

규제연구 제21권 제2호 2012년 12월

## 재정확보를 위한 숨은 세원 발굴 방안

김 유 찬\*

복지재정의 확대와 재정건전성을 유지할 위하여 향후 세수의 확대가 필요한 상황에서 증세보다는 우선 다른 방식의 잠재된 세원을 확보하는 방안을 우선 모색하여야 할 것이다. 동 연구에서 비과세·감면제도의 축소와 탈세·조세회피방지를 통한 세원확보의 가능성을 다룬다. 우리 정부는 비과세 및 감면제도를 통하여 큰 규모의 경제지원을 제공하고 있다. 2009년 기준 우리나라의 국세감면의 규모는 총 28.3조 원 규모로 전체 국세수입의 15%에 육박하는 규모이다. 그 중 저축에 대한 조세지원, 8년 자경농지에 대한 양도소득세 감면, 미술품에 대한 양도차익과세의 유예, 제주도내 골프장 개별소비세 감면 등은 폐지하는 방향으로 제도가 개편되어야 한다. 이 분야에서의 과세전환을 통하여 조달할 수 있는 추가적인 세수 규모는 그러나 1조 원을 넘지 않을 것이다. 탈세 및 조세회피 축소분야에서는 소득세와 부가가치세의 양 세목에서 약 5조 원 정도의 추가 세수입이 가능한 것으로 추정된다. 법인기업의 국내외 거래를 통한 탈세와 상속증여세 분야의 탈세에 대하여 추징이 가능한 액수를 포함하면 확보할 수 있는 추가적인 세수규모는 상당할 것으로 판단된다. 전체적으로 볼 때 비과세·감면의 축소를 통한 세수확보의 가능성은 크지 않다. 탈세에 대한 세금추징 방식의 재원조달은 매우 높은 세무행정비용과 막대한 인력의 행정인력의 도움을 전제로 하는 것이며, 또한 탈세의 완전한 퇴치는 일반적으로 불가능하다. 따라서 비과세·감면의 축소와 탈세·조세회피의 축소를 통한 재원확보의 잠재력을 과대평가하여서는 곤란할 것으로 판단된다.

핵심용어: 비과세, 감면, 조세회피, 탈세, 지하경제

\* 홍익대학교 경영대학·세무대학원 교수, 서울시 마포구 상수동 72-1(99yckim@gmail.com)

접수일: 10/12, 게재확정일: 12/12

## I. 서 론

우리나라는 장기적으로 복지재정의 확대는 피하기 어려울 것이고 이러한 복지에 대한 재정건전성을 유지하면서 충족시키려면 향후 세수의 확대가 반드시 필요할 것이다. 현재 우리나라의 상황에서 법인세·소득세·소비과세 등 다양한 조세를 통한 증세방안의 모색이 가능할 수 있으나 세율인상보다는 잠재된 세원을 확보하는 방안을 우선 모색하여야 할 것으로 판단된다.

2012년 총선에서 새누리당과 민주통합당의 세제분야 공약에서 공통적으로 포함되는 요소는 주식양도차익에 대한 과세와 파생상품의 과세, 그리고 금융소득종합과세 강화와 비과세 및 면세의 축소이다. 물론 이러한 것은 개별 분야에서 두 당의 공약이 주창하는 내용의 구체적인 폭은 분명 다르다는 것을 알 수 있다.

동 연구에서 비과세·감면제도의 축소를 통한 세원확보의 가능성을 타진해보는 것을 목적으로 한다. 아울러 탈세와 조세회피방지를 통한 세원확보의 가능성도 같이 다루기로 한다. 조세이론이나 통계적, 실증적인 연구를 시도하지는 않고 다소 큰 분야의 주제에 대하여 기존의 다양한 연구들을 참고로 하여 규모를 추정해 보고 큰 줄거리를 작성하려는 시도이다.

우리 정부는 비과세 및 감면제도를 통하여 큰 규모의 경제지원을 제공하고 있다. 2009년 기준 우리나라의 국세감면의 규모는 총 28.3조 원 규모로 전체 국세수입의 15%에 육박하는 규모이다. 또한 동 제도를 통하여 다양한 분야에서 경제지원을 제공하고 있다. 기업투자나 R&D에 대한 세액공제 분야도 있지만 또한 소득세의 개별 공제도 포함되고 있다. 주요 감면 항목을 통계적으로 살펴보면 2009년 기준 근로자에 대한 소득공제를 통하여 약 5.8조 원, 농업부분 석유류나 기자재에 대한 부가가치세 지원에서 약 3.1조 원, 임시투자세액공제로 2.0조 원, 그리고 R&D 비용 등으로 1.7조 원 정도를 지원한 실적이 있다.

비과세 및 감면의 축소가 어떠한 경제적인 효과를 가져 오는지 개별 분야별로 분석해 볼 필요가 있을 것이며, 이를 통하여 개별 분야별로 비과세 및 감면의 축소를 통한 세원확보의 가능성과 한계를 평가할 수 있다. 이와 동시에 탈세 및 조세회피규모 축소의 가능성과 한계도 마찬가지로 접근하여야 할 것이다.

## II. 비과세·감면제도 축소를 통한 세수확보의 가능성과 한계

### 1. 비과세·감면제도를 통한 조세지원의 현황

기획재정부가 「국가재정법」에 따라 2012년도 예산안의 첨부서류로서 국회에 제출예정인 2012년도 조세지출예산서에 대한 보도자료에 따르면 국세감면율은 다음과 같다. <표 1>에서 확인할 수 있는 바와 같이 2008년에 발생한 글로벌 금융위기 과정에서 일시적으로 증가한 국세감면율은 비과세·감면 정비 등 재정건전성 강화 노력으로 2010년도부터 하향추세에 재진입한 것으로 보인다.

<표 1> 연도별 국세감면율 추이

(단위: 억 원)

구 분	국세감면액 (A)	국세수입총액 (B)	국세감면율* (A · (A+B))	국세감면율 법정한도**
2008년	287,827	1,673,060	14.7%	13.6%
2009년	310,621	1,645,407	15.8%	14.0%
2010년	299,997	1,777,184	14.4%	14.8%
2011년(잠정치)	306,194	1,928,405	13.7%	15.5%
2012년(전망)	319,871	2,059,250	13.4%	15.1%

주: \* 국세감면율 = 국세감면액 · (국세감면액 + 국세수입총액)

\*\* 국세감면율 법정한도 = 직전 3년 평균 국세감면율 + 0.5%p

자료: 기획재정부 보도자료

2011년 국세감면액은 30조 6,194억 원으로 2010년도 29조 9,997억 원 대비 6,197억 원 (2.1%) 증가하여 국세감면율은 13.7%로 잠정 집계되었다. 2011년의 주요 증가요인으로는 임시투자세액공제(9,561억 원 증가), R&D비용세액공제(4,535억 원 증가), 외국인 투자기업에 대한 세액감면(1,997억 원 증가) 등으로 분석되고 있으며, 반대로 주요 감소요인으로는 택시연료에 대한 개별소비세 등의 면제(4,202억 원 감소)<sup>1)</sup>, 자경농지에 대한 양도소득세 감면(4,167억 원 감소), 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제(2,938억 원 감소)등을 들 수 있다.

〈표 2〉 주요 국세의 감면항목별 감면규모

(단위: 억 원, %)

감면 항목	2010년 (실적)	2011년 (잠정)	2012년 (전망)
1 근로자에 대한 소득공제 (보험료·교육비·의료비·신용카드·주택자금공제)	61,493 (20.5)	61,682 (20.1)	63,170 (19.7)
2 농임어업용 석유류 부가가치세·개별소비세 면제 및 농축임업용 기자재 부가가치세 영세율*	28,397 (9.5)	24,329 (7.9)	28,778 (9.0)
3 R&D비용세액공제	18,571 (6.2)	23,106 (7.5)	25,994 (8.1)
4 고용창출투자세액공제·임시투자세액공제**	17,770 (5.9)	27,331 (8.9)	21,418 (6.7)
5 자경농지에 대한 양도소득세 감면	16,542 (5.5)	12,375 (4.0)	14,472 (4.5)
6 중소기업 특별세액감면·창업중소기업 세액감면	13,064 (4.4)	12,076 (3.9)	13,684 (4.3)
7 신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제	12,325 (4.1)	14,011 (4.6)	12,817 (4.0)
8 개인기부금에 대한 특별공제	7,958 (2.7)	8,514 (2.8)	8,551 (2.7)
9 재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례	6,090 (2.0)	5,738 (1.9)	5,996 (1.9)
10 법인기부금의 손금산입 특례	6,080 (2.0)	6,415 (2.1)	6,380 (2.0)
국세감면액	299,997	306,194	319,871

주: \* 구제역 파동으로 인한 사료 생산 감소 등으로 인해 2011년도 감면규모 감소.

\*\* 2011년에는 경기회복에 따른 기업의 설비투자 확대로 감면규모 증가. 2012년에는 공제율 조정으로 감면 규모 감소(공제율이 2010년에는 7%였으나 2011년에는 4~5%로 하향조정).

자료: 기획재정부 보도자료

2012년의 국세감면 전망액은 31조 9,871억 원으로 2011년도 30조 6,194억 원 대비 1조 3,677억 원 증가하여 증가율 4.5%를 시현하고 국세감면율은 13.4%로 추정되고 있다. 주요 증가요인으로는 고용창출투자세액공제(3,904억 원 증가), R&D비용세액공제(2,888억 원 증가), 농·어업용 석유류에 대한 개별소비세 등 면제(2,431억 원 증가), 근로장려세제(EITC) 확대예정(2,300억 원 증가), 자경농지에 대한 양도소득세 감면(2,097억 원 증가), 농·축산·임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율(2,017억 원 증가) 등으로 추정된다. 주요 감소요인으로는 임시투자세액공제제도 공제율 하향조정\*(9,817억 원 감소), 바이오디젤에 대한 교통·에너지·환경세 등 면제 폐지예정(1,691억 원 감소) 등이 예상된다.

중요한 개별 항목별로 비과세 및 감면의 현황을 살펴보면 다음의 표로 정리된다.

2012년에도 2011년과 같이 총국세감면액 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 분야는 근로자에 대한 소득공제로 2012년에는 6조 3천억 원선을 돌파할 것으로 전망된다. 이는 전체 국세감면액의 약 1/5에 달하는 것이다. 다음으로 비중이 큰 분야가 농임어업용 석유류 부가가치세·개별소비세 면제 및 농축임업용 기자재 부가가치세 영세율에 대한 분야로서 2012년 기준 전체 감면액의 9% 정도로서 2조 9천억 원 규모에 육박하며 세 번째로 큰 분야는 R&D비용세액공제로 8.1%를 차지하며 약 2조 6천억 원 규모에 달할 것으로 전망되고 있다.

조세지출규모(비과세와 감면규모)를 국가별로 비교하면 다음의 표에서 볼 수 있는 바와 같다.

〈표 3〉 주요국의 조세지출비중: 총 조세수입 대비

(단위: %)

구 분	캐나다 2004년	독일 2006년	영국 2006년	미국 2008년	한국 2006년
소득세 분야의 조세지출	52.97	7.71	22.86	51.10	24.56
자본소득세 분야의 조세지출	6.32	1.10	14.35	6.86	0.05
근로지원세제 분야의 조세지출	0.06	0.00	1.62	0.62	0.13
소득세 분야의 총 조세지출	59.36	8.81	38.84	58.59	24.73

자료: OECD, Tax Expenditures in OECD Countries, 2010.

1) 지원규모는 동일하나 지원방식이 전환되었음. 제도 변경 전에는 개별소비세 등을 면제(185원·ℓ)하고 유가보조금을 지원(36원·ℓ)하였으나 개별소비세 등의 면제액수를 23원·ℓ으로 하향조정하고 유가보조금 지원액수를 198원·ℓ으로 대폭 상향조정하였음.

<표 3>은 주요국의 총 조세수입 대비 조세지출비중을 나타내고 있다. 분야별로 보면 소득세 분야의 조세지출은 캐나다가 2004년 기준 52.97%이며 영국과 독일은 2006년 기준 각각 22.86% 와 7.71%로 나타났다. 미국의 경우 2008년 기준 51.10%이며 우리나라의 경우 2006년 기준 24.56%로 나타났다. 이에 소득세 분야의 총 소득세 분야는 캐나다가 59.36%, 독일이 8.81%, 영국이 38.84%, 미국이 58.59%, 우리나라는 24.73%로 나타났다. 자본소득세 분야에서는 캐나다가 6.32%, 독일이 1.10%, 영국 14.35%, 미국 6.86%, 우리나라는 0.05%로 나타났으며, 근로지원세제 분야의 조세지출은 캐나다가 0.06%, 영국 1.62%, 미국 0.62%, 우리나라 0.13%으로 확인되었다.

<표 4> 주요국의 부가가치세 분야의 조세지출비중: 총 부가가치세 수입 대비

(단위: %)

구 분	캐나다 2004년	독일 2006년	영국 2006년	미국 2008년	한국 2006년
부가가치세 분야의 조세지출	52.38	1.54	54.66	-	9.98

자료: OECD, Tax Expenditures in OECD Countries, 2010.

<표 4>는 주요국의 부가가치세 수입 대비 부가가치세 분야의 조세지출비중을 나타내고 있다. 영국이 54.66%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 캐나다는 52.38%, 우리나라가 9.98%, 독일이 1.54%로 나타났다.

<표 5> 주요국의 감면방법별 조세지출비중: 총 조세수입 대비

(단위: %)

구 분	캐나다 2004년	독일 2006년	영국 2006년	미국 2008년	한국 2006년
세액공제	14.76	0.01	7.09	3.35	0.27
소득공제, 감면, 비과세	27.09	8.58	23.00	45.41	23.84
이월공제	15.36	0.04	6.84	7.89	0.05
저율과세	2.15	0.18	1.91	1.94	0.57

자료: OECD, Tax Expenditures in OECD Countries, 2010.

<표 5>는 주요국의 감면방법별 조세지출비중을 나타내고 있다. 전체 세액공제는 캐나다가 14.76%로 가장 큰 비중을 차지하며, 다음으로 영국으로 7.09%, 미국이 3.35%, 우리나라

가 0.27%, 독일이 0.01% 순으로 나타났다. 소득공제, 감면, 비과세 부분은 미국이 45.41%로 가장 큰 비중을 차지하고 있었으며, 캐나다가 27.09%, 우리나라가 23.84%, 영국이 23.00%, 독일이 8.58% 순으로 나타났다.

이월공제 부분은 캐나다가 15.36%로 나타났으며, 다음으로 미국이 7.89%, 영국이 6.84%, 우리나라가 0.05%, 독일이 0.04% 순으로 나타났다. 또한 저율과세 부분은 캐나다가 2.15%이며, 다음으로 미국 1.94%, 영국 1.91%, 우리나라 0.57%, 독일 0.18% 순으로 나타났다.

## 2. 주요 비과세·감면 항목의 경제적 성격과 역할에 대한 분석

조세지출의 개별 비과세·감면 항목의 성격과 행태에 대한 기존의 연구를 찾아본다면 대표적으로 Post·Pierson(2005)의 조세지출의 존속성에 대한 연구와 OECD(2010)의 조세지원 제도에 대한 평가를 들 수 있다.

Post·Pierson(2005)의 연구<sup>2)</sup>는 어떤 경우에 한번 허용된 조세지원이 오래 지속되는 경향이 있는지에 대한 행태분석적 연구이며 조세지출의 수혜자 집단이 이해적으로 잘 응집된 조직일수록, 조세지출이 최초 결정된 시기의 집권정부가 연정(Coalition)적 성격을 가질수록, 그리고 그 존속된 기간이 길수록, 향후로도 예상 존속기간이 긴 것으로 예측된다는 연구결과를 제시하였다.

OECD(2010)<sup>3)</sup>의 조세지원제도에 대한 평가에서는 조세감면제도에 대한 평가를 위하여 고려하여야 할 기준과 절차에 대하여 많은 참고 사항을 제시하였다. 위 OECD의 연구에서는 조세감면제도에 대한 합리적인 평가를 위하여 3가지 단계적 전제조건으로서 제도도입 근거의 명확성, 정책목표의 구체성, 가능한 대안들과의 비교가능성을 들었다.

동 연구에서는 조세지출 개별 항목들의 경제적 기능에 대한 분석을 그 큰 방향에 대한 설명에 국한하기로 한다. 기재부의 조세지출보고서 발표에 따른 조세지원 규모가 큰 10개 분야를 중심으로 그 경제적 기능을 분석하여 각 분야별로 유지할 조세지원과 폐지할 조세지원, 그리고 정책적으로 판단하여 상황에 따라 신축적으로 대처할 분야로 구분하고 개별 분

2) A.E.Post·P.Pierson, How a Law stays a law: The Durability of U.S. Tax Breaks, 1967-2003, The American Political Science Association, 2005, Washington, D.C.

3) OECD, Broad Base·Low Rate versus Targeted Tax Provisions, 2010, Paris.

야의 상황을 개괄적으로 살펴보기로 한다.

## (1) 존속되어야 할 조세지원

### 1) 근로자에 대한 소득공제

근로자에 대한 소득공제는 <표 2>에서 이미 제시한 바와 같이 2012년 기준 총 국세감면액 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 분야로서 6조 3천억 원선을 돌파할 것으로 전망된다. 이는 전체 국세감면액의 약 1/5에 달하는 것이다.

국세감면액에서 차지하는 비중이 가장 큰 항목이기에 일반적인 비과세와 감면의 축소가 언급될 때마다 근로자에 대한 소득공제도 같이 비판적으로 언급되고 있다. 특히 국민개세주의라는 개념에서 이 근로자의 소득공제는 또한 비판받고 있는데 소득공제액이 크기 때문에 많은 근로자들이 소득의 전부가 공제를 받고 전혀 세금을 납부하지 않는, 소위 면세점 이하의 소득을 가진 근로자들이 전체 납세자에서 큰 비중을 가진다는 점이다. 그러나 이 논리는 결론부터 말하자면 유지되기 어렵고 근로자에 대한 소득공제는 존속되어야 할 조세지원 혹은 조세제도로 판단된다.

모든 사회구성원들에게는 납세의무가 있다. 이는 헌법에 규정된 것이다. 그러나 모든 이에게 납세의무를 부여하는 것과 국민개세주의는 다른 개념이다. 국민개세주의는 모든 사람들이 조금이라도 세금을 납부해야 한다는 말이며 얼핏 들으면 이 두 개념은 동의어로 여겨진다. 그러나 납세의무는 각자의 소득형편에 따름을 전제로 하는 것이고 국민개세주의는 소득이 낮은 사람도 조금이나마 세금을 내야 한다는 내용을 가지는 것이어서 두 입장은 상당히 다르다.

우리나라의 경우 면세점이 너무 높아 소득세를 납부하지 않는 사람이 많다는 것이 요즘 일부 언론에서 자주 소개되고 이 과정에서 국민개세주의가 강조되고 있다. 국세청의 통계에 따르면 근로소득자들 중에 40% 정도가 그리고 사업소득자 중에는 48% 정도가 소득세를 납부하지 않고 있다고 한다. 증세가 필요하고 특히 소득세가 강화되어야 한다는 것은 국가채무의 규모가 GDP 대비 비율로 2008년의 30.1%에서 2010년에는 36.1%로 늘었고 소득의 양극화와 저출산·고령화 사회의 진전이 향후 재정문제를 더 어렵게 할 요인으로 주목되고 있다는 점에서 부인하기 어렵다. 그런데 면세점을 낮추어 소득하위계층에게 조금이라도 더 세



금을 부담하게 하는 방식으로 재정문제를 해결하는 것이 과연 이론적으로 옳고 경제현실에 부합되는 것인가?

이 문제는 기본적으로 정치적으로 결정되어야 할 사안이지만 경제나 조세법의 이론적 근거를 찾아본다면 가장 접근하는 논리가 순소득과세원칙일 것이다. 순소득과세원칙이란 소득의 창출과정에 투입된 노력의 비용 즉 필요경비를 소득세의 과세표준에서 줄여주는 것을 정당화해주는 원칙이다. 필요경비 개념에는 한 경제주체가(가족이 있으면 가족과 함께) 살아가기에 적절한 최소한의 생계비도 포함되며 이를 특별히 주관적 필요경비라 부른다. 주관적 필요경비는 소득창출활동과 직접적으로 연결되지는 않지만 누구에게나 생존이 유지되어야 비로소 소득활동이 가능한 것이기 때문에 그 정당성이 인정된다. 따라서 이 원칙에 입각하면 적절한 수준의 생활비를 공제하고 남은 소득부분에 대하여만 과세가 가능하게 된다.

4인 가족을 기준으로 소득세법이 허용하는 면세점에 해당하는 월 급여 173만 원 수준은 현재 국내에서 4인 가족의 적절한 생활비 수준에는 미치지 못하는 수준으로 보인다. 이렇게 보면 순소득과세원칙에 입각한 과세는 오히려 면세점의 상향조정을 요구한다. 살아가기에 필요한 경비를 빼고 남은 소득에 대하여 어떻게 과세하는 것이 효율적이며 공평한가를 따져야지 삶에 필요한 기본경비를 앗아가면서 공평이나 효율을 논할 수는 없는 것이다.

근로소득세나 종합소득세 신고에서 과세자 비율이 절반을 간신히 넘는 정도라는 것이 정책당국자들이나 학자들 사이에서 자주 지적된다. 이 비율이 왜 중요한가? 이러한 비율은 오히려 소득이 상위계층에 지나치게 집중되어 있다는 사실을 뒷받침해주는 것이지 소득세 면세점을 하향조정하여 과세자비율을 늘리자고 주장할 근거가 되는 자료는 아니다.

이러한 측면에서 볼 때 근로자에 대한 소득공제는 존속되어야 할 조세지원 혹은 조세제도도로 판단된다.

그럼에도 불구하고(입법적 타당성의 관점은 잠시 미루고) 우선 세수확보의 관점에서 근로소득자에 대한 면세점을 상향조정하는 경우 가능한 규모를 추정해 보기로 하자. 사용할 수 있는 기초통계로서 우선 2011년의 우리나라 1인 가족 근로자의 면세점은 888만 원, 그리고 4인 가족 근로자의 면세점에 해당하는 소득은 1774만 원이었다는 점과 2009년 우리나라의 소득세 평균실효세율 10.6%, 그리고 총 근로자의 40.25%가 면세점 이하의 소득에 해당되며 이 숫자는 약 672만 명에 이른다는 것이다.

이 통계자료를 바탕으로 합리적으로 그리고 개략적으로 추정해 본다면 근로자 1인당 근

로소득에 대한 소득공제액을 얼마나 줄이느냐에 대한 정책판단에 따라 추가세수액은 달라진다는 것을 우선 생각하면서 이에 대한 가정을 바탕으로 세수추계가 이루어질 수 밖에 없다는 점을 지적해야 한다.

소득공제액을 줄이기는 정치적으로 매우 어려운 일이며 이를 대폭 줄이는 것은 더욱 불가능한 일이라는 점을 감안하면서 1인당 2백만 원의 소득공제액을 축소시킨다는 가정을 하자. 이 경우 기존의 소득세면세점 이상의 소득을 가지던 납세자들은 모두 과세소득이 200만 원 증가하는 효과를 가지게 되며 각자의 해당되는 세율에 따라 세금을 더 부담하게 된다.

더불어 기존에 면세점 이하의 소득을 가지던 면세자들 중에서 일부가 납세자로 편입되게 되는데 이 숫자에 대한 추가적인 가정이 필요하게 된다. 이 200만 원의 소득공제 축소를 통하여 근로소득자의 약 10% 정도에 해당하는 면세자가 납세자로 전환된다고 가정하면 이 10%의 숫자에 해당하는 근로자들에게는 0원에서 200만 원에 해당하는 소득이 기존의 비과세에서 과세소득으로 전환되는 것이며 그 평균을 100만 원이라고 보는 것은 자연스러운 일이다.

결과적으로 정부의 추가세수액은 단순화를 위하여 기존의 총근로자 수 1500만 명, 기존의 납세자 60%, 면세자 40%에서 출발하면(900만 명 × 200만 원 + 150만 명 × 100만 원) × 실효세율 10%로 개략적으로 계산할 수 있으며 약 1조 9500억 원 정도의 세수가 확보될 수 있다는 계산이 가능해진다.

그러나 이 세수의 확보는 앞에서 이미 설명한 바와 같이 단순하게 계산을 위한 수치이며 입법적인 타당성이나 가능성 측면에서는 거의 의미가 없는 수치라고 보여진다.

## 2) 농림어업용 기자재 부가가치세 영세율·석유류에 대한 면세

현재 우리나라의 조세지원 중 상당히 큰 규모로 농림어업 분야의 기자재에 대한 영세율 적용과 석유류에 대한 면세로 제공되고 있다. 앞의 <표 2>에서 볼 수 있는 바와 같이 전체 국세감면액에서 근로자에 대한 소득공제 다음으로 큰 비중을 차지하는 항목으로 농림어업용 석유류 부가가치세·개별소비세 면제 및 농축임업용 기자재 부가가치세 영세율에 대한 분야로서 2012년 기준 전체 감면액의 9% 정도로서 2조 9천억 원에 규모에 육박하는 실정이다. 보는 시각에 따라서는 이러한 지원도 농업분야의 구조조정을 촉진하고 산업간 경쟁중립성을 위하여 폐지하여야 할 조세지원으로 분류하기도 하지만 이러한 극단적인 이론적인 접

근은 현실에서 적용되기 어려울 것이다. 지금 현재의 우리나라 실정에서 농업분야의 특별성과 한미 FTA 이후 농업분야의 어려움을 감안한다면 정치경제적으로 당분간 이러한 지원은 당분간은 지속되어야 할 것으로 판단된다.

### 3) 개인기부금·법인기부금

개인기부금에 대한 특별공제를 통한 조세감면은 <표 2>에서 제시하는 바와 같이 우리나라 재정의 2012년 기준 8천 5백억 원 정도의 조세지출을 의미하며 이는 전체 국세감면액의 2.7%에 해당하는 수준이다.

개인의 기부금이나 법인이 행하는 기부금에 대한 공제제도는 일정한 한도의 범위 내에서 기부금을 과세소득에서 공제함으로써 기부를 유도하는 역할을 수행하고 있으며, 공제한도는 기부금이 제공되는 곳의 공공성의 정도에 따라 차등적으로 규정하고 있다. 또한 이를 통하여 정부가 수행하지 못하는 역할을 민간이 스스로 수행하는 경우에 대한 인센티브를 부여하는 방법으로 정책적으로 사회의 기부의 수준을 조정하고 있다.

그 정도에 대하여는 논의가 있을 수 있으나 향후로도 정부가 이러한 정책수단을 계속 활용하는 것은 사회경제적으로 바람직한 것으로 보이며, 이러한 기부금에 대한 조세감면 수준을 축소하라는 사회 혹은 학계의 요구는 거의 없다.

### 4) 중소기업에 대한 조세지원

중소기업에 대한 조세지원은 <표 2>에서 제시하는 바와 같이 우리나라 재정에 2012년 기준 1조 4천억 원 정도의 조세지출을 의미하며 이는 전체 국세감면액에 4.3%에 해당하는 수준이다.

중소기업에 대한 조세지원제도가 매우 다양한 형태로 존재하여 그 중복성과 유효성에 대하여 반론이 존재하는데, 부분적으로 실효성이 부족한 조세지원제도를 정비할 필요는 있을 것이다. 그러나 우리나라에서 중소기업이 차지하는 고용비중과 열악한 경쟁력을 감안하면 전반적으로 조세지원의 수준을 줄이기는 어려울 것이라 판단된다. 또한 기업에게는 최저한세의 규정이 있어서 이 규정이 다양한 감면의 중복적 적용에 대한 통제적 역할을 수행하고 있다.

### 5) 재활용폐자원에 대한 의제매입세액공제

재활용폐자원에 대한 의제매입세액공제를 조세감면은 <표 2>에서 제시하는 바와 같이 우리나라 재정에 2012년 기준 6천억 원 정도의 조세지출을 의미한다. 이는 전체 국세감면액에 1.9%에 해당되며 해당 업종의 경제적 규모에 비추어 매우 강력한 조세지원이라고 볼 수 있을 것이다.

재활용폐자원 분야는 사업규모가 영세하여 사업자 중에 세금계산서 발급의무가 없는 간이과세자가 다수 존재하고 있다. 따라서 이들에게 폐자원을 구매한 사업자가 일반과세자인 경우 매입세액공제를 받지 못해서 불리한 부분이 있다. 이는 요식업 분야의 사업자들에게도 적용되는 사안으로서 이들에게는 의제매입세액공제율이 사업의 수익률을 좌우하는 매우 중요한 기준이 되고 있다.

다른 한편 재활용폐자원의 활용은 환경문제의 고려에서도 중요하고 자원부족국가인 우리나라의 경우 특별한 중요성을 가지고 있다. 결론적으로 재활용폐자원에 대한 의제매입세액공제를 폐지하기는 어려울 것이다.

## (2) 폐지하여야 할 조세지원

### 1) 저축에 대한 조세지원

현재 우리나라의 저축에 대한 지원을 위한 비과세 및 감면을 통한 세수손실 규모는 기획재정부의 조세지출보고서에 하나의 항목으로 정리되어서 보고되지 않고 있다. 따라서 이를 국세청 통계자료를 기준으로 계산해 보면 2009년 원천징수신고기준으로 보면 전체 이자·배당소득 48조 1천억 원의 28.5%에 해당하는 13조 5천억 원정도로 추정해 볼 수 있다.<sup>4)</sup>

저축지원의 경제적 효과에 대하여 현재 우리나라의 경제적 상황에서 저축지원을 통한 자본 확보가 경제성장에 아직도 필요한지에 대한 문제를 생각해 볼 수 있다. 우리나라의 GDP 대비 총 저축률은 1970년 17.8%에서 2010년 현재 31.9%로 크게 증가하였다. 또한 투자재원의 자립도를 파악하는 지표인 저축·투자의 gap도 역시 증가 추세이다.<sup>5)</sup> 이러한 상황에서 이자소득세가 저축에 미치는 영향 통계적으로 유의하지 않고 개인연금과 기타 저축과의 대

4) 국회예산정책처 자료 2011.

5) 국회예산정책처 자료 2011.

체탄력성이 매우 높으며(1에서 1.67)<sup>6)</sup> 이는 자산구성의 비율만 바뀌는 효과를 가져 온다고 할 수 있을 것이다. 그리고 그 외에 비과세·감면 혜택을 부여하는 저축규모에 한도를 두기 때문에 그 혜택의 규모는 미미한 제도가 다수 존재하기 때문에 제도가 매우 복잡하다 할 수 있다.

## 2) 8년 자경농지에 대한 양도소득세 감면

이 제도는 농지소재지 거주자가 8년 이상 직접 경작한 농지를 양도할 때 발생하는 양도소득세를 100% 감면해주는 제도로서 동 제도는 농가의 구조조정을 촉진하고자 하는 정책 목적을 가지고 있으며 양도소득세가 경영이양을 위한 토지 매도 시 농가에 큰 부담으로 작용할 수 있다는 점을 고려한 것으로써 은퇴농가에 대한 사회 정책적 의미도 존재한다.

동 제도는 정부의 쌀 소득보전 직접지불사업과 겹치는 측면이 존재하고 있으며 8년 자경농지에 대한 양도소득세 감면은 사실상 농지에 소재하지 않은 비경작자에게 부당하게 제공되는 경우도 많이 발생하는 것이 문제로 지적되고 있다. 또한 국세청 내부의 납세자 구제제도인 이의신청심사위원회나 국세심사위원회에서 다루어지는 안건 중에 가장 많이 다루어지는 제도 중의 하나이기도 하다. 기획재정부 조세지출보고서에 따르면 2011년 기준으로 자경농지에 대한 양도소득세 감면액은 약 1조 9천억 원에 이르고 있다.

## 3) 미술품에 대한 양도소득 과세의 유예

회화, 조각, 공예와 같은 미술품은 시장에서 교환을 통하여 그 가격이 결정된다. 국내의 미술품 시장의 규모는 꾸준히 증가추세에 있으며 미술품은 사치품이며 특권계층만의 향유물이라는 인식이 형성되면서 꾸준히 미술품에 대한 과세를 추진해왔다. 또한 최근 미술품을 통한 권력형 비리사건과 뇌물 등의 사건이 발생하면서 이러한 인식은 더욱 강해지고 있는 것이 사실이다.

미술품에 대한 양도소득세 과세는 1990년 최초로 입법이 이루어졌지만 미술계의 반발 등으로 시행이 다섯 차례나 유보되다가 2004년 폐지되었다. 이후 2008년 다시 입법이 이루어져 「법률 제9897호」, 「2009. 12. 31 부칙 제1조」에 의해 개정되었다. 위 법률에 따르면 최초

6) 전영준·이철인, 한국조세연구원, 1999.

시행을 2011년 1월 1일 이후 개인의 미술품 거래에 따른 양도차익에 대하여 기타소득의 분리과세를 통하여 점당 양도가액이 6,000만 원 이상의 회화·대생 등 미술품 및 골동품<sup>7)</sup>에 대하여 양도가액에서 필요경비를 제외한 금액에 20%의 원천징수 세율을 적용하여 과세하고자 하였다. 하지만 미술품의 거래 위축 등 미술업계의 어려운 사정을 고려하여 2011년 세법개정 시 2013년 1월 1일 이후 거래분에 대하여 동일한 조건으로 과세하는 것으로 2년 유예되어 2013년부터 과세가 될 예정이다.

주요 외국의 경우 미술품 양도차익에 대하여 방식의 차이는 존재하나 대부분 과세하고 있는 것으로 보고된다. 미국이나 유럽의 나라들에서 종합소득에 합산하여 10~40%의 누진세율을 적용하기도 하고 일부에서는 분리과세를 하기도 한다. 과세방식으로 또한 양도차익에 대하여 과세하는 방식과 양도가액을 기준으로 과세하는 방식이 존재하는데 프랑스의 경우 양도가액을 기준으로 과세하고 있다. 또한 일부 국가에서는 과세대상의 양도가액 또는 보유기간에 따라 한정적 규정을 적용하고 있다.<sup>8)</sup> 이들 나라 이외에도 중국, 홍콩, 대만 등도 미술품의 양도차익에 대하여 과세를 하고 있다.

<표 6> 주요국의 미술품 양도소득에 대한 과세제도

구 분	과세방식	세율	비고
미국	종합소득 합산 과세	10% ~ 35%	
일본	종합소득 합산 과세	10% ~ 37%	30만 엔 이상
독일	기타소득 과세	17% ~ 47%	6개월 이내 양도 시
프랑스	특별세 과세	6%	양도가액 기준 과세
영국	자본이득세 과세	24% ~ 40%	3,000만 파운드 이상

자료: 양건열, 미술품 양도소득세 부과에 대비한 정책방안 연구, 한국문화관광연구원, 2011.

주요국의 미술품의 양도와 관련한 과세제도는 위의 <표 6>에서와 같이 요약할 수 있다. 영국의 경우 3년 이하의 보유기간에 대하여 40%의 세율을 적용하고 차등적으로 10년 이상 보유한 미술품에 대하여는 24%의 세율을 적용하고 있다. 프랑스의 경우 매년 5%씩 경비를

7) 단, 여기서 과세대상이 되는 미술품 또는 골동품 중 국내의 생존 작가의 작품은 제외한다.

8) 과세대상 양도가액은 일본의 경우 30만엔 이상, 영국의 경우 3,000파운드 이상을 기준으로 하고 있으며, 보유기간에 대해서는 독일은 6개월 내의 양도 시 과세하는 기준이 있다.

공제해 줌으로써 20년을 보유했을 경우 비과세와 동일한 효과가 발생하도록 규정하고 있다. 미국의 경우 기업에서 미술품을 취득하는 경우 손비처리가 가능하며, 취득 후 공공장소에 전시 및 임대할 경우 일정규모의 세제혜택을 부여하고 있다. 이처럼 해외의 사례에서는 미술품에 대한 세제혜택 병행으로 미술품시장 침체 방지를 위한 노력을 동시에 하고 있는 모습을 볼 수 있다.<sup>9)</sup>

미술품에 대한 양도소득세 과세의 경우 세계적으로 자산증식의 수단으로서 미술품의 경제적 의미가 최근 들어 매우 커지고 있는 상황이다. 경제위기 이후 달러와 유로 같은 세계의 주요 통화들의 가치가 흔들리자 미래에 대한 인플레이션에 대한 우려로 금 가격이 급상승하고 있고 고액자산가들은 이미 오래전부터 유망한 자산투자 수단으로서 미술품에 주목하고 미술품에 대한 매입을 시작하였다. 또한 자산에 대한 등록을 피할 수 있으며 뇌물 등 증여의 수단으로서도 유리한 것이 사실이다.

이러한 상황에서 미술품에 대한 양도차익과세의 유예는 과세체계에 큰 구멍을 열어두는 것이며, 또한 미술품거래의 규모와 가격에 대한 정보가 부족하여 규모의 추정은 상당히 어려운 실정이다. 따라서 과세이전에 소장 미술품의 등록에 대한 제도가 마련되어야 할 것이라 판단된다.

#### 4) 부가가치세 및 개별소비세 분야의 개별 항목들에 대한 조세지원 중 폐지되어야 할 비과세·감면 분야

부가가치세 및 개별소비세 분야에 대한 조세지원 중 폐기되어야 할 분야를 살펴보면 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저 경형자동차, 소형화물자동차에 대한 유류세 환급 부분이다. 이는 경제위기용 한시적 제도이며 개인별로 볼 때 지원규모 세액이 1만원 미만으로 지원효과가 미비한 것이 현실이다. 또한 타지원제도와 중복되고 있어 폐지하여야 할 것으로 생각된다.

또한 제주도내 골프장에 대한 개별소비세 감면 부분이다. 수도권 이외 지역의 골프장에 대한 개별소비세 감면 규정은 일몰시한과 함께 2010년 말로 종료되었다.<sup>10)</sup> 이후 2011년부

9) 양건열, 미술품 양도소득세 부과에 대비한 정책방안 연구, 한국문화관광연구원, 2011, pp.18-19.

10) 제주도안 골프장에 대한 세제지원은 2002년 4월 20일 개별소비세 면제 규정과 함께 도입되었고 그 이후 2008년 10월 1일 부터 2010년 12월 31일까지 수도권밖에 소재하는 골프장에 대하여도 동일한 면세를 적용하였다.

터 수도권밖에 소재하는 골프장에 대한 개별소비세 감면은 폐지되었으나 제주도 지역 골프장에 대한 면세는 유지되고 있는 상황이다. 하지만 수도권 내에 소재하는 골프장에는 감면이 적용된 적이 없는 점을 감안하면 제주도내의 골프장에 주어지는 개별소비세 감면부분은 폐지되어야 할 것으로 판단된다.

현행 우리나라의 골프장 사용자가 부담하는 개별소비세는 입장 시 1인당 12,000원이고 여기에 교육세 3,600원이 추가로 부가된다. 그리고 부가가치세는 개별소비세, 교육세, 농특세 상당액의 과세표준에 포함되도록 하고 있다. 이외에 체육기금, 개발 부담금(개발이익 환수에 관한 법률에 의해 개발이익의 20%)이 있다. 결과적으로 총 세부담은 사용자 1인당 개별소비세 12,000원, 교육세 3,600원, 부가가치세 1,560원, 체육진흥기금 3,000원 등 총 20,160원 수준이다.

2008년 10월 1일 개별소비세 등 간접세 인하로 골프장입장요금(비회원기준)이 평균적으로 주중 35,000원, 주말 32,000원 인하(2008.10.1 기준)된 것으로 나타나고 있다.

〈표 7〉 골프장별 그린피 인하 동향

(단위: 만 원)

지역	그린피(비회원기준)					
	'08. 1. 1 (A)		'08. 10. 1 (B)		인하금액(A-B)	
	평일	주말	평일	주말	평일	주말
평균	14.2	18.2	10.8	15.0	3.5	3.2

자료: 골프장경영협회(2008. 10.24. “지방 회원제골프장 세급인하에 따른 그린피 인하 동향” 재인용)

그러나 2002년 제주도내 골프장에 대한 동일한 조치에서는 골프장 입장료 인하효과가 없었던 것으로 알려져 있으므로, 결과적으로 개별소비세인하의 효과를 골프장 사업자의 이익으로 흡수하고 있는 실정으로 이는 실질적으로 골프장 사업자에 대한 보조금 지급과 유사한 효과를 보이고 있다. 이러한 측면에서 제주도내 골프장에 대하여만 개별소비세 면제가 계속 존재하여야 할 이유가 없다고 할 수 있을 것이다.



(3) 정책적으로 활용할 조세지원제도

1) R&D비용세액공제제도, 임시투자세액공제제도·고용창출투자세액공제제도

임시투자세액공제제도는 최근 수년간 제도변화를 통하여 고용창출투자세액공제제도로 전환되어 왔다. 이러한 제도적 전환은 지원의 요건이 크게 보아 설비투자에서 설비투자와 고용의 두 가지 요건으로 강화되는 성격을 가지고 있다.

이러한 임시투자세액공제제도는 2011년에 고용창출투자세액공제제도로 전환되었다. 사업용 자산에 대해 임시투자세액공제제도 이외에 고용증가인원에 비례하여 투자금액의 1% 세액공제를 받을 수 있도록 하고 있는데 공제한도는 고용증가인원 × 1,000만 원(청년 근로자는 1,500만 원)으로 계산되며 임시투자세액공제제도를 고용과 연계된 투자에 대해 지원하는 고용창출투자세액공제제도로 전환하고, 고용창출투자세액공제율을 상향조정하였다. 여기서 고용유지 조건으로 투자금액 2~3% 기본 공제 + 고용증가인원 비례 3%에 대하여 추가로 공제받을 수 있도록 하고 있다.

<표 8> 임시투자세액공제의 제도적 변화

구분	대기업		중소기업
	수도권 내	수도권 밖	
입투	4%	5%	5%
고용창출	1%	1%	1%
합계	5%	6%	6%

⇒

구분		대기업		중소기업
		수도권 내	수도권 밖	
고용창출	기본공제	2%	3%	3%
	추가공제	3%	3%	3%
합계		5%	6%	6%

그러나 이러한 제도를 통한 세액감면 제도의 문제점은 제도의 변화를 통하여 변하지 않은 것은 이 제도의 수혜대상이 대기업이라는 것이다. 수혜대상 기업의 숫자적 비중으로는 당연히 중소기업이 많으나 경감세액으로 본 수혜실적에서 대기업의 비중이 압도적인 것이 현실이다. 설비투자를 조건으로 하여 제공되는 감면이므로 설비투자액에서 절대적인 비중을 차지하는 대기업에게 감면이 많이 제공되는 것은 어찌하면 당연하다고 할 수 있다.

임시투자세액공제제도와 고용창출투자세액공제제도를 통한 조세감면은 <표 2>에서 제시하는 바와 같이 우리나라 재정에 2012년 기준 2조 1천5백억 원 정도의 조세지출을 의미한

다. 이는 전체 국세감면액에 6.7%에 해당하는 수준이다.

R&D 세액공제제도는 제도의 변화 없이 혹은 더 강력한 지원이 대기업에 지속되고 있는 실정이다. R&D비용세액공제제도를 통한 조세감면은 <표 2>에서 제시하는 바와 같이 우리나라 재정에 2012년 기준 2조 6천억 원 정도의 조세지출을 의미하며, 이는 전체 국세감면액에 8.1%에 해당되며 매우 강력한 조세지원이라고 볼 수 있을 것이다.

임시투자세액공제제도·고용창출투자세액공제제도를 통한 조세감면과 R&D비용세액공제제도를 통한 조세감면을 합산하면 액수로 보아 2012년 기준 우리나라 재정에 4조 7천5백억 원 정도의 조세지출을 의미하며, 이는 전체 국세감면액에 14.8%에 해당된다.

우리나라 조세지출예산제도의 지원내용을 수혜자계층으로 분류하여 본다면 대기업에 대한 지원의 비중(14.8%)이 중소기업에 대한 지원 비중(4.3%)보다 월등하게 높고 다만 근로자에 대한 지원(19.7%: 근로자에 대한 소득공제)보다 다소 낮은 두 번째 큰 분야를 차지하고 있다. 그러나 근로자에 대한 소득공제 지원은 앞에서 언급한 바와 같이 엄밀한 의미에서 조세지원이라고 보기에는 힘든 성격을 가지는 것이라 할 수 있다.

이러한 맥락에서 보면 대기업에 대한 조세지원이 우리나라 전체 조세지원에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이다. 따라서 이 제도를 정책적으로 잘 활용하여야 할 것이며, 투자에 비례하여 제공하는 세액공제를 투자증가분에 연계시켜서 제공하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다.

## 2) 신용카드사용액에 대한 소득공제

신용카드 사용액에 대한 소득공제제도는 자영업자의 과표양성화라는 정책목표를 추구하기 위한 것으로 1999년 도입한 이래 괄목할 만한 성과를 거두었다. 이는 현재 12년간 지속되어 제공된 신용카드사용액에 대한 소득공제를 앞으로도 계속하는 것이 의미가 있는지에 대하여 찬반의견이 있다.

우선 지속에 대한 찬성의견에서는 자영업자의 과표양성화와 근로자의 절세를 위하여 신용카드 사용액에 대한 소득공제제도는 지속되어야 한다는 입장이다. 반면 신용카드사용액에 대한 소득공제제도는 소득세 감면 혜택이 대부분 저소득자보다는 고소득자에 집중되고 있는 문제를 지적하며 반대하는 의견을 제시한다.

이에 대한 경제적 효과는 1999년 이후 사업소득세 증가율은 10% 넘는 증가율을 보였

으나 2007부터 2010년 기간 중에는 사업소득세 증가율은 4% 정도로서 총 국세증가율에 비하여 낮았다. 따라서 감면혜택의 계층 간 배분의 문제와 추가적인 과표양성화 효과의 문제가 존재하게 된다. 그러나 소득공제를 폐지하는 경우 과표양성화의 후퇴가 우려되기도 하는 상황이다. 하지만 축소조정의 여지는 존재하는 상황으로 신용카드소득공제율을 낮추거나 혹은 소득대비 기준금액의 인상하는 방법을 모색해 볼 수 있을 것이다.

현행 신용카드 등 사용금액 소득공제는 신용카드, 직불카드 또는 기명식 선불카드, 현금영수증, 학원 수강료 등을 지로형식으로 납부한 경우, 전통시장 사용액에 대해서 공제를 받을 수 있게 되어있다. 공제금액은 총 급여의 25%를 초과하는 신용카드, 현금영수증 및 학원 수강료 등을 지로로 납부한 경우의 사용액의 20%와 직불카드 또는 선불카드 사용액과 전통시장 사용액의 30%에 대하여 300만 원과 총 급여액의 20% 중 적은금액에 전통시장 사용분의 100만 원 한도를 포함한 금액을 한도로 하여 공제하게 된다. 이때 신용카드 사용금액은 근로자 본인 사용액에 연간소득금액의 합계액이 100만 원 이하의 배우자의 사용액과 연간 소득금액의 합계액이 100만 원 이하의 배우자의 직계존속 및 동거 입양자를 포함한 생계를 같이하는 직계존비속의 사용액을 포함한다. 이는 직계비속을 제외하고 주민등록상 동거가족으로서 해당 근로자의 주소 또는 거소에서 현실적으로 생계를 같이 해야 하며 다른 거주자의 기본공제를 적용받는 자는 제외하게 된다.

### 3) 금지금거래에 대한 부가가치세 과세특례

금지금의 부가가치세 과세특례에서는 금의 성격상 부가가치세 비과세(영세율)가 타당한가에 대한 문제가 발생하게 된다. 실질적으로 보석이나 금의 경우 워낙 가격대비 크기가 작아서 부가가치세의 시행에 어려움이 따르게 된다. 이는 부가가치세 포함 가격과 외국에서 밀수입하는 가격의 차이 때문에 발생하게 되는데, 문제는 금지금거래가 세금을 내지도 않으면서 영세율을 이용하여 정부의 환급을 타가는 탈세의 온상이 되고 있는 점이다. 따라서 이에 대한 대안으로 부가가치세 매입자납부제도 등 방안을 마련하여야 할 것이다.

## 3. 비과세·감면제도 축소를 통한 세수확보 규모의 추정과 한계

저축에 대한 조세지원의 축소를 통하여 어느 정도의 세원 확보가 가능할 것으로 보인다.

국세청 통계자료를 기준으로 계산해 볼 때 2009년 원천징수신고기준으로 보아 전체 이자·배당소득 48조 1천억 원의 28.5%인 13조 5천억 원이 세수로 확보되어야 하나 많은 부분이 조세가 감면되고 있다. 여러 가지 저축에 대한 조세지원제도 중에서 가장 우선적으로 세금 우대종합저축에 대한 원천징수특례(조특 89조)를 삭제함으로써 세수효과가 약 3,200억 원 수준으로 추정된다.

그리고 8년 자경농지에 대한 양도소득세 감면은 사실상 농지에 소재하지 않은 비경작자에게 부당하게 제공되는 경우도 많이 발생하는 등 문제가 많으므로 이 제도를 폐지하는 것이 바람직하다. 기획재정부 조세지출보고서에 따르면 2011년 기준으로 자경농지에 대한 양도소득세 감면은 약 1조 9천억 원에 이른다. 그러나 이 제도가 폐지되면 실제로 농지의 양도 거래가 위축될 가능성이 크므로 이 정도의 세수규모를 예측하는 것은 비현실적이다. 추가로 확보될 수 있는 세수규모는 최대로 추정하여도 수천억 원 수준에 머물 것으로 보인다.

미술품에 대한 양도차익과세의 유예는 과세체계에 큰 구멍을 열어두는 것으로서 제도 개편이 필요하다. 현재 공식적인 자료로 세수규모의 추정은 어렵다.

부가가치세 및 개별소비세 분야의 개별 항목들에 대한 조세지원 중 폐지되어야 할 비과세·감면 분야로서 경형자동차, 소형화물자동차에 대한 유류세 환급과 제주도내 골프장 개별소비세 감면을 들 수 있는데 이를 통하여 추가로 확보할 수 있는 세수규모는 그다지 크지 않을 것으로 추정된다.

전체적으로 보아 우리나라 조세지원제도가 규정하는 각종 비과세·감면 제도 중에서 경제적 합리성이 더 이상 존재하지 않는 분야를 골라 과세하는 방식으로 조달할 수 있는 추가적인 세수규모는 1조 원을 넘지 않는 범위에서만 가능할 것으로 보인다.

위에서 언급된 분야에 더하여 근로자에 대한 소득공제액을 근로자 1인당 2백만 원의 소득공제액을 축소시킨다는 가정을 통하여 정부가 확보할 수 있는 추가세수액은 약 1조 9,500억 원 정도의 세수가 가능하다는 계산이 가능하다. 그러나 이 세수의 확보는 단순하게 계산을 위한 수치이며 입법적인 타당성이나 가능성 측면에서는 거의 의미가 없는 수치라고 보여진다. 그럼에도 불구하고 이 수치를 합산하면 전체적인 조세지원제도의 비과세·감면의 축소를 통한 세수확보 가능 규모는 약 3조 원을 넘지 못하는 정도로 추산이 된다.

#### 4. 비과세·감면 이외의 세법개정을 통한 세수확보의 가능성

현행 세법에서는 비과세나 감면에 해당되지 않으면서 실제적으로는 비과세나 감면처럼 과세되지 않는 분야도 존재한다. 대표적으로 종교인에 대한 과세와 주식양도차익에 대한 과세 분야를 들 수 있다. 종교인에 대한 과세는 현재 소득세법에 종교인에 대한 비과세가 규정되어 있지 않음에도 불구하고 국세청이 실제적으로 과세를 하지 않고 있는 부분이고 주식양도차익의 경우는 일반적으로 비과세되나 대주주가 소유하는 주식의 양도차익에 대하여는 과세하는 부분이다. 이 대주주의 기준이 바뀌면서 주식양도차익에 대한 과세의 범위가 확대되고 추가적인 정부의 세수확보가 가능해질 수도 있다. 이절에서는 이 두가지 분야를 다루기로 한다.

##### (1) 종교인에 대한 과세

###### 1) 종교인과 종교법인 현황

현재 우리나라에 종교단체 현황을 명확하게 파악한 자료는 많이 부족한 편이다. 국내 종교단체 현황을 파악한 자료는 통계청의 자료도 존재하나 가장 최근 자료로는 문화체육관광부에서 정리한 “한국의 종교현황”(2011)이 있다.

〈표 9〉 종교별 교세 현황(총괄)

(단위: 개, 명)

종교	구분	2011년 총 단체수	교당수	교직자수	비고
불 교		265	26,791	46,905	137개 종단
개신교		232	77,966	140,483	118개 종단
천주교		1	1,609	15,918	성당수
유 교		1	234	235	향교수
천도교		1	105	630	
원불교		1	550	1,979	
대종교		1	22	11	
기 타		64	2,391	26,650	20개 종단
합 계		566	109,668	232,811	

자료 : 문화체육관광부, '한국의 종교현황', 2011.

문화체육관광부(2011)의 자료에 의하면 우리나라의 총 종교단체 수는 566개로 조사되었으며, 교당수는 109,668개, 교직자수는 232,811로 조사되었다. 그 중 종교별 총 단체 수는 불교가 265개로 가장 많았으며 다음으로 개신교가 232개, 천주교, 유교, 천도교, 원불교, 대종교가 각각 1개로 조사되었고 그밖에 64개의 종교단체가 존재하는 것으로 파악되었다. 반면 교당과 교직자는 개신교가 각각 77,966개소와 140,483명으로 가장 많았으며, 다음으로 불교가 26,791개소와 46,905명으로 두 번째로 많은 것으로 조사되었다.

〈표 10〉 종교별 법인설립 현황

(단위: 개)

구분 시도별	불교		개신교		천주교		유교		기타종교		소계		계
	재단	사단	재단	사단	재단	사단	재단	사단	재단	사단	재단	사단	
서울	31	63	77	138	33	12	2	5	9	11	152	229	381
부산	10	11	8	3	7	2	1	-	-	-	26	16	42
대구	2	2	6	1	2	1	1	-	-	-	11	4	15
인천	2	2	3	13	2	-	1	-	-	1	8	16	24
광주	-	2	3	1	3	-	1	-	-	-	7	3	10
대전	3	7	3	3	3	1	1	-	3	-	13	11	24
울산	2	4	-	1	-	-	1	-	-	-	3	5	8
경기	10	13	12	22	10	2	1	-	1	-	34	37	71
강원	2	-	4	1	3	-	1	-	-	-	10	1	11
충북	3	4	2	3	3	-	1	-	1	-	10	7	17
충남	-	1	3	1	1	1	1	1	-	-	5	4	9
전북	1	2	5	14	1	-	1	-	1	1	9	17	26
전남	1	3	4	-	-	-	1	-	-	-	6	3	9
경북	3	10	7	1	3	1	1	-	-	-	14	12	26
경남	-	9	1	1	6	-	1	1	1	2	9	13	22
제주	1	3	2	1	1	-	1	-	-	-	5	4	9
소계	71	136	140	204	78	20	17	7	16	15	322	382	704
계	207		344		98		24		31		704		

자료 : 문화체육관광부, '한국의 종교현황', 2011.

종교별 법인설립 현황을 살펴보면 총 705개의 법인을 설립하였고 재단법인이 322개 사단법인이 382개로 조사되었다. 그 중 개신교가 재단법인 140개, 사단법인 204개로 총 344개로 가장 많았으며 불교가 207개, 천주교 98개, 유교가 24개, 기타종교에서 31개를 설립한 것으로 조사되었다. 지역별로 보면 서울에 재단법인 152개와 사단법인 229개 등 총 381개로 가장 많았으며 경기도는 재단법인 34개와 사단법인 37개 등 총 71개로 두 번째로 많았다. 이어, 부산, 경북, 전북, 인천 등의 순으로 설립된 법인이 많은 것으로 조사되었다.

## 2) 세수확보가능성에 대한 추정

<표 9>에서 제시하는 총 교직자 수 23만 명에게 확보할 수 있는 근로소득세를 개략적으로 추정해 보자. 이 교직자들의 소득수준은 큰 차이를 보이겠지만 이 보수적인 추정을 위하여 평균적인 소득이 연 5~6천만원이라고 가정하면 소득공제액을 빼고 약 4,000만 원 정도가 과세소득이 된다. 실효세율은 낮추어 잡아서 5% 정도라고 하면 여기에서 확보가능한 근로소득세수는  $23만 \times 4000만원 \times 5\%$  으로 약 4,600억 원이 된다.

### (2) 주식양도차익과세의 확대

2013년 정부의 세법개정안은 파생상품에 대한 과세, 금융소득종합과세의 확대, 그리고 주식양도차익과세 대상의 확대 등의 내용을 포함하고 있다. 정부의 추계에 따르면 파생상품에 대한 과세로 1천억 원 정도, 금융소득종합과세 확대로 1,200억 원 정도의 추가세수를 예상하고 있으며 주식양도차익과세 확대를 통하여는 추가적인 세수를 예상하지 않고 있다.<sup>11)</sup>

그러나 정부의 세법개정안의 내용과 달리 주식양도차익에 대한 과세의 확대를 전면적으로, 즉 소액투자자에게도 모두 적용하는 경우 세수효과는 크게 달라질 수 있다. 그러나 이 경우에는 그 대신에 주식양도차익에 양도소득세를 대체하고 있는 주식거래에 대한 부과되는 증권거래세를 폐지하여야 한다는 주장 때문에 세수효과를 기대하기는 어려운 실정이다. 증권거래세와 주식양도차익에 대한 과세의 세수효과 어느 것이 더 큰 것인지에 대하여는 경제상황에 따라서 결과가 달라진다는 답변이외에는 가능하지 않다. 주식거래가 많지만 주식지수가 그다지 오르지 않은 시기에는 증권거래세의 세수가 많은 것이고 그 반대의 경우에는

11) 기재부, 2013년 세법개정안, 보도자료.

순서가 주식양도차익과세가 세수효과 확보 측면에서는 우월할 것이다.

평균적으로 그리고 보수적으로 추정할 경우 주식양도차익 과세를 통한 세수확보효과는 미미한 수준이라고 보아야 한다.

### Ⅲ. 탈세와 조세회피 규모 축소를 통한 세원확보의 가능성과 한계

#### 1. 탈세와 조세회피 규모 추정에 대한 기존 연구의 분석

##### (1) 탈세와 조세회피의 개념

납세자는 기본적으로 여러 가지 방법으로 세후소득을 최대화하기 위하여 경제적인 선택을 통해 세금을 어느 정도 납부할지 결정하게 된다. 납세순응행위를 처음으로 제시한 Allingham and Sandmo(1972)는 세무당국의 조사를 받을 가능성하에서 납세자의 세후 기대소득을 최대화하는 것을 기본 모형으로 세전소득에 대해 납세자는 어느 정도 세무당국에 신고하는 것이 세후 기대소득을 최대화하는 것인가에 대해서 선택하게 된다고 하였다. 이처럼 납세자는 기대소득을 최대화하기 위하여 탈세 및 조세회피를 통하여 세금의 납부를 피하게 된다.

탈세란 고의로 사실을 왜곡하는 등의 불법적인 방법을 동원해서 세금부담을 줄이려는 행위를 말한다. 탈세의 종류는 업종별, 사업의 규모별로 다양하게 나타나게 된다. 수입금액의 누락, 실물거래가 없는 가공경비의 계상, 비용의 과다계상 등의 형태를 통하여 탈세를 하게 되는데, 이러한 탈세는 국가재정확보의 저해와 공평과세의 원칙을 침해하는 문제를 야기한다.

그에 비하여 조세회피란 세법이 예상하는 거래형식을 따르지 아니하고 우회행위 등 이상한 거래형식을 취하여 통상의 거래형식을 취한 경우와 동일한 효과를 거두면서 세금부담을 줄이는 것을 말한다. 하지만 탈세와는 다르게 조세회피의 경우 사회적 비난의 대상은 될 수 있으나 세법상 처벌대상이 되지는 아니한다. 정부는 조세회피 행위가 문제를 일으킬 때마다 세법을 개정하여 조세회피를 방지하고자 하는 노력하고 있지만, 소급과세금지규정에 의해 이미 지나간 사안에 대하여는 과세를 하지 못한다. 즉, 절세가 합법적인 조세절약 행위라고



한다면 조세회피 행위는 합법적인 탈세라고 할 수 있다. 상속세 및 증여세법에 대하여 개정 전의 전환사채를 이용하여 사실상 주식을 증여하는 행위 또는 비상장주식을 증여한 후 상장하여 시세차익을 얻게 하는 행위 등을 대표적인 예로 들 수 있다.

## (2) 탈세 규모 추정에 대한 연구

먼저 외국에서 이루어진 연구를 살펴보자면 Pissarides · Weber(1989)는 엔겔지수를 이용하여 사업소득자들의 소득신고율을 분석하였다.<sup>12)</sup> 식료품 소비에 대한 함수로 회귀식을 구성하여 사업소득자 가구의 식료품 소비와 근로소득자 가구의 식료품 소비의 차이로 통항 소득탈루율을 추정하여 영국의 지하경제를 추정하였다. Lyssioutou · Pashardes · Stengos(2004)의 연구<sup>13)</sup>는 근로소득자와 사업소득자의 소비특성 차이를 보다 명확하게 파악하기 위해 소비항목을 기존보다 확장하여야 한다고 전제하고 6개의 소비항목 군에 대한 체계를 구성하여 사업소득자 소득의 과소보고 수준을 추정하였다.

국내에서 이루어진 탈세규모 추정에 대한 연구 중에서 대표적인 연구를 꼽자면 사업소득자의 탈세 등에 관하여 추정결과를 제시한 유일호의 연구(1995)가 있다.<sup>14)</sup> Pissarides · Weber(1989)의 모형을 기본으로 하여 사업소득자가 세부담 회피를 목적으로 소득수준을 과소신고하고 이를 소비함수의 추정을 통해 추정하였다. 구체적으로 동 연구에서는 영업잉여를 대리변수로 하여 소득세의 탈루소득과 그 규모를 추정하였으며, 추가적으로 민간소비지출의 소득탄력성을 이용하여 부가가치세의 과세표준 및 탈루규모를 추정하였으며, 사업소득의 탈루 규모는 40~45% 정도로 추정하였다. 그 이후 유일호 · 김용대(2003)<sup>15)</sup>는 근로자는 소득을 정확하게 신고한다고 가정하고, 근로소득자 가구와 사업소득자 가구 간의 소득 및 지출 관계가 동일하다는 전제하에서 소비함수의 추정을 통하여 사업소득자 가구의 소득추정치와 보고소득 간의 차이를 계산하는 방법으로 소득탈루 규모를 추정하였다. 본 연구는 1996년과 2000을 비교하였으며 소득탈루율은 1996년에 20.3%, 2000년도에는 16.5% 수준으로 추정하였다.

12) 김현숙, 자영업자 사업소득 추정방법에 대한 소고, 「재정포럼」현안분석, 2006, p.28.

13) 성명재, 사업소득세의 소득포착률 및 탈세규모의 추정, 「재정학연구 제1권 제3호,2008, p.156.;김현숙, 자영업자 사업소득 추정방법에 대한 소고, 「재정포럼 현안분석, 2006, p.32.

14) 유일호, 우리나라의 탈세규모 추정: 소득세와 부가가치세, 「재정논집」, 1995.

15) 유일호 · 김용대, 자영업자들의 신고소득수준은 향상되고 있는가?, 「재정논집 제18집 제1호, 2003.

국내에서 이 분야에서 이루어진 비교적 최근의 연구로는 성명재(2008)의 연구<sup>16)</sup>를 들 수 있는데 가계동향조사와 국세통계연보를 비교하여 사업소득세의 탈루 규모를 추정하였다. 통계청 가계동향조사의 미시자료를 분석하여 사업소득세와 사업소득세 탈루와 관련된 부가가치세의 탈세규모를 추정하였고 국세통계연보를 통하여 사업소득세의 소득포착률과 탈세규모, 탈루소득 규모를 소득수준 별로 차등화하여 추정하였다. 본 연구에서는 상당수가 면세자이거나 세부담이 낮은 수준에서는 1에 가까운 것으로 추정하였고, 그 이상에서는 소득이 2~6천만 원 구간은 80%대, 그 이상은 70%대 수준으로 추정하였으며 탈루소득 규모는 21조 8천억 원, 탈루 세수는 4조 3천억 원 수준으로 추정하였고, 이에 대한 부가가치세 탈루액은 8천4백억 원 수준으로 추정하였다.

### (3) 조세회피 규모 추정에 대한 연구

조세회피규모 추정에 대한 연구는 거의 이루어지지 않은 것으로 보고된다. 이는 조세회피라는 개념을 정의하기 매우 어렵고 현실적으로 추정에 필요한 적절한 자료를 얻기가 어렵기 때문이라고 보여진다.

## 2. 탈세와 조세회피가 이루어지는 주요 분야

탈세와 조세회피는 납세자간 세부담의 공평성을 훼손시키게 되며 조세수입의 감소로 인한 국가재정의 손실을 가져오게 된다. 하지만 높은 납세의식과 탈세가 발붙일 수 없는 제도적 환경을 구축하고 있는 선진국과 달리 아직 우리나라는 상대적으로 낮은 납세의식과 제도적 장치가 미흡하여 탈세와 조세회피가 여러 분야에서 다양한 방식으로 나타나고 있다.

### (1) 고소득 자영업자의 사업소득세 탈루

탈세와 조세회피가 발생하는 분야 중 가장 큰 문제로 지적되고 있는 부분은 고소득 자영업자를 포함한 사업소득세의 탈루일 것이다. 원천징수를 통한 세액의 징수로 탈루가 불가능한 근로소득에 비해 고소득 자영업자 등의 사업소득세 탈루는 현금거래 등을 통하여 확인이

16) 성명재, 사업소득세의 소득포착률 및 탈세규모의 추정, 「재정학연구」 제1권 제3호, 2008, p156.

불가능한 부분을 이용하여 탈세 혹은 조세회피 행위를 하고 있다는 것은 이미 널리 알려진 사실이다. 이에 국세청에서는 2003년부터 2005년까지 총 4차례 고소득 자영업자에 대한 세무조사를 실시하였다.

〈표 11〉 고소득 자영업자 세무조사 결과

(단위: 명, 억 원)

구 분	조사대상 기간	조사대상 인원	추정 세액	실제 소득	신고 소득	탈루 소득	탈루율
1차	2003-2004	422	1,094	5,302	2,286	3,016	56.9%
2차	2003-2004	319	1,065	5,516	2,331	3,185	57.7%
3차	2003-2005	362	2,454	15,459	7,932	7,527	48.7%
4차	2003-2005	312	2,096	10,911	5,777	5,134	47.1%
		1,415	6,709	37,188	18,326	18,862	50.7%

자료: 정규언 외2명, 조세회피 방지를 위한 세법 개선방안, 『세무와 회계저널』 제8권 제3호, 2007.

위 표에서 보는 바와 같이 고소득 자영업자에 대한 세무조사를 총 4차 실시하였고 총 1,415명을 조사하여 6,709억 원을 추정하였고 탈루율이 50.7%로 매우 높은 수준으로 나타났다. 이처럼 고소득 자영업자 등의 소득세 탈루는 심각한 수준으로 생각된다. 이후 국세청은 매년 고소득 자영업자에 대한 세무조사를 실시하였으며, 2010년에는 총 451명을 조사하여 2,030억 원의 세액을 추가 징수하는 실적을 거두었다. 이처럼 국세청의 고소득 자영업자 등의 세무조사를 통해 꾸준한 실적을 보이고 있으며 소득 적출률이 점차 감소하는 등 납세성실도가 점차 개선되고 있는 것으로 파악되고 있다. 국세청 보도자료에 따르면 소득적출률은 2006년 49.7%에서 2011년 고소득 자영업자 596명에 대하여 기획세무조사를 실시한 결과 37.5%로 나타났다. 하지만 이는 아직도 고소득 자영업자의 납세의식이 기대에 못 미치는 수준으로 국세청은 향후 고소득 자영업자의 세금 탈루를 막기 위하여 엄정한 조사를 할 예정이다.

## (2) 기업의 법인세 탈루

기업의 경우 비용의 과대계상 혹은 가공경비의 계상, 매출 조작, 가공원가의 계상 등 다양한 방법으로 이루어진다. 실제 발생하지 않은 가공경비를 재무제표상에 계상하여 손금으로

인정받거나 혹은 가공원가를 통하여 총수입금액을 줄이는 등의 방법을 통해 탈세가 이루어지고 있다. 모든 거래에 대하여 적격증빙 즉, 세금계산서를 통해 거래가 이루어지는 만큼 법인의 탈세행위는 법인세뿐만이 아니라 위장 가공 세금계산서를 통한 부가가치세의 탈세와도 연결되는 경우가 많다. 가공경비 계상이나, 매출의 조작(누락), 가공원가 계상 등 이와 같은 방법은 실물거래 없이 물품을 구매한 것처럼 꾸미거나 혹은 매출 시 증빙 없이 현금거래를 하면서 대금은 차명계좌로 받는 등의 방법을 이용하여 누락하고 추후 법인세 총수입금액 계산 시 수입금액을 축소하여 법인세를 적게 계산하거나 가공경비를 통한 손금으로 인정받을 수 있는 비용을 늘려 법인세를 탈루하는 등의 방법을 이용한다. 최근에는 우회상장이나 신종 금융상품 또는 국내 혹은 해외와의 자본거래 및 이전가격을 통하여 법인세를 탈루 혹은 조세를 회피하는 행위가 점차 늘어가고 있는 실정이다.

### (3) 상속세 및 증여세의 탈루

상속세 및 증여세의 탈루는 주로 부유층 및 재벌에서 부의 이전을 위해 변칙적인 방법으로 조세를 탈루하는 것이다. 현재까지 이러한 조세탈루를 막기 위하여 세법개정 등 노력에도 불구하고 부유층의 신종 자본거래를 이용한 조세회피 또는 새로운 금융상품을 이용한 편법증여 등 지속적인 새로운 방식의 조세회피 방식이 나오면서 상속증여세의 탈루에 대하여 정부가 제대로 대처를 하지 못하고 있는 실정이다.

상속증여세 탈루의 대표적인 예는 1996년 삼성그룹의 전환사채를 이용한 에버랜드 지배권의 변칙증여 사건이다. 1996년 삼성그룹은 전환사채를 이용하여 에버랜드 지배권을 증여하였고, 2005년 법원은 에버랜드가 전환사채를 발행한 목적이 삼성그룹의 지주회사인 에버랜드 지배권 이전이라고 판시하였다.<sup>17)</sup> 이 사건에 대하여 재판부는 동 거래가 주주배정을 가장한 증여를 위한 전환사채 발행이라고 판단한 것이다.

### (4) 이전가격조작을 통한 외국자본과 국내자본의 조세회피

이전가격의 조작은 다국적 기업 등 외국 자본이 조세회피를 위한 수단으로 가장 많이 이용되는 방법이다. 이러한 이전가격의 조작을 통한 조세회피는 우리나라만의 문제가 아니라

17) 김갑순·정지선·임규진, 증여세 완전포괄주의의 문제점과 개선방안, 『세무와 회계저널』, 제11권 제3호, 2010, p.134.

세계 각국에서도 이러한 조세회피를 통제하기 위하여 여러 가지 방안을 마련하고 있다. 그 대표적인 제도가 이전과세 과세제도이다. 1980년 5월 OECD 이사회는 ‘이전가격과 다국적 기업’이라는 보고서를 승인하고 각 가맹국정부에 대하여 참고하도록 권유하였고 영국, 프랑스, 독일, 캐나다, 일본 등 거의 모든 나라들이 이전가격제도를 도입하였다. 경제의 국제화와 기업의 다국적화에 따라 국제간 거래를 통한 조세회피를 규제할 필요성이 증가함에 따라 이전가격과세제도는 기업의 과세실무에서 매우 중요한 위치를 차지하게 되었다.<sup>18)</sup>

우리나라의 세법의 이전가격과세 근거는 국제기본법 제14조의 실질과세 원칙과 법인세법 4조의 실질과세에서 찾아 볼 수 있다. 이는 납세자가 행한 거래에 대하여 실제 내용과 다를 경우 실질적인 내용에 따라 조세를 부과하도록 한다는 내용이다. 또한 법인세법 시행령 87조에 나열된 특수관계자와의 거래에서 동법 제52조 부당행위계산의 부인 규정에 따라 과세하도록 되어 있다. 또한 국제조세조정에 관한 법에서 이전가격과세제도를 보완하는 여러 규정을 두고 있다.

#### (5) 국내자본의 조세회피지역을 경유한 조세회피

국제조세법 제17조 1항에는 특정외국법인의 유보소득에 대한 배당간주를 규정하고 있는데 이 경우 적용 지역으로서 조세피난처를 규정하고 있다. 이에 조세피난처는 ‘법인의 실제 발생소득의 전부 또는 상당부분에 대하여 조세를 부과하지 아니하거나 그 법인의 부담세액이 당해 실제 발생소득의 100분의 15 이하인 국가 또는 지역’이라고 정의되고 있다. 또한 국제조세법 제30조 1항에서는 ‘법인의 실제발생소득의 전부 또는 상당부분에 대하여 조세를 부과하지 아니하는 국가 또는 지역에 대하여 경제협력개발기구(OECD) 또는 동 기구의 회원국이 조세피난처로 지정·고시한 지역을 고려하여 국제청장이 기획재정부 장관의 승인을 얻어 지정·고시하는 국가 또는 지역을 말한다.’라고 하고 있다.

이처럼 조세회피지역을 이용하는 이유는 국가 간 조세부담의 차이를 보이며 세액의 감면 또는 낮은 세율을 적용하여 자본을 유치하려는 것에 기인한다. 또한 구제 금융 및 무역의 발달과 다국적 기업의 출현 등으로 인해 조세를 회피하고 더 많은 이익을 발생시키고자 하는 기업의 특성으로 인해 조세회피지역의 낮은 세부담을 통해 이익을 극대화하고자 하는 노

18) 서도영·박훈, 이전가격을 이용한 조세회피에 관한 연구, 세무학논집, 2004, p.528.

력으로 인해 발생하게 되었다.

전 세계적으로 조세회피지역을 통한 세수의 유출을 막기 위해 G20, OECD 등에서 국제적 공조를 강화하고 있는 상황이며, 특히 OECD는 회원국 및 일부 비회원국을 포함하여 국가 간 정보교환 등을 통한 역외탈세를 차단하기 위해 노력하고 있으며 정기적으로 조세피난처 및 정보 교환에 비협조적인 국가의 리스트를 발표하고 있다.

### 3. 탈세와 조세회피 규모 축소를 위한 정책추진 현황과 문제점

#### (1) 탈세와 조세회피 규모 축소를 위한 정책수단의 개요

탈세를 막고 조세회피를 축소하기 위하여 동원될 수 있는 정책수단은 실로 다양하다.

가장 중요하고 원천적인 수단은 국세청의 세무조사를 통한 방법으로서 국세청의 세무조사 강화는 세무조사 빈도를 상향조정하고 국세전산망의 기능을 향상시켜서 전산자료 상호 check를 통하여 세무조사의 효과를 배가시키는 활동까지 포함하는 것이다.

다음으로 세율조정도 탈세방지를 위한 정책수단의 범주에 포함되는데 이론적으로 납세자에게 세율인하를 통하여 탈세유인을 줄여주는 방법도 물론 세수감소라는 측면을 도외시하면 좋은 정책수단이다. 세율조정은 그러나 하향조정뿐 아니라 상향조정을 통하여도 탈세를 줄여주는 효과를 기대할 수 있는데 법인세나 소득세 같은 일반적인 세율의 인하를 통하여는 이러한 효과를 기대하기 힘들지만 원천징수세율의 인상은 일반적으로 탈세방지의 효과가 있는 것으로 알려져 있다.

탈세의 대한 가산세 규정의 개선은 세무조사와 같은 맥락에서 좋은 정책수단이며 가산세의 수준은 탈세행위의 의도가 어느 정도로 악의적이냐에 따라서 차별화할수록 더 좋은 효과를 기대할 수 있을 것이다.

그 외에 요즘 특히 많은 논의가 되고 있는 제도적 개선 사항들, 일반적 조세회피방지규정의 도입, 입증책임관련규정 개선, 증여세 완전포괄주의의 실행 등도 주요 외국에서 이미 오래전부터 시행하면서 좋은 효과가 입증된 제도들이다.

최근 국세청은 금융정보분석원의 고액거래에 대한 금융정보를 자동적으로 취득하는 방법을 입법화하기 위하여 적극적으로 노력하고 있다. 이 경우 탈세에 대하여 획기적으로 효율적인 대처가 가능해지리라 예상된다.

마지막으로 국제거래와 조세피난처를 통한 조세회피 및 탈세에 대처하기 위하여 과세당국 간의 국제간 협조가 필수적이다. 조세조약의 체결 및 개정, 과세당국 간 원활한 정보교환, 조세피난처에 대한 공동의 대응 등이 그 구체적 방법이다.

## (2) 국세청의 탈세 조사실적

국세청에서는 탈세방지와 성실납부 유도를 위하여 여러 가지 노력들을 하고 있다. 정기적인 세무조사를 실시함으로써 탈세의 가능성을 축소하고자 하며 탈세제보자 포상금제도, 시민탈세감시단 ‘바른세금지킴이’ 출범 등 탈세방지를 위한 노력을 기울이고 있다. 다음은 국세청 통계연보를 통한 세무조사 및 조세범칙조사 실적이다.

〈표 12〉 연도별 세무조사 현황

(단위: 명, 건, %, 백만 원)

구 분		2007년	2008년	2009년	2010년
개인 사업자	확정신고인원	2,736,478	3,074,419	3,584,432	3,570,816
	조사인원	4,090	3,335	3,068	3,624
	조사비율	0.15	0.11	0.09	0.10
	부과세액	577,460	424,495	477,061	517,501
법인 사업자	가동법인수	372,393	393,700	416,117	440,514
	조사법인수	4,174	2,974	3,867	4,430
	조사비율	1.12	0.76	0.93	1.01
	부과세액	3,936,255	2,659,006	2,073,533	3,550,086
부가 가치세	신고	4,601,534	4,901,772	5,124,077	5,239,103
	조사인원	5,038	3,857	3,444	4,704
	조사비율	0.11	0.08	0.07	0.09
	부과세액	733,203	658,000	448,015	603,393
	업체당부과액	146	171	130	128
양도 소득세	신고인원	451,882	501,705	527,769	500,804
	조사건수	6,000	4,672	4,417	5,398
	조사비율	1.33	0.93	0.84	1.08
	부과세액	251,533	300,045	334,096	461,366

자료: 국세통계연보 2011, 국세청.

위의 표는 2007년부터 2010년까지 국세청의 세무조사 실적을 나타낸 것이다. 조사대상의 구분은 개인사업자의 소득세, 법인사업자의 법인세 그리고 부가가치세와 양도소득세로 구분하였다. 소득세의 경우 2010년 전체 3,570,816명 중 0.1%에 해당하는 3,624명을 조사하여 2009년에 비해 556명(0.01%) 증가하였다. 법인의 경우 전체 440,514개의 법인 중 1.01%에 해당하는 4,430개의 법인을 조사하였으며 이는 2009년 3,867개(0.93%)보다 563개 증가하였다. 부가가치세의 경우도 2009년 3,444건보다 1,260건 증가하였고 양도소득세 또한 981건이 증가하였다.

세무조사의 대상자 선정과 조사의 비율은 2009년에 비해 전체적으로 증가하였으며 추정세액 또한 2009년 3,332,705백만 원에서 2010년 5,132,346백만 원으로 큰 폭으로 증가하였다.

〈표 13〉 조세범칙조사 실적

(단위: 건, 백만 원, %)

구분	처분유형					부과세액	벌과금	고발비율
	합계	통고처분	불이행고발	고발	무혐의			
2006년	399	41	7	321	30	529,878	5,575	80.45
2007년	554	96	21	413	24	832,667	22,326	74.55
2008년	565	68	72	396	29	80,016	23,922	70.09
2009년	383	46	81	220	36	700,782	12,526	57.44
2010년	443	52	68	301	22	1,079,967	14,304	67.95

자료: 국세통계연보 2011, 국세청.

위의 표는 2010년 기준 조세범칙조사 실적이다. 2010년 기준으로 처분 건수는 443건으로 2009년에 비해 60건 증가하였고 부과세액 또한 2009년 700,782백만 원에서 2010년에는 379,185백만 원 증가한 1,079,967백만 원으로 나타났으며, 벌과금 또한 1,778백만 원 증가한 14,304백만 원으로 확인되었다. 또한 고발비율을 살펴보면 2006년 80.45%에서 감소하는 추세를 보였으나 2010년에는 2009년 대비 10.51% 증가한 67.95%로 다시 증가하였다.

탈세 제보건수는 2010년 기준으로 8,946건으로 집계되었으며 2009년에 이월된 1,613건과 합하여 처리대상 건수는 총 10,559건의 집계되었다. 이중 2010년 중 총 9,021건으로 징수세액은 477,853백만 원으로 집계되었다. 이에 처리건수는 2009년 대비 109건이 감소하였으나



〈표 14〉 탈세제보자료 처리 실적

(단위: 백만 원)

구분	처리대상건수			처리건수				이월 건수
	계	전년 이월	당년 접수	계	활용 건수	추가징수 세액	불문 건수	
2006년	9,481	1,250	8,231	8,000	3,960	605,764	4,040	1,481
2007년	11,269	1,481	9,788	9,783	4,828	619,637	4,955	1,486
2008년	10,385	1,486	8,899	9,092	3,960	695,729	5,132	1,293
2009년	10,743	1,293	9,450	9,130	3,765	462,057	5,365	1,613
2010년	10,559	1,613	8,946	9,021	5,634	477,853	3,387	1,538
지방청별	10,559	1,613	8,946	9,021	5,634	477,853	3,387	1,538
서울청	4,138	750	3,388	3,505	2,057	229,808	1,448	633
중부청	3,187	497	2,690	2,663	1,605	136,930	1,058	524
대전청	746	82	664	660	476	28,544	184	86
광주청	572	58	514	516	339	13,562	177	56
대구청	598	76	522	515	381	37,661	134	83
부산청	1,318	150	1,168	1,162	776	31,348	386	156
납세자별	10,559	1,613	8,946	9,021	5,634	477,853	3,387	1,538
법인	3,627	525	3,102	3,114	1,998	291,870	1,116	515
개인	6,932	1,088	5,844	5,907	3,636	185,983	2,271	1,023

자료: 국세통계연보 2011, 국세청.

추가징수세액은 15,796백만 원 증가한 것으로 파악되었다.

처리건수를 기준으로 연도별로 살펴보면 2006년 8,000건에서 2007년 9,783건으로 큰 폭으로 상승했으며 이후 꾸준히 9,000건 이상을 유지해 오고 있다. 또한 지방청 별로 살펴보면 서울청이 3,505건으로 가장 많으며 중부청(2,663건), 부산청(1,162건)순이다. 사업자 유형별로는 법인이 3,114건, 개인이 5,907건으로 나타났다.

이 이외에도 탈세방지를 위하여 탈세제보자 포상금 제도를 운영하고 있다. 연도별 탈세제보자 포상금 지급 현황은 다음과 같다.

〈표 15〉 탈세제보포상금 지급 현황

(단위: 건, 백만 원)

구 분	건수	지급액	건당 지급액
2006년	35	1,166	33
2007년	44	1,927	44
2008년	124	2,649	21
2009년	128	2,085	16
2010년	126	2,019	16
지방청별	126	2,019	16
서울청	38	712	19
중부청	37	567	15
대전청	19	290	15
광주청	8	121	15
대구청	16	252	16
부산청	8	77	10

자료: 국세통계연보 2011, 국세청.

탈세제보포상금 지급내역은 2010년 총 126건으로 지급된 포상금은 2,019백만 원이다. 건당 지급액은 16백만 원으로 2009년과 동일한 수준이다. 탈세 제보에 대한 포상금 지급은 「국세기본법 제84조의 2」에 규정되어 있으며 1억 원을 한도로 지급할 수 있다. 포상금의 지급률은 「국세기본법 시행령 제64조의 4」에 규정되어 있으며, 지급은 규정에 따라 각 지급률에 해당하는 보상금을 지급하게 된다.

### (3) 탈세 축소를 위한 기타 국세청의 활동

탈세 축소를 위한 국세청의 활동은 크게 네 가지로 나눌 수 있다. 첫 번째는 세무조사이고 두 번째는 시민탈세 감시단 ‘바른세금지킴이’이며 세 번째는 탈세제보에 대한 포상금 지급이고 마지막으로 역외탈세 방지를 위한 국제적 공조 강화이다.

세무조사는 컴퓨터시스템을 이용하여 조사대상자를 선정하여 조사를 실시하게 된다. 선정기준은 비공개를 원칙으로 하여 조사대상자 본인이 예측하기 힘들며 법률에 근거하여 조사를 실시하게 된다. 시민탈세감시단 ‘바른세금지킴이’는 2012년 4월부터 모집하여 전문가

와 일반인 등이 참여하여 시민사회와 소통하고 탈세는 범죄라는 인식을 심어주기 위해 발족되었다.<sup>19)</sup> 이에 감시단은 생활 속의 탈세행위를 수시로 국세청 홈페이지에 신고하게 되며 업종별, 지역별 탈루 정보나 거래동향 등에 대한 정보를 제공하며 국세행정의 발전방안을 제시하는 일을 하게 된다. 감시단은 명예 국세공무원으로 위촉되며 활동 우수자로 선정 시 감사패와 격려금이 지급되며 제보한 탈세 건에 대해서 포상금 지급대상이 되는 경우 탈세포상금이 지급되게 된다. 임기는 2년이며 자진탈퇴가 가능하고 행동강령 등 위반 시 해촉될 수 있다.

바른세금지킴이와 연계하여 국세청은 언제 어디서든 쉽게 탈세제보를 할 수 있도록 지속적으로 시스템을 개선하고 있다. 2012년 6월에는 스마트폰 어플리케이션을 개발하여 모바일을 통한 신고가 가능하도록 하였으며, 국세청 홈페이지 내에 제보기능을 통합하여 탈세제보메뉴를 신설하기도 하였다.

#### (4) 최근의 탈세 및 조세회피 방지를 위한 제도적 개선 내용

##### 1) 일반적 조세회피방지규정의 도입

현행 우리나라 세법에서 조세회피 방지규정은 실질과세의 원칙과 개별적인 조세회피 방지규정을 들 수 있다. 이 중 일반적 조세회피방지 규정이라 할 수 있는 실질과세원칙은 「국세기본법 제14조」 및 「국제조세조정에 관한 법률 제2조의2」에 나타나 있다. 개별적인 조세회피 방지규정은 소득세법 및 법인세법상 부당행위 부인계산 부인규정, 상속세 및 증여세법상 명의신탁증여의제제도, 역합병에 관한 규제제도 등을 들 수 있다.

일반적인 조세회피 방지규정은 조세부과를 위한 실체적 요건과 그 효과를 규정하는 통상적인 규정으로 조세회피 방지를 목적으로 만들어진 규정이다. 또한 조세범처벌법이나 조세범처벌절차법 등의 법규의 범위를 넘어서는 조세회피 행위까지 규제할 수 있는 규정이다. 이러한 실질과세 원칙은 사실과 실질 귀속에 따라 과세한다는 내용을 담고 있어 조세회피를 방지하는데 큰 역할을 하고 있다.

하지만 실질과세 원칙에 대해서 일반적인 조세회피방지 규정의 법률적 요건인 ‘부당하게’

19) <http://www.nts.go.kr>(국세청 홈페이지) ‘바른세금지킴이 공개 모집’에서 발췌, 2012.

라는 개념과 ‘법률효과인 경제적 실질’의 개념이 모호하고 포괄적이어서 납세자의 법적 안정성을 해할 우려가 있다는 문제점이 지적되고 있다. 따라서 이에 부당한 경우와 경제적 실질에 대하여 시행령 등에서 열거하거나 예시규정을 두는 보완이 필요하다는 의견이 있으며, 시행령이 아닌 본법에 일반적 조세회피 규정을 개정하는 방법을 고려해 볼 수 있는데 미국식의 경제적 실질원칙을 구체화하는 방법이나 독일식의 권리남용 금지의 법리를 구체화하는 방법 등을 통한 보완이 타당하다는 의견이 제기되고 있다.<sup>20)</sup> 이처럼 현재 우리나라 일반적 조세회피방지규정에 대한 문제점을 수정 보완하기 위하여 많은 논의가 이루어지고 있다.

## 2) 입증책임관련 규정에 대한 최근의 논의

조세소송에서의 입증책임과 관련한 문제는 꾸준히 제기되어왔다. 납세의무자의 경우 당사자로서 모든 사실관계에 대해서 쉽게 입증할 수 있는 반면 과세관청의 경우 그 부존재를 입증한다는 것은 매우 어려운 문제이다. 따라서 조세소송에서 입증책임을 가지는 과세관청이 어느 정도 입증을 하게 되면 그 입증책임을 다한 것으로 볼 것인가에 대한 문제가 최근 주요 쟁점이 되고 있다. 현재까지 논의는 진행중이며 구체적으로 관련한 입법적 변화는 이루어진 바가 없다.

## 3) 증여세 완전포괄주의의 실행

우리나라는 지속적인 입법활동을 통하여 상속과 증여에 대한 과세를 발전시켜 왔다. 2003년까지는 민법상 증여의 개념을 차용하였지만 실질적인 증여임에도 불구하고 민법상의 증여에 해당하지 않아 빈번한 조세회피행위가 일어났다. 납세의무자들의 전환사채와 같은 금융상품과 자본거래 등을 이용한 변칙적인 증여행위가 빈번하자 이러한 문제점을 개선하고자 증여의제제도를 도입하였다. 하지만 증여의제제도 만으로 변칙적인 증여행위와 같은 조세회피행위를 차단하는 것에 한계가 있어 유형별 포괄주의를 도입하였다.<sup>21)</sup> 유형별 포괄주의 또한 각종 편법증여에 대하여 효과를 거두지 못하여 2004년부터 실질적인 증여에 해당하

20) 최천규, 외국자본의 조세회피 방지를 위한 합리적 과세방안, 국회예산정책처 경제현안분석 제70호, 2012 p.79; 안경봉·오윤, 한국의 조세회피 방지규정과 일반적 조세회피규정(GAAR) 도입방안, 조세법연구, 2008, p.262.

21) 김갑순·정지선·임규진, 증여세 완전포괄주의의 문제점과 개선방안, 『세무와 회계저널』, 제11권 제3호, 2010, p.134.

면 증여세를 과세하는 완전포괄주의를 세법에 도입하게 되었다. 이러한 완전포괄주의가 세법에 도입되었다고 하여 완전하게 실행이 이루어지는 단계라고 보는 것은 물론 잘못이다. 우리나라 법원의 판례에서 아직 완전포괄주의는 정착되지 못하고 있으며 아직 시간이 필요한 것으로 보인다. 그러나 세법상에는 완전포괄주의 규정이 들어 있으므로 부유층 등의 변칙적인 상속 및 증여행위를 차단할 수 있는 일응의 계기는 마련된 것이며 향후 부의 무상이전에 대한 효율적인 과세와 조세정의 실현을 기대할 수 있게 되었다.

#### 4) 금융정보의 국제청에 대한 자동 통보

최근 국제청은 금융정보분석원의 고액거래에 대한 금융정보를 자동적으로 취득하는 방법을 입법화하기 위하여 적극적으로 노력하고 있다. 주요 선진국의 경우에 세무조사 단계에서 뿐만 아니라 조사대상자 선정(탈세혐의 분석) 단계에서도 금융정보분석원(FIU)과 금융기관이 보유한 금융거래 정보에 폭넓게 접근하고 있다.<sup>22)</sup> 특히, 우리나라는 사실상 차명계좌가 광범위하게 이용되고 있으므로 금융거래를 통한 탈세를 방지하는 체계의 확립이 시급한 것은 사실이다. 국제청은 모든 선진국과 같이 세무조사 단계는 물론 탈세혐의 분석단계에서도 금융기관 일괄조회를 전면 허용해주기를 요망하고 일정 기준을 충족하는 고액현금거래에 대한 자료를 과세관청이 자동으로 수집할 수 있도록 과세자료제출법을 개정해주시고 바라고 있으나 아직까지 이에 대한 입법화는 이루어지지 않고 있다.

### (5) 국제간 협조

#### 1) 역외탈세에 대한 대처

국제청은 중점 세정추진과제<sup>23)</sup>의 하나로 추진하고 있는 국제거래를 이용한 탈세차단 업무를 위하여 2009년 11월 국제청 차장 직속 역외탈세추적전담센터를 출범하고 활동에 들어갔다.<sup>24)</sup> 역외탈세 추적 전담반의 추진 배경은 세계 주요국이 해외탈세방지 제도의 신설 및 강화와 국제간의 공동 조직의 확대 등을 통해 역외탈루 소득과익에 힘쓰고 있으며 국제적으

22) 국제청 보도자료, 2012년 6월 25일.

23) 국제청 4대 중점 세정추진과제는 고소득 전문직에 대한 과세철저, 변칙 상속 및 증여 행위의 차단, 국제거래를 이용한 탈세차단, 자료상 엄단 등 유통거래질서 확립이다.

24) 국제청 보도자료, “역외탈세 추적전담센터 출범”, 2009. 11. 19.

로 불법 해외반출재산 및 역외탈루 소득 등 역외과세정보에의 접근가능성이 확대되는 환경을 조성하는 등 노력을 하고 있음에 따라 국제청도 국제적으로 함께하기 위함이다. 이에 따라 OECD, G20 등을 통해 Tax Haven, 스위스 등 전통적 금융비밀주의 국가의 정보교환의 방식을 개선하고자 노력하고 있으며 2012년 4월에는 제21차 한·일 국제청장 회의를 통하여 한·일간 역외탈세 대처 공조강화를 위해 역외탈세 문제에 공동으로 대처하자는 데 인식을 같이 하고 양국 세정당국 간 정보교환을 활성화하기로 합의를 한 바 있다.

역외탈세에 있어 미국의 경우 역외소득탈루 및 자산은닉 혐의가 있는 대자산가를 관리하기 위하여 IRS 산하에 대자산가 전담그룹을 신설하였고, 2010년 IRS예산의 10% 삭감에도 불구하고 국제 분야 세원관리 및 조사 강화에 5.2% 증액하였고 또한 해외금융계좌 신고제도(FBAR)의 집행에 총력을 기울이고 있다. 영국의 경우 2007년 가산세 감면 및 기소면제의 조건으로 해외탈루소득 자진신고제를 통해 총 4억 파운드의 세액을 추징하였고 중국과 일본의 경우 다국적 기업에 대한 세무조사, 특히 이전가격 조사를 강화하고 있다.<sup>25)</sup>

## 2) 조세조약의 정보교환 규정의 활용

현재 OECD를 중심으로 국가 간 정보교환을 통한 역외탈세 및 조세회피 방지를 위한 노력이 계속 진행 중이다. 특히 모델 조세조약의 개정을 통해 국제적 협력을 유도하고 있다. 개정안 중에서 양자 간 정보교환의 형태는 이중과세방지협약과 조세정보교환협정으로 나누어 볼 수 있다. 이중과세방지협약상의 정보교환규정의 주요 내용은 정보에 대하여 국내법상 이익이 없거나 은행이나 다른 금융기관이 정보를 보유하고 있다는 이유만으로 정보요구를 거절할 수 없다는 내용을 포함하고 있다. 최근에 개정된 규정에서는 그 대상을 모든 종류 및 명칭의 조세에 관한 협약 또는 체약국의 국내법 규정의 시행과 관련된 정보로 규정하면서 기존의 규정을 크게 확대하였다.<sup>26)</sup> 조세정보교환협정은 조세조약 상대국이 세율이 너무 낮거나 세금이 없어 이중과세방지협약을 체결하는 것이 적절치 않을 경우 사용된다.

정보교환에 대하여 OECD는 기본적인 원칙을 가지고 있는데 주된 내용은 정보교환 메커니즘의 존재, 민·형사상 문제에 있어 모두 정보교환이 이루어져야 하며, 쌍방가별성의 원칙이나 자국의 과세와 관계가 없다는 이유를 들어 정보교환을 거부할 수 없고, 보호조항이나

25) 국제청 보도자료, “역외탈세 추적 전담센터 출범”, 2009. 11. 19.

26) 홍범교, 역외탈세방지를 위한 조세행정상 역외금융정보 확보제도 연구, 「한국조세연구원」, 2010, pp7-8.

제한조항을 존중하고 교환한 정보에 대하여 비밀이 보장되어야 하고 마지막으로 각국 정부가 신뢰성 있는 정보를 이용할 수 있고, 특정한 요청에 대하여 이러한 정보를 획득하고 제공할 수 있는 권한이 있어야 한다는 원칙을 기본으로 하고 있다.<sup>27)</sup>

또한 다자간의 협정의 경우 약소국들이 여러 나라와 신속한 협정체결의 어려움을 인식하고 반대로 선진국들은 먼 거리에 있는 국가와 개별적으로 조약을 체결하는데 시간과 비용을 절감하는 효과를 위해 추진되고 있다. OECD를 중심으로 카리브해 국가 및 태평양 국가들과 추진되고 있다.

이러한 국제적 움직임에 따라 OECD 및 G20 회원국인 우리나라도 각국의 정보교환 협정을 통한 역외탈세에 대한 대처가 용이할 수 있을 것이라 판단된다. 과거 조세피난처로 지정되었던 국가들도 OECD의 정책에 동의하고 있고 현재 거의 대부분의 나라가 정보교환에 동의하고 있는 지금 시점에서 그간 정보공개를 거부하여 조세회피의 원인을 제공하던 국가들과 협정체결을 통하여 역외 정보를 확보하고 탈세 및 조세회피에 적극적으로 대처해야 할 것이다.

#### 4. 탈세와 조세회피 규모 축소를 위한 정책방향

##### (1) 세무조사와 가산세의 강화

탈세를 방지하기 위하여 가장 적극적인 방법은 세무조사일 것이며 세무조사의 강화를 통하여 납세자의 성실납부를 유도하고 탈세를 감소시키며 탈세의 적발확률을 높여 잠재적인 세수를 확보할 수 있을 것이다. 따라서 세무조사의 강화는 절대적으로 필요하다고 할 수 있다.

우선 세무조사 대상자 선정비율을 높여야 할 것으로 생각된다. 우리나라의 대부분의 세무조사는 세목별 일반조사에 의존하고 있고 그 조사대상자의 선정 비율 또한 선진국에 비해 낮은 수준으로 나타나고 있다. 국세청 통계연보에 따르면 2010년 법인은 1.01% 개인은 0.1%의 대상자를 선정하여 세무조사를 실시하였다. 하지만 이는 미국이나 독일 등 선진국에 비해 현저하게 낮은 수준이고 세무조사 대상자선정비율이 낮은 만큼 적발 확률이 줄어들어 조사대상자 선정비율을 높여야 할 것으로 생각된다.

27) 홍범교, 역외탈세방지를 위한 조세행정상 역외금융정보 확보제도 연구, 「한국조세연구원」, 2010, p.9.

또한 세무조사 대상자 선정 비율을 높임과 동시에 조세범칙조사의 비율을 높여야 할 것으로 생각된다. 이천현(2010)의 연구<sup>28)</sup>에 따르면 세무공무원이 조세범칙사건에 대한 조사권을 가지고 있지만 세무관련 위반행위에 대하여 거의 일반조사에 그치고 있으며 일반세무조사의 경우에서도 단지 위반행위에 대한 탈루세액을 추정하는 것에 그치고 있고 조세범칙조사로 전환하는 경우가 거의 없다는 것이다. 이처럼 세무공무원이 가진 권한을 충분히 이용하지 못함에 따라 확실한 탈세행위 방지를 하지 못하는 것도 사실일 것이다.

정기적으로 고소득 자영업자 및 전문직 종사자에 대한 세무조사의 실시해야 할 것으로 판단된다. 실제로 2003년부터 2005년까지 총 4차에 걸쳐 고소득 자영업자에 대한 세무조사를 실시한 결과 총 1,415명을 대상으로 6,709억 원의 세액을 추정한 실적이 있다. 하지만 이것은 한시적으로 실시한 기획세무조사였고 매년 기획조사 형식으로 실시하고 있으나, 이를 기획조사 형식이 아닌 일반조사와 별도의 조사체계를 구축하여 정례화시킨다면 탈세에서 가장 큰 부분을 차지하고 있는 고소득 자영업자의 소득 탈루를 방지할 수 있다고 생각된다.

이 밖에도 세무조사와 연계하여 자진신고 이외에 과세관청이 확인하고 통보하는 추정세액이나 세무조사를 통한 탈루세액 적발 시 추가적으로 높은 가산세를 적용하는 방법 또한 생각해 볼 수 있다. 현재의 신고납부제도 하에서 기본적으로 세법에서 정한 가산세율이 일반적인 상황과 세무조사에서 고의적이거나 위법한 행위를 통한 탈루로 적발되었을 경우가 동일하게 적용되고 있으며 이는 모순이 있다고 본다. 성실하게 납부하고자 했으나 착오로 인하여 누락한 경우와 고의로 탈루하는 경우가 동일하게 적용되는 것은 성실납부 유도와 공평과세 실현에 문제가 있는 것이므로 고의 탈루에 대해서는 추가적인 더 높은 가산세율을 적용하는 것이 옳은 것으로 판단된다.

현행 세법에서는 「국세기본법 제47조」의 가산세 규정 및 「소득세법 제81조」 및 「법인세법 제76조」등 각 개별세법상의 가산세에 관하여 규정하고 있다. 하지만 세무조사 또는 조세범칙조사를 통해 사기 혹은 고의적인 탈루의 경우에도 일반적으로 실수나 착오에 의한 경우와 동일하게 적용되고 있으므로 세무조사나 조세범칙조사에 의해 고의적인 탈루가 적발된 경우 추가적인 가산세를 적용할 수 있는 가산세 규정의 신설이 필요할 것으로 생각된다. 신설규정은 기존 「소득세법 제81조」 및 「법인세법 제76조」등 개별 세법상의 가산세 규정 또는

28) 이천현, 탈세의 현황과 대책, 「형사정책」 제22권 제2호, 2010,



「국세기본법 제47조」의 가산세 부과규정에 추가로 세무조사 혹은 조세범처벌법에 의해 고의적 또는 기타 사기 등에 의한 세액탈루가 적발될 시에는 추가적인 가산세를 부과한다는 규정을 신설하는 방법을 생각해 볼 수 있을 것이다.

## (2) 세법상의 제도개선

### 1) 일반적 조세회피방지규정

일반적 조세회피 규정을 개정하는 방법으로서 독일 국세기본법에서 규정하는 내용을 보완하여 도입하는 방법을 제안한다. 독일 국세기본법에서는 일반적 납용방지규정을 두고 있는데 동 규정의 내용은 경제적 행위의 자율적 선택을 보장하되 어떤 행위가 조세부담을 줄이는 것 이외에 다른 어떠한 합리적 이유도 존재하지 않는 경제적 행위를 선택하는 경우 과세당국 개입하여 과세차액을 추정할 수 있도록 하는 규정이다. 이 경우 납세자가 선택한 경제적 행위의 합리적 이유의 존재여부는 납세자가 입증하도록 하고 있다. 이 규정은 국세기본법의 규정된 일반적 규정으로서 개별세법에서 특정한 경우마다 별도의 규정이 존재하지 않아도 과세당국은 납세자의 경제적 행위에 대하여 이 요건이 충족한다고 보면 항상 동 규정을 인용하여 추정할 수 있고 법원은 판례에서 이를 완전하게 수용하고 있다.

### 2) 입증책임관련 규정

미국, 독일, 프랑스 등 선진국에서는 납세협력의무 위반자 또는 불성실 납세자에게 입증 책임을 부여하고 있다. 미국은 일반적으로 입증책임을 납세자가 부담하나, 예외적으로 소규모 납세자로서 납세협력의무를 이행한 경우 과세관청으로 전환하고 있으며 독일은 협력의무 위반이 있으면 행정청의 증명 정도가 완화되고, 이전가격과세 등 국외사건의 경우에는 납세자에게 증명책임 부여하고 있다. 프랑스의 경우 과세관청이 입증책임을 진다고 명문화되어 있으나, 협력의무 위반 시 행정벌과 함께 추계에 의한 직권과세를 허용하고 입증책임의 전환을 인정한다.<sup>29)</sup>

입증책임에 관하여 가장 핵심이 되는 것은 입증책임의 전환과 입증책임의 완화이다. 조세

29) 김재훈, 조세소송에서의 입증책임에 관한 연구, 조세연구 제6집 pp238-245.

법률관계의 특수성을 인정하면서 입증책임의 분배를 어떻게 할 것인가 또는 실질적으로 입증에 있어서 모든 관련 자료가 납세자의 통제권에 속해 있기 때문에 과세관청이 이를 명확하게 입증하기 어려운 점을 감안하여 입증책임의 원칙을 어떻게 완화할 것인가의 문제이다. 이에 대하여 현재 대부분의 학설과 판례는 원칙적으로는 과세관청이 사실을 입증하여야 하지만 조세법률관계의 특수성을 인정하고 특수한 사정이 있는 경우 그 입증책임을 완화하여 납세자에게 입증책임을 전환하는 것에 의견이 모아지고 있다.

### (3) 금융정보분석원 자료의 국세청 제공

국세청은 금융정보분석원의 고액거래에 대한 금융정보를 자동적으로 취득하는 방법을 입법화하기 위하여 적극적으로 노력하고 있다. 국세청은 모든 선진국과 같이 세무조사 단계는 물론 탈세혐의 분석단계에서도 금융기관 일괄조회를 전면 허용해줄기를 요망하고 일정 기준을 충족하는 고액현금거래에 대한 자료를 과세관청이 자동으로 수집할 수 있도록 과세자료제출법을 개정해줄기 바라고 있으나 아직까지 이에 대한 입법화는 이루어지지 않고 있다. 조속한 입법화가 필요한 것으로 본다.

### (4) 역외탈세 방지를 위한 노력

역외탈세 방지에 대해서도 많은 선행연구들에서 공통적으로 지적하고 있는 부분이 있다. 우선 역외탈세의 경우 해외의 가공회사를 이용하거나 정보교환의 기피국 또는 역외금융센터를 이용하는 방법이 주를 이루고 있다. 이에 공통적으로 중요하게 인식하고 있는 부분은 국제적인 공조 강화이다. 현재 OECD국가를 중심으로 조세피난처 및 정보교환 기피국을 압박하며 금융계좌와 조세정보를 교환하고자 하는 노력이 있다. 특히 스위스 UBS은행과 리히텐슈타인 LGT은행 사건을 계기로 미국, 프랑스 등이 국제적 공조를 강화하고자 하였고 이는 전 세계적인 추세가 되었다.<sup>30)</sup> 최근 우리나라에서도 21차 한·일 국세청장 회의를 통하여 양국 간 역외탈세 방지를 위한 대처 공조 강화에 합의하는 등 노력을 하고 있으며, OECD를 통한 국제공조강화에 노력하고 있다. 또한 국세청 내에 역외탈세 추적 전담센터를 설치하여 역외탈세를 사전에 방지하기 위한 노력을 함께 기울이고 있다.

30) 홍범교, 역외탈세방지를 위한 조세행정상 역외금융정보 확보제도 연구, 「한국조세연구원」, 2010, p.9.

또한 역외탈세를 줄이기 위한 방안으로 해외금융계좌신고제도를 시행해야 한다. 해외계좌신고제도는 OECD 가입국 중에서 미국, 호주, 프랑스, 아일랜드, 노르웨이가 같은 나라들에서 시행중이다. 하지만 실제 미국, 프랑스와 같은 선진국의 경우에도 실행 후 상당기간이 지나서 그 실효성이 떨어지는 것을 볼 수 있었다.<sup>31)</sup> 이를 고려할 때 자발적인 신고가 이루어 질 수 있는 환경 조성과 해외 금융정보에 대한 조사능력의 배양이 꼭 보완되어야 할 것이다. 또한 금융정보 미제공 국가나 한정적으로 제공하고 있는 국가와의 정보교환 협정도 필수적이다.

이번 세법개정안에 해외금융계좌에 대한 신고제도가 포함되어 있다. 그러나 10억 원 이상의 잔액을 가진 계좌를 대상으로 하고 있어서 그 실효성이 의문시 된다. 이 한도를 2억 원 정도로 낮추는 것이 필요하다.

## IV. 결론

저축에 대한 조세지원, 8년 자경농지에 대한 양도소득세 감면, 미술품에 대한 양도차익과세의 유예, 제주도내 골프장 개별소비세 감면 등은 우리나라 조세지원제도가 규정하는 각종 비과세·감면 제도 중에서 경제적 합리성이 더 이상 존재하지 않는 분야로서 폐지하는 방향으로 제도가 개편되어야 한다. 이 분야에서의 과세전환을 통하여 조달할 수 있는 추가적인 세수규모는 그러나 1조 원을 넘지 않는 범위에서만 가능할 것으로 보인다.

몇 가지의 가정의 바탕에서 근로소득자에 대한 면세점 인상을 통한 정부의 추가세수액을 계산해보면 약 1조 9,500억 원 정도의 세수가 확보될 수 있다는 계산이 가능하다. 그러나 이 세수의 확보는 단순하게 계산을 위한 수치이며 입법적인 타당성이나 가능성 측면에서는 별 의미가 없는 수치라고 보여진다. 그리고 종교인에 대한 과세를 통하여 확보할 수 있는 근로소득세를 개략적으로 추정해 보면 약 4,600억 원이 된다.

기준에 이루어진 연구들에 비추어 판단을 할 때 사업소득자의 탈루를 효과적으로 대처한다면 소득세와 부가가치세의 양 세목에서 약 5조 원 정도의 추가 세수입이 가능한 것으로 추

31) 윤영선, 역외탈세 방지를 위한 국제적 논의 동향과 우리나라의 대응방안, 『조세학술논문집 제26집 제1호, 2010, p.180.

정된다. 여기에 법인기업의 국내외 거래를 통한 탈세와 상속증여세 분야의 탈세에 대하여 추징이 가능한 액수를 포함하면 확보할 수 있는 추가적인 세수규모는 상당할 것으로 판단된다.

전체적으로 볼 때 비과세·감면의 축소를 통한 세수확보의 가능성은 크지 않다. 탈세에 대한 세금추징 방식의 재원조달은 매우 높은 세무행정비용과 막대한 인력의 행정인력의 도움을 전제로 하는 것이며, 또한 탈세의 완전한 퇴치는 일반적으로 불가능하다. 따라서 비과세·감면의 축소와 탈세·조세회피의 축소를 통한 재원확보의 잠재력을 과대평가하여서는 곤란할 것으로 판단된다.

## 참고문헌

- 고종권, 「다국적기업의 이전가격을 이용한 소득이전과 조세최소화」, 『회계학 연구』 제25권 제2호, 2000.
- 국세청, 「국세통계연보」, 2011
- 국세청보도자료, 「국세행정포럼, 넓은 세원 구현을 위한 제도개선과제 논의」, 2012.
- 국세청보도자료, 「한·일 국세청장, 역외탈세 대처 공조 강화」, 2012.
- 국세청보도자료, 「역외탈세 추적 전담센터 출범」, 2009.
- 국세청보도자료, 「고소득 전문직·부동산업대업자 70명에 대한 세무조사 실시」, 2012.
- 국세청 홈페이지 <http://www.nts.go.kr>
- 국회예산정책처, 「2012년도 조세지출예산서 분석」, 2011.
- 기획재정부, 「2013년 세법개정안」 보도자료.
- 김갑순·정지선·임규진, 「증여세 완전포괄주의의 문제점과 개선방안」, 『세무와 회계저널』 제11권 제2호, 2010.
- 김재훈, 「조세소송에서의 입증책임에 관한 연구」, 『조세연구』 제6집, 2006.
- 김현숙, 『자영업자 사업소득 추정방법에 대한 소고』, 『재정포럼』, 2006.
- 노기성·김동준, 『지하경제규모의 추정과 정책과제』, 한국개발연구원, 2002.
- 노기성·윤여필, 『정보화에 따른 과세기반 확충방안』, 『KDI정책연구시리즈』 2007-11, 2007
- 노영훈·김현숙, 『소득과 주택자산 소유 분포에 관한 연구』 연구보고서, 『한국조세연구원』, 2005.12.
- 문화체육관광부, 『한국의 종교현황』, 2011.
- 유일호, 「우리나라의 탈세규모 추정: 소득세와 부가가치세」, 『재정논집』, 1995.
- 유일호·김용대, 「자영업자들의 신고소득수준은 향상되고 있는가?」, 『재정논집』 제18집 제1호, 2003.
- 서도영·박훈, 「이전가격을 이용한 조세회피에 관한 연구」, 『세무학 논집』, 2004.
- 성명재, 『사업소득세의 소득포착률 및 탈세규모의 추정』, 『재정학 연구』 제1권 제3호, 2008.
- \_\_\_\_\_, 「가계동향조사와 국세통계연보 비교를 통한 사업소득세 탈루규모의 추정 연구」, 『세무학 연구』 제28권 제2호, 2011.
- 손광락, 『부패와 탈세』 경제연구, 제29권 제3호, 2011.
- 안경봉·오윤, 「한국의 조세회피방지규정과 일반적 조세회피방지규정(GAAR) 도입방안」,

『조세법연구』 14-1, 2008.

안종석·전병목, 「근로소득과 사업소득의 과세형평성에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2005.

양건열, 「미술품 양도소득세 부과에 대비한 정책방안 연구」, 한국문화관광연구원, 2011.

윤여필, 「한국의 지하경제 현황과 문제점」, 현대경제연구원, 2005

윤영선, 「역외탈세 방지를 위한 국제적 논의 동향과 우리나라의 대응방안」, 『조세학술논문집』 제26집 제1호, 2010.

이천현, 「탈세의 현황과 대책」, 『형사정책』 제22권 제2호, 2010.

이철인, 「우리나라의 탈세규모 추정: 소득세와 부가가치세」, 『조세행정과 정책과제』, 연구논문집 98-01, 현진권(편), 한국조세연구원, 1998.

정규언·정영기·윤태화, 「조세회피 방지를 위한 세법 개선방안 : 자영업자 사업소득, 과생 금융상품, 합병을 중심으로」, 『세무와 회계저널』 제8권 제3호, 2007.

전영준·이철인, 「이자소득세의 경제적 효과분석」, 한국조세연구원, 1999.

최천규, 「외국자본의 조세회피 방지를 위한 합리적 과세방안」, 국회예산정책처, 『경제현안분석』 제70호, 2012.

최광, 「한국의 지하 경제에 관한 연구」, 한국경제연구원, 연구총서 42, 1987.

홍범교·구차은, 「역외탈세방지를 위한 조세행정상 역외금융정보 확보제도 연구」, 한국조세연구원, 2010.

LG경제연구원, 「우리나라 지하경제 비중 줄고 있다.」, LG주간경제, 2005. 12. 28.

A.E.Post·P.Pierson, How a Law stays a law : The Durability of U.S. Tax Breaks, 1967-2003, The American Political Science Association, 2005

Feige, E. L. "The Meaning and Measurement of the Underground Economy". in E. L. Feige, ed., The Underground Economies, Cambridge: Cambridge University Press.

Schneider, Friedrich "The Size of Shadow Economies of 145 Countries all over the world: First Result over the Period 1999 to 2003". mimeo., The Size of Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Result over the Period 1999 to 2003, IZA DP No. 1431, Dec. 2004.

OECD, Broad Base · Low Rate versus Targeted Tax Provisions, 2010.

## Finding and Evaluation of Hidden Tax Base for Welfare Expenditure

Yu-Chan Kim

For increasing welfare expenditure under the condition of fiscal sustainability we need more tax revenue. Before increasing tax rate we must better think about the another way of tax revenue increase. In this study we handle this alternatives: reducing tax-exemption, tax avoidance, tax evasion and shadow economy. Our total national tax expenditure for the year 2009 was about 28.3 trillion won, 15% of total national tax revenue of the same year. Some parts of these exemptions must be called off: tax aid for savings, exemption of capital gain tax for 8-year-self-cultivated land and for art, special excise tax exemption for golfing in Jeju Island. But the increasing revenue amount financed by this way can not be more than about 1 trillion won. By way of reducing tax avoidance and evasion we may have about 5 trillion won revenue more in the areas of income tax and value added tax. But this way of state financing generally leads to high tax administration costs and 100% eliminating the tax evasion is not realistic. So we may not overestimate the possibility of revenue creation by way of reducing tax-exemption, tax avoidance, tax evasion and shadow economy.

Key words: Tax-Exemption, Tax Avoidance, Tax Evasion, Shadow Economy

