

〈표지면지〉

민주연구원-(사)한국조세연구포럼 공동토론회

조세개혁, 어떻게 실천할 것인가?

CONTENTS

Ⅰ 발제 Ⅰ

우리나라 조세·재정정책 방향과 조세개혁 방안 1

정세은 (충남대 경제학과 교수) / 구재이 (사단법인 한국조세연구포럼 학회장)

Ⅱ 토론 Ⅱ

● 김선택 (한국납세자연맹 회장) 33

● 김진영 (민주연구원 연구위원) 47

● 신승근 (한국산업기술대학교 교수) 61

● 박지웅 (기획재정부장관 정책보좌관) 65

● 양병수 (국세청 개인납세국장) 69

인사말



우리나라는 현재 지속된 경기침체와 중산층 붕괴로 소득불평등이 심화되고 있습니다. 더 이상 시장의 온전한 기능만을 기대하기 어려운 상황입니다.

이러한 소득불평등 시대에 정부가 일정부분 적극적으로 고용과 사회서비스를 제공하여야 하는데 재정이 충분하지 않아 정부역할이 소극적일 수밖에 없습니다.

따라서 불공정한 조세를 개혁하는 것은 정부역할 강화를 위한 재원을 확보하고 소득재분배를 통한 우리사회 불공평을 해소하며 경제성장의 기반을 다지는 기능 수행할 수 있습니다.

이번에 민주연구원과 한국조세연구포럼이 공동으로 주최하는 토론회는 이러한 조세개혁의 구체적인 방안을 모색하는 자리입니다. 특히 지난 국정기획자문위원회에서도 “과세형평 제고 및 납세자 친화적 세무행정 구축”이라는 국정과제를 선정하고 다듬었으며 이를 보다 세밀하게 심화 연구할 필요가 있습니다.

조세개혁이 선행되지 않고서는 보다 많은 복지, 보다 많은 성장은 불가능 할 것입니다. 아무쪼록 이 자리에서 이러한 논의를 심도 있게 나누기를 기대합니다.

전체 좌장을 맡으신 강병구 교수님, 발제 하시는 정세은 교수님 감사합니다. 그리고 한국납세자연맹의 김선택 회장님, 민주연구원의 김진영 박사님, 한국산업기술대학교의 신승근 교수님, 기재부의 박지웅 보좌관님, 국세청의 양병수 국장님 좋은 토론 부탁드립니다.

감사합니다.

민주연구원 원장 김 민 석

인사말



안녕하십니까? 실사구시 조세학회인 한국조세연구포럼과 국회 입법활동에 영향력이 큰 싱크탱크인 민주연구원이 공동으로 우리나라 조세·재정 정책방향과 개혁방안을 깊이 있게 논의하는 “조세개혁, 어떻게 실천할 것인가” 정책토론회를 갖게 된 것을 무한한 영광으로 생각하며, 함께 하신 여러분을 환영합니다.

우선 ‘조세’를 사명으로 아는 연구자와 활동가들이 활발하게 활동하는 우리 학회의 주된 관심사인 조세개혁방안을 강구하는 뜻 깊은 자리를 마련해 주시고 그 과정에서 세심하게 챙겨주신 민주연구원 김민석 원장님께 감사의 말씀을 올립니다.

저희 한국조세연구포럼은 2000년 창립되어 700여명의 학자와 세무사·회계사·변호사와 조세분야 공직자 등 실무전문가들이 ‘실사구시 조세연구 공동체’를 기치로 연 4회 학술대회를 개최하고 등재학술지 ‘조세연구’를 발간하면서 실효성 있는 조세·재정분야 대안을 제시해 온 학회입니다.

이번 토론회는 현장실무에 강점을 가진 전문학회인 한국조세연구포럼이 정부정책과 국회의 입법에 큰 영향력을 가진 국회의 싱크탱크인 민주연구원과 함께 실천적인 조세개혁방안을 모색하는 데 큰 의의가 있다고 할 것입니다.

지금 진행되고 있는 세법개정안 심의뿐만 아니라 새 정부에서 앞으로 조세정의와 소득재분배에 필요한 조세재정정책 개혁방안과 함께 국민들에게 직접적으로 영향을 미치는 세무행정을 보다 높은 수준으로 향상시키기 위한 세무 행정개혁방안을 구체적으로 논의하는 소중한 자리가 될 것입니다.

귀한 자리 빛내주기 위해 좌장을 맡아주신 강병구 교수님, 그리고 발제를 맡아 수고해주신 정세은 충남대 교수님과 토론을 맡아주신 김선택 한국납세자연맹 회장님, 김진영 민주연구원 박사님, 신승근 한국산업기술대학교 교수님과 정부 측에서 해주신 박지웅 기획재정부 정책보좌관님, 양병수 국세청 개인납세국장님께 감사드립니다.

고맙습니다.

사단법인 한국조세연구포럼 학회장 구 재 이

축 사



반갑습니다. 더불어민주당 당대표 추미애입니다.

「조세개혁, 어떻게 실천할 것인가」토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 과세형평을 제고하고 납세자 친화적 세정을 구축하기 위한 뜻 깊은 자리를 마련해주신 김민석 민주연구원장님을 비롯한 한국조세연구포럼 관계자 여러분께 깊은 감사를 드립니다. 아울러 바쁜 일정에도 불구하고 고견을 들려주시고자 참석해주신 발제자, 사회자, 토론자 여러분께도 감사인사를 전합니다.

우리나라는 외환위기를 극복하는 과정에서 시행된 시장개방, 노동시장 유연화 등으로 성장을 통한 분배가 악화되었습니다. 게다가 경기침체가 지속되어 중산층이 붕괴되고 소득 불평등마저 심화되었습니다. 소득불평등 시대에 정부는 적극적으로 고용과 사회서비스를 제공해야 합니다. 재정이 충분하지 않으면 정부역할이 소극적일 수밖에 없습니다. 정부역할을 강화하기 위한 재원을 확보하기 위해서라도 불공정한 조세체계를 개혁해야 합니다.

문재인 정부는 우리 사회의 불공정을 해소하고 경제성장의 기회를 제공하기 위해서 ‘과세형평 제고 및 납세자 친화적 세무행정 구축’을 100대 국정과제로 선정하였습니다. 그 주요내용으로 과세형평 제고 및 소득 재분배 강화, 복지수요에 대비한 안정적 세입기반 확충, 일자리 창출 및 중산층·서민·자영업자 지원 등이 있으며, 이를 통해 조세정의와 공평과세를 구현하고자 합니다.

조세개혁이 선행되지 않고서는 보다 많은 복지, 보다 많은 성장은 불가능합니다. 이 문제를 해결하기 위해서 가장 필요한 것은 신뢰를 바탕으로 한 소통으로 사회적 합의를 이루는 것입니다. 그래서 오늘 토론회에서 사회적 공감대를 형성할 수 있는 조세개혁 방안들이 많이 나오길 바랍니다. 더불어민주당은 전문가와 국민들의 다양한 의견을 수렴하여 문재인 정부의 세정개혁에 힘을 보태겠습니다.

오늘 소중한 시간을 내어 이 자리에 참석해주신 여러분께 다시 한 번 감사말씀을 전하며, 토론회의 성공적인 개최를 위해 노력하신 모든 관계자분들께 깊은 감사인사를 드립니다.

더불어민주당 대표 추미애

축 사



안녕하십니까? 국회 예산결산위원장 백재현입니다.

대한민국의 조세재정정책과 조세개혁방안을 논의하는 ‘조세개혁, 어떻게 실천할 것인가’라는 귀한 정책토론회를 준비하신 민주연구원 김민석 원장님과 한국조세연구포럼 구재이 학회장님께 감사드리고, 진심으로 축하드립니다.

국회 여당과 정부의 정책을 이끄는 싱크탱크와 세무사·회계사·세무공무원 등 조세 실무 현장에서 활동하는 전문가들이 모인 조세학회가 함께 구체적으로 조세정책 방향을 살펴보고 조세개혁방안을 강구하는 자리는 흔치않은 자리여서 더욱 의의가 있습니다.

출범 6개월을 넘긴 문재인 정부가 지난 10년동안의 보수정부와 비교할 때 가장 다른 점은 재정의 적극적 역할을 자임하는 것입니다. 인수위도 없이 급작스럽게 정부가 출범했음에도 임기 첫해에 11조원이 넘는 추가경정예산을 편성하고 집행하여 일자리 창출과 경기부양에 나섰습니다. 그 결과 올해 3분기 경제성장률이 전년동기 대비 3.6%, 연간기준 1.4%에 달하여 2017년 연간 경제성장률은 실로 오랜만에 3%를 달성할 것으로 예측되고 있습니다. 힘겹게 추경을 통과시켰던 만큼 예결위원장으로서 자부심을 느낍니다.

14일부터 예결위 예산안조정소위에서 총429조원에 달하는 2018년 예산안을 건별로 심의하고 있습니다. 예산안의 재원은 대부분이 국민의 혈세인 조세수입입니다. 조세는 국민이 고통 분담하는 것이기에 보다 형평한 조세제도와 따뜻한 세무행정이 중요합니다. 또한 계층별로 세 부담을 합리적으로 조정하여 조세정의와 소득재분배를 달성하는 방향으로, 국민의 피부에 와 닿게 제대로 된 조세개혁을 하는 것이 시급합니다. 올해가 세제개혁의 출발선이 되길 기대합니다.

모쪼록 새 정부의 조세재정방향과 조세개혁안을 논의하는 귀한 토론회를 통해 생산적인 대안모색과 정책방안이 강구되어 이를 중심으로 국회와 정부가 더욱 조세개혁에 나설 수 있는 동력이 되길 기원합니다.

오늘 토론의 좌장을 맡아 균형감 있게 이끌어 주실 강병구 교수님과 발제를 통해 좋은 의견을 주신 정세은 교수님께 감사드리고, 아울러 전문가와 정부당국자로서 고견을 밝히 고자 함께하신 토론자님들께도 깊은 감사의 말씀을 올립니다.

국회 예산결산특별위원회 위원장 백재현

Ⅵ 민주연구원-(사)한국조세연구포럼 공동토론회 Ⅵ 조세개혁, 어떻게 실천할 것인가?

Ⅵ 발제 Ⅵ

우리나라 조세·재정정책 방향과 조세개혁 방안

정 세 은

충남대 경제학과 교수

구 재 이

사단법인 한국조세연구포럼 학회장

발제

우리나라 조세·재정정책 방향과 조세개혁 방안

정세은 (충남대 경제학과 교수) | 구재이 (사단법인 한국조세연구포럼 학회장)

I 조세재정정책 기조 전환의 필요성

- 지난 10년간 정부의 대표적인 공약은 ‘감세와 작은 정부’였음. 이러한 재정조세정책의 기조는 외환위기 이후 10년간의 소위 ‘좌파정부’ 하에서 사회복지지출의 증가로 조세부담률이 높아졌고 높은 조세부담이 투자와 소비를 위축시켜 성장을 저하, 양극화 심화 현상이 발생했다는 인식에 근거한 것이었음.
- 그러나 긴축적 재정정책 시행으로 인해 경기침체가 오히려 장기화되고 있음. 박근혜 정부는 재정지출 증가를 엄격히 관리해도 감세 정책과 부동산 시장 부양으로 경기가 살아날 것이라고 기대했으나 경기 부양 효과는 기대에 미치지 못했음.
- ‘감세와 작은 정부’ 및 ‘재정건전성 유지’라는 기조는 단기적인 경제운용에만 그치는 것은 아님. 정부는 2015년 말에 2060년까지의 장기적 재정전망을 수행했는데 그 결과로 제시한 재정정책도 재정건전성을 유지하기 위해 정부 재량지출을 줄여야 한다는 것이었음.
- 그런데 이러한 정책 기조와 정책 제안은 저성장은 피할 수 없는 운명(뉴노멀, New Normal)이며¹⁾ 이러한 저성장시대에는 전통적 케인즈파 거시정책의 효력이 약화되므로, 즉 단기적 경기부양이 효과가 없으므로, 이에 의존하는 대신에 낭비를 줄여 정책효과를 극대화하면서 장기적 체질개선에 주력할 필요가 있다는 주장에 근거한 것임(염명배, 2016).
- 그러나 현재의 한국경제의 저성장, 양극화, 저출산은 피할 수 없는 운명이 아니라 경제 패러다임과 정책 변화를 통해 저지해야만 하는 사회경제적 과제로서 외환위기 이후 추진된 신자유주의적 경제개혁이 가속화시킨 사회경제적 문제들임.

1) 2013년 8월 스탠리 피셔(Stanley Fischer) 연방준비제도(Fed) 부의장이 스웨덴 재무부가 스톡홀름에서 개최한 콘퍼런스에서 “실망스러운 세계 경제의 회복세는 보다 구조적이고 장기적인 세계 경제의 변화를 보여주는 것일 가능성이 있다”고 화두를 꺼낸 후, 2013년 11월 로렌스 서머스(Lawrence Summers) 전 미국 재무장관이 국제통화기금(IMF) 콘퍼런스에서 장기침체를 다시 언급함으로써 관심대상으로 부각되었다.

- 2008년 국제금융위기는 그동안 축소되어 왔던 재정정책이 다시금 그 역할을 강화하는 계기가 되었음. 위기 발생 직후 이의 해결을 위해 선진국 정부는 적극적인 개입에 나섰고 선진국들만으로는 위기를 극복할 수 없다고 판단하여 신흥국을 포함한 G20그룹을 만들어 위기에 공동 대처할 것을 주문하였음.
- 최근 들어 재정정책의 효과에 대한 새로운 연구 결과들이 제출되고 있음. 즉 재정정책의 효과가 경기 침체기에는 커질 수 있다는 연구결과임. 그 이유는 첫째, 경기 침체기는 이자율이 이미 낮은 상태이기 때문에 중앙은행이 긴축적 재정정책의 경기에 대한 부정적인 영향을 상쇄할 통화정책을 펼 여력이 적어짐. 둘째, 경기 침체기는 신용 제약에 직면한 가계와 기업, 활용되지 못하는 자원이 더욱 많다. 따라서 재정지출 확대의 긍정적 효과가 평소보다 더욱 커짐.
- 최근의 연구결과들은 호황기보다 불황기에 재정지출승수가 훨씬 커지는 것을 발견했음. 또한 재정지출 확대가 감세보다 효과가 더 크다는 점을 발견했음[Batini, Callegari, and Melina (2012), Baum, Poplawski-Ribeiro and Weber (2012), Blanchard and Leigh (2013)].
- 이와 같이 선진국들 내부에서 경기부양책으로서 확장적 재정정책의 효과를 인정하는 목소리가 커지고 있으나 재정정책을 단기적 경기부양책으로만 사용하는 것을 넘어서 장기적 경제성장 정책으로, 진정한 의미에서의 완전고용을 지향하는 정책으로 적극 고려할 필요가 있음.
- 정부보다는 민간이 혁신에 능하여 민간의 혁신을 통해서 생산성이 올라가고 새로운 고용과 투자가 일어난다고 주장하는 목소리도 작지 않지만, Mazzucato(2013)는 이러한 생각은 혁신에 대한 불충분한 지식에 근거한 것이라고 비판함. 위험성이 높은 투자는 정부가 먼저 어느 정도 기반을 닦은 후 민간이 진입.
- 혁신 정책 이외에, 복지의 확대도 장기적으로 성장을 견인할 것임. 분배 개선을 통해 수요확대→공급 증가 유도→성장 효과가 있을 것이고 일자리 창출 효과가 있을 것임. 또한 출산율 제고는 매우 중요한 성장 정책이 될 것임.
- 적극적 재정정책을 위해서는 OECD 국가들 평균에 비해 작은 재정지출규모를 대폭 확대시킬 필요가 있음. 재정지출규모를 확대함에 있어 모든 지출부분을 동일 비율로 확대하기보다는 바람직한 구조로의 지출 구조개혁을 동시에 진행할 필요가 있음. OECD 국가들에 비해서 우리나라 재정지출 구조의 가장 큰 특징은 복지지출의 과소와 국방 및 경제 부문 지출의 과다임. 따라서 우선적으로 복지부문 예산을 늘려야 할 것임.

〈표 1〉 2011년 OECD와 우리나라의 재정 지출 구조

(단위: %)

구분		일반 행정	국방	공공 질서	경제	환경 보호	주거, 공동체	여가, 문화, 종교	교육	복지	합계
총지출 대비	한국	15.2	8.6	4.2	20.1	2.4	3.3	2.2	15.8	28.3	100
	OECD	13.6	3.6	3.9	10.5	1.6	1.6	2.7	12.5	50.1	100
GDP 대비	한국	4.9	2.8	1.3	6.5	0.8	1.1	0.7	5.1	9.1	32.3
	OECD	5.9	1.5	1.7	4.5	0.7	0.7	1.2	5.4	21.6	42.3

출처: OECD Statistics

II 조세정책·제도 개혁방안

2.1 조세정책 개혁의 방향 : 단기적 조세정의 추구, 장기적 보편증세 바람직

- 우리나라의 조세는 낮은 조세부담률과 취약한 과세기반, 미약한 재분배기능을 특징으로 하고 있다.
 - 2013년 우리나라의 조세부담률은 17.9%로 OECD 회원국 중 3번째로 낮고, 소득수준과 사회경제적 지표를 고려할 경우에도 취약한 상태에 있다.
 - 우리나라의 조세체계는 다양한 비과세 감면제도와 지하경제로 인해 과세기반이 상당히 취약한 상태에 있다.
 - 조세 및 이전지출의 빈곤율 감소효과는 OECD 회원국 중 최하위이며, 소득불평 등 완화효과는 칠레에 이어 두 번째로 낮다.

〈표 2〉 조세·이전지출의 재분배 및 빈곤율 감소 효과(2011년)

(단위 : %)

구 분	지니계수			빈곤율		
	시장소득	가처분소득	감소비율	시장소득	가처분소득	감소비율
스칸디나비아	0.443	0.260	41.1	27.2	7.7	71.7
앵글로색슨	0.498	0.335	32.2	29.9	11.5	61.4
서유럽	0.505	0.295	41.6	33.2	8.6	74.2
남유럽	0.529	0.336	36.5	34.0	13.7	59.7
(한국)	0.342	0.311	9.1	17.3	15.2	12.1
OECD 평균	0.474	0.312	34.0	28.4	11.2	60.8

자료: www.oecd.org/statistics.

- 우리나라의 조세구입 구조와 OECD 평균의 조세수입 구조를 비교해보면 우리나라는 대부분의 세목이 OECD 평균에 비해 작지만(OECD의 70% 수준), 개인소득세와 고용주 사회보장기여금 비중은 OECD 평균 대비 약 40% 정도로 더욱 작고, 법인세와 자산거래세는 OECD 평균보다 큼(각각 120% 및 428%).
- 주요 세목의 세수 규모와 법정 세율 수준을 비교해보면, 우리나라의 부가세와 사회보험기여금 규모가 OECD 평균보다 작은 것은 어느 정도 낮은 세율에 의해 설명되지만, 소득세와 법인세의 경우 최고세율이 OECD 평균과 그다지 차이가 없는데도 세수 규모가 큰 차이를 보이고 있다는 점이 주목할 만함. 이는 가계소득에 대한 다양한 공제제도에 더해 가계소득이 기업소득에 비해 외환위기 이후 점차 감소해 온 것에 기인함.

〈표 3〉 조세 및 사회보험료 수입 구조 - 한국과 OECD 평균 비교(2010년)

(단위: GDP 대비 %)

구분	소득세		재산세			소비세	사회보장기여금	
	개인 소득세	법인 소득세	전체	부동산 보유세	금융·자본 거래세		근로자	고용주
한국	3.59	3.48	2.86	0.79	1.80	8.50	2.39	2.49
OECD 평균	8.42	2.90	1.77	1.05	0.42	10.96	3.21	5.30
한국/OECD	42.6	120.0	161.6	75.2	428.6	77.6	74.5	47.1

출처: OECD Statistics

- 적극적인 재정정책을 펼치면서도 재정건전성을 유지하기 위해서는 증세를 위한 조세 시스템 개편을 추진하되, 과세기반이 미약하고 1차 소득분배 상황이 매우 악화되어 있고 재분배 정도도 미약하다는 점, 그동안 경제성장을 위한 효율성 위주로 운영되어 왔다는 점에서 당분간은 소득재분배를 강화하는 방향으로 개편하는 것이 바람직함.
- 소득분배 상황은 기능별 소득분배, 계층별 소득분배 모두 악화되어 있는 상태이므로 전체적으로 가계부담보다는 기업부담을 높이는 방식의 개편과 가계 중에서 고소득층의 부담을 높이는 방식의 세제 개편을 추진하는 것이 바람직할 것임.

2.2 문재인 정부의 조세개혁방안 : 과세형평 제고

○ 조세·재정개혁을 위한 사회적 합의 도출

- 국민성장을 위한 공정·형평과세 방안 마련 : 과세형평 제고 및 소득 재분배 기능

강화에 역점을 두면서 복지수요에 대비하는 안정적 세입기반의 확충과 빅데이터 센터 설치 등을 통해 국세행정을 과학세정으로 전면 개편하여 성실신고 유도 및 탈루소득 과세를 강화

- 조세·재정개혁을 위한 특별기구 설치 : 전문가, 이해관계자 등이 광범위하게 참여하여 다양한 이해관계에 있는 국민의 의견을 폭넓게 수렴하고 전체 조세·재정을 포괄적으로 개혁할 수 있는 기구 구성 등 구체적인 추진방안을 마련하고, 특별기구 논의를 거쳐 종합적인 ‘조세·재정개혁보고서’ 대통령 보고 및 국회 제출

○ 과세형평 제고

- **자산소득 및 초고소득 과세강화** : 대주주의 주식양도차익 등 자본이득 및 초고소득자 금융소득 과세강화, 상속·증여세 신고세액공제율을 축소하고, 과세형평 및 과세제도간 정합성을 위해 상속·증여세 과세체계 개편, 임대소득 등 자산소득 과세강화 기반 마련, 초고소득자에 대한 소득세율 인상 등 재원조달의 필요성을 종합적으로 감안하여 필요시 사회적 합의를 거쳐 추진
- **대기업에 대한 과세정상화** : 대기업에 과도하게 귀착되는 비과세·감면제도를 지속 정비하고, 일몰도래하는 비과세·감면의 경우 심층평가 결과에 따라 폐지 또는 축소하는 제도 도입, 변칙적인 대의 대물림을 차단하기 위해 대기업에 대한 일감 몰아주기 과세강화, 법인세 실효세율 인상을 우선 추진하고, 법인세 명목 최고세율 정상화는 재원조달의 필요성, 기업의 실효 세부담 등을 종합적으로 감안하여 추진
- **탈루소득 과세강화** : 체납이 많은 업종을 대상으로 금융회사 부가가치세 대리납부제 도입을 검토하고, 단계적으로 대리납부 적용대상을 확대, 해외 금융계좌 신고대상을 확대하고 외국 과세당국과의 정보공조 강화, 상습·고액체납자에 대한 명단공개대상 확대 추진, 법인세의 사전 성실신고 유도를 위해 소법인 성실신고 확인 제도 도입, NTIS기반의 빅데이터 분석기능 확대를 통해 납세자가 성실신고를 할 수 있도록 더욱 다양하고 정확한 신고안내자료 제공, 사이버 탈세에 대한 과세관리 강화
- **중산층·서민·자영업자 세제지원 강화** : 근로장려금에 대한 심층평가 결과를 바탕으로 근로장려금 수급기준 완화 등 추진 검토, 월세세액공제 확대 등 월세 세입자 지원 강화, 영세자영업자에 대한 농수산물 의제매입세액 공제율 한시적 상향 조정, 최저임금 인상에 따른 자영업자의 부담경감을 위해 임금증가분의 일정율을

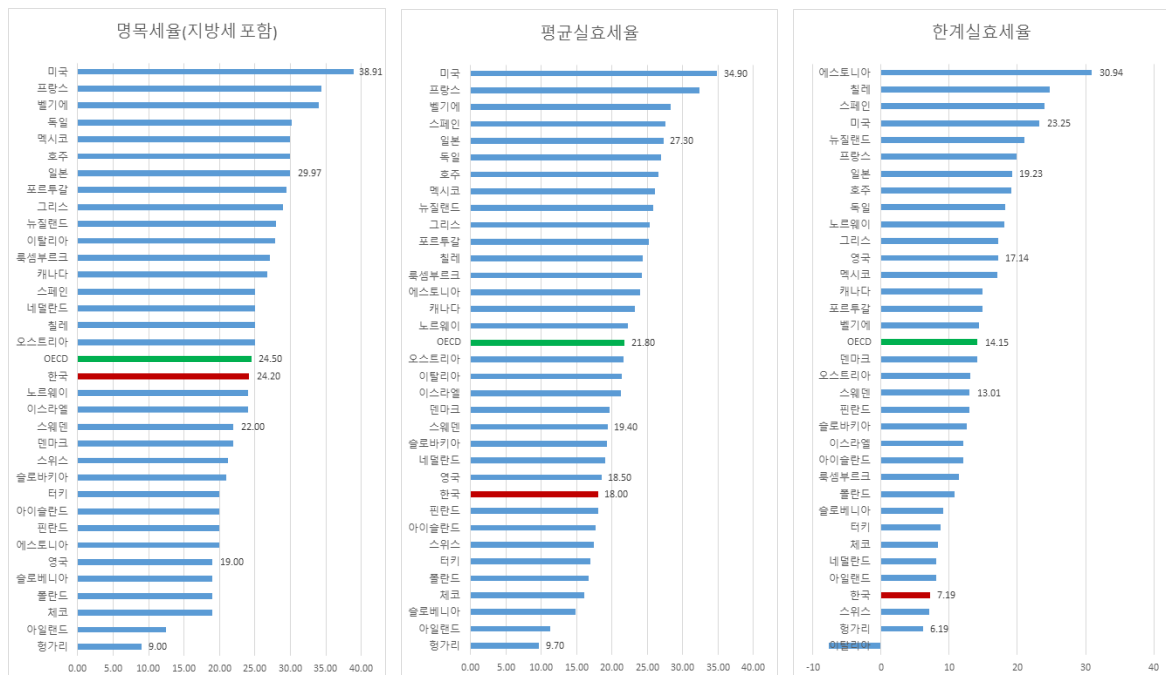
공제하는 근로소득증대세제 확대, 폐업한 자영업자가 사업재개·취업하는 경우 소액채납에 대해 납부의무 한시적 면제 추진, 성실사자의 의료비·교육비 세액공제에 대한 심층평가 후 성실사업자 요건 완화 등 제도확대 검토

2.3 법인세 강화 방안

- 법인세는 다른 OECD 국가들과 비교해 보았을 때 세수비중이 소폭 큰 편이긴 하지만, 이는 외환위기 이후 가계소득에 비해 기업소득이 빠르게 증가해왔기 때문이며(김유찬, 2015),
- 법인세는 명목세율은 OECD 평균에 가깝지만 **실효세율은 낮은 편임**(그림 4). 다른 OECD 국가들과 비교해 보았을 때 세수비중이 소폭 큰 편이긴 하지만, 이는 **외환위기 이후 가계소득에 비해 기업소득이 빠르게 증가해왔기 때문임**.

〈그림 1〉 OECD 회원국의 법인세 최고세율과 실효세율(2017년)

(단위 : %)



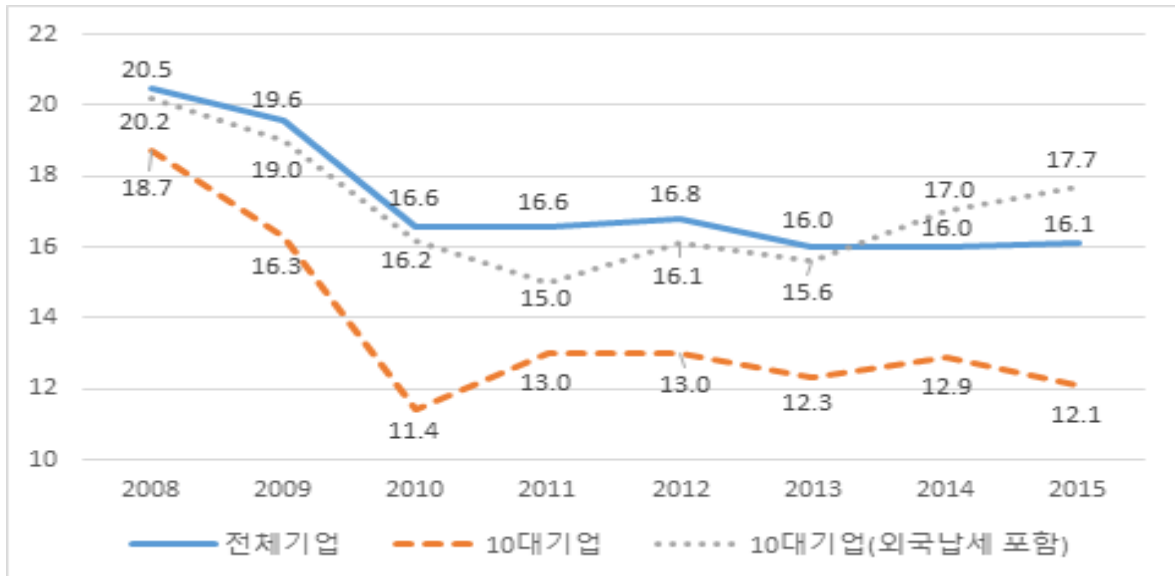
자료: Oxford University Center for Business Taxation.

- 따라서 법인세는 현재보다는 강화될 여지가 충분함. 특히 법인세 공제·감면 혜택이 대기업에 집중되어 있고, 대기업의 실질적인 세 부담은 낮은 수준이라는 점에서 상위 대기업에 대한 과세가 강화될 필요가 있음.

- 2015년 기준 전체 법인기업의 평균실효세율은 16.1%를 기록했다. 매출액기준 상위 10대 기업의 평균실효세율(외국납세액 포함)은 17.7%이지만, 외국납세액을 포함하지 않은 평균실효세율은 12.1%를 기록하여 대기업의 세수기여도가 낮다

〈그림 2〉 한국 법인기업의 평균실효세율

(단위 : %)



주 : 평균실효세율=(법인세액/과세표준)*100. 10대 기업은 매출액 기준.

자료 : 국세청. 한겨레신문. “10대 기업, 세금 32% 외국에 낸다.” 2017.1.10.

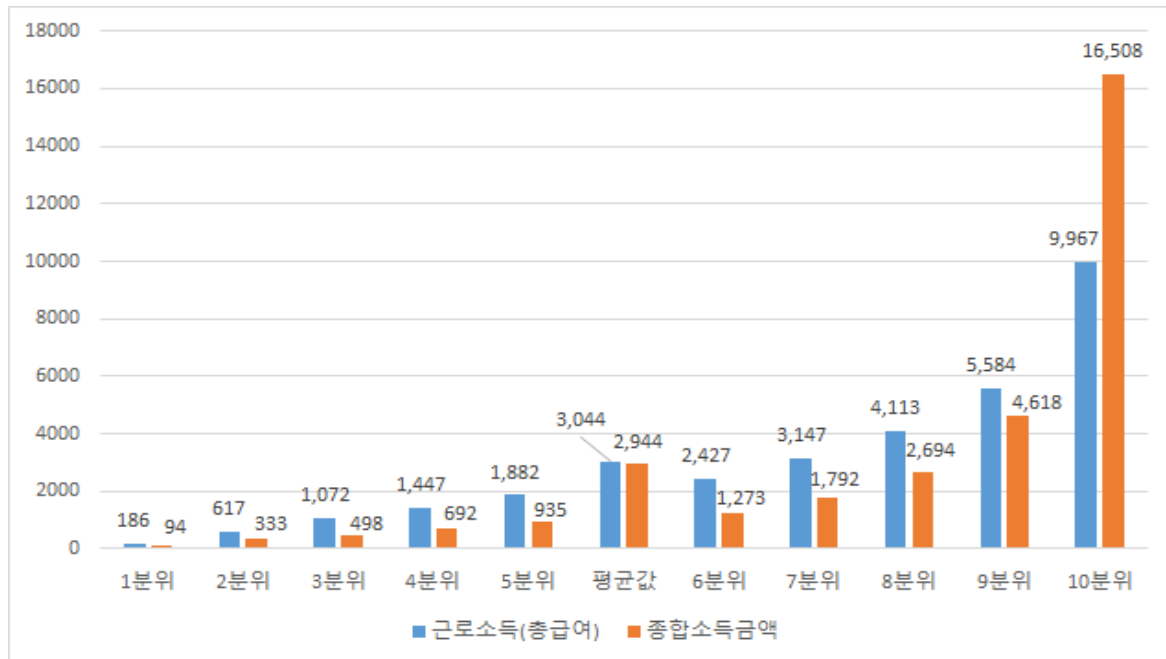
- 또한 법인세와 고용·건강보험료와 각종 준조세 등 기업의 ‘총조세부담률(Total Tax Rate)’은 우리나라가 OECD 35개 회원국 가운데 11번째로 낮은 상황으로서, 기업의 세 부담은 아직 낮은 편임(World Bank Group, 2016).
- 기업의 총이익에서 광의의 실질적 세금이 차지하는 비중이 2015년 OECD는 41.3%인데, 우리나라는 33.2%. 우리나라와 해외투자 유치 등을 놓고 경쟁하는 개발도상국 가운데서도 중국과 브라질, 인도, 러시아, 베트남 등 주요국가의 세부담률이 우리를 앞질렀음.
- 따라서 법인세는 현재보다는 강화될 여지가 충분하며 다만 기업 간 소득격차가 매우 심각하다는 점에서 소득격차의 문제가 어느 정도 해소되기 전까지는 특히 최상위 대기업들에게는 법인세 부담을 강화하되 그 이하 기업들에게는 현재와 같이 다소 약한 부담을 지우는 것이 바람직할 것임.

2.4 소득세 강화 방안

- 가계소득이 기업소득에 비해 줄어드는 한편, 가계 내부의 소득 분배를 살펴보면 상위 구간에 소득이 몰려 있는 것을 알 수 있음.

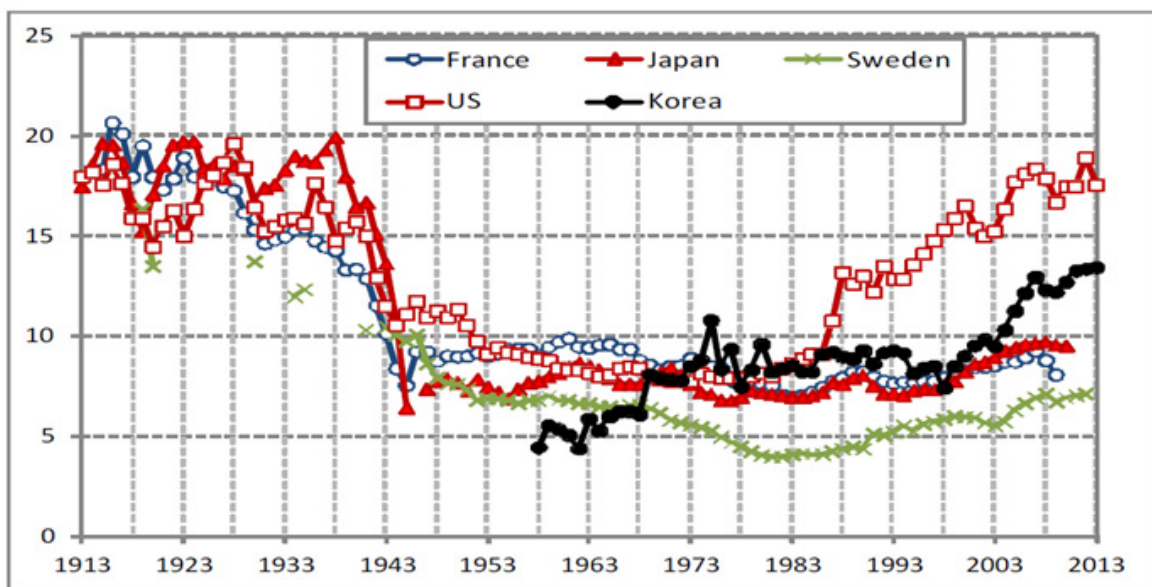
〈그림 3〉 분위별 1인당 소득

(단위 : 만원)



자료: 강병구(2015)

〈그림 4〉 가계 소득 상위 1%의 소득 비중

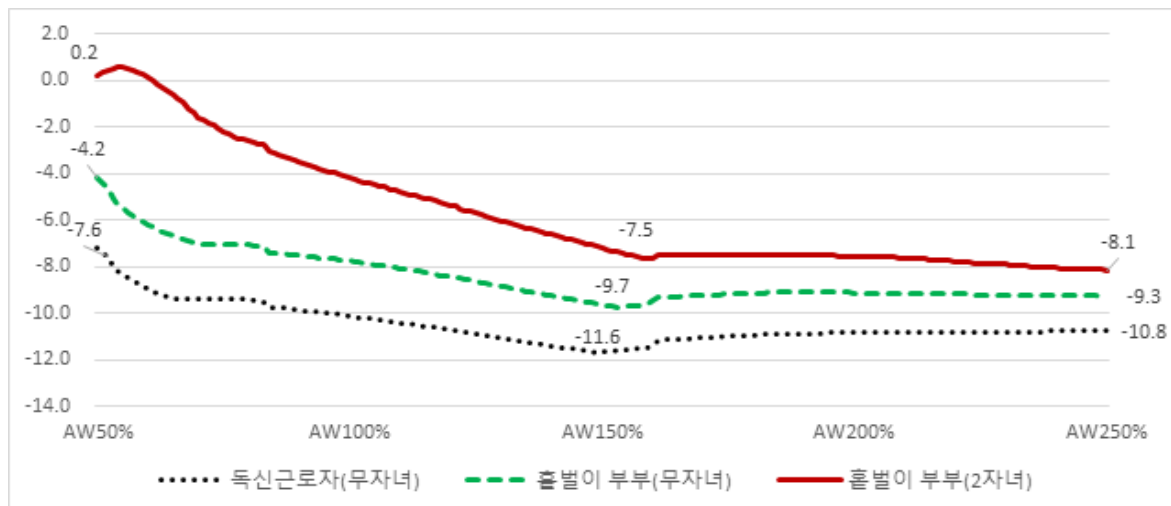


○ 임금근로자의 조세부담은 OECD 평균에 비해 역진적인 성향을 보이고 있다.

- 〈그림 5〉는 임금소득 수준에 따른 한국과 OECD 회원국 간 2016년 평균세율(average tax rate)의 차이를 보여준다. 예를 들면, 홑벌이 부부(무자녀)의 경우 평균임금의 50% 수준에서 한국과 OECD 회원국의 평균세율은 각각 0.6%와 4.8%로 한국이 4.2% 낮다. 하지만 평균임금의 150% 수준에서는 한국과 OECD 회원국의 평균세율이 각각 8.3%와 18.0%로 변하여 그 차이는 9.7%로 벌어진다.
- 결국 평균임금의 50%를 버는 한국의 홑벌이 부부(무자녀)는 OECD 회원국 평균에 비해 세 부담이 4.2% 작지만, 평균임금의 150%를 버는 경우에는 세 부담의 격차가 더욱 커져 OECD 회원국 평균에 비해 세 부담이 9.7%로 떨어진다. 평균임금의 250% 수준에서는 세 부담의 격차가 9.3%로 약간 축소된다.

〈그림 5〉 임금 수준별 평균세율의 차이(2016년)

(단위 : %)



주: 한국의 평균세율=(income tax of central and local government/gross wage earnings).

OECD 회원국의 평균세율=Net personal average tax rate×[average income tax as % of total labor costs/(average income tax as % of total labor costs + employee SSC as % of total labor costs)]

자료: OECD Taxing Wages.

○ 따라서 가계가 부담하는 조세와 관련해서는 당분간 간접세보다는 직접세 중심의 세제 개편이 바람직할 것임. 재정학자들 중에는 증세효과가 크고 효율적이라는 점에서 간접세 증세를 우선적으로 추진할 것을 주장하는 이들도 있지만 간접세 위주의 증세는 동일한 증세 대비 소득재분배 효과가 직접세보다 작을 것임.

○ 향후 개편방향을 보면 첫째, 노동시장에서의 분배구조를 개선하면서 점차 비과세 감면제도를 축소하고, 상위소득 집단에 대해 보다 높은 실효세율을 적용해야 한다.²⁾

- 우리나라 근로소득세의 조세집중도가 높은 것은 누진적인 소득세율의 영향이기도 하지만, 노동시장에서 1차 분배가 불평등하고, 상위소득계층으로 소득이 집중되어 있기 때문이다.
- 소득세 개편과 관련하여 현재 면세자 비중이 과도하게 많기 때문에 면세자 비중을 줄이는 것이 긴급하다는 주장, 즉 ‘낮은 세율과 넓은 세원 원칙’을 추구해야 한다는 주장이 제기됨. 과세미달자가 급증한 것은 문제이지만 축소가 핵심 과제는 아님.
 - 2014년 소득공제의 세액공제로의 전환으로의 소득세 개편으로 과세미달자가 50% 가까이로 증가한 이후 이러한 주장이 강력히 제기되고 있음. 그러나 이러한 개편 이전에도 30~40%에 달하는 과세미달자가 존재했는데 과세미달자가 대거 발생하는 이유는 근본적으로는 저임금노동자들이 다른 OECD 국가들에 비해 많기 때문임.
 - 물론 2014년 소득세 개편으로 급증한 것도 사실이므로 그 숫자를 줄이도록 비과세 감면제도를 조정할 필요가 있음. 그러나 과세미달자가 많다는 것이 우리의 소득세제의 가장 심각한 문제는 아님. 현재의 비과세감면제도의 혜택은 고소득층에게 더욱 많이 귀속됨. 따라서 고소득층에게 과도하게 제공되는 비과세감면의 대폭적인 정리가 필요함.
- 효율성 면에서 큰 이득이 없고 근로소득에 비해 현저히 가볍게 과세되어 조세정의를 심각하게 훼손하고 있는 자산소득 및 자본이득에 대한 과세 강화가 필요함.
 - 2000만원 이하 임대소득에 대해서는 원래 올해부터 과세를 실시하려던 것을 2년간 유예했는데 이러한 유예정책은 공평과세에 맞지 않은 잘못된 정책임. 또한 분리과세 허용, 높은 필요경비 및 기본공제 제공도 문제이며 더욱 근본적으로 임대 가구수에 비해 임대소득 신고 인원이 매우 적다는 점이 문제임. 국세청은 전월세 확정일자 자료 등을 통해 임대소득자의 수입을 충분히 파악할 수 있는 행정적 기반이 마련되어 있지만, 주택임대소득자 정보를 파악하지 않고 있음.
 - 이러한 문제를 해소하기 위해서는 현행 임대소득 과세 방식을 개편해 고소득자에게 유리한 방향으로 악용될 수 있는 연 2,000만원 이하의 임대소득자에 적용하는 분리과세를 폐지하고, 현행 60%로 지나치게 높은 필요경비율을 30% 수준으로 축

2) Atkinson(2015)은 소득불평등을 완화하기 위해 영국의 개인소득세에 대해 한계세율을 65퍼센트까지 올리면서 과세기반도 함께 넓힐 것을 주장했다. Piketty et al.(2014)에 따르면 세수를 극대화하는 최고세율은 83퍼센트까지 올라간다. 또한 Piketty(2014)는 100만불 이상의 연소득에 대해 약 80%의 소득세를 부과할 경우 오히려 경제적으로 유익하지 않은 행위를 합리적으로 제한하면서 성장의 결실을 보다 고르게 분배할 것으로 보았다.

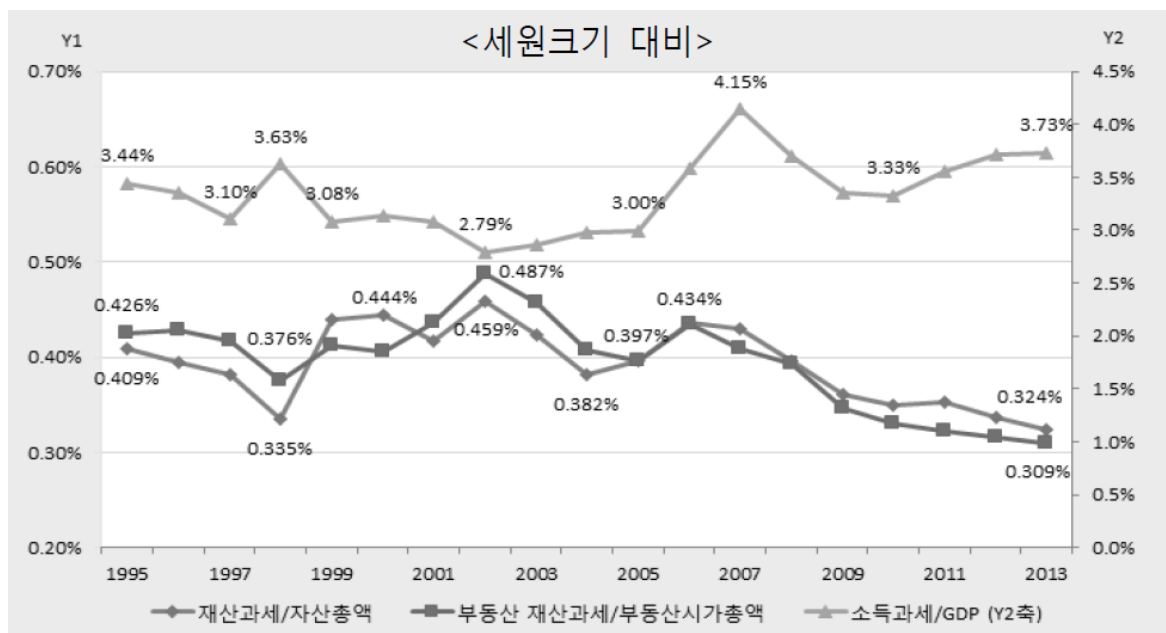
소해야 할 것이며 임대소득에 대한 다주택자에 대한 전수조사를 실시해 임대소득 과세를 위한 제도를 정비해야 할 것임.

- 배당 및 이자소득은 2000만 원 이하인 경우 분리과세하게 되어 있는데 종합과세하는 것이 다른 소득과 비교할 때 공정함. 한편 상장주식 양도차익은 소수의 대주주에 대해서만 과세되고 있어 노동자들을 희생시켜가며 올린 막대한 주가 상승의 이득이 제대로 과세되지 않고 있음. 선진국들에서는 대부분 상장주식 양도차익 과세가 실시되므로 우리도 금융시장에 미칠 충격을 핑계로 들 것이 아니라 제대로 과세해야 할 것임.

2.5 부동산세제 : 부동산 과표 현실화, 보유세 강화 필요

- <그림 6>에 따르면 지난 20여 년간 조세시스템은 재산세, 소득세의 세부담을 비교해 보았을 때 조세체제는 소득을 세원으로 한 납세자에 불리한 방향으로 전개되어 왔음. 그런데 재정건전성 개선을 위한 증세 방법론 논의는 주로 소득과세를 중심으로 진행되어 왔으며 부동산 재산과세에 대해서는 가시화된 논의가 발견되지 않음.
- 세부담의 세원별 형평성을 감안한다면 세수확충을 위한 세제개편 과정에서 소득과세와 함께 적절한 재산과세 세 부담에 대한 논의가 이루어질 필요성이 있음

〈그림 6〉 과세유형별 세 부담 평가



주: 재산과세의 과세대상은 부동산, 운송수단, 권리증서 등
출처: 이선화(2016).

- 노무현 정부시기에 조세정의에 걸맞은 정상화의 모습을 보이던 부동산 보유세 정책은 이명박, 박근혜 정부를 거치면서 완전히 무력화되었음. 이명박 정부는 부동산 경기부양 정책을 추진하면서 전면적인 부동산 규제완화와 보유세 무력화 정책을 밀어붙였고 박근혜 정부의 부동산 세제 정책은 이명박정부의 연장이었음(전강수, 2016).
 - 이명박 정부는 증부세를 세대별 합산과세를 인별 합산과세로 바꾸고 과세기준을 올렸으며 과표구간은 세부담 완화 방향으로 조정하고 세율은 인하하는 등 완전 무력화시켰음. 게다가 과표현실화율 인상계획을 중단함으로써 조세정의에서 상당히 후퇴하는 모습을 보였음.
 - 박근혜 정부는 양도소득세 중과세 제도를 폐지했고 재건축초과이익환수제도를 폐지했음.
- 부동산 관련 세제와 관련해서 가장 심각한 문제는 현실가격보다 상당히 낮은 공시지가, 여기에 공정시가비율까지 추가됨에 따른 과표 축소임. 과표의 축소는 조세정의를 훼손하므로 반드시 바로잡아야 할 문제임.
 - 참여연대(2017)가 2017년 상반기에 거래된 서울 아파트 45,293건을 조사한 결과, 서울 아파트의 공시가격의 실거래가 반영률은 평균 66.5% 수준에 불과한 것으로 나타났음.
 - 더구나 서울 아파트의 경우 실거래가가 높은 아파트가 많은 지역일수록 공시가격의 현실 반영률은 낮아, 주택의 자산 가격이 높을수록 상대적 조세부담률은 낮은 것으로 나타남.
 - 설상가상으로 과세표준을 더욱 낮추는 공정시장가액비율까지 적용(재산세: 60%, 종합부동산세: 80%)되고 있는 현행 부동산 세제는 조세정의를 심각하게 왜곡하고 있음.
- 실거래가에 크게 미치지 못하는 공시가격으로 인해, 현행 제도로는 과세표준이 왜곡되어 부동산 보유세가 제대로 부과되지 않고 있음.
 - 종합부동산세의 경우 주택 소유자를 모두 1가구1주택자로 가정했을 때, 2017년 상반기 거래된 서울 아파트 중 실거래가가 9억원을 초과해 종합부동산세 과세 대상에 해당하지만 공시가격 적용으로 인해 종합부동산세 과세 대상에서 제외되는 주택이 71.7%에 달함.
 - 2017년 상반기 기준, 평균 실거래가가 가장 높은 서울 강남구, 서초구, 용산구 아파트 소유자의 평균 보유세를 각 조건별로 살펴본 결과, 현행 제도에서 발생하는 보

유세는 실거래가 반영률 100%으로 공시가격의 정상화했을 때의 약 34.5% 수준임.

- 토지자원이 희소한 우리나라에서는 부동산과 관련된 과다한 투자와 수익 창출이 저성장
장과 양극화의 주요 원인이라는 점에서 보유세를 적절한 수준에서 강화함으로써 자금
이 건설적인 투자로 흘러가도록 하고 소득과 부가 과다 부동산 소유자에게 집중되지
않게 할 필요가 있음. 과다, 고액 부동산 보유층을 대상으로 하는 보유세 강화는 전체
토지가 건설적인 성장에 기여할 수 있는 토대가 될 것임.
- 국토교통부는 조세정의를 심각하게 왜곡하고 있는 부동산 공시가격을 실거래가 수
준으로 끌어올리기 위한 로드맵을 제시해야 함. 또한 이명박 정부 이후 대폭 축소
된 종합부동산세의 세율을 참여정부 수준으로 조정하는 제도 개선도 동시에 추진
해, 부동산 과다보유를 억제함으로써 이미 극심한 수준에 다다른 한국의 주거불평
등을 바로잡아야 함.
- 종부세 체계로의 전환은 토지에 대한 세부담을 높이는 데 매우 효과적으로 작동
하였음. 카크와니 지수를 통해 소유주체별·부동산 유형별·세수추정 시나리오별 조
세누진도를 측정한 결과, ‘종부세-재산세’ 체계로의 전환은 조세의 수직적 형평성
기능을 강화한 것으로 나타났음(이선화, 2017).

III 세무행정 개혁방안

3.1 세무행정개혁의 배경과 방향

- 국세청은 검찰, 경찰, 국정원과 더불어 4대 권력기관으로 평가되어 왔고 과세권 독점
주의와 세무조사권 남용으로 국세청에 대한 국민의 신뢰도 평가(2015)에서 응답자의
43.9%가 국세청을 신뢰하지 않는다고 밝힘*
- * 한국납세자연맹의 ‘세무조사의 독립성’에 관한 여론조사(2014.6)에서는 “전혀 공정하지 않다”
82.8%, “정치적으로 이용되지 않는 공정한 세무조사” 8.9% 답변
- 국세행정에 대한 국민의 신뢰가 낮은 것은 세무조사에 대한 정치적 목적 등 오·남용³⁾
등이 끊임없이 이어졌고, 행정집행을 형평성 있게 제대로 펼쳐지지 않음으로써⁴⁾ 국세

3) 세무조사권을 정치적으로 활용한 사례나 정치적인 목적으로 세무조사를 실시하는 등 정치적 세무조사 논란은
최근 박근혜 정부에 이르기 까지 국세청 역사와 함께 했으며, 이는 세무행정에 대한 국민의 신뢰가 무너지는
결정적인 계기가 되었다.

행정의 투명성과 객관성이 제대로 확보되지 않은 것이 주된 이유임.

- 국세청 및 국세행정 개혁 시도는 거의 모든 정권이 새롭게 출범할 때마다 있어 왔으나, 대부분의 개혁 시도가 제대로 진행되지 못했음. 문재인 정부에서도 외부개혁 요구에도 불구하고 국세청은 자체 개혁을 위한 ‘국세행정개혁TF’를 발족해 자체적인 개혁 방안을 모색하고 있음.⁵⁾
- 국민의 신뢰를 회복하는 것이 요체인 국세행정 개혁은 국세청에 대한 견제나 통제장치 제대로 작동하고 있는지, 국세청의 인사나 세무조사가 국민의 공감대를 얻고 있는지를 따져보고 거기서부터 개혁이 출발해야 하며, 현 제도를 유지하면서 개혁을 하기 보다는 ‘제도적 충격’을 통한 개혁을 우선할 필요성.⁶⁾

3.2 ‘국세행정개혁TF’의 출범과 임무

- 국세청은 지금까지 추진했던 세정업무에 대해 국민의 시각에서 깊이 성찰하고, 세무조사 등 국민적 관심이 큰 분야에 대한 개혁방안을 마련하기 위해 외부전문가의 조력을 받아 자체 개혁기구로서 ‘세무조사 개선’ 및 ‘조세정의 실현’의 2개 분과로 구성된 ‘국세행정개혁TF’를 출범시켰음(국세청, 「국세행정운영방안」, 2017.8.17.)
- ‘세무조사 개선’ 분야는 과거 세무조사 운영에 대한 점검·평가 등을 통해 국세행정의 정치적 중립성을 제고하기 위한 세무조사 개선방안 마련하고, 조사공무원 재량권 축소, 납세자 권익보호 강화 등 세무조사의 신뢰도 제고를 위한 개선방안 마련하고,
- ‘조세정의 실현’ 분야는 과세형평성 제고 및 성실신고 지원을 위한 과세인프라를 확충하고, 조사역량 제고를 위한 조사공무원 전문성 향상 등 개선방안 마련하며, 대기업·대재산가 변칙상속·증여, 역외탈세 등 지능적·악의적 탈세에 대한 대응 방안 수립하도록 하였음.

4) 과세관청이 세무행정을 형평성 있게 펼치지 않아 생긴 비과세관행 또는 과세사각지대도 많다. 최근 도입논란이 큰 종교인 과세문제의 경우 과세제도가 없어서가 아니라 많은 종교인들이 근로소득 원천징수를 해왔음에도 신고를 하지 않은 종교인들에 대한 세원관리를 제대로 하지 않아서 생긴 형평성을 잃은 세무행정의 대표적인 사례이다.

5) 한국납세자연맹은 국세청의 개혁이 어려운 사례를 소개하고 있다. 이명박 정부는 기업인출신인 대통령답게 국세청의 적폐와 세무조사의 문제점을 개선하기 위해 국정과제로 ‘국세청 선진화’로 잡고 취임 후 청와대에 ‘국세청 선진화위원회’까지 두어 개혁을 추진하면서 부즈알렌 해밀턴 사로부터 9억여원에 연구용역까지 의뢰해 외부감독위원회 설치, 지방청 폐지, 광역세무서 도입, 조사청 신설 등을 골자로 하는 국세청개혁방안을 만들었으나 당시 실세인 백용호 국세청장이 선임되면서 자체안으로 개혁하겠다고 하면서 백지화했다.

6) 이전오, “주요국 국세행정 개혁사례 및 시사점”, 국세행정포럼, 2009.

〈표 4〉 국세행정개혁TF의 개혁과제

분야별	주요 개혁 과제
세무조사 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 과거 세무조사에 대한 점검 등을 통한 세정 중립성 제고 • 세무조사 운영방식 개선을 통한 국민 신뢰도 제고 • 세무조사 통계 등에 대한 외부공개 확대로 세정투명성 제고 • 납세자보호조직의 독립성 강화로 납세자 친화적 세정 구현
조세정의 실현	<ul style="list-style-type: none"> • 대기업, 대자산가의 변칙 상속,증여 등 근절 방안 • 대기업 계열 공익법인 등의 법인 편법 운영 차단 방안 • 고소득자 과세강화 등 개인사업자 과세형평성 제고 방안 • 지능적 역외탈세 및 공격적 조세회피행위(ATP) 근절방안 • 조사전문성 제고 등 대응역량 강화 방안

자료: 국세청, “국세행정운영방안”, 2017.8.17.

- 특히, 국세청이 ‘국세행정개혁TF’를 통해 스스로 과거 세무조사와 관련하여 정치적 논란이 있었던 것을 인정하고 이를 재점검하여 세무조사가 잘못된 부분을 찾아내고 이를 개선하겠다고 천명한 것은 역사상 처음으로 그 진행과 결과에 온 국민의 관심을 받고 있음.

3.3 문재인 정부의 세무행정 개혁방안 : 납세자친화적 세정 구축

- 국세행정은 본질적으로 국고주의 및 징세편의적인 속성을 가지고 있어 납세자의 신뢰를 회복하기 어려우므로, 신고, 부과, 징수, 세무조사 등 국세행정을 구성하는 모든 조세절차에 있어서 ‘납세자친화적인 세정’으로 재설계하여 전환하도록 요구함.
- 국세행정의 객관성과 독립성 확보를 위해 국세행정에 독립적인 ‘납세자보호위원회’를 신설하여 납세자권리보호에 관한 사항을 담당하도록 하고, 지방청과 세무서에서 ‘납세자보호담당관’으로 활동하는 납세자 보호인력의 외부개방을 확대하는 등 납세자보호기능을 대폭 강화하도록 함.
- 납세자권익보호를 강화하는 방향으로 ‘납세자권리현장’을 개정하고, 세무조사 실적에 따른 기관 및 인사평가제도를 개선하도록 하였으며, 세무조사 이외의 현장확인과 사후검증이 남용되지 않도록 절차를 엄격히 하는 방향으로 규정을 정비하고 제도를 개선하도록 함.
- 세무조사 절차에 있어 조사결과를 설명하는 과정을 반드시 거치게 하여 납세자의 소명이나 이의가 있는 경우 이를 직접 반영하여 시정할 수 있는 기회를 반드시 갖고,

탈루액 처리도 조세범이 아닌 한 과세관청의 결정고지보다 수정신고를 받아 불복을 축소하고 납세자신뢰를 구축하도록 함.

- 국민의 알권리 충족과 국세행정의 투명화를 위해 국내외 사례를 다각적으로 연구하고 통계전문인력을 확충하여 납세자 개인정보를 보호하면서도 국민눈높이에 맞는 통계 자료 공개를 획기적으로 확대하도록 함.

3.4 국세행정의 독립성 확보

○ 국세청 외부감독기구 설치 운영

- 국세청은 세무조사 등 과세권을 독점하고 납세자 정보가 집약되어 비밀유지 등의 규정으로 구조상 매우 폐쇄적인 조직으로 운영될 수밖에 없고, 직제상 상위 감독 기관인 기획재정부가 있으나 실질적으로 감독권을 행사하지 못하고 있으며, 과세권을 가진 집행기관으로 외부의 간섭 받지 않으려고 하는 속성이 있음.
- 세무조사 등 과세권 남용 등 통제나 견제장치가 결여되어 있으므로 납세자 스스로 과세관청을 감시한다는 의미에서 기획재정부 또는 국무총리 산하에 민간인으로 구성된 국세행정 감독기구*를 설치하여 속성상 남용소지가 있는 국세행정 전반에 관해 외부 통제기능을 확보하는 것이 긴요함.
- ‘국세청감독위원회’는, 국세청의 예산편성 및 국세행정의 전반적인 방향을 수립하고, 국세행정 운영에 대한 장기적 감독권을 행사하며, 국세행정운용의 적정성 및 납세자권익보호에 관한 연례보고서를 국회에 내는 한편, 국세청장 추천 및 해임권을 부여할 필요성.⁷⁾

〈표 5〉 미국의 ‘국세청감독위원회’(IRS Oversight Board) 사례⁸⁾

- 국세청(IRS) 감시기구로서 민간위원들이 조세행정을 감독하고, 세무행정정책을 심사하는 재무부 산하의 독립기구인 ‘IRS감독위원회’와 국세청의 업무집행이 적법절차에 따라 수행됐는지를 재무부장관이 감시하는 재무부 장관소속 ‘조세행정총괄감독관’(TIGTA:Treasury Inspector General for Tax Administration)을 두고 국세행정 외부감시
- ‘국세청감독위원회’ 조직: 위원 9명 중 7명(6명 민간인, 1명 연방공무원) 상원 동의 얻어 대통령이 임명(2명은 국세청장, 재무부장관), 위원 임기 5년, 공무원 의제규정 적용, 위원장은 민간위원(임기2년), 공무원으로 지원조직 구성

7) 이진오, “주요국 국세행정 개혁사례 및 시사점”, 국세행정포럼, 2009.

8) 미국 ‘국세청감독위원회’ 외에도, 캐나다는 1998년 ‘국세청 관리위원회’(Board of Management)를 설치하고 각 지방주 대표와 국세청장 등 15인으로 구성하여 국세청의 사업계획 작성, 인력, 재무 등 정책관리 및 감독 역할을 수행하고 있으며, 호주의 경우 독립적인 비영리기관으로 ‘과세위원회’(Board of Taxation)를 두고 조세제도의 설계 및 시행에 있어서 지방의 의견이 반영되도록 정부에 자문을 제공한다.

- 회의 및 보고: 분기별로 1회 이상 개최, 위원 9명의 위원 중 5명 이상이 참석해야만 개최가능, 대통령과 의회에 연례보고서 제출
- 임무: 국세청의 연간계획, 업무전략, 조직변경계획 등 심사, 국세청의 예산 및 인사편성 심사인준, 국세청장 후보 대통령에게 추천, 국세청장 해임 권고 등 국세청 고위직 임명 후보자 인사에 영향력 행사, 재무부장관이 전국 납세자보호관을 임명시 국세청감독위원회와 협의 필요
- 개별납세정보 접근: 세무조사, 조세징수, 조세범칙조사 등의 집행에는 간섭불가하며, 개별 납세정보의 접근은 재무부 장관, 조세행정총괄감사관, 의회의 합동조세위원회(JCT)에 보고하여야 접근가능

자료: 미국「국세청 구조조정 및 개혁법안」, 1998

- 국세청 외부감독기구 도입 : 국세청감독기구를 특별위원회로 국회에 설치하거나 기획재정부 또는 국무총리실 내에 설치 운영
- 정치적 세무조사 재발근절 제도적 장치 마련 : 정치적 세무조사에 가담한 세무공무원에 대한 형사처벌 근거 신설하고, 상부하명 거부권 등 수사 조사대상 선정 및 집행에 대한 외부적 통제장치 신설
- 우선, 정부의「국세기본법」개정법률안*에서 국세청에 국세청의 독립성과 객관성을 위해 ‘납세자보호위원회’를 설치하도록 하고 있으므로, 세법 및 시행령 등에 입법이 완료되는 경우 이를 우선 민간인에 의한 세무행정 감독기구로 활용

〈표 6〉 국세청 ‘납세자보호위원회’ 설치법안* (국기법 §81의18, 국기령 §63의16)

현 행	개 정 안
□ 납세자보호위원회 설치기관 ○ 세무서·지방국세청 〈추 가〉 〈신 설〉	□ 국세청 납세자보호위원회 신설 ○ (좌 동) ○ 국세청(본청)
〈신 설〉	□ 심의·의결 대상 ○ 세무서·지방국세청 납세자보호 위원회 심의결과 납세자의 재심의 청구사항 ○ 기타 납세자보호관이 심의가 필요하다고 인정하는 사항
〈신 설〉	□ 위원회 구성(9인) 및 운영 ○ 국세청장이 민간위원(8인) 및 납세자보호관 위촉·임명 ○ 위원장은 기재부장관이 추천 하는 자를 국세청장이 위촉 ○ 위원 과반수 출석으로 개의 및 출석위원 과반수로 의결

자료: 기획재정부, “2017세법개정안”, 2017.7. ; 국회, 정부 제출「국세기본법 개정법률안」 요약, 2017.9.

- 국정과제 상 본래의 취지대로 ‘임무와 기능’의 범위를 적정화할 필요 : 현재 개정안대로면 지방청 및 세무서 납세자보호위원회 재심기능 수행에 불가
- 국세청 ‘납세자보호위원회’의 국세행정 감시기능 확보 : 국정과제로서 독립적인 국세청 감독기구의 도입취지를 반영하여 국세청에 설치되는 ‘납세자보호위원회’

는 조직 및 운영에 독립성 확보될 필요(전원 국세청장 외 외부추천)

→ 비정기 세무조사 감시 등 세무행정 감독기능 수행 : 비정기 세무조사와 관련한 납세자 민원처리(정치적 세무조사 여부 점검) 및 주기적 적정성 검토 등 납세자 권익 보호와 관련한 모든 정책을 심의하는 기능 보완

○ 세무조사 조직의 획기적 개편

- 국세청의 세무조사를 담당하는 조직의 경우, 세무서단위는 ‘조사과’⁹⁾, 지방국세청에는 ‘조사국’ 등 각 집행조직과 국세청에는 기획 및 관리조직으로서 ‘조사국’이 있으므로 조사조직을 포함한 모든 조직이 지역별로 기능별 조직으로 구성되어 있음.*

* 외국의 경우 단순한 기능별 조직에서 벗어나 미국, 프랑스는 (대기업, 중소기업 등 납세자유형별 조직)으로, 호주의 경우 (기능별조직+대사업자 중심 납세자유형별 조직) 개편 완료

- 특히, 서울청 조사4국, 중부청 조사3국 등 조세범칙사건을 조사하는 조직의 경우 조세범칙사건 뿐만 아니라 외부 하명조사, 기획조사 등 수시선정 조사를 수행하는 등 그 소관 및 수행업무가 지나치게 폭넓고 잦은 교차조사 수행 등으로 인하여 정치적 목적 등으로 남용되고 있다는 의혹의 대상이 되고 국민들로부터 신뢰가 확보되지 못하고 있음.

→ 국세청 납세자 유형별 조직개편 : 국세청 조직 중 ‘세무서’는 조사, 세원관리 기능없이 민원처리, 조세지원을 담당하는 ‘납세서비스센터’로, ‘지방청’은 대기업, 중소기업 등 납세자 유형별 조직으로 개편, 빅데이터 세원분석을 위주로 효율적 조직 및 직무관리

→ 세무조사 조직 개편 : 서울청 4국 등 조세범칙 및 수시선정 세무조사 조직을 조세범 조사를 전담하는 ‘조세범칙조사국’으로 개편하고 필요한 인력조정

→ 세무조사 선정 및 집행조직(국, 지방청) 분리 : 지방청 및 세무서 등 세무조사 집행조직은 세무조사대상 선정 및 기획기능 폐지(선정 및 집행을 분리, 선정은 세무조사를 실시하지 않는 본청에서 구분하여 실시하여 내부통제기능 확보)

→ 수시선정 세무조사 통제기능 확보 : 비정기 세무조사 선정, 진행 및 결과를 주기적으로 국세청 ‘납세자보호위원회’에 보고, 정치적 세무조사 등 내부통제기능 강화

9) 1999년 국세행정조직개혁을 통해 국세청 조직구조가 ‘세목별 조직’에서 ‘기능별 조직’으로 개편되었다. 세무서의 경우 소득세과, 법인세과 등이 개인납세과, 법인납세과, 조사과 등으로 개편하였으며, 국세청 및 지방청 조직은 직세국, 간세국 등에서 개인납세국, 법인납세국 등으로 개편되었다. 하지만 현재 세무서의 기능별 조직은 다시 소득세과, 재산세과, 법인세과 등 세목별조직으로 환원되어 운영하고 있다.

3.4 세무행정의 투명성 제고

○ 핵심조직 인력의 외부개방 확대

- 국세청은 현재 일부 개방형 직위*로 개방하고 있으나 실질적으로 민간인이 임용되지 않고 있고, 조사국장 등 주요 보직을 개방형 직위로 운영하고 있지 않아 행정의 투명성과 활력을 제고하고자하는 개방형 임용제도의 취지와 국세행정개혁 성과를 제대로 달성하지 못하고 있음.

* 국세청의 국장급 이상 개방형직위는 납세자보호관을 제외하고는 개방형 공모제도가 도입된 후 외부 민간인을 임용하지 아니함.

- 조사 분야의 경우, 세무조사의 집행에 객관성이 필요한 조세범칙사건 및 수시선정 세무조사를 주로 수행하는 서울지방국세청 조사국장 등 세무조사 관련 직위의 경우 조사행정의 폐쇄성에도 불구하고 개방형 직위를 하나도 두지 않고 있음.

→ 조사국장 개방형 직위 도입 : 지방청 별 조세범칙조사 업무를 수행하는 소관국장을 비롯한 주요 보직을 ‘개방형 직위’로 운영하고, 개방형 직위에 실질적인 민간인으로 보충

→ 지방청, 세무서 등 납세자 보호조직 외부개방 획기적 확대 : 지방청, 세무서 납세자보호 담당관 등 납세자와 접점에 있는 현장 행정기관의 납세자보호조직은 조속히 전원 ‘개방형 직위’로 전환, 운영

○ 조사 등 과세정보의 획기적 공개

- 그동안 국세통계자료는 이용자 중심으로 국세통계를 유용하게 활용할 수 있도록 월별공개항목과 조기공개(연 3회, 총 130개 항목 조기공개) 지속 확대하고, 정책효과분석 통계를 개발, 공개함으로써 정책개선에 활용하고 창업 등 실생활에 활용할 수 있도록 공개의 질과 양을 확대해 옴.
- 국세청은, 국민 눈높이에 맞는 국세통계정보의 공개 확대를 위해 창업·고용·중소기업 통계 및 국민적 관심이 큰 전문직 사업자, 공익법인 통계 등을 확대 공개하고, 통계 전문인력을 보강하고 국내외 사례 연구 등을 통해 국민생활에 유용한 새로운 국세통계 지속 발굴하고 제공할 것이라고 밝힘.(국세행정운영방향, 2017.8.17.)

〈표 7〉 ‘국세통계연보’를 통한 과세정보 공개 현황(2016)

통계 항목	징세 (세수)	법인세	소득세	부가세	원천세	양도세	상속 증여세	조사	기타
418	22	60	33	77	30	31	25	12	266

자료 : 국세청, 「국세통계연보」, 2017

- 납세자가 신고한 자료와 과세당국이 부과징수한 자료 등 통계자료는 국민이 생산한 행정정보로, 과세정보의 비밀유지에 따라 더욱 커진 국민의 알권리 충족과 국세행정의 투명성 확보를 위해서는 보다 질과 양이 대폭 강화된 통계자료를 생산 공개할 필요.
- 국기법상 ‘비밀유지’ 규정은「정보공개법」의 특별규정이기는 하지만, 개별 납세자의 납세정보(자진신고자료)는 공개를 차단하면서도 세무조사나 결정고지 등 부과징수자료는 공익차원에서 필요한 경우¹⁰⁾ 납세순응과 국민의 알권리를 충족하는 범위에서 보다 공개하는 방향으로 개선 운용 필요*

〈표 8〉 각국의 과세정보 공개현황

국가별	집단별 과세정보	개별 과세정보
미국	공개	무작위 추출 익명납세자
일본	공개	상위소득자
노르웨이	공개	공개
한국	고소득층 한정, 비주기적 공개	비공개

자료: 김일중 · 현진권, 한국경제연구원, 2013

- 학계와 국회에서 필요로 하는 과세통계자료 목록을 확보하여 해당 정보를 위주로 공개, 통계분석 역량 및 시스템 강화
- 신고, 부과, 징수, 세무조사 등 모든 과세정보의 100분위 자료 공개 원칙
- ‘국세통계정보’ 공개에 그치지 않고 국세행정의 피드백과 평가 가능하도록 매년 ‘국세행정백서’ 발간 필요
- 과세정보 비밀유지는 납세자신고자료로 한정, 세무조사 등 부과징수자료, 특히 조세범죄, 즉 조세범처벌이나 정치적 세무조사 등 범죄행위와 연관된 과세정보는 비밀유지 제외

10) 미국은 「내국세입법」(IRC §6103)에서 세무정보의 비밀보호에 관한 포괄적인 규정을 두고 신고서나 신고서 관련정보는 비공개로 하고 있으나 일정한 경우 사인·행정기관·의회에 대한 공개를 인정하고 있으며, 독일의 경우 「조세기본법」(AO §30)에서 조세비밀의 보호에 관한 규정을 두고 조세비밀을 공개하지 않도록 하고 있으나 당사자가 동의한 경우, 정보를 공개하는 것이 절대적 공익이 있는 경우, 조세사건에 대한 행정절차 등의 경우, 절차수행에 도움이 되는 경우에는 공개를 허용하고 있다.

○ 퇴직공무원과의 유착관계 형성방지 대책 시행

- 세무행정은 국민의 재산권 침해 및 임의적 행사로 인한 경제적 이익이 가능하므로 공평과세 침해 및 부정발생 소지 상존
- 국세청 출신 퇴직공무원(서기관급 이상)은 대기업의 사외이사로 취업하거나 법무법인, 회계법인, 세무법인 등 국세청 업무와 밀접한 기업에 회장 · 부회장 등 임원으로 취업하여 세무조사와 불복청구시 대리인 등으로 활동하면서 국세행정과 밀접한 관계를 맺고 있음.
- 국세청 퇴직공무원은 퇴직 후 ‘세무사’를 자동자격(5년 이상 사무관으로 근무자)을 부여받아 다른 부처의 퇴직공무원보다 오랜 기간 안정적인 직업을 가지고 높은 보수를 얻으면서 국세청 등 과세관청에 영향을 행사할 수 있는 능력과 가능성이 매우 높으므로 특단의 유착관계 형성을 방지할 수 있는 대책이 필요함.
 - 퇴직 전 관내 개업 및 수임 금지 : 퇴직 전 소속 기관 관내(세무서)에서 개업 제한 및 개업 후 5년 내 소속 기관 관내(세무서, 지방청) 세무조사대리인 수임금지
 - 취업제한 대상 및 기간 확대 : 국세청의 경우 권력기관 출신 및 세무조사 수감대리 등 고액의 수임료가 가능한 부서임을 감안 퇴직공무원 취업 제한대상 및 기간 확대
 - 세무사 등록 및 개업제한 : 국세청 지방청장 급 이상의 고위공무원의 경우 퇴직 후 일정 기간 개업을 위한 등록기관인 세무사회에서 등록제한을 하는 방안 필요 (대한변호사협회에서 대법관, 헌재재판관, 검찰총장 등에게 적용하는 등록제한 사례 준용)

3.5 납세자친화적인 세무조사 행정체계 구축

○ 조사실적의 인사평가 금지 명문화

- 국세청의 세무조사에 대한 기록은 세법상 ‘과세정보’로 보아 납세자 본인 외의 타인에게 공개할 수 없으며, 이는 국민의 대의기관인 국회, 행정의 투명성을 감시하는 시민단체의 경우도 마찬가지임.
- 세무조사는 원칙적으로 신고납세제도 하에서 납세자의 성실성을 검증하는 장치로서, 납세자가 성실한 경우 추징세액이 없을 수도, 불성실한 경우 조세범으로 처벌할 수도 있어야 하지만 세무조사 행정에서는 아무리 성실하거나 불성실해도

일정한 기준에 따라 세금을 추징하는 관행이 자리잡음.¹¹⁾

- 이는 국세청이 국세공무원과 기관을 평가하는 기준으로서 조사추징실적 등 세무조사 관련 성과 지표를 균형성과평가(BSC) 기준으로 활용함으로써 발생한 것으로, 이러한 평가기준 하에서 조사공무원과 기관장은 세무조사 실적을 최대한 많이 올려야 승진·전보 등에 유리하고 인사상 불이익을 받지 않는 등 신상관리에 유리한 상황에 있음.

〈표 9〉 국세청 조사관련 성과평가지표 수

구분		조사분야 지표수	부과세액 반영지표수	비중
조직 성과지표	합계	18	11	61.1%
	지방청	12	7	58.3%
	세무서	6	4	66.6%
개인 성과지표	합계	21	6	28.6%
	지방청	12	3	25.0%
	세무서	9	3	33.3%

자료: 한국납세자연맹, “국세청개혁 성공전략”, 2016

- 이러한 문제로 국정과제에서 ‘세무조사 실적의 인사평가 및 기관평가 금지를 명문화’ 하도록 하였으나 국세청은 조사행정에 미치는 영향을 고려하여 ‘국세행정운영방향’에서도 이를 적시하지 않고 이행을 위한 별다른 노력을 하지 않고 있음.

* 1998 입법된 미국 ‘국세청개혁법’(98RRA)는 조사실적의 인사평가 사용은 물론 추징세액 등 조사목표를 설정하거나 할당하는 것을 명문으로 금지¹²⁾

→ 조사실적의 평가기준 제외 및 목표할당 금지 명문화 : 세무조사 실적의 인사평가 나 기관평가에 활용하거나 실적목표를 할당하는 것을 금지하도록 조사사무처리 규정 및 인사평가관련 규정에 명문화(미이행시 입법화)

→ 조사관련 새로운 평가지표 보완 개발 : 세무조사 관련 평가는 세무조사 적정 절차 준수, 불복청구 및 행정소송 등 부실과세에 따른 승·패소 등 사유와 규모를 기준으로 평가

→ 조사관련 부당한 지시 및 압력에 대한 형사처벌규정 도입 검토 : 조사관리자 등

11) 2005.10.31. 국세청은 전군표 국세청 차장을 통해 “신고내용 검증차원의 통상적인 정기 세무조사 실적은 개인, 기관평가에서 제외하여 실적을 의식한 세무조사를 제도적으로 방지하겠다”고 밝혔으나 제대로 이행되지 않았다.

12) '98RRA Sec.1204. Basis for Evaluation of Internal Revenue Service Employees. (a)IN GENERAL-The Internal Revenue Service shall not use records of tax enforcement result - (1) to evaluate employees; or (2) to impose or suggest production quotas or goals with respect to such employees.

고위 공무원의 외압요구에 대한 신고의무 및 의무 위반 시 형사 처벌규정 도입

〈표 10〉 조사분야 직원 및 조직평가 계량평가지표 항목

지표명	세부내용	비중(%)	비고(개선)
불복건수 축소노력	조사결과 불복청구 및 인용건수 평가	13.4	확대
조사실적	각종 조사 외형대비 적출소득, 부과세액비율	42.1	폐지
비정기조사 선정분석성과	비정기분석건수 중 조사선정 건수비율	4.0	폐지
기타		40.5	
합계		100	

○ 세무조사대상 선정 절차에 대한 통제 강화

- 「국세기본법」에 ‘납세자권리’의 장에서 세무조사 절차를 규정하고 있으나, 세무조사의 종류와 조사기간 등에 대하여 제대로 된 절차규정을 두지 않고 있어 세법상 규정이 없는 경우 과세관청이 임의로 세무조사 행정을 집행하고 있음.
- 국세청은 대상선정 및 ‘납세자권리현장’ 교부 등 세무조사 절차에 관한 규정을 적용받는 ‘세무조사’의 범위¹³⁾를 오로지 ‘실지조사’(현장조사)*로 국한하고 세무행정에서 매우 폭넓게 실시되고 있는 ‘현장확인’¹⁴⁾ 및 ‘사후검증’**은 물론 ‘서면조사’(사무실조사) 등 ‘유사 세무조사’는 ‘세무조사’로 보지 않고 있어¹⁵⁾ 세무조사권 남용 소지로 중복조사 등으로 납세자와 마찰 증가.

* 세무조사(실지조사) : 국세청은 세무조사 건수 등 통계자료를 공개를 하면서 서면조사, 현지확인, 사후검증 등은 제외하고 오로지 ‘실지조사’만을 세무조사로 발표

〈표 11〉 세무조사 현황

구분	법인사업자			개인사업자		
	총 대상	조사대상	조사비율	총 대상	조사대상	조사비율
인원	673,374	5,445	0.81%	5,482,678	4,985	0.09%

(자료: 국세청, 「국세통계연보」, 2017)

** 사후검증 : 세법상 질문조사 규정과 각 세목별 사무처리규정에 따라 신고내용의 적정성 여부

- 13) ‘세무조사’란 각 세법상 세무공무원이 직무상 필요한 경우 납세자에게 질문하거나 장부등을 검사하는 권한인 ‘질문검사권’에 기초하여 하는 행정행위로서 원칙적으로 실지조사 뿐만 아니라 명칭 여하에 불구하고 모든 이러한 질문조사를 하는 경우 세무조사에 해당한다.
- 14) 대법원은 탈세제보에 따라 조사사무처리규정 상 ‘현장확인’ 업무를 위해 세무공무원이 납세자의 사업장에 출장하여 일주일 여의 기간 동안 납세자에게 질문하거나 장부 등을 조사하는 등의 행위를 하였다면 세무조사로 보아 재조사 금지대상이 되는 세무조사에 해당한다고 판시하였다(대법원 2017.3.16. 선고 2014두8360 판결).
- 15) 우리나라는 조사공무원이 조사계획에 따라 납세자의 사업장 등에 출장하여 행하는 실지조사(현장조사)만 세무조사로 보고 있는 반면, 미국 등 대부분의 국가는 세무조사를, 우편질문서 형식인 ‘서면조사’(corresponding audit, examination), 세무관서로 찾아가는 ‘사무실 조사’(office audit), 조사공무원이 사업장 등에 출장하는 ‘현장조사’(field audit) 등으로 각각 구분하면서 모두 1회조사 금지의 대상이 되는 세무조사의 범주로 보고 있다.

를 검증하는 제도(2011년부터 도입 매년 수만 건씩 시행)

〈표 12〉 사후검증 현황

구분	법인세	종합소득세	부가세	합계
2016년	5,358	6,852	9,002	21,212
2013년	13,077	29,906	59,426	102,409

→ 유사 세무조사의 세무조사 편입 관리 :매년 일정 건수로 제한되는 실지조사 뿐만 아니라 서면조사(간이조사), 현장확인, 사후검증 등 ‘유사 세무조사’도 합리적 기준을 설정해 ‘세무조사’ 운용대상에 포함.

→ 유사 세무조사 선정기준 정비 : ‘유사세무조사’의 선정기준을 합리적으로 설정하여 중복조사로 인한 조사권 남용으로 납세자 불편, 신뢰 일실 방지

○ 세무조사 종결시 결과통보 등 납세자 존중

- 세무조사는 원칙적으로 사법절차가 아닌 행정조사의 일종으로 성실성을 검증하는 절차를 통해 납세자 일반의 성실신고를 유도하는 기능을 수행하는 수단에 불과함에도 세무조사의 진행 및 종결시 조사관청의 일방적이고 대립적인 조사절차 진행으로 세무행정에 대한 납세자의 불만과 불신의 원인이 되고 있음.
- 세무조사 종결 시 납세자에게 세무조사 결과를 설명하고 납세자의 사정과 의견을 경청하는 공식적인 기회가 없고 조사종결 결과에 대한 수정신고도 인정되지 않아 신고납세제도에서 성실신고확인을 유도하기 위한 제도임에도 납세자의 자기시정 기회가 부여되지 않음.
- 현재의 세무조사 결과처리 방식은 조사관청이 납세자와 상의 없이 조사사항을 과세예고통지하는 대립적인 절차로 조세불복(과세전적부심사청구 포함)*이 과도하게 발생하는 원인이 되고, 이에 대하여 불복심사 결과 납세자의 의견이 받아들여져도, 거부되어도 일방행정의 과세관청에 대한 불만이 쌓이는 결과를 초래함.

〈표 13〉 조세불복 현황

구분	과세전적부심사청구			이의신청			심사청구		
	제기	인용	감액(억)	제기	인용	감액(억)	제기	인용	감액(억)
불복	2,691	776	2,917	3,713	1,022	739	551	134	134

구분	심판청구			감사원 심사청구			행정소송		
	제기	인용	감액(억)	총제기	인용	감액(억)	제기	인용	감액(억)
불복	5,889	978	*	1,358	97	1,422	2,026	237	*

자료: 국세청, 국세통계연보, 2017 ; 조세심판원, “조세심판통계”, 2017 ; 금태섭 국회의원실 보도자료, 2016.10.10.

- 세무조사 종결 전 조사결과 설명제 시행 : 종결시 과세대상을 설명하고 최종적인 소명을 받는 ‘결과설명제’ 시행하고 납세자의 동의를 구하는 절차 시행하여 세무조사가 납세자의 신뢰를 훼손하는 것이 아니라 공고히 하는 수단으로 활용
- 수정신고 우선권장제 도입 : 세무조사 결과 조세부과도 불복청구를 축소하여 납세자 순응을 확대하고, 신고납세제도의 취지와 세무조사의 성격을 고려하여 부과결정보다 납세자의 수정신고 우선권장(결과통지시 수정신고 안내)

IV 결어

4.1. 재정정책 : 과감한 재정정책 시도할 필요

- 1997년 외환위기 이후 국가채무가 절대액 기준으로든, GDP 대비 기준으로든 빠르게 증가하는 경향을 보이는 것에 국민들이 우려하고 있음(그림 9 참조). 정부가 발표하는 국가채무는 외환위기 이후, 특히 노무현 정부와 박근혜 정부 시기에 빠르게 증가했음.
 - 노무현 정부 시기에는 1997년 외환위기 극복을 위해 투입했던 공적자금이 회수되지 못하고 국가채무로 전환되면서 국가채무가 크게 늘었고 박근혜 정부 시기에는 2008년 국제금융위기 발생으로 경기가 악화되는 상황에서 적극적 감세 정책을 실시했기 때문이었음.
 - 이로 인해 정부발표 국가채무는 2016년 절대액 기준으로는 645조원, GDP 대비로는 40.1%에 이르렀다.
- 그러나 다른 OECD 국가들과 비교한 우리나라의 국가채무 규모는 아직까지는 작은 수준임. OECD가 취합하여 발표하는 각국의 국가채무 규모를 비교하면 2014년에 OECD평균이 112.5%인데 우리는 36.7%였다.
 - 공기업 부채를 포함시키면 당연히 국가채무가 커지게 되지만 2014년에 GDP대비 64.5%(957조 3000억원)로서 여전히 OECD 평균보다는 한참 낮은 수준임.¹⁶⁾

16) 국가채무가 기하급수적으로 증가하는 중이라는 기사들이 가끔 언론에 의해 발표된다. 정부가 숨기고 있는 채무가 있으며 이를 합하면 공식 발표되는 채무의 몇 배에 이른다는 것이다. 그러나 정부가 숨기고 있는 채무로 보통 제시되는 정부보증채무, 연금의 잠재적 채무는 공기업 부채와는 달리 다른 선진국들도 공식적인 국가채무로 잡지 않는다. 따라서 이러한 채무까지 포함해서 국가채무가 GDP에 거의 육박한다고 하는 언론의 보도는 정확한 것이 아니며 공포심만 조장할 뿐이다.

〈표 14〉 OECD 국가들의 국가채무 규모(GDP 대비 %)

구분	총부채* (부채를 다 더한 것)				
	1995	2000	2005	2010	2014
일본	87.7	137.6	169.5	192.7	230
한국			25.6	34.3	36.7 (64.5)
스웨덴	81.1	64.3	61.2	49.3	47.2
영국	51	45.2	46.1	85.6	113.9
미국	70.7	54.5	67.4	97.8	114.1
유로존	75.5	76	78.2	93.1	103.4
OECD	72.5	70.2	77.9	98.7	112.5

주: 괄호 밖은 공기업 부채를 뺀 것. 괄호 안은 공기업 부채까지 포함.

출처: OECD

○ 우리나라는 총부채도 작지만, 순부채는 더욱 작다. 순부채란 총부채에서 총자산을 뺀 것으로 2014년 정부발표 순부채는 -35.9%이다. 자산이 부채 보다 훨씬 많다는 이야기다. OECD 평균은 74.1%로서 총부채가 총자산보다 더욱 많으므로 우리의 재정 상태가 매우 건전함을 알 수 있다.

- 국가채무보다 자산이 많은 하나의 이유는 적지 않은 정부사업이 용자로 수행되기 때문이다. 예를 들어 저소득층의 주거 마련을 위해 저리의 대출 사업을 실시하는데 자금조달을 위해 국채를 발행하지만 대출금은 상환 받을 것이기 때문에 부채에 해당하는 자산도 보유하게 된다. 즉 OECD 국가들과 비교하면 우리나라의 재정은 아직까지는 매우 건전한 상태라고 평가할 수 있다.

〈표 15〉 OECD 주요국의 순부채 규모

(단위 : GDP대비 %)

구분	1995	2000	2005	2010	2014
일본	22.8	59.7	82.2	112.8	150.1
한국	-35.8	-38.1	-35.9 (-8.1)
스웨덴	25.6	5.5	-7.7	-23.7	-17.4
영국	26	26.8	26.9	53.8	81.5
미국	53.8	35.3	49	74.3	91.2
유로존	49.2	47.6	50.6	57.6	66.4
OECD	43.1	38.1	44.3	59.7	74.1

주: 순부채=총부채-총자산.

○ 물론 국가채무 규모가 GDP대비 증가하는 것은 바람직하지 않겠지만 아직까지는 OECD 국가들에 비해서 건전한 수준이기 때문에 현재와 같이 경기가 심각하게 악화

된 시기에는 단기적인 재정적자, 국가채무 증가를 감수하더라도 적극적 재정정책을 펼칠 필요가 있다.

4.2. 조세개혁 : 조세정의와 소득재분배가 가능한 세제·세정개혁

- 적극적인 재정정책을 펼치면서도 재정건전성을 유지하기 위해서는 증세를 위한 조세 시스템 개편을 추진하되, 소득재분배를 강화하는 방향으로 개편하여야 하는 바, 기능별 소득분배, 계층별 소득분배 모두 악화되어 있으므로 단기적으로 그간 낮은 조세부담으로 담세력이 있는 가계부담보다는 기업부담을 높이고 가계 중에서는 고소득층의 부담을 높이는 것이 바람직함.
- 우리나라 조세부담의 수준은, 총조세부담률이 OECD 국가 중 하위 1/3수준에 불과하므로 선진국 수준의 복지재정을 확충하기 위해서는 그 부담을 선진국수준으로 지속적으로 향상할 필요가 있으므로 연차별 조세부담률의 조정과 이에 따른 재정수입 및 지출에 관한 중·장기계획을 수립할 필요.
- 제대로 된 조세개혁을 위해서는 정부가 일방적으로 정하거나 입법을 통한 논쟁보다는 정부·국회·전문가 등이 참여하는 사회적 합의기구인 조세재정개혁 특별기구를 통해 조세개혁방안과 우선순위 및 로드맵 등 국민적 컨센서스를 도출하는 방안이 바람직함.

참고문헌

- 국토교통위원회, 2016, 『2017년도 세입세출예산안 및 기금운용계획안 검토보고서』, 2016.
- 국회예산정책처, 2014, 「벤처·창업 지원 정책의 주요 쟁점과 개선과제」
- 김유찬, 2015. 『조세정의의 실현과 재정개혁』. 민주당 정책엑스포.
- 박명호, 2015, 2016~2060 장기재정전망, 조세재정 BRIEF, 통권 제6호, 한국조세재정연구원
- 염명배, 2016, 저성장시대, 재정 트릴레마 극복을 위한 새로운 재정정책 패러다임의 모색, 재정학연구 제9권 제1호(통권 제88호)
- 이상현, 2014, 소득주도성장: 이론적 가능성과 정책적 함의, 사회경제평론 43호.
- 이선화, 2016, 부동산 자산 분포 및 재산과세 부과 특성 분석, 한국지방세연구원 연구보고서
- 이선화, 2017, 조세기능에 기초한 부동산 보유과세 개편 연구, 한국지방세연구원 연구보고서
- 정창률·권혁창·남재욱. 2014. “한국 건강보험 보험료 부담의 형평성에 대한 연구.” 『사회보장연구』 제30권 제2호. 317-344.
- 전강수, 2016, 부동산 문제의 실상과 부동산정책의 전개, 한국의 민주주의와 자본주의 - 불화와 공존, 민주화운동기념사업회, 돌베개.
- 전승훈, 2014, 복지지출 국제 비교 및 경제적 효과 분석, 한국경제의 분석, 제20권 제1호
- 참여연대, 2017, 부동산 공시가격의 정상화 방안, 조세재정개혁센터 이슈리포트
- 채구묵, 2005, “가족복지정책과 저출산,” 『한국사회복지학』, 57(3): 337-361.
- 한종훈, 2015, 축적의 시간 서울공대 26명의 석학이 던지는 한국 산업의 미래를 위한 제언, 지식노마드.
- Batini, N., G. Callegari and G. Melina. 2012. *Successful Austerity in the United States, Europe and Japan*. IMF Working Paper 12/190. Washington: IMF.
- Baum A., M. Poplawski-Ribeiro and A. Weber. 2012. *Fiscal Multipliers and the State of the Economy*. IMF Working Paper WP/12/286. Washington: IMF.

- Blanchard, O. J. and D, Leigh, 2013, *Growth forecast errors and fiscal multipliers*, IMF Working Paper
- Gordon, Robert J., 2016, The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living since the Civil War (이경남 번역, 2017, 미국의 성장은 끝났는가-경제 혁명 100년의 회고와 인공지능 시대의 전망, 생각의 힘).
- Laurent Caussat, 2006, “프랑스의 출산경향 및 가족친화정책”, 「국제사회보장동향」, 10호.
- Mazzucato, Mariana, 2013, The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths (Anthem Other Canon Economics), Anthem Pressn, (김광래 번역, 2015, 기업가형 국가 - 공공경제부분의 한계 극복 대안, 매일경제신문사).
- OECD, 2013, 「Financing SMEs and Entrepreneurs 2013: An OECD Scoreboard」.
- Torres, Jose L., 2013, Revenue and Expenditure Gaps and Fiscal Consolidation: a Cross-Country Analysis, IMF Working Paper
- World Bank Group, 2016, Doing Business.

Ⅵ 민주연구원-(사)한국조세연구포럼 공동토론회 Ⅵ **조세개혁, 어떻게 실천할 것인가?**

토론 1

김 선 택

한국납세자연맹 회장

토론
01

김 선 택
한국납세자연맹 회장

1. 큰 정부가 좋은가? 작은 정부가 좋은가?

우파정부에서는 작은 정부를 좌파정부에서는 큰 정부를 주장하고 있다. 큰 정부가 좋은지? 작은 정부가 좋은지는 그 나라의 정치·경제 등의 상황에 따라 다르다.

덴마크, 스웨덴과 같이 높은 세금과 복지에도 경제성장률이 낮지 않고 국민행복도가 높은 나라가 있다. 이런 나라들의 특징은 공공부분이 높은 경쟁력을 가지고 있어 정부의 신뢰가 높아 국민들이 높은 세금을 자발적으로 기꺼이 잘 내는 나라다.

스웨덴 국세청은 해마다 개별 공무원과 실적에 근거해 연봉협상을 해 연봉을 결정하고 구글처럼 프로젝트식으로 일을 하고, 국세청장은 방이 없고 일반직원과 동일한 크기의 공간을 사용하고, 힘든 일을 하는 콜센터 직원은 국세청 빌딩에서 가장 전망이 좋은 최고위층에서 근무를 하고, 공무원연금도 없고, 공무원과 일반 사기업과의 차이는 단 한가지뿐이다. 휴가가 2주정도 많다는 것이다. 공공부분의 경쟁력이 결코 민간기업보다 떨어지지 않는 국가이다.

그리스, 이탈리아 등 큰 정부를 추구해 실패한 국가들의 공통점은 정부의 신뢰가 낮은 국가라서 국민들이 자발적으로 세금을 내지 않고 어쩔 수 없이 강제적으로 내는 국가이다.

250인 이상의 대형 사업장의 고용비중이 10% 남짓한 나라는 우리와 그리스 뿐입니다. 50인 이하의 영세 사업장이 전체 고용의 70% 이상을 차지하는 나라도 그리스와 대한민국 뿐입니다. 우리는 9인 이하의 영세업자의 고용비중이 40%를 넘는 몇 안되는 나라이다¹⁾. 프리드리히 슈나이더 교수가 2015년1월에 발표한 탈세대리인 자료에 따르면 그리스의 지하경제비중은 22.%인데 한국도 비슷할 것으로 추측하고 있다²⁾. 지하경제비중이 가장 낮은 미국은 5.9%이다. 그리스의 세무행정의 신뢰도는 한국과 같이 매우 낮은 것으로 평가되고 있다.

1) 이병태교수의 폐북 글 중에서

2) 슈나이더 교수의 이전 연구에 한국의 지하경제비중을 1999-2000년까지 평균이 26.3%로 OECD중 6위로 발표함

2. 발제문에서는 조세부담률 17.9%라고 하였는데 이는 사회보험료가 세금이 아니라는 인식에서 근거한 것으로 잘못된 것임, OECD 통계에서 Tax라 하면 당연히 사회보험료를 포함하는 개념이고, 우리나라에서는 조세부담률과 국민부담률 용어를 구분해 사용하지만 OECD 통계에서는 구분하여 사용하고 있자 않는 것으로 보인다. OECD 2016년 수입통계(OECD Revenue Statistics 2016)에서도 우리나라의 국민부담률 영어표기가 Tax-to-GDP ratio이다.

영국, 호주, 스웨덴은 건강보험료를 세금으로 징수하고 있다. 사회보험료를 조세로 할지 사회보험료 방식으로 운영할지는 정책적인 선택의 문제이고, 둘 다 국민들에게 강제적으로 징수하는 금전이고 국민의 실질소득을 감소시킨다는 점에서 동일하기 때문이다.

3. 발제문에서는 지난 10년간을 감세와 작은 정부였다고 하고 있으나 박근혜정부에 국민부담률이 대폭 인상되었다.

2014-2016 조세부담률 및 국민부담률

(단위 : 조 원, %)

년도	2014	2015	2016	자료출처
명목GDP(A)	1485.1	1558.6	1637.4	통계청
조세(B)	267.2	288.9	318.1	
국세	205.5	217.9	242.6	기재부 발표자료
지방세	61.7	71	75.5	행안부발표자료
사회보장기여금(C)	98.2	104.7	112.54	
공적연금	40.1	42.8	46.6	연금 계
국민연금	34.1	36.4	39.0	정보공개청구
공무원연금	3.6	3.9	4.5	정보공개청구
군인연금	0.5	0.5	0.55	정보공개청구
사학연금	1.9	2	2.5	정보공개청구
건강보험	41.6	44.3	47.6	정보공개청구
노인요양보험	2.7	2.9	3.09	정보공개청구
고용보험	8.0	8.6	9	정보공개청구
산재보험	5.8	6.1	6.3	정보공개청구
조세+기여금(B+C=D)	365.4	393.6	430.64	
조세부담률(B/A)	18.0%	18.5%	19.4%	
국민부담률(D/A)	24.6%	25.3%	26.3%	

국민부담률 증가율은 OECD 평균증가율보다 높은 수준인 것으로 나타났다. 한국의 국민부담률은 2000년 21.5%, 2015년 25.3%로 15년동안 3.8%가 상승한 반면 OECD 회

원국의 평균 국가부담률은 2000년 34%, 2015년 34.3%로 이 기간 0.3%증가했다. 한국의 국민부담 증가률이 OECD평균증가률 보다 13배(3.8/0.3)나 높은 셈이다.

실질적으로 세금과 다름없는 부담금 징수액 20조원을 세금으로 보면 국민부담률은 27.5%로 높아져 미국의 2015년 국민부담률(26.4%)보다 높고 스위스(27.9%)와 비슷한 수준이 된다”며 “여기에 교통범칙금, 과태료, 수수료등 세외수입, 고속도로통행료, 카지노·경마·복권 등 숨은 세금을 감안하면 국민부담률은 훨씬 더 높아진다.

4. 법인세 실효세율이 낮다

2016년 법인세는 52조1000억으로 전년대비 15.7%(7조1000억)나 증가하였다.

법인세수의 경우 2014년 법인세 42조7000억원 대비 2015~2016년간 법인세증세 누적액은 11조7000억에 법인지방소득세 증세추정액 2조원을 더하면 13조7000억원에 이른다. 법인세 세수가 이렇게 증가한 것은 법인의 이익증가 외에 법인세감면 축소, 법인지방소득세의 과세표준기준 변경, 법인세 사후검증 등 세무행정 강화에 따른 것으로 파악된다.

또 외국납부세액을 포함한 5000억원 초과법인의 실효세율은 2009년 21.6%, 2010년 18.4%, 2014년 18.9%, 2015년 19.6%로 이같은 추세라면 2016년과 2017년도는 각각 20%와 21%대로 예상되고 있어 이명박 정부의 법인세 인하전 실효세율까지 거의 회복한 것으로 추정된다.

5. 2013년 연말정산 면세자는 32.4%, 2014년은 48.1%, 2015년은 46.8% (810만명)이다.

면세자가 급증하게 된 원인은 소득공제에서 세액공제전환과정에서 기획재정부가 세수추계를 잘못된 것이 정치적으로 문제가 되어 해결하는 과정에서 급격하게 증가하게 되었다. 그리고 면세자가 많은 원인이 발제문처럼 저임금노동자들이 OECD에 비해 많은 원인이 있지만 중도입사·퇴사자·휴직자 등이 지나치게 많아 생기는 측면도 있다. 국정감사 자료에 의하면 2016년 12월 건강보험직장가입자는 15,508,412명인데 365일동안 자격을 유지한 사람은 11,147,630명으로 4,360,782명이나 차이가 있다.

증세논의에서 근로자 중 소득에 대한 직접세(근로소득세)를 안내는 면세자(2015년, 56.5%) 비중이 높다고 하면서 면세자비 중 축소를 주장하는 사람이 있다. “연봉 1000만원 근로자는 근로소득세는 안내지만 소득에 대한 다른 직접세인 사회보험료(역진세인 국민연금과 비례세인 건강보험료, 고용보험료)를 소득대비 16.5%(개인 8.2%, 사용자 8.3%)를 내고 있다. 면세자들이 고소득자보다 소득대비 간접세부담을 많이 하고 있다는 점을 간과하는 주장이다.

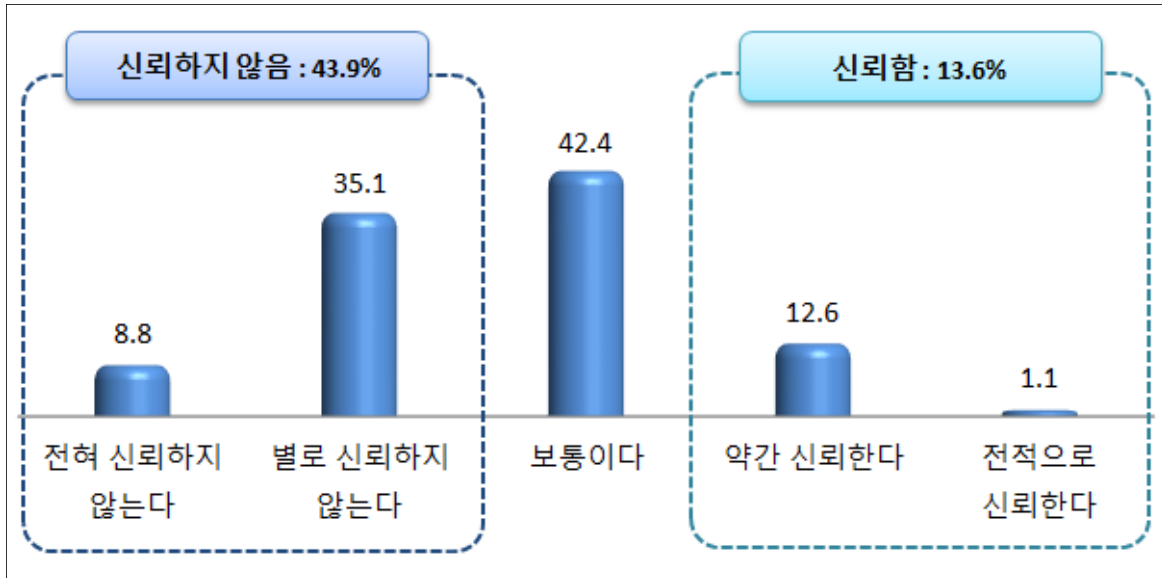
소득 분위	평균소득①	근로소득세 ② (지방세포함)	실효세율 ③=②/①	담뱃세④ (하루한갑)		담뱃세⑤ (하루두갑)		가처분소득 (하루한갑) ①-②-④		가처분소득 (하루두갑) ①-②-⑤	
				금액	세율	금액	세율	금액	비율	금액	비율
1분위	2,009,299	0	0.0%	1,211,070	60.3%	2,422,140	120.5%	798,229	39.7%	-412,841	-20.5%
2분위	6,847,822	0	0.0%	1,211,070	17.7%	2,422,140	35.4%	5,636,752	82.3%	4,425,682	64.6%
3분위	11,828,928	0	0.0%	1,211,070	10.2%	2,422,140	20.5%	10,617,858	89.8%	9,406,788	79.5%
4분위	15,786,346	18,701	0.1%	1,211,070	7.7%	2,422,140	15.3%	14,556,575	92.2%	13,345,505	84.5%
5분위	20,067,993	64,950	0.3%	1,211,070	6.0%	2,422,140	12.1%	18,791,974	93.6%	17,580,904	87.6%
6분위	25,495,875	141,769	0.6%	1,211,070	4.8%	2,422,140	9.5%	24,143,036	94.7%	22,931,966	89.9%
7분위	32,727,213	354,413	1.1%	1,211,070	3.7%	2,422,140	7.4%	31,161,730	95.2%	29,950,660	91.5%
8분위	42,485,432	949,965	2.2%	1,211,070	2.9%	2,422,140	5.7%	40,324,397	94.9%	39,113,327	92.1%
9분위	57,310,314	2,356,106	4.1%	1,211,070	2.1%	2,422,140	4.2%	53,743,138	93.8%	52,532,068	91.7%
10분위	102,248,854	12,855,953	12.6%	1,211,070	1.2%	2,422,140	2.4%	88,181,831	86.2%	86,970,761	85.1%
2억	200,000,000	46,122,219	23.1%	1,211,070	0.6%	2,422,140	1.2%	152,666,711	76.3%	151,455,641	75.7%
3억	300,000,000	83,577,738	27.9%	1,211,070	0.4%	2,422,140	0.8%	215,211,192	71.7%	214,000,122	71.3%
10억	1,000,000,000	353,700,000	35.4%	1,211,070	0.1%	2,422,140	0.2%	345,088,930	64.5%	643,877,860	64.4%

6. 발제문은 국세청에 대한 국민의 신뢰도 평가에서 응답자의 43.9%가 국세청을 신뢰하지 않는다고 하였지만 2015년도 조세재정연구원의 조세제도에 대한 국민의식조사에서 국세청을 어느 정도 신뢰하십니까?라는 설문에 약간 신뢰 12.6%, 전적신뢰 1.1%를 합친 것이 13.7%임

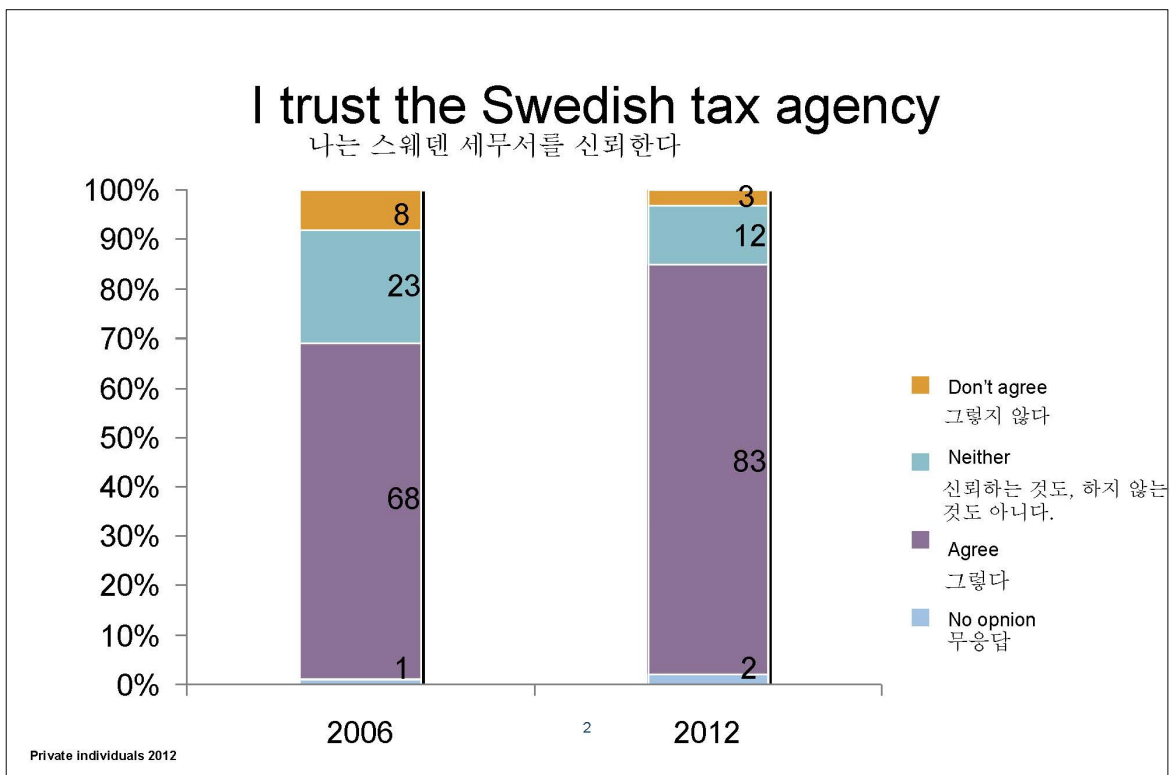
설문17 귀하는 우리나라의 과세관청인 국세청을 어느 정도 신뢰하십니까?

〈그림 2-54〉 국세청에 대한 신뢰도

(단위: %)



스웨덴 세무서 신뢰도



7. 증세의 방향

외국에 비해 소득세나 보유세 비중이 낮고 조세공평을 위해 소득세나 재산세를 인상해야 한다는 논리는 국가적 프레임에서 바라보는 증세론이다. 납세자 입장에서 증세에 동의하기 위해서는 4가지 요건이 충족되어야 한다.

- 첫째, 동일한 소득에 대해서는 동일하게 세금을 부과해야 수평적정의,
- 둘째, 소득이 많은 사람은 더 많은 세금을 내야 하는 수직적 정의,
- 셋째, 국민이 낸 세금이 낭비되지 않고 공공재로 국민에게 돌아와야 한다는 교환의 정의
- 넷째, 납세력이 있어야 한다(여유자금에서 증세액을 납부해야 한다)
- 다섯째, 민주적인 동의절차가 있어야 한다.

위 조건을 충족하지 않고 일방적으로 추진한 참여정부의 종합부동산세 도입, 박근혜정부의 “소득공제의 세액공제전환”은 실패하였다.

8. 국세청 개혁방안

발제문에 나와 있는 국세행정개혁방안은 대체적으로 찬성한다. 미국처럼 납세자보호위원회를 국세청과 인사와 전산이 분리된 독립적인 기구로 하고 매년 1회 국회에 “불합리한 세법, 개선해야 하는 세무행정, 억울한 납세자 사례”에 대해 보고하도록 하면 좋다.

9. 스웨덴 국세청 개혁 사례

세금은 싫어하지만 세무공무원은 좋아하는 나라. 기업인들이 세무공무원을 좋아하는 나라, 가장 인기 있는 관공서중 하나가 세무서인 나라. 스웨덴 국세청이 이렇게 되기까지 20년이 걸렸다. 스웨덴 국세청의 신뢰도는 다른 나라에 비해 높는데 2006년이후에 급상승하였다. 스웨덴 국세청은 2006년 고전적인 연구에서 벗어나 새로운 전략을 선택했다.

고전적인 연구란 “사람은 세금을 성실히 납부하는 것보다 탈세를 하는 것이 더 이윤이 남는다면 탈세를 한다는 것이 기본적인 생각이다. 탈세를 할 것인지 아닌지에 대한 결정은 이성적인 인간이 수행하는 경제적인 계산이 되고 있다. 발각될 위험이 증가하고 처벌이 더욱 가혹해지면 탈세는 감소할 것이라는 인식에 근거한다. 탈세자들의 이름을 공개

함으로써 ‘불명예와 수치심’을 도입하려고 하여 탈세시 제재와 위협을 높이는 것도 고전적 이론에 근거한 것이다.

이러한 이론에 근거해 우리나라 정부는 가산세율을 높이고, 벌금과 형벌을 높이며 고액납세자의 명단을 공개하고, 지속적으로 고액납세자(내년에는 3억에서 2억)에 해당하는 금액을 낮추고 있다.

스웨덴 세무서가 전략적인 변경에 기여한 연구는 크게 두 가지다. 하나는 2001년에 발표된 크라우딩 이론이다. 이 이론은 “외부적인 강제적인 제재는 개인의 자발적인 법 준수 의지를 감소시킬 수도 있고 증가시킬 수도 있다. 강제적인 제재가 어떠한 특정한 효과를 가진다고 말할 수 없고, 상황에 따라 다르다. 납세자가 세무조사를 강압적으로 인식하면 자발적인 성실납세의지는 감소되고, 납세자가 세무조사를 공정하게 인식하면 성실납세의식이 향상된다”는 것이다.

또 하나는 오스트리아 심리학자인 에리히 키르힐러(Erich Kirchler) 비엔나대학 교수의 ‘미끄러운 경사길 이론’이다. 이 이론은 "권력"에는 두 가지 종류가 있다. 하나는 합법적 권력(Legitimate Power)인데 이것은 신뢰를 증가시키고, 다른 하나는 강제적인 권력(Coercive Power)인데 이것은 신뢰를 무너뜨리고 기꺼이 준수하려는 마음을 파괴한다는 것이다.

강제적인 권력이란 권력의 근간이 처벌이나 보상의 철폐를 통한 폭력이고 압력이다. 세금을 내지 않으면 끔찍한 일이 생길 것이라고 협박하는 것을 말한다. 한국 국세청이 법을 행사하는 방법이 여기에 해당한다.

합법적인 권력이란 권력의 근간이 합법성이고 전문성이고 소프트한 권력을 말한다. 합법적인 권력에서 권력은 늘 신뢰와 함께 움직이는 개념이다. 즉 세무서를 신뢰하면 사람들은 기꺼이 세금을 자발적으로 내려고 한다. 세무서의 신뢰는 공정성, 비차별성, 납세자의 존중이 뒷받침되어야 한다. 스웨덴 국세청은 이러한 이론을 밑바탕으로 강제적 준수에서 자발적인 준수로 전략을 변경하였다. 한국 국세청의 행정목표는 “안정적인 세수 확보”다. 스웨덴국세청의 목표는 “국민의 자발적인 성실납세의식을 향상시키는 것, 탈세는 범죄라는 사회적 규범을 강화하고 국세청의 신뢰를 끌어올리는 것”을 목표로 한다.

한국 국세청은 사람을 이성적이고 경제적인 존재로만 보지만 스웨덴국세청은 인간은 사회적 규범에 따라 행동하고 손해가 나더라도 성실납세라는 사회적 규범을 지키기 위해

세금을 내는 존재로 본다. 돈은 사람들에게 어떤 것을 하라고 동기부여를 하는 가장 비용이 드는 방법이다. 사회적 규범이 보다 저렴하거나 효율적이다. 시민과 국가 사이에 존재하는 사회적 계약(세금 등)은 돈의 관점에서만 별도로 가치평가를 하게 되면 위험하다.

다시 말하면 세금을 사회적 거래로 보는 것이 더 유용할 것이다. 세금이 의심의 여지 없이 돈과 관련되어 있음에도 불구하고 말이다. 돈이라는 느낌 없이 명확하게 표현되거나 더욱 완벽하게 실현시키는 것이야말로 스웨덴세무서가 실행하려고 노력하는 전략이라고 할 수 있다.

“중요한 것은 절차상의 정의였다. 이것은 매우 중요하다. 이것이야말로 스웨덴 세무서에서 직원들에게 강조하는 내용이다. 우리 세무서 스스로가 법과 규범을 준수할 필요가 있지만 그것만으로는 충분하지 않다. 우리는 신뢰를 구축하고 사람들이 절차상의 정의나 절차상의 공정함을 인지하기를 원한다. 납세자의 의견을 경청하고 그들이 알기 쉬운 방법으로 설명하려고 한다. 사람들이 일단 얘기하는 걸 듣는 것을 원칙으로 한다. 그들이 하는 말에 모두 동의할 필요는 없지만 반드시 납세자 각자의 이야기를 들어주어야 한다.

신뢰와 공정성은 동전의 양면과 같은 것이다. 납세자들이 우리를 신뢰한다고 느끼는 순간이 절차상의 공정함을 가장 잘 인지할 때이다. 우리는 늘 모든 납세자들을 존중으로 대해야 한다고 말하고 있다. 우리의 조치로 인해 납세자가 처벌을 받아서 감옥을 다녀왔는지 어떤 상황에 놓여 있는지 상관없이 우리는 항상 납세자를 존중하는 마음으로 대하려고 한다. 스웨덴 세무서가 추구하는 방향성은 정직한 행동과 공정한 경쟁을 지키려는 것이다(스웨덴 국세청)”

Strategic direction of the Swedish Tax Agency

스웨덴 세무서의 전략적인 방향성

• Vision 비전

A society where everyone is willing to do their fair share
모든 구성원이 기꺼이 공정하게 분담하는 사회

• Contributions 사명

- We nurture the willingness to comply -우리는 법에 대한 자발적 준수를 장려한다
 - We earn the trust of the taxpayers -우리는 납세자의 신뢰를 얻는다
 - We are working to ensure that all pay the right amount
 - We make it easier and smoother to comply
- 우리는 법을 지키는 것이 보다 쉽고 순조로울 수 있도록 한다.

Active

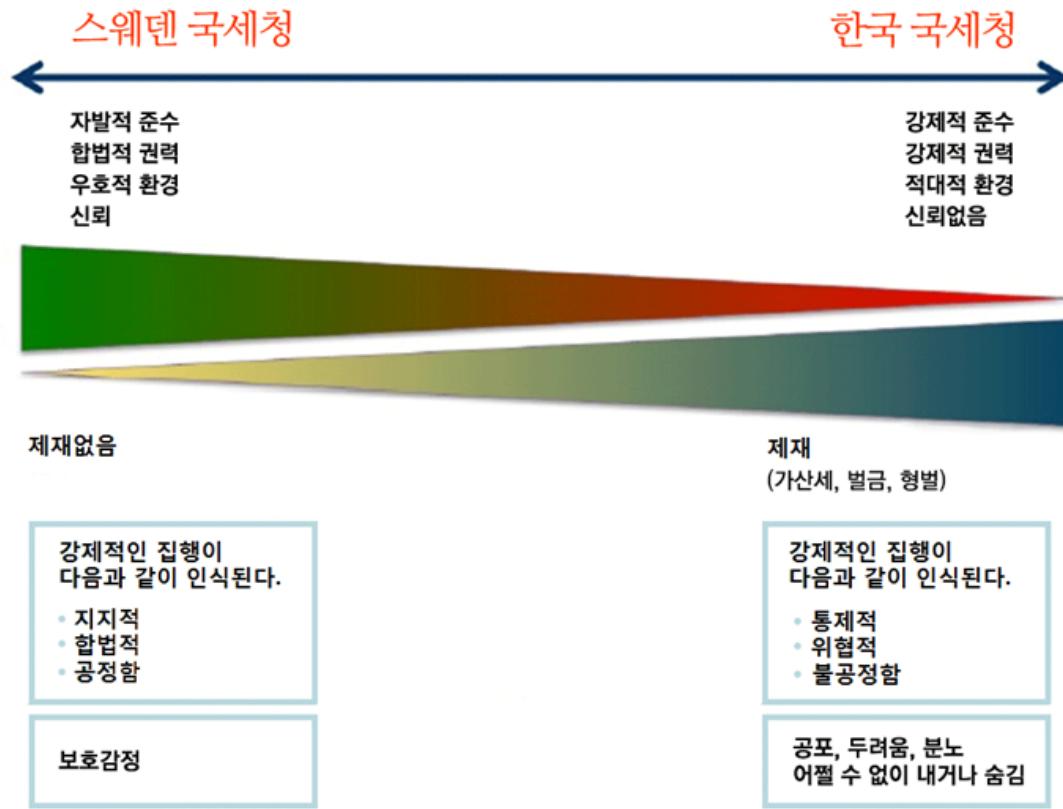
활동적인

Trustworthy

신뢰할만한

Helpful

도움이 되는



10. 국가부채에 대하여

국가채무 변동내역

구분	2001년	2016년	상승폭
국가채무	122조	627조	5.1배
국민 1인당 채무	257만원	1,224만원	4.8배
어린이 1인당 채무	1,236만원	9,146만원	7.4배
국채이자 지급액	3조 9489억	17조 6101억	4.5배
국민 1인당 이자	8만원	34만원	4.1배

자료: 한국납세자연맹

우리나라 국가채무 수준이 경제협력개발기구(OECD) 국가와 비교해 양호하다고 말하지만 비금융 공기업부채만 보면 최고 수준이다. “2015년 우리나라 공공기관 총부채 505조 원 중 비금융 공기업부채는 399조원으로 GDP의 26% 수준”이라고 설명했다. 실제 OECD국가 중 호주의 비금융 공기업부채는 10%, 캐나다 8%, 영국 2% 등 10% 미만이다.

또 우리나라 공기업부채가 실질은 국가채무인 경우가 많다는 점도 지적했다. 가령 “독일은 도로건설과 관리를 연방정부 부처인 ‘교통, 디지털 인프라부’*에서 직접 담당하면서 고속도로통행료를 받지 않고 세금과 국채발행을 통해 도로를 건설한다”며 “독일과 한국의 조세부담률과 국가부채를 비교할 경우 한국도로공사 부채는 국가채무에, 4조원에 이르는 고속도로 통행료는 세금으로 각각 분류하는 것이 맞다”고 볼 수 있다.

국가채무가 모두 나쁜 것은 아니지만 국가채무 증가속도가 너무 빠르고, 세계최고 수준의 고령화·저출산 국가에서 우리나라 국가재정의 알뜰살림은 아무리 강조해도 지나치지 않다. “753조 이르는 공무원·군인연금충당부채도 생각해야 하고, 통일을 대비한 재정건전성확보에 소홀이 하면 안된다.

2016년 연금 잠재부채

(단위: 조원)

구분	충당부채(A)	기금적립액(B)	잠재부채(A-B)
공무원연금	601	0	601
군인연금	152	0	152
국민연금	1,117	558	558
사학연금	41	16	25
계	1,910	575	1,335

자료: 한국납세자연맹

4대 연금의 잠재부채 1,335조원은 2016년 국가채무액 627조보다 708조 많고, 2016년 국내총생산(GDP, 1637억)의 82%에 달하는 규모다. 이는 2015년보다 140조원 더 증가한 액수로 1년만에 하루 3,840억원의 잠재부채가 매일 쌓인 셈이다.

연금잠재부채를 전체인구로 나눈 국민 1인당 부채는 2,606만원이며, 0~14세 어린이 1인당 부채는 무려 1억9,478만원에 이른다.

- * **연금충당부채**는 현재 연금을 받고 있는 사람과 기여금을 내고 있는 가입자에게 주어야 할 연금을 현재가치로 계산한 금액이다. 재직자는 재직 기간에 대해 주어야 할 연금액만 계산한다.
- * **잠재부채(미적립부채)**는 기여의 현재가치를 초과하는 급여의 현재가치, 즉 부족재원을 뜻하는 것으로서 급여지급에 대한 약속을 해 놓고 그 지출에 필요한 재원을 사전에 적립하지 않을 때 발생한다. 사보험에 비유하면 부족한 책임준비금이다. 국민연금의 수익비가 2배라고 하면 기여보다 많이 주는 1배는 잠재부채가 된다고 보면 된다. 연금충당부채에서 기금적립금을 차감한 금액이 잠재부채다.

Ⅵ 민주연구원-(사)한국조세연구포럼 공동토론회 Ⅵ **조세개혁, 어떻게 실천할 것인가?**

토론 2

김진영

민주연구원 연구위원

토론
02

김진영
민주연구원 연구위원

1. 조세개혁의 필요성

□ 시장실패와 열악한 정부 규모

○ 시장 실패와 국가기능 강화 필요

- 우리나라는 외환위기를 극복하는 과정에서 시행된 시장개방, 노동시장 유연화 등으로 성장을 통한 분배기제 악화
- 지속된 경기침체는 고용과 소득의 악화를 초래하여 중산층 붕괴와 소득불평등을 심화시키고 ‘금수저-흙수저’와 같은 계급 고착화를 가속화시키며 노동의욕을 상실시키는 등 경제성장 장애물로 작용
- 소득불평등 시대에는 자본주의 시장에서 자연스러운 성장과 분배기능을 기대하기 어렵기 때문에 국가는 더 이상 방관자가 아닌 참여자(player)로서 적극적으로 소득양극화를 해결하여야 함

○ 열악한 정부규모와 그 원인

- 정부가 시장에서 적극적인 역할을 수행하기 위해서는 충분한 재정이 뒷받침되어야 함
- GDP 대비 일반 정부지출로 정부크기를 검토해 보면(Tanzi 1997) 우리나라는 GDP대비 재정지출 규모가 OECD 회원국 최하위를 차지
- 우리나라는 총 GDP 1조 4,043억 원으로(2016년 기준) 전체국가 중 11위를 차지할 정도의 부유한 국가지만 정부지출 규모는 왜소
- 정부규모가 왜소하여 적극적 고용과 사회서비스 창출에 소극적
- 정부가 작은 이유는 다양한 비과세 감면, 공제제도, 낮은 사회보장기여금 비중 등 조세제도가 복잡하고 조세형평성이 저하되었기 때문

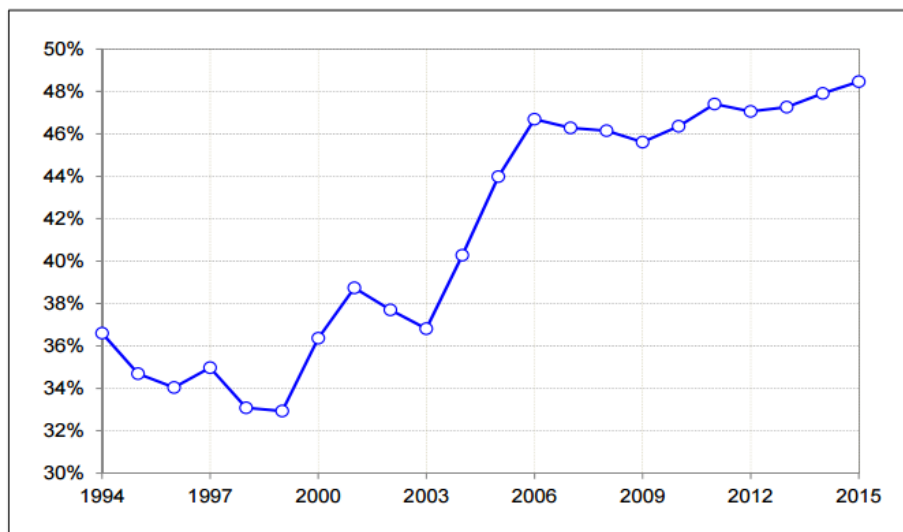
- 보수정권 10년 동안 법인세 감세가 이루어지고 자본에 대한 합리적 과세가 이루어지지 않는 등 조세정책의 원칙 상실
- 이명박정부 이후 시행된 꾸준한 부동산 보유세 감세로 자산에 대한 적절한 세부담이 이루어지지 않아 조세의 재정확보원칙 파괴

□ 소득불평등 현황과 공공지출 강화를 위한 조세개혁의 필요성

○ 소득불평등과 경제적 양극화

- 최근 우리나라에 ‘금수저-흙수저’ 논란이 발생하는 등 소득격차와 이에 따른 계급 고착화가 가속화되고 있으며 부의 대물림 발생
- 통계청에서 지니계수를 산출하는 ‘가계동향조사’ 자료의 문제점과 한계를 보정할 경우 지니계수는 0.4 (OECD 평균 0.32/ 2013년)를 넘는 것으로 보임
- 노동소득분배율이 하락하면서 국민총소득에서 차지하는 가계소득의 비중이 줄어들고, 가계부채가 급격히 증가하고 있다는 점 등을 고려한다면 대한민국은 소득불평등이 심각한 상태
- 실제로 최상위 집단의 소득비중 추세를 살펴보면 2015년 최상위 10% 집단의 소득비중은 48.5%이며 역대 최고 수치
- 2010년대 최상위 10%의 소득비중은 미국 50%, 일본 42%, 영국 39.1%, 프랑스 30.5%, 스웨덴 30.7%로 우리나라가 미국 다음으로 높은 수준

[최상위 10% 집단의 소득비중]



주: 소득은 노동소득(임금, 보너스, 스톡옵션), 사업소득, 금융소득(배당, 이자)를 합한 것이며 대상은 20세 이상 인구를 기준으로 함
 자료: 국세통계연보, 「2015년까지의 최상위 소득비중」(한국노동연구원)

- 이는 기업의 경우에도 마찬가지인데 상위 10대 대기업의 사내유보금은 2008년 20.6조원 수준이었으나 2015년에는 약 612.3조원으로 30배 이상 증가하였음 (2015년 기획재정부 감사자료)
- 이명박정부의 법인세 감세 정책은 사내유보금을 늘렸으나 투자와 고용으로 연결 되지 못하여 기업소득과 가계소득의 불평등 심화

○ 공공지출 강화와 조세개혁

- 정부가 시장에서 적극적인 역할을 수행하기 위해서는 충분한 재정이 뒷받침되어야 함
- 현재 조세부담이 낮고 재정이 충분하지 못하여 교육, 복지 등 다양한 분야에서 정부가 적극적인 재정 재분배 정책을 펼치지 못함
- 대한민국의 현실은 경제규모 대비 열악한 공공사회 지출로 인하여 소득불평등과 경제성장을 위한 기본 여건을 마련하지 못하고 있음
- 조세개혁은 세금부과에 있어 같은 조건에 있는 사람들에게는 같은 대우를 하고 같은 권리를 부여하는 것을 의미
- 동일한 부담능력을 가진 자는 동일한 세금을 부담하여야 하며(수평적 공평) 더 큰 부담능력을 가진 자는 보다 많은 부담(수직적 공평)
- 조세개혁은 정부역할 강화를 위한 재원을 확보하고 소득재분배를 통한 우리사회 불공평을 해소하며 경제성장의 기반을 다지는 기능 수행

2. 과세형평 제고 및 납세자 친화적 세무행정 구축

□ 주요 내용 및 필요성

○ 국민이 주인인 정부- 권력기관의 민주적 개혁

- ‘과세형평 제고 및 납세자 친화적 세무행정 구축’ 국정과제는 국민이 주인인 정부 실현을 위한 권력기관 민주적 개혁 방안으로 추진
- 세금에 대한 국세청 등 권력기관의 고권적 지위를 혁파하고 소득재분배 강화를 위한 조세개혁안 검토

○ 추진 필요성

- 과세형평 제고 및 소득재분배 강화, 복지수요에 대비한 안정적 세입기반 확충
- 일자리 창출 및 중산층·서민·자영업자 지원, 납세자 중심의 서비스 세정을 통해 조세정의 구현 및 납세편의 제고

○ 과세목표

- 국민적 동의가 필요한 조세·재정개혁 과제에 대한 논의기구 설치 및 공정·형평 과세방안 마련
- 소득종류별·계층별 과세형평 제고, 대기업·고소득·고액재산의 세부담 적정화, 탈루소득 과세 강화 및 중산층·서민·자영업자 세제지원 확대
- 납세자보호조직의 독립성·중립성 강화로 납세자 권익을 충실히 보호하고 납세자 친화적인 서비스를 확대하여 국민 중심의 세정 구현

□ 조세개혁을 통한 경제적 양극화 해소 및 경제성장

○ 조세개혁이 필요한 시대

- 노동소득으로 자본소득 증가속도를 따라갈 수 없는 왜곡된 자유경쟁 체제에서 소득불평등을 해소하기 위한 개인의 노력은 한계
- 시간이 지날수록 경제적 양극화가 심해지는데 이러한 경우 근로자는 노동의욕을 상실하고 기업의 자유로운 경쟁은 불가능
- 지속된 경기침체는 고용과 소득의 악화를 초래하여 중산층의 붕괴와 소득불평등을 심화시키고 ‘금수저-흙수저’와 같은 계급 고착화를 가속화시키며 노동의욕을 상실시키는 등 경제성장 장애물로 작용
- 정부가 적극적으로 시장의 왜곡된 경쟁구도를 바로 잡고 공정 경쟁이 이루어질 수 있도록 역할강화 요구되며 그 수단은 조세개혁
- 그동안 조세개혁은 ‘증세’로 국한하는 것이 일반적이었지만 조세개혁은 증세가 아니라 세금에 대하여 불공평하다고 생각하는 국민의 이해를 대변하여 우리사회의 불공정한 조세체계를 개혁하는 것

○ 국가 역할강화와 소득불평등 및 경제적 양극화 해소

- 소득불평등의 해소는 국가가 적극적으로 고용을 촉진하거나 교육기회 제공을 강화하여 계층 이동을 확대할 수 있으며 사회적 약자에 대한 복지혜택 확대를 통하여 달성 가능
- 국가역할이 적극적이기 위해서는 조세를 통한 충분한 재원확보가 이루어져야 하며 강화된 국고를 기반으로 재정지출을 수행
- 실제로 조세와 이전지출의 소득불평등 완화 및 빈곤율 감소효과를 살펴보면 다음과 같음

[조세·이전지출의 소득불평등 완화 및 빈곤을 감소효과(2013년)]

	지니계수			빈곤율		
	시장소득	가처분소득	감소비율(%)	시장소득	가처분소득	감소비율(%)
스칸디나비아	0.448	0.262	41.3	27.2	7.3	72.9
앵글로색슨	0.497	0.341	30.9	29.0	12.2	56.3
서유럽	0.486	0.283	41.7	31.9	8.8	72.2
남유럽	0.542	0.339	37.4	36.3	14.5	60.2
(한국)	0.336	0.302	10.1	16.9	14.6	13.6
OECD	0.475	0.317	32.9	28.7	11.5	57.3

자료: OECD.Stat(<http://stats.oecd.org>) ; 기본적으로 우리나라가 시장소득 지니계수가 낮게 나타나는 것은 가계동향조사의 방법적 한계에 기초한 것으로 해외국가와 절대 값을 비교하기 위해서는 조정되어야 할 필요

- 우리나라의 경우 해외 국가들과 비교해 보았을 때 조세와 이전지출 등을 통한 소득불평등 완화 및 빈곤율 감소 효과가 저조하기 때문에 국가 역할을 강화할 필요가 있음

○ 소득불평등 해소와 경제성장

- 다양한 연구에서 소득불평등이 경제성장에 장애물이 되고 있음을 입증하고 있고 소득 불균형이 높아질수록 경제성장률이 낮아짐을 실증적으로 제시¹⁾
- 국제노동기구(ILO), 국제통화기금(IMF), 경제협력개발기구(OECD), 세계은행(World Bank) 등은 공동보고서(2015)를 발표하여 노동소득분배율의 하락과 소득불평등의 증가가 사회정치적 통합은 물론 지속가능한 성장을 저해할 수 있음을 시사²⁾
- 저소득 여성, 노인, 장애인, 아동 등을 대상으로 하는 복지정책의 경우 효율성 비용은 크지 않고, 오히려 사회자본의 형성을 통해 경제성장을 촉진시킬 수 있는 여지가 큰 것으로 평가³⁾
- 분배구조 개선의 긍정적 효과가 재분배 자체의 부정적 효과보다 클 경우에는 재정체계를 이용한 재분배정책이 성장친화적일 수 있음⁴⁾
- 조세개혁을 통한 재정의 확대 그리고 정부의 효율적이고 체계적인 재정정책이 저성장 국면에 진입한 우리나라의 새로운 성장 모멘텀으로 작용할 것으로 기대

1) Myrdal, G. 1968. Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations, New York: Twentieth Century Fund ; 조윤제·박창귀·강종구. 2012. 『한국의 경제성장과 사회지표의 변화』. 한국은행.
 2) ILO·IMF·OECD·World Bank, 2015, Income Inequality and Labor Income Share in G20 Countries: Trends, Impacts and Causes.
 3) Blank, Rebecca M. 2002. "Can Equity and Efficiency Complement Each Other?" NBER Working Paper 8820.
 4) Ostry, J. and Berg, A. and Tsangarides, C. G. 2014. Redistribution, Inequality, and Growth, IMF Staff Discussion Note 14/02.

○ 납세협력 증대를 위한 위원회 설치와 세무행정 구축

- 조세개혁의 중요성에도 불구하고 납세 대상자인 국민의 동의가 없이 일방적으로 조세개혁을 추진할 경우 조세저항에 직면
- 조세개혁에 관한 국민의 동의를 득한 후 국민들이 적극적으로 납세에 협력할 수 있도록 합리적 세무행정 구축 필요
- 세금납부가 국민의 당연한 권리이자 명예이며 국가는 이에 대한 존중을 담보한 세무행정을 구축할 필요가 있으며 세무당국은 고권적 지위에서 강압적으로 세무 조사를 하는 등의 세무행정은 개선하여야 함
- 이를 위하여 국민동의를 확보하기 위한 조세재정개혁위원회 설치가 필요하며 납세협력 증대를 위한 세무행정개혁이 요청

3. 적극적인 재정정책 모색 필요

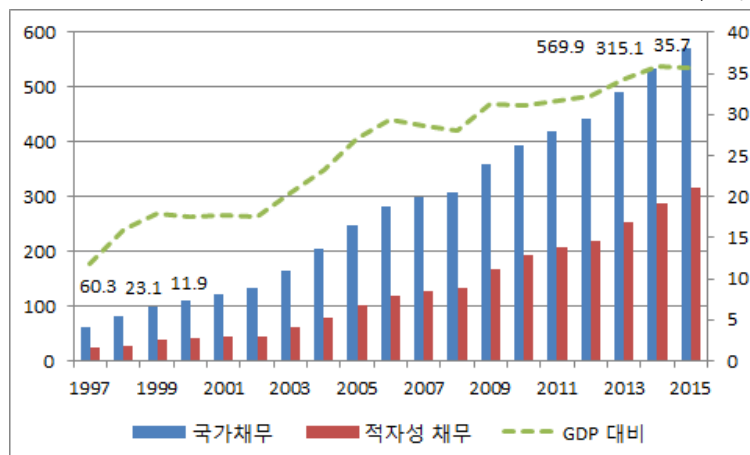
□ 재정건전성 악화의 원인

○ 경제위기와 감세정책

- 1997년 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기를 거치면서 큰 폭의 재정적자가 발생
- 경제위기는 경기침체로 이어지고 세수는 감소하였지만 세출은 증가
- 이명박정부와 박근혜 정부의 감세정책 또는 증세 없는 복지 정책은 예산의 낭비와 재정지출의 비효율 등 재정적자를 키우는 구조적 요인

[국가채무 추이]

(단위: 조원, GDP 대비 %)



주: 국가채무=중앙정부채무+지방정부채무. 2014년까지는 결산 기준이며, 2015년은 국회 확정예산 기준.
 자료: 통계청 KOSIS, 국회예산정책처(2016). 『대한민국 재정 2016』

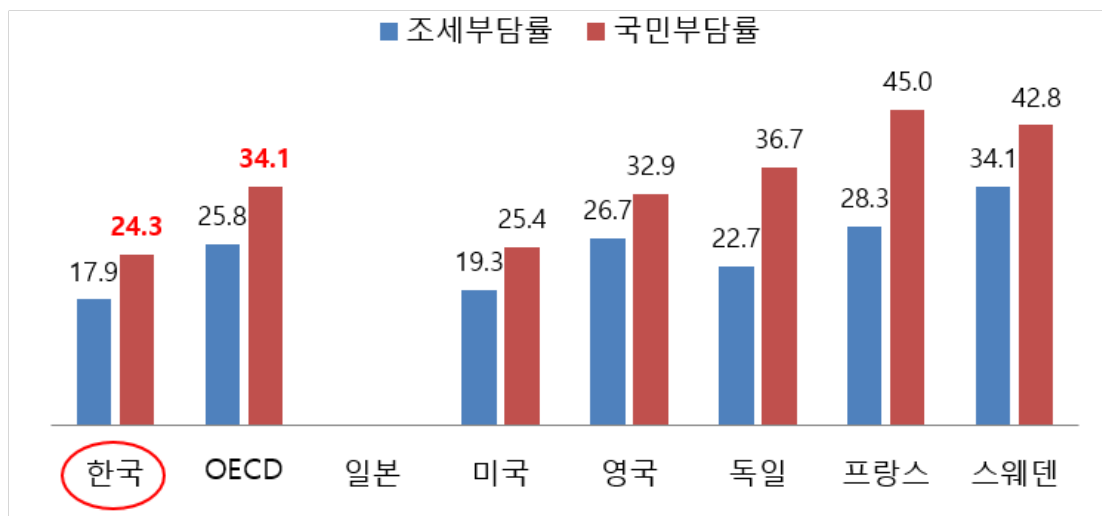
○ 예산의 비효율적 집행

- MB정부의 부실한 해외자원개발 사업 및 무리한 4대강 사업
- 방위사업청 비리로 인한 국방비의 손실이 지속적으로 발생
- 최소운용수익보장제도(Minimum Revenue Guarantee: MRG)를 기반으로 사회간접자본(SOC)에 대한 과잉 중복투자가 이루어져 재정의 낭비

○ 낮은 조세 부담률

- 2013년 조세부담률은 17.9%로 OECD 회원국 평균(25.8%)에 비해 7.9%포인트 낮고, 국민부담률은 24.3%로 OECD 회원국 평균(34.1%)에 비해 9.8%포인트 낮음
- 우리나라의 조세부담률이 낮은 이유는 세율이 낮을 뿐만 아니라 비과세 감면과 탈세 및 지하경제의 규모가 크기 때문인 것으로 보임
- 즉, 전체적으로 고령화 되면서 복지 수요 및 연금지출은 증가하는데 이와 관련된 합리적 세입구조가 마련되지 않아 장기적인 재정적자에 직면할 위험이 있음

[OECD주요국가의 조세부담률과 국민부담률 (2013)]



주: 스웨덴 부담률은 2011년 자료, 일본은 없음

자료: OECD Revenue Statistics, 한국조세재정연구원, 단위(%)

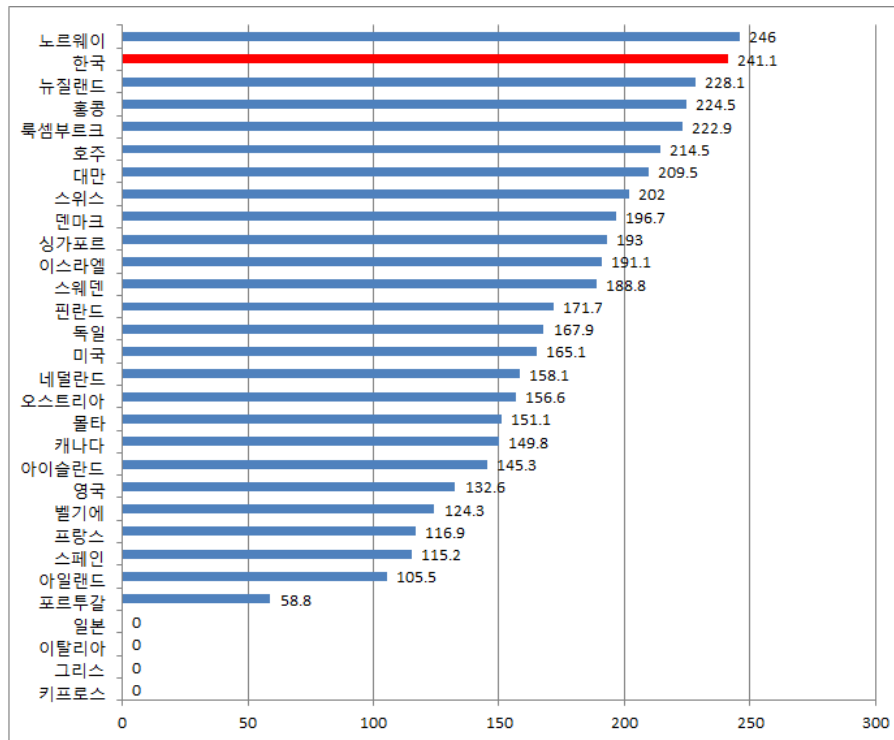
□ 적극적인 재정정책 여건 마련

○ 재정여력 존재

- 재정건전성 악화요소 들을 그래도 둔 채 국가재정이 건전화되기를 바라는 것은 불가능하지만 아직은 재정여력이 존재

[국가별 재정여력(fiscal space)]

(단위: GDP 대비 %p)



주: 재정여력은 특단의 조치를 취하지 않으면 채무불이행을 선언하게 될 수준의 국가채무와 현재 규모의 차이로 124%p를 초과하면 안전한 것으로 평가됨

자료: Moody's Analytics(2014년 5월 기준). 강병구, 국가재정의 건전성 및 투명성 제고방안, 민주연구원 2016 참조

- 다른 OECD 국가들과 비교해 볼 때 우리나라의 국가채무 규모는 아직까지는 작은 수준으로 2014년에 OECD평균이 112.5%인데 우리는 36.7% 수준(예산정책처, 대한민국 재정, 2016)
- 다만, 국가채무 증가속도가 빠르다는 점에서 재정건전화요소를 추적·관리하여야 함

○ 재정의 선순환 구조 마련

- 소득불평등이 경제성장에 장애물이 되는데 조세와 이전지출은 소득불평등 완화 및 빈곤을 감소효과가 있기 때문에 이를 통하여 경제성장의 원동력을 마련할 수 있을 것으로 보임)
- 소득불평등이 완화되고 소득이 증가하여 소비가 늘면 궁극적으로 투자와 고용이 증가하여 경제성장이 되어 장기적으로 세입이 확대되는 등 선순환 구조 마련
- 한편, 국가가 적극적인 역할을 수행하기 위해서는 불필요한 지출을 줄이고 세입 확대를 위한 조세개혁이 선행되어야 함

5) 단, 보다 강력한 성장동력을 확보하기 위하여 혁신성장 방안이 마련되어야 할 필요가 있음

○ 조세개혁 방안

- 지난 예산안 시정연설에서 대통령은 국가역할 강화를 위한 세부담 증가에 대하여 언급
- 특히 “초고소득자 소득세율과 과표 2000억 원 이상의 초대기업 법인세율인상”에 대한 내용이 있는데 대기업과 초고소득자에 대한 증세의 불가피성을 지적

① 법인세 인상 필요성

①-1 법인세인상 여력 존재

- 법인세 인하가 세계적 추세라고 하여도 아직 우리나라는 명목·실효 법인세율 인상 여력이 있고 적정 수준의 법인세 인상은 기업의 국제 경쟁력을 약화시키지 않음
- OECD 통계자료를 살펴보면 회원국 평균 법인세율은 24.99%(2015년 기준)로 우리나라 법인세율 24.2%(지방세 포함)보다 높으며 우리나라는 전체 19위 수준
- 우리나라 명목 법인세율 24.2%는 캐나다(26.8%), 독일(30.18%), 프랑스(34.43%), 미국(38.92%), 일본(29.97%)보다 낮음
- 우리나라 기업이 실질적으로 부담하고 있는 세부담을 해외국가들과 비교해 보면 2013년 기준으로 법인세 실효세율은 우리나라 16%, 일본 20.5%, 미국 23.3%, 영국 21.2% 수준

[법인세 평균 실효세율의 국제비교(2013년)]

(단위: %)

	한국	일본	미국	영국	OECD
실효세율	16.0	20.5	23.3	21.2	-
법인세수/GDP	3.4	4.0	2.2	2.5	2.9
조세부담률	17.9	17.9	19.3	26.7	25.1

주: 실효세율=법인세액/과세표준. 외국납부세액 공제를 국세수입에 포함하지 않을 경우의 실효세율
 자료: www.oecd.org/statistics. 각국 국세청.

- 법인세 실효세율이 낮은 수준이기 때문에 대기업에 대한 불필요한 비과세·감면 규정을 정비하여 실효세율을 정상화 할 필요가 있음
- 이명박·박근혜 정부기간 이루어진 법인세 감세 낙수효과는 전무하며 소득불평등과 경제적 양극화가 심화되었기에 세수확대를 통한 정부역할을 강화해야 함

①-2 법인세 비과세·감면 규정 정비

- 상위 10대 재벌·대기업의 경우 다양한 비과세감면 혜택으로 인하여 실제 적용되는 실효세율은 중소기업 수준이기 때문에 이에 대한 개혁이 우선될 필요

[상위10대 기업과 중소기업 법인세 실효세율·공제감면율]

(단위: %)

		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
실효세율	전체 기업	20.5	19.6	16.5	16.6	16.8	16.0	16.0
	상위10대기업	18.7	16.3	11.4	13.0	13.0	12.3	12.9
	중소기업	17.2	15.3	13.1	13.2	13.3	12.3	12.5
공제감면율	전체 기업	15.2	17.0	20.0	19.7	19.0	20.2	19.8
	상위10대기업	25.3	34.7	49.3	40.7	41.1	44.2	41.4
	중소기업	23.2	24.3	27.0	25.6	24.9	24.3	23.5

주: 실효세율은 외국납부세액 공제를 국세수입에 포함하지 않을 경우의 실효세율

출처: 국세청, 「국세통계연보」 각 연도이며 10대 기업 자료는 정성훈(2016). “법인세 인하에 따른 문제점과 사내유보금.” 『법인세 인상, 그 오해와 진실』; 더불어민주당 김태년 의원실·박광온 의원실·참여연대 조세개정개혁센터 토론회 자료집.

- 예를 들어, 기업의 R&D 투자는 투자비용이 법인세 비용으로 처리되고 추가적으로 세액공제를 제공하여 이중 지원이 이루어지고 있음
- 대기업은 투자여력이 충분함에도 그들의 수익창출을 위한 연구개발에 정부가 이중지원을 해야 하는지에 대한 사회적 의구심이 크고 해당 성과물이 사회에 공유되는 것도 아니기 때문에 과도한 혜택이 제공
- 실제로 상위 10대 기업의 R&D세액공제 금액 점유율은 2009년 63.8%에서 2010년 70.6%, 2011년 72.4%, 2012년 77.4%, 그리고 2013년 85.8%로 매년 증가(국세통계연보 참조)

①-3 법인세인하로 경제가 성장한다고 판단하기 어려움

- 정부가 법인세를 인하하는 목적은 법인세 감세가 투자 증가와 경제성장 효과를 가져 오도록 하는 것
- 하지만 법인세부담과 투자 증가와 관련한 다양한 실증적 연구에서는 상반된 결과가 제시되는 등 반드시 법인세 인하가 투자를 증대한다고 할 수 없음
- 보수정권 동안 이루어진 법인세 감세로 인한 경제성장효과는 미미하며 기업의 유보소득은 증가하는 등 법인세 인하가 경제성장과 실질적 관련이 있다고 판단하기 어려움
- 오히려 법인세 인상을 통한 재원마련과 이천지출 등으로 사회안전망을 강화하고 소득불평등을 해소하는 것이 경제성장과 혁신의 밑거름이 될 수 있음

② 초고소득자 과세강화 필요성

②-1 즉각적인 면세자 축소는 과세형평성 저해

- 법인에 대해서는 다양한 공제혜택을 부여하면서 근로자 공제혜택을 축소하는 것은 조세정의에 부합하지 않음
- 면세자의 경우 부가가치세 등 다양한 세금을 부담하고 있기 때문에 실질적인 면세자라고 판단하기 어려움
- 면세자 축소는 저소득층 세부담이 늘어날 위험이 있으며 이 경우 조세정책의 불신을 초래
- 근로소득자 면세자 축소에 앞서 고소득 자영업자 탈루소득 과세강화 및 초고소득자 과세 현실화를 통한 과세형평성 제고 필요

②-2 초고소득자 과세강화 여력 존재

- 초고소득자는 근로소득 이외에 금융·자산 등 다양한 소득을 올리고 있음에도 합리적 과세가 이루어지지 않고 있기 때문에 오히려 면세자 축소보다는 초고소득자 과세 합리화가 조세형평에 부합
- 2013년 기준 근로소득자의 감세액은 50.1조원으로 추정되며, 이 중 34.9%가 상위 10% 소득계층에게 집중되어 있고 종합소득자의 경우 감세액 7.8조 원 중 60.5%가 상위 10% 소득계층에게 집중⁶⁾
- 상위 1%와 10%의 통합소득자(근로소득자와 종합소득자)가 부담하는 실효세율의 평균은 각각 23.88%와 12.69%에 불과 (2015년 기획재정부 감사자료)하기 때문에 실효세율 조정 가능

6) 강병구, “복지국가의 조세와 재정개혁의 과제”, 민주연구원 정책토론회, 2015.

Ⅵ 민주연구원-(사)한국조세연구포럼 공동토론회 Ⅵ 조세개혁, 어떻게 실천할 것인가?

토론 3

신 승 근

한국산업기술대학교 교수

토론
03

신 승 근
한국산업기술대학교 교수

□ 공평과세 확보를 위해 노력해야

- 한국조세연구포럼은 학회 사상 처음으로 2017년 8월 2일 「2017년 정부 세법개정안」에 대한 논평을 발표한 바 있음
- 본 학회는 이 논평을 통해 ‘과세형평 제고’와 ‘납세자 권익보호’를 위해 계속 노력할 것임을 천명함
- 논평은 ‘법인세 정상화’논의가 제대로 안 되었고, 조세정책은 보조적인 정책수단에 머물러야 하며, 현 정부 국정과제 재원마련을 감안하면 매우 부족한 수준의 세수효과라고 지적함
- 법인세 정상화를 일관성 있게 관철할 필요가 있음
 - 박근혜 정부가 세법 개정안을 발표할 때마다 민주당은 ‘법인세 정상화’가 반드시 필요하다는 점을 일관되게 강조해 왔음
 - 박근혜 정부는 근로소득자, 자영업자에 대해 집중적으로 증세를 하였고, “국민건강증진”이라는 미명하에 담배에 개별소비세 과세를 신설하였음
 - 법인세 정상화는 현실적으로 국회에서 관철 가능한 목표 여부를 떠나서, 복지 재원 마련을 위한 논의를 위해서는 포기할 수 없는 과제임
 - 그동안 감세 혜택을 누렸고, 납세 여력이 있는 법인세 정상화가 전제되지 않으면 다른 경제주체에 대한 조세부담을 논의하는데 있어 한계에 봉착할 수밖에 없음
 - 자산소득 및 자본이득에 대한 과세 강화도 중요함. 그동안 근로소득에 대해 일방적인 증세를 하면서 주식, 임대, 이자, 배당소득 등 자산과 자본거래를 통한 소득에 대해서는 배당소득증대세제 등을 통해 도리어 조세부담을 경감해 주었음
 - 또한 다주택자 및 고가 부동산 보유자에 대해 우선적으로 보유세 부담을 강화할 필요가 있음

○ 조세정책을 통한 정책목표 달성은 최소한에 머물러야 함

- 조세는 재원마련을 위한 수단이며, 필요한 재원을 마련하기 위한 여러 가지 수단을 비교, 검토하여 가장 합리적인 정책수단을 선택하여야 함. 박근혜 정부는 “법인세 인상 논의 불가”라는 전제하에 세법 논의를 해서 결국 가계에 세금 부담을 떠넘기는 결과를 초래했음
- 세금 징수의 편의성을 우선적으로 염두에 두고, 무리한 조세정책을 추진하면 “연말정산 대란에 봉착해 소급해서 세금을 돌려주는” 어처구니없는 일이 벌어짐
- 담뭇세 증세도 결국 “국민건강증진”에는 전혀 기여하지 못했음. 최근 궤련형 전자담배에 대한 증세 논의 과정을 보면 “왜 담뭇세를 인상했는가?”라는 근본적인 논의는 찾을 수 없고 경마장식 증세물에만 난무함. 담뭇세를 인하하자는 주장을 하면서, 어떻게 궤련형 전자담배 증세를 논의하는 것이 가능한지 이해가 되지 않음

□ 국민이 신뢰할 수 있는 국세행정 되어야

○ 조사대상자 선정부터 명확하고 합리적인 기준 필요

- 조사를 받는 납세자는 “왜 나만 조사하느냐?”는 불만 피력
- 5년마다 조사대상으로 선정되는 납세자가 있고, 10년이 넘어도 조사를 받지 않는 납세자도 있음
- 납세자는 본인보다 세금을 적게 내는 사업자는 조사를 하지 않으면서, 본인만 조사를 한다는 불만을 자주 피력함
- 조사대상 선정부터 명확하고 합리적인 기준으로 납세자를 설득할 수 있어야만 국세행정에 대한 신뢰를 제고할 수 있음

○ 조사대상자 선정에 정치적인 고려가 있어서는 안 돼

- 과거 정권에서 정치적인 고려를 이유로 조사대상자를 선정했다는 뉴스가 보도되면서, 국세행정의 신뢰에 치명적인 타격이 우려되는 상황임
- 국세행정의 독립성이 확보되지 못하면, 국세청 공무원이 아무리 노력해도 근본적인 신뢰 확보는 불가함
- 국세청 외부감독기구 설치 등을 통한 독립성 확보 방안 깊이 고민해야

토론 4

박 지 웅

기획재정부장관 정책보좌관

토론
04

박 지 웅
기획재정부장관 정책보좌관

□ 조세개혁의 과제

- 발제자의 의견에 대체적으로 동의
- 조세개혁의 과제

1. 조세형평
 - 수직적 공평성, 수평적 공평성의 강화
2. 국세기관 정상화
 - 국세청의 외부 감시기능 강화, 국정농단 등 자의적 세무조사제도의 정비

□ 조세개혁의 목적

- 보편적 증세 논의 위한 교두보
 - 증가하는 복지재정에 대한 예측, 국민적 동의
- 권력기관 개혁, 신뢰받는 행정
 - 과거의 부당 세무조사 등 적폐청산

□ 조세형평을 위한 과제

- 수직적 공평성을 위한 과제
 - 응능과세(應能課稅), 응익과세(應益課稅) 원칙
 - 고소득자에 대한 소득세율 인상, 대주주의 주식양도차익 과세 강화
 - 대기업 법인의 법인세율 인상, 법인세 비과세 감면 축소
 - 일감몰아주기 과세 강화(정상거래비율 조정 등)

- 현 집권당의 아젠다 「부자감세 철회」, '17년 세법개정안 통해 상당부분 실현(연간 +5.5조, 향후 5년간 23.6조원)

○ 수평적 공평성을 위한 과제

- 국민개세주의(國民個稅主義), 동일한 세원은 동일하게 과세
- 사실상 비과세로 방치되어 온 세원에 대한 과세가 중요
- 근로소득자 면세자 문제('15년 46.8%(810만/1,733만명), 실효성 없는 논쟁 / 현실은 면세자 중 3,000만원 이하 소득자 89.2%('15년 810만명 중 723만명, 89.2%) / 면세자는 대개 EITC 대상자로 세입실적<세무비용 더 큼
- 지하경제 양성화 실적, 실적치에 비해 과소한 세입확충 실적(30~40% 수준) / 재벌, 자산가의 해외자산도피를 위한 자산 및 소득 조사 기능 강화 필요('18)
- 공익법인제도 개편, 사회적 공론화 필요 / 공익감사제 도입 검토 필요 / 불필요한 수익사업에 대한 규제 필요, 고유목적 사업 범위에 대한 엄격해석 필요 / 국세청 공익법인 전담 부서 신설 및 공익법인 전담 인력 확충 필요('18)
- 종교인 소득 과세 정비('18)
- 임대소득과세 제도 정비('19) / 임대 주목적 법인 사업자 정비('18)

○ 세무조사 제도 개혁

- 세무조사를 통한 권력남용 가능성은 常存
- 美 IRS oversight board 도입이 이상적이거나 현실적 장애가 큼
- 기획재정부 장관의 유명무실한 지휘권 제도 개편 → 현재, 일반적 통계조사 사항·세무제도와 관련된 사항에 대해서만 감독 / 부당 세무조사에 대한 지휘감독권 개정으로 부터 시작 / 국세기본법, 기획재정부 장관의 소속청에 대한 지휘규칙(기획재정부 장관령) / 법무부장관의 검찰총장에 대한 특별 수사지휘권 개념처럼 운영 / 국민적 관심사가 크고 해명이 필요한 사안에 대해서는 제출하는 방안도 필요
- 세제 관료의 법무·세무·회계법인에 대한 세무조사 대리 및 이력관리제 도입(5년간) / 기획재정부 장관·국회 제출 / 공직자윤리법 개정, 소급 적용

○ 조세재정개혁특위

- 특위 통한 공론화 작업 이후 국회 제출
- 내실 있는 단단한 논의 필요

Ⅵ 민주연구원-(사)한국조세연구포럼 공동토론회 Ⅵ 조세개혁, 어떻게 실천할 것인가?

토론 5

양 병 수

국세청 개인납세국장

memo

Handwriting practice lines consisting of 20 horizontal dotted lines.

memo

Handwriting practice lines consisting of 20 horizontal dotted lines.

memo

Handwriting practice lines consisting of 20 horizontal dotted lines.

memo

Handwriting practice lines consisting of 20 horizontal dotted lines.