

세무와회계저널
제7권 제3호 2006년 9월 pp.169~197
한국세무학회

소득세제의 장단기 개편방안에 대한 평가와 대안

정규언* · 정재언**

<요 약>

본 연구에서는 2006년 2월에 언론을 통하여 보도된 조세개혁보고서에 나타난 정부의 조세개혁방안에 대하여 분석하고 평가하였다. 주요 내용은 자영업자의 소득과약 향상 방안, 근로장려세제의 도입방안, 소득공제제도의 개편방안, 과세체계 및 신고절차 간소화 방안, 소득세 유형별 포괄주의 도입에 대하여 분석·평가하고 추가적으로 고려해야할 사항이나 필요한 경우 대안을 제시하였다.

조세개혁보고서에 포함된 소득세제의 장단기 개편방안은 조세개혁의 목적에 부합하는 바람직한 방안들도 많이 있으나, 제도 도입 시 구체적으로 고려되어야 할 문제점들이 다수 내포되어 있으며, 제도 도입을 위해 선결되어야 할 과제들도 있다. 향후 세제개편과 관련된 국민의 의견을 경청하고, 전문가의 합리적인 평가 및 대안제시를 수용함으로써 재정수요를 충족시키면서 소득재분배 기능을 효과적으로 발휘할 수 있는 보다 나은 조세제도를 정착시키기 위해 노력하여야 할 것이다.

<주제어> 조세개혁방안, 자영업자의 소득과약, 소득공제제도, 과세체계 간소화, 유형별 포괄주의

* 고려대학교 경상대학 교수, jungkyu@korea.ac.kr, 041-860-1526, 제1저자

** 강원대학교 경영대학 교수, jjjung@kangwon.ac.kr, 033-250-6177, 공동저자(교신저자)

I. 서 론

조세제도의 중요성은 아무리 강조하여도 부족함이 없다. 역사를 살펴보면 한 국가의 부흥에 건전하고 합리적인 조세제도가 뒷받침하고 있는 경우와 한 국가의 몰락이 잘못된 조세제도에서 출발하는 것을 쉽게 관찰할 수 있다. 합리적이고 공평한 조세제도를 만들어가기 위하여 정부는 끊임없이 노력해야 한다. 뿐만 아니라 전문가들과 언론에서도 조세제도의 개정 방향에 대하여 합리적으로 평가하고 가능한 경우 대안의 제시로 더 나은 조세제도를 만들기 노력해야 한다.

최근 정부에서는 조세개혁보고서를 작성하였으며, 그 주요 내용이 언론에 보도되어 논란의 대상이 되었다. 본 연구에서는 조세개혁보고서의 내용 중 소득세제와 관련된 내용에 대하여 평가하고 더 나은 대안이 없는지 모색해 보고자 한다. 특히 소득세제 중 금융소득 및 자본소득 세제개편 내용을 제외한 자영업자의 소득과약 향상 방안, 근로장려세제(EITC)의 도입, 소득공제제도의 개편, 과세체계 및 신고절차 간소화, 소득세 유형별 포괄주의 도입 등에 대하여 조세개혁보고서의 내용을 분석·평가하고, 추가적으로 고려해야할 사항이나 필요한 경우 대안을 제시하고자 한다.

2장에서는 조세개혁의 목적과 방향에 대하여 살펴보았으며, 3장에서는 조세개혁보고서에 나타난 소득세제의 구체적인 개편방안에 대하여 평가하고 대안을 제시하였으며, 4장의 결론에서는 논의된 내용을 요약하고 시사점을 제시하였다.

II. 조세개혁의 목적 및 방향

1. 정부의 조세개혁 목적 및 방향

조세개혁보고서에 나타난 조세개혁의 목적과 방향을 보면 다음과 같다(동아일보, 2006.2.6). 정부 추산에 따르면 현 정부의 역점 사항인 복지, 교육, 통일 분야 지출을 늘리면서 현재의 세제를 유지한다면 앞으로 10년간 재정 부족액은 354조원이다. 세입 세출을 그대로 두고 국채 발행 등 국가가 빚을 얻어 재원을 조달하면 2009년경 누적 국가채무는 국내총생산(GDP) 대비 31%, 2015년에는 37.9%에 이를 것으로 내다봤다. 2004년 말 누적 국가채무는 203조1000억 원으로 GDP 778조4446억 원의 26%에 해당했다. 이에 따라 2009년에는 GDP 대비 1.9%에 이르는 재정수지 적자가 발생할 것으로 분석했다.

정부가 우려하고 준비하는 사항은 양극화 현상의 해소 및 사회안전망 강화와 저출산·고령화 현상에 대한 대비이다(청와대, 2006.3.9). 2004년 기준 우리나라의 출산율은 1.16명으로 미국 2.04, 프랑스 1.89, 영국 1.73, 일본 1.29등 선진국보다도 낮다. 0.94인 홍콩을 제외하고는 세계에서 가장 심각한 극저출산국이다. 현재 추세대로라면 2020년부터 인구가 감소하게 된다. 고령화도 심각한 수준이다. 노인인구 7%를 고령화사회, 14%를 고령사회, 20%를 초고령사회라고 하는데, 우리나라는 2000년에 노인인구 비율 7%로 고령화사회에 진입하였으며, 2018년에는 고령사회, 2025년에는 초고령사회에

이를 것으로 예상된다.

정부가 제시하고 있는 양극화 해소 및 사회안전망 강화를 위한 정책을 보면 다음과 같다. 먼저 기초생활보호 대상자 선정 시 부양의무자 소득수준을 현재 최저생계비 120% 이하에서 130% 이하로 완화하여 수급자를 확대하고, 저소득 근로자의 소득을 보전해주는 근로장려세제(EITC)를 도입하고, 의료급여대상에 차상위 중증장애인 6만 명을 추가하는 등 사회안전망을 강화한다는 계획이다.

그리고 고령화사회에 대비하여 노인일자리를 10배 정도 늘려 2009년 30여만 개를 만드는 것을 목표로 하고 있으며, 2008년 노인수발보험제도를 도입하고 실비 노인요양시설을 110개소로 대폭 늘릴 계획이라고 발표했다. 저출산 대책으로는 향후 5년간 저소득층 불임부부 24만명에 대한 시험관아기 시술비를 지원하고 저소득 가정 18만명에 대해서는 산모 신생아 도우미를 지원할 계획을 발표했다. 또한 만5세아 무상보육 대상도 현재 도시근로자 평균소득의 80% 이하에서 2009년 130% 이하 가정으로 확대할 예정이며, 육아휴직급여도 현재 40만원에서 2007년 50만원까지 늘려 육아휴직제도를 활성화해 나갈 계획이라고 발표하였다.

정부는 양극화 해소, 사회안전망 강화, 저출산·고령화를 위한 재원조달의 방법으로 다음의 다섯 가지를 제시하고 있다(국정 브리핑, 2006.3.16). 첫째, 세출예산의 구조조정을 보다 강도 높게 추진할 방침이다. 둘째, 지속적인 경제성장을 통해 자연적인 세수증가를 유도할 계획이다. 셋째, 거래의 투명성 확보를 통해 숨겨진 음성세원을 철저히 발굴할 것이다. 넷째, 전문직 등 고소득 자영업자에게 대한 소득과락을 강화해 세금탈루를 방지할 것이다. 다섯째, 실효성이 낮은 비과세·감면의 축소·폐지를 추진할 계획이다.

조세개혁보고서에 따르면 우선 2009년까지는 세율을 올리지 않고 경제성장에 의한 자연 세수 증가, 비과세 및 조세감면 축소, 신규 감세 억제 등을 통해 세수를 늘리기로 했으며, 소득세와 재산세 등 주요 세목의 세율 인상은 2010년 이후 검토하기로 했다. 그리고 2006년에 일몰이 도래하는 55개 조세감면제도의 효과에 대해 정밀분석한 후 연장여부를 검토해 당초 목적이 달성돼 실효성이 낮거나, 경제·사회적 환경변화로 지원실익이 낮아진 감면은 정비할 방침이다. 다만, 비과세·감면을 축소하는 경우에도 연구개발(R&D)분야에 대한 투자 등 미래의 성장동력 확충을 위한 지원이나 근로자·농어민·중소기업에 대한 지원은 계속 유지할 계획이다. 아울러, 조세감면비율 한도제 도입이나 조세지출예산제도 법제화 등 감면제도를 효율적으로 운영하기 위한 제도정비 노력도 병행할 방침이다(동아일보, 2006.2.6).

2. 소득세제의 개혁을 유발하는 요인

소득세제 개혁 방향의 타당성을 평가하기 위하여 주요 외국의 선례를 살펴보는 것은 의미가 있다. OECD 국가들의 개인 소득세제 개혁을 유발하는 요인을 살펴보면 다음과 같다(안중석, 2005).

첫째, 재정적인 이유이다. 고령화, 장기적인 성장을 둔화 등으로 인하여 재정수요가 크게 증가하고 있는 바, 재정수입의 확보를 위하여 소득세제를 개편한다. 우리나라의 이번 조세개혁도 주된 목적이 성장을 둔화와 양극화 해소, 사회안전망 강화, 저출산·고령화에 대비한 예산 증가로 인한 재

정적인 이유이다.

둘째, 경제적 효율성을 높이기 위함이다. 1980년대 중엽부터 시작된 OECD 회원국의 조세개혁은 '넓은 세원, 낮은 세율'을 기본원칙으로 하고 있으며, 이러한 정책의 가장 중요한 목표는 자원배분의 왜곡효과를 축소하는 것이다. 우리나라의 이번 조세개혁보고서에서 효과가 없거나 불필요한 조세감면을 축소하여 세원을 확대하기로 한 정책은 조세의 자원배분 왜곡효과를 축소할 것으로 기대된다는 점에서 긍정적으로 평가된다.

셋째, 소득분배에 효과의 제공이다. 소득수준에 따라 한계세율이 다른 누진세율체계와 저소득자를 위한 비과세나 감면은 중요한 소득분배정책의 수단이다. 그러나 조세체계의 누진성은 자원배분의 왜곡효과로 인하여 경제적 효율성을 저해하는 효과가 있다는 점을 고려해야 한다. 이번 조세개혁보고서에서 근로소득제원세제를 도입하기로 한 것과 자영업자의 소득과약 향상을 위한 여러가지 정책들은 소득재분배 효과를 가지는 것으로 볼 수 있을 것이다.

넷째, 조세체계의 단순성이다. 조세체계가 복잡하면 납세자의 납세협력비용과 행정당국의 조세행정비용도 많이 소요되며, 조세회피 및 탈세의 가능성도 커진다. 따라서 전반적으로 조세체계를 단순화하는 방향으로 조세개혁이 추진되고 있다. 이번 조세정책보고서에서 소득세의 과세체계와 신고절차를 간소화하겠다는 부분은 구체적인 내용이 발표되지 않아 그 실질적인 효과를 평가하기는 어렵지만 그 방향은 긍정적으로 평가된다. 그리고 조세체계의 복잡성은 정확한 소득을 산출하고자 하는 목적에서 발생하는 측면도 있지만, 조세를 재정수입 이외에 정책적인 목적으로 사용함에 따라 감면이나 중과의 특례규정을 만들기 때문에 발생하는 부분도 크다. 따라서 조세를 과도하게 정책적인 수단으로 사용하는 것은 지양되어야 할 것이다.

다섯째, 외부적 압력이다. 세계화는 국가 간의 조세개혁 경쟁을 유발한다. 최근 경제활동의 세계화가 가속화됨에 따라 국제적 이동성이 큰 세원으로부터 조세를 징수하는데 어려움이 야기되고 있다. 생산요소의 국제적 이동이 쉬워짐으로 인하여 투자에 대한 법인세·소득세, 자본소득에 대한 소득세 등은 세율을 인하하지 않으면 세원의 이동으로 세수입이 줄어들 수 있다는 경고도 나오고 있다. 2005년의 세계개편에서 국제적 조세회피활동의 억제를 위해 "국제거래에 있어서 소득의 실질귀속자를 기준으로 조세조약과 세법을 적용한다"고 국제조세에 관한 법률에 명시적으로 규정하였다. 그리고 조세회피지역 소재 펀드에 대한 원천징수제도를 신설하고, 내국법인 판정기준에 국내에 실질적인 지배관리장소를 둔 법인을 추가하였다. 이러한 조치는 조세피난처를 통하여 조세조약 혜택을 부당하게 누리는 것을 제한하는 조치로서 외부적 압력에 대한 대응의 방법 중 하나이다.

Ⅲ. 소득세제의 개편방안의 평가와 대안

1. 자영업자의 소득과악 향상 방안

가. 자영업자 사업소득 과소신고 규모

자영업자의 사업소득 과소신고 문제는 오래전부터 심각하게 제기되어 오고 있는 소득세의 주요 문제 중의 하나이다. 통계청 가계소득 자료와 국세청의 종합소득세 신고자료를 비교한 김현숙(2006)에서는 2003년도 자영업자의 종합소득세 탈루율을 45.8%로 추정하고 있다. 국세청에서 세금탈루 혐의가 있는 고소득 자영업자 422명의 2003년, 2004년 소득에 대하여 표본 세무조사한 결과, 총소득 중 56.9%의 소득을 신고하지 않고 탈루한 것으로 조사되었다(국세청, 2006. 3. 20).

나. 조세개혁보고서의 주요 내용

조세개혁보고서에 따르면 정부는 근로장려세제의 시행으로 소득과악비율을 50%에서 70%로 높이는 작업이 추진하겠다고 발표하였다. 자영업자의 소득과악 향상과 관련하여 제시된 내용을 요약하면 다음과 같다(동아일보 기사, 2006.2.6).

(1) 간이과세사업자 범위 축소

자영업자 가운데 연간 매출액(공급대가)이 4,800만원 미만인 사람은 간이과세자로 구분하여 세금 계산서 대신 거래내역의 추적이 불가능한 영수증을 발행한다. 부가가치세의 납부액도 일반과세자와 계산방법이 달라 상대적으로 적은 금액을 낸다. 재정부는 세금계산서를 발행하지 않는 간이과세자가 전체 자영업자의 42%에 이르러 소득 파악이 어렵다고 본다. 이에 따라 간이과세 대상 업종에서 약국, 애견용품 판매업소, 피부관리업체 등을 제외하는 등 간이과세자를 줄여 나가겠다는 것이다.

(2) 현금거래 자동노출 시스템 구축 등

전자 세금계산서 및 전자장부를 도입하고, 현금 대체결제수단 다양화하여 세원이 자동으로 노출되도록 유도한다. 그리고 자영업자에 대한 세무조사도 강화된다. 정부는 2004년 현재 0.15%인 세무조사 비율(종합소득세 납부 대상자 대비 세무조사 건수)을 내년까지 미국(0.2%)이나 일본(0.45%) 수준으로 끌어올릴 계획이다.

(3) 탈세자 가산세 중과

소득을 고의로 과도하게 줄인 사람에게 가산세를 더욱 무겁게 매기는 방안도 계획되고 있다. 재정경제부는 매출액의 33% 이상을 누락한 사람을 '악의적 위반자'로 분류해 소득 미신고분에 대한 산출 세액의 30%를 가산세로 부과할 계획이다. 현재 소득세의 신고에 있어 소득금액을 과소 신고한 사람은 일반과소신고의 경우에는 소득 미신고분에 대한 산출 세액의 10%를, 부당과소신고의 경우에는 소득 미신고분에 대한 산출 세액의 20%를 가산세로 낸다.

(4) 소득 불성실 신고자에 대한 추정 과세

정부는 고소득 자영업자가 소득을 낮춰 신고한 혐의가 있으면 납세자의 소득금액을 추정해 과세하기로 했다. 과세 기간인 1년간 납세자의 자산 증가액에 생활비와 인건비 등을 합한 뒤 비과세 소득을 제외한 금액을 소득금액으로 추정해 이 금액을 기준으로 세금을 매기겠다는 것이다.

다. 평가와 대안

(1) 간이과세자의 단계적 축소

간이과세자의 단계적 축소는 매우 바람직한 방향으로 판단된다. 간이과세자는 거래 시에 세금계산서를 발행하지 않으므로 무자료 거래를 양산하는 주범으로 많은 비난을 받아왔다. 간이과세자의 수는 신용카드사용의 활성화 등으로 계속 줄어들고 있는 반면, 2004년 현재 164만명으로 일반과세자의 85%에 이르고 있다. 그러나 세수는 일반과세자의 7.4%에 불과하다(<표 1> 참조).

간이과세자가 일반과세자와 차이나는 부분은 첫째는 사업자에게 판매 시에도 세금계산서를 발행하지 않는다는 것이다. 소매업·음식점업·숙박업 등 주로 소비자에게 재화·용역을 공급하는 사업의 경우에는 일반과세자도 세금계산서가 아니라 영수증을 교부한다. 따라서 간이과세자와 일반과세자가 차이나는 부분은 주로 사업자에게 판매하는 경우이다. 자영업자의 거래노출과 관련하여 중요한 의미를 가지는 부분도 이 부분이다. 궁극적으로는 소규모 사업자라 하더라도 소비자에게 판매하는 것이 아니라 사업자간에 거래하는 경우에는 세금계산서를 발행해야 하며, 발행 할 수 있다고 생각한다.

간이과세자를 단계적으로 축소하여 궁극적으로는 폐지해야 한다. 간이과세자를 축소하는 방법으로는 간이과세자 제외업종을 확대하는 방법과 연간 수입금액 4800만원으로 규정된 기준금액을 인하하는 방법을 병행하여 사용해야 한다. 간이과세자 기준금액을 인하하는 경우에는 연간 수입금액 2400만원으로 설정되어 있는 소액부징수 기준도 동시에 인하해야 한다.

〈표 1〉 납세자 유형별 부가가치세 신고인원과 과세표준

(단위 : 억원, 명)

연도	인 원				과세표준			
	계	법인	일반	간이	계	법인	일반	간이
2001	3,709,035	321,204	1,573,217	1,814,614	15,153,891	12,433,732	2,454,034	266,125
2002	3,963,454	345,292	1,774,268	1,843,894	17,255,021	14,159,550	2,824,369	271,102
2003	3,994,665	359,154	1,861,707	1,773,804	18,826,686	15,565,243	3,008,677	252,766
2004	3,942,247	372,041	1,924,877	1,645,329	21,280,857	17,812,752	3,228,273	239,832

자료 : 국세통계연도, 국세청

(2) 거래노출 시스템 구축

(가) 신용카드 활성화 정책

신용카드 활성화 정책은 자영업자의 사업소득 노출에 크게 기여한 성공적인 정책이다. 1999년부터 시행된 신용카드사용에 대한 소득공제제도와 2000년부터 시행된 신용카드영수증 복권제도의 영향으로 1999년부터 2002년까지 신용카드사용이 기하급수적으로 증가하였다. 1998년에 63조원이던 신용카드 이용금액이 2002년에는 623조원으로 10배 가까이 증가하였다. 현금서비스 및 2000년부터 도입된 기업구매카드 사용금액을 제외해도 30조원에서 174조원으로 6배정도 증가하였으며, 민간소비지출에서 차지하는 비율도 1998년에 12.9%에서 2002년에 45.7%로 약 4배 가까이 증가하였다(<표 2> 참조).

<표 2> 신용카드 이용금액 추이

(단위 : 천억원, %)

연도	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
전체이용금액 (증가율)	635.6 (-11.9)	907.8 (42.9)	2,249.1 (147.8)	4,433.7 (97.1)	6,229.1 (40.5)	4,805.4 (-22.9)	3,578.5 (-25.5)
이용금액A* (증가율)	308.3 (-19.3)	426.3 (38.3)	778.7 (82.7)	1,342.3 (72.4)	1,740.5 (29.7)	1,705.3 (-2.0)	1,671.0 (-2.0)
민간소비지출B	2,388.1	2,749.3	3,123.0	3,434.1	3,810.6	3,881.8	4,007.0
A/B	12.9	15.5	24.9	39.1	45.7	43.9	41.7

자료 : 김재진(2005)

* 이용금액A : 현금서비스 및 2000년부터 도입된 기업구매카드 사용금액 제외

그러나 2003년부터 신용카드 이용금액이 조금씩 줄어들고 있다. 현금서비스 및 기업구매카드 사용금액을 제외한 신용카드 이용금액은 2003년과 2004년에 각각 2%씩 감소하였다. 신용카드발행 세액공제를 받은 사업자의 수도 1998년 40만명에서 2002년 161만명으로 급격하게 증가하다가 2003년에는 166만명으로 증가가 둔화되었고 2004년에는 165만명으로 감소하였다. 또한 사업자가 신용카드 발행 세액공제를 받은 금액도 1998년에서 2002년까지는 급격하게 증가하다가 2003년에는 5%, 2004년에는 45% 감소하였다(<표 3> 참조).

<표 3> 신용카드 등 발행 세액공제 추이

(단위 : 명, 백만원)

연도	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
인원 (증가율 %)	404,065 (13.5)	553,316 (36.9)	903,910 (63.4)	1,377,064 (52.3)	1,610,478 (17.0)	1,663,108 (3.3)	1,650,249 (△0.8)
공제세액 (증가율 %)	60,963 (△11.4)	96,701 (58.6)	397,104 (310.7)	631,655 (59.1)	786,183 (24.5)	744,884 (△5.3)	407,259 (△45.3)

자료 : 국세청, 국세통계연보

2004년의 신용카드발행 세액공제액이 45%나 감소한 이유는 신용카드발행 세액공제율이 공급가액의 2%에서 1%로 하향조정하였기 때문이다.

신용카드사용을 유도하는 방법은 구매자를 유도하는 방법과 판매자¹⁾를 유도하는 방법으로 구분할 수 있다. 구매자를 유도하는 방법은 구매자가 비사업자인 경우에는 복권제도이며, 구매자가 근로소득자의 경우에는 신용카드사용에 대한 소득공제이고, 구매자가 사업자의 경우에는 신용카드 등 미사용 접대비의 손금불산입과 5만원 이상의 지출에 대한 정규지출증빙서류 수취·보관 의무 규정이다.

신용카드 등 사용금액의 소득공제액은 '(신용카드 등 사용금액의 합계액 - 총급여액 $\times$ 15%) $\times$ 15%'를 '총급여액 $\times$ 20%'와 '연간 500만원' 중 적은 금액을 한도로 적용한다. 신용카드 등 미사용 접대비의 손금불산입은 1회에 지출하는 접대비 중 5만원을 초과하는 접대비는 신용카드 등을 사용하거나 세금계산서 또는 계산서를 수취하여야 하며, 이를 위반한 경우에는 각 사업연도 소득금액계산 시 동 접대비를 손금에 산입하지 아니한다. 그리고 복식부기의무자가 5만원 이상의 지출에 대하여 신용카드 등 정규지출증빙서류를 수취하지 아니한 경우에는 2%의 가산세를 부담해야 한다.

판매자를 유도하는 방법으로 사업자인 가맹점에 대하여 적용되는 신용카드 매출전표발행 세액공제가 있다. 개인 일반과세자 중 영수증 교부대상자와 간이과세자가 부가가치세가 과세되는 재화 또는 용역을 공급하고 신용카드매출전표 등을 발행하는 경우에는 발행금액의 1%(음식·숙박업의 간이과세자는 1.5%)에 상당하는 금액(연간 500만원 한도)을 부가가치세 납부세액에서 공제한다.

그리고 신용카드가맹점 가입대상 지정 제도도 신용카드사용을 촉진하기 위하여 판매자를 유도하는 정책으로 볼 수 있다. 국세청장은 소매업·음식점업·숙박업 기타 주로 사업자가 아닌 소비자에게 재화 또는 용역을 공급하는 사업자로서 납세관리상 필요하다고 인정되는 경우에는 신용카드가맹점 또는 현금영수증가맹점 가입대상자로 지정하여 가입을 지도할 수 있다. 신용카드가맹점 또는 현금영수증가맹점 가입대상으로 지정받은 사업자가 정당한 사유 없이 신용카드가맹점 또는 현금영수증가맹점으로 가입하지 아니한 경우로서 사업규모나 영업상황으로 보아 신고내용이 불성실하다고 판단되는 때에는 사업장 관할세무서장 등이 부가가치세·법인세·소득세의 과세표준 등을 조사에 의하여 결정한다(부가가치세법 21조①4, 법인세법 66조②3, 소득세법 80조②3).

2005년부터는 신용카드 등으로 인하여 매출액 등 거래내역이 자동적으로 검증되는 사업자의 성실신고에 대한 조세지원을 대폭 확대하였다. 수입금액이 일정금액(복식부기의무자 기준의 2배) 미만인 소규모 사업자가 수입금액을 전기에 비하여 30% 초과하여 신고하고, 소득금액을 전기 이상으로 신고하며, 신용카드 등에 의한 수입금액이 일정기준 이상으로 증가하는 등의 요건을 갖추는 경우 성실신고로 간주하고, 2007년 12월 31일이 속하는 과세연도 또는 과세기간까지 발생한 소득세·법인세의 과세표준신고 또는 부가가치세의 확정신고를 하는 경우에 세액공제 또는 소득금액 계산에 관한 과세특례를 적용받을 수 있다(조세특례제한법 제122조의2③).

1) 판매자는 공급자와 구매자는 공급받는 자와 같은 의미로 사용하였다.

〈표 4〉 신용카드·직불카드 현금영수증 사용 촉진 정책

구 분		신용카드 등 사용 촉진 정책
구매자 유도 정책	비사업자 중 근로소득자	신용카드 등의 사용에 대한 소득공제
	비사업자	신용카드 등의 복권제도 (2006년부터는 현금영수증과 직불카드에 대해서만 실시)
	사업자	신용카드 등 미사용 점대비의 손금불산입
	사업자	5만원 이상의 지출에 대한 정규지출증빙서류 수취의무
판매자 유도 정책	사업자	신용카드 등 매출전표발행 세액공제
	사업자	성실신고 사업자에 대한 과세특례제도
	사업자	신용카드 등 가맹점 가입대상 지정 제도

정부에서는 신용카드사용이 어느 정도 정착되었으며, 추가적인 증가가 둔화되므로 신용카드사용에 대한 유인을 줄이고 있다. 그 예로 2006년부터 신용카드영수증 복권을 폐지하고 그 재원을 현금영수증 및 직불카드영수증 복권으로 돌렸으며, 2004년 12월 31일 법 개정 시 소득공제 최저사용금액 기준이 '총급여액의 10% 초과'에서 '15% 초과'로 상향조정되었으며, 2005년 12월 31일의 법 개정 시에는 소득공제율을 '(신용카드 등 사용금액의 합계액-총급여액×15%)×20%'에서 '(신용카드 등 사용금액의 합계액-총급여액×15%)×15%'로 1/4 감소시켰다.

이러한 구매자에 대한 신용카드사용 유인의 감소 정책은 잘못되었다고 판단된다. 신용카드 사용여부는 구매자의 손에 달려있으며, 그러한 점에서 신용카드 사용금액에 대한 소득공제의 축소는 신용카드사용의 감소를 유발할 수 있다. 따라서 개인의 신용카드 사용액이 민간소비지출에서 차지하는 비중이 현재의 41%에서 60% 정도 수준에 이르러 완전히 보편화되었다고 판단될 때까지 신용카드 사용금액에 대한 소득공제를 계속하는 것이 바람직하다.

판매자에 대하여 적용되는 신용카드 매출전표 발행공제는 현금매출대신 신용카드로 판매하고자 하는 인센티브가 되지 못한다. 신용카드로 판매하는 경우 비록 1%(음식점업·숙박업의 간이과세자는 1.5%)의 세액공제를 받는다고 하더라도, 누락시킬 수 없는 10%의 부가가치세와 최대 38.5%×이익률에 이르는 소득세의 추가부담이 있으므로 현금판매에 비하여 유리한 인센티브가 되지 못한다. 따라서 판매자는 언제든지 추가적인 할인을 제공하고서라도 현금판매를 하고자 하는 동기가 있으며, 이러한 판매자의 제안에 구매자가 동의하기만 하면 신용카드 거래 대신 현금 거래가 성립할 수 있다.

사업자의 우선적인 고려사항은 고객이며 절대적인 판매자 우위에 있지 않는 한 신용카드사용이 일상화된 요즘의 분위기에서 가맹점 가입을 하지 않기 어렵다. 더구나 신용카드가맹점 가입대상자가 신용카드 가맹점에 가입하지 않으면 세무조사의 불이익을 줄 수 있도록 세법에서 명문화하고 있다(부가가치세법 21조①4, 법인세법 66조②3, 소득세법 80조②3). 따라서 판매자에 대한 세액공제의 제공이 신용카드 가맹점 가입에 별로 영향을 미치지 못할 것으로 판단되므로, 판매자에 대한 신용카드 매출전표발행 세액공제는 축소할 여지가 있다.

(나) 현금영수증 및 직불카드 제도

현금영수증 제도는 주로 현금수입업종을 영위하는 판매자와 현금영수증 이용자의 현금거래내역이 현금영수증사업자에 의하여 국세청에 전송되고 현금영수증을 받은 거래상대방은 국세청이 제공하는 이용실적에 의하여 소득공제 등의 세제상 혜택을 부여받는 제도이다. 현금영수증과 직불카드는 신용카드와 동일하게 구매자는 소득공제를 받으며, 판매자는 매출전표발행 세액공제를 받는다. 그리고 현금영수증사업자는 현금영수증발급장치 설치 건수에 따른 세액공제와 현금영수증 결제건수에 따른 세액공제를 받을 수 있다(조세특례제한법 시행령 121조의 3⑧). 그리고 현금영수증과 직불카드에 대해서는 매월 추첨을 통해 복권 당첨금을 지급하고 있다.

국세청의 보도자료(2006.1.17)에 따르면 시행 첫해인 2005년의 현금영수증 발급실적은 건수로는 4조건, 금액으로는 18조원이며, 현금영수증 가맹점은 113만개이고, 현금영수증 홈페이지 회원은 603만명이다. 이러한 실적으로 판단해보면 현금영수증은 빠른 속도로 정착되고 있는 것으로 보인다. 현금영수증이 소액이 많은 점을 고려한다면 현금영수증 발급금액은 2005년의 신용카드 사용금액 192조원에 비교해도 결코 적은 금액이 아니다.

현금영수증이나 직불카드는 신용카드에 비하여 다음과 같은 장점을 가지고 있다. 사용자 입장에서는 자신의 예금잔고·현금수준 내에서만 거래를 하므로 신용불량 문제가 근본적으로 발생하지 않으며, 비밀번호 사용에 따라 카드분실 시에도 타인에 의한 부정사용의 가능성이 낮고, 신용카드에 비하여 수수료가 낮아 가맹점으로부터 거부감이 적다는 장점이 있다. 판매자 입장에서는 가맹점수수료가 낮고, 거래와 동시에 자금이 유입되며, 분실이나 도난카드로 인한 위험이 적다는 장점이 있다. 정부 입장에서는 위장가맹점이나 카드깡 문제를 해결할 수 있고, 신용불량자 문제를 방지할 수 있다는 장점이 있다(김재진·한상국 2003). 신용기능이 없다는 단점과 비밀번호 유출에 따른 도난신고 전 사용에 대하여 보호받지 못한다는 단점도 있지만 장점에 비하여 그 비중이 미미하다고 판단된다. 따라서 현금영수증이나 직불카드에 대해서는 신용카드에 비하여 추가적인 우대조치를 취하는 정책을 고려해야 한다. 특히 시행초기에 있는 현금영수증의 경우에는 요구와 발행이 정착될 때까지 현금영수증에 대한 추가적인 인센티브를 고려해야 한다.

현금영수증의 경우에는 지불수단이 아니라, 현금영수증 수령을 위하여 휴대폰 번호의 제시나 현금영수증 카드나 신용카드의 제시 등의 추가적인 절차가 필요하며, 현금영수증은 소액의 거래가 많다. 따라서 소득공제 되는 금액이 충분한 인센티브가 되지 못할 경우에는 현금영수증을 요구하지 않게 되고, 현금영수증의 활성화가 신용카드만큼 활성화 되지 못하게 될 수도 있다. 그러한 점에서 2006년부터 신용카드영수증 복권을 폐지하고 그 재원을 현금영수증 및 직불카드영수증 복권에 집중하여 소액거래가 많은 현금영수증의 복권을 확대한 것은 올바른 정책 방향이라 판단된다.

(다) 추계신고의 축소

2004년 귀속의 종합소득세 신고현황을 보면 확정신고자 223만명 중 54%인 114만명만 장부·증빙에 의하여 신고하였고, 46%인 99만명은 추계에 의하여 신고하였다(<표 5> 참조). 추계신고란 기장된 장부에 의하지 않고 기준경비율 또는 단순경비율에 의하여 종합소득세를 신고하는 경우를 말한다.

〈표 5〉 종합소득세 신고현황

(단위 : 명, %)

귀속연도	2000	2001	2002	2003	2004
확정신고인원(A)	1,616,244	1,782,369	2,010,363	2,114,527	2,235,905
장부증빙에 의한 신고인원(B)	679,536	790,224	918,803	1,018,068	1,143,900
근거과세인원비율(B/A)	44.3	45.4	47.3	50.1	53.6
추계신고인원(C)	856,124	950,665	1,023,137	1,012,943	989,294
추계인원비율(C/A)	55.7	54.6	52.7	49.9	46.4
비사업자(D)*	80,584	41,480	68,423	83,516	102,711
비사업자인원비율(D/A)	5.0	2.3	3.4	3.9	4.6

* 사업소득·부동산소득 이외의 종합소득자를 말함

자료 : 국세통계연보

추계에 의하여 사업소득을 신고하는 경우에는 장부의 기장이나 증빙의 수취가 필요 없다. 다만 기준경비율에 의한 추계신고의 경우에는 주요경비에 대하여 증빙을 수취·보관해야 한다.²⁾ 추계신고자의 경우 매입에 대하여 증빙을 요구하지 않게 되고, 결과적으로 판매 사업자의 세원 누락을 유도하게 된다. 뿐만 아니라 추계신고자의 매출 누락 또한 장부기장에 의한 경우보다 더 많이 발생할 가능성이 많다. 2004년 귀속의 종합소득세 신고유형별 결정세액을 보면 장부·증빙에 의하여 신고한 납세자의 1인당 결정세액은 422만원으로, 추계에 의하여 신고한 납세자의 1인당 결정세액 111만원보다 4배나 높은 것으로 나타났다(<표 6> 참조).

〈표 6〉 종합소득세 신고유형별 결정세액

(단위 : 백만원, 명)

귀속연도		2000	2001	2002	2003	2004
장부증빙에 의한 신고	결정세액	3,238,625	3,908,692	4,024,494	4,389,805	4,833,127
	신고인원	679,536	790,224	918,803	1,018,068	1,143,900
	1인당 결정세액	4.766	4.946	4.380	4.312	4.225
추계신고	결정세액	998,457	1,066,551	1,039,498	1,076,701	1,101,128
	신고인원	856,124	950,665	1,023,137	1,012,943	989,294
	1인당 결정세액	1.166	1.122	1.016	1.063	1.113

자료 : 국세통계연보

* 비사업자는 제외된 수치임

2) 기준경비율에 의한 추계결정의 경우에는 매입비용, 임차료, 인건비 등 주요 경비 부분은 세금계산서·계산서·신용카드매출전표 등 정규증빙 및 원천징수영수증·지급조서 등을 수취·보관해야 한다.

추계에 의하여 신고한 납세자의 1인당 세액이 장부에 의하여 신고한 납세자보다 낮게 나타난 이유 중 가장 큰 이유는 사업규모가 작은 납세자가 추계에 의하여 신고한 비율이 높기 때문이다. 그러나 장부기장을 하지 않음으로 인하여 상대적으로 세원 노출이 덜 되기 때문에 발생한 부분도 일부 있으리라고 판단된다. 따라서 추계신고자의 비율을 줄이는 것은 사업자의 거래를 노출시키기 위하여 매우 중요한 사항이다.

추계에 의한 신고를 줄이는 방법은 기장의무자의 기준을 확대하는 방법과 추계신고시의 불이익을 늘리는 방법이 있다. 현재 모든 사업자에게 복식부기 또는 간편장부의 기장의무를 부과하고 있으나, 직전 과세기간의 수입금액이 4,800만원에 미달하는 소규모사업자는 무기장가산세 대상에서 제외되므로 사실상 기장의무가 면제된다.

사업자가 장부를 비치·기장하지 아니하였거나 비치·기장한 장부에 의한 소득금액이 기장하여야 할 금액에 미달한 때에는 산출세액의 20%에 상당하는 무기장가산세를 납부해야 한다(소득세법 81조⑩). 그러나 직전 과세기간의 부동산임대소득·사업소득 및 산림소득의 수입금액이 4,800만원에 미달하는 소규모사업자는 무기장가산세의 대상에서 제외한다(소득세법 시행령 147조의3①).

연간 수입금액 4,800만원은 간이과세자의 기준이다. 즉, 연간 수입금액 4,800만원 미만의 사업자는 간이과세자로서 정식 세금계산서를 발행할 필요도 없고, 장부를 기장할 필요도 없다. 앞서 언급한 바와 같이 간이과세자를 폐지 또는 축소해야 하며, 무기장가산세를 면제하는 기준도 같이 폐지 또는 축소시켜야 한다. 즉, 사업자에게는 최소한 간편장부라도 기장할 의무를 부과해야 하며, 장부에 의하여 신고하지 않고 추계로 신고하는 경우에는 규모에 관계없이 무기장가산세의 불이익을 줘야 근거 과세가 더 빨리 확립될 수 있을 것이다.

〈표 7〉 사업자의 기장의무와 추계신고

업종 구분	기장의무(소법160, 소령208)		추계신고(소법70④6)	
	복식부기 의무자	간편장부 의무자	기준경비율	단순경비율
농업·수렵업·임업·어업· 광업·도소매업· 부동산매매업·기타	3억원 이상	3억원 미만	7천2백만원 이상	7천2백만원 미만
제조업·숙박음식점업· 전기가스업·건설업· 운수창고통신업·금융보험업	1억5천만원 이상	1억5천만원 미만	4천8백만원 이상	4천8백만원 미만
부동산임대업·사업서비스업 ·교육서비스업·보건사회 복지사업·가사서비스업	7천5백만원 이상	7천5백만원 미만	3천6백만원 이상	3천6백만원 미만

* 수치는 수입금액을 말함

부동산임대소득금액 또는 사업소득금액을 비치·기장한 장부와 증빙서류에 의하여 계산하지 아니한 경우에는 추계에 의하여 소득금액을 신고할 수 있다(소득세법 70④6). 추계에 의하여 소득금액

을 신고하는 경우 업종별로 일정 규모 이상인 경우에는 기준경비율 방식으로 해야 하며, 그 미만인 경우에는 단순경비율 방식으로 신고할 수 있다(소득세법시행령 143③).³⁾

기준경비율 방식의 경우에는 추계이지만 매입경비, 사업용 고정자산에 대한 임차료, 종업원의 급여와 임금 및 퇴직급여 등 주요경비는 세금계산서·계산서·신용카드매출전표 등 정규증빙 및 원천징수영수증·지급조서 등을 수취·보관해야 인정된다. 따라서 사업자가 주요한 비용에 증빙을 수취·보관할 동기를 가지게 된다. 그러나 단순경비율을 적용하는 사업자에게는 그러한 의무를 부과하지 않고 있어, 증빙을 발생시키지 않는 무자료 거래를 양산할 수 있다.

단순경비율 적용 사업자의 기준을 2002년부터 2006년까지 점진적으로 줄이고 있다(<표 7> 참조). 이러한 정책은 매우 바람직한 방향이며, 앞으로도 계속 줄여서 장기적으로는 단순경비율 제도를 없애야 할 것이다.

(3) 신고성실도에 따른 세무조사 결과처리의 차별

과거에는 세무조사가 실시되면 세무조사원이 일정 금액 이상의 세금 추징을 하기 위해 노력하였다. 일정한 추징세액이 나오지 않으면 세무조사의 강도를 높이거나 추징세액을 만들기 위한 무리한 세법 적용을 하는 경우도 많이 발생하였다. 그래서 세무조사가 나오면 일정한 추징세액을 준비해야 한다고 인식하는 납세자가 많이 있었다. 이러한 납세자의 인식은 불성실 납세로 이어질 수 있다.

최근에는 세무조사 결과 추징세액이 없는 경우도 있고, 세무조사 후 성실납세자로 추천되는 경우도 있다. 그러나 아직도 세무조사를 받는 경우에 세금을 추징당한다며 부담을 느끼는 납세자들이 많다.⁴⁾ 이러한 세무조사에 대한 부정적인 인식을 불식시키고, 세무조사제도가 성실납세를 유도하도록 하기 위하여 신고성실도에 따라 세무조사 결과처리에 차별을 두는 방안을 제시한다.

지금까지의 세무조사는 탈세한 세금의 추징에 초점을 맞추고, 신고성실도에 관계없이 탈세한 세금을 동일한 기준으로 모두 추징하고 있다. 그러나 여기서 제안하는 제도는 세무조사 후 반드시 납세자의 신고성실도를 평가하고, 신고성실도에 따라 세무조사 결과의 처리를 달리하는 방안이다. 신고성실도가 아주 좋은 것으로 평가되는 경우는 일정기준 이하의 사소한 탈루나 오류가 발견되더라도 세금을 추징하지 않는다. 반대로 신고성실도가 아주 나쁜 경우는 탈세액의 추징과 함께 가산세를 무겁게 물리고, 조세범처벌법에 의하여 처벌하도록 한다. 즉, 과소신고세액에 대하여 일률적으로 처리하지 않고 좀 더 차별적으로 처리하자는 것이다.

신고성실도에 따라 세무조사 결과를 달리 처리하게 되면 세무조사에 대한 부정적인 인식을 변경시킬 수 있으며, 세무조사 제도가 효과적으로 성실납세를 유도할 수 있을 것이다. 이러한 점에서 매

3) 물론 추계신고자의 직전 과세기간의 부동산임대소득·사업소득 및 산림소득의 수입금액이 4,800만원 이상인 경우에는 무기장가산세를 추가로 납부해야 한다.

4) 이러한 인식은 다음과 같은 최근의 신문기사에서도 알 수 있다.

“최근 세무조사를 받은 한 중소기업 대표는 ‘아직도 기업이 세무조사 직원을 위한 공간과 전담 직원을 마련해 주기는 하지만 세무 공무원이 사소한 것을 트집 잡으려 하지 않는다.’고 말했다. 하지만 ‘일단 때리고 보자는 식의 ‘고무줄 세금’이 사라지지 않는다는 비판도 있다. 국세심판원에 따르면 2000년부터 2004년까지 5년간 국세청이 잘못 매긴 세금은 1조8548억원에 달한다.” (중앙일보, 2005.2.28)

출액의 33% 이상을 누락한 사람을 ‘악의적 위반자’로 분류해 소득 미신고분에 대한 산출 세액의 30%를 가산세로 부과할 계획을 발표한 조세개혁보고서의 안은 효과적인 방안이라고 판단된다.

이 제도가 효과적으로 시행되기 위해서는 다음과 같은 점이 고려되어야 할 것이다. 첫째, 세무조사 적발금액을 근거로 한 세무공무원 근무평가는 금지해야 한다. 오히려 피조사자로부터 세무조사 과정이 공정하고 객관적이었으며, 납세자에게 친절하였는지 등을 조사하여 근무평가에 반영해야 할 것이다. 둘째, 세무조사 후에는 반드시 신고성실도를 평가하도록 조사사무처리규정 등에 명시적으로 규정해야 한다.⁵⁾ 셋째, 신고성실도를 공정하게 평가할 수 있는 구체적인 평가지침이 작성되어야 하며, 신고성실도는 탈세 금액만을 위주로 평가하는 것이 아니라 탈루나 오류의 특성이나 내용 등 질적인 측면도 고려하여 평가하도록 규정해야 한다. 넷째, 신고성실도에 따른 차별적인 처리기준이 구체적으로 규정되어야 한다. 가능한 세무공무원이 자의적으로 처리할 수 있는 여지를 줄이고 규정에 따라 공정하게 처리될 수 있도록 규정이 구체적으로 규정되어야 할 것이다. 다섯째, 이렇게 평가된 신고성실도는 이후의 납세자 관리에 충분히 활용되어야 한다. 세무조사 후 구체적이고 객관적으로 평가된 신고성실도는 납세자의 성실성에 대한 유용한 정보이며, 납세자의 성실성에 대한 성적표가 되어 지속적으로 활용되는 경우 탈세를 사전에 예방하는 효과를 가질 수 있을 것이다.

2. 근로장려세제(EITC)의 도입

가. 예상되는 근로장려세제

언론에 보도된 근로장려세제(EITC : Earned Income Tax Credit)⁶⁾의 도입안의 주요 내용은 다음과 같다(서울신문 2005.10.20).⁷⁾ 저소득층의 근로의욕을 높이고 가난에서 탈출하는 것을 돕기 위한 근로장려세제는 자녀가 있으며 연간 소득이 1908만원(4인가족 기준) 이하인 근로자 가구부터 실시될 전망이다. 지원액은 가족 구성원 수에 따라 차등 지급된다. 정부는 2008년 첫 지급될 EITC 지급기준을 소득이 최저생계비의 162% 이하, 최저생계비의 150% 이하, 최저생계비의 140% 이하인 3가지 안을 두고 검토 중이다. 3가지 안 모두 자녀가 있는 근로자가구가 대상이다. 최저생계비는 가족구성원에 따라 늘어나기 때문에 자녀가 많으면 지원액도 많아진다. 정부 관계자는 “지급 첫 해인 2008년에는 필요한 재원이 5,000억원을 넘지 않을 전망”이라고 밝혔다. 지급기준 최저생계비 140% 이하의 경우 재원은 4,075억원이며, 대상가구는 83만 9000가구다.

5) 2006년 3월에 공개된 조사사무처리규정(국세청 훈령 1606호)을 보면 신고성실도는 세무조사대상자를 선정하기 위하여 신고된 내용과 각종 세원정보 등을 반영하여 전산시스템에 따라 평가하는 것만 규정하고 있고, 세무조사 후에 세무조사 결과에 의한 신고성실도 평가와 신고성실도에 따른 세무조사 처리결과의 차별에 대해서는 전혀 언급이 없다.

6) 근로소득지원세제, 근로소득보전세제 등의 명칭으로 사용되었으나, 2006년 7월에 정부에서 근로장려세제라는 명칭으로 정하였으므로 근로장려세제로 통일하였다.

7) 재정경제부에서는 근로장려세제(EITC)와 관련한 구체적인 추진방안에 대하여 결정된 바 없고, 적용대상과 지원범위 등 세부적인 EITC 도입방안은 아직 검토 중에 있다고 서울신문의 기사내용을 부인했다.

나. 평가와 대안

자녀가 있는 저소득층 근로자에게 근로의욕을 고취하기 위하여 근로장려세제를 시행하는 것 자체는 바람직하다고 판단되며, 이 제도의 도입에 대해서는 여론에서도 큰 반대는 없는 것 같다. 그러나 저소득층 근로자의 정확한 소득을 파악할 수 있는지에 대해서는 의문이 많다. 근로장려세제가 성공하기 위해서는 저소득층 근로자의 소득을 정확하게 파악하는 것이 무엇보다도 중요하다. 소득이 정확하게 파악되어야 지원이 필요한 저소득층 근로자가 구별되어 예산의 낭비 없는 효과적인 집행이 가능할 것이다.

저소득층 근로자의 소득을 파악하기 위하여 정부가 추진하는 방법은 소득의 지급자로부터 정보를 수집하는 방법이다. 이와 관련 하여 2006년에 개정된 세법에서는 지급조서 미제출 가산세의 적용범위를 소규모 사업자인 간편장부 대상자에게까지 확대하였다(간편장부 대상자는 <표 7> 참조).

사업자가 근로소득, 기타소득, 사업소득 등을 지급하는 경우 지급조서를 제출해야 한다. 2006년 2월 9일의 소득세법 시행령 개정 전에는 이 지급조서의 미제출가산세 적용 대상에서 간편장부대상자를 제외하였다(개정전 소득세법 시행령 147⑥).⁸⁾ 그러나 소득세법 시행령의 개정으로 간편장부대상자의 지급조서 미제출가산세 제외규정이 삭제되었다. 따라서 2006년부터는 간편장부 대상자인 소규모 자영업자도 종업원에게 인건비 등을 지급하는 경우에는 지급조서를 제출해야 하며, 미제출 시에는 지급금액의 2%에 상당하는 가산세를 부담해야 한다(소득세법 81⑤).⁹⁾

근로소득의 파악은 이와 같이 근로소득을 지급하는 사업자의 지급조서를 통하여 효과적으로 파악할 수 있다. 그러나 저임금의 근로소득자가 가질 수 있는 근로소득 이외의 소득에 대한 효과적인 파악이 가능해야 한다. 즉, 특정 사업자로부터는 소액의 근로소득을 받는 경우라도 근로소득 이외에 이자소득, 배당소득, 사업소득, 기타소득 등이 존재할 수 있다. 이러한 근로소득 이외의 소득이 있는 경우, 근로소득과 합하여 근로장려세제의 수혜대상 여부를 판단해야 할 것이다.

이와 관련하여 2006년부터 인적용역의 제공과 관련된 사업자에게 과세자료 수집 협조의무를 부여하였다. 즉, 대리운전, 소포배달, 간병용역, 골프장경기보조용역, 파출용역 등의 용역을 제공하는 자는 용역제공과 관련된 사업장을 제공하거나 그 용역을 알선·중개하는 자는 용역제공자에 관한 근무일수·의뢰건수 등 과세자료를 작성하여 관할세무서장에게 제출하여야 한다(소득세법 173, 소득세법시행령 224).

그러나 이 과세자료 협조의무에 대해서는 지키지 않았을 경우에 대한 가산세 규정이 없다. 따라서

8) 법 제160조 제3항의 규정에 의한 간편장부대상자에 대하여는 법 제81조 제5항의 규정을 적용하지 아니하며, 법 제81조 제7항의 규정을 적용함에 있어서 「부가가치세법」 제25조의 규정을 적용받는 사업자는 이를 복식부기의무자로 보지 아니한다. 다만, 「부가가치세법」 제25조의 규정을 적용받는 사업자가 「부가가치세법」 제12조의 규정에 의한 면세사업을 경영하는 경우에는 그 수입금액의 합계액을 기준으로 법 제160조 제3항의 규정을 적용한다(소득세법 시행령 147⑥, 2006. 2. 9. 삭제).

9) 제164조 또는 제164조의 2의 규정에 의하여 지급조서를 제출하여야 할 자가 당해 지급조서를 그 기한 내에 제출하지 아니하였거나 제출된 지급조서가 대통령령이 정하는 불분명한 경우에 해당하는 때에는 그 제출하지 아니한 분의 지급금액 또는 불분명한 분의 지급금액의 100분의 2에 상당하는 금액을 결정세액에 가산한다(소득세법 81⑤).

현재는 과세자료 제출을 강제할 효과적인 수단이 존재하지 않는다. 가산세 등 과세자료 제출을 강제할 효과적인 수단을 강구해야 할 것이다.

3. 소득공제제도의 개편방안

가. 소수공제자 추가공제의 폐지

(1) 폐지배경 및 정부의 입장¹⁰⁾

소수공제자 추가공제란 근로소득이 있는 거주자(일용근로자를 제외함)로서 당해 거주자에게 적용되는 기본공제대상인원이 당해 거주자 1인인 경우에는 연 100만원을, 당해 거주자에게 적용되는 기본공제대상인원이 당해 거주자를 포함하여 2인인 경우에는 연 50만원을 거주자의 당해연도의 근로소득금액에서 각각 추가로 공제하는 제도를 말한다.

정부는 최근의 심각한 저출산의 시대적 상황에 대응하여 출산을 장려하기 위한 방안을 다각적으로 검토하고 있으며, 이러한 차원에서 출산장려에 역행하는 소수공제자 추가공제를 폐지하는 정책을 추진할 방침이다.

동 제도는 1~2인 가구 근로소득자의 경우에도 부양가족이 많은 가구와 비슷하게 소요되는 고정비용이 있다는 점을 감안하여 1996년부터 도입된 제도이다. 그러나 최근 들어 소수공제자 추가공제는 자녀수가 적을수록 1인당 공제액이 많게 되어 저출산 정책에 역행한다는 문제점이 제기되고 있으며, 선진국의 경우에도 유사한 제도가 없음을 감안할 때 국제적으로나 현재의 시대적 여건상 맞지 않는 제도는 폐지하여 바로 잡는 것이 합리적이라고 정부는 판단하고 있다.

이 제도를 적용받고 있는 근로자수는 '04년 기준으로 전체 근로자 1천162만명의 41%수준인 475만명이며, 동 제도가 폐지되면 475만명의 세금이 다소 늘어나게 된다. 그러나 맞벌이 가정에 대한 소수공제자 추가공제는 제도적 취지에 맞지 않는 측면이 있음에도 부수적으로 혜택을 보았던 것에 불과하며, 또한 맞벌이 가정의 경우에도 자녀가 많을수록 소득공제혜택이 줄어들게 되는 문제점이 있다는 것이 정부의 인식이다.¹¹⁾ 한편 소수공제자 추가공제를 폐지하더라도 저출산대책 지원을 통해 맞벌이 가정의 전체적인 경제적 이득이 늘어나게 된다. 즉 소수공제자 추가공제제도 폐지로 인한 맞벌이 가정의 세금증가액은 연간 가구소득 4,000만원을 기준으로 연간 3~8만원 수준에 불과한 반면, 보육료(월 89천원~299천원)지원이 가구당 월소득 198만원(연 2천376만원)이하 가정에서 430만원(연간 5천160만원)이하 가정까지 확대되고, 만5세 아동에 대한 보육·교육비(국공립 53천원, 사립 158천원)지원도 대상인원이 17.6만명('05년)에서 30만명('06년)으로 확대되는 점을 감안하면 중산층이하 자녀를 가진 맞벌이 가정은 오히려 혜택이 더 커지게 된다는 것이다.

10) 재정경제부 보도참고자료(2006.2.2)를 요약한 것임.

11) 예를 들어 2인가정은 1인당 200만원을 공제받는 반면에 3인가정은 1인당 125만원을, 4인가정은 1인당 100만원을 공제받게 되어 출산장려에 역행하는 문제가 있다.

〈표 8〉 소수공제자 추가공제 폐지 시 세부담 변화

(단위 : 만원, 명)

총 급여 가구현황		2000			4000		
		현 행	소수공제자 폐지시	증가	현 행	소수공제자 폐지시	증가
홀별이	독신	19	23	4	233	250	17
	2인	17	19	2	224	233	9
	3인	16	16	0	216	216	0
	4인	12	12	0	199	199	0
맞별이	독신				—	—	—
	2인	0	3	3	44	52	8
	3인	0	0	0	41	47	6
	4인	0	0	0	38	41	3

(출처) 재정경제부 보도참고자료(2006.2.2)

(2) 폐지에 대한 비판적 시각

소수공제자 추가공제 폐지로 인해 세부담이 증가하는 사람은 전체 근로자 1162만명의 41%인 475만명에 이를 것으로 추정되어, 봉급생활자들이 일차적으로 피해를 보는 것이 아니냐는 지적이 나오고 있다. 즉 고소득 전문직·자영업자들의 세금탈루가 해결되지 않은 상태에서 1~2인 가구 및 맞벌이 가구의 상당수를 차지하고 있는 서민들의 세부담만 늘어나게 될 것이라는 반발을 사고 있다. 한편 정부의 불필요한 세출 축소방안 등 술선수범하는 자세가 여전히 미흡하게 비쳐지는 점도 문제점으로 제기되고 있다.¹²⁾

(3) 폐지방안에 대한 평가

정부는 소수공제자 추가공제가 출산장려정책에 역행하고 있는 점을 부각시키고 있으나, 동 제도의 폐지를 통한 추가적인 재원 마련이라는 의도가 더 강하기 때문에 정부의 주장이 설득력을 얻지 못하고 있다. 정부는 지난 1월 16일 ‘저출산·사회안전망 개혁방안 추진’의 추가재원 10.5조원에 대해 비과세·감면 축소 등으로 4.9조원, 인건비 감축 및 재정사업 구조조정 등으로 5.6조원을 조달할 계획임을 밝힌 바 있으며, 소수공제자 추가공제의 폐지가 추가재원 마련의 한 방안으로 제시되면서부터 논란이 일기 시작하였다. 정부는 1인~2인 고소득가구가 증가하고 있으므로 이들에게 세부담을 줄여주는 것보다는 소수공제자 추가공제를 폐지하여 마련한 재원을 저소득 가구에 대한 보육지원 등 양극화 해소에 투입하는 것이 보다 효과적이라고 판단하고 있다. 결국 봉급생활자의 공제 축소를 통해 재원을 마련하여 양극화 해소에 활용하려는 정부의 의도가 상대적으로 많은 세금을 부담하고 있다고 느끼고 있는 근로소득자들의 반발을 사고 있는 것이다.

소수공제자 추가공제의 폐지 여부는 출산장려 또는 재원마련을 위한 정부의 의도와 세부담 증가

12) 동아일보(2006.2.6)와 한겨레신문(2006.2.2) 인터넷판 참조

에 대한 봉급생활자들의 반대논리 중 어느 쪽이 타당한가를 논하기 보다는 좀 더 이론적인 측면에서 접근할 필요가 있다.

소수공제자 추가공제는 1~2인 가구 근로소득자도 부양가족이 많은 가구와 비슷하게 소요되는 고정비용이 있다는 점을 감안하고, 동일한 수준의 급여를 받는 근로소득자간에 인적공제액의 차이로 인한 세부담의 격차가 너무 크게 벌어지지 않도록 하기 위해 고안된 제도이지만 도입 초기부터 과세형평성 측면에서 비판이 제기되었던 제도이다. 최근 전병목·원종학(2003)의 연구에서 우리나라의 근로소득세제는 외국의 세제와 비교하여 높은 근로소득공제로 인해 1인 가구의 면세소득 수준이 높은 것으로 나타난 반면 가구원수의 증가에 따른 필요경비적 고려는 미약하여 4인 가구와 1인 가구의 실효세율의 차이가 크지 않은 것으로 나타났으며, 가구원수에 따른 부담구조의 조정을 위하여 소수공제자 추가공제를 폐지하는 방안을 제시한 바 있다. 이러한 조세연구원의 연구결과가 조세개혁보고서에 반영된 것으로 추정된다.

결론적으로 세부담이 증가될 것을 우려한 근로소득자들의 반발이 있기는 하지만 현행 소수공제자 추가공제제도는 가구원 수가 많은 근로소득자에 대하여 역차별적 소지를 안고 있으며, 근로소득 과세체계를 왜곡시키고 있는 제도인 만큼 개선 내지 폐지되는 것이 바람직 할 것이다. 대신 앞서 논의된 근로장려세제(EITC)의 도입 또는 이후 논의될 자녀세액공제 등을 통해 근로소득자의 세부담이 지나치게 높아지는 것을 방지하여야 할 것이다.

소수공제자 추가공제의 폐지 논란과 관련하여 몇 가지 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 먼저 정부는 2004년 세제개편을 통하여 세율인하를 포함한 대대적인 감세정책을 실행한 바 있다. 그러나 불과 2년도 채 안되어 정부의 재정부족을 이유로 비과세 및 조세감면 축소를 목표로 하는 조세개혁방안을 제시함으로써 결국 논란의 빌미를 제공하게 되었다. 대대적인 감세개편안을 내어 놓았을 때에는 별로 반응이 없던 여론이 소수공제자 추가공제 항목 하나의 폐지를 두고 강하게 반발하는 것을 보면 감세는 쉽지만 비과세 및 공제항목의 축소 내지는 세율인상 등 증세정책을 추진하는 것은 매우 어렵다는 것을 알 수 있다.

조세우대조치를 신설할 때에는 재정수요에 미치는 영향과 우대조치의 효과를 신중하게 검토함으로써 비과세·공제항목의 신설과 폐지를 반복하는 과오를 범하지 말아야 할 것이다. 또한 불가피한 세율인상 또는 세부담의 증가를 초래하는 세제개편안을 발표할 때에는 국민들을 충분히 납득시킬 수 있도록 세제개편의 배경과 이론적 근거를 제시하여야 할 것이다.

나. 소득공제제도의 증장기 개편방안

(1) 개편방안의 주요 골자¹³⁾

정부는 소수공제자 추가공제의 폐지를 제외하고는 2007년까지는 소득공제제도에 손을 대지 않기로 했다. 대신 세금이 면제되는 소득기준을 그대로 두는 방법으로 과세자 비율을 늘리기로 했다. 매년 경제성장률과 물가상승으로 소득액이 증가하는데 면세점을 그대로 두면 2008년까지 과세자 비율이

13) 동아일보(2006.2.6) 기사를 참조함

현재 51%에서 60%까지 올라갈 것이라는 게 정부의 분석이다.

본격적인 소득공제 제도 수술은 2008년부터 2015년까지 단계적으로 추진하기로 했다. 주요 개편 방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 근로자 본인과 부양가족에 적용되는 인적(人的) 공제액을 현재 1인당 100만 원보다 늘리는 방안을 추진한다. 이렇게 하면 독신가구와 자녀가 많은 가구의 세금 격차가 커지므로 결혼 및 출산을 장려하게 된다는 것이다.

둘째, 현재 14개 항목인 특별공제 항목을 2008년부터 상당수 없애기로 했다. 연봉 2500만 원 이하 근로자에게만 해당되는 '이사 비용에 대한 특별공제'처럼 실효성이 없는 항목과 '신용카드 사용금액에 대한 소득공제'처럼 목적을 달성한 항목은 축소 또는 폐지한다는 방침이다.

셋째, 근로소득공제는 축소하는 대신 자녀수에 따라 세액을 공제해 주는 자녀세액공제제도를 도입하기로 했다.

넷째, 자영업자에 대해서도 특별공제를 허용하기로 했다.

(2) 과세자 비율의 확대(단기)

현재 우리나라의 전체 근로소득자 중 과세미달자 비율은 약 50% 수준으로서 외국과 비교할 때 지나치게 높다는 지적을 받고 있다.

〈표 9〉 연도별 세금부담 추이

(단위 : 천명, 억원, %)

과세표준	2003년		2004년	
	인 원	세 금	인 원	세 금
과세미달자	6,015(49.1)	—	6,438(50.7)	—
0 ~ 1천만원	3,943(32.1)	6,914(9.1)	3,777(29.7)	6,186(7.0)
1천 ~ 4천만원	2,134(17.3)	43,278(56.6)	2,242(17.6)	46,984(52.7)
4천 ~ 8천만원	150(1.2)	13,472(17.6)	208(1.6)	18,729(21.0)
8천만원 초과	31(0.2)	12,748(16.7)	41(0.3)	17,232(19.3)
합 계	6,258(50.9)	76,412(100)	6,268(49.3)	89,131(100)
전체 근로자	12,273		12,706	

* 결정세액 기준, 2004년은 잠정

(출처) 근로소득세 예산관련 쟁점, 재정경제부, 2005.11.15

한편 면세자의 소득수준은 미국·일본·영국 등이 평균소득의 20% 이하 수준에서 결정되어 과세 형평성을 유지하고 있으나, 우리나라는 평균소득의 40~50%까지 면세자로 남게 되어 과세기반이 상대적으로 좁다는 것을 알 수 있다. 이러한 높은 면세자의 비중은 기존의 근로소득세제 개편이 중하위 소득자를 대상으로 근로소득공제를 중심으로 이루어져 왔기 때문이다.(전병목, 2004)

현재와 같이 상위 20%의 근로자가 근로소득세의 90%를 부담하고 있는 구조는 과세형평성을 심각

하게 침해하고 있으며, 넓은 세원을 지향하는 정부의 조세정책 방향에도 배치되므로 점진적으로 과세미달자 비율을 축소하여 과세기반을 확충하고 일정 수준 이상의 소득자에 대해서는 최소한의 세 부담을 지우는 것이 타당할 것이다.

저소득층을 과세대상자로 끌어 올려 세부담을 지우는 것이 현 정부의 양극화 해소라는 과제와 배치되며, 이들에게 세금을 부과하더라도 세원 확보에 미치는 영향은 매우 미미할 것이라는 반대의견도 있을 수 있다. 그러나 저소득층에 대해서는 앞서 논의한 근로장려세제(EITC)의 도입을 통하여 실질적인 지원이 가능하도록 개선하는 것이 바람직할 것이다.

(3) 중장기 개편방안에 대한 평가와 대안

먼저 근로자 본인과 부양가족에 대한 인적공제액의 확대는 바람직하지 않을 것으로 판단된다. 현재 1인당 100만 원인 공제액을 확대함으로써 독신가구와 자녀가 많은 가구의 세금 격차가 크게 하여 결혼 및 출산을 장려하겠다는 것이 정부의 의도이지만 인적공제액의 확대가 결혼 및 출산장려에 얼마나 효과를 거둘 수 있을지 의문이기 때문이다. 또한 인적공제액의 확대는 자칫 고소득자 근로소득자와 자영업자의 세부담만을 경감시키는 결과를 초래할 수도 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 최저세율(8%) 이하 적용대상자가 전체 근로소득자의 약 80%에 이르는 상황에서 인적공제액을 확대할 경우 대부분의 근로소득자는 공제확대로 인한 혜택을 실질적으로 누릴 수 없으나, 고소득 근로소득자 또는 자영업자들은 상대적으로 더 많은 공제혜택을 누릴 수 있기 때문이다. 만일 정부가 의도하는 바처럼 결혼 및 출산을 장려하기 위하여 세제상의 인센티브를 제공하려고 한다면 인적공제액의 확대보다는 자녀세액공제 등 세액공제를 활용하는 것이 바람직하다.

둘째, 특별공제 항목의 축소와 관련하여 구체적인 방안은 확인할 수 없으나, 만일 특별공제 항목을 축소한다면 총급여액 2,500만 원 이하 근로자에게만 적용되는 혼인·장례 및 이사비용에 대한 특별공제는 우선적으로 폐지되어야 할 것이다. 총급여액이 2,500만 원인 경우 근로소득금액은 1,350만 원이 되며, 인적공제를 고려할 경우 이 특별공제 항목의 적용이 가능한 근로자의 한계세율은 대부분 최저세율(8%) 이하일 것이므로 특별공제의 실효성이 거의 없기 때문이다. 그러나 신용카드 사용금액에 대한 소득공제는 앞서 논의한 바와 같이 신용카드 사용비율이 일정 수준에 이를 때까지 존속하는 것이 바람직하다.

한편 특별공제 항목의 축소는 근로소득자의 세부담을 가중시킬 수 있으므로 중소기업 창업투자조합 등에 대한 소득공제(조특법 16조) 등 실효성이 없는 소득공제 항목부터 축소하되, 보험료·교육비 공제 등 필수적인 지출액에 대한 공제한도를 상향조정하거나 또는 표준공제액을 인상하는 등 특별공제 축소를 보완할 수 있는 대체방안을 마련하여야 할 것이다.

셋째, 근로소득공제를 축소하는 방안은 앞서 논의한 근로소득자 중 과세미달자 비율의 축소를 위해 바람직하다. 또한 전병목·원종학(2003)의 연구결과에 의하면 근로소득공제는 제도운동을 위한 정부예산 1원당 편익이 1.15원으로 근로소득세액공제의 1.31원보다 낮아 근로소득세액공제제도가 근로소득공제제도보다 비용 대비 편익측면에서 우월한 것으로 나타나고 있으므로 근로소득공제를 축소하는 대신 근로소득세액공제를 확대하거나 또는 앞서 논의한 EITC제도를 도입하여 이를 보완하는 방향으로 개편할 필요성이 있다. 그러나 근로소득공제제도가 근로소득자의 필요경비 공제를 대체하

고 있으며, 매출신고를 하지 않는 자영업자와의 형평성을 맞추기 위한 차원에서 도입된 점을 고려할 때 근로소득공제의 축소는 앞서 논의한 자영업자의 소득과익을 확대에 맞추어 점진적으로 이루어지는 것이 바람직할 것이다.

한편 자녀수에 따라 세액을 공제해 주는 자녀세액공제제도를 도입하기로 한 것은 다자녀 가구의 자녀양육비 지원 및 출산장려라는 측면에서 매우 시의 적절한 방안이라고 판단된다. 미국의 경우에는 17세 미만인 자녀 1인당 연간 최고 700달러에 이르는 공제를 받는데, 이를 자녀세액공제(child tax credit)라 한다. 이러한 자녀세액공제는 단계적으로 인상되어 2010년에는 1,000달러에 달할 예정이다. (장근호, 2004) 영국은 자녀세액공제를 2001년에 도입하였으며, 이 제도는 16세 이하 또는 일정 요건을 충족하는 16~18세 자녀 1명 이상을 둔 가구를 지원하기 위한 소득세 경감제도이다. 영국의 자녀세액공제는 가구당 1회의 세액공제를 해 준다. 즉 함께 거주하는 자녀가 2명 이상이 되더라도 그 각각의 아동들에 대한 세액공제를 전부 해주는 것은 아니다.(김재진, 2005)

구체적인 도입방안은 알 수 없으나 우리나라에 이 제도를 도입할 경우 영국과 같이 1가구당 자녀 1인에 한하여 공제하거나 미국의 경우처럼 손자손녀까지 공제대상을 확대시키는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 이 제도를 도입하려고 하는 근본 취지가 다자녀 가구의 양육비용을 지원하고 출산을 장려하기 위한 것이므로 공제대상은 만 20세 이하의 자녀 또는 재혼한 배우자의 자녀로 국한하고, 공제금액도 자녀 3인 이상인 가구에 대해서는 누진적으로 공제해 주는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 근로소득자뿐 아니라 자영업자에 대해서도 자녀세액공제를 적용해 주는 방안도 출산장려 목적에서 매우 효과적일 수 있다.

넷째, 자영업자에 대해서도 특별공제를 허용하는 방안은 신중하게 접근할 필요가 있다. 특별공제는 근로소득자가 지출하는 각종 경비에 대한 필요경비적 공제의 성격이 강하며, 자영업자는 실제 가사용 경비 중 일부(예를 들면, 승용차 구입비용)를 사업상 필요경비로 공제하고 있는 상황이므로 근로소득자와 동일한 수준에서 특별공제를 허용한다면 현재도 상대적인 박탈감을 느끼고 있는 근로소득자들의 거센 반발을 초래할 수 있기 때문이다. 물론 사업관련 경비와 사업자의 개인적인 지출비용은 다른 것이므로 자영업자에 대하여 특별공제를 허용한다는 것이 이론적인 측면에서는 타당한 방안일 수 있다. 만일 자영업자에게 특별공제를 허용한다면 그 전에 자영업자의 소득과익률이 근로소득자 수준으로 향상되어야 한다는 전제조건이 충족되어야 할 것이다.

4. 과세체계 및 신고절차 간소화

가. 개편방안의 주요 골자¹⁴⁾

정부는 조만간 소득세 세목을 현행 11개에서 8개로 축소함으로써 과세체계를 단순화하고, 근로소득 연말정산 증빙서류를 전산망을 통해 국세청에 직접 제출하도록 함으로써 신고절차를 간소화하는 방안을 구상하고 있다.

14) 동아일보(2006.2.6) 기사를 참조함

나. 평가와 대안

구체적으로 어떤 세목을 축소할 계획인지를 알 수 없지만 현재 11개에 이르는 소득세의 세목을 축소하는 방안은 일단 바람직한 방향이라고 판단된다. 예를 들면 산림소득과 부동산임대소득을 사업소득에 통합하거나 일시재산소득을 기타소득에 통합하는 방안이 고려될 수 있을 것이다. 부동산임대소득은 종전의 부부의 자산소득 합산과세 규정 때문에 사업소득과 별도로 분리되어 있었으나, 현재는 부부의 자산소득 합산과세 규정이 폐지되었으므로 사업소득과 구분할 실익이 거의 없는 상황이다. 산림소득은 결집효과를 완화하기 위하여 종합소득과 별도로 분류과세하고 있으나, 산림소득자가 전체 소득세 납세대상자 중에서 차지하는 비중이 높지 않으며, 경상적으로 발생하는 다른 종합소득이 많지 않다면 결집효과가 크지 않을 것이므로 사업소득과 통합하더라도 큰 문제는 없을 것으로 판단된다. 일시재산소득은 서화 및 골동품의 과세를 유예하기 위하여 1996년 귀속분부터 신설된 소득으로서 종전에 기타소득에 포함되어 있던 광업권·어업권·산업재산권 등의 권리의 양도로 인한 소득을 일시재산소득으로 이전한 바 있다. 그러나 현재는 서화 및 골동품의 양도소득이 일시재산소득의 과세대상에서 제외된 상황이므로 더 이상 별개의 소득으로 존속시킬 필요가 없다고 판단된다.

소득세 세목의 축소방안을 요약하면 다음 <표 10>과 같다.

<표 10> 소득세 세목의 축소방안

현행(11개)		축소방안(8개)
종합소득	이자소득	이자소득
	배당소득	배당소득
	부동산임대소득	폐지 → 사업소득으로 통합
	사업소득	사업소득
	근로소득	근로소득
	일시재산소득	폐지 → 기타소득으로 통합
	연금소득	연금소득
	기타소득	기타소득
퇴직소득		퇴직소득
산림소득		폐지 → 사업소득으로 통합
양도소득		양도소득

한편 정부는 최근 연말정산 증빙서류의 제출절차를 간소화함으로써 납세자의 납세비용을 절감시키기 위해 노력하고 있다. 최근 인터넷 영수증에 의한 소득세 특별공제를 허용한 바 있다. 즉 기부금·의료비·교육비 등 소득세 특별공제를 적용받기 위해 관련 증빙을 제출하는 경우 일정 요건(예 : 위·변조 방지장치 등)을 갖춘 인터넷 영수증도 증빙서류로 인정하였다. 또한 금융기관·의료기관 등 영수증 발급기관이 연말정산에 필요한 서류를 국세청에 직접 제출하도록 함으로써 납세자의 불편을 해소하고 금융기관 등의 비용도 절감하도록 하였다. 이 제도의 도입으로 인해 의료비·보험

료·연금저축·개인연금저축·교육비·신용카드 사용액·직업훈련비 등 제출 자료의 80%가 적용될 것으로 기대되고 있다.

조세개혁보고서에 포함된 ‘근로소득 연말정산 증빙서류를 전산망을 통해 국세청에 직접 제출하도록 함으로써 신고절차를 간소화하는 방안’이라는 것이 최근 개정된 내용을 의미하는 것인지 아니면 추가적인 간소화 방안이 있는 것인지는 불명확하지만 현재 정부가 추진하고 있는 연말정산 간소화 방안은 납세자의 납세순응비용 절감이라는 측면에서 지속적으로 유지되어야 할 것으로 보인다.

근로소득자가 연말정산 절차에 대하여 번거로움을 느끼는 주된 이유는 특별공제 중 보험료·의료비 등 항목별 공제관련 증빙서류를 수집하여 제출하는데 많은 시간과 노력이 소요되기 때문이다. 이러한 점을 고려할 때 전체적인 임금상승률에 맞추어 근로소득자에 대한 표준공제액을 탄력적으로 증가시키는 것도 납세절차의 간소화 차원에서 효과적인 수단이 될 수 있을 것이다.

5. 소득세 유형별 포괄주의 도입

가. 개편방안의 주요 골자¹⁵⁾

중장기 조세개혁방안에서 2008년부터 도입을 검토하겠다고 밝힌 ‘소득세 유형별 포괄주의’는 세금을 내지 않고 있는 소득을 최대한 찾아내 세법으로 규정하겠다는 의미다. 정부가 추가로 세금을 물려야 한다고 보고 있는 대표적인 소득은 근로자 부가 급여, 회사가 사원에게 제공하는 차량, 사택, 저리 용자, 식사비 등으로서 이를 일종의 급여로 간주해서 세금을 물려야 한다는 것이다. 또한 서예 및 그림이나 골동품의 양도차익 등 그동안 명문화된 범조항이 없어 세금을 물리지 못했던 소득을 세법에 명시해 세금을 거두는 방안도 2008년부터 추진되며, 새로운 경제적 이익을 제때 과세할 수 있도록 ‘선진 금융상품’ 등 유형을 세법에 규정해 과세근거를 마련하기로 하였다.

나. 평가와 대안

현재 우리나라의 소득세는 기본적으로 열거주의 과세방식을 취하고 있으며, 이자소득 및 배당소득에 한하여 유형별 포괄주의를 채택하고 있다. 열거주의 과세방식의 한계는 세법에 열거되지 아니한 소득에 대해서는 과세할 수 없다는 점이며, 이를 보완하기 위한 대안이 유형별 포괄주의인 것이다.

2005년에는 뇌물 및 알선수재·배임수재에 의하여 받은 금품을 기타소득에 포함시키는 등 세원의 확대를 위하여 정부는 현재 세금을 물지 않고 있는 소득을 최대한 찾아내어 과세대상에 포함시키겠다는 의지를 표명하고 있다. 과세의 형평성 측면에서도 노출되지 않는 소득을 발굴하여 적정한 세금을 부담시키는 것은 매우 중요하다고 할 것이다. 그러나 개혁방안에 언급된 근로자의 부가급여(차량 제공이익, 사택제공이익, 저리대출금, 식사비 등)는 세원 확보의 주된 대상이 아니며, 이를 추가적으로 과세대상에 포함시키는데 많은 문제점을 안고 있다. 우선 차량제공이익은 차량의 업무관련성을 주장할 경우 급여로 보아 과세하는데 제한이 있으며, 저리대출금은 거의 대부분 인정이자 형태로 이

15) 동아일보(2006.2.6) 기사를 참조함

미 과세되고 있다. 또한 형평성을 고려할 때 현물형태로 제공되고 있는 식사에 대한 과세방안이 마련되지 않은 상태에서는 식대를 모두 급여에 포함하여 과세하기는 어렵다. 더욱이 근로소득에 대해서만 과세대상을 확대할 경우 근로소득자들의 반발을 무마하여야 한다는 현실적인 어려움이 따를 것이다. 물론 개혁방안에 제시된 것은 하나의 예시에 불과하며, 부가급여만을 과세대상으로 포함시키고자 하는 의도는 아닐 것이다. 하지만 세금을 물지 않고 있는 소득을 찾아내어 과세대상에 포함시킴으로써 세원을 확대하는 것도 중요하지만 그 전에 불필요한 비과세 또는 감면항목을 축소하는 것이 먼저 해결되어야 정부의 의도가 설득력을 얻을 수 있을 것이다. 예를 들어 주식매수선택권에 대한 과세특례(조세특례제한법 제15조), 장기보유주식의 배당소득에 대한 소득세 비과세 및 원천징수특례(조세특례제한법 제91조) 등 과세형평성을 침해할 수 있는 조세혜택을 정비하는 것이 선행되어야 할 것이다.

한편 고가의 서화·골동품에 대한 양도차익은 그 동안 명문화된 법조항이 없어서 과세를 못한 것이 아니라 기존에 법조항이 있었음에도 입법과정에서 과세가 계속 유예되어 오다가 급기야 2004년부터 과세대상에서 제외된 부분이다. 당연히 고가의 서화·골동품에 대한 양도차익에 대해서도 과세가 이루어져야 할 것으로 판단되지만 과연 입법과정에서 정부의 의도가 제대로 반영될 수 있을지는 미지수이다. 만일 고가의 서화·골동품에 대한 양도차익을 과세대상에 포함시키고자 한다면 앞서 논의한 것처럼 일시재산소득은 폐지하고, 양도소득 과세대상으로 포함시키는 것이 바람직할 것이다.

끝으로 과생상품 등 신종 금융상품을 통하여 획득한 소득에 대해 세법규정이 미비 되어 과세하지 못하는 상황이 발생되지 않도록 이 분야에 대한 지속적인 연구가 이루어져야 할 것이다.

IV. 연구결과의 요약 및 결론

본 연구에서는 2006년 2월에 언론을 통하여 보도된 조세개혁보고서에 나타난 정부의 조세개혁방안에 대하여 분석하고 평가하였다.

자영업자의 소득과악 향상 방안에 대한 평가결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 간이과세자의 단계적 축소는 매우 바람직한 방향이다. 간이과세자를 단계적으로 축소하여 궁극적으로는 폐지해야 한다. 간이과세자를 축소하는 방법으로는 간이과세자 제외업종을 확대하는 방법과 연간 수입금액 4800만원으로 규정된 기준금액을 인하하는 방법을 병행하여 사용해야 한다. 간이과세자 기준금액을 인하하는 경우에는 연간 수입금액 2400만원으로 설정되어 있는 소액부징수 기준도 동시에 인하해야 한다.

둘째, 신용카드 사용여부는 구매자의 손에 달려있고, 신용카드 사용금액에 대한 소득공제의 축소는 신용카드사용의 감소를 유발할 수 있으므로, 신용카드사용이 완전히 보편화되었다고 판단될 때까지 신용카드 사용금액에 대한 소득공제를 계속하는 것이 바람직하다. 반면에 판매자에 대한 신용카드 매출전표발행 세액공제는 축소할 여지가 있다고 판단된다.

셋째, 시행초기에 있는 현금영수증의 경우에는 요구와 발행이 정착될 때까지 현금영수증에 대한 추가적인 인센티브를 고려해야 하므로, 2006년부터 신용카드영수증 복권을 폐지하고 그 재원을 현금영수증 및 직불카드영수증 복권에 집중하여 소액거래가 많은 현금영수증의 복권을 확대한 것은 올바른 정책 방향이라 판단된다.

넷째, 추계신고자의 비율을 줄이는 것은 사업자의 거래를 노출시키기 위하여 매우 중요한 사항이다. 현재 연간 수입금액 4,800만원으로 규정되어 있는 무기장가산세 면제 기준을 폐지 또는 축소시켜, 소규모사업자라도 최소한 간편장부는 기장할 의무를 부과해야 하며, 장부에 의하여 신고하지 않고 추계로 신고하는 경우에는 규모에 관계없이 무기장가산세의 불이익을 겪야 근거과세가 좀 더 빨리 확립될 수 있을 것이다. 그리고 무자료 거래를 양산할 수 있는 단순경비율 적용 사업자의 기준을 점진적으로 줄이는 정책은 매우 바람직한 방향이며, 앞으로도 계속 줄여서 단순경비율 제도를 없애야 할 것이다.

다섯째, 세무조사 후에는 반드시 납세자의 신고성실도를 평가하고 과소신고세액에 대하여 일률적으로 처리하지 않고 신고성실도에 따라 차별적으로 처리해야 한다. 이러한 점에서 매출액의 33% 이상을 누락한 사람을 '악의적 위반자'로 분류해 소득 미신고분에 대한 산출 세액의 30%를 가산세로 부과할 계획을 발표한 조세개혁보고서의 안은 효과적인 방안이라고 판단된다.

근로장려세제의 도입방안에 대한 평가결과를 요약하면 다음과 같다. 자녀가 있는 저소득층 근로자에게 근로의욕을 고취하기 위하여 근로장려세제를 시행하는 것 자체에 대해서는 바람직하다고 판단되나, 저소득층 근로자의 정확한 소득을 파악할 수 있는지에 대해서는 의문이 많다. 근로소득의 파악은 근로소득을 지급하는 사업자의 지급조서를 통하여 효과적으로 파악할 수 있지만, 저임금의 근로소득자가 가질 수 있는 근로소득 이외의 소득에 대한 효과적인 파악이 쉽지 않을 것이다. 이와 관련하여 2006년부터 인적용역의 제공과 관련된 사업자에게 과세자료 수집 협조의무를 부여하였으나, 이 과세자료 협조의무에 대해서는 지키지 않았을 경우에 대한 가산세 규정이 없어 과세자료 제출을 강제할 효과적인 수단이 존재하지 않는다. 가산세 등 과세자료 제출을 강제할 효과적인 수단을 강구해야 할 것이다.

소득공제제도의 개편방안에 대한 평가결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 세부담이 증가될 것을 우려한 근로소득자들의 반발이 있기는 하지만 현행 소수공제자 추가 공제제도는 가구원 수가 많은 근로소득자에 대하여 역차별적 소지를 안고 있으며, 근로소득 과세체계를 왜곡시키고 있는 제도인 만큼 개선 내지 폐지되는 것이 바람직 할 것이다. 대신 앞서 논의된 EITC제도의 도입 또는 이후 논의될 자녀세액공제 등을 통해 근로소득자의 세부담이 지나치게 높아지는 것을 방지하여야 할 것이다.

둘째, 현재와 같이 상위 20%의 근로자가 근로소득세의 90%를 부담하고 있는 구조는 과세형평성을 심각하게 침해하고 있으며, 넓은 세원을 지향하는 정부의 조세정책 방향에도 배치되므로 점진적으로 과세미달자 비율을 축소하여 과세기반을 확충하고 일정 수준 이상의 소득자에 대해서는 최소한의 세부담을 지우는 것이 타당할 것이다.

셋째, 근로자 본인과 부양가족에 대한 인적공제액의 확대는 고소득 근로소득자 또는 자영업자에

게 더 많은 혜택이 돌아갈 수 있으므로 바람직하지 않을 것으로 판단된다. 만일 정부가 의도하는 바처럼 결혼 및 출산을 장려하기 위하여 세제상의 인센티브를 제공하려고 한다면 인적공제액의 확대보다는 자녀세액공제 등 세액공제를 활용하는 것이 바람직하다.

넷째, 특별공제 항목의 축소는 근로소득자의 세부담을 가중시킬 수 있으므로 혼인·장례·이사비용공제 및 중소기업 창업투자조합 등에 대한 소득공제(조특법 16) 등 실효성이 없는 소득공제 항목부터 축소하되, 보험료·교육비공제 등 필수적인 지출액에 대한 공제한도를 상향조정하거나 또는 표준공제액을 인상하는 등 특별공제 축소를 보완할 수 있는 대체방안을 마련하여야 할 것이다.

다섯째, 과세자 비율의 확대를 위하여 근로소득공제를 축소하는 대신 근로소득세액공제를 확대하거나 또는 앞서 논의한 EITC제도를 도입하여 이를 보완하는 방향으로 개편할 필요성이 있다. 그러나 근로소득공제의 축소는 자영업자의 소득과악물 확대에 맞추어 점진적으로 이루어지는 것이 바람직할 것이다.

여섯째, 자녀세액공제제도를 도입하기로 한 것은 다자녀 가구의 자녀양육비 지원 및 출산장려라는 측면에서 매우 시의 적절한 방안이라고 판단된다. 이 제도를 도입하려고 하는 근본 취지가 다자녀 가구의 양육비용을 지원하고 출산을 장려하기 위한 것이므로 공제대상은 만 20세 이하의 자녀 또는 재혼한 배우자의 자녀로 국한하고, 공제금액도 자녀 3인 이상인 가구에 대해서는 누진적으로 공제해 주는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 근로소득자뿐 아니라 자영업자에 대해서도 자녀세액공제를 적용해 주는 방안도 고려할 필요가 있다.

일곱째, 만일 자영업자에게 특별공제를 허용한다면 그 전에 자영업자의 소득과악물이 근로소득자 수준으로 향상되어야 한다는 전제조건이 충족되어야 할 것이다.

과세체계 및 신고절차 간소화 방안과 소득세 유형별 포괄주의 도입에 대한 평가결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 현재 11개에 이르는 소득세의 세목을 축소하는 방안은 바람직한 방향이라고 판단된다. 이와 관련하여 산림소득과 부동산임대소득을 사업소득에 통합하거나 일시재산소득을 기타소득에 통합하는 방안이 고려될 수 있을 것이다.

둘째, 현재 정부가 추진하고 있는 연말정산 간소화 방안은 납세자의 납세준응비용 절감이라는 측면에서 지속적으로유지되어야 할 것으로 보인다. 한편 전체적인 임금상승률에 맞추어 근로소득자에 대한 표준공제액을 탄력적으로 증가시키는 것도 납세절차의 간소화 차원에서 효과적인 수단이 될 수 있을 것이다.

셋째, 과세의 형평성 측면에서도 노출되지 않는 소득을 발굴하여 적절한 세금을 부담시키는 것은 매우 중요하다고 할 것이다. 하지만 현재 세금을 물지 않고 있는 소득을 찾아내어 과세대상에 포함시킴으로써 세원을 확대하는 것도 중요하지만 그 전에 불필요한 비과세 또는 감면항목을 축소하는 것이 먼저 해결되어야 정부의 의도가 설득력을 얻을 수 있을 것이다.

넷째, 고가의 서화·골동품에 대한 양도차익에 대해서도 과세가 이루어지는 것이 타당하지만 입법과정에서 정부의 의도가 제대로 반영될 수 있을 지는 미지수이다. 만일 고가의 서화·골동품에 대한 양도차익을 과세대상에 포함시키고자 한다면 양도소득세 과세대상으로 포함시키는 것이 바람직

할 것이다.

끝으로 파생상품 등 신종 금융상품을 통하여 획득한 소득에 대해 세법규정이 미비 되어 과세하지 못하는 상황이 발생되지 않도록 이 분야에 대한 지속적인 연구가 이루어져야 할 것이다.

이상에서 논의한 바와 같이 조세개혁보고서에 포함된 소득세제의 장단기 개편방안은 조세개혁의 목적에 부합하는 바람직한 방안들도 많이 있으나, 제도 도입 시 구체적으로 고려되어야 할 문제점들이 다수 내포되어 있으며, 제도 도입을 위해 선결되어야 할 과제들도 있다. 향후 세제개편과 관련된 국민의 의견을 경청하고, 전문가의 합리적인 평가 및 대안제시를 수용함으로써 재정수요를 충족시키면서 소득재분배 기능을 효과적으로 발휘할 수 있는 보다 나은 조세제도를 정착시키기 위해 노력하여야 할 것이다.

“본 논문은 다른 학술지 또는 간행물에 게재되었거나 게재신청되지 않았음을 확인함.”

참고문헌

- 국세청. 2006. 조사사무처리규정. 국세청훈령 제1606호.
- 국세청. 2005. 국세통계연보.
- 국세청 보도자료. 2006.1.17. 세계 최초 시행 현금영수증제도 1년 만에 안착.
- 국세청 보도자료. 2006.3.20. 고소득 자영업자 세무조사 결과.
- 국정브리핑. 2006.3.16. 우리나라 조세부담률 OECD 평균보다 낮다.
- 김재진. 2003. 「자영업자의 과표양성화에 관한 연구」. 한국조세연구원 정책보고서 03-08.
- 김재진. 2005. “2005년도 세제개편안에 대한 소고”, 재정포럼 2005년 9월호.
- 김재진. 2005. “근로빈곤층을 위한 선진국의 조세제도 - 영국사례(Working Tax Credit 및 Child Tax Credit 제도)”. 재정포럼 2005년 12월호.
- 김재진·한상국. 2003. 「조세정의 구현을 위한 주요 정책과제」. 납세자의 날 기념심포지엄. 한국조세연구원 자료 03-01.
- 김현숙. 2006. “우리나라 가구의 소득과 주택자산 소유 분포”. 경제학 공동학술대회 발표논문.
- 동아일보 기사. 2006.2.6. 정부 조세개혁보고서.
- 변상구. 2005. “2005년도 세제개편안의 주요 내용”, 재정포럼 2005년 9월호.
- 서울신문 기사. 2005. 10.20. 연소득 1908만원 이하 근로자에 지원금.
- 안종석. 2005. “개인소득세제의 개혁: OECD 회원국의 동향과 시사점”, 재정포럼 2005년 10월호.
- 유일호. 1998. “우리나라의 탈세규모의 추정 : 소득세와 부가가치세”. 「조세행정과 조세정책」. 현진권 편. 한국조세연구원 연구논문집 98-01.
- 장근호. 2004. 「주요국의 조세제도-미국편」. 한국조세연구원.
- 전병목. 2004. “근로소득세 부담구조에 관한 고찰 - 국제비교를 중심으로”. 재정포럼 2004년 1월호.
- 전병목·원종학. 「근로소득세 공제체계 정비방안」. 한국조세연구원.
- 정규언·오운택. 2005. “자영업자의 성실납세를 위한 납세유인제도에 관한 연구”. 세무와회계저널 6권 3호. 한국세무학회.
- 중앙일보 기사. 2005.2.28. 국세청 특별세무조사 없애.
- 재정경제부. 2005. 「근로소득 예산관련 쟁점」
- 재정경제부. 2006. 「보도참고자료(2006.2.2)」
- 청와대. 2006.3.9. 복지예산 미래를 위한 투자입니다.
- 한겨레신문 기사. 2006.2.2. ‘1~2인 가구 추가공제 폐지 추진’ 맞벌이만 봉?
- 현진권·박창균. 2001. 「세무조사의 정책방향」. 한국조세연구원.

An Evaluation of the Individual Income Tax Reform Plans of 2006

Kyu Eon Jung* · Jae Yeon Jeong**

—〈Abstract〉—

This study evaluated the individual income tax reform plans of the government that had been reported through the media in February 2006. This study mainly analyzed and evaluated the plans to make bona fide tax reporting of self-employed businessmen, to introduce the Earned Income Tax Credit (EITC), to reorganize income deductions, to simplify the taxation system and reporting procedures, and to introduce an all-inclusive system for income taxes according to types. This study suggested additional considerations and alternatives, if there is any necessity. Although many plans meet the objectives of tax reform, many problems lie therein and must be considered in a specific sense. Some tasks should be done primarily before implementing the plans.

In order to settle a better taxation system in which the income redistribution function works effectively while meeting financial demands, it is required to listen positively to the opinions of the people related to the tax reform and to accept reasonable evaluations as well as alternative suggestions from the experts.

<Key words> tax reform proposal, earned income tax credit(EITC), simplification of the taxation system

* Professor, Korea University

** Professor, Kangwon National University