

租稅行政의 課稅標準算定 合理化에 關한 研究**

——所得標準率制度의 實態와 改善課題를 中心으로——

吳 然 天*

〈目 次〉	
I. 서 론	IV. 소득표준율제도의 실태와 문제점
II. 조세행정의 여건	V. 신고납부제의 확립과 소득표준율 산정방식의 개선
III. 조세부과의 정당성 확보와 조세행정의 과학화	

〈요 약〉

세무당국의 과세표준결정은 국민이 부담하는 세액의 결정에 직접적인 영향을 미치므로써 「행정세율」이라고 일컬어질만큼 국민의 조세부담결정에 중요한 역할을 한다. 소득세분야의 과세표준산정은 실제의 소득이나 수입을 기초로 하여 이루어지는 것이 바람직하겠으나 납세자의 소득을 직접적인 자료에 의해 파악할 수 없는 경우에는 간접적인 자료에 의하여 과세표준을 추계산정하는 것이 불가피하다. 본 연구는 추계과세에 상당부분을 의존하고 있는 우리나라 과세표준 산정방식 또는 산정과정상의 제반 문제점을 추출하고, 이들 문제점을 개선하기 위한 합리적 과세표준 산정방식을 모색하고자 한다.

앞부분에서 우리나라 세무행정의 여건과 조세부과의 정당성 확보와 세무행정의 과학화 필요성을 살펴본 후, 소득세의 과세표준 산정기준인 현행 소득표준율제도의 실태와 문제점을 살펴보고자 하며, 끝부분에서 현행 소득표준율제도가 안고 있는 문제점을 개선하기 위한 장·단기적 정책과제에 대해 언급하기로 한다. 특히 현행소득표준율의 결정이 과학적 근거에 의해 이루어지지 않고 있을 뿐 아니라 소득표준율심의위원회의 운영이 형식화되고 있다는 문제점을 지적하면서, 소득표준율결정의 과학화를 도모하기 위한 동 위원회의 독립성·전문성을 보강하기 위한 방안을 서술하기로 한다. 소득세 행정을 근원적으로 정립하기 위한 장기적 관점의 정책방향과 관련해서는 납세 의식의 함양, 기장을 유도하기 위한 유인의 설정, 실액과세를 가능케 하는 세제외적 요소의 개선 등을 다루기로 하며, 근거과세로 이행하는 단계까지의 현행 소득표준율제도를 합리화하기 위한 단기적인 정책과제로서는 소득

* 서울대학교 행정대학원 부교수

** 본고의 작성에는 국세청 장 훈 서기관의 조언과 본 대학원 박사과정 과채기 석사의 도움이 컸음.

*** 본 연구는 1988년도 서울대학교 대학발전기금의 연구비 지원에 의하여 이루어졌음.

표준율의 과학적 산정을 가능케 하는 과학적 지표의 환용, 자율적 기구를 통한 소득표준율의 설정 등을 집중적으로 논하기로 한다.

I. 서 론

정치과정을 통해 결정된 세제는 궁극적으로 세무행정단계를 통하여 국민부담을 실질적으로 결정하기 때문에, 세무행정은 자본주의국가에서 국민의 경제생활에 영향을 주는 주요한 행정권의 하나로 간주되고 있다. 세무당국의 과세표준결정은 국민이 부담하는 세액의 결정에 직접적인 영향을 미치므로써 「행정세율」이라고 일컬어질 만큼 국민의 조세부담결정에 중요한 역할을 한다. 많은 납세자들이 국회에서 결정되는 세율이상으로 세무당국에 의해 결정되는 과세표준의 高下에 민감한 반응을 보이는 이유도 바로 여기에 있다고 할 것이다.

국민의 조세부담율 수준이 18%를 상회함에 따라 행정단계에서의 조세부담액결정을 좌우하는 과세표준 산정방법과 그 과정의 개선에 대해 납세자들의 관심이 높아지고 있다. 과세표준의 산정은 실제의 소득이나 수입을 기초로하여 이루어지는 것이 바람직하겠으나 납세자의 소득을 직접적인 자료에 의해 파악할 수 없는 경우에는 간접적인 자료에 의하여 과세표준을 산정하는 것이 불가피하다. 특히 과세자료가 부실하거나 기장을 갖추지 않은 납세자가 많은 우리나라의 납세풍토하에서는 과세표준산정이 과학적 근거에 의하여 이루어지지 못하고 간접적인 자료나 별도의 기준을 설정하여 과세표준을 추계하는 범위가 매우 넓다. 본 연구에서는 추계과세에 상당부분을 의존하고 있는 우리나라 과세표준산정방식 또는 산정과정상의 제반 문제점을 추출하고, 이들 문제점을 개선하기 위한 합리적 과세표준 산정방식을 모색하는데 주된 목적이 있다.

우리나라의 현행 조세체계는 크게 소비과세, 소득과세, 그리고 재산과세로 구분할 수 있는 바, 과세표준 산정방식의 개선방안도 이에 상응하여 서술하는 것이 바람직하겠으나 본 연구에서는 재산·소비과세부분은 제외하고 소득세의 과세표준산정의 전형적 기준율로 활용되고 있는 소득표준율제도만을 다루기로 한다.

본 연구를 전개함에 있어서는 우선 앞부분에서 우리나라 세무행정의 여건과 조세부과의 정당성 확보와 세무행정의 과학화 필요성을 살펴본 후 소득세의 과세표준 산정 기준인 현행 소득표준율제도의 실태와 문제점을 살펴보고자 하며, 끝부분에서 현행 소득표준율제도가 안고 있는 문제점을 개선하기 위한 장·단기적 정책과제에 대해 언급하기로 한다.

Ⅱ. 조세행정의 여건

민주국가의 조세는 납세자인 국민의 자발적 납세협조를 전제로 하고 있으며, 한 나라의 납세풍토와 납세도의수준은 경제발전 및 사회발전의 중요한 지표로 간주되고 있다.

우리는 종합소득세 및 부가가치세 등 정교하고 발전된 세제를 지니고 있으면서도 「제도의 자동집행력」을 상실한 채 세수확보가 세무행정을 통한 인위적 공권력 발동에 크게 의존하고 있다. 이는 납세의식과 납세도의 수준이 낮고 과학적인 세무행정이 이루어지지 못하고 있기 때문이라고 볼 수 있다.

우리사회에서 개인의 이익을 증진시키기 위해서는 그에 상응하는 부담과 희생을 감수해야 한다는 사실은 당연히 하면서도 단체이익과 공동복지향상을 위한 부담에 대한 인식의 정도는 낮은 편이라고 할 수 있다. 환언하면 개별적 보상관계에 대한 인식이 강한 반면, 일반적 보상관계를 기초로한 공공재원 부담에 대한 인식이 약한 나머지 「정부활동에 대한 시민으로서의 보편적 재원분담」이라는 민주적 납세의식은 결여되어 있다고 할 수 있다. 결국 납세자로서의 권리와 납세에 대한 공동체적 의무에 대한 인식이 매우 낮아 자발적인 세금의 납부가 부진하고 공권력이 미치지 않는 분야에서의 지하경제활동과 세원유출이 현저하다고 하겠다.

현금거래와 무기명거래가 선호되고 있고, 금전등록기의 사용, 영수증의 발부, 세금계산서의 교부, 그리고 장부의 비치와 기장의 의무에도 불구하고 기업주나 고객이 공히 관심을 보이지 않는 것도 우리의 낮은 납세도의 수준에 기인하는 것이라고 해석할 수 있다.

우리나라 국민이 조세를 보는 시각은 공권력에 의한 구매력의 강제이전이라는 「박탈적 납세관」이 강한 반면, 민주사회에서 공공서비스에 대한 일반적인 재원부담이라는 「참여적 납세관」은 희박하다고 할 수 있다.

세금을 고의적으로 포탈한 탈세혐의자를 「불운한 사람」이라고 동정하거나, 우리사회에서 소득이나 사회적 지위, 그리고 그들이 추구하는 도덕적 가치로 보아서 지도층인사로 간주되는 변호사, 의사 등 전문가 집단조차도 실질소득을 감추기 위하여 장부의 비치나 기장을 꺼리고 있다는 사실은 납세도의수준의 취약성을 단적으로 나타내 주고 있는 사례들이다.

납세자들이 이익집단이나 납세자 단체를 통하여 세율인하나 불공평의 시정을

위한 공식적인 활동을 전개하거나 세법의 테두리 안에서 합법적 節稅努力을 경주하기 보다는 공권력이 미치지 않는 범위내에서 거래사실이나 소득의 발생을 은폐하거나 세무관리와의 담합을 시도함으로써 조세무담의 완화를 개인적이고 암묵적인 차원에서 해결하려는 경향이 현저한 것도 납세의식이 함양되지 않는 요인을 이루고 있다.

1985년에 야기되었던 농수산물도매시장의 이전과 관련된 혼란은 납세도의와 납세행정의 중요성을 단적으로 나타내 주고 있다. 신설된 농수산물도매시장(가락동 농수산물도매센터)은 현대화된 시설을 갖추고 있어 상품의 수입이 기계적으로 파악되기 때문에 세무당국은 용이하게 과세대상이 되는 거래의 규모를 파악할 수 있는 이점이 있었다. 그러나 거래물량이 과학적으로 파악된다는 사실을 인식한 상인들은 집단행동을 통하여 과학적인 세원포착에 저항함으로써 그러한 이점을 스스로 포기하였다고 할 수 있다. 이런 사실은 국민들의 납세의식이 양양되지 않는 상태에서 제도의 개선과 이에 기초한 세무행정의 합리화 노력이 소기의 목적을 이룰수 없다는 점을 말해주고 있다.

이와 같은 납세의식 수준이 낮아 세계가 요구하고 있는 자발적인 납세협조가 부실하기 때문에 세무행정이 제도와 현실의 괴리를 메워야 할 것이나 아직은 세무행정이 이러한 역할을 적절하게 수행하지 못하고 있는 형편이다. 특히, 이러한 역할을 뒷받침할만한 전문적 인력과 전산장치를 비롯한 조세행정 설비, 그리고 적절한 예산들이 확보되지 못한 실정이며, 세무공무원의 가치관과 대민관, 실적주의 위주의 평가, 경직적 집행 등도 세무행정을 저해하는 요소로 지적되고 있다.¹⁾

권위주의적 관료문화하에서 세수실적을 통한 세무행정의 평가는 하부세무행정 조직간에 초과목표 달성을 위한 과열경쟁으로 흐를 가능성이 있음을 부인할 수 없다. 납세자 보호장치로 고안된 수정신고제가 세수증대의 수단으로 이용됨으로써 납세자들에게 물의를 일으켰던 예에서 볼 수 있는 것처럼, 세수목표 달성의 강조가 세원의 은익을 초래하거나 납세자와의 마찰등 부작용을 초래했던 것을 알 수 있다. 따라서 세무행정이 「책정된 세수목표를 어느 정도 달성했는가」의 양적 기준으로 평가될 수만은 없는 것이며, 「세무당국의 부과·징수가 과학적 근거하에 구체적 타당성을 어느 정도 확보하고 있는가」 등의 납세자로부터의 질적 평가가 동시에 이루어져야 할 것이다.

1) 拙稿, 「세무행정의 과학화와 민주화」, 『발전정책연구』, 제12호, 1984, 서울대학교 행정대학원, p.18.

세무공무원이 행정내부의 특별권력관계에서 책임을 면할 수 있는 가장 안전한 방법은 징세·부과과정에서 애매한 것이 있다거나 자료가 불충분한 것이 있는 경우에 세법의 해석과 적용에 있어 국고적 입장에서 확대해석을 하거나 전년도 대비 기계적 과세표준의 상향조정을 하는 등의 무사안일한 태도를 취하는 것이라고 할 수 있다. 이럴 경우 납세자의 권익이 무시되는 것은 물론이고 과학적 근거에 기초한 실액과세의 원칙이 정착될 수 없는 것이다. 납세자의 주장이 일응 타당성이 있지만 직책과 직무의 안전을 기하고자 최대한의 세금을 부과·징수해 놓고 납세자가 불만이 있으면 사법적 구제수단에 호소토록 하는 일은 세무행정의 과학화를 저해하는 요소로 작용하고 있다. 가령, 감사원을 비롯한 상위감독기관이 처분의 적법성을 심사하는 과정에서 납세자에게 이익을 가져다 주는 처분이거나, 세수목표에 미달할 경우에 대해서 집중적인 감사를 하는 등 국고적 입장에 치우친다면 세무행정의 과학화를 저해하고 조세저항을 유발할 수 있다는 사실이 간과되어서는 안된다.

지금까지 지적한 세무행정의 여건으로 인하여 명실상부한 신고납부제 또는 근거과세와 같은 과학적인 과세장치가 뿌리를 내리지 못하고 있으며, 역설적으로 말해 이러한 공백을 권력적인 세무행정을 통해 메꾸고 있는 실정이다.

Ⅲ. 조세부과의 정당성 확보와 조세행정의 과학화

시민들이 납세자로서의 권리 및 의무를 한층 더 인식하게 됨에 따라 조세부담의 정당성을 여하히 확보하는가가 정부와 국민의 공통관심사가 되고 있다. 특히, 조세부과가 기존의 부담수준을 넘어서서 이루어질 경우, 이러한 추가적 부담에 대하여 정당성을 확보하는 문제는 현실적으로 더욱 중요한 의미를 지니고 있다. 만일 추가적 부담에 대한 명백한 근거가 제시되지 못한다면 납세자들로부터 추가적 부담에 대한 동의를 얻는데 실패하여 정상적인 조건하에서 목표세수를 달성하지 못하는 것은 물론이고, 조세저항을 야기시키며 통치체제의 산출에 대한 지지를 약화시키는 계기를 제공한다고 할 수 있다.

조세부과의 정당성(특히 세금인상)은 조세부과가 적절한 절차를 거쳤는가의 「과정적 정당성」과 조세부과의 내용이 공정하고 타당한가의 「실질적 정당성」으로 나누어 설명할 수 있다.

첫째, 과정적 정당성은 우선 헌법규정이 명시하는 바와 같이 세목과 세율이 국민의 대표기관인 국회에서 결정되고(조세법률주의), 이에 의거한 적법한 절

차를 통하여 과세가 이루어졌느냐 하는 「법률적 절차」와 납세자의 입장과 의견을 청취하고 이를 반영할 뿐 아니라 세무당국의 취지를 이해시키려는 「적극적인 노력」으로 나누어질 수 있다. 조세의 부담은 일차적으로 국회를 통과한 과세대상과 세율구조(즉, 세제)에 기초하여 다시 과세표준산정이라는 행정과정을 통하여 결정된다. 그런데, 현대 민주국가에서 세제적 측면에서 조세법률주의라는 형식적 규범의 테두리를 벗어나서 이루어지는 예가 거의 없다는 점에서 논란의 대상이 되기가 어려운 것이며, 오히려 문제가 되는 것은 조세행정단계에서 조세법률주의의 취지가 적절히 반영되도록 과세표준 산정과 관련하여 납세자들의 명시적 또는 묵시적 동의를 구하기 위하여 세무당국이 얼마나 성의있는 노력과 과정을 거치었는가일 것이다. 이러한 노력은 臺帳課稅 위주로 되어 있어 세수의 소득탄력성이 낮아 주기적으로 인위적인 과세표준의 조정이 필요할 수밖에 없는 재산과세부문에 있어 그 중요성이 부각된다.

어느 사회를 막론하고 조세의 부과(특히 조세부담의 인상이나 부담구조의 변화)는 납세자들로부터 이해와 지지를 얻기가 어려워 조세저항에 직면하기가 쉽다는 사실을 염두에 둘 때, 설령 합법적이고 외견상 필요한 절차를 거친 세금의 부과라고 하더라도 납세자의 입장을 투입하고 납세자로부터 순조로운 납세 협력을 얻어내려는 노력이 세무행정단계에서 결코 등한시되어서는 안될 것이다.

둘째, 실질적 정당성은 조세의 부과가 법률에 근거한 적법한 절차와 필요한 정치적 노력을 거친 것이라 하더라도 부과의 내용이 공정하고 타당한 것이어야 한다는 것이다. 이러한 실질적 정당성은 세제결정단계에서 보다 오히려 세제의 집행과정에서 그 중요성이 부각된다. 조세부과는 국민의 구매력을 공권력에 의해 공공부문으로 이전하는 민감한 행정작용이기 때문에 납세자로 하여금 부담의 내용이 납세자의 부담능력에 적합할 뿐 아니라 같은 경제적 환경에 처한 납세자들간에 공평하게 취급되고 있다는 인식을 갖도록 해야 한다. 이르기 위해서는 부담의 내용이 보편타당하고 사회통념에서 벗어나지 말아야 함은 물론이고 부담이 과학적 근거에서 결정되어야 한다.

결국 납세자가 수용할 수 있는 과세가 되기 위해서는 과세조치가 외형상으로 합법적인 것이라고 하더라도 부담의 정당성을 확보하기 위한 제반 과정을 거쳐야 할 것이며, 근거과세와 실질소득추정 및 재산가액 평가의 정밀화에 초점을 둔 조세행정의 과학화노력이 수반되어야 할 것이다.

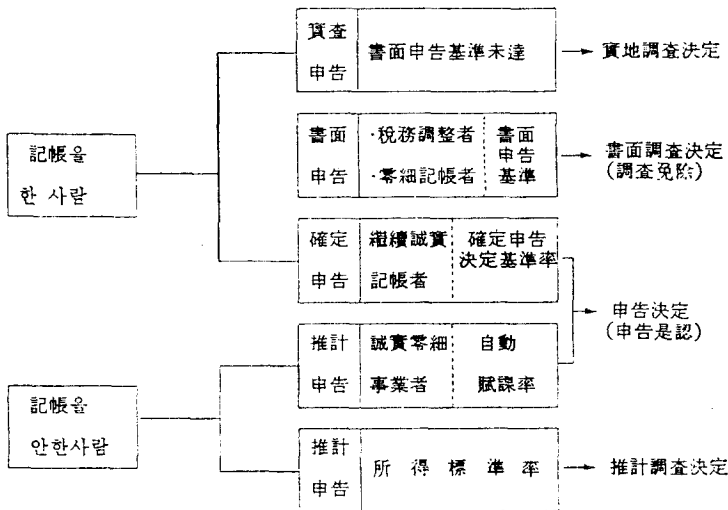
Ⅳ. 소득표준율제도의 실태와 문제점

1. 소득표준율제도의 의의와 활용실태

우리나라의 소득세제는 아직까지 정부부과 과세제도를 유지해 오고 있는 바, 정부가 납세자로부터 과세표준과 세액의 신고납부를 받은 후 그 신고내용의 타당성 여부를 조사하여 부과처분이라고 하는 별도의 행정행위가 이루어져야 납세의무가 확정된다.

이러한 소득세의 결정방법은 <그림 1>에 표시된 바와 같이 신고결정과 정부 조사결정으로 내별되고, 정부조사결정은 다시 서면조사결정, 실지조사결정, 추계조사결정으로 구분된다(소득세법 제117-제120조 참조).

<그림 1> 現行 所得稅의 決定類型



자료: 장춘, 「國稅行政 基準率制度의 運用에 관한 經驗的 研究」, 서울대학교 행정대학원, 행정학석사학위논문, 1989., p.27.

신고결정은 자동부과율 또는 확정신고율이라고 하는 일정 신고기준율에 맞추어 과세표준과 세액을 신고납부하면 정부가 신고내용의 당부를 따지지 않고 신고대로 시인하여 그대로 결정하는 가장 간편한 방식을 말하며, 서면조사 결정은 장부를 비치, 기장한 사업자가 이에 근거하여 정부가 정한 서면신고 결정기준이상 신고할 경우 현장에서 실지조사를 면제하는 대신 세무조정계산서 등의 간편한 서류를 제출케하고, 이 서면에 의한 조사를 통하여 소득세를 결정하는 방식인 바, 이는 신고납세제도와 정부부과과세제의 절충형태라고 할 수

있다.

실지조사결정은 장부를 비치기장한 사업자가 서면신고결정기준 이상 신고하지 않은 경우 정부가 사업현장에 임하여 조사결정하는 방식이다.

본 연구의 초점이 될 추계과세결정은 소득금액을 계산함에 있어 필요한 장부나 증빙서류가 없거나, 장부·증빙의 중요한 부분이 미비 또는 허위여서 실지조사결정 내지 서면조사결정을 할 수 없는 경우에 원칙적으로 정부가 정한 소득표준율에 의하여 소득금액을 추계하고 이에 따라 과세표준과 세액을 결정하는 방식이다. 따라서 소득표준율은 추계조사방식에 의한 과세표준산정에 있어 핵심이 되는 기준율이 되고 있다.

소득표준율은 정부가 거주자의 과세표준을 계산함에 있어 「필요한 장부와 증빙서류가 없는 등의 명백한 객관적인 사유로 인하여 확정신고결정이나 실지조사결정 또는 서면조사결정을 할 수 없을 때에 ‘업종별소득표준율’에 의하여 과세표준과 세액을 결정한다」는 소득세법 제120조(추계조사결정방법)에 근거하고 있다. 소득표준율은 규모와 업황에 있어서 평균적인 기업에 대하여 업종과 기업의 특성에 따라 과세소득을 추정할 표준적인 비율을 말한다. 우리나라의 소득세 과세대상인원의 30% 내외만이 기장을 이행하고 있어, 상당수의 과세대상자가 해당업종의 소득표준율에 의거하여 추계결정될 수 밖에 없는 상황이다. 이런 점에서 소득표준율은 기장을 하지 않는 저소득 사업자의 세부담의 결정에 있어 형식상의 세율보다 직접적이고 실질적인 중요성을 갖는다. 왜냐하면 소득세율의 구조는 과세소득금액의 크기에 따라 초과누진구조로 되어 있는데, 이러한 세율의 피승수가 되는 과세소득금액의 크기는 소득표준율에 의하여 좌우되기 때문이다.²⁾ 이에 덧붙여 장부기장이 있는 사업자가 기장에 근거하여 신고하는 경우에도 소득표준율 대비 일정율(제반 신고기준율) 이상을 신고한 경우에 한하여 확정신고결정 또는 서면조사결정을 허용하고 있어 소득표준율은 無記帳 사업자에 한하지 않고 기장사업자의 세부담에도 직접적인 영향을 주고 있다.

우리나라 종합소득세의 결정유형별 과세인원 추이를 살펴보면 지속적인 기장지도, 성실신고권장 등의 노력에 힘입어 추계결정의 비중은 점차 감소되는 추세에 있다고는 하지만 아직도 납세자의 대종이 추계결정방식에 의하여 세액이 결정된다. 즉 1980년 기준으로 추계과세에 의해 종합소득세가 결정된 경우가 전체 과세인원의 85.3%에 이르렀으나 1988년에는 그 비율이 62.1%로 낮아짐

2) 장 춘, 「국세행정기준율제도의 운용에 관한 경험적 연구」, 서울대학교 행정대학원, 행정학석사학위논문, 1989, p. 29.

으로써 신고결정 또는 서면조사결정 비율이 높아졌으며, 실지조사결정 비율은 점차 낮아지고 있음을 알 수 있다(〈표 1〉 참조). 그러나, 아직도 납세인원의 60% 이상이 추계조사결정되고 있다는 사실은 소득세 세액결정에 있어서 소득표준율의 중요성을 말해주고 있다. 더 나아가서 소득표준율이 기장신고자의 신고 기준을 산정에 있어서도 기본적인 기준이 되기 때문에 소득표준율이 소득세 납세자에 미치는 효과는 더욱 크다고 할 수 있다.

〈表 1〉 綜合所得稅 決定類型別 課稅人員 推移 (단위: 千名, %)

구 분	1980		1982		1984		1985		1988	
	인 원	구성비	인 원	구성비	인 원	구성비	인 원	구성비	인 원	구성비
합 계	501	100.0	563	100.0	620	100.0	644	100.0	704	100.0
신고·서면결정	33	6.5	48	8.5	109	17.6	157	24.4	231	32.8
실지조사결정	41	8.2	51	9.1	30	4.8	16	2.5	14	2.0
추 계 결 정	427	85.3	464	82.4	481	77.6	471	73.2	437	62.1
기 타 ¹⁾	—	—	—	—	—	—	—	—	22	3.1

註: 1) 1988년의 기타항목에는 사업소득, 부동산소득 이외의 종합소득자가 포함되어 있음.

資料: 國稅廳, 『國稅統計年報』, 各年度.

아울러, 〈표 2〉에 표시된 바와 같이 1988년 기준으로 총신고자의 62.1%가 추계조사결정을 받았음에도 불구하고 그들의 세부담은 20.8%에 불과하다는 사실은 추계조사결정의 합리화노력이 소득세 행정의 효율화에 크게 기여할 것임을 말해준다.

〈表 2〉 綜合所得稅 決定類型別 申告狀況(1988귀속) (단위: 명, 백만원, %)

결정유형	구 분	신고인원 (명)	결정세액 (백만원)	구 성 비 (%)	
				인 원	세 부 담
합 계		703,666	841,632	100.0	100.0
○ 기장신고자		240,016	554,839	34.1	65.9
· 확정신고결정		102	—	—	—
· 서면조사결정		225,808	530,075	32.1	63.0
· 실지조사결정		14,016	24,539	2.0	2.9
○ 무기장신고자		441,677	176,127	62.8	20.9
· 자동부과율결정		4,523	727	0.7	0.1
· 추계조사결정		437,154	175,400	62.1	20.8
○ 사업소득, 부동산소득 이외의 종합소득자		21,973	110,666	3.1	13.2

자료: 國稅廳, 『國稅統計年報』, 1989.

2. 소득표준율에 대한 납세자들의 태도

소득표준율의 소득세행정에서 차지하는 중요성에 비추어 소득표준율에 대한 납세자들의 태도는 소득세 행정의 신뢰도를 결정해주는 주된 요소라고 할 수 있다. 그런데, 납세자들의 소득표준율에 대한 태도는 그렇게 긍정적인 것으로 나타나지 않고 있다. 비록 상당기간이 경과한 것이긴 하지만 국세청에서 정한 소득표준율이 높은 편이라고 대답한 응답자가 과반수를 넘고 있다는 한 조사결과는 소득표준율제도에 대한 납세자들의 신뢰도가 결코 높지 않음을 말해준다.³⁾ 즉, <표 3>과 <표 4>에 표시된 바와 같이 대기업의 경우 응답자의 56.1%, 중소기업의 경우 67.2%, 세무협력자(세무사, 변호사 등)의 경우 74.6%가 당시의 소득표준율이 높다는 견해를 피력하고 있다. 특히 매출액 규모가 적은 대기업

<표 3> 소득표준율의 적정성에 대한 평가(대기업) (단위:명, %)

기업규모 응답구분	10억원 미만	10억~ 50억원	50억~ 100억원	100억~ 500억원	500억원 이상	합 계
높은 편이다	3(75.0)	9(75.0)	6(50.0)	52(59.1)	31(48.4)	101(56.1)
적정하다	1(25.0)	2(16.7)	5(41.7)	19(21.6)	20(31.3)	47(26.1)
낮은 편이다	—	—	—	4 (4.5)	1 (1.5)	5 (2.8)
잘 모르겠다	—	1 (8.3)	1 (8.3)	13(14.8)	12(18.8)	27(15.0)
합 계	4(100.0)	12(100.0)	12(100.0)	88(100.0)	64(100.0)	180(100.0)

주: 1) 기업규모는 외형거래액 기준임.

자료: 세무대학 조세문제연구소·한국경제연구원, 『국민조세의식의 조사연구』, 1983. 12., p.101.

<표 4> 소득표준율의 적정성에 대한 평가(중소기업, 세무협력자)

(단위:명, %)

응답구분	중 소 기 업	세 무 협 령 자
높은 편이다	231(67.2)	144(74.6)
적정하다	64(18.6)	24(12.4)
낮은 편이다	9 (2.6)	14 (7.3)
잘 모르겠다	40(11.6)	11 (5.7)
합 계	344(100.0)	193(100.0)

자료: 상계서, pp.100, 133.

3) 本稿에서 인용한 이하의 설문조사 내용은 1983년에 세무대학의 조세문제연구소와 한국경제연구원에서 공동으로 수행한 국민의 조세의식에 관한 조사연구 결과이다. 이에 대한 자세한 내용은 다음을 참고바람. 세무대학 조세문제연구소·한국경제연구원, 『국민조세의식의 조사연구』, 1983. 12.

(또는 중소기업)일수록 소득표준율이 높은 편이라고 지적하는 비율이 높다는 것은 소득표준율에 의해 세액이 결정되는 범위가 상대적으로 넓은 소규모 기업들이 소득표준율에 대해 만족하지 못하는 경향이 높음을 나타내 주고 있다.

이와 같은 소득표준율방식에 대한 납세자들의 태도는 현행 소득표준율방식이 보다 과학적인 근거에 의해 이루어지지 않을 뿐 아니라 결정과정면에서도 전문성·대표성이 취약하기 때문에 개별 납세자들이 그 결과를 용이하게 수긍하지 못하고 있다는 해석을 가능케 하고 있다.

3. 현행 소득표준율제도의 문제점

현행 소득표준율제도로 집약되는 소득세 추계과세방식이 보편화되고 있어 결과적으로 실질과세원칙(국세기본법 제14조 및 소득세법 제7조)에서 벗어남으로써 야기되는 문제점은 다음과 같이 서술될 수 있다.

우선 소득표준율에 의거한 추계과세방식이 초래하는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 과학성을 결여한 소득표준율에 의거한 추계과세방식은 사실상 조세법률주의원칙을 제약한다고 볼 수 있다.⁴⁾ 헌법 제38조에 의하면 「모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의무를 진다」고 규정하고 있으며, 제95조에서는 「조세의 종목과 세율은 법률로 정한다」고 규정함으로써 세부담에 대한 조세법률주의 원칙을 천명하고 있는 바, 이러한 조세법률주의는 당초에는 시민의 재산권 보장을 목적으로 하고 있었으나, 현대에 있어서는 법적 안정성과 예측가능성의 확보에 더 큰 의미가 부여되고 있다. 현행 방식에 의거할 때 무기장신고자 등에 대한 소득세 산출방식은 소득표준율에 근거한 과세표준을 세율로 승하는(과세표준율×세율) 것인 바, 이러한 방식하에서는 세율이 소득표준율에 의해 결정된 과세표준에 기계적으로 적용되는 형식적 역할에 불과하기 때문에 부담에 대한 예측가능성 측면에서는 오히려 소득표준율이 더욱 중요한 의미를 지니게 된다. 정확한 기장을 통해 소득세를 납부하는 납세자를 제외한 나머지 대다수는 소득표준율에 의해서 직·간접적으로 소득세의 부담이 결정되고 있음에도 이러한 소득표준율의 결정이 전적으로 국세청에 맡겨지고 있다는 사실은 조세법률주의의 실질적 의미를 재고케 하고 있다. 특히, 국세 부과정수자인 국세청장이 바로 소득표준율결정의 책임을 지고 있다는 사실은 소득표준율이 정세행정의 도구로 활용될 수 있는 가능성을 배제할 수 없다. 아울러 소득표준율이 납세자 부담의 실질적 내용을 결정하고 있어 납세자 입장에서는 법규적 성

4) 장 춘, 전계논문, p.79.

격을 지니고 있음에도 소득표준율의 제정절차와 형식이 민주적 통제장치가 결여된 채 행정규칙의 형태를 띠고 있다는 사실은 조세법률주의의 당초취지를 현저히 제약한다고 할 수 있다. 특히, 소득표준율의 내용이 과학성을 결했거나 결정과정에서 충분한 토의가 결여된 채 일방적 방식에 의해 결정됨으로써 소득표준율이 납세자의 실질소득보다 비현실적으로 높게 또는 낮게 설정되었다면 조세법률주의의 기본 취지를 저해함은 자명하다고 할 수 있다.

둘째, 소득표준율에 의거한 추계과세방식은 결과적으로 세부담의 불공평을 초래할 가능성이 높다. 우선 異種事業者間의 경우 실제에 있어 동일한 부담능력을 지니고 있을지라도 서로 다른 소득표준율이 적용됨으로써 稅 부담의 수평적 공평성을 저해할 여지가 있다. 아울러 상이한 부담능력을 가진 同種 사업자들에게 획일적 기준(즉, 소득표준율)을 적용함으로써 부담능력이 상이한 사업자들간에 적용되어야 할 수직적 공평성을 손상하게 할 수 있다. 이러한 위험성은 소득표준율이 적용되는 한계선상에 있는 소득자와 그 한계를 상당수준 넘어서는 소득자간에 동일한 소득표준율을 적용하게 될 때 뚜렷이 관찰될 수 있다. 이와 같은 수직적 불공평성은 과세표준산정단계에서 발생할 수 있는 당초의 누진세율구조의 설계가 의도하는 수직적 형평성의 효과를 반감시킨다고 할 수 있다.

추계과세방식이 존치하는 한 조세법률주의 측면이나 과세형평성의 측면에서 소득표준율이 초래하는 문제점은 불가피한 일면이 있다고 할 수 있겠으나 현행 소득표준율 결정방식의 과학성과 결정과정의 대표성이 취약하다는 점에서 그러한 문제점이 더욱 부각된다고 할 수 있다.

소득표준율의 결정은 1985년 이후부터 서면분석을 원칙으로 하고 있는 바, 신고상황 전산분석, 경기지표분석, 유통마진분석 등의 기준을 활용하여 세가지 조정기준 중 두 가지 기준 이상에 인상 또는 인하요인이 있는 것으로 판단되면 당해년도 조정대상 종목으로 선정하고 있다.⁵⁾ 이와 같은 소득표준율의 결정관행하에서는 주로 조정대상요인이 존재하는 종목만 선택하여 그 비율을 조정하고 있어서 특별한 경우를 제외하고는 사실상 소득표준율이 고착되는 양상을 띌 수 밖에 없다.

〈표 5〉는 우리나라 주요 업종별 총수입액 대비 소득표준율 변동추이를 1970년부터 표시한 것이다. 이에 따르면 부동산, 서비스업 등 부가가치가 높은 업

5) 현행 소득표준율 산정방식하에서도 부가가치분석이 적용되고 있으나 총매출액에서 총구입액을 감하는 간접적 부가가치산정이 활용될 뿐 해당 업종단계에서의 부가가치 총액을 합산하는 직접적 부가가치 산정방식이 활용되지 못하고 있는 실정이다.

〈丑5〉 主要種目 所得標準率 (基本率) 變動推移 (1970~1988年) (단위: %)

區分	業態	種目	年度別					備考
			1970	1975	1980	1985	1988	
不動 產 所得	賃 賃 賃	地 舖	80	80	83	83	83	自 家
		店 船	60	60	53	54	54	"
		船 船	40	40	43	43	43	"
事 業	畜產業	肉 牛 飼 育	17	10	9	0	5.5	
		養 豚	19	17	10	9	7.2	
		기 타 飼 育	14	14	12.5	12.5	12.5	
	林業	伐 木	11	11	11	11	11	
		養 殖(貝 類)	20	18	10	10	10	投石式
	水產業	안 강 網	9	9	7	7	6.3	
		鑛業 및 採石業	石 炭	8	7	5	4.7	4.3
	探 土 石		9	9	16	16	16	
	소 금(천 일 업)		6	6	6	6	6.6	
	所 得	製 造 業	메 리 야 스	9	10	7	7	7
家 具			11	10	12	12	12	
玩 具			13	13	12	12	12	
自 動 車 部 品			12	12	12	11	11	
出 版			4	4	4	4.8	4.8	一般圖書
建 設 業	住宅新築販賣	—	12.5	13	13	13	庶民住宅	
	水 道 工 事	13	13	11	11	11		
	建築資材(기타)	6	7	8.2	8	7.5		
都 賣 業	既 成 服(外衣)	4.5	4.5	5	5	5		
	化 粧 品	6	7.5	9	9	9		
	建築資材(기타)	9	9.5	11	11	11		
小 賣 業	既 成 服(外衣)	8	7.5	10.5	10.5	10.5		
	化 粧 品	9	11	13	13	13		
	一般 hotel	26	27	26	28.8	31.3	最高率(66백 만원이상)	
旅 館	22	20	18	18	18			
飲 食 業	한 정 식	10	14	16	16	16		
	로 스 기 이	11	13	14	14	14		
	양 식	13	14	14	14	14		
	요 리 접	28	26	30	28	28		
	비 어 홀	11	14	16	22	22		
	카 바 레	27	27	35	30	33		
運 送 및 倉 庫	택 시	11	12	11.5	11.5	11.5	일반, 서울 일반	
	버 스	8.5	10	11	9	9		
	창 고	34	34	34	34	34		

區分	業態	種目	年度別					備考
			1970	1975	1980	1985	1988	
서	외	科	30	31	33	45.4	45.4	最高率
		內	27	28	30.8	48.2	48.2	〃
어	齒	科	28	28	33	49.5	49.5	〃
		韓 醫 院	26	26	29.7	39.7	39.7	〃
비	辯	護 士	48	48	38.5	47.4	47.4	〃
		公 認 會 計 士	39	39	38.5	56	56	〃
스	稅	務 士	34	34	31.9	56	56	〃
		大 衆 沐 浴 湯	16	13	12	12	12	
		(사 우 나)	27	27	15	50.6	55.6	高級・最高率

자료 : 國稅廳, 所得標準率表

중의 경우는 소득표준율이 높은 반면, 농수산·광공업부문 등은 그 비율이 낮음을 알 수 있다. 업종별 소득표준율의 추이를 살펴보면 대체로 전년도와 동일한 수준이거나 10% 내외에서 당해 업종의 사정을 반영하는 등 그 비율이 안정적이나 점증적임을 확인할 수 있다. 이와 같이 소득표준율의 비율이 업종별로 일정 수준을 유지하고 있다는 사실은 기존의 소득표준율이 책정되면 그 비율의 적정 여부를 떠나 고정되는 경향이 있음을 알 수 있다. 이러한 경향을 염두에 둘 때 당초의 소득표준율이 외형거래액(즉 총수입액) 대비 실제의 과세소득액을 비례적으로 반영하지 못할 경우, 불합리한 소득표준율이 그대로 유지되는 문제를 안게 된다. 즉, 현행의 한정된 범의내의 점증적 소득표준율 조정방식하에서는 실제의 과세소득비율과 현저히 괴리된 소득표준율을 기준으로 하여 여기에 기계적·단편적인 일정수준의 비율조정만이 이루어질 뿐 합리적인 소득표준율의 책정이 이루어지기 어렵게 되어 있다는 것이다. 사실상 소득표준율제도가 도입된 이후 소득표준율의 근거가 되어야 할 업종별 부가가치분석을 통하여 과학적인 소득표준율을 설정하는 등 실증적 분석노력이 경주되어 오지 않았다. 단지 특정업종의 소득표준율이 실제와 괴리되어 있다는 불만이나 건의를 수용하여 그 비율을 하향조정하는 등 단편적·기계적 비율의 재조정작업이 있을 뿐이다.

소득표준율 운영과정에서 제기되는 또다른 문제점의 하나는 소득표준율을 결정하는 장치가 확립되어 있지 못하다는 사실이다. 우리나라의 경우 국세청에 「소득표준율심의위원회」가 설치되어 있어 명목적으로는 납세자의 입장을 반영하고 전문가의 견해를 고려하는 장치가 있으나 지극히 형식적일 뿐이고 표준율의 산정이 세무당국의 결정에 전적으로 의존하는 실정이다. 왜냐하면 당해년도

소득표준율을 결정하는 「소득표준율심의위원회」가 구성면에서 전문성과 대표성이 보장되지 않고 있을 뿐 아니라 운영면에서도 자율성이 확립되지 않고 있어 실질적인 토의가 이루어지지 않는 등 형식적 심의기구에 머무르고 있기 때문이다. 현재 「소득표준율심의위원회」는 위원장 1인을 포함하여 15인으로 구성되어 있는 바, 이중 정부측 위원은 위원장인 국세청차장, 경제기획원 물가정책국장, 국세청 직세국장 및 조사국장 등 4인이고 나머지 11인은 학계, 연구단체 및 경제단체와 금융계 대표 등 민간대표로 구성되어 있다. 우선 조세부과의 주무부서인 국세청차장이 동 심의회의 위원장을 맡고 있는 가운데 위원들이 국세청장에 의해 임명된다는 사실 자체만으로도 동 위원회의 자율적 운영이 어려울 것임을 짐작할 수 있다. 아울러 그러한 인원구성이 소득표준율과 직접적으로 관련이 있는 납세자들의 견해를 투입할 수 있는 대표성이 적절히 확보되어 있지 못하다. 가령, 해당분야의 견해가 투입될 필요가 있는 소상공자·농어민단체 등이 위원회에 참여하지 못하고 있는 실정이 그러한 대표성의 한계를 말해준다. 또한 국세청소속 위원을 포함한 정부측 위원은 상근일 뿐 아니라 하부조직을 갖추고 있어 체계적 견해 투입을 할 수 있으나, 학계·연구단체측 위원은 비상근일 뿐더러 체계적인 대안을 제시할 수단을 구비하지 못하고 있어 사실상 동 심의회가 국세청의 징세행정편의로 운영될 가능성이 높다.

더 나아가서 동 심의회가 각 업종의 특성을 파악하고 부가가치분석을 수행할 전문성 측면에서도 취약함을 면치 못하고 있는 것이 사실이다. 특히, 민간측 위원들은 주요 경제단체나 연구단체의 상징적 대표일 뿐 소득표준율의 산정과 관련한 경험과 전문지식 또는 하부조직을 갖추지 못하고 있어 전문적 심의를 어렵게 하고 있다.

「소득표준율심의위원회」의 운영방식면에서도 형식적 심의를 벗어나지 못하고 있음을 <표 6>에 표시된 심의위원회의 진행상황을 통하여도 엿볼 수 있다. 이에 따르면 심의회에서 발언한 위원수가 매년 불과 1~2명에 지나지 않고 있음을 알 수 있다. 아울러 심의회에서 소득표준율의 조정요구를 한 위원의 수도 1~2명에 불과할 뿐 아니라 조정요구에 따라 조정이 이루어진 사안도 1988년을 제외하고는 전무한 상태이다(<표 7> 참조). 이와 같이 동 심의회의 운영과정에서도 소득표준율결정에 관한 진지한 심의·토론이 경주되지 못하고 있음은 국민조세부담(소득세)결정의 주요 요소의 하나인 소득표준율에 대한 결정이 담세자들의 무관심속에 행정과정에 의존하고 있음을 말해준다.

이에 덧붙여 소득표준율결정과정에서 자료 공개되지 않을 뿐더러 결정

〈表 6〉 國稅廳 所得標準率審議會 審議 要約

연도	구분	심 의 내 용		채택여부
		발언위원	발 언 요 지	
1984	—	—	—	—
1985	학계위원 A	도선사 40%는 도박장운영업 45%에 비하여 도선사가 과중하다. 인하할 의향은 없는지?		채택불가
1986	조합대표 B	輸入담배 標準率이 국산담배의 標準率 보다 낮게 책정된 것은 부당하니 인상할 의향은?		채택불가
1987	조합대표 C	쇄서, 염색, 골판지, 일반인쇄, 사진제작, 주조, 하스나 제조업의 所得標準率 인하 의향은?		채택불가
	경제단체 D	노사분규로 손실을 입은 업체, 테모가 많이 발생한 지역, 輸入開放으로 현저한 피해를 입은 업종에 대하여 所得標準率 반영의사는?		채택불가
1988	조합대표 E	불황인 석탄관련 산업의 所得標準率 인하의향은?		11개 種目 인 하

資料 : 國稅廳 內部資料

〈表 7〉 國稅廳 所得標準率審議會 調整種目數

구 분		년 도	1984	1985	1986	1987	1988
當初審議案 調整種目數			8	194	12	91	114
심 의 단 계	調整要求委員數		—	1	1	2	1
	調整要求種目數		—	1	1	7	11
	調整 種目數		—	—	—	—	11
政府의 再審要請 種目數			—	—	—	—	—

資料 : 國稅廳 內部資料

된 소득표준율에 대한 이의신청과 시정을 위한 제반장치가 마련되지 않고 있어 사실상 국제청이 제안한 소득표준율이 당해년도의 부과기준율로서 그대로 적용되는 문제를 안고 있다.⁶⁾

V. 신고납부제의 확립과 소득표준율 산정방식의 개선

1. 서

소득표준율방식에 의거한 추계과세가 내포하고 있는 제반 문제점을 해소 또

6) 소득표준율은 매년 법정시한인 3월에 임박하여 공포되고 있는 바, 5월 확정신고개

는 완화하기 위해서는 장기적 관점에서 납세자들에게 기장을 유도하는 가운데 성실한 납세의무와 근거과세에 기반을 둔 명실상부한 신고납부제가 정착되어야 할 것이다.

그러나 현실적으로 근거과세가 확립되기 위한 납세환경이 조성되지 못한 상태에서는 차선의 방안으로 현행 소득표준율제도가 실액과세에 접근될 수 있도록 동 제도를 개편하는 방안이 마련될 수 밖에 없다. 따라서 본 장에서는 소득세 행정을 근원적으로 정립하기 위한 장기적 관점의 정책방향과 근거과세로 이행하는 단계까지의 현행 소득표준율제도를 합리화하는 단기적 정책방안을 동시에 서술하기로 한다. 전자의 경우 납세의식의 함양, 기장을 유도하기 위한 유인의 설정, 실액과세를 가능케하는 세제외적 요소의 개선 등을 다루기로 하며, 후자의 경우 소득표준율의 과학적 산정을 가능케하는 과학적 지표의 활용, 자율적 기구를 통한 소득표준율의 설정 등을 집중적으로 논하기로 한다.

2. 납세의식의 함양과 성실한 기장의 유도

추계과세가 바로 납세자들의 불성실한 납세협조태도와 기장을 회피하려는 거래관행에 유래한다고 할 때 신고납부제에 입각한 근거과세가 확립되기 위해서는 무엇보다도 납세의식의 고양이 이루어져야 할 것이며, 아울러 성실한 기장과 신고를 유도하기 위한 파격적인 유인책이 마련되어야 할 것이다.

민주국가의 조세는 국민의 납세협조를 전제로 하고 있으며, 「높은 납세의식 수준」은 「국민에 의한 정부」, 「국민을 위한 정부」를 실현하는 시민의식의 대표적 형태로서 정치발전의 근거를 이룬다. 따라서 민주적 납세의식의 진작과 건전한 납세풍토의 확립은 조세제도의 민주적 기반을 조성함에 있어 어떠한 제도적 보완장치보다도 선행되어야 할 근원적 과제라고 할 수 있다. 납세의식은 절대적 기준에 의해 판단되기 보다는 조세부담율의 수준과 개인별 부담의 적정성, 부담구조, 부담본포의 공평성에 대한 인식, 공공신출에 대한 신뢰도 등에 따라 다르게 나타나는 상대적 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다. 따라서 납세의식을 함양하는 전제조건으로서 납세자들의 잠재적 부담능력에 상응하는 적절한 조세부담율을 설계하고 조세부담의 수직적·수평적 공평성을 확립할 뿐 아니라 정부의 정책과 공공서비스에 대한 신뢰도를 높이는 일이 선행되어야 할 것이다.⁷⁾

시 전까지는 불과 1개월 정도의 기간밖에 여유가 없어 공표후 산정상의 명백한 문제점이 발견된다고 하더라도 이를 시정할만한 시간적인 여유가 없다고 할 수 있다.

7) 이필우, 「조세부담과 과세의 한계」, 『한국조세연구』(한국조세학회:세경사, 1985), pp. 47-48.

우선 많은 납세자들이 조세제도와 실제의 조세부담이 불공평하다고 생각하고 있는 나머지 조세부담 회피를 정당화하고 있다는 사실을 감안할 때 공평한 조세 체계의 확립은 납세의식제고의 전제조건이라고 할 수 있다. 더 나아가서 국민의 납세의식 제고를 위해서 「세금이 국가·사회공동체의 유지·발전을 위해 필요불가결한 부담」이라는 인식이 사회화과정에서 철저히 계몽되어야 할 뿐 아니라 납세를 단순한 의무로만 인식할 것이 아니라 대표자를 통한 정치·행정체제에 대한 민주적 요구를 가능케 하는 하나의 권리로서 파악되도록 함이 바람직하다.

아울러 납세의식이 고양되기 위해서는 금융실명제와 부동산거래의 실명화 관행이 정립되는 등 세제외적 측면의 여건도 개선되어야 함은 물론이다.

「납세의식의 고양」이라는 정책과제가 제도적 장치의 보완을 통하여 쉽사리 접근될 수 없는 장기적 과제라고 할 때, 납세자들의 기장을 유도하고 성실한 신고를 도모할 수 있는 채신적 근거과세 확립방안도 아울러 강구되어야 할 것이다. 그동안 신고납부제의 정착과 기장을 유도하기 위해 세무당국이 나름대로의 유인장치를 강구하였다고 하나 기술적인 보완에 그쳤을 뿐 아직까지 납세자의 관행을 혁파할 수 있는 채신적인 방안이 강구되지 못하였다. 이와 같이 신고납부제가 뿌리를 내리지 못하는 것은 세무당국의 세수목표피달에 대한 우려와 납세자에 대한 불신으로 인해 신고납부풍토를 조성할 획기적인 유인책이 구상되지 못하였기 때문이라고 해석할 수 있다. 현재 외형거래 2억 5천만원 미만의 간이장부 사용자에 대하여 10%의 세액공제를 허용하는 조항이 있으나, 이러한 감면혜택이 사실상 유명무실한 상태라는 사실을 통하여서도 기장을 유도하기 위한 효과적인 유인책이 마련되지 못하고 있음을 엿볼 수 있다.

따라서 초기에 다소의 세수결함이 발생한다고 하더라도 기장의 요건을 대폭 완화하는 가운데(예, 단순한 현금출납부나 간이기록부도 기장으로 인정) 기장을 유지하는 사업자에 대해서는 파격적인 소득공제를 허용하는 것이 신고과세 및 근거과세확립의 첩경일뿐 아니라 궁극적으로 지하경제의 양성화에 따른 세수 증대의 효과를 기하고, 정세행정비 및 납세협력비를 최소화할 수 있을 것이다. 기장유도와 성실납부를 도모하기 위하여 초기단계에 50%라는 파격적 소득공제를 허용하였던 일본의 예는 우리에게 좋은 교훈이 되고 있다.

3. 소득표준율 산정방법의 개선

가. 서

궁극적으로는 실제의 소득금액이나 수입을 기초로 근거과세에 기반을 둔 명

실상부한 신고납부제가 정착되어야 할 것이나, 현재의 납세환경과 기장풍토하에서 근거과세에 기초한 신고납부제가 가까운 시일내에 정착되기가 어렵다는 점을 감안할 때, 우선 단기적 관점에서 소득표준율 등에 입각한 현행 추계과세 방식의 개선노력이 경주되어야 할 것이다. 과세표준의 결정이 본질적으로 법률로부터 위임된 범위내에서 행정과정에 속하는 것이며, 이러한 추계과세의 활용이 납세자들의 불성실한 기장태도와 낮은 수준의 納稅道義에 주된 원인이 있다 하더라도 국민부담에 대한 합의를 이루고 세부담의 형평과 부담의 예측성을 높이기 위해서는 소득표준율등 추계기준율의 과학화와 아울러 기준율의 책정과정에 납세자의 입장과 전문가의 견해가 투입될 수 있도록 소득표준율 산정방식과 산정과정의 쇄신이 요망된다.

나. 소득표준율 산정방식의 과학화

앞서 언급한 바와 같이 소득표준율의 산정에 있어서 부가가치분석 등 경제분석과 통계분석의 다각적인 활용이 결여되었을 뿐 아니라 기준율이 거의 전년도 수준에 일정 비율을 가감하는 점증적 방식에 의존하고 있는 등 국제성이 공표하는 소득표준율의 과학적 근거가 취약하다고 할 수 있다.

따라서 소득표준율을 통한 추계과세가 다수 무기장사업자에게 불가피하게 적용될 수 밖에 없다면 그러한 소득표준율에 의거한 추계과세가 실제 소득에 근접할 수 있도록 업종별 부가가치분석을 정밀하게 탐색함과 아울러 소득표준율의 근거가 될 경제지표를 발굴, 이를 표준화하는 작업이 이루어져야 한다. 특히 업종별 부가가치분석이 단순한 控除法(총매출-총구입)에 의거하지 않고 해당 업종의 실질적인 부가가치를 반영할 수 있도록 合算法에 의거한 분석작업이 수반되어야 한다. 또한 해당 개별 사업자의 실질소득을 보다 정밀하게 반영토록 하기 위해 기준소득율을 가감조정할 수 있는 개별 지표를 확대하는 것이 바람직할 것이다. 더 나아가서 신뢰할 수 있는 사업자의 표본을 광범위하게 추출, 그러한 자료를 통해 총구입, 부가가치, 이윤 등의 계량적 관계를 도출하여 표준이윤율 또는 표준부가가치비율을 업종별, 지역별로 설정하는 것도 소득표준율을 과학화하는 방안일 것이다.

외국의 입법례에서도 실제 소득을 추정하기 위한 다양한 노력이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

이스라엘의 다크쉬브(tachschiw; 표준과세)제도는 장부처리가 되어 있지 않거나 장부가 있더라도 이를 통해 완전하고 신뢰할 수 있는 정보가 얻어질 수 없을 때, 세무당국의 「최선의 판단」에 의해 과세를 하는 것인데 우리나라의 추계

과세제도와 유사한 면이 있다. 이러한 표준과세제도가 우리의 추계과세제도와 다른 점은 납세자의 소득이나 총거래고를 추정하는데 경제분석과 통계자료를 다양하고 광범위하게 사용한다는 것이다. 이 제도는 세무당국에 소속된 경제전문가로 하여금 소득추정에 사용될 지표(예 : 수도소비, 전력소비, 가동기계의 유형, 고용자수, 기업의 위치, 사무실의 규모 등)을 찾아내어 이들 지표중 소득 및 이윤추정에 타당성과 상관관계가 높은 지표를 표준지표(tachschiv)로 이용케 하는 것이다. 동 제도는 회계기록의 불완전성을 보완하는데 기여를 했을 뿐 아니라 세무당국과 영세납세자들간에 있어 온 담합을 줄였으며, 세무서 별로 동일 소득원천에 대한 과세표준평가의 변이(variation)를 줄이고 전국적인 통일성을 기하는 계기를 마련하였다. 이에 덧붙여 평균적 자료에 의거하여 만들어졌기 때문에 기장정리를 하지 않는 납세자에게 불리하게 작용하여 실제 소득 이상의 소득평가를 당할 가능성이 높아 궁극적으로 기장과 회계처리를 유도한다고 한다.⁸⁾

프랑스에서 통용되는 협약과세제도(forfait system)도 소득세 및 소기업의 부가가치세 산정에 있어 납세자와 세무당국간 협의의 통해 과세표준을 결정하고, 이러한 과정에서 소득 및 부가가치를 추계하기 위해 경제분석과 통계분석을 응용하여 각종 지표를 사용하는 것이다. 일반소득세의 경우 국립통계원의 가계조사에 입각, 가옥의 임대가격·자동차보유 등 납세자의 생활양식에 관한 외형지표에 의거 소득을 추정한다. 그러나, 협약과세 역시 간접적인 지표를 기계적으로 적용함으로써 실제거래액이나 소득을 발견하기 위한 노력이 해이해지기 쉽고 세금계산서의 발행을 기피하거나 기장능력의 향상이 지연될 수 있다는 점에서 한계를 지니고 있는 것이 사실이다. 특히, 행정권이 비대한 개발도상국의 경우 실질적으로 세무당국의 자의적 결정에 따를 가능성이 높고, 납세자와 세무당국간의 담합 가능성도 배제할 수 없는 점이 지적되고 있다.⁹⁾

다. 「소득표준율심의위원회」 구성 및 운영의 전문성과 독립성 확보

8) 동 제도에 대한 비판론자들은 표준과세제도가 실제소득에 대해 과세하는 것이 아니라 과세소득을 나타내 주는 여러 요인들에 대해 간접적으로 과세(즉 추정소득에 대한 과세)하는 것이라고 반박하면서 표준과세제도로 인해 납세자들이 표준지표에 의거한 세금납부상 유리하도록 기업을 운영하게 되고, 이것이 심화되면 경제행동이 왜곡된다고 주장한다. 이밖에도 소득추정에 동일업종의 평균적 지표가 사용되므로 효율적인 납세자에게는 유리하지만 그렇지 못한 납세자에게는 불리한 뿐만 아니라 소득세율의 누진성이 경감됨으로서 능력에 따라 공평하게 세금이 부과되어야 한다는 원칙에 어긋난다는 것이다. 이에 대한 내용은 줄고, 「세무행정의 과학화와 민주화」, pp.20-21 참조.

9) 상계논문, pp.21-22 참조.

당해년도 소득표준율을 결정하는 「소득표준율심의위원회」가 구성면에서 전문성과 대표성이 보장되지 않고 있을 뿐 아니라 운영면에서도 자율성이 확립되지 않고 있어 실질적인 토의가 이루어지지 않는 등 형식적 심의기구에 머무르고 있다. 따라서 국민부담에 직접적 영향을 주는 조세행정의 기준율에 대한 결정이 담세자들의 무관심속에 국세청의 행정과정에 전적으로 의존하고 있는 상황이다. 이로 인해 소득표준율 결정이 과학적으로 이루어지지 않는 가운데 정세행정의 편의에 따라 운영되는 문제를 안고 있다.

국민부담에 직결되는 소득표준율에 대한 결정을 관료기구에만 맡길 수 없다는 점에서 현재 국세청의 단순 자문기구에 불과한 「소득표준율심의위원회」를 조세부문의 전문성과 납세자의 대표성에 기초한 명실상부한 합의제 위원회로 격상, 이를 적극적으로 활용하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

우선, 동 위원회를 완전히 국세청의 관할권으로부터 분리하여 소득표준율 결정에 관한 독립적 권한을 부여하는 방안을 상정할 수 있다. 이와 같이 독립 규제위원회의 형태로 「소득표준율심의위원회」가 운영되어 구성원들의 전문성과 법적지위가 보장된다면, 조세부담의 기준율이 되는 소득표준율의 결정에 관한 납세자들의 이해·동의의 범위가 넓어지게 될 뿐 아니라 국세청은 소득표준율에 따라 집행만 담당함으로써 조세부과를 관장하는 부서가 표준율을 스스로 결정하는 심리적 부담이나 납세자들에게 오해(예, 징수목표달성을 위한 기준율의 상향 조정)로부터 벗어날 수 있을 것이다.

독립규제위원회의 형태로 동 위원회를 운영할 때 제기되는 문제점(조세정책과 집행의 일관성 유지, 일정 세수목표의 달성, 집행단계에서의 문제점을 소득표준율에 반영하는 과제 등)을 완화하기 위해서는 재무부 및 국세청의 대표를 동 위원회의 위원으로 선임하거나 국세청의 소득표준율에 대한 전문적 견해를 투입하는 통로를 개방하는 방안도 고려해 볼지하다.

조세부담의 정당성을 조세행정단계에서 확보하기 위해서는 동 위원회를 독립 규제위원회의 형태로 운영하는 것이 바람직하겠으나, 차선의 방안으로 동 위원회를 국세청 소속에 존치시키면서도 의결권을 부여하고 위원의 신분을 보장하는 등 독립적 운영을 동시에 뒷받침하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

아울러 국세청이 소득표준율결정에 관한 사항을 전문연구기관에 완전 의뢰함으로써 중립적·전문적 시각에서 설정한 소득표준율을 그대로 집행단계에서 활용하는 방안도 현행 소득표준율 결정과정상에서 제기되는 전문성과 대표성의 취약점을 보완할 수 있을 것이다.

이스라엘의 표준과세제도와 프랑스의 협약과세제도도 납세자의 입장을 대변하고 추계내용의 과학성을 높이기 위해 추계방법의 결정 또는 추계결정과정에서 납세자와 업계대표, 전문가 등을 포함한 위원회가 실질적으로 조정기능을 담당하는 것도 이와 동일한 맥락에서 이해될 수 있다. 즉, 소득을 추계결정하는 과정에 납세자와 기타 중립적 외부인사를 참여시킴으로써 그만큼 업계와 납세자의 실정을 파악할 기회를 갖게 되므로 추계결정이 실액에 가까와 질 뿐 아니라 조세마찰도 줄일 수 있다는 것은 우리에게 좋은 시사점이 되고 있다.

마지막으로 「소득표준율심의위원회」가 결정한 소득표준율에 대해 이의를 가지고 있는 관련 업계나 조합 또는 개별 납세자들이 이의신청을 할 수 있는 시간적 여유와 통로를 마련하고, 이의신청에 이유가 있다고 판단될 경우에는 동 위원회가 재심하여 소득표준율을 재조정할 수 있는 방안이 모색되는 것이 바람직할 것이다. 아울러 「소득표준율심의위원회」의 심의과정과 심의결과가 신속히 공개됨으로써 납세자들로 하여금 기준율에 대한 견해를 투입할 수 있는 객관적 자료제공 노력도 수반되어야 할 것이다.