제도를 신설하여 부가가치세제의 왜곡을 심화시키고 있다(〈표 4-5〉 참조). 간이과세제도를 도입한 후 부가가치세 과세특례자(간이과세자 포함)의 비율이 전체 납세자의 57.8%에 달하는 것으로 나타났다. 부가가치세 납세자의 57.8%가 세금계산서 수수의무가 없다는 것은 부가가치세의 기반인 세금계산서의 흐름이 무너진 것이라고 할 수 있다. 〈표 4-3〉에서 보는 바와 같이 국세청이 부가가치세 과세특례제도의 심각한 폐해를 직시하여 과세특례자의 수를 꾸준히 줄이는 노력을 경주해 오면서도 불구하고 다른 한편에서는 간이과세제도를 신설하여 세무행정에도 상당한 혼란을 초래하고 있다.

간이과세자에 대해서는 납세절차를 간소화하는 차원에서 상거래시 교부받은 세금계산서의 제출을 의무화하지 않고 있어서 세금계산서를 제출하지 않을 경우 거래 상대방과의 상거래사실을 확인하는 데 어려움이 있다. 또한 세금계산서 제출의무가 없는 점을 이용하여 이의 수취를 기피하는 경향이 있어 세금계산서의 흐름이 단절되는 측면도 있다. 따라서 근거과세의 정착을 위한 가장 우선적인 정책과제는 부가가치세 특례과세제도의 점진적인 정비라 할 수 있다. 다음에서는 근거과세를 위해서 필수적으로 수반되는 기장제도에 대해서 살펴보고자 한다.

〈표 4-5〉 부가가치세 과세체계

(단위 : 만원)

과거		현행 (1996년 2기부터 적용)	
과세유형	과표구간	과세유형	과표구간
소액부징수	1,200 미만	소액부징수	2,400 미만
과세특례	1,200~3,600	과세특례	2,400~4,800
한계세액공제	3,600~15,000	간이과세	4,800~15,000
일반과세	3,600 이상	일반과세	15,000 이상

〈표 4-6〉 전업태 평균 부가가치율

(단위 : %)

	1992		1993		1994		1995		1996	
	1기	2기	1기	2기	1기	2기	1기	2기	1기	2기
부가가치율	23.5	24.9	23.6	26.4	24.3	25.1	22.6	21.0	22.4	22.2

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 1997.

2. 기장제도의 현황과 문제점

정부는 1994년 세법개정을 통해 국세기본법에 장부 등의 비치 및 보존에 관한 조항을 신설하여 ① 납세자는 각 세법이 규정하는 바에 따라 모든 거래에 관한 장부 및 증빙서류를 성실하게 작성하여 비치하여야 한다. ② 장부 및 그 증빙서류는 그 거래 사실이 속하는 과세기간에 대한 당해 국세의 법정신고기한이 경과한 날로부터 5년간 보존하여야 한다. ③ 납세자는 장부와 증빙서류를 마이크로필름·자기테이프·디스켓 기타 정보보전장치에 의하여 보존할 수 있다고 규정하였다(국세기본법 제85조의 3).

가. 기장제도의 현황

우리나라 기장제도의 변천 및 현황에 대해서는 한마디로 국세당국이 근거과세 정착을 위해 동원할 수 있는 정책수단은 모두 활용하였으나 정책기조의 일관성이 결여되어 실제 정책목표 달성에는 실효성이 크게 없었다고 평가할 수 있다.

1976년에 서면신고대상자의 확대를 통해 기장에 의한 성실신고를 정착시키기 위해 서면기준율이 제정되었고 이에 따라 세무대리인이 작성한 조정계산서를 첨부하여 서면신고기준 이상으로 신고하도록 권장하였다. 1980년에 기준을 지역별로 차등화하고, 1985년에 서면신고기준을 대폭 완화하였으며, 1990년에는 생산성업종, 일반업종, 중점관리업종으로 구분하여 이를 차등화하는 등 양적인 측면에서 기장확대에 지대한 진전이 있었다. 그러나 일부 기장신고자의 형식적인 장부기장 및 기준율에 의한 역산 신고(물서면) 등 병폐가 생겨 양적인 수준에 걸맞는 질적인 발전은 미흡한 것으로 평가되고 있다.

나. 정부부과제도의 변천

국세청 개청 이전에는 기장이 보편화되지 않아 대부분의 납세자가 추계과세되는 실정이었다. 따라서 국세청은 그간의 납세풍토에서 탈피하여 기장에 의한 성실신고를 유도하기 위해 꾸준히 성실기장자 육성에 노력하여 왔다. 1966년에는 녹색신고제도를 도입하여 기장에 의한 성실신고자에 대해서는 서면조사결정을 하여 기장에 유인(incentive)을 제공하였다. 녹색신고제도는 일본의 청색신고제도를 모범으로 하여 성실한 납세자에 대해서는 실지조사를 지양하고 신고서에 의하여 서면조사로 과세표준과 세액을 결정함으로써 납세의무자의 성실한 신고를 촉구하였다. 그러나 실지조사 면제를 조세회피의 수단으로 악용하는 사례가 빈발하여 녹색신고자의 자격요건을 엄격히 규제하기에 이르렀다.

1969년에는 1966년부터 실시하던 녹색신고제를 범제화하여 자진신고납부체제를 발전시키기 위한 제도적 장치를 보강하였다. 1975년부터는 자격요건을 완화하고 순환조사제도를 폐지하는 등 녹색신고제도의 확산으로 정책을 선회하였다가 1990년에는 다시 승인요건을 강화하였고, 이에 따라 녹색신고대상자가 축소되고 제도 운영이 활성화되지 못한 상태에서 1995년 소득세 신고납부제도의 도입을 계기로 하여 동 제도는 폐지되었다.

1975년 종합소득세의 전면적 실시와 함께 서면조사결정제도와 자동부과율제도를 도입하여 서면조사결정자의 비중을 확대하였으며 1980년부터는 신고의 성실도에 따

른 질적차등관리제도를 도입하여 불성실신고자에 대한 조사를 강화함으로써 신고납부 중심의 세정을 체계화하였다. 1970년대의 기장지도 성과를 살펴보면 기장신고인원이 양적으로는 증가하였으나 질적인 면에서는 아직 미흡한 실정이었다. 따라서 기장자의 저변 확대를 위한 분위기 확산과 기장의 내실화를 위해 1980년부터 「제2차 기장확대 5개년계획」을 실시하였다. 이후에도 추계과세방법으로 활용하여 은 표준소득률의 개선작업이 계속되었고 1988년에는 국세청장이 정하는 일정률 이상 신고하면 세무조사를 면제하고 납세자가 신고한 대로 인정해 주는 자동부과율 적용대상자의 범위를 확대하였다. 1990년에는 부실기장자가 조정계산서를 첨부하여 신고하는 경우에는 서면조사결정을 배제하고 실지조사 또는 추계결정할 수 있도록 함으로써 불성실 신고를 방지하는 제도적 장치도 마련하였다. 1992년에는 소득세 신고납부제도의 도입 기반을 구축하기 위해 과세표준 확정결정대상자 범위를 확대하였으며, 특히 기장신고 사업자의 적극적인 확대를 위해 서면신고대상자 범위를 완화하였다.

이와 같이 그동안 기장확대를 통한 근거과세를 확대함으로써 추계과세를 받는 납세자를 축소하는 한편, 신고대로 결정하는 서면조사결정대상자의 범위를 확대하여 실지조사 결정인원을 줄여 나가는 등 자율적인 기장신고인원 확충에 노력을 기울여 왔다. 이러한 기반 위에서 1995년에는 소득세가 신고납부제로 전환되었으나 전체 종합소득세 납세자 130만명 중 36만명에 불과한 실정을 감안할 때, 소득세제가 신고납부제로 전환되었다고 하더라도 기장제도를 비롯한 각종 제도개선 및 기장신고자의 성실도 향상을 위해 조사수준 및 범위를 강화하는 등 근거과세의 정착을 위해 지속적인 노력을 경주해야 할 것으로 보인다.

다. 소규모사업자에 대한 기장 특례

많은 국가에서는 소규모사업자(retailer or small-scale traders)에 대해 일반납세자와는 다른 간편하고 쉬운 회계방법과 기장을 허용하고 있다. <표 4-7>에서 볼 수 있는 바와 마찬가지로 OECD 선진국에서도 이와 같은 사례를 쉽게 찾아볼 수 있다. 그 특례의 기준(threshold)은 국가마다 상이하나 우리나라의 3억원 미만이라는 간이소득금액계산서 허용기준은 상당히 높은 수준이라 하겠다. 실제로 우리나라보다

〈표 4-7〉 소규모사업자에 대한 장부특례

	장부상 특례제도	선택가능	한도금액
오스트리아	○	○	매출액 122,625달러 이하 & 자유업
벨기에	○	○	소매상
캐나다	×	×	-
덴마크	×	-	-
핀란드	○	○	자유업
프랑스	×	-	-
독일	○	○	매출액 43,400달러 이하 & 자유업
그리스	○	○	매출액 24,000달러 이하
아이슬란드	×	-	-
아일랜드	○	○	소매업
이탈리아	○	○	소매업
일본	○	○	소득 30,000달러 이하
룩셈부르크	○	○	매출액 165,600달러 이하
멕시코	○	○	소득 193,155달러 이하
네덜란드	○	○	소매업자
뉴질랜드	○	○	매출액 562,760달러 이하
노르웨이	×	-	-
포르투갈	×	-	-
스페인	×	-	-
스웨덴	○	○	매출액 5,933달러 이하
스위스	○	×	-
터키	×	-	-
영국	○	○	소매업자로 매출액 523,168달러 이하

주 : 비교를 위해 각국 화폐단위를 US달러로 환산하였음.

자료 : OECD, *Consumption Tax Trends*, 1995.

높은 국가는 일본과 뉴질랜드뿐이며 다른 국가의 간이장부기준은 우리보다 매우 낮음을 알 수 있다.

소규모사업자들은 기본적으로 기장능력이 부족하여 특별한 서비스와 함께 과세당국의 도움이 필요한 계층이다. 국세청에서는 기장능력이 부족한 간이기장의무자 이하의 사업자가 간편하고 용이하게 기장할 수 있도록 소득세법과 부가가치세법상의 장부를 가능한 한 단일화하고자 1979년 12월에 표준간이장부를 제정하였으며, 1983년에는 업종별 표준장부로 보완·대체하였다. 우리나라에서도 소규모사업자를 위한 장부 특례제도로 간이기장의무자 및 일기장의무자를 규정하고 있었으나 1994년 세법개정시 이를 통합하여 간이소득금액계산서 제출대상자로 규정하였다.

라. 무기장자(영세사업자)에 대한 제도

무기장자의 기장유도를 위해서는 다음의 네 가지 제도가 시행되어 왔다. 첫째, 1967년에 무기장자의 성실신고와 기장유도를 위해 납세자의 기본 시설사항은 물론 신고상황 및 조사결정내용을 기록·관리하는 녹색카드제도를 실시하였으나 크게 발전하지 못하였던 것으로 평가된다. 둘째, 정부가 소득금액을 조사결정함에 있어 장부 등이 없어 추계결정할 때 적용하는 이른바 소득금액 추계결정기준으로 「소득표준율제도」가 1975년 이후 1996년까지 매년 소득세 확정신고 전에 공개되었다. 셋째, 추계과세를 축소하고 근거과세를 구현하기 위한 정책의 일환으로 실제로 기장이 어려운 영세사업자가 국세청장이 정한 일정률 이상 신고하는 경우에 신고대로 결정하는 자동부과율(신고기준율)제도를 도입하였다. 동 제도의 시행으로 조세마찰을 사전에 해소하여 행정력을 실효성 있는 분야에 집중적으로 활용할 수 있는 성과가 있었으나 적용기준이 엄격하여 대상자가 얼마 되지 않는 등 제도운용의 실효가 없어 1992년에 폐지되었다.

마. 현행 기장제도의 문제점

1) 기장자 비중의 과소

현행 기장제도에 있어서 가장 큰 문제점은 기장자의 비중이 지나치게 작다는 점이다. 우리나라의 1994년도 종합소득세 납세자는 근로소득이나 분리과세소득만이 있어 원천징수로 납세의무를 종료한 대부분의 근로소득자를 제외하고 335만 3천명에 이른다. 이 중 확정신고시 신고대상 과세인원은 38.6%인 129만 3천명이고 나머지 61.4%인 206만명은 과세미달로 추정하고 있다. 실제로 소득세 신고를 한 인원은 126만 6천명이며 이 중 28.5%에 해당하는 36만 1천명만이 기장에 의해 소득세를 신고납부하였다.

기장인원 비중은 기장신고인원을 전체 확정신고인원 수로 나눈 것으로 1989년도 39.8%, 1990년도 36.4%, 1991년도 36.9%, 1992년도 33.0%, 1993년도 31.9%, 1994년도 31.0% 그리고 1995년도에는 29.6%로 지난 6년간 계속 감소추세를 보이고 있으며 동 기간 동안 10.2% 포인트가 하락하고 있어 상당한 문제가 있다. 이는 우리나라의 경우 기장을 하기보다는 추계를 받는 것이 유리한 측면이 있기 때문으로 분석된다.

2) 소규모사업자에 대한 서비스의 부족

한편 <표 4-8>에 의하면 기장에 의한 소득세 신고납부인원은 전체 신고인원의 28.5%에 불과하나 이들이 납부한 세부담은 전체 결정세액의 68.1%로 나타난 반면 전체 신고인원의 63.6%에 달하는 표준소득률에 의한 추계결정대상자의 세부담 점유비는 24.7%에 불과함을 알 수 있다. 이를 사업규모별로 나누어 보면 연간 수입금액 3억원 이상의 복식부기의무자는¹⁾ 전체 사업소득자의 9.9%에 불과하나 이들의 결정세액은 전체의 41.4%로서 사업규모가 큰 소득자의 세부담 비중이 아주 높은 것으로 파악된다. 연간 수입금액 1억 5천만원 이상 3억원 미만의 간이장부의무자는 인원 비중 17.3%, 세부담 비중 26.9%이며 연간수입금액 1억 5천만원 미만의 일기장의무

1) 1994년 자료이므로 규모별 장부의무의 구분이 있다.

〈표 4-8〉 연도별·기장의무자별 종합소득세 신고

(단위 : 명, 백만원)

기장의무구분		귀속연도	1990	1991	1992	1993	1994
합 계	인 원		720,093	810,645	935,318	1,041,754	1,166,950
	신고소득금액		7,421,465	8,759,445	11,220,814	14,330,647	17,372,743
	결 정 세 액		1,235,518	1,493,726	1,975,697	2,468,498	2,903,237
복식부기 의무자①	인 원		70,329	87,677	97,397	99,039	115,745
	신고소득금액		2,177,923	2,767,317	3,173,667	3,941,563	4,793,201
	결 정 세 액		551,557	674,393	913,724	1,028,497	1,202,208
간이장부 의무자②	인 원		133,166	156,000	169,239	190,546	201,913
	신고소득금액		1,881,694	2,263,307	2,978,112	3,604,315	4,461,362
	결 정 세 액		317,256	388,758	516,012	644,698	781,551
일 기 장 의무자③	인 원		516,598	566,968	668,682	752,169	849,292
	신고소득금액		3,361,848	3,728,821	5,069,035	6,784,769	8,118,180
	결 정 세 액		366,705	430,575	545,961	795,503	919,478

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 1995.

자는 인원 비중 72.8%, 세부담 비중 31.7%를 나타내고 있다.

과거 세법에 규정되어 있는 장부기장 의무자는 복식부기의무자, 간이장부의무자, 일기장의무자로 나뉘어져 있었다. 직전연도 수입금액을 기준으로 하여 3억원 이상에 대해서는 복식부기의무를 부여하고, 1억 5천만원 이상에 대해서는 간이장부의무를, 그리고 그 이하에 대해서는 일기장기록의무를 부여하고 있었다. 그러나 1994년 소득세법의 전면개정을 통해 이와 같은 기장의무의 구분이 폐지되고 단순하게 모든 납세자에게 복식부기의무를 부여하는 한편 소득세법 제70조 제4항 제3호의 단서에 의하여 「대통령령이 정하는 일정규모 미만 사업자」의 경우에는 간이소득금액계산서를 제출하는 것으로 장부기장의무를 대신하도록 규정하고 있다. 여기서 일정규모 미만의 사업자라 함은 직전연도 수입금액의 합계액이 3억원(국세청고시로 업종별로 특성을 감안하여 별도로 정한 경우는 그 별도로 정한 금액) 미만인 사업자를 의미한다. 소득세법 시행령 제132조의 규정 및 국세청고시 제95-14호에 의하여 업종별 간이소득금액계산서 제출대상 사업자를 정하고 있다.

이들 간이소득금액계산서 제출대상자들은 수입과 지출에 관한 간단한 장부를 기록하고 영수증만 보관하면 간이소득금액계산서에 의해 간편하게 소득을 산출, 소득세를 신고할 수 있게 하였다. 이는 납세자가 스스로 신고서를 작성하는 데 따르는 어려움을 줄이고 실질과세의 풍토를 조기에 정착시키기 위한 것으로 해석할 수 있다. 그러나 소득세 신고대상자 가운데 74% 정도에 해당하는 사업자가 모두 복식장부를 생략하게 되어 장기적인 방향과는 거리가 더욱 멀어지게 되었다. 장부를 근거로 소득세를 신고하지 않는 무기장사업자는 국세청이 소득금액을 추산하기 위해 업종별로 정하는 표준소득률에 따라 세금을 신고납부하도록 하고 있다.

일면으로는 현실적으로 거의 모든 사업자의 장부를 세무사 등 세무대리인이 수입하여 이를 대신하고 있다는 측면을 감안하면 이들 영세한 사업자들에게도 복식부기에 의한 기장의무를 부여한다는 것은 결국 이들에게도 세무대리인에게 기장을 의뢰하도록 하여 세무대리인 수입비용을 부담시키는 것을 의미하게 되므로 문제가 있는 것이 사실이다. 실제로 납부하여야 할 세금의 규모가 수입비용보다 작은 경우가 많을 것이기 때문이다. 그렇다고 해서 이와 같이 무기장자가 기장자보다 월등히 많은 비정상적인 현행 기장제도가 개선되어야 할 것이라는 점에는 이견이 없을 것이다.

3) 장부보존기간의 과소

장부보존기간은 국세기본법에 5년으로 명시되어 있어 부과권의 제척기간과 기본적으로는 일치하나 부과제척기간의 연장과 아울러 이를 연장시킬 필요가 있다. 국세기본법 제26조의 2 「국세부과의 제척기간」은 1994년 개정을 통해 기본적인 부과제척기간을 2년에서 5년으로 연장한 바 있다. 최근 정보화의 진전으로 대부분의 장부가 전자매체를 이용한 디스켓이나 테이프형식으로 보관되고 있다. 따라서 이러한 매체의 보관이 반영구적이라는 점에서 이를 연장할 필요성이 논의되고 있다. 참고로 일본에서는 청색신고자의 경우 장부보존의무기한이 7년으로 정해져 있으며 뉴질랜드에서도 역시 장부보존기한은 7년으로 되어 있다.

4) 기장 관련 정책의 일관성 결여

우리나라에서는 근거과세의 정착을 위하여 기장에 의한 신고를 확대시키려는 많은

정책적인 노력이 경주되었다. 제1차 및 제2차 기장확대 5개년계획, 표준간이장부제도, 업종별표준장부제도, 녹색신고제도, 서면신고제도, 표준소득률제도, 녹색카드제도, 자동부과율제도, 질적관리제도, 순환조사제도 등 이루 셀 수 없이 많은 정책들이 시행되었다가 폐지되곤 하였다. 이 모든 제도의 정책목표는 공히 표준을 및 기준율에 의한 추계과세의 비중을 줄이고 장부 등 근거에 의한 과세제도의 정착에 있었으나 정책의 일관성 결여로 실패하였다 할 수 있다.

3. 세금계산서제도의 현황과 문제점 : 무자료거래를 중심으로

가. 무자료거래의 현황

현재 우리나라에서의 무자료거래의 발생형태는 크게 제조단계, 도매단계, 소매단계로 구분하여 파악이 가능하다. 제조단계에서의 무자료거래는 제조업체의 비자금조성, 생산과정에서 법적으로 허용된 로스율의 이용, 시장점유율의 급속한 확대를 목적으로 한다. 도매단계에서는 중상(일명 나까마)이 거래마진의 확보를 위해 무자료거래를 수행한다. 소매단계에서는 제조업체가 밀어 낸 제품을 조속하게 현금화하거나 혹은 마진의 확보를 위하여 무자료시장(주로 재래시장)에서 무자료상품을 구매하여서 재판매한다.

현재 우리나라의 유통수준이 낙후되어 있고, 신용사회가 정착되지 않았기 때문에 현찰을 이용한 무자료거래가 가능한 것이다. 제조업-도매업-소매업-소비자의 기본적인 구조를 통하여 각종 영업, 구매활동마다 정확한 자료가 집계되면 자연스럽게 무자료거래는 대폭 감소될 것으로 보인다.

구체적인 무자료거래의 발생원인으로 크게 제조업지배의 유통구조와 과세특례제도의 악용을 들 수 있다. 제조업의 유통지배 구조하에서는 실제 소비자의 제품수요에 대한 비교적 정확한 예측이 불가능해져 제조업체가 실제 수요보다 훨씬 많은 제품을 생산하게 되고 이것들이 정상경로(자료거래)와 비정상경로(무자료거래)를 통하여 유통된다. 또 다른 중요한 이유는 현재의 과세특례제도를 영세한 업체들이 악용한다는 것으로 과세특례자는 자료제출 없이 표준부가세율에 따라서 납세를 하기 때문에 무자

료거래의 유혹이 커지는 것이다. 무자료상품을 취급하게 되면 과표가 축소되므로 부가세 및 소득세 부담을 줄일 수 있게 된다.

나. 무자료거래의 문제점

1) 전문도매업의 발달 저해

소매업체들은 세금계산서를 교부하면서 거래하는 정상적인 대형 도매업체보다는 무자료 중·소 도매상과의 거래를 선호한다. 무자료거래가 곤란한 대형도매업체 등은 거래선을 확보하지 못하고 영세한 도매업체들도 무자료거래 단속으로 휴·폐업을 반복함으로써 도매업 전체가 낙후되고 영세화되었다.

2) 유통정보화의 부진 초래

전산시스템 도입시 매출자료가 모두 노출되어 세부담이 급격히 증가하므로 POS시스템 도입 등 유통정보화를 기피한다. POS시스템 도입점포는 1만 1,670점포에 불과하다(1996년 12월 기준).

세원노출에도 불구하고 효율적인 재고관리와 상품 수·발주를 통해 경영효율성을 제고하지 않을 수 없는 대형소매점과 편의점 등을 중심으로 POS시스템 도입이 확산되고 있으나 무자료거래가 근절되지 않는 한 유통업의 대다수를 차지하는 중·소 소매점에까지 POS가 확산될 것을 기대하기는 곤란하다.

3) 유통업의 조직화·협업화 저해

규모의 경제를 달성하기 어려운 중소상인들을 조직화하여 공동구매, 공동보관 등의 공동사업을 하도록 함으로써 물류비를 절감하고 경쟁력을 제고하고자 연쇄화사업 지정제도가 시행되고 있으나 연쇄화사업자는 모두 법인으로 과표가 노출되므로 연쇄화사업을 통한 조직화·협업화를 기피한다. 연쇄화사업으로 조직화된 점포수는 5만 4천여개로 전체 소매업체(81만 2천개)의 6.6% 수준이다(1996년 12월 말 기준).

4) 세수의 감소

세금계산서 누락을 통한 무자료거래는 부가세 탈루 이외에도 부가가치세가 소득세 또는 법인세의 선행세적 성격을 띠므로 소득세 또는 법인세 탈루로 이어진다. 즉, 세법체계상 소득세 및 법인세는 각종 국세부과의 원천인 부가가치세 과세표준을 토대로 산정되므로, 무자료거래로 인한 세수감소는 부가가치세뿐만 아니라 소득세 및 법인세에서도 발생한다.

4. 신용카드 사용 현황과 문제점

가. 신용카드 사용 현황

우리나라에 신용카드가 최초로 소개된 것은 1969년 7월로 신세계백화점이 판매 촉진을 위해 발행하였다. 그리고 현재 우리가 사용하고 있는 것과 동일한 기능을 지닌 신용카드는 1978년 4월에 외환은행이 발행한 비자카드가 시초라고 알려져 있다. 이렇게 보면 올해는 우리나라에 본격적인 신용카드가 도입된 지 21년째가 된다.

1987년에 신용카드업법이 제정되고 이에 따른 국세청의 고시에 의거해 카드 매출전표가 6개월 단위로 국세청에 통보되고 있다. 이로 인해 그동안 거의 추계과세에 의존해 오던 우리의 세무행정은 부분적으로나마 합리적인 과세근거를 갖추게 되었다. 제도 도입 후 10년째가 되는 1996년을 포함해 최근 카드이용액이 급격히 늘어나면서 동 통보제도는 우리 세정의 과학화를 일층 촉진시키는 데 크게 기여하고 있다고 평가 받고 있다.

우리나라에서 카드 매출전표는 부가가치세 및 소득세의 세무행정을 과학화하는 데 없어서는 안될 만큼 중요하다. 그러나 주요 선진국의 경우에는 이 같은 제도를 찾아볼 수 없다. 이것이 의미하는 바는 장부기장에 근거하여 신고납부하는 납세자가 소수이고 세금계산서 수수질서가 조금씩 뒷걸음질하고 있는 상황에서 카드매출전표는 사업자의 매출액과 소득 규모를 파악할 수 있게 해주는 귀중한 자료라는 것이다. 더구나 최근에는 사용비율이 크게 늘어 신용카드는 세무행정 과학화의 첨병으로서 앞으로 상당기간 그 기능이 주목될 것으로 예상된다.

나. 신용카드 변칙사용의 문제점

위장가맹점을 개설하기 위해서 타인명의를 대여받거나 사업자등록증을 위조하며 또 폐업신고 후 가맹점 계약을 해지하지 않는 방법 등을 이용하고 있다. 이렇게 하여 위장가맹점을 개설한 다음 이들은 카드 금융(일명 카드 갱)을 위한 매출전표 발행, 위장 사업자 명의의 매출전표 발행 등의 불법적인 행위를 자행한다. 여기서 카드 금융이라 함은 실제 물품의 판매나 서비스의 판매가 행해짐이 없는데도 마치 이 같은 거래가 있었던 것처럼 카드 매출전표를 발행하고 현금을 대차하는 것이다. 대금업자는 자금 수요자의 카드를 받아 위장가맹점 명의의 신용카드 매출전표를 발행하고 이를 토대로 선이자를 공제하고 현금을 대여해 주는 행위를 한 후 동 매출전표로 대금을 회수한다.

카드사업자는 위장가맹점 여부에 관계없이 수수료 수입이 발생하므로 과거에 위장가맹점 적발에 소극적인 경우가 많았다. 그러나 위장가맹점 등을 통한 악성연체채권의 증가로 인해 최근에는 카드사업자들이 위장가맹점의 적발에 적극적으로 나서고 있다. 그러나 카드사업자들이 위장가맹점을 가려 내려고 해도 사업자등록증의 위조여부를 파악하기 어렵고, 폐업사업자인지 아닌지를 확인하기가 어렵다는 점이 문제되고 있다.

Ⅲ. 추계과세제도의 현황과 문제점

1. 근거과세와 추계과세

국세기본법은 제16조에 근거과세의 원칙을 채택하여 과세관청이 납세의무자의 과세표준과 세액을 산정하는 때에는 그 납세의무자가 비치·기장하고 있는 장부와 이에 관계되는 증빙자료를 근거로 하되, 다만 과세관청이 기장의 내용과 상이한 사실이나 기장에서 누락된 것을 발견하여 결정하는 때에는 정부가 조사한 사실과 결정의 근거

를 결정서에 부기하도록 하고 있다. 다시 말하면 근거과세의 원칙을 과세표준의 산정 방법과 관련하여 살펴본다면 과세표준을 인정함에 있어서 장부 및 증빙자료와 같은 직접증거에 근거할 것을 요구하는 원칙, 즉 실액과세를 요구하는 원칙인 것이다.

이와 같은 근거과세의 원칙은 과세에 있어서 과세관청의 자의성을 배제하고 객관적·합리적인 과세를 담보하기 때문에 중국적으로는 공평한 과세의 실현과 납세의무자의 재산권 보장을 그 주된 목적으로 한다. 그런데 과세표준을 인정하는 방법은 그 인정의 근거로 삼은 자료 또는 증거가 직접적인 것인지 아니면 간접적인 것인지, 즉 직접증거인지 아니면 간접증거인지에 따라서 실액과세방법과 추계과세방법으로 구별할 수 있다. 실액과세방법이란 장부 및 이에 관계되는 증빙서류와 같이 직접적인 증거가 되는 자료를 바탕으로 과세표준을 산정하는 것이다. 조세법상의 옹능부담의 원칙과 근거과세의 원칙은 원칙적으로 실액과세의 방법에 따라 과세표준을 산정할 것을 요구하고 있다.

한편, 납세의무자가 직접적인 증거를 갖추고 있지 않거나 납세의무자가 제시하는 직접적인 증거가 허위이기 때문에 신뢰할 수 있는 직접적 증거를 확보할 수 없는 경우에는 과세를 포기할 것인가가 문제이다. 만일 이 경우에 과세를 포기한다면 오히려 불공평한 부담을 초래하게 되어 불합리하다. 왜냐하면 불성실한 납세의무자는 과세에서 제외됨으로써 오히려 우대되고 성실한 납세의무자만이 조세를 부담함으로써 불리하게 취급되는 결과를 가져오기 때문이다. 그러므로 이 경우에는 추계과세를 허용하지 않을 수 없는 것이다.

즉 납세의무자가 과세표준을 산정할 수 있는 직접적인 증거를 갖추고 있지 않거나 납세의무자가 직접적인 증거라고 제시하는 자료가 허위임이 명백한 경우와 같이 직접적인 증거에 의존할 수 없는 명백한 사유가 있는 경우에는 부득이 간접적인 증거에 의하여 과세표준을 추정하여 산정할 수밖에 없다. 간접적인 추정의 근거로서는 주로 표준소득률·생산수율 등 일반적·평균적·경험적인 기준들이 이용된다. 이를 추계과세라고 한다. 즉 추계과세방법은 직접적인 근거자료에 의한 실액과세방법이 불가능할 경우에 한하여 허용되는 예외적인 과세표준의 인정방법이라고 할 수 있다.

2. 추계과세의 현황 및 문제점

가. 추계과세의 요건

추계과세의 요건과 관련하여 대법원의 판례를 보면 다음의 세 가지 원칙으로 구분·요약할 수 있다. 보충성의 원칙, 엄격해석의 원칙 그리고 진실성 추정의 원칙 등이다. 판례를 보면 보충성의 원칙과 관련하여 대법원은 「원고의 종합소득세 자진납부신고를 부인하고 추계조사결정을 하기 위하여는 원고가 종합소득세를 자진신고하여 납부함에 있어 제시한 제반 증빙서류 등의 부당성을 지적하고 새로운 자료제시를 받아 실지조사를 한 연후 그렇게 하더라도 그 과세표준과 세액을 결정할 수 없을 때 비로소 추계조사결정을 하여야 한다」라고 판시하였다.

엄격해석의 원칙과 관련하여 대법원은 「납세의무자가 신고·납부시에 제시한 제반 증빙서류 등의 부당성을 지적하고 새로운 과세자료를 제시받아 실지조사를 하여 보았으나 당해 과세자료에 의해서도 도저히 과세표준과 세액을 결정할 수 없을 때에 한하여 비로소 추계조사결정을 할 수 있다」고 판시하였다.

마지막으로 진실성 추정의 원칙과 관련하여 판례는 매매당사자들이 작성하여 시장·군수 등의 검인을 받은 검인계약서는 특별한 사정이 없는 한 당사자 사이의 매매계약내용대로 작성되었다고 추정되고, 그 계약서가 실제와 달리 작성되었다는 점은 주장자가 입증하여야 하는 것으로 나와 있다.

세법상 추계과세의 요건은 첫째, 과세표준을 계산함에 있어서 필요한 장부와 증빙서류가 없거나 중요한 부분이 미비 또는 허위인 때 둘째, 기장의 내용이 시설규모·종업원수·원자재·상품·제품시가·각종 요금 등에 비추어 허위임이 명백한 때 셋째, 기장의 내용이 원자재 사용량·전력 사용량·기타 조업상황에 비추어 허위임이 명백한 때이다.

나. 추계방법

1) 수입금액 추계방법

수입금액의 추계방법에는 다음과 같은 것들이 있다(소득세법 시행령 제144조 제1항, 법인세법 시행령 제93조의 2, 부가가치세법 시행령 제69조 제1항).

가) 동업자와의 권형에 의한 방법

첫째, 표본이 되는 동업자는 기장이 정당하다고 인정되어 기장에 의하여 조사·결정한 자이어야 한다. 둘째, 표본이 되는 동업자는 동일업황의 사업자이어야 한다. 그리고 업태·업종의 동일성, 사업장의 근접성, 사업규모 등의 유사성을 갖춘 사업자를 선택하여야 한다.

나) 사업효율을 적용하는 방법

다) 생산효율을 적용하여 계산한 생산량에 당해 시가를 적용하는 방법

라) 그 밖에 원단위 투입량, 비용의 관계비율, 상품회전율, 매매총이익률 등을 적용하여 계산한다.

2) 소득금액의 추계방법

소득금액의 추계방법(소득세법 시행령 제143조 제3항, 법인세법 시행령 제93조 제2항)은 표준소득률, 동업자와의 권형, 직전 과세기간의 소득률의 순서에 따라 적용해야 한다. 즉 먼저 수입금액 또는 사업수입금액에 표준소득률을 곱하여 소득금액을 산정하되, 표준소득률이 결정되지 아니하였거나 천재·지변·기타 불가항력으로 장부·기타 증빙서류가 멸실된 때에는 동업자와 균형을 맞추어 소득금액을 추계한다. 그리고 동일업종의 다른 사업자 등이 없거나 과세표준 신고 후에 장부 등이 멸실된 때에는 신고서 및 그 첨부서류에 의하고 과세표준 신고 전에 장부 등이 멸실된 때에는 직전 과세기간 또는 직전 사업연도의 소득률에 의하여 소득금액을 결정한다.

다. 추계과세의 문제점

1) 추계과세 요건에 대한 지나치게 엄격한 법해석

추계과세의 요건이 충족된 경우에도 추계방법은 추계에 의하여 산정된 과세표준이 실액과 같거나 실액에 근접할 수 있도록 객관적 타당성을 갖지 않으면 안된다. 현행 세법에서는 추계의 대상이 되는 과세표준이 수입금액인가 또는 소득금액인가에 따라서 서로 다른 추계방법을 규정하여 놓고 있다. 이와 같은 추계방법에 관한 규정에 대하여, 세법에서 정하여 놓고 있는 추계방법들은 예시적 규정에 지나지 않기 때문에 세법에서 규정하고 있지 않은 다른 추계방법도 객관적 당위성이 인정되는 경우에는 허용하여야 한다는 견해가 있다. 반면 조세법률주의에 비추어 추계방법을 열거하고 있는 세법에서의 규정 이외의 추계방법은 허용될 수 없다는 견해도 있다. 이와 관련하여 대법원도 법령에서 규정하고 있는 추계방법에 근거하지 않은 것은 자의적인 추계에 해당하여 위법하다고 판시함으로써 추계과세의 적극적 활용을 제한하고 있다.

여러 가지 추계방법들은 일반적이고 평균적인 기준을 나타내고 있기 때문에 특정 납세의무자에게만 존재하는 특수한 사정을 고려하기가 어려운 실정이다. 그러므로 특정한 방법에 의하여 과세표준을 추계과세하는 경우에도 납세의무자에게 특별한 사정이 있는 경우에는 이를 고려하여 과세표준을 산정함이 타당한 것으로 해석되고 있다. 즉 추계방법의 적용에 있어서 구체적 타당성을 확보할 필요가 있다는 것이다. 이와 같이 「특별한 사정을 고려하지 않은 추계과세는 합리성 또는 구체적 당위성이 결여되어 위법이다(대법원 1987.3.10, 86누328)」라고 해석함으로써 추계과세의 활용범위를 더욱 축소시키고 있다.

2) 과학적이고 합리적인 추계방법 개발의 미흡

추계과세의 요건이 완화된다 하더라도 과학적이고 합리적인 추계방법이 개발되지 못한다면 추계과세를 적극적으로 활용하기가 어려워질 수밖에 없다. 현재 국세청은 나름대로의 추계과세방법을 개발하고 있으나 과학적으로 검증된 바가 없어서 내부자료로서만 활용되고 있는 실정이다.

추계과세의 과학화를 위해서는 먼저 적정한 과세자료의 체계적인 수집 및 관리가

이루어져야 한다. 현재 「현금수입업종 추정과표 형성조사표」 및 부가가치세 면세사업자를 대상으로 하는 「사업장현황보고」를 보다 체계화하고 업종별로 다양화하는 것이 필요하다. 나아가 다양한 경로로 과세자료의 축적을 도모하고 이를 국세통합전산망과 연계하여 효율적으로 관리할 필요가 있다.

IV. 근거과세의 정착을 위한 정책과제

1. 부가가치세 면세범위 및 특례제도의 정비

우리나라 부가가치세제의 문제점을 두 가지로 정리하면 과도한 면세범위의 적용과 과세특례제도의 과도한 운영이라 할 수 있다. 우리나라에서 부가가치세와 소득세는 전체 조세수입의 50% 이상을 차지하는 중요한 세목이다. 부가가치세와 소득세는 상호 밀접한 관계를 가지고 있는데 선행 세목인 부가가치세제에 있어서 특례제도가 폭넓게 운용되고 있어 상식적으로 납득하기 어려운 소득세 납세결과를 초래하고 있다.

정부는 최근 전문인적용역, 학원 등의 학습용역 및 정부업무대행단체의 일부 업무에 대해서 부가가치세 면세를 과세로 전환하여 면세범위를 축소하였다. 변호사, 공인회계사 등의 전문자격자가 제공하는 인적용역은 단순 근로용역으로 보기 어려울 뿐만 아니라 부가가치세를 시행하고 있는 EU국가 등에서도 대부분 과세하고 있는 실정을 감안하면 적절한 조치라 판단된다. 또한 영리목적의 교육용역에 대한 부가가치세 과세전환도 이러한 교육의 수요자가 주로 중산층 이상이며 수강여부가 선택적·추가적으로 이루어지는 점을 감안하면 적절한 방향인 것으로 판단된다. 유럽국가 등에서도 학교 등에서 이루어지는 비영리교육은 면세하나 영리교육에 대해서는 대부분 과세하고 있는 실정이다. 정부업무대행단체의 일부 업무에 대해서 부가가치세 면세를 과세로 전환한 것도 민간부문과의 과세형평을 도모하고 가격체계의 왜곡을 방지하는 조치인 것으로 평가된다. 이러한 부가가치세 면세범위의 축소와 더불어 부가가치세의 발

전을 위한 정책과제 중에서 가장 중요한 것은 과세특례제도의 정비라 할 수 있다.

과세특례자들은 세금계산서 수수의무가 없고 일반과세자에 비하여 세부담이 적기 때문에, 무자료거래, 신용카드 매출전표의 변칙유통 등을 통해 과표를 누락함으로써 과세특례자의 혜택을 지속적으로 누리려고 한다. 또한 과세특례자들은 본인들이 탈루할 뿐만 아니라 세금계산서 수수질서를 문란하게 하여 일반과세자의 탈루를 도와 주고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 1995년 세법개정에서 간이과세제도를 신설하여 부가가치세제의 왜곡을 심화시키고 있다. 간이과세제도를 도입한 후 부가가치세 과세특례자(간이과세자 포함)의 비율이 전체 납세자의 57.8%에 달하는 것으로 나타났다.

부가가치세는 원칙적으로 전단계세액공제법(매출세액-매입세액)에 의하여 납세의무액이 결정된다. 이 방식의 장점은 납세의무자가 매입세액을 최대화하기 위하여 영수증을 반드시 수취하고자 하기 때문에 전단계 사업자의 매출액이 자동적으로 노출된다는 데 있다. 그러나 일반소비자의 경우 매입세액이 세액공제에 사용되지 않기 때문에 영수증을 굳이 수수할 이유가 없고, 그 결과 부가가치세의 과표가 양성화되지 않는 경향이 있다.

과세특례제도 및 간이과세제도는 행정비용 및 납세협력비용을 최소화하기 위해 도입되었지만, 그 규모가 전체 납세자의 57.8%에 달할 정도로 과도하게 운영되고 있다. 그리고 광범위하게 적용되고 있는 과세특례제도 및 간이과세제도로 말미암아 많은 탈루가 발생하고 있는데, 간이과세 및 과세특례자가 전체 부가가치세 납세의무자의 반이 넘지만, 세수 점유비는 부가가치세 세수의 1%에도 미치지 못하고 있다는 점이 이와 같은 사실을 반영하고 있다. 따라서 과세특례제도 및 간이과세제도가 적용되는 사업자의 수를 대폭 축소하여 이들을 일반과세자로 전환하여야 할 것이다.

부가가치세 면세범위의 축소 및 과세특례제도의 정비는 근거과세 정착의 필요조건이라 할 수 있으므로 이에 대한 조속한 정비가 이루어져야 할 것이다.

2. 기장제도의 개선방안

가. 기장의무 구분의 합리화

1) 기장의무 구분의 유형

법인은 법인세법 제62조에 따라 모두 복식부기의무를 가지되 단서조항에 의해 법인세법 제1조 제1항 제1호 및 제7호의 규정에 의한 수익사업을 영위하지 않는 비영리법인(법인격 없는 사단 및 재단을 포함)은 예외로 하여 기장의무를 부여하지 않고 있다. 한편 개인은 복식부기의무자·간이장부의무자 및 일기장의무자의 세가지 유형이던 것을 1994년 세법개정을 통해 복식부기의무자와 간이소득금액계산서 제출자로 이원화하였는바, 이는 일반사업자에게는 복식부기의무를, 영세한 사업자에게는 간이기장의무를 부여하는 방향으로 단순화한 것으로 평가되며 일면 바람직한 방향이라 할 수 있다. 그러나 간이소득금액계산서 형식은 추계과세자의 신고서와 차이가 없을 뿐만 아니라 실제로 1995년 귀속분 신고에 있어서도 이의 활용률이 극히 미미하였다는 점을 감안하여 이를 폐지하는 것이 바람직하다.

그리고 복식부기의무자는 엄격하게 복식부기에 의한 장부를 비치하도록 하되 그 보존기한은 7년으로 연장할 필요가 있다. 간이소득금액계산서 제출대상자의 경우에는 장부의 표준적인 형식은 정부에서 안내책자를 통해서 정하되, 이와 같은 형식에 구속됨이 없이 무릇 소득금액을 산정할 수 있는 장부이면 모두 기장으로 인정할 필요가 있다.

2) 기장의무 구분 기준

구분의 기준으로는 현행과 같이 직전연도의 수입금액을 기준으로 하는 방법과 직전연도의 수입금액 및 소득금액의 양자를 병용하는 방법이 있을 수 있다. 결론적으로 직전연도의 수입금액과 소득금액을 병용하는 방법이 보다 포괄적이며 업태 및 업종의 특수성을 감안할 수 있으므로 보다 합리적인 것으로 판단된다. 예를 들어 독일의 경우 수입금액(50만마르크), 소득금액(3만 6천마르크), 사업용 자산(12만 5천마르크)의 가액기준을 혼용하고 있다(§ 141 Abs.1 AO). 한편 일본의 백색신고자의 경우 역시

사업소득, 부동산소득 및 산림소득 금액의 합계가 300만엔을 넘는 사람으로 하고 있다(소득세법 제231조의 2). 반면 프랑스의 경우는 간이실액산정방식에 의해 매출액(350만프랑, 서비스업의 경우에는 100만프랑) 기준으로 기장의무를 구분하고 있다.

나. 장부로서의 법정요건

실무상으로 어떤 요건을 갖춘 장부를 소득세법상의 장부로 인정할 것인가가 문제이다. 특히 복식부기의무자가 비치한 복식부기에 의한 장부의 내용·형식·기재방법 등과 관련하여 문제가 된다. 최소한의 장부의 요건을 법으로 정할 필요가 있다. 현행 소득세법 시행령 제208조 「장부의 비치·기장」에 의하면 단순히 장부는 사업의 재산상태와 그 손익거래 내용의 변동을 빠짐없이 이중으로 기록하여 계산하는 부기형식의 장부를 의미한다고만 규정하고 있을 뿐이다. 참고로 독일의 조세기본법 제143조 내지 제146조에는 매입 및 매출에 대해서 날짜, 회사이름, 공급자(매입자)주소, 상품명, 가격, 표시 등 기록하여야 하는 내용과 장부로서의 요건 및 형식을 상세히 규정하고 있다.

한편 간이소득금액계산서 제출대상자의 경우에는 장부의 형식에 관계없이 소득금액을 산정할 수 있으면 장부로 인정하여야 할 것인바, 현행 소득세법 시행령 제208조의 규정과 같이 매입과 매출에 대한 계산서와 경비지출에 대한 영수증을 보관하고 있는 경우 장부를 비치·기장한 것으로 보아야 한다. 따라서 간이장부대상자에 대해서는 장부의 형식에 관한 한 상당한 정도의 유연한 정책이 필요하다.

다. 장부보존기간의 연장

우리나라 장부의 보존기간은 국세기본법의 개정을 통해 5년으로 규정되었다. 그러나 우리 세정의 여건을 감안할 때 세무조사의 범위가 그리 넓지 못하므로 보존기간의 연장이 필요하다. 최근 정보 기술이 발달하고 이를 기장에 이용할 수 있게 되어 장부 보존에 따른 공간적인 어려움이나 물리적인 어려움이 많이 극복되어 있는 실정이므로 이를 연장하는 데는 무리가 없을 것으로 판단된다.

결론적으로 장부 및 증빙서류의 보존기간은 현행 법정기한 내에 신고서를 제출하지 아니한 경우의 부과권의 제척기간(7년)과 일치시킬 필요가 있다. 장부보존의무는 복식부기의무자이든 간이소득금액계산서 제출대상자든 차등화할 이유가 전혀 없으며 보존의 대상이 되는 장부 등에는 장부는 물론이고 청구서·납품서·송장·견적서·영수증·주문서·작업지시서·예금관계서류 등의 증거서류를 포함하여야 할 것이다.

라. 기장관련 기타 문제

1) 세법간 기장관련조항의 일관성

현행 소득세법에서는 장부의 비치 및 기장의무에 대해 부동산임대소득, 사업소득 및 산림소득이 있는 사업자 중 대통령령이 정하는 일정규모 미만 사업자(직전연도 수입금액이 3억원 미만)를 제외하고는 복식부기에 의하여 기장된 장부를 기록하도록 규정하고 있다. 다만 영세한 사업자로 규정된 3억원 미만의 사업자의 경우에는 총수입금액(판매대금)과 매출원가 및 기타필요경비에 세무조정을 통하여 이루어진 필요경비산입조정을 거친 간이소득금액계산서를 작성할 수 있을 정도로 매입과 매출에 관한 계산서와 경비지출에 관한 영수증을 보관하는 것으로 기장의무를 갈음하도록 하고 있다.

한편 부가가치세법에서는 특별하게 기장의무에 대해 규정하고 있는 바는 없으나 시행령 제79조에 국세청장이 정하는 자(과세특례자)는 교부받았거나 교부한 세금계산서 또는 영수증을 보관한 때는 기장의무를 이행한 것으로 본다고 규정되어 있다. 따라서 면세사업자가 아닌 경우 동일한 사업자에 대한 소득세법과 부가가치세법의 기장의무에 대한 규정이 상이하다.

소득세법에 의하면 수입금액이 3억원 미만인 사업자가 간이장부대상자인 데 반해 부가가치세법에 의하면 4,800만원 미만인 사업자만이 간이장부대상자가 되고 있다. 결국 외형에 대해서는 기장의무가 엄격한 데 비해 필요경비부분에 대해서는 기장의무가 상당히 약하게 규정되어 있다. 그러나 실제 외형을 기록하는 사업자의 경우도 매입 부분에 대하여는 기록을 하고 있다고 볼 수 있으므로 결국 임대료, 인건비와 세금 및

공공요금(utilities), 그리고 기타경비 등을 추가로 기록하도록 하는 것이 그렇게 추가적인 부담을 지우는 것은 아니라는 점에서 양 세법간의 기장의무 기준금액은 일치시키는 것이 바람직하다. 장기적으로 세무서조직이 세목별에서 기능별로 전환되고 납세자별로 전환될 것이라는 국세청의 선진화방향에 비추어 보아도 양 세법간의 기준을 통일시키는 것이 필요하다.

2) 무기장자에 대한 제재(가산세)

법인세법 제41조 제1항 제1호에 의하면 무신고자나 무기장자에 대해서는 정부가 결정한 산출세액의 20%에 해당하는 가산세를 부과하도록 하고 있으나 소득세법에서는 기존에 존재하던 무기장에 대한 가산세규정을 폐지하였다. 다만 복식부기의무자에 대해서는 대차대조표, 손익계산서, 합계잔액시산표와 조정계산서를 신고시 첨부하지 아니한 경우 이를 무신고로 간주하여 20%의 가산세를 물리는 것으로 대체하고 있다.

한편 복식부기의무가 부여되고 있지 아니한 90%의 납세자에 대해서는 어떻게 접근하여야 할 것인가 하는 문제가 남는다. 현행 세법에서는 결국 납세자가 기장을 하지 않고 추계를 받거나 세금계산서 등에 의해 간단한 양식인 간이소득금액계산서를 제출하도록 선택권을 부여하고 있다. 따라서 신고납부제도의 취지를 살리기 위해서는 대부분의 납세자가 추계를 선택하기보다는 간이장부 형태를 선택하도록 유도하여야 할 것이다. 관건은 결국 추계과세보다 간이소득금액계산서를 선택하는 경우가 납세자에게 상당한 정도로 유리하도록 제도를 구성하는 것이다.

3) 세무조사의 강화를 통한 성실기장의 담보

신고납부제도의 정착여부는 신고의 근거가 되는 장부의 비치와 기장이 어느 정도나 이루어지는가 하는 점에 달려 있다. 장부를 기장하지 않으면 가산세를 중과하기보다는 기장을 할 수 있도록 모든 편의와 정보를 제공하는 것이 중요하며 이와 아울러 실제로 정책당국의 지침을 따라 장부를 성실히 기장하는 사업자가 그렇지 아니한 사업자에 비해 상당한 정도로 유리하도록 제도를 정비하는 것이 필요하다. 이를 위한 하나의 방책이 바로 세무조사의 강화이다. 정부가 납세자의 세액을 결정하는 것이 아니라 납세자가 자신의 실제소득을 근거에 입각하여 성실히 신고할 것을 가정하는 신고납부

제도하에서는 엄정한 세무조사가 담보되지 않는다면 성실신고의 유인이 없어지며 이는 당연하게 성실하게 기장을 할 유인이 없어짐을 의미한다.

현재 소득세의 세무조사 대상자는 한 해에 불과 1만여명에 불과하여 기장신고인원 대비 실지조사비율은 3.7% 수준이나 이를 전체 신고인원 비중으로 나타내면 1% 남짓에 불과한 실정이며 더욱이 최근 이 비율마저 줄어드는 추세이다.

일반적으로 미국에서는 납세성실도의 수준이 매우 높으며 대부분의 납세자가 성실하게 기장하고 이를 신고납부하고 있는 것으로 알려져 있으나 미국 국세청의 발표에 의하면 1992년의 전체 개인의 납세비순응비율(overall individual noncompliance rate)이 17.3%에 이르는 것으로 나타난다. 이를 감안할 때 우리의 소득세 탈루비율 역시 이보다 나올 것이라는 보장이 없다는 측면에서 세무조사 수준의 강화는 아무리 강조하여도 지나침이 없다.

마. 납세서비스 증대를 통한 기장 확대

경제규모가 확대되고 거래가 복잡해짐에 따라 기장을 할 유인이 커지게 되고 대부분의 납세자는 자기 사업실적을 계산하기 위해서라도 기장을 하고 있다. 여기에다 국세청 당국에서 제도적인 측면에서 기장에 대한 유인과 무기장에 대한 부담을 확실하게 줄 수 있는 장치를 마련하고 아울러 간편한 기장의 모범사례집 및 배포와 안내 및 홍보 등 서비스의 확충을 통해 납세환경을 정비한다면 우리나라의 기장환경도 획기적으로 개선될 수 있을 것이다. 물론 과거의 표준간이장부제도나 업종별 표준장부를 보급하였던 경험이 있기는 하지만 시행한 지 불과 몇 년 만에 유아무아되어 버리는 기장 정책으로는 납세자의 행태를 바꿀 수 없다는 교훈을 얻었을 뿐이다. 따라서 지속적인 홍보의 적절한 활용과 기장안내서비스의 확충을 통해 기존과는 다른 차원의 표준간이장부의 보급이 필요한 시점이다. 기장의 확대에는 왕도가 따로 있을 수 없다. 다만 지속적이고 꾸준한 영세사업자에 대한 기장지원과 이를 뒷받침할 수 있는 적절한 인센티브의 제공만이 근거과세의 정착에 기여할 수 있을 것이다.

기장은 납세자의 사업실적에 대한 기록으로 이에 관련한 행태를 바꾸는 데는 장구한 시간을 두고 치밀한 계획을 세워 이를 꾸준히 추진하는 방법만이 있을 뿐이며 이에

대한 실증은 일본의 경험에서 찾을 수 있다. 따라서 우리도 다시 「기장확대 10개년 계획」을 수립하여 현재 기장을 하고 있는 사람들에 대한 질적 관리 그리고 현재 무기장에 대한 기장유도에 필요한 서비스 확대와 가산세 및 무기장에 대한 각종 불이익 제도를 신중하게 마련하여야 할 것이다. 그리고 이렇게 마련된 정책은 흔들림 없이 꾸준히 추진되어야 할 것으로 생각된다.

3. 세금계산서제도의 정상화 방안

가. 무자료상품거래의 축소

무자료상품거래의 축소방안을 모색하기 위해서는 유통의 논리와 조세제도의 논리를 동시에 사용하여야 한다. 무자료상품거래에는 매출을 숨기려는 의도와 세금을 적게 내려는 의도가 공존하고 있다. 매출을 숨기려는 의도를 가진 무자료거래 유형은 부가세율이 현재의 10%에서 0%가 되더라도 발생하게 된다. 다시 말하면, 부가가치세의 다소와 관련없이 생기는 문제들은 모두 유통의 논리로 해결이 가능하다. 또 세금을 적게 내려는 의도에서 발생하는 무자료거래 유형도 이익구조와 가격설정의 문제와 직결되므로 유통의 논리와 조세제도의 논리를 병행하여서 접근하여야 한다.

문제해결을 위해서는 먼저 발생유형에 대하여 각 유형들의 발생빈도와 형성과정에 대한 철저한 시장조사가 필요하다. 수집된 자료들을 바탕으로 부가세 인하로 축소될 수 있는 부분과 그렇지 않은 부분을 분리해 나가는 작업이 병행되어야 한다. 그리고 이에 맞추어서 창조적인 대응방안을 모색하고 이를 총체적·지속적으로 실행하여야 한다. 무자료거래는 다분히 낙후되어 있는 우리나라 유통발달 수준과 유통구조에서 기인된다. 따라서 부가세 조정과 병행하여서 각종 구조적인 해결책들(영수증 교부의 의무화, 유통정보시스템 구축의 의무화, 신용거래의 확산)을 동시 다발적으로 수행하는 것이 해결의 실마리가 될 것이다.

유통 측면에서의 대응방안	조세제도 측면에서의 대응방안
<ul style="list-style-type: none"> ○ 각 제품별 유통경로의 추적을 통한 무자료거래 행위 제거 ○ 무자료 거래시장에 대한 조사 ○ 제조업체의 생산량에 대한 추적 ○ 신용거래의 유도(영수증 주고받기와 카드 거래의 활성화) ○ 유통정보화의 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세금계산서 판매행위의 근절 ○ 과세특례제도의 폐지 ○ 현장조사 위주의 부가세 행정개편과 세무서의 기능별 조직확대 ○ 부가세 관련 등록·신고서식의 단순화

나. 세무조사 및 조세범에 대한 제재수준 강화

세금계산서 수수질서의 확립을 위해서는 세무조사대상 선정 및 조사방법의 과학화를 달성해야 할 뿐만 아니라 보다 많은 사업자를 조사대상으로 하여 개인사업자로 하여금 자신이 세무조사대상이 될 가능성을 피부로 느낄 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서 법인의 경우에는 약 2% 정도, 개인일반과세자는 1% 정도 그리고 과세특례자는 0.2% 정도의 인원이 세무조사대상(선별경정)이 되도록 세무조사 빈도가 상향조정되어야 할 것이다.

한 번의 세무조사로 지난 5년 동안의 영업실적 추적이 가능하다고 본다면 이 정도의 세무조사 빈도는 납세자에게 매년의 탈세행위에 대하여 법인의 경우에는 10%, 개인일반과세자에게는 5%, 그리고 과세특례자에게는 1%의 적발위험을 부여한다고 볼 수 있다. 최소한 이 정도의 적발위험 수준은 확보되어야만 납세자들이 자신이 세무조사 대상이 될 수 있음을 인식하게 될 것이다. 이를 위하여 세무조사 인력 및 조직의 확충이 필수적이다.

현행 우리나라의 가산세제도에서는 과소신고를 통하여 매출누락을 시도한 사업자에게 그 누락부분의 공급가액의 1%(개인) 혹은 2%(법인)의 가산세를 적용함으로써 매출누락을 통하여 시도한 탈세규모의 10% 내지 20%에 해당하는 가산세제도를 시행하고 있다. 이는 어느 사업자가 10만원의 세액을 납부하여야 하나 이를 과표누락을 통하여 회피하려고 할 때 적발되는 경우에 한해서 단지 11만원을 국가에 납부하면 된다는 의미이므로 과세회피 예방효과가 미미하다고 생각된다. 따라서 현행 가산세수준을 공급가액의 5%(개인) 혹은 10%(법인) 수준으로 상향조정해서 과세회피 예방효

과를 높이고 세금계산서 수수질서 확립을 도모하여야 할 것이다.

다. 유통구조의 개선 및 효율화 지원

우리나라의 유통구조를 개선함으로써 무자료거래를 어렵게 할 수 있는 방안을 들어 보면 첫째, 중소유통업체의 집단화, 대규모화 방안이다. 영세한 중소유통업체가 조직화·협업화를 통하여 규모의 경제를 확보하고 경쟁력을 제고할 수 있도록 지원함으로써 자동적으로 세원이 쉽게 노출되는 대규모화가 가능해진다.

둘째, 물류관리의 효율화·전산화 촉진방안이다. 유통정보의 기초인 바코드 도입 업체수와 POS시스템 도입점포수의 확대, 도·소매부문 EDI구축, 판매데이터 현황을 수집·분석하여 데이터를 제공하는 판매데이터 서비스망 구축을 지원해야 한다. 특히 EDI구축과 그를 통한 세무서로의 과세자료 직접전달에 대하여 신용카드매출세액공제제도에 상응하는 세제상의 지원을 생각해 볼 수 있다. 즉 EDI 시스템 등을 통하여 거래기록이 전산화되어 있는 사업체에서 거래기록을 디스켓을 통하여 국세청에 제출하고 이 과정에서 자료의 신뢰성에 대한 검증이 가능한 경우에 이러한 업체의 매출액에 대하여 신용카드매출세액공제제도에서 적용하는 공급가액의 100분의 1에 해당하는 금액을 납부세액에서 공제하는 방법을 도입하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

셋째, 유통환경의 정비이다. 무자료발생 제조업체 및 무자료 취급 유통업체에 대한 단속을 강화하고 무자료거래 근절대책을 수립하는 한편 제조업 지배형 유통구조를 개선하는 등 전문적 도매기능을 제고하여 제조와 도매기능을 분리시키는 유통구조 개선을 추진해야 한다. 이를 위하여 현재 비정규적으로 운영하고 있는 무자료거래단속반을 지방청별로 상설화하여 무자료거래 단속과 관련된 노하우를 축적하고 무자료거래 단속효과를 극대화하여야 할 것이다.

4. 신용카드 활성화 유도 및 변칙사용의 방지

가. CAT(swipe)형 조회기 설치 의무화 및 지원

신용카드 이용을 확대하기 위해서는 우선 CAT(Card Authorization Terminal)형 조회기의 설치 비용을 정부나 카드회사 차원에서 지원해 주는 조치가 필요할 것이다. 지금과 같이 사업자 부담 원칙을 고수할 경우 필요성을 느낀 사업장이 거의 조회기를 갖춘 상황에서 추가적으로 조회기를 보급하는 것이 쉽지 않을 수 있기 때문이다. 이 같은 사례는 일본에서도 찾아볼 수 있다. 일본의 경우 조회기가 보급되던 초기에 설치비용 전액을 사업자 부담으로 했더니 일정기간 이후 조회기 보급이 전혀 늘지 않았던 것이다. 이로 인해 결국에는 신용카드회사에서 설치비를 전액 부담하고 조회기를 보급한 사례가 보고되고 있다.

현재 30여만대로 추산되는 조회기를 종합소득세를 납부하는 사업자수인 130여만대 선으로 늘리기 위해서는 정부나 카드회사에 의한 지원이 필요하다. 문제는 조회기 설치를 늘려서 누가 이득을 보느냐 하는 점이다. 이 점을 분석하는 것이 본고의 목적은 아니므로 상세하게 언급할 사항은 아니라고 판단되지만 분명한 것은 카드수수료율이 최고 5%인 데 비해 부가가치세와 소득세를 통한 세수입이 매출액의 4~18%²⁾인 점을 감안하면 정부쪽이 보다 큰 득을 본다는 사실이다.

아울러 신용카드 조회기를 신규로 사업장에 설치하는 것은 단기적으로 세무공무원을 업소에 파견하여 입회시키는 것과 같은 효과를 거둘 수 있고 장기적으로는 세무공무원에 대한 증원 수요를 줄이므로 예산절감책이 될 수 있다.

2) 부가가치세 세율이 2%인 과세특례자가 소득세를 납부할 경우 적용 소득세율은 10%이며 이때 부가가치율로 20%를 가정하면 매출액 대비 세부담은 부가가치세 2%와 소득세 2%를 합한 4%가 된다. 한편 부가가치세율이 10%인 일반과세자의 경우 적용 소득세율이 가장 높은 계층의 경우 40%(부가가치율은 마찬가지로 20%를 가정)이므로 매출액 대비 세부담은 부가가치세 10%와 소득세 8%를 합한 18%가 된다.

나. 소비자에 대한 세제상 지원

소비자를 대상으로 신용카드를 이용한 소비금액에 준해 소득세를 세액공제해 줄 필요가 있다. 신용카드 사용금액의 1%에 상당하는 소득세 세액공제의 도입을 검토하는 것이 한 가지 방법이다. 소비자가 과표양성화 정도가 낮은 음식점, 숙박업소, 소매점 등 일정범위의 사업자가 제공하는 물품과 서비스를 구입하고 해당 대금을 카드로 결제할 경우, 동 소비금액의 1%를 세액공제해 주자는 것이다.

이 같은 방안을 제안하는 것은 카드의 이용을 촉진하여 과세자료를 확대시키기 위해서 사업자의 카드 수취유인 외에 소비자의 카드 사용유인을 동시에 고려해야 소기의 성과가 기대될 수 있기 때문이다. 연간소득이 2천만원인 평균적인 근로소득자를 염두에 둘 경우 그가 연간 1,400만원을 소비지출하고 이 중 700만원을 카드로 결제할 경우 연간 7만원의 세액공제가 추가되는 것으로 소비지출의 증가에 따라 세액공제 금액은 비례적으로 늘어나게 된다. 물론 일정한 상한을 두는 방안이 동시에 고려될 수 있을 것이다.

이는 현행 근로소득세액공제 한도의 단순 인상 등의 경우와 비교해 볼 때 사업소득의 과표양성화를 기하면서 근로소득자의 세부담을 경감시켜 줄 수 있을 것이다. 다만 본 제안의 경우 소득수준이 높은 계층일수록 소비지출도 높게 나타나므로 세액공제의 혜택이 상대적으로 고소득계층에 많이 돌아가는 점이 지적될 수 있으나 소득공제 등에 의한 세제상 혜택에 비하면 세부담 경감의 누진도가 크게 낮다. 또한 본 방안은 기존의 소득공제와 중복되는 측면이 있으며 집행상 과세표준이 상당수준 양성화된 부분에 있어서는 효과가 미흡한 측면이 있다.

다. 신용카드 위장가맹점 색출 강화

신용카드 사용 확대를 위한 제도적인 유인을 정비해 가는 것 못지않게 중요한 것이 가맹점 관리이다. 다시 말해서 본인에게 알리지도 않고 고령자, 부녀자 등 무능력자 명의로 사업자등록증을 발급받고 단기간에 불법적인 고액거래를 통해 부당이득을 취한 뒤 폐업하는 이른바 위장가맹점들이 자꾸만 생겨날 경우에는 이 같은 제도적인 유

인이 제대로 효과를 발휘할 수 없다는 것이다. 위장가맹점 색출을 위해 현재 당국이 시행하고 있는 조치를 보면 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 일선 세무서별로 관리자 책임하에 매월 2회씩 신용카드 회사로부터 통보되는 신규가맹점에 대해 위장사업자 여부를 판단하여 위장사업자로 확인되는 경우 즉시 신용카드회사에 통보하고 있다.

둘째, 사업자등록증 발급시 서류검토를 철저히 하고 위장가맹 사업자가 상대적으로 많은 업종인 컴퓨터, 전자제품, 가구업과 현금수입업소 및 세적이동이 빈번한 장소, 그리고 고령자 등 부적합한 사업자등록 신청의 경우 사업장의 현지확인 등 집중조사를 통해 위장가맹점 발생을 사전에 방지하고 있다.

셋째, 신규가맹점 명단, 신용카드 및 접대비 수입금액자료(연 2회 전산실로부터 출력받고 있음), 가맹점별 신용카드 매출실적, 특히 신규가맹점의 경우 수시출력된 일 정금액 이상의 고액결제 자료 등 신용카드 관련 자료의 분석을 통한 위장가맹점에 대한 '돋보기' 색출작업이다.

국세당국은 제도적 유인의 정비와 더불어 이들 위장가맹점을 조기에 색출해 상거래 질서를 바로잡고 과세원을 보전하는 데 힘을 기울여야 할 것이다.

라. 전자기장 도입 : 증장기 대책

앞에서는 신용카드의 이용 확대를 통해 근거에 입각한 과세체계를 확립하기 위한 방안을 검토해 보았다. 여기에서는 이 방안과 추진방향에 있어 상충되지 않으면서 증장기적 근거과세 체계 확립의 유력한 대안의 하나라고 할 수 있는 전자기장의 도입 필요성에 대해 기술하고자 한다.

실효성이 미흡한 영수증 주고받기를 강요하기보다 새로운 상거래 결제체계를 확립시켜 나가자는 것이 증장기적인 대안이다. 간단히 정리하면 현재 보급되고 있는 전자지갑을 이용하여 상거래의 판매, 구매 등 거래기록의 기장을 전자화하여 기존 세금계산서나 영수증의 수수를 점차적으로 대체시키자는 것이다. 물론 업종, 업태별로 거래관행과 결제관행을 고려하여 단계적으로 이행해 나가야 할 것이다.

현재 실용화되어 있는 직불카드의 체계에 국세청 전산망을 연결시키고 일선 사업장

의 조회기를 IC카드형 단말기로 대체시킴으로써 최소한의 전자기장 시스템을 구축할 수 있다. 여기서 ‘전자기장’이라 함은 매입과 매출의 거래기록을 IC카드에 기록하여 납·징세의 기초자료로 활용하는 것을 말한다. 이를테면 지하철 정액권을 몇 단계 발전시킨 카드를 도입해서 실용화시키자는 것이다. 지하철 정액권과 같은 마그네틱 카드는 IC카드에 비해 기록용량이 작고 오조작을 가져올 확률이 높으므로 전자기장에서는 IC카드가 사용된다. 한 가지 주의할 점은 우리가 말하는 전자기장을 ‘전자장부’와 구별해야 한다는 것이다. 전자장부라 함은 기업의 장부서류를 종이가 아닌 컴퓨터 디스크에 보존하는 것으로 일본 등 일부 국가에서 도입을 검토하고 있는 기장방법이다.

최근 IC카드의 실용화가 급속하게 진행되고 있다. 교통수단의 공통권으로 사용될 교통카드가 서울시와 건설교통부에서 실험중이거나 일부는 이미 실용화되었다. 또 화폐기능을 지닌 전자지갑카드가 비자카드와 마스타카드사 등에서 보급될 예정이거나 일부 보급되고 있다. 이 카드는 신용카드 기능 외에 계좌이체, 가맹점의 구매대금 결제까지 가능한 전자통장이다.

전자기장의 도입으로 사업자와 소비자의 부담이 추가되는 것은 아니다. 사업자의 경우 기장부담이 크게 줄어들게 되고 소비자도 자신의 소비기록을 일일이 기록하지 않아도 되며 유인조치가 수반되는 경우 소비기록을 토대로 일정한 세제상 혜택을 부여받을 수도 있다. 전자기장은 사업자를 기장부담에서 해방시키고 기장자의 비율을 크게 높일 수 있을 것이다.

또 전자기장은 소득금액의 계산을 간소화시켜 사업자와 징세당국 모두의 비용을 크게 낮추어 줄 것으로 기대된다. 이 같은 점에서 전자기장은 사업자의 신고납부를 적극 도와주는 수단이 될 수 있다. 요컨대 전자기장은 기존의 납·징세 절차를 간편하게 하여 우리의 세무행정을 개선시키고 납세혁명의 신호탄 역할을 할 수 있을 것이다.

5. 추계과세의 과학화와 합리화

가. 추계과세의 적용성을 높이기 위한 법적근거 마련

바람직한 모형의 개발이 전제되더라도 추계과세를 위한 법적 근거가 미약할 뿐만 아니라 추계의 요건이 지나치게 까다로워 신고납부제도하에서의 납세협력도의 증진을 도모하기 어려운 것이 현실이다. 개발된 모형을 추계과세방법으로 직접 적용하기 위해서는 조세법적 근거가 선행되어야 하나 현 시점에서는 이 점이 미비되어 있다. 그러나 보다 정교한 모형의 개발이 보장된다면 법적근거의 확보는 이루어질 수 있을 것으로 판단된다. 다만 개발된 모형과 같은 형태도 협의과세제도가 도입되는 경우에는 기준과표산정 및 신고의 성실도 분석시에 참고자료 등으로 활용할 수 있을 것으로 판단된다.

나. 외형 및 소득추계모형 개발의 필요성에 따른 조사자료의 체계적인 관리

최근 부가가치세 및 종합소득세가 자율신고납부제로 전환되었다. 자율신고납부제도의 도입은 지금까지의 세정의 운영방향에 근본적인 변화를 가져올 수밖에 없을 것으로 예상된다. 신고기준을 및 각종 표준율은 장기적으로 폐지되어야 할 것이며 이를 대체할 수 있는 외형 및 소득추계모형의 개발과 지속적인 보완이 따라야 할 것이다. 이를 위해서는 개별 사업장의 특성을 반영하는 각종 요소에 대한 체계적인 조사자료의 축적이 반드시 필요하다고 할 수 있다.

조사자료의 체계적인 구축은 세적관리의 강화에서 출발해야 할 것이다. 사업자가 사업자등록증을 신청하는 단계에서 사업장의 실태에 대한 구체적인 조사가 이루어져야 할 것이며 이러한 자료는 매년 수시로 업데이트(up-date)되어야 한다. 특히 현금수입업종의 경우와 최종소비자와 직접 상대하는 업종의 경우에는 외형에 영향을 주는 요소를 업종별로 세분하여 관리·축적할 필요가 있다. 또한 이러한 자료의 체계적인 구축에는 일관성(consistency)의 유지가 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

추계모형에 이용될 수 있는 자료들은 부가가치세 과세대상자의 『현금수입업종의

기본사항 조사표」와 부가가치세 면세사업자의 「사업장현황보고」 자료이다. 「현금수입업종 기본사항 조사표」의 경우 각 세무서마다 약간씩 상이한 양식을 이용하여 기본사항을 조사했기 때문에 지역별 자료를 전국적 자료로 취합하는 데 있어서 상당한 애로가 있다. 이에 비하여 부가가치세 면세사업자를 대상으로 하는 「사업장현황보고」는 그 양식을 소득세법 시행규칙에 정하고 있어서 상대적으로 일관성이 확보되었다고 할 수 있다. 그러나 납세자가 스스로 기입하여 세무서에 제출하도록 되어 있어서 자료의 신뢰성에 심각한 의문이 제기된다. 반면에 「현금수입업종 기본사항 조사표」는 세무공무원이 직접 사업장을 조사하므로 자료의 신빙성은 상당히 확보되었다고 볼 수 있다.

외형 및 소득의 추계모형 개발이 반드시 필요한 작업임에 틀림없으므로 장기적인 관점에서 관련자료의 체계적인 구축이 필요하다. 따라서 다음과 같은 개선방안이 마련되어야 할 것이다.

첫째, 초기 단계에서 세적관리를 충실히 할 필요가 있다. 현재는 사업자등록을 신청하면 대부분 세무서 민원실에서 자동으로 처리되고 일부가 해당과에서 실사를 거쳐서 발부되고 있다. 물론 사업자등록을 하고 이를 조사하는 과정에서 불미스러운 일을 예방하고 해당 과의 업무를 줄이자는 취지에서 민원실에서 대부분의 사업자등록 신청을 접수하고 자동 발부하게 한 것은 설득력이 있다고 판단된다. 그러나 초기단계에서 세적의 정확성을 기하는 것은 세정운영의 기초라 할 만큼 중요한 작업이다. 따라서 다소 시일이 걸리더라도 실지조사에 의한 세적조사를 의무화할 필요가 있으며 이를 통해서 자세한 사업장 정보를 구축할 필요가 있다.

둘째, 부가가치세 면세사업자에게 해당되는 「사업장현황보고」처럼 「현금수입업종 기본사항 조사표」를 전 세무서에 적용하도록 표준화하고 보다 세밀한 정보를 수집할 필요가 있다. 이를 위해서는 업종별로 업종의 특성을 반영할 수 있는 자료의 수집이 필요하므로 업종별로 표준화된 서식이 개발되어야 할 것이다. 예를 들어 음식업과 숙박업은 엄연히 사업의 특징이 다름에도 불구하고 조사되는 사항이 동일하여 업종별 특성이 반영되는 여지가 거의 없는 것이 현실이다. 따라서 업종별 특성을 반영하는 양식의 개발과 함께 조사항목을 다양화하는 노력도 기울여야 할 것이다.

셋째, 부가가치세 면세사업자와 관련하여 수집되는 정보인 「사업장현황보고」의 내

실화를 기할 필요가 있다. 현재 소득세법 시행규칙의 별지 제19호 서식에 의해 규정된 바로는 총 31개의 항목을 기입하게 되어 있다. 이는 인적사항에 대한 자료와, 수입금액(매출액) 명세, 시설현황을 파악하는 기본사항, 임차보증금·임차료·매입액·인건비·기타 제경비 등을 조사하는 기본경비, 부동산·차량운반구 등 고정자산 취득 명세로 분류되어 있다. 이러한 항목에 대한 조사만으로 사업장의 특성을 반영하는 모형을 개발하기에는 상당한 애로가 따른다. 따라서 업종별로 세분화하여 업종의 특성을 반영할 수 있는 서식이 개발되어야 할 것이다. 또한 납세자의 보고에 의존할 것이 아니라 세무공무원이 직접 조사하여 항목을 기입하게 함으로써 자료의 왜곡을 예방할 필요가 있다. 물론 이렇게 되면 업무량이 엄청나게 증가할 것으로 예상되므로 이에 대한 적절한 대비가 필요하다.

V. 요약 및 결론

「자발적 납세협력수준의 제고」라는 세정의 새로운 패러다임하에서 근거과세의 정착과 추계과세의 합리화는 중요한 과제라 할 수 있다. 이러한 과제 달성에 필요한 정책방안을 모색하기 위해서 본 논문은 출발하였다. 본 논문의 목적을 수행하기 위해서 먼저 기장제도, 세금계산서제도, 신용카드의 과세자료 활용 및 추계과세의 현황과 문제점을 파악하였다. 그리고 이러한 기초 연구결과를 이용하여 근거과세의 정착을 위한 다양한 정책방안을 제시하였다.

현행 우리나라의 기장제도의 문제점으로는 기장자의 비중이 과소하고, 소규모사업자에 대한 기장면에서의 서비스가 부족하며, 장부보존기간이 과소하고, 기장관련 정책이 일관성이 없었다는 점을 지적할 수 있다.

먼저 기장자 비중의 과소와 관련하여 1994년도에 실제로 소득세 신고인원 중 28.5%만이 기장자이며 이러한 기장인원 비중은 지난 5년간 계속 감소추세를 보이고 있다. 이는 기장을 하는 것보다 추계를 받는 것이 유리한 측면이 있기 때문으로 분석

된다.

둘째, 소규모사업자에 대한 서비스 부족과 관련하여 우리나라는 1994년 소득세법의 전면개정을 통해 종전의 복식부기의무자, 간이장부의무자, 일기장의무자 등의 납세자 구분을 단순화하여 모든 납세자에게 복식부기의무를 부여하고 일정규모 미만 사업자의 경우에는 간이소득금액계산서를 제출하는 것으로 장부기장의무를 대신하도록 하였다. 그러나 소득세 신고대상자 가운데 74% 정도에 해당하는 사업자가 모두 복식장부를 생략하게 되는 영세사업소득자임에 비추어 이들이 쉽게 기장할 수 있도록 하는 프로그램을 마련하는 것이 보다 중요하다.

셋째, 장부보존기간의 과소와 관련하여 국세기본법 제26조의 2 「국세부과의 제척기간」은 1994년 개정을 통해 기본적인 부과제척기간을 2년에서 5년으로 연장한 바 있다. 최근 정보화의 진전으로 대부분의 장부가 전자매체를 이용한 디스켓이나 테이프형식으로 보관되고 있는데 이렇듯 매체의 보관이 용이하게 되었을 뿐만 아니라 신고납부제도의 정착을 위해서는 세무조사의 강화가 역설되고 있는바 최근 장부보존기간을 연장할 필요성이 논의되고 있다.

넷째, 우리의 경우 기장확대를 통한 근거과세의 정착을 유도하려는 정책목표를 세워 각종 제도를 도입·시행하였으나 이를 꾸준히 지속적으로 추진하는 지속성이 부족하였다는 점을 지적할 수 있다.

우리나라의 기장제도 개선을 위해서는 다음과 같은 다섯 가지 방안을 제시할 수 있다. 우선 기장의무 구분과 관련하여 현행과 같이 직전연도의 수입금액을 기준으로 하는 방법과 직전연도의 수입금액 및 소득금액의 양자를 기준으로 병용하는 방법이 있을 수 있는데 후자의 기준이 보다 포괄적이라는 면에서 바람직하다.

둘째, 장부로서의 법정요건과 관련하여 복식부기에 의한 장부 등은 최소한의 장부의 요건을 법으로 정할 필요가 있으나 간이소득금액계산서 제출대상자의 경우 간이장부대상자에 대해서는 장부의 형식에 관한 한 상당한 정도로 유연한 정책이 필요하다.

셋째, 장부 및 증빙서류의 보존기간은 현행 법정기한 내에 신고서를 제출하지 아니한 경우의 부과권의 제척기간(7년)과 일치시킬 필요가 있다.

넷째, 세법간 기장관련조항의 일관성을 확보하는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 무기장자에 대한 제재(가산세) 및 세무조사의 강화를 통한 성실기장 여건

을 조성해 나가야 할 것이다.

세금계산서 수수질서의 정상화 또한 근거과세의 정착에 중요한 과제라 할 수 있다. 부가가치세 과세특례제도는 부가가치세 일반과세방식에 적용하기 곤란한 소규모영세 사업자의 납세편의를 위하여 도입되었으나 과세특례를 적용받고자 세금계산서 수수를 기피하고 매출액을 축소하는 행태를 야기하는 문제점이 있다. 또 간이과세제도는 소규모 부가가치세 사업자에 대한 부가가치세 징수절차를 간소화하는 데 목적이 있으나 이 또한 근거과세 구현에 어려움을 야기하고 있다. 따라서 장기적으로는 소액부징수를 제외하고는 모두 일반과세자화하는 것이 바람직하며 다만 매출규모가 매우 작아서 부가가치세제에 적용하기 어려운 영세사업자에 대해서는 소액부징수제도를 유지하여 장기적으로 부가가치세제도를 소액부징수와 일반과세의 두 가지 체제로 개편하여야 할 것이다.

세금계산서 수수질서의 확립을 위하여 꼭 필요한 제도개선 중의 하나는 세무조사대상 선정 및 조사방법을 과학화하고 보다 많은 사업자를 조사대상으로 하여 개인사업자가 자신이 세무조사대상이 될 가능성을 피부로 느끼도록 하는 것이다.

우리나라의 유통구조를 개선함으로써 무자료거래를 축소할 수 있는 방안은 다음과 같다. 첫째, 중소기업의 집단화·대규모화 방안이며 둘째, 물류관리의 효율화·전산화 촉진방안이다. 유통정보의 기초인 바코드 도입업체수와 POS시스템 도입점포수의 확대와 도·소매부문 EDI구축, 판매데이터 현황을 수집·분석하여 데이터를 제공하는 판매데이터 서비스망 구축을 지원해야 한다. 특히 EDI구축과 이를 통해 세무서로 과세자료를 직접 전달하는 것에 대하여 신용카드 매출세액공제제도에 상응하는 세제상의 지원을 생각해 볼 수 있다.

셋째, 유통환경의 정비이다. 무자료발생 제조업체 및 무자료 취급 유통업체에 대한 단속을 강화하고 무자료거래 근절대책을 수립하는 한편 제조업 지배형 유통구조를 개선하는 등 전문적 도매기능을 제고하여 제조와 도매기능을 분리시키는 유통구조 개선을 추진해야 한다. 이를 위하여 현재 비정규적으로 운영하고 있는 무자료거래단속반을 지방청별로 상설화하여 무자료거래단속과 관련된 노하우를 축적하고 무자료거래 단속효과를 극대화하여야 할 것이다.

신용카드 이용을 지원함으로써 신용카드 이용이 확대되도록 지속적인 정책추진이

이루어져야 한다. 이미 신용카드 매출세액공제제도가 시행되고 있으나 이러한 차원을 넘어서서 일정규모 이상의 거래에 있어서는 신용카드나 기타 전자방식의 결제제도를 사용하도록 의무규정을 두거나 어떤 사업자의 과세자료에서 신용카드나 전자방식의 결제제도를 이용한 대금결제가 일정비율 이하인 경우 세무조사 대상으로 선택될 확률을 다소 높이는 방법을 강구할 수 있을 것이다.

우리의 신용카드 이용과 관련하여 얻어진 사실과 요구되는 향후의 정책방향을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 우리의 신용카드는 ‘과학적 세무행정의 침범’이라는 주요 선진국의 어디에서도 찾아보기 어려운 기능을 수행하고 있다. 이 점에 주목하여 신용카드 조회기 보급을 시장기능에만 내맡기지 말고 당국이 유인제도를 도입해서라도 보급을 촉진시켜야 한다. 왜냐하면 신용카드 조회기를 신규로 사업장에 설치하는 것은 단기적으로 세무공무원을 업소에 파견하여 입회시키는 것과 같은 효과를 거둘 수 있고 장기적으로는 세무공무원의 증원 수요를 줄이므로 예산절감책이 될 수 있기 때문이다. 아울러 신용카드 사용과 관련하여 소비자 및 사업자에게 세제상의 유인을 신규로 제공하거나 기존의 우대조치를 강화시키는 문제를 검토해야 할 것이다.

둘째, 세제유인에 의한 투명세정의 확보가 단기적인 조치라는 점에서 중장기적 대응조치로 ‘전자기장’ 시스템의 도입을 검토해야 할 것이다. 전자기장 시스템이라 함은 현재 보급되어 있는 직불카드 시스템을 확대시킨 것이다. 일선 매장에 IC카드가 내장된 단말기를 설치하고 금융결제원의 전산망을 국세청 전산망과 연결하여 일선 사업장에서의 상거래 기록을 거래단계에서 자동적으로 일선 매장의 단말기와 금융결제원 전산망, 그리고 국세청 주전산기에 기장시킴으로써 기존의 세금계산서와 신용카드 매출전표를 굳이 수수하도록 강요하지 않더라도 결제당국과 과세당국이 거래내역을 파악할 수 있게 하는 시스템을 말한다.

근거과세의 정착과 추계과세의 관계에는 서로 상반된 함의가 있다고 할 수 있다. 추계과세는 기장에 의해서 과세가 이루어지지 못하는 영세사업자 혹은 기장 불성실자, 미신고자 등을 대상으로 이루어지고 있다. 근거과세의 정착에는 추계과세의 최소화라는 과제가 항상 함께하고 있다. 근거과세의 정착을 위해서는 추계과세가 엄격해야 한다는 지적이 있으며 이는 객관적 타당성을 가지는 것으로 판단된다. 왜냐하면 추

계과세가 엄격해서 납세자에게 다소 불리한 영향을 주어야만 납세자들이 가능한 한 기장 또는 증빙에 의해서 신고를 할 것이라는 판단이 들기 때문이다. 그러나 다른 한편으로는 추계과세가 엄격하면 상대적으로 영세한 사업자에게 부담을 주는 결과를 초래하기 때문에 신중을 기해야 한다는 지적도 있다.

자율신고납부제도의 도입은 지금까지의 세정의 운영방향에 근본적인 변화를 수반할 수밖에 없을 것으로 예상된다. 지금까지의 신고기준율 및 각종 표준율은 장기적으로 폐지되어야 할 것이며 이를 대체할 수 있는 외형 및 소득추계모형의 개발과 지속적인 보완이 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 개별 사업장의 특성을 반영하는 각종 요소에 대한 체계적인 조사자료의 축적이 반드시 필요하다고 할 수 있다.

조사자료의 체계적인 구축은 세적관리의 강화에서 출발되어야 한다. 사업자가 사업자등록을 신청하는 단계에서 사업장의 실태에 대한 구체적인 조사가 이루어져야 할 것이며 이러한 자료는 매년 수시로 업데이트되어야 한다. 특히 현금수입업종의 경우와 최종소비자와 직접 상대하는 업종의 경우에는 외형에 영향을 주는 요소를 업종별로 세분하여 관리·축적할 필요가 있다. 또한 이러한 자료의 체계적인 구축에는 일관성의 유지가 무엇보다 중요하다.

증빙에 의한 기장과 이를 통한 근거과세의 확립은 미래 세무행정의 근간이 되어야 하며 가능한 한 추계과세를 축소해 나가야 하는 것은 자명한 사실이다. 이를 위해서는 세계 및 세정의 지속적인 정비가 필요하며 세적관리의 내실화, 과세정보 수집 및 관리의 과학화 등 해결해야 할 과제가 산적해 있다. 1997년부터 국세통합전산망이 본격 가동되는 것을 출발점으로 하여 근거과세의 정착과 추계과세의 합리화를 위한 세정당국의 체계적인 노력이 요청된다.

참 고 문 헌

- 국세청, 『국세청 20년사』, 1986.
- , 『국세청 30년사』, 1996.
- , 「국세행정 선진화 추진 지침」, 보도자료, 1996. 1.
- , 『부가가치세 추계경정실무』, 1996.
- , 『소득세 사무처리규정』, 1996.
- , 『전산조사실무수습사례집』, 1996. 7.
- , 『1995 국세통계연보』, 1995.
- 국세청 세정선진화기획단, 「국세행정 선진화 추진현황」, 보도자료, 1996. 3.
- 김봉근, 『부가가치세법상 세금계산제도의 실무적 고찰(2)』, 세무학회해설 3-2, 한국세무사회, 1995.
- 남일총, 『한국의 유통산업』, 연구논문집 92-02, 한국개발연구원, 1992.
- 문주한, 「신용카드 관련 부정사용 최소화 방안에 대한 연구」, 『제3회 비씨카드 학술 논문집』, 1994. 4, pp. 319~378.
- 박정수·손광락, 『주요외국의 국세행정』, 한국조세연구원, 1994.
- 박종규, 「카드거래 감세제도 왜 필요한가?」, 『신용카드』, 제8호, 한국신용카드협회, 1995. 9, pp. 23~29.
- 배준호, 『국세행정의 도약을 위한 정책과제』, 한국조세연구원, 1996. 2.
- 손광락, 「우리나라 가산세 관련제도의 합리화」, 한국조세연구원, 1996.
- 안종범 외, 『금융실명제 실시 1년의 평가와 정책과제』, 연구보고서 94-11, 한국조세연구원, 1994. 12.
- 장 춘, 「국세행정기준율제도의 운용에 관한 경험적 연구」, 서울대학교 행정대학원, 1989.
- , 『기초과세자료 산출체계 확립방안』, 한국조세연구원, 1997.
- 차신준, 「조세행정에 있어서의 납세순응비용과 징세비용에 관한 연구」, 한국외국어대학교 대학원 박사학위논문, 1994.

- 최병남, 「소득세과세제도 개선을 위한 소득표준율에 관한 연구」, 연세대학교 경영대학원, 1992.
- 최재호, 「국내외 신용카드 범죄 현황 및 예방대책」, 『국민경제리뷰』, 제128호, 1996. 7. 15, pp. 27~31.
- 한국조세연구원, 「소규모 사업자에 대한 부가가치세 과세제도 개선방안」, 내부자료, 1995. 4.
- 일본 국세청, *Textbook for International Seminar on Taxation*, 1994.
- 일본 세리사연합회, 『백색신고자의 기장방법』, 1992.
- Bird, Richard M., "Tax Administration and Tax Reform: Reflections on Experience," J. Khalilzadeh-Shirazi and A. Shah(eds.), *Tax Policy in Developing Countries*, A World Bank Symposium, 1991, pp. 38~56.
- Borowsky, Mark, "Smart Cards," Credit Card Management(ed.), *Card Industry Directory 1996*, Faulkner & Gray, 1996, pp. 439~456.
- Frank, J.N., "Smart Cards," Credit Card Management(ed.), *Card Industry Directory 1997*, Ch. 12, Faullener & Gray, 1997, pp. 461~468.
- Goode, Richard, "Some Economic Aspects of Tax Administration," M. Bird and O. Oldman(eds.), *Taxation in Developing Countries*, Forth Ed., Johns Hopkins University Press, 1990, pp. 476~491.
- Murray, Matthew N., "Sales Tax Compliance and Audit Selection," *National Tax Journal*, Vol. 48, No. 4, 1995. 12, pp. 515~530.
- Schlemenson, Aldo, "Organizational Structure and Human Resources in Tax Administration," R.M. Bird and M. Casanegra de Jantscher (eds.), *Improving Tax Administration in Developing Countries*, International Monetary Fund, 1992, pp. 343~376.
- Slemrod, Joel, "Optimal Taxation and Optimal Tax System," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 1, 1990, pp. 157~178.

5 小規模事業者에 대한 附加價値稅制의 改編方向*

玄 鎮 權**

목 차

- I. 서 론
- II. 소규모사업자를 위한 제도의
필요성 및 연혁
- III. 현황과 특성
- IV. 과세특례제도와 탈세
- V. 개편방향
- VI. 결 론

* 본고는 한국정책학회, 『한국정책학회보』, 제7권 제3호(1998)에 게재된 논문을 바탕으로 재구성한
것임.

** 본원 연구위원.

I. 서 론

우리나라의 부가가치세제는 1977년에 도입되어 오늘에 이르고 있다. 부가가치세제의 도입 목적은 여러 가지가 있는데 그 중 하나는 기존의 개별 물품세제의 경우 탈루세액이 많아 이를 방지하기 위함이었다¹⁾. 즉, 부가가치세의 도입으로 모든 상거래가 세금계산서라는 수단을 통해 상호대사가 가능해지기 때문에, 행정력이 아닌 제도만으로도 쉽게 과세기반을 포착할 수 있기 때문이었다²⁾. 소규모사업자를 위한 부가가치세제로는 과세특례제도와 간이과세제도가 있다. 이들 제도는 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, 연간 매출액이 4,800만원 미만인 과세특례 사업자들에게는 매출액의 2%를 부가가치세로 납부하도록 하고 있다. 또한 연간 매출액이 2,400만원 미만인 사업자는 부가가치세 납부를 면제하고 있다. 간이과세제도는 1996년에 도입되었으며, 연간 매출액 기준으로 4,800만원 이상 1억 5천만원 미만에 해당하는 사업자에 대해 업종별로 나누어 부가가치율을 규정하고 있다.

영세사업자들을 위한 과세특례제도는 부가가치세제를 도입한 1977년부터 시행되어 왔으며, 영세사업자들의 납세협력비용을 줄여 준다는 측면에서는 긍정적인 제도이다. 그러나 해당 소규모사업자 수가 너무 많음에 따라 탈세가 만연하여 부가가치세제의 근간을 해치고 있다는 비판이 많이 제시되고 있다.

과세특례제도는 과세특례대상자의 입장에서 보면 부가가치세 납부액뿐 아니라, 소득세의 과세기반이 되는 매출액도 과소보고되므로 소득세부담도 줄일 수 있는 이중적인 이점이 있다. 따라서 과세특례제도는 과세특례대상자를 안주시키려는 제도적인 유

1) 부가가치세제에 대한 도입 목적 및 배경에 대한 종합적인 고찰은 유시권(1996)을 참조하기 바란다.
2) 부가가치세제에 있어서 세금계산서의 중요성과 여러 가지 정책논의는 장 춘(1997)에 잘 설명되어 있다.

인책이 되었으며, 이에 따라 과세특례자의 비중이 높다는 비판이 지배적이다. 아울러 연간 매출액을 기준으로 분류되어 온 영세사업자의 실제 매출액을 행정력으로 정확히 파악한다는 것은 거의 불가능하므로 이는 제도적으로 불투명하며 관행에 의존하고 있는 조세정책이라는 평가를 받고 있다. 이러한 비판에도 불구하고 1996년에는 간이과세제도를 새롭게 도입하여 과세특례제도에서 규정하는 영세사업자보다도 큰 규모의 사업자를 새로운 형태의 영세사업자로 규정하여 업종별로 부가가치율을 달리 적용하고 있다. 이에 따라 영세사업자의 범위는 점차로 넓혀져 부가가치세의 근간이 흔들리는 결과를 낳게 되었다. 즉, 간이과세를 포함한 과세특례제도로 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 부가가치세 제도가 소규모사업자의 납세비용을 줄여준다는 긍정적인 측면도 있지만 탈세를 만연하게 하는 부정적인 측면도 있으므로, 사회적인 관점에서 이 제도의 비용과 편익을 평가할 필요가 있다.

본 연구의 목적은 우리나라 소규모사업자를 위한 부가가치세제를 종합적으로 평가하고, 개편방향을 제시하는 데 있다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ절에서는 과세특례제도의 연혁을 제도적으로 살펴보고, 제Ⅲ절에서는 과세특례제도의 운영 실태와 특징을 살펴본다. 제Ⅳ절에서는 과세특례제도로 인해 야기되는 탈세의 문제를 개념적으로 정립하고, 그 규모를 산정한다. 제Ⅴ절에서는 과세특례제도의 개편방향에 대해 논의하고, 제Ⅵ절에서는 본 연구를 결론짓는다.

Ⅱ. 소규모사업자를 위한 제도의 필요성 및 연혁

1. 제도의 필요성

부가가치세제는 모든 납세자들에게 똑같이 적용되는 것이 이상적이나, 영세사업자의 경우에는 과세특례제도 및 간이과세제도를 통해 여러 가지 혜택을 주고 있다. 영세사업자는 일반적으로 세제에 대한 정보가 적으므로, 각자가 부담하게 되는 세액을 정확히 계산하기에는 어려운 점이 있다. 즉 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 영세사업자 계층에만 세제를 간소하게 적용하는 것은 이들 계층에게 조세편의를 제공하기 위한 바람직한 방향이라고 볼 수 있다.

영세사업자들에게 부가가치세를 적용함에 있어서 이런 혜택을 주는 이유는 조세관련 지식 및 전문인력 등의 부족으로 인해 납세비용이 일반납세자에 비해 상대적으로 높기 때문이다. 우리나라에서 영세사업자의 납세비용에 대한 실증연구 결과는 없으므로, 외국의 경우를 통해 간접적으로 살펴본다. <표 5-1>은 영국, 뉴질랜드, 캐나다의 영세사업자 납세비용을 매출액과 대비한 결과를 보여준다. 세 나라 모두 규모가 적은 영세사업체일수록 매출액 대비 납세비용이 낮게 나타남을 알 수 있다.

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, 행정절차의 간소화 등 세 가지로 나눌 수 있다. <표 5-2>는 부가가치세제에 있어서 영세사업자를 배려하기 위한 세 가지 정책수단을 국제적으로 비교한 결과이다. 영세사업자를 위한 세 가지 정책수단 중에서 등록의무의 면제와 행정절차의 간소화가 가장 보편적으로 사용되고 있음을 알 수 있다. 우리나라에서 영세사업자를 위해 사용하는

정책수단은 세부담의 완화와 행정절차의 간소화를 들 수 있다.

〈표 5-1〉 영세사업자 부가가치세 납세비용의 국제비교(매출액 대비)

(단위 : %)

매출액 (미국 달러 기준)	영국 (1986~87)	뉴질랜드 (1990~91)	캐나다 (1992)
50K미만	1.49	2.06	N.A.
50K~100K	0.70	0.91	0.39
100K~200K	0.50	0.67	0.36
200K~500K	0.44	0.47	0.15
500K~1000K	0.34	0.28	0.09
1M~10M	0.07	0.04	0.06

주 : K는 \$1,000, M은 \$1,000,000을 의미함.
 자료 : Cnossen(1994).

〈표 5-2〉 영세사업자를 위한 특례제도의 국제비교 (1992년 7월 기준)

	등록의무 면제	세부담 완화	행정절차의 간소화
오스트리아	○	×	○
벨기에	○	×	○
캐나다	○	×	○
덴마크	○	×	×
프랑스	○	○	○
독일	○	×	○
그리스	○	×	×
아이슬란드	○	×	×
아일랜드	○	×	○
이탈리아	×	×	○
일본	-	○	○
룩셈부르크	○	○	○
네덜란드	○	○	○
뉴질랜드	○	×	○
노르웨이	○	×	×
포르투갈	○	×	○
스페인	×	×	○
스위스	×	×	○
터키	○	×	○
영국	○	×	○

자료 : OECD(1994).

2. 소규모사업자를 위한 부가가치세제의 연혁

과세특례제도는 영세사업자의 납세편의를 도모하기 위해 부가가치세가 처음으로 도입된 1977년부터 시행되었다. 과세특례제도는 처음 도입될 때부터 영세사업자를 매출액을 기준으로 하여 두 가지 유형으로 구분하여 적용하였는데, 소액부징수자와 과세특례자가 그것이다. 소액부징수자는 가장 낮은 매출액을 가진 유형으로 부가가치세를 전혀 납세할 필요가 없다. 반면 소액부징수자보다 매출액이 높으나 일반과세자보다는 매출액이 낮은 과세특례자는 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 매출액대비 부가가치율은 모두 20%로 간주하여 적용하였다.

$$\begin{aligned} \text{부가가치세액} &= (\text{매출액} - \text{매입액}) \times \text{부가가치세율} \\ &= [(\text{매출액} - \text{매입액}) / \text{매출액}] \times \text{매출액} \times \text{부가가치세율} \end{aligned}$$

$$\text{여기서 부가가치율} = (\text{매출액} - \text{매입액}) / \text{매출액}$$

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.

과세특례제도에서 규정하는 두 가지 유형의 사업자, 즉 소액부징수자와 과세특례자는 연간 매출액을 기준으로 정의하고 있다. <표 5-3>과 [그림 5-1]은 과세특례제도가 도입된 1977년부터 현재까지의 소액부징수자 및 과세특례자 대상 금액의 변천을 보여준다. 과세특례자 대상 상한금액의 변천을 살펴보면, 시행 초기인 1977년에 1,200만원에서 출발하여 1979년에 2,400만원, 1988년에 3,600만원, 1996년에는 4,800만원으로 증가하여 오늘에 이르고 있다³⁾. 또한 소액부징수 상한금액은 1977년에 75만원에서 출발하여 계속적으로 상승하여, 1996년에 2,400만원으로 개정하여 오

늘에 이르고 있다⁴⁾.

영세사업자를 연간 매출액의 크기에 따라 구체적으로 정의하는 것은 이론적인 측면에서나 혹은 전체 영세사업자의 분포를 통해 가능하다. 매출액의 크기를 구체적으로 정하는 것은 이론적인 측면에서는 합리적인 논의가 가능하다. 그러나 우리나라에서 영세사업자를 규정하는 데 사용되고 있는 구체적인 매출액 크기는 경제적 요인뿐 아니라 정치적 요인 등 여러 가지에 의해 결정되어진다. 20여년간 매출액 크기의 변화를 살펴보면, 과거에 비해 1994년 이후부터 연간 기준 매출액의 상승폭이 크게 나타남을 알 수 있다. 특히 1996년은 소액부징수자 및 과세특례자 대상금액을 대폭 높였을 뿐 아니라, 새로운 형태의 과세특례제도인 간이과세제도를 도입하기도 하였다.

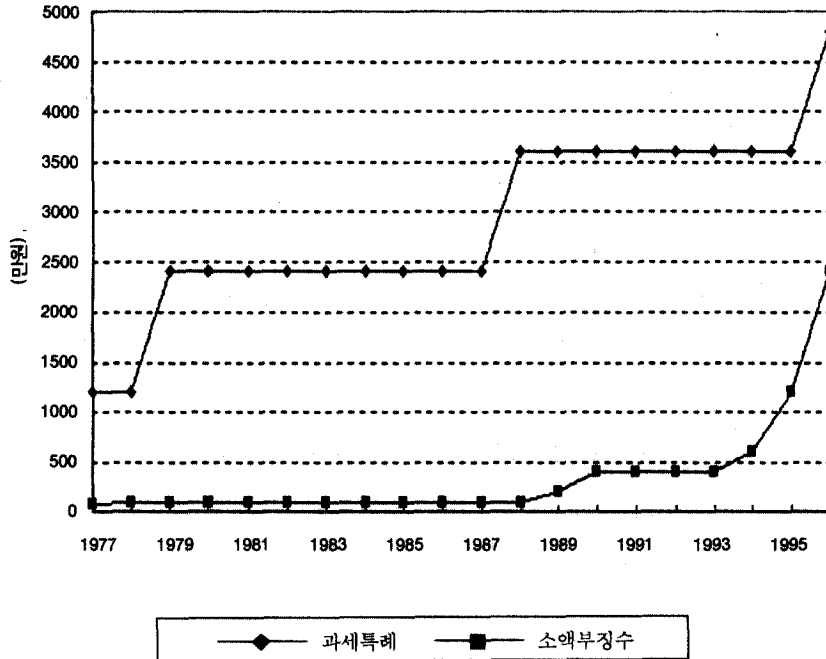
〈표 5-3〉 과세특례제도 해당금액의 변천

(단위 : 만원)

	과세특례자 적용 상한금액	소액부징수자 적용 상한금액
1977	1,200	75
1978	1,200	100
1979	2,400	100
1988	3,600	100
1989	3,600	200
1990	3,600	400
1994	3,600	600
1995	3,600	1,200
1996	4,800	2,400

- 3) 대리·중개·주선·위탁매매 및 도급의 경우는 다른 업종의 4분의 1 수준에 해당하는 매출액에 대해 과세특례자로 인정하였다. 그러므로 일반적으로 과세특례자로 적용되는 4,800만원에 반해 1,200만원이 적용된다.
- 4) 과세특례와 소액부징수의 상한액 변천은 정치일정과 밀접한 관계를 가진다. 즉 상한액을 인상하게 되면 과세특례로 인해 세부담이 감소되는 소규모사업자 수혜계층이 넓게 되며 정치적으로 우호적인 관계를 이룰 수 있다. 실제로 총선이 실시된 1988년과 1996년에 과세특례의 상한액이 대폭 상승하였다.

[그림 5-1] 과세특례제도 상한금액의 변천



1996년 7월부터는 기존에 운영되어 왔던 과세특례제도와 함께, 간이과세제도를 도입하였다. 간이과세제도의 도입은 1977년 부가가치세제의 도입 이후 20여년간 기본 골격을 유지한 과세특례제도에 있어서 커다란 변혁으로 볼 수 있다. 간이과세제도는 소액부징수자와 과세특례자로 구분되는 과세특례제도와는 별개로 과세특례자와 일반 과세자 사이에 또 다른 중간계층을 두어, 부가가치세의 납세액 계산방식을 다르게 하였다. 즉 현행 과세특례자 해당대상인 연간 매출액 4,800만원을 하한선으로 하고 1억 5천만원을 상한선으로 하여, 여기에 해당하는 사업자를 간이과세자로 규정하고 있다. 간이과세자는 매출액 대비 부가가치율을 업종별로 구분하여 다르게 규정하고 있다⁵⁾. 과세특례자는 업종에 관계없이 모두 20%로 규정하고, 일반과세자는 각자의

5) 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.

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 중간 수준에 있다고 할 수 있다. <표 5-4>는 간이과세자에게 적용되는 업종별 부가가치세율을 보여준다.

부가가치세 과세특례제도의 변천을 고찰해 볼 때, 1996년은 가장 획기적인 변화의 해라고 할 수 있다. 기존에 시행되었던 과세특례제도의 대상범위를 대폭 상향조정하였을 뿐 아니라, 새로운 형태의 과세특례제도인 간이과세제도를 도입하여 결과적으로 복잡한 과세특례제도를 운영하기 시작하였다.

<표 5-4> 간이과세제도의 업종별 부가가치율

(단위 : %)

업종	부가가치율
농업, 수렵업, 임업, 어업	43
제조업	22
전기, 가스 및 수도업	21
소매업	13
건설업	37
음식업	50
숙박업	50
운수, 창고 및 통신업	50
부동산 임대업	43
대리, 중개, 주선, 위탁매매, 도급	41
기타 서비스업	40

Ⅲ. 현황과 특성

1. 부가가치세 신고인원과 세액분포

부가가치세는 전체 세수에서 차지하는 비중이 단일세목으로는 가장 높은 세목이다. 조세의 일차적인 기능이 국가재정의 재원을 확보하는 수단임을 감안할 때 부가가치세가 우리나라 세제에서 차지하는 비중은 가장 높다고 할 수 있다. <표 5-5>는 1990년부터 1996년까지 내국세 대비 부가가치세수의 비중을 나타내는데, 부가가치세수는 전체 내국세의 약 35% 이내임을 알 수 있다.

<표 5-5> 내국세 대비 부가가치세수의 비중

(단위 : %)

	내국세 대비 점유율
1990	36
1991	34
1992	33
1993	34
1994	34
1995	33
1996	34

<표 5-6>은 부가가치세 신고인원 수와 총세액을 신고자 종류별로 구분하여 그 비중을 보여준다⁶⁾. 부가가치세 신고인원을 신고자 종류별로 살펴보면, 전체 신고자 중에서 법인이 차지하는 비중이 1983년에 3.2%에서 매년 증가하여 1995년에는 5.9%

6) 부가가치세가 도입된 이후 1995년까지는 과세특례제도에 변화가 없어 시계열적 검토가 가능하나, 1996년에는 간이과세제도가 도입되어 이전의 제도와는 시계열적으로 비교가 어렵다. 그러므로 여기에서는 1995년까지 제도의 현황과 특성을 살펴보고, 1996년을 별도로 구분하여 살펴보도록 한다.

로 나타났다. 이들 법인이 납세하는 세수 크기를 전체 세수와 비교해 볼 때, 1983년에 78.5%에서 약간의 변화를 보이지만 대체로 증가하는 추세이며, 1995년에는 80.1%를 나타내고 있다. 그러므로 법인이 신고인원 측면에서는 5% 정도를 차지하고 있으나, 전체 세수에서 차지하는 비중은 80% 정도로 매우 높은 비중을 차지함을 알 수 있다. 개인 일반과세자의 신고인원 경우는 매년 증가하여 1995년에는 전체의 43.7%로 나타났다. 그러나 세수에서 차지하는 비중을 보면 증가 혹은 감소하는 변화를 보이다가 1995년에는 19%를 차지하고 있다. 과세특례자의 경우, 신고인원으로 볼 때 1983년에 전체의 75.2%를 보이다가, 매년 감소하여 1995년에는 50.4%로 나타났다. 그러나 이들 계층이 부담하는 세수가 전체 세수에서 차지하는 비중은 1983년에 5.1%에서 매년 감소하여 1995년에는 0.9% 수준에 머물렀다.

부가가치세수의 특징은 법인이 전체 납세인원에서 차지하는 비중은 약 6% 정도로 낮으나, 전체 부가가치세수에서 차지하는 비중은 약 80%로 대부분을 차지하고 있다는 것이다. 반면 과세특례자는 전체 납세인원의 50% 가량을 차지하고 있으나, 전체 세수에서 차지하는 비중은 1% 미만으로, 세수기여도는 매우 낮음을 알 수 있다.

〈표 5-6〉 부가가치세 신고인원 및 세액의 분포

(단위 : %)

	신고인원			세액		
	법인	개인일반	과세특례	법인	개인일반	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	81.0	17.2	1.9
1994	5.6	39.1	55.3	80.9	17.5	1.6
1995	5.9	43.7	50.4	80.1	19.0	0.9

자료 : 국세청, 『국세통계연보』.

〈표 5-7〉은 간이과세제도가 도입된 1996년의 부가가치세 신고인원과 세액분포를 보여준다. 전체 부가가치세 신고인원은 총 258만명으로, 이 중 법인이 6.6%, 개인일반이 35.9%, 간이과세자가 10.6%, 소액부징수자를 포함한 과세특례자가 46.9%를 차지한다. 과세특례자 중에서 소액부징수자가 40%를 차지하여, 소액부징수자를 제외한 과세특례자는 6.9% 수준임을 알 수 있다. 그러므로 과세특례제도에서 소액부징수자가 높은 비중을 차지하고, 소액부징수자를 제외한 과세특례자는 매우 낮음을 알 수 있다. 1995년과 비교할 때 개인 일반과세자의 일부가 1996년에는 간이과세자로 전환되었음을 알 수 있다.

전체 부가가치세수에서 차지하는 비중을 살펴보면, 1996년 전체 세수를 기준한 경우나, 간이과세제도가 도입된 1996년 2기 기준으로 산정한 경우나 커다란 차이가 없는 것으로 나타났다. 1996년 2기를 기준으로 보면, 법인이 전체 세수의 80.4%를 차지하고, 일반과세자가 18.2%, 간이과세자가 1%, 과세특례자가 0.5%를 차지하고 있다. 간이과세자가 전체 납세인원의 10% 정도를 차지하나, 세수에서 차지하는 비중은 1%로 낮음을 알 수 있다.

〈표 5-7〉 부가가치세 신고인원 및 세액분포(1996년)

(단위 : 명, %, 억원)

	신고인원		세액			
			1996년 전체 기준		1996년 2기 기준	
		점유비		점유비		점유비
법 인	169,512	6.6	141,505	80.5	77,581	80.4
개 인 일 반	926,841	35.9	326,74	18.6	17,519	18.2
간 이 과 세	273,197	10.6	942	0.5	942	1.0
과 세 특 례	1,210,563	46.9	702	0.4	452	0.5
(소액부징수자)	(1,031,077)	(40.0)	-	-	-	-
합 계	2,580,113	100.0	175,823	100.0	96,494	100.0

자료 : 국세청, 『국세통계연보』.

과세표준의 계급별 분포를 좀더 세밀하게 살펴보도록 한다. 〈표 5-8〉은 1997년 1기를 기준으로 과세특례자들의 매출액 계급별 분포를 보여준다. 과세표준액이

1,500만원 미만인 대상자가 전체 대상자의 95% 정도를 차지하고, 이들 계층의 과세표준액의 합이 전체 과세표준액에서 차지하는 비중이 85% 정도임을 보여준다. 그러므로 과세특례대상자의 대부분이 상한선에도 못 미치는 정도의 매출액을 신고함으로써 전체 과세특례자가 부담하는 세수규모가 전체 부가가치세수에서 차지하는 비중이 매우 낮은 결과를 가져다 주었다.

〈표 5-8〉 과세특례자의 매출액 계급별 분포 실태 (1997년 1기 기준)

(단위 : %)

과표	인원	과표
3,000천원 미만	18.44	3.48
5,000천원 미만	16.80	9.34
10,000천원 미만	43.56	44.47
15,000천원 미만	16.64	28.35
18,000천원 미만	1.94	4.48
30,000천원 미만	2.11	6.49
75,000천원 미만	0.47	2.74
150,000천원 미만	0.03	0.40
150,000천원 이상	0.01	0.25

자료 : 국세청 내부자료.

2. 소액부징수자의 추이

과세특례제도는 소액부징수자와 과세특례자로 구성되어 있다. 소액부징수자가 전체 과세특례대상에서 차지하는 비중은 소액부징수 대상적용금액의 크기에 따라 다르게 나타난다. 또한 세무행정을 통하여 영세사업자의 매출액을 얼마나 정확히 파악하느냐에 따라 다르게 나타날 수 있다.

〈표 5-9〉는 1979년부터 1996년까지 전체 과세특례대상자 중에서 소액부징수자가 차지하는 비중의 변화를 보여준다. 1980년대까지는 소액부징수자가 전체 과세특례대상자에서 차지하는 비중이 8% 이내로 매우 낮게 나타났다. 그러나 1990년대 들어와서는 20% 이상의 비중을 보이다가 1994년에 32.5%, 1995년에 68.2%, 1996년에 85.2%로 급격히 증가하였다. 이처럼 1994년부터 소액부징수자가 차지하는 비중이 급

격히 높아진 이유는 매년 상한금액을 대폭 올린 것이 중요한 요인이었다. 또한 세무행정상 이들 영세사업자의 매출액을 정확히 산정하는 데 있어서의 한계를 간과할 수 없을 것이다.

〈표 5-9〉 과세특례제도에서 소액부징수자의 비중

(단위 : 만원, %)

	소액부징수 적용 상한금액	소액부징수자 / 전체 과세특례수
1979	100	2.2
1980	100	3.3
1981	100	5.4
1982	100	5.7
1983	100	1.4
1984	100	1.4
1985	100	1.2
1986	100	1.1
1987	100	1.2
1988	100	6.5
1989	200	7.4
1990	400	26.1
1991	400	25.1
1992	400	22.9
1993	400	18.3
1994	600	32.5
1995	1,200	68.2
1996	2,400	85.2

3. 부가가치세 신고인원의 지역별 분포

〈표 5-10〉은 1995년과 1996년의 부가가치세 신고인원 종류에 따른 지역별 분포를 보여준다⁷⁾. 과세특례대상 신고인원을 살펴보면, 광역시에 소재를 둔 과세특례대상인원이 전체 과세특례 대상인원의 약 50% 수준임을 알 수 있다. 또한 서울시에 소

7) 부가가치세 신고인원의 지역별 분포에 대한 통계는 1995년부터 발표하였으므로, 그전의 자료는 확보할 수 없었다.

재를 둔 과세특례 대상인원이 전체의 약 25%로, 서울이 차지하는 비중이 높음을 알 수 있다. 과세특례대상의 절반 이상을 차지하는 소액부징수자의 상한금액은 연간 매출액 2,400만원인데, 과세특례자의 상한금액이 4,800만원임을 감안할 때, 전국 과세특례대상 사업자의 25%가 서울에 집중된 것은 지역별 특성을 보여준다고 하겠다.

1996년에 도입된 간이과세대상자는 광역시에 소재한 사업자가 전체 간이과세대상자의 약 59%로, 과세특례대상자보다 10% 정도 높은 수준을 보여준다. 또한 서울에 소재한 간이과세대상자는 약 33%로 과세특례대상자보다 높은 분포를 나타낸다. 간이과세대상자의 대도시 집중은 과세특례대상자보다 높게 나타났으며, 이는 과세특례대상자의 분포와 비교할 때 높게 나타나는 것이 당연하다. 그러나 과세특례대상자가 대도시, 특히 서울에 집중된 특징을 보여주듯이, 간이과세대상자에서도 서울 및 대도시에 집중된 특성을 보여준다.

〈표 5-10〉 부가가치세 납부자의 지역별 분포

(단위 : %)

	법인일반		개인일반		과세특례		간이
	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1996
서울	38.2	37.3	34.1	33.1	24.2	25.9	32.9
부산	8.7	7.3	10.8	9.4	8.4	7.5	11.8
대구	4.3	4.2	6.2	6.5	5.5	5.5	5.0
인천	6.8	4.5	6.9	4.6	5.0	3.3	3.9
광주	3.3	2.8	2.7	2.7	4.0	3.3	2.0
대전	2.5	2.7	2.8	2.8	3.7	3.4	3.3
광역시 계	63.8	58.9	63.5	59.1	50.8	49.0	58.9
경기도	12.0	14.8	12.8	14.6	11.1	11.9	13.5
강원도	2.3	2.3	2.6	2.5	4.7	4.4	3.9
충청북도	2.8	2.8	2.5	2.7	4.6	4.4	2.3
충청남도	3.1	2.9	2.4	2.8	5.4	5.5	2.0
전라북도	3.1	3.0	2.9	3.1	5.4	5.3	2.6
전라남도	2.6	3.3	2.3	2.7	4.8	5.5	2.1
경상북도	4.2	4.3	3.9	4.1	6.2	6.4	4.5
경상남도	5.4	6.8	6.3	7.4	6.0	6.6	8.9
제주도	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0	1.4
도 계	36.2	41.1	36.5	40.9	49.2	51.0	41.1

주 : 1996년 자료는 부가가치세 2기 자료만을 사용한 결과임.
 자료 : 국세청, 『국세통계연보』.

〈표 5-11〉은 과세특례자와 간이과세자의 업태별 분포형태를 1995년과 1996년에 대해 보여준다. 과세특례자의 경우, 소매업, 음식업, 부동산임대업 순으로 높은 비중을 보여주고, 세 가지 업태가 전체의 3분의 2 정도를 차지하고 있다. 반면 간이과세자의 경우, 인원면에서는 소매업이 41.7%로 매우 높은 비중을 차지하고 있으나, 세수에서 차지하는 비중은 약 28%로 상대적으로 낮게 나타났다. 그러나 음식업의 경우는 인원면에서 33.5%이지만, 전체 세수의 45.4%로 높은 비중을 보여준다. 소매업과 음식업이 전체 간이과세자의 4분의 3 정도를 차지하여, 두 업태에 간이과세자가 집중되어 있음을 알 수 있다.

〈표 5-11〉 업태별 간이과세자 및 과세특례자 분포

(단위 : %)

	간이과세자		과세특례자			
	인원	세액	인원		세액	
	1996	1996	1995	1996	1995	1996
제조업	0.6	0.4	2.9	2.7	1.2	1.2
소매업	41.7	27.9	26.3	24.7	27.1	35.4
건설업	0.5	0.4	0.1	0.2	0.0	0.2
음식업	33.5	45.4	21.4	22.2	23.8	32.0
숙박업	3.0	4.4	1.1	1.1	1.4	1.6
운수·창고·통신업	0.6	0.5	12.9	13.3	15.1	0.6
부동산임대업	6.9	10.2	19.4	20.3	23.6	19.8
대리·중개·도급업	1.5	1.0	2.3	2.4	1.0	1.0
기타서비스업	11.8	9.6	13.7	13.1	6.9	8.2

주 : 1. 과세특례자에는 소액부징수가 포함된 수치이나 납부세액에는 소액부징수 세액이 제외되었음.

2. 1996년 수치는 2기 기준임.

4. 과세유형의 변화추세

부가가치세의 과세유형은 연간 매출액을 기준으로 결정되기 때문에 같은 사업자라고 해도 과세유형이 매년 변할 수 있다. 특히 소규모사업자의 경우 매출액을 과소보고 함으로써 과세특례 및 간이과세제도에 안주하려는 제도적 유인책이 있으므로 조세행

정력을 통해 정확한 매출액을 파악할 필요가 있다. 정확한 매출액을 행정력을 통해 파악하는 것에는 한계가 있지만, 조세행정을 통한 과표양성화가 정책수단으로 많이 사용되었다.

〈표 5-12〉는 1993년~1995년간 부가가치세 대상납세자의 과세유형별 변화 추세를 보여준다. 전년도에 과세특례대상자인 사업자가 다음 해에 일반과세로 바뀐 비중을 살펴보면, 1993년에 전체 과세특례자의 3.49%에서 5.37%, 6.64%로 매년 증가하였다. 반면 전년도에 일반과세자인 사업자가 다음해에 과세특례대상자로 분류된 비율을 전체 일반과세자 대비로 살펴보면, 1993년에 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, 전환 비율이 매년 증가하는 추세는 바람직하다고 할 수 있다.

〈표 5-13〉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 것으로 나타났다. 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%로 나타나 간이과세제도가 도입되기 전의 수준보다 높은 결과를 보여준다. 반면 간이과세와 일반과세에서 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.

이상의 추세를 살펴볼 때, 과표양성화를 위한 세정 강화의 노력은 1996년 간이과세제도가 도입되기 전에는 유효하게 작용하였다고 할 수 있다. 많은 과세특례대상자가 연간 매출액을 과소보고하고 있다는 일반적인 인식을 바탕으로 할 때, 과세특례에서

일반과세로 전환하는 수준이 낮다고 할 수 있으나, 매년 증가하는 현상은 세정이 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 수는 없다.

〈표 5-12〉 과세유형별 전환 실태 : 1993~1995

(단위 : 명, %)

	(t-1) 시점의 유형	t 시점의 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 t 시점의 전체 납세자 수 대비임.

〈표 5-13〉 과세유형별 전환 실태 : 1996~1997

(단위 : 명, %)

	(t-1) 시점의 유형	t 시점의 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 t 시점의 전체 납세자 수 대비임.

5. 소득세와의 연계성

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 과세 기반에 부과되는 두 가지 다른 형태의 세목으로 볼 수 있다.

개인사업자의 실제 매출액은 세무행정을 통해 정확히 산출하기에는 한계가 있으므로, 개인사업자 입장에서는 매출액을 가능한 적게 신고하려고 할 것이다. 특히 과세특례대상 한계액이 4,800만원이므로, 사업자 입장에서는 과세특례대상이 될 경우에는 소득세 부담도 동시에 낮출 수 있는 제도적 연계성이 있다. 과세특례자와 종합소득세와의 관계는 <표 5-14>를 통해 쉽게 알 수 있다. 1996년의 경우 4인 가족을 가진 사업자의 종합소득세 면세점은 연간소득 460만원으로 나타났다. 국세청에서 발표하는 매출액 대비 소득을 보여주는 표준소득률의 평균치는 약 10%로 나타나므로 과세특례대상이 되는 연간소득은 평균적으로 480만원이 됨을 알 수 있다. 그러므로 현재의 부가가치세제와 소득세제와의 연계성을 살펴보면, 과세특례대상자가 되면 종합소득세를 쉽게 회피할 수 있는 제도적 유인책을 가지고 있다.

<표 5-14> 사업자의 종합소득세 면세점

(단위 : 만원)

	1994	1995	1996
4인 가족	222	222	460
5인 가족	270	270	560

자료 : 재정경제원, 『조세개요』.

<표 5-15>는 1987년부터 1996년까지의 과세특례 대상인원과 종합소득세 면세자 수의 비교를 보여준다. 종합소득세의 면세자는 종합소득세 대상인원의 약 3분의 2 수준이므로, 종합소득세 면세자 수가 과세특례대상자 수보다 높게 나타났다⁸⁾. 과세특

8) 1996년의 경우 종합소득세 대상인원은 3,657,253명이다.

례대상자가 종합소득세 면세자에서 차지하는 비중을 보면 1987년에는 73%였으나, 매년 감소하여 1995년에는 60%, 1996년에는 51%로 나타났다.

[그림 5-2]는 과세특례대상자와 종합소득세 면세자와의 추이를 요약해서 보여준다. 종합소득세 면세자의 경우는 매년 증가하였으나, 과세특례대상자의 수는 1993년까지는 이와 비례하여 증가하다가 1994년 이후부터는 감소하는 추세를 보여준다. 그러므로 이 기간 동안에는 종합소득세 면세자 수에 비해 상대적으로 과세특례자 수를 줄여 종합소득세의 탈루를 방지하는 방향으로 나갔다고 할 수 있다. 1996년의 경우는 과세특례대상자가 감소하였으나, 이 감소 폭에 비해 종합소득세의 면세대상자가 상대적으로 더 크게 증가한 특성을 보여준다.

〈표 5-15〉 종합소득세 면세자와 과세특례자의 비중

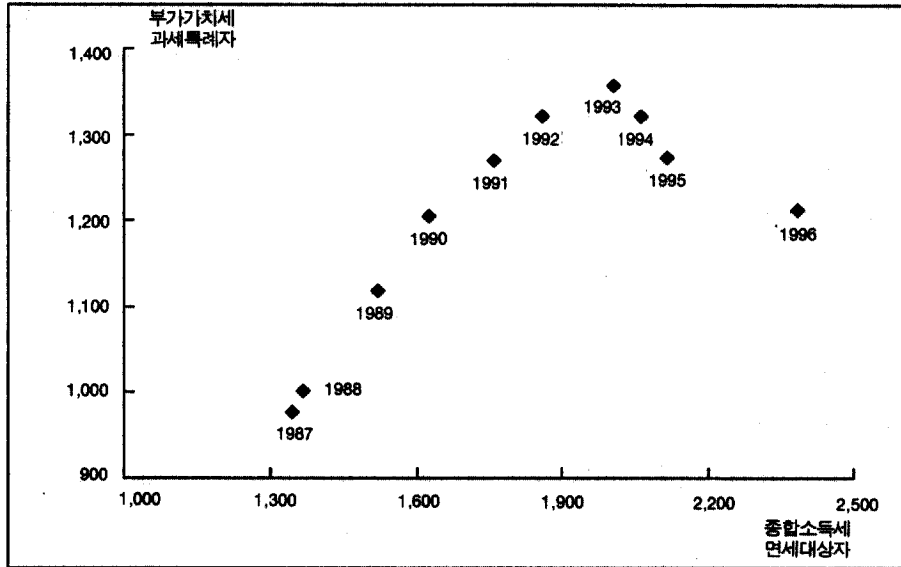
(단위 : 명, %)

	종합소득세 면세대상자(A)	부가가치세 과세특례자(B)	B/A
1987	1,342,394	978,100	0.73
1988	1,366,747	1,002,221	0.73
1989	1,519,036	1,116,271	0.73
1990	1,623,513	1,202,058	0.74
1991	1,758,651	1,267,268	0.72
1992	1,856,023	1,322,407	0.71
1993	2,010,119	1,356,877	0.68
1994	2,060,336	1,320,798	0.64
1995	2,119,468	1,272,608	0.60
1996	2,385,651	1,210,563	0.51

자료 : 국세청, 「국세통계연보」.

[그림 5-2] 종합소득세 면세자와 과세특례자의 관계

(단위 : 천명)



IV. 과세특례제도와 탈세

탈세는 합리적인 조세정책을 입안하는 데 저해요인이 되므로, 대부분의 국가에서 많은 관심의 대상이 되고 있다. 탈세행위를 해석하는 데는 여러 가지 측면에서 접근이 가능하지만, 경제학에서는 합리적인 경제주체가 주어진 조세환경하에서 경제적으로 가장 바람직하게 행동한 결과로 해석하고 있다. 그러므로 탈세에 대한 접근은 이를 경제행위의 산물로서 이해하고, 이러한 행동을 유발하게 한 정책수단을 통해 탈세 행위를 조정할 수 있게 하여야 한다.

1. 과세특례제도로 인한 탈세

우리나라에서 탈세는 심각한 문제이며, 그 규모도 매우 큰 것으로 여러 가지 연구 결과에서 보여준다. 이렇게 심각한 탈세가 야기된 근본적인 원인은 여러 가지가 있겠지만, 제도적인 측면에서 살펴보면, 과세특례제도를 대표적으로 들 수 있다. 과세특례 제도는 영세사업자들의 납세협력비용을 줄이기 위한 제도로 긍정적인 면도 있는 반면, 탈세를 유도한 부정적인 면도 가지고 있다. 과세특례제도로 인한 탈세를 자세히 설명하기 위해 그 유형을 다음의 세 가지로 나눌 수 있다.

- (1) 과세특례대상자의 부가가치세 탈세
- (2) 일반과세자의 부가가치세 탈세
- (3) 개인과세자의 종합소득세 탈세

첫째, 과세특례대상자들이 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 영세사업자 중 어느 정도의 비율이 과세특례대상에 속할지는 알 수 없다. 그러나 일반적으로 통용되는 인식을 통해 판단해 볼 때, 과세특례대상자 수는 매우 많으며, 특히 대도시에 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 개별 물품세에 비해 부가가치세가 탈루가 적은 제도로서 부가가치세제를 도입한 것으로 볼 수 있다. 그러나 현행 과세특례제도에서는 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 없다. 1996년 기준으로 전체 부가가치세 대상인원 중에서 과세특례자와 간이과세자가 차지하는 비중이 각각 46.9%, 10.6%로 총 57.5%이다. 전체 부가가치세 대상인원 중에서 절반 이상이 세금계산서를 발급할 필요가 없는 현 제도하에서는 부가가치세제의 장점인 탈루를 방지 할 수 있는 상호대사 효과를 기대할 수 없다. 그러므로 일반과세대상자도 과세특례자와 간이과세자와 상거래를 함으로써, 부가가치세의 탈루가 얼마든지 가능하다고 볼 수 있다.

간이과세자와 과세특례자들이 일반과세자의 재화를 구입 할 때도 같은 문제가 발생한다. 간이과세자와 과세특례자들의 부가가치세액은 업종별로 규정된 부가가치율과 매출액 대비 2%로 일괄적으로 적용되므로 실제로 부담한 매입세액에 대한 정보는 필요하지 않게 된다. 그러므로 매입세액을 증명하기 위해 사업체로부터 구입한 세금계산서를 수취할 유인이 없어진다. 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 5-16〉은 1990년~1996년 동안에 과세특례자의 과세표준액과 신고매입액, 실제매입액을 서로 비교한 결과이다. 〈표 5-16〉을 통해 과세특례자가 매출액을 과소보고하고 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 1991년에서 볼 수 있다. 이후 과세표준액의 보고수준이 꾸준히 증가하여 실제매입액이 전체 과세표준액의 50% 수준까지 낮아지는 추세를 보여준다. 과세특례자의 경우, 전체 매출액에서 실제 매입액 비중이 50%라는 것은 간이과세자의 업종별 부가가치율과 비교할 때 비교적 높은 수준이므로, 여전히 매출액을 과소보고하고 있다고 해석할 수 있다. 그러나 과소보고의 정도가 시간이 지남에 따라 낮아지고 있음을 볼 때, 조세행정을 통한 과표양성화의 노력은 긍정적으로 평가할 수 있다.

〈표 5-16〉 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.

셋째, 과세특례자와 개인일반과세자를 포함한 개인과세자들의 소득세 탈루를 들 수 있다. 현행 제도에 의하면, 과세특례대상의 한도액이 4,800만원이며, 1996년을 기준으로 4인 가족을 가진 사업자의 종합소득세 면세점은 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.

2. 세부담의 수평적 불공평성

과세특례제도로 인해 야기되는 탈세 유형 중에서 소득세 부문에서의 탈세는 우리나라 세제에서 가장 심각한 문제 중의 하나로 제기되고 있다. 사업소득자의 경우는 매출액을 과소신고함으로써 소득세 부담을 줄일 수 있는 반면에, 근로소득자는 소득이 정확히 과세당국에 노출되기 때문에 탈루할 여지가 없게 된다. 이에 따라 같은 소득을 가지고 있는 두 계층의 세부담이 다름에 따라 수평적 불공평성 문제가 제기된다. <표 5-17>은 1987년을 기준으로 근로자가구와 사업자가구의 소득계층별 유효소득세율을 비교한 결과이다. 근로자가구의 평균 유효소득세율은 3.35%인 데 반해, 사업자가구는 2.67%로 낮은 비율을 보여주고 있으며, 소득이 높은 계층일수록 세부담의 차이가 높게 나타나고 있다⁹⁾. 근로소득과 사업소득간에 소득세 부담의 불공평성 문제는 소득세제의 독립적인 문제점이라기보다는 부가가치세제와 연계하여 이해할 필요가 있다. 사업소득자의 소득은 매출액에 의해 결정되는 만큼, 매출액을 제도 혹은 행정력

9) 현진권·나성린(1996)은 1987년 통계청의 『도시가계연보』 자료를 사용하여 근로자가구와 사업자가구간의 세부담을 분석하였다. 사용한 방법론은 근로자가구와 사업자가구와의 소득과 소비간의 관계를 보여주는 소비함수가 같다는 가정하에 근로자가구의 소비함수를 추정하고, 이를 바탕으로 사업자가구의 소비를 통해 실제소득을 추정하였다. 이 연구가 오래된 자료를 바탕으로 이루어졌지만, 이 자료는 사업자가구의 조사소득에 대한 정보를 보유하고 있다는 장점이 있으므로 이러한 접근법이 가능하였다. 또한 각 가구가 부담하는 소득세액을 구하기 위해 각 가구의 인구 및 경제적 특성을 모두 고려하여 세법을 적용하고 부담하게 될 소득세액을 계산하였다.

으로 정확히 포착하지 못할 때는 근로소득과 사업소득간의 소득세부담의 불공평성은 해결할 수 없게 된다. 이러한 수평적 불공평성은 부가가치세제의 과세특례제도로 인해 야기되는 바가 크다고 하겠다.

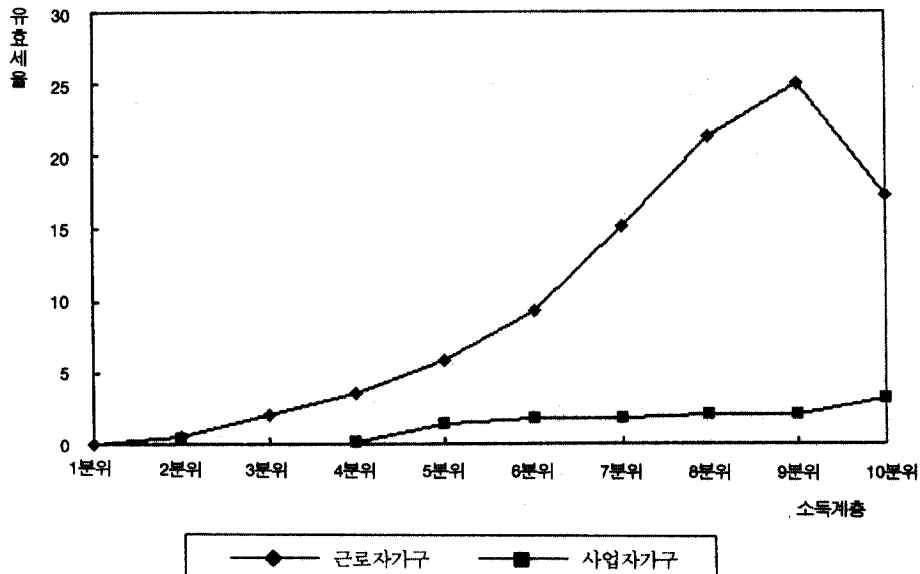
〈표 5-17〉 근로자가구와 사업자가구의 소득세 부담 비교 (1987년 기준)

(단위 : %)

소득계층	근로자 가구	사업자 가구
1분위(하위)	0.02	-
2분위	0.46	0.37
3분위	2.01	-
4분위	3.54	0.18
5분위	5.90	1.46
6분위	9.37	1.84
7분위	15.09	1.79
8분위	21.35	2.00
9분위	25.04	2.09
10분위	17.22	3.14
평균부담률	3.35	2.67

자료 : 현진권 · 나성린(1996).

[그림 5-3] 소득종류별 소득세 부담 비교



3. 탈루규모의 산정

우리나라에서 탈루규모를 산정한 연구는 유일호(1995), 최 광(1987), 최영순(1997), 현진권·나성린(1996) 등을 들 수 있다. 이들 연구는 전체 탈루규모를 산정하는 연구로서 과세특례제도로 인해 야기되는 탈루규모를 산정하는 데는 한계가 있다. 본 연구에서는 과세특례제도로 인한 탈세규모를 산정하기 위해 안중범 외(1994)의 조사자료를 사용하였다. 이 조사는 1993년 2기를 기준으로 부가가치세 대상자들을 표본추출하여, 부가가치세 납세형태별로 나누어 과표현실화율을 조사하였으며, <표 5-18>은 그 결과를 보여준다. 과세특례자들의 과표현실화율은 예측한 대로 35.2%로 낮게 나타났으며, 과세특례제도로 인해 야기되는 일반과세자의 탈루도 존재하여 법인과 개인 일반과세자의 과표현실화율도 각각 92.3%, 67.1%로 나타났다¹⁰⁾.

<표 5-18> 부가가치세의 납세형태별 과표현실화율

(단위 : %)

납세형태	과표현실화율
법인일반	92.3
개인일반	67.1
과세특례	35.2

자료 : 안중범 외(1994).

납세형태자별로 부가가치세 납부세액을 기준으로 탈세규모를 산정하기 위해 다음 식을 사용한다. 여기서 납세형태별 전체 세수에서 차지하는 비율은 1995년의 자료를 사용하였는데 이는 1993년에 조사한 납세형태별 평균 과표현실화율이 일정하다는 가정하에서 사용하였다. 가장 최신의 자료는 1996년의 자료이지만 간이과세제도가 도입된 시점이기 때문에 조사시점과는 제도의 차이가 있으므로 1995년 자료를 사용하

10) 실제 매출액을 면담조사에서 구한 조사결과인 만큼 조사하는 형태에 따라 다르게 나타날 여지가 있다. 이 조사에서 보여주는 납세형태별 과표현실화율에 대한 신뢰도를 검증하기 위해 세무행정을 오랫동안 담당해 왔던 관련 전문가들의 자문을 구해 본 결과, 본 수치는 절대 과대평가하고 있지 않다는 평이 대부분이었다.

였다.

$$\text{납부세액 대비 탈세규모} = (\text{전체 세수에서 차지하는 비율}) \times (1 / \text{과표현실화율} - 1)$$

〈표 5-19〉는 납세형태별 부가가치세 탈루규모를 산정한 결과이다. 법인 및 개인 일반과세자가 탈루하는 비중이 전체 부가가치세수의 6.68%, 9.32%이며, 과세특례자는 1.66%로 나타났다. 법인의 경우 과표현실화율이 상당히 높은 데도 불구하고, 탈루액이 높은 이유는 전체 부가가치세수에서 법인이 차지하는 비중이 80% 정도로 매우 높기 때문이다. 또한 과세특례자의 과표현실화율이 매우 낮음에도 불구하고, 탈루규모가 적은 것은 과세특례자들이 부담하는 부가가치세수가 전체 부가가치세수의 1% 미만인 수준이기 때문이다. 부가가치세 전체의 탈루규모는 납부한 전체 부가가치세수의 17.66%로 나타났다¹¹⁾.

〈표 5-19〉 부가가치세 탈루규모의 산정

(단위 : %)

납세형태	전체 부가가치세 징수액 대비 탈세비율
법인일반	6.68
개인일반	9.32
과세특례	1.66
합계	17.66

소득세의 탈루규모를 기존의 연구를 통해 살펴보면 〈표 5-20〉과 같다. 두 연구는 소득과 지출간의 관계를 통해 사업소득자의 소득을 추정하고 이를 바탕으로 탈세규모를 산정하였다. 두 연구는 추정연도에서 차이가 나지만, 추정결과에서도 2배 이상의 차이를 가지고 있다.

우리나라의 탈세규모가 경제수준에 비해 심각한 수준인가에 대한 판단은 매우 어렵다. 탈세규모에 대한 간접적인 지표로서 국제간 비교를 대표적으로 들 수 있다. 탈세구

12) 유일호(1995)에 의하면, 1987년과 1988년 부가가치세의 탈루규모는 10.5~16.9%의 범위로 나타났다.

〈표 5-20〉 우리나라의 소득세 탈루규모

(단위 : %)

연구자	추정연도	추정결과
유일호(1995)	1987, 1988	8.7 ~ 11.3
최영순(1997)	1994	26.6 ~ 38.1

모에 대한 국제간 비교연구는 없지만, 자영사업자의 소득이 근로소득자와는 달리 탈루할 수 있는 여지가 많으므로, 자영사업자의 과소보고 수준을 국제비교함으로써 간접적으로 비교할 수 있다. Yoo and Hyun(1998)은 우리나라를 포함한 4개국에 대해 자영사업자 소득의 과소보고 수준을 비교하였으며, 〈표 5-21〉은 그 결과를 보여준다.

우리나라의 경우 자영사업자는 실제소득의 20%를 과소보고하는 것으로 나타났는데, 이 수준은 8.09%의 독일에 비해 매우 높은 수준이며, 우리와 비슷한 환경을 가진 대만의 16.52%에 비해서도 높다. 그러나 자본주의로 변모하고 있는 러시아가 약 75% 정도로 나타난 것과 비교해서는 낮은 수준이다. 대체로 탈세 문제는 정도의 차이가 있지만 우리나라만의 문제는 아니고, 일반적으로 대부분의 국가에서 겪고 있는 문제라고 볼 수 있다.

〈표 5-21〉 자영업자 과소보고 수준의 국제비교

(단위 : %)

		분석시기	과소보고율
한	국	1996	20.31
대	만	1995	16.52
독	일	1983	8.09
러	시	1995	74.94

자료 : Yoo and Hyun(1998).

V. 소규모사업자 부가가치세제의 개편방향

1. 기본방향

부가가치세는 간접세인 만큼 담세자와 납세자가 서로 다르다. 즉 부가가치세는 재화를 구입하는 소비자가 부담하게 되고, 재화의 공급자는 소비자 대신에 세금을 납부하게 된다. 그러나 우리나라에서 부가가치세는 간접세가 아닌 직접세로 인식되어, 재화의 공급자가 부가가치세를 부담하는 것으로 오인되고 있는 경향이 있다.

우리나라에서 1977년에 부가가치세가 도입된 근본적인 이유 중의 하나가 탈세를 방지하기 위해서이다. 부가가치세제하에서는 세금계산서에 의해 매출과 매입단계에서 지불한 세액을 거래자간에 상호대사할 수 있는 기능이 있기 때문에 탈세를 방지할 수 있는 장점이 있다. 그러나 영세사업자의 납세협력비용을 줄이기 위해 도입된 과세특례제도는 영세사업자들에게는 간편한 제도로서의 이점이 있지만, 탈세를 조장하는 제도적 요인으로 작용하게 되었다.

현재의 부가가치세 정책은 영세사업자들을 위한 정책목표에 치중되어 있고, 탈세방지의 정책목표는 제대로 작용하지 못하고 있다. 영세사업자를 위한 정책목표는 과세특례제도라는 정책수단을 통하여 두 가지 측면을 강조하고 있다. 즉 부가가치세는 간접세이지만 실질적으로는 직접세로 인식되고 있으므로, 이를 인정하여 영세사업자의 세부담을 줄인다는 측면과 영세사업자가 부담하게 되는 납세협력비용을 줄인다는 측면이다. 과세특례제도라는 정책수단을 통해 이루어진 현행 부가가치세 정책은 부가가치세제를 직접세로 인식하는 폐단 및 탈세의 만연과 같은 문제를 야기하게 되었다. 이에 따라 조세정책과 세무행정간에는 괴리를 가지게 되어 제도를 통해 현실에서 투명하게 집행되는 것이 아니라 관행을 통해 이루어져 조세정책이 불투명하다는 비판을 받게 되었다.

우리나라 부가가치세제의 개편방향은 투명성의 확보이다. 즉 간접세로서 부가가치

세제를 정착시키고, 탈세를 방지하기 위한 정책목표로 나갈 필요가 있다. 이러한 정책 목표를 달성하기 위한 정책수단으로는 세금계산서 수취의 의무와 간이과세제도를 포함한 과세특례제도의 정비를 들 수 있다.

2. 과표양성화 정책

부가가치세제의 근간은 세금계산서에 있으며, 세금계산서의 상호대사를 통해 탈세를 방지할 수 있는 제도적인 장점이 있다. 그럼에도 불구하고 소규모사업자를 위한 특례제도로 인해 세금계산서의 정상적인 수수가 이루어지지 않아 문제점이 생기게 되었다. 먼저 현행 소규모사업자를 위한 특례제도하에서 과표를 양성화할 수 있는 정책에 대해 살펴본다.

과표양성화를 위한 대표적인 정책수단으로는 제도권에서 상거래를 파악할 수 있도록 신용카드 사용을 확대하는 것이다. 현금에 의존하는 우리나라의 상거래 관습을 여러 가지 정책수단을 동원하여 제도권에서 파악할 수 있는 환경을 만들어 가는 것이 중요하다. 가장 많이 사용되는 또 다른 정책수단으로 세무행정력을 강화하는 것을 들 수 있다. 그러나 세무행정을 통한 과표양성화는 단기적인 선전효과만을 가져다 줄 뿐이고, 장기적인 효과를 기대하기는 어렵다. 따라서 납세자가 자발적으로 과표를 양성화할 수밖에 없도록 제도적으로 추진하여야지, 행정력에 의존할 경우 다른 문제점을 야기할 수 있다.

부가가치세에서 탈세가 만연하는 중요한 요인 중의 하나는 소규모사업자들이 수취한 세금계산서를 정확하게 보고할 수 없도록 디자인되었기 때문이다. 과세특례자 및 간이과세자가 세금계산서를 수취하도록 하는 정책 유인책으로 세금계산서 수취세액공제율을 들 수 있다. 그러나 이러한 정책수단이 세금계산서를 수취하는 데 유효하게 작용하지 못함은 앞에서 보았다. 세금계산서 수취세액공제율이란 정책수단을 사용하여 과세특례자 및 간이과세자들이 세금계산서를 수취하도록 하는 정책을 디자인해 본다. 기본적으로 현행 수취세액공제율 정책이 효과가 없는 것은 실제매입액을 정직하게 보고함으로써 실제 매출액이 발각될 확률이 있기 때문이다. 그러므로 소규모사업자의 해당 부가가치율을 높여 세부담을 높이는 대신, 세금계산서 수취세액공제율을

높여 소규모사업자가 세금계산서 수취세액공제제도를 적극적으로 활용하도록 하는 것이다¹²⁾. 이때 부가가치율을 높이는 정책과 수취세액공제율을 높이는 정책은 세수 확보에서 서로 다른 방향으로 작용하므로 두 가지 정책수단간의 조화로운 선택이 필요하다. 일반적으로 정책입안자는 세수규모에 관심이 많으므로, 세수규모에는 변화 없이 두 가지 상반된 정책수단간의 조화로운 선택을 제시할 필요가 있다. 여기에서는 간단한 수식을 사용하여 두 가지 정책수단에 대한 모의실험을 시도해 본다.

소규모사업자의 세부담 수준이 일반과세자와 같도록 부가가치율과 수취세액공제율의 관계를 규명해 본다. 먼저 매출액 한 단위에 대해 간이과세 혹은 과세특례의 경우와 일반과세의 세부담이 다음과 같이 같도록 한다.

$$w(1 + y) \times 0.1 - (1 - w) x \times 0.1 = w \times 0.1 \dots\dots\dots (1)$$

여기서 w : 해당 소규모사업자의 현행 부가가치율

y : 현행 부가가치율을 변화하는 비율

x : 세금계산서 수취세액공제율

식 (1)의 좌변은 간이과세 혹은 과세특례로 인한 세부담이고 우변은 일반과세자의 세부담을 의미한다. 이를 정리하면 다음과 같은 관계식을 구할 수 있다.

$$y = (1/w - 1) x \dots\dots\dots (2)$$

식 (2)를 현행 부가가치율(w)이 30%, 40%, 50%일 경우, 부가가치율의 변화율(y)과 매입세액공제율(x)의 조합은 <표 5-22>, [도 5-4]와 같다. 예를 들면 부가가치율이 30%일 경우 매입세액공제율을 20%로 상향시키려고 하면, 부가가치율을 현행보다 47% 높여야 세수누락이 없음을 의미한다. 부가가치율이 낮을수록 매입세액공제율을 높이기 위해 필요한 부가가치율 상승 폭을 높여야 함을 알 수 있다.

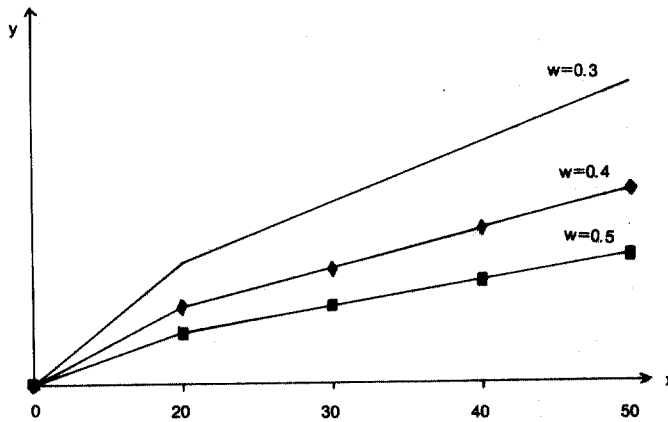
12) 이때 부가가치율은 간이과세의 경우 업종별 부가가치율을 의미하며, 과세특례의 경우는 현행 20%의 부가가치율을 변화시키는 것이다.

〈표 5-22〉 모의실험 결과

(단위 : %)

x	y		
	w = 0.5	w = 0.4	w = 0.3
20	20	30	47
30	30	45	70
40	40	60	93
50	50	75	117

[그림 5-4] 정책수단들간의 관계



소규모사업자들의 세금계산서 수취유인책으로 매입세액공제율을 상향조정하는 정책대안이 제시되고 있다¹³⁾. 과세특례자 및 간이과세자는 이미 정부에서 규정된 매입을 공제받은 후에, 매입세액공제율을 다시 적용받아 이중으로 매입공제하는 결과를 가져다 준다. 이는 세수감소라는 비용을 치루더라도, 세금계산서의 상호대사 기능을 통해 탈세를 방지하기 위한 정책방향이라고 할 수 있다. 앞에서 보았듯이, 매입세액공제율을 상향함과 동시에 정부에서 규정하는 부가가치율을 상향조정함으로써, 세수감

13) 1998년 세계발전심의위원회 소비과세분과위원회에서 제시된 안을 보면, 현행 수취세액공제율을 과세특례자는 10%에서 20%로, 간이과세자는 10%~20%에서 20~30%로 상향조정하고 있다.

소라는 비용을 치루지 않고서도, 탈세를 방지하는 정책목표를 달성할 수 있을 것이다. 간이과세의 경우 업종별로 규정하고 있는 부가가치율을 상향조정하고, 과세특례의 경우는 현행 매출액 대비 2%에서 3~5%로 상향조정함으로써 정책효과를 거둘 수 있을 것이다.

3. 간이과세 및 과세특례제도의 정비

간이과세 및 과세특례제도는 영세사업자의 납세협력비용을 줄이기 위해서 고안된 제도이다. 그러므로 영세사업자를 위한 제도는 제도의 근간을 흔들지 않으면서, 영세사업자를 위한 정책목표를 달성하도록 하여야 한다. 현행 간이과세 및 과세특례제도는 부가가치세제를 정상적으로 정착시키는 데 커다란 장애로 작용하고 있는 실정이다. 먼저 부가가치세 납세대상인원 수를 보면, 1996년 기준으로 일반과세자가 전체의 42.5%, 간이과세자가 10.6%, 소액부징수자를 제외한 과세특례자가 6.9%, 소액부징수자가 40%를 차지하고 있다. 따라서 부가가치세제는 전체 대상인원의 42.5%만이 세금계산서를 통해 정상적으로 운영되고 있고, 57.5%는 세금계산서가 전혀 필요하지 않는 실정이다. 부가가치세제는 세금계산서를 통해 상거래를 상호대사할 수 있는 간접세로서 정착이 가능한 제도이나, 60% 가량이 가장 핵심적인 정책수단인 세금계산서를 수취할 필요가 없을 경우에는, 제도가 제대로 정착될 수 없는 것은 자명한 일이다. 또한 이는 간접세로서의 부가가치세 정착을 어렵게 하는 원인이 되기도 한다.

간이과세 및 과세특례제도의 기본적인 개편방향은 부가가치세의 근간을 해치지 않는 범위 내에서 영세사업자를 위한 제도로 시행되어야 한다. 먼저 간이과세 및 과세특례제도의 대상자인 영세사업자의 범위를 대폭 줄여야 할 필요가 있다. 현재 부가가치세에서 규정하고 있는 영세사업자의 구분은 연간 매출액을 기준으로 소액부징수자, 과세특례자, 간이과세자의 세 가지로 나누고 있다. 부가가치세의 근간은 일반과세를 바탕으로 이루어져야 하며, 영세사업자를 위한 제도는 가장 단순하게 처리되어야 할 필요가 있다. 세 가지 형태의 영세사업자 규정방법 중에서 과세특례자는 매출액을 근거로 2%의 세율을 적용하므로, 세제와 세정간의 괴리를 가장 민감하게 제공하는 제

도로 볼 수 있다. 반면 간이과세는 업종별로 다른 부가가치율을 적용하므로, 업종간의 형평성에 있어서 과세특례제도보다 정확하다고 할 수 있다. 그러므로 영세사업자를 규정하는 제도로써 과세특례제도를 먼저 폐지할 필요가 있다. 현행 간이과세 대상금액은 연간 매출액 1억 5천만원이 상한선으로 되어 있으나, 이는 영세사업자의 규정을 너무 폭넓게 하고 있다. 그러므로 현행 과세특례제도에서 규정하고 있는 연간 매출액 기준 4,800만원 미만의 영세사업자 과세특례를 폐지하는 대신에, 이들 영세사업자를 간이과세로 규정하면 매출액 산출에 있어서 업종별 형평성을 높일 수 있다.

부가가치세 과세특례제도의 개편방향은 일반과세를 중심으로 정착시키고, 영세사업자에 대한 제도를 단순하게 하고, 영세사업자의 적용범위를 줄여야 할 필요가 있다. 이상의 논의를 중심으로 과세특례제도의 개편방안으로는 <표 5-23>에서 보여주는 두 가지를 제시할 수 있다. 방안 1은 영세사업자의 범위를 연간 매출액 4,800만원 미만으로 축소하고, 과세특례를 폐지하는 대신 기존에 과세특례가 적용되는 영세사업자들에게 간이과세를 적용하는 안이다. 방안 2는 영세사업자의 규정을 소액부징수로 일원화시키고 대상범위를 대폭 축소하는 안인데 현행 세 가지로 규정되어 있는 영세사업자를 두 가지나 한 가지로 축소하여 단순화하는 안이다. 두 가지 방안들이 제시하는 영세사업자 수가 전체 부가가치세 납세자에서 차지하는 비중을 1996년을 기준으로 살펴보면 <표 5-24>와 같다. 방안 1에 의하면 일반과세가 53%를 차지하고, 방안 2에서는 60%를 차지하여 일반과세자가 차지하는 비중이 높아짐을 알 수 있다.

방안 1은 현행 제도를 중심으로 개편하는 것으로 현행 과세특례제도가 갖는 문제점을 근본적으로 해결하지는 못한다. 과세특례를 폐지하고 간이과세로 전환함으로써 영세사업자의 범위는 축소되었지만, 간이과세가 존재하는 상태에서 상거래를 하는데 세금계산서를 제도적으로 수취할 유인책이 없으므로, 탈세의 여지는 여전히 존재한다고 할 수 있다. 반면 방안 2는 영세사업자의 범위를 대폭 줄여, 소액부징수로 처리하고 일반과세 위주로 운영하는 것이다. 이 방안은 소액부징수에 해당하는 영세사업자를 제외하고는 모든 상거래가 세금계산서를 통해 상호대사가 가능하므로 탈세를 방지할 수 있다. 앞에서 보여준 과세특례제도로 인해 야기된 전체 부가가치세수의 17.66%에 해당되는 부가가치세 탈루를 제도권에서 포착할 수 있으므로 17.66% 정도의 세수 증대효과를 기대할 수 있다. 또한 부가가치세와 연계되어 있는 사업자들이 부담하는 소

득세의 탈루를 제도권에서 포착이 가능하므로, 전체 소득세수의 8.7~ 38.1%에 해당하는 탈루된 소득세액만큼 세수증대를 할 수 있다.

방안 2는 현행 과세특례제도를 대폭 개정하여, 일반과세 위주로 전환하는 만큼 불투명하게 탈루가 심화되었던 현 제도와는 차이를 가지게 된다. 투명한 제도를 바탕으로 탈루를 방지하며, 간접세로서 부가가치세제를 정착시키기 위한 방안이지만, 현행 제도에 익숙한 영세사업자들로부터의 조세저항이 높을 수 있다. 영세사업자를 대폭 축소하여 투명한 제도를 시행함으로써 얻을 수 있는 부가가치세수의 증가를 고려할 때, 정부에서 세수중립적인 부가가치세제로 개편할 경우에는 현행 부가가치세율을 10%에서 8%로 낮출 수 있는 여지도 있다. 즉 과세특례제도의 폐지를 통해 탈루액을 제도권에서 세수로 확보하고, 증가한 세수만큼은 세율을 낮춤으로써 과세기반의 확대 및 세율인하의 정책방향을 이끌 수 있다. 또한 소액부징수에 해당하는 대상자는 대부분의 국가들에서 사용하고 있는 것처럼 등록의무를 면제하여, 이러한 제도를 운영하는 데 필요한 조세행정비용을 대폭 줄일 필요가 있다.

〈표 5-23〉 과세특례제도의 개선방안

(단위 : 만원)

	영세사업자의 구분	상한금액
현행 제도	간 이 과 세	15,000
	과 세 특 례	4,800
	소 액 부 징 수	2,400
방안 1	간 이 과 세	4,800
	소 액 부 징 수	2,400
방안 2	소 액 부 징 수	2,400

〈표 5-24〉 개선안에 따른 납세자 수의 변화

(단위 : %)

	현행	방안 1	방안 2
일 반 과 세	42.5	53.1	60.0
간 이 과 세	10.6	6.9	-
과 세 특 례	6.9	-	-
소 액 부 징 수	40.0	40.0	40.0

이상에서 소규모사업자들의 현행 분포를 바탕으로 두 가지 안의 효과를 살펴보았다. 현행 소액부징수대상자가 전체 납세자의 40%에 이르고 있으므로, 방안 2로 간소화한다고 해도 40%의 소액부징수자는 너무 높아 자료를 통한 상호대사의 기능을 제대로 수행할 수 없을 것이다. 모든 납세자를 일반과세자로 전환하는 것이 타당하나, 소규모사업자를 위한 특례적인 제도가 대부분의 나라에서 존재하고 있으므로 소액부징수제도는 존속시키는 것이 타당할 것이다. 그러나 소액부징수대상자를 엄격하게 규정하여 전체 납세자의 5% 이내로 대폭 줄여 실질적으로 극소수 소규모사업자를 위한 제도로서 정착되어야 할 필요가 있다. 또한 소액부징수에 해당하는 대상자는 대부분의 국가들에서 사용하고 있는 것처럼 등록의무를 면제하여, 이러한 제도를 운영하는 데 필요한 조세행정비용을 대폭 줄일 필요가 있다. 실제로 소액부징수자에 대한 세적 관리에 행정비용이 너무 높아 효율적인 조세행정을 구축하는 데 장애요인으로 작용하고 있다¹⁴⁾.

VI. 결 론

우리나라에서 부가가치세제를 도입한 때는 1977년이며, 도입목적 중의 하나가 세금산서의 수취를 통해 상거래의 상호대사를 가능하게 함으로써 탈세를 방지하기 위해서였다. 부가가치세제의 도입과 함께 규모가 영세한 사업자들에게 편의를 도모하기 위해 과세특례제도도 같이 시행하여 오늘에 이르고 있다.

소규모사업자를 위한 과세특례 및 간이과세제도는 영세사업자들의 납세협력비용을 줄이기 위한 제도로 긍정적인 면도 있지만, 이러한 제도로 인해 오히려 탈세가 만연하게 되는 부정적인 면에 대해 많은 비판이 있었다. 이에 따라 부가가치세의 근간을

14) 효율적인 조세행정체계를 만들기 위한 방향에 대한 구체적인 논의로 소규모사업자에 대한 행정비용의 간소화가 많이 지적되고 있으며, 이에 대한 자세한 내용은 현진권(1998)을 참조하기 바란다.

해치는 과세특례제도에 대한 개편에 대한 논의가 활발히 제기되고 있다.

과세특례제도는 연간 매출액 2,400만원 미만의 사업자들에 대해서는 부가가치세 납부를 면제하는 소액부징수와 연간 매출액 4,800만원 미만의 사업자들에 대해서는 매출액 대비 2%의 세율을 적용하여 납부하게 하는 제도이다. 1996년 7월부터는 간이과세제도를 도입하여 연간 매출액 1억 5천만원 미만의 사업자들에 대해서는 업종별 부가가치율에 따라 부가가치세를 부담하게 하였다. 이러한 제도들은 영세사업자를 위한 제도이나, 전체 부가가치세 납부인원에서 차지하는 비중이 1996년 기준으로 57.5%를 차지하고 있는 실정이다. 이 범주에 속해 있는 대상사업자들은 부가가치세제를 정착하게 하는 가장 중요한 수단인 세금계산서를 발급할 의무가 없고, 세금계산서를 수취할 유인이 전혀 없다. 이에 따라 세금계산서를 통한 상거래의 상호대사 기능이 제대로 작용하지 않게 되어, 부가가치세의 탈루규모가 전체 부가가치세액의 17.66% 수준에 이른다.

소규모사업자는 일반과세자보다 부가가치세 납부액이 적을 뿐 아니라, 매출액을 과소보고함으로써 사업자가 부담하게 되는 종합소득세도 줄일 수 있다. 이에 따라 우리나라 세제에서 가장 중요한 문제점으로 제기되는 근로소득자와 사업자간 세부담의 불공평성 문제가 발생하게 된다. 이러한 수평적 불공평성 문제는 소득세제 자체의 독립적인 문제라기보다는 부가가치세제의 과세특례제도와 연계성으로 인해 야기된다고 할 수 있다.

소규모사업자를 위한 부가가치세제의 개편방향은 투명성을 확보하는 데 있다. 부가가치세의 근간을 일반과세 위주로 정책의 중점을 주면서, 소규모사업자들을 위한 제도는 소극적으로 운영할 필요가 있다. 이를 위해 일반과세 이외의 사업자들에 대해 간이과세, 과세특례 및 소액부징수의 분류체계를 대폭 단순화하여야 한다. 이를 위해 과세특례를 없애고, 영세사업자를 간이과세자와 소액부징수자로 이원화하는 방법과 영세사업자를 소액부징수자로 일원화하는 방법을 고려할 수 있겠다.

부가가치세제를 일반과세와 소액부징수로 대폭 간소화하여 일반과세 위주로 전환함으로써 세금계산서를 통한 상거래의 상호대사 기능을 충분히 활용하여 간접세로서의 부가가치세의 정착에 효과적일 수 있다. 아울러 부가가치세수의 탈루액인 전체 부가가치세수의 17.66%가 제도권으로 양성화되어 세수가 증대되는 효과를 거둘 수 있

겠다. 소규모사업자를 위한 제도는 소액부징수제도로 일원화하되, 전체 납세자의 40%에 해당하는 대상인원을 대폭 축소하여, 대부분의 납세자를 일반과세로 전환함으로써 부가가치세제의 투명성을 확보할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 안중범 · 정영현 · 박원암 · 김상달, 『금융실명제 실시 1년의 평가와 정책과제』, 연구보고서 94-11, 한국조세연구원, 1994.
- 유시권, 『부가가치세 세제와 행정의 개선방향』, 연구보고서 96-11, 한국조세연구원, 1996.
- 유일호, 「우리나라의 탈세규모 추정」, 『재정논집』 제9집, 한국재정학회, 1995.
- 장 춘, 『기초과세자료 산출체계 확립방안』, 연구보고서 97-04, 한국조세연구원, 1997.
- 최영순, 「개인소득세의 탈세규모」, 『공공경제』, 제2권, 한국공공경제학회, 1997.
- 현진권 · 나성린, 「소득세와 부가가치세의 형평성 측정: 근로자가구와 자영업가구의 세부담 차이를 중심으로」, 『조세정책과 소득재분배』, 현진권(편), 연구논문집 96-01, 한국조세연구원, 1996.
- 현진권, 「조세행정의 선진화를 위한 정책과제」, 제32회 조세의날 기념 심포지엄 발표논문, 한국조세연구원, 1998.
- Crossen, 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.
- 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.

6 課稅情報管理體系의 改編方向*

玄 鎮 權**

목 차

- I. 서 론
- II. 과세자료의 현황과 업무량 분석
- III. 현행 과세자료 처리상의 문제점
- IV. 과세자료 처리업무의 개선방향
- V. 요약 및 결론

* 본고는 한국정책학회, 『한국정책학회보』, 제6권 제2호(1997)에 게재된 것임.
** 본원 연구위원.

I. 서 론

납세자가 부담하는 세액은 납세자의 인적 및 경제적 특성에 의해 결정된다. 납세제도가 정부부과제도인가, 신고납부제도인가에 관계없이 정부에서는 납세자의 세부담이 세제에 따라 정확한가를 판단할 수 있는 근거가 되는 과세정보를 확보하여야 한다. 그러므로 과세정보는 국세행정 목표를 성공적으로 달성하기 위한 필요조건이 된다. 국세청 조직의 존재 목적이 국세행정의 목표를 이루는 것인 만큼 과세정보자료의 효율적인 관리 및 사용은 행정목표를 달성하기 위한 중요한 사항 중의 하나이다.

본 연구는 납세자의 과세관련 정보의 구축체계를 통하여 세무행정의 문제점을 살펴보고 개선방안을 제시한다. 또한 일선 세무서에서 처리하고 있는 과세정보의 양을 실태조사를 통해 업무의 가중도를 살펴보고, 이를 바탕으로 문제점을 도출해 냈다.

세무행정에서 사용하는 과세정보 중에서 일부는 사용되지 않고, 세목별로는 납세자의 세적관리가 중복적으로 이루어지는 비효율성이 나타났다. 또한 타 정부기관에서 소장하고 있는 과세정보를 확보하기 위해 세무행정에서 소요되는 사회비용이 매우 높은 것으로 나타났다. 세무행정에 있어서 과세정보를 효율적으로 관리하기 위해서는 전산투자를 확대하고, 입출력자료에서 비효율적인 요인을 제거하며, 타 정부부서에 소장된 과세정보를 공유할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ절에서 과세자료의 현황과 업무량 분석을 제시하고, 제Ⅲ절에서 현행 과세자료 처리상에 나타난 문제점을 분석하며, 제Ⅳ절에서는 과세정보 관리를 위한 기본방향과 개선안에 대해 논의한다. 제Ⅴ절에서는 본 연구결과를 요약하고 결론을 짓는다.

II. 과세자료의 현황과 업무량 분석

1. 과세자료의 현황

총납세자 수는 매년 증가하는 추세에 있으며 특히 1991년과 1992년에 들어서 10% 이상의 높은 증가율을 보이고 있다. 따라서 매년 증가하는 납세자 수에 따른 세무 공무원수의 증가추세를 비교함으로써 우리나라 세정의 실태를 살펴볼 수 있을 것이다. <표 6-1>은 1977년~1992년까지 총납세자 수와 총공무원 수의 매년 증가율을 비교한 결과이다. 이 기간 동안에 연간 연평균 증가율은 납세자 수의 경우 6.8%, 총공무원 수는 2.2%로 나타나 공무원 1인당 담당 납세자 수가 증가함을 알 수 있다. 공무원 1인당 담당 납세자 수를 구체적으로 살펴보면 1977년에는 163명이었으나 매년 증가하여 1992년에는 313명으로 나타났다. 특히 1991년과 1992년은 증가율이 가장 높게 나타나 각각 11.1%, 9.4%를 보여주었다. 전체적으로 공무원 1인당 담당 납세자 수의 연평균 증가율은 4.5%를 나타냈다.

<표 6-1>의 시계열 자료를 사용하여 납세자 수와 공무원 수의 관계를 정리하면 다음의 식과 같다. 납세자 수의 증가에 따른 공무원 수의 증가를 보여주는 탄력성을 추정하기 위해 로그함수를 사용하였다. 추정결과를 살펴보면 납세자 수가 1% 증가할 때 공무원 수는 0.26% 증가하여 납세자 수의 증가에 비해 공무원 수의 증가가 훨씬 저조함을 알 수 있다.

$$\ln(\text{총공무원 수}) = 5.69 + 0.26 \ln(\text{총납세자 수}), R^2 = 0.92$$

$$(t = 12.2)$$

〈표 6-1〉 연도별 과세정보량의 추세

(단위 : 명, %)

	총납세자수 (A)	증가율	공무원수 (B)	증가율	A/B	증가율
1977	2,014,582	-	12,369	6.9	162.87	-
1978	2,247,850	11.6	13,358	8.0	168.28	3.3
1979	2,323,938	3.4	13,251	-0.8	175.38	4.2
1980	2,430,557	4.6	13,972	5.4	173.96	-0.8
1981	2,647,587	8.9	14,299	2.3	185.16	6.4
1982	2,642,512	-0.2	14,299	0.0	184.80	-0.2
1983	2,873,727	8.7	14,398	0.7	199.59	8.0
1984	3,040,176	5.8	14,702	2.1	206.79	3.6
1985	3,309,728	8.9	14,852	1.0	222.85	7.8
1986	3,469,264	4.8	14,869	0.1	233.32	4.7
1987	3,687,101	6.3	14,878	0.1	247.82	6.2
1988	3,797,904	3.0	14,878	0.0	255.27	3.0
1989	4,033,520	6.2	15,391	3.4	261.07	2.7
1990	4,247,162	5.3	16,481	7.1	257.70	-1.7
1991	5,036,798	18.6	16,481	0.0	305.61	18.6
1992	5,305,926	5.3	16,945	2.8	313.13	2.5
1993	5,867,745	10.6	17,305	2.1	339.08	8.3
1994	6,185,587	5.4	17,491	1.1	353.64	4.3
1995	6,542,939	5.8	17,491	0.0	374.07	5.8
평균증가율	6.8		2.2		4.8	

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

2. 현행 업무량의 분석

일선 세무서에서는 현재의 전산화 수준과 공무원 수를 투입요소로 하여 일정한 수준의 서비스 양을 창출하게 된다. 현재 일선 세무서에서 처리하여야 하는 업무량과 실제로 현재의 투입요소로서 처리 가능한 업무량과의 관계를 통하여 현행 세무서 업무의 문제점을 파악할 수 있다. 현재 세무서의 업무량과 처리 가능한 업무량을 평가하기 위해서는 모든 세무서의 업무를 파악하여야 한다. 특히 서울을 비롯한 수도권 업무량과 지방 2급지 세무서의 업무량은 매우 다르므로 우리나라 전체의 세무서 업무량을

정확히 파악하기 위해서는 전수조사를 해보든지 아니면 지역의 특성별로 몇 개의 그룹으로 나눈 다음 층화무작위표집(stratified random sample)에 의한 조사를 하여야 한다.

본 연구에서는 여러 가지 한계로 인해 비교적 업무협조가 용이한 세무서를 중심으로, 1994년 서울에 위치한 6개의 세무서와 인천의 1개 세무서, 지방에 위치한 6개 세무서의 실태를 파악하였다. 먼저 각 부서에서 수행하는 업무를 세밀히 분류하고, 각 업무에 소요되는 시간을 파악하였다. 업무의 종류는 여러 가지로 나눌 수 있으나, 크게 분류하여 자료관련 업무와 그 외 조사 및 홍보관련 업무 등으로 나누었다. 먼저 과세자료와 관련한 업무가 전체 업무에서 차지하는 비중을 살펴보기 위해 각 부서별로 업무의 종류를 파악하고 업무에 소요되는 시간을 담당자와의 면담을 통해 파악하였다. 세무서의 조직은 현재 세목별로 구분되어 있으므로 소득세, 재산과세, 법인세, 부가가치세로 나누어 분석하였다¹⁾.

각 세무서에 근무하는 공무원이 법적으로 근무가능한 시간과 실제 공무원이 작업에 할애하는 시간과 비교함으로써 업무량을 개략적으로 파악한 결과는 <표 6-2>와 같다. 전체적으로 현행 업무의 양은 근무가능한 업무시간의 1.87배로 나타났으며, 세목별로 조금씩 차이를 보여준다²⁾. 법인세 관련업무는 1.79배로 가장 낮게 나타났고, 재산과세 관련업무는 약 2배로 가장 높게 나타났다.

<표 6-2> 업무 기중도 현황

	소득세	재산과세	법인세	부가가치세	전체
업무기중도	1.85	1.98	1.79	1.83	1.87

2) 세무서에 있는 부서로서 총무과도 있지만, 본 연구는 세목별 과세정보 처리량을 중심으로 분석하였으므로 이러한 부서는 고려하지 않았다.

3) 업무량의 분석은 다음과 같이 이루어진다. 각과에서 분담하고 있는 업무의 종류를 세밀하게 분류하고, 각 업무에 소요되는 시간을 담당자와의 면담을 통해 조사한다. 이를 토대로 납세자수 등의 처리건수를 곱하여 전체 소요시간을 산정한다. 그러므로 업무량의 증가로 인한 규모의 경제를 고려하지 않고 산정되었으므로, 실제보다 과장될 소지는 있다. 그러나 업무량을 분석하는 데에 가장 보편적으로 사용되는 정상적 방법론이므로, 현재 업무량에 대한 구체적인 자료로서 용이하게 사용될 수 있을 것이다. 1.87이 의미하는 것은 규모의 경제가 없을 때, 실제 법적근무시간보다 1.87배의 업무량을 가지고 있다는 의미이지, 실제로 1.87배의 시간을 소요한다는 의미는 아니다.

Ⅲ. 현행 과세자료 처리상의 문제점

1. 입력자료에 대한 인식의 문제

과세관련 입력자료의 양은 절대적인 양으로서가 아니라 입력된 자료가 얼마나 많이 활용되고 있는가에 따라 평가되어야 한다. 그러나 현재 입력자료 전산화의 기본입장은 활용측면을 고려하지 않고 모든 자료를 일단 입력하여 전산화해 둔다는 것이다. 그 결과 세금계산서 등과 같이 입력에 많은 비용을 지불했음에도 불구하고 실제 활용은 매우 저조한 자료들이 존재한다. 그러므로 활용도가 낮은 자료는 입력을 하지 않는 것이 전체 업무를 고려할 때 효율성을 더 높이는 길이다. 활용도가 낮은 자료를 입력하는 것은 그 자체가 많은 비용을 발생시킬 뿐만 아니라 타 업무의 처리를 지연시켜 전체 업무에 차질을 초래할 수 있기 때문에 효율성의 입장에서 재고되어야 한다.

2. 과세자료의 과다

현재 과세관련 자료는 세목별로 매우 다양하다. <표 6-3>은 세목별 과세자료 종류의 수를 보여준다. 전체적으로 과세 입력자료는 총 171개, 출력자료는 총 315개이다. 세목별로 살펴봤을 때 소득세의 경우, 특히 입출력 자료가 다른 세목에 비해 많음을 알 수 있다. 이러한 입출력 자료들은 월별·분기별·연도별 등 주기적으로 입출력되므로 그 양이 매우 방대하다.

과세자료의 종류뿐만 아니라 각종 서식에 관련된 자료량도 매우 많다. <표 6-4>는 세목별 자료량을 보여준다. 모든 세목의 자료를 단순합산하면 총 1억 8천건의 자료량을 얻을 수 있다. 이 중 소득세에 관한 자료가 1억 4천건으로 과세자료의 대부분을 차지함을 알 수 있다.

〈표 6-3〉 세목별 입출력 자료의 종류

(단위 : 개)

세 목	입 력 자 료	출 력 자 료
소득세	59	148
법인세	40	47
재산세	5	16
토지초과이득세	11	13
부가가치세	28	42
특별소비세	6	6
징수세	2	4
징수세	20	39
합 계	171	315

〈표 6-4〉 세목별 입출력 자료의 양

(단위 : 건)

세 목	자료 및 업무의 종류	자 료 량
소득세	소득세 확정신고서, 일반원천징수, 근로소득원천징수, 이종근로소득, 前근무지 조회, 퇴직소득원천징수, 부가세 수입금액신고서, 일인별 수입금액명세서, 부가세 수입금액이동결의서, 사업소득 원천징수, 의료업자 구입금액명세서, 소득세 우편신고서, 외국인 소득세신고 사전안내, 가구화일 업무, 소득세 중간예납 결정결의서, 판매장려금 등 업무, 소득합산표, 소득세 신고상황표, 분리과세 이자 배당소득, 세금우대저축, 소득세결정상황표, 수시 부과자 명단	141,793,827
법인세	법인세 신고서, 법인세적 관리, 법인세결정, 경정결의서, 외국환 매각자료, 소득세징수액집계표, 세무대리, 접대비지출 명세서	3,974,493
부가가치세	세적자료, 부가세 신고서, 부가세 경정결의서, 세금계산서 업무, 접대비 및 신용카드업무, 주세신고서, 특별소비세신고서	21,433,787
재산세	등기신청서부분, 상속개시자료, 주식이동자료, 골프회원권자료, 토지초과이득세, 공시지가, 양도소득세 자동세액계산 전산서비스, 재산제세(양도, 상속, 증여)신고서	8,608,749
징수·DB 업무	고지 및 체납업무의 전산처리, 국세환급업무의 전산처리, 결손 및 부과철회자관리, 생산수율신고서 및 원단위표, 주류판매면허 불허자, 자료상(협의자)관리업무, 수출입신고서 조회	8,519,291
합 계		184,330,147

자료 : 1992년 현재.

3. 과세자료 업무의 과다

일선 세무서의 업무 중에서 과세관련 자료에 소요되는 시간을 측정하여 타 업무와의 비율을 살펴본다. 세무서 업무를 크게 '자료관련 업무'와 '그 외 업무'로 나누어 비율을 조사해 본다. 이때 '자료관련 업무'란 광의의 의미로 신고서와 관련된 모든 업무를 포함하며, '그 외 업무'란 조사·교육과 같은 업무를 의미한다.

〈표 6-5〉는 '자료관련 업무'와 '그 외 업무'의 비중을 세목별로 나누어 보여준다. 전체적으로 세무서 업무 중에서 '자료관련 업무'가 전체의 72%를 차지함을 알 수 있다. 세목별로도 차이를 보여 소득세와 징수업무의 경우는 '자료관련 업무'가 전체의 85%인 반면, 법인세 업무에서는 약 50%를 차지하고 있다.

〈표 6-5〉 세무관련 업무의 비중

(단위 : %)

업 무 분 류	광의의 자료관련 업무	그 외 업무
소 득 세	85	15
법 인 세	49	51
부 가 가 치 세	70	30
재 산 세	76	24
징 수 업 무	86	14
전 체	72	28

- 주 : 1. '그 외 업무'는 조사, 홍보 및 교육을 포함함.
2. 징수업무에서 '그 외 업무'는 체납 및 민원업무를 의미함.

국세청이 당면하고 있는 업무과중 문제는 〈표 6-5〉에서 알 수 있듯이 '자료관련 업무' 문제로 그 범위를 축소하여 볼 수 있다. 문제해결을 위한 기본방향에서 설명했듯이 단순한 '자료관련 업무'는 전산화를 통하여 업무시간을 줄이고 조사·교육과 같은 업무에 세무공무원의 업무시간이 집중되어야 한다. 현재 과중한 업무로 인해 국세청의 고유한 그리고 가장 중요한 기능인 조사 및 교육관련 업무가 효과적으로 수행되지 못하고 있다.

4. 타 부서 소장 과세정보의 비공유

과세관련 자료는 국세청뿐만 아니라 타 행정부서에도 많이 있다. 그러나 부서간의 자료공유가 제도적으로 이루어지고 있지 않기 때문에 타 부서 소장 과세자료를 수집하는 데 세무공무원들이 많은 시간을 소비하는 경우가 많다. 여기서는 타 부서에서 소장하고 있는 자료의 현황과 이러한 자료를 확보하는 데 드는 시간비용을 살펴본다. <표 6-6>은 국세청이 업무의 필요에 의해 수집하는 외부기관에서 소장하고 있는 자료명을 보여준다.

〈표 6-6〉 외부기관의 조세관련 자료

기	관	자	료	명	
행	정	자	치	부	토지현황, 주민등록자료
한	국	은	행	및	수납 및 환급자료
금	용	기	관		금융소득자료, 부도정보
관	세	청			수입자료
등	기	소			재산변동자료
성	업	공	사		공업요청자료
건	설	교	통	부	공시지가자료
증	권	거	래	소	배당소득
의	료	보	험		보험자료

전체 업무시간에서 외부의 과세자료를 수집하기 위해 소요되는 시간의 비중을 징세 및 소득세, 부가가치세, 재산세로 나누어 살펴보면 <표 6-7>과 같다. 분야별로 차이를 보이며, 징세의 경우에는 전체 업무시간의 90%를 차지하는데 이는 한국은행 자료를 제도적으로 국세청과 공유하지 않아서 낭비되는 비용이다. 또한 재산세 관련자료 중 등기자료 수집에 드는 시간이 전체 시간의 40%를 차지하며, 주민등록자료 수집에 드는 시간 역시 소득세과에서는 25%, 재산세과에서는 10%를 차지함을 알 수 있다. 부서간의 자료협조만 제도적으로 이루어진다면 이러한 소요시간들을 대폭 줄일 수 있으므로 이 문제를 우선적으로 해결해야 할 것이다.

〈표 6-7〉 분야별 수집자료의 종류 및 업무비중

(단위 : %)

분 야	수 집 자 료	업 무 비 중
소 득 세	주민등록자료	25
부 가 가 치 세	주민등록자료	15
재 산 과 세	주민등록자료	10
	등기자료	40
	종합토지세 및 공시지가	10
징 세	납세확인업무	90

정부 부서간 자료협조가 제도적으로 이루어지지 않아 연간 국세청에서 낭비하는 사회비용을 산출해 볼 수 있다. 국세청 외의 행정부서에서 소장하는 과세자료를 수집하기 위해 세무서에서는 많은 시간을 소비한다. 이러한 시간은 정부 부서간의 업무협조가 이루어지지 않음으로 인한 낭비이다. 세무서 직원들이 이러한 과세정보를 구하기 위해 소요하는 시간은 국가적인 관점에서는 사회비용이 된다. 즉 부서간 업무협조가 제대로 이루어지면 이러한 시간은 그만큼 줄어든다.

타 부서의 과세정보를 확보하는 데 드는 사회적 비용의 크기는 세무공무원들의 투입시간에 의해 결정된다. 즉 세무공무원들이 소비하는 시간을 계산하고 시간의 가치를 산정함으로써 구할 수 있다. 이때 세무공무원들이 소비하는 시간의 가치는 각 공무원들의 임금으로 산정할 수 있다. 징세 및 소득세, 부가가치세, 재산세 분야에서 타 부서에서 소장한 자료를 확보하기 위해 지불하는 사회비용을 구하고 이를 합산함으로써 전체적인 사회비용을 구할 수 있다.

$$(\text{사회비용}) = (\text{임금}) \times (\text{전체 업무에서 차지하는 비중}) \times (\text{인원수})$$

사회비용은 위의 세 가지 요소에 의해 결정되므로 비교적 간단한 계산을 통하여 그 크기를 구할 수 있다. 사회비용을 정확히 산정하기 위해서는 세무공무원 개개인의 자료가 바탕이 되어야 한다. 그러나 그러한 자료는 현재 존재하지 않으므로 크게 몇 가지 세목을 중심으로 집계된 자료를 사용한다.

세목별 집계자료를 사용하여 사회비용을 구하기 위해서는 몇 가지의 가정을 필요로 한다. 타 부서의 과세정보로는 몇몇의 대표적인 것들을 채택하고 그것을 확보하는 데 소요되는 시간비중은 <표 6-7>의 자료를 사용하였다.

전국 세무서의 세목 및 직급별 직원수와 직급별 연봉자료를 사용하여 국세청이 현재 타 부서에서 소장하고 있는 자료를 확보하기 위해 연간 낭비되는 사회비용을 추정하면 <표 6-8>과 같다. 즉 부서간 자료협조가 제도적으로 이루어지지 않아 연간 국세청에서 낭비하는 사회비용은 413억원으로 나타났다. 분야별로 나누어 살펴보면 재산과세, 징세, 소득세, 부가가치세 업무의 순으로 사회비용이 높게 나타났다.

<표 6-8> 분야별 사회비용의 산정

(단위 : 백만원, %)

분	야	사 회 비 용	비 중
소	득	7,674	18.6
부	가	7,347	17.8
재	산	16,259	39.4
징	세	10,019	24.2
합	계	41,299	100.0

<표 6-8>에서 구한 사회비용의 규모를 좀더 현실적으로 파악하기 위해 몇 가지 지수를 사용하여 비교한 결과가 <표 6-9>이다. 국세청에서 매년 낭비하는 사회비용의 규모는 국세청 전산실 1년 예산액의 202%, 국세청 총예산의 10%를 차지한다.

<표 6-9> 사회비용 규모의 비교

(단위 : 억원, %)

사 회 비 용 (A)	413
전 산 실 예 산 (B)	204
국 세 청 총 예 산 (C)	4,005
A/B	202
A/C	10

Ⅳ. 과세자료 처리업무의 개선방향

1. 과세자료 처리의 기본방향

국세청의 업무를 단순하게 정리하면 두 가지 투입요소에 의해 서비스가 생산된다고 할 수 있다. 일반적으로 경제학에서 많이 사용하는 두 가지 투입요소는 노동과 자본으로 노동은 국세청의 세무공무원을 의미하며, 자본은 대표적으로 전산화의 정도로써 나타낼 수 있다. 그러므로 국세청에서 산출하는 서비스 양은 공무원 수와 전산화 정도를 투입요소로 하여 주어진 기술수준하에서 이루어지며, 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$\text{서비스 양} = f(\text{노동, 자본})$$

여기서 f 는 국세청 조직의 기술수준을 나타낸다. 그러므로 국세청에서 산출하는 서비스 양은 노동과 자본에 의해 이루어지는 만큼 투입요소의 양에 따라 산출량도 변화한다. 국세청에서 현재 처리하여야 하는 업무량이 처리가능한 업무량을 초과하면 투입요소를 증가 혹은 투입요소간의 비율을 변화시켜 산출량을 늘려야 한다.

〈표 6-1〉에서 살펴보았듯이 총납세자 수는 매년 6.8%로 증가하고, 총공무원 수는 2.2%로 증가하는 추세에서 전산화의 정도가 거의 발전이 없다고 할 때, 공무원 한 사람이 담당하여야 할 업무의 양은 매년 증가할 것이다. 그러므로 현재 국세청이 담당하는 업무량이 처리가능한 업무량보다 크다고 할 때 투입요소인 노동의 증가나 자본, 즉 전산화 수준을 높여 증가하는 업무량에 대처하여야 한다. 일반적으로 국세청에서 처리하는 업무의 많은 부분은 단순·반복작업이다. 그런데 이러한 업무의 경우에는 노동보다 자본의 단위 투입당 생산성이 높기 때문에 전산부문에 투자하는 것이 공무원 수를 늘리는 것보다 더욱 효율적이라 할 수 있다.

국세행정업무를 두 가지 투입요소인 노동과 자본측면에서 구분해 보면 세 가지로 나눌 수 있다. 즉 반드시 사람의 판단이 요구되는 업무, 단순업무로 전산화가 가능한 업무, 사람 혹은 전산기가 모두 할 수 있는 업무가 그것이다. 이 중에서 사람 혹은 전산기가 할 수 있는 업무는 사람이 직접하든지 혹은 전산기가 담당하여 업무의 효율성을 증가시킬 수 있는 영역이다. 각 요소가 전적으로 담당하였을 때의 장단점을 비교해 보면, 먼저 사람이 담당할 때는 복잡한 업무를 정확하게 처리할 수 있다는 장점이 있는 반면, 자의적인 요소를 내포할 가능성이 크다. 또한 전산기가 업무를 담당할 때의 장단점을 살펴보면, 자의적인 요소를 극소화할 수 있다는 장점이 있는 반면, 복잡한 업무를 처리하는 데 한계가 있다는 문제가 존재한다.

이와 같은 인식을 바탕으로 현재 국세청이 가지는 업무과중의 문제를 해결하기 위한 기본방향을 논의해 보자. 먼저 현재 수동으로 하는 업무 중에서 전산화가 가능한 업무를 규명하고 이를 전산으로 전환하여야 한다. 왜냐하면 전산화가 가능한 업무는 전산을 통해 처리하는 것이 수동에 의존할 때보다 훨씬 더 빠르고 효율적으로 이루어질 수 있기 때문이다. 그러므로 같은 양의 서비스를 생산하기 위해서 투입되는 요소간의 비율은 전산을 최대한 활용하는 쪽으로 개선되는 것이 바람직하다. 수동과 전산화가 모두 가능한 분야의 업무를 수동에 의존할 것인가 혹은 전산에 의존할 것인가는 가치판단의 문제이기 때문에 어떠한 측면을 중시하느냐에 따라 그 결정이 달라질 수 있다. 즉 복잡하지만 정확한 업무처리를 중시하면 수동으로 처리하여야 하고, 반면 자의적인 요소를 극소화하고 업무를 빠른 시간 내에 처리하기 위해서는 전산에 의존하여야 한다.

2. 정상업무 전산화의 확충

가. 기본업무의 전산화

세무행정의 기본업무로는 납세자 관리업무, 신고업무, 납부 환급업무, 조사업무, 징수 및 체납업무를 들 수 있으며 이러한 업무는 세무행정에서 가장 기본이 되고, 주기적으로 반복되는 업무이므로 가능한 한 전산화를 통해 업무의 부담을 줄여야 한다.

그러나 기본업무에 대한 전산화는 매우 미흡한 상태이다. 특히 조사업무와 관련된 기본업무에는 전산의 도움을 받지 못하고 있는 실정이다. 또한 과세자료의 기본이 되는 세적 및 신고서 입력자료는 전산입력하지만 활용도가 높지 않다.

기본업무에 있어서 전산화의 획기적인 확충이 무엇보다도 시급하다. 대표적인 예로 부가가치세를 들 수 있다. 즉 납세자 기본사항 관리, 신고, 납부, 환급, 체납처분 등의 업무에 전산의 활용률이 극히 낮으며, 대부분의 전산업무가 납세자의 성실도 판정에 필요한 세금계산서 입·출력, 접대비 및 신용카드업무에 활용되고 있는 실정이다.

세무행정의 기본업무와 관련한 작업은 가능한 한 전산의 의존율을 높여 세무부조리를 방지하여야 한다. 특히 조사관련 업무에서 납세자의 세적 및 신고서 자료를 바탕으로 성실도 분석 및 조사대상자 선정을 전산에 의존하여 객관화하고 자의성을 극소화하여야 한다.

세무행정의 기본이 되는 세적 및 신고서 자료의 경우 자료의 입력 및 내용변경을 적시에 시행하고, 그 기본자료를 완벽하게 데이터베이스화하는 것이 세무행정 업무의 전산의존율을 증가시키기 위한 필요조건이다. 모든 과세자료 처리관련 기본업무는 일선 세무서에서 담당하고 있으나, 자료가 본청에 수보되는 현실과 규모의 경제라는 측면에서는 세무서에서 관리하는 것과 지방청에서 관리하는 것 중 어느 것이 더욱 경제적인가에 대한 논의가 필요하다.

나. 과세자료 업무의 축소

국세행정의 목표를 효율적으로 달성하기 위해 필요한 업무를 과세자료 업무와 세무조사 업무로 양분할 때 이들 업무간의 할당을 재편하여야 한다. 현재 약 70%에 달하는 과세자료 업무를 30% 정도로 축소할 수 있도록 단순 업무들은 전산화를 통해 처리해야 한다.

3. 입출력자료의 검토

가. 경제적 입력자료의 선택

과세자료는 활용에 있어 크게 두 가지 측면에서 검토되어야 한다. 첫째는 양적인 측면이고, 둘째는 질적인(종류) 측면이다. 과세자료는 일반적으로 세목별 신고서, 원천징수, 조사결정 등과 같이 필수적으로 입력되어야 하는 자료와 신고의 정확도를 검토하는 보조자료로 구분할 수 있다. 필수적인 자료들은 자료의 양에 관계없이 입력하여 데이터 베이스를 구축하여야 한다. 그러나 신고서식이 과도하게 세분화되어 자료량이 지나치게 많아지는 경향이 있으므로 신고서식의 간소화가 필요하다. 예를 들면 부가가치세 세적자료 중에서 사업자등록신청서는 60만건, 정정신고서는 26만건(1992년 기준)이나 이를 이중으로 관리하여야 할 필요는 없다.

모든 입력자료는 활용측면과 입력에 따르는 비용측면을 동시에 고려하여 편익에 비해 비용이 높은 자료는 전산입력을 하지 않는 것이 바람직하다. 모든 자료를 입력하려는 현재의 입력방식은 비용이 많이 드는 만큼, 활용측면을 고려하여 대폭적인 선별입력으로 전환되어야 한다.

나. 입력방식의 개선

과세자료의 입력방식은 수동방식에서 탈피하여 이미지를 통한 입력방식과 납세자의 전산신고방법 등과 같이 입력업무를 단축하는 방향으로 나아가야 한다. 이미지를 통한 입력방식이 현재 어려운 이유는 신고양식이 너무 복잡하고, 한글체가 복잡하여 이미지 입력에 많은 시간이 소모될 뿐만 아니라 오류 또한 많이 발생하기 때문이다. 그러므로 이미지 입력방식을 도입하기 위해서는 현재의 신고양식을 단순화하고, 납세자의 인적사항은 세무서에서 준비한 레이블을 통하여 입력하고 납세자의 신고사항은 주로 숫자에 의존할 수 있도록 해야 한다. 신고서 등 각종 서식의 여백에 숫자의 표기방법을 명시하여 오류비율의 축소를 도모한다.

전산화가 매우 발달된 미국의 경우 이미지를 사용한 자료처리가 중앙정부에서는 아

직까지 초기상태에 있지만 주정부에서는 많이 이용되고 있으며, 특히 매릴랜드주에서는 매우 활발히 이용되고 있다. 매릴랜드주에서는 이미지를 사용하여 자료를 입력함에 따라 매우 효율적으로 인원 및 시간활용을 하고 있으며, 중앙정부에서도 이미지를 사용한 입력방법을 장기적으로 활용하려고 하고 있다. 미국 개인소득세의 경우에 1992년 기준으로 9.5%의 납세자가 전산신고를 이용하고 이러한 방식을 권장하고 있으며, 또한 전화기를 이용한 전자교환기 방식의 신고방식을 활용하고 있다.

4. 타 기관 소장 과세정보의 제도적인 확보

국세청에서 소장하고 있지 않은 자료로 인해 국세청에서 소요하는 사회비용이 매우 큼을 살펴보았다. 타 부서에서 소장하고 있는 자료에 대해서는 국세청에서 추가적인 비용 없이 자료를 공유할 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요하다. 각 부처에서 소장하고 있는 자료를 공유하는 것은 부처마다 고유한 자료를 통한 기득권 확보란 측면에서 쉽게 이루어질 사안은 아니다. 그러므로 법률로써 정부의 정보를 공유하도록 하는 규정을 들 필요가 있다. 국세청이 관련 업무를 효율적으로 수행하기 위해 타 부서의 자료가 필요하듯이, 타 부서에서도 국세청에서 확보하고 있는 자료를 사용함으로써 업무의 효율성을 높일 수 있는 것이다. 문제는 국가기관에서 확보하고 있는 자료가 공적인 목적일 경우 부서의 종류에 관계없이 반드시 공유되어야 한다는 것이다. 물론 개인의 신상에 관한 정보는 누설됨이 없도록 비밀보장이 철저히 이루어져야 한다.

5. 과세자료의 활용증대

현재 본청이 출력자료를 일률적으로 각 세무서에 보내는 것을 지양하고 개별 세무서가 필요로 하는 자료만을 송부하도록 하여야 한다. 이렇게 되면 세무서의 업무능력과 세원 환경에 맞게 자료가 송부되기 때문에 실제로 자료를 사용하는 수요자인 세무서 입장에서는 미결에 대한 부담을 덜 수 있고 업무의 효율성을 높일 수 있다. 그러나 세무서 요구자료만을 출력할 때 문제점이 없는 것은 아니다. 특정자료의 활용이 세무서에 따라 달라지게 되면 과세의 일관성 유지가 곤란하게 되고, 또한 세무서가 업무과

중을 이유로 자료 출력을 기피할 우려가 있다. 그러므로 현재의 출력자료를 면밀히 검토하여 활용도가 높은 자료는 현행체제를 유지하고 활용도가 낮은 자료는 세무서의 요구에 따라 출력하는 체제로 전환하여야 할 필요가 있다.

6. 유용한 조세정보의 산출

현재 일반이 사용할 수 있는 조세관련 자료는 매년 국세청에서 출간하는 『국세통계연보』이다. 그러나 이 자료는 극히 정보가 제한되어 있어 조세관련 연구에 도움이 되지 않고 있다. 『국세통계연보』의 정보는 대부분 1차원 지표를 나타낸다. 즉 납세자 수, 세수규모 등과 같이 하나의 지표에 대한 통계치만을 수록할 뿐이다. 조세관련 연구가 활발하게 이루어지기 위해서는 소득분포에 관련된 지표들의 통계치가 절대적으로 필요하다. 소득분포에 관한 자료는 우리나라에서 매우 한정되어 있어 관련 연구에 많은 제약이 있다. 이는 소득을 파악하는 자료의 생산에 비용이 많이 들고 어렵기 때문이다. 그러나 납세자의 신고자료는 소득과 세액에 대한 정보가 매우 정확하고 자료 생산에 비용이 적게 든다³⁾. 그러므로 국세청은 우리나라 조세정책 연구에 절대적으로 필요한 자료를 제공할 수 있는 유일한 기관이며 소득분포에 관한 연구에 중요한 자료를 제공할 수 있다. 국세청의 소득관련 자료는 어떠한 형태로든 공개하여야 되며 이는 장기적으로 국세청의 위상을 높이는 데 절대적으로 필요하다⁴⁾.

3) 미시자료를 바탕으로 조세정책의 효과를 분석한 연구로는 OECD(1988), Office of Tax Analysis(1978, 1990), 나성린·현진권(1993)을 대표적으로 들 수 있다.

4) 『국세통계연보』에 수록된 정보의 변천과 문제점에 대해서는 현진권(1996)을 참조하기 바란다.

V. 요약 및 결론

세무행정에서 납세자의 세부담이 정확한가를 판단하기 위한 과세정보는 매우 중요하므로 효율적으로 관리되어야 한다. 본 연구는 세무행정에서 과세정보를 처리하는 체계를 살펴보고 문제점과 개선방향을 제시하였다.

납세자 수가 증대함에 따라 과세정보의 양도 증가하게 되었고, 이에 따라 세무행정에서 과세정보로 인한 업무의 양도 많이 증가하게 되었다. 그러나 세무행정을 담당하는 공무원의 수는 납세자 수의 증가속도에 미치지 못하므로, 과세정보체계가 효율적으로 이루어지지 않으면 세무공무원의 업무부담은 더욱 증가할 전망이다. 1994년 현재 일선 세무서에서 부담하는 업무의 양은 정상적인 업무 양의 1.87배로 나타났는데 이는 자료관련업무가 전체 업무의 약 72%를 차지하고 있기 때문이다.

과세정보의 양이 너무 많은 것도 문제이지만, 제대로 활용하지 않는 자료를 입력하는 것 또한 큰 문제이다. 또한 세목별로 납세자의 세적을 중복 관리하는 비효율성을 개선하기 위해 자료의 활용도와 중복성 여부를 중심으로 과세자료의 체계를 종합적으로 정비하여야 할 필요가 있다.

또한 행정자치부 한국은행 등과 같이 국세청이 아닌 정부기관에서 자신들이 소장한 자료를 적시에 제공하지 않음으로 해서, 많은 시간과 비용을 치루고 있으며 이로 인한 사회비용을 계산해 보면 그 크기가 1994년 기준으로 413억원에 이른다. 이는 국세청 전체 예산의 10%를 차지하는 규모로, 정부기관간의 정보망의 연계가 제대로 이루어지면 충분히 절약할 수 있는 비용이다.

세무행정에서 과세자료 관리 체계가 효율적이기 위해서는 전산 투자를 확대하여 많은 업무를 전산화하는 것이 필요하고, 입출력 자료에서 낭비적인 요인을 제거하고, 타 정부기관에서 소장한 과세관련 자료를 공유할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 국세청, 『국세통계연보』, 1977~1995.
- 나성린·현진권, 『조세 및 사회부조정책의 효과 분석』, 연구보고서 93-09, 한국조세연구원, 1993.
- 현진권, 『조세관련 자료 체계의 변천과 개선방향』, 정책보고서 96-09, 한국조세연구원, 1996.
- OECD, *A Comparative Study of Personal Income Tax Models*, a Report by the Committee on Fiscal Affairs, 1988.
- Office of Tax Analysis, *The Treasury Individual Income Tax Simulation Model*, Department of the Treasury, March 1990.
- , *Compendium of Tax Research*, Department of Treasury, Washington, D.C., 1978.

7 우리나라의 租稅關聯 政府資料의 公開水準과 示唆點*

玄 鎮 權**

목 차

- I. 서 론
- II. 조세관련 자료체계의 변천
- III. 조세관련 자료체계의 평가
- IV. 현행 조세관련 자료체계의
문제점과 개선방향
- V. 결 론

* 본고는 한국공공경제학회, 『공공경제』 제3권 제1호(1998)에 발표한 논문을 보완한 것임.

** 본원 연구위원.

I. 서 론

국가정책이 국민들의 지지를 받기 위해서는 정보를 국민들과 공유하고, 정확하고 풍부한 자료를 바탕으로 국민들을 설득하고 신뢰를 얻어야 한다. 정부가 정보를 독점하여 국민들과 공유하지 않을 때는 정부는 신뢰를 받지 못하게 되어, 아무리 합리적인 정책이라고 해도 국민을 설득하기가 어려워진다. 선진국에서는 자료생산에 많은 투자를 하고, 이를 국민들에게 공개하고 있는데, 정보공개가 국민의 신뢰를 받는 국가정책을 입안하는 데 중요한 것을 잘 알고 있기 때문이다¹⁾.

조세정책에 대한 국민들의 관심이 높아감에 따라 정책을 수립하는 과정에서 국민들이 충분히 납득할 수 있는 과정을 거치는 것이 중요하게 되었다. 특히 세법개정이 있을 때마다 국민들의 관심은 높았지만, 국회 및 언론 등에서 여러 가지 정책안을 평가하고 논의하는 수준은 매우 직관적이다. 국민들을 논리적으로 설득하고, 합리적인 조세정책안을 제시하기 위해서는 구체적인 자료를 바탕으로 과학적인 평가를 하여야 한다. 조세정책을 과학적으로 평가하기 위해서는 우선적으로 체계적인 조세관련 자료가 제공되어야 한다.

우리나라에서 대표적인 조세관련 자료로는 매년 발행되는 국세관련 통계자료인 국세청의 『국세통계연보』와 지방세관련 자료인 행정자치부의 『지방세정연감』을 들 수 있다. 이 자료들은 조세분야의 기초자료로서 정책평가 및 연구에 중요한 정보를 제공하고 있다. 그러나 조세관련 연구자나 정책입안자들은 이들 자료가 수록하고 있는 정보의 내용이 빈약하다는 비판을 하고 있다. 특히 『국세통계연보』는 발행 초기에는 여러 가지 중요한 정보를 수록하고 있었으나, 현재는 조세관련 연구에 꼭 필요한 소득계층별 자료, 비과세 감면자료 및 체납액 등과 같은 내용은 삭제되었고, 세목별 징수액

1) 통계자료에 대한 OECD 국가들의 관심과 생산하는 통계자료의 종류에 대한 연구로는 윤창인 (1995)을 참조하기 바란다.

위주의 통계치가 대부분을 차지하고 있다. 이와 같이 조세정책을 평가하기 위한 기초자료가 제대로 공개되지 않고 있는 실정이다.

선진국의 경우 과학적인 조세정책의 평가를 위해 개인 및 법인별 신고자료를 일정 비율로 무작위 추출하여 연구에 활용하고 있다²⁾. 개인별 미시자료를 사용할 경우, 개인별 특성을 반영할 수 있으므로 정책효과를 정확히 측정할 수 있기 때문에 많은 나라에서 귀중한 자료로 광범위하게 활용하고 있다. 그러나 우리나라에서는 개인 및 법인별 신고자료가 공개되지 않으므로 조세관련 실증연구가 한정되어 있고, 여러 가지 정책대안의 평가 또한 직관에 의존하고 있는 실정이다.

본 연구는 우리나라에서 중요한 조세관련 자료인 『국세통계연보』와 『지방세정연감』을 중심으로 이들에 수록된 정보의 변천과정을 살펴보고, 이에 대해 평가한다³⁾. 아울러 활발한 조세관련 연구와 과학적인 정책평가를 위해 제공되어야 할 조세관련 자료의 개선방향에 대해 살펴본다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ절에서는 조세관련 자료의 체계와 『국세통계연보』와 『지방세정연감』의 수록내용이 발간시부터 현재까지 어떻게 변천되었는가를 보여준다. 제Ⅲ절에서는 연도별로 변천된 내용을 바탕으로 평가하고, 제Ⅳ절에서는 현행 조세관련 자료체계의 문제점과 개선방향을 논의하며, 제Ⅴ절에서는 본 연구를 결론짓는다.

2) 미국의 경우 개인 및 법인별 신고자료는 일정비율을 표본추출하여, 의회와 행정부에서 정책평가를 위한 기초자료로 활용되고 있으며, 일반에게도 공개되고 있다. 자세한 설명은 나성린·현진권(1993)을 참조하기 바란다.

3) 조세관련 자료의 변천내용에 대한 구체적인 사항은 현진권(1996a)에 수록하였다.

II. 조세관련 자료 체계의 변천

1. 조세관련 자료의 종류

조세는 크게 국세와 지방세로 나눌 수 있는데 우리나라에서는 국세와 지방세를 담당하는 정부기관이 각각 달라 자료생산도 상이하게 이루어지고 있다. 즉 국세청에서 매년 발간하는 『국세통계연보』와 행정자치부에서 매년 발간하는 『지방세정연감』이 조세관련 자료로서는 가장 기초를 이루고 있다. 먼저 국세와 관련한 자료의 연혁을 살펴보면 <표 7-1>과 같다. 우리나라에서 국세와 관련된 자료를 공식적으로 처음 발표한 것은 국세청이 발족하기 전인 1951년이며, 당시 재무부 사세국에서 『세무통계연보』라는 이름으로 15년 동안 매년 발간되다가⁴⁾, 1966년 국세청이 설립된 이후에는 『국세통계연보』가 발간되어 현재에 이르고 있다.

<표 7-1> 국세관련 자료의 연혁

	1951~1965년	1966년 이후
서 명	세 무 통 계 연 보	국 세 통 계 연 보
발 행 기 관	재 무 부 사 세 국	국 세 청

지방세관련 자료는 현재 행정자치부에서 발간하는 『지방세정연감』이 핵심적인 자료이며, 이 자료의 연혁을 살펴보면 <표 7-2>와 같다. 이 자료는 1964년에 『지방세무통계연보』라는 제목하에 처음으로 발행되었으며, 이후 세 차례 이름이 변경되고 1978년에 『지방세정연감』으로 제목이 변경되어 오늘에 이르고 있다.

4) 1958년 이전에는 『대한민국 세무통계서』라는 제목하에 발간되었다. 『세무통계연보』는 1962년까지는 귀속연도를 중심으로 연도를 표시하였으나, 1964년 이후부터는 발행연도를 기준으로 명시하였다. 즉 1962년의 통계치는 1962년으로 되어 있으나, 1963년의 통계치는 1964년으로 되어 있다. 그러므로 1963년도 『세무통계연보』는 누락된 것으로 생각하기 쉽다.

〈표 7-2〉 지방세관련 자료의 연혁

	1964~1967	1968~1971	1972~1977	1978 이후
서 명	지방세무통계연보	지방세통계연보	지방세통계	지방세정연감
발 행 처	행정자치부			

『국세통계연보』와 『지방세정연감』은 우리나라에서 조세관련 자료의 근간을 이루고 있으며, 많은 통계자료들은 이들의 자료를 이용하여 조세관련 자료를 재생산하고 있다. 〈표 7-3〉은 현재 각 기관에서 조세관련 자료를 생산하고 있는 현황을 보여준다. 이 중에서 『주요세무통계』 자료를 제외한 나머지는 공식적인 간행물이며, 위에서 설명한 두 가지 자료를 바탕으로 이루어지고 있다.

〈표 7-3〉 조세관련 자료집의 종류

자료명	발행기관	발행주기	발행연도	비고
재정금융통계	재정경제부 국민저축과	격월간	1982~	발행 초기에는 월간
조세개요	재정경제부 세제실	연간	1980년대 ¹⁾	
조세관련 통계자료집	한국조세연구원	단행본	1997	
재정통계자료집	한국개발연구원	단행본	1983, 1991, 1994, 1996	
재정관련통계집	예산청	연간	1985~	
재정포럼	한국조세연구원	월간	1996~	

주 : 1) 조세개요는 초기에 내부용 참고자료로 사용되어 공개되지 않았으나 1980년대 후반에 와서 공식적으로 발행되었다.

2. 국세관련 자료의 변천과정

현재 국세관련 자료로는 국세청에서 매년 발간하는 『국세통계연보』를 대표적으로 들 수 있다. 수록되어 있는 내용을 살펴보면 크게 총괄, 직접국세, 간접국세, 징수, 기타로 구분되어 있다. 직접국세는 소득세, 재산세제, 법인세로 나뉘어져 있고, 간접국

세는 부가가치세, 주세, 특별소비세로 나누어져 있다. 『국세통계연보』는 일반에게 공개되는 국세관련 기초자료로서 국세관련 연구 및 분석에 매우 중요하나, 수록되어 있는 정보의 양이 매우 한정되어 있다는 인식이 팽배해 있다. 『국세통계연보』는 국세청이 발족한 1966년에 처음으로 발간되었으며, 30년간 발간되면서 여러 차례의 변화가 있었다. 여기에서는 『국세통계연보』가 수록하였던 정보의 양이 어떻게 변화되었는가를 살펴보도록 한다.

국세관련 자료는 1951~1965년간의 『세무통계연보』와 1966년 이후의 『국세통계연보』자료가 중심이 된다. 『세무통계연보』는 자료가 충분하지 않아 1960년대를 중심으로 살펴보면 1966년에 발간된 『국세통계연보』의 내용과 비슷한 형태를 보여준다⁵⁾. 따라서 여기에서는 『국세통계연보』를 중심으로 수록한 자료의 종류와 내용이 어떻게 변하였는가를 살펴보도록 한다. 특히 국세관련 자료 중에서 일반적으로 중요한 정보로서 인식되고 있는 자료인 소득계급별 세부담의 정도, 세목별 비과세 감면 실적자료, 지역별 자료 등의 변화를 통해 살펴보도록 하겠다. 우선 조세자료가 소득관련 자료의 한 종류인 만큼 조세부담의 소득계층별 차이를 파악하는 것은 조세개혁을 위한 가장 기초가 되는 자료이다. 또한 조세정책에 의해 비과세·감면된 세수규모는 조세정책의 효과를 평가하는 데 직접적인 자료이며, 이러한 자료가 뒷받침되지 않고서는 조세정책의 효과를 정확히 측정하지 못한다. 또한 지역별 세부담의 차이는 지역의 형평성이 항상 중요한 문제로 제기되는 우리의 현실에서 요긴한 기초자료가 된다. 체납액 자료는 납세자의 조세회피와 같은 행위를 분석하는 데 필요한 자료이며, 또한 세무행정의 효율성을 평가하기 위해 가장 많이 사용되고 있는 지표이다. 이러한 자료는 국세관련 연구에서도 꼭 필요한 자료인 만큼 선진국의 통계자료에는 대부분 포함되어 있다. 하지만 『국세통계연보』를 이러한 자료의 변화를 통해 살펴보면 『국세통계연보』가 발행된 이후 몇 개년 동안은 비교적 내용이 풍부하였으나, 시간이 지남에 따라 내용이 줄었다는 사실을 알 수 있다. 『국세통계연보』에서 수록한 내용 중에서 일부는 초기에는 수록되었다가 폐지되었다. 이렇게 초기에는 수록되었으나 이후 빠진 내용은 위에서 언급한 내용 외에도 여러 종류이나, 국세 분야에서 가장 중요한 자료들 중의

5) 1950년대의 『세무통계연보』는 구하지 못했으므로 전체적인 변천사를 고찰할 수 없었다.

하나로 인식되고 있는 시도별 자료, 비과세 감면자료, 소득계급별 자료 등의 변화만을 살펴보다라도 이러한 변화를 잘 알 수 있다.

〈표 7-4〉는 『국세통계연보』가 수록한 내용 중에서 시도별 자료, 비과세·감면자료, 소득계급별 자료만을 선정하여 시대별로 어떠한 변화를 거쳤는가를 세목별로 나누어 보여준다. 시도별 자료는 모든 세목에서 1971년부터 수록되었다가 1987년 이후로는 모두 폐지되었다. 비과세·감면자료의 경우는 세목별로 조금씩의 차이를 보인다. 1977년 대폭 개정된 소비과세를 제외하고 모든 세목의 비과세 감면에 관한 자료는 『국세통계연보』가 발행된 때부터 수록되었으며 소득세의 경우는 1986년까지 지속되었다. 부가가치세의 경우 1977년 한 해만 감면자료를 수록하고 이후로는 제외되었다. 그 외 법인세, 특별소비세, 주세의 경우도 모두 1983년까지만 유지되고 이후로는 제외되었다. 소득계급별 분포를 보여주는 자료는 직접세에만 적용될 수 있다. 즉 소득세의 경우는 발간 초기부터 현재까지 지속되고 있으나, 정보량은 많이 감소하여 현재는 과세표준계급별 종합소득세 신고에 대한 자료만을 수록하고 있고, 법인세의 경우는 발간 초기부터 1986년까지 정보를 공개하였다.

이상의 변천을 살펴볼 때 『국세통계연보』는 귀속연도 기준 1987년을 기점으로 가장 심한 변화를 보였다⁶⁾. 이후로는 모든 세목에서 비과세·감면에 대한 자료와 시도별 실태를 보여주는 자료는 모두 삭제되었고, 법인세의 소득계급별 세부담과 같은 자료는 모두 삭제되었다. 1995년은 『국세통계연보』의 자료가 대폭 보강된 해였다. 계급별 자료로는 근로소득세의 과세표준별 분포를 보여주고, 상속 및 증여세에서 계급별 자료를 수록하기 시작하였다. 또한 시도별 자료가 법인세, 부가가치세에서 추가로 포함하게 되었다. 경제의 개방화와 함께 국제조세에 대한 정보가 대폭 강화되어 수록되었다. 1995년 전까지는 대체로 정보의 양이 감소하는 추세를 보여주었으나, 1995년부터는 자료 보강이 부분적으로 시작되었다. 따라서 현재의 『국세통계연보』는 소득계급별 자료, 비과세·감면자료, 체납액 자료 등과 같은 국세관련 연구에 가장 필요한 정보가 충분하지 않지만, 세목별 징수액을 중심으로 수록되어 있던 자료체계가 조

6) 발행연도 기준 1988년부터 『국세통계연보』의 표지는 새롭게 디자인되었고, 정보의 양을 대폭 줄이는 대신 각 통계자료에 대해 5년간 자료를 수록하였다.

금씩 변화하는 추세에 있다.

〈표 7-4〉 『국세통계연보』에 수록된 내용의 변화

세 목	시 도 별	감 면	소득 계 급 별
소 득 세	1971~1986	1965~1986	1965~현재 ¹⁾
법 인 세	1971~1986	1965~1983	1965~1986 ²⁾
부 가 가 치 세	1971~1986	1977	
특 별 소 비 세	1971~1986	1977~1983	
주 세	1971~1986	1965~1983	

주 : 1) 소득계급별 산출세액

2) 소득계급별 법인 수

3. 지방세관련 자료의 변천과정

지방세관련 자료는 행정자치부에서 매년 발간하는 『지방세정연감』을 대표적으로 들 수 있다. 지방세관련 자료는 1964년부터 발간되었으며, 몇 차례의 서명을 변경하고서 현재의 『지방세정연감』에 이르고 있다⁷⁾. 본 연구에서는 1968년부터 발행된 지방세관련 자료를 확보할 수 있었으므로, 이를 바탕으로 지방세 정보의 변천과정을 살펴본다.

1960년 이후 현재까지 지방세는 많은 변화를 겪어, 특정 세목은 폐지되거나 새로 지방세로 도입되었으므로, 모든 세목의 자료를 연속적으로 고찰할 수는 없다. 귀속연도를 중심으로 1967년부터 1996년까지의 지방세 자료가 가지고 있는 정보의 양을 살펴보면 국세관련 자료와 같은 커다란 변화를 볼 수는 없다. 지방세의 각 세목별로 정보의 종류와 양을 살펴보면 같은 정보를 표현하는 방식에 있어 변화를 보일 뿐, 정보 자체의 삭제 및 추가와 같은 변화는 매우 드물었다. 지방세 자료의 커다란 변화는 〈표 7-5〉와 같이 요약할 수 있다. 귀속연도를 중심으로 1977년에 지방세 비과세

7) 1964년도 『지방세무통계연보』에는 1962년과 1963년 귀속연도의 자료가 수록되어 있다.

및 감면실적의 시도별 및 세목별 자료가 포함되어 오늘에 이르고 있다. 또한 1994년에는 세목별 및 시도별 체납액 자료와 1가구 2차량 증과세에 관한 정보가 추가되었다.

〈표 7-5〉 지방세 자료의 변화

	추가사항
1977	지방세 비과세 및 감면실적
1994	세목별 체납액 1가구 2차량 증과세 현황

지방세 자료의 변천과정을 살펴보면 시간이 흐름에 따라 정보의 양이 증가하고 세분화하는 것을 알 수 있다. 그러므로 1996년 현재 『지방세정연감』을 살펴보면 가장 많은 양의 정보가 포함되어 있다. 또한 『국세통계연보』와의 차이점으로는 국세관련 정보에 대해 계층별로 파악할 수 있는 자료가 거의 없는 대신, 지방세관련 자료는 계층별 자료를 포함하고 있다.

Ⅲ. 조세관련 자료 체계의 평가

앞 장에서 조세관련 정보의 내용과 변천에 대해 살펴보았다. 본장에서는 조세관련 정보의 내용과 질이 변화되어 온 과정을 국세와 지방세로 나누어 평가해 본다.

1. 국세관련 자료의 평가

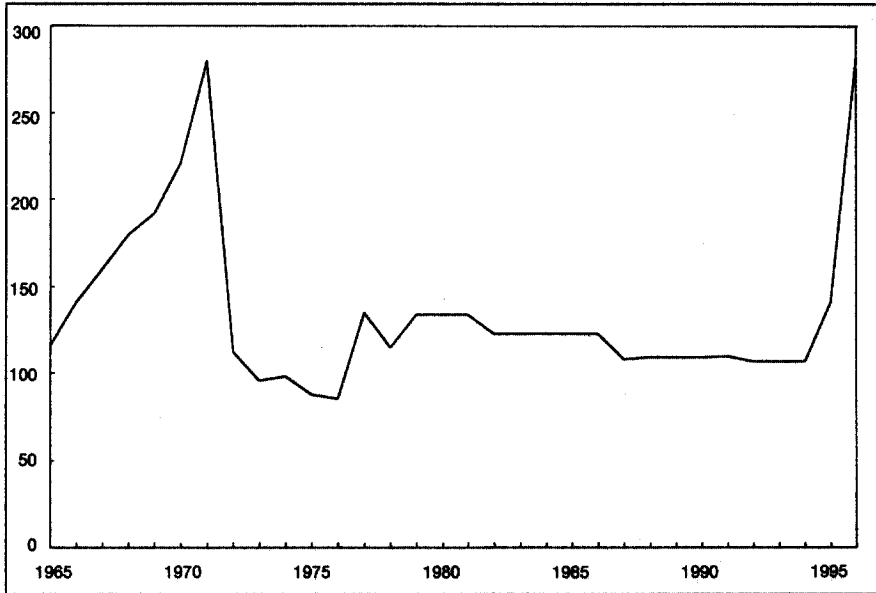
『국세통계연보』는 귀속연도 기준으로 1965년에 처음으로 발간되어 현재에 이르고 있다. 포함하고 있는 내용을 볼 때 시간의 흐름에 따라 수록하고 있는 내용이 줄어들

을 알 수 있다. 발행 초기에는 비교적 많은 내용을 수록하고 있었으나, 점차로 정보의 내용을 축소하는 경향을 모든 세목에서 발견할 수 있다. 『국세통계연보』에서 수록한 내용이 시간의 경과에 따라 감소하는 추세를 정확히 측정하기 위해, 연도별 『국세통계연보』의 페이지 수를 비교해 본다. 페이지 수가 조세관련 자료의 질을 정확히 나타낼 수는 없지만, 일반적으로 분석하기에 가장 쉬운 자료이므로 간접적인 지표로 사용될 수 있다. 페이지 수를 사용한 분석은 자료 체계의 과정을 계량화하여 보여준다는 데 의미가 있지, 페이지 수가 중요하다는 의미는 절대 아니다. 본 연구에서 자료 체계의 변천과정을 설명하는 데 하나의 보조자료로 사용하여 추세 파악의 이해를 돕기 위함이다.

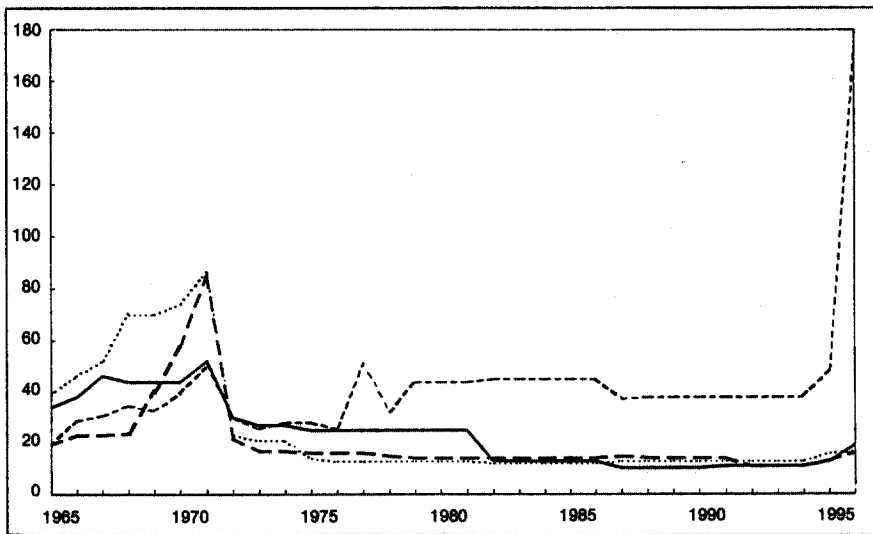
〈표 7-6〉은 귀속연도를 중심으로 1965년부터 1996년까지 발간된 『국세통계연보』의 페이지 수가 어떻게 변화되었는가를 대표적인 세목별로 나누어 보여준다. [그림 7-2]는 〈표 7-6〉의 결과를 세목별로 나누어 추세를 나타내며, [그림 7-1]은 주요세목의 총 페이지 수의 변화를 보여준다. 발간 이후 1971년까지는 매년 페이지 수가 증가하여 1971년에는 280페이지라는 최대의 분량을 기록하였다. 1972년에는 절반 이상으로 급격히 감소하여 112페이지였고, 이후로는 조금씩 감소하는 추세를 보였다. 특히 1987년에는 심한 감소 폭을 보여, 총 108페이지가 되어 1994년까지 계속되었다. 귀속연도 기준 1987년은 국세관련 정보가 대폭 감소하게 된 중요한 변화의 시기이며, 이 변화 이후 현재의 『국세통계연보』로 이어지고 있다. 이때에 많은 양의 국세관련 정보가 삭제되었는데, 실제로 〈표 7-6〉에서 보여주는 것 이상으로 정보의 양이 감소되었다. 즉 1987년부터는 대부분의 통계치를 과거 5년간 자료를 수록하였는 바, 이러한 정보가 많은 양의 지면을 차지하게 되어 실제 자료의 내용을 비교하면 감소 폭은 훨씬 클 것이다. 1995년은 정보가 대폭 증가하기 시작한 중요한 해이다. 특히 1996년에는 2배 이상의 정보가 수록되기 시작하였는데, 부가가치세에 대한 정보를 지역별로 자세히 수록하였기 때문이며, 다른 세목에는 커다란 차이를 보여주지 않는다.

세목별로 차지하고 있는 정보의 양을 비교해 보면 초기에는 소득세에 관한 정보의 양이 가장 많았고 법인세, 소비세 순서였다. 이후 소득세 및 법인세 자료의 양은 급격히 감소하였고, 소비세 자료의 양은 1970년대 중반기에 변화를 가졌지만, 초기의 정

[그림 7-1] 『국세통계연보』의 총계 페이지 수 변화(1965~1996)



[그림 7-2] 『국세통계연보』의 세목별 페이지 수 변화(1965~1996)



..... 소득세 — 법인세 - - - 소비과세 ··· 행정

〈표 7-6〉 『국세통계연보』의 세목별 페이지 수의 변화

(단위 : 페이지)

	총계	소득세	법인세	소비과세				행정
				계	부가세	주세	특소세	
1966	116	39	34	19		5		19
1966	141	46	38	29		5		23
1967	160	52	46	31		7		23
1968	180	70	44	35		7		24
1969	192	70	44	33		5		40
1970	221	74	44	39		7		57
1971	280	86	52	50		7		85
1972	112	23	30	30		7		22
1973	96	21	27	26		5		17
1974	98	21	27	28		5		17
1975	88	14	25	28		5		16
1976	85	13	25	26		5		16
1977	135	13	25	51	21	5	4	16
1978	115	13	25	32	21	5	4	15
1979	134	13	25	44	28	6	6	14
1980	134	13	25	44	28	6	6	14
1981	134	13	25	44	28	6	6	14
1982	123	12	13	45	28	5	8	14
1983	123	12	13	45	28	5	8	14
1984	123	12	13	45	28	5	8	14
1985	123	12	13	45	28	5	8	14
1986	123	12	13	45	28	5	8	14
1987	108	13	10	37	17	8	10	15
1988	109	13	10	38	18	8	10	14
1989	109	13	10	38	18	8	10	14
1990	109	13	10	38	18	8	10	14
1991	110	13	11	38	18	8	10	14
1992	107	13	11	38	18	8	10	11
1993	107	13	11	38	18	8	10	11
1994	107	13	11	38	18	8	10	11
1995	141	16	13	48	26	9	10	13
1996	282	17	19	173	127	25	17	16

보량을 유지하였다. 이러한 변화를 겪은 후, 현재의 정보량을 살펴보면 소비세 관련 정보의 양이 가장 많고, 소득세, 법인세 순서로 나타난다. 특히 1996년의 소비세에 대한 정보는 부가가치세의 지역별 자료를 중심으로 대폭 증가시켰으나, 다른 세목에 비해 부가가치세 지역별 정보가 유달리 증가한 데는 뚜렷한 이유를 찾을 수가 없는 실정이다.

소득세, 법인세와 같은 직접세에 관한 정보는 계속적으로 줄어드는 반면, 소비세 관련 정보는 줄어들지 않았다는 것은 흥미로운 특징일 수 있다. 일반적으로 직접세는 납세자들이 납세하는 형식과 내용에 있어서 쉽게 인식하는 반면, 간접세는 납세에 대한 인식이 상대적으로 낮다고 할 수 있다. 이러한 납세자의 인식도에 대해 과세당국이 필요 이상으로 민감할 경우, 공급하는 정보의 양을 줄여 나가는 결과를 가져다 줄 수 있다.

일반적으로 국민들의 조세부담이 높아짐에 따라 조세관련 정보에 대한 수요는 높아지게 마련이다. 그러므로 조세부담이 높아질수록 조세관련 정보는 다양하고 풍부하게 국민들에게 제공되어야 한다. [그림 7-3]은 1965~1996년간 국민총생산액 대비 국세규모의 부담률을 보여준다. 1965년에 국세부담률이 7.34%에서 1996년에는 16.8%로 국세부담률이 많이 높아졌음을 알 수 있다. 이러한 추세에 맞추어 국민들의 국세관련정보에 대한 수요는 높아갈 것임을 쉽게 예상할 수 있다. 그러나 앞서도 살펴보았듯이, 국세관련 자료는 『국세통계연보』가 유일하며, 시간이 지남에 따라 관련 정보의 양도 줄어들었다. 이를 좀더 구체적으로 살펴보기 위해 『국세통계연보』의 페이지 수와 국세부담률을 이용한 다음의 회귀분석식을 사용한다.

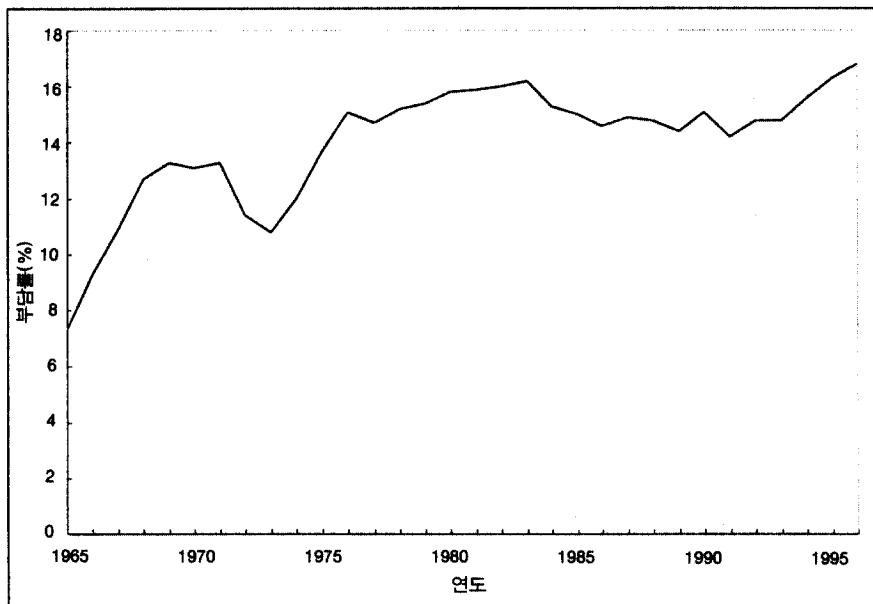
$$\text{정보량} = \beta_0 + \beta_1 (\text{국세부담률}) \dots\dots\dots (1)$$

여기서 β_1 은 국세부담률과 국세관련 자료량의 관계를 보여주는 것으로, 음(-)의 값을 가지면 국민들의 국세부담률은 높아짐에도 불구하고 관련 정보의 양은 오히려 줄어들음을 의미한다. 『국세통계연보』의 전체 페이지 수와 세목별로 나눈 각 세목의 페이지 수를 사용하여 식 (1)을 분석한 결과는 <표 7-7>와 같다⁸⁾.

먼저 『국세통계연보』의 전체 페이지 수와 국세부담률과의 관계를 살펴보면, β_1 의

추정치가 -2.72 를 보여주나 통계적 유의성은 매우 낮게 나타났다. 세목별로 살펴보면 소득세, 법인세, 소비세의 경우는 추정치가 각각 -5.29 , -3.6 , 2.58 로 나타났으며, 모두 통계적으로 유의한 수준임을 보여준다. 이러한 추정치를 통해 소득세와 법인세의 경우는 국세부담률이 높아짐에도 불구하고 정보의 양은 오히려 줄어들음을 알 수 있다. 정보의 양이 줄어드는 정도는 소득세가 법인세보다 높게 나타났다. 반면 소비세의 경우는 국세부담률이 높아짐에 따라 정보의 양도 많아지는 결과가 나타남을 알 수 있다. 국세의 부담이 높아짐에 따라 국세관련 자료에 대한 양은 늘어나 납세자들에게 풍부한 자료를 제공하여야 하나, 『국세통계연보』에 수록된 자료의 양은 1995년 이후를 제외하고는 오히려 감소하는 추세를 보여주고 있다.

[그림 7-3] 국세부담률의 추이



- 9) 이들 관계식을 구하기 위해 자료는 1994년까지만을 사용하였다. 그 이유는 본고의 초안이 발표되면 서부터 자료의 페이지에 대한 관심이 증대하기 시작함에 따라, 자료의 양을 의도적으로 증가시킨 면을 발견할 수 있기 때문이다. 본 연구에서는 자료에 대한 정부의 사교를 대변하기 위해 페이지 수를 간접적인 지표로서 사용한 만큼, 페이지를 의도적으로 증가한 해는 제외하는 것이 타당하다는 판단에서이다.

〈표 7-7〉 국세부담률과 국세정보량간의 관계

1. 국세통계연보 : (정보량) = $168.11 - 2.72$ (국세부담률), $R^2 = 0.02$ ($t = -0.76$)
2. 소득세 : (정보량) = $98.56 - 5.29$ (국세부담률), $R^2 = 0.25$ ($t = -3.06$)
3. 법인세 : (정보량) = $73.53 - 3.60$ (국세부담률), $R^2 = 0.35$ ($t = -3.85$)
4. 소비세 : (정보량) = $1.53 + 2.58$ (국세부담률), $R^2 = 0.49$ ($t = -5.20$)

2. 지방세관련 자료의 평가

앞 장에서 지방세관련 자료로 대표적인 행정자치부의 『지방세정연감』의 변천사를 살펴보았다. 여기에서는 1964년부터 현재까지의 『지방세정연감』 자료의 양과 내용을 평가해 본다. 먼저 발간된 책자의 페이지 수를 사용하여 자료의 양을 평가하는데 이러한 방법은 자료의 배열 등과 같은 형식에 따라 달라질 수 있으므로 바람직한 접근법은 아니지만, 간접적인 지표로 사용될 수 있으므로 국세와 같은 방법으로 평가해 본다.

『지방세정연감』의 경우 1964년부터 발간되었지만, 그 당시의 편집방식이 현재와는 판이하게 달라 페이지 수로만 비교하는 데는 무리가 있다. 그러므로 비교적 현재의 편집형태와 비슷한 1979년부터 현재까지의 자료를 이용해 비교해 본다.

〈표 7-8〉은 귀속연도 기준으로 1979년부터 현재까지 지방세의 징수와 부과에 대한 자료가 차지하는 페이지 수와 여러 가지 재산세목 중에서 대표적으로 재산세관련 자료가 차지하는 페이지 수를 사용하여 변화추세를 살펴본다. [그림 7-4]와 [그림 7-5]는 표의 결과를 요약하여 부과·징수자료의 추세와 재산세관련 자료의 추세를 시각적으로 보여준다. 1979년 이후 초기 6년간의 자료량은 심한 변화를 나타냈고, 특히 1981년에는 대폭 감소하였다. 그러나 전체적으로 살펴볼 때 자료의 양은 점차 증

가하는 추세를 보여 1991년에는 자료량이 가장 많은 총 660페이지에 이르고 있으며 이후 이러한 추세를 유지하고 있는 실정이다.

지방세 자료량의 추세는 국세와는 전혀 다른 형태를 보여준다. 국세의 경우는 시간이 경과함에 따라 자료의 양이 줄어드는 반면, 지방세의 경우는 자료량이 증가하는 추세를 보여준다.

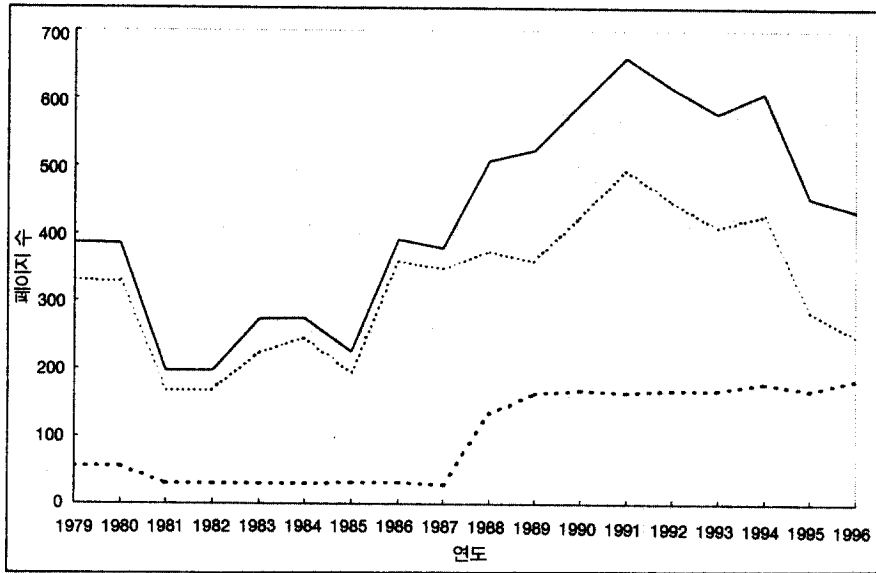
〈표 7-8〉 『지방세정연감』의 분량 변화 (1979~1996)

(단위 : 페이지)

귀속 연도	징수 및 부과			재산세(부과)			비 고
	계	징수	부과	계	재산세	종합토지세	
1979	387	56	331	100	100		
1980	385	56	329	100	100		
1981	198	30	168	48	48		
1982	198	30	168	48	48		세외수입 포함
1983	274	30	224	110	110		세외수입 포함
1984	276	30	246	112	112		세외수입 포함
1985	226	32	194	58	58		세외수입 포함
1986	392	32	360	164	164		세외수입 포함
1987	378	29	349	160	160		세외수입 포함
1988	508	134	374	172	150	22	세외수입 포함
1989	524	164	360	164	142	22	
1990	592	168	424	218	94	124	
1991	660	166	494	238	108	130	
1992	616	168	448	171	111	60	
1993	578	168	410	144	80	64	
1994	608	180	428	144	84	60	
1995	454	168	286	84	30	54	
1996	434	184	250	85	31	54	

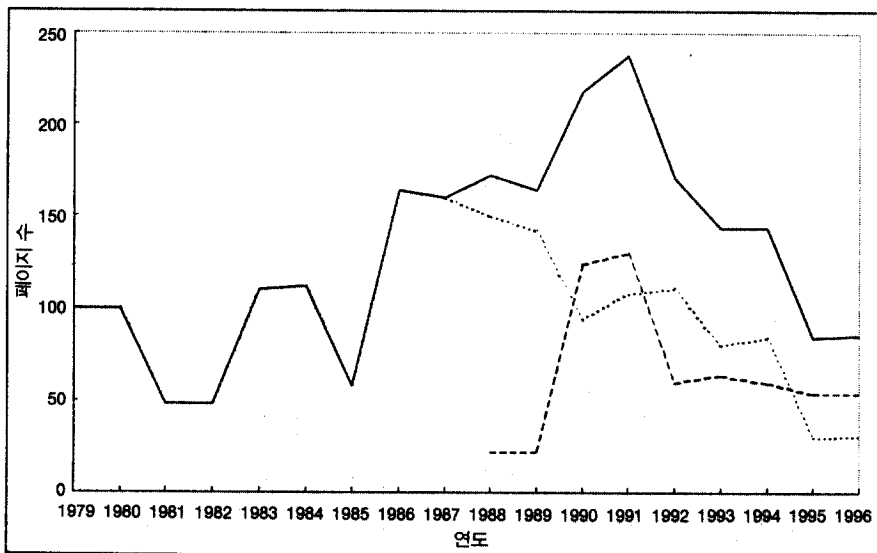
앞에서 국세부담률과 국세관련 자료량 사이의 관계를 회귀분석식을 사용하여 살펴 보았다. 같은 방법을 사용하여 지방세부담률과 지방세관련 자료량간의 관계를 살펴 본다. [그림 7-6]은 1979~1996년간의 지방세 규모를 국민총생산액으로 나눈 지방세부담률의 변화추이로 지방세부담률이 시간의 경과에 따라 증가함을 알 수 있다. 이렇게 증가하는 지방세 부담추이와 지방세 관련 자료량간의 회귀식의 추정결과는 다음과 같다.

[그림 7-4] 부과·징수의 분량 변화



— 계 --- 징수 부과

[그림 7-5] 재산세(부과)의 분량 변화



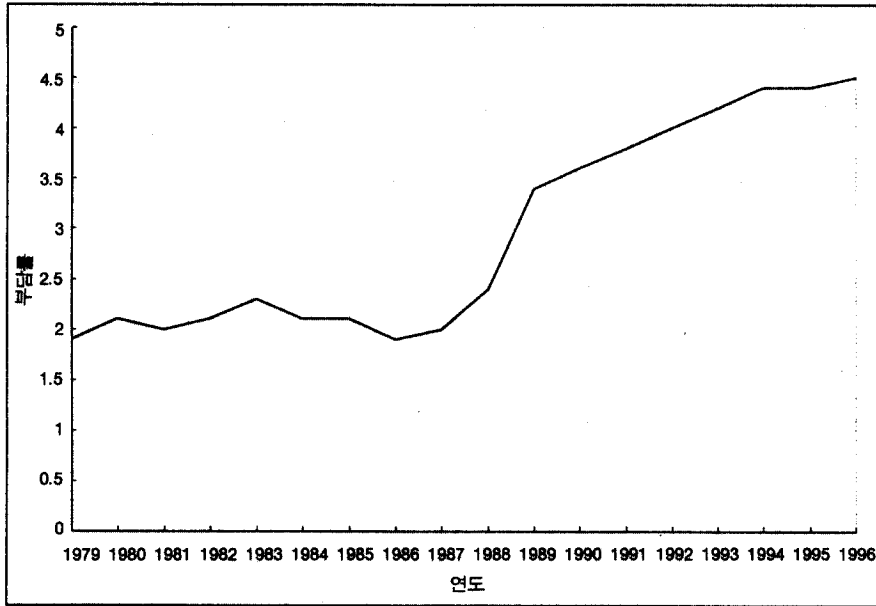
— 계 재산세 --- 종합토지세

$$(\text{정보량}) = 14.3 + 149.14 (\text{지방세부담률}), R^2 = 0.72$$

$$(t=6.0)$$

지방세부담률과 정보량과의 관계를 보여주는 추정치가 149.14이며, 통계적인 유의 수준이 높게 나타났다. 그러므로 지방세의 경우는 지방세부담률이 높아짐에 따라 지방세관련 자료량도 증가하여 국세관련 자료와는 반대의 결과를 보여준다.

[그림 7-6] 지방세부담률의 추이



『지방세정연감』 자료의 변천을 통해 지방세관련 자료의 양이 증가하는 추세를 살펴보았다. 『지방세정연감』 자료의 내용을 살펴보면, 국세와는 달리 소득계층별 분포자료, 비과세·감면자료, 체납액 자료 등과 같은 내용을 모두 포함하고 있다. 자료 내용에 있어서도 지방세와 국세는 매우 다른 형태를 보이는데 국세의 경우는 현재 중요한 자료는 별로 포함하지 않고 있지만, 지방세의 경우는 모두 포함하고 있어 대조를 이루고 있다.

3. 종합평가

이상에서 우리나라 조세관련 자료의 양과 내용의 변천을 살펴보았다. 국세의 경우 국세청에서 발간하는 『국세통계연보』가 기초자료이며, 발간 초기에는 소득계급별 분포, 비과세·감면, 지역별 자료 등을 모두 포함하고 있었다. 그러나 시간의 경과에 따라 정보의 양은 줄어가고, 1987년을 기점으로 완전히 다른 체계와 내용을 수록하게 되어 오늘에 이르고 있다. 현재의 『국세통계연보』는 조세관련 연구에 필요한 귀중한 정보는 없고, 세목별 납세자 수 및 징수결과에 대한 자료 중심으로 나열되어 있다. 반면 행정자치부에서 발간하는 『지방세정연감』의 경우는 시간이 감에 따라 더 많은 정보의 양을 포함하였으며, 현재는 소득계급별 자료, 비과세·감면, 지역별 자료 및 체납액 자료를 모두 수록하고 있다. 그러므로 국세관련 자료는 수록 내용과 양에 있어서 근본적인 개편이 요구된다.

조세관련 자료로서 국세와 지방세가 정보의 양과 질에서 이처럼 차이를 보이는 이유는 명확하지 않다. 우리나라에서 현재 조세관련 정보공개에 대한 뚜렷한 규정이 없으므로 해당 정부부서의 재량에 의해 자료의 양과 질이 결정된다. 그러므로 국세와 지방세 자료 체계의 차이는 해당부서의 특징을 살펴봄으로써 간접적으로 해석할 수 있다. 일반적으로 국민들의 조세에 대한 관심은 국세를 중심으로 이루어지고 있다. 이는 국세의 세부담이 클 뿐만 아니라 지방세에 비해 상대적으로 직접적인 세부담을 느낄 수 있기 때문이다. 국세에 대한 국민들의 관심이 지방세에 비해 월등히 높기 때문에 비판적인 시각의 강도가 높다고 할 수 있다. 공무원의 입장에서 보면 국민들의 비판적 논의를 회피할 수 있는 가장 손쉬운 방법은 정보를 축소하거나 공개하지 않는 것이다. 국세관련 정보가 지방세보다 뒤떨어지는 이유는 국세가 지방세에 비해 국민들의 비판을 상대적으로 많이 받아 국세관련 정부부서가 이러한 비판적 시각에 더욱 민감하게 반응하였기 때문이다. 반대로 지방세 부문에 대해 국민들의 비판적 시각이 높아지면 지방세관련 자료도 국세관련 자료와 같은 형태를 보일 것이다.

우리나라 조세관련 자료 체계가 풍부한 양과 질을 갖추기 위해서는 담당 정부부서의 자의적인 결정에 의해 정보가 결정되어서는 안된다. 조세관련 정보에 대한 국민들의 권리를 지키기 위해서는 정보공개법을 통해 공개하여야 하는 정보의 종류와 양을

구체적으로 명시함으로써 근본적인 문제를 해결할 수 있을 것이다.

IV. 현행 조세관련 자료체계의 문제점과 개선방향

앞 장에서는 우리나라 조세관련 자료의 현황에 대해 국세 및 지방세 자료로 나누어 살펴보았다. 본 장에서는 현행 조세관련 자료 체계의 문제점과 개선방향을 살펴본다. 먼저 자료공개에 대한 정부의 인식 제고에 대해 논하고, 연간 통계자료와 미시자료의 개선방향을 제시한다.

1. 자료공개에 대한 인식 제고

조세정책을 평가하기 위해서는 올바른 통계자료가 뒷받침되어야 하나 국세의 경우는 조세정책을 올바르게 평가하기가 거의 불가능할 정도로 자료내용이 빈약하다. 이러한 결과를 가져오게 된 이유는 자료를 소장하고 있는 정부기관이 국민들과 자료를 공유하기를 원하지 않기 때문이다. 보다 근본적인 이유는 조세가 납세자의 소득과 직결되어 있는 만큼 납세자의 관심 또한 매우 증대하고 있다는 점에서 찾을 수 있다. 조세관련 자료를 공개함에 따라 납세자의 불만은 더욱 구체적일 수 있다. 정부와 납세자 간의 이상적인 관계는 정보를 공유하여 대칭적인 정보체계하에서 정부는 납세자에게 조세에 대한 올바른 인식을 갖도록 홍보하는 것이다. 그러나 정보의 공개 여부가 정부의 선택사항일 때는 정보를 공개하여 납세자를 설득하는 방법과 정보 자체를 공개하지 않고서 납세자로 하여금 무관심하게 만드는 방법이 있다. 첫번째 방법은 매우 이상적인 방안으로 단기적인 효과는 적지만 정부는 납세자의 홍보를 위해 계속적으로 투자를 해야 한다. 그러나 두번째 방안은 정보 자체를 공개하지 않음으로써 비대칭적인 정보하에서 납세자의 비판을 회피할 수 있으므로, 효과가 매우 유효하며 지속적이다.

그러나 정부에서 소유하고 있는 정보는 국민들의 세금에 의해 이루어진 일종의 공

공개 성격을 가지므로 국가안전 등과 같은 극소수 경우를 제외하고는 모두 국민들에게 공개되어야 한다. 정보의 공개를 통해 정부와 국민들간의 대칭적인 정보관계에서 정책방향을 디자인하여야 한다. 정보의 공유는 정부가 선택하여야 하는 사항이 아니라, 필수적이며 이러한 환경하에서 정책방향을 모색하여야 한다. 그러므로 조세관련 정보는 모두 국민들에게 공개되어야 하며, 납세자들이 조세에 대한 올바른 인식을 가지게 하기 위한 노력을 지속적으로 해야 한다.

우리나라 공직사회는 정부의 제도에 대해 국민들의 비판이 가시적으로 언론 등을 통해 표면화되면 해당 공직자가 문책을 당하는 경우가 많다. 그러므로 공직자의 입장에서는 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.

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

조세정책에 대한 국민들의 인식은 점차로 증가하는 추세이다. 그러므로 향후 세계 개혁을 시도할 때는 국민들을 논리적으로 충분히 설득하여야 하며, 이를 위해서는 과학적인 정책평가가 뒷받침되어야 한다. 여러 가지 정책안에 대한 과학적인 평가를 통해서만이 논리적 설득이 가능하며, 감각적인 구호 등으로 설득할 수 있는 여지는 점차로 줄어들 것이다. 국민들의 수준이 높아지면 과학적인 평가작업이 필수적이며, 이는 자료의 공개를 통해서 이룰 수 있다.

2. 연간 통계자료의 문제점과 개선방향

가. 수요자 위주의 자료생산

조세관련 연간통계집을 발간하는 목적은 국민들에게 조세에 관한 정보를 제공하기

위한 것이므로 정보를 이용하는 수요자 입장에서 자료가 제공되어야 한다. 『국세통계연보』의 경우 7개의 지방청별로 국세에 관한 정보를 수록하고 있다. 그러나 지방청 조직은 일반적인 행정구역과 일치하지 않는 국세청이 세무행정에 적합하도록 임의적으로 5개의 지방으로 구분하였다. 그러므로 중부청의 경우는 서울과 강원도를 포함하는 매우 넓은 지역이므로, 일반적으로 지역별 통계와는 전혀 성격을 달리한다. 이러한 자료는 국세청 내부에서는 중요한 정보이지만, 조세관련 연구를 하는 전문가나 국민들에게는 실제로 도움이 되지 않는다. 물론 이러한 정보가 꼭 필요한 정보와 함께 수록되었다면 문제가 없겠지만, 꼭 필요한 자료는 전혀 수록하지 않고 있으므로 비판이 높을 수 있다. 게다가 지방청별로 구분한 자료의 양이 매우 많아 연간자료집의 상당한 분량을 차지하고 있지만, 실제로 이러한 정보를 사용하는 경우는 거의 없을 것으로 사료된다. 오히려 행정구역상의 시도별로 구분하여 자료를 생산하게 되면 지역간 연구를 시행하는 데 매우 요긴하게 사용될 수 있다. 행정구역별로 구분한 통계자료가 초기에는 수록되었으나, 이후 삭제되었다⁹⁾. 현행 국세행정체계가 지방청별로 자료가 구분되어 있어 행정구역인 시도별로 작성하기 위해서는 추가작업을 필요로 하겠지만, 조세와 지역간의 관계에 대한 연구에는 반드시 필요한 기초자료이다. 결론적으로 국세통계자료는 세무공무원들을 위한 것이 아니고, 수요자인 국민을 위한 것이라는 의식전환이 필요하다.

나. 다양한 조세정보의 수록

앞 장에서 『국세통계연보』 자료는 중요한 조세관련 정보인 소득계층별 분포, 비과세·감면, 체납액, 지역별 자료 등의 정보를 전혀 수록하지 않음을 살펴보았다. 국세관련 정보에서 가장 기초자료인 『국세통계연보』 자료가 조세연구와 국민들에게 정확한 정보를 전달하기 위해서는 이러한 자료의 수록이 절대적으로 필요하다. 많은 나라에서 발행하는 연간 조세관련 통계자료집에는 대부분 이러한 자료를 수록하고 있는

9) 1996년(귀속연도 : 1995년) 『국세통계연보』에 '연도별·시도별 법인수' 등 시도별 자료가 일부 게재 수록되어 있으나 전반적으로 미진한 수준이다.

실정이므로 우리나라의 통계자료가 가장 뒤떨어져 있다고 할 수 있다¹⁰⁾. 이는 곧 과학적인 조세연구가 활발히 이루어질 수 없음을 의미하며, 이로 인하여 세제개혁이 합리적이고 논리적인 개혁안을 유도할 수 없게 된다.

『국세통계연보』에 수록하여야 할 내용을 좀더 구체적 살펴보면 <표 7-9>와 같다. 현재 『국세통계연보』가 담고 있는 통계자료를 소득계층별·지역별로 세분화하여 수록하여야 한다. 또한 비과세·감면자료 및 체납세액 자료도 새롭게 추가하여 소득계급별 및 지역별로 세분하고, 또한 업종별로도 구분하여 자료를 수록하여야 한다¹¹⁾.

〈표 7-9〉 『국세통계연보』에 수록하여야 할 내용

자료의 종류	내 용
소득계층별 자료	직접세에 적용 현재의 통계치를 소득계층별로 세분하여 수록
비과세 감면자료	모든 세목에 적용 비과세·감면실적, 업종별 실적, 지역별 실적
체납세 자료	모든 세목에 적용 소득계급별 실적, 지역별 실적
지역별 자료	모든 세목에 적용 모든 통계치를 지역별로 세분

다. 정확한 자료의 생산

『국세통계연보』는 가장 기초적인 국세관련 자료로, 이 자료에 오류가 있을 경우 이를 사용하여 정제하는 다른 자료들도 모두 오류를 갖게 된다. 그러므로 조세관련 기초 자료의 정확도를 기하기 위해 많은 노력을 기울여야 한다. 본 연구에서는 30년간의 『국세통계연보』 자료를 분석한 결과 세분화된 자료를 합산할 경우 자료상의 합산수치

10) 우리나라의 국세통계연보 자료집은 일본 및 대만과 비슷한 체계를 가지고 있다. 그러나 일본과 대만의 통계자료집에서는 감면, 소득계급별 분포, 체납액, 지역별 자료를 모두 포함하고 있다. 미국, 영국, 싱가포르의 통계자료집은 본 논문에서 중요하게 언급하는 정보가 대부분 수록되어 있다.

11) 1996년(귀속연도 : 1995년) 『국세통계연보』에 ‘근로소득과세표준 계급별현황(1995)’ 등을 비롯한 계급별 자료와 시도별 자료의 일부가 수록된 것은 이러한 맥락에서 개선이라고 할 수 있으나 여전히 미진한 편이다.

와 일치하지 않은 경우를 많이 발견하였다¹²⁾. 30년간 총 314개의 오류를 가지고 있으며, 이는 연간 평균 10개 정도의 합산오류를 보여준다. 세목별로 살펴보면 법인세가 177개로 가장 많고, 소득세가 81개로 다음으로 나타났으며, 그 외 세목은 많지 않은 수준을 보여준다. 연도별 오류에 대한 정확한 수치를 구하지 못했지만 발행 초기에는 내용이 많음에 따라 오류의 양도 많았다. 이후로 점차 정보의 양이 줄어들어 따라 오류의 양도 줄어들게 되고, 1987년 이후로는 내용이 대폭 감소하여 오류도 거의 없는 실정이다.

한편 『지방세정연감』 자료에서 발견된 합산오류의 수는 1962년부터 1994년까지 33년간의 통계수치에서 66개로 나타났으며, 세목별로 살펴보면 취득세가 가장 높게 나타났다. 『국세통계연보』와 비교할 때 오류의 수는 비교적 적게 나타났으며, 초기에는 상대적으로 높은 오류율을 보이다가 현재는 오류가 거의 없는 실정이다.

3. 미시자료의 공개

조세관련 자료는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째 자료는 『국세통계연보』나 『지방세정연감』처럼 매년 발간되는 통계자료로 이를 일반적으로 집계자료라 한다. 집계 자료는 개인 혹은 법인별로 신고한 자료를 바탕으로 구한 통계수치이다. 이러한 자료는 미리 계획된 범위 내에서 통계자료를 구하여 보고한 자료이므로, 조세와 관련한 중요 정보를 바로 줄 수 있다. 그러므로 집계자료의 경우 어떠한 자료를 통계치로 계산하여 생산할 것인가에 대해 신중한 결정을 하여야 한다. 『국세통계연보』 자료는 소득 계층별 자료, 비과세·감면 등과 같은 자료를 포함하고 있지 못하므로 집계자료로서 중요한 정보를 갖추지 못했음을 앞에서 살펴보았다. 두번째 자료는 집계자료를 생산하기 위한 원자료를 말하며, 주로 개인별 혹은 법인별로 국세청에 신고한 납세자료가 대표적이다. 이러한 자료를 원자료, 미시자료 등으로 표현하는데 납세대상인 개별 주체별로 모든 정보를 가지고 있으므로, 발표된 집계자료가 특정 통계치를 가지고 있지

12) 본 연구에서는 세분화한 자료를 모두 합산하였을 때, 수록된 전체 합계의 수치와 일치하지 않은 오류만을 고려하였으며, 그 외 있을 수 있는 오류는 파악할 수 없었다.

않을 때, 미시자료를 사용하면 간단히 구하고자 하는 정보를 쉽게 구할 수 있다.

미시자료의 사용은 세법개정안을 평가하는 데 매우 중요한 자료이다. 『국세통계연보』 자료는 집계자료인만큼 세법개정안을 평가하는 데 기초자료로 간접적으로 활용될 뿐이며, 직접적인 도움은 되지 않는다. 예를 들면 맞벌이 부부 특별공제액이 신설된 1993년의 세법개정안을 평가할 때, 이 개정안은 부부가 같이 일하는 가구에만 적용되므로 이러한 가구에 대한 정보가 필요하다. 그러나 이러한 정보를 알 수 있도록 발표된 집계자료는 없으므로 개정안을 평가하기는 매우 어렵다. 그러나 미시자료는 각 가구가 갖는 인구 사회 및 경제특성을 모두 반영하고 있다. 그러므로 세제가 개정될 때 각 가구에 미치는 영향을 분석할 때 세법개정안을 각 가구에 각각 적용하여 변화를 측정하여 집계하므로, 정확도에 있어서는 집계자료를 사용한 개략적 분석결과와는 비교할 수 없을 정도로 높다.

세제개정안을 과학적이고 논리적으로 평가하기 위해서는 미시자료가 반드시 뒷받침되어야 한다. 우리나라에서 조세에 관한 논의가 국회 및 언론 등에서 직관에 머무는 주된 이유는 세법개정안에 대한 과학적 평가가 이루어지지 않기 때문이다. 이의 근본적인 이유는 개인 및 가구별로 소득, 세부담 정도, 소비 등과 같은 자료를 파악할 수 있는 미시자료가 공개되지 않기 때문이다.

미국을 비롯한 선진국에서는 미시자료를 바탕으로 한 조세정책의 평가모형을 오래 전에 개발하였으며, 지속적인 투자를 통하여 모형을 개선하여 왔다¹³⁾. 이러한 모의실험모형은 주로 조세정책을 담당하는 정부에서 뿐 아니라 학계에서도 활발하게 개발되었다. 그러므로 정부에서 세제개혁안을 제안할 때 모의실험모형을 통하여 효과를 분석하고, 이를 바탕으로 세제개혁안이 논의된다. 또한 학계에서도 미시자료를 바탕으로 여러 가지 정책안의 경제적 효과를 측정하며, 대표적으로 NBER의 TAXSIM 모형을 들 수 있다¹⁴⁾. 직관에 의존하기보다는 수치에 근거한 과학적인 세제 개혁과정을 거침으로써 세제개혁안에 대한 비능률적인 논의를 피할 수 있으며, 전 국민적 공감대

13) 모의실험모형에 대한 OECD의 실태를 개략적으로 설명한 연구로 OECD(1988)를 들 수 있으며, 미국모형에 대한 자세한 설명은 Office of Tax Analysis(1990), 개발도상국에서 적용한 예로는 Bahl et al.(1993)을 참조하기 바란다. 모의실험모형에 대한 전반적인 설명과 각국에서 개발된 정도에 대한 자세한 설명은 Merz(1991)를 참조하기 바란다.

14) TAXSIM 모형에 대한 자세한 설명은 Feldstein(1983)을 참조하기 바란다.

를 효율적으로 이끌어 낼 수 있다.

본절에서는 우리나라의 미시자료의 종류와 실태를 파악하고 개선방향을 논한다.

가. 우리나라 미시자료의 실태

우리나라에서 조세와 관련된 대표적인 미시자료로는 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 있다¹⁵⁾. 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 미시자료를 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, 우리나라에서 조세관련 연구가 비과학적이고 이에 따라 조세개혁에 관한 논의가 직관과 구호에 의존하는 결과를 가져다 주었다.

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

조세관련 미시자료로 국세청의 신고자료 이외에 통계청의 미시자료가 있다. 대표적인 자료로 『도시가계연보』를 들 수 있다. 이 자료는 도시가계의 소득과 지출에 관한 정보를 매년 설문조사를 통해 축적하고 있으므로, 국세청 신고자료의 차선택으로 연구에 사용되고 있다¹⁶⁾. 특히 이 자료는 가구별 지출구조에 대한 자료를 포함하고 있으므로 소비관련세제를 분석하는 데 매우 유용하다. 통계청의 미시자료도 과거에는 일반에게 공개되지 않았으나, 현재는 모두 공개되어 조세관련 연구에 활발하게 응용되고 있다. 그러나 앞서서도 설명했듯이 소득에 관한 정보가 과소평가되었을 확률이 매우 높으므로 자료의 신뢰도는 떨어진다. 이는 설문조사 자료의 한계점인 만큼, 조세관련 연구가 좀더 신뢰도가 높은 자료를 바탕으로 이루어질 수 있도록 국세청의 신고자료를 활용할 수 있도록 해야 한다.

통계청의 미시자료와 같은 형태의 자료로 대우에서 설문조사한 『대우패널』미시자료가 있다. 이 자료는 일반인들에게 공개되는 자료로서 가구별 패널형식의 자료이므로 향후 조세관련 연구에 귀중한 기초자료로서 활용될 여지가 충분히 있다.

재산관련 연구에 귀중한 미시자료로는 행정자치부의 종합토지세 및 건물분 재산세 과세자료를 들 수 있다. 종합토지세 자료는 개인별로 전국에 있는 모든 토지에 대한 정보와 각 필지에 대한 공시지가 자료를 가지고 있으므로 종합토지세관련 연구에 귀중한 자료이다. 또한 건물분 재산세의 미시자료는 세대별로 소유한 주택에 대한 정보를 가지고 있으므로 주택소유와 세제관련 연구에 중요한 자료이다¹⁷⁾. 그러나 행정자치부 자료도 일반에게 공개되지 않고 있으며, 단지 연구목적으로 관련기관에 제공되고 있을 뿐이다.

16) 통계청의 『도시가계연보』 미시자료를 사용하여 여러 가지 세목의 세부담을 분석한 연구로 현진권(1996b)을 들 수 있다.

17) 현진권(1996b)에 있는 현진권·노영훈의 연구는 행정자치부의 미시자료를 사용하여 종합토지세와 건물분 재산세의 소득계층별 세부담을 각각 실증적으로 분석하였다.

나. 개선방향

조세관련 연구 및 정책분석에서 미시자료의 중요성은 매우 크다. 여러 가지 형태의 미시자료 중에서도 국세청에서 소장하고 있는 개인 및 법인의 미시자료는 소득에 대한 정보가 매우 정확하기 때문에 조세관련 연구 및 정책분석에 매우 중요하다. 조세관련 연구와 조세정책분석에 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. 미시자료를 오래 전부터 공개한 미국에서도 개인정보 보호라는 문제를 매우 중요하게 고려하고 있지만, 미국의 국세청에서는 미시자료를 공개하고 있다. 이는 개인정보를 파악할 수 없도록 기술적으로 충분히 보완한 후 미시자료를 공개하기 때문이다. 실제로 개인별로 파악할 수 있는 정보는 개인을 식별할 수 있는 주민등록번호나 사업자번호 등이므로, 이러한 정보는 모두 삭제하여야 한다. 또한 최고 10위 순위에 있는 소득자는 개인을 파악할 수 있는 정보가 없다하더라도 쉽게 식별이 가능하다. 이러한 경우는 미시자료가 전체 모집단 자료가 아닌 표본자료이므로, 최고 10위 순위에 있는 소득자는 평균치만을 공개하는 방법 등으로 얼마든지 기술적으로 개인정보를 보호하면서, 미시자료를 연구 목적으로 공개할 수 있다.

국세청에서 미시자료를 공개하지 못하는 이유가 개인정보의 보호라면 이는 충분한 설득력을 갖는다. 그만큼 현대사회에서 개인정보는 국가에서 철저히 보장하여야 한다. 그러나 미시자료의 전체 정보 중에서 개인에 대한 정보를 기술적으로 처리하여 개인을 식별할 수 없도록 한다면, 국세청에서 미시자료를 공개하지 못할 논리적 근거가 없다. 국세청의 미시자료가 조세관련 연구와 합리적 조세개혁안을 제시하기 위한 전제조건인 만큼, 개인정보를 보호하면서 미시자료를 제공하는 절차에 대해 간단히 제시하고자 한다.

1) 표본의 선정

개인의 소득세 신고자료와 법인의 법인세 신고자료는 많은 양의 자료를 가지고 있다. 미시자료가 모집단 전체를 포함하는 것이 아니므로, 일정 비율(예를 들면 5%)의

표본을 추출하되, 무작위층화표본(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 순위 내의 소득자는 평균소득을 사용한다.

2) 개인 식별자료의 제거

추출된 표본은 무작위로 선정되었으며, 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.

3) 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.

V. 결 론

조세정책에 대한 국민들의 관심이 점차로 높아짐에 따라, 합리적인 조세정책에 대한 논의가 많이 제기되고 있다. 세법개정이 있을 때마다 국회나 언론에서는 항상 많은 비판을 하지만, 논의의 수준이 매우 직관적이거나 개략적인 분석을 근거로 이루어지는 경우가 대부분이다. 주된 이유는 여러 가지 개정안에 대해 과학적인 분석을 시도할 수 있는 조세관련 자료가 매우 취약하기 때문이다.

조세와 관련된 대표적인 기초자료로 국세청에서 발간하는 『국세통계연보』와 행정자치부의 『지방세정연감』을 들 수 있다. 『국세통계연보』 자료는 국세관련 연구에 매우 중요한 자료이지만, 수록한 내용에 대해서는 많은 비판을 받고 있다. 즉 조세관련 연구에서 가장 중요한 정보인 소득계층별 자료, 비과세·감면자료, 지역별 자료에 대한 정보를 수록하지 않아, 관련 정책입안과 연구에 적극적으로 활용되지 못하고 있는 실정이다. 1966년 이후로 『국세통계연보』가 수록하고 있는 정보의 종류와 양을 연도별로 살펴보면, 발간 초기에는 소득계층별 자료, 비과세·감면자료, 지역별 자료 등의 중요한 정보를 모두 포함하였으나, 시간이 지남에 따라 수록하는 정보의 종류와 양이 감소되었다. 특히 1988년부터는 수록한 정보의 양을 대폭 줄이기 시작하였다. 1995년부터는 근로소득세와 상속·증여세 부문에서 소득계층별 자료를 포함하고 있으며, 지역별 자료가 부가가치세를 중심으로 대폭 보강되어 자료의 양에서 차이를 보이기 시작하였다. 반면 지방세관련 자료는 국세에 비해 풍부한 자료를 수록하고 있다.

즉, 조세정책 및 세정에 대한 국민들의 관심과 비판은 정부와 국민들간의 대칭적인 정보체계하에서 이루어질 수 있다. 그러므로 정책에 대한 국민들의 비판을 피하기 위한 가장 효과적인 방법은 국민들에서 정보를 공개하지 않는 것이다. 국세와 관련된 중요한 정보를 공개하지 않는 근본적인 이유는 국민들의 관심을 회피하기 위해서이다. 현재 조세관련 정보는 공개되는 정보의 양과 질이 정부부서의 재량에 의해 결정된다. 그러나 조세관련 정보는 국민들의 세부담에 대한 공공정보인 만큼 반드시 공개되어야

하므로 관련부서의 재량에 맡기지 말고 공개수준에 대해 법률로써 구체적으로 명시하여야 한다.

조세관련 정보는 국민들의 세금에 의해 만들어진 일종의 공공재이므로 국민들에게 반드시 공개되어야 한다. 조세정책에 대한 국민들의 인식이 점차로 증가하는 추세이므로, 정책안에 대해 국민들의 지지를 받기 위해서는 논리적인 설득이 필요하다. 이는 과학적인 정책평가가 뒷받침되어야 하며, 감각적인 구호 등으로 설득할 수 있는 여지는 점차로 줄어들 것이다. 국민들의 수준이 높아지면 과학적인 평가작업이 필수적이며, 이는 자료의 공개를 통해서 이룰 수 있다.

대표적인 조세관련 자료인 『국세통계연보』는 수록하는 내용을 대폭 늘려야 한다. 가장 중요한 정보인 소득계층별 분포, 비과세·감면자료, 지역별 자료, 체납액 자료 등은 모든 세목으로 확대하여 모두 수록하여야 한다. 아울러 조세연구의 활성화와 과학적 조세정책 수립을 위해 국세청에서 소장하고 있는 개인 및 법인의 개별 신고자료 중에서 일정 비율을 무작위 추출하여 공개하여야 한다. 물론 개인정보를 철저히 보호하기 위해 개인을 식별할 수 있는 정보는 반드시 삭제하여야 하고, 간접적으로도 개인을 식별할 수 없도록 하여야 한다.

참 고 문 헌

- 나성린·현진권, 『조세 및 사회부조정책의 효과분석: Tax-Benefit 모형을 중심으로』, 연구보고서 93-09, 한국조세연구원, 1993.
- 윤창인, 『OECD 통계활동 현황과 시사점』, 정책자료 95-12, 대외경제정책연구원, 1995.
- 현진권, 『조세관련 자료체계의 변천과 개선방향』, 정책보고서 96-09, 한국조세연구원, 1996a.
- 현진권(편), 『조세정책과 소득재분배』, 연구논문집 96-01, 한국조세연구원, 1996b.
- Bahl, R., R. Hawkins, R. Moore and D. Sjoquist, "Using Microsimulation Models for Revenue Forecasting in Developing Countries," *Public Budgeting and Financial Management*, 1993.
- Feldstein, Martin, "Behavioral Simulation Methods in Tax Policy Analysis," The University of Chicago Press, 1983.
- IRS, "Statistics of Income and Related Administrative Record Research : 1986~1987," *Statistics of Income Division Publication 1299*, November 1987.
- Merz, Joachim, "Microsimulation: A Survey of Principles, Developments and Applications," *International Journal of Forecasting*, 1991.
- OECD, *A Comparative Study of Personal Income Tax Models*, a Report by the Committee on Fiscal Affairs, 1988.
- Office of Tax Analysis, *The Treasury Individual Income Tax Simulation Model*, Department of the Treasury, March 1990.
- , *Compendium of Tax Research*, Department of Treasury, Washington D.C. 1978.