

光復後 50年間の租稅 및 金融政策의 發展과 政策方向

— 第 1 卷：租稅政策 —

KTI 開院 3周年紀念 심포지엄

韓國租稅研究院

序 言

금년은 우리나라가 光復을 맞이한 지 50주년이 되는 해이다. 解放 直後 우리나라는 세계에서 가장 가난한 나라였다. 그러나 그간 비약적인 經濟發展을 거듭한 결과 世界 11位の 經濟大國으로 성장하게 되었으며 年間 1인당 國民所得은 1萬달러를 上廻할 것으로 豫想된다. 또한 外國의 援助를 받던 나라에서 다른 나라에 도움을 주는 나라로 發展하게 되었다.

우리 經濟의 눈부신 發展을 발판으로 文民政府는 우리나라가 당당한 國際社會의 일원으로 義務와 責任을 다할 것을 천명한 바 있으며 經濟, 社會, 文化 등 모든 부문의 世界化를 추진하고 있다. 이와 같은 시점에서 解放 이후 우리나라의 租稅政策과 金融政策의 내용을 점검해 보고, 앞으로 지향할 政策의 방향에 대하여 고찰해 보는 것은 큰 意味를 갖는 일이라 하겠다. 이에 부응하여 本 研究院에서는 開院 3주년을 맞이하여 「光復 後 50年間の 租稅 및 金融政策의 發展과 政策方向」이라는 主題로 저명한 여러 專門家들을 모시고 本 심포지엄을 개최하게 되었다.

이 책자는 지난 9월 21일 개최된 심포지엄에서 발표된 論文과 討論內容을 수록한 것이다. 本 研究院에서 개최한 심포지엄이 성공적으로 마무리될 수 있도록 적극 지원해 주신 財政經濟院의 洪在馨 副總理를 비롯하여 李錫採 次官 및 學界와 言論界의 여러 참석자들에게 진심으로 감사를 드린다. 또한 바쁘신 중에도 훌륭한 論文을 執筆해 주시고 발표해 주신 筆者 여러분과 발표된 論文에 대하여 論評을 해 주신 분들 그리고 綜合討論에 참여해 주신 분들께 감사를 드린다. 冊子の 編輯과 出版을 위해 수고해 준 本 研究院의 金宗萬 博士와 朴釘洙 博士, 원고와 자료의 정리를 맡아준 李除憲 研究員과 廉世羅 研究助員의 노고에 謝意를 표한다.

끝으로 이 論文集의 內容은 著者の 個人的인 見解이며 本 研究院의 公式見解를 나타내는 것은 아님을 밝혀둔다.

1995年 12月

韓國租稅研究院

院長 崔 洸

심포지엄의 概要

9:30~9:50 開會辭 및 祝辭
開會辭: 崔 洸 院長
祝 辭: 洪在馨 副總理

10:00~11:10 第1主題 發表 및 討論

租稅部門: **租稅行政의 回顧와 政策課題**

司會: 崔明根 (서울시립대 교수)

發表: 李愚澤 (한양대 교수)

討論: 朴釘洙 (한국조세연구원 연구위원)

李健春 (국세청 직세국장)

金融部門: **光復 以後 우리나라의 金融政策에 대한 評價 및 앞으로의 政策課題**

司會: 金仁基 (중앙대 교수)

發表: 趙潤濟 (한국조세연구원 부원장)

討論: 南相祐 (한국개발연구원 IDEP 소장)

李康男 (한국은행 조사제1부장)

11:10~11:20 中間休息

11:20~12:30 第2主題 發表 및 討論

租稅部門: **附加價值稅의 發展과 政策課題**

司會: 金洙槿 (아주대 교수)

發表: 柳時權 (한국조세연구원 선임연구위원)

討論: 孫光洛 (영남대 교수)

柳一鎬 (한국개발연구원 연구위원)

金融部門: **金融市場構造의 變化 및 金融產業의 發展과 政策課題**

司會: 孫正植 (한양대 교수)

發表: 閔相基 (서울대 교수)

討論: 李德勳 (한국개발연구원 선임연구위원)

崔興植 (한국조세연구원 연구위원)

12:30~14:00 中 食

14 : 00~15 : 10 第3主題 發表 및 討論

租稅部門 : **우리나라 土地稅制의 變遷과 向後의 政策課題**

司會 : 尹建永 (연세대 교수)

發表 : 郭泰元 (서강대 교수)

討論 : 李根京 (재정경제원 재산소비세 심의관)

金正浩 (한국경제연구원 연구위원)

金融部門 : **外換 및 換率政策의 變遷과 課題**

司會 : 李天杓 (서울대 교수)

發表 : 金宗萬 (한국조세연구원 연구위원)

討論 : 金仁哲 (성균관대 교수)

朴元巖 (홍익대 교수)

15 : 10~15 : 20 中間休息

15 : 20~17 : 30 綜合討論 (가나다 順)

租稅部門 : **韓國의 租稅政策—過去, 現在, 未來**

司會 : 車鉉權 (서울대 교수)

討論 : 姜萬洙 (재정경제원 세제실장)

金東建 (서울대 교수)

金完淳 (고려대 교수)

李啓植 (한국개발연구원 연구위원)

李允鎬 (LG경제연구원 원장)

金融部門 : **韓國의 金融政策—過去, 現在, 未來**

司會 : 金秉柱 (서강대 교수)

討論 : 金榮大 (한국은행 이사)

邊道殷 (한국경제신문 논설주필)

魚允大 (고려대 교수)

李允幸 (재정경제원 은행보험심의관)

李在雄 (성균관대 교수)

鄭雲燦 (서울대 교수)

17 : 30~20 : 00 리셉션(인사말씀 鄭永儀 理事長)

目 次

— 第 1 卷 (租稅政策) —

〈開會辭 및 祝辭〉

開會辭/崔 洸 院長	6
祝辭/洪在馨 副總理	8

〈主題發表〉

〈第 1 主題〉

租稅行政의 回顧와 政策課題	11
----------------------	----

〈第 2 主題〉

附加價值稅의 發展과 政策課題	135
-----------------------	-----

〈第 3 主題〉

우리나라 土地稅制의 變遷과 向後의 政策課題	181
-------------------------------	-----

〈綜合討論〉

韓國의 租稅政策—過去, 現在, 未來	225
---------------------------	-----

開 會 辭

안녕하십니까?

먼저, 오늘 저희 韓國租稅研究院의 開院 3周年 記念 심포지엄을 위해 定期國會 대비 등 바쁜 일정중에서도 참석해주신 李錫採 次官님께 감사드리며 이른 아침 이곳까지 와주신 來賓 여러분께 심심한 感謝의 말씀을 드립니다.

지난 1992년 8월에 開院한 이래 저희 韓國租稅研究院은 조세정책을 중심으로 財政·金融分野의 정책연구에 노력해 왔습니다. 그 동안 저희들의 연구성과는 다수의 연구보고서들을 통해, 그리고 수차례의 政策討論會와 政策協議會를 통해 여러분들께 제시되어 왔습니다. 앞으로도 저희 研究院은 우리나라 稅制 및 稅政의 발전과 바람직한 財政 및 金融政策의 수립에 도움이 될 수 있도록 혼신의 努力을 다하겠습니다.

오늘날 우리 경제는 커다란 大變革의 과정에 처해 있습니다. 광복 이후 지난 50년간 이룩된 경제의 양적 성장을 바탕으로 이제는 질적 고도화의 단계에 접어들고 있습니다. ‘開放化’도 ‘世界化’도 ‘國民所得 一萬弗의 時代’도 결국 이 같은 변화와 그 필요성을 달리 표현한 것에 지나지 않습니다.

이 같은 시점에서 우리가 당면한 현실을 歷史적으로 再照明하여 보고 그로부터 교훈을 얻는 것은 매우 값진 일이라고 생각되어집니다. 특히 우리 경제정책의 가장 강력한 정책수단이었던 조세정책과 금융정책에 대한 역사적 재조명은 그 어느 때보다도 필요한 작업이라고 생각합니다.

이것이 금번 저희 韓國租稅研究院의 심포지엄이 「光復 後 50年間の 租稅 및 金融政策의 發展과 政策方向」이란 主題下에 이루어진 背景입니다. 이러한 논의를 통해 우리는 自律과 創意를 위한 經濟改革을 향하여 한 걸음 더 다가설 것으로 믿

어집니다.

오늘 심포지엄은 租稅部門의 3개 主題, 金融部門의 3개 主題로 나누어 동시에 진행될 예정입니다. 또한 主題發表 후 각 부문별로 綜合討論이 있을 예정입니다.

끝으로 다시 한번 이 자리에 참석해 주신 여러분들에게 衷心으로 감사드립니다. 저희 韓國租稅研究院은 지난 3년간의 준비작업과 기초공사를 기반으로 國民經濟의 발전에 기여하는 정책개발 연구에 구성원 모두가 최선을 다하겠습니다. 내부적으로는 生産性이 높은 研究機關이 되도록, 그리고 외부적으로는 租稅·財政·金融分野의 政策開發을 선도하는 研究機關으로 자리잡을 수 있도록 구성원 모두가 혼신의 노력을 다할 것을 이 자리를 빌어 약속드립니다.

저희들의 이러한 노력은 研究院의 발전을 위해 指導와 鞭撻을 하여 주시는 여러분의 관심 속에서만 그 결실이 맺어질 수 있습니다. 저희 研究院의 발전을 위해 계속 관심을 가져주시고 좋은 忠告를 부탁드립니다.

感謝합니다.

1995年 9月 21日

韓國租稅研究院

院長 崔 洸

祝 辭

韓國租稅研究院의 開院 3周年 記念 심포지엄에 참석하신 내외 귀빈 여러분 안녕하십니까? 韓國租稅研究院이 1992년 9월에 정식으로 출범한 이래 세번에 걸쳐 研究院의 開院 記念 심포지엄에 참석하여 祝辭를 하게 된 것은 개인적인 영광이며 매우 기쁘게 생각합니다.

韓國租稅研究院은 출범 당시 後發 研究機關이라는 어려움을 극복하고 이제 굳건히 設立 趣旨에 맞게 租稅制度 및 行政 그리고 이와 관련된 財政·金融政策에 대한 체계적인 연구·조사 활동을 펼쳐서 租稅政策의 수립에 많은 도움을 주고 있습니다. 금년에도 금융소득 종합과세에 대한 보완조치 등 稅制 改編方向을 제시하였고, 조세 및 금융관련 분야의 주요 懸案을 정책과제로 선정하여 정부관계기관과 긴밀한 협조하에 실효성 있는 정책 대안을 마련하기 위한 연구를 韓國租稅研究院이 활발히 진행하였습니다.

또한 연구관련사업의 일환으로 OECD의 국제조세 전문가를 초빙하여 國際租稅 擔當公務員에 대한 教育 實施, 외국의 조세 전문가를 대상으로 研修 教育 實施, 국제 정책세미나의 개최 등 研究陣들이 연구활동에서 얻은 결과를 홍보하고 정책 대안을 제시하는 과정에서 研究院의 社會 奉仕 役割도 수행하고자 노력하고 있는 것으로 알고 있습니다.

오늘날 世界 經濟는 급격히 변모하고 있습니다. WTO체제의 출범 등 세계 경제가 열린 경제로 급속히 이전되어가면서 국가간·기업간의 競爭이 熾熱해지고 있고, 세계 각국은 정보화, 통신의 발달에 적응하기 위하여 서로 規制를 풀고 自律과 創意를 바탕으로 한 經濟改革들을 추진하고 있습니다.

우리 정부도 「新경제」計劃을 추진하면서 1993년 8월에 金融實名制를 전격적으

로 단행하였고, 금년 7월부터는 不動産 實名制를 실시하고 있습니다. 그리고 1996년부터 金融所得 綜合課稅가 실시되면 公平租稅가 실현되어 經濟正義의 구현에도 큰 진전이 있을 것으로 기대됩니다.

그런데 우리 경제 내부를 살펴보면 政府가 「新경제」를 추진하여 오고 있지만 자율과 창의를 제약하는 각종 摩擦要因들이 아직도 상존해 있는 상황입니다. 아울러 안전, 환경, 복지 등의 면에서 삶의 質을 향상하고자 하는 국민들의 욕구에 적절히 부응하지 못하고 있는 실정입니다.

이제 規制 緩和에 역점을 두면서 기존에 추진하였던 改革 政策들이 앞으로 더욱 一貫性 있게 꾸준히 추진되어야 할 것이며, 무엇보다 稅制·財政·金融分野에 대한 改革이 꾸준히 추진되어야 합니다. 稅制面에서 재정기반을 확충하고 稅負擔의 衡平性을 확보하기 위한 稅制上的 지속적인 補完과 稅務 行政의 신뢰를 회복하기 위한 稅政改革을 추진해야 할 것입니다. 財政도 生産性의 개념을 토대로 정부와 민간의 역할 분담을 재정립하여 과감하게 민간에게 넘길 것은 넘기고, 국민의 복리 후생 증진을 위하여 政府가 추진해야 할 사업들을 적극적으로 추진하여야 할 것입니다. 그러나 이러한 일은 의욕만으로 진전될 수 없고 이에 적합한 人的 資源과 物的 財源이 마련되어야 합니다. 政府의 役割은 公平하게 국민으로부터 세금을 거둬 낭비 없이 경제 발전과 국민의 복리 후생을 위해서 효율적으로 配分하고 자금이 한 곳에 막힘없이 원활히 흐르도록 하는 것입니다. 이러한 의미에서 金融部門에서도 규제완화가 미진하다는 부문에 대하여 좀더 自律化와 開放化를 진전시키고 이에 따른 건전성 관리를 위하여 監督 體系를 재정비하는 등 제도적인 보완 장치를 마련하여야 합니다.

올해는 光復 50周年으로 지난 과거를 돌아보고 반성할 뿐만 아니라 이를 바탕으로 統一을 대비하고 21세기를 맞는 준비를 해야 하는 매우 중요한 해입니다. 우리 經濟는 과거 고도 성장에도 불구하고 아직도 國民生活의 質的 측면이 미흡하고 21세기에 대비하고 선진국으로 도약하기 위해서는 우리의 成長過程을 체계적으로 재점검하고 새로운 비전과 發展戰略을 수립할 필요가 있습니다. 이에 따라

政府는 韓國租稅研究院을 비롯한 연구기관과 공동으로 「新경제 長期構想」 작업을 추진하고 있습니다.

이제 韓國租稅研究院의 보다 큰 역할이 기대됩니다. 研究의 깊이를 심화시키고 또한 研究의 폭도 확대시킬 필요가 있다고 생각합니다. 종래의 租稅 및 金融分野에서 이를 포함하여 豫算·財政 分野까지 확대하여 연계된 연구를 기대합니다. 단기적인 과제에 대한 政策 提示뿐 아니라 국가 경제 발전을 위하여 장기적 관점에서 租稅·財政·金融 政策 등에 대한 洞察力 있는 방향 제시를 기대합니다.

오늘 開院 3周年을 기념하기 위해 열리는 심포지엄에서는 「光復 後 50年間の 租稅 및 金融政策의 發展과 政策方向」이라는 主題로 주제 발표와 토의가 진행되는 것으로 알고 있습니다. 광복 50주년을 계기로 과거 우리나라의 경제 발전 과정에서 중요한 역할을 하였던 租稅 및 金融政策의 역할을 재점검하여 評價하여 보는 것은 향후 우리가 나아갈 방향을 제시할 수 있다는 점에서 매우 의미 있는 일이라 생각합니다.

아무쪼록 오늘 심포지엄에서 유익한 討論이 활발하게 이루어지기를 바라며, 이들 토의 내용들이 각종 政策 樹立에 많은 도움을 줄 수 있기를 기대합니다.

끝으로 韓國租稅研究院의 開院 3周年을 다시 한번 축하드리고 앞으로 무한한 發展을 祈願합니다.

감사합니다.

1995年 9月 21日

副總理 兼 財政經濟院 長官

洪 在 馨

第 1 主題

租稅行政의 回顧와 政策課題

■ 主題發表

李愚澤 教授 (漢陽大學校)

■ 司 會

崔明根 教授 (서울 市立大學校)

■ 討 論

朴釘洙 博士 (韓國租稅研究院)

李健春 局長 (國稅廳 直稅局)

第 1 主題 發表

租稅行政의 回顧와 政策課題

李 愚 澤 (漢陽大學校 教授)

目 次

- I. 序 論
- II. 우리나라 租稅行政의 歷史的 變遷
- III. 國稅廳의 發足과 主要 租稅行政의 發展
- IV. 租稅行政의 回顧와 評價
- V. 租稅行政의 課題
- VI. 要約 및 結語

本 論文에 실린 내용은 筆者 個人的 意見을 반영한 것이며, 韓國租稅研究院의 公式的인 見解와는 무관함.

I. 序 論

세무행정은 古今東西를 통하여 時·所의 환경에 따라 다양하게 전개되어 왔다. 국가기능이 제대로 분화되지 않은 시대에는 조세의 부과징수가 일반통치권에 의하여 실행되었고 조세제도가 미비한 상태에서는 조세행정이 전적으로 공공경비조달을 책임져 왔다. 이러한 과정에서 과세의 공평과 효율성이 떨어지는 조세행정이 행사되었고, 난폭한 징세수단이 발동되어 조세행정은 근세에 이르기까지 많은 인민들을 괴롭혀 온 역사를 가지고 있다.

조세행정은 그 속성상 납세자의 권익을 침해하기 쉬운 전형적인 侵害的行政이다. 그러면서 개별 납세자를 직접 상대하여 조세를 부과·징수하기 때문에 공평과 세와 효율적인 납세이행을 위하여 중요한 역할을 한다. 그래서 시민권이 충분히 보장되어 있는 선진 민주주의 국가에서도 조세행정으로부터 납세자의 권익보호를 위하여 민주적인 조세제도를 제정하고 이를 체계적이고 효율적으로 수행하기 위하여 專門 租稅行政廳을 따로 두고 있다. 특히 각국에서는 納稅者의 權利章典을 제정하고 납세자의 권익보호를 위한 특별 대책을 세우고 있음을 볼 때 조세문제에 있어서 조세행정은 하나의 중요한 측면이 아닐 수 없다.

조세행정이 조세문제에 상당한 영향을 주고 있으면서 그 양상이 외형적·공식적으로 밝혀지기 어려워 조세문제의 해결이 잘 되지 않고 있다는 것은 최근의 여러 가지 정황에서 알 수 있다. 사회문제를 논의하는 경우 對症療法보다는 病因療法的인 치료가 유효한 것처럼 조세문제에 있어서도 마찬가지로 現象 또는 外形的 制度問題에 몰두하여 조세문제를 논의하다보면 그 문제의 원인을 제대로 검색하지 않은 상태에서 처방하는 경우 적합하지 않은 대안이 나오기 쉽고 결국은 효율적인 조세정책을 세우는 데 성공하기 어려울 것이다. 따라서 조세문제의 이면에 잠재하여 있으면서 중요한 영향력을 주고 있는 조세행정을 가급적 적나라하게

검색하여 논의할 필요가 있다.

본 연구는 해방 이후 50여 년간 전개되어 왔던 조세행정을 돌아보면서 당시의 시대적 상황과 함께 문제점들을 점검하고 이들이 현재의 조세행정에 미치는 영향과 앞으로 우리가 취해야 할 정책과제들을 모색하려는 것이다. 따라서 이를 위하여는 국세청 발족을 전후하여 그 이전까지 좀더 폭 넓게 확장하여 조세행정에 대한 연혁적 논의를 전개할 필요가 있다. 오랫동안 간과되어 왔던 조세행정에 대하여 연혁적으로 검토하고 당시의 정치·사회·경제·문화 등의 환경요인이 조세문제 또는 조세행정에 미쳤던 영향들을 포괄하여 검색하고 논의한다는 것은 앞으로 조세연구에 유용한 작업이 될 것이다".

1) 조세행정에 대한 자료와 정보는 『國稅廳 20年史』(國稅廳, 1986)와 『韓國稅制史』(財務部, 1979)를 주로 참조하였고, 고대 이후 日帝 末까지의 稅務行政에 대한 자료는 『韓國稅政史』(張炳淳, 1973)에서 인용하였다.

II. 우리나라 租稅行政의 歷史的 變遷

조세행정에 있어서는 정치·경제·사회·문화·역사 등 환경 요소가 다양한 영향을 미치면서도 겉으로는 나타나지 않는 경우가 많다. 따라서 조세행정의 실질(reality)을 제대로 전달하려면 조세행정의 집행과 행정에 이러한 환경요소들을 최대한 망라할 필요가 있다. 일반적으로 집행과 행정에 대한 정보는 비공개적이고 일반의 접근이 용이하지 않을 뿐 아니라 기록에도 잘 나타나지 않기 때문에 당시의 상황을 파악하는 데는 어려움이 많다. 따라서 일반적으로 이러한 경우에는 逸話的 證據(anecdotal evidence)가 주요한 설명수단이 될 수 있으므로 각 시대의 조세행정과 관련한 일화를 가급적 많이 소개하려고 한다.

본 연구에서는 조세행정이 전개되어 온 시대별로 구분하고, 관련된 각 시대의 중요배경 사례들을 연계하여 논의하고자 한다. 시대구분은 ① 고대~조선조 말, ② 일제의 침략기~정부수립시기, ③ 정부수립~국세청 발족, ④국세청 발족~현재로 구분하여 보았다.

1. 古代에서 朝鮮朝 末까지의 稅制·稅政

우리나라의 조세체계는 삼국시대에 성립된 租·庸·調라는 三稅體制 골격을 이루고 화폐경제가 일반화되기 이전인 조선후기까지 지속되어 왔다.

① 三國時代에는 아직 국가가 출현하지 않았고 高句麗·百濟의 五部制나 新羅의 六村 등은 氏族의 共同體의 연합이 국가로서의 기능을 수행하였기 때문에 古代王權이 공동체의 내부에까지 침투하지 못하여 국가에서 농민에게 직접 조세를 부담시킬 수 없었다. 따라서 통일된 세무행정이라고 할 상황은 아니고 血緣共同體가 거주하는 自然部落單位로 토지와 농민이 소속하고 있는 氏族共同體가 농민에게

조세를 부담시키고 이를 氏族的 國家聯合에 납부하였던 것이다.

② 통일신라는 「丁田制」를 실시하여 백성들에게 정전을 급여하고 이로부터 직접 전세를 수취하는 형태를 갖추게 된다²⁾. 그러나 통일신라 이후 농민들은 地方豪族格인 村主와 中央政府로부터 二重的인 수탈을 당하여 도탄에 빠지고 國家直屬地, 王室直屬地, 寺院田이 확대되고 貴族階級에 의한 大土地所有가 일반화되면서 王權이 급속히 약화되어 이들 城主와 村主 등의 村落民에 대한 收租의 紊亂과 경제적 지배는 통일신라의 멸망을 재촉하게 되었다.

③ 고려시대의 稅制는 三稅라 하여 租稅, 力役, 貢物 등으로 구분되었으나 관료들이 농민들을 착취하는 현상은 여전하였다³⁾. 고려 중엽부터 蒙古의 침입, 三別抄의 난, 빈번한 倭寇의 침입 등으로 田柴科體制가 붕괴되고 國庫收稅地는 권문세가의 손에 들어가고 세무행정도 뿌리채 흔들리게 되어 일반농민은 몰락할 수밖에 없게 되었다⁴⁾. 고려 말에는 몇몇 군주들이 稅政改革을 위하여 「田民辨整都監」을 두고 三稅體系의 정비를 꾀하였으나 오히려 이를 추진하는 자가 광대한 토지를 수탈함으로써 재정이 결핍되어 고려왕조의 멸망은 시간문제로 남았다⁵⁾.

④ 朝鮮朝 李成桂는 위화도 회군 이후 내정개혁의 하나로 田制改革에 착수하고 사전을 몰수하고 토지를 재분배하는 등 稅制를 개혁하여 삼국시대의 고대국가 완성과 더불어 갖추어진 租·庸·調 3세의 物納體制를 그대로 이어 받았다. 田租는 수령이 민전을 踏驗審査하여 租稅額數를 결정하였으나 吏胥들의 농간으로 부정이 심하였다⁶⁾. 國役과 貢物의 경우에도 부담이 과중하여 이를 감당하지 못하는 백성들은 流亡·逃散하는 경우가 많았다⁷⁾. 그 폐해를 개선하기 위하여 대동법 및 균역

2) 張炳淳, 1973, p. 43.

3) 고려후기에는 이러한 “貢納이 가혹하고, 각종의 雜貢이 증대되고 勞役이 번잡하고 무거운 백성들은 고통을 많이 받아 날로 逃散·流浪한다”는 기록이 있다(高麗史, 卷 78, 食貨志·貢賦條).

4) 同一 田地에 대하여 地主가 5, 6명이 나타나고 權貴私門에 점탈되지 않은 小數土地와 良民들에게 조세가 집중적으로 부과되니 그것은 한해에 2~3회의 징세에서부터 8~9회에 이르렀다(高麗史, 卷 78).

5) 稅政의 문란이 심하여 宰相에게 주어야 할 緣 360石에 상당하는 田 300結을 주어야 하는 데도 20石 밖에 줄 수 없는 상황에 이르게 되었다. 張炳淳, 1973, p. 64.

6) 踏驗過程에서 “답험관리 위관 등의 태만 협잡으로 말미암아 허실이 적중하지 않고 迎候饑饉 즉 집대의 비용이 상부의 액수에 비등하게 되니 公私의 쌍방이 불리하다”고 세종실록에 기록되어 있다(世宗實錄, 卷 75, 世宗 18年 8月).

7) 지방의 이속들은 책임량을 달성하기 위하여 橫口僉丁(병역의무 없는 미성년자에 대한 징수), 白骨微布(사망자에 대한 징수), 族徵(양역의 의무를 진 자가 도주했을 경우 그 친족이나 친척으로부터 징세, 隣徵(친척이 없으면 동네사람들에 주징) 등의 가혹한 방법을 사용함으로써 그 통폐는 널리 사회적으로 문제가 되었다.

법 실시 등 일련의 제도 개혁을 단행하지만 官僚와 王族들의 기득권 수호에 따른 집요한 반대에 부딪치게 되고 중간 징세관리들의 횡포와 착취로 개혁의 취지를 살리지 못하였다. 三政紊亂으로 상징되는 수탈은 19세기 勢道政治에 의하여 절정에 달하였으며, 이에 대한 농민층의 조세저항도 확대되어 농민봉기가 빈발하기에 이른다⁸⁾.

⑤ 朝鮮朝 中盤 이후 三政의 紊亂으로 곳곳에서 租稅抵抗運動이 일어났다. 조선 후기에 접어들면서 收取體制는 租·庸·調 대신 三政이라 하여 田政·軍政·還穀으로 변화되며 이러한 삼정이 문란하게 되어 국가재정이 궁핍하게 되고 농민들은 饑餓의 사경에 빠져 농민들의 조직적인 반발이 일고 도처에서 민란이 일어나게 되었다. 田政의 문란으로 이를 징수하는 지방관들이 일정한 標準이나 基準이 없이 각종의 附加稅⁹⁾와 手數料¹⁰⁾등 雜稅를 부과하여 본세의 5배가 넘는 경우도 있었다고 한다¹¹⁾. 軍政의 弊害 역시 양민들이 감당하기 어려웠다. 특히 良人만이 군포를 납부하는 신분계급적 부담이기 때문에 농민들은 양반계급으로 승격하기 위하여 賣官賣職 등 갖은 노력과 부정이 횡행하였다. 還穀은 원래 詳定米·儲置米를 春窮期에 빈민에게 대여했다가 秋收期에 납입케 하는 농민구제제도이다. 그러나 양차 대란을 겪으면서 환곡제는 빈민구제사업에서 국가재정 수입원으로 바뀌면서 여러가지 폐단이 빈발하였다¹²⁾. 이처럼 田政·軍政·還穀의 3政 문란의 주도적 역할을 한 것은 兩班階層이었다. 할일 없이 관직에만 매달리며 매관매직만을 유일한 수단으로 하는 양반계급들이 몰 백성들을 괴롭혔고 결국 한계를 넘어서 民亂으로 이어졌다. 19세기 후반기 1862년(철종 13년)의 晉州民亂을 중심으로 3南 일대에서 빈발하는 농민층의 반란은 3政의 문란과 지배층의 가혹한 착취에 기인된 것이었다.

⑥ 茶山 丁若鏞은 稅政改革論을 강력히 내세우고 기본적으로 중간의 징세단계

8) 張炳淳, 1973, pp. 162~165.

9) 加升米·斛上米·倉役加米·下船入倉加米 등

10) 耕作者是 監查官의 수수료조로 看色米·落庭米·人情米·紙筆債 등이 있고 그와 운반비의 부담이 있었다(震檀學會(編), 『韓國通史』, p. 283, 373).

11) 張炳淳, 1973, p. 150.

12) 환곡제는 國家와 官이 채권자가 된 官營高利貸金業이었으며 농민은 환곡에 의한 관의 수탈을 면하기 위하여 良役 도피의 경우와 같이 상류계층으로 흡수되거나 도망해버리는 자위책을 강구하게 되었고 남아있는 사람들이 대신 책임을 지는 隣徵, 族徵, 洞徵, 里徵 등의 苛斂誅求가 성행하였음은 전술한 바 있다.

를 개혁하여 중간협잡배의 정체를 규명하려고 하였다. 중간협잡배란 결국 경제적으로는 地主層을, 정치적으로는 兩班層을 말한다고 볼 수 있다. 그는 지주층을 혁파하고 吏屬들의 부패를 제거하는 문제를 집중 거론하고 지주층은 놀고 먹는 양반층이라고 비판하였다. 결국 지주형태의 소작료를 없애고 단일의 地代로서 국가에만 조세로 납부해야 한다는 주장을 하였다. 多山은 당시 탈세하는 隱結이 점점 많아져 이러다가는 전국의 토지가 隱結化할 것이라고 탄식하며 당시 백성에 대한 착취를 한탄하였다¹³⁾.

이상에서 보는 바와 같이 우리나라의 조세체제는 삼국시대에 성립된 租·庸·調의 三稅體制가 화폐경제가 일반화된 조선후기까지 지속되어 오면서 삼정문란과 그의 치유책과 개혁이 반복되면서 작용·반작용을 거듭하여 왔다. 三政의 紊亂은 우리나라 역사속에서 오래 정치체제의 허약으로 연계되어 삼국시대부터 신라통일기, 고려, 이조, 일제 등에 이르기까지 공통적인 현상이었다. 이러한 역사는 체제변혁의 시점을 전후하여 稅制·稅政紊亂 → 體制顛覆 → 新體制登場 → 稅制·稅政改革 등의 공식으로 표현될 수 있다.

2. 日帝侵略期에서 解放後 政府樹立期까지의 租稅行政

19세기 말 西歐列強들은 이미 獨占資本主義段階에 돌입하여 해외에서 식민지를 구축하는 경쟁이 치열하게 전개되었다. 세계자본주의 경쟁에 늦게 뛰어들어 일본으로서도 한국이 유일한 시장이었고 한국에서의 세력기반은 대륙진출의 전진기지로써 매우 중요한 위치를 차지하고 있었다. 일제는 조선에 대한 영향력을 강화하고 그들의 침략을 용이하게 하기 위하여 조선을 자국과 비슷한 근대적 資本主義體制

13) 「...가죽을 벗기고 뼈를 갈아내며... 곡식을 강탈하며 사람을 결박하고서 술을 빼앗아 가고 소와 말을 끌고 가는 등 한 농촌에 소동이 일어나고哭声은 하늘을 진동하여... 열집에 아홉집은 빈집으로 남게 된다.」(丁茶山全書 政法集 經世遺表 地官戶曹 第二); 「南海·柑橋의 소산이 풍부하였으나... 징수하는 여러가지 폐단이 심했으나 백성이 그 고통을 이기지 못하여 감귤의 根部에 구멍을 뚫고 호추가루를 비벼넣어서 고목을 만들고 껍질을 제거하도록 한다.」; 「이제 下吏들이 나라를 三分하여 公稅에 바치는 것이 하나요 吏胥가 먹은 것이 그 둘이다」라고 하였다(丁茶山全書 政法集 經世遺表 地官戶曹 第二). 張炳淳, 1973, pp. 209~214.

로 전환시키고자 軍國機務處를 설치하여 1894년부터 1896년까지 甲午更張으로 불리는 수많은 개혁을 강행하였다. 그 중 재정에 관한 주요 개혁내용은 다음과 같다.

① 1894년 8월 「甲午改革」에 의하여 軍國機務處를 설치하고 중앙관제를 개혁하여 議政府와 宮內部를 두고, 議政府 밑에 八衙門¹⁴⁾을 설치하였고 팔아문 중의 하나인 「度支衙門」의 主稅局이 「田稅의 賦課, 關稅의 徵收 및 田穀의 編號」를 관장하도록 하는 등 度支衙門으로 하여금 政府財政을 총괄하게 하여 재정기구를 일원화하였다. 군국기무처에서는 종래 各種 賦稅, 人頭稅로서 징수하던 米, 大豆, 綿布, 麻 등의 物納制度를 개정하고 화폐로 납부하게 하는 租稅金納制를 채택하였다¹⁵⁾.

② 1895년에는 「度支衙門」이 「度支部」로 개편되고, 동년 4월 전국에 220개소의 徵稅署를 설치하고 그 감독관청으로서의 지방 세무행정기구로 9개의 管稅司를 두어 세무행정을 관장하게 하였다. 1906년에는 管稅事務를 「稅務監」으로 바꾸고 탁지부 관할하에 두면서 각도의 세무행정을 관장하도록 하고 관찰사가 겸임하도록 하였다. 세무감 밑에는 「稅務官」을 道內 주요지역에 배치하고, 그 下部機關으로서 稅務主事를 各 郡에 주재시켜 稅務行政을 담당하게 하였다¹⁶⁾.

③ 1905년에 전국의 주요지역에 설치한 財政顧問部의 支部 또는 分廳을 두고 세무행정에 대한 2중의 감독체계를 형성하고 조선의 조세수입에 대하여 직접 관장하려고 하였다. 그후, 財政顧問監府는 1910년에는 財務監督局으로 변경하고 그 집행기관으로서 財務署 231개소를 설치하여 세무행정을 감독하도록 하여 植民稅政의 구축을 시도하였다¹⁷⁾.

④ 1910년의 한반도 강점 이후 일제는 植民稅制를 정비하여 식민지통치의 기반을 구축하고 이에 소요되는 막대한 재정수요를 식민지 내의 세입으로 충당하기 위하여 조세수입 증대를 위한 稅制改編에 착수하였다(「隱結」색출, 土地調査事業¹⁸⁾, 戶稅 및 家屋稅 증징 등). 이후 1934년의 세제개편에 이어 일본은 군국주의의 팽

14) 內務, 外務, 度支, 軍務, 法務, 學務, 工務, 農商務 등

15) 갑작스런 금납제실시로 통화의 준비가 충분하지 않아 혼란이 가중되었고 이러한 와중에서 금납제의 강요는 결국 日人 貸金業者에게 橫財의 길을 터준 결과가 되었다.

16) 재무부, 1979, p. 17.

17) 國稅廳, 1986, p. 8.

18) 일제의 토지조사사업 결과 토지조사종료 이전의 과세대상지보다 46%나 증가되고 地稅負擔이 약 2 배로 되어 농민들은 식민착취의 우선적인 피해자가 되었다.

창에 따라 식민지 재정을 전시체제로 전환하고 계속적인 전쟁 수행을 위하여 增徵의 도를 더해 갔다.

⑤ 1910년 韓·日合邦과 동시에 일제는 朝鮮總督府를 설치하고, 그 밑에 度支部를 두어 재무행정을 다루어 왔으나, 1934년에는 滿洲事變에 의한 경비팽창이 급속화되자, 租稅增收을 위하여 세제를 개혁하고 세무행정기관도 일반행정기관에서 분리, 독립시켜 세무행정만을 전담하게 하였다. 제2차 세계대전 말기 패전에 직면한 일제는 전비조달에 광분한 나머지 1943년 조세를 전시체제로 개편하면서 이제까지의 조세감독국을 폐지하고 각 도마다 「財務局」을 설치하여 세무행정을 관장하게 하였다.

⑥ 民族運動으로서의 租稅抵抗運動이 활발하게 일어났다. 일제는 조선조를 강제 개방시키고 각종의 租稅增收으로 한국민을 착취하게 되니 한국민은 독립운동의 한 형태로서 租稅抵抗運動을 벌이게 되었다¹⁹⁾. 그외에도 학생단체와 일반대중들, 그리고 各地에서 납세를 거절하여 한때 일제는 이러한 조직적인 조세불납저항에 곤욕을 당하기도 하였다²⁰⁾.

3. 解放 以後 國稅廳發足期까지의 租稅行政

가. 美軍政期의 稅制와 稅政

1945년 광복을 맞아 우리 경제는 일본의 예속에서 벗어나게 되었으나, 資本 및 技術의 空白, 南北分斷으로 인한 政治的인 不安全, 南下人口의 增加와 賦存資源,

19) 특히 1919년 3월에 발표된 수많은 독립운동 문서 가운데 조세저항과 관련된 사례가 많았다.

① 「一切의 租稅를 停止하라. 我等을 살육하려는 자에게 尙當할 비용을 給여할 需要가 없다.」 <중앙> 1969년 1월 별책부록 「3·1運動主要資料集」, p. 47. ② 동 4월에는 漢城臨時政府의 13道 대표자 국민대회가 그 결의사항 제5항에서 「일반인민은 일본관청에 각 항 납세를 거절할 일」, 국사편찬위, 「한국독립운동사」, III, p. 6. ③ 또한 동년 4월에는 임시정부령 제1호가 국내에 배포되었는데 그 내용은 「납세를 거절하라. 납세는 … 국민의 국가에 대한 의무이므로 이미 정식으로 적의 통치권을 부인한 이상 적에게 厘毛의 조세도 與하지 마라. 완전히 국토를 敵兵의 手에서 구출할 시까지 일체의 조세를 면제한다. 가령 적의 관리가 납세를 강요하는 일이 있어도 “我等은 조선국민이며 일본의 노예가 아니다”라고 강편히 거절할 것이다.」 임시정부령, 제1호 (국사편찬위 상게서, p. 370).

20) 張炳淳, 1973, pp. 359~361.

産業施設의 不均衡 등의 애로에 직면하여 혼란에 빠지게 되었다.

미군정기의 재정은 남북분단에 의한 국방비 부담, 재정수입 조달을 위한 관업사업비의 증가 및 물가상승에 따라 재정규모가 급격하게 팽창하는 추세에 있었다. 당시의 국가재정수입은 주로 官業 및 國有財産 收入과 借入이었고 조세질서가 정착되지 않아 조세수입은 재정수요의 20%를 넘지 못하여 조세는 매우 미미한 비중을 차지하고 있었다. 당시의 세입규모와 조세가 차지하는 내용을 예시하면 다음의 표와 같다.

〈表 II -1〉 1946~48年の 歲入 構成

(單位：千원, %)

	1946年		1947年		1948年	
	금 액	비 중	금 액	비 중	금 액	비 중
조 세	722	6.1	3,600	18.5	5,058	14.4
인 지 수 입	6	0.1	150	0.8	260	0.7
관업 및 국유 재 산 수 입	6,870	58.2	11,065	56.9	19,712	56.3
전 매	6,030	51.1	7,850	40.3	12,162	34.6
운 수	811	6.9	2,700	13.9	6,177	17.6
기 타	29	0.2	515	2.7	1,373	4.1
차 입 금	3,787	32.1	4,010	20.6	9,459	27.0
공 채	—	—	—	—	—	—
기 타	415	3.5	620	3.2	529	1.5
합 계	11,800	100	19,445	100	35,119	100

資料：張炳淳, 『한국세정사』, 1973, p. 369.

이와 같은 각종 세목을 정리하기 위한 노력과 함께 8·15해방 그리고 한시기간의 만료로 특별법인세, 출항세, 취인소특별세, 취인세가 자동으로 폐지됨에 따라 1948년의 국세체계는 일제 말보다 12개 세목이 줄어든 23개 세목으로 대폭 간소화되었다. 1948년 7월 현재의 국세체계를 보면 다음과 같다.

〈表 II -2〉 國稅體系 (1948년 7월)

수 득 세	유 통 세	소 비 세
소 득 세	조 선 은 행 발 권 세	전 기 가 스 세
법 인 자 본 세	마 권 세	음 료 세
지 세	톤 세	직 물 세
사 업 세	통 행 세	골 패 세
광 구 세	등 록 세	유 흥 음 식 세
상 속 세	인 지 세	물 품 세
임 시 이 득 세		입 장 세
이 의 배 당 세		특 별 행 위 세
		관 세

資料 : 國稅廳, 『국세청 20년사』, p. 13.

이러한 상황에서 1945년 9월에 출범한 미군정 당국은 일제말기의 복잡하고 가혹한 조세체계를 정비하여 세정의 효율적인 운영과 인플레이 억제를 도모하기 위하여 세제개편을 단행하였다. 동시에 1948년 3월의 軍政法令에 따라 稅務行政機構도 개편되어 各 道의 財務局이 폐지되고 9개 司稅廳과 64개 稅務署를 두게 되었다. 미군정하에서의 세무행정은 1945년 8월 15일 해방과 동시에 軍政廳에 「財務局」을 두고 道에는 日帝時代의 「財務局」 제도를 계속 사용하였으나, 1948년 당시의 南韓 地域의 地方司稅官署가 개편됨에 따라 道財務局은 폐지되고, 道別로 9개 司稅廳²¹⁾과 64개 稅務署가 설치되었다.

나. 政府樹立 當時

(1) 稅制의 整備

1948년 8월 정부수립과 더불어 동년 10월부터 新政府의 독자적인 재정정책이 시작되어 불요불급한 경상경비를 억제하여 건전재정을 지향하게 되었다. 그러나

21) 서울, 春川, 淸州, 大田, 全州, 光州, 大邱, 釜山, 濟州임.

군정당시의 財政赤字 요인이 그대로 이월된 데다 건국 후 긴급한 사업인 治安維持, 國防強化, 電力 및 食糧增産, 義務教育의 실시 등으로 재정팽창을 초래하게 되었고 정치사회적으로는 麗順騷擾事件(1948년 10월) 등이 연속되어 재정부담이 가중되었고 이로 인하여 財政赤字幅이 다시 확대되어 인플레이션을 가속시키게 되었다. 이와 같은 여건하에서 정부는 1949년 7월부터 1950년 3월까지 韓美經濟安定委員會를 조직하고 인플레이션 수습책을 강구하였으며 쌍방의 합의에 따라 經濟安定 15原則을 수립하였다. 여기에는 조세수입의 증가와 정비를 위한 조세체도의 개혁을 시행하기 위하여 정부수립직후 稅制改革委員會를 설치하여 세제개혁요강을 작성하고 세제개혁을 착수하였다. 그 결과 日帝稅制의 잔재를 청산하고 조세수입의 증대를 도모하기 위한 새로운 조세체계를 수립하게 되었다.

〈表 II -3〉 國稅體系 (1950년)

直 接 稅	間 接 稅	關 稅
소 득 세	등 록 세	관 세
법 인 세	통 행 세	톤 세
영 업 세	면 허 세	
지 세	입 장 세	
광 세	유 흥 음식 세	
상 속 세	주 세	
증 여 세	물 품 세	
	청 량 음료 세	
	직 물 세	
	마 권 세	
	전 기 가 스 세	
	인 지 세	

資料 : 國稅廳, 『국세청 20년사』, 1986, p. 15.

(2) 稅政의 整備

1948년 8월 15일, 대한민국 정부가 수립되자 동년 11월 4일자 「재무부직제」(대통령령 제20호)로써 재무부장관 밑에 「司稅局」을 두어 국세와 국유재산에 관한 사무를 관장하게 하였고, 그 밑에 徵收課, 直稅課, 間接稅課, 國有財産課 등 4개과를 설치하였다.

1949년 8월 3일에는 「地方稅務官署設置法」(법률 제39호)이 제정되고, 이에 의해 1950년 4월 1일에 「지방세무행정기관의 명칭, 위치 및 관할구역에 관한 건」(대통령령 제320호)이 제정되어, 종래 도별로 설치되었던 사세청이 폐지되고, 서울, 대전, 광주, 부산의 네 곳에만 사세청을 존치시켰으며 세무서는 67개로 하였다.

다. 事變期

안정기조에 접어들고 있던 우리 경제는 6·25사변으로 결실을 맺지 못하고 전시체제로 전환되지 않을 수 없었다. 따라서 정부수립 후 經濟復興에 중점을 두었던 稅制도 戰費調達을 위한 戰時稅制로의 개편을 보게 되었다.

6·25동란이 발발하자 정부는 1950년 11월에 租稅臨時增徵法을 제정하여 所得稅, 地稅, 酒稅, 物品稅, 遊興飲食稅 등 거의 모든 세목에 걸쳐 전쟁이 끝날 때까지 세율을 5~100% 인상하였다.

전쟁이 장기화되자 1951년 1월에 다시 租稅特別法을 제정하여 소득세, 법인세, 영업세, 물품세, 유홍음식세, 입장세의 세율·납기·징수방법을 전시체제에 알맞도록 조정하였다. 동년 9월에는 地稅法의 시행을 정지하고 臨時土地收得稅法을 제정하여 토지소득세를 신설하였다. 당시의 토지소득세는 내국세 수입의 거의 50%를 차지하여 戰時財政에 많은 기여를 하였다.

1950년 6·25사변의 발발로 인하여 1951년 4월 15일에는 재무부 직제를 개정하여 사세국에 「심사과」를 신설하고 전란중의 세원조달 기능을 강화하는 한편, 세무서는 67개에서 70개로 늘렸다.

〈表 II-4〉 主要 稅目別 稅收構成比 推移

(單位：%)

	1949	1950	1951	1952	1953
토지수득세	—	—	21.5	31.4	30.0
소득세	26.8	11.5	14.3	11.7	14.2
영업세	4.9	9.9	12.5	13.2	14.9
법인세	2.6	8.7	5.0	3.0	4.1
기타	65.7	69.9	46.7	40.7	36.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

註：기타는 주세, 물품세, 직물세 및 지세 등임.

資料：國稅廳, 『국세청 20년사』, p. 167.

라. 戰後 再建期

1953년 7월 휴전협정으로 전쟁이 종식되자, 우리 경제가 당면한 최대의 과제는 동란으로 파괴된 戰災의 복구와 함께 인플레이 및 失業 등의 경제적 시련을 극복하는 일이었다. 1954년부터는 본격적으로 미국과 영국으로부터 상당규모의 無償援助(AID, PL480, UNKRA)가 있었는데, 1960년까지 18억 9천만달러가 도입되어 동 기간 중 국내총투자의 70%, 정부재정소요의 40~60%를 점유함으로써 전재복구에 크게 기여하였다.

〈表 II -5〉 歲出豫算 構成 (1953~1960년)

(單位：千圓, %)

	1953		1955		1957		1959		1960	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
행정비	310	5.1	989	3.5	2,273	6.5	1,753	4.4	3,161	7.5
사법경찰비	532	8.1	2,097	7.4	2,018	5.8	2,847	7.1	2,917	7.0
국방비	3,260	53.7	10,638	37.8	11,246	32.1	13,919	34.8	14,707	35.0
교육문화비	138	2.3	2,467	8.7	4,578	13.1	7,675	19.2	8,613	20.5
재정투융자	1,093	18.0	8,378	29.8	10,976	31.4	9,327	23.3	8,365	19.9
사회보건비	196	3.2	1,009	3.6	1,050	3.0	1,033	2.6	995	2.4
기타	539	8.9	2,566	9.1	2,862	8.1	3,468	8.6	3,237	7.7
합계	6,068	100.0	28,144	100.0	35,003	100.0	40,022	100.0	41,995	100.0

資料：張炳淳, 『한국세정사』, 1973, p. 385.

稅제도 전비조달을 목적으로 복잡하게 중첩적으로 제정되었던 戰時體制를 청산하고 경제부흥을 위하여 자본축적을 촉진하면서 동시에 조세수입을 증대시킬 수 있는 復興稅制로의 전환을 추진하게 되어 1953년 말부터 1954년 4월까지 세제의 일대 개혁이 단행되었다.

1959년도부터는 다시 援助가 감소되기 시작하면서 외원자금의 효율적인 활용을 도모하고 재정 및 금융면에서도 안정화정책을 추진하여 조세수입의 증대와 세출억제에 의한 균형재정을 추구하였다.

〈表 II -6〉 主要 稅制改編 (1958~1960년)

	1958	1959	1960
소득세	세율 인하 종합소득세 폐지	1,000개 미만 일급 노동자 비과세	면세점인상, 세율 인하, 양도소득, 수출, 군납, 용역, 관광사업 감면
법인세	일반법인과 동족법인 차등과세		세율 인하, 보유소득 면세제도 신설 감면사업의 종목조정, 연 2기 부과징수제 채택
영업세	영업종목간 세율 조정	연탄제조업 세율 인하	세율 인하 수출산업 세액감면
토지소득세	수시부과제 도입 과세대상 조정	납기내 자진납부시 세액공제제 신설	임시토지소득세 및 지세법 폐지 면세점 인상, 부양가족 공제제 신설
물품세	국내생산품 세율 인하 수입품 세율 인상	생사, 견사 비과세	사치성 물품 세율 인상 생산품에 대한 부과 최저한제 도입
유흥음식세	제3종 대중음식 세율 인하	여흥음식장소: 정액세 일반음식장소: 저율의 비례세화	여흥음식장소: 비례세로 환원
입장세	국산영화에 대한 세율 인하	세율 전반적 인하 국산영화 과세 일부 종목: 정액세제	일부품목: 비례세로 환원
기타	자산재평가세, 임시의환 특별세, 자동차세의 신설 광구세, 광산세의 세율 인하	인지세의 전종목을 정액세화 자동차세 과세대상 조정	주세: 종량세제로 단일화 상속세, 증여세 분리

資料: 國稅廳, 『국세청 20년사』, 1986, p. 18.

다. 5·16 軍事政府의 稅制와 稅政改革

(1) 稅制의 整備

전후 1950년대의 우리 경제는 외국의 원조 및 정부의 재정금융면의 안정화 노력에 힘입어 다소간 생산기반의 재건을 이룩할 수 있었으나 정치·사회적으로는 3·15부정선거와 4·19혁명으로 혼란이 극심하였다. 경제적으로도 1인당 국민소득이 80달러 수준에 머무는 낙후된 상태에서 침체와 가난의 늪에서 벗어나지 못하여 국민생활이 매우 어려웠다. 이에 1961년 군부세력은 5·16 군사혁명을 일으켜 군사정부를 세우고 과감한 정치·경제·사회적인 개혁을 개시하였다.

혁명정부는 1962년부터 1966년까지의 제1차 경제개발5개년계획을 수립하고 투자재원의 마련에 새로운 전기를 마련하지 않으면 안되었다. 특히 당시에는 외국원조도 점차 단절되는 상황이었기 때문에 경제개발에 소요되는 막대한 투자재원은 租稅를 통하여 조달할 수밖에 없었다. 혁명정부는 불가피 稅制를 개편하기 위하여 1961년 12월에 14개의 세법을 개정하였고 이후 1965년까지 매년 세제를 정비하여 왔다.

〈表 II -7〉 國稅體系 (1962년 1월)

직 접 세	간 접 세	관 세
소득 세	등록 세	관 세
법인 세	전기가스세	돈 세
상속 세	인지 세	
증여 세	석유류 세	
재평가 세	통행 세	
	물품 세	
	주 세	
	입장 세	
	영업 세	

資料 : 國稅廳, 『국세청 20년사』, 1986, p. 20.

(2) 稅政의 整備

1961년 10월 2일 재무부 직제를 개정하여 사세국의 「土地收得稅課」를 폐지함과 동시에 사세국에 「監査課」를 신설하여 자체감사 기능을 강화하고, 稅務調査 및 査察業務를 관장케 함으로써 성실신고·성실납세를 독려하고, 납세자의 권익보호를 위한 국세심사업무도 관장하게 하였다. 한편, 사세청의 稅務局에 있던 調査課를 總務局으로 이관하여 조사와 감사기능을 강화하였다.

1963년 12월 16일에는 地方管財官署가 폐지됨에 따라 그 기능을 이관받아 司稅廳에 「財産管理局」이 신설되어 그 밑에 管理審査課 및 處分課를 두었고, 세무서에는 「財産管理課」를 신설하였다. 동시에, 종전까지 일률적이던 세무서급지를 전면적으로 검토하여, 서울, 부산 및 도청소재지에 있는 세수가 비교적 큰 세무서는 1급지로, 기타시에 소재하는 세무서는 2급지로, 그리고 기타지역의 세무서는 3급지로 구분하였다.

Ⅲ. 國稅廳의 發足과 主要 租稅行政의 發展

1. 國稅廳의 發足

가. 租稅行政의 重要性에 대한 認識

1948년 정부수립 후 독자적인 재정정책을 펴나가기 위하여 1949년 7월부터 1950년 3월까지 각종 세법을 제정하였으나, 이를 집행할 세무행정이 뒤따르지 못하여 세법제정의 취지가 제대로 실현되지 못하였다. 6·25 사변이 발발하여 세무행정은 정착을 하지 못하고 더욱 혼란에 빠진 채 전시체제로 전환되었고, 종전 후에는 재정이 외국원조에 크게 의존하였기 때문에 조세행정 발전이 적극적으로 추진되지 못하였다. 더구나, 일제시대에 형성된 왜곡된 납세의식이 그대로 이어져 납세자나 기업은 탈세를 부도덕한 범죄로 인식하기보다는 오히려 생활의 한 방편으로 보려는 의식이 일반화되어 있었다.

이러한 상황에서 정부에서는 1962년부터 제1차 경제개발5개년계획(1962~1966년)을 수립하였으나 재정수입의 상당부분을 차지하던 외국원조수입이 점차 감소되고 민간부문에서의 자본축적이 빈약하였기 때문에 이에 필요한 막대한 재정수요의 충족을 위해서 稅收의 증대가 시급한 과제로 제기되었다. 정부는 1961년에 정부수립 후 가장 대폭적인 세제개혁을 단행하면서 매년 보완적인 개혁조치를 취하였으나 이와 같은 조세제도의 개혁에도 불구하고 신규세원의 발굴과 누락된 세금의 포착없이 기존세원에 대해서만 과세를 한다면 세수증대를 기하기 어렵고 공평과세 실현에도 적합하지 않다는 것을 인식하게 되었다. 당시 사회적으로 만연되고 있던 탈세와 느슨한 조세분위기를 일신하기 위하여는 「脫稅防止」, 「陰性稅源 捕捉」 및 「稅務行政의 紊亂防止」 등에 대처할 새로운 세무행정이 필요하였던 것이

다. 또한 당시의 세무행정력은 재무부의 一個局인 司稅局의 5個課 定員 79명에 불과하여 이러한 세무행정력으로는 당시 사회적으로 만연되고 있던 탈세와 느슨한 조세분위기를 일신하기가 어려웠다. 이러한 분위기에서 세무공무원의 사기가 낮고 세무부조리는 사회적 지탄의 대상이 되었으므로 세무공무원의 정신개혁과 인사질서의 쇄신을 위해서도 획기적인 대책이 필요하였다.

나. 國稅廳의 發足過程

1954년 3월의 조세정책에 관한 네이산(Nathan)보고서에서는 독립된 조세행정기관을 가지고 租稅의 査定과 徵收방법을 개량한다면 세무관리는 세수증대에 매우 큰 성과를 달성할 수 있다고 건의한 바 있다²²⁾. 그간 정부에서도 이에 대한 논의를 활발히 전개하면서 1964년부터 「국세청」의 신설이 재무부와 행정개혁위원회 등에서, 1965년 7월에는 경제기획원에서 조세증수를 위한 행정기구의 획기적인 개편이 필요하다는 정부방침을 밝혔으며, 1965년 7월부터 2개월간 네이산(Nathan) 경제고문단의 일원으로 내한한 미국 하버드대학교의 R.A. 머스그레이브 교수는 「한국의 세제개편을 위한 건의」에서 국세청을 신설하여 새로운 세원개발과 탈세방지에 주력하여야 할 필요성을 정식으로 보고하였다²³⁾.

朴 대통령은 1965년 9월 세무행정의 실태를 파악하기 위하여 청와대 민원비서관을 반장으로 하는 「稅務行政特別調査班」을 구성하여 세무행정의 특별조사활동을 전개하도록 하였다. 이 조사반은 청와대, 감사원, 검찰의 3개팀(12명)으로 구성되어 세무조사 및 사찰에 관한 일체의 권한을 수임하였으며, 모든 국가기관과 지방공공단체도 이 조사반의 명령 또는 협조요청에 응하도록 하였는데²⁴⁾ 靑瓦臺팀은 총지휘와 행정지원, 監査院팀은 세무조사와 세정의 현황파악, 檢察팀은 탈세조사를 각각 담당하도록 하였다.

22) 네이산, 1954, pp. 410~422.

23) 國稅廳, 1986, p. 37.

24) 당시 박정희 대통령은 이낙선 반장에게 다음과 같은 신임장을 주어 세무조사가 어떠한 제약도 없이 수행할 수 있는 막강한 권능을 부여하였고, 이러한 세무조사권의 위력은 지금도 크게 다르지 않다.

조사반은 1966년 2월 25일에 가장 업체수가 많고 유통과정이 복잡한 섬유업체들을 세무조사하고 모두 24억 7,000만원이라는 당시로서는 방대한 과세표준 탈루를 적출하여 보고하였다. 이러한 탈루액의 조사결과는 조세제도의 개정이나 제정이 없이 단순히 세무행정의 강화로 얻어진 것으로 세무행정을 강화하면 세율인상 없이도 세수증대가 가능하다는 결심을 얻기에 충분하였다. 이에 따라 박 대통령은 세무행정업무의 기강쇄신과 개선·발전을 통하여 세수를 확보하고, 탈세기업에 경종을 울리는 효과를 거둘 수 있도록 강력한 세무집행기관의 설치를 결단하기에 이르렀다.

1965년 12월 「租稅行政特別調査班」의 조사결과에 고무된 박 대통령이 1966년 1월 5일 재무부를 초도순시한 자리에서 국세청을 연초에 신설할 것과 아울러 1966년도 당초 예산상 내국세수입 505億원보다 무려 40% 가까이 많은 700億원을 초과징수하도록 지시하였다. 이에 따라 당초 예정보다 국세청 발족을 조기에 착수하여 3월 3일 역사적인 개청식을 거행하게 되었다.

국세청장은 강인한 행정능력과 함께 대통령의 확고한 신임을 필요로 하였기 때문에 초대 국세청장에는 「조세행정특별조사반」의 활동으로 큰 성과를 거두었고, 그 과정에서 조세행정의 핵심적인 문제를 파악하고 있는 이낙선 반장이 임명되었다. 그 후 이낙선 청장은 기하급수적으로 증대하고 있는 세수를 확보하고 고질적으로 만연되고 있는 탈세를 근절하기 위하여 강력한 세무행정을 펼쳐왔고, 이는 곧 오늘의 세무행정력이 막강한 권능을 가지게 된 전통을 세운 계기가 되었다고 볼 수 있다.

信 任 狀

大統領 秘書官

李 洛 善

上記 者는 금번 실시되는 租稅行政 特別調査班長임을 信任한다. 모든 行政 및 搜查機關은 물론 어떠한 國家 또는 地方 公共團體의 長도 本 調査班의 業務上 발하는 命令 또는 協助 要請에 응하여야 한다.

1965년 9월 16일

大統領 朴 正 熙

2. 主要 租稅行政의 發展

국세청은 그 설립과정에서 본 바와 같이 국가재정의 조달이라는 책임을 지고 세무행정력을 총 동원하여 세수를 增收하고 매년 확장되는 세수목표를 달성하여 국가경제발전에 필요한 재정조달에 큰 기여를 하였다. 그 외에도 국세행정분야에 국한하지 않고 조세와 전혀 관련이 없는 분야에까지 동원되어 정부시책을 지원하는 데 많은 공적을 남기도 하였다. 그러나 한편으로는 세법과 제도를 逾越한 세무행정이 실행됨으로써 그 과정에서 납세자의 권익은 침해되기 마련이었고 효율성에 밀려 공평의 원칙은 무시되는 등 여러가지 역작용도 또한 간과할 수 없었다. 이러한 세무행정의 공과를 여러 측면에서 검토하면서 세무행정의 발전과 그 연혁적 과정을 살펴보기로 한다.

가. 強力한 稅收增大 行政

국세청의 출범 목적은 무엇보다 강력한 세무행정력을 통하여 당시 과세단계에서 누락되고 있는 많은 세원을 포착하고 일반화되어 있는 탈세심리를 억제하는데 있었다. 그 결과 세법의 개정이 없이 세무행정력에 의하여 획기적인 세수증대를 확보할 수 있었다. 1967년부터 개시된 제2차 경제개발5개년계획의 추진에 필요한 방대한 규모의 투자재원을 확보하기 위하여 국세청은 개청연도에 박 대통령의 지시에 의하여 당초 목표 505억보다 훨씬 많은 700억이라는 획기적인 세수증대를 달성하였다²⁵⁾. 이는 1965년 420억 대비 66.5%, 1967년에는 48.3%, 1968년에는 50.6%, 1969년에는 39.4% 등의 세수증대에 해당한다. 이와 같이 매년 조세제도의 개혁 없이 행정측면에서 세무행정력을 강화하여 세수목표를 달성함으로써 이후 조세행정에 의한 세수목표달성이 관행으로 이어져 현재의 조세행정에 부정적인 영향을 주고 있다.

25) 전년도에 행정력을 강화하여 징수한 내국세는 421억원이었고, 1966년의 세입예산에는 전년 실적보다 21.1%가 증가한 505억원이 계상되었는데 다시 이를 700억원으로 증액시켜 전년실적 대비 무려 66.5%가 증가한 것이었다.

세수증대 세무행정 of 부작용을 조정하기 위하여 1971년 8월 國稅行政5個年計劃을 수립하고 그간의 누적되었던 세무행정의 문제점을 개선하려고 하였다. 제1·2차 경제개발5개년계획 기간중 세무행정이 세수증대를 성공적으로 수행하는 데 크게 기여하였으나 세법을 무시한 행정력만으로 조세를 增徵한 것이어서 조세저항의 기운이 조성되었기 때문이다²⁶⁾. 그러나 稅收目標達成이라는 能率과 實積만이 평가 받는 당시의 정치·사회분위기에서 조세법률주의 원칙은 지켜지지 않았고 더욱이 당시 경제사정은 더욱 악화되어 세수목표의 달성이 어렵게 되었고 어떻게든지 세수목표를 채워야 하는 國稅廳長의 입장에서는 여러가지 탈법적인 세수증대 세무행정을 계속할 수밖에 없었다.

(1) 期待稅額制度

이 제도는 세무조사를 나가기 전에 각 담당자에게 조사업체에서 추정해야 할 세수목표를 지정하여주는 제도를 말한다. 신고내용의 성실성 여부를 판단할 합리적인 근거에 의하지 않고 당해연도의 총세수결합을 보충할 수 있도록 조사착수 전에 각 업체에 추정세액을 기대세액으로 대략 배분하고 현재 신고한 상태에서 얼마를 추가납부하도록 업체마다 추정액 리스트를 작성하여 조사자에 배정하였다. 조사결과가 이에 못미치면 결재를 미루고 목표를 채울 때까지 세수추징을 독려하였다. 그리고 기대세액에 미달하는 정도에 따라 조사자와 기관장을 평가하여 인사에 반영하였으므로 기대세액제도는 조세법률주의 원칙의 본질을 훼손하는 전근대적인 과세행정이라는 비판을 받아왔다.

(2) 繰上徵收制度

당해연도 조세징수실적이 세입예산상의 세수목표에 미달하면 이는 국세청장으로서 대통령에 대한 신임에 크게 흠이 되기 때문에 어떠한 수단을 동원하여서라도 세수목표를 채워야 하는 것은 국세청장의 至上課題이기도 하였다. 따라서 연도

26) 國稅廳, 1986, pp. 69~70.

말쭙해서 세수실적이 예상목표에 이르지 못할 것으로 판단되면 다음해 연도분의 세금을 미리 당겨 계수적으로 목표를 달성한 것 같이 가장하는 세수목표채우기 방법의 하나이다. 주로 몇몇의 대기업에게 종용하여 다음연도에 귀속할 세금을 미리 금년도 세금으로 납부하도록 개별적으로 독려하면 기업에서는 이를 거절하지 못하고 응할 수밖에 없었다. 이러한 繰上徵收 역시 조세법률주의 원칙을 무시한 세무행정의 한 표본으로서 어떻게 해서든 세수목표만은 채워야 한다는 최고 통치자의 지시와 국세청장의 실천의지로 무리한 繰上徵收가 가능했던 것이다²⁷⁾.

(3) 修正申告의 濫用

연도 말쭙 세수실적이 세수목표에 미달할 것으로 예상되면 국세청은 비상이 걸리게 된다. 이에 따라 청장 → 지방청장 → 세무서장 → 과장 → 계장 → 담당자 등의 순서로 세수목표달성을 위한 독려체계가 수립된다. 목표달성의 결과에 따라 인사과에 반영되어 인사에서 불이익을 당하기 때문에 세수목표채우기에 총력이 기울여질 수밖에 없다. 이때 기왕의 납세자들의 신고를 기준으로 하여 수정신고하도록 하고 사실상 증액을 強勸하게 된다. 겉으로는 수정신고의 명목을 갖추고 있지만 각 개별 납세자에 수시로 어떤 기준을 제시하고 이에 맞추어 수정추가납부할 것을 종용하기 때문에 이를 거부한다는 것은 매우 어렵다. 세수목표를 채우기 위한 수정신고제도는 1980년대에 이르기까지 세수가 부족한 경우 매년 반복적으로 법인결산 신고 전후에 이루어져 왔다²⁸⁾.

나. 誠實申告納稅風土의 促進

조세행정의 궁극적인 목표는 납세자들이 성실하게 자진납세하는 풍토를 조성하여 민주적이고 자발적인 세정을 이룩하는 데 있다. 국세청 발족 이후 이러한 성실

27) 國稅廳, 1986, p. 68.

28) 특히 대기업의 경우에는 최고 경영자를 직접 상대하여 지방청장 또는 국장이 독려하기 때문에 이를 거절한다는 것은 거의 불가능하였다.

납세이행을 위하여 노력한 과정을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 所得稅 申告行政

(가) 誠實申告納稅를 위한 稅法規定의 變遷

① 1934년 소득세제 시행 당시부터 부과과세제도를 채택, 미군정을 거쳐 정부수립 후 1949년 7월에 제정된 소득세법에서도 이 제도를 계속 유지하였다.

② 1954년 자진신고납부자에 대해서는 10%의 신고납부세액공제 혜택을 주어 처음으로 성실신고를 유도하기 위한 제도적 장치를 마련하였다. 1956년 12월에는 신고납부세액공제제도를 보완, 10% 또는 20% 차등공제하도록 개선하였다.

③ 1958년 12월에는 자진신고납세를 더욱 강화하기 위하여 적극적으로 무신고 및 과소신고가산세제도를 신설하였다. 1961년에는 매기 소득금액이 300만원 이상자가 기장에 의한 신고를 하지 않을 때는 경정세액의 20%를 가산하도록 하는 무신고가산세와 과소신고가산세제도를 신설하였다.

④ 1962년에는 과세소득금액이 일정액 이상자에 대하여 기장신고를 의무화하였으며, 1956년에 도입한 납기내납부공제제도는 납기내신고공제제도와 혜택이 중복되고 신고납부에 대한 인식이 일반화되어감에 따라 폐지하였다. 또한, 納稅組合을 조직하여 기장 및 신고능력이 부족하고 영세한 식육판매업자와 을종근로소득자의 신고편의와 세무행정의 능률을 기하였다.

⑤ 1969년 7월에는 1966년부터 실시하던 녹색신고제도를 법제화하여 자진신고납부체계를 더욱 발전시키기 위한 제도적 장치를 보강하였다. 1974년 말에는 종합소득세제를 전면적으로 실시하면서 다음해 2월 말까지 신고하도록 하였으나, 1977년부터는 4월 말, 1979년부터는 5월 말까지 신고기간을 연장함으로써 납세자의 신고편의를 도모하였다.

⑥ 1987년 12월에는 동일장소에서 장기계속사업자에 대한 소득세 경감을 위하여 그 적용범위와 경감폭을 대폭 확대하였다. 또한 신용카드가맹업소의 신용카드 거래분에 대한 세금경감폭을 종래의 10%에서 50%로 확대하였다.

⑦ 1988년 자동부과율에 의한 소득세결정 대상자를 확대하여 정부에서 정한 신

고을에 따라 성실하게 신고하면 그 자체로 소득세납부의무를 종결하도록 하였고 1991년 납세자 편의제고를 위한 신고절차를 간소화하고 소득표준율심의회 구성원을 보강하였다.

⑧ 1992년 추계결정조사방법을 다양화함으로써 표준소득률을 적용하는 경우에도 동업자 권형, 직전과세기간의 소득률, 부분기장활용에 의한 방법 등 다양한 추계방법을 적용하도록 하였다.

⑨ 1993년 국세부과제척기간(조세시효)제도를 개선하여 납세자의 신고성실도의 차이 및 과세권 행사의 난이도에 따라 조세시효를 정하였다.

(나) 綠色申告制度의 運營

세무행정의 주요 목표의 하나인 자율적 신고납부제도를 마련하기 위하여 녹색 신고제도를 운영하였는바, 그 과정은 다음과 같다.

① 국세청 발족 이후 얼마간의 소득세행정을 시행하는 과정에서 세무간섭을 차츰 축소하면서 납세자가 성실하게 신고납부할 수 있는 풍토를 조성할 필요가 있었고 이를 제도적으로 유인하기 위하여 1966년도에 「녹색신고 운영요강」 및 「동시행세칙」에 의한 행정통칙에 따라 녹색신고제도를 도입하였다.

② 1969년 7월에는 그간 행정통칙으로 시행하던 녹색신고제도를 정식으로 법제화하여 녹색신고제도의 법적요건과 시행상의 문제를 입법차원에서 명확히 하고 녹색신고지정자격요건을 엄격히 규제하는 한편 녹색신고자에게는 일반신고자에 비하여 특별상각의 용인 및 세액의 분납 등 각종 특전을 부여하였다.

③ 그러나 일부 납세자가 실지조사를 생략하는 것을 기화로 하여 동 제도를 조세기피의 수단으로 이용하는 사례가 많아 「녹색신고업체에 대한 순환조사요강」을 마련하여 1968년 6월부터 2년마다 1회의 정기적 순환조사를 실시함으로써 녹색신고제도를 보완하였다. 그러나 납세자의 인식부족 등으로 납세인원은 극소수에 불과하였다.

〈表 III-1〉 所得稅法의 主要 改正 內容 (1949~1994년)

	주요 내용
1949. 7. 15	<ul style="list-style-type: none"> · 일반소득과 특별소득으로 구분하고 일반소득은 종합과세하고 특별소득은 분리과세원천징수
1954. 3. 31	<ul style="list-style-type: none"> · 분류소득세제를 원칙으로 하고 부분적인 종합과세제 실시
1958. 12. 29	<ul style="list-style-type: none"> · 종합과세제도를 폐지하고 완전분류과세제로 환원
1960. 12. 30	<ul style="list-style-type: none"> · 외국항행소득과 외국선박소득의 면세규정 신설 · 외화획득소득에 대한 공제규정 신설
1961. 8. 24	<ul style="list-style-type: none"> · 자진신고납부공제제도를 신설 · 과소신고 및 무신고가산세제도 신설
1961. 12. 8	<ul style="list-style-type: none"> · 경제개발정책의 지원을 위한 각종 비과세 및 감면제도 도입
1962. 11. 28	<ul style="list-style-type: none"> · 상장법인으로부터 받는 이익배당을 비과세소득으로 규정 · 중요사업에 대한 감면규정 조정 · 외화획득사업의 범위를 확대
1967. 11. 29	<ul style="list-style-type: none"> · 일정소득이상자에 대하여 종합과세제 실시 · 지상배당과세제도의 도입
1970. 1. 1	<ul style="list-style-type: none"> · 근로소득공제제도 신설
1973. 2. 10	<ul style="list-style-type: none"> · 신기술을 기업화한 사업자를 투자공제대상에 포함 · 채권자가 불분명한 사채이자는 필요경비에 불산입
1973. 3. 3	<ul style="list-style-type: none"> · 외화획득소득에 대한 직접감면제도 폐지 · 해외시장개척준비금의 필요경비산입규정 신설 · 수출손실준비금의 필요경비산입규정 신설
1974. 12. 24	<ul style="list-style-type: none"> · 소득의 분류를 전면 조정하고 종합과세제로 전환
1976. 12. 12	<ul style="list-style-type: none"> · 상여특별공제액의 인상 · 부양가족공제액 등 인적공제액을 인상 · 근로자의 복지후생적인 급여는 비과세 · 종합소득세 세부담을 경감
1977. 12. 29	<ul style="list-style-type: none"> · 상여특별공제액, 근로소득공제액 및 배우자공제액을 인상
1978. 12. 5	<ul style="list-style-type: none"> · 비과세소득의 범위 확대 · 근로소득에 대한 제 소득공제 확대 · 배당소득에 대한 과세합리화 · 중소기업에 대한 지원확대
1980~1982	<ul style="list-style-type: none"> · 종합소득세율 단계적 인하 (8 → 6%, 70 → 55%) · 상여특별공제제도의 폐지
1983~1985	<ul style="list-style-type: none"> · 접대비지출명세서제출제도 신설 · 지상배당과세제도 폐지
1986~1989	<ul style="list-style-type: none"> · 창업중소기업에 대한 감면제도 도입 · 근로소득자의 각종 소득공제 인상 · 종합소득세율체계 간소화 · 산출세액의 20% 근로소득세액 공제제도 신설
1990~1991	<ul style="list-style-type: none"> · 무주택 근로자·부녀자세대주 공제제도 신설 · 금융소득 분리과세 세율 인상 · 기부·접대비 한도 축소
1993~1994	<ul style="list-style-type: none"> · 금융실명제의 실시와 종합과세 · 기업회계와 세무회계를 대폭 일치시킴 · 금융소득 4천만원 이상 종합과세 · 종합소득세율구조 6단계에서 4단계로 단순화 및 세율인하 · 신고납부제도의 도입

資料 : 國稅廳, 『국세청 20년사』, 1986, pp. 172~173 ; 財務部, 『개정세법』, 각 연도.

(다) 書面調査決定制度의 擴大

서면조사결정이란 납세자가 자진신고시에 제출한 서류를 토대로 과세표준과 세액을 조사·결정하여 성실신고를 유도하고 자율세정의 기반을 조성하려는 제도라고 볼 수 있다. 이는 소득세를 자진신고납부제로 전환하기 위한 전단계적인 역할을 한다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있으며 1966년 5월 녹색신고제도의 실시와 함께 처음으로 시행되었다. 자연히 그간의 소득세행정은 서면조사의 범위를 점차 확대하는 방향으로 역점이 주어져 왔다고 볼 수 있다.

1975년에는 자동부과율 적용대상자 이외의 사업자로서 공인회계사 또는 세무사가 작성한 조정계산서를 첨부하여 업종별, 지역별로 정한 기준을 이상 신고한 자를 서면조사 결정대상으로 하였다. 이후 서면조사결정요건 중 그 적용대상수입금액기준과 기준을 등을 조정하여 오고 있다.

1985년에는 성실신고기준을 보다 더 체계화하여 기본기준과 차등기준을 두고 성실 및 불성실신고자의 판정기준을 합리적으로 개선하는 동시에 서면조사 결정대상자를 확대함으로써 자율적인 신고납세기반을 조성하려고 하였다.

1992년에는 서면조사결정 대상자에서 무기장자는 배제하고 대신 연간 총수입금액에 관계없이 확대하여 신고납세제도의 도입기반을 조성하였다. 또한 세무사 등 기장신고자가 작성한 조정계산서를 첨부한 경우라도 보정요구를 할 수 있도록 하여 합리적인 서면심리를 가능하게 하였다.

(2) 法人稅 申告行政

(가) 綠色申告制度의 實施

경제개발의 성공으로 법인의 숫자가 갑자기 늘어나고 기업규모가 확대되면서 세무인력으로는 모든 법인을 조사결정할 수 없어 국세청 발족과 함께 정부조사결정방법을 지양하고 명실상부한 신고납세제의 실현을 위한 조치로서 녹색신고제도를 시행하게 되었다.

녹색신고제도는 국세청 발족 직후인 1966년 5월 「녹색신고운영요강」을 제정·시

행함으로써 최초의 출발을 보게 되었는바, 이는 입법조치 없이 국세청의 행정조치로서 시행된 것이며, 소득세, 법인세 및 영업세를 대상으로 하였다. 출발 초기 녹색신고제도는 비교적 좋은 성과를 거둔 것으로 분석되었으나 일부 업체는 실지조사를 배제한 녹색신고제도를 탈세의 방편으로 악용하는 사례가 있어, 1967년 하반기에는 일부 녹색신고법인에 대하여 실지조사를 실시하게 되었고, 그 결과 탈루소득이 많이 적출되었다.

1968년 6월부터는 순환조사제를 실시하기에 이르렀고 1969년 8월부터는 녹색신고제도를 법제화하였다. 1975년부터는 순환조사제도를 폐지하여 조세포탈 등 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 정부조사결정을 배제하도록 하였고 그 후 법인세 신고납부제도의 실시에 따라 1981년부터 녹색신고제도는 완전히 폐지되었다.

(나) 誠實申告法人制度의 運營

1970년도에 「성실세정」을 세정목표로 내세우고 이를 위한 구체적 표현으로 동년 6월 성실신고법인제도를 마련하였다. 성실신고 법인으로 선정되면 세무조사와 세무사찰을 면제하여 주었으며, 녹색신고법인의 경우 순환조사를 면제하여 주었다. 성실신고법인제도는 세무간섭과 조세마찰이 없는 세정풍토를 조성한다는 명목으로 꾸준히 추진되었으며, 녹색신고제도와 같이 처음에는 법적인 뒷받침이 없이 행정조치로서 납세의무를 종료시켰다.

1975년부터는 성실신고법인제도를 법제화하여 실시하였다. 이 제도는 녹색신고제도와 같이 행정조치로서 시행되어오다가 법제화과정을 거치면서 법인세신고납세제도의 전환에 어느 정도 기여하였다. 그러나 성실신고선정기준이 세부담의 고수준 영역에 있는 호황업종에만 해당될 수 있고 경기가 좋지 않은 업체는 아무리 성실하게 신고를 하여도 성실신고법인에 선정되지 못하는 중대한 하자가 있어 일반화하는 데는 불가능하여 한정적으로만 시행되었다. 또한 납세의무의 실질적인 요건에 중대한 영향을 주는 이러한 세무행정이 조세법률주의 원칙에서 보아 가능한지에 대한 논란과 함께 그 문호가 넓게 개방되지도 않았고 이에 부응하는 요건을 갖춘 법인의 수도 적어 세무행정에 큰 비중을 차지하지는 못하였다.

(다) 法人差等管理制 實施

자신신고납세를 유도·확장하기 위해 실시한 녹색신고제도나 성실신고제도는 성실한 법인에게만 특전을 부여하여 성실납부자를 보호하려는 한정적인 법인관리 제도라고 볼 수 있다. 따라서 전체 법인을 관리하기 위한 새로운 제도가 필요하였던바, 이를 위하여 법인차등관리제도를 도입하였다. 이는 전법인을 납세의무이행의 성실도에 따라 차등관리하고 성실납세자는 보호하고 불성실납세자에게는 불이익을 주어 모든 납세자를 성실납세자로 유도하기 위한 발전된 세무행정의 시도라고 볼 수 있다.

국세청은 1976년 6월 「법인차등관리규정」을 제정하여 모든 법인을 일정한 기준에 의하여 평가하고 그 차등에 따라 관리하기 시작하였고, 1977년 8월에는 일부 개정을 보아 1979년까지 계속되었다. 이 제도는 전 법인을 그 신고의 성실도에 따라 갑·을·병·정 등급으로 구분하고, 그 관리와 조사방법을 달리 하였다.

1987년부터 법인관리의 질적 수준을 향상시키기 위하여 법인의 신고성실도 분석을 매년단위의 단순 평가에서 4개년 누적종합평가 및 다양한 평가요소로 전환하였다. 1988년에는 「신고사항5개년 종합전산평가제도」를 도입하여 신고성실도 측정을 보다 과학화하였다.

1989년에는 소규모법인에 대한 법인세 서면분석을 정형적인 간이분석방법에 의하여 종결하여 세무간섭을 최대한 줄였다. 1990년에는 법인세의 성실신고를 담보하기 위하여 신고상황을 5년간 종합평가한 신고성실도와 서면분석 및 평소 세원관리 결과를 연계하여 조사대상을 선정하였다.

(라) 申告納稅制度下의 法人管理

그간 자진신고납세제도의 도입을 위한 녹색신고제도나 성실신고제도 등의 시행으로 어느 정도 이러한 분위기가 성숙하였다고 판단한 당국에서는 1979년 12월, 직접세분야에서는 처음으로 법인세를 신고납세제도로 전환하여 법인세 행정에 많은 변화를 가져오게 되었다.

신고납세제도가 시행되자 국세청에서는 1980년 초부터 개정세법과 세무조정·신

고요령 및 신고납세제도하의 법인관리방향 등에 대한 홍보활동을 전개하는 한편, 내부적으로는 법인종합관리규정과 법인세기본통칙의 제정작업을 추진하고 세무사 또는 공인회계사가 작성하는 세무조정계산서를 첨부하여야 할 법인을 지정공시하는 등 새로운 제도의 시행을 마련하였다.

1980년 12월에는 「법인종합관리규정」을 제정하여 새로운 과세제도에 맞는 법인관리체계를 확립하고 사무처리의 능률화를 도모하였다. 당시 제정된 법인종합관리규정은 신고납세제도하의 법인관리의 기본 원칙으로 볼 수 있다. 이에 따라 1981년부터는 전법인을 신고의 성실도분석결과에 따라 모범신고법인, 우수신고법인, 보통신고법인 및 불량신고법인으로 분류하여 구분관리를 하게 되었다.

1989년도에는 법인세신고지도방법을 개개법인별 지도에서 자율적인 성실신고로 유도하였다. 또한 중소기업에 대한 납세신고지도를 강화하고 법인세 안내책자를 개편하여 신고에 쉽게 활용할 수 있도록 하였다.

1993년에는 법인세신고 종료 후 즉시 분석에 착수하여 신고·서면분석·실지조사 등 다른 법인관리수단과의 상호 연계성을 높이고 서면분석의 신고성실도 검증기능을 강화하였다.

(마) 修正申告

수정신고제도는 1967년 11월 법인세법의 전문개정시 공개법인에 한하여, 그리고 1969년에는 녹색신고법인에게도 인정되었으며 1974년 12월 국세기본법의 제정과 함께 전 납세자에게 수정신고제도가 확대 실시하게 되었다.

수정신고의 실시는 국세청의 발족과 더불어 대대적인 세수공세를 취하면서 처음으로 등장하게 되었다고 볼 수 있다. 당시 국세청 발족의 위세를 타고 동년 6월과 9월의 두차례에 걸쳐 탈세자진신고기간을 설정하여 그간의 탈루세액에 대한 수정신고의 기회를 마련하였다²⁹⁾. 이때의 수정신고는 강요된 분위기에서의 타율적인 수정신고라고 할 수 있다. 1971년에도 성실신고법인의 신고실적이 저조하여 강

29) 당시 재무부 장관과 법무부 장관은 공동명의 성명을 발표하고 자진신고자에게는 신고에 따른 각종 처벌을 하지 않는 등 여러 가지 혜택을 보장하고 지도·계몽을 통하여 6억 7,500만원의 법인세를 수정신고 추가납부 실적을 거두었다.

력한 세무조사를 실행하면서 동년 6월 국무회의 결정을 거쳐 「법인세법 시행령 제 113조의 규정에 의한 과소신고소득의 계산에 관한 임시조치령」을 마련하여 누락 소득금액의 자진신고를 받게 되었다. 당시 3,497개 법인이 수정신고를 하여 60억 5,700만원의 세수증대 효과를 가져왔다.

〈表 Ⅲ-2〉 修正申告實績

(單位：個, 百萬元, %)

수정신고대상 법인수 (A)	신 고 실 적		세 액 내 역		비 율 (B/A)
	법인수(B)	세 액	현금납부	환부충당금	
5,494	3,497	6,057	3,342	2,715	63.6

資料：國稅廳, 『국세청 20년사』, 1986, p. 300.

당시 국세청은 일정한 기준을 제시하고 그 이상으로 수정신고한 법인에 대해서는 당해사업연도에 대한 세무조사나 세무사찰 및 녹색신고법인에 대한 순환조사를 면제하는 특전을 부여하고, 이를 개별적으로 통지함으로써 임시조치령에 의한 수정신고는 마무리되었다³⁰⁾. 수정신고제도가 입법화되지 않은 상태에서 이루어져 특정의 수정신고기간을 설정하고 대대적인 홍보를 한다는 그 자체가 납세자에 엄청난 압박감을 주어 타의에 의하여 수정신고를 강요하는 의미가 짙었다.

특별조치에 의한 임시적 수정신고를 상설제도로 뒷받침하기 위하여 1975년부터는 모든 법인이 수정신고할 수 있는 근거를 입법적으로 마련하였고, 최근에 와서는 신고내용의 서면분석제도가 체계화되면서 서면분석에 의한 적출사항을 수정신고하는 사례가 많아졌으며, 특히 1982년에는 대법인에 대한 수정신고를 유도하여

30) 성실·불성실의 판단기준을 자기 영업실적의 정확한 신고에 두지 않고 단순히 전년도 세부담과 소득표준율에 비하여 저조한 업체를 선정한다는 데 문제가 있다. 당시 국내경기의 침체로 기업의 영업성과가 좋지 않았고, 이에 따라 세수목표 달성이 극히 불투명하였던 상황에서 타의에 의한 수정신고가 실행되었기 때문에 이러한 배경을 무시하고서는 수정신고 본래의 의미를 제대로 인식할 수 없다.

77개 법인이 368억원을 추가납부하도록 하였다³¹⁾.

(3) 附加價值稅 申告行政

우리나라 세정사의 일대변혁을 가져온 부가가치세는 1977년 7월 1일부터 온 국민의 관심 속에 시행되었다. 당시의 어려운 경제적, 사회적 여건하에서 지속적인 경제성장을 위하여 수출과 투자를 촉진하는 稅制로서 부가가치세는 많은 찬반의 논란이 있었으나 점차 팽창되어가는 재정수요를 효율적으로 뒷받침하는 데 기여할 것으로 기대하고 결국 시행하게 되었다. 조세의 본원적기능인 재정수요의 충족으로서 부가가치세의 시행 전인 1976년에는 간접세가 내국세 세수의 56.2%였으나 부가가치세가 시행된 1977년에는 간접세비중이 급격히 증가하여 61.4%의 비율을 나타냈으며, 그후 계속해서 63% 내외를 유지함으로써 부가가치세 시행은 계속 팽창되어 가는 재정수요를 충족시키는 데 크게 기여하고 있다. 그간 부가가치세의 도입과 시행을 원활히 하고 조속한 정착을 위하여 세무행정에서 강력하게 추진하여온 과정을 요약하면 다음과 같다³²⁾.

(가) 施行 初期의 主要 稅務行政

新稅制가 시행된 7월 이후부터 국세청은 「부가가치세 조기정착」이라는 대명제하에 모든 행정력을 여기에 투입하였다. 먼저 준비단계에서부터 시작된 사업자등록증 교부업무와 간담회 등 홍보업무를 지속하였고, 이어서 각종 규정 및 지침의 제정, 재고품 신고와 양성화조치, 그리고 각종 명령조치와 세금계산서 지도단속 등 열거하기조차 어려울 만큼 많은 조치와 업무를 집행하였으며 시행 초기의 주요업무 집행내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 事業者登錄證 交付

31) 대법인의 대표자를 고위 과세당국에서 면접하고 수정신고에 의한 추가납부를 종용하여 길으로는 수정신고 형태를 취하였지만 사실상 타의에 의한 수정신고로 이는 세수목표달성을 위한 편법적·위법적인 세무행정이라는 비판을 받아 왔다.

32) 國稅廳, 1986, pp. 488~498.

1977년 5월 10일부터 시작된 기존사업자의 영업자납세번호증 반환과 사업자등록증 교부는 6월 10일까지 마쳤고, 미등록자의 구제를 위하여 1차를 7월 20일까지 2차를 8월 15일까지 신청기간을 연장한 결과 대상 인원의 97.5%가 사업자등록증을 교부받음으로써 세금계산서 수수를 위한 필수적 요건을 갖추게 되었다.

② 諸規定의 制定

부가가치세제의 원활한 집행을 위해서 국세청은 법에서 위임된 사항과 기타 단속상 필요한 사항 등을 규정 또는 지침으로 제정·시행하였다. 그 주요 내용은 ① 세금계산서 사무취급규정, ② 영세율 적용을 위한 국세청장의 지정서류에 관한 규정, ③ 외화획득사업자 지정기준제정, ④ 금전등록기 설치운용규정, ⑤ 보상금 지급규정, ⑥ 재고품 및 구간접세 조사등인지침, ⑦ 주사업장 총괄납부 승인지침, ⑧ 전세버스 운행업무지침, ⑨ 입장식권 운용지침, ⑩ 부가가치세 명령사항 제정 등이다.

③ 在庫品申告와 陽性化措置

부가가치세 시행 이후 사업자가 보유하고 있던 재고품에 포함되어 있는 영업세, 물품세, 기타 구간접세를 공제하기 위한 재고품신고를 받아 재고품거래에 대한 부가가치세 과세의 양성화에 주력하였다.

④ 各種 命令措置

부가가치세법의 질문조사권에 의하여 납세의 보전이나 기타 단속상 필요한 경우에 소관세무서장은 사업자에게 의무 이행을 강제하는 각종 명령조치를 할 수 있도록 되어 있어 부가가치세 시행 초기 국세청은 위와 같은 근거에 의하여 사업자들에게 각종 명령서를 발부하였다.

이 명령사항을 위반한 때에는 조세범처벌법의 규정에 의하여 질서별로 처벌되기 때문에 사업자들에게 많은 심적 부담을 주어 왔으며, 조기정착을 위한 강박관

념으로 사소한 위반사항에도 가혹한 벌과금을 부과함으로써 많은 민원을 사기도 하였다.

〈表 III-3〉 附加價値稅 命令事項 (1985년 12월 31일 현재)

	명 령 사 항 건 명	적 용 대 상 자
(一)	세금계산서의 검인사용	일반과세자
(二)	금전등록기사용	금전등록기 설치업자
(三)	금전등록기용 테이프의 제조판매	금전등록기 테이프 제조자 및 판매자
(四)	의제매입세액공제에 따른 원재료 수불부 비치	의제매입세액공제대상제조업자
(五)	가구류판매업의 기장검인 및 가격표찰	가구류판매업자
(六)	입장권 발행 및 가격표찰	카바레, 나이트클럽
(七)	객실 및 탁자별 판매상황 비치	음식점업 중 일반유흥음식점, 유흥전문음식점, 전문음식점
(八)	승차권 등의 사용	고속버스, 항공기사업자
(九)	전세버스 운행	전세버스운행사업자
(十)	운휴 신고	택시운송사업자
(十一)	입장권 등의 사용	입장권 발행업소

資料 : 國稅廳, 『국세청 20년사』, 1986, p. 466.

⑤ 稅金計算書 指導團束

국세청은 부가가치세 시행 초기부터 세금계산서 지도단속업무를 역점사업으로 추진하였다. 시행초기의 지도단속업무는 사업자들에게 세금계산서의 성실한 수수를 유도하였고 각종 명령사항을 준수시켜 최초의 부가가치세 예정신고를 대비하였고, 나아가 새로운 세제를 조기에 정착시키려는 데 목적이 있었다.

지도단속표에는 사업자가 지켜야 할 사항과 세금계산서 수수실적 등 지도단속에 필요한 사항을 기재하여 업무의 원활을 기하도록 하였다. 1인별 책임담당제는 부가가치세의 성패가 달려 있는 일반과세자(법인 1만 6,510명, 개인 11만 3,370명)에 대하여 종사직원 전원에게 일정건수를 담당케 함으로써 실효성 있는 지도와

단속이 이루어지도록 하였다. 또한 처벌기준을 강화하여 무지 또는 과실 등을 제외하고는 1차 적발시부터 처벌토록 함으로써 불성실한 사업자들에게 경종을 울리게 하였다. 그러나 초기의 새로운 세제에 대한 납세자의 인식부족과 상관습으로 인하여 세금계산서의 수수가 제대로 이루어지지 않았고 당국에서는 이를 조기에 정착시킨다는 명목으로 강력한 단속을 계속함으로써 납세자들의 불만을 많이 사게 되어 조세저항으로 이어지기도 하였다.

(나) 申告指導 行政

① 申告勸獎基準率 制定

부가가치세 시행 후 첫 예정신고부터 국세청은 세금계산서 수수에 따른 과세자료양성화와 과세표준미현실화도 및 경제성장률 등을 감안한 「신고권장기준율」을 제정하여 이를 기준으로 신고권장을 실시하였다.

② 郵便申告制 實施

1980년 제2기부터 사업자의 신고편의와 부가가치세제의 본래의 기능인 신고납부제의 토착화를 위하여 우편신고제를 실시하였다. 당초에는 법인 및 개인복식기장의무자와 성실신고조합원 등 신고서 작성능력이 있는 자를 우편신고대상으로 하였으나 1981년 제1기부터 원거리사업자에 대하여도 우편신고를 적극 권장하였다.

③ 事業者選別區分管理

사업자를 성실도에 따라 구분하여 불성실자를 중점 지도함으로써 자율적인 신고기반을 확충하고, 자진신고납부의 수준 향상과 불필요한 세무간섭을 축소하기 위하여 1984년 1기부터 사업자선별 구분관리를 실시하였다. 선별구분방법은 개인 일반사업자를 성실도에 따라 자진신고 대상, 신고안내 대상, 그리고 개별지도 대상으로 구분하였다.

자진신고 대상자는 영수증 발행이 극히 우수하고 매출누락이 없다고 판단되는

장기성실사업자로서 이들에 대해서는 신고지도 및 경정조사 등 일체의 세무간섭을 배제하도록 하였다. 신고안내 대상자는 성실한 사업자로서 별도의 신고지도를 하지 않고 안내문만 송부하도록 하였다. 또한 집단지도대상자는 동업자와의 비교·분석 결과 집단신고지도를 하여 성실하게 신고할 수 있도록 업종별, 소그룹별로 신고지도하도록 하였다.

④一括申告接受制 實施

부가가치세 신고서의 접수는 종래 세적관리책임자가 사업자별로 검토하여 개별 접수하였으나, 1985년 1기부터 「일괄신고접수제」를 도입하여 사업자의 유형분류 내용에 따라 신고서 접수방법을 구분하였다. 일괄신고접수제는 신고서 접수에 따른 세적관리책임자의 개별간섭을 가급적 축소하여 부조리 발생소지를 제거하고 납세자의 불편을 해소하기 위함과 동시에 신고업무의 자동화를 유도하기 위하여 도입한 것이다.

(다) 誠實申告基準制定-標準申告率

납세자로 하여금 성실한 자진신고를 유도하기 위하여 표준신고율을 제정하고 자진신고 능력이 부족한 과세특례자에게 신고 전에 이를 제시하여 동률 이상 신고한 경우에는, 객관적이고 명백한 탈세근거가 없는 한 세무조사를 배제하여 영세 사업자를 보호하는 세무행정을 실행하여 왔다. 표준신고율이란 국세청장이 업종별, 지역별로 생산지수, 물가지수, 경제성장률 등 경제지표를 활용하여 소득표준율심의 위원회의 심의를 거쳐 정한 표준산업신장률을 말한다. 국세청은 1980년까지 표준신고율을 공개하지 않았으나 1981년부터는 법개정으로 동률 이상 신고하더라도 경정 배제의 절대적 기준이 되지 아니하였으므로, 신고 전에 이를 공개하여 신고에 참고하도록 하였다.

1993년에는 소비성 서비스업소 및 부동산임대업자에 대한 중점관리를 통하여 과표를 현실화하고 각 과세기간마다 내부 심리기준을 제정하고 불성실신고자에 대하여는 수정신고 권장 및 경정조사를 실시하였다.

(라) 稅務協力團體의 育成

세무협력단체는 동업자 등 상호 관련있는 납세자들이 단체를 결성하여 세정에 참여함으로써 자진신고납부의 정착과 납세자 자신들의 신고편의 등 세정의 민주화를 위한 납세협력단체로서 이러한 제도는 세법이나 동업자 단체의 자율 또는 행정지도로 다양하게 결성·운영되어 왔다.

부가가치세와 관련된 세무협력단체는 1971년 과세자료양성화를 위해 결성 운영되어온 「誠實報告(申告)會員組合」과 1980년 集團商街 內 납세자를 대상으로 한 「公平課稅協議會」, 그리고 1981년 현금수입업종을 대상으로 한 「納稅者協會」 등이 결성되어 운영되고 있다. 공평과세협의회와 납세자협회는 어느 정도 당초 결성목적과 부합되게 운영되고 있으나 성실신고회원조합은 자체 운영부실과 국세청의 관리미흡으로 세무협력단체로서의 기능을 다하지 못하고 있는 실정이다.

1992년에는 「성실신고회원조합」의 활성화를 위하여 성실신고조합에 자율성을 부여, 부가가치세 경정조사면제, 소득세 서면기준을 경감 등 세정 혜택을 부여하는 방안을 마련하여 시행하고 있다. 따라서, 앞으로 이들 세무협력단체를 보다 확대하고 육성·발전시켜 성실신고납부를 유도하여 점차 증대하는 행정수요에 대비하고 효율적으로 납세자를 관리하는 방안이 적극 모색되어야 할 것이다.

다. 稅務調査 行政

(1) 所得稅 稅務調査

(가) 所得稅 稅務調査의 變遷

1949년 소득세법이 제정된 이후, 소득세는 과세표준금액과 세액을 정부가 조사 결정하는 부과과세제도체계를 오랫동안 유지하여 왔다. 국세청 개청 당시에도 경제, 사회적인 여건이 불안정하였고 납세자의 기장기피현상과 자진신고납세에 대한 인식부족 등 세정여건이 성숙되어 있지 않았기 때문에 극소수의 납세자에 대해서만 기장 및 증빙 등을 근거로 실지조사결정을 하였을 뿐 대부분의 납세자에 대해

서는 추계결정방법이 소득세 결정의 대중을 이루고 있었다. 그러므로 당시에는 성실기장을 유도하여 추계결정대상자를 축소하려는 노력을 기울이는 한편 객관적인 추계결정기준을 마련하는 데 조세행정의 역점이 주어졌다.

① 1966년 5월에는 「녹색신고운영요강」 및 「동 시행세칙」을 제정하여 녹색신고자의 자격제도를 도입하고, 이 제도는 매 2년 순환조사 실시(1968년), 법제화(1969년) 및 순환조사제 폐지(1975년) 등의 과정을 거쳐 현재에 이르고 있다.

② 1975년에는 녹색신고자에만 적용해 오던 서면조사결정방법을 녹색신고 이외의 납세자 중 일정기준 이상 신고한 성실신고자에게까지 확대, 적용하였으며, 서면조사결정범위를 확대하여 왔다.

③ 1975년에는 자동부과율 적용대상자 이외의 사업자로서 공인회계사 또는 세무사가 작성한 조정계산서를 첨부하여 업종별, 지역별로 정한 기준을 이상 신고한 자를 서면조사 결정대상으로 하였다. 이후 서면조사결정요건 중 그 적용대상수입금액기준과 기준을 등을 조정하여 왔다.

④ 1980년에는 「질적차등관리제도」를 실시하여 성실신고자에 대한 서면조사결정을 더욱 확대하는 불성실한 대납세자에 대한 조사업무를 지방국세청에서 직접 관리하도록 하였다. 1984년에는 실지조사를 유예하여 익년도에 2개년도분을 동시에 조사하는 「순환조사제」를 실시하였다.

⑤ 1985년에는 서면조사결정대상자의 범위를 획기적으로 확대함으로써 직접 세무조사를 축소하여 대부분의 납세자가 세무조사없이 서면에 의하여 과세함으로써 정부조사결정범위를 축소하여 세무행정의 능률성을 획기적으로 높였다고 볼 수 있다.

⑥ 1989년에는 실지조사업무 유형을 규모기준으로 정밀·일반·지도조사로 구분 하였던 것을 행위기준을 추가하여 정밀·지도조사로만 분류하는 한편 정밀조사대상자의 요건을 강화하였다. 1990년에는 종래의 실사신고자 전원 조사에서 신고성실도에 따라 선별정밀조사체제로 전환하고 지방청에 실사전담반을 편성하여 세무서 조사대상을 대폭 지방청으로 이관하여 조사진행관리를 강화하였다.

⑦ 1993년에는 소득세신고납세제로의 전환 및 금융소득 종합과세 등에 대비하

여 업종간·소득종류간 과세의 형평성 제고와 납세자의 자율적인 성실신고납부 등 사전여건 조성을 위하여 대사업자, 중점관리업종사업자, 세원관리취약업종 사업자 등 불성실신고자에 대한 강력하고 엄정한 정밀조사체제로 전환하였다.

그러나 납세자가 자기의 실제 영업활동에 대한 성실한 기장에 근거하여 납세를 하지 않고 정부에서 지정한 기준에 맞추어 신고납세함으로써 납세의무가 종료되기 때문에 이러한 기준율세무행정은 행정의 능률은 크게 향상시켰으나 조세법률주의 원칙, 실질과세원칙, 및 공평과세원칙에 어긋난다는 비판을 받아 왔다³³⁾. 이러한 일련의 세무조사는 신고결정과 정부조사결정으로 대별되고 정부조사결정은 다시 實地調査決定, 推計調査決定 및 書面調査決定의 3가지 유형으로 구분하여 진행되었다.

(나) 所得標準率의 適用과 變遷

장부 또는 증빙서류가 없거나 중요한 부분이 미비 또는 허위인 경우 등, 명백한 객관적 사유로 인해 소득금액을 실지조사 결정할 수 없을 때에는 부득이 정부에서 정해놓은 소득기준율에 의하여 소득금액을 추계조사 결정할 수밖에 없다.

소득표준율제도는 1954년 12월 처음으로 소득세법상 명문으로 규정되었으며, 추계결정방법으로 지금까지 보편화되어 왔다. 또한 소득표준율은 단순히 추계결정의 기준이 될 뿐 아니라 각종의 세법을 적용함에 있어서 과세의 확실성과 공평성 유지를 위하여 공통적인 기준으로 활용되어 왔다³⁴⁾. 소득표준율의 변천과정을 보면 다음과 같다.

① 국세청 개정 이전에는 주로 단일화된 업종별 기본율에 의해 큰 변동없이 적용되어 왔으나, 1966년부터는 지방국세청에서도 기준업체를 선정, 실소득률을 파악하였는바, 그 결과를 토대로 국세청에서 각종 재정경제지표를 고려하고 경제단체와 동업자조합의 자문 등을 받아 6개월마다 제정하였다.

② 1968년에는 지역별, 업종별 차등률제도를 실시하여 서울·부산지역의 업종에

33) 李愚澤, 1988, p. 99.

34) 예를 들면 신고서의 성실도 비교·분석기준, 작업진행률 적용시의 예정 원가 계산 등.

따라 기본율에 10%를 가산한 높은 율을, 또는 타가사업자에 대해서는 20%를 경감한 낮은 율을 적용하는 등 가급적 소득률의 현실화에 접근하려고 하였다. 1969년에는 서울 강남지역 내 부동산매매업에 대하여 기본율의 2배인 높은 율을 적용하기도 하였다. 1972년에는 개인유사법인에 대하여 기본율의 10%를 가산한 높은 율을, 1973년에는 이중가격형성으로 부당이득을 얻은 사업자에게 특수소득표준율을 적용하였다.

③ 1975년에는 종합세제의 전면적인 실시와 함께 종래 경제단체와 동업자 조합의 의견을 수렴하여 결정하던 방법을 개선하기 위하여 소득표준율심의회를 설치·운영하여 현재에 이르고 있다. 1976년에는 차등을 적용대상을 확대하였고, 또한 종래 대외비로 관리하던 소득표준율 공개함으로써 세부담의 예척가능성을 가능하게 하였다.

④ 1979년에는 업종 또는 지역 등에 따라 부분적으로 적용하던 차등율의 체계를 전면 개편하여 단순화하였고 1980년에는 소득표준율에 사업규모별 이익을 반영하기 위하여 소득표준율을 이원화함으로써 일정 규모 이상자에 대하여서는 10%를 가산한 높은 기본율을 적용하도록 하였다. 1984년부터는 기장능력이 있으면서 고의로 기장을 회피하는 것을 방지하기 위하여 수입금액에 소득표준율을 연동시켜 추계과세상의 문제점을 보완하려고 하였다.

⑤ 1989년에는 소득종류간 세부담 불형평 시정 및 정부의 경제활성화 정책을 지원하기 위하여 납세자의 개인별 실상반영제도를 확충하고 업종별 신고기준율을 도입하여 업종별·지역별·사업규모별 차등기준율을 적용하도록 하였다.

⑥ 1990년에는 업종구분을 생산성업종과 그 이외의 업종으로 구분하여 차등적용하도록 하였다. 1991년에는 원천징수불이행 고급유흥업소에 대한 종업원 근로소득세 납세불이행에 대하여 10%의 가산율을 적용하도록 하였다.

⑦ 1992년에는 소득표준율을 표준소득률로 개칭하고 다른 세법에서의 표준소득률의 사용범위도 명확히 하였다. 일반율과 자가율의 적용구분을 재조정하고 자가율의 적용대상을 대폭 축소하였고 자유직업소득자의 표준율 계산방법을 개선하였다. 1993년에는 일반율과 자가율의 적용범위, 고급기준 적용률의 적용범위 등을

재조정하였다.

(2) 法人稅 調査 行政

(가) 法人稅 調査機構 및 管轄의 變遷

법인세조사는 법인의 성실한 신고납세를 유도하기 위한 필수적인 과정이다. 성실한 신고를 하도록 세제나 세정에서 여러가지 유인책을 쓰고 신고내용을 분석하여 불성실한 법인을 분별하여 이에 대한 강력한 세무조사를 실시함으로써 불성실 법인을 축소하고 대다수 납세자를 성실납세자로 유도하는 필수적인 세무행정의 일부이다. 법인세 세무조사에서는 특히 이를 담당하는 관할 기구와 조사대상의 범위가 중요한 사항으로써 이들은 상황에 따라서 자주 변환되는 과정을 거쳐 오늘에 이르고 있다.

① 국세청 발족 이전에는 법인세조사를 각 사세청과 세무서의 법인세과에서 담당하였으나, 실제조사활동은 주로 세무서에서 행하고 사세청에서는 특별히 중요하다고 인정하여 司稅廳長이 지정한 법인에 대한 세무조사를 담당하였다. 그러나 세무조사가 기술적·체계적으로 이루어지지 않아 실효성 있는 세무조사가 이루어지지 않았다.

② 1966년 國稅廳 발족과 함께 주요시책의 하나로 추진한 고소득자에 대한 중점과세방침에 따라, 地方國稅廳 직접조사를 강화하여 대법인, 저소득·결손법인, 중감면법인, 학교법인, 정부투자기업, 재벌계열법인 등 철저한 조사가 필요하다고 인정되는 주요법인을 지정하여 地方國稅廳 法人稅課에서 직접 조사하고 기타법인은 세무서에서 담당하도록 하여 세무조사의 능률을 꾀하였다.

③ 1972년부터는 연간 외형금액 10억원 이상으로서 국세청장이 지정하는 법인은 전국에서 우수직원을 선발, 국세청에 聯合調査班을 편성하여 조사하고, 그외는 지방국세청 조사반과 세무서에서 각각 담당하였다. 1974년에는 職制化되지는 않았으나 연합조사반을 상설기구로 하여 외형금액 대법인은 본청 조사반, 기타는 지방국세청과 세무서에서 조사하여 조사반에 의한 정밀조사체계가 확립되었다. 1975년에는 지방국세청 이상 조사기구의 조사대상 법인수가 많아 세무서 조사대상을 대

폭 확대하여 이양하고 본청 조사반은 생산수율 및 원단위조사와 외국인투자기업에 대한 조사에 주력하였다.

④ 1976년부터는 종전의 외형금액기준에 의한 조사관할을 성실신고기준으로 조정하고 稅收確保爲主의 조사에서 不誠實法人을 규제하기 위한 세무조사에 중점을 두었다. 이에 따라 불성실한 법인과 외국인투자법인 및 외국법인, 중요법인의 생산수율 및 원단위조사 등은 본청 조사반에서, 기타법인은 지방국세청과 세무서에서 각각 분담하였다.

⑤ 1979년부터는 신고납세제도의 실시에 따라 본청 조사반이 해체되고 지방국세청에 조사관이 직제로 발족되어 주요법인에 대한 조사를 전담하고, 기타 법인은 지방국세청 법인세과와 세무서에서 각각 조사하도록 하였다.

⑥ 1982년부터는 지방국세청의 조사기구를 조사관으로 단일화하고, 지역별 법인분포의 차이를 고려하여 외형금액이 일정규모 이상인 법인에 대하여는 지방청의 조사관이 기타는 세무서에서 담당하도록 하였고 이러한 조사관할은 현재에 이르고 있다.

(나) 法人管理制度의 變遷

법인에 대한 세무관리는 제반 신고의 지도, 신고내용의 분석, 신고불성실자에 대한 세무조사 등으로 구분될 수 있다. 이러한 일련의 세무관리는 서로 연계되어 이루어지므로 세무행정이 어떻게 합리적이고 과학적으로 이루어지는가의 여부에 따라 성실납세와 공평과세를 기할 수 있어 세무행정에 있어서 매우 중요한 업무가 된다. 특히 과세자와 납세자간에 신뢰를 가지고 성실한 납세를 이행하려면 이러한 노력은 꾸준히 계속되어야 할 것이다.

법인세 조사 및 납세자 관리제도는 국세청이 발족한 이후 성실납세풍토를 조성하기 위하여 꾸준히 발전되어 왔다. 성실납세풍토를 조성하기 위한 법인세행정의 주요 내용은 다음과 같은 유형으로 구분하여 설명할 수 있다³⁵⁾.

① 신고납세제도의 실시

35) 이에 대하여는 앞의 「나. 誠實申告納稅風土의 促進」에서 자세히 설명하였다.

- ② 성실신고법인제도의 운영
- ③ 법인차등관리제 실시
- ④ 신고납세제도하에서의 법인관리
- ⑤ 수정신고

(3) 附加價値稅 調査(更正)行政

(가) 更正調査制度의 意義

부가가치세는 본래 자진신고납세제도이므로 사업자가 자기의 과세표준과 세액을 신고납부함으로써 납세의무가 확정된다. 그런데 자진신고납부제도라 하더라도 사업자가 불성실하게 신고납부하면 이를 규제할 필요가 있으므로 정부는 조사경정권을 유보하고 있다. 즉 불성실 사업자를 징벌하고 성실신고납세자를 보호하기 위하여 필요시 사업자들의 신고내용에 대한 진실성여부를 확인하는 경정제도를 두고 있다. 이는 공평과세를 실현하고 성실납세풍토를 조성하는 데 필수적인 담보수단이 되기도 한다.

부가가치세가 시행되기 이전의 영업세제하에서는 전납세자에 대하여 서면, 실지, 추계의 세 가지 조사방법에 의하여 수입금액을 결정하였으나, 부가가치세 경정은 사후보완적인 조치로서 사업자의 신고가 없거나 신고내용에 오류 또는 탈루가 있는 경우 등에 한하여 예외적으로 조사하는 제도이므로, 집행면에서 경정대상범위와 선정이 중요한 업무가 되었다.

(나) 更正調査 對象者의 選定

부가가치세에 있어서 경정조사는 불성실한 납세자만을 대상으로 하므로 경정대상자의 선정은 경정제도의 성패를 좌우하는 중요한 요소가 된다. 그런데 그간 경정조사대상자가 선정권자의 주관적 판단으로 수작업에 의하여 결정됨으로써 성실신고자가 경정을 받고 不誠實申告者가 경정대상에서 제외되는 不公平性과 稅務不條理가 많이 발생하였다. 그로 인하여 경정조사제도의 취지를 살리지 못하게 되었

고 이는 곧 세정불신으로 이어지는 요인이 되기도 하였다.

이러한 오류를 시정하기 위하여 手動分析에 의한 대상자 선정을 점진적으로 축소하고, 電算分析에 의한 선정 등으로 경정대상자 선정의 객관화를 도모하여왔다. 또한, 경정대상자 선정범위에 있어서도 일정기준에 의하여 대상인원을 엄격히 제한함으로써 선정권자의 자의성 방지와 소수업선에 의한 일벌백계적 조사효과 거양에 주력하였다. 그러나 아직도 更正調査對象者 選定の 公平성과 透明性 그리고 更正調査의 嚴正성에 있어서 개선의 여지가 많이 있다.

(다) 更正調査業務의 管掌

경정업무의 관장에 있어서 법인의 경우를 보면, 부가가치세 시행 초기인 1977년 7월부터 동년 12월까지 신고지도와 경정업무를 모두 부가가치세과에서 관장하였다. 그러나, 법인의 특수성과 업무의 효율적배분을 고려하여 1978년 1월부터는 양 업무가 모두 법인세과로 이관되었다.

라. 公平課稅 및 稅政의 合理化

국세청 발족에 맞추어 세무서에 調査課를 신설하고 과세자료의 수집을 전담하도록 하였다. 당시 세무행정에서 稅源을 적기에 포착하고 과세의 근거를 명확히 하기 위하여 과세자료의 수집과 활용범위의 확대가 매우 중요한 과제였던 것이다. 이에 따라 각 납세자는 제출가능한 지급조서 등 주요과세자료를 세정당국에 제출하도록 의무가 부여되었고, 과세자료의 불성실제출자에 대하여는 벌칙을 강화하였다. 또한 調査課에는 公正係를 설치하여 납세자가 세무서의 부과·징수에 대하여 불복하는 경우 이를 전담하여 처리하도록 하였다. 종래에는 세무서의 당해 부과과에서 재조사청구를 관장하였으나 이를 보다 객관적으로 신중히 처리하기 위하여 부과업무와 재조사업무를 분리시킨 것이다.

종합과세와 부가가치세의 도입을 앞두고 대중세 업무를 혁신하고 대중세납세의 세정질서를 바로잡기 위하여 1973년부터 1977년 상반기까지 과세표준의 현실화,

과세표준 누락의 방지, 영세납세자에 대한 자동부과율제의 실시, 영업기본사항 조사에 의한 영업실적포착 등을 내용으로 9차에 걸쳐 대중세사무의 혁신조치가 단행되었다. 또한 대중세과세를 위하여 과세자료의 100% 양성화, 전산화, 활용화를 추진하여 근거과세와 공평과세를 실현하고자 하였다. 이러한 대중세 혁신의 계기는 1977년 7월 1일 부가가치세제의 도입에 크게 도움이 되었다.

전면적 종합소득세제와 부가가치세제의 시행을 위하여 전국적인 가구대장의 작성, 사업자등록증의 교부, 광범위한 지도·홍보·계몽, 조직개편, 훈령 등의 정비, 영수증 수수 지도·단속, 영수증복권제 실시, 소비자 가격표 게시, 신고 예행연습 등을 실시하였다.

1980년대 초에는 그간 무리한 세수증대행정을 강행함으로써 발생한 조세저항을 완화하기 위한 여러가지 시책을 실행하였다³⁶⁾. 대민행정을 위하여 세무행정의 체질을 개선하고, 납세자의 편의 증진, 납세지도·홍보·상담 등을 강화하여 국민과 납세자의 호응과 협조를 얻고 이를 토대로 성실한 자진신고를 유도하고자 하였다. 또한 조세행정에 필요한 사업별 국세기본통칙을 제정하였고 그 동안 행정편의에 따라 산발적으로 제정, 시행하고 있던 훈령·지침 등을 통폐합하여 분야별로 종합사무처리규정을 제정, 시행하였다.

1983년도에는 세정의 기강 확립을 위하여 과세자 및 납세자에 대한 의식개선을 위하여 노력하였다. 특히 지난 수년간 어려운 정치·사회적 여건이 세무행정력을 약화시켜 대납세자의 신고불성실, 부가가치세 부당환급 등 납세질서가 문란하였던 바 이를 근절하고 과세공무원의 부정과 불친절 등의 폐습을 개선하기 위한 노력도 계속되었다. 또한 1985년 세무대리 풍토를 쇄신하기 위하여 「세무대리 종합관리규정」을 제정하여 세무대리의 성실도 여부를 사후에 진단, 부실세무대리인에 대해서는 세무대리를 제한하는 제도를 시행하였다.

마. 稅務行政의 電算化

36) 당시까지 역대 청장은 군부출신이었으나 김수학 청장(1978. 12. 26~1982. 5. 20)은 처음으로 민간출신이었다.

국세청의 발족과 함께 그간 경제개발계획의 성공에 힘입어 국민경제 규모의 확대, 산업의 고도화 등으로 과세자료의 양이 급격히 증대되고 과세자료 수집·활용의 중요성이 커짐에 따라 과세자료처리의 전산화 준비에 착수하여 이를 전담할 기구를 설치하고 전문요원을 양성하기 시작하였다. 이러한 일련의 과세자료 사무 기반의 확충은 그 후 세정 각 분야의 발전에 크게 기여하였고, 현재의 국세행정 전산화에 이어져 더욱 확대되고 있다.

1970년 12월 전산실을 신축하고 중형 컴퓨터인 CDC3150(16KW)을 도입, 설치하여 과세자료 처리를 위한 준비를 본격적으로 시작하였으며 후에 1975년 종합소득세제의 전면시행과 1977년 부가가치세제의 도입시행을 가능하게 하였다.

그후 컴퓨터 稅政을 고도화하고 각종 정보 Data Base의 구축, 납세자 Master File의 구축, 그리고 이의 활용을 위하여 일선세무서까지 단말기를 확대 설치하여 세무행정에 있어서 전산조직의 활용에 노력하고 있으나 조세행정에서 차지하는 전산조직의 중요성에 비하여 아직도 충분하지 못하다.

정보화시대를 맞이하여 모든 분야에서 정보혁명이 일어나고 있고 특히 조세행정에서 과세정보의 수집과 분석 및 활용에 있어서 전산조직의 활용이 더욱 강조되고 있음에도 불구하고 현재 우리나라의 전산조직에 대한 투자는 정상적인 다른 조세행정에 대한 투자에 미치지 못하고 있고 그 운영에 있어서도 비효율적이어서 이에 대한 획기적인 대책이 필요한 것으로 비판되고 있다³⁷⁾.

바. 人事管理의 合理化 및 稅務非理 防止

국세청의 발족과 함께 강력한 세무조사 및 세무사찰을 위하여 무엇보다 중요한 것은 세무조사·사찰공무원의 기강확립 및 자질의 향상이었다. 이를 위하여 국세청 발족 직전부터 세무조사 및 세무사찰 업무에 관한 이론, 지침, 실무와 조사요원의 사명감 고취 및 기강확립 등에 대한 교육을 실시하였다³⁸⁾. 또한 조사업체에 대

37) 유시권 외, 1994 1, pp. 260~262.

38) 당시 조사요원이 청렴성과 자부심을 갖게 하기 위하여 이낙선 청장은 부임 초 대통령으로부터 받은 「見金如石」의 휘호를 새긴 녹색 넥타이를 나누어주어 업무수행시 착용하게 하여 기강확립에 크게 기여하였다.

하여 업무의 불편 또는 물질적 부담을 주지 않게 하기 위하여 세무사찰에 필요한 일체의 비품(국고수표, 주판, 불펜, 죽척, 철근 등 52종)을 완비한 「査察用 가방」³⁹⁾을 휴대하도록 하였다.

특히 고재일 청장 시절에는 인사 쇄신과 종사직원의 자질 향상을 위하여 인사관리의 제도화를 시행하였다. 금품수수 등 세무부조리와 연유된 세무공직자에 대한 인사조치를 더욱 강력히 하고 전체 세무공직자의 공정하고 객관성 있는 인사관리의 기본을 마련하기 위하여 인사관리규정과 상벌규정을 제정 또는 정비하는 등 인사쇄신에 크게 기여하였다. 특히 1974년과 1976년 2차에 걸친 대대적인 자체정화를 통하여 기강을 확립하였고 일선관서의 말단직원에 이르기까지 청장이 직접 업무보고를 받음으로써 종사직원의 업무추진을 독려하고 조직을 활성화하였다.

사. 稅務査察

세무사찰은 조세범처벌절차법이 정하는 바에 따라 행하는 準司法的 성격을 가지고 범죄수사와 같은 강제조사를 하게 되므로 납세자의 심리를 압박하게 되고, 부당한 재산권의 제약, 기업활동의 위축 등 납세자의 권익을 침해하는 요소가 많다. 따라서 그 발동요건과 실행과정에서 사찰권의 남용을 통제하여 적법성과 공정성이 유지되도록 신중히 운영되어야 한다. 그간 운영되었던 세무사찰행정의 과정을 검토하면 다음과 같다.

(1) 國稅廳 發足 前

1950년대의 사찰사무는 부과사무에 부수하여 실시하였기 때문에 그 기능이 미약하였을 뿐만 아니라, 세무법칙 사건의 대부분을 일선수사기관(검찰·경찰 등)에서 조사하여 그 운영상 혼란이 야기되기도 하였고 그 실적도 매우 미미하였다.

1960년 4·19의거로 임시 과도정부가 수립된 후, 과거의 자유당 정권과 결탁하여

39) 당시 유행한 007영화 속의 가방과 유사하다고 하여 속칭 007가방이라고도 하였다.

부정축재로 치부해 온 부정축재자들에게 부정축재자 자수기간을 설정하고 탈세신고를 접수하였다. 그 결과가 매우 부진함에 따라 26개의 조세범특별조사반을 편성하여 46개 업체에 대한 일제 세무사찰에 착수하였다. 그러나 조세범처벌법으로는 조세와 관련이 없는 정경유착의 비리나 증수죄, 부정대출 등으로 인한 부정축재자를 처벌할 수 없었다. 1961년, 5·16으로 민주당 정부가 붕괴된 후 국가재건최고회의는 동년 6월 부정축재자처벌법을 제정하여 동법에 따라 부정축재액을 환수조치하여 정치적으로 해결하였다.

(2) 國稅廳 發足 當時

국세청 발족 당시에는 외부 수사기관이나 감사기관이 개입하여 여러 기관에서 조세범칙조사가 이루어짐으로써 ① 사회적 물의가 일어 세무사찰에 대한 신뢰가 떨어지고, ② 납세자의 기업활동 위축 내지 기업의욕 저하로 산업발전을 저해하고 있으며, ③ 세무사찰이 전문기관에서 처리되지 못하여 탈세조사의 효율화 및 공소 유지에 문제점이 있었고, ④ 세무공무원이 빈번하게 타기관에 동원되어 세무행정의 운영에 지장을 초래하였다.

이러한 폐단을 방지하기 위하여 국세청 발족과 때를 같이하여 세무사찰 일원화에 관한 대통령 지시각서가 1966년 4월 15일 하달되어 모든 조세범칙 사건을 국세청이 관장하도록 하였다.

국세청 발족과 더불어 자진신고 납세풍토의 조성을 위하여 1966년 5월에 실시한 녹색신고제도와 세무사찰 일원화에 따른 사찰기능의 강화 및 탈세자 엄벌이라는 국세청의 업무집행방향에 대한 사전조치로서, 1966년 2회에 걸쳐 탈세자 자진신고기간을 설정하여 탈세신고를 받았다.

당시 국세청 사찰담당공무원의 기강을 확립하고 사찰요원의 자질향상을 도모하기 위하여, 세무사찰 업무에 관한 이론, 지침, 실무와 사찰요원의 사명감 고취 및 기강확립 등에 대한 교육을 철저히 실시하였음은 전술한 바와 같다.

(3) 國稅廳 發足 後

국세청 발족 당시의 세무사찰은 개별사찰과 기동사찰로 구분하였으나, 1966년 5월 민주세정의 바탕을 마련하기 위하여 도입한 녹색신고제도를 보호, 육성하는 데 역점을 두고, 1967년부터 그 성실도의 검증방법으로서 제세 신고상황을 분석함으로써 심리사무가 시작되었으며, 1968년부터는 세무사찰을 심리사찰과 정보사찰로 구분하였다. 그 후 조세제도의 변천과 함께 세무사찰의 효율적인 운영을 위하여 그 기능과 기구가 다양하게 변경되면서 오늘에 이르고 있다.

아. 租稅權利救濟制度

(1) 各 稅法上의 權利救濟 概觀

정부수립 이후, 사변기, 전후복구기 등 1950년대 말까지 심사청구절차는 일부 조세법에 각각 별도로 규정하고 있었으며, 세법에 따로 심사청구절차가 규정되지 않은 사항은 소원법에 의하여 권리구제를 받아야 하는 등, 통일성이 없었고 미비한 점이 많았다. 이러한 체제는 당시의 소득수준이나 조세부담률이 매우 낮아 별 무리없이 운용될 수 있었다.

1949년 7월 15일 공포된 소득세법에서는 결정통지한 소득금액에 대하여 이의가 있는 납세자는 30일 이내에 세무서장을 경유하여 사세청장에게 심사청구를 할 수 있도록 하고, 사세청장은 공무원 3인과 민간인 2인으로 구성된 「소득심사위원회」의 조사에 따라 심사결정하도록 하였다. 그러나, 사변중인 1950년 12월 1일에는 소득심사위원 모두를 공무원으로 임명하도록 개정하였다.

1949년 법인세법 및 영업세법에서도 소득세법상의 구제절차를 준용하였다.

이와 같이, 소득세법, 법인세법, 영업세법에 따로 규정하였던 심사청구는 1961년 12월 8일 세법개정시 삭제되고, 국세심사청구법에 통합되었다.

(2) 國稅審査請求法上의 權利救濟

1962년 1월 1일 권리구제에 관한 절차법으로서 「國稅審査請求法」을 제정하였다.

1961년 12월 2일 국세심사청구법이 공포되기 전까지는 재무부(사세국)에서 불복청구에 대하여 재결을 하는 제도는 없었고 각 세법에 별도로 심사청구제도를 두고 있었다. 이처럼 산만한 제도로는 국세심사의 실효를 거둘 수 없어 각 세법에 분산되어 있는 심사청구를 통합하여 운용하게 된 것이다.

새로운 국세심사청구법의 제정에 따라 납세자는 국세의 부과와 원천징수불이행에 대한 추징에 관하여 異議가 있는 경우 第1審으로 세무서장에게 「再調査請求」, 第2審으로 사세청장에게 「審査請求」, 第3審으로 재무부장관에게 「再調査請求」를 할 수 있는 3審級의 行政審判制度가 마련되었다. 사세청장은 「司稅廳國稅審査委員會」의 의결을, 재무부장관은 「中央國稅審査委員會」의 의결을 거쳐 심사청구사항을 결정하도록 하였다.

1966년 3월에 국세청의 개청에 따라 심사청구는 지방국세청장이, 재심사청구는 국세청장이 재결하도록 하였다. 1967년 11월 29일에는 국세징수에 관한 위법 또는 부당한 처분에 대하여도 심사청구를 할 수 있도록 하여 부과처분 이외의 행정처분에 대하여도 권리구제를 받을 수 있도록 하였다. 1971년 12월 28일에는 불복청구자에게 관계서류의 열람권과 국세심사위원회에서의 의견진술권을 부여하였다.

(3) 國稅基本法上的 權利救濟

1974년 12월 21일 「국세기본법」을 제정·공포하여 과세에 관한 일반적이고 공통적인 사항을 모아 조세체계를 정비하면서, 동법 제7장 「심사와 심판」에서 새로운 권리구제절차를 규정하여 1975년 4월 1일부터 시행하도록 하고 종전의 국세심사청구법은 폐지하였다.

1975년 4월 1일 최종심급으로서 심판청구의 재결을 담당하는 국세심판소가 국세청과는 독립되어 재무부장관 직속으로 설치되었다. 종전 국세심사청구법에서 3심제를 채택하고 심사청구와 재심사청구 공히 제3자인 민간인이 과반수 참여하는 국세심사위원회의 의결을 거치도록 하였지만 이는 독립성이 없는 집행기관 내부에서 3단계의 심사를 하는 것이므로 권리구제의 본질에 맞지 않고 실효성도 없이 시간만 끌게 된다는 비판이 있어 왔다. 이에 따라 새로 제정된 국세기본법에서는

심급을 2심급으로 단축하고, 최종심인 심판청구는 집행기관과는 독립된 국세심판소에서 재결하도록 하였다.

국세심판은 세무행정의 집행기관이 아닌 제3의 전문심판기관으로서 재무부에 국세심판소를 설치하고 심판소장과 심판관에 의하여 재결하도록 하고 있다. 국세심판관은 당사자 또는 관계인에 대한 질문, 자료의 제출요구, 검사 또는 감정의뢰 등의 직권조사를 할 수 있으며, 사실의 판단은 자유심증에 따르도록 하였다. 또한, 심판결정에서는 불고불리의 원칙과 불이익변경금지의 원칙을 적용하도록 하였다.

1994년에는 개정된 행정소송법에서 행정심판의 필요적 전치주의를 폐지함에 따라 국세심판의 필요적 전치주의를 명문화하였다. 조세문제는 전문성·기술성을 요하고 국세처분간의 통일성을 유지할 필요성이 있는 국세심판의 특수성을 감안하여 필요적 전치주의를 채택한 것이다. 또한 경정청구권제도를 신설하여 당초 신고시 예측하기 어려웠던 특정사유(후발적 사유)가 발생하는 경우에도 납세자가 그 경정을 요구할 수 있는 권리를 부여하였다.

IV. 租稅行政의 回顧와 評價

지금까지 우리나라의 조세행정에 관한 전개와 그 과정을 시대적 흐름에 따라 검토하였다. 현대의 조세라고 할 수 있는 租·庸·調는 문란한 세무행정과 함께 조선조 말에 이르기까지 인민들을 착취하여 체제가 붕괴되는 요인으로 작용하였다. 특히 일제 식민지에서는 식민착취수단으로 이용되었고 그 과정에서 국민들은 조세저항이라는 독립운동의 수단으로 조세를 역이용하기도 하였으며 그 후 이러한 감정은 독재정권에 항거하는 수단으로 연장되어 오늘날 우리나라 국민들이 조세에 대한 무딘감정과 탈세를 합리화해주는 빌미가 되기도 하였다.

국세청의 발족과 함께 현대 세무행정이 실시되면서 우리나라에서는 전문 세무행정청을 가지게 되어 본격적인 조세행정이 전개되었다. 국세청의 설립은 지금까지 인습적으로 내려온 납세의무에 대한 불감증과 탈세심리에 일대 경종을 주어 새로운 납세풍토조성에 획기적인 계기를 마련하였다. 무엇보다 경제개발정책을 수행하는 데 필요한 막대한 내자를 국세청의 힘에 의하여 조세로 조달할 수 있었던 것은 국세청이 우리나라 세정사에 기여한 큰 공로로서 부인할 수 없다. 한편 국세청의 이러한 긍정적인 측면과 대응되는 역작용도 무시할 수 없이 많이 파생하여 온 것이 사실이며 이러한 역효과를 정확히 확인하고 분석하는 과업은 미래의 조세행정의 발전을 위하여 중요한 과정이 된다.

행정은 정치·경제·사회·문화 등의 여건에 따라 좌우된다. 이러한 환경요인은 행정문제를 일으키는 實體(reality)로 작용하면서 또한 時·所에 따라 달리 전개된다. 따라서 행정문제는 특정 사회의 역사와 연계되어 있기 때문에 조세행정의 문제를 논의하려면 오늘의 행정문제와 관련이 있는 역사적인 實體를 규명하는 것이 중요한 작업이 된다. 이러한 맥락에서 지금까지 우리나라의 조세행정에 관한 전개와 그 과정을 시대적 흐름에 따라 검토한 것이다. 조세행정은 공공행정의 한 분야에

속하기 때문에 일반 공공행정에 의하여 영향을 받으므로 조세행정 측면만의 독자적인 행보를 모색하는 데 한계가 있기도 하다. 동시에 조세행정은 거의 모든 국민들과 관계되어 大量·反復的으로 발생하므로 조세행정이 공공행정을 선도하기도 하는 交互作用을 한다. 이러한 점에서 조세행정의 문제는 다른 공공행정의 특질과 함께 연계하여 검토할 필요가 있다.

조세행정은 一般公共行政의 한 분야이기 때문에 일반공공행정이 갖는 특징적 현상은 조세행정에 그대로 投影되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 조세행정의 문제점을 제대로 검색하려면 일반공공행정의 특질과 문제점에 대한 검토가 선행되어야 할 것이다. 조세행정에 부정적인 영향력을 주는 요인은 다음과 같다.

① 민주성과 준법성을 중요시하는 過程이나 方法보다는 경제적 측면에서의 能率·實績을 중요시하는 開發行政⁴⁰⁾.

② 국회는 形式的 立法權만 행사하고 행정부에 백지로 위임된 실질적인 법령제정권에 의하여 법치주의 행정보다는 법을 逾越한 行政國家的 행정의 성행⁴¹⁾.

③ 위압적인 정치체제하에서 집행결과에 대한 평가가 봉쇄됨에 따라 행정에 대한 批判과 分析이 거부된 權威主義 行政⁴²⁾.

④ 공공정책의 수립과 집행에 대한 일련의 과정에 대한 公開的인 論議와 利害當事者의 참여를 어렵게 하고 행정정보를 최대한 공개하지 않는 閉鎖的 秘密行政⁴³⁾.

⑤ 行政裁量權 濫用을 제어하고 국민의 권익보호를 위하여 필요한 行政의 適正 節次의 공백상태 등.

상기와 같은 공공행정의 부정적인 요소들은 조세행정에 그대로 영향을 준다. 따라서 조세행정의 문제들을 해결하려면 일반공공행정이 갖는 문제점들도 동시에 해결되어야 가능하며 이는 곧 시간과 공간을 망라하는 환경적 요인과의 관련성을 포용하여 접근하여야 함을 의미한다. 이러한 構圖에 따라 본 연구에서 검색하여온 조세행정과 문제들을 평가하여 정리하면 다음과 같다.

40) 조용호, 1988, p. 56.

41) 박명수, 1988, p. 254.

42) 이현승, 1987, p. 516.

43) 李愚澤, 1995, pp. 40~41.

1. 莫強한 租稅行政 權能

앞에서 古代 이래 近世의 조세행정을 검토하면서 조세행정이 일반행정 분화되기 이전까지 一般統治權에 의하여 실행되어 오면서 체제유지와 발전을 위하여 막강한 영향력을 행사하여 오고 있음을 살펴본 바 있다. 그런데 조세행정 권능의 막강성은 현대에 이르러서도 그 양태는 다르지만 더욱 두드러지고 있다. 특히 국세청의 발족과 함께 막강한 조세행정은 단순히 조세영역에 그치지 아니하고 그 이외의 분야에서도 그 영향을 주고 있다.

기본적으로 납세의무는 헌법적 의무이고 이를 징수하는 조세행정은 그 자체로 정당성이 우선 확보되어 있기 때문에 조세행정력의 발동에 누구도 이의를 대기가 어렵다. 더구나 조세행정권의 발동이 조세문제가 아니고 다른 목적에 있다 하더라도 겉으로는 조세문제명목으로 발동되는 경우 이를 구분하여 이의를 제기하는 것이 불가능하다⁴⁴⁾. 또한 조세문제는 계속적인 관계이기 때문에 기업의 입장에서는 영업을 계속하는 한 조세행정이 의도하는 바에 반하는 의사결정을 하기가 대단히 어렵다. 선진외국에서도 조세행정은 막강한 권능을 가지고 조세문제를 취급하는데 있어서 납세자의 권익을 침해하기 쉽기 때문에 이에 대한 여러가지 대책을 세우고 있다⁴⁵⁾. 조세행정은 조세사건 이외에 마약사건, 폭력사건 등 일반의 형사사건도 취급하는 등⁴⁶⁾ 그 권능의 막강함은 동서고금을 통하여 공통적인 현상이 되고 있다.

선진국의 경우 조세행정이 조세문제와 그 이외의 분야에 실행되는 경우 선의의 납세자가 피해를 입지 않도록 엄격한 절차와 통제를 따르고 있으나 법치주의가 충실히 지켜지지 않는 후진국의 경우 조세행정권이 ① 過剩執行, ② 歪曲執行, ③

44) 역대 강압적인 정치체제에서 조세 이외의 목적을 달성하기 위하여 조세행정력이 동원된 사례는 무수히 많다(최근의 한 예로는 노랑진 수산시장 찬탈사건에 세무조사가 이용된 경우).

45) 조세법률주의 원칙이 철저히 지켜지는 선진국의 경우에도 최근 조세행정권의 남발을 방지하고 납세자의 권익을 보호하기 위하여 각별한 대책을 세우고 있으며 이에 대하여는 제 V 장의 「1. 納稅者 權利 章典의 制定」에서 각국의 입법예를 참조 바람.

46) 시카고 카포네는 살인, 강도 등에서는 증거를 갖지 못하여 한번도 죄를 묻지 않았지만 1924년에서 1929년간에 120만달러의 탈세를 적출함으로써 비로소 11년의 징역형을 부과할 수 있었다.

不執行 등에 의하여 조세정책과 제도가 의도하는 목표와 달리 발동할 수 있고 이러한 과정은 겉으로 명확히 나타나지 않으면서 사실상 중요한 역할을 하고 있다. 조세문제를 접근함에 있어서 이러한 조세행정의 발동과정을 추적하지 않고 겉으로 나타난 제도나 정책만을 논의한다는 것은 한정적일 수밖에 없다.

2. 租稅抵抗運動과 納稅意識의 鈍化

三國時代 이래 朝鮮朝 末期에 걸쳐 日帝의 植民收奪에 이르기까지 지금까지 백성들은 가혹한 徵稅로 시달려 왔고 이러한 불만은 으레 民亂 또는 租稅抵抗運動을 촉발하는 계기를 마련하여 왔다. 체제나 이데올로기에 앞서 조세문제는 직접적인 자기재산과 관련되므로 조세저항은 友·敵을 가릴 것 없이 응집력을 가장 강하게 촉발시킬 수 있는 수단이 될 수 있기 때문이다.

지금까지 역대 정권은 국민을 위한 선정을 펴지 못하면서 백성들을 수탈하였고 부패와 무능으로 외침을 받을 때마다 가장 고통을 받은 층은 백성들이었다. 국민들은 체제가 국민을 위하여 존재한다기보다 체제유지의 수단으로 인식하고 있어 체제가 무능력하게 되거나 정통성이 없을 때에는 조세의 불납은 가장 좋은 투쟁 수단이 되어 왔다. 특히 일제 말의 조세불납운동은 독립운동의 하나의 수단이기도 하여 매우 당당한 것으로 인식되기도 하였다.

이러한 역사가 유난히 길고 최근세에까지 이어지다보니 우리 국민들은 아직도 조세의 불납에 대한 도덕적 가책보다 오히려 당당한 반체제 운동으로 생각하기도 하여 국민들의 납세의식에 매우 부정적인 영향을 주고 있다. 특히 역대 양반이나 귀족 층들은 면세의 혜택 속에서 租·庸·調의 부담은 양반들에게 떠맡김으로서 조세부담의 공정성을 논할 수 없을 정도로 조세정의가 무딘 역사를 가지고 있다⁴⁷⁾.

47) 조선조 말 대원군이 양민만이 부담하는 군역을 경감하기 위하여 동포제를 실시하자, “兩班에 出布를 命令했기 때문에 常民이 兩班을 侮蔑하는 弊端이 생긴다.”고 하여 양반은 군포를 납부하지 않으려고 반발하였고(高宗實錄, 高宗 9年 壬申 十二月 四日) 이에 대원군은 양반의 이름 대신 奴名을 사용하도록 허락하여 형식상 또는 명의를 양반은 직접적인 軍布納付者가 아니라는 社會的 名分을 세워주는 戶布制를 시행하였다. 張炳淳, 1973, p. 225.

권력 있는 계층에서부터 납세의무 또는 국방의무를 면피하려는 몰염치한 고질적인 습은 잠재적으로 전래되고 있어 성실납세풍토 조성, 나아가 국법질서의 준수에 매우 부정적으로 작용하고 있다고 생각된다.

3. 執行面을 무시한 制度主義 思考의 病弊

지금까지 조세문제는 政策이나 法規 등 制度만 열심히 제정하거나 논의하면서도 이러한 제도나 정책이 의도하는 바를 실현하는 집행문제에 대하여는 도외시하여 왔다. 이러한 현상은 유독 조세분야뿐 아니라 우리나라 각부처의 업무영역에서도 마찬가지이다. 거창한 구호나 정책 등 거시적이고 원론적인 발표에 몰두하면서 막상 이를 집행하려는 구체적인 절차나 방법의 마련에는 관심을 갖지 않아 우리 사회에는 겉과 속이 전혀 따로 돌아가는 현상이 비일비재하다.

조세법률주의에 의한 제도의 선행조건은 근대 시민사회에 들어서서 시작된 것이며 그 이전까지는 일반의 통치권이나 행정권에 의하여 이루어져 왔다. 이러한 현상은 고대시대부터 조선조 말까지 계속되었고 갑오경장시 일시적으로 조세법률주의가 제시되었으나 일제에 의한 정략적인 제도였기 때문에 조세행정에 의한 조세의 징수는 근세에 이르러 이루어졌다고 볼 수 있다.

국세청의 출범은 우리나라의 조세문제를 행정에 의하여 해결하려는 배경을 가지고 있다. 당시의 강력한 행정국가적인 체제에서 조세행정을 맡은 국세청은 막강한 힘을 가지고 사실상 조세문제를 좌우해온 것이 사실이다. 그러나 지금까지 조세연구는 이러한 조세행정 측면을 외면한 채 탁상론적 제도 측면에 치우쳐 조세문제의 추적에 실패한 점이 많고 현재 조세문제가 해결되지 않고 있는 큰 요인 중의 하나로 볼 수 있다⁴⁸⁾.

48) 그 단적인 예의 하나가 우리나라의 토지세제 문제이다. 특히 토초세의 헌법불합치 판결은 집행면을 도외시하고 圖上的인 조세의 제도적 측면에 한정되었던 제도만능적인 사고의 단적인 실례라고 할 수 있다.

4. 稅務調查 領域의 無限擴張과 質問檢査權의 濫用

행정주체가 어떤 결정을 행하기에 앞서 정보를 수집하고 정리하기 위하여 행정 조사, 다시 말해 질문검사행위는 피할 수 없는 일이다. 그러나 이러한 조세행정에 있어서의 질문검사권의 발동은 어디까지나 과세처분이라는 법적결정을 하기 위한 준비단계에 있어서의 사실행위인 것이며⁴⁹⁾, 그 전형적인 행위가 조세행정에 있어서의 세무조사에 해당한다.

세무조사에는 과세공무원의 해석과 판단에 의하여 납세자의 납세신고내용이 크게 달라지는 결과를 초래할 수 있어 세무행정 중에서 납세자에 미치는 영향은 대단히 크다. 특히 세무조사과정에서 납세자의 권익이 침해되기 쉽고 이러한 현상은 법치주의의 원리가 제대로 지켜지지 않는 후진국일수록 더욱 심하다. 선진국에서도 최근까지 세무조사로 인하여 납세자의 권익침해가 심한 것을 방지하기 위하여 여러가지 특별한 대책을 세우고 있는 것을 보면⁵⁰⁾ 세무조사의 무한 확장을 예의 관찰하고 그로 인하여 파생되는 역작용을 제거하기 위하여 공동의 노력이 필요하다고 본다. 지금까지 조세행정력의 실행과 그 확장관계를 개관하면 다음과 같다.

① 국세청 발족과 함께 당시 국세청장은 대통령의 각별한 신임에 의하여 전 행정부서를 좌지우지할 권능을 부여받고 강력한 세무행정을 수행하면서 단순히 세무문제뿐 아니라 여타 경제·사회·정치적인 측면에서도 영향력을 행사하였다.

② 1972년 8월 3일 발표된 경제의 안정과 성장을 위한 대통령 8·3개정긴급명령을 수행하는 데 세무행정이 크게 기여하였다⁵¹⁾. 대통령의 긴급명령에 의하여 모든 사채거래를 일시에 정지시키고 사채정리를 위한 과감한 稅制特例條項의 제정과 함께 이를 집행하는 세무행정이 중요한 역할을 담당하였다. 이는 세정과 직접적 관련이 없는 과업이었으나 세무행정의 신속하고 완벽한 업무추진으로 전국적인 사채의 확인·신고 및 사후관리업무를 성공적으로 수행하여 국세행정의 이미지를 개선

49) 鹽野宏, 1989, pp. 214~215.

50) 이에 대한 자세한 외국의 예는 제 V 장 「1. 納稅者 權利章典의 制定」의 각국의 입법에 참조.

51) 1970년부터 시작된 경기침체의 계속, 극심한 인플레이, 환율상승, 고리사채에 의존하는 기업재무구조의 취약, 부실경영의 만연 등으로 급기야 경제가 정상적인 성장을 지속할 수 없이 어려워지자, 정부는 1972년 '經濟의 安定과 成長을 위한 8·3緊急措置'를 발동하였다.

하고 국세행정력을 평가받는 좋은 기회가 되기도 하였다⁵²⁾.

③ 1974년도에는 당시의 국제적유파동으로 당면한 경제적 위기를 극복하기 위하여 1·14조치가 시행되었고 물가안정이라는 정부의 당면 과제를 효율적으로 지원하기 위하여 물가조사업무를 담당하는 등 세무조사업무가 물가문제에 개입하게 되면서 이후 물가단속업무가 세무행정의 당연한 업무로 받아들여지고 있다.

④ 1980년대에는 경제성장의 급속한 진행과정에서 부의 편재와 지하경제의 확산으로 정상적인 경제활동이 왜곡되어 정치·경제·사회적으로 여러가지 문제가 발생하고 있었다. 이에 대통령의 명에 의하여 기업 및 기업관련인의 부동산소유 상황을 신고받은 후 국세청장을 단장으로 내무부, 재무부, 서울특별시, 한국은행 합동으로 1980년 12월 15일부터 동년 12월 31일까지 기업 및 기업관련인 소유의 부동산조사를 실시하여 소유현황 확인조사를 실시하여 큰 성과를 거두기도 하였다.

⑤ 사채거래자·소득원이 불분명한 호화생활자에 대한 과세소득 등을 중점적으로 조사하고, 1983년 상반기부터 일어났던 부동산투기에 대해서도 강력한 추적조사를 실시하였다.

이러한 일련의 국세행정력의 동원과 함께 그 효험을 알게 된 정부 각 부처에서는 부동산투기, 물가 문제 이외에도 각종의 경제정책, 교육, 환경오염 등 문제들을 국세행정력에 의하여 해결하려는 안이한 자세를 갖게 되어 국세행정이 조세문제 이외의 사회의 모든 분야에 걸쳐 자주 동원되는 현상을 낳게 되어 세무행정의 발동이 왜곡되고 있다. 이후 물가단속과 부동산투기단속은 국세청의 고유업무처럼 되어 있고 그의 사회 각분야에 걸쳐 간여함으로써 無所不爲라는 칭호를 얻게 되었다. 조세행정권은 稅務調査時에만 질문검사를 위하여 발동할 수 있는데 조세문제 이외의 사회적·경제적 현안에 社會警察처럼 동원되어 법적 근거도 없이 無所不爲의 團東業務를 부여받음으로써 국민들의 권익이 침해되고 있는 것이다⁵³⁾. 해

52) 당초 사채신고와 그 정리방법에 대한 총괄업무를 전국의 금융기관과 세무관서가 동시에 담당하도록 하였으나 업무가 진행되면서 세무공무원에 의한 업무처리가 금융기관의 경우보다 迅速성과 正確性에 있어서 우수하여 나중에는 세무관서에서 전담하도록 하였고 이를 성공적으로 마친 세무공무원들은 대통령의 특별하사금을 받은 바 있다.

53) 물가단속, 투기단속, 과외단속, 환경단속, 오렌지족 단속 등은 조세행정의 본래의 업무가 아니다.

당부처에서 장단기 준비를 통하여 적정한 대응책을 마련하지 못하고 있다. 문제가 발생하면 안이하게 국세청의 권능을 빌어 해결하려는 그릇된 인식이 문제이고 세무행정력의 발동이 법적 근거없이 행정편의주의적으로 발동되는 것은 법치주의와 조세법률주의의 원칙에 위배됨을 인식하여야 할 것이다.

조세행정이 고유업무보다 다른 업무에 자주 간여함으로써 조세행정 능력의 부족으로 고유업무가 제대로 이루어지기 어려워 결국 조세행정이 책임져야 할 불공평과세, 탈세·지하경제의 만연 등의 문제에 제대로 대처하지 못하는 요인의 하나가 되고 있다.

5. 稅收目標에 우선을 둔 權威的 租稅行政

지금까지 조세행정은 發展政策을 실현하기 위하여 조세정책의 실현과 세수목표를 달성하기 위하여 가장 강력한 권능을 부여받아 실행되어 왔고 자연스럽게 국민의 자유권·재산권의 보호보다 세수목표달성의 能率을 앞세운 권위주의적 조세행정이 전개되어 왔다. 특히 국세청 발족 그 자체가 조세제도의 개편없이 조세행정력에 의하여 增稅하기 위한 조치였음은 이미 밝혀진 사실이고 국세청 발족 이후 계속된 세수 위주의 조세행정은 지금까지 잠재되어 있어 조세행정에서 치유하기 어려운 痼疾的 문제의 하나가 되고 있다⁵⁴⁾. 이러한 현상은 직접 납세자들과 접촉하면서 세무조사의 현상을 실제로 겪고 있는 세무사에 대한 설문조사 결과 다음의 <表 IV-1>에서 여실히 나타내 주고 있다.⁵⁵⁾

-
- 54) 국세청 발족 직전 박정희 대통령이 이낙선 조세행정특별조사반장에게 수여한 신임장은 곧 조세행정의 만능적인 권위를 부여하게 되었고 그 권능은 국세청 발족 이후에도 계속되어 오늘에 이르고 있다.
- 55) 조세행정에 대한 연구의 객관성을 유지하기 위하여 과세자와 납세자의 중간입장에서 조세행정문제를 가장 잘 파악하고 있다고 인정되는 세무사 2,871명에게 설문조사를 행하였다. 총 회신은 설문조사대상의 47.8%에 상당하는 1,352명으로서 사회조사의 일반적인 회신율보다 양호한 결과를 얻어 조세행정의 연구에 크게 도움이 된 바 있다. 본 설문조사에 대하여는 李愚澤, 『租稅行政의 適正節次와 民主的 發展方案에 관한 研究』, 한국조세연구소(1995)에 자세히 기술되어 있다.

〈表 IV-1〉 稅務公務員의 稅務調查方法

(單位: 道, %)

	도 수	비 율
1. 사실에 입각하여 정확한 과세표준을 결정하려고 노력한다.	81	6.0
2. 사실에 근거한 공평한 과세보다는 세수실적에 집착한다.	1,105	82.2
3. 경우에 따라 다르다.	154	11.5
4. 기 타	4	0.3
계	1,344	100

資料: 李愚澤, 『조세행정의 적정절차와 민주적 발전방안에 관한 연구』, 1995, p. 44.

조세행정은 세법을 충실히 좇아 정당하게 조세를 부과하고 징수하면 그만이다. 조세수입의 과부족은 조세행정의 재량을 넘어서는 일이다. 조세추계는 국세청의 소관이 아니다. 그럼에도 지금까지 사실상 세입예산상의 조세수입에 대한 책임을 조세행정에서 짊어지는 기이한 현상이 계속됨으로써 법에 의한 조세수입이라기보다는 행정에 의한 조세수입이 해결되는 관행이 이어지고 있다. 이러한 현상은 세수입의 달성이 원만하지 않은 상황에서 언제든지 다시 실행될 수 있어 그로 인한 폐해와 역작용은 언제든지 재발될 수 있는 痼疾的인 문제로 남아 있다.

6. 過多賦課로 치우친 稅務調查

국세청의 발족 그 자체가 세수목표를 채워야 한다는 사명을 띠고 있었기 때문에 국세청의 지상과제는 세수목표를 달성하는 일이다. 이러한 풍토하에서 그간 우리나라에서는 국회를 통과하는 세입예산액에 의하여 조세행정청이 달성해야 할 稅收目標가 결정되고 이를 하향식으로 최종 일선 세무서에 配定되는 식으로 조세행정이 이루어져 왔다. 세수목표제는 각 세무서장의 최고의 관심사로서 이에 의하여 能力評價가 좌우되므로 세정의 집행과정에서 조세행정은 세수위주로 과다부과

할 수밖에 없다. 특히 각종의 감사에서 과다부과보다는 과소부과에 대하여만 엄격히 懲罰함으로써 과세자는 가급적 과대부과로 치우치는 세무조사가 될 수밖에 없는 것도 세무공무원이 과다부과하게 되는 원인이 되고 있다.

국세청의 출범이 세법을 개편하지 않고 조세행정력으로 세수목표를 달성하려는 것이었으므로 이러한 현상은 불가피하였으나 특히 1970년대의 세수부족을 채우기 위하여 시행된 期待稅額制度, 繰上徴收, 修正申告強要 등은 그 전형적인 예라 할 수 있다. 조세행정은 세법의 충실한 집행으로 그 책임은 그쳐야 할 것이며 조세행정이 부족한 세수입을 채울 책임을 진다는 것은 현대 시민사회에서는 있을 수 없는 일이다⁵⁶⁾. 과다부과를 촉진하는 요인 중의 하나는 특히 세무행정에 대한 감사에 있어서 과소부과에 대한 징벌은 매우 엄격하고 과다부과에 대하여는 무시하거나 매우 미온적이어서 세무공무원은 일신상의 안전을 위하여도 우선 과다부과하고 보자는 안이한 사고를 야기시킨 데도 있다. 이러한 현상은 <表 IV-2>에서 보는 바와 같이 국세청의 감사에서는 항상 감사로 인한 추정세액에만 집착하고 과다부과를 시정하거나 이에 대한 어떤 조치결과도 발표한 적이 없다. 이러한 상황에서 과세공무원은 더욱 가급적 최대한으로 과세하려고 하는 자세는 확고할 수밖에 없을 것이다.

한편 설문조사에서도 감사 및 내부통제기능이 세무공무원의 과소부과에만 치중하고 과다부과에 대하여는 문제시하지 않아 과다부과할 수밖에 없다는 문제점을 지적하고 있다.

56) 세무행정에 의한 납세자 권익의 침해는 현재 선진국에서도 어쩔 수 없이 존재하고 있다. 그래서 각국에서는 세무조사가 세수목표달성을 위하여 실시되어서는 안된다는 규정(독일의 기업조사규칙(BAnz. Nr. 82 v. 29. 4. 1978)과, 각 세무서장은 과세공무원의 인사과과에 있어서 어떠한 경우에도 조사자의 세무조사실적을 기준으로 평가하지 못하도록 강력히 규제하고 있다(미국의 경우 Federal Revenue Code § 6231 (a)~(d)). 이는 앞으로 우리나라 세무조사의 중립성에 대한 실정법적인 기준이 되어야 할 것이다.

〈表 IV-2〉 國稅廳監査 追徵實績

(單位：件, 百萬圓)

	1988		1990		1991		1992		1993	
	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액
소 득 세	1,567	10,711	1,339	16,680	978	18,833	1,095	21,142	1,390	34,783
법 인 세	472	12,898	474	37,094	533	50,184	567	61,279	778	85,268
양도소득세	468	9,588	438	22,676	446	19,172	765	26,621	74	47,501
상 속 세	38	1,536	47	4,883	61	2,303	180	10,239	118	9,579
증 여 세	132	2,718	164	12,945	258	10,675	186	14,145	192	11,474
직 접 세 계	2,677	37,451	2,462	94,278	2,276	101,167	2,793	133,426	3,222	188,605
부가가치세	2,732	22,591	2,874	15,554	1,467	27,328	1,455	20,589	1,856	37,902
특별소비세	29	325	50	394	48	57	25	97	45	244
증권거래세	9	84	7	99	1	1	3	293	9	35
간 접 세 계	2,770	23,000	2,931	16,047	1,516	27,386	1,483	20,979	1,910	38,181
방 위 세	79	8,641	64	23,556	77	18,049	71	12,875	25	6,967
기 타	10	313	1	2	2	7	8	864	26	304
행정지적건수	359	-	720	-	408	-	325	-	359	-
합 계	5,895	69,405	6,178	133,883	4,279	146,609	4,680	168,144	5,542	234,057

資料：國稅廳, 『국세통계연보』, 1993, pp. 218~221.

〈表 IV-3〉 稅務公務員의 過多·過少賦課行爲에 대한 制裁

(單位：도, %)

	도 수	비 율
1. 과다부과는 불문하고 과소부과에 대하여만 규제 또는 징벌하고 있다.	1,129	85.7
2. 과다·과소부과 똑같이 규제 또는 징벌하고 있다.	31	2.3
3. 과소부과의 경우와는 같지 않아도 과다부과에 대하여도 규제하고 있다.	83	6.3
4. 기 타	75	5.7
계	1,318	100

資料：李愚澤, 『조세행정 的 政策 策 劃 과 民 主 的 發 展 方 案 에 관 한 연 구』, 1995, p. 62.

7. 適正節次가 생략된 形式的 租稅法律主義 租稅行政과 通則 租稅 行政

역대 우리나라 국회는 권위주의적인 행정수반하에서 세법결정과정에서 행정수반의 정책의지나 특정부문 이익에 치우친 나머지 보편적인 공익추구가 등한히 될 수밖에 없고⁵⁷⁾ 이러한 정치적 환경에 의하여 입법부는 행정부에의 종속관계로 전락되어 하향식 입법결정과정에서 형식적인 통과부로 지탄받아 왔다⁵⁸⁾. 법안은 행정부의 담당부서에서 작성하여 실질적인 일반 이해관계자들의 의견수렴과 국회에서의 면밀한 심의없이 제정·시행되었다⁵⁹⁾. 이러한 상황에서 과세권으로부터 국민의 권리를 보호하기 위한 조세법률주의는 形式에 그치고 사실상 납세자의 권익과 직결되는 조세행정의 각 過程이나 段階, 즉 適正節次가 거의 없다. 특히 세무조사에 있어서 납세자의 권익침해가 심하므로 이에 대한 보호규정이 자세히 제정되어야 한다. 더구나 제도상으로 적정절차가 마련된다 하더라도 조세행정청에서 租稅收入 確保의 責任을 짊어지고 있어 일부 미미한 적정절차마저 이행되지 않고 있다⁶⁰⁾.

이는 소위 「通則行政」의 폐해로 귀결될 수밖에 없고 이에 따라 조세행정청의 편의대로 통칙이 제정되어 조세행정의 일관성을 유지하기 어렵게 되고 납세자들에게 피해를 주는 여러가지 중복된 서식·보고서·검토서·첨부서류 그리고 세무단속을 남발하여 전체적인 징수비를 높이게 되고⁶¹⁾ 납세자권익이 부당하게 침해하는 요인이 되어 왔다⁶²⁾.

57) 오연천, 1988, p. 5.

58) 한정일, 1982, pp. 184~194.

59) 강명현, 1986, p. 10.

60) 미국, 영국, 독일 등에서는 과세권의 남용으로부터 납세자들을 보호하기 위하여 적정절차들이 세법에 직접 자세히 규정되어 있다.

61) Skinner and Slemrod, 1985, pp. 345~353.

62) 1992년도 귀속 종합소득세 신고시 부동산 임대소득계산기준에 대한 국세청 예규를 둘러싼 혼란은 그 전형적인 예의 하나이다.

8. 行政便宜의 基準率 租稅行政의 弊害

가. 基準率 申告納稅制度의 施行

신고납세제도를 이행하고 효율적인 세무행정을 위하여 납세자별로 특정의 납세의무를 이행할 수 있게 한 일정의 비율을 정한 基準率이 조세행정에서 폭넓게 이용되어 왔다. 주로 所得稅의 申告基準率과 附加價値稅의 標準申告率 등으로 활용된 이러한 기준율은 세무간섭을 줄이고 세무행정의 효율화를 내세우며 오랫동안 시행되어 왔다.

(1) 附加價値稅의 標準申告率

표준신고율이란 과세특례자가 정부에서 정하는 일정한 표준신고율 이상으로 과세표준을 신고·납부하면 당해 期の 부가가치세 납세의무는 그것으로 종결되며 이러한 표준신고율은 부가가치세법의 근거에 따라 국세청장이 제정하여 운용하여 왔다. 이러한 표준신고율에 의하여 납세자가 신고한 신고유형은 <表 IV-4>와 같다.

<表 IV-4> 年度別 附加價値稅 申告人員¹⁾

(單位：名, 億원)

	인		원	
	계	법 인	개인일반	과세특례 ²⁾
1988	1,472,424 (100)	59,934 (4.1)	410,269 (27.9)	1,002,221 (68.0)
1990	1,530,308 (100)	81,402 (5.3)	550,780 (36.0)	898,126 (58.7)
1991	1,670,917 (100)	94,579 (5.7)	626,974 (37.5)	949,364 (56.8)
1992 ³⁾	2,102,203 (100)	107,073 (5.1)	672,723 (32.0)	1,322,407 (62.9)
1993 ⁴⁾	2,253,105 (100)	117,374 (5.2)	778,854 (34.6)	1,356,877 (60.2)

註：1) 소액부징수자 포함 수치임.

2) 과세특례자는 연간 매출액이 3,600만원 미달인 자(1988년 이전은 2,400만원 미달자).

3) 1992년도 과세표준은 전년도 대비 114.4% 증가.

4) 1993년도 일반과세자 수는 전년도 대비 115.8% 증가, 과세특례자 수는 102.6% 증가.

(2) 所得稅의 申告基準率

소득세 신고기준율이란 개인소득세 확정신고시 납세의무자가 일정기준에 상당하는 수준으로 과세표준을 신고하면 동 신고·납부에 의하여 소득세의 납세의무를 종결시킬 수 있도록 국세청장이 제정하여 공표하는 기준율을 말한다. 영세납세자들은 세법규정에 미숙하고 또 부족한 세무공무원의 인력으로 이들의 조세채무를 일일이 조사하여 확정하는 것이 어렵다. 따라서 이러한 영세대중납세자들을 능률적으로 관리하기 위하여 신고기준율을 정하고 이에 따라 신고하며 조세채무를 확정하여 왔다⁶³⁾. 이러한 신고기준율의 적용상황은 <表 IV-5>와 같다.

<表 IV-5> 年度別 綜合所得稅 納稅人員 (總括)

(單位: 名, %)

	1988	1990	1991	1992	1993
납세인원 ¹⁾	2,073,895	2,367,012	2,593,388	2,811,346	3,165,119
과세미달추정인원 ²⁾	1,366,747	1,623,513	1,758,651	1,856,023	2,010,119
확정신고대상과세인원	707,148	743,499	834,737	955,323	1,155,000
확정신고시과세인원비율 ³⁾	34.1	31.4	32.2	34.0	36.5
확정신고인원	703,666	739,807	827,764	946,365	1,138,204
기장신고인원	240,016	269,377	305,541	308,218	332,203
기장인원비율(4/3)	34.1	36.4	36.9	32.6	29.2
서면결정인원 ⁴⁾	225,910	248,388	282,057	290,593	320,672
서면결정인원비율(5/4)	94.1	92.2	92.3	94.3	96.5
실지조사대상인원	14,106	20,989	23,484	17,625	11,531
실사인원비율(6/4)	5.9	7.8	7.7	5.7	3.5

註: 1) 납세인원에는 분리과세소득자, 원천징수대상 근로소득만 있는 자는 제외됨.

2) 과세미달인원은 확정신고시 과세미달로 추정되는 인원임.

3) 과세인원비율은 납세인원 중에서 확정신고시 과세되는 인원의 비율임.

4) 서면결정인원에는 확정신고결정자가 포함됨.

63) 1996년도부터 소득세제가 신고납부제도로 이행함에 따라 소득세신고기준의 제정과 운영에 새로운 국면을 맞고 있다. 그러나 소득세제가 신고납부제도로 전환된다 하더라도 개별납세자의 관리측면에서 과세당국은 어떤 가이드라인을 제시하지 않을 수 없기 때문에 결국은 변형된 형태로서 신고기준율 제도는 소득세 개별 납세자의 신고기준으로 계속 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 따라서 신고기준율상의 문제점의 분석과 그 개선방안은 계속 유의할 필요가 있다.

〈表 IV-6〉 綜合所得稅 決定類型別 申告 (1993年 歸屬分)

(單位: 名, 百萬元, %)

	신고인원	신고소득 금액	결정세액	인원 구성비	세부담 구성비
기장신고자	332,203	8,565,081	1,819,958	29.2	68.2
확정신고결정 ¹⁾	30,012	275,050	22,837	2.6	0.9
서면조사결정 ²⁾	290,660	8,076,172	1,735,648	25.6	65.0
실지조사결정 ³⁾	11,531	213,859	61,473	1.0	2.3
무기장신고자	709,551	5,765,566	648,540	62.3	24.3
추계조사결정 ⁴⁾	709,551	5,765,566	648,540	62.3	24.3
사업소득, 부동산소득 이외의 종합소득자	96,450	1,490,875	201,520	8.5	7.5
합 계	1,138,204	15,821,522	2,670,018	100	100

註: 1) 정부에서 정하는 확정신고결정기준을 이상 신고하는 경우 납세자의 신고대로 소득세를 결정하는 유형임.

2) 정부에서 정하는 서면결정신고기준에 적합하게 소득세를 신고한 기장자에 대하여 신고서류 및 세적관리자료 등에 의한 서면심리만으로 소득세를 결정하는 유형임.

3) 기장에 의해 소득세를 신고하는 자가 정부에서 정하는 소득세 신고기준(서면결정 신고기준, 확정신고결정기준)에 미달하는 경우 장부·증빙서류에 대한 실지 조사를 통하여 소득세를 결정하는 유형임.

4) 장부와 증빙을 비치·기장하지 않은 무기장 신고자에 대하여 업종별 표준소득률에 의해 소득세를 추계결정하는 유형임.

상기 〈表 IV-6〉에서 보는 바와 같이 기장신고자는 전체 납세자의 32.6%에 해당하고 이러한 기장신고자의 94.3%에 해당하는 납세자가 국세청에서 제시하는 신고기준율에 의하여 조세가 확정되고 있어 소득세의 대부분은 신고기준율에 의하여 납세가 종료되고 있음을 알 수 있다.

〈表 IV-7〉 年度別 記帳義務者別 綜合所得稅 申告

(單位：名, 百萬元)

		1988	1990	1991	1992	1993
합 계	인 원	681,693	720,093	810,645	935,318	1,041,754
	신고소득금액	4,596,203	7,421,465	8,759,445	11,220,814	14,330,647
	결정세액	730,966	1,235,518	1,493,726	1,975,697	2,468,498
복식부기 의무자 ¹⁾	인 원	44,146	70,329	87,677	97,397	99,039
	신고소득금액	1,118,882	2,177,923	2,767,317	3,173,667	3,941,563
	결정세액	294,387	551,557	674,393	913,724	1,028,497
간이장부 의무자 ²⁾	인 원	99,653	133,166	156,000	169,239	190,546
	신고소득금액	1,064,622	1,881,694	2,263,307	2,978,112	3,604,315
	결정세액	175,345	317,256	388,758	516,012	644,498
일기장 의무자 ³⁾	인 원	537,894	516,598	566,968	668,682	752,169
	신고소득금액	2,412,699	3,361,848	3,728,821	5,069,035	6,784,769
	결정세액	261,234	366,705	430,575	545,061	795,503

註：1) 연간수입금액 2억 5천만원 이상자.

2) 연간수입금액 1억원 이상 2억 5천만원 미만자.

3) 연간수입금액 1억원 미만자.

나. 基準率適用上의 問題點

세무행정상 기준율은 납세자별 납세의무의 이행과 조세의 부과·징수를 능률적으로 수행하기 위하여 불가피한 제도라고 할 수 있다. 그러나 이러한 기준율에 의한 행정은 세무행정의 현대화·과학화에 장애요인이 되고 있으며 특히 다음과 같은 점에 문제가 있는 것으로 비판되고 있다⁶⁴⁾. 그런데 조세행정 당국에서는 이러한 기준율을 1997년도까지 완전히 철폐한다고 하였는바⁶⁵⁾, 이러한 기준율은 완전

64) 李愚澤, 1995, pp. 47~59.

65) 「세정개혁에 관한 특별지시」, 1995. 1, pp. 6~7.

히 폐기할 것이 아니라고 본다. 왜냐하면 신고납세제도로 전환되더라도 신고의 성실성 여부를 분석하는 기준으로서 어떤 형태든 기준율은 필요하기 때문이다. 신고 기준율제도의 역기능을 요약 설명하면 다음과 같다.

(1) 租稅法律主義原則上的 問題

헌법에서 규정하는 조세법률주의는 국민에 대하여 과세권을 발동하는 데 있어서 세목, 과세주체, 납세의무자, 과세물건, 과세표준, 세율, 귀속관계 등의 과세요건 또는 부과징수에 관한 실체규정이나 절차규정은 적어도 국회에서 제정하는 법률에 의하여야 한다는 것을 의미한다⁶⁶⁾. 그런데 현재 국세청장이 제정하는 이러한 신고기준율은 사실상 납세자가 부담하는 조세액을 결정하게 되는 과세표준의 결정에 관한 사항들이다. 다시 말하면 세법의 구체적인 규정이 없이 국세청장이 납세의무자의 납세액을 결정하는 결과가 초래되는 것이다. 과세표준의 결정이 거래의 실적에 따라 이루어지지 않고 국세청장이 일방적으로 제정하는 형식적 기준에 따라 사실상 결정된다면 세법규정은 무의미한 형식에 불과하며 이는 조세법률주의에 전면으로 위배된다고 보아야 할 것이다. 특히 이러한 기준율이 각 납세자의 실정에 맞지 않게 비현실적으로 높게 또는 낮게 책정되었을 때는 조세법률주의의 기본을 해치는 위험요소는 더욱 커진다고 보아야 할 것이다.

(2) 實質課稅原則上的 問題

세법상 실질과세원칙은 세법을 해석하고 적용하는 데 있어서 어떤 거래의 실체 또는 실질을 각 세법의 규정과 결부시킬 때 경제적 실질에 즉응하도록 판단하고 적용하여야 한다는 원칙을 말한다. 다시 말하면 행위의 형식보다는 실질, 그에 대한 법적 평가보다는 실현된 경제적 결과를 중요시해야 하며, 표면적 사실보다 경제적 실태에 즉응하는 과세적 사실의 인정에 더 많이 중점을 두어야 한다는 논리이다⁶⁷⁾.

66) 新井際一, 1971, pp. 103~114.

67) 廣瀬正, Vol. 26, No. 10, p. 3.

그런데 조세행정상 채용하고 있는 각종의 기준율은 금액·계수 등으로서 이들은 사실개념이라기보다는 형식우위의 개념이다. 이처럼 조세행정상 각종의 세무신고·결정기준율은 형식기준이기 때문에 이러한 형식기준으로 납세자의 조세액을 결정한다면 이는 실질과세원칙에 크게 어긋날 수가 있다. 왜냐하면 이러한 형식기준은 기계적이고 형식적이어서 각 개별 납세자의 실질에 즉응하지 못하는 경우가 많기 때문이다. 이러한 형식기준은 행정의 능률면에서는 수용될 수 있으나 납세자의 개별적 실태에 적합한 과세원칙인 응능부담의 원칙과는 상충되기도 한다.

(3) 公平課稅原則上的 問題

일반적으로 이러한 기준율은 조세행정을 능률적으로 수행하기 위한 하나의 수단이기 때문에 매우 단순하고 납세자에게 강제하는 것보다 선택권을 주고 있다. 따라서 제시된 기준율보다 현저히 영업실적이 양호한 납세자가 자기의 진실된 영업결과에 따라 기준율을 초과하는 수준으로 신고의무를 이행하지 아니하고 동 기준에 맞추어 신고하고 이에 따라 조세의무가 종결된다면 과세의 공평에 크게 어긋나는 결과가 초래되는 것이다. 이 경우의 신고기준율과 양호한 실제 영업실적률과의 차액은 세법상 아무런 근거도 없이 조세를 감면해 주는 결과가 초래되어 과세당국 스스로가 과세의 불공평을 유도하는 문제가 발생한다⁶⁸⁾.

(4) 根據課稅制度에 대한 逆機能

신고기준율은 개개의 과세요건사실에 대한 '정당한 기록절차'를 거치지 아니하고 시간적 총체적인 일정한 수치적 기준율만 주어지기 때문에 결국 근거과세의 기본이 되는 과세요건사실의 정당성 여부에 대한 검토도 없이 조세의무의 이행절차가 종료된다. 납세자는 복잡하고 전문적인 거래기록과 증빙의 비치의무를 기피

68) 1987년도 귀속소득분부터 서면신고기준율에서는 세무서에 설치되어 있는 공평과세위원회의 심의를 거쳐 기본율의 $\pm 10\%$, 차등하한율의 $\pm 20\%$, 1989귀속소득세의 경우 $\pm 10\%$, $\pm 30\%$ 범위 내에서 개별 實狀反映基準特例를 적용할 수 있도록 하고 있다. 그러나 사실상 이러한 기준은 增額率은 쉽게 받아들여지고 減額率의 채택은 사실상 어려워 그 실효를 거두지 못하고 있는 것으로 비판되고 있다.

하려는 속성이 있는데 이러한 기준율에 의한 신고·결정은 모든 납세자가 종국적으로 지향하여야 할 근거과세제도를 퇴보시키는 장애요인이 되어 왔다.

(5) 申告納稅制度에 대한 逆機能

일반적으로 납세자의 조세실체를 구성하는 과세요건사실은 납세자의 일상경제 활동 과정에서 일어나는 것이므로 당해 납세자가 가장 그 내용을 잘 안다고 볼 수 있다. 따라서 납세자는 이러한 과세요건사실들을 성실한 자세로 관계증빙과 함께 장부에 기록해야만 비로소 근거과세의 기초가 성립되며, 이러한 장부에 의하여 산출된 과세기준에 따라 납세신고와 확정이 이루어져야 한다. 그런데 앞에서 설명한 바와 같이 신고기준율이 실질과세와 근거과세 원칙에 벗어나고 오랫동안 실행된 이러한 비정상적인 신고납세관행은 곧 1996년부터 도입시행하려는 소득세의 신고납세제도에 부정적인 역기능을 주고 있다⁶⁹⁾.

9. 權利救濟制度의 未備와 運營上의 問題

위법·부당한 과세에 납세자가 이의청구를 하는 경우에도 거의 각하 또는 기각 결정을 당하여 실제 인정결정을 받은 경우는 극히 저조한 것으로 나타나고 있다. <表 IV-8>에서 보는 바와 같이 과세공무원의 과다부과에 대한 이의신청 및 심사 청구의 결과 납세자의 부당한 과다부과에 대한 시정요구가 받아들여지는 경우는 거의 없다. 즉 이의신청의 경우 6년 동안 총처리건수 1만 4,257건 중 납세자의 요구에 의한 경정결정된 것은 1,187건으로 총처리건수의 8.3%에 불과하다.

69) 李愚澤, 1995, pp. 47~59.

〈表 IV-8〉 異議申請 國稅審査 事務處理 現況

(單位：件, 百萬元, %)

	요처리건수			처 리 건 수				감세액	용인비율 (B/A)
	계	전 년 이 월	당 년 접 수	계 (A)	각 하	기 각	경 정 (B)		
1988	1,621	40	1,581	1,551	545	891	115	2,042	7.4
1989	1,912	70	1,842	1,854	596	1,076	182	3,711	9.8
1990	2,217	58	2,159	2,132	692	1,246	194	3,408	9.1
1991	2,686	85	2,601	2,347	735	1,411	201	4,172	8.6
1992	2,752	339	2,413	2,652	741	1,712	199	4,369	7.5
1993	4,377	100	4,277	3,721	1,352	2,073	296	9,638	8.0

資料：國稅廳, 『국세통계연보』, 1993, p. 212.

이러한 예는 심사청구에 있어서도 비슷한 결과를 나타내 주고 있다. 즉 〈表 IV-9〉에서 보여주는 바와 같이 6년간 총 심사청구 처리건수 2만 4,832건 중 경정결정된 건수는 2,018건으로서 8.1%에 불과하다. 이 경우 역시 이의신청의 처리 경우와 마찬가지로 부분경정이 경정건수로 포함된 경우가 상당수 있을 것이기 때문에 납세자들의 조세과다부과에 대한 시정요구는 거의 받아들여지지 않고 있다고 볼 수 있다.

〈表 IV-9〉 審査請求 國稅審査 事務處理 狀況

(單位：件, 百萬元, %)

	요처리건수			처 리 건 수				감세액	용인비율 (B/A)
	계	전 년 이 월	당 년 접 수	계 (A)	각 하	기 각	경 정 (B)		
1988	2,806	220	2,586	2,386	178	1,978	230	8,797	9.6
1989	3,783	420	3,363	3,462	291	2,832	339	12,090	9.8
1990	4,206	321	3,885	3,780	285	3,203	292	11,841	7.7
1991	5,319	426	4,893	3,980	352	3,355	273	12,379	6.9
1992	6,468	1,339	5,129	5,908	410	5,056	442	14,482	7.5
1993	7,664	560	7,104	5,316	562	4,312	442	15,513	8.2

資料：國稅廳, 『국세통계연보』, 1993, p. 213.

한편 납세자들이 조세소송을 제기하여 위법부당한 과세에 대한 국세청과의 다툼에서 승소한 비율은 50%를 상회한다. 즉 <表 IV-10>에서 보는 바와 같이 1988년부터 1993년까지 6년간 소송사건 중에서 국가승소가 총 3,975건, 국가패소가 총 2,862건으로서 납세자의 승소율이 41.9%이고 국가의 승소율은 58.1%이다. 이러한 통계치를 통하여 알 수 있는 것은 과세관청의 과다부과에 대한 자기시정 노력이 부족하고 납세자의 권익보호에 대한 인식이 매우 부족하다는 것을 알 수 있다⁷⁰⁾.

<表 IV-10> 稅目別 訴訟事件處理 狀況

(單位：件，%)

	처리대상건수			당년도 종결건수			용인비율 (B/A)
	계	전년도 이월	당년도 제기	계 (A)	국 승	국 패 (B)	
1988	2,388	1,562	826	973	442	531	54.6
1989	2,360	1,415	945	998	514	484	48.5
1990	2,519	1,362	1,157	802	490	312	38.9
1991	2,930	1,717	1,213	901	563	338	37.5
1992	3,836	2,029	1,807	1,436	881	555	38.6
1993	3,871	2,414	1,457	1,727	1,085	642	59.2

資料：國稅廳, 『국세통계연보』, 1993, pp. 214~215.

특히 조세행정구제절차의 중심이면서 전문심의기관인 國稅審判所는 심판관과 심의관들의 독립성과 전문성의 부족으로 납세자들의 권익보호를 제대로 하지 못하고 있다는 비판이 오랫동안 제기되고 있지만 개선의 전망이 없다. 시민권이 보장되어 있는 선진외국의 경우 조세구제제도는 조세의 부과·징수와 같은 수준에서 자세히 제도적으로 보장되고 집행하고 있다. 그러나 그간 우리나라에서는 세수 위주의 조세행정이 전개되는 과정에서 조세구제는 하나의 施惠的인 인식으로 받아들여져 왔고 위법부당한 과세에 대한 무감각증에 걸려 있다. 그래서 위법·부당한 과세에 대하여 권리구제신청을 제기한 납세자와 이를 하지 않은 납세자간에 납세

70) 특히 세수목표가 미달하면 납세자가 이의신청을 하려고 하는 때에는 이를 하지 못하도록 여러가지 방해를 하는 경우마저 있어 납세자들의 권리가 침해된 사례도 있었다.

의 불공평을 초래하여 조세정의에 큰 흠이 되고 성실한 납세자들을 불성실한 영역으로 유도하는 역기능도 무시할 수 없이 크다고 할 수 있다⁷¹⁾.

한편 세무행정에 관한 설문조사의 결과에서도 조세불복절차가 납세자보다는 국고의 입장에서 불공평하게 처리되고 있음을 지적하고 있다.

〈表 IV-11〉 租稅不服節次의 公正性

(單位：도, %)

	도 수	비 율
1. 납세자와 조사자의 중간입장에서 공평하게 처리되고 있다.	143	10.7
2. 납세자의 입장보다는 국고의 입장에서 처리되고 있다.	1,136	85.3
3. 국고의 입장보다는 납세자의 입장에서 처리되고 있다.	14	1.1
4. 기 타	39	2.9
계	1,332	100

資料：李愚澤, 『조세행정의 적정절차와 민주적 발전방안에 관한 연구』, 1995, p. 71.

10. 裁量權 逸脫과 稅務非理

세무조사시 조세행정청은 ① 세무조사의 對象選定, ② 세무조사의 實施時期, ③ 세무조사 對象稅目과 期間, ④ 조사의 集中度, ⑤ 세무조사 擔當調査官, ⑥ 세무조사시 제출할 記錄, 帳簿, 業務用書類 및 기타 文書의 範圍 등의 결정에 있어서 폭 넓은 재량을 가진다. 조세행정청이 이러한 사항에 대하여 재량권을 행사하는 경우에는 재량권의 授權目的에 따라 재량권을 행사해야 하고 法律上的 限界를 지켜야 할 것이다. 조사의 시작에서부터 종결되어 고지서가 발부될 때까지 적정절차가 마

71) 최근의 토초세문제에 있어서 권리구제를 신청한 사람만 구제하고 당국에 順應한 납세자에게는 오히려 불이익을 주고 있는데도 아무런 보상대책을 세우고 있지 않는 조세당국의 잘못은 매우 잘못된 현상이다.

련되어 있지 않으므로 재량권이 남용될 소지가 많다. 재량권의 남용은 곧 세무비리로 이어지게 된다⁷²⁾. 이러한 조사자의 재량권을 통제하고 공평과세를 위하여 각 세무서에 공평과세위원회제도가 설치되어 있으나 형식에 그치고 제대로 운영되지 않고 있는 것도 문제점으로 지적되고 있다.

〈表 IV-12〉 公平課稅委員會의 運營 實態

(單位: 道, %)

	도 수	비 율
1. 실질과세와 공평과세를 위하여 제대로 운영하고 있다.	58	4.3
2. 형식뿐이고 제대로 운용을 하지 않고 있다.	1,227	91.6
4. 기 타	55	4.1
계	1,340	100

資料: 李愚澤, 『조세행정적 적정절차와 민주적 발전방안에 관한 연구』, 1995, p. 85.

11. 科學的 管理가 缺如된 租稅行政

〈表 IV-13〉 綜合所得稅 申告狀況 推移

(單位: 名, 百萬원)

		1976	1980	1985	1992	1993
대상인원		903,226	1,372,064	1,733,907	2,811,346	3,165,119
신고소득		541,180	1,929,495	3,267,038	11,711,644	15,616,204
자납세액		41,902	125,163	187,707	2,107,613	2,670,018
지수	인원	100.0	151.9	192.0	311.3	350
(1976	소득	100.0	356.5	603.7	2,164.1	2,885.6
=100)	세액	100.0	298.7	448.0	5,029.9	6,372.1

資料: 國稅廳, 『국세청 20년사』, 1986, p. 190.

_____, 『국세통계연보』, 1993, p. 57.

72) 자세한 내용은 李愚澤, 『조세행정적 적정절차와 합리화에 관한 연구』, 한국세무사회, 1995, pp. 206~347 참조.

〈表 IV-13〉에서 보는 바와 같이 1976년 이후 종합소득세 납세인원, 신고소득납부세액 등이 1993년에 대비하여 납세인원은 350%, 소득은 2,885.6%, 세액은 6,372.1%가 증가하였다.

한편 법인세의 경우 1976년 이후 법인수와 총납부세액의 증가추이를 보면 〈表 IV-14〉와 같다.

〈表 IV-14〉 法人稅 納稅 推移

(單位：個, 百萬원)

		1976	1980	1985	1992	1993
법 인 수		16,199	26,612	39,406	90,553	102,136
총결정세액		209,545	555,770	1,262,471	7,720,291	8,609,252
지수 (1976 =100)	법인수	100.0	164.3	243.3	559.0	630.5
	세액	100.0	265.2	602.5	3,684.3	4,108.5

資料：國稅廳, 『국세청 20년사』, 1986, p. 190.
 _____, 『국세통계연보』, 1993, p. 99.

상기 표에서 보는 바와 같이 종합소득세 납세현황의 경우처럼 법인세 납세현황에서도 1976년에 비하여 납세인원과 납부세액이 비교할 수 없을 정도로 확대되어 왔음을 알 수 있다.

한편 이러한 납세자들을 관리하면서 조세를 징수하는 과세공무원의 증가추세를 보면 〈表 IV-15〉와 같다.

〈表 IV-15〉 國稅廳 定員 增員 推移

(單位：名)

		1976	1980	1985	1990	1992	1993
인 원		11,573	13,251	14,852	16,481	16,945	17,305
증가추세		100.0	114.5	128.3	142.4	146.4	149.5

資料：國稅廳, 『국세청 20년사』, 1986, p. 1,184.
 _____, 『국세통계연보』, 1993, p. 45.

상기 표에서 보는 바와 같이 1976년을 기준으로 하여 국세청의 정원은 불과 49.5%만이 증가되었다. 결국 종합소득세 납세인원과 납부세액, 법인세 납세인원과 납부세액의 증가에 비하여 터무니없이 부족한 과세인력으로 조세행정을 이끌어 가고 있다는 것을 알 수 있다. 이처럼 대량의 납세자와 대규모의 경제활동을 부족한 인력으로 여하히 감당해 나갈 것인가 하는 상황을 심각하게 논하지 않을 수 없다.

1976년을 기준으로 하여 종합소득세 및 법인세의 납세증가와 이를 관리할 조세행정력의 증가추세를 비교하면 다음과 같이 현격한 차이를 나타내고 있어 조세관리상의 문제가 심각함을 알 수 있다.

12. 低調한 實地調査率과 地下經濟의 蔓延

납세자들의 납세이행도를 점검하고 脫稅誘惑을 사전에 방지하기 위하여 최소한도의 實地調査는 필요하다. 미국의 경우 세무조사 선정이 DIF, TCMP 등에 의하여 객관적으로 이루어지기 때문에 세무조사의 효과를 극대화할 수 있고 이러한 방법에 의하여 세무조사의 비율을 높인 결과 조세수입에 획기적인 증가를 가져왔다는 보고와 기록이 많이 있다⁷³⁾. 그러나 우리나라의 경우 1992년도 개인사업자에 대한 실지조사율은 5.7%, 법인에 대한 실지조사율은 2.6%에 불과하여 사실상 납세이행의 종국적인 담보 수단인 세무조사가 위력을 발휘하고 있지 못하고 있는 상황이다. 租稅犯則調査 실적에 있어서도 1992년도의 경우 총 3건에 세액도 벌금 없이 겨우 3천만원에 불과하다⁷⁴⁾. 양적·질적인 경제환경의 발전에 비교할 수 없을 정도로 미미한 세무공무원의 인적충원의 부족과 과세이론 기술개발의 낙후, 그리고 정책당국의 무관심과 인식부족으로 인한 세무행정에 대한 투자외면은 脫稅와 地下經濟의 만연으로 귀결되어 결국은 성실한 납세자들만 피해자가 될 수밖에 없다.

한편 조세범칙조사 실적에 있어서도 1992년도 총 사찰건수는 3건에 불과하고 1993년도의 경우 총 27건에 고발건수는 25건에 머물고 있다⁷⁵⁾. 이에 비하여 일본

73) Alexander, 1974, pp. 414~417; Witte and Woodbury, 1985, p. 8.

74) 國稅廳, 『국세통계연보』, 1992 참조.

75) 國稅廳, 1993, p. 97.

의 경우 1992년도 사찰건수 219건 중 고발건수는 157건으로 71.7%에 해당하여 우리나라보다는 사찰건수도 훨씬 많고 특히 고발률도 매우 높은 편임을 알 수 있어⁷⁶⁾ 앞으로 우리나라에서 탈세의 예방과 색출을 위하여 강력한 세무사찰과 고발 등의 대응태세가 필요하다고 본다.

〈表 IV-16〉 年度別 調査法人數 및 法人稅 徵收

(單位：個, 百萬元, %)

		1988	1990	1991	1992	1993
합 계	법인수 ¹⁾	50,723	65,224	76,638	90,553	102,136
	징수액	2,247,429	3,226,128	4,585,547	5,941,051	5,862,329
고 지	조사법인수 ²⁾	2,831	3,256	3,766	2,335	4,467
	조사비율	5.6	5.0	4.9	2.6	4.4
	세액	62,032	170,678	207,995	333,813	479,505
	비율	2.8	5.3	4.5	5.6	8.2
자진납부 ³⁾	세액	2,185,397	3,055,450	4,377,552	5,607,238	5,382,824
	비율 ⁴⁾	97.2	94.7	95.5	94.4	91.8

註：1) 법인수는 가동법인수임. 2) 조사법인수는 전부 또는 부분조사 법인수임.

3) 고지세액 및 자납세액은 당해연도 징수분임.

4) 자진납부비율은 전체법인세수 중 자진납부에 의한 세수 비중임.

資料：國稅廳, 『국세통계연보』, 1993, p. 97.

불성실하고 악질적인 탈세자에 대하여 강력한 세무조사와 사찰 등의 방법은 부득이한 조치이다. 그러나 양적·질적으로 그 변화를 계측하기 어려울 정도로 발전하는 경제에 전혀 비교를 할 수 없을 정도로 미미한 세무공무원의 인적충원과 과세이론·기술의 낙후, 그리고 정책당국의 관심과 인식부족으로 인한 세무행정에 대한 투자 외면은 불공평과세를 어렵게 하고 특히 악질적인 탈세를 근절시키지 못

76) 日本 國稅廳, 1993, p. 46.

하여 지하경제가 우리주위에서 만연되고 있는 것이다.

납세자들은 서로 납세행위에 대하여 영향을 주고 받기 때문에 만일 인근의 탈세행위는 성실한 납세자들에게까지 악영향을 주어 전반적인 납세풍토가 부정적으로 변하게 된다. 납세이행의 성실성여부는 세무조사에 의하여 확인할 수밖에 없고 따라서 부당하게 낮은 신고를 적법한 신고수준으로 끌어올리는 데는 강력한 세무조사와 엄격한 벌칙은 필수적인 담보가 된다⁷⁷⁾. 강력하고 엄격한 벌칙이 제대로 구사되지 않고 있는 상황에 있어서 탈세와 지하경제를 방지하기는 어려울 것이다. 이러한 문제는 한 설문조사에서도 나타난 바와 같이 세무조사의 첫걸음이 되는 중요한 조사대상자의 선정기준이 애매하고 또한 세무조사 선정된 이후의 세무조사도 일벌백계식으로 엄정하게 이루어지지 않아 세무조사의 실효를 거두지 못하고 있는 것으로 설명해주고 있다.

〈表 IV-17〉 稅務調査對象 選定基準의 客觀性

(單位：%)

	도 수	비 율
1. 객관적인 기준에서 합리적으로 선정되고 있다.	128	4.3
2. 객관적인 기준없이 자의적으로 선정되고 있다.	601	91.6
3. 경우에 따라 다르다.	595	44.0
4. 기 타	17	1.3
계	1,341	100

資料：李愚澤, 『조세행정적 적정절차와 민주적 발전방안에 관한 연구』, 1995, p. 76.

77) Suzane Scotchmer, 1985, p. 5, p. 229.

〈表 IV-18〉 稅務調查의 嚴正性

(單位：%)

	도 수	비 율
1. 조사결과가 다른 납세자에 경중이 되도록 엄정하게 실시되고 있다.	171	12.8
2. 조사가 엄정하지 않아 다른 납세자에 경중이 되지 못하고 있다.	560	41.8
3. 경우에 따라 다르다.	590	44.0
4. 기 타	19	1.4
계	1,340	100

資料：李愚澤, 『조세행정의 적정절차와 민주적 발전방안에 관한 연구』, 1995, p. 76.

우리 주위에 탈세가 만연하고 지하경제가 성행하고 있다는 것은 이미 누구나 인정하고 있는 逸話的 證據(anecdotal evidence)이다. 지하경제와 같이 객관적으로 측정하기 어려운 문제는 결국 이심전심의 일화적인 증거에 의하여 설명하는 것이 보다 정확성을 기할 수 있다⁷⁸⁾.

13. 透明性 遮斷하는 租稅行政의 閉鎖性

조세행정의 성패는 납세자들의 協助에 있고 납세자들의 협조는 조세행정에 대한 信賴에 의하여 결정된다. 그런데 조세행정에 대한 신뢰는 조세행정이 公正하게 집행된다는 데에 대한 확신에서 가능하고 이러한 확신은 조세행정에 대한 집행상황 즉 조세행정정보가 公開되어야만 가능하므로 조세행정정보의 공개가 중요할 수밖에 없다. 그러나 일반적인 행정의 경우와 마찬가지로 조세행정청이 조세행정

78) 矢澤富太郎, 1988, p. 73.

정보를 독점하고 있어 조세행정이 적정하게 운영되고 있는지 알 수 없어 신뢰하기 어렵고 전문가들에 의한 租稅行政研究가 어려워 조세행정 발전에 장애요인이 되고 있다.

14. 租稅行政에 대한 體系的·持續的인 研究未洽

조세제도가 의도하는 목표는 조세행정에 의하여 달성되고, 또한 조세행정은 법률을 보충하고 경우에 따라서는 법률을 창조하기도 하므로 조세행정에 대한 연구는 매우 중요하다. 조세행정 과정에서 발생한 여러가지 제도상 불합리점, 개선방안, 경제적 변동과 새로운 거래질서에 알맞는 課稅理論과 課稅技法의 개발이 지속되어야 하며 이를 조세제도 부분에 逆流(feed back)시켜 주어야 조세제도와 조세행정이 제대로 발전할 수 있는데 이러한 연구가 부족하다. 대대적인 세제개혁이 있는 경우 그 시행에 따른 問題를 檢索하고 副作用이나 逆效果를 시정하기 위하여 조세행정상의 문제들을 추적하는 것은 매우 당연한 과정인데도 우리나라에서는 한번 제도가 제정되면 집행측면을 무시함으로써 세법체계가 정리되지 않고 있다⁷⁹⁾.

79) 미국의 경우 세제개혁이 있는 후 반드시 Technical Amendment Act를 제정하고 세제개혁안에서 미처 예상하지 못한 문제점들을 시행과정에서 발견하고 다시 이를 종합적으로 과감히 재조정하는 후속 입법이 뒤따른다.

V. 租稅行政의 課題

지금까지 우리나라에서 전개되어온 조세행정을 역사적·시대별로 검토하고 중요 조세행정에 대하여 논의하여 왔다. 특히 조세행정에 영향을 주는 환경요인들과 체반 사회현상들을 가급적 망라하여 조세행정의 실체를 파악하려고 하였다. 각 조세행정의 전개과정을 회고하면서 그의 효과와 문제점들을 정리하고 종합하여 앞으로 조세행정이 나아가야 할 방향과 정책적 과제를 제시하면 다음과 같다.

1. 納稅者 權利章典(Taxpayer Bill of Right)의 制定

가. 制定意義 및 外國의 例

지금까지 조세는 조세를 거두는 국가입장에서 경제·사회발전에 필요한 財源調達과 政策實現手段으로 활용됨으로써 상대적으로 조세를 실제 납세하는 국민의 기본권이 많이 침해되어 왔고 아직도 납세자의 지위는 과세자에 비하여 公式·非公式적으로 비민주적인 劣位에 놓여 있다. 이러한 관행은 뿌리 깊이 잠재하여 있고 점진적인 방법으로는 개선하기 어려운 상황임을 감안하여 획기적인 상황변화와 인식의 전환을 위하여 納稅者權利章典의 제정이 필요한 시점이라고 생각한다.

최근 선진 각국에서도 납세자들의 권익보호를 위하여 다음과 같이 특단의 조치들을 취하고 있음을 유의해야 할 것이다.

(1) 캐나다

캐나다에서는 세무행정에 대한 납세자들의 권익침해가 사회문제가 되어 대대적인 세무행정의 민주화조치를 취하게 되었고 그 결과를 1985년 2월 28일 ‘納稅者

의 權利 宣言(Declaration of Taxpayer Rights)'으로 하여 제정·공포하였다. 그 주요 내용은 ① 캐나다 헌법과 법률에 의한 납세자 권익보호의 선언, ② 청문을 받을 권리, ③ 국세청의 모든 처리에 있어서 공평한 취급을 받을 권리, ④ 납세자가 필요한 情報을 얻을 권리, ⑤ 과세관청으로부터 鄭重하고 慎重한 취급을 받을 권리, ⑥ 반증이 없는 한 납세자는 善意라는 誠實性의 推定, ⑦ 프라이버시와 秘密保護, ⑧ 獨立된 審査에 의한 조세구제절차의 확립 등으로 구성되어 있어 납세자들이 필요로 하는 제반 조치를 충분히 하고 있다.

(2) 英國

영국에서도 1986년 7월 '納稅者 憲章(Taxpayer's Charter)'을 제정하고 납세자들의 권익보호에 대한 기본적인 사항을 자세히 규정하고 있다. 그 내용은 ① 租稅納付와 관련한 助言과 情報을 받을 권리, ② 鄭重하고 慎重한 취급을 받을 권리, ③ 公平課稅를 받을 권리, ④ 프라이버시와 秘密保護, ⑤ 納稅履行費의 배려, ⑥ 獨立된 不服請求와 審査를 받을 권리 등으로 구성되어 있다.

(3) 美國

한편 미국 의회는 1988년 10월 21일 납세자의 권리보호를 위한 별도의 納稅者 權利章典을 技術的 雜歲入法(Technical And Miscellaneous Revenue Act of 1988; TAMRA)으로서 가결한 바 있다. 이 법률은 ① 納稅者 權利에 대한 충분한 公示, ② 納稅者 對面과 專門家 立會權의 보장, ③ 租稅의 賦課·徵收, 稅務調査에 있어서의 움브즈맨에 의한 납세자 원조명령(taxpayer assistance order), ④ 賦課·徵收實績의 課稅公務員에 대한 勤務評定基準 使用 禁止, ⑤ 不服請求節次의 확립 등에 대하여 자세히 규정함으로써 납세자들의 권익보호에 만전을 기하고 있다.

(4) 其他

기타 다른 국가에서도 납세자들의 권익보호에 대한 특별한 조치를 취하고 있다.

프랑스에서도 이미 1974년에 ‘稅務調査에 관한 憲章(Charte du Contribuable Vérifié)’을 제정하여 납세자들의 권익보호에 최선을 다하고 있고 독일의 경우에도 1987년 ‘(稅務)企業調査規則’을 제정하여 세무조사로부터 납세자들의 권익보호에 힘쓰고 있다⁸⁰⁾. 이처럼 각국에서는 납세자들의 권익보호를 위하여 특별한 입법조치를 취하고 있는바 우리나라에서도 이에 대한 적극적인 실행이 있어야 하겠다.

나. 納稅者 權利章典의 主要 內容

납세자들의 권익문제에 거의 무관심했던 지금까지의 납세풍토를 획기적으로 개선하려면 국세기본법에 다음과 같은 사항이 신설되거나 관련조항 중 미비한 규정은 시급히 개정되어야 할 것이다.

(1) 納稅者 權利에 대한 宣言과 案內

일반적으로 조세관계에 있어서 부당하고 권위적인 과세자의 자세로부터 납세자의 권익을 보호하려면 과세자와 납세자, 그리고 정책당국자 모두에 새로운 인식을 심어줄 필요가 있다. 이를 위하여 선언적이고도 기본적인 조항을 우선 국세기본법에 삽입시키고 각종의 세무관계에 있어서 납세자가 자기의 권익보호를 위하여 헌법과 법률 등에서 보장되어 있는 국민으로서의 기본권에 대한 것은 말할 것 없고 조세법관계에서 장치하고 있는 납세자보호 관계조항에 대하여 자세한 안내를 해야 한다.

(2) 對等한 租稅法律關係의 宣言

조세관계에 있어서 지금까지 진행되어온 과세권자의 권위적이고 군림하려는 자세를 시급히 시정하려면 조세의 법률관계가 과세자와 납세자가 不平等한 權力關

80) 일본에서는 아직 입법수준에서 납세자의 권익문제를 정식으로 다루고 있지 않고 1985년 7월 社團法人 自由人權協會의 『納稅者權利를 위한 小委員會』에서 ‘納稅者의 權利宣言’을 제정하였고 이를 1986년 2월 동 自由人權協會에서 정식 승인 공표한 바 있다.

係가 아닌 對等한 債券·債務關係임을 명확히 천명하여 권위적이고 명령적인 과거의 조세행정관행에 새로운 인식의 전환을 부여할 필요가 있다. 현재 과세자와 납세자의 지위가 불평등하게 규정된 세법규정이 많이 산재되어 있는바, 이와 같은 문제를 해결하는 하나의 기준으로서 대등한 조세의 법률관계를 명확히 하는 것은 매우 의미있는 조치라 할 수 있다.

(3) 租稅行政 適正節次制定의 宣言

조세법률주의가 국민의 기본권을 보호하려는 헌법적인 法理想인 이상, 그리고 납세자의 권익이 제정법뿐 아니라 이를 집행하려는 절차법에 의하여 크게 좌우된다면 조세행정절차법의 제정은 당연히 납세자권리장전에 포함되어야 할 것이다. 권리장전에서 조세행정 적정절차의 제정의무를 선언함으로써 租稅立法當事者와 租稅行政當事者들이 이에 기속되도록 先行的 계기를 마련할 필요가 있다. 이러한 규정에 의하여 앞으로 필요한 조세행정절차를 마련하고 이를 엄격히 실천하려는 관행을 성숙시킨다면 조세행정의 민주적 발전을 위하여 매우 의의있는 조치라 생각한다.

(4) 稅務調査의 方法 및 姿勢에 대한 規定

세무조사에 있어서 그 조사태도와 조사방법에 있어서 권위적이고 균림하는 자세로 인하여 납세자에게 부당하게 압박감을 주고 있다. 따라서 세무조사와 관련하여 조사자의 전문성과 함께 인격적인 자질문제에 대하여도 과세당국이 유의하도록 세무조사의 방법과 조사태도에 대한 규정이 포함되어야 할 것이다. 미국, 영국, 캐나다 등의 경우 세무조사시에 과세공무원이 취하여야 할 恭遜한 調査姿勢와 專門性에 대한 규정을 따로 두고 있고 특히 미국의 경우 이에 대하여 납세자가 불만이 있는 경우 직접 지방국세청에 신고하도록 하는 서한을 제작배포하여 모든 납세자들이 이에 대하여 숙지하고 있도록 안내제도를 법적으로 의무화하고 있음을 유의할 필요가 있다⁸¹⁾.

81) Department of the Treasury, Internal Revenue Service, 1992, p. 14.

(5) 公平課稅 義務와 誠實申告義務의 闡明

우리 주위에서 불공평한 과세가 많이 있다는 것은 逸話的 證據(anecdotal evidence)에 의하여 주지하고 있는 바이며 이는 곧 조세행정청이 해결해야 할 중요한 과제로 대두되고 있다. 한편 조세의 공평성은 납세자의 입장에서조차 엄격히 지켜져야 할 조세규범으로 인식되어야 한다. 조세의 공평성에 납세자가 회의를 가지고 있는 한 납세자는 탈세에의 유혹에 빠져 조세행정을 원활히 집행하는 데 크게 방해요인으로 작용하기 때문이다. 조세의 공평성이 강조됨으로써 모든 조세행정에 있어서 과세공무원은 법해석과 집행에 있어서 더욱 엄격한 자세로 임할 것이며 過多賦課나 過少賦課를 피하고 정확한 과세를 위하여 과세이론과 기술의 개발에 노력할 것이며 납세자들은 부당한 조세면탈에의 유혹으로부터 해방될 수 있을 것이다.

(6) 租稅不服節次의 公正한 運營

우리나라는 오랫동안 징세위주의 세무행정이 전개되어 징세한 세금의 정당성 여부의 검증과 부당한 세금의 환급에 대하여는 매우 인색하였고 그 결과 조세불복방법과 절차에 대한 규정이 너무 미흡하다. 사회제도가 민주적으로 선진된 외국에서도 조세법문제나 납세자권익문제가 제기되면 반드시 민주적 조세불복절차를 마련하는 데 많은 노력을 경주하고 있는 점을 보더라도 모든 것이 부족한 상태로 지나온 우리나라의 조세관계에 있어 조세불복절차에 대한 획기적인 발전대책이 필요하다. 특히 國稅審判所의 獨立性和 專門性的 확보, 租稅法院의 설치 등 시급히 해결해야 할 과제가 많다. 이러한 현안을 감안하여 국세기본법에서 좀더 조세불복에 대한 의의와 그 구체적인 실현을 위하여 많은 조문이 추가되고 개정되어야 한다.

(7) 프라이버시 및 秘密保護

과세관청은 공평하고 효율적인 과세를 위하여 납세자들의 경제활동에 대한 전반적이고 다양한 정보를 최대한 필요로 하고 있으며 이에 따라 법적인 授權을 통

하여 또는 행정상의 요구에 의하여 납세자들에 대한 정보를 방대하게 확보하고 있다. 이러한 자료와 정보는 오로지 과세목적만을 위하여 사용되어야 하며 다른 목적으로 유출된다면 납세자들의 사생활보호권은 치명적으로 침해받을 수 있다. 따라서 납세자들의 프라이버시와 비밀보호를 위하여 별도의 장치가 필요하다.

(8) 기타 納稅者權益保護規定

그 외에도 납세자의 권익보호를 위한 조세행정상의 문제는 많이 있다. 예를 들면 情報蒐集過程에서의 납세자 권익보호문제, 미국처럼 제3의 納稅者援助命令制度 (taxpayer assistance order)를 둘 것인지, 課稅情報의 公開 등도 기본적인 사항으로 납세자의 권익보호와 함께 고려되어야 할 중요과제라고 본다. 특히 다음의 조세행정의 적정절차연구에서 구체적으로 제시하는 여러가지 방안들 중 우선순위에 따라 납세자의 권리장전에 받아들여지기를 바란다.

2. 租稅行政 節次法의 制定

가. 租稅行政에 있어서의 適正節次

(1) 現代行政의 特徵과 適正節次

조세행정은 일반 公共行政의 한 분야로서 공공행정이 갖고 있는 특징적 현상이 조세행정에 投影되어 있으므로 우리나라 공공행정의 특징과 연계하여 관찰해야 한다. 공공행정은 政治, 經濟, 法律, 行政, 社會, 文化, 歷史 등 環境要因에 의하여 영향을 받으며 이러한 환경요인은 時間·場所에 따라 다르고 변화하므로 이를 무시하고는 조세행정문제에 대한 정확한 診斷과 합리적인 處方을 내리기 어렵다고 본다.

현대 행정은 司法, 立法, 行政의 3權分立 원칙이 무너지고 행정의 強大化, 肥大化 현상이 두드러지고 있고 행정기능이 갖게 되는 大量性·專門性·技術性·政治性·

機動性 등의 기능을 증폭시켜 行政立法의 증대, 給付的, 收益的 행정의 증가로 그 범위도 반드시 법률의 근거를 요하지 않는 非權力의인 영역으로 확대되고 있다⁸²⁾. 현대 행정의 특징적 현상인 재량권, 행정입법, 비권력행정범위의 증대는 행정권에恣意的, 主觀的인 판단의 자유와 선택의 여지를 넓혀 주어 헌법의 기본적 價値原理로서의 국민의 기본적 인권을 침해할 가능성이 증대하고 있다.

행정기능의 확대에 따라 개인의 자유와 권리가 침해될 우려가 커지게 되어 行政裁量의 남용을 규제할 필요성이 중요한 과제로 대두되었고 그의 방법으로 행정 기능을 적정히 발동하게 보장할 행정의 適正節次가 요구되고 있으며 미국, 영국, 독일 등 선진외국에서는 헌법 또는 관계법률에서 필요한 행정절차에 대하여 자세히 규정하고 있다.

(2) 租稅行政에 있어서의 適正節次

조세영역에 있어서의 행정행위란 更正, 決定, 承認에 따른 조세행정권의 발동으로 볼 수 있으며 조세행정영역에 있어서도 현대행정의 役割, 機能의 일반적 강대화, 비대화에 따라 行政立法의 增大, 裁量權 擴大, 給付行政, 非權力行政의 등장의 문제가 제기되고 있다. 조세법률주의는 실체법상으로도, 절차법상으로도 적용되어야 하는데 현행 조세법규에서는 적정절차에 대한 규정은 거의 없으며 특히 質問 檢査權 행사의 要件, 範圍, 方法 등에 대해서 추상적으로만 규정하고 있고 실질적인 중요한 사항은 조세행정정 裁量에 공백상태로 위임되어 있다.

나. 租稅行政의 適正節次에 관한 外國의 現況

(1) 獨逸의 租稅行政 適正節次

독일에서 적정한 행정절차는 防禦權의 保障, 住居의 不可侵, 私的 生活의 平穩 및 營業活動의 自由를 行政側에서 주장하는 견해, 납세자의 권리자유를 강조하는

82) 특히 助言, 勸告, 指導, 要望, 勸獎, 警告 등의 事實行爲가 증대되고 있다. 김이열, 1980, pp. 35~36.

견해, 혹은 憲法上의 제 가치를 참작하여 주장되는 學問的인 견해가 恣意하게 조화되어 전개되고 있다. 조세행정절차는 租稅基本法에서 자세히 규정하고 있는바, 事前通知, 調査命令, 終結協議 및 調査報告書 등이 1977년의 조세기본법에 승계·확장되어 조세행정의 적정절차를 立法的으로 충분히 규정하고 있다. 세무조사의 기본인 ‘企業調査를 위한 一般行政規則-(稅務)企業調査規則 BpO(St)-’이 1978년 4월 27일에 聯邦議會의 승인을 받아 제정·시행되고 있어 세무조사에 관한 절차가 조세행정체에 백지상태로 위임되어 있는 우리나라와는 크게 대조적임을 알 수 있다.

(2) 美國의 租稅行政 適正節次

미국의 내국세입법에서는 납세자의 권익보호를 위한 적정절차에 대하여 별도로 내국세입법전 제78장 A절 ‘質問과 檢査(Examination and Inspection)’에 관하여 제 7601조에서 7612조에 걸쳐 질문·검사의 對象, 召喚, 質問·檢査의 限界, 顧問 辯護士 또는 會計士에 대한 질문·검사의 한계, 제3자에 대한 질문·검사 등에 대하여 자세히 규정하고 있다. 조세행정의 적정절차에 대하여 특기할 만한 것은 미국의회는 1988년 ‘技術的 雜歲入法(Technical And Miscellaneous Revenue Act of 1988; TAMRA)’을 가결하고 특히 그 중에서도 納稅者權利障典(Taxpayer Bill of Right)은 납세자들의 권리의 확장과 보호를 목적으로 가장 중요한 내용이 되고 있다.

(3) 英國의 租稅行政 適正節次

영국에서는 1970년도부터 租稅管理法(Tax Management Act)을 제정하여 조세행정의 운용·집행에 관한 사항들을 자세히 규정하고 조세행정의 公正과 民主的 절차에 만전을 기하고 있다. 조세관리법에서는 조세행정기구, 각종의 신고 및 보고절차, 세무조사결정, 불복심사 및 소송, 각종의 벌칙 등에 대하여 규정하고 조세행정의 公平성과 효율성에 최선을 다하고 있는 것이다. 특히 조세행정에 대한 ‘카쓰 보고’는 그 연구대상의 방대함과 철저함에 놀라지 않을 수 없다⁸³⁾.

83) 자세한 내용은 The Rt Hon The Lord Keith of Kinkel PC, *Committee on Enforcement Powers of the Revenue Departments*, Volume 1-4, Her Majesty's Stationery Office, London, 1983 참조.

다. 稅務調查에 따른 租稅行政의 適正節次

(1) 稅務調查(質問檢査)의 意義와 範圍

세무조사에는 여러가지 종류가 있고 그 적정절차의 내용도 각기 다르기 때문에 세무조사에 따른 적정절차 문제를 논하려면 먼저 세무조사의 意義와 根據 및 種類 등에 대한 개념과 실정법적 규정을 명확히 할 필요가 있다.

우리나라에 있어서 세무조사 또는 질문검사와 관련한 법규정은 소득세법, 법인세법, 상속세법, 국세기본법 등에서 質問·檢査에 대하여 추상적으로 규정되어 있고 질문검사권을 행사하는 구체적인 절차에 대하여는 거의 空白狀態이다. 세무조사에서 핵심적인 문제인 질문검사에 대하여 적정절차가 제대로 마련되어 있지 않아 질문검사의 행사는 전적으로 질문검사를 담당하는 과세공무원에 맡겨져 있어 조사를 받는 납세자의 입장은 전혀 받아들여질 여지가 봉쇄되고 있다.

세무조사는 課稅要件事實을 인정하고 그에 기초하여 세법규정을 적용함으로써 납세액을 확정하는 중요한 과정인데도 납세자의 권익보호를 위한 적정절차가 거의 없으므로⁸⁴⁾ 질문검사의 意義, 根據, 對象, 適用限界 등에 대하여 좀더 자세히 규정함으로써 질문검사권의 남용으로부터 납세자의 권익을 보호하는 규정이 충분히 설정되어야 한다.

현재 우리나라에서 세무조사라고 하는 경우 그 내용과 종류가 명확히 구분되지 않고, 특히 신고납세제도와 부과과세제도와 관련하여 그 제도적 의의나 개념이 상세히 연구되어 있지 않아 납세자권익보호에 혼동이 있고 實體法的 裝置와 適正節次의 마련에 장애요인이 되고 있다. 따라서 외국에서와 같이 세무조사를 書面調查, 卓上調查, 實地調查, 犯則調查 등 여러 유형으로 구분하고 그 각각에 맞는 개별적 적정절차규정이 법적으로 마련되어야 할 것이다.

84) 우리나라 조세행정의 문제점으로 거론된 권위주의적 세무조사, 세수 위주의 과다부과현상 등이 발생하고 있는 주요 요인이 된다.

(2) 稅務調查理由의 開示와 그 程度

세무조사는 복잡한 절차를 거치게 되고 세액의 추징이라는 납세자권익에 크게 영향을 주는 과정이 따르므로 납세자가 이러한 복잡하고 어려운 과정을 받아야 하는 理由가 開示되어야 한다. 조사이유 開示와 함께 앞에서 설명한 바 있는 여러 가지 세무조사의 종류 중 어디에 해당되는지 명확히 개시되어야 한다⁸⁵⁾.

(3) 調查의 事前通知

지금까지 납세자는 세무조사에 대한 사전통지와 조사이유 및 조사내용에 대한 사정을 전혀 몰라 충분한 답변과 자료에 의한 소명에 이르지 못하는 등 방어상태가 전혀 되지 않은 상태에서 조사를 받아 왔다. 불시에 들이닥쳐 稅務不正을 캐려는 식의 세무조사에서 벗어나 조사자나 피조사자나 모든 것을 숙지하고 있는 가운데 정정당당하게 세무조사를 하고 또는 받는 풍토가 필요하다.

조사의 사전통지가 있게 되면 피조사자는 조사에 필요한 자료를 정비함으로써 정당하고 필요한 소명기회를 가질 수 있어 충분한 해명이 가능하고 더욱이 私生活의 平穩과 心理的 安靜에도 크게 도움이 되며 사전통지를 통하여 관련자료를 정비하여 놓으면 조사자의 입장에서 효율적으로 세무조사가 진행될 수 있다⁸⁶⁾.

(4) 反面調查-第3者調查의 範圍

납세의무자의 납세의무 또는 세액을 조사하기 위해 납세의무자와 일정관계에 있는 제삼자에 대하여 납세의무자의 납세의무 또는 세액에 관한 資料·情報에 대하여 질문검사를 행할 필요가 있는바 이를 일반적으로 반면조사 또는 제3자조사라고 한다. 우리나라의 소득세법이나 법인세법에서 질문검사의 대상으로서는 반면

85) 그간 우리나라에서는 세무조사가 조세의 부과·징수와 직접적인 관련이 없는 각종의 사회문제에 개입하여 質問調查權이 濫用되어 왔는바 그 원인도 이러한 질문검사에 대한 이유의 개시가 없었기 때문에 가능했던 것이다.

86) 이번 세법개정안에서 조사의 사전통지제도가 도입되었는데 앞으로 입법내용에 따라 적정절차가 충분한지 여부를 검토할 수 있을 것이다.

조사의 대상은 거의 무한정에 가까울 정도로 애매하고 넓다. 납세자와 일정한 관계에 있는 제3자에 대하여 무한의 반면조사권을 부여한다면 이는 또한 납세자의 營業上의 손실을 초래할 수 있고 私生活의 침범이 되어 평온한 경제활동이 저해될 우려가 크므로 일정한 요건과 절차를 밝아 질문조사권이 남용되지 않도록 하는 적정절차가 필요하다.

(5) 稅務調查內容의 通知

세무조사과정에서 과세요건사실의 확인과 법률의 적용에 있어서 납세자는 그 내용과 결과에 대하여 알고 있어야 하며 특히 과세자와 납세자간에 異見이 있는 경우에는 그 필요성이 더욱 절실하다. 위법·부당한 과세가 이루어져 고지서가 발부되면 異議申請에 따른 여러가지 번잡한 節次와 費用이 들어 납세자에게는 매우 고통을 주므로 추징고지서가 발급되기 전에 잘못을 해소시키는 것이 납세자의 권익보호를 위하여 중요하므로 세무조사내용의 사전통지는 무엇보다 생략될 수 없는 중요한 절차가 되어야 한다⁸⁷⁾.

(6) 稅務調查의 終結과 그 協議

조사자와 피조사자간에 조사내용에 대한 충분한 논의가 없으면 조사자의 의견대로 일방적으로 결정될 우려가 큰바 지금까지 우리나라의 세무조사에서는 납세자가 자기의 세무조사내용에 대하여 충분히 알지도 못하고 있는 상태에서 조사자가 조사내용을 일방적으로 정하여 고지서를 발부함으로써 납세자는 많은 어려움을 받아 왔다. 현재 이와 유사한 제도가 국세청의 훈령으로 시행되고 있으나 형식적으로 운영되고 있어 실효가 없으므로 반드시 입법적 수준에서 규정되어야 그 실효성이 담보될 수 있다⁸⁸⁾.

87) 조사의 사전통지는 이를 납세자와 과세자가 합의한 경우 사후에 이를 변경하여 또 다른 조사를 할 수 있는지와 관련하여 重複調查의 배제 및 피조사자의 心理的 壓迫感 경감효과에도 중요한 의미를 가진다.

88) 독일의 경우 조세기본법 제201조, 미국의 경우 30일, 또는 90일 레타제도가 告知 前에 조사내용에 대한 사전협의과정을 충분히 갖도록 하는 전형적인 예라고 할 수 있다.

(7) 重複調査의 排除

세무조사와 관련하여 중복조사를 피하고 1회조사의 원칙이 적용되어야 할 필요성은 ① 납세자들의 조세행정청 편의에 따른 세무조사로부터 부당한 財産上의 침해와 불이익을 감소시켜주고 기타 주거의 평온과 사생활보호를 위하여, ② 세무조사에 임함에 있어서 사전에 충분한 정보와 근거를 수집하여 慎重한 稅務調査가 되기 위하여 그 의미가 크다고 할 수 있다. 중복조사의 배제는 당초 세무조사의 目的·種類·對象期間·調査對象 등이 명확해야 이를 주장할 수 있으므로 서면에 의한 통지서에 의하여 당초 세무조사에 따른 조사내용이 명확해야 할 필요가 있다. 일반적으로 당초 결정에 대하여 조사내용에 대한 통지와 이에 의한 終結協議가 종료된 경우에 그 조세결정이 取消되거나 變更되는 것은 새로운 사실 또는 새로운 증거방법에 의한 경우, 조세포탈, 중과실에 의한 조세면탈이 있는 때에 한해야 할 것이다. 다만 이 경우에도 중복조사의 남발을 방지하기 위하여 중복조사의 근거와 절차를 자세히 하여 조사자가 일방적으로 세무조사권을 발동하지 못하도록 규제하도록 해야 할 필요가 있다⁸⁹⁾.

(8) 稅務調査와 立會

세무조사가 사전통지의 취지나 목적에서 이탈하지 않고 적정한 절차를 통하여 바르게 진행되도록 관찰하고, 납세자의 부족한 法律的·會計的인 전문지식을 보충하여 납세자의 정당한 권익을 보호해 줄 中立的이면서 專門的인 소양을 가진 제 3의 인물을 입회시킬 필요가 있다. 질문검사권 행사의 상대방에는 ‘납세의무가 있는 자’뿐만 아니라 ‘납세의무가 있는 자의 보조자로서 납세자가 천거하는 자’로 확대하여 입회인이 당해 세무조사과정에 입회하여 세무조사의 적정한 수행과 조사내용에 대한 解明, 그리고 조사결과에 대하여 납세자가 合理的이고 能率的으로 대응하도록 입회권을 보장하는 것은 민주적인 조세행정을 위하여 입법적으로 보장되어야 한다.

89) 예를 들면 중복조사가 필요한 경우에는 상급자 또는 상급청의 사전승인조건 등을 규정할 수 있다.

전문가는 피조사자가 평상시 장부서류의 記錄·作成에 관하여 원조를 받고 있는 자로서 피조사자의 상황을 가장 잘 알면서 조사자와 피조사자와의 중립적인 입장에서 객관적으로 설명할 수 있는 위치에 있는 자격이 있는 자로 일반적으로 稅務代理人이 가장 적합하다고 본다. 조사과정을 테이프 레코드나 비디오로 採錄하여 이를 전문가가 분석하여 조사자가 違法·不當한 조사행위를 하는지 여부를 가릴 수 있는 증거로 삼게 한다면 조사자로 하여금 정당한 세무조사를 실행하도록 間接強制하여 납세자의 권익을 보호할 수 있는 효과를 얻을 수 있다⁹⁰⁾.

(9) 裁量權의 統制

세무조사시 조세행정청은 세무조사의 對象選定·實施時期·對象稅目과 期間·調査의 集中度·擔當調査官·제출할 記錄, 帳簿 등의 결정에 있어서 폭넓은 재량을 가진다. 조세행정청이 이러한 사항에 대하여 재량권을 행사하는 경우에는 재량권의 授權目的에 따라 재량권을 행사해야 하고 法律上的 限界를 지켜야 할 것이다. 앞에서 언급한 적정절차 등이 폭넓게 마련된다면 세무조사에 있어서 조세행정청의 재량권은 훨씬 규제될 수 있을 것이므로 관련이 있는 적정절차와 함께 거론되어야 실효성이 있다⁹¹⁾.

3. 租稅爭訟과 租稅救濟節次의 民主化·合理化

조세문제를 논의하는 데는 고도의 專門性과 技術性을 전제로 한다. 여기에는 복잡하고 난해한 ‘稅法의 解釋’과 이를 적용하기 위한 ‘事實의 認定’단계가 있고 각 단계에서 과세자와 납세자간에 의견이 일치되지 않은 경우가 발생할 수밖에 없다. 따라서 민주국가라면 납세자의 권익을 보호하기 위하여 다양하고 실효성이 있는 조세쟁송 및 구제절차가 마련되어 있다. 그러나 우리나라에서는 아직까지 이

90) 미국의 경우 내국세입법 제7520조에서 사전허가를 얻고 면접내용을 녹음할 수 있다.

91) 예를 들면 사소한 문제의 해명의 필요성으로 세무조사를 행하거나 조사명령이 적시하지 않은 사항에 대한 임의적인 조사는 재량의 일탈로 부당한 것으로 보아야 할 것이다.

러한 제도가 성의 있게 준비되어 있지 못하여 납세자들이 여러가지 고통을 받고 있으며 이에 대한 개선책이 시급히 마련되어야 할 것이다. 일반적으로 조세구제절차는 事前的인 방법과 事後的인 방법으로 구분하여 논의할 수 있다.

가. 事前救濟의 重要性和 適正節次와의 관계

세무조사와 관련하여 납세자의 권익을 보호하는 데는 사전적인 방법과 사후적인 방법의 두 가지가 있다. 전자의 경우로는 세무조사과정에서 다양하게 마련되어 있는 適正節次로서 告知稅額 確定 前에 납세자의 권익을 보호하려는 제도이며 후자는 이러한 절차상의 과정을 거치면서도 조사자와 납세자와의 의견차이가 해소되지 않은 경우에는 조사자와 피조사자의 입장에서 벗어난 제3자로부터 계쟁중의 조사내용의 적부에 대하여 판단을 구하는 방법으로서 定規의 權利救濟節次가 여기에 해당된다고 볼 수 있다.

정규의 권리구제절차를 이행하는 데는 복잡한 절차와 비용이 소요되어 납세자에게는 큰 物質的·精神의 부담이 되므로 납세자 입장에서는 이러한 정규의 권리구제절차보다는 追徵告知書 발부 전에 의견차이가 해소될 수 있다면 납세자의 권익보호에 가장 이상적인 권리구제제도라 할 수 있다. 지금까지 논의해온 조세행정의 적정절차들은 사실상 납세자의 권리보호를 위한 사전절차로서 이러한 절차들이 적정하게 마련되어 실행된다면 납세자들의 권익은 훨씬 폭넓게 확장될 것이고 이로 인하여 사후의 권리구제절차는 대폭 줄어들 것이다.

나. 事後救濟節次

세무조사와 관련하여 납세자의 의견이나 요구사항이 각종의 사전절차에 의하여도 해결되지 못하면 통보 받은 납세고지서를 기초로 하여 이의신청 등의 방법으로 권익을 보호받을 수밖에 없다. 정규의 권리구제 수단이 되는 이러한 사후구제절차는 이의신청, 심사청구, 심판청구, 사법소송 등이 있으나 이에 따른 시간과 비

용이 많이 소요되므로 납세자입장에서는 부당한 조세납부에 따른 피해가 크다고 볼 수 있다. 현행 사후구제제도의 문제점과 개선책을 제시하면 다음과 같다.

(1) 國稅審判所의 獨立性和 專門性的 確保

현행 조세쟁송에 따른 행정심리절차는 심판관의 신분상 독립성이 없어 과세자의 입장에서 조세구제절차가 진행되어 납세자의 권익보호가 매우 미약하다. 특히 심판관들의 전문성에 대하여 오랫동안 논란이 거듭되고 있는데도 개선되지 않고 있다. 현행 국세심판소의 審判官들 중에는 조세에 대한 전문가가 아닌 심판관이 많이 있다. 심판관의 자리가 단순히 人事의 숨통을 트기 위한 임시 정거장으로 이용되고 있다는 비판은 어제 오늘의 일이 아닌데도 개선되지 못하고 있다. 심판에 있어서 가장 중요한 신분상의 獨立性 보장과 심판에 필요한 專門性的 확보가 획기적으로 마련되어야 한다. 현행의 국세심판소를 總理室 직속으로 하고 심판관의 신분상 독립성을 보장한다면 이러한 문제가 쉽게 해결될 수 있다고 본다.

(2) 審判節次의 民主化-直接的인 口述機會의 保障과 稅務代理人의 立會

심판절차에 있어서도 납세자의 입장이 심판과정에서 충분히 반영되도록 청구인이 직접 구술에 의하여 자기의 논점을 설명할 수 있는 민주적 장치가 보장되어야 한다. 특히 事實認定과 證據調査에 있어서는 과세자의 논리뿐 아니라 동시에 납세자의 논리도 충분히 파악하고 사실을 인정해야 하므로 납세자의 口述에 의한 자기주장의 기회를 부여하는 것은 민주적인 조세구제절차에서 중요한 요소라고 본다. 또한 이러한 과정에서 전문가인 세무대리인의 입회가 보장되어야 한다.

(3) 國稅 및 地方稅 등 租稅救濟節次의 統合

현행 조세불복절차는 내국세·관세·지방세에 따라 관할·절차·근거법이 달리 되어 있으나 조세구제절차가 산만하고 체계가 없어 납세자가 조세불복하는 데 여러 가지로 어려움이 많다. 地方稅와 關稅의 경우에도 國稅와 함께 그 根據法令과 裁

決機構를 통합하여 운영해야 납세자들의 조세쟁송에 체계적인 논리와 원리를 갖출 수 있어 조세구조의 실효성이 보장될 수 있다고 본다.

(4) 監査院 審査請求制度의 改善

조세문제는 고도의 전문성과 기술성을 요하는데 감사원에서 독자적으로 조세구제절차를 마련하고 조세불복사항을 처리한다는 것은 현실적으로 매우 불합리하다. 엄연히 조세구제에 대한 불복절차와 전담기구를 두고 있으면서 별도로 이러한 기능을 감사원에서 처리한다는 것은 國家 行政力의 浪費와 行政費의 重複的 支出을 의미하는 無用한 절차일 수밖에 없다. 따라서 현행의 조세구제절차를 개선하면서 감사원이 하고 있는 심사청구제도는 폐지되어야 한다.

(5) 租稅裁判 法院制度의 導入

조세와 관련한 쟁송은 大量的이고 反復的이면서 고도의 專門性을 요하기 때문에 일반의 재판관이 처리하는 데는 적합하지 않다. 그래서 외국에서는 조세문제를 별도로 취급하는 專門的인 租稅法院을 설치하고 있다. 현재의 조세쟁송은 일반재판과 같이 시일이 많이 걸리고 법관의 조세에 대한 전문성에 문제가 많아 납세자의 권익보호에 크게 미흡하다. 法科大學에서 稅法에 대한 강의가 이루어지지 않고 司法試驗에도 세법과목이 없어 법관들의 조세에 대한 전문성은 매우 부정적이다. 국가가 부당한 과세를 하였을 경우 납세자가 구제를 받는 데는 대략 5년 내지 7년이라는 장구한 세월이 소요되어 납세자의 권익보호는 매우 심각한 상황이다. 따라서 우리나라에서도 실질적으로 납세자들의 권익을 보호하려 한다면 전문 조세법원으로 하여금 신속하고 정확하게 재판을 받을 수 있도록 조세법원제도가 도입되어야 할 것이다.

4. 租稅行政의 科學化·合理化

가. 自動情報處理組織(ADPS) 活用的 擴大

국경을 초월하여 경제규모가 확장일로에 있고 다양해지면서 공평하고 효율적인 과세를 위하여 많은 租稅情報를 蒐集하고 活用해야 하는 조세행정분야에서 ADPS 활용의 확대는 매우 긴요한 과제가 되고 있다. 국세청의 中央電算센터와 各 地方 國稅廳, 稅務署間에 그리고 더욱 各 公務員間에 ADPS의 활용이 확장된다면 앞으로 종이 없는(paperless) 납세관리제도로 변혁될 것으로 예상된다. 컴퓨터 등의 기계화를 활용하는 분야도 지금까지의 臺帳으로의 轉記, 資料照合, 前年度 申告와의 比較 등의 內部事務로부터 第一線의 徵收, 實地調查 등의 사무처리에까지 넓힐 수 있어 조세행정에 있어서도 컴퓨터혁명이 이루어질 수 있을 것이다. 전산조직이 조세행정에서 차지하는 비중이 매우 큼에도 불구하고 현재 우리나라의 전산조직에 대한 투자는 정상적인 다른 조세행정에 대한 투자에 미치지 못하고 있고 그 운영에 있어서도 비효율적이어서 이에 대한 획기적인 대책이 필요하다⁹²⁾.

(1) 課稅情報蒐集을 위한 制度的 保障과 情報蒐集의 擴充

성실한 납세신고를 유도하려면 납세자들의 거래에 관한 情報를 조세행정청에서 최대한 확보하는 방법이 최선이라고 할 수 있으며⁹³⁾ 납세자들의 거래관계에 대한 정보를 납세자들로 하여금 제출하도록 하고 과세관청에서는 이를 광범위하게 수집하는 일련의 정책이 명확히 시행되어야 하며 이를 위하여는 무엇보다 납세자들이 제출해야 할 정보의 種類와 範圍를 稅法에서 규정하고 이를 이행하지 않는 경우에는 그에 상응하는 罰則이 주어져야 한다.

ADPS는 과세정보의 蒐集에서 뿐만 아니라 방대한 자료를 活用하는 데에 있어

92) 유시권 외, 1994 I, pp. 260~262.

93) Madeo, Schepanski, and Uecker, 1987, p. 339.

서도 전산조직이 중요한 역할을 하는데, 이는 세무조사를 통하여 납세풍토를 조성하는 데 있어서 가장 효과적인 수단이 된다⁹⁴⁾. 그간 과세정보가 紙片에 의하여 이루어짐으로써 막상 현실적으로 이를 활용하지 못하고 휴지로 방치한 사례가 많아 과세정보를 과세행정에 활용하는 면에서 크게 부족하였던 것이나 이제 앞으로는 그의 활용이 현저하게 확대될 것이다. 납세자들의 경제활동의 대부분은 電算組織에 의하여 처리하고 있기 때문에 電算프로그램의 開發과 機資材 購入, 그리고 이를 활용할 專門人力의 確保 등에 대한 투자가 이루어져야 한다.

(2) 無申告·과소신고에 대한 효율적 對應

납세자들의 모든 經濟活動이 포착된다면 납세자들로 하여금 성실한 납세의무를 이행하도록 심리적 부담을 주어 무신고와 과소신고를 대폭 축소시킬 수 있어 전반적인 誠實納稅風土의 造成에 크게 효과가 있을 것이다⁹⁵⁾.

(3) 稅務調査에의 活用

세무조사시 세무조사관이 컴퓨터를 이용해서 稅額計算, 報告書 및 調書를 작성하는 데 전산프로그램과 PC를 활용한다면 조사업무에 투입되는 시간을 훨씬 줄일 수 있으며, 조사중의 납세자에 관한 각종의 情報, 稅法의 解釋, 最新의 稅制改正의 內容, 判例, 租稅行政廳의 取扱事例 등의 정보를 전산조직을 통하여 인출하여 활용한다면 조사의 質과 效率을 향상시키고 根據課稅에 크게 도움이 될 수 있다. 그렇다면 이에 대한 미국의 自動調査시스템(Automated Examination System : AES)을 참조할 필요가 있다⁹⁶⁾.

94) Witte and Woodbury, 1985, pp. 9~10.

95) 미국의 경우 세법에서 과세정보의 확대에 대한 광범위한 규정을 삽입함으로써 납세신고율이 획기적으로 향상되고 있다.

96) Malanga, 1986, p. 334.

(4) 徵收業務에의 活用

납세의무액이 확정된 후 미납으로 인한 滯納稅額의 徵收에 투입되는 세무공무원의 人力과 裝備를 절감하기 위하여도 전산조직을 활용할 수 있다. 이에 대하여는 미국의 自動徵收시스템(Automated Collection System : ACS)을 참조할 필요가 있다⁹⁷⁾.

나. 租稅行政 能力의 擴張

(1) 豫算·定員의 擴充

적절한 課稅公務員의 確保와 必要한 裝備의 具備 → 公平한 租稅行政 → 租稅行政에 대한 信賴 → 納稅者들의 納稅道義心 向上 등 일련의 인과관계를 인식하고 조세행정에 있어서 현대적인 전산조직의 활용은 불가피한 현실로 받아들여야 한다. 따라서 상대적으로 뒤져 있는 조세행정력을 향상시키려면 전문인력과 물적장비를 갖추기 위한 豫算의 확보가 선결되어야 한다⁹⁸⁾. 과세공무원의 절대부족에도 불구하고 조세업무와 관련이 없는 업무에 간여함으로써⁹⁹⁾ 實質課稅와 公平課稅가 어렵게 되고 脫稅가 만연되어 조세행정에 대한 납세자들의 신뢰는 무너지고 脫稅集團으로의 이탈현상을 가속화할 수 있음을 간과해서는 안될 것이다.

97) 矢澤富太郎, 1988, pp. 104~105.

98) 미국의 예가 내국세입청장관은 1981년 3월~1986년 4월까지 재임하면서 거액의 재정적자로 인해 엄격한 예산 삭감이 행해지고 있는 재정사정 속에서, 세입청 전산화센터 및 각 서비스센터의 컴퓨터를 장래의 종이 없는 신고제도에 사용하는 최신예기로 갱신하는 것 외에 컴퓨터 등의 기계화를 활용하는 분야를 지금까지의 臺帳으로의 轉記, 資料照合, 전년도 신고와의 비교 등의 내부사무로부터 제일선의 징수, 실지조사 등의 사무처리까지 넓혀 결국은 일시적인 장비 구입에 따른 비용에 비하여 그 효과는 비교할 수 없을 정도로 컸음을 보여 준 바 있다.

99) 물가단속, 토지투기단속반 운영 등으로 사실상 조세고유의 업무도 아닌 사회경찰적인 분야에까지 개입하고 있어 과세공무원의 인력부족현상은 사실상 많은 납세자들을 제대로 관리할 능력을 상실할 정도로 심각하다.

(2) 調査能力의 培養

급변하는 企業과 社會環境에 민감히 대응해야 하는데도 세무조사를 담당하는 과세공무원의 資質과 調査能力의 부족에 대한 내외의 비판이 높다. 조세행정청에서는 조세행정에 대한 전문적인 연구기구를 상설하고 조세행정에서 제기되는 문제들을 專門的이고 體系的으로 研究·開發하는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다. 전문적이고 기술적인 세무조사에 있어서 문제사항을 上級廳에서 집중적으로 연구하여 일선에 시달함으로써 조세행정의 統一을 기하여 公平課稅를 기대할 수 있고 조세행정의 效率性을 기대할 수 있다¹⁰⁰.

(3) 人事組織·機構의 再編

조세관리의 합리적인 운영을 위하여 현재의 행정조직과 기구는 專門性과 效率性에 맞게 편성되어야 한다. 조세업무를 調査業務, 徵收業務, 納稅者業務로 구분하고 이에 따라 과세공무원의 質的 水準을 감안하여 인사조직체계를 갖추는 것이 효율적이다. 조사업무에 종사하는 직원도 署外의 實地調査官, 署內의 面接調査官, 査察官 등으로 구분하여 각각의 기능에 맞는 업무의 전문지식과 기술을 개발하여 활용할 수 있도록 기능별로 분화해야 한다. 세무조사관은 일정한 會計·法律資格을 갖추도록 하여 조사관의 質을 높여 합리적으로 세무조사를 담당할 수 있도록 해야 할 것이다.

현행의 업무관장이 附加價値稅, 法人稅, 所得稅, 相續稅 등 세목별로 되어 있는 것도 세무관리가 상호 연결이 되지 않아 효율적인 납세관리를 하지 못하고 있는 원인이 되고 있다. 부족한 과세공무원의 활용도와 효율성을 높이기 위하여는 重複的인 稅目別 관리보다는 納稅者別로 과세정보를 관리하는 것이 바람직하며 따라서 부가가치세는 소득세나 법인세에 흡수하여 통합적으로 관리하는 등 앞으로의

100) 독일의 경우 기업조사를 위한 일반행정규칙 제37조 「기업조사기록집」에서 조사기술상 특히 중요하다고 생각하는 지식과 경험을 수집하고 이를 기업조사기록집에 기재케 함으로써 세무조사상 유의해야 할 특수문제에 대하여 중앙에 집중시켜 연구하고 이를 하급관청에 시달함으로써 조세행정의 발전과 통일을 기하고 있다.

세무관리는 세목별보다는 납세자별로 집합적인 관리로 이행하여야 할 것이며 이에 필요한 인사·조직기구를 대폭 개편해야 할 필요가 있다.

다. 納稅者 管理의 合理化

(1) 納稅者別 마스터화일의 備置와 活用

세목별 납세관리는 과세공무원을 중복되게 소요하였고 이러한 중복되는 납세관리는 담당 공무원간에 연결이 되지 않아 重複되는 報告書와 稅務調査가 이루어져 납세자나 과세관청 모두에 비효율적인 요소가 많았다. 이러한 상황에서 양도소득세의 경우 실제 납세의무자의 40% 정도만 자진신고를 하고 나머지 60%는 무신고자이며, 근로소득자는 46%가 과세되고 있는 데 비하여 사업소득자는 31%만이 과세되고 있어 전반적으로 성실납세수준이 매우 낮은 상황이다¹⁰¹⁾. 이는 곧 납세자의 관리를 합리적으로 하지 못하고 필요한 과세정보의 수집을 소홀히 한 데서 비롯된다고 볼 수 있다. 외국에서는 납세자에 대한 課稅情報가 현대적인 전산조직의 활용으로 인하여 신속하고 광범위하게 蒐集·活用함으로써 조세행정의 획기적인 발전을 이룩하고 있으므로¹⁰²⁾ 우리나라에서도 납세자들의 인적사항과 영업관계 등이 집합되는 납세자별 마스터화일을 비치하고 수시로 이에 필요한 과세정보를 記入·修正하여 납세자들의 경제활동 내용을 파악할 수 있는 체계로 전환해야 할 것이다.

(2) 企業 및 企業集團別 카드제 活用

법인조사부문에서 大企業, 中企業에 대하여 法人別 카드(기업카드)를 작성하고 동 카드는 名簿카드와 部門別카드로 구분하여 명부카드는 알파벳순 索引카드로 하고, 부문별카드는 業種別카드(産業分流카드)로 분류하는 등 체계적인 번호를 부여하면 세무관리에 효과적일 수 있다. 세무조사 과정에서 확인된 參考事項, 特殊事項이 계속기록됨으로써 管理擔當者 또는 調査擔當者가 변경되더라도 기업에 대한

101) 유시권 외, 1994 II, p. 136.

102) François Corfmat, 1985, p. 46.

중요한 정보가 연속적으로 계승되어 납세자 관리에 효과를 얻을 수 있게 해야 한다. 특히 企業集團의 경우에는 각 조세행정청에 분산되어 있는 기업군의 個別企業들을 분리하여 세무조사를 하거나 기타 납세관리를 하는 경우 그 실효를 거두기 어려우므로 집단기업 전체를 모아서 관리해야 한다. 支配企業과 被支配企業과의 관계를 명확히 하고 지배기업의 조사내용 또는 세무관리상 중요내용은 표면기재란에 기재하고 피지배기업의 경우에는 이면기재란에 기재하는 등 관리상의 효율성을 위한 여러가지 방안이 강구되어야 할 것이다.

(3) 稅務調查對象 選定の 透明化·客觀化의 必要性

한정된 세무공무원 人力으로는 最小限의 調查比率로서 납세자들에 대한 最大限의 警鐘效果를 얻도록 할 수밖에 없고 이를 위하여는 세무조사 대상의 선정에서부터 효율적인 방법이 이용되어야 할 것이다. 이에 대한 방법을 모색하기 위하여 미국의 예를 검토할 필요가 있다.

(가) 稅務調查對象의 選定을 위한 一次的인 點檢

미국에 있어서 모든 신고서는 일단 서비스센터에서 접수한다. 여기에서 자료를 검토할 수 있는 항목들을 세분하여 마련하고 간단하고 기초적인 계산적 오류를 색출한다. 일반적으로 서비스센터에서는 예산상의 조세수입목표와 장기적인 세무행정의 목표달성을 위하여 연간 전국적으로 세무조사를 실행할 수 있는 업무량과 각 세무서의 업무능력 등을 감안하여 세무조사대상을 선정한다¹⁰³⁾.

(나) 申告水準測定프로그램(Taxpayer Compliance Measurement Program : TCMP)

이는 납세자들의 일반적인 신고성실도를 측정하고 평가하기 위한 목적으로 활용되고 있다. TCMP의 경우 신고서의 분석은 수입과 경비의 양면에 미치는 신고서 내용을 치밀하게 충분한 시간을 가지고 조사를 한다.

103) Mulroney, 1985, pp. 195~205.

TCMP의 본래 목적은 첫째 다음에서 말하는 DIF(Discriminate Function System=判別關數시스템)라고 불려지는 컴퓨터에 의한 조사대상의 선정기준을 작성하기 위한 기초 데이터를 수집하는 것에 있고, 또 하나는 납세자의 納稅協力 程度를 측정하는 것이다. 최근 몇 년간 내국세입청은 TCMP에 의한 감사프로그램을 잠정적으로 중단하였으나 1994년도부터 다시 시작할 계획을 가지고 있다¹⁰⁴⁾.

(다) 照合화일 프로그램(Exact Match File : EMF)

照合화일 프로그램(EMF)이란 데이터 조합 프로그램이라고도 말할 수 있는 것으로 전미 5만세대에서 14세 이상의 자를 10만명 추출하여 면접조사의 결과를 사회보험청과 세입청의 개인 master file과 대조하여, 신고해야 할 소득이 있으면서도 신고하고 있지 않는 무신고자를 조사하는 데 사용한다.

(라) 判別關數시스템 (Discriminant Function : DIF)

미국의 세무조사 대상의 75%는 전산조직에 의하여 선정되며 모든 납세신고서는 일단 IRS의 국립전산센터에 송부되어 여기에서 DIF에 의하여 분석된다. DIF는 세입청의 최고기밀이고, 디트로이트의 데이터센터의 출입금지지역에 엄중하게 보관되어 있다. DIF는 데이터센터를 운영하는 시스템엔지니어에 의하여 TCMP(신고수준 조사기준을 60항으로 하여 측정함)라 불리는 전미 5만건의 견본조사에서 얻은 신고서의 각 항목과 소득금액과의 상관관계의 데이터에 기초하여 작성되고 다시 최근 세무조사의 결과를 취합하여 2~3년에 한번 최신 사정에 적합하게 보정된다.

조사대상을 선정하는 조사관은 탁상조사인가 실시조사인가를 분류하고, 또 탁상조사의 경우에는 각 신고서에 대하여 둘 내지 셋의 조사항목의 선정도 행한다¹⁰⁵⁾.

라. 脫稅防止와 地下經濟에의 對應

104) Daily, 1994, 3/5~3/6.

105) Daily, 1994, 3/4~3/5.

(1) 公平課稅 威脅하는 脫稅問題와 그 對策

탈세방지에 따른 공평과세문제가 과세자와 납세자 그리고 학계 등에서 진지하게 접근되지 못하고 있다. 납세자들의 意識構造는 다른 사람의 納稅行態에 크게 영향을 받으므로 공평과세를 실현하고 성실한 납세분위기를 조성하는 데는 악질적인 탈세에 대한 근절책이 시급하고도 중요한 과제가 되고 있다. 이러한 탈세대책은 조세행정 科學化·合理化를 통하여 人的·物的 裝備를 충실히 하고 체계적으로 대응해야 하며 特別機構를 설치하고 일관성이 있게 추진해야 효과적이다. 탈세에 대한 엄격한 조사가 실행되어 가혹한 징벌을 받게 되는 것이 알려지면 公表效果에 의하여 다른 납세자들의 탈세심리를 사전에 제거할 수 있으므로 탈세방지에 대한 理論과 技法을 研究·開發하고 항구적인 탈세방지에 적극적으로 대응할 필요가 있다.

(2) 地下經濟의 蔓延과 租稅行政의 責務

지하경제에 대한 대응은 조세행정이 얼마나 완벽하게 조세법을 실행할 수 있는가에 좌우되므로 脫稅防止와 公平課稅 實現 측면에서 중요한 조세행정의 표적이 되고 있다. 경제·사회정책을 수립하는 데 있어서 중요지표들이 조세행정상의 과세정보에 의존하고 있어 지하경제에 대한 조세행정의 대응은 조세분야에 그치지 않는 중요한 기능을 하고 있다.

5. 租稅行政 情報의 公開

가. 韓國行政의 秘密行政과 國民의 알 權利

현대사회의 行政國家化 경향은 행정부로 하여금 가장 많은 정보를 갖게 하고 있으나 행정부는 각종 정보에 대한 비밀주의 관행을 지키려는 관료제도의 병폐가 있다. 민주주의는 시민의 참여를 요건으로 하며, 여기에는 올바른 의사결정을 위한

관련정보의 충분한 開示와 그 利用이 전제조건이 되므로 행정의 公開은 民主的 價値를 증진시키기 위한 또 하나의 중요한 수단으로 현대 민주사회에서는 政治·行政을 공개하는 것이 원칙이다¹⁰⁶⁾.

우리나라 행정은 비밀유지의 관료적 성향, 공무원들의 엘리트 권위의식과 관준 민비의 오랜 악습, 안보 강조의 위기의식 조장 등의 이유로 행정의 비밀주의가 지나칠 정도로 만성화되어 「對外秘」가 남용되고 있다. 우리나라 경우도 알 권리가 실효를 거두자면 情報公開에 관한 체계적 법률이 조속히 입법화되어야 하고 정보 공개의 예외사항인 국방 및 외교상의 비밀지정문제, 그리고 개인의 프라이버시 보호문제도 함께 고려하여야 할 것이다. 정보공개에 관한 법률뿐 아니라, 행정부의 重要會議도 공개하도록 하는 會議公開法이 검토되어야 한다.

나. 租稅行政情報의 公開問題

(1) 國民의 알 權利를 위한 租稅行政情報의 公開

국가에서 조세법률주의 원칙에 따라 공평하게 세금을 부과·징수했는지 여부는 그 過程과 結果에 대한 구체적인 內容을 공개하지 않고서는 알 수 없다. 과세의 공평은 국민의 정부에 대한 알 권리를 보장하지 않고서는 이루어질 수가 없으며 이를 위해서는 「國稅行政統計」의 과감한 공개가 전제되어야 한다. 조세행정 정보의 공시에는 납세자의 납부상황에 대한 정보의 공개가 필수적이며 납세자의 전반적인 협조를 얻기 위해서는 비교적 고액소득자의 인적 사항, 소득현황을 공개하는 것이 바람직하다고 본다.

106) 1966년 제정된 미국의 정보자유법(Freedom of Information Act)에서 ① 국민은 공무원이 말하는 것에 귀를 기울이는 것보다 공무원이 무엇을 하고 있는가를 아는 것에 의하여 공무원을 보다 잘 판단할 수 있으며, ② 국민은 공무원이 무엇을 하고 있는가를 알기 위하여 그 결정, 처분, 훈령, 심의, 회의에 접근할 수 있어야 하며, ③ 국민이 정부의 기록에 접근하는 길을 열어 공무원의 활동을 적절히 판단·평가·분석할 수 있도록 해야 한다고 하고 이러한 제도가 보장되지 않으면 민주주의가 제대로 실행되고 있다고 할 수가 없다고 하였다. 표시열, 1989, p. 145.

(2) 租稅行政의 發展을 위한 租稅行政情報의 公開

조세의 불공평문제는 조세행정단계에서 결정되며 公平性 여부를 比較·評價하고 研究하려면 조세행정자료의 공개는 필수적인 조건이 된다. 지금까지 조세행정에 대한 정보가 완전히 차단된 상태에서 業種間·階層間은 물론 業種 內·階層 內에서조차 많은 불공평과세가 이루어지고 있으면서도 이에 대하여 비판분석할 자료가 없어 조세행정의 발전을 위한 연구가 부진하다¹⁰⁷⁾. 특정의 조세행정이 어떻게 立案되었고 그 執行結果는 어떠한가에 대한 평가는 과세관청 스스로의 평가도 중요하지만 이를 제3자의 입장에서 專門家들이 평가를 함으로써 당해 조세행정의 妥當性和 問題點 등에 관한 의견을 수렴할 수 있는 것이며, 이를 토대로 미진했던 조세행정을 개선하여 나갈 수 있을 것이다¹⁰⁸⁾.

(3) 公表效果를 위한 租稅行政 情報의 公開

조세행정정보가 공개되면 納稅狀況이 이웃의 감시에 드러나기 때문에 탈세가 어렵게 된다. 특히 有名人士들이 탈세를 했을 경우에는 이를 공개하여 다른 사람의 경각심을 자극하여 성실납세를 유도하려는 廣告效果(Publicity effect)를 기대하고 조세행정 정보를 공개할 필요가 있다¹⁰⁹⁾.

6. 租稅行政研究機構의 常設運用

조세문제를 취급하는 데는 고도의 專門性和 技術性을 요하고 상당한 기간의 實務的 經驗을 전제로 한다. 또한 조세행정은 각 개별 납세자들의 다양한 경제활동

107) 근로소득자와 자영업자 간의 조세불공평, 부동산·금융 등 자산소득 등의 과세저조 등이 그 예이다.

108) 독일에서는 (세무)행정규칙 제36조에서 의무적으로 조세행정청은 기업조사에 대한 중요 통계를 집계하여 일정한 양식에 따라 연방재무장관에 보고하도록 하고 있고 이를 간행물로 매년 공표하도록 법률로써 강제하고 있다.

109) 일본의 경우 소득세법상 고액납세자의 성명과 주소를 세무서의 공고판에 게시하고 미국의 경우 有名人士들의 탈세에 대하여는 최대한 공개하여 납세이행에 대한 경종효과를 얻고 있다.

을 대상으로 하며 이러한 경제활동은 전문적이고 복합적인 형태로 이루어지므로 이를 정확히 이해하고 인식하여 세무행정을 올바르게 적용한다는 것이 용이하지 않다. 또한 특수하고 새로운 거래가 발생하게 되면 기왕의 집행관계와 관련하여 유기적이고 통일적인 행정처리기준이 필요하게 된다. 따라서 세무행정과정에서 발생한 문제와 세무조사 결과를 체계적이고 전문적으로 연구하고 유사한 사례들을 집중적으로 관리함으로써 세무조사능력을 향상시킬 수 있도록 조세행정연구가 지속적으로 필요하다. 또한 新規經歷者의 교육과 훈련을 위하여 세무조사에서의 난해하고 특수한 문제들은 별도의 연구가 필요하다. 이러한 연구결과는 稅制를 개정하고 조정하는 데 매우 중요한 정보와 자료로 활용되어 세제를 현실에 맞게 접근시키는 데 긴요한 역할을 하게 된다. 따라서 조세행정상의 문제가 立法的으로 해결되어야 할 경우를 대비하여 평상시 입법자료를 수집하고 정비하는 데도 별도의 租稅行政 研究機構가 설치·운영되어야 할 것이다¹¹⁰⁾.

110) 독일의 경우 기업조사 규칙 제37조에서 기업조사를 하는 경우 '기업조사기록집'을 의무적으로 작성하고 특수사항에 대한 연구를 통하여 조세행정의 이론과 기법을 발전시키고 조세행정의 통일을 기하고 있다.

IV. 要約 및 結語

조세문제는 조세제도와 조세행정으로 일단 구분하여 접근할 수 있다. 그간 조세제도에 대한 연구는 상당히 전개되어 왔으나 조세행정에 대한 연구는 매우 미흡한 상황이다. 본 연구에서는 조세행정이 조세문제에 있어서 막대한 영향을 주고 있음을 설명하고 있다. 또한 조세행정 연구는 외형적·형식적인 정책이나 제도에 비하여 외형적인 제도의 집행과 관리에 대한 動的過程을 관찰하여야 하므로 각 시대의 政治, 經濟, 法律, 行政, 社會, 文化, 歷史 등 環境要因들과 연계하여 접근하여야 할 필요성을 가지게 되었다.

조세행정을 역사적·연혁적으로 검색하면서 새삼 확인할 수 있는 현상은 조세를 직접 부과·징수하는 기능은 조세행정이 담당하기 때문에 사실상 과세관계를 결정하며 과세의 공평성과 효율성에 영향을 주고 또한 납세자에게 세금부담의 고통을 직접 느끼게 하는 중요한 기능을 한다는 것이다. 조세행정의 이러한 역할은 고대 이래 현재에 이르기까지 변함이 없으며 특히 조세행정의 역사적인 추적을 통하여 조세행정이 국민들에 얼마나 심대한 영향을 미치고 있는지를 새삼 확인할 수 있었다. 그리고 이러한 조세행정의 중요기능과 그 막강한 영향력은 국세청의 발족과 함께 다른 측면에서 다양하게 조명되어 조세행정이 시행되는 과정에서 발생한 부정적 측면을 검색함으로써 앞으로 조세행정이 나아가야 할 정책과제를 모색하는 근거를 찾을 수 있었다.

결론적으로 조세행정은 조세제도 못지않게 아니면 그 이상으로 조세의 公平性과 效率性을 좌우하는 데도 그간 우리나라에서 조세행정에 대한 접근은 매우 미흡하여 악질적인 납세자는 탈세를 하고 선의의 납세자는 부당하게 권익을 침해당하고 있는 등 문제점이 많이 방치되어 있다고 할 수 있다. 따라서 앞으로 조세행정이 나아가야 할 방향은 첫째, 납세자 권익보호 둘째, 공평과세로 구분하여 검토

하여 볼 수 있다. 납세자 권익보호가 우선적으로 요구되는 현상은 지금까지 우리나라에서 조세는 국가의 입장에서 접근되어 조세를 납부하는 국민의 입장은 거의 도외시되어 납세자의 권익보호장치가 매우 미흡하기 때문이다.

첫째, 납세자의 권익보호를 위한 정책과제는 다음과 같다.

① 무엇보다 우선 納稅者權利章典을 제정할 필요가 있다. 지금까지 납세자의 권익보호에 대한 인식이 정책당국자, 조세제도, 조세행정 측면에서 매우 부족하여 일방적으로 과세자 편의주의대로 대부분의 세법과 행정이 이루어져 납세자들이 부당하게 권익을 침해당하고 있다. 이러한 문제는 본질적이고 매우 중요한 문제이기 때문에 납세자권리장전을 제정하고 모든 조세정책과 조세제도 및 조세행정에서 지켜야 할 기본으로 삼도록 해야 한다.

② 납세자의 권익은 특히 세무조사과정에서 많이 침해될 수 있다. 따라서 세무조사에 있어서 세무조사권이 남용되지 않도록 세무조사의 發動과 節次 및 그 限界를 명확히 하는 세무행정의 適正節次를 정하여야 한다.

③ 세무조사에 있어서 과세자가 세수위주로 세법을 해석하거나 재량권을 남용하여 납세자를 괴롭히는 경우가 많다. 앞으로 각종의 稅務監査와 監督에 있어서 過少賦課에만 징벌을 가할 것이 아니라 過多賦課에 대하여도 규제하여야 할 것이다.

④ 지금까지 조세를 거두는 국가입장에 치중한 나머지 납세자들의 고통을 덜어 주려는 租稅救濟制度는 매우 미흡하다. 더욱이 國稅審判所의 獨立性和 專門성이 부족하여 납세자들이 요구하는 당연한 권리를 제대로 구제하지 못하고 있다. 특히 지방에도 地方審判所를 설치하여 지방의 납세자가 서울에 올라오지 않고 납세불복절차를 밟을 수 있도록 해야 하며 전문적인 租稅法院의 설립을 서둘러야 할 것이다.

두번째로 조세행정이 公平課稅를 하도록 주력해야 하며 이를 위한 政策課題는 다음과 같다.

① 진정한 의미의 공평과세를 위하여 선량한 납세자에게는 과감하게 조세행정의 간섭을 줄이고 반대로 불성실하고 악질적인 탈세자에게는 일벌백계의 엄중한 세무조사로 납세자 모두가 공평한 세금을 납세하도록 조세행정의 精巧性을 확보하는 일이 시급한 과제이다.

② 공평과세를 위하여는 납세자의 영업상황을 정확히 파악할 필요가 있고 방대한 과세자료를 수집하고 분석하기 위하여 電算組織의 활용방안이 적극 모색되어야 한다.

③ 세무행정에 대한 각종의 행정정보를 최대한 공개하여 조세행정이 계층별, 납세자별로 공평하게 이루어졌는지 여부를 검증할 수 있도록 해야 한다.

④ 세무행정에 대한 연구를 체계적으로 행하기 위하여 常設研究機構를 두어야 한다. 세법의 통일적인 해석과 적용 그리고 조세행정에서 발생하는 특수한 문제들을 전문적으로 연구·정리하여 세무행정의 공평성을 이루고 현실에 맞는 세법을 제정하는 자료를 정비하는 중요한 기능을 수행하게 하여야 한다.

參 考 文 獻

- 강명현, 『현행경제법의 문제점 및 개선방향』, 한국경제연구소, 1986.
- 國稅廳, 『국세청 20년사』, 1986.
- _____, 『세정개혁에 관한 특별지시』, 1995. 1.
- _____, 『국세통계연보』, 각 연도.
- 김동희, 『行政法 I』, 박영사, 1994.
- 김이열, 「法과 行政」, 『考試研究』, 1980. 10.
- 박명수, 「관료제 : 민주행정환경의 구상 및 집행자로서의 역할」, 『민주사회의 성숙을 위한 공공행정』, 한국행정학회, 1988.
- 오연천, 「조세정책형성의 민주화 문제」, 『한국조세연구』, 제4편, 한국조세학회, 1998.
- 유시권 외, 『國稅行政 改革方案(I)』, 한국조세연구원, 1994.
- _____, 『國稅行政 改革方案(II)』, 한국조세연구원, 1994.
- 李愚澤, 「기준율에 의한 조세행정의 문제점과 개선방안」, 『한국조세연구』, 제4권, 한국조세학회, 1988.
- _____, 『한국의 조세행정에 관한 연구』, 한국경제연구원, 1990.
- _____, 『租稅行政의 適正節次와 合理化에 관한 研究』, 한국세무사회, 1995.
- 이현승, 「인력총원관리의 효율성 제고—한국정부중심으로」, 『한국행정학보』, Vol. 21, No. 2, 1987.
- 財務部, 『韓國稅制史』, 1979.
- _____, 『改正稅法』, 各 年度.
- 장병순, 『韓國稅政史』, 民衆書館, 1973.
- 조용효, 「한국행정의 민주화정착을 위한 모색」, 『민주사회의 성숙을 위한 공공행정』, 한국행정학회, 1988.
- 표시열, 「시민참여의 법적 제도에 관한 연구—적법절차 원리를 중심으로」, 『한국

행정학보』, 1989.

한국산업은행 기획조사부, 『네이산 報告』—韓國經濟再建計劃, 1954. 3.

한정일, 『한국입법결정에 관한 연구』, 건국대학교 대학원 박사논문, 1982.

廣瀨正, 「實質所得者課稅の原則と法人格否認の法理」, 『稅理』, Vol. 26, No. 10.

大坪八郎, 『稅務行政における適正手續』, 1987.

武田昌輔, 「세법에 있어서 실질기준과 형식기준의 상극」, 『稅理』, Vol. 27, No. 1.

矢澤富太郎, 『地下經濟と稅務行政』, 中央經濟社, 1988.

新井隆一, 「標準率表·效率表の法規性と秘密性」, 『課稅權力の本質』, 成文堂, 1972.

鹽野宏, 『行政過程とその統制』, 有斐閣, 1983.

日本國稅廳, 『日本における稅務行政』, 1993.

日本稅理士聯合會, 『稅務行政手續の諸問題について』, 日稅聯公開研究討論會, 1987.

Alexander, Donald C., "What Are the Federal Tax Administrators Doing?," *National Tax Journal*, 1974. 9.

Corfmat, François, "Computerizing Revenue Administrations in LDCs," *Finance & Development*, September 1985.

Daily, Frederick W., *STAND UP to the IRS*, Nolo Press Berkeley, 1994.

Department of the Treasury, Internal Revenue Service, *Your Rights As a Taxpayer*.

Malanga, Frank, "The Relationship between IRS Enforcement and Tax Yield," *National Tax Journal*, Vol. XXXIX, Jan. 1986.

Mulroney, Michael, *Federal Examination Manual*, John Wiley & Sons, Inc. 1985.

Skinner, J. and J. Slemrod, "An Economic Perspective on Tax Evasion," *National Tax Journal*, Vol. 38, 1985.

The Rt Hon The Lord Keith of Kinkel PC, *Committee on Enforcement Powers of the Revenue Departments*, Keith's Report, Vol. 1, 2, Her Majesty's Stationery Office, 1983.

Witte, Ann D. and Diane F. Woodbury, "The Effect of Tax Law and Tax Administration on Tax Compliance : The Case of the U.S. Individual Income Tax, " *National Tax Journal*, 1985. 3.

第 1 主題 討論

發表主題：「租稅行政의 回顧와 政策課題」

□ 朴釘洙 博士 (韓國租稅研究院)

오늘의 심포지엄 대주제는 광복 후 50년간의 조세정책의 발전과 정책방향이다. 조세정책이라는 수레가 稅制와 稅政이라는 양바퀴를 축으로 하여 움직여가는 것임에도 불구하고 지금까지 學界에서의 연구는 주로 세계 중심으로 이루어져 왔다. 따라서 조세정책 발전의 回顧와 展望에 대한 논의의 첫장을 조세행정으로 열었다는 사실 자체가 意味하는 바가 크다고 생각된다.

토론은 크게 세 부문으로 나누어진다. 첫번째는 이우택 교수님의 논문을 體制論的 입장에서 환경과 제도와 행정의 흐름이라는 시스템적 어프로치에서 재구성하여 평가해 보고, 두번째는 이 교수님께서 해놓으신 조세행정의 현 주소에 대한 평가를 나름대로 재구성해 보기로 한다. 세번째는 이 교수님의 연구논문이 발전할 수 있는 方向을 제시하고자 한다.

한 나라의 조세체계는 체제론적 관점에서 볼 때 환경과 제도 그리고 행정의 삼 요소에 의해 성격이 결정된다. 본 논문은 우리 세정의 역사적인 발자취를 요약하면서 우리의 과거가 현재의 納稅意識과 行政文化를 배태하는 환경이 되었음을 잘 설명하고 있다. 먼저 우리의 조세환경은 역사적인 유산에 의해 상당히 부정적인 것으로 평가된다. 이조시대 말로 거슬러 올라가면 가승미와 같은 거두어야 할 것에 덧붙여서 걷는 각종 부가세와 검색을 하는 quality를 측정하는 간색미, 그리고 그것을 행정하는 데 들어가는 지필에 붙이는 지필채와 같은 수수료 명목의 각종 雜稅가 본세의 5배에 이르렀다는 사례는 현행 교육세와 농특세가 국세와 지방세의 거의 모든 세목에 부가되고 있는 전통으로 이어지고 있다. 교육세만 봐도 국세

는 3가지 세목, 담배소비세까지 포함하여 지방세는 7가지 세목에 이른다. 농특세의 경우도 국세의 5가지 세목, 지방세의 4가지 세목에 부과되고 있는 현실이다. 한편 다산 선생이 갈파한 바 있는 은결을 중심으로 한 중간협잡에 의한 脫稅와 稅務不調理는 우리의 납세의식에 매우 나쁜 영향을 미쳤다. 여기에 더하여 일제침략기의 민족운동·항일운동의 일환으로 벌인 租稅不納運動·租稅抵抗運動 역시 건전한 납세문화 정착에 매우 부정적 이미지를 남기고 있다.

환경에 대해 살펴보았고 둘째로 제도 측면에서 보면 年例行事가 되어 버린 세법개정과 복잡한 세제로 인한 납세자의 納稅協力費用이 엄청나게 큰 것이 사실이다. 그리고 이로 인한 세무공무원과 납세자간 정보의 비대칭성이 세제에 대한 신뢰성을 떨어뜨리는 데 커다란 영향을 미치고 있다.

셋째, 흐름이라고 얘기할 수 있는 運用 측면의 세무행정에 있어서도 세무공무원의 清廉性에 대한 불신, 적정절차와 납세자 중심의 權益保護보다는 통칙에 의한 자의적이고 행정편의적인 집행이 이루어져 잠재적인 脫稅現象이 만연되고 있다.

다음에는 현재 우리의 조세행정을 바람직한 가치 기준에 비추어 진단해 보기로 한다. 공평과세를 위해서는 기준율에 의거한 認定課稅·平均課稅가 아니라 기장에 의한 根據課稅가 이루어져야 함에도 불구하고 지난 1989년 기장비율이 전체 소득세신고인원의 40% 수준이었는데 반해, 1993년에는 29%로 크게 떨어졌다. 성실한 신고납부를 담보하는 신고자대비 실지조사비율 역시 1989년 2.9%에서 1993년에는 1%의 수준으로 크게 낮아졌다. 반면에 징수결정액 대비 정당하게 부과된 세금이 제때 납부되지 아니한 滯納과 缺損處分 비율이 엄청나게 높다는 점은 국세행정의 현주소를 여실히 설명해주고 있다.

이러한 국세행정의 환경, 제도, 행정의 구조적인 문제는 현실에 집착한 漸增主義적 요법으로는 해결될 수 있는 것으로 보이지 않는다. 개혁을 歪曲의 정도가 매우 심각한 경우 필요한 충격요법이라고 한다면, 우리의 국세행정은 改革을 필요로 하고 있다고 판단된다. 개혁의 방안에 대해서는 이 교수님께서 본 논문에서 제시하고 계신 ① 납세자권리장전의 제정, ② 적정 조세행정절차법의 제정, ③ 조세쟁송과 구제절차의 민주화, ④ 세정정보의 공개방안에 대해서 모두 의견을 같이 한다.

그러나 본인은 여기에 더하여 다음의 세 가지 개혁조치가 함께 이루어져야 한다는 생각이다. 첫째, 국세행정조직이 납세자 중심의 機能別 조직으로 개편되어야 한다. 이와 같이 주장하는 근거는 세무부조리의 원천적 척결과 세정의 과학화·전산화에 있다. 신고업무를 일상적인 업무에서 떼어내어 신고관리와 세적관리를 컴퓨터로 전산화하여 독립시켜야 하며, 조사행정과 징세행정은 철저하게 분리되어야 한다.

둘째, 작년 세법개정에 의하여 1995년 歸屬分부터 소득세제가 申告納付制로 전환되고 금융소득이 종합과세되는 시점에 맞추어 租稅赦免制度의 도입을 검토하여야 한다고 본다. 조세사면이란 개혁조치 이전에 이루어진 잘못은 음성적으로 관행화되어 있던 것이기 때문에 가산세의 부과 및 형사처벌을 면제토록 함으로써 과거청산을 통해 범국민적인 개혁에 동참을 촉진하는 제도이다. 이는 세정환경을 일신하고 엄정한 세정의 집행을 위해서는 반드시 필요한 조치인 것이다.

마지막으로 영수증을 주고받는 관행의 정착을 위한 범국민적인 운동의 전개이다. 민주화의 진전으로 경제정의실천시민연합, 사회개혁국민운동연합과 같은 단체도 많이 생긴 현실에서 公平課稅와 根據課稅가 뿌리가 되는 영수증제도와 기장을 유인하기 위한 정부와 시민단체의 노력이 어우러지면 근거과세의 확립이 불가능한 것도 아니라는 판단이다. 영수증제도가 정착되지 못하는 요인은 공급자는 영수증수수료를 회피할 요인이 있는 데 반해서 소비자는 중립적이기 때문이다. 따라서 공급자에게도 영수증을 수수할 수 있는 유인을 제공하고 소비자에게도 복권이라든지 아니면 소득세의 공제와 같은 인센티브를 제공한다면 영수증수수가 포기해야 하는 불가능한 일만은 아닐 것이다. 이러한 측면에서 올해 정부가 입법예고한 부가가치세법에 있어서의 간이과세제도는 개선이 아니라 개악이라고 하겠다. 면세점의 인상과 과특확대라는 측면에서 볼 때 영수증수수의 회피는 무자료와 지하경제의 온상으로 이의 척결은 조세환경을 이루는 시민단체, 세제를 만드는 세제당국과 입법부, 그리고 국세행정조직 전체가 사명감을 가지고 지속적으로 추진한다면 달성할 수 있는 목표이다.

다음에는 본 논문의 발전을 위해 이 교수님께 한 가지 질문을 드리고자 한다.

일본의 청색신고제도를 본받아 시행한 우리의 綠色申告制度는 일본의 성공 사례와는 달리 근거과세의 정착에 실효성이 없었다. 필자는 납세자의 認識 부족이라고만 평가하고 계신데, 과연 제도상의 어떠한 차이가 이와 같은 정반대의 결과를 초래하게 되었는지에 대한 설명이 구체적으로 있었으면 좋았을 것이다.

□ 李健春 局長 (國稅廳 直稅局)

이 교수께서 세제·세정 전반에 걸쳐 깊이 있는 역사적 고찰과 개관을 해주신 것에 대해 직접 국세행정을 담당하는 한 사람으로서 감명 깊게 들었다. 25년 전 공무원 생활을 시작할 당시에는 稅法을 전공한 교수님은 全無한 상태였고 財政學을 하신 분들 중에서 세법에 대한 얘기를 하시는 교수님들이 한, 두분 있을까 말까한 정도였는데, 그나마 전문적으로 들어가면 내용을 모르는 것이 현실이었다. 1970, 80, 90년대에 걸쳐 여러분들이 세법에 대한 연구를 하시고 세정에 관심을 갖는 것에 대해서 거듭 감개무량하고 경의를 표하는 바이다. 이렇게 세법이나 세정에 관한 제도나 세정에 관한 연구를 해주시는 것이 우리 국민생활에 많은 도움을 주고 있다.

세금 문제는 우리가 일생을 살면서 어느 때고 한번은 꼭 내야 하기 때문에 피부에 와서 닿는 것이 아니겠냐고 생각한다. 이 교수님께서서는 조선시대부터 세금의 역사를 개관해 주셨는데 본인은 국세청 발족 이후를 살펴보기로 한다. 1966년에 발족된 국세청은 내년이면 30주년을 맞이하게 된다. 30년간의 국세행정 변천사를 이 교수님께서도 말씀해 주셨지만, 1966년 당시 국세청의 징세목표는 700억원에 불과했다. 그러나 금년도 세입 운영상 국세청이 징수할 세액 예산은 50조 5천억원으로 그 규모가 많이 증가되었다. 규모가 커짐에 따라 국민, 즉 납세자의 욕구도 그만큼 더 커지고 있다고 생각되는데, 1960년대나 1970년대 국세청에 부여된 임무 중 하나는 經濟開發計劃을 遂行하기 위한 재정수요를 충족하는 역할이었다. 이러한 여건하에서 세수목표, 조상징수라는 용어가 등장했고, 1970년대 초반까지도 일선의 官署長들은 세수목표를 달성하지 못하면 바로 인사조치를 당해야 했다. 그렇

지만 그로부터 2, 30년이 지난 지금은 세수목표라든가 기대세액제도 같은 것이 없어졌으며, 부가가치세의 경우 영세율이나 시설투자가 있으면 환급을 해주고 있다. 예를 들어 복인천 세무서의 경우 수출을 많이 하다 보니 부가가치세가 0이 되거나 마이너스가 되는 일도 있는데 이는 우리 경제에 활력을 주는 요인이므로 그 세무서장이 일을 잘못했다고 판단하지는 않는다. 그러나 적어도 24~5년 전에는 세무서별로 세수목표를 주고 이것을 달성하지 못하면 무능한 서장으로 인사조치를 했다는 역사적 배경도 있었다는 점을 언급하고 그것이 개발연대에 국세청에 요구한 정부 내지 국가의 바램이었다는 인식을 같이 해주기를 바란다.

참고로 말하면 현재 납세자는 346만명에 이른다. 이중에 법인사업자가 12만 5천명 정도이고, 이들을 통해 납부되는 세금, 즉 법인세, 법인원천분, 법인부가세, 법인특별소비세 등이 금년도 세입 50조 5천억원 중 80%를 차지하고 있다. 나머지 20%는 개인사업자, 자영업자 그리고 양도세, 상속세, 증여세 등에서 충족된다. 따라서 국세행정의 目標은 국세청의 인력이 유한한 까닭에 법인사업자, 대사업자 위주의 중점 관리에 초점이 맞추어질 수밖에 없으며, 자영업자에 대해서는 관리가 疏忽한 면도 있다는 점을 솔직히 시인한다.

발표 내용에 대해 일일이 설명할 수는 없지만 행정을 맡고 있는 사람의 입장에서 여러분의 이해를 돕기 위해 몇 가지 지적해 보면 다음과 같다. 발표자께서 막강한 조세행정의 기능에 대해 언급하셨는데 실제 정부조직을 운영하는 과정에서 국세청 내지는 세무조사라는 것이 많이 회자되는 것이 사실이다. 그래서 국세청과 상의도 없이 환경이나 노동, 교육부 등에서 문제가 생기더라도 세무조사를 하겠다는 엄포성 정책발표를 하는 경우가 있다. 그러나 세금의 기능이 고유 임무가 아닌 이런 쪽으로 자꾸 발표되면, 납세자나 일반 국민이 막상 세금을 내야할 때 양치기 소년의 ‘이리야’ 소리와 똑같은 결과를 초래하게 된다. 금년에도 과외를 할 경우 세무조사를 하겠다고 해서 교육부에 발표하지 말라고 한 적이 있다. 고액 과외비를 받는 학원을 조사하겠다고 모르지만, 과외공부를 시키는 학부모를 무슨 권한으로 조사하겠다는 것인가? 1980년대 초 과외교육을 없앨 때 이러한 목적으로 동원된 적이 있었지만, 실효를 거두지 못했다. 경제정책을 수행하는 과정에서 국세청

이 수행해야 할 업무가 있으나 이것은 그 범위에 속하지 않기 때문에 현재 정부 부처간에 조정을 하고 있다.

반면에 物價問題와 不動産 投機問題는 국세청 고유업무 중 하나이다. 왜냐하면 물가를 올려 받거나 부동산 투자를 하는 것은 조세기능으로서 세금으로 還收를 해야 하기 때문이다. 또한 국가로 볼 때도 전국적인 一線機關을 갖고 있지 않은 상황에서 국세청 고유기능을 활용하는 것이 하나의 방법이 될 수 있기 때문이다. 일반국민들에게 조사권이 濫用된다는 인상을 주지 않으려고 노력하고는 있으나 현재 그렇게 인식되고 있다는 것은 매우 유감이며 반성해야 할 점이라고 생각한다.

세수목표의 경우, 이미 언급한 바와 같이 1970, 80년대 초까지는 이런 경우가 있었지만, 1980년 이후, 특히 1990년대에 들어서는 일선관서에 세수목표를 주고 이를 달성하도록 한 적은 없다. 예를 들어 부가가치세의 경우 영세율이라든가 시설투자를 하면 환급을 해주는데, 그렇다고 그 세무서가 세수활동을 잘못된 것은 아니며 국가경제 측면에서는 오히려 바람직한 방향이므로 이런 측면에 대해서는 관리를 하지 않고 있다. 다만 담당자가 稅源管理를 어떻게 하느냐 하는 것을 본다.

기준율 제도는 장기적인 행정발전을 위해 1997년 이후에 폐지할 예정이다. 단, 표준소득률 개념 같은 것은 앞으로 소득세가 자진신고제도로 변화되면 내부기준으로 활용하되 납세자에게 강요하지는 않을 방침이다. 예를 들면, 전기대비 몇 퍼센트를 올리라는 것은 금년부터 없었고, 서면신고 기준율도 없앨 것이다. 이처럼 대외적으로 공표하는 基準率은 없애되 앞서 예시한 것처럼 標準所得率 등은 대내 業務指針用으로 활용이 될 수 있다는 점을 말씀드린다.

또한 통치행정의 폐해에 대해 언급하셨는데 미국 등 선진국에서는 법으로 상세하게 이런 경우에는 어떻게 하라고 열거를 해 놓았다. 우리 행정은 아직 그 수준에는 미치지 못하는데 이는 만불 국민소득을 이루는 동안 엄청난 속도로 발전을 했고 경제현상 또한 법으로 列擧하기에는 너무나 많이 變化하고 있기 때문이다. 미국, 캐나다, 영국 등 선진제국은 예측가능한 사회이고 信用社會이기 때문에 이를 열거하더라도 큰 문제가 없었는데, 우리의 경우 매년 법을 바꿔야 되는 문제점이

발생해 통치행정이 이루어졌다. 그러나 우리가 예측가능한 사회가 되고 신용사회로 발전된다면 이것도 점점 본법으로 올라가게 될 것이다.

稅務人力 부족과 관련해서 참고로 말하면 경인청의 경우 1인당 납세자관리 대상인원이 970명이 넘는 實情이다. 일본에서는 1인당 300명 내지 400명을 세원관리하는 것이 적정 수준이라고 보고 있으나 우리는 그 2배가 넘는다. 이러한 인원을 가지고 세원관리를 하고 衡平性을 유지하라고 하는 데는 무리가 있다고 판단된다. 정부당국에 꾸준히 인력과 조직을 늘리고 改編해 달라고 요청하고는 있으나 예산상 제약을 받고 있는 형편이다.

납세자 권리장전은 있어야 하고 장기적으로 채택이 될 것으로 본다. 1975년 국세기본법이 제정됨으로써 상당 부분은 기본법에 열거되어 있으나 납세환경 측면에서 납세자의 權利救濟를 해 주어야 할 필요성이 커졌다. 적어도 自營事業者의 경우 擔稅能力으로 볼 때 실제 봉급생활자에 비해 상당히 낮은 수준을 부담하고 있다. 또한 세금을 내려는 납세인식 자체가 상당히 낮은 수준에 머물러 있다. 세무행정의 경우 제도가 아무리 좋다 하더라도 국민으로부터 一方的으로 징수만 할 수는 없다는 한계를 갖는다. 아무리 좋은 제도를 운영한다 하더라도 납세를 해주는 국민이 그에 응하지 않으면 상당히 어려운 것이 현실이다. 이러한 현실에서 오는 한계성 때문에 세무행정에도 많은 문제점이 있는 것이고, 이를 개선하기 위해 연초에 세정개혁을 斷行했으며 앞으로도 계속해서 改革을 推進해 나갈 것이다.

第 2 主題

附加價值稅의 發展과 政策課題

■ 主題發表

柳時權 博士 (韓國租稅研究院)

■ 司 會

金洙權 教授 (亞洲大學校)

■ 討 論

孫光洛 教授 (嶺南大學校)

柳一鎬 博士 (韓國開發研究院)

第 2 主題 發表

附加價值稅의 發展과 政策課題

柳 時 權 (韓國租稅研究院 先任研究委員)

目 次

- I. 附加價值稅(VAT) 導入의 背景과 經緯
- II. 附加價值稅의 構造
- III. 韓國 附加價值稅의 評價
- IV. 附加價值稅의 政策課題

本 論文에 실린 내용은 筆者 個人的 意見을 반영한 것이며, 韓國租稅研究院의 公式的인 見解와는 무관함.

I. 附加價值稅(VAT) 導入의 背景과 經緯

1. 序 論

1976년 12월 법률 제2934호로 附加價值稅法을 제정하여 1977년 7월 1일부터 시행한 이래 어느덧 18년이 지났다. 당시 韓國은 EC형 附加價值稅를 시행한 最初의 아시아 국가였고 세계에서는 23번째였다. 附加價值稅制의 도입은 우리 政府樹立 이후의 稅制史에서 가장 중요한 개혁이었다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이는 直接稅制度에 있어서 綜合所得稅制의 채택과 같이 間接稅制을 現代化하기 위한 획기적 조치였다. 부가가치세는 舊間接稅였던 營業稅, 入場稅, 通行稅, 電氣가스稅, 遊興飲食稅 등의 8個 세목을 통합하여 稅制와 稅政을 간소화하고, 間接稅의 完全還給에 의하여 輸出 및 投資를 촉진하며, 累積效果의 排除로 物價의 누적적 상승 요인을 제거하고 企業 系列化의 촉진을 기하며, 稅金計算書 수수에 의한 根據課稅를 구현하는 데 목적이 있었다.

2. 導入 當時의 與件

附加價值稅 導入 當時의 우리 經濟의 與件을 살펴보면, 1976년은 3차례에 걸친 經濟開發5個年計劃을 성공적으로 마무리짓고 社會福祉 向上을 지향한 제4차 경제개발계획이 시작된 전환기였다. 특히 그간 3차에 걸친 경제개발계획의 성공적인 추진으로 우리 國民經濟의 自立基盤을 더욱 확고히 하는 한편 경제개발의 성과를 적정하게 배분하여 국민생활의 安定과 사회복지의 향상 및 中產層 육성의 토대를 마련함과 동시에 제4차 경제개발5개년계획 수행을 통한 1980년대초 우리나라 경제의 완전자립을 달성하기 위해서는 主要戰略產業에 대한 지원을 비롯하여 輸出

과 投資의 촉진, 産業構造의 고도화, 企業의 合理化 및 技術人力開發의 지원 등 稅制에 의한 効果적인 뒷받침이 絶실히 요청되었다.

한편 1974年度 稅制改革에서 綜合所得稅制度를 채택하여 직접세제도를 近代化한 바 있으나 시기를 미루어왔던 間接稅制度를 改편함으로써 우리나라 企業의 대형화 내지 국제화추세에 적용할 수 있도록 세제를 발전시켜 명실공히 우리나라의 租稅體系를 전반적으로 近代화하여야 할 必要性이 대두되었다.

附加價値稅 도입 직전의 租稅體系에 대하여 間接稅를 중심으로 살펴보면, 당시의 間接세는 國稅로서 營業稅, 物品稅, 織物類稅, 石油類稅, 電氣가스稅, 通行稅, 入場稅, 酒稅, 電話稅, 印紙稅 및 證券去來稅 등 11個 稅目이 있었고 地方稅로서 遊興飲食稅, 馬券稅가 있어 합해서 13個 稅目에 달하고 있었다. 또한 稅率構造도 매우 복잡하여 營業稅의 경우 0.5%에서 3.5%에 이르는 6단계로 되어 있었으며, 物品稅의 경우는 2%에서 200%에 이르는 19단계, 石油類稅의 세율도 20%에서 300%에 이르는 복잡한 구조로 되어 있었다. 間接稅 中 향후 附加價値稅로 대체된 세목 전체로 볼 경우 50여개의 세율구분이 있었다(表 1 참조).

〈表 1〉 間接稅制度의 改編內容

舊 制 度			新 制 度		
세 목	업종 또는 과세물건	세 율 (%)	세 목	업종 또는 과세물건	세 율 (%)
영 업 세 물 품 세	11개업종 9개 품목	0.5~3.5(6)	부가가치세	재화 및 용역	일반 10(1) 특례 29(1) 3.5(1)
	83종 122개 품목	2~200(19)			
직물류세 석유류세	14종 19개 품목	10~40(6)	특별소비세	34개	10~180(13)
	5종 9개 품목	20~300(3)			
전 기	1종	15(1)			
가 스 세					
통 행 세	12종	5~20(3)			
입 장 세	20종	15~250(17)			
유 흥	3종	2.5~15(14)			
음 식 세					
계	187개 품목	69개 세율	계	187개 품목	69개 세율

註 : () 안은 세율의 개수임.

附加價値稅에 의하여 대체된 主要稅目이 전체세수에서 차지하는 比重을 검토하여보면, <表 2>에서 보는 바와 같이 營業稅는 1950년대부터 70년대 초반까지 전체 內國稅 稅收의 10% 내외를 점하고 있었으며, 附加價値稅 도입직전인 1975년도에 去來源泉徵收制度가 확대 실시되면서 1975년도에 19.6%, 1976년도에 19.1%에 이르게 되었다.

부가가치세에 의하여 대체된 物品稅 등 7개 間接稅의 세수비중은 1950년대 이후 내국세의 약 30% 내외를 점하고 있었으며 세수비중으로 볼 때 物品稅, 石油類稅, 織物類稅의 순으로 되어 있었다.

<表 2> 附加價値稅 導入直前 3年間の 內國稅 徵收實績

(單位：百萬元, %)

	1974년 결산			1975년 결산			1976년 결산		
	금 액	구성비	증감률	금 액	구성비	증감률	금 액	구성비	증감률
내 국 세	717,976	100.0	63.5	1,062,291	100.0	41.0	1,370,532	100.0	35.4
직 접 세	410,112	58.8	58.8	579,069	57.2	41.2	809,485	59.1	39.8
소 득 세	164,660	28.3	33.1	198,619	19.6	20.6	319,021	23.3	60.6
법 인 세	110,291	11.3	21.6	130,480	12.9	18.3	171,172	12.5	31.2
영 업 세	97,040	13.6	62.3	198,163	19.6	104.2	261,404	19.1	31.9
상 속 세	2,825	0.4	54.5	10,795	1.1	282.1	9,904	0.7	△8.7
등 록 세	30,618	4.9	41.5	33,491	3.3	9.4	40,018	2.9	19.4
재 평 가 세	2,421	0.2	32.6	5,077	0.5	109.7	7,881	0.6	55.2
부동산투기억제세	1,424	0.1	61.3	2,218	0.2	55.8	—	—	—
부당이득세	838	—	—	226	—	△72.9	85	—	△62.4
간 접 세	286,705	38.7	68.9	370,489	36.6	29.2	508,244	37.1	37.2
통 행 세	14,164	5.0	△35.1	16,868	1.7	5.9	21,262	1.6	26.0
주 세	53,245	7.8	56.4	81,422	8.0	52.9	93,020	6.8	14.2
물 품 세	79,432	11.4	58.5	117,639	11.6	48.1	166,422	12.1	41.5
직 물 류 세	13,479	1.8	66.9	22,623	2.2	67.8	54,056	3.9	138.9
석 유 류 세	103,091	8.5	175.4	106,724	10.6	3.5	142,276	10.4	33.3
전기가스세	8,877	2.8	△27.3	55,104	0.5	△42.5	6,038	0.4	18.3
입 장 세	9,156	1.4	51.5	10,345	1.0	13.0	11,341	0.8	9.6
증권거래세	—	—	—	—	—	—	—	—	—
전 화 세	5,261	—	—	9,764	1.0	85.6	13,829	1.1	41.6
과년도수입	7,450	0.6	171.4	49,961	4.9	570.6	38,200	2.8	△23.6
인 지 수 입	13,709	1.9	65.3	12,772	1.3	△6.8	14,603	1.0	14.0

註：수입제세 및 인지수입 포함.

3. 導入의 目的

가. 導入의 必要性

1960년대와 1970년대의 우리나라 세제는 의욕적인 經濟開發計劃에 소요되는 財政需要를 충족하기 위한 稅收增大 위주였다. 세수에 치중한 결과 租稅制度和 行政은 매우 복잡해졌으며 결과적으로 租稅의 中立性은 저해되어 輸出, 投資, 物價 등에 악영향을 미치게 되었다. 1976년 정부는 국회에 제출한 附加價值稅提案說明에서 “間接稅體系를 近代化하고 附加價值稅를 도입함으로써 稅制와 稅政의 간소화와 間接稅의 完全還給에 의한 輸出 및 投資를 촉진하고 累積課稅를 배제하여 물가의 누적적 상승요인을 제거하며, 또한 企業의 垂直的 統合利益을 배제함으로써 企業의 系列化를 촉진하는 동시에 稅金計算書의 授受에 의한 脫稅의 원천적 예방으로 根據課稅를 구현하기 위하여 이 법을 제정한다”라고 附加價值稅의 導入目的을 설명하고 있다. 제안설명 의 요지는 附加價值稅의 導入으로 間接稅制의 간소화, 根據課稅의 구현, 輸出 및 投資의 촉진, 間接稅의 中立性 유지, 脫稅를 방지하는데 그 목적이 있었다.

(1) 間接稅制의 簡素化

附加價值稅 도입 직전의 간접세체계는 국세인 營業稅, 物品稅, 酒稅, 織物類稅, 石油類稅, 電氣가스稅, 通行稅, 入場稅, 電話稅, 印紙稅, 證券去來稅 등 11개 세목이 있었으며, 지방세로 馬券稅와 遊興飲食稅 등 2개 세목이 산재하여 있는 복잡다기한 형태를 이루고 있었다. 이렇게 복잡한 세제는 申告納付와 稅務調査의 重複으로 세무행정도 자연히 복잡하고 어렵게 하여 납세자에게 불필요한 부담을 안겨주게 되었다. 이와 같이 복잡다기했던 간접세체계인 영업세, 물품세 등 8個 稅目を 附加價值稅와 特別消費稅 2個 稅目으로 간소화하게 된 것이다.

(2) 根據課稅

營業稅制度下에서는 정부의 認定課稅로 인한 納稅者와 마찰이 심했으며 때로는 租稅抵抗을 유발하는 일도 있어 정치적으로 논란이 많았었다. 따라서 인정과세의 폐단을 시정하고 根據課稅를 위하여 記帳制度, 販賣 및 支給報告書 제출, 去來에 대한 源泉徵收制度 등을 시행하였으나 인정과세를 축소하지는 못했다. 附加價值稅制는 세금계산서의 수수에 의한 상호대사기능이 있으므로 脫稅를 보다 어렵게 하여 근거과세를 할 수 있는 기반을 조성하게 될 것이라는 기대가 매우 컸었다.

(3) 輸出 및 投資의 促進

營業稅와 物品稅制에서도 輸出品에 대하여 免稅하는 제도가 있었으나 절차면에서 수출상품의 直接 原資材에 대한 물품세 등의 면세는 申請, 承認 및 事後管理 등 복잡한 절차에 의하여 비로소 가능해졌으며, 대부분의 물품세가 製造段階에서 과세되었으므로 원자재를 2次 都賣商으로부터 매입하였을 때는 生産者가 부담한 물품세는 면제받을 수 없었다. 또한 副資材에 대한 간접세는 면제되지 않고 있었다. 따라서 수출품에 대한 間接稅의 完全免稅가 불가능하였으므로 수출품의 國際競爭力이 저하되었다.

물품세의 과세대상이 아닌 물품은 多段階 課稅인 營業稅의 과세구조로 말미암아 累積效果로 인한 價格上昇分이 내포되어 있어 세수증대를 위한 영업세의 세율을 인상할 때에는 누적효과로 인한 價格上昇은 경시할 수 없는 단계에 이를 것이 예견되었다.

투자재에 대한 간접세 과세는 機械類에 대하여는 저율(0.5%)이기는 하나 영업세가 과세되었으며 그 밖에 투자재로서 建築資材에는 영업세 이외에 저율로 물품세가 과세되고 있었다. 예컨대 합판 10~20%, 판유리 10%, 시멘트 5% 등이다. 이러한 것들이 물품세의 과세대상이 되는 것은 당시에 재정형편상 세입을 목적으로 한 것으로 投資費의 상승을 초래하고 있었다. 이러한 투자재에 대한 과세도 附加價值稅의 도입과 더불어 免稅할 수 있어 投資를 促進하는 효과를 갖게 되었다.

(4) 間接稅의 中立性 維持

營業稅는 전 거래단계에 걸쳐 그 賣出額에 대하여 과세하는 세금이었으므로 비록 세율이 0.5~3.5%였으나 거래단계를 生産, 都賣, 小賣 등의 3단계로 가정할 때 약 5%의 세부담이 있게 되었다. 따라서 大企業은 기업의 垂直的 統合을 통하여 세부담을 줄일 수 있는 이점을 갖게 되고 전문화된 중소기업일수록 경쟁조건이 불리한 경우가 많게 되었다. 이러한 영업세의 累積效果를 附加價値稅를 도입하여 없앴으로써 間接稅의 中立性을 확보하게 되었다.

(5) 脫稅의 防止

附加價値稅制下에서는 稅金計算書에 의하여 賣出額에 대한 세금의 稅額에서 매입시의 세금을 控除하는 제도이므로 買入稅를 공제받기 위하여는 세금계산서가 꼭 필요하게 되어 있다. 그러므로 상품의 매입자는 이 공제를 받기 위하여 세금계산서를 비치하게 된다. 이러한 기능에 따라 매출자와 매입자의 申告內容을 相互對査하게 되어 있어 脫稅를 어렵게 하는 효과가 있다. 영업세제하에서는 小賣業段階 등의 세원에 일실을 방지하기 위하여 製造業, 都賣業, 官公署, 公共機關 등에 輸入品에 대한 거래시 세금을 원천적으로 징수하는 去來源泉徵收制度라는 것이 있었으나 附加價値稅制에서와 같이 상호대사할 수 있는 제도장치는 없었다.

附加價値稅 도입 당시 정부의 提案說明에는 열거되지 않았으나 부가가치세 도입의 가장 큰 이유 중의 하나는 稅收增大에 있었다. 이는 第4次 經濟開發5個年計劃中에 조세부담률을 높여 증대하는 재정수요를 충족시키는 것이 매우 중요한 과제로 대두되었기 때문이다. 舊間接稅 體系下에서는 세수증대의 한계가 있었으므로 稅制近代化 作業의 일환으로 附加價値稅를 도입하고 제도가 정착된 후에 稅率의 引上으로 조세부담을 높일 가능성을 갖게 한 것이다.

나. 附加價値稅 導入에 有利했던 與件

政府가 附加價值稅를 導入하기로 방침을 정한 후 정부는 EC附加價值稅 도입에 경험이 있는 외국 專門家의 자문을 받았다. 아일랜드 內國歲入委員會 委員長을 역임한 바 있는 IMF의 조세전문가 James C. Duignan의 1972년 「韓國의 綜合所得稅와 附加價值稅 導入妥當性 檢討報告書」(Report on the Feasibility of Introducing a Unified Income Tax and Value-Added Tax in Korea)가 그 최초였으며 한국에 부가가치세를 도입하는 데 결정적인 역할을 한 보고서였다.

이 보고서는 累積的 賣出稅인 營業稅의 결점과 附加價值稅의 장점을 열거하고 한국의 間接稅體系의 近代化를 위하여 부가가치세를 권고함과 동시에, 한국은 이 多段階賣出稅인 營業稅 과세·납세의 경험이 있기 때문에 다른 나라에 비하여 매우 유리한 입장에 있다고 지적하였다.

또한 “한국은 부가가치세를 운영하는 데 있어서 뚜렷한 이점을 갖고 있다. 이 중 몇 가지는 부가가치세를 성공적으로 실시하고 있는 나라에서도 전례가 없는 것이다”라고 언급하였다. 이와 같은 여건이 아시아에서는 최초로 오랜 준비를 해 오던 臺灣이나 일차도입을 고려했었던 日本보다 훨씬 먼저 부가가치세를 도입하게 했는지도 모르겠다. Duignan報告書에 유리한 조건으로 제시되었던 중요한 점을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 부가가치세제하에서 시행될 모든 納稅者登錄制度가 이미 영업세제하에서 시행되고 있다는 것과 모든 납세자는 納稅者番號를 갖고 있으며 이것이 컴퓨터에 기재되어 있어서 필요할 때 즉시 확인이 가능하고 기록을 쉽게 찾을 수 있다는 점, 이것은 부가가치세를 도입하는 데 있어서 도매단계 이하에 매출세를 과세한 경험이 없는 국가에 비하여 매우 유리한 점이다.

(2) 두번째 이점은 먼저 지적한 이점과 밀접한 관련이 있는 것이지만 이미 모든 생산에서 분배과정으로부터 소매단계에 이르기까지 特定서비스에도 營業稅가 과세되고 있다는 점이다. 그리하여 납세자들은 이미 分期別 納稅에 익숙해 있다는 점이다.

(3) 특정물품의 製造業者나 都賣業者는 源泉徵收와 관련하여 領收證을 사용하고 있으며 원천징수의무가 없는 경우에도 販賣報告制度를 시행하고 있어 영수증을

널리 사용한 경험을 갖고 있다. 사실상 원천징수과정은 부가가치세행정의 본질적 부분이다.

(4) 이미 物品稅制下에서 공장, 기계설비, 건물 등에 사용되는 비과세물품이 존재하고 있는 사실은 추후 부가가치세제로 개편된 후에 投資材를 즉시 控除하더라도 稅收에는 큰 영향이 없을 것이다.

(5) 稅務行政이 機械化되어 있어 중앙부서가 컴퓨터를 이용하여 부가가치세의 징수, 관리, 회계를 할 수 있다는 것도 큰 이점이라고 할 수 있다.

(6) 현재 營業稅와 所得稅를 같은 機關이 관리하고 있다는 것도 매우 유리한 점이다. 왜냐하면 매출세행정의 개선은 곧바로 所得稅行政에 영향을 미치게 되기 때문이다. 또한 物品稅도 동일한 기관인 國稅廳에서 관장하고 있는 점이 유리한 점이다. 장기적으로 물품세가 부가가치세에 흡수될 때 이것이 순조롭게 진행될 수 있을 것이다.

또한 Duignan報告書는 한국의 부가가치세 도입에 不利한 與件도 지적하고 있다. 한국이 갖고 있는 도입에 불리한 여건은 이미 부가가치세를 도입한 나라가 직면했던 문제이다. 첫째는 자격을 갖춘 會計士가 부족하다는 점이고, 둘째는 세무당국이 모든 납세자가 법이 규정하고 있는 最小限의 記帳을 하도록 하는 데 실패하고 있다는 점이다. 셋째는 위에서 지적한 두 가지 사실과 밀접하게 관련된 것으로 기업가와 일반대중 사이에 脫稅가 만연하고 있다는 생각이 있으며 때로는 세무공무원에 의하여 공모되고 있다는 생각이 널리 퍼져 있다는 것이다. 소매단계의 賣出이 상당량 탈루되고 있다는 것은 제조, 도매, 소매액을 비교해보면 알 수 있을 것이다. 그러나 탈루가 많다는 사실이 부가가치세를 도입해야 하는 이유가 된다고 하겠다.

4. 導入의 準備

附加價値稅 導入의 준비로, 전술한 Duignan으로 하여금 타당성조사를 하게 한 이후 財務部는 IMF 부가가치세 전문가인 Alan A. Tait를 1975년과 1976년 양차에

걸쳐 초청하여 「한국에 적합한 附加價値稅에 관한 檢討」(A Report on the Possible Korean Value-Added Tax)와 「한국부가가치세제안이 物價에 미치는 影響을 중심으로 한 報告書」(A Report on the Proposed Korean Value-Added Tax, with special reference to the effects on the retail price index on household expenditures)를 제출케 하였다.

Tait는 1차보고에서 5%의 세율은 물품세를 대체하는 데는 충분하지만 영업세를 대체하는 데 부족한 세율이라고 했으며 稅收不足을 염려하는 정부의 우려에 대하여 부가가치세 10%로 영업세와 물품세의 일부와 통행세, 입장세, 전기·가스세, 전 화세, 및 인지세를 대체할 수 있다고 지적하였다. 物品稅 과세대상품목 중에서 부가가치세로 대체되는 품목은 물품세의 누적요인을 제공하여 온 일부 原資材品目을 대체하는 것이 바람직하다고 지적하고 있다. 이렇게 할 경우 물품세의 다원적 세율은 그대로 남게 되지만 부가가치세 도입에 따른 價格變動은 많이 피할 수 있게 할 것이라는 점을 강조하였다.

정부당국의 附加價値稅의 逆進性에 대한 염려에 대하여 Tait는 역진성을 완화하기 위하여 耐久性消費財인 자동차, TV, 냉장고 등과 奢侈品인 보석, 귀금속 등에 대하여는 物品稅를 존치시키든가 特別消費稅를 과세할 수 있다고 권고하였다.

부가가치세 도입에 대한 經過措置로서 Tait는 獨逸의 경우와 같이 舊稅에 대한 매우 상세한 규정을 두고 新稅導入 後 수년에 걸쳐 구세를 환급할 수도 있겠지만 구세부담의 정교한 계산이 매우 곤란할 뿐만 아니라 관계기록을 다년간 보관해야 되는 등의 불편이 따른다고 하였다. 그러나 舊稅를 행정적인 복잡성을 이유로 전혀 환급하지 아니하는 경우에는 새로운 投資計劃을 新稅 이후로 미루게 되어 투자자의 일시정체를 가져올 것이라고 지적하였다.

5. 導入 當時의 反對論

부가가치세 도입 당시의 贊反兩論을 당시의 언론이나 국회의 심의과정, 시행 이후 개최되었던 공청회의 기록을 통하여 요약하면 부가가치세를 반대하는 이유로

(1) 우리나라의 納稅者意識이나 稅務公務員의 수준으로 볼 때 EC에서 시행하는 선진세제는 時機尙早이다. (2) 高物價體質의 우리 경제에 13%의 附加價値稅 시행은 新稅에 편승한 물가상승으로 인플레이를 악화시킬 것이다. (3) 모든 소비를 같은 세율로 과세하는 一般消費稅의 성격상 稅負擔의 逆進性을 심화시킨다는 것을 강조하고 있었다.

(1) 時機尙早論

선진세제인 부가가치세의 도입을 위하여는 一般國民의 納稅意識이 일정수준 이상으로 향상되어 있어야 하고 記帳慣習이 정착되어 있어야 하는데 공무원의 자질도 선진세제를 성공적으로 집행할 수준에 미치지 못하는 상태에서 새로운 세금을 도입한다는 것은 시기상조라는 것이 이 주장의 요점이었다. 시기상조론을 주장하는 사람은 稅收增大를 우려하는 野黨이나 經濟界에 국한된 것이 아니었고 개혁작업을 직접담당할 財務部 특히 稅制局의 담당간부도 포함되어 있었다는 점이 아이러니가 아닐 수 없다.

當時의 營業稅는 비교적 작은 노력으로 세수증대에 크게 기여하고 있었으며 영업세의 단점으로 열거되고 있었던 企業의 垂直的 統合이나 수출 투자에의 악영향에 대한 실증적 연구도 없었을 뿐만 아니라 그러한 징후를 찾아보기 어려운 상태에서 성공여부가 불확실한 새로운 세제인 附加價値稅制를 도입할 實益이 매우 적다는 것이 반대론의 요지라고 할 수 있다.

우리나라보다 모든 부문에서 한 발 앞서가는 이웃 日本도 종전 직후 Shoup 권고에서 부가가치세 도입을 권고한 바 있으나 채택을 유보하였으며 1970년대 초반부터 부가가치세 도입을 꾸준히 연구하여 왔으나 도입을 계속 신중히 검토하고 있었다. 또한 우리와 경제여건이 비슷한 臺灣은 우리나라보다 몇년 앞서 우리나라가 IMF에 요청하여 부가가치세 도입의 타당성 조사를 위하여 초빙한 Duignan에게 이미 부가가치세 도입을 검토케 하였으나 도입에 신중을 기하고 있는데, 부가가치세에 대한 연구가 오래되지 아니한 韓國이 과감하게 먼저 도입하는 데는 문제가 있다는 것이었다.

(2) 인플레이에 대한 憂慮

13%라는 高稅率의 附加價値稅의 導入은 시행시기에 따라서 상당한 물가 자극요인이 될 것이라는 이유로 반대하는 의견이 많았다. 당시 우리 경제는 石油波動으로 인한 해외원자재 가격의 불안과 안정보다 成長에 더 비중을 두고 있었던 경제정책의 영향으로 인하여 이미 物價不安이 적지 않았던 것이다. 한편, EC국가의 선례를 보더라도, 일부국가에서는 부가가치세 도입 후 상당한 물가상승을 경험한 바 있었다.

1977년 상반기 말 부가가치세 시행일이 임박하여 물가의 상승을 초래할 것이라는 우려가 정부 내에서도 강력하게 대두되어 경제기획원 물가행정 실무당국자는 施行延期를 주장하였다. 1977년 상반기 경제여건을 살펴보면 輸出은 꾸준히 증가하여 수입증가율을 상회하고 있었다. 貿易收支는 1976년 이래 증가한 중동건설수입이 상반기까지 계속 증가함에 따라 흑자로 반전되어 通貨增發의 한 원인이 되었다. 통화사정 이외에 소득증가에 따른 肉類消費의 증가, 이상한파로 인한 농산물의 감소로 인한 가격양등 등의 요인으로 1977년 상반기의 都賣物價는 연말 대비 식료품이 10.5%, 비식료품이 3.6%의 상승을 나타내었으며 계속하여 양등할 기미를 보이고 있었다.

경제사정이 이러하였으므로 물가상승의 불안요인을 안고 있는 부가가치세 시행에 대한 慎重論이 대두된 것은 당연하다고 할 수 있다. 이 문제와 관련하여 부가가치세 시행 연기론이 내각에서 강력히 주장되어 결론을 얻지 못한 채 대통령에게 보고되었다. 대통령주재 청와대회의에서 물가에 미치는 악영향을 고려하여 당초의 세율 13%를 탄력세율을 적용하여 10%로 인하하여 대통령의 결단에 의하여 시행키로 되었다.

(3) 稅負擔의 逆進性

間接稅는 直接稅에 비하여 逆進的이므로 간접세의 비중을 높이는 것은 所得分配側面에서 바람직하지 못하다는 이유로 附加價値稅制의 導入을 反對하는 의견이

있었다. 더욱이 附加價值稅率을 單一稅率로 할 경우 부담의 역진성은 심화될 것이라는 점이 지적되었다. 이에 대하여 정부는 간접세가 본질적으로 역진성을 가지고 있기는 하지만 附加價值稅는 첫째, 既存의 間接稅制를 개선하기 위한 것으로 새로운 세부담을 증가시키는 것이 아니므로 부담의 역진성을 심화시키는 것은 아니며, 둘째, 역진성을 완화하기 위하여 食料品, 燃料, 大衆交通, 醫療 등에 대하여 免稅하고 奢侈性 消費에 대하여는 特別消費稅를 신설하여 高率로 과세하며, 低所得層에 대하여는 소득세의 부담을 경감함으로써 부가가치세의 역진성을 완화할 수 있다고 보았다.

II. 附加價值稅의 構造

1. 附加價值稅 理論

附加價值稅의 沿革은 1차대전 직후의 獨逸의 지멘스(Von Siemens)까지 소급할 수 있으나 EC型 附加價值稅의 기초는 1954년 프랑스 附加價值稅(Taxe sur la Valeur Ajoutée)에서 그 기원을 찾을 수 있다. 프랑스의 이 세제는 그후 EEC가 부가가치세를 공통의 一般消費稅로 채택하는 데 많은 영향을 미쳤다. 부가가치세가 유럽제국에 널리 도입되고 세계적으로 확산된 것은 1967년 EC이사회가 회원국 공통의 일반소비세로서 부가가치세를 도입하도록 결정하고 부가가치세 지침(Directives)을 발표하면서부터였다.

당시 EC會員國의 消費稅制는 4가지 유형으로 되어 있었다. 附加價值稅方式(프랑스), 多段階去來稅方式(西獨, 네덜란드, 룩셈부르크), 單段階課稅方式(英國), 그리고 多段階와 單段階去來稅의 混合方式(이탈리아, 벨기에)이 그것이다. 이와 같이 EC회원국이 서로 다른 간접세제를 시행하고 있다는 점은 EC共同市場을 형성하는데 있어서 커다란 장애가 되는 것으로서 특히 다단계거래세방식은 상호간의 경쟁조건을 왜곡시킨다는 점이 중요한 문제점으로 제기되었다. 그 이유는 多段階累積課稅方式下에서는 전단계에서 과세된 세금이 포함된 販賣金額을 그후의 단계에서 다시 課稅標準으로 하여 과세하게 되므로 상품을 수출할 때 GATT規程에 의한 輸出物品에 포함된 間接稅를 정확하게 파악하여 환급하기 어렵기 때문이다. 따라서 다단계누적과세방식을 채택하고 있던 국가에서는 概算還給制度를 채택하고 있었는데 과대환급인 경우에는 수출보조금적 성격을 갖게 되고 반면에 과소환급인 경우에는 자국상품이 상대적으로 불리한 입장에 처하게 되었다. 따라서 회원국의 상품에 포함된 간접세를 정확하게 환급하기 위하여 EC공통소비세로서 附加價值稅

를 도입하도록 결정하게 되었다.

EC위원회하의 財政租稅委員會(Fiscal and Financial Committee; Neumark 위원회)는 1962년 공동시장 형성에 저해되는 會員國의 조세제도를 연구·보고하면서 累積的 賣出稅가 지니고 있는 ‘企業의 垂直的 統合 促進效果’와 ‘國境稅調整의 어려움’을 결함으로 지적하고 누적적 매출세를 폐지하는 대신 附加價値稅 채택을 건의하였다.

附加價値稅는 한 기업이 다른 기업으로부터 매입한 財貨나 用役に 첨가하는 附加價値에 대하여 과세한다는 것이지만 EC型 附加價値稅는 납세의무자인 企業의 부가가치세를 直接計算하여 여기에 세율을 곱하여 납세액을 계산하는 것이 아니라 매출액의 세율을 곱하여 계산한 매출세에서 買入時에 상대방에게 낸 附加價値稅額을 控除하는 형식의 前段階稅額控除制度에 의하여 납부할 세액을 계산하는 형식을 취하고 있다. 이 점이 附加價値稅를 이해하는 데 어려움을 주고 있는 것이다.

附加價値稅는 投資材를 어떻게 다루느냐에 따라서 國民總生產型(GNP Type), 所得型(Income Type), 消費型(Consumption Type)으로 대별할 수 있다. 국민총생산형은 투자재도 과세대상으로 포함시키는 형태를 말하고 소득형은 투자재에 대한 감가상각분을 제한 나머지를 과세표준으로 하는 것이며 소비형은 투자재를 과세대상에서 제외하는 것이다.

附加價値稅의 과세방법을 이해하기 위하여 먼저 부가가치세이론에서 자주 사용하는 단어(terminologies)의 의미를 정리하는 것이 매우 유익하다. 기본적으로 4개의 단어의 의미를 설명할 필요가 있다. 直接法(Direct Method), 間接法(Indirect Method), 加算法(Addition Method), 控除法(Subtraction Method)이 그것이다. 직접법과 간접법은 우리가 부가가치세의 납부세액을 계산하기 위하여 부가가치를 직접 계산하느냐 그렇지 않으면 간접적으로 계산하느냐에 따른 분류이다. 가산법과 공제법은 단어 자체가 설명하듯이 하나는 부가가치의 요소인 임금, 이자, 이윤 등을 덧셈에 의하여 부가가치를 계산하는 것을 말하고 공제법은 매출에서 매입을 뺀으로써 부가가치를 계산하는 것을 말한다.

따라서 부가가치세의 계산방법은 위의 네 가지 방법을 어떻게 결합하느냐에 따라서 加算直接法(Additive-Direct Method), 加算間接法(Additive-Indirect Method), 控除直接法(Subtractive-Direct Method), 控除間接法(Subtractive-Indirect Method)의 네 종류로 분류할 수 있다. 부가가치세를 VAT, 세율을 T, 임금을 W, 이윤을 P, 매출을 O, 매입을 I 라 하고 위의 네 가지 방법을 식으로 표시하면 다음과 같다.

- (1) $VAT = T(W+P)$: 가산직접법 또는 계정방법(account method)
- (2) $VAT = T(W)+T(P)$: 가산간접법
- (3) $VAT = T(O-I)$: 공제직접법
- (4) $VAT = T(O)-T(I)$: 공제간접법 또는 세액공제법(tax credit method)
또는 세금계산서방법(invoice method)

그러나 일반적으로 附加價値稅 課稅方法을 논의할 때에는 위의 분류 중에서 직접법인가 간접법인가는 표시하지 아니하고 (1)의 가산직접법을 加算法으로, (3)의 공제직접법을 控除法으로, (4)의 공제간접법을 前段階稅額控除法 또는 稅金計算書法이라고 부른다.

이론적으로는 부가가치세를 전술한 바와 같이 國民總生産型, 所得型, 消費型으로 분류하고, 그 납세액을 계산하는 방법도 네 가지로 분류할 수 있으나 실정법상 사용되고 있는 부가가치세 형태는 消費型에 국한되어 있고 계산방법은 대부분의 국가가 EC의 예를 따라서 稅額控除制度를 사용하고 있으며 최근에 日本이 세금계산서가 없는 소비세를 도입하였다.

부가가치세의 과세방법은 加算法과 控除法으로 나눌 수 있다. 가산법은 부가가치를 구성하는 利子, 賃金, 賃貸料, 利潤 등을 합산하여 부가가치를 계산하는 방법을 말하고 所得型 附加價値稅는 이 방법에 의해서만 과세가 가능하다. 控除法에는 前段階去來控除方法과 稅額控除方法이 있다. 거래공제방법은 매출액에서 매입액을 공제함으로써 부가가치를 계산하는 방법이며 세액공제제도는 매출세액에서 매입세액을 공제함으로써 납부세액을 계산하는 방법을 말한다. 이론적으로는 이와 같이 附加價値稅의 形態와 課稅方法을 분류할 수 있으나 EC국가를 중심으로 하여 우리나라가 채택하고 있는 부가가치세는 消費型 附加價値稅이며 과세방법은 前段

階稅額控除制度(Tax Credit Method)를 채택하고 있다.

2. EC型 附加價值稅

1962년 노이마르크(Fritz Neumark)를 위원장으로 하는 財政·租稅委員會(Fiscal and Financial Committee : Neumark Committee)는 2년여에 걸친 연구보고서를 EEC (1967년 8월부터 EC로 변경)理事會에 제출하게 되었다. 이 보고서에서 당시 5개 회원국에서 시행하고 있었던 累積的 賣出稅가 지니고 있는 결점인 ‘企業의 垂直的 統合의 촉진효과’와 ‘國境稅 調整의 어려움’ 때문에 누적적 매출세를 폐지하고 共通附加價值稅의 채용을 권고하게 되었다. 또한 EEC는 회원국의 조세전문가로 구성된 小委員會(ABC소위원회)로 하여금 매출세 조정의 각종의 가능성을 검토케 한 바, 이 보고서는 노이마르크 보고서보다 6개월 먼저 제출되었다.

이렇게 하여 EEC 각료이사회는 1967년 4월에 위원회의 권고에 따라서 각 회원국이 1970년 1월 1일까지 누적적 매출세를 부가가치세로 개편할 것을 명함과 동시에 지켜야 할 지령(Directives)을 하달하게 되었다.

EC型 附加價值稅의 기본골격은 EEC의 1, 2차 지령에 포함되어 있었는데 중요한 내용을 요약하면 다음과 같다.

- (1) 부가가치세의 적용범위는 광범위하여야 하고 小賣段階까지 포함하여야 한다.
- (2) 과세표준으로서의 賣出은 普遍的인 것이 아니며 국내납세의무자가 취급하는 재화·서비스 외에 輸入도 포함된다. 서비스는 가격에 영향을 미치는 것에 한한다.
- (3) 납세의무자도 광범위하여야 한다. 자연인과 법인을 포함하여야 한다.
- (4) 공제법은 前段階稅額控除法에 의하지만, 납세자가 개인적 필요를 위하여 구입한 경우 또는 전단계세액이 그 시기에 계산된 세액을 초과하는 경우 등에는 租稅回避의 방지와 國庫收入 유지의 관점에서 필요한 制限을 가하여야 한다.
- (5) 投資材의 세액공제는 조세기술적 관점과 투자활동 촉진의 견지에서 一括即時控除의 형태를 취하도록 한다.

(6) 재화의 제공과 서비스는 같은 세율로 과세하여야 하며 免稅리스트는 문화·학술적 시설, 우편, 전신, 전화, 은행, 보험, 국제운송 등 최소한에 그쳐야 하고 면세보다는 輕減稅率이 더 바람직하다.

(7) 農業의 매출은 원칙적으로 부가가치세에 포함되어 輕減稅率로 과세되도록 한다.

(8) 小企業에 대한 特別規程은 각국의 판단에 위임되지만 위원회와 사전에 협의하여야 한다.

EEC의 이와 같은 부가가치세 도입의 결정이 있는 후 1967년에 덴마크가 최초로 종래의 都賣賣出稅를 부가가치세로 개편하였으며 그 다음해에 프랑스와 독일이 부가가치세를 도입하였고 1973년 영국과 이탈리아가 도입함으로써 EEC 최초 회원국에 부가가치세가 모두 도입되었다(〈表 3〉 참조). 이와 같이 EC제국의 부가가치세는 共通附加價値稅의 지령에 따라서 형성된 것이지만 裁量權이 허용된 범위 내에서 세율은 물론 납부시기, 면세의 범위, 기타 특별규정 등 여러 가지면에서 다른 점이 있다.

3. 韓國의 附加價値稅

우리나라의 附加價値稅制는 EC형 부가가치세를 모델로 하여 제정되었다. 가장 많은 영향을 끼친 것은 英國과 獨逸의 부가가치세였다. 영국의 부가가치세제는 우리나라의 부가가치세 도입에 큰 영향을 미친 IMF의 부가가치세의 전문가 Duignan과 Tait가 영국 부가가치세에 조예가 깊었던 것과 EC의 최초 회원국이었던 6개국 중에서 이탈리아와 함께 가장 늦게 부가가치세를 도입하였다는 점, 비교적 자료가 풍부하였다는 이유에 기인한 것이었다. 또한 독일의 부가가치세는 독일이 우리나라의 영업세와 같은 多段階賣出稅를 부가가치세로 대체하였기 때문에 참고할 점이 많았기 때문이었다.

우리나라의 부가가치세가 EC형 부가가치세와 같은 점으로는 消費型 附加價値稅라는 점, 과세방법이 間接法(Indirect Method)의 하나인 前段階稅額控除制度(Invoice

Method: Tax Credit Method)를 채택하고 있다는 점, 소매단계와 서비스를 포함하는 과세베이스가 넓은 一般消費稅라는 점이 그것이다. 그러나 대다수의 EC국가가 채용한 複數稅率制度는 채택하지 않았는데, 이것은 우리나라의 경제·사회의 특수성을 감안하였기 때문이다.

〈表 3〉 OECD諸國의 一般消費稅 稅收寄與度

(單位: %)

	도입연도	총 조세 대비비율	GNP 대비비율	세 율 구 조			중전의 소비세형태
				경감세율	표준세율	할증세율	
부가가치세 (17)							
EC 회원국 (12)		17.0	7.3		18.0		
덴 마 크	1967	20.6	9.9	0 ¹⁾	22	-	도매매출세
프 랑 스	1968	19.9	9.0	5.5와 7	18.6	331/3	제조자매출세 용역세
독 일	1968	16.8	6.3	7	14	-	다단계거래세
네덜란드	1969	15.7	7.2	6	20	-	다단계거래세
룩셈부르크	1971	13.0	5.4	3과 6	12	-	다단계거래세
벨 기 에	1972	16.0	7.5	6과 17	19	25와 33	다단계거래세
에 이 레	1973	21.3	8.4	0과 10	25	-	도매 및 소매매출세
이탈리아	1973	15.1	6.2	2와 9	18	38	다단계거래세
영 국	1986	14.7	5.7	0	15	-	도매매출세
스 페 인	1986	13.9	3.9	6	12	33	다단계거래세
포르투갈	1987	13.3	4.3	0과 8	16	30	도매매출세
그 리 스		14.9	5.3	6	18	36	제조자매출세, 일반인지세
非EC 회원국 (5)		18.6	8.0	0 ¹⁾	21.2		소매매출세
스 웨 덴	1969	13.4	6.8	10	23.46	-	소매매출세
노르웨이	1970	17.9	8.3	10	20	-	다단계거래세
오스트리아	1973	21.7	9.1	0	20	32	제조자매출세
터 키	1985	-	-	-	10	15,50,60,100	도매매출세
뉴질랜드	1986	12.4	3.8	-	10	-	
소매매출세 (4)		7.8	2.5		7.3		
미 국 (州)	1932~69	7.3	2.1	-	4,25,11,25		총수입
스 위 스	1941	9.3	3.0	-	6.2/9.3	-	없었음
캐나다 (州)	1937~67	6.9	2.3	-	5~12		없었음
아이슬란드	1960	-	-	-	20	-	없었음
기타일반소비세(3)		6.4	2.1		14.2		
캐 나 다	1924	5.2	1.3	-	12		다단계거래세
호 주	1930	7.6	2.4	10	20	30	없었음
핀 란 드	1964	21.4	7.1	0 ¹⁾	19.05	-	제조자매출세
일반소비세가 없는 나라							
일 본		-	-	-	-	-	
OECD 평균 (34)		13.8	5.5				

註: 1) 신문에만 零稅率이 적용됨
 資料: 崔 洸·李惠澤, 『附加價値稅의 政策課題와 改善方向』, 韓國稅務士會 附設 韓國租稅 研究所, 1988. 3.

가. 課稅範圍

부가가치세의 과세대상은 財貨와 서비스의 供給과 재화의 輸入이다. 재화의 공급이라 함은 계약 또는 법률상 모든 원인에 의하여 재화를 引導 또는 讓渡하는 것, 즉 有體物處分權의 이전을 말한다.

용역의 공급은 과세재화의 공급과 관련된 용역에 국한하지 아니하고 특별히 면세되지 않는 한 모든 용역의 제공을 과세대상으로 하고 있다. 재화의 수입은 外國으로부터 우리나라에 도착된 물품, 수출면허를 받은 물품을 우리나라에 인취하는 것을 말한다.

부가가치세의 納稅義務者인 事業者는 영리목적의 有無에 불구하고 사실상 독립적으로 물품을 판매하거나 용역을 제공하는 자이다. 따라서 自然人인 個人과 國家, 地方自治團體를 포함한 모든 法人과 기타 법인격없는 社團·財團, 기타 단체가 포함된다.

부가가치세에 있어서 이론적인 課稅標準은 부가가치이지만 부가가치세법이 전술한 바와 같이 납부세액을 계산함에 있어서 前段階稅額控除方法을 채택하고 있기 때문에 실질적인 과세표준은 財貨와 用役의 供給價額이다. 금전으로 대가를 받을 때에는 금전의 합계액이 결정되지만 現物로 대가를 받을 경우와 부당하게 낮은 대가를 받거나 대가를 받지 아니하는 경우에는 자기가 판매하거나 제공한 물품 또는 용역의 時價가 과세표준이 된다.

재화의 수입에 대한 과세표준은 關稅의 과세가격인 正常到着價格과 關稅, 特別消費稅 또는 酒稅의 합계액이다.

納付할 稅額의 계산은 賣出稅額에서 買入稅額을 공제하여 산출한다. 그러나 매입세공제를 받기 위하여는 매입세금계산서를 제출하여야 한다. 공제받을 수 있는 매입세액은 자기의 사업을 위하여 사용되었거나 사용될 재화 또는 용역에 대한 세액 및 재화의 수입에 대한 세액이다. 공제를 받을 수 없는 경우에는 사업과 직접 관련이 없는 지출에 대한 매입세액, 자가용 소형승용차의 구입과 유지에 관련된 매입세액, 면세된 물품 또는 용역에 관련된 매입세액, 登錄을 하기 전의 매입세

액 등이다.

納稅義務가 발생하는 去來時期는 물품의 판매에 있어서는 물품이 引導되는 때, 물품의 이동이 필요하지 아니한 경우에는 물품을 이용가능하게 되는 때이다. 또한 용역의 제공에 있어서는 役務가 제공되거나 物品·施設物 또는 權利가 사용되는 때이다. 그러나 이러한 거래시기가 되기 전에 세금계산서 또는 간이세금계산서를 교부했다면 이를 당해물품 또는 용역의 거래시기로 본다.

나. 稅 率

세율을 어느 정도로 할 것인가는 부가가치세 시행에 있어서 豫想稅收, 行政的 便宜 등을 고려하여 신중하게 결정하여야 할 문제이다. 우리나라는 부가가치세 도입당시 세율을 基本稅率 13%의 單一稅率을 채택하였다. 그러나 정부가 景氣變動에 따라서 국회의 승인 없이 기본세율을 상하 3% 포인트 내에서 조정할 수 있도록 한 彈力稅率을 채택하였기 때문에 도입당시의 세율은 기본세율보다 3% 포인트가 낮은 10%로 하였다. 이는 舊稅와 동일한 세수를 올리는 것을 전제로 하고 또한 계산이 간편하다는 행정적 고려도 있었다.

연간 매출액이 1,200만원에 미달하는 소기업에 대하여는 課稅上 特例를 두어 과거의 영업세와 같이 買入稅額控除 없이 매출액의 2%를 적용하여 납부세액을 산출하도록 하였다(代理·仲介·周旋·委託販賣 및 都給의 경우에는 매출액이 300만원). 10%의 세율은 도입당시 EC제국의 세율에 비하여 낮은 것이었다. 대부분의 EC國家에서는 標準稅率(Standard Rate), 割增稅率(Increased Rate), 輕減稅率(Reduced Rate)로 되어 있는 3段階 稅率構造를 취하고 있다. 사치품에 대하여는 할증세율을, 생필품에 대하여는 경감세율을 적용함으로써 일반소비세인 부가가치세의 결점인 負擔의 逆進性을 보완하기 위한 것이다.

그러나 우리나라에서는 많은 물품에 대하여 特別消費稅를 과세하고 있으므로 부가가치세의 단일세율만을 부각시키는 것은 문제가 있다고 하겠다. 특별소비세의 목적은 고소득자의 소비를 보다 무겁게 과세함으로써 부가가치세 부담의 역진성

을 완화하고 세수가 감소할 것을 우려한 데 따른 것이었다. 특별소비세의 課稅品目は 과거 구소비세법인 물품세법·직물류세법·석유류세법·입장세법에 과세하던 奢侈性物品, 高級耐久消費財, 娛樂施設에의 入場 등이다. 부가가치세 도입과 함께 과세품목을 축소하고 세율을 인하하는 동시에 세율구조도 단순화하였다.

다. 零稅率과 免稅

우리나라가 시행하고 있는 前段階稅額控除 附加價値稅制에 있어서의 免稅制度는 完全免稅인 零稅率 적용과 一般免稅의 2종으로 되어 있다. 零稅率制度는 사업자가 매출세를 계산할 때 세율을 零(zero)으로 적용하고 여기서 買入稅額을 공제하면 납부세액이 마이너스, 즉 還給稅額이 발생하게 된다.

零稅率의 適用對象은 輸出, 國外에서 제공하는 用役, 船舶 또는 外國港行 用役, 일정한 外貨獲得事業이다.

一般免稅制度인 면세는 物品의 販賣 또는 用役의 提供에 대하여 附加價値稅의 납세의무가 면제되지만 零稅率 적용의 경우와는 달리 매입시에 징수당한 買入稅는 공제받을 수 없으므로 買入稅額 相當額을 消費者에게 轉嫁시키지 못하는 경우에는 附加價値稅 免稅者는 오직 자기의 부가가치에 대한 세금을 납부할 의무가 면제되는 데 지나지 않는다. 따라서 부가가치세의 면세는 다른 세금에서의 면세와는 달리 완전한 租稅減免 惠澤을 말하는 것이 아니라 자기의 제품을 판매할 때에 상대방으로부터 부가가치세를 별도 표시하여 징수할 수 없다는 뜻이다. 면세자가 매입을 할 때에는 부가가치세를 징수당하고 이를 매출세에서 공제받을 수 없으므로 買入稅의 擔稅者가 되고마는 部分免稅를 말한다.

우리 부가가치세는 비교적 넓은 範圍의 免稅를 하고 있다. 면세를 하는 이유는 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째는 附加價値稅의 逆進性을 보완하여 低所得層의 稅負擔을 완화하기 위해서이다. 未加工食品, 水道물, 無煙炭에 대한 면세 등이 여기에 해당한다. 둘째, 社會·文化的인 목적에서 消費를 권장하여야 할 物品 또는 서비스를 면세하는데 여기에 해당하는 것이 教育用役, 新聞·雜誌·藝術創作品에

대한 면세이다. 셋째, 課稅技術上 과세하기가 곤란하여 면세하는 경우이다. 여기에 해당하는 것으로는 銀行 및 保險會社에 대한 면세를 들 수 있으며 辯護士, 會計士 등에 대한 면세도 여기에 해당된다고 볼 수 있다. 이밖에 특정 재화나 용역이 아닌 國家나 地方自治團體와 政府業務를 대행하는 단체가 생산하는 재화와 용역을 면세하고 있다.

우리나라의 免稅範圍는 구영업세법상의 비과세·면세 범위보다 광범위하고 EC제국의 면세 범위와 비교하여도 매우 넓다는 특징이 있다.

라. 小企業에 대한 特例措置

EC型 附加價値稅를 모델로 한 우리나라의 부가가치세제하에서 納稅義務者는 모든 거래시에 稅金計算書를 수수하고 이것을 기초로 한 帳簿를 기장할 의무가 있는데 이러한 의무를 이행하기 어려운 일정규모 이하의 小規模企業體에 대하여는 特例를 인정하고 있다. EEC의 指令도 각국의 특수사정을 고려하여 소규모기업에 대한 특례조치를 할 수 있도록 하였는데 방법은 상이할지라도 일정한 특례조치를 취하고 있다. 부가가치세 도입당시의 課稅特例者가 될 수 있는 年間去來金額은 代理·中繼·周旋·委託賣買 및 都給의 경우 이외에는 연간 1,200만원, 대리·중계·주선·위탁매매 및 도급의 경우에는 그 供給對價 合計額이 300만원에 미달하는 기업으로 하였다. 이 한도는 1977年度 稅法改正에서 각각 두 배에 해당하는 2,400만원과 600만원으로 인상되었으며, 그후 현행 3,600만원과 900만원으로 인상 조정되었다.

마. 稅金計算書制度

稅金計算書는 前段階稅額控除制 附加價値稅制下에서 핵심적 역할을 하는 서류이다. 납세의무자의 記帳과 納付稅額 計算은 이 세금계산서를 기초로 하여야 하며 부가가치세의 장점으로 자주 지적되고 있는 相互對查의 기능과 이에 따른 課

標陽性化에 의한 脫稅의 防止도 세금계산서의 정확한 수수를 전제로 한 것이다.

우리나라는 附加價値稅 納稅義務者, 즉 財貨 또는 用役을 供給하는 者가 4매를 작성하여 공급자와 공급을 받은 者(재화나 용역의 매입자)가 각각 1매를 稅務署에 제출하고 1매는 保管하도록 되어 있었다. 이러한 제도는 부가가치세 시행국가에서 유례를 찾아볼 수 없는 독특한 제도로 우리 부가가치세가 舊營業稅의 테두리를 벗어나지 못한 좋은 예가 되었으며 부가가치세가 定着하지 못하는 원인으로 남게 되었다.

4. 營業稅와의 對比

우리나라가 附加價値稅를 도입하게 된 원인도 외형금액에 세율을 곱해서 納付稅額을 산출하는 營業稅制를 갖고 있었다는 데 있었으며 그후 영업세에 대한 경험은 부가가치세의 골격이나 행정에 큰 영향을 끼치게 되었다. 부가가치세의 도입이 본격적으로 논의되기 이전까지는 營業稅는 收益稅의 일종으로 直接稅로 분류되고 있었으며 國稅行政에 있어서도 直接稅를 담당하는 機構에서 행정을 관장하고 있었다. 直間稅의 분류는 轉嫁의 有無에 의한 것으로 事實上的 轉嫁보다는 法이 轉嫁를 예정하고 있는나의 여부에 의하여 결정하는 것이 관례로 되어 있다. 우리나라가 부가가치세의 모델로 한 EC의 초창기 會員國中 獨逸, 네덜란드 등이 우리나라의 영업세와 유사한 外形課稅를 하고 있었는데 이들 국가에서는 이를 多段階賣出稅로 명명하고 일반소비세의 일종으로 분류하고 있었다.

정부는 부가가치세를 도입함에 있어서 새로운 稅制의 導入에 따른 마찰을 최소화하기 위하여 既存 營業稅制 내용의 상당부분을 그대로 도입하였는바, 이는 한국의 부가가치세 특성을 이루는 것이 되었다. 우리 영업세 중에서 營業稅의 내용을 그대로 유지한 것 또는 기본골격이 유사한 것 중에 중요한 것으로는 첫째, 小企業에 대하여 特例를 인정하여 영업세제와 동일하게 外形課稅에 의존한 것 둘째, 附加價値稅制下的 零稅率과 免稅制度는 영업세제하의 非課稅 免稅의 범위를 그대로 답습한 것 셋째, 稅金計算書의 발행 제출은 영업세제하의 支給·領受報告制度를 그

대로 답습한 것 등이 있다.

5. 附加價値稅法의 改正

附加價値稅가 도입된 이래 同 稅法은 1994년 改正을 포함하여 8次에 걸쳐 改正되었으며 施行令과 施行規則은 매년 1, 2회 改正하여 通산 32회에 걸쳐 改正하였다. 改正내용 중에서 중요한 것을 열거하면, 1977年 改正에서 彈力稅率을 10%로 하여 시행한 것과 과세특례자의 범위를 법에서 정하던 것을 시행령에서 실정에 맞도록 조정할 수 있도록 하였다는 것이다. 1978년에는 당초 매 2개월마다 연 6회(예정신고 4회, 확정신고 2회)에 걸쳐 신고하도록 되어 있었던 것을 연 4회(예정신고 2회, 확정신고 2회)로 줄였다. 1979년에는 시행령을 改正하여 課稅特例者의 범위를 1,200만원(대리·중개 등은 300만원)에서 2,400만원(대리·중개 등은 600만원)으로 인상하였다. 1980年 改正에서는 면세범위를 축소하여 부동산임대를 주택 이외의 임대는 모두 과세하도록 전환하였다. 1988年 稅法改正에서는 부가가치세제 도입당시 基本稅率을 13%로 하고 탄력세율을 기본세율의 상하 3% 포인트의 범위 내에서 조정할 수 있도록 할 수 있도록 하였던 것을 폐지하고 稅率을 10%로 改正하였다. 또한 시행령을 改正하여 課稅特例者의 範圍를 연간 3,600만원(대리·중개 등은 900만원)으로 상향조정하였다.

1993年 稅法改正에서는 1과세기간의 공급가액이 7,500만원 미만인 個人一般課稅事業者(대리·중개 등의 경우에는 1,875만원)에 대하여 納付稅額을 경감하는 제도를 신설하여 一般課稅者 納付稅額과 課稅特例者 納付稅額과의 차액의 일정률 상당액을 일반과세자 납부세액에서 공제받을 수 있도록 함으로써 金融實名制 실시에 따른 課稅資料의 양성화로 인하여 납부세액이 급격하게 증가하는 일이 없도록 하고 課稅特例者의 一般課稅者로의 轉換을 촉진하게 되었다. 개인일반과세자에 대한 豫定告知納付制度를 신설하였는데 종전에 일반과세사업자는 1과세기간 6개월중 1회 거래실적에 따라 예정신고납부하던 것을 직전과세기간의 공급가액이 7,500만원(대리·중개 등의 경우 1,875만원)에 미달하는 개인일반과세사업자에 대해

여는 예정신고납부 대신 直前課稅期間의 納付稅額의 1/2을 納稅告知에 의하여 납부하도록 하고 특정한 경우에 사업실적에 의하여 申告納付토록 하였다. 또한 政府業務 代行團體의 免稅範圍를 축소하기 위하여 모든 정부업무 대행단체의 부동산매매업, 부동산임대업, 공무원연금매점업, 농·수·축·임업 협동조합의 市地域 이상 수퍼·연쇄점사업을 과세로 전환하였다.

1994년 세법개정에서는 少額不徵收制度를 납부세액이 6만원(연간매출액 기준 600만원) 미만인 사업자에게는 납부의무를 免除하던 것을 12만원(연간매출액 기준 1,200만원)으로 上向調整하였다. 또한 세금계산서 발행 및 제출제도를 개선하였는데 종전의 세금계산서 발행은 3매 발행(공급자 보관용, 공급받는 자 보관용, 제출용) 2매 교부를 2매 발행(공급자 보관용, 공급받는자 보관용) 1매 교부로 하였다. 그리고 세금계산서 제출의무도 賣出에 있어서는 賣出處別 稅金計算書 合計表, 買入에 있어서는 교부받은 세금계산서를 제출토록 되어 있던 것을 買入處別 稅金計算書 合計表를 제출하도록 하였다. 다만 課稅特例者는 세금계산서와 매입처별 세금계산서 합계표 중 선택 제출할 수 있도록 하였다.

Ⅲ. 韓國 附加價值稅의 評價

1. 導入의 肯定的인 效果

우리나라의 附加價值稅를 그 도입의 목적인 稅收增大, 輸出의 촉진, 投資의 증진, 根據課稅의 관점에서 평가한다. 우선 附加價值稅의 稅收增大 효과를 보면 도입 이래 國稅, 地方稅의 모든 稅目 중에서 附加價值稅는 가장 生産的인 세목이다. 附加價值稅는 도입 다음해인 1978년에 국세 2조 2,520억원 중에서 8,390억원으로 內國稅의 37%, 全間接稅의 60%를 점하게 되었다. 同 年度의 所得稅收가 4,680억원인 것과 비교하면 附加價值稅의 稅收寄與度를 충분히 이해할 수 있다. 그 이후 1980년대에 걸쳐 附加價值稅는 內國稅의 35%에서 41%를 점하였고 1990년대에 들어서 1991년에 34%, 1992년에 33%, 1993년과 1994년에 34%로 다소 그 점유율이 下落되었으나 아직도 세수면에서 가장 생산적인 세목임에는 변함이 없다.

附加價值稅의 도입을 어느 나라보다 가장 많이 연구해 온 美國에서도 附加價值稅는 政府의 규모를 크게 할 우려가 있는 세금이라는 지적을 한 바도 있다¹⁾.

附加價值稅의 높은 세수조달능력은, 附加價值稅가 課稅對象이 넓기 때문에 소폭의 稅率引上에 의해서도 상당한 稅收增大가 가능하다는 것과 稅金이 가격에 포함되어 세금에 대한 인식이 낮아 租稅抵抗이 약하다는 점 때문이다²⁾. 附加價值稅를 시행한 나라 중에서 세율을 인하한 나라는 남미의 칠레, 페루 그리고 중미의 코스타리카 3개국뿐이었으며 附加價值稅를 도입한 나라의 稅率이 도입당시에 비해서 모두 인상되는 추세에 있다.

부가가치세가 投資誘引效果, 즉 자본형성 촉진에 기여한다는 주장은 상품가격에

1) Alan A. Tait, *Value Added Tax, Internation Practice and Problems*, pp. 226~227.

2) 崔 洸·李愚澤, 『附加價值稅의 政策課題와 改善方向』, 韓國稅務士會 附設 韓國租稅研究所, pp. 41~42.

부과되는 각종 소비세를 消費型 附加價値稅로 대체할 때 投資財에 還給이 이루어져 소비재에 비하여 투자재의 상대가격을 하락시키므로 저축 및 투자가 늘고 자본총량이 증대된다는 것이다. 實證的 分析에 의하면 부가가치세가 저축 및 투자를 촉진한다는 효과는 우리나라와 다른 나라에서도 검증되지 못하고 있다³⁾. 다만 우리나라의 부가가치세가 일부 원자재를 과세하고 있던 물품세와 다단계누적과세 체계였던 영업세를 대체한 것이므로 투자재에 대한 환급에 의하여 투자를 촉진하리라는 것은 이론적으로 타당한 주장이라고 할 수 있다.

附加價値稅의 輸出促進效果는 營業稅의 免稅制度가 수출품가격에 포함되어 있는 세금을 완전히 면세하였는지의 여부에 따라서 결정될 문제로서 영업세의 환급이 부가가치세의 환급보다 적었다면 수출을 촉진하는 효과가 있었을 것이며 영업세의 환급이 전단계에서 납부한 세금보다 많았다면 부가가치세의 도입으로 인한 輸出促進效果는 없다고 해야 할 것이다. 국경세 조정의 한 방안으로 EC에서 공통 소비세로 도입한 부가가치세는 수출품에 대한 間接稅를 정확하게 還給함으로써 회원국의 상품이 동일한 조건하에서 경쟁할 수 있도록 한 점에 크게 기여하였다고 평가하여야 할 것이다.

2. 導入의 不正的인 側面

附加價値稅는 최종소비자에게 부담이 전가되는 소비세로서 그 효과는 소매단계만을 과세하는 小賣稅(Retail Sales Tax)와 동일한 성격의 세금이다. 다만 부가가치세는 소매세와 같이 한 단계에서 세금을 징수하는 것이 아니라 流通過程의 모든 단계인 제조, 도매, 소매단계에서 각각 附加價値에 비례하여 세금을 납부토록 하는 세금이다. 따라서 前段階稅額控除制度를 가능케 하기 위하여 판매자와 구매자 사이의 모든 거래에 대하여 세금계산서를 교부하도록 되어 있다. 이 세금계산서의 수수는 다른 세금을 비하여 탈세를 어렵게 함으로써 附加價値稅가 根據課稅에 기여할 것이라는 기대가 附加價値稅를 도입할 당시에 매우 컸다는 것이 사실이다.

3) 前掲書, pp. 78~81.

附加價値稅의 도입 이후 18년이 지난 지금의 稅務行政을 객관적으로 평가한다면 국세청이 경제개발에 소요되는 財政需要를 충족시키는 데는 크게 기여하였으나 근거과세를 정착시키기 위한 自進申告納付制度는 담보상태에 있음을 부인할 수 없다. 따라서 國稅行政은 효율적(efficient)이었지만 효과적(effective)이지 못했다고 하겠다. 국세행정이 효율적이라는 의미는 최소의 경비로 최대의 세수를 확보하느냐에 의하여 결정되는 것이며 세무행정이 效果的인가의 여부는 自進申告納付率이 어느 정도 신장되었는가에 의하여 결정하는 것이 관례로 되어 있다.

附加價値稅와 관련하여 根據課稅를 보면 아직도 세금계산서의 수수가 제대로 되어 있지 않으며 과세특례자의 범위는 이미 3차례에 걸쳐 인상조정하였음에도 불구하고 도입당시와 큰 차이가 없다는 점이 問題點으로 부각되고 있다.

아래의 <表 4>에서 보는 바와 같이 1990년대의 一般課稅者와 課稅特例者의 비율을 보면 아직도 課稅特例者가 一般課稅者의 70%에 머물고 있어 도입 당시의 80%에 비하면 다소 발전되었다고 볼 수 있으나 그동안 課稅特例者의 범위를 3차에 걸쳐 인상한 것을 감안하면 課稅特例者 문제는 도입 이후 18년간 담보상태에 있

<表 4> 附加價値稅 事業者推移

(單位：千名, %)

	1978	1979	1980	1981	1991	1992	1993	1994	
법 인	22	25	27	31	94	10	117	134	
개 인	일반	181	180	194	210	627	673	779	933
	특별	675	728	759	864	1,267	1,322	1,357	1,321
계	878	933	980	1,105	1,988	2,102	2,253	2,388	
특별점유비	78.9	80.2	79.6	80.4	73.3	71.5	71.0	68.9	

註：1. 1978~1981년까지 인원은 2期 기준임.

2. 特例占有比는 개인사업자 전체에 대한 비율임.

資料：國稅廳

다고 해도 과언이 아니다. 또한 附加價値稅의 세금계산서를 도입 초기에 4매 작성하여 공급자와 공급을 받은 자가 각각 1매를 稅務署에 제출케 하여 국세청 전

산실이 이를 전산처리함으로써 납세자의 과세표준을 대사하겠다는 착상은 구영업세 행정에서 답습한 것으로 附加價值稅를 도입한 세계의 어느 나라에도 시도한 적이 없는 무모한 착상이었다. 그러한 방법으로 根據課稅를 확립하겠다는 것은 처음부터 불가능한 시도였음을 지적하지 않을 수 없다.

세금계산서의 제출은 그동안 여러 번의 稅法改正을 통하여 4매 발행에서 3매로 또 2매 발행으로 줄었지만 여전히 買入·賣出處別 合計表를 제출하고 있다. 그동안 수차례에 걸쳐 IMF의 附加價值稅 專門家와 國內學者들에 의하여 이 문제는 지적된 바 있으나 세금계산서의 제출문제를 해결하는 데 18년이 소요되었다⁴⁾.

4) 財務部·IMF와의 공동연구, 『韓國附加價值稅制史』, pp. 428~429 참조.

IV. 附加價值稅의 政策課題

우리 附加價值稅의 問題點은 國內외의 租稅專門家의 평가에 의하여 여러번 지적된 바와 같이 (1) 지나치게 광범위한 免稅範圍, (2) 課稅特例者를 一般課稅者로 전환시키는 對策의 未洽, (3) 稅金計算書의 제출과 전산처리로 인한 납세자의 부담과 세무공무원의 인력낭비, 이렇게 세 가지로 집약할 수 있다. 따라서 우리 附加價值稅의 발전방향은 이 세 가지 문제를 하루 빨리 시정하는 데 역점을 두어야 할 것이다.

零稅率과 免稅範圍는, 영세율의 경우 輸出에 국한하고 면세는 生必需品과 文化的 用役을 제외한 면세를 없애므로써 附加價值稅의 一般消費稅로서의 역할에 충실도록 하는 것이 매우 바람직하다. 모든 재화와 용역을 같은 세율로 과세함에 따른 負擔의 逆進性은 國內의 학자에 의해서 검증된 바 있지만 부담의 역진성을 부가가치세 자체에서 해결할 것이 아니라 累進稅率構造를 가진 綜合所得稅에서 해결하는 것이 가장 이상적이다.

小企業에 대한 課稅特例 問題에 대하여 살펴보면, 前段階買入稅額控除 체계하의 부가가치세에서는 課稅特例者도 買入稅金計算書를 교부받는 誘引을 주어야 하며 매출액이 증가하더라도 課稅特例者로 남아 있는 실익이 없도록 제도와 행정을 보완하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다. 稅金計算書는 신고서를 작성하기 위한 根據書類로 보관하게 하고 國稅廳은 稅金計算書가 아니라 申告書의 내용을 최대한 일내에 분석하여 신고율이 낮다든지 매입세공제가 과도한 납세자를 적시에 색출하여 응분의 대책을 마련하는 데 역점을 두어야 할 것이다.

오늘날 稅務行政의 궁극적 목표는 어떻게 하면 自進申告納付率을 제고시키느냐에 두어야 할 것이며 이를 위하여는 國稅廳 組織의 개편, 稅務公務員의 採用·訓練의 개혁과 동시에 納稅者 教育·弘報를 강화해야 하며 납세자가 자진신고할 수

있도록 稅法을 간소화하여야 한다.

국세청 발족 이래 國稅廳은 우리 경제의 고도성장에 필요한 재정수요를 충족하는 데 매우 效率的이었다. 국세청이 고도경제성장에 따른 기업의 급격한 팽창, 납세인원의 대폭적인 증가, 세법의 복잡화 등의 환경변화 속에서 제한된 예산과 인력으로 여러 외국에 비하여 낮은 徵稅費로 세무행정을 담당하여 왔다는 점에서 開發途上國의 모델이었다는 점은 부인할 수 없다.

그러나 세무행정이 效果的(effective)이었느냐의 척도가 자진신고납부 수준이 일정 기간중에 증가하였는가에 달렸다고 볼 때 우리 세무행정의 수준은 선진제국에 비하여 매우 낙후되어 있으며 앞으로 개혁해야 할 부분이 많다. 自發的 遵守(順應) 水準을 높이는 데는 효과적인 세무행정 외에 稅法이 課稅의 公平을 기하고 稅法과 納稅節次를 簡素化하여 납세자가 자율적으로 세법을 지키는 데 비용이 적게 들고 편리하게 하여야 하는 등 여러가지 조치가 동시에 시행되어야 한다.

課稅特例者가 一般課稅者로 전환하고 소규모납세자가 자기의 세금을 자진하여 납부하게 하기 위하여는 위에서 지적한 申告納付制度를 위한 諸 措置가 병행되어야 하는 것은 말할 것도 없다. 부가가치세의 특성인 多段階課稅와 稅金計算書의 授受는 자연히 徵稅費가 높은 조세제도로 불리워지고 있다. 따라서 우리나라는 부가가치세라는 새로운 세제를 도입하였지만 그 제도와 운영은 舊營業稅의 범주를 벗어나지 못하였다는 것이 오늘날 부가가치세가 정착하지 못한 큰 원인이라고 하겠다.

附加價值稅는 다른 세제와는 달리 도입 초기에 세무공무원이 현장에 나가 철저한 納稅指導를 하여야 되는 세금이다. 英國의 경우 도입 초기에 납세자를 방문조사한 비율이 전체의 40%에 이르는 데 반하여 우리 國稅廳은 인력과 예산의 부족, 조사 후 많은 추징이 예견되는 대기업 위주의 조사에 인력을 치중한 나머지 세수면에서 극히 미미한 과세특례자는 標準申告率이라는 편법으로 해결하려한 데 문제가 있다.

최근 財經院의 稅法改正案에서 새로 도입하려는 簡易課稅制度는 이미 본 논문에서 수차 지적한 바와 같이 부가가치세를 舊營業稅에 접근시키는 예라 할 수 있

으며 부가가치세의 본질을 훼손하는 개정방향이므로 이를 철회하는 것이 타당하다. 特例者의 範圍를 개정할 때마다 1,200만원씩 인상하는 근거가 없는 조치에서 탈피하여, 연매상 1억 2천만원 정도까지 課稅特例者로 지정하되 特例稅率은 부가가치율에 따라서 차등화하면서 買入稅金計算書는 100% 시인하는 제도로 전환해야 할 것이다. 이와 같이 課稅特例者도 세금계산서 수수를 하는 의욕을 고취시킴과 동시에 國稅廳은 세정쇄신의 차원에서 납세자와 세무공무원의 접촉을 줄이는 것이 아니라 적어도 과세특례자의 30% 수준은 연 1회 방문하여 納稅指導를 하도록 국세청의 인력을 확보하는 것이 궁극적으로 課稅特例者를 一般課稅者로 轉換하고 附加價値稅를 定着시키는 첩경이 될 것이다.

“새 술은 새 부대에 담아야 한다”는 격언과 마찬가지로 새로운 제도인 附加價値稅를 營業稅的인 기법으로 해결하려는 데에 附加價値稅制가 發展하지 못한 원인이 있었다는 점을 인식하고 세제와 행정에 종사하는 공무원의 發想의 轉換이 요청된다고 하겠다.

參 考 文 獻

- 國稅廳, 『國稅廳 20年史』, 1986.
- 金正鈺, 「附加價值稅制의 根據課稅 具現을 위한 研究」, 延世大學校 經營大學院 會計學碩士學位論文, 1988.
- 羅午淵, 「韓國의 附加價值稅에 관한 研究」, 建國大學校 大學院 博士學位論文, 1984.
- 安洪徹, 「附加價值稅制上 課稅特例制度에 관한 研究」, 서울大學校 行政大學院 行政學碩士學位論文, 1984.
- 吳政均, 「附加價值稅制 施行上의 問題點에 대한 研究」, 延世大學校 經營大學院 會計學碩士學位論文, 1991.
- 李成植, 『附加價值稅法解說』, 第4版, 大韓稅務協會, 1992.
- 財務部, 『附加價值稅法解說』, 1977.
- , 『韓國附加價值稅制史』, 1990.
- 崔 洸·李愚澤, 『附加價值稅의 政策課題와 改善方向』, 研究報告書 第4輯, 韓國租稅研究所, 1988. 3.
- 崔震培, 『韓國의 附加價值稅』, 圖書出版三文, 1984.
- 崔明根, 『附加價值稅法論』, 改訂增補 4版, 조세통람사, 1993.
- 韓國產業銀行 調查部, 『附加價值稅 施行에 따른 所得階層別 間接稅負擔分析에 관한 研究』, 1978. 12.
- 洪誠昱, 「附加價值稅에 관한 研究」, 延世大學校 行政大學院 司法行政碩士學位論文, 1976.
- 石 弘光, 『稅制改革をどう進めるか』, 日本經濟新聞社, 1988.
- 小松芳明, 『租稅條約の研究』, 有斐閣, 1973.
- 佐藤 進, 『附加價值稅論』, 稅務經理協會, 1973.
- 鶴田廣巳 藤岡純一(編), 『稅制改革への視點』, 中央經濟社, 1988.
- Aaron, H., "The Differential Price Effects of a Value-Added Tax," *National Tax*

Journal, Vol. 21, June 1968.

Bird, Richard M. and Milka Casanegra de Jantscher (eds.), *Improving Tax Administration in Developing Countries*, IMF, 1992.

Break, G., "The Incidence and Economic Effects of Taxation," in Blinder et al. (eds.), *The Economics of Public Finance*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1974.

Cnossen, S., "The Technical Superiority of VAT over RST," *Australian Tax Forum*, Vol. 4, November 1987.

_____, "The Value-Added Tax : Questions and Answers," *Tax Notes*, January 9, 1989.

Dresch, S., A. Lin and D. Stout, *Substituting Value-Added Tax for the Corporate Income Tax*, NBER Fiscal Study No. 15, Cambridge, Mass. : Ballinger Publishing Co., 1970.

Due, John F., *Indirect Taxation in Developing Economies; The Role and Structure of Customs Duties, Excises, and Sales Taxes*, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1970.

Friedlaender, Ann F., "Indirect Taxes and Relative Prices," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 81, February 1967.

_____, "Incidence and Price Effects of Value-Added Taxes," Proceedings of the 64th Annual Conference on Taxation Sponsored by the National Tax Association, 1971.

Inter-American Center of Tax Administrators, *Modern Trends in Taxation and the Tax Administration*(Technical Papers of the 27th CIAT General Assembly of the Inter-American Center of Tax Administrators, Santiago, Chile, April 19-23, 1993), August 1993.

Leyden, Dennis R., *The Differential Effects of Changing to a Value-Added Tax in an Open Economy*, New York & London: Garland Pub. Inc., 1982.

- Musgrave, R., *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill, 1959.
- _____, *Fiscal System*, New Haven & London: Yale University Press, 1969.
- Musgrave, R. and P. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, Second Edition, New York: McGraw-Hill, 1976.
- McLure, C., "The Tax on Value Added: Pros and Cons," *Value-Added Tax: Two Views*, Washington, D.C.: American Enterprise Inc., 1972.
- _____, *The Value-Added Tax: Key to Deficit Reduction?*, Washington, D.C.: American Enterprise Inc., 1987.
- Oakland, W. H., "The Theory of the Value-Added Tax: 1," *National Tax Journal*, Vol. 20, June 1967.
- Purohit, Mahesh C., *Principles and Practices of Value Added Tax Lessons for Developing Countries*, Gayatri Publications, July 1987.
- _____, *Structure and Administration of Sales Taxation in India*, Second Edition, Gayatri Publications, 1995.
- Purohit, Mahesh C. and Vishnu Kanta Purohit(eds.), *Commodity Taxes in India (Directions for Reforms)*, Gayatri Publications, 1995.
- Sanson, J. R., "Incidence of the Substitution of a Value-Added Tax for a Turnover Tax: The Case of Brazil," Unpublished Ph. D. Dissertation, Vanderbilt University, 1980.
- Serra-Puche, J. J., "A Computational General Equilibrium Model for the Mexican Economy: An Analysis of Fiscal Policies," Unpublished Ph. D. Dissertation, Yale University, 1979.
- Shoup, Carl S., *Public Finance*, Chicago: Aldine Publishing Co., 1969.
- _____, "Theory and Background of the Value-Added Tax," Proceedings, Forty-Eighth Annual Conference of Taxation, 7-19, Sacramento, California: National Tax Association, 1956.
- Sullivan, C. K., *The Tax on Value-Added*, New York: Columbia University Press, 1965.

Tait, Alan A., *Value-Added Tax*, London: McGraw-Hill, 1972.

_____, *Value Added Tax: International Practice and Problems*, Washington, D.C.: IMF, 1988.

Ture, N., "Economics of the Value Added Tax," *Value-Added Tax: Two Views*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1972.

United States Department of the Treasury, *Tax Reform for Fairness, Simplicity, and Economic Growth*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1984.

第 2 主題 討論

發表主題：「附加價值稅의 發展과 政策課題」

□ 孫光洛 教授 (嶺南大學校)

발표자가 제기한 문제 중심으로 먼저 토론을 하고, 본인이 생각하기에 중요한 정책과제 몇 가지를 제시하기로 한다. 부가가치세의 一般所費稅로서의 성격을 살리기 위하여 부가가치세의 免稅範圍를 축소하는 것이 바람직하다는 見解에 전적으로 동의한다. 면세범위가 넓을 경우 조세 중립성에 나쁜 영향을 미칠 뿐만 아니라 제도의 복잡으로 인해서 納稅協力이나 稅務行政上的 부담도 加重시키기 때문이다.

이러한 면세범위를 포함한 세법상의 각종 例外規程 축소는 부가세제의 단순화로 연결되어야 한다. 부가가치세는 가장 많은 국민에게 적용되는 간접세이기 때문에 국민의 입장에서는 세법에 대한 이해가 쉬워야 하며, 세무공무원의 입장에서는 집행에 어려움이 없어야 한다. 물론 지금도 세법 중에서는 부가세가 가장 단순하지만 국민들이 이해하기 쉽게 세제를 단순화할 수 있도록 세법 전반을 다시 검토해야 할 필요가 있다.

두번째, 발표자가 제시한 간이과세제도보다 限界稅額控除制度가 오히려 더 나은 제도라는 의견에 동의한다. 간이과세제도에는 세금계산서 收取誘引이 전혀 없는 반면, 한계세액공제제도는 매입세액을 100%로 控除해 줌으로써 그러한 기능을 가지고 있기 때문이다. 한계세액공제제도가 간접세에 직접세적인 요소를 도입한 것이라는 비판에 대하여는 다음과 같은 한계세액공제제도의 타당성 근거를 제시할 수 있다. 대규모 사업자에 비하여 소규모 사업자의 경우 納稅協力費用이 과중하므로 한계세액공제는 소규모 사업자의 과중한 납세협력비용을 보상해 준다는 면에

서 도입한 것이지 직접세적인 요소를 도입한 것은 아니라는 점이다. 현재 시행되고 있는 한계세액공제제도가 복잡하여 국민들이 세액계산에 어려움을 겪는다면 독일과 같이 단순화하면 문제가 없을 것이다. 예를 들어 금년에 4,800만원 이상 1억 5천만원 미만의 납세자에 대해 간이과세제도로 한다고 하는데, 이에 한계세액공제제도를 적용한다면 4,800만원부터 7,000만원까지는 5% 정도의 세율을 적용하고 그 다음부터 매 2,000만원 구간마다 1%씩 부가가치세율을 올려서 7천만원에서 9천만원까지는 6%, 9천만원에서 1억 1천만원까지는 7%, 1억 1천만원에서 1억 3천만원까지는 8%, 1억 3천만원에서 1억 5천만원까지는 9%의 세율을 적용하여 1억 5천만원 이상은 10%의 부가가치세율이 정상적으로 적용되도록 하면 될 것이다. 금년 세제개편에서는 課稅特例制度 위에 간이과세제도를 더하여 실질적으로 두 가지 유형의 과세특례제도를 유지하게 되었는데 이러한 제도는 부가가치세의 기반인 세금계산서 수수기능에 아주 나쁜 영향을 미칠 것이다. 과세특례제도는 폐지하고 한계세액공제제도만 존속시키는 것이 바람직하며 한계세액공제제도는 현재의 복잡한 제도에서 국민이 이해하기 쉽게 단순화하면 문제가 없을 것으로 생각된다.

세번째, 발표자가 제기한 과세특례자의 30% 정도를 매년 방문지도하는 것에 대해서는 의견을 달리한다. 현재의 국세청 人力現況을 고려할 때 30% 방문지도는 어려울 것으로 생각되며, 가능하다 하더라도 그러한 방문지도가 효과가 있을지 의문이 간다. 납세자 특히 소규모 납세자의 경우 개별적 방문지도보다는 납세지도 및 교육 등 大量傳達方式으로 실시되는 것이 바람직하며, 방문지도는 세무행정부담을 過重하게 할 뿐만 아니라 세무부정을 誘發할 위험이 있다.

발표자의 취지가 과세특례자가 현재 세무조사를 거의 받지 않고 있기 때문에 어떠한 형태로든지 세무상의 조사가 이루어질 필요가 있다는 데 있다면 이에 대해서는 동의한다. 우리나라의 경우 부가가치세 세무조사 비율이 0.2%에 불과하여 세무조사의 실효성이 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 그 결과 과세특례자와 같은 소규모 사업자는 세무조사를 받을 확률이 거의 없는 단계이며 이로 인해 소규모 사업자가 지배하는 소매부문에서는 유통질서가 확립되어 있지 않은 상태이다. 이와 같이 소규모 사업자에 대해 전혀 세무조사를 하지 않는 것은 바람직하지 않

다. 따라서 방문지도보다는 본격적인 세무조사를 해야 하고 개인적으로는 세무조사 비율이 10% 정도 되어야 한다고 생각한다. 뉴질랜드의 경우 부가가치세(GST) 세무조사 비율이 20% 정도인데 납세자 1,000명당 세무공무원의 수가 우리나라의 2배 정도 되므로 우리나라의 인력현황을 고려할 때 뉴질랜드의 1/2 정도인 10%로 하면 小賣段階에서도 商去來秩序가 확립될 것으로 판단된다.

이상과 같이 부가가치세 세무조사 比率을 높이려면 세무서 부가가치세과의 인원 增員이 필요하다. 단시일 내에 국세청 인력의 증원이 불가능하다면 세무서의 부가가치세과와 소득세과간에 人員調整으로 해결하는 것이 바람직하다고 생각된다. 그 이유는 개인사업자에 대한 세무행정은 거의 부가가치세 외형 확정단계에서 결정되므로 현재와 같이 소득세과에 많은 행정력을 집중시키는 것은 바람직하지 않기 때문이다. 물론 금융소득 종합과세의 실시로 업무가 늘어나고 있는 추세지만, 세무서에는 부가가치세과의 인원이 더 많아야 한다고 생각된다.

발표자가 제기한 문제 이외에 본인이 중요하다고 생각하는 두 가지 문제는 다음과 같다. 먼저 우리나라의 경우 부가가치세 免稅點이 외국에 비하여 너무 높게 설정되어 있다고 생각된다. 1982~1987년 사이의 자료를 보면 독일의 면세점은 DM 20,000(US\$ 12,108)이고 영국은 20,500(US\$ 11,368), 뉴질랜드가 NZ\$ 24,000(US\$ 15,813)인데, 금년에 우리나라는 면세점을 1,200만원에서 2,400만원(US\$ 30,000)으로 올렸다. 이는 우리나라보다 더 잘 사는 나라에 비해 2배 이상 높은 수준인데 너무 많다고 판단된다.

현재 과세특례자인 연간 외형 3,600만원 이하의 납세자 수는 전체 부가세 납세자수의 약 60%를 차지하는 반면, 이들이 부담하는 세수는 전체 부가세 세수의 2% 내외에 불과하기 때문에 이들을 모두 부가세 면세대상으로 하자는 발상은 위험한 것으로 생각된다. 부가세 면세대상이 많아질 경우 세금계산서 수수기능의 정상화가 어려워질 것이기 때문이다. 현재 과세특례자들이 납부하는 세액은 상속세나 전화세보다 조금 많은 수준인데, 전단계에서 세금이 누락되는 과급효과까지 감안한다면 이보다는 훨씬 더 큰 규모의 세액이 될 것이고 따라서 현재 과특자들이 납부하는 세액을 2%라고 과소평가할 사안이 아니라고 생각된다.

부가가치세의 경우 대다수의 납세자가 小規模 사업자이며, 이들에 대한 납세봉사 기능이 특히 강화되어야 할 것이다. 왜냐하면 소규모 사업자의 경우 자체 경리 조직이나 외부 전문가의 諮問을 얻지 못하고 대부분 스스로 알아서 해야 하는 입장이기 때문이다. 따라서 국세청에서는 납세봉사기능을 강화하여 신고서 書式을 간편하게 한다든지 「신고서 작성요령」 책자도 거기에 쓰여진 대로 따라서 하면 신고서를 누구나 작성할 수 있을 정도로 알기 쉽고 상세하게 마련해야 할 것이다. 신고기간 전후에 퇴직 세무공무원이나 세무지식이 있는 사람을 임시직으로 고용하거나 세무사회 및 공인회계사회 등의 자원봉사를 유도하여 소규모 사업자의 간단한 신고서 작성을 보조해 줄 수 있어야 할 것이다.

電算 세금계산서의 제출을 유도하는 방안이 강구되어야 한다. 전산 세금계산서가 제출되면 국세청은 이것을 그대로 전산기에 입력하여 이용할 수 있으므로 수동 세금계산서에 비하여 전산입력의 負擔을 크게 節減할 수 있다. 그러나 현재 상당수의 중규모 기업도 자체 전산조직을 가지고 있음에도 불구하고 세금계산서는 수동으로 발급하고 있다. 법으로 일정 規模 이상의 기업에게 전산 세금계산서의 제출을 의무화하든지 아니면 전산 세금계산서 제출에 대하여 세액공제를 해주는 방안이 강구되어야 한다. 이 경우 전산조직을 가진 대기업에게 유리한 제도라는 비판이 있을 수 있으나, 전산세금계산서의 제출은 국가의 徵稅費用의 부담을 크게 경감시켜 주는 것이므로 정부가 이를 납세자에게 보상해주는 것이라는 점에서 타당성이 있다고 생각된다.

□ 柳一鎬 博士 (韓國開發研究院)

부가가치세 전반에 대한 意見보다는 유 박사님이 작성하신 원고내용을 대상으로 논의를 하겠다. 전체적으로 짜임새 있게 많은 노력을 들여서 논문을 써주신 데 대해 감사드리며 부가가치세의 도입과정과 평가에 대한 내용은 후학들에게 많은 참고가 되리라고 생각한다. 아울러 실증적 연구에 관련될 수 있는 분야, 즉 수출에 대한 효과 등에 대한 것은 아직 원고에 담겨져 있지 않은데 이런 부문에 대한 向

後 研究가 요청된다고 하겠다.

구체적인 評價와 政策方案에 관한 내용에 대해서는 유 박사님의 주장에 거의 동의하고 있으므로 그런 측면에서 몇 가지만 언급하기로 한다. 이 원고를 읽으면서 느낀 점 중의 하나는 Duignan보고서에서 지적된 부가가치세 도입상황의 문제가 대부분 18년이 지난 현 시점까지도 별로 해결되지 않은 채 존재하고 있다는 것이다. 기장과 세금계산서 결국 이 두 가지 문제가 현재 우리나라의 부가가치세 제도가 제대로 적용이 안되고 복잡한 제도를 도입하느냐 마느냐 하는 論難을 일으키는 原因이 되고 있다고 생각한다.

거의 누구나 예외없이 언급하는 문제점인 광범위한 免稅範圍의 縮小에 대해서는 전적으로 유 박사님 의견에 同意하지 않을 수 없다. 이것은 애초 부가가치세를 도입할 때의 문제점이었으나, 지금도 稅務技術上 문제로 면세가 되는 부분이 많이 있는데 과연 이것을 세무기술상의 문제로만 치부할 수 있는지 생각해 보아야 한다. 이에 대해 많은 학자들이 업종의 課稅轉換方案 등 여러 의견을 제시해 주었는데, 이러한 부분에 대한 면세범위 축소는 필요하다고 생각한다.

다음은 簡易課稅制度 도입의 문제인데, 본인도 유 박사님이 지적한 이유 때문에 이 제도의 도입이 타당하지 않다고 생각한다. 물론 정책당국의 현실적인 고충을 이해하지 못하는 것도 아니고 이번 세제개편안에 나타난 간이과세제도의 도입 배경이나 목적에 수긍하지 않는 바도 아니지만, 부가가치세제도의 근본적 문제점, 즉 縮小申告를 한다든가 탈세를 관계되는 문제점을 해결함과 동시에 영세업자들의 부담을 줄여주자는 의미에서의 간이과세제도의 도입이라는 것이 과연 문제점을 제대로 파악하고 있는 것인지 그 부분에 대해서는 의견을 달리한다. 영세업자들의 경우 세금계산서 收取能力이 떨어지기 때문에 축소신고를 할 수밖에 없으므로 간이과세제도의 도입을 통해 실질적인 세부담을 줄여주면서 縮小申告의 유인을 없애자는 것이 정부에서 발표한 취지이다. 그러나 현재와 같은 세정의 수준, 즉 실제로 과세특례자가 아닌 사람이 과세특례자로서 매출액이 분류되는 현 상황에서 세금계산서 수취의 유인을 오히려 축소시키는 것은 문제의 본질적인 해결에 도움이 되지 않는다. 물론 영세사업자들이 도움을 받는 점도 상당 부분 있을 것으로 짐작

되지만, 그보다는 본질적인 접근이 필요하다고 생각하며 이러한 점에서 간이과세 제도의 도입에 대해 유 박사님이 반대 의견을 피력한 것에 대해 동의를 한다.

부가가치세 문제 중 중요한 것이 과세특례제도의 궁극적인 폐지인데, 이에 대해서는 동의한다. 그러나 한계세액공제제도가 과세특례제도를 대체하는 역할을 맡는 것이 타당한가에 관해서는 그렇지 않다고 의견을 달리한다. 면세점 상향조정 문제에 있어서는 상향조정이 필요하다고 생각한다. 정부도 稅制改編을 통해 면세점을 상향조정하면서 과세특례제도를 폐지하겠다고 했는데 稅政의 強化와 並行이 되는 면세점의 상향조정은 어느 정도 필요하다고 본다. 연 매출액이 2,400만원밖에 되지 않는 사업자에게는 기장의 의무를 부여하지 않는 것도 의미가 있다고 생각한다.

마지막으로 손 교수님과 달리 본인은 유 박사님이 제시한 訪問指導에 동의한다. 세정강화와 기장문제를 다룰 때 방문지도를 언급했는데, 이는 의미가 있다고 생각한다. 유 박사님은 30%라고 분명한 목표수치를 지적해 주셨지만, 본인은 그렇게 수치를 제시할 수 있는 처지는 아니라고 생각한다. 그러나 실제로 일본처럼 복식 부기가 아닌 공책에 쓴 수입·지출 형태의 기장만이라도 근거로 할 수 있도록 하는 지도를 해나가는 것이 필요하다. 물론 이것은 궁극적으로 볼 때 체계적인 會計原理에 맞는 장부정리로 가기 위한 것이지만, 당분간이라도 이를 통해 근거를 만들어 나가는 세무당국의 유도가 요구된다. 이는 기본적으로 세정강화의 礎石이 될 것이며 이러한 점에서 방문지도는 의미가 있다고 판단된다.

第 3 主題

우리나라 土地稅制의 變遷과 向後의 政策課題

■ 主題發表

郭泰元 教授 (西江大學校)

■ 司 會

尹建永 教授 (延世大學校)

■ 討 論

李根京 審議官 (財政經濟院)

金正浩 博士 (韓國經濟研究院)

第 3 主題 發表

우리나라 土地稅制의 變遷과 向後의 政策課題

郭 泰 元 (西江大學校 教授)

目 次

- I. 韓國의 土地인플레이션 問題
- II. 土地稅制의 變遷
- III. 土地稅制의 政策課題

本 論文에 실린 내용은 筆者 個人의 意見을 반영한 것이며, 韓國租稅研究院의 公式的인 見解와는 무관함.

I. 韓國의 土地인플레이션 問題

우리나라의 경제·정치·사회 심지어 문화에 있어서까지 가장 중요하고 빈번하게 논의되어온 문제의 하나가 바로 토지문제라고 할 수 있다. 토지문제는 매우 다양한 측면을 가지고 있어서 토지문제가 무엇이라고 한마디로 말하는 것이 쉽지 않지만 우리나라의 경우 토지문제에 대한 경제적 논의는 우선 토지에 대한 초과수요 현상에서부터 실마리를 풀어볼 수 있다. 우리 국토는 인구에 비해 매우 협소한 편이다. 더구나 거주면적을 생각하면 더욱 그렇다. 거주면적 1Km² 당 인구밀도는 홍콩이나 싱가포르 등 도시국가를 제외하면 우리나라는 일본과 함께 세계에서 제일 높은 나라에 속한다". 이처럼 토지의 유효공급은 넉넉치 못한 데 비해 우리 국민의 땅에 대한 소유욕은 유달리 강하다. 그 결과로 산업화과정에서 소득증가 속도를 훨씬 상회하는 토지수요의 증가가 유발되었고 지가는 가속적으로 상승하여 왔다. 지가의 상승은 토지를 가진 자와 그렇지 못한 자간의 부의 수준을 빠르게 괴리시키는 결과를 가져왔고 이른바 빈익빈 부익부의 극단적 악순환이 시작되었다. 지가의 상승은 이와같은 형평면의 문제뿐 아니라 자원배분의 측면에서도 많은 비효율을 야기시켰다.

모든 다른 실물자산과 마찬가지로 땅은 경제적으로 두가지 다른 측면을 갖는다. 하나는 기본적인 생산요소의 하나라는 점이고 다른 하나는 그것이 중요한 포트폴리오 구성항목이라는 점이다. 그러나 보통의 재고자산이나 기계설비 등의 실물자산에 비해서 토지는 포트폴리오 구성항목으로서의 성격 즉 '자산적' 측면의 성격이 좀더 강하다는 특성을 갖는다. 토지가 만일 기계설비나 재고 등처럼 주로 생산요소로서의 측면이 강조되는 자산이라면 이른바 '토지문제'가 그렇게 심각한 경제 또는 사회문제화 하지 않았을 것이며 또 정책에 있어서도 토지의 이용을 여

1) 郭泰元 外(1991), p. 16.

하히 효율화하느냐에만 초점을 맞추면 된다고 할 수 있을 것이다.

우리나라에서 토지가 강한 자산적 측면을 갖게 된 데는 여러가지 이유가 있을 것이다. 우선 토지자체의 특성을 들 수 있다. 다른 자산과 달리 토지는 감가상각이 되지 않는 자산이다. 시간의 경과에 따라 자산이 마모되거나 진부화되지 않는다면 일단 가치저장의 수단으로서의 기본적인 조건을 갖춘 것이라고 할 수 있다. 동시에 토지는 보관의 비용이 많이 들지 않는 자산이다. 정부의 법제에 의해서 특별한 관리의무나 조세가 부과되지 않는다면 토지자산은 장기간 방치하여도 가치의 하락이나 도난 등의 위험이 별로 없는 자산이다. 더구나 토지는 대체로 재생산이 불가능한 자산이며 절대적 총 공급량은 제한되어 있다. 그러므로 소득의 증가나 인구의 증가 등에 따라 토지의 수요가 늘어난다고 하면 토지의 상대적 가치는 올라갈 수밖에 없을 것이라고 기대할 수 있다. 이러한 이유들은 토지가 그 성격상 ‘자원’보다는 ‘자산’으로서 수요될 수 있는 측면이 강하다는 것을 설명하는 일반적 요인이다. 그러나 반대로 토지는 그 거래 단위가 비교적 크고 품질 등의 표준화가 이루어지기 어려워 거래에 위험이 따를 수 있고 거래에 부수되는 비용이 많이 들며 원하는 때에 즉시 현금되기 어렵다는 일반적 특성을 갖는다. 이런 측면은 토지의 자산으로서의 특성에 약점이 되는 것이지만 자산으로서의 토지 수요를 줄인다기보다는 자산으로서의 토지수요의 패턴을 결정하는 요인으로 더 강하게 작용할 수 있다.

토지의 본질적 성격뿐 아니라 사회의 역사적 경험과 거기에서 형성된 인식 및 관행, 그리고 그 사회의 여러가지 제도 등에서도 토지수요에 관한 행태의 결정요인들을 찾을 수 있다. 우선 우리나라는 최근까지도 농경사회였다. 다시 말해서 땅이 가장 중요한 생산요소였다. 따라서 ‘부유’의 원천은 바로 땅의 소유에서 구할 수 있었다. 이러한 이유 때문에 우리 민족은 땅에 대해서 남다른 애착과 소유욕을 갖게 되었는지 모른다. 그러나 땅을 포트폴리오 목적으로 수요하게 된 더 직접적 원인은 우리의 만성적 인플레이 경험과 정치사회적인 불안정성에서 찾을 수 있다. 1960년대와 1970년대의 개발 과정에서 우리 경제는 연평균 약 15% 이상의 높은 인플레이션을 경험하였고 이러한 인플레이션하에서 실질가치를 지켜줄 만한

금융저축수단은 거의 공급되지 못하였다. 그러나 토지는 확실한 인플레이 헷지의 수단이 되었으며 그뿐 아니라 빠른 도시화와 산업화의 과정에서 토지의 생산성이 급격하게 상승하여 지가가 엄청나게 급등하는 경우가 흔히 나타났다. 여기에서 토지에 대한 투자는 절대로 손해보지 않는다는 신화가 만들어지게 되었다. 특히 ‘개발’과 관련한 특정지역의 지가폭등은 그러한 지역의 토지소유자들에게 엄청난 자본이득을 가져다 주었고 이러한 소위 개발이익의 사유화 현상이 보편적으로 나타났다기 때문에 개발에 대한 정보 또는 기대를 근거로 한 토지‘투기’가 확산되기에 이르렀다. 지가상승에 대한 기대에 근거한 토지투기는 대체로 ‘스스로 성취’되는 속성이 있다. 그리고 이러한 과정에서 손실을 당하는 경우는 잘 알려지지 않을 뿐 아니라 장기간 보유하면 결국 적어도 원본과 은행금리수준 이상의 수익은 회수할 수 있다는 인식이 보편화 되었다. 그리고 무엇보다도 이러한 과정에서 토지시장은 비정상적으로 빠르게 성장하였으며 조직화되어 토지자산의 가장 큰 약점이라고 할 수 있는 환금성의 문제가 극복되었다. 여기에 금융기관 융자에 있어서의 토지담보 관행으로 말미암아 기업의 경우 토지의 소유가 자금을 묶어 놓는 역할을 하지 못하였고 오히려 지속적인 지가상승에 따른 평가가격의 상승으로 토지를 처분하지 않고도 은행으로부터 자금을 계속적으로 더 얻을 수 있게 하는 결과를 가져왔다.

이와 같은 요인들로 말미암아 토지의 자산적 수요가 우리나라 토지시장의 수요를 지배하게 되었고 여기에서 오늘날 우리 경제가 당면하고 있는 대부분의 토지 문제, 특히 토지인플레이션과 토지투기의 악순환 문제가 야기되었다고 보아도 좋을 것이다.

이와같은 배경하에서 지금까지의 우리나라의 토지정책은 바로 ‘부동산투기(인플레이)망국론’에 바탕을 두고 부동산가격의 안정에 모든 정책적·행정적 역량을 집중하는 양상을 보여왔다. 토지가격의 안정을 위해서는 거래허가제 같은 시장경제체제하에서는 일반적으로 사용되지 않는 직접적인 규제 사용도 불사하였을 뿐 아니라 세계각국에서 사용되었거나 논의된 적이 있는 모든 조세수단을 총동원하였다. 뿐만 아니라 국세행정력이나 치안행정력까지 동원하여 땅값을 다스리려는 시

도도 지속적으로 이루어져 왔다.

특별히 이러한 정책이 더 두드러지게 나타난 것은 1980년대 후반이었다. 1960년 대에도 부분적으로 부동산 투기가 문제가 되기는 하였으나 상대적으로 부분적인 문제였고 또 개발을 위한 투자재원 동원에 정책우선순위가 두어져 있었던 시기였기 때문에 이 문제에 대한 정책적 관심은 그리 높지 않았다. 1970년대에는 1960년 대에 비해 훨씬 더 광범위하고 강도 높은 부동산 인플레이션이 주기적으로 우리 경제를 괴롭혔지만 중화학공업화라는 명분에 밀려 이 문제에 대한 철저한 대응이 이루어지지 못하였다. 그러나 1980년대의 3저호황에 뒤따른 엄청난 부동산 인플레이션은 형평을 중요시하는 사회분위기와 맞물려 매우 강력한 대응을 유발하였고 그것은 다시 1990년대 초의 문민정부에 의한 개혁논리로 이어져 오늘과 같은 강력한 부동산 인플레 억압정책으로 발전되고 있다.

이 글은 토지와 관련된 조세정책에 초점을 맞추어 그 발전과정을 살펴보고 현행제도가 가지고 있는 몇 가지 문제점을 분석함으로써 21세기를 향한 개선과제들을 도출하는 것을 목적으로 한다.

II. 土地稅制의 變遷

이 장에서는 먼저 우리나라의 토지세제의 체계와 현재의 모습을 살펴보고 주요 유형별로 그 변천과정을 개관한다.

1. 現行 土地稅制의 概要

토지관련 조세는 그 대상에 따라 몇 가지로 나누어 볼 수 있다. 먼저 보유사실에 대하여 과세하는 경우가 있고 또한 토지의 운용수익에 대하여 과세하는 경우가 있다. 토지로부터의 수익이긴 하지만 운용수익이 아닌 자본이득에 대한 과세는 별도로 분석할 수 있다. 그리고 토지의 소유권 이전에 대하여 과세하는 경우가 있다. 대체로 이러한 네 가지 경우를 중심으로 토지세제의 현황과 그 발전과정을 간단히 살펴본다.

현행의 우리나라 토지 관련조세의 체계는 <表 1>에 정리되어 있다. 토지의 보유에 대한 과세는 종합토지세가 중심을 이루고 있으며 이 밖에 도시계획세, 공동시설세 및 종합토지세에 부가과세되는 교육세와 농어촌 특별세 등을 포함한다. 조세는 아니지만 택지소유 상한에 관한 법률에 의한 택지의 초과소유부담금은 경제적으로는 특정유형의 자산에대한 보유과세의 성격을 갖는 것으로 볼 수 있다.

토지의 이용에 대한 과세는 그 경제적 성질상 보유과세와 구분하기 어려운 것이 사실이나 제도적인 측면에서는 명확하게 구분된다. 임대소득이나 그 밖에 생산요소로서의 토지가 창출한 소득에 일반소득세나 법인세가 부과된다. 농지로부터의 소득만은 별도의 체계로 과세되고 있다. 이러한 세금에 주민세가 부가과세되고 있으며 5억원을 초과하는 법인소득에 대해서는 농어촌 특별세가 부과된다²⁾.

2) 5억원 이상 법인소득에 대한 농어촌특별세는 1996년 말까지만 부과된다.

〈表 1〉 現行 土地課稅의 體系와 內容 (1995년 현재)

	稅 目	課 稅 對 象	稅 率 等
保有	綜合土地稅 (시,군,구세)	모든 토지가액	종합합산 : 0.2~5% (2천만~50억 9단계 초과누진) 별도합산 : 0.3~2%(2천만~50억 9단계 초과누진) 분리과세 : 0.1, 0.3, 5%
	都市計劃稅 (시,군,특별 직할시세)	도시계획구역 내의 토지가액	표준세율 : 0.2%, 내무부장관 승인하에 0.3%를 상한으로 표준세율과 다른 세율 적용
	共同施設稅 (시,군,특별 직할시세)	오물처리시설, 수리시설, 기타 공공시설로부터 혜택을 받는 토지가액	0.03% 표준세율, 조정 (0.1% 상한 이내에서 조정가능)
利用	所得稅 (국세)	모든 임대 및 부동산원천사업 소득, 산림소득	5~45%(400만~6,400만 6단계 초과누진) 세액에 대한 7.5% 주민세부가과세
	法人稅 (국세)	모든 임대 및 부동산원천법인 소득	18~30%(배당시 개인소득세 추가부담) 5억원 초과분에 대해서는 2%의 농특세 추가부담 (단 1996년 말 限) 세액에 대한 7.5% 주민세 부가과세
	農地稅 (시,군,특별 직할시세)	농지소득	3~50%(400~5,000만 5단계 초과누진)
資本 利得	讓渡所得稅	토지 등의 양도로 발생한 실질양도 소득	세율 : 40~60%(3천만~5억원 5단계 초과누진) 보유기간 2년미만 : 60% 미등기 전매 : 75% 국민주택 : 30%

〈表 1〉의 계속

	稅 目	課 稅 對 象	稅 率 等
資 本 利 得	法人稅 및 特別附加稅	토지등의 양도로 발생한 실질양도 소득	법인세 18~30% 별도의 특별부가세 25% (미등기양도의 경우 40%)
	土地超過 利得稅	유희토지의 미실현 자본이득 중 정상 지가 상승 초과분	3년마다 30~50% 2단계 초과누진 과세 지가급등지역의 경우 매년과세 가능 토지양도시 양도세와 조정규정 있음
	資産再評價稅	자산재평가차의 에서 이월결손금 공제	3%(법인이 부동산을 재평가한 경우 법인세와 재평가세만 부담하고 양도 소득세는 부담하지 않음)
所 有 移 轉	取得稅 (도, 특별·직할 시세)	토지, 건물, 선박, 항공기, 차량, 중기, 광업권, 어업권, 立 木 등의 취득가액	기본세율: 2% 사치성 재산: 15% 대도시내 공장 신증축을 위한 취득: 10% 취득세액의 10% 농어촌 특별세 부가과세
	登録稅 (도, 특별·직할 시세)	上 同	상속에 의한 취득 농지: 0.3%, 기타: 0.8% 증여의 경우: 1.5% 기타의 취득 농지: 1%, 기타: 3% 등록세액의 20% 교육세 부가과세
	相續稅 (국세)	상속, 유증으로 인한 취득자산가액	10~50%(5천만~10억 5단계 초과누진)
	贈與稅 (국세)	증여로 인한 취득 자산가액(3년합산)	15~55%(2천만~5억 5단계 초과누진) 친족공제: 직계 150만원, 기타 100만원

註: 1996년 1월부터 소득세는 1천~6천, 상속세는 5천~5억 5천, 증여세는 2천만~3억원의 10%~40% 4단계 초과누진 과세로 변경될 예정임. 양도소득세는 3천~6천만원 30~50%의 3단계 초과누진, 법인세 특별부가세는 20%로 각각 변경될 예정이며, 국민주택 저세율은 폐지될 예정임.

資料: 월간경리사, 『稅法便覽』; 재경원, 『'94 간추린 개정세법』 등에서 작성.

자본이득에 대한 과세로는 양도소득세와 법인세 특별부가세 등 실현기준 양도소득에 대한 과세가 있고 미실현 자본이득이 과세표준이 되는 토지초과이득세와 자산재평가세도 자본이득과세에 포함시킬 수 있다. 양도소득세와 법인세 특별부가세에는 주민세가 부가과세된다. 앞에서 언급한 것처럼 법인소득이 5억원을 초과하는 부분에 대한 농어촌특별세의 부과는 법인에 대한 양도소득의 실효세율에 영향을 준다. 조세는 아니지만 개발부담금이나 수익자부담금제도 등도 자본이득에 대한 과세의 성격을 갖는 것들이다.

세수면에서 보면 토지의 이전과 관련된 조세가 가장 큰 비중을 차지해 왔는데 그 대표적인 것이 취득세와 등록세이다. 상속세와 증여세는 상대적으로 미미한 세수실적을 가지고 있다. 등록세에는 교육세가 부가과세되며 취득세에는 농어촌특별세가 부가과세된다.

2. 土地保有 및 利用에 대한 課稅制度의 變遷

토지과세는 어느 나라에서나 일반적으로 오랜 역사를 가지고 있다. 초기의 토지과세는 주로 보유 또는 이용에 대한 과세였으며 그 구분도 사실상 불분명한 경우가 흔히 있었다. 앞에서도 잠시 언급한 것처럼 경제적인 관점에서 보면 이용에 대한 과세와 보유에 대한 과세를 엄밀하게 구분하는 것이 쉽지 않다. 그러나 오늘날에는 이용에 대한 과세는 소득세의 형태를 가지고 있고 보유에 대한 과세는 재산세의 형태를 띠고 있다. 경제적인 효과는 같은 것일지라도 그 형식은 확연하게 구분되고 있는 것이다.

우리나라에서 토지보유과세와 이용과세가 확실하게 구분되기 시작한 것은 1961년 농지세로부터 재산세가 분리 독립한 이후의 일이었다고 볼 수 있다. 이후에 토지 보유세는 토지에 대한 재산세로서 발전해 오다가 오늘날에는 종합토지세로 바뀌었으며 소득세의 성격을 갖던 부분 즉 농지에 부과되던 土地稅는 1973년 農地稅로 개편되어 사실상 농지소득에 대한 별도의 소득세로 정착되었다.

1960년대 중반 이후부터 최근에 이르기까지 토지 보유과세제도는 다른 토지관

런과세제도들과 함께 투기의 억제, 토지 소유집중의 억제, 산업 및 인구의 지방분산 촉진 등 여러가지 정책목적으로 사용되기 시작하였으나 토지 보유과세의 기능은 대체로 취약하였다. 그 결과 토지의 유보수요(보유)를 효과적으로 억제하지 못하여 토지 투기가 방조되었다는 반성과 함께 1980년대 후반에는 유희토지 등에 대한 토지과다보유세가 도입되었다가 이보다 훨씬 더 포괄적인 종합토지세제로 발전하였다. 이 밖에 도시계획세나 공동시설세도 토지의 보유에 대한 과세의 성격을 포함하나 여기에서 상술하지는 않기로 한다. 한편 1990년에 실시된 택지소유상한제에 의하여 기준면적 이상의 택지를 소유한 자가 부담하는 초과소유부담금도 법적인 의미의 조세는 아니지만 보유에 대한 과세에 준하는 것으로 볼 수 있다.

가. 土地稅

토지과세는 어느 나라에서나 일반적으로 오랜 역사를 가지고 있다. 우리나라의 경우도 고려조나 조선조에 이미 토지과세가 있었던 것으로 알려져 있다. 토지과세가 金納稅로 처음 실시된 것은 1895년 국세로서 신설된 地稅라고 알려져 있다³⁾. 그후 1909년에 지방세법이 제정되어 실시되면서 국세인 지세에 대한 부가세가 지방세로 신설되었다. 당시의 지세는 토지를 대지와 전답으로 구분하고 지가를 과세표준으로 하는 오늘날의 財産稅(보유세)에 해당되는 것이었다. 지가는 임대가격 또는 실제 토지 수입금액을 조사하여 토지수입에서 일정한 비용을 공제한 뒤 이차율로 환원(capitalize)시키는 방법으로 평가하였다. 이렇게 계산된 지가평가액은 토지대장에 등재하였으며 이 가격에 1.5%의 세율을 적용하였다.

그 뒤 1943년에 조선지세령을 개정하여 임대가격을 과세표준으로 하고 세율은 임대가격의 6%로 하는 제도로 바뀌었다.

우리 정부가 수립된 뒤 1950년 11월 30일에 지세법이 새로 제정 실시되었는데 전답의 경우에는 그 수입금액을 과세표준으로 하여 4%의 세금이 부과되었으며, 다

3) 한국경제개발협회, 1967, p. 17.

큰 토지의 과세표준은 토지의 임대가격으로 하여 8%의 세율이 적용되었다. 이듬해 즉 1951년 9월 25일 임시토지수득세법이 제정되어 지세대신 토지수득세를 신설하고 물납제를 도입하였다⁴⁾. 이렇게 해서 곡류를 재배하는 전답에 대해서는 수확량을 과세표준으로 하는 초과누진세율(15~28%, 분배받은 농지에 대해서는 10~23%, 4단계)의 물납세제(제1종 갑류토지수득세)가 도입되었고 특용작물을 재배하는 전답(과수원 등 포함)에 대해서는 그 소득금액의 25~70%(분배받은 농지의 경우 15~60%)의 8단계 초과누진세율에 의한 금납제의 제1종 을류토지수득세가 부과되었다. 기타의 토지에 대해서는 임대가격의 12%를 현금으로 납부하게 하는 종전과 같은 형태의 제2종 토지수득세가 적용되었다. 1954년에는 누진단계가 세분되었고 세율이 약간 인하되었으며 그후 1955년과 1956년에도 각각 약간의 세율인하가 있었다. 토지수득세는 국세였지만 지방분여세의 성격을 갖고 있어서 세수의 35.3%(1953년에는 53%로 상향조정됨)는 징수한 지방자치단체에 환부하였다.

1960년 12월 31일 土地稅法이 제정되어 물납제가 폐지되고 금납제로 통합되었는데 토지세의 세목을 農地稅와 塚地稅로 구분하였다. 전답에 부과하는 農地稅는 곡물을 재배하는 농지에 대한 甲類農地稅와 특수작물을 재배하는 농지에 부과되는 乙類農地稅로 나누어 갑류의 경우 기준수입금액(수확량×곡가)의 6%, 을류의 경우 소득금액의 10~20%(3단계 초과누진)를 부과하였다. 기타의 토지에는 塚地稅가 부과되었는데 종래와 같이 임대가격을 과세표준으로 하여 전보다 인화된 8%의 세율을 적용하였다. 農地稅와 塚地稅는 모두 그 수입의 50%를 지방자치단체에 환부하도록 하였다.

이 제도는 이듬해 12월에 제정된 국세와 지방세조정에 관한 법률에 의거 폐지되었다. 그리고 1961년 12월 2일 제정된 지방세법에 의해서 독립세로 土地稅와 財產稅가 도입되었다. 이에 따라 국세였던 農地稅와 塚地稅는 각각 지방세체계에 신설된 土地稅와 財產稅에 병합되었다.

이로써 근대적 의미의 보유과세로서의 財產稅가 도입되었다고 할 수 있다. 한편 농지에 부과되던 土地稅는 1973년 農地稅로 개편되어 사실상 농지소득에 대한 별도의 소득세로 정착되었다.

4) 전시인플레이하에서 물납제는 안정적 재정확보에 크게 기여하였다.

나. 財産稅

1961년에 비로소 근대적 의미의 보유과세로서의 財産稅가 도입되었다고 할 수 있지만 아직도 과세표준의 계산은 임대가격에 일정한 배율(자본환원배율)을 곱하는 방식을 택하여 ‘이용에 대한 과세’의 성격을 상당히 가지고 있었다. 물론 뒤에 토지의 등급결정 등에 있어서 임대가격 이외의 요인들이 많이 참작됨으로써 이러한 성격은 현저히 약해졌다고 할 수 있다. 토지에 대한 세율은 0.2%로 낮은 편이었고 이 기본세율은 1970년대 초까지 유지되어 왔다.

1973년의 지방세법 개정으로 보유과세인 財産稅에 처음으로 토지정책 기능이 도입되기 시작하였다. 이때 처음 법인의 비업무용토지에 대해서 기본세율의 2배(0.4%)로 중과하는 규정과 별장 및 골프장 등 사치성 재산에 대한 중과(각각 0.6 및 0.4%), 주택에 대한 4단계 초과누진세율(0.3~0.6%), 그리고 대도시 내 신설공장에 대한 5년간 3배 중과 등의 규정이 도입되었다. 그 이듬해 이른바 1·14조치(대통령 긴급조치 제3호)에 의거 財産稅率이 대폭 상향 조정되었는데 골프장, 별장 또는 고급 오락장용 토지, 공한지, 법인의 비업무용 토지 등에 대해서는 5%의 높은 세율을 적용하게 하였고 주거용 토지도 0.2~5%까지의 초과누진세율을 적용하도록 하였다. 1975년의 세법개정으로 긴급조치의 내용은 거의 본래의 지방세법에 그대로 수용되었다.

1977년부터는 전, 답, 과수원, 임야 등에 대해서는 0.1%의 낮은 세율을 적용하는 한편 시지역의 주거지역 내 공장에 대해서는 2배 중과, 그리고 대도시의 경우에는 종전의 3배 중과에서 5배 중과(1.5%)로 개정하였고 1979년에는 공한지 및 비업무용 토지에 대하여 보유기간별로 차등세율을 적용하는 제도를 도입하였다. 즉 3년 미만의 경우에는 종전과 같이 5%의 세율을 적용하나 10년 초과인 경우 10%까지 5단계로 차등과세하는 제도가 도입되었다. 1980년에는 0.1%의 저율과세대상에 목장용지를 추가하였고 1982년에는 조세감면규제법상의 감면대상을 확대하였다.

주택 및 주거용토지에 대한 세율은 1987년(1986년 12월 개정)에 더욱 강화되어 최고 7%까지 6단계 초과누진세율로 바뀌었으며 1988년에는 토지과다보유세가 시

행되었고 1990년부터 綜合土地稅가 실시되어 財産稅는 비토지자산에 국한 적용되고 있다. 최근 몇 년간의 토지에 대한 財産稅率構造 변천을 요약하면 다음과 같다.

먼저 토지과다보유세가 시행되기 이전인 1987년까지는 개인의 공한지 보유나 법인의 비업무용토지 보유에 대해서 보유기간에 따라 5~10%의 중세율이 적용되었으며 주거용 토지에 대해서는 면적에 따라 0.3~7%의 6단계 초과누진세율이 적용되었고 골프장이나 별장 또는 고급오락장용 토지에 대해서는 5%의 중세율이 일률적으로 적용되었다. 전, 답, 과수원, 임야, 목장용지 등에 대해서는 0.1%의 낮은 세율이, 그리고 기타의 토지에 대해서는 0.3%의 기본세율이 적용되었다. 대도시 지역의 신설공장용지에 대한 5년간 5배 증과는 1987년부터 폐지되었고 시지역 이상의 주거지 등에 있는 공장용 토지에 대해서는 계속 2배 증과세율(0.6%)이 적용되었다.

1988년에서 1989년까지 시행되었던 토지과다보유세제도는 개인의 공한지에 대한 財産稅重課制度和 법인의 비업무용토지 증과제도를 흡수하여 전국 읍단위 이상의 도시계획구역 내 토지를 대상으로 일정지역내 토지를 개인별로 합산하여 0.5~5%의 세율로 초과누진 과세하는 부분적인 대인종합과세제도였다.

1989년 5월 27일 지방세법이 개정되어 綜合土地稅가 신설되었고 이 제도는 1990년 1월부터 시행되었다. 이 綜合土地稅는 종래의 財産稅 중에서 토지에 해당하는 부분과 1988년부터 시행되었던 토지과다보유세 등을 묶어 개인 또는 법인별로 모든 보유하고 있는 토지의 가액을 합산하여 과세하는 人稅로 전환시킨 것이다.

현행의 재산세는 앞서 말한 것처럼 종합토지세의 실시에 따라 토지를 제외한 다른 재산 즉 건축물, 광구, 선박, 항공기 등에만 부과되고 있다.

다. 綜合土地稅

1990년부터 시행된 종합토지세는 우리나라의 종래의 재산세 중에서 토지에 해당하는 부분과 1988년부터 시행되었던 토지과다보유세 등을 묶어 개인 또는 법인

별로 모든 보유하고 있는 토지의 가액을 합산하여 과세하는 人稅로 전환시킨 것이다.

종합토지세의 과세대상이 되는 토지는 지적법에 의한 국내의 모든 지목의 토지가다. 따라서 어떠한 형태의 땅을 갖고 있든지 한 사람(또는 법인)이 가지고 있는 땅이면 모두 그 값을 합산해서 누진세율을 적용받아 세금을 내도록 되어 있는 것이다. 그러나 여러가지 정책적 이유 때문에 약간의 예외를 두고 있다. 비과세 또는 감면규정 말고도 소유 규모에 관계없이 특별히 저율과세하여야 하거나 반대로 고율과세하여야 한다고 생각되는 유형의 토지(주로 그 사용형태에 따라 판단함)는 분리과세하고 있으며 업무용토지는 규모에 따라 누진적인 세율을 적용하되 일반 토지에 적용하는 세율보다 훨씬 가벼운 세율체계를 적용하고 있다. 요컨대 토지의 여러가지 특성이나 사용용도 등에 따라 세 가지 유형으로 나뉘어 과세되는 것이다.

첫번째 유형은 분리과세되는 것이다. 법인이 아닌 개인의 자경농지(도시계획구역 내의 자경농지는 녹지지역에 한함), 도시계획구역 밖의 임야 중 종중림과 영림 계획이 인가되었거나 특수개발지역으로 지정된 보전임지, 문화재 보호구역 또는 자연환경지구 내의 모든 임야, 기준 이내의 목장용지(법인소유의 경우에는 그 법인이 목축업을 주된 업종으로 하는 경우에 한함) 등에 대해서는 소유 규모나 가액에 관계없이 0.1%의 저율로 분리과세된다. 법에 정해진 기준에 부합하는 공장용지, 토지개발공사, 주택공사 또는 수자원개발공사 등 공공 개발기관이 분양 또는 임대 목적으로 보유하는 토지, 한전의 발전시설용지 등은 0.3%로 저율분리과세된다. 저율분리과세의 적용대상이 되는 공장용지는 군지역에 있는 모든 공장과 시(특별시, 직할시 포함)지역의 공단이나 공업지역 내에 위치한 공장의 부속토지인데 법에 정한 입지기준 면적을 넘지않는 부분만 해당된다. 한편 골프장용지, 별장지, 고급오락장(도박장, 특수목욕탕, 무도유희음식점, 룬살롱, 특수미용실 등), 기준면적을 초과하는 주거용지(특별시 및 직할시 지역은 1주택당 200평 초과, 기타 시지역은 300평 초과) 등은 사치성 재산으로 분류되어 규모와 관계없이 5%의 높은 율로 분리과세된다.

둘째로, 일반영업용 건물의 부속토지(용도지역별 적용배율을 감안하여 결정한 기준면적 이내)는 소유자별로 별도합산하여 누진과세 한다. 초과누진세율은 9단계로 되어 있고 최저세율은 과세표준 1억원까지 0.3%, 그리고 최고한계세율은 500억원 초과에 해당하는 부분에 대해 2.0%로 되어 있다.

셋째로, 첫째와 둘째의 유형에 들지 않고 비과세 또는 감면대상이 아닌 모든 토지는 종합합산 과세대상이 된다. 종합토지세의 기본유형이라고 할 수 있는 이 유형에는 대부분의 주거용 토지와 법인소유 농지, 부재지주 농지, 기준초과 목장용지 및 공장용지, 기준초과 업무용 토지, 분리과세 대상이 아닌 임야 등이 포함된다. 9단계 초과누진세율로서 최저세율은 과표 2천만원 이하에 대해 0.2%이나 과표가 50억원을 초과하면 최고세율인 5%를 적용받게 된다.

과세 기준일은 매년 6월 1일이며 10월 16일에서 10월 말일 사이에 납부하도록 되어 있다. 세액의 계산과 징수는 다음과 같이 상당히 복잡한 절차를 통하여 이루어진다. 먼저 중앙정부가 각 지방자치단체로부터 보고되는 토지 및 그 소유상황에 대한 정보를 취합하여 소유자별로 전국에 걸친 토지소유 상황을 파악하고 이에 따라 소유자별 종합토지세액을 계산한 뒤 다시 토지의 소재지별로 각 지방정부가 징수할 세액을 한 소유자가 지역별로 소유하고 있는 토지의 가액에 따라 안분계산한 후 이 금액을 각 지방자치단체(시, 도를 통하여 시, 군으로)에 통보해 준다. 각 지방자치단체는 이 결과에 따라 세금을 징수한다.

라. 宅地超過所有負擔金

토지공개념 3법의 하나인 택지소유상한에 관한 법률(1990년 시행)에 의하여 특별시 및 직할시 지역에서 택지를 660m² 이상 소유하고 있거나 시지역에서 택지를 990m² 이상 소유하고 있는 경우에는 초과소유 부담금을 물게 되어 있다. 초과소유 상태가 된 시점부터 2년까지는 초과소유하고 있는 택지가액의 6%(주택이 건축되어 있는 경우에는 4%)를 초과소유부담금으로 매년 납부하여야 한다. 2년이 초과하여도 계속 보유하고 있는 경우에는 이 부담률이 11%(7%)로 상승된다. 허가를 얻어

기준면적 이상의 택지를 취득한 경우에는 7%의 부담금이 부과되나 정해진 기간을 초과하여도 처분, 이용, 또는 개발하지 않는 경우에는 11%의 부담률이 적용된다. 부과주체는 건설교통부 장관이며 전액 토지관리 및 지역균형개발 특별회계에 귀속된다.

3. 土地 資本利得課稅制度의 變遷

토지에 대한 과세 중 정책적으로 가장 중요한 것이 자본이득에 대한 과세라고 할 수 있다. 토지 인플레이션이 가져오는 문제 가운데 사회적으로 가장 심각하게 인식되어온 문제가 소위 자본이득에 의한 분배의 왜곡문제였고 이것을 직접적으로 다루는 것이 바로 자본이득에 대한 조세이기 때문이다. 가장 대표적인 것이 양도소득세이지만 최근에 도입되어 많은 문제를 야기하고 있는 토지초과이득세, 자산재평가세, 조세는 아니지만 유사한 성격을 갖고 있는 개발부담금제 등이 여기에 속한다.

가. 讓渡所得課稅

실현된 자본이득에 대한 과세는 1968년에 토지투기억제세가 도입됨으로써 시작되었다. 토지투기억제세는 토지를 과세대상으로 하였으며 세율은 50%였다. 모든 토지에 이 세금이 적용되었던 것은 아니고 서울특별시와 부산시 그리고 대통령령으로 정하는 지역에 있는 토지에 대해서만 이 세금을 부과하도록 규정되었다. 특기할 만한 것은 이 제도의 도입 당시 ‘공지’의 개념을 규정하여 공지에 대해서는 매 2년마다 자본이득을 추정하여 과세하는 발생기준 자본이득과세제도의 도입을 시도하였다는 것이다. 이 제도는 실시 후 2개월만인 1968년 3월에 폐지되었다.

토지투기억제세는 1975년부터 양도소득세로 명칭을 바꾸어 소득세와 법인세에 편입되었다. 토지의 양도차익에 대해서는 50%의 양도소득세를 부과하는 동시에 건물의 양도차익에 대해서도 30%의 양도소득세를 부과하였다. 양도소득세는 토지

투기억제세와 달리 모든 양도소득에 대하여 부과되는 것이다. 한편 법인의 양도소득에 대해서는 법인세 외에 25%의 특별부가세를 부담하도록 하였다. 법인의 경우에는 토지만을 대상으로하나 토지 매매업의 경우에는 건물도 포함토록 하였다. 1975년 7월부터 소득세에는 10~20%, 그리고 법인세에는 20~25%의 방위세가 부가과세되었으므로 양도소득세 부담이 그만큼 무거워진 셈이다. 여기에다가 1977년부터 7.5%의 주민세가 부가과세되었다. 비과세와 감면 규정은 처음부터 다양하게 규정되어 있었다. 비과세 및 감면 등과 관련된 규정들이 부분적으로 조정되는 것 외에는 이 제도가 1978년 말까지 대체로 유지되었다.

1979년부터는 보유기간에 따른 차등제가 도입되었다. 양도소득세의 경우 2년 이상 보유에 대해서는 50%, 그리고 2년 미만 보유분에 대해서는 70%의 높은 세율이 적용되었다. 미등기양도에 대해서는 80%의 세율이 적용되었다. 법인의 특별부가세에도 비슷한 기간개념이 도입되었으며 특히 건물양도에 의한 양도소득이 과세 대상으로 명시되었다. 2년 이상 보유분은 전과 같이 25%, 2년 미만의 단기양도소득은 35%, 그리고 미등기 양도자산의 경우에는 40%의 특별부가세율이 적용되었다. 또 이 때부터 '기타자산'이 양도소득세 과세대상으로 추가되어 토지를 많이 가지고 있는 법인이나 소유가 분산되지 않은 법인이 그 주식의 50% 이상을 양도하는 경우에 양도소득세를 과세함으로써 간접적인 방법으로 토지의 양도소득을 실현시키는 것을 양도소득세의 과세대상으로 포착하기 위한 것이었다. 이상의 제도는 1980년 말까지 지속되었다.

1981년에는 양도소득세율과 법인 특별부가세율이 전반적으로 하향 조정되었고 더구나 이른바 탄력세율 규정에 의하여 시행된 세율은 더욱 하향 조정된 것이었다. 장기보유에 대한 양도소득세율(시행된 탄력세율)은 40(25)%로 낮아졌으며 단기보유에 대해서도 50(35)%로 낮아졌고 미등기전매분도 75%로 하향 조정되었다. 법인 특별부가세의 경우도 장기보유 20(13)%, 단기보유 25(18)%, 미등기양도 35% 등으로 낮아졌다.

1983년부터는 탄력세율에서 본세율로 환원되었는데 특별부가세의 경우 본세율이 장단기 구분없이 일률적으로 25%로 통일되었다. 이 제도는 1988년 개편(1989

년 시행)시까지 대체로 유지되었다.

1987년부터 재연된 토지 투기에 대응하기 위하여 1988년 개정(1989년 시행)에서 양도소득세가 강화되었으며 시행령의 개정으로 1990년부터 비과세 감면이 대폭 축소되었다.

1988년에 개정되어 현재에 이르고 있는 제도를 요약하면 다음과 같다. 우선 과세대상은 토지, 건물, 지상권, 전세권 및 등기된 임대차권, 토지를 취득할 수 있는 권리, 특수한 경우의 주식, 영업권 등의 양도에서 발생하는 소득이다. 주식의 경우는 (1) 토지가 총자산에서 차지하는 비율이 50% 이상이며 주주 또는 출자자 1인 및 그와 특수관계에 있는 자의 소유지분의 합계가 50% 이상인 법인이 그 주식 또는 출자지분의 50% 이상을 양도하는 경우와 (2) 토지가 총자산의 80%를 넘는 법인이나 골프장업, 스키장업, 체육시설업, 휴양시설관련업, 토지업 등을 영위하는 법인의 주식 등을 양도한 경우에 양도세를 부과한다. 1989년의 시행령 개정으로 비과세 및 감면이 많이 줄어들었지만 1가구 1주택을 비롯하여 아직도 많은 비과세 및 감면 규정이 남아 있다. 1988년의 개정으로 세율은 5단계 초과 누진제도로 전환되었는데 3천만원 이하 40%, 3천~6천만원 45%, 6천만원~1억원 50%, 1억~5억원 55%, 그리고 5억원 이상의 60% 등으로 이루어져 있으며 보유기간 2년 이상의 국민주택 규모의 주택 양도시에는 30%의 낮은 세율이 적용되고 있다. 그리고 보유기간이 2년 미만인 것은 양도소득 규모에 관계없이 최고세율 60%가 적용되며 미등기 양도의 경우에는 75%의 세율이 적용된다. 여기에 방위세와 주민세가 가산된다⁵⁾. 양도소득세의 경우에는 두가지 중요한 공제제도가 있는데 하나는 양도소득 특별공제로서 도매물가 상승분을 공제하는 것이고 다른 하나는 장기보유 특별공제로서 장기보유 양도소득을 우대하기 위한 것이다. 도매물가는 1983년 6월 30일 이전에는 연 15%를 상한으로, 그리고 그 이후에는 5%를 상한으로 하고 있으며 장기보유 특별공제는 5년 이상 10년까지는 10%, 그리고 10년 이상의 경우에는 30%의 소득공제로 규정되어 있다. 공한지 등에 대해서는 장기보유 특별공제가 인정되지 않는다. 이처럼 양도소득세는 매우 높은 율로 부과되고 있으나 양도차익의 평

5) 방위세는 1991년부터 폐지되었다.

가가 대부분의 경우 실거래가에 의해서 이루어지지 못하고 기준시가(지방세법상의 과세시가표준액에 국세청장이 정하는 배율을 곱하여 계산한 금액)를 적용하는 데서 특히 단기양도차익이 과소계산될 여지를 크게 안고 있다⁶⁾.

법인에 대한 특별부가세의 경우에는 25%(미등기양도의 경우 40%)의 단일세율이 적용된다. 이 경우에도 여러가지 정책 목적의 비과세와 감면이 있는데 특히 1가구 1주택에 대한 비과세와 대응되는 것으로 법인이 2년 이상 업무용으로 사용한 토지 등을 다른 고정자산을 취득할 목적으로 양도한 경우에는 특별부가세를 면제하는 규정이 있다. 방위세와 주민세는 부과되지 아니한다.

1994년 말에 1996년 1월부터 시행할 것을 전제로 대폭적인 양도소득세제의 개편이 있었다. 우선 기본세율은 소득세율의 인하에 따라 30%~50%의 3단계 누진으로 인하하여 단순화하고 2년 미만 보유에 대한 세율도 60%에서 50%로 인하하였다. 다만 미등기 전매에 대한 세율은 그대로 두었다. 법인세 특별부가세율도 25%에서 20%로 인하하였다. 이 경우도 미등기 전매에 대한 세율은 그대로 두었다. 그리고 국민주택에 대한 우대세율은 폐지하였다. 또한 양도소득 기본공제를 150만원에서 250만원으로 인상하는 대신 소득공제는 폐지하였고 장기보유 특별공제는 3년 이상 10%, 5년 이상 15%, 10년 이상은 현행대로 30%로 조정하는 한편 물가상승공제인 양도소득 특별공제제도는 폐지하였다.

이러한 개편은 양도소득세가 사실상 실거래가보다 낮은 기준시가로 평가과세되는 점을 반영하되 양도소득세도 소득세의 일부로 인식하여 소득세와 조화를 이루도록 하는 의지가 반영되고 있는 것으로 볼 수 있다. 세율을 인하한 것과 금융소득에 대한 과세에서 물가상승분에 대한 조정이 이루어지지 않는다는 점을 들어 양도소득 특별공제를 폐지한 것이 그러한 발상의 증거들이라고 할 수 있다.

나. 未實現 資本利得 課稅

미실현 자본이득에 대한 과세는 토지투기억제세의 도입 당시 제도화되었다가

6) 대개는 기준시가가 실거래가를 뒤따라가면서 조정되기 때문에 부동산 경기과열기에 단기투기를 하는 자들의 양도소득이 충분히 포착되지 못할 가능성이 크다.

바로 폐지되었던 이래 최근까지 이루어지지 않고 있었다. 자산재평가세제도가 미실현자본이득에 대한 과세를 목적으로 도입된 것은 아니지만 부분적으로 미실현 자본이득에 과세하는 효과를 가지고 있으며 1969년에 도입된 소위 간주취득세제도(지방세법 제111조 제2항) 역시 토지의 지목을 사실상 변경함으로써 발생한 가치상승분을 취득세 과세대상으로 함으로써 미미하지만 미실현자본이득을 과세하는 조세항목 중의 하나로 열거할 수 있다. 이 제도에 대해서는 더 논의하지 않기로 한다. 1990년에 실시된 토지초과이득세는 우리나라에서는 처음 본격적으로 추진되는 미실현 자본이득에 대한 과세의 시도였다.

비조세적 방법으로 수익자부담제도와 공공용지의 부담제도가 사용되어 왔으며 1990년부터 실시된 개발부담금제로 본격적인 개발이익의 환수가 시도되고 있다.

(1) 資産再評價稅

기업의 회계와 세부담에 있어서 인플레이션의 왜곡효과를 배제할 목적으로 자산재평가 제도가 항구적인 제도로 도입된 것은 1967년의 일이다. 이 제도에서 재평가차익(이월결손금 공제)에 대해서는 3%의 자산재평가세를 내도록 규정하고 있는데 이것은 미실현 자본이득이 과세표준이 되고 있다는 점에서 자본이득과세라고 할 수 있지만 재평가가 특별한 경우가 아니면 의무사항이 아니며 세율도 낮아서 소득세율이라기보다는 수수료적인 성격이 더 강한 것으로 볼 수 있다.

(2) 土地超過利得稅

전술한 개발이익환수에 관한 법률과 마찬가지로 토지공개념 3법 가운데 하나인 토지초과이득세법에 의해서 미실현 자본이득에 대한 명시적인 과세가 시도되었다. 1990년부터 시행된 이 제도는 유희토지에서 발생한 미실현 자본이득이 과세기간 중의 개량비 등 자본적 지출과 정상적인 지가상승분을 초과하는 부분에 대해서 높은 세율로 과세하는 제도이다. 토지초과이득세는 매 3년마다 부과하도록 되어 있으나 국세청장이 토지평가위원회의 심의를 거쳐 지정하는 지가급등지역 내의

유희토지가 정상지가 상승분의 1.5배를 초과하는 경우에는 매년 과세하고 정상과 세기간에 정산한다. 유희토지의 판정기준은 세법에 자세하게 규정되어 있다.

이 세금은 그 과세표준이 양도소득세나 법인의 특별부가세 등과 사실상 중복되는 것이어서 양도세 납부세액에서의 공제 등을 인정하고 있다. 토지초과이득세의 세수는 개발부담금과 같이 50%는 지방자치단체에, 그리고 나머지는 토지관리 및 지역균형개발 특별회계에 귀속시킨다.

이 세제는 실시 초기부터 심각한 문제들을 야기하기 시작하였다. 우선 유희토지라는 판정을 면하기 위한 건축의 급증을 들 수 있다. 이것은 정부당국이 원하는 정책효과였다고 할 수 있으나 그것은 처음부터 잘못 계산된 정책목표였다. 과세가 본격적으로 실시되면서부터는 유희토지의 판정, 토지가액의 평가 등을 둘러싼 세무당국과 납세자들간의 마찰이 심각하게 나타나기 시작하였다. 이러한 배경하에서 1994년에는 이 법이 헌법불합치 판결을 받게 되었고 같은 해 말에 이 세제를 보완하는 개정이 이루어졌다.

중요한 개편의 내용으로 첫째 유희토지 판정기준이 부분적으로 완화되거나 좀더 명료화된 것, 불합리한 부분이 시정된 것 등을 들 수 있다. 이것은 이 세제의 시행과정에서 가장 많은 문제를 일으켰던 부분이다. 또한 헌법재판소에 의해 헌법불합치 요인의 하나로 제기된 단일세율 문제를 해소하기 위해서 50% 단일세율에서 30%와 50% 2단계 초과누진세율로 전환하였다. 이 밖에 지가등락에 따른 손실보상장치를 마련하였고 양도소득세와의 조정에서 공제범위를 확대하였다.

유희토지의 양도를 촉진한다는 의미에서 토지초과이득세의 결정기한으로부터 1년 이내에 양도한 경우에는 토지초과이득세 납부액의 80%를 양도소득세액에서 공제해주며 3년까지는 60%, 그리고 3년 이후 6년까지는 40%를 공제해주도록 되어 있었으나 이것을 3년 이내는 100%, 6년 이내는 60%로 조정하였다. 6년 이후의 양도에 대해서는 세액공제를 받을 수 없다. 다만 세액공제를 받지 않고 토지초과이득세 납부액을 필요경비로 산입하고자 하는 경우에는 기간에 구애됨이 없이 전액 필요경비로 인정받을 수 있다.

(3) 非租稅的 方法

그러나 조세 이외의 방법으로 개발이익을 부분적으로 회수하기 위한 제도가 운영되어 왔던 것은 사실이다. 먼저 수익자부담금제도가 운영되어 오고 있는데 중요한 투자사업으로 말미암아 수혜를 받는 자들에게 사업비의 일부를 부담시키거나 그러한 사업으로부터 발생한 이익의 일부를 회수하는 제도이다. 이 제도는 결국 투자사업으로부터 수혜를 받은 사람들의 이익의 일부를 회수하는 제도로서 그러한 혜택이 반드시 자본이득의 형태를 갖지 않을 수도 있다는 점에서 엄밀하게 자본이득의 과세라고는 할 수 없을지 모르나 부과되는 주 대상이 토지나 건물 등이므로 미실현자본이득에 대한 사실상의 과세라고 볼 수 있다. 이 제도는 주로 도로 사업에 국한되어 이용되어 왔으며 수익자 부담금 징수실적은 매우 미미하다.

토지의 구획정리사업 등과 관련하여 공공용지의 부담을 통한 개발이익의 환수는 오래전부터 시행되어 왔다. 구획정리사업이나 형질변경사업 등의 경우 대체로 30~60%의 감보에 의한 공공용지 부담이 이루어져 왔다. 그러나 이 경우에도 개발이익의 환수라는 적극적인 관점보다는 공공부분에 의해서 추진되는 개발사업에 필요한 비용의 일부를 토지소유자들이 부담한다는 소극적인 의미를 더 강하게 갖는 것이었다고 판단된다.

1988년 8월의 이른바 「8·10 토지 종합대책」의 일환으로 추진된 토지공개념 확대 도입 추진의 결과로 1989년 말에 제정된 토지공개념 3법의 하나로서 1990년부터 실시되고 있는 개발이익환수에 관한 법률에 의해서 본래적인 의미의 개발이익 환수제도가 도입되었다. 이 제도는 개발이익의 발생이 현저하고 사업구분이 용이한 개발사업에 대하여 건설부장관이 그 사업시행자에게 개발사업이 완료된 때에 평가한 토지가액에서 개발사업 착수시점의 토지가액과 개발비용 및 ‘정상지가상승분’ 등을 공제한 개발이익의 50%를 「개발부담금」으로 환수하는 제도이다. 이렇게 징수된 개발부담금은 50%를 당해 지방자치단체에 귀속시키고 나머지는 토지관리 및 지역균형개발 특별회계에 귀속시켜 토지관리와 지역균형개발사업에 사용하도록 하고 있다. 지방자치단체나 정부투자기관 등이 실시하는 개발사업에 대해서는 그 내용에 따라 개발부담금의 전부 또는 일부를 면제하도록 규정하고 있다.

4. 土地移轉에 대한 課稅制度의 變遷

세수면에서 지방재정의 재원으로서 가장 중요한 위치에 있는 취득세와 등록세 그리고 국세인 상속증여세가 우리나라 토지이전과세의 전부이다. 이러한 세제들, 특히 취득 및 등록세제는 주로 세수목적의 세제이며 상속증여세의 경우도 토지의 이용이나 자산인플레이와는 직접적인 관련성이 작다고 볼 수 있다. 취득세나 등록세 등이 상대적으로 높은 율로 부과될 경우 토지의 거래비용을 상승시켜서 궁극적으로 가격을 상승시키고 생산요소로서의 토지의 이동성을 저하시켜 그 효율적 이용에도 나쁜 영향을 미칠 수 있다는 것은 이미 잘 알려진 주장들이다. 상속세나 증여세의 경우 그러한 제도들이 효과적으로 운용되면 부의 세습을 억제하여 장기적으로 분배를 개선하는 효과가 있다는 것도 일반적으로 받아들여지고 있는 명제이다. 토지 평가제도 등의 이유로 금융자산보다 토지로 상속하거나 증여하는 것이 세부담면에서 유리하다면 이러한 사실은 유증 목적의 토지의 유보수요를 증대시키고 나아가서 토지의 가격상승에 기여하게 될 것이다.

가. 取得稅와 登錄稅

우리나라에 취득세와 등록세가 처음 도입된 것은 각각 1909년과 1912년으로 그 역사가 매우 비슷하며 그 과세대상이나 과세표준도 매우 유사하다.

취득세는 토지(토지, 건축물, 선박, 광업권, 및 어업권 포함), 차량, 중기, 입목, 또는 항공기의 취득에 대하여 그 가액에 일정률로 과세한다. 앞에서 잠시 언급했던 대로 지목의 변경 등에 의한 토지가치의 상승분에 대해서도 취득으로 간주하여 취득세가 부과된다. 취득세의 기본세율은 2%이며 별장, 골프장, 고급주택, 법인의 비업무용토지, 고급자동차, 고급선박 등을 취득하는 경우에는 기본세율의 7.5배 중과세율을 적용하며 대도시 내에서 공장을 신설 또는 증설하기 위하여 사업용 과세물건을 취득하는 경우에는 5배 중과세율을 적용한다.

등록세는 1976년에 국세에서 지방세로 이관되었다. 이 세금은 재산권, 기타 권

리의 취득, 이전, 변경 또는 소멸 등에 관한 사항을 공부에 등록 또는 등기하는 경우에 등기 또는 등록을 받는 자에게 부과된다. 등록세 중 토지 등기에 대한 세율은 다음과 같다. 상속으로 취득한 경우에는 0.8%(농지는 0.3%), 기타 무상취득의 경우에는 1.5%, 유상취득의 경우에는 3.0%(농지는 1.0%), 소유권 보존등기의 경우에는 0.8%, 분할의 경우는 0.3%, 소유권 이외의 물권과 임차권의 설정 및 이전의 경우 0.2%, 가등기 등의 경우는 0.2% 등이다.

나. 相續稅와 贈與稅

상속세와 증여세는 1950년에 각각 별도의 세법으로 도입되었으나 1952년 11월 증여세법이 폐지되고 증여세는 상속세법에 흡수되었다. 우리나라의 상속세는 유산과세형(estate tax)으로 세율이 높고 공제는 낮은 편이었다. 그러나 최근에 세율의 인하와 공제의 확대가 비교적 급속하게 추진되고 있다. 1990년에 개정된 상속세법 하에서는 상속세는 5%에서 55%(5억원 초과)까지 8단계 초과누진세율로 과세되었다. 증여세율은 이보다 더 높아서 5%에서 60%(2억원 초과)까지 8단계 초과누진구조로 되어 있었으며 3년간 합산하도록 되어 있었다.

현행 제도는 1993년에 개정된 세법에 의한 것인데 세율은 상속세와 증여세 각각 5단계로 10%에서 50%(최고계급 10억원 초과) 및 15%에서 55%(최고계급 5억원 초과)이며 공제액도 현저히 인상되었다. 이 세율은 다시 1994년에 개정되어 1996년부터 적용될 예정으로 있는데 상속세·증여세 공히 10%~40%의 4단계 초과누진율로 개정되었으며 최고세율계급은 상속세의 경우 5억 5천만원, 그리고 증여세의 경우는 3억원을 초과하는 금액으로 하향 조정되었다.

5. 土地稅制의 周邊制度

토지세제의 주변제도와 토지세의 행정 등에 대해서도 이 글에서 포괄적으로 그리고 심도 있게 논의하는 것이 바람직하지만 필자의 역량 부족으로 이 문제에 대

한 논의를 포함시키지 못함을 유감으로 생각한다. 이 문제들을 다음 몇 줄에 언급하는 것으로써 이 분야에 대한 논의를 포함시키지 않은 것이 그 중요성을 인정하지 않는 것이 아님을 밝혀두고자 한다.

토지세제의 주변제도로써 가장 중요한 것은 토지의 평가제도이다. 토지공개념제도의 도입과 아울러 이 제도의 중요성을 인식하고 공시지가제도의 도입 등 이 제도의 개선을 위해서 많은 노력을 경주한 것이 사실이다. 토지평가제도는 제도 그 자체뿐 아니라 평가의 기술, 그리고 평가에 투입되는 인력의 質과 量도 매우 중요하다. 여하튼 토지평가의 質을 높이는 문제는 여전히 중요한 정책과제로 남아 있다고 볼 수 있다.

토지세의 행정을 효과적으로 수행하기 위한 조건의 하나로 소위 부동산실명제의 실시가 필요하다는 것이 꾸준히 주장되어 왔는데 이제 금융실명제와 함께 부동산실명제도 도입되었으므로 일단 큰 문제는 해결되었다고 볼 수 있다. 물론 부분적인 문제점들이 남아 있다고 할 수 있으나 시행착오를 거치는 과정에서 바른 방향으로 개선되어 갈 것으로 생각한다. 이러한 제도의 도입과 함께 전국적인 토지조사를 실시하여 명의뿐만 아니라 물건 자체도 명확하게 하는 것이 필요하다고 생각한다.

Ⅲ. 土地稅制의 政策課題

1. 土地稅制의 役割에 대한 再檢討

현행의 우리나라 토지세제가 어떤 문제를 가지고 있고 그것이 어떤 방향으로 발전해 가야할 것인가를 논의하려면 먼저 토지세제의 바람직한 모습이 어떤 것이어야 하는가에 대한 판단이 전제되어야 한다. 바람직한 토지세제의 모습은 먼저 그 바람직한 역할이 무엇인가에 의해서 규정될 수 있다. 토지세제의 바람직한 역할을 말할 수 있으면 그 역할을 효과적으로 수행하기 위해서 토지세제가 어떤 특성들을 갖추어야 하는가를 찾아내기는 훨씬 더 쉬워진다.

토지세제가 정부의 재정재원을 만들어 주는 역할을 한다는 것은 당연한 것이기 때문에 여기서 더 논의할 여지가 남아 있지 않다고 할 수 있다. 다만 중앙정부와 지방정부간의 세원의 배분이라든가 정부 전체로서 소득, 소비 그리고 재산으로 부터의 세수구조의 바람직한 모습이 어떠한 것이어야 하는가 등에 대해서 논의의 여지가 있을 수 있다. 그러나 여기서 그러한 문제는 거론하지 않기로 한다. 토지세의 소위 정책적 역할이 어떤 것이어야 하는가에 논의의 초점을 맞춘다.

앞에서도 언급한 것처럼 기왕의 토지세제는 주로 부동산 투기의 억제수단으로 사용되었다고 말할 수 있다. 때로는 ‘땅을 많이 가지고 있는 사람들을 괴롭히기’ 위한 수단으로도 사용되었다. 물론 궁극적으로는 지가의 안정을 통해서 토지 인플레이션이 가져오는 여러가지 부작용을 줄인다는 것이었다. 요컨대 토지세제의 가장 중요한 역할은 지가의 안정을 가져오는 것이라는 인식이 근래의 토지관련 조세정책의 일관된 인식이었다고 생각된다. 지가의 안정은 자본의 흐름을 보다 생산적인 방향으로 바꿀 것이며 우리나라 기업의 국제경쟁력을 제고시킬 것이고 자본이득의 발생을 억제함으로써 소득분배의 왜곡이 방지될 것이라는 판단이 정책의

초점을 지가의 안정에 두는 근거가 되고 있다.

또 하나의 중요한 역할은 토지세를 통한 형평목표의 직접적인 달성이다. 지가의 안정을 통해서도 분배악화를 억제하는 효과를 기대할 수 있지만 좀더 적극적으로 소득이나 부의 재분배효과를 얻기 위해서 토지세제를 활용할 필요가 있다는 시각이다. 종합토지세는 바로 이러한 의도에서 만들어진 세제이다.

다른 모든 경제정책들이 효율을 중요하게 생각하는 것처럼 토지정책에서도 토지의 효율적 이용이라는 측면이 강조되었고 이것을 위해서도 토지세제가 할일이 있다는 생각에서 '비효율적'으로 놓고 있는 땅에 중과세하는 정신이 종합토지세의 전신인 토지과다보유세와 최근에 문제를 야기했던 토지초과이득세에서 두드러지게 나타났다.

지가의 안정과 분배의 개선, 그리고 토지자원의 효율적 이용은 그 자체로서 모두 매우 중요하고 가치 있는 정책목표들임에 틀림없다. 그러나 이러한 정책목표들이 토지세제로서 효과적으로 달성될 수 있는가 하는 점이 먼저 검토되어야 한다. 또 그렇다면 현행 제도는 그렇게 만들어져 있는가도 점검할 필요가 있다.

2. 土地稅制의 政策的 役割에 비추어 본 現行 制度의 問題點

토지세제는 토지자산으로부터의 순수익을 감소시킴으로써 토지자산의 수요에 영향을 주고 따라서 그 가격에 영향을 줄 수 있다. 그러므로 토지세제를 통해서 토지인플레이션 문제에 대응하려는 시도는 상당한 근거를 가지고 있다. 그러나 문제는 토지가격의 수준과 토지가격의 변동을 구분하지 않음으로써 정책목표와 수단의 불일치를 야기한 사례들이 적지않게 있었다고 생각된다. 물론 이것은 정책당국의 책임만은 아니다. 전문성을 갖지 않은 많은 '전문가'들의 책임이 더 클 수도 있다. 토지공개념 도입시기에 보유세의 강화를 주장하던 많은 사람들은 그것이 토지인플레이션을 진정시킬 것으로 생각하였다. 그러나 보유세 부담의 증가가 지가의 수준을 낮추는 데는 유효한 정책수단이 될 수 있지만 그 변동률을 지속적으로 안정시키는 효과를 기대할 근거는 매우 희박하다.

또 하나의 역할, 즉 분배개선 또는 재분배의 목표에 대해서도 우리는 좀 더 생각할 필요가 있다. 토지소유의 집중과 그에 따른 자본이득 분배의 집중은 심각한 사회적 문제를 가져왔다. 그것을 바로잡는 길은 토지의 분포를 보다 공평하게 하는 것일 수 있다. 그러나 토지의 분포에만 초점을 맞춘 정책은 토지에 대한 상품 평등주의(commodity egalitarianism)를 합리화할 수 있는 근거에 바탕을 두어야 한다. 그리고 더 근본적인 문제의 하나는 토지로부터의 자본이득이 일반소득과 동질적으로 취급될 수 있는 성질의 것인가이다. 토지세제를 이용한 형평의 추구는 전체적인 부나 소득의 공평한 배분효과는 매우 불분명한 상태에서 토지라는 특정한 형태의 자산의 균등한 분배를 추구하는 결과를 가져왔다. 동시에 토지로부터의 자본이득 추구는 사회적으로 지탄받아야 할 행위라는 가치판단을 공공연하게 표명하면서 동시에 자본이득에 대한 조세정책은 그것을 정상적인 소득과 동일시하는 방향으로 변천해오고 있다. 소득은 종합적으로 과세되어야 한다는 포괄주의의 입장을 단순하게 받아들인 결과라고 생각된다. 형평의 측면에서 본 토지세제의 정책 과제는 이와 같은 매우 기초적인 문제들에 대한 반성에서부터 시작되어야 한다고 본다.

효율의 목표와 관련해서 우리나라의 현행 세제는 많은 문제점을 가지고 있다. 학술적 토론이나 정책토론에서 수없이 지적되어온 것이지만 토지의 효율적인 이용이 빈땅을 남겨두지 않는 것이라는 단순한 발상은 아직도 우리나라의 토지세제에 있어서 중심적인 골격을 이루고 있는 형편이다. 뿐만 아니라 그것을 토지초과이득세 같은 위협적인 정책수단으로 밀어부칠 때 어떠한 부작용이 나타났는가 하는 점을 우리는 상당히 체험한 바 있다. 물론 그 부작용은 아직 충분히 표출되어 있다고 말할 수 없다. 그 당시에 서둘러 건설된 많은 건축물들이 안고 있는 부실 요소들은 비교적 서서히 우리 사회의 비용으로 현재화될 것이기 때문이다.

제도 운용측면에서의 효율성도 매우 중요한 효율성 결정의 요소이다. 두말할 필요도 없이 토지초과이득세처럼 과세대상 여부의 판단이 까다롭고 복잡한 세제는 엄청난 징세비와 납세비를 유발한다는 점을 간과하고 있다. 지가의 평가 문제까지를 고려하면 그 문제는 더욱 심각하다. 종합토지세에서도 유사한 문제가 제기될

수 있다.

토지세 정책에서 간과할 수 없는 보다 근본적 문제의 하나는 재산권 문제이다. 이 문제는 토지공개념에 관한 논의과정에서 비교적 많이 논의되었지만 아직도 많은 혼선이 우리나라의 제도 여러 측면에서 나타나고 있다. 다수의 이익이 곧 선이며 이것이 다른 기본적인 원칙이나 가치에 우선할 수 있다는 인식은 잠재적으로 매우 큰 위험요소를 내포하고 있다. 우리의 사회제도나 가치판단이 불완전한 것임은 부인할 수 없지만 민주주의 시장경제체제의 초석이라고 할 수 있는 자유의 원칙이 무분별한 행정편의주의나 피상적인 공리주의에 의해서 함부로 침해된다면 우리의 체제가 위태로워질 수 있다는 것은 너무나 확실한 결론이다. 이런 관점에서 토지공개념에 관한 논의는 보다 확실하게 마무리되어야 한다. 현재와 같이 다수의 뒷받침을 받아(때로는 단순한 인기에 편승하여) 정부가 개인의 재산권에 대한 간섭을 확대해가는 것이 곧 공개념이라는 허술한 인식이 지속되는 것은 결코 바람직하지 않다.

이상과 같은 기본적인 문제의식하에서 우리나라 토지세제의 정책과제를 다음과 같이 주요 토지세목을 중심으로 정리한다.

3. 資本利得課稅의 有效化

자본이득과세의 중심제도는 양도소득세와 토지초과이득세이다. 토지초과이득세가 도입된 하나의 중요한 이유는 양도소득세가 그 기능, 특히 투기억제의 기능을 제대로 발휘하지 못한다는 인식이었다. 특히 양도소득세의 소위 동결효과 때문에 세율이 높아질수록 토지의 유효공급은 오히려 억제되고 지가는 상승한다는 분석이 이러한 인식을 뒷받침해 왔다. 뿐만 아니라 양도소득세는 거래시에 부과되는 것이기 때문에 토지의 거래비용으로 인식될 수 있고 그것이 토지시장의 자원분배 기능을 마비시킨다는 인식도 양도소득세의 기능을 불신하게 하는 하나의 요소가 되어 왔다고 본다. 다른 한편으로 명목세율은 매우 높지만 비과세 감면이 남발되어 실효세율은 매우 낮기 때문에 양도소득세는 불공평하고 비효율적인 세제라는

평가도 받아 왔다. 이러한 배경하에서 탄생한 것이 토지초과이득세였다. 그것은 무기한 투기억제수단이 된 양도소득세를 대신해서 등장한 막강하고 기동적인 투기 억제사의 역할을 해주기를 기대하였다. 그러나 이 제도는 처음부터 많은 문제점을 드러내었다.

토지인플레이션의 문제는 기본적으로 토지로부터 기대되는 자본이득에서 연유하는 것이라고 보아도 과히 틀리지 않을 것이다. 그리고 그 문제를 가장 직접적으로 다룰 수 있는 것이 자본이득에 대한 과세라는 점에서 토지관련세제 중 자본이득 과세가 갖는 중요성은 매우 크다고 볼 수 있다.

이 문제를 생각할 때 먼저 논의되어야 할 것은 토지로부터의 자본이득의 성격을 분명하게 규정하는 일이라고 본다. 앞에서 지적한 것처럼 토지로부터의 자본이득은 투기소득 또는 불로소득으로 사회적으로 바람직하지 않은 것이라는 가치판단과 그러한 소득을 정상적인 포괄적 소득의 한 부분으로 파악하려는 조세정책의 기본방향간에 모순이 露呈되고 있다. 물론 소득을 소비능력의 증대로 파악하고 조세정책이 추구하는 형평이 개인가처분 소득의 공평한 분배라고 볼 때 양도소득도 종합과세하는 방향으로 나가야 한다는 주장은 설득력이 있다. 그러나 불법적인 소득은 그것의 공평한 배분을 고려하기 전에 몰수하는 것이 당연하고 공평하다고 보는 것은 가처분 소득의 공평한 배분보다 정당하게 개인에게 돌아가야 할 소득이 개인에게 돌아가야 한다는 원칙이 더 우선한다는 점을 나타낸다. 토지로부터의 자본이득은 여러가지 요소들로 구성되어 있지만 상당히 큰 부분이 개인의 기여보다는 정부의 용도변경이나 공공의 투자에 의해서 발생하는 소위 개발이익의 성격을 갖는 것이라고 생각된다. 이런 관점에서 볼 때 똑같이 투기적인 요소를 가지고 있다고 하더라도 주식으로부터의 자본이득과 토지로부터의 자본이득은 구분되어야 한다고 말할 수 있다. 요컨대 개발이익이 특정지역에 토지를 보유하고 있는 특정한 사람에게 당연히 귀속된다는 것이 과연 정당한 것인가 아니면 사회구성원간에 공유되어야 하는 것인가에 대한 판단이 개발이익을 크게 내포하고 있는 토지자본이득에 대한 조세정책의 중요한 기준이 되어야 할 것이다.

개발이익은 사회에 환원되어야 하는 것이라고 판단된다면 개발이익을 사회에

환원시키는 구체적인 방법들이 강구되어야 할 것이다. 그것이 먼저 이루어지고 개인에게 당연히 귀속되어야 할 부분만 양도소득 등으로 개인에게 돌아간다면 그때는 토지 자본이득과세의 중심제도인 양도소득세가 현재와 같이 일반소득세와 조화되는 방향을 추구하는 것이 당연하다. 그러나 현실적으로 불완전하지만 양도소득세가 개발이익을 환수하는 비교적 확실한 수단이라면 양도소득세의 기능에 개발이익의 환수기능이 포함되는 것이 합리적이라고 본다. 양도소득세가 개발이익 환수의 기능을 하도록 한다면 양도소득세의 모습은 상당히 달라져야 한다고 생각된다.

필자는 양도소득세가 개발이익의 환수기능을 담당해야 한다고 생각하며 이러한 관점에서 논의를 좀더 진행시키고자 한다. 물론 양도소득세로서 개발이익을 완전하게 환수할 수 있다고는 보지 않는다. 개발이익이라는 개념 자체가 어떻게 보면 애매한 개념이고 더구나 그것을 정확하게 측정한다는 것은 더욱 어려운 일이다. 그러나 개발이익이 토지가격에 자본환원되는 현상이 일반적으로 나타나고 있다면 양도소득세의 모습을 정비함으로써 개발이익이 사유화하는 현상을 효과적으로 완화시킬 수 있다고 본다. 물론 이 기능을 보다 완벽하게 수행하려면 적어도 이론적으로는 발생기준의 자본이득과세가 실시되어야 할 것이다. 그러나 그것은 토지초과이득세의 경험에서 본 것처럼 사실상 불가능한 일이다. 그렇다면 양도소득세를 어떤 방향으로 바꾸어가야 할 것인가?

우선 세율이 높아야 한다는 것이다. 일반소득세와 다른 성격을 갖는 것이기 때문에 소득세의 세율과 균형을 논할 필요는 없다고 본다. 높은 세율을 전제로 여기에 따르는 여러가지 문제를 해소하는 장치를 하는 것이 필요하다.

높은 세율은 동결효과를 강화시킨다⁷⁾. 따라서 동결효과를 방지하기 위한 장치를 해야 한다. 장기보유 특별공제를 폐지하고 상속시 의제실현에 의한 양도소득과세를 상속세 과세이전에 실시하고 양도소득세율은 보유기간이 길수록 높아지는 장치를 해야 한다⁸⁾. 물론 미등기 전매행위는 현재와 같이 규제해야 하지만 2년 미만과

7) 동결효과의 개념과 그 효과의 세율과의 관계에 대해서는 郭泰元(1993) 참조

8) 그 구체적인 방법에 대한 논의는 郭泰元(1993) 참조.

2년 이상의 세율차등은 불필요하다고 본다.

세율이 높을수록 탈세유인이 커지고 비과세 또는 감면을 추구하기 위한 노력이나 압력이 증대할 것이다. 이에 대한 대응도 필요하다. 1가구 1주택에 대한 비과세를 포함하는 모든 비과세와 감면을 원칙적으로 폐지하는 대신 가계생활이나 기업활동의 지속성을 보장하기 위하여 롤오버(roll over)제도를 도입한다. 가계에 대해서는 평생 일정액의 양도소득공제를 허용한다.

이러한 제도의 성공적 실시는 부동산실명제와 지가평가의 질적 향상을 전제로 한다. 이 면에 있어서는 우리의 여건이 매우 희망적이라고 생각된다. 특히 최근에 그 도입이 추진되고 있는 부동산 양도시 신고를 의무화하는 제도는 양도소득세의 실효성을 확보하기 위해 필요한 구체적 조치라고 본다.

이와 같은 제도가 성공적으로 정착되면 토지로부터의 수익률이 과거와 같이 여타 자산과 비교할 수 없을 정도로 높아지는 현상은 나타나지 못할 것이며 그렇게 기대할 수도 없게 될 것이다. 그렇게 되면 양도소득세가 투기의 문제도 해결할 수 있게 되므로 토지초과이득세 같은 것은 설사 그것이 강력한 투기억제 효과가 있는 것이라고 하더라도 불필요하게 된다. 형평면에서 이러한 제도의 효과는 두말할 필요가 없다. 개인에게 귀속되지 말아야 할 소득이 개인에게 귀속되는 것을 시정하는 효과 한 가지만으로도 형평측면에서 매우 큰 정책효과라고 말할 수 있다. 나아가서 그것이 계층별 소득분포를 개선한다는 것은 말할 필요도 없다.

롤오버제도 등의 도입으로 행정이 다소 복잡해질 소지는 있다. 그러나 비과세 감면의 축소와 토지초과이득세의 폐지, 부동산 실명제의 실시, 조세행정의 전산화 등으로 이런 문제는 어렵지 않게 극복될 것으로 판단된다.

양도소득세에 의한 개발이익의 환수는 토지의 운용에 의한 개발이익의 실현부분을 조세로 흡수하지 못한다는 약점을 갖는다. 그러나 이러한 약점은 지나치게 철저한 개발이익의 환수가 토지시장의 토지자원배분기능을 마비시키는 부작용을 막아주는 역할을 할 수도 있다.

4. 綜合土地稅制의 單純化

최근의 한 연구는 종합토지세의 귀착이 매우 누진적이어서 그것이 소득분배를 개선하는 효과가 있는 것으로 분석하고 있다⁹⁾. 그리고 그 이유를 토지자산 보유의 집중과 종토세 자체가 가지고 있는 누진세율구조에 돌리고 있다. 이러한 분석은 우리의 상식에 부합하는 것이며 종합토지세의 존재의의를 뒷받침하는 매우 중요한 자료를 제공한다.

그러나 여기에서도 한두가지 문제가 제기될 수 있다. 그 하나는 그 세수규모에 관한 것이다. 어떤 세목이 아무리 누진적으로 부과된다고 하더라도 그 규모가 작을 때는 소득재분배 기능이 미미할 수밖에 없다. 종토세는 재산과세에 있어서 가장 기본적인 세목의 하나이지만 그 상대적인 세수규모는 그렇지가 못하다. 이것은 실효세율이 아직 상당히 낮다는 것이다. 이 점에 대해서는 대부분의 전문가들이 같은 의견을 갖는 것 같다. 실효세율을 올리는 방법과 그 속도에 대해서는 이견이 있지만 그 방향에 대해서만은 의견의 일치를 보고 있으므로 이 점에 대해서는 큰 걱정을 안해도 좋을 것이다.

또 하나는 분배개선 효과에 있어서 인별 종합합산이 얼마만큼의 실제적인 역할을 하였는가하는 점이다. 앞의 연구에서 종토세의 누진세제가 소득분배 개선에 중요한 역할을 했다는 것은 어떤 의미에서는 기계적인 결론이다. 감면, 탈루, 별도 합산과세 및 분리과세 등의 실제효과는 이런 종류의 분석에서 거의 반영시키기 어렵기 때문이다. 나아가서 토지다보유층의 토지매각을 통한 누진효과 소멸 가능성도 고려되지 않고 있다¹⁰⁾.

분배상의 형평과 관련하여 종토세가 가지고 있는 더 근본적인 문제는 그 세제의 과표가 개인별 순자산 보유액을 포괄적으로 파악한 금액과 다른 것이라는 점이다. 물론 두 지표는 상당히 높은 상관관계를 가지고 있어서 전반적인 분배 개선 효과는 긍정적인 것으로 나타난다고 하지만 세부적으로 포트폴리오의 차이 때문

9) 金明淑 (1994).

10) 이 효과에 대한 자세한 설명은 郭泰元 外 (1991), pp. 241~243 참조.

에 발생하는 수평적 불공평의 문제는 세제의 선진화를 지향할 때 간과해서는 안 될 중요한 문제라고 생각된다.

이 세제가 효율의 측면에서 어떤 문제를 가지고 있는가는 이미 많이 분석되었다¹¹⁾. 특히 이 제도가 가지고 있는 비효율적인 측면 중에서 가장 직접적인 것은 그 행정상의 비능률이라고 본다. 더구나 지방자치제가 전면적으로 실시된 상황에서 전국을 대상으로 하는 종합과세를 지방세로 운영한다는 것은 매우 불합리한 것이다.

지방자치시대에 지방 재정재원의 가장 확실한 원천은 선진국의 경험에 비추어 볼 때 토지세이다. 더구나 교육투자의 확충이 추진되고 있고 궁극적으로 일반교육 서비스 공급의 주체가 지방정부가 되어야 한다면 그 재원으로서 토지세의 역할은 더욱 강화되어야 한다. 이런 관점에서 종토세의 평균세율이 높아져야 한다는 주장의 근거를 찾을 수 있다. 나아가서 토지 실효세율의 상승은 지가수준의 하락을 가져온다¹²⁾. 지가수준의 정상화는 최근 일본경제의 거품 제거 과정에서 나타나는 것처럼 단기적인 혼란을 가져올 우려가 없지 않으나 장기적인 관점에서 우리 경제의 경쟁력 향상에 현저한 도움이 될 것이다. 토지세율의 상향조정이 필요하다는 주장의 또다른 근거로서 건물에 대한 재산세 부담과의 상대적인 차이를 들 수 있다. 건물에 경과하고 토지에 중과하는 것이 보다 공평하고 효율적이라는 것은 일반적으로 받아들여지고 있는 결론이다. 우리나라에서 공한지에 중과하는 이론과 건물에 중과하는 실제 제도는 일관성이 없다.

이 세제의 일반적인 개편방향은 두 가지로 요약될 수 있다. 하나는 실효세율을 높이는 문제이고 다른 하나는 종합과세부분에 대한 재검토라고 할 수 있다. 세율을 높이는 방향에 대해서는 앞에서 논의한 것처럼 반론을 제기하기 힘들다. 다만 그 방법에 있어서 여러가지 방안이 고려될 수 있을 것이다. 공시지가의 질을 높인다는 전제하에서 일정한 실효세율을 법률적으로 보장하는 장치가 필요하다고 본다. 법은 세율만 정하고 과세표준은 행정당국이 정하는 것은 조세 법률주의 원칙

11) 金正浩(1990), 郭泰元 外(1991) 등 참조.

12) 전술한 것처럼 이것은 지가의 안정과는 다른 개념임에 주의할 필요가 있다.

에 맞지 않는다. 실효세율 목표를 정해 놓고 공시지가의 일정비율(예컨대 80%)을 과세표준으로 한다는 조문을 법률에 명시한 후 거기에 맞추어 세율을 정하는 것이 옳다고 본다.

이상의 논의에 비추어 볼 때 토지에 대한 종합과세는 합리적인 제도라고 보기 어렵다. 자산에 대한 종합과세를 원한다면 포괄적인 순자산의 파악을 전제로 하는 것이 타당하다. 더구나 그 주체가 지방정부라는 점이 이 제도의 불합리성을 더욱 부각시켜 준다. 자의적인 용도 구분과 기업 및 개인 보유에 대한 차별 등은 이 제도의 불합리성을 간접적으로 나타내 주는 것들이라고 본다. 이 제도는 단일세율제도로 환원시키는 것이 현실적인 정책대안이라고 생각된다. 특히 토지에 대한 양도소득세가 강화된다면 이 제도에 투기억제 기능까지 담당시킬 필요는 없을 것이다.

5. 土地移轉課稅制度의 整備

토지이전과세 중 중요한 것은 취득세와 등록세이다. 두 세목의 문제는 세율이 높다는 점이다. 우리나라 재산과세에서 매우 큰 비중을 차지하고 있을 뿐 아니라 지방재정에서도 이들 세목에 대한 의존도가 지나치게 높다. 이 세목은 순수한 거래비용으로서의 역할을 하여 자산의 원활한 거래를 방해한다. 또 그 세수 중 특히 부동산에 부과되는 부분은 부동산 경기에 따라 심한 기복을 보인다. 더구나 거의 똑같은 과세대상에 대해서 두 개의 다른 세목과 부가세(sur taxes)들이 부과된다. 양도소득세와 토지보유세의 강화와 함께 토지이전과세의 역할은 현저히 축소되어야 할 것이다. 축소의 방법은 두 가지 세목을 한 가지로 통합하고 세율을 적정 수준으로 하향 조정하는 것이다.

參 考 文 獻

- 郭泰元, 「開發利益 還收 手段으로서의 讓渡所得稅 合理化方案」, 政策研究資料 93-03, 韓國租稅研究院, 1993. 10.
- 郭泰元 外, 『財產保有稅制의 合理化 方案』, 國民經濟制度研究院, 1991.
- 金明淑, 「財產保有稅의 歸着 : 財產稅의 所得分配效果에 대한 再考察」, 政策研究資料 94-04, 韓國租稅研究院, 1994.
- 金正浩, 「綜合土地稅批判」, 『地方行政研究』, 제5권 제2호, 1990.
- 土地公概念研究委員會, 『土地公概念研究委員會 研究報告書』, 1989.
- 韓國經濟開發協會, 『財產稅에 관한 研究報告書』, 1967.

第 3 主題 討論

發表主題：「우리나라 土地稅制의 變遷과 向後의 政策課題」

□ 李根京 審議官 (財政經濟院)

土地稅制은 기본적으로 租稅收入의 確保라는 財政的인 목적을 가지고 있는데 도시국가나 대만을 제외하면 우리나라처럼 토지문제가 심각한 나라가 없다. 대만 역시 토지관련 세제가 잘 정비되어 있다고 할 수는 없지만 이미 1950년대에 그러한 제도들을 마련하여 시행해 왔는데 반해, 우리나라는 산업화가 상당히 진행된 1980년대 이후 이를 도입하여 地價安定이나 投機抑制 등의 역할을 하도록 하다 보니 많은 반발과 어려움이 있었다. 이것이 토지세제가 안고 있는 가장 큰 문제이다.

토지세제는 조세제도 중에서 가장 오래된 세제이다. 그러나 산업화 이후 소득세나 부가가치세, 법인세 등은 많은 발달을 했는데 비해서 재산세 부문의 경우 세수 비중도 미약하고 정책수단으로서 탄력적이지 못하다 보니 큰 발전을 하지 못했다. 불과 10년전만 해도 우리나라의 總租稅 중에서 재산관련 세금이 차지하는 비중은 10%밖에 되지 않았으나, 작년에는 총세수 60조원 중에서 재산관련 세수가 약 11조원으로 20% 수준에 육박하는 것으로 나타났다. 이와 같이 세수비중도 늘었고 과거와는 달리 소득세로서의 기능, 정책수단으로서의 기능 등을 수행함에 따라 최근에는 많이 발전되고 복잡해졌다. 토지관련 세제는 앞으로 더욱 발전되어야 하며 이론과 현실을 어떻게 접목시킬 것인가 하는 문제도 고려해 보아야 할 것이다.

토지관련 세제의 경우 일반적으로 토지의 取得·保有·移轉 단계별로 나누어 세금을 부과하는데, 정부는 投機抑制·地價安定이라는 관점에서 이 중 어디에 중점을

두어야 할 것인지 검토해 보아야 한다. 우리나라의 경우 취득단계에서登記할 때 과세하는 것이 가장 쉽다는 이유로 이제까지 취득세·등록세 부분이 강세를 보여 왔다. 작년도 세수비중으로 살펴보면 11조원 중에서 취득세·등록세 부분이 5조 5천억원으로 절반이 넘는다. 그리고 보유단계의 종합토지세나 재산세 등이 2조원을 약간 상회하고 있으며, 양도세나 상속세는 2조 5천억원 정도이다. 이처럼 취득단계의 비중이 매우 높은 편이다. 10년전만 해도 취득단계의 비중이 더 높고 보유·이전 단계의 비중은 아주 미약했으나 최근에는 보유과세의 강화를 통해 보유단계의 비중이 점차 높아지고 있다. 요약하면 위에서 살펴본 바와 같이 지나치게 높은 취득단계의 세부담을 줄여주는 대신, 보유단계의 세부담을 늘리는 것이 합리적이라고 생각된다. 아울러 양도세 등 이전과세는 소득과세로서의 기능회복에 중점을 두어야 한다.

사실상 토지관련 세제에 있어서 가장 큰 문제는 評價와 行政 문제이다. 그러면 앞으로 세제개편 방향이 어떻게 설정되어야 하는지 살펴보기로 한다.

취득단계에서는 취득세·등록세의 부담이 현재 5.8%로 상당히 높은데, 이를 두 가지로 구분해 납부할 것이 아니라 행정적인 부담을 줄이고 납세자의 편의를 향상시키기 위해 統合하고 단순화하는 것이 바람직하다고 생각된다.

보유단계에 있어서 종합토지세는 課稅標準을 현실화하고 累進稅率을 단순화하는 것이 가장 쉽게 떠올릴 수 있는 방안이다. 그러나 이 경우 1세대 2주택자나 땅을 적게 보유한 사람이나 모두 세부담이 급격하게 증가하게 되는데 이들에 대해 배려할 수 있는 정책수단이 없다는 것이 가장 큰 문제점이다. 따라서 할 수 없이 세율을 누진단계로 하여 재산을 적게 보유한 사람에 대해서는 세율을 낮게 조정해줄 수밖에 없다. 실질적으로 이러한 문제들이 발생되므로 종합토지세의 경우 과표를 公示地價로 전환하고 중산층 이하의 세부담이 증가되지 않도록 하는 것이 기본과제라 할 수 있다.

토지초과이득세의 경우도 효율적 이용이 되지 않고 많은 문제점들을 가지고 있는 것으로 나타났다. 현재는 지가가 안정되어 있어서 그렇지만 1980년대 말 지가가 暴騰했을 때에는 1만여명에게 토지초과이득세를 부과함으로써 많은 효과를 거

두었다. 토지초과이득세는 많은 租稅抵抗을 유발하지만 일반국민에게는 아무런 영향을 미치지 않는다는 장점이 있다. 또한 지가가 안정되면 토지초과이득세는 유명 무실해진다. 이와 같이 지가가 상승할 때에만 토지초과이득세가 발동되기 때문에 지가가 올라갈 때 이를 抑制할 수 있는 유효적절한 수단이라고 할 수 있다. 물론 未實現利益에 대하여 과세하는 이러한 제도들은 판결하기도 어렵고 토지평가와 관련하여 여러가지 문제를 야기시킨다. 그러나 우리나라의 경우 언제든지 投機가 再燃될 가능성이 잠재되어 있으므로 지가가 안정되고 투기소지가 완전히 해소되기 전까지는 地價急騰時를 대비한 예비적 장치로서 토지초과이득세를 계속 존속시켜야 할 것이다.

양도소득세의 경우에는 이것이 開發利益을 환수할 수 있는 기능이 있는가 하는 것을 검토해 보아야 한다. 어느 정도 이러한 기능을 수행하고는 있지만 팔지 않고 가지고 있는 사람들에게는 효용이 없다. 또한 개발이익은 개발이 끝난 시점에서 환수하는 것이 바람직하다. 팔 때까지 기다리기에는 상당한 시간격차가 존재하기 때문이다. 이러한 면에서 양도세가 개발이익을 환수하는 데 어느 정도의 기능을 가졌는가를 검토를 해보아야 한다. 전체적으로 보면 양도세가 소득세로서의 본래 기능을 회복할 수 있도록 세율을 낮추는 것이 바람직하다. 왜냐하면 상속·증여세도 부담이 높아서 세율을 낮춰야 하는데 양도소득세의 세율이 상속·증여세보다 높은 것은 곤란하기 때문이다. 그대신 복잡한 제도들을 단순화하고 장기보유공제를 해주지 않는다면 이러한 동질적 효과를 갖는 방안들을 강구하는 것이 바람직하다고 생각된다.

□ 金正浩 博士 (韓國經濟研究院)

평소 존경해 오던 郭泰元 교수의 논문에 대해 論評하게 된 것을 송구스럽게 생각한다. 郭 교수께서 우리나라 土地稅制의 變遷에 대해 매우 간결하게 요약해 주셨는데, 한가지 아쉬운 것은 郭 교수가 지적한 것처럼 많은 문제점들이 있음에도 불구하고 왜 그러한 세제가 지금까지 존속되고 있는가에 대한 분석이 있었으

면 더 좋았을 것이라는 점이다. 公共選擇論이나 최근 유행하고 있는 新制度主義의 접근을 한다면 상당히 좋은 연구성과를 거둘 수 있을 것으로 기대된다.

현행 토지세제에 대한 평가부분 중 많은 것들에 대해 꼭 교수 의견에 同感한다. 여기서 의견이 다르다고 언급하는 것 이외에는 모두 동감하는데 먼저 의견을 달리 하는 부분에 대해 살펴 보기로 한다. 첫째, 토지 인플레이션 억제효과 문제이다. 많은 사람들이 보유과세를 강화하는 것이 토지 인플레이션을 막는 만병통치약인 것으로 생각하고 있다. 그러나 이것은 조세의 가장 중요한 한가지 측면을 잊고 있는 것이다. 만약에 토지로부터 많은 세금을 거둬서 다시 그 토지가치를 높이는 데 쓴다면 어떻게 될 것인가? 그 효과를 예측하기는 매우 어렵다. 일반적으로 보유세를 많이 거두면 부담이 커져서 땅값이 떨어진다고 생각하고 있는데 이렇게 거둔 다음 주로 SOC 투자를 통해서 이를 다시 토지소유자들에게 돌려주고 있다. 그리고 이로 인해 살기가 좋아지면 땅값은 높아지게 된다. 우리나라의 종합토지세는 기초자치단체(시·군·구)의 주요한 재원이다. 그리고 기초자치단체의 재정지출은 대개 해당 지역 내의 토지가치를 높이는 방향으로 이루어진다. 따라서 토지보유세가 높아져 지방재정지출이 늘어나게 되면 결과적으로 어떻게 될 것인지 알 수 없게 된다. 이는 대부분의 사람들이 간과하고 있는 점이다. 우리는 종종 미국의 지방자치단체들이 택하고 있는 토지보유 실효세율이 1%를 넘는 경우가 많다는 예를 드는데, 중요한 것은 투기억제를 목적으로 1%가 넘는 세금을 걷는 것이 아니라 재산가치의 극대화를 위하여 주민들이 스스로 택한 것이라는 사실이다. 이는 우리가看過하고 있는 아주 중요한 사실이며, 꼭교수도 이런 부분은 간과를 하고 있는 것으로 생각된다.

다음으로 양도소득세를 강화하고 토초세를 폐지해야 한다는 데 대해서는 전적으로 동감한다. 그러나 꼭 교수는 장기보유자에 대해 높은 세율을 적용해야 된다고 주장하면서 이는 동결효과를 억제하기 위한 것이라고 전제했는데, 과연 장기보유자에 대해 높은 세율을 적용함으로써 동결효과가 없어질 것인지에 대해서는 확신을 할 수 없다. 왜냐하면 동결효과가 높은 양도소득세율로 인해 생기는 것은 아닐 것이라고 생각되기 때문이다. 동결효과라고 하는 것은 앞으로 언젠가는 세율이

낮아질 것이라는 기대가 있기 때문에 지금 세율을 높일 경우 나타나는 것이라고 판단된다. 따라서 장기보유자에 대해 중과세를 하는 것이 어떤 효과를 가질지 의문이다. 또한 현재의 우리나라 투기억제 시책들을 살펴보면 去來가 잦을수록 投機 가능성이 높다고 보고 여러가지 단속을 하고 있는데 이러한 원칙과 장기보유자 抑制 문제는 서로 상충되는 것이므로 이를 어떻게 조화시킬 수 있을 것인가도 새로운 과제로서 고려해야 한다고 생각한다.

토지보유세를 單一稅率構造로 還元해야 한다는 주장에 대해서는 원칙적으로 동의한다. 그러나 본인은 그보다 한 발짝 더 나아가서 지방세는 지방에 돌려주는 것이 바람직하다고 제안한다. 진정한 의미의 지방자치가 가능하려면 지방정부가 필요로 하는 財源을 스스로 調達할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 지방정부 스스로가 주민들의 동의를 거쳐 세율을 決定할 수 있어야 하며 그 대상은 토지보유세가 가장 적당하다고 생각한다. 지방세로서 가장 좋은 대상이라고 한다면 지방마다 세율이 다르더라도 과세대상이 세율이 낮은 곳으로 이동할 수 없어야 한다. 그런 의미에서 소득세 같은 것은 좋은 지방세 과세대상이 될 수 없으며 토지세는 아주 좋은 대상이 된다. 따라서 토지세의 세율을 지방정부가 결정하도록 만들어야 한다. 그리고 꼭 교수가 지적인 것처럼 취득세나 등록세를 아예 폐지하고 수수료로 轉換하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 그러면 지방정부가 필요로 할 때 보유세의 세율을 높여서 해결을 할 수밖에 없을 것이고, 그렇게 되면 많은 사람들이 주장하듯이 보유세의 세율도 높아질 수 있고 지방주민이 원하는 대로 걸어서 스스로 재정지출을 充當할 수도 있으므로 일석이조의 효과를 거둘 수 있을 것이다.

다음에는 토지문제에 대한 개인적인 생각을 몇 가지 피력해 보기로 한다. 먼저 개발이익에 관한 문제이다. 개발이익에 대해 重課稅를 해야 한다는 데 대해서는 대부분이 공감을 하고 있다. 본인도 이에 반대하는 것은 아니지만 의문을 갖지 않을 수 없다. 왜냐하면 보통 모든 것의 가치라고 하는 것은 대부분 자신의 노력에 의해 결정되지는 않기 때문이다. 예를 들어 본인은 과거에 비해 많은 봉급을 받고 있지만 본인이 잘해서 또는 생산성이 높아져서 더 많이 받는다고는 생각하지 않는다. 다른 사람들이 열심히 했고 그들에 의해 많은 投資가 이루어졌기 때문에 봉

급이 저절로 높아진 것이라고 생각한다. 이발사들도 옛날보다 봉급을 많이 받고 있지만 이발기술이 달라진 것은 아니다. 그러면 이것도 일종의 개발이익인데, 이를 개발이익세로 환수해야 할 것인가? 이처럼 우리 삶에는 우연 또는 재수가 상당한 부분을 차지하고 있으며 토지도 이와 크게 다르지 않을 것이라는 터무니 없는 생각을 해본다.

두번째 우리나라 사람들은 토지에 대해 지나치게 집착하는 경향을 가지고 있는데, 이는 급격하게 변화하는 사회에서 信用을 담보할 만한 것이 없었기 때문이라고 생각한다. 다른 사람이 언제 내 돈을 때먹을지, 또는 언제 망할지 모르는 상황에서 신용을 담보할 수 있는 유일한 자산은 토지밖에 없었다. 그러나 사회가 안정됨에 따라서 토지를 소유하고자 하는 인센티브는 점점 줄어들 것으로 예상된다.

마지막으로 토지로 인해 ‘빈익빈 부익부’ 현상이 심화된다고 하는데 이에 대해서도 달리 생각해 볼 수 있다. 토지는 누가 빼앗아 가는 것이 아니라 그보다 더 중요한 것, 아마도 대부분 인적 자원을 얻기 위해서 양도되는 것이라 할 수 있다. 우리 사회가 이렇게 발전하게 된 것은 토지가 아니라 人的 資源에 의한 것이며, 이는 우리나라 富의 매우 중요한 부분을 차지하고 있다. 이처럼 토지와 인적자원을 交換해 왔다는 관점에서 본다면 ‘빈익빈 부익부’라는 말도 다시 한번 생각해 봐야 할 것으로 사료된다.

韓國의 租稅政策－過去, 現在, 未來

- 司會：車軫權 (서울大 教授)
 - 討論：姜萬洙 (財政經濟院 稅制室長)
金東建 (서울大 教授)
金完淳 (高麗大 教授)
李啓植 (韓國開發研究院 研究委員)
李允鎬 (LG經濟研究院 院長)
- (가나다 順)

□ 司會者 : 車軀權 教授 (서울大)

우리나라 租稅政策의 과거, 현재, 미래에 관한 綜合討論은 租稅政策이 구현되는 稅制改革(내지 改編)의 目標와 理念, 改革의 구체적인 방법, 改革의 효과를 통하여 이루어질 수 있습니다.

올해의 稅制改革에 대하여 정부는 그 목표와 이념, 방법을 다음과 같이 밝히고 있습니다. 최근의 세계개편은 金融實名制의 실시, WTO체제 출범 등 대내외 경제 여건 변화에 부응하고, 課稅資料의 양성화와 법대로 세금을 낼 수 있는 誠實納稅 기반조성을 위하여, 세부담을 적정화하는 데 역점을 두고, 소득세·법인세 등 각종 세율을 전반적으로 인하한다는 것입니다.

조세정책의 과거, 현재, 미래를 논의하는 데 있어서는 먼저 그 時代區分이 문제가 될 수 있습니다. 시대구분에 대하여는 여러가지 논의가 있을 수 있으나 文民政府의 집권기(1993~1997년)를 전후하여 구분하는 방법이 있을 수 있습니다.

또 토론의 중점을 과거, 현재, 미래 중 어디에 둘 것인가의 문제도 있으나 轉向의인 政策開發이라는 관점에서 과거보다는 현재에, 현재보다는 미래에 보다 큰 중점을 두는 것이 소망스럽다고 할 수 있습니다. 그러나 과거가 없는 현재가 있을 수 없다는 점에서 과거의 功過가 분명히 밝혀져야 한다는 것은 새삼 강조할 필요가 없을 것 같습니다.

토론주제의 포괄성에 비추어 보아 과거와 현재, 미래로 나누어 토론을 진행하는 것도 한 방법이겠으나, 시간의 제약도 있고 또 토론이 중복되는 문제도 있으므로 각 토론자가 시대구분에 유념하되 각자의 선택에 따라 토론을 진행하는 것이 가장 효율적인 방법이라고 생각합니다.

과거의 정책은 그 공과에 대한 평가에 그칠 수밖에 없겠으나 현재의 정책은 최적의 정책과 代替가 가능하고 더욱이 미래의 정책은 최적정책의 선택문제와 관련되어 있다고 할 수 있기 때문에 이번 종합토론에서 많은 건설적인 의견이 개진되기를 바라는 바입니다.

□ 金東建 教授 (서울大)

지난 50년간의 租稅의 발전과 先進化는 과히 괄목할 만합니다. 명실상부한 조세 제도가 마련된 것은 1949년 7월이었는데 이때 우리나라 국세는 17가지 세목을 가지고 있었습니다. 그러나 이 중 상당부분이 間接稅로서의 地方稅的인 성격을 가지고 있었으므로 지정한 국세로서는 소득세, 법인세, 상속세, 관세, 이렇게 4개 정도에 불과하였습니다. 1995년 현재 국세가 17개 세목이고 보면 그간의 발전을 가히 짐작할 수 있습니다. 규모로서도 1949년의 1,355만원에서 1995년에는 50조원 규모로 증가하였습니다.

지난 50년 동안에 중요한 세제개편은 1956년, 1961년, 1971년, 1976년, 1989년, 그리고 1994년에 있었습니다. 그러나 이러한 개편작업의 중요한 특징은 우리 조세가 꾸준히 직접세에서 간접세로 이동하였다는 점입니다. 이러한 현상은 1980년대 중반까지 계속되었다고 생각합니다. 租稅負擔의 衡平性을 제고한다는 명분과 세부담을 완화하겠다는 이유로 직접세의 세율을 낮추고 조세감면은 강화하였기 때문입니다.

1966년 국세청의 등장으로 세수증가에 박차를 가하였으나 전반적으로 조세부담이 그리 높은 것은 결코 아니라고 하겠습니다(1950년 : GNP의 5%, 1975년 : GNP의 15%, 1994 : GNP의 20%).

따라서 향후 우리나라 조세는 소득세, 재산관련세 등 직접세를 강화하면서 전체 조세부담을 늘리는 방향으로 개선되어야 할 것입니다. 그러나 세율은 인하할 수 있는 한 인하하는 것이 바람직합니다. 세율인하가 세수감소를 초래하는 것이 아니라 도리어 세수증대를 가져다 주도록 誘導해야 할 것입니다. 이런 의미에서 지난 6·27 지방선거 이후 정치권에서 제기된 금융실명제 보완 논의 및 금융소득 종합과세 완화논의는 대단히 잘못된 시각이라고 생각합니다. 지나치게 표를 의식한 政治的 論理에 근거하고 있습니다. 금융실명제와 금융소득 종합과세는 본래의 취지에 따라 강화하면 하였지 보완 또는 약화해서는 아닐 것입니다.

지난 50년간의 우리 조세정책은 경제성장의 支援役割(supporting role)에 불과했

고 경제성장, 경제안정, 및 소득분배에 主導的 役割(leading role)은 하지 못했다는 비판을 받아왔습니다. 그러나 조세정책은 매우 중요한 경제정책 수단임이 분명한 것입니다. 예로서, 토지공개념 도입 과정에서 채택된 조세정책은 그것의 합법성 여부를 떠나서 토지투기를 억제하는 데 어느 정도 기여하였다고 하겠습니다.

앞으로 우리나라 조세는 경제정책의 보다 적극적인 수단으로써 활용되어야 할 것이며, 국제화, 지방화시대에 입각하여 국제조세제도, 국세와 지방세간의 조정, 지방세제의 개선 등에 역점을 두어야 할 것입니다.

끝으로 조세행정의 중요성은 아무리 강조해도 부족함이 없다고 하겠습니다.

□ 金完淳 教授 (高麗大)

한국의 조세정책 과거, 현재, 미래라는 종합토론의 주제가 시사하는 바와 같이, 이 시간은 어느 특정인이 발표하는 논문을 論評하기보다는 지난 30여년 동안의 우리나라 租稅政策의 내용을 냉철하게 살펴본 다음 未來 指向的인 조세정책의 방향을 생각해 보는 데 의의가 있는 것이라고 생각합니다.

작년 6월 한국국제경제학회가 주최한 학계정책세미나에서 이진순 교수가 우리나라 세제는 바람직한 세제가 갖추어야 할 공평성, 효율성 및 간소성의 조세원칙으로부터 상당히 벗어난 ‘누더기 세제’라고 평가한 바 있습니다. 매우 적절한 지적이었으며 신선한 충격이었다고 생각합니다. 1970년대 중반 이래 정부가 주도한 여러 번의 세제개혁에 심의위원으로 참가하면서 본인이 느낀 바는 세제개혁의 基調는 궁극적으로 包括所得稅制의 확립, 즉 과표의 擴大와 세율의 引下란 기본골격 위에 우리의 세제를 구축하는 것이라고 생각합니다. 그러나 그동안 끊임 없는 改編 노력에도 불구하고 우리나라의 종합소득세제는 아직도 포괄적이 아니며, 이로 인한 비효율성과 불공평성은 비과세, 감면제도, 허술한 세원관리가 자아낸 GDP의 2.7% 불과한 매우 미미한 개인소득세 비중, 광범위한 脫稅와 節稅로 특징지워지는 자산소득, 지하경제의 만연 등으로 나타나고 있습니다. 금융소득 종합과세에 대한 당·정부간의 최근 시비도 결국 과표의 잠식으로부터 빚어지는 수평적 공평성의

유린문제입니다. 또한 역진적인 부가가치세제의 압도적인 세수비중은 소득계층간의 형평성을 깨고 있으며, 비현실적인 토지의 평가는 세수의 차질과 사회적 불화를 조성하고 있습니다. 다시 한번 매우 간결하고 명료한 ‘과표의 확대, 세율의 인하’란 바람직한 조세의 대원칙에 우리의 현실세제가 어느 정도 근접하고 있는지를 진지하게 檢討·把握하여야 한다고 생각합니다.

다음으로는 우리 경제의 세계화가 가속화되고 WTO체제가 出帆하면서 다국적기업의 국내진출과 더불어 국내기업의 해외 진출이 활발해지리라는 것은 쉽게 생각할 수 있는 일입니다. 작년 9월 한국조세연구원 개원2주년기념 심포지엄에서 전주성 교수가 우리 기업의 기술경쟁력을 제고시키고 외국인 투자의 활성화와 해외로 진출하는 우리 기업의 競爭力을 강화시키기 위해서 세제지원방식도 바뀌어야 하는 즉, 국제화시대의 기업과세에 대해서 몇 가지 중요한 政策提案을 제기한 바 있습니다. 솔직히 말씀드려서 그동안 개방화시대의 기업과세제도에 대한 연구가 매우 적었다고 생각합니다. 간주의국세액공제제도(tax sparing credit system)가 1986년 세법개정으로 실현되었다는 점은 큰 성과로 볼 수 있을 것입니다. 앞으로 우리 기업의 對中國, 對越南 등으로의 직접투자가 활발해질 것으로 볼 때 해외진출기업에 큰 유인효과로 작용할 수 있을 것입니다.

우리나라는 거주자의 전세계소득에 과세하되 외국세액공제제도를 부분적으로 實施하여 자본수출의 중립성을 달성하고 있습니다. 그러나 국내기업의 해외자회사가 획득한 외국원천소득이 국내에 송금될 때까지 국내조세 납부의무가 유예되는 조세유예(tax deferral)제도가 아직까지 실시되지 못하여 자본수입의 중립성이 유린되고 우리의 해외진출기업이 외국기업과의 경쟁에서 불이익을 받고 있습니다. 현재 우리나라는 외국에서 지점이나 개인투자자가 직접 납부한 법인세 혹은 원천징수의 공제를 인정하는 이른바 외국세액의 직접공제제도만 인정하고 있습니다. 앞으로는 해외에 있는 자회사가 배당할 때 원천지국에서 자회사가 납부한 배당세는 물론 자회사가 현지국에서 납부한 법인세액도 국내의 모회사가 납부한 것으로 보아 법인세액과 배당세액을 포함한 외국세액의 공제를 인정하는 간접외국세액공제제도의 도입이 필요하다고 봅니다. 지점을 통한 경제활동과 자회사를 통한 활동을

差別해서는 안된다고 생각합니다. 전주성 교수의 주장과 같이 투자국의 해외소득에 대한 과세정책에 따라 외국기업에 대한 우리나라 국내법상의 조세지원의 유효성이 달라질 수 있음을 인지하고 合理的인 쌍방간의 조세협정을 통해서 減稅를 유도하는 방안도 국제기업의 조세문제를 다루는 좋은 방안이라고 생각합니다.

셋째로 같은 심포지엄에서 조운제·박종규 박사께서 財政의 경기조절기능의 역할 강화를 주장하면서 제도적 개혁의 필요성을 역설하였습니다. 재정의 경기조절기능도 중요하지만 예산회계제도의 整備와 改編을 통하여 정부지출의 효율성 제고도 매우 우선 順位가 높은 제도적 개혁의 하나라고 생각합니다. 정부회계제도가 예산사용의 합법성 확보를 위한 統制보다는 예산사용의 效率性을 제고하는 방향으로 정부회계제도의 개편이 시급하다고 봅니다. 미국의 정부회계는 基金을 중심으로 운영하는 기금회계의 특징을 지니고 있으며, 複式簿記에 기초를 두고 發生主義를 원칙으로 하고 있습니다. 한편 우리나라의 정부회계는 現金統制에 초점을 두고 운영되고 있으며, 정부의 재정활동을 정부에 메모하는 單式簿記의 체계를 가지고 있습니다. 때문에 수익, 비용, 자산 및 부채 등에 관한 측정 및 인식에 대한 기준이 없고 재무제표의 종류 및 내용에 관한 기준도 없습니다.

마지막으로 관세정책에 관한 것입니다. UR협상 타결 이후 저관세율체제 아래서 관세의 재정수입 확보기능은 미약해질 수밖에 없습니다. 우리나라에서도 관세수입의 재정기여도가 축소되고 있습니다(1982년의 13.3%에서 1993년에는 7.5%) 다른 선진국과 비교해 볼 때, 미국은 2.7%(1987) 그리고 일본은 1.5%(1990)로서 우리나라의 관세가 발휘하는 국고기능은 아직도 상대적으로 크다고 할 수 있습니다. 그러나 UR보조금 협상에서 특정 산업지원정책이 제약을 받게 됨에 따라 관세의 산업정책적 기능은 더욱 강화되어야 할 것으로 생각합니다. 선진국들도 경쟁력이 취약한 품목들에 대해서는 아직도 고율의 관세를 부과하고 있습니다. 예컨대, 대두유의 경우 미국은 대두의 산지국이면서도 현행 관세율이 21.9% 그리고 일본은 28.1%(종량세를 종가세로 전환시키면)인데, 우리나라는 양허관세율은 27.5%이지만 기본관세율은 미국과의 불리한 양자간 협상으로 현재 8%에 이르고 있습니다. 정부의 경솔한 협상진행과 결과에 대하여 당연히 생산업체들의 반발이 나게 되어 있습니

다. 관세의 산업정책적 기능을 무시하고 쌀만 보호하면 우리나라 농민의 불만을 모두 해소시킬 수 있을 것이라는 성급하고 우매한 국내 政治的 考慮의 所産이라고 볼 수 있습니다. 농업분야가 개방경제체제 아래서 취약한 분야인 만큼 農産物 構造에 대한 관세체계가 전면적으로 검토되어야 할 것이며, 저가품으로부터의 산업피해를 축소하기 위해서 종량세의 도입·확대가 필요하다고 생각합니다. 마지막으로 일본의 경우 완제품보다 중간재에 대한 관세율이 높는데 우리나라는 그 반대입니다. 부품산업의 육성을 위해서 관세율상의 차등을 두어야 합니다.

□ 李啓植 研究委員 (韓國開發研究院)

韓國의 租稅政策 : 네 가지 課題 (過去, 現在, 未來)

앞으로 조세정책이 나아가야 할 과제를 제 나름대로 네 가지로 정리해 보았습니다.

첫째, 조세문화의 刷新 둘째, 조세 歪曲의 최소화 셋째, 세정의 개혁 넷째, 조세정책의 현대화 등 네가지 과제가 중요하지 않을까 생각합니다. 여기서는 첫째 항목을 제외한 나머지 사항에 대해 언급하고자 합니다. 먼저 조세 왜곡의 최소화 문제를 살펴보겠습니다.

이탈리아의 마키아벨리는 ‘아버지를 죽인 사람은 용서할 수 있어도 돈을 빼앗아간 사람은 용서할 수 없다’고 하였습니다. 이것은 사람들이 돈에 대한 민감성이 크다는 것을 강조하여 말해 주는 것이라고 하겠습니다. 마키아벨리가 그런 이야기를 해서 그런지 이탈리아에서는 탈세와 지하경제 현상이 굉장히 심합니다. 이것을 보면 마키아벨리의 이야기가 상당히 관계가 있는 것이 아닌가 생각됩니다.

요즘 우리나라 신문을 보면 조세관련기사가 홍수를 이루고 있습니다. 이것을 보면 우리나라도 점차 선진화되어 가고 있다는 인상을 받습니다. 왜냐하면 NIKEI신문 등 선진국의 보도기관에서 금융이야기보다는 재정관련기사를 많이 다루고 있기 때문입니다. 이는 선진국에서는 재정정책이 주류를 이루고 있다는 것을 말해주는 것입니다. 따라서 조세정책이 중요하게 고려되고 사람들이 조세정책에 따라

Behavior도 바꾸고 하는 것이 선진국으로 가는 지름길이 아닌가 생각합니다.

아담스미스의 『국부론』에는 가옥세에 대한 이야기가 나옵니다. 가옥에 대한 세금을 매기는데 실제로 그것을 매길 수 없으니까 처음에는 난로세라 하여 세무서원들이 집에 들어가 난로 수를 세어 세금을 난로 수에 따라 매겼습니다. 그러자 사람들은 세금을 덜내기 위해 난로 수를 줄였습니다. 그러나 이러한 방법은 세무서원들이 일일이 집에 들어가 난로 수를 세어야 하는 민폐가 있었습니다. 그래서 원성이 자자해져 세무서원들이 집에 들어가지 않고 세금을 걷는 방법이 없겠는가를 고려하여 고안한 것이 창문세입니다. 즉 창문수를 가지고 세금을 매기게 되었습니다. 그러다 보니 점차 창문이 없어지게 되었다고 합니다. 제가 왜 이런 이야기를 하느냐 하면 지난 번 용평에서 KDI 주최로 「광복 50주년 한국경제의 회고와 전망」이라는 프로젝트를 가지고 경제학계 원로 분들을 모시고 세미나를 한 적이 있었습니다. 이 세미나에서 고대 김인수 교수님께서 놀랄만한 표를 제시하셨습니다. 그래서 여러분께도 그 표를 보여드리고 설명드릴까 합니다(〈表 1〉 참조).

〈表 1〉 研究開發投資의 國際比較 (1990년)

(單位: 百萬달러, %)

	한 국	일 본	미 국	독 일	프랑스	영 국
총연구개발비	5,466	83,497	150,800	43,607	28,612	18,909
對한국 비율	1.00	15.28	27.59	7.98	5.23	3.46
GNP대비비율	2.02	2.77	2.66	2.89	2.33	2.25

註: 영국은 1989년, 한국과 미국은 1991년의 경우임.

資料: 과학기술처, 『과학기술연구개발활동조사보고』, 1992.

이 자료에는 총연구개발비, 對한국비율, GNP대비 연구개발비 등이 나타나 있습니다. 과학기술처는 항상 이런 자료를 만들어 우리나라의 R&D지출이 낮으니(예로 미국의 1/28임) R&D에 대한 지출을 늘려야 한다고 주장합니다. 우리는 일반적으로 R&D에 대한 지출이 다른 나라에 비해 상당히 낮다고 생각하고 있습니다. 그러나 김인수 교수님께서 발표하신 다음과 같은 자료를 보면 상당히 놀라운 결과를

볼 수 있습니다(〈表 2〉 참조).

이 표는 민간연구개발 지출의 국제비교를 나타내는 표입니다. 우리나라는 1981년에는 민간연구개발 지출비율이 낮습니다만 1991년에는 세계에서 일곱번째로 나타나고 있습니다. 그러나 연평균 증가율을 보면 우리나라가 31.6%로 세계 제1위입니다. 우리나라의 성장추이를 추정해 보면 2020년에는 미국을 따라잡을 것이라는 계산이 나옵니다. 이것에 대해 ‘2020년에 과연 미국을 따라 잡을 수 있겠는가?’라는 질문들이 경제학자들에 의해 제기되었습니다. 여기에 대해 대부분 R&D 지출이 너무 낮아 안된다는 대답이 많이 나왔었습니다. 그러나 〈表 2〉에서 제시된 자료를 보면 이러한 생각에 대해 의구심이 생기게 됩니다. 앞서 김완순 교수님께서 말씀하신 羊頭狗肉처럼 여기서도 그런 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다. 즉, R&D 지출에 대해 조세 감면을 해준다고 하니까 기업측면에서 비용처리시 대부분의 것을 R&D비용으로 계산처리하도록 해 R&D지출이 과대 평가된 것이 아닌가 생각됩니다. 예로 개인적인 용도의 별장을 교육·훈련용 시설로 고려하여 R&D지출 비용으로 처리하여 조세 감면혜택을 받고 있는 경우가 흔히 있습니다. 이는 하나의 조세 왜곡현상으로 볼 수 있습니다.

〈表 2〉 民間研究開發 支出의 國際比較

(單位: 百萬달라, %)

1981		1991		연평균 증가율	
국 가	비 율	국 가	비 율	국 가	비 율
미 국	1.71	일 본	2.16	한 국	31.6
독 일	1.71	스 위 스 ('89)	2.14	싱 가 포 르	23.8
스 위 스	1.70	스 웨 덴	1.97	대 만	16.5
영 국	1.49	미 국	1.90	스 페 인	14.0
스 웨 덴	1.46	독 일	1.83	호 주	13.1
일 본	1.41	프 랑 스	1.49	아 일 랜 드	11.2
프 랑 스	1.16	한 국 ('90)	1.38	핀 란 드	9.2
벨 기 에	1.05	영 국	1.36	일 본	8.8
네덜란드	0.98	벨 기 에 ('90)	1.23	덴 마 크	8.3
노르웨이	0.68	핀 란 드	1.15	이탈리아	7.6
오스트리아	0.65	네덜란드	1.02	인 도	7.2
핀 란 드	0.65	노르웨이	1.00	스 위 스	6.0
캐 나 다	0.60	덴 마 크	0.99	캐 나 다	5.8
덴 마 크	0.54	대 만 ('90)	0.89	노르웨이	5.8
대 만	0.52	캐 나 다	0.81	뉴질랜드	5.0
이탈리아	0.49	오스트리아 ('89)	0.80	스 웨 덴	4.9
아일랜트	0.32	이탈리아	0.77	오스트리아	4.9
한 국	0.25	아일랜트	0.65	프 랑 스	4.9
호 주	0.25	호 주	0.56	독 일	4.2
뉴질랜드	0.22	스 페 인	0.51	네덜란드	4.2
스 페 인	0.19	싱 가 포 르 ('90)	0.49	벨 기 에	3.9
인 도	0.16	뉴질랜드 ('90)	0.28	미 국	3.6
싱 가 포 르	0.15	인 도 ('90)	0.18	영 국	2.8
평 균	0.80	평 균	0.11	평 균	9.0

資料: Austrian Science and Innovation Resource Brief 1994, Australian Government Publishing Services, 1994.

다른 예로 면세유류에 대한 이야기를 해보겠습니다. 제가 해군의 장교로 어느 섬에 1년여 있었습니다. 이곳에 배급되는 유류는 소요량의 3배 정도였습니다. 그 중의 1/3은 군 내에서 사용되고 2/3는 팔아서 사용됩니다. 따라서 유류를 팔아서 남은 돈에 대한 배분문제가 발생합니다. 이처럼 조세감면이 제대로 이루어지지 않고 서로 속이고 하는 일이 많다 보니 조세왜곡 현상이 발생할 수밖에 없다고 생각합니다. 이러한 조세왜곡 현상을 단적으로 나타낸 것이 <表 2>가 아닌가 생각합니다.

둘째, 세정을 개혁하자는 것을 살펴보겠습니다. 소위 선진국은 국세청 차원에서 고객위주의 세정이 급속도로 진전되고 있습니다(<表 3>~<表 6> 참조).

<表 3> 國稅廳의 産出과 豫算 (뉴질랜드, 1994년)

(單位：千뉴질랜드\$, %)

항 별 산 출	목 별 산 출	예 산		결 산	
		금 액	금 액	구 성 비	
1. 政策諮問	2	4,862	4,854	1.3	
2. 納稅者 情報서비스	6	71,720	71,709	19.1	
3. 租稅賦課 및 徵收	2	71,877	70,690	18.9	
4. 滯納稅金 및 還給의 管理	2	45,573	45,431	12.1	
5. 納稅者에 대한 稅務監査	8	87,087	86,600	23.1	
6. 兒童支援金の 賦課와 徵收	5	56,943	56,099	15.0	
7. 所得補助金の 管理	2	7,101	7,087	1.9	
8. 學生融資計劃	4	4,004	3,963	1.1	
9. 다른 기관에 대한 정보의 제공	3	1,653	1,613	0.4	
10. ACC프리미엄 징수	2	26,000	25,993	6.9	
11. 稅務敎育院 서비스	1	988	954	0.3	
計	37	377,808	374,993	100.0	
2. 納稅者 情報 서비스	2.1 顧客관련 서비스	57,417	58,094	81.0	
	2.2 諮問서비스	7,692	7,206	10.0	
	2.3 情報서비스	4,820	4,868	6.8	
	2.4 判定	773	869	1.2	
	2.5 長官名義서비스	738	672	0.9	
	2.6 納稅順應費 절감	280	0	0	
	計	71,720	71,709	100.0	

資料：Inland Revenue Department, Annual Report, 1994.

세계에서 정부개혁이 가장 성공적이고 급진적인 나라가 뉴질랜드입니다. 그 중 대표적으로 잘 개혁된 곳이 국세청입니다. 뉴질랜드의 국세청에는 산출물에 대해 큰 항목으로 11개항, 목별산출이라 하여 37개로 나누어 기록하고 있습니다. 이것들 중 납세자 정보서비스 항목의 2.1. 고객문의서비스에 대해 더 자세히 살펴보면, <表 4>와 같습니다. <表 4>를 보시면 목별산출의 고객문의 서비스에 관한 내용이 나와 있습니다. 여기서 서신문의를 예로 보면 예산치 94만건, 카운터문의 91만건 등으로 나타나고 있고, 품질, 시한, 비용 등에 대해서도 자세히 나와 있습니다. 그래서 예산치와 실제치를 비교하여 그 차이가 5% 이내면 달성되었다고 판단하고 있습니다.

〈表 4〉 國稅廳의 産出物 事例 (NK, 1994년)

목별산출 : 顧客問議서비스

(單位 : 件, %, 千뉴질랜드\$)

수 량	내역	예산치	실제치	차이	달성여부
	- 서신문의	940,000	842,237	-10.4%	미 달성
	- 카운터문의	910,000	764,094	-16.0%	미 달성
	- 전화문의	1,870,000	1,951,356	+ 4.4%	달 성
	- 문제해결사례	10,000	1,391	-86.0%	미 달성
	총고객접촉	3,730,000	3,559,078	- 4.6%	
품 질	내역	예산치	실제치	차이	달성여부
	- 고객에게 올바른 응답이 95%의 범위 내에서 이해 가능한 형식으로 주어 지도록 서비스를 제공한다.				달 성
	- 관할세무서는 최소한 1년에 한번 고객에게 제공된 서비스에 대해 조사 한다. 본청은 고객의 필요를 확인하기 위해서 전국적 서베이를 실시하여 고객의 만족도를 측정한다.				달 성
시 한	내역	예산치	실제치	차이	달성여부
	- 모든 서신의 85%에 대해 접수 21일 이내로 실제적인 응답을 해준다. 나머지에 대해서는 접수 후 42일 이내로 실제적인 응답을 해준다.	85%	83.3%	-2.0%	달 성
	- 기간별로 고객상담을 다음 시간 안에 100% 실시한다. • 4월에서 7월까지의 25분 • 8월에서 3월까지의 10분	100%	94.6%	-5.4%	미 달성
	- 廳접촉 후 1일 이내로 카운터 및 전화문의 의 95%를 해결한다. 나머지 5%는 접촉 후 21일 이내로 해결한다.	95%	98.3%	+ 3.5%	달 성
	- 공식정보요청의 경우 廳에 접수된 날로 부터 20일 이내에 100%를 완결한다.	100%	98.0%	-2.0%	달 성
	- 문제해결사례의 90%를 廳과 접촉 후 5일 이내에 해결한다. 나머지 10%는 접촉 후 10일 이내에 해결한다.	90%	91.0%	+ 1.1%	달 성
비 용		57,417	58,094	+ 1.2%	달 성

〈表 5〉와 〈表 6〉은 각각 영국과 미국 국세청의 경우입니다. 뉴질랜드처럼 세밀하게 되어 있지는 않지만 각각 영국과 미국 국세청의 시민현장의 목표·실적·향후 계획 등, 대 국민서비스 기준이 소개되고 있습니다.

〈表 5〉 國稅廳의 市民憲章 (영국, 1992~1993년)

목 표	실 적	향 후 계 획
서비스의 기준 -서비스 기준의 설정과 공표	-기준 설정 • 28일 이내에 모든 서신에 대해 답변 • 28일 이내에 서신의 90%를 처리	-기준 상향 설정 • 향후 계속 • 28일 이내에 서신의 93%를 처리
자 문 -고객으로부터 국세청의 서비스에 대한 의견을 청취	-고용자에 대한 조사에 의하면 84%가 서비스에 만족하며, 3%가 불만족한 것으로 나타남.	-연금수령자에 대한 조사 결과는 1994년 여름에, 회계사와 같은 전문대리인에 대한 조사는 1994~1995년에 실시하기로 계획
의사소통의 개선 -서식과 리플렛에 대한 디자인 개선	-1992년 4월 이래로 117개 주요한 양식이 이용자의 관점에 맞추어 다시 디자인되었음. -개인납세자, 기업 및 기타 납세자를 위한 국세청의 100개 이상의 리플렛 중 2/3가 다시 디자인 되었음. -새로운 시리즈의 6가지 고객서비스 리플렛 중 현재까지 4가지가 작성 되었음.	-주요한 조세형태, 예를 들면 새로운 개인세 부과 시스템에 대한 성문화의 공고와 납세신고서에 대한 더 많은 고객연구 프로그램 계획 -전문영역의 리플렛을 제외한 나머지도 1994년에 다시 디자인될 계획 -나머지 두 개의 리플렛은 1994년에 출판될 예정

〈表 6〉에서는 미국이 최근 시작하는 것으로 국세청의 對국민서비스(Consumer Service Standard) 基準이 소개되고 있습니다. 그러나 이 정도는 우리나라에서도 이미 하고 있다고 세무공무원들이 말할 수 있을 정도로 그리 발달되어 있지는 않습니다. 그럼에도 불구하고 고객위주로 세정을 이끌고 가겠다는 것이 이것에 바탕을 이루고 있다고 하겠습니다.

〈表 6〉 國稅廳의 對國民서비스 基準 (CSS) (미국, 1994년)

내	용
<ul style="list-style-type: none"> - 정부채권투자를 위해 서비스 당국을 직접 방문하면 15분 이내에 관련 정보를 제공한다. - 기록된 조세관련 정보는 야간이나 휴일을 포함하여 연중 무휴로 서비스를 제공받을 수 있으며, 일과 후 2시간까지 조세담당자와의 상담이 가능하다. - 납세자가 정확히 작성한 세무신고에 의한 조세환급은 문서신고의 경우 40일, 전자 신고의 경우 21일 이내에 이루어지도록 한다. 	

앞서 김완순 교수님께서 정부회계, 예산제도를 말씀하신 것과 관련되는 내용입니다. 세정의 효율성을 제고하기 위해 여러가지 일들이 진행되고 있습니다. 특히 뉴질랜드는 발생지 회계제도를 채택하여 정부부문의 재무제표, 대차대조표 등이 기업부분보다 세밀하게 작성되어 6개월마다 공포하고 있습니다(대부분의 나라에서는 현금주의 회계제도를 채택하고 있습니다). 지금 보여드리는 것이 국세청의 손익계산서입니다. 참고로 국방부 것도 소개되고 있습니다(〈表 7〉 참조).

〈表 7〉을 보면 收入部門에는 정부에 대한 산출물의 판매(뉴질랜드에서는 사무차관이라는 것이 책임을 지고 자기가 산출을 만들어 정부와 계약해 정부에 납품하는 것임), 다른 부처에 대한 산출물의 판매(뉴질랜드에서는 다른 부처에 대해 공짜로 해주는 것이 없어 돈을 받고 해줌)와 이자수입이 나와 있고, 비용부문에는 인건비·운영비, 감가상각, 자본비용 등이 표시되어 있습니다. 비용부문에서 특이할

만한 것은 임대료 항목입니다. 즉 뉴질랜드는 모든 부처가 공무원 빌딩이 없습니다. 전부 다른 사람의 건물에 세들어 삽니다. 그외 감가상각, 자본비용 등이 나와 있어 기업의 손익계산서와 다름이 없습니다. 실제로 정부 전체에서 이렇게 하는 나라가 있고 이런 나라에 대해서 우리가 배울 점이 많다고 하겠습니다.

〈表 7〉 國稅廳의 損益計算書 (뉴질랜드, 1994년)

(單位：千뉴질랜드\$, %)

項 目	국 세 청		국 방 부	
	금 액	구 성 비	금 액	구 성 비
수 입				
정부에 대한 산출물의 판매	349,620	92.1	1,323,123	97.2
다른 부처에 대한 산출물의 판매	28,125	7.4	15,591	1.2
이자수입	2,042	0.5	21,981	1.6
총 수 입 (A)	379,787	100.0	1,360,695	100.0
비 용				
인 건 비	203,079	54.2	505,806	38.0
운 영 비	111,910	29.8	287,854	21.6
임 대 료	26,773	7.1	14,288	1.1
감 가 상 각	43,929	11.7	237,585	17.9
자 본 비 용	16,075	4.3	299,025	22.5
총 운 영 비 (B)	374,993	100.0	1,330,270	100.0
고정자산의 판매 득실 (C)	195		-771	
순영업잉여 (D=A-B+C)	4,989		29,654	
기타 비용 (E)	-6,009		-90,360	
순잉여(결손) (F=D+E)	-1,020		-60,706	
순결손/총수입 (F/A)	0.27		4.46	

그리고 정부부문에 상업적인 것을 많이 반영하는 것을 상업화라고 합니다. 세정에 있어서도 민간에 위탁하는 문제가 선진국에서 많이 논의되고 있습니다.

1995년 9월 20일자 신문을 보니 1조 4천억원의 국세 가운데 9%를 걷지 못하였다는 기사와 서울시의 경우 5년간 체납 지방세가 4,200억원이라는 기사가 있었습

니다. 이런 경우 다른 나라는 민간위탁을 하여 거둬 들인다고 합니다.

Out sourcing, 즉 다른 곳에서 훌륭한 인원을 데리고 오는 문제에 대하여 말씀드리겠습니다. 예로 아프리카의 우간다는 국세청장이 우간다인이 아니고 가나에서 국세청을 잘 운영했던 사람을 고용해서 국세청의 운영을 맡기고 있습니다. 또 한 사례로 인도네시아의 경우 비효율적인 세관운영을 효율적으로 하기 위해 덴마크인들을 고용해 세관운영의 효율성을 높인 사례를 볼 수 있습니다.

다음으로 조세를 좀더 효율적으로 운영하는 문제에 대해 논하겠습니다. 최근 9월 14, 15, 16일 신문에서 세제관련 기사를 뽑아 보았습니다. 계속 법인세 인하·경감 등의 기사가 나오는 것을 볼 수 있습니다. 다른 나라의 경우 세율을 인하하면 사람들은 좋아합니다. 이런 인하의 경제적 효과는 무엇인가? 즉, 국제·재정수지에 미치는 효과는 무엇인가를 검토하고 경제정책을 세우는 것이 필요합니다. 또한 실제로 인하가 얼마가 이루어지는지에 대한 확인이 필요하다고 하겠습니다.

매년 연말이 되면 연말정산을 합니다. 1994년 11월 9일자 매일경제신문을 보면 근로소득세 원천징수세율을 인하함으로써 연 2,400만원 소득자의 세금이 19만원 줄어들었다는 기사가 나와 있습니다. 이때 국민들은 연 2,400만원소득에서 세금이 19만원이 주는구나 하고 생각하지만, 이것에 대한 어떤 경제적 효과가 있는가를 생각하지 않습니다. 그렇다면 조세제도를 고침으로 해서 과연 소득분배는 어떠한가? 이런 문제에 대해 단순한 모형을 이용하여 실증분석을 조사해 보았습니다(表 8)참조).

〈表 8〉 勤所稅 源泉徵收稅率

(單位：%, 원)

과 세 표 준	1993		1994	
	세율	누진공제	세율	누진공제
400만원 이하	5	-	5	-
400만원 초과 800만원 이하	10	200,000	9	160,000
800만원 초과 1,600만원 이하	20	1,000,000	18	888,000
1,600만원 초과 3,200만원 이하	30	2,600,000	27	2,320,000
3,200만원 초과 6,400만원 이하	40	5,800,000	36	5,200,000
6,400만원 초과	50	12,200,000	45	10,960,000

세율과 누진공제는 매년 고칩니다. <表 9>를 보시면 1993년에 비해 1994년의 평균세율과 한계세율이 내려간다는 것을 알 수 있습니다. 이렇게 함으로 해서 세금 부담은 내려가는데 그럼 과연 소득배분은 어떻게 되겠는가를 조사하였습니다. 실제 계산은 상당히 복잡하여 결과만 정리하였습니다. 앞서 신문스크랩에서 보신 것처럼 1,200만원 소득자(A), 1,800만원 소득자(B), 2,400만원 소득자(C)로 나누어 KDI에 근무하는 세 분을 표준으로 하여 계산하였습니다(<表 9>, <表 10> 참조).

<表 9> 勤所稅 實效稅率

(單位: 원, %)

	1993			1994		
	A	B	C	A	B	C
1. 급여총액	14,850,500	22,160,200	29,733,000	14,850,500	22,160,200	29,733,000
2. 근로소득수입	12,011,000	17,920,200	23,933,000	12,011,000	17,920,200	23,933,000
3. 근로소득금액	6,137,755	10,565,250	16,334,550	5,997,775	10,365,250	16,134,550
과 세 표 준	4,027,115	8,450,650	14,218,750	3,767,115	8,130,650	13,898,750
세 율	0.05	0.20	0.20	0.05	0.18	0.18
누 진 공 제	0	1,000,000	1,000,000	0	880,000	880,000
결 정 세 액	161,085	552,104	1,475,000	150,685	446,814	1,297,420
평 균 세 율	0.040	0.065	0.104	0.040	0.057	0.093
실 효 세 율 1	0.011	0.025	0.050	0.010	0.021	0.044
실 효 세 율 2	0.013	0.031	0.062	0.013	0.026	0.054
실 효 세 율 3	0.026	0.052	0.090	0.025	0.045	0.080

註: 근로소득수입 = 급여총액 - 비과세소득
 근로소득금액 = 근로소득수입 - 필요경비적 공제
 결정세액 = 산출세액 - 세액공제 및 감면

<表 9>에서 실효세율 1은 결정세액을 급여총액으로 나눈 것이고, 실효세율 2는 결정세액을 근로소득수입으로 나눈 것입니다. 이런 계산을 가지고 누진도를 계산해 보았습니다. 세 가지 누진도 즉, 평균세율누진도, 세액누진도, 세후소득누진도를 가지고 1993년도와 1994년도의 누진도가 어떻게 변하는가에 대해 조사하였습니다

(〈表 10〉 참조).

〈表 10〉 累進度的 測定

(單位: 원, %)

	소 득	결정세액	실효세율	평균세율 누진도	세 액 누진도	세 후소득 누진도
A. 1993						
(1) 급여총액						
A	14,850,500	161,085	0.011			
B	22,160,200	552,104	0.025	1.924E-09	4.932	0.957
C	29,733,000	1,475,000	0.050	3.261E-09	4.892	0.901
(2) 근로소득수입						
A	12,011,000	161,085	0.013			
B	17,920,200	552,104	0.031	2.944E-09	4.934	0.947
C	23,933,000	1,475,000	0.062	5.126E-09	4.982	0.873
(3) 근로소득금액						
A	6,137,775	161,085	0.026			
B	10,565,250	552,104	0.052	5.875E-09	3.365	0.936
C	16,334,550	1,475,000	0.090	6.596E-09	3.061	0.886
B. 1994						
(1) 급여총액						
A	14,850,500	150,685	0.010			
B	22,160,200	466,814	0.021	1.494E-09	4.262	0.967
C	29,733,000	1,297,420	0.044	2.980E-09	5.207	0.909
(2) 근로소득수입						
A	12,011,000	150,685	0.013			
B	17,920,200	466,814	0.026	2.285E-09	4.264	0.959
C	23,933,000	1,297,420	0.054	4.683E-09	5.303	0.885
(3) 근로소득금액						
A	5,997,775	150,685	0.025			
B	10,365,250	466,814	0.045	4.559E-09	2.881	0.952
C	16,134,550	1,297,420	0.080	6.132E-09	3.197	0.896

이 경우 대부분의 누진도가 떨어졌습니다. 이것은 실제적으로 이런 세법개정으로 소득분배가 나빠졌다는 것을 의미합니다. 실제로 이런 조사를 매년 세무당국이 조사합니다. 그런데 그러한 조사가 어떠한 기준을 가지고 계산되는가 하는 데 의문이 생깁니다. 분배뿐 아니라 효율·성장 또는 세수적인 면 등 여러가지 각도에서 조세정책을 바꿈으로서 어떤 효과가 있는가에 대한 조사를 한 후에 효율·분배·성장면의 대안을 만든다면 좋은 대안이 만들어질 수 있을 것 같습니다.

□ 李允鎬 院長 (LG經濟研究院)

오늘 토론에 참가해 달라는 제의를 받고 과연 무엇을 이야기해야 이 광범위한 주제에 부가가치를 줄 것인가를 꼼꼼히 생각하였습니다. 제가 잡은 주제는 우리의 세제와 세정에 「벤치마크」(Benchmark)가 될 청사진 마련이 필요하다는 것입니다. 그리하여 앞으로 빨리 되지 않더라도 점진적으로 타협하지 않고 그 방향으로 일관되게 나아가는 그런 세제개편과 세제개혁을 해야 하지 않는가 생각해 보았습니다. 그러면서 이런 「벤치마크」가 될 새로운 세제를 마련할 때 우리가 염두에 두어야 할 우리 사회의 변화나 우리 경제의 변화에는 무엇이 있는가에 대해 논하기로 하겠습니다.

우리나라의 조세체계 및 조세행정은 여러 면에서 잘 정비되고 조화된 모습을 지니고 있다고 보기 어렵습니다. 앞에서 광태원 교수가 발표하신 토지세제나 유시권 위원이 발표하신 부가가치세, 그리고 이우택 교수가 발표하신 조세행정에 관한 논문은 우리나라의 조세체계와 조세행정이 지니고 있는 문제점을 깊이 파헤친 좋은 예라고 할 수 있을 것입니다.

조세체계와 조세행정이 오늘과 같은 모습으로 여러가지 문제점을 지니게 된 데에는 우리의 현실여건상 불가피한 측면도 있을 것이나 상황논리나 정치논리에 의한 왜곡도 무시할 수 없을 것입니다.

대표적인 예를 몇 가지만 들어보겠습니다. 먼저 우리나라 소득세의 높은 면세점을 들 수 있을 것입니다. 1996년부터 4인 가족기준으로 소득세 면세점은 1,057만

원으로 인상될 예정입니다. 지속적인 면세점 인상으로 근로자 중 소득세를 1원이라도 내는 근로자의 비중은 1988년에 50.8%였던 것이 1991년에는 43.1%, 1996년에는 30% 수준이 될 것으로 예상되고 있습니다. 이는 세부담 경감이라는 측면에서는 인기 있는 정책일지 모르나 국민들은 납세의무가 있으며 국가는 결국 세금이 밀받침되어야 운영될 수 있다는 의식을 심어주어야 한다는 면에서는 큰 문제입니다.

금융소득 종합과세제도는 또다른 예라고 할 수 있습니다. 금융소득의 종합과세에 따른 부작용을 크게 우려하여 종합과세대상이 되는 금융소득 기준금액을 너무 높게 잡은 점이 그것입니다. 금융소득이 4,000만원을 넘어 금융소득 종합과세 대상이 되는 사람은 3만여명에 불과하리라는 예측으로서 이는 종합과세의 취지를 무색케 할 가능성이 큼니다. 또 고소득 납세자에게는 종합과세와 분리과세의 선택을 허용하면서 중저소득자에게는 종합과세보다 불리한 분리과세만 적용하는 불공평성이 있습니다.

간단한 예를 들어보았지만 우리의 조세제도는 이상과 같은 문제점을 이곳저곳에 안고 있습니다. 현실과 이상 사이의 괴리가 어느 정도는 불가피하다고 할지라도 조세제도와 조세행정에는 무너뜨려서는 안될 대원칙이 있어야 하고 이에 따라 일관성을 유지하는 것이 필요합니다.

조세정책도 국가운영의 기본방침 가운데 하나라는 점에서 서로 모순되고, 지나친 정치논리에 따라 왜곡된 체계는 바로 잡혀야 합니다. 선진경제의 문턱에 들어서기 시작하는 이 시점에서 이제는 진지하게 근본적이고 체계적인 개혁을 시작해야 할 때가 아닌가 싶습니다.

하루 사이에 조세체계를 바꾸는 혁명적인 변화는 실현성이라는 측면에서 어렵고 또 바람직하지도 않습니다.

그러나 앞으로 우리가 지향해야 할 바람직한 조세제도와 조세행정의 모습을 그려 놓고 이의 실현을 향해 꾸준히 노력한다면 왜곡되고 모순된 조세제도 및 조세행정을 바로잡아가면서 일관성도 확보할 수 있지 않을까 싶습니다.

「벤치마크」 역할을 할 수 있는 바람직한 조세제도와 조세행정의 청사진을 그릴

때 고려하고 반영해야 할 사항들을 짚어보면 다음과 같이 정리할 수 있을 것입니다.

첫째, 먼저 우리나라의 조세제도에 깃들여 있는 문제점을 파악하고 시정책을 마련하는 일입니다. 현재 우리의 조세체계에는 전반적으로 세부담이 역진적인 경향을 보이는 등 공평과세를 해치는 요인이 다수 존재하며 또 재산과세도 이전에 대한 높은 세부담과 보유에 대한 낮은 세부담, 낮은 과표현실화율, 자산종류간의 실효세율의 상이 등 여러가지 문제점을 안고 있습니다. 또 소비과세도 방만한 개별 소비세, 광범위한 과세특례제도가 인정되는 부가가치세 등 여러가지 불합리한 점이 내포되어 있습니다. 조세수입의 증대뿐만이 아니라 납세자들의 행태를 바람직한 방향으로 유도할 수 있도록 환경세와 같은 새로운 세원의 발굴도 염두에 두어야 할 것입니다.

둘째, 정보화·지식화에 대한 고려입니다. 정보산업의 발달뿐만이 아니라 정보기술의 급속한 발전은 조세행정에 획기적인 변화를 가져오게 할 전망입니다. 이를 능동적으로 수용하고 적극적으로 활용하는 것이 필요합니다. 또한 지식산업의 발달은 필연적으로 산업구조의 소프트화, 자영업자의 확산으로 나타나게 됩니다. 이는 조세행정의 고도화를 필요로 합니다.

셋째, 국제화·개방화에 대한 고려입니다. 해외진출 국내기업, 국내진출 외국기업에 대한 과세는 개방이 미흡한 경제에서와는 다를 것입니다. 또 외국세제와의 차이를 어떻게 조화하느냐 하는 문제, 국제경쟁력 확보를 위한 산업정책과 조세정책을 어떻게 조화하느냐 하는 문제 등이 중요한 고려사항이 될 것입니다.

넷째, 우리 사회의 급속한 변화를 나타내는 인구의 고령화, 여성의 지위향상과 여성의 적극적인 경제활동 참여, 저성장시대에 진입함에 따른 실업 증가, 복지제도의 확대 등도 세제의 구상에 중요한 고려사항이 될 것입니다.

다섯째, 지방화의 진전에 따른 것으로서 중앙과 지방정부간의 조세징수권의 배분문제, 조세면에서의 지방정부의 자율성 보장 정도, 지방간의 조세정책의 조화 및 조정 문제 등이 고려해야 할 사항이 될 것입니다.

위에 지적한 사항들을 고려하여 지금 당장 실현하는 것은 아닐지라도 앞으로

우리가 지향해야 할 조세체계를 크게 그려 놓을 필요가 있고 이는 조세연구원이 해야 할 중요한 과제 중의 하나가 아닐까 합니다.

마지막으로 아무리 조세제도가 잘 정비되고 확립되었다 할지라도 이를 세정이 뒷받침하지 못하면 소용이 없습니다. 조세체계의 연구 못지않게 조세행정을 개혁하기 위한 연구도 대폭 강화되어야 할 것입니다.

□ 姜萬洙 稅制室長 (財政經濟院)

우리나라 租稅政策의 變遷推移와 向後課題

지난 과거의 입장에서 보면 우리의 조세제도는 상당한 발전과 괄목할 만한 성장을 거두었습니다. 그러나 우리가 가야 할 먼 미래를 볼 때 아직은 불만족스럽고 개혁을 해야 할 부분이 많이 있습니다. 앞서 김완순 교수님 이하 이계식 박사님, 이윤호 원장님께서도 制度改革에 관해 많이 지적해 주셨습니다. 오늘 이 자리는 우리 조세분야의 전문적인 기관이 만들어진 지 3년째로서, 우리나라에도 명실공히 조세분야를 체계적으로 연구하고, 또 그것을 과학적으로 검증해 보고 이와 같이 과거 50년사를 되돌아봄으로써 앞으로의 지방화시대라든지 또 국경 없는 세계화의 시대, 역사적으로 통일의 시대를 앞둔 그런 관점에서 조세정책이 다른 경제정책과 相互調和되면서 조세정책이 자신의 본래 기능을 수행할 때 어떠한 해야 하는가를 되돌아 보는 자리로 대단히 중요한 의미를 가지고 있다고 생각합니다. 사실 신정부 출범 이후 정부에서도 대단히 많은 세제개혁을 했습니다. 그러나 企業하시는 분, 學界에 계시는 분 그리고 家計의 입장에서 보면 그러한 개혁에 상당히 불만족스러운 부분이 많았던 것 같습니다. 잘 아시다시피 소득과세 측면에서 보면 금융실명제를 도입하면서 지금까지의 개발시대의 유산이라고 할 수 있는 과거의 예금·적금 비밀보장의 체제를 새로운 시대에 맞게 고쳐가고 있습니다. 그리고 종합과세를 실시하는 과정에서 과세제도의 정착을 위해 세제의 측면, 조세형평 측면, 사회정의 측면 등을 고려하여 활발한 토론이 진행되고 있습니다. 그러나 이러한 것이 완전한 소득세 체계를 가지고 있는 선진국의 측면에서 볼 때 대단히 불만족

스러운 것입니다. 그 기준 금액이 4,000만원이 맞는지 3,000만원이 맞는지, 또 우리 채권시장의 현황에 비추어볼 때 정부가 하려는 과세체계가 우리의 채권시장의 환경에 적절한가에 관한 논쟁이 활발히 진행되고 있는 것을 볼 때 역시 조세제도라는 것도 그 나라가 가지고 있는 금융제도나 금융현실을 떠나서는 적절하게 조화되기 어렵다는 것을 이해하기는 쉽습니다.

김완순 교수님께서 지적해 주셨던 것처럼 기업과세 측면에서 우리가 OECD를 1996년 말까지 가입한다는 계획에 비추어 볼 때 국제조세를 OECD 기준에 맞게 고쳐야겠다는 취지하에 1995년에 국제조세 조정에 대한 법이 제안되었습니다. 그 내용을 보면 移轉課稅에 관한 문제, 輕課稅國을 이용한 조세회피 현상, 외국자본이 국내에서 기업활동을 함에 있어서 과소자본을 유지함으로써 과세부담을 회피하는 현상, 指定課稅 제도를 가지고 있으면서 외국과의 협상력이 약하다는 문제, 자회사와 Branch간의 과세형평에 어긋나기 때문에 생기는 문제 등이 있습니다. 따라서 이러한 문제를 보완할 수 있는 강제배분납부제도 등과 같은 처방을 금년의 법인세라든지 국제조세 조정에 관한 법에 마련하게 된 것도 우리나라가 OECD에 가입하게 되는 중요성을 인식하고, 세계시장을 하나로 보고 국제간의 기업활동을 활발히 하는 단계에 와있는 우리 기업에게 그 활동의 전기를 마련해 주기 위한 것입니다.

우리나라의 토지세제를 되돌아 보겠습니다. 우리나라는 국토가 굉장히 협소하고, 가용할 수 있는 국토의 면적이 작습니다. 또한 빠른 산업화와 도시화의 진행으로 택지라든지 공장용지의 공급이 상당히 부족해졌습니다. 또한 일부 자본가에 의해서 토지자원의 獨占이 될 수 있는 경우가 있어 이러한 토지의 부족 현상을 가중시키고, 부동산 거래가 아직 전산화되어 있지 않은 상태에서 부동산과 관련된 등기제도가 공시는 되고 있지만 공신의 원칙은 두고 있지 않아 여러가지 부동산 등기에 관한 특별법을 두어서 거래의 투명성을 확보하려고 노력하여 왔는데도 불구하고 사실상 부동산의 실질명의자와 등기자 간에 항상 괴리가 빚어지고 있습니다. 이러한 상황에 대해서 어떻게 보면 우리 국민전체가 모두 책임이 있지 않는가라고 생각됩니다. 다시 말해서 개인은 그것의 상속을 회피하는 수단으로, 토지거래를

생략하는 형태로 이용하고 기업은 기업의 토지 자원을 쉽게 취득하기 위한 편법으로 이용하는 등 모두가 자신의 편의를 위해 제도를 惡用한 결과 우리의 토지거래 질서가 문란해진 것이라 할 수 있습니다. 그리하여 정부가 금년 7월 1일부로 부동산 실질명의에 관한 법률을 制定하게 되었습니다. 이것은 부동산 거래의 투명성을 확보하기 위한 제도적인 근본적 장치와 부동산 투기와 관련된 토지공개념의 3개법이 헌법재판소에서 위헌판결 심의에 들어간 것 등의 여러가지 문제를 보완하기 위해 만들어진 것 같습니다. 租稅體系·公平性·效率性 그리고 단순성 측면에서 대단히 불만족스러운 것입니다. 조세제도가 단순화되어 가면서 조세정책의 고유한 기능인 재정수입을 어떻게 하면 안정적으로 확보할 수 있는가가 가장 큰 과제로 등장하는 것 같습니다. 개인적으로 우선 다른정책과 마찬가지로 경제정책의 한 부분을 이루고 있는 이 조세정책도 앞으로는 정부의 한 부분에서 만들어지는 것이 아니고 전문가의 집단(예 : 조세연구소)이나 기업연구소, 학계에 계시는 분들의 활발한 참여를 통해 만들어져야 한다고 생각합니다. 그리고 어차피 이러한 조세정책은 국민적인 合意를 거치기 위해 언론이나 국회통과과정이 있기 때문에 정치적인 과정을 거치지 않을 수 없습니다. 따라서 선거과정에서 투표자들이 우리에게 가장 합리적이고 사회정의에 맞는 조세제도를 정치적인 프로그램으로 제시하는 정당에 투표하고 그런 후보자를 선택하는 것이 필요하다고 하겠습니다. 또한 조세를 전문적으로 연구하는 과정의 科學化가 필요하며, 정부단위 의사결정 과정에 있어 이러한 연구 결과가 조화롭게 반영될 수 있는 것이 결국 우리가 추구하는 21세기의 우리나라의 경제·사회문제를 해결할 수 있는 방안이라고 생각합니다. 또한 이러한 상황하에서만 이 조세정책이 발전할 수 있는 방향으로 나아가지 않을까 생각합니다.

□ 司會者

감사합니다. 앞서 이계식 박사님께서도 지적하신 바와 같이 우리나라의 조세문화가 어느 수준에 와있느냐 하는 것이 가장 중요한 문제라고 할 수 있습니다. 국

세청은 세금을 받는 곳이고 납세자는 세금을 내는 사람이니까 이것이 대립될 수밖에 없다는 조세문화하에서는 어떠한 것도 해결되기가 어려울 것 같습니다. 여기서 납세자의 租稅協力이란 말도 나오게 된 것 같습니다. 납세자의 조세협력을 어느 정도 얻을 수 있느냐 하는 것을 고려하는 데 있어 여러가지 이념상의 기준들이 여기에 적용될 수밖에 없습니다. 따라서 公平化·明確化·簡素化 등의 여러가지 말들이 나오게 됩니다. 이런 문제와 관련해 볼 때 금융실명제 문제, 토지세제 문제, 조세체계에 대한 여러가지 불만들이 그런 것에 원인이 있을 것이라 생각합니다. 흔히 조세문화가 어떻게 선진화될 수 있느냐는 국민의 의식개혁에 달려 있다고 합니다. 국민의 의식이 1년 내에 달라질 수 있다고도 생각해 볼 수 있겠으나 5년, 10년 후에 의식이 달라질 것이라고 생각할 수도 있습니다. 왜냐하면 여러분들 중에는 1960년대에 어떻게 생활했는가를 실감하시는 분들도 여기에 앉아 계실 것이고, 실감하지 못하시는 분들도 앉아 계실겁니다. 몇 가지 예를 들어보겠습니다. 우리 경제가 성장하는 과정에서 돈이 생기기 시작하니까 집의 대문을 철로 만든 대문으로 고치기 시작했습니다. 더 돈이 많은 사람들은 기와도 없었습니다. 또 길 거리에는 여자 구두방, 옷가게, 양복점 등이 생겨났습니다. 이렇게 사람들의 기호와 돈 사용 방법이 달라졌습니다. 오늘날의 1950년 1960년대에 살지 못한 사람들은 우리나라가 몇 십년 전부터 잘살고 있었던 것으로 생각합니다. 사실은 그렇지 않은데도 말입니다. 세제도 마찬가지로입니다. 오늘날 소득세제의 논의가 많습니다. 그러나 이미 1954년에 종합세제라는 것이 분류과세하던 것과 병행해서 도입되었습니다. 시행상의 문제로 3년 정도 시행하다 종합과세를 폐지하였습니다. 그러다 1960년 말에 세법개정에서 종합소득세를 분류하고 병행하는 과정에서 종합과세제도를 다시 도입했습니다. 앞서 김동건 교수께서 지적하신 1971년의 세제개혁에서 이자소득에 대한 원천과세를 1년 연장했습니다. 즉, 소득에 대한 종합과세를 하되 이자소득에 대해서는 1972년부터 한다고 규정하였던 것입니다. 여기에 웃지 못할 이야기가 있습니다. 세법개정안이 발표되기 전까지만 하더라도 서울에 있는 모든 신문의 사설에서 종합소득세제하에서 어떠한 예외가 있을 수 없다는 것이 지적되었습니다. 그후 세법개정안이 이자소득에 대한 과세까지 나오니까 신문의 논조가

이자소득세까지 과세하면 금융저축의 문제가 생긴다는 논조로 바뀌었습니다. 그러한 과정을 거쳐 소득세제가 최근에 와서야 1976년의 종합과세 하나로 일원화된 것입니다. 즉, 금융소득에 대한 과세를 일원화할 때까지 20년(1976~1996년)이 걸린 것입니다.

1962년에 군사정부가 들어서면서 결국 예금·적금에 대한 비밀보장법은 그 당시 상황으로 보아 나쁜 것이었다고 할 수 없었습니다. 1960년대 초반 하더라도 가난했으므로 가난을 이겨내기 위해 저축할 필요가 있었고 저축을 위해 비밀을 보장해 주는 것이 하나의 방법이었습니다. 그러나 세월이 흐르면서 그것에 상당한 문제가 생기게 되었고 이러한 문제를 고쳐가는 과정에서 체계의 일관성이 손상된다거나 대체적인 탈세여지가 새로이 만들어진다는 등의 여러가지 문제가 제기되었습니다. 이러한 문제들의 대두는 금융소득에 대한 종합과세가 2000년대에 가서도 잘되지 않으리라는 것을 시사해 줍니다. 사실 주식양도소득, 채권양도소득, 5년 이상 채권의 이자 등에 대한 비과세대상이 존재하고, 이러한 비과세대상에 대한 논의가 1998년도부터 검토된다고 합니다. 1998년에 어떤 분이 대통령이 되고, 어떻게 정치구도가 달라질지 모르나 새로운 정부가 들어서서 주식양도에 대해서도 과세를 한다고 보기는 어렵습니다. 따라서 조세문화를 바꾸어가는 일이 대단히 중요하지만 여기에 시간이 많이 필요하다는 것을 알 수 있습니다. 현실이 그러하더라도 개선할 것을 꾸준히 개선하지 않는다면 2000년대에 가서도 현행 세제에 있는 불공정성을 해결하기 어렵다고 말씀드릴 수 있습니다.

정치적인 결정이, 결과적으로 민주적인 결정이 될 수 없는 결정을 정치적으로 했다 하면 그것은 옳바르다고 볼 수는 없습니다. 즉 政治論理를 앞세워 소수의 이익을 늘리기 위한 결정을 만든다는 것은 민주적인 결정이 될 수 없는 것입니다. 많은 사람이 투표했을 때 소수에 이익이 되는 것을 찬성하는 사람은 많지 않습니다. 이러한 문제는 보통 우리가 재정이라는 것이 어차피 정치적 결정의 過程을 경유하긴 하지만 그러나 그와 같은 것이 옳바른 민주적인 결정이 되도록 制度化가 필요하면 제도화하는 것이 필요하다고 생각합니다.