

OECD 주요국가의 세수증대 방안 검토 및 시사점

-비과세 감면 기준과 지하경제 축소 노력을 중심으로-

김진영 (정책연구실 부연구위원, 법학박사)

박근혜정부는 복지 및 기타 공약 이행을 위한 필요 자원 134.8조원을 마련하기 위하여 직접적인 증세 없이 비과세감면 정비, 지하경제 양성화, 금융소득 과세 강화 등의 방안을 추진. 비과세 감면 정비를 통하여 18.0조원, 지하경제 양성화를 통하여 27.2조원, 금융소득 과세 2.9조원으로 약 48조원의 자원 마련 계획. 사실 직접적인 증세는 근로자의 근로의욕을 저해하고 가계소비를 위축시키는 부작용이 있기 때문에 증세 이전에 누수 되고 있는 세금을 철저히 거두는 것이 조세정의와 형평의 원칙에 부합.

하지만 비과세 감면에 대한 명확한 기준이 없기 때문에 비과세감면의 축소는 국회 심의 과정에서 원점으로 돌아가고 있으며 지하경제 양성화를 위한 실적도 예상만큼 신통하지 않음. 오히려 지하경제 양성화라는 명목에 성실납세 기업에 까지 강도 높은 세무조사가 시행되는 등 국민들의 조세저항이 날로 커지고 있는 실정.

따라서 비과세감면의 정비와 지하경제 축소를 위한 노력이 실제적 효과를 가지고 올 수 있도록 비교법적 관점에서의 검토가 필요할 것으로 보임. 본 글에서는 비과세 감면의 기준과 지하경제 축소 노력을 중심으로 OECD 주요국가에서 추진하고 있는 세수증대 방안을 검토해 보고자 함.

I. 논의의 배경

□ 박근혜정부의 복지공약과 세수증대 방안

○ 박근혜정부의 복지공약과 필요 예산

- 박근혜정부는 지난 대선에서 만 5세 이하 영유아에 대한 보육 및 교육을 국가에서 전액 책임지고 65세 이상 노인에게 기초노령연금을 지급하는 등 역대 최대의 복지공약을 제시함

- 이를 위해서는 중앙 약 135조원과 지방 124조원 등 총 259조원의 재원이 필요

○ 증세 없는 재원 마련

- 복지공약을 이행하기 위하여 259조원 이라는 막대한 재원이 필요하지만 박근혜정부는 “증세 없는 복지”라는 기조 아래 우선적으로 세입·세출 구조를 정비하고자 함
- 대표적으로 비과세감면의 축소, 지하경제 양성화, 금융소득 종합과세 강화 등의 방안을 추진

□ 지하경제 양성화 노력과 비과세감면 축소

○ 지하경제 양성화

- 지하경제 양성화는 단순히 국세청의 전 방위적 세무조사를 통하여 해결될 수 있는 문제가 아니라 탈세에 대한 국민의식의 성장과 지속적인 납세교육이 병행되어야 함
- 따라서 지하경제 양성화를 위해서는 단기적으로는 불·탈법 거래를 해소하고 중·장기적으로는 체계적인 시스템을 구축하는 것이 필요한데 현 정부의 양성화 추진만으로 실효적 결과가 나올지는 의문¹⁾

○ 비과세감면 축소

- 지금까지 우리나라의 비과세감면 축소는 정부가 특정의 정책목표를 달성하기 위한 수단으로 사용되었으며 정치적 의도가 개입되는 등 구체적인 기준이나 가이드라인이 부족

II. OECD 주요국 과세관청의 지하경제 축소 노력 현황

□ 지하경제의 개념과 규모

○ 지하경제의 의미

- 각국 과세관청들은 대부분 블랙, 은닉, 현금, 비공식, 지하 등의 개념을 사용하고 있지만, 세부적으로 파악하면 서로 상이한 정의를 하고 있음
- 일반적으로는 모든 불법적 경제행위를 포함하는 개념으로 사용하고 있으나 일부 국가에서는 이를 배제하고 합법적이나 과세관청에 보고되지 않는 경제활동까지 지칭

1) 정실련, 공평과세 실현을 위한 세제개편의 개선방향 p.20.

- 반대로, 영국은 조세시스템 외부에 존재하는 경제활동을 의미하며, 조세 시스템 내에 있는 사람이 과소 신고하는 경우는 포함되지 않는다고 파악

○ 지하경제의 규모 추정

- UN 유럽경제위원회(UNECE)는 유럽 국가들을 중심으로 43개국의 조사결과를 발표(2008)
- 주요 OECD 국가들은 1.3~7.9% 수준, 일부 국가들은 10%를 초과
- 동유럽국(10~20%) 및 구소련연방국(25%~30%)은 상대적으로 높은 수준
- 반면 학계 등에서 제시하고 있는 지하경제 규모는 이것 보다 높은 수준으로 우리나라의 경우 GDP대비 평균 26.3%(슈나이더 보고서, 2010)

□ 주요국 과세관청의 대응전략²⁾

○ 미국

- 역외계좌 신고 프로그램을 통하여 탈세 소득 등을 파악하고 전자지불서비스공급자에 대한 투명성 및 책임성 강화 추진

① 역외 금융계좌 보고제도 강화

미국 국세청은 역외금융계좌 보유자 파악을 위해 역외신용카드 프로그램(Offshore Credit Card Program)을 시행하여 미국에서 사용된 외국금융기관 발행 신용카드의 연관 계좌 보유자 신원을 확인하고 세무조사 시행을 통해 세금 추징

② 전자지불서비스 공급자에 대한 책임성 강화

은행 및 신용카드 거래 처리 사업자는 가맹점의 직불카드 및 신용카드를 통한 연간 매출을 미국 국세청에 보고하도록 2011년부터 의무화하여 전자지불서비스 공급자에 대한 투명성 강화

③ 금융 분석기구의 활용과 접근 강화

미국 국세청은 재무성 산하 금융 분석기구인 FinCEN과 금융기관 및 납세자를 통해 금융거래 정보에 대한 포괄적 접근이 가능하도록 하여 의심 거래에 대한 정보접근 허용

○ 캐나다

- 현금수입 업종 등 기존의 성실도 분석 체계에서 파악되지 못하는 세부정보들을 수집하고 인센티브 제공

2) OECD 대표부, 「주요국 과세관청의 지하경제 축소노력 현황」(2012), OECD 대표부, 「FIU 정보의 과세활용에 대한 OECD 논의 동향」(2012), OECD, 「Reducing opportunities for tax non-compliance in the underground economy」 Forum on Tax Administration (2012) 등 검토 및 정리.

① 현금 수입업종 관리 감독 강화

중소사업자 및 자영업자에 대한 무작위 조사를 실시하여 과세내역, 불성실 납세 원인 등 상세정보를 수집하되 탈세의 온상이 되는 현금 업종 위주의 조사 실시

② 임시 세액공제 등의 인센티브 제공

예를 들어, 주택개량사업에서 주택개량 후 인적사항, 소재지, 납세번호 등 용역 공급자에 대한 정보가 포함된 계약서, 영수증 등을 제시하는 경우 세액공제 혜택을 제공

③ 금융거래 분석센터 및 금융기관을 통한 정보접근 강화

캐나다 국세청은 금융거래 분석센터(FINTRAC) 및 금융기관을 통하여 금융정보 접근이 가능하기 때문에 금융자료 분석을 통하여 탈세혐의가 있다고 판단되는 경우 이를 캐나다 국세청에 자발적으로 보고하고 이와 관련한 정보를 제공할 의무 부여

○ 호주

- 현금거래의 관리감독 강화와 인센티브 시스템 도입

① 현금거래 관리감독 강화

현금거래가 많은 분야의 업종 및 매출 규모별로 기준점을 산정하여 현금 매출누락자 선정 및 조사

② 인센티브 시스템 강화

원천징수 세율 차등화 등을 통해 성실납세를 위한 인센티브 시스템을 도입하였으며 예를 들어, 건설 등 일부업종에서 하도급 대금 지급 시 원천징수하는 세율을 하도급 업자의 납세 성실도에 따라 차등화 하는 등의 혜택 제공

③ 국세청의 금융자료 접근 강화

호주 국세청은 금융정보 분석센터(AUSTRAC)와 MOU를 체결하여 고액현금거래 및 혐의거래 등의 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 함

○ 프랑스

- 소득추계시스템 강화 및 국세청의 금융자료 접근성 강화

① 소득추계 시스템 강화

납세자의 생활수준과 신고 된 소득 간의 괴리가 큰 경우, 세법이 정한 기준에 따라 생활수준에 맞는 소득 추계

② 국세청의 금융자료 접근 강화

프랑스 국세청은 금융정보기구(TRACFIN)를 통하여 금융거래 정보 접근이 세무조사 단계 뿐 아니라 이전단계에서도 가능하도록 하며 직접적인 관리 감독이 가능하도록 함

○ 아일랜드

- 강제적 시정조치와 인센티브 제공

① 현금수입업종의 불시방문 점검

특정지역이나 거리의 현금수입업종 사업자 전부를 사전 예고 없이 방문하여 현금수입 관리상황을 점검

② 인센티브 제공

하도급업자의 성실납세 기록에 따라 원천징수세율을 0%, 20%, 35% 등으로 차등화 하여 인센티브 제공

Ⅲ. OECD 주요국가의 비과세감면 기준

□ 비과세감면 축소의 어려움

○ 비과세감면의 축소

- 비과세감면의 축소는 그동안 역대 정부에서 추진해온 사안이지만 축소의 당사자들에게는 사실상의 증세방안이기 때문에 이해당사자와 정치권의 반발로 실행까지는 상당한 어려움 발생
- 더욱이 한번 준 혜택을 되돌리는 경우 국민들의 저항이 커서 축소·폐지가 어려우며 실제로 임시투자세액공제는 18번이나 일몰이 연장되었음
- 임시투자세액공제의 경우 80년대 도입 초기에는 1년 단위로 투자확대를 유인하는 목적에 적합하였으나 2000년대 들어서면서 일몰기간이 2~3년으로 연장되고 중단기간도 없어져 상시화 되는 문제 발생

○ 박근혜정부의 비과세감면 축소 현황

- 박근혜정부는 비과세감면의 축소를 통하여 복지정책을 위한 세수를 확보하려 하였으나 실제 국회 통과과정에서 대폭 후퇴
- 금번 세법개정안에 중고차 의제매입세액공제율을 현행 8.26%에서 4.76%로 낮추어 약 1500억원의 세수효과를 기대하였으나 중고차업체의 로비로 국회에서 1년 더 연장하는 방안으로 합의
- 세무사의 경우에도 전자방식으로 신고하는 경우 법인세(2만원), 부가가치

세(1만원)의 세액공제 혜택을 폐지하기로 하였으나 국회논의 과정에서 현행 유지

- 복지수요 증가와 재원 마련이 필요하다면 그에 따른 비과세감면축소 기준을 입법하여 기업가와 국민들에게 명확하게 제시할 필요
 - 현재 우리나라는 조세지출을 “조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원으로 규정(조세특례제한법 제142조의2)

□ OECD 주요국가의 비과세감면 기준

- OECD는 비과세감면과 같은 조세지출제도의 개념을 일반표준인 ‘기준조세체계’³⁾를 벗어나는 항목으로 규정
 - 조세지출제도의 특성을 특정성, 대체가능성, 폐지가능성, 기타 등으로 규정⁴⁾
 - ① 특정산업 활동 및 과세계급에게 이익을 주어야 함
 - ② 조세제도가 아닌 다른 정책수단을 사용하여도 성취할 수 있는 정책 목적을 조세제도를 통하여 달성하려고 할 때
 - ③ 조세제도를 개정함으로써 특정 조세지출을 없애는 것이 실현 가능
 - ④ 기준조세제도가 결정될 수 있도록 해당 세목의 범위가 넓어야 함
 - ⑤ 조세지출이 제공하는 혜택을 크게 상쇄할 수 있는 조항이 동일한 조세제도 내에 존재하지 않아야 함
 - 다만, 기준조세체계의 개념이 명확하더라도 국가별 조세체계가 상이하고, 국가 간 합의된 원칙이 존재하지 않기 때문에 개별 조세지출 범위는 다름

※ 기준조세체계란 세목별 과세대상, 세율구조, 과세구간, 과세단위, 과세기간, 회계 관행에 따른 규정, 행정효율을 위한 규정, 국제조세규약 등을 포함하는 것을 의미

○ 미국과 캐나다

- 미국은 조세지출의 관리범위를 개인소득세와 법인세, 증여세 등으로 한정하고 있으며 다른 세목에도 감면제도는 있으나 조세지출에 포함하지 않음
- 반면 캐나다는 조세지출을 기준조세체계에서 벗어나는 모든 조세특례를 포괄하는 것으로 정의하고 있으며, 미국과 달리 개인·법인소득세 뿐만 아니라 소비세도 포함

○ 영국과 독일

3) OECD, Tax Expenditures: Recent Experience, 1996.

4) 김종면, “기준조세체계의 국제비교 및 시사점”, 재정포럼 제13권 제8호 통권 146호, 2008.

- 영국의 경우 조세지출은 부가가치세 관련 영세율 및 우대세율의 적용이 큰 비중을 차지하며 법인세 관련 조세지출은 연구·개발비 세액감면·공제가 유일 함
- 독일은 주로 민간기업 및 산업부문에 대한 조세특례에 초점을 두며, 기업의 연구개발비 관련 조세지출 제도는 지방정부에서 운용하고 있음

IV. 시사점

□ 지하경제 양성화를 위한 근본적 개혁

○ 금융정보 분석원의 활용

- 지난해 ‘특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률 시행령’이 개정되어 금융정보분석원(FIU)이 국세와 관세탈루 혐의가 의심되거나 체납 사실이 있는 경우 2000만원 이상의 고액현금거래 정보를 국세청에 제공
- 외국 사례에서 보듯이 금융정보분석원의 활용과 탈세추적은 지하경제 양성화에 기여할 것으로 예상
- 다만 계좌추적과 세무조사만으로 지하경제 양성화의 결실은 반감될 수밖에 없으며 지속적인 효과를 발생할지도 의문
- 더욱이 박근혜정부는 지하경제 양성화라는 목적 하에 목표액을 정해놓고 기업들을 압박하는 세무조사로 중소기업의 피해사례 속출

○ 인센티브 제공과 납세교육

- 캐나다, 호주 등 다양한 국가에서 임시세액공제, 원천징수세율의 차등화 등 다양한 인센티브를 제공하고 있으며 이 경우 납세자들이 자신신고를 유인하는 원동력이 되어 지하경제 양성화 가속화에 기여
- 더불어 전국가적 납세자 교육 등의 실시로 성숙한 납세의식을 고취할 필요가 있으며 이를 통하여 지하경제의 위험성에 대한 경각심 증가

□ 비과세감면 설정과 축소 기준 마련과 실행의지

○ 비과세 감면의 설정과 축소 기준

- 각 국가의 사회적 환경과 특징이 다르기 때문에 공통적인 설정·축소 기준과 범위를 명확히 제시하기는 힘들지만 OECD 보고서에서 제시하는 바와 같이 몇 가지 특징을 중심으로 우리만의 기준 확립이 필요
- 예를 들어, 조세감면 규정들을 포괄하는 기준체계를 세우고 ①유지, ②한시, ③철폐 등으로 분류하여 정비하여야 함. 이 경우 취약계층 지원을 목

적으로 하는 조세감면과 같이 특정 목적을 위하여 유지되는 규정은 정치적 논리에 관계없이 운용 가능

- 이러한 설정·축소 기준을 입법화 하여 국회 통과과정에서 이익단체의 로비를 통한 인위적 간섭 배제

○ 실행의지

- 더불어 비과세 감면의 축소는 정치적 타협의 결과물이 아닌 사회 경제적 상황에 맞추어 이루어져야 하며 이를 위한 행정 및 입법상의 강력한 실행의지 필요

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.