



KOICA의 거버넌스 분야 개발협력 방안

－ 조세 분야를 중심으로 －

2011. 12.

저자

박 명 지

(E-mail : mpark75@gmail.com)

▶ 주요 경력

- KOICA 국제개발협력센터, 상임연구원
- Monterey Institute of International Studies 국제정책학 석사

▶ 주요 연구실적

- 한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구, 2010, 한국국제협력단
- 대외무상원조의 다자협력 효과성 제고 방안, 2010, 한국국제협력단
- KOICA 개발정책 포커스 1호 “KOICA 범분야(크로스커팅) 정책 통합 방안”, 2010, 한국국제협력단
- KOICA 사업의 녹색화 방안, 2009, 한국국제협력단
- 국제개발과 국제원조(공저), 2008, 알타미라

본 연구보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인
입장과 일치하지 않을 수도 있습니다.

목 차

목 차	i
약 어	1
요 약	2
1장 서 론	7
1. 연구 배경	7
2. 연구 범위 및 내용	10
2장 거버넌스 논의 동향	11
1. 거버넌스의 일반적 논의	11
2. 개발에서의 거버넌스	12
3. 거버넌스의 주요 속성	15
4. OECD/DAC의 GOVNET	16
3장 조세의 중요성	19
1. 개발 논의에서 조세의 중요성	19
가. 거버넌스 향상 메커니즘으로서의 조세	19
나. 국내자원 동원(Domestic Resource Mobilization) 수단으로서의 조세	22
2. 조세(taxation) 분야에 대한 접근법	27
가. 조세분야에 대한 주요 접근법	27
나. 개도국의 조세 문제	28
3. 조세 개혁(Tax Reform)	29
가. 조세 정책	30
나. 조세 행정 향상	31
다. 조세 개혁의 절차	35

4장 주요 공여기관의 조세 개혁 지원	37
1. 개요	37
2. 영국 DFID	39
가. DFID 조세 지원 사업 개요	39
나. 르완다 조세청(Rwanda Revenue Authority) 지원 사업	39
다. 가나의 부가가치세 도입 지원 사업	43
라. 우간다 조세청 지원 사업	43
마. 잠비아 조세청 강화 프로젝트	44
바. DFID의 연구 지원 사업	45
3. GIZ(German Agency for International Development)	46
가. GIZ의 조세 개혁 지원의 개요	46
나. Croatia 조세 체계 구상 지원 (1993-1999)	47
다. 탄자니아 국세청(TRA) 개혁 지원 (1998-2007)	48
라. 네팔 국세청 지원 (2009-2012)	50
4. JICA	52
가. 일본 조세 분야 지원 개요	52
나. JICA의 몽골 조세 행정 향상 사업 (1998~2008)	53
5장 한국의 조세 발전 경험과 개도국 지원	55
1. 한국의 조세 분야 경험	55
가. 한국 경제발전 과정에서 조세 정책	56
나. 조세 행정	57
2. 한국의 조세 분야 지원 현황	60
가. KOICA	60
나. 기타 부처의 사업	65
6장 한국의 조세 사업 지원 방안	70
1. 거버넌스 향상을 위한 KOICA의 조세 사업 방향	70
2. 지원 가능한 조세 행정 분야	72
가. 조세업무의 현대화 (operational modernization)	73
나. 전자세정(ICT 지원)	74
다. 세무 분야 인적 자원·역량 개발	76
라. 납세자 서비스 향상 및 권리 보장제도	78
마. KOICA 지원가능 분야 및 거버넌스 향상에 기여도	79

3. KOICA의 조세 행정 지원 사업화 방안	80
가. 협력대상국 거버넌스 및 조세 분야 제도 분석	81
나. 조세분야 지원 전략 수립	82
다. 프로그램의 형성	83
라. 사업 집행	85
마. 모니터링 및 평가	86
바. 조세 사업을 위한 조직내 업무 관리	86
 결 론	 88
 참고 문헌	 90
 별첨 1. 거버넌스 분야의 OECD/DAC 주요 권고 사항 및 평가지표 분석 ...	94
 별첨 2. 조세 행정의 효율 향상사업을 위한 논리모형 사례	96

표 차례

[표-1] 주요 공여국의 거버넌스 정의	15
[표-2] 조세 제도가 거버넌스에 미치는 효과	22
[표-3] 개발 재원의 종류	24
[표-4] IMF의 조세 개혁 지원 모듈	36
[표-5] 주요 공여국(기관)의 지역별 지원 현황	38
[표-6] GIZ의 네팔 국세청 조세분야 훈련 프로그램 (2003년)	51
[표-7] 최근 일본의 조세분야 지원 사업 현황	53
[표-8] 개도국에게 적용가능한 우리의 조세 행정 개혁 경험	60
[표-9] KOICA의 조세·관세 관련 사업 비중	61
[표-10] 네팔 조세 행정과정 연수 개요	63
[표-11] 캄보디아 조세제도 연수과정 실시 개요	64
[표-12] 국세청 ODA 지원 사업	66
[표-13] 국세청 ODA 지원 사업	66
[표-14] KOICA 조세분야 사업 내역(1991~2010년)	68
[표-15] 한국이 지원 가능한 조세분야와 거버넌스 향상 분야	80
[표-16] 전자세정 사업 실시 계획 (통합형 사업의 예시)	83
[표-17] 타 부처와의 파트너십 협정 체결 절차(안)	85
[표-18] 조세 분야의 유관 기관 리스트 (예)	87

그림 차례

[그림-1] GOVNET의 민주적 거버넌스 개념도	18
[그림-2] 아프리카 국가의 사회부문 지출 증가	23
[그림-3] 개발원조로 충당하는 사회지출 비용 (%)	24
[그림-4] iTAX 조세 행정 통합 개요	49
[그림-5] 국세정보화 연혁	59
[그림-6] 몽골 관세행정현대화 사업 개요도	62
[그림-7] 조세분야 지원 통한 거버넌스 향상 개요	72
[그림-8] 조세징수의 절차	73

수식 차례

[참고-1] G20 다년간 행동계획 - 국내재원동원	9
[참고-2] 튀니지의 E-정부와 조세 시스템	34

약어

약자	명칭	한글명칭
ATAF	African Tax Administration Forum	아프리카 조세행정포럼
AfDB	African Development Bank	아프리카 개발은행
BMZ	German Federal Ministry for Economic Co-operation and Development	독일경제협력개발부
CTPA	Center for Tax Policy and Administration	조세정책 · 행정센터
CFA	Committee on Fiscal Affairs	재정위원회
DAC	Development Assistance Committee	개발원조위원회
Danida	Danish International Development Agency	덴마크 국제개발원조부
DFID	Department for International Development	영국개발원조청
EAC	East African Community	동아프리카공동체
ECOWAS	Economic Community of West African States	서아프리카국가 경제 공동체
GIZ	German Agency for International Development	독일 국제개발협력청
ICTD	International Centre for Tax and Development	국제조세개발센터
IRD	Inland Revenue Department,	(네팔)국세청
iTAX	Integrated Taxation Management-System	조세관리통합시스템
JICA	Japan International Cooperation Agency	일본국제협력청
Norad	Norwegian Agency for Development Co-operation	노르웨이 개발협력청
PHRD Fund	Policy and Human Resource Development Fund	정책 · 인적자원개발기금
RAS	Revenue Administration Support	GIZ/Danida 네팔 조세행정 지원 사업
RRA	Rwanda Revenue Authority	르완다 조세청
TIN	Tax Identification Number	납세자식별번호
TIMS	Tax Information Management System	국제정보관리시스템
TIS	Tax Integrated System	국세통합시스템
TRA	Tanzania Revenue Authority	탄자니아 조세청
UNECA	UN Economic Commission for Africa	UN 아프리카경제위원회
URA	Uganda Revenue Authority	우간다 조세청
VAT	Value-added Tax	부가가치세
ZRA	Zambia Revenue Authority	잠비아 조세청

요 약

거버넌스에 대한 정의는 주체에 따라 조금씩 다르게 나타나지만 대부분 민주적인 거버넌스로 이해되고 있다. 민주적 거버넌스(Democratic Governance)는 좁은 의미에서의 민주적 정부의 공식 혹은 절차적 형태에 대한 관점만을 포괄하는 것이 아니라, 국가의 정통성, 책무성, 투명성, 인권, 참여 등의 개념을 모두 포함한다. 따라서, 거버넌스는 정부의 영역만을 지칭하는 것은 아니며, 정책을 수립하고 이행하는데 있어서 정부 및 시민, NGOs, 민간부문의 협력관계와 상호작용을 포함하는 포괄적인 의미로 이해되어야 한다.

거버넌스가 국가의 형성 및 지속가능한 개발에 전제 요건이 된다는 인식은 세계은행이 아프리카 국가의 빈곤 원인으로 거버넌스의 실패를 지적하면서부터 확산되기 시작하였다. 이에 따라, 개도국의 거버넌스 문제와 이를 향상시키는 방안에 대해 다양한 논의와 연구가 수행되어 왔다. 초기 거버넌스 논의는 인권, 참여적 개발, 책무성 등 거버넌스의 주요 속성에 초점이 맞추어져 있었으나 최근에는 이러한 거버넌스의 요소를 향상시킬 수 있는 이슈 또는 제도에 초점을 두고 있으며, 대표 이슈로는 조세제도, 선거제도, 의회제도, 사법제도 등이 있다.

KOICA의 거버넌스 지원 향상 방안을 논의하는 본 연구에서는 조세제도를 중심으로 작성되었다. 조세제도는 여러 측면에서 국가의 개발과 경제성장을 달성하기 위해 기본이 되는 요소이다. 조세제도를 통해 국가는 개발에 필요한 기본 재원을 조달할 수 있으며 궁극적으로 외부의 개발원조에 대한 의존도를 낮출 수 있다. 또한, 국가는 조세제도를 통해 납세자인 국민에 대해 책무성을 갖도록 하는 제도이므로 국가 형성을 촉진하고 바람직한 거버넌스 형성을 돕는다. 반면, 납세자인 국민은 자신이 납부한 세금에 대한 권리를 보장받기 위해 알권리를 행사하고 국가업무에 관여하고자 하는 의지를 갖게 되는 등 참여도가 높아지게 된다. 이는 개개인의 노력으로 달성하기 어렵기 때문에 시민사회의 형성을 촉진하는 계기가 된다. 국가는 재정을 지속적으로 확보·증대하기 위해 국민의 요구에 민감하게 반응하게 되며, 이러한 일련의 과정이 끊임없이 반복됨으로써 국가의 거버넌스가 강화되는 것이다.

이러한 배경 하에 공여국들은 개도국에서 세수확대 뿐 아니라 거버넌스 향상을 목표로 조세 개혁을 지원해 왔다. 세원확대를 위해 부가가치세와 같은 새로운 세제가 도입되고 조세징수의 효율성과 투명성 향상을 위해 조세 행정의 선진화가 이루어지고 있다. 가나나 르완다와 같이 조세 개혁이 효과적으로 단행된 국가가 있으며, 특히 가나에서는 조세 개혁 이후 지난 20년간 정부의 세수가 연간 약 4% 정도로 꾸준히 증가하고 있다.

조세제도의 개혁과 정착을 위해서는 필수적으로 거쳐야 하는 일종의 핵심 경로가 존재 하며, 예로는 다음에 제시된 IMF의 조세 개혁 지원 모듈과 같다. 크게 구분하자면 조세 정책과 조세 행정 분야로 구분할 수 있다. 이미 대다수 개도국들은 IMF, 세계은행 및 규모가 큰 공여국으로부터 전자에 대한 1차적인 지원은 다 거친 상태라고 볼 수 있으며, 상당수의 개도국이 이미 조세 정책과 행정 현대화 과정을 지원 받고 있는 상황이다. 최근 주요 공여국이나 국제기구의 지원 현황을 보면 대부분 조세 행정의 현대화에 초점이 맞추어져 있으며, KOICA도 정치적으로 민감도가 높고 개혁 기간이 긴 조세 정책 분야 보다는 조세 행정 분야에 중점을 두는 것이 바람직하다. 실제로 개도국의 세수가 낮은 이유는 정책의 부재 보다는 행정역량에 더 영향을 받게 되며, 같은 조세 정책 하에서 조세 행정만 향상되어도 세수가 큰 폭으로 증가할 수 있다는 연구결과도 있다.

IMF의 조세 개혁 지원 모듈

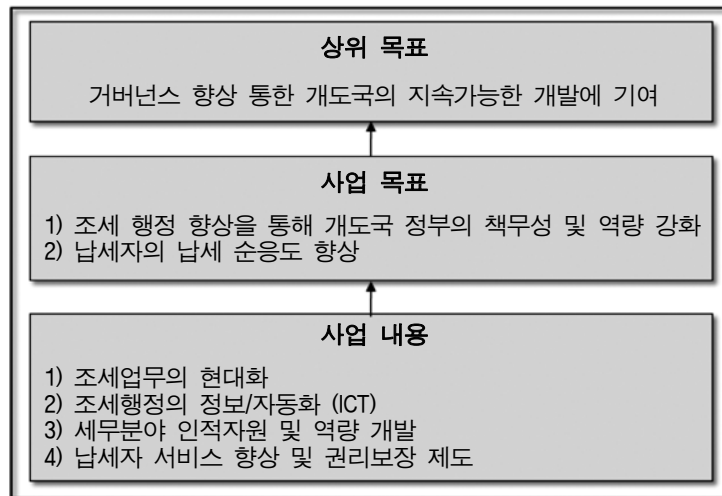
모듈	목표
모듈 1. 조세 개혁을 위한 전략	포괄적 조세시스템 프레임워크수립
모듈 2. 개혁 관리	개혁 프로그램의 성공적 집행을 위한 준비
모듈 3. 조세 정책	기존 조세제도 향상/현대 조세의 기본 요소 도입
모듈 4. 조세 행정 기관	현대화된 조세기관 설립
모듈 5. 납세자 등록 및 신고, 납부 절차	납세/징수의 효율 및 효과 향상을 위한 절차 마련
모듈 6. 집행	개혁 프로그램의 집행
모듈 7. 납세자 서비스	서비스 정신 및 신뢰에 기반한 납세자 지원
모듈 8. 조세 행정 지원	조세기관의 성과 측정 및 보고
모듈 9. 조세 행정 기능 정상화	신규 조세 체계 및 절차의 제 기능 및 투명성 확보

본 연구에서는 조세분야의 주요 공여국인 영국이나 독일의 사례를 살펴보았다. 영국의 DFID는 IMF나 World Bank와 함께 조세분야의 전통적 지원국가로 볼 수 있으며, 조세 개혁을 위한 전략연구, 법제정, 조세청 설립, 주요 조세제도 도입 등 정책분야의 지원을 수행해 왔다. 독일의 GIZ은 이 분야와 함께 조세 행정 분야의 기술지원에 중점적으로 지원해 왔으며, 특히 조세 행정의 정보화 분야에 강점을 보유하고 있다. 일본의 경우는 영국이나 독일처럼 대규모 지원을 하고 있지는 않지만, 주로 인적역량 강화를 위한 연수·훈련 지원, 국제기구의 신탁기금을 활용한 인적역량 강화 분야에 주로 지원하고 있다.

비록 한국이 거버넌스 분야에 강점을 보유하고 있다고 보기는 어려우나 국제사회의 거버넌스 논의 확산과 한국의 대내·외적 원조환경의 변화를 감안하면 이제는 우리나라의 거버넌스 지원 분야 및 전략에 대한 연구가 필요한 시점이다. 타 공여국의 사례, 조세분야 지원에 소요되는 기간 및 비용, 정치적 민감도, 프로젝트의 위험요소 등을 감안하면 KOICA는 앞서 언급한 바와 같이 정책분야 보다는 조세 행정 분야에 집중 지원하는 것이 적절한 것으로 판단된다. 현재까지 KOICA의 조세분야 지원은 거의 대부분이 연수사업의 형태였으며, 1991년 이후 프로젝트 사업은 4건에 불과하였다. 현재의 단기·연수형태의 사업에서 탈피하여 협력국의 수요와 조세 정책 및 행정 역량 등을 감안한 효과적인 지원 형태를 모색해야 한다.

한국 조세 개혁의 역사는 길지 않지만 경제 개발기부터 현재까지 꾸준히 조세 현대화 노력을 해왔으며, 국제사회에서도 성공적인 사례로 언급되고 있다. 우리나라는 국세청 설립 및 국세공무원 교육을 통한 세무행정 능력 배양, 홈텍스 시스템을 포함한 국세행정의 현대화 추진 등 실질적인 경험을 보유하고 있다. 이 중 조세 행정의 정보화, 조세분야의 인력 양성, 납세자 서비스 분야의 경험은 개도국에 유용하게 적용할 수 있다. 특히, 조세 행정의 정보화 분야는 조세절차의 투명성을 확보하고 납세자의 편의를 향상시키는 등 거버넌스 향상에 기여도가 높은 분야이다. 따라서 KOICA가 중점적으로 지원 가능한 분야는 i) 조세 행정 프로세스 정립 및 관리·운영을 위한 지원, ii) 조세 행정의 정보·자동화(ICT) 지원, iii) 조세 분야의 전문 인력 양성을 위한 역량 강화 프로그램, iv) 납세자 서비스 강화의 네 가지 분야로 볼 수 있다.

KOICA의 조세분야 지원 통한 거버넌스 향상 개요



조세업무의 현대화 분야는 조세징수 업무, 즉 납세자 등록, 세금신고 및 납부, 세액미 신고자 감별 및 연체금 징수, 체납자 관리 등의 집행, 세무감사 업무로 이어지는 절차를 개선하거나, 각각의 단위 업무를 지원하는 것이다. 가령 납세자 관리 및 부과 업무를 효율적으로 하기 위해 납세자고유번호(taxpayer identification number) 부과 시스템을 구축한다거나, 등록절차 간소화, 납세자 자진신고제도 도입 지원 및 강화, 금융기관 등을 이용한 납부 편의 제공, 세무감사 기법 전수 및 연수 등 별도의 사업으로 진행할 수 있다.

이러한 절차적 개선은 궁극적으로는 정보화(ICT) 지원과 병행하여 이루어져야 한다. 이를 통해 세무직원의 조세징수 업무 부담을 줄이고 세금징수 업무의 효율과 정확성을 높여 납세자 이익을 보호하고 편의를 제공하는 동시에 세수확대에 기여할 수 있다. 조세 행정의 정보화는 정부행정의 투명한 운영, 통합된 시스템을 통해 국민의 행정 업무에 편의를 제공할 수 있다는 점에서 거버넌스에 가장 크게 기여할 수 있는 분야이기도 하다. 업무과정에서 세무 공무원의 개입여지를 최소화한다는 점에서 투명성 및 반부패 향상 효과를 기대할 수 있다. 동 분야는 국제행정 전산화 BPR/ISP 사업, 온라인 납부 시스템인 홈텍스 서비스 구축, 관세시스템 현대화 사업의 세 분야로 특화하여 지원할 수 있다.

조세 업무 관련한 인력 문제는 조세 행정의 향상과 직결되는 부분인 만큼 조세 개혁에

있어서 필수적인 요소로 다루어져야 하므로, KOICA는 조세 분야의 전문 인력 양성을 위한 역량 강화 프로그램을 중점 지원분야로 채택할 수 있다. 인적 자원 및 역량, 즉 전문성의 문제는 대다수 개도국에서 조세 행정 주요 병목점으로 규명되는 문제이기도 하다. 한국은 다양한 인력양성 제도를 통해 국세업무에 필요한 전문가를 양성해 왔으며, 이는 단기간에 조세 개혁에 성공한 주요한 요소이기도 하였다. 특히, 세무전문관 제도, 세무전문가 양성제도, 세무사 자격제도 등은 KOICA의 주요 지원형태인 연수·훈련이나 전문가 파견, 직업훈련 사업의 형태를 통해 효과적으로 지원할 수 있는 분야가 된다.

마지막으로, 납세자 서비스 및 권리 보장 제도는 납세절차의 번거로움을 최소화하고 납세 비용을 줄여 편익을 확대하는 동시에 납세 준용도를 높인다는 두 가지 측면에서 유용하며, 거버넌스 향상을 위한 조세 행정 지원의 필수 분야로 꼽힌다. 거버넌스의 주요 요소인 책무성, 대응성, 역량, 투명성, 반부패 등에 기여하는 동시에 KOICA가 지원 가능한 조세사업을 정리하면 다음 표와 같이 요약될 수 있다.

한국이 지원 가능한 조세분야와 거버넌스 향상 분야

분야	문제점	목표	개선 내용 및 공여국 지원 사업(예)	한국의 경험	거버넌스 요소
조세 행정 현대화	복잡한 조세 행정 프로세스	조세 행정 (징수 및 납세비용 저감)	- 조세징수 프로세스 효율적 개선 - 조세당국의 부서 통합, LTU 설치	- 조세업무 현대화 - 전산조사전담조직 - 중점관리대상자 관리	납세자 편익 및 행정효율
		ICT	ICT 도입 및 적용 범위 확대	- 국세통합시스템 (TIS) - 국세정보관리시스템 (TIMS)	투명성 및 행정효율
			자동차 등록 및 토지 등록 시스템		행정효율
			e-Tax	홈텍스	대응성
	낮은 직원 역량	직원 역량 향상	- 조사, 감사, 전산, 회계 등 특수 분야의 전문 인력 양성 - 전문 인력 확보를 위한 인사제도	- 세무대학 - 세무사 자격제도	행정역량
납세자 서비스	조세당국-납세자 관계	조세당국-납세자 관계 향상	- 납세자 교육 제공 - 신규 세제, 세금 납부 절차 등에 관한 홍보와 인식강화 캠페인	- 납세자 교육 - 홈텍스	책무성
	납세자 권리보호 장치부재	납세자 권리보장 제도	- 납세자 세무 상담 및 민원해결을 위한 제도	- 납세자보호담당관 제도 - 국세청 세미래콜센터	책무성, 대응성

1장 서론

1. 연구 배경

한국의 무상 개발원조는 그간 병원 및 학교 건립 등의 건축 프로젝트, 물자지원, 연수 분야에 치중되어 왔으며 서구 공여국 원조에서 상당한 부분을 차지하는 민주적 정치체제, 인권, 공공부문 개혁 등 근본적인 개발문제에 대한 접근은 상당히 부족했던 것이 사실이다. 물론 전자에 치중되어 왔던 한국의 공적개발원조는 거버넌스라는 분야가 갖는 정치적 민감도나, 거버넌스가 무형의 자산이라는 점, 성과 측정이 쉽지 않다는 점 등으로 충분히 설명할 수 있다. 하지만 ODCD/DAC 가입, G20 개발의제에 대한 한국 정부의 열의, 한국 원조 체계 및 조직의 선진화 등 한국의 국내·외적 원조환경이 변화하고 있음을 감안할 때 거버넌스 분야에 대한 지원의 확대까지는 아니더라도 이 분야에 대한 논의를 시작할 필요성이 점점 커지고 있다.

거버넌스 이슈가 주요 개발 어젠다로 부상한 이래 동 분야에 대한 국제 사회의 관심과 지원도 증가하고 있다. 또한 섹터 지원, 일반 예산 지원 등 새로운 원조 형태가 등장함에 따라 수원국 정부의 개발 의지와 역량이 개도국 지원의 성패를 좌우하는 핵심 요소가 되고 있다. 수원국 정부의 역량은 거버넌스의 핵심 요소인 투명성, 책무성, 반부패와 같은 가치와 직접적으로 연결되는 것인 만큼, 거버넌스 분야에 대한 지원은 포괄적인 형태로 변화하고 있다. 특히, 2005년 합의된 파리선언은 원조 효과 향상을 위해 수원국 시스템의 활용을 강조하면서, 국제사회가 수원국의 거버넌스 강화 및 개발 성과 개선 노력을 지원하도록 모멘텀을 제공한바 있다. OECD/DAC에서도 비공식 네트워크였던 참여적 개발 및 바람직한 거버넌스 네트워크(Network on Participatory Development and Good Governance, PD/GG)와 제도·역량 개발 네트워크(Network on Institutional and Capacity Development, I/CD)를 통합하여 2000년에 거버넌스 네트워크(Governance Network, GOVNET)를 창설하면서 거버넌스를 주요 어젠다로 논의해왔다.

이러한 추세에도 불구하고 한국은 국제사회의 거버넌스 논의에 소극적으로만 참여해

왔다. 이는 거버넌스의 개념이 지나치게 서구적 규범과 가치를 내재하고 있을 뿐 아니라,¹⁾ 인권, 공공부문 개혁, 부패 문제 등 접근하기에 민감한 이슈가 주를 이루고 있기 때문이다. 이는 비단 한국 원조만의 특성이 아니고 국제금융기구나 대규모 공여국과 같이 재정적 레버리지가 없는 중·소규모 공여국에서 공통적으로 보이는 현상으로 파악된다. 하지만 거버넌스 분야 중에서도 정치적 민감도가 비교적 낮은 분야가 있으며 한국 개발원조의 주요한 부분을 차지하는 연수 등 기술원조의 형태와 결합할 때 시너지를 창출할 수 있는 분야가 분명히 존재한다. 특히, 한국은 개발 초기부터 조세 체계 형성, 공공부문의 효율적 관리 등 거버넌스 향상을 위한 다양한 경험을 축적해 왔다. 한국의 전자정부 구축 경험 역시 세계적으로 인정받은 분야로 수원국 환경에 적합한 형태로 형성된다면 충분히 한국형 거버넌스 사업으로 발전시킬 수 있는 분야이다.

본 보고서는 다양한 거버넌스 분야 중에서도 조세 분야에 초점을 두고 작성될 것이다. ‘조세(taxation)’제도는 개도국 정부가 재정을 확보할 수 있는 직접적인 수단이기 때문에 정부는 재정을 확대하기 위해 국민의 요구에 민감하게 반응하도록 변화할 수밖에 없다. 따라서 조세 제도는 정부의 책무성을 높여 직접적으로 거버넌스를 향상시킬 수 있는 분야이다. 외부에서 조달되는 개발 재원에 대한 의존도가 높을수록 수원국 정부가 책무성(accountability)을 갖게 되는 대상이 자국 국민이 아닌 공여국이 되는 문제점이 목격되어 왔던 바, 견고한 조세 체계를 구축하여 수원국 정부의 책무성이 공여기관이 아닌 국민에게 집중시킬 수 있다는 이점도 존재한다.

조세 분야는 인권, 반부패, 선거지원 등 다른 분야에 비해 정치적 민감도가 낮은 편에 속하여 기술적 접근이 가능하다. 또한, 지원 사업의 종류에 따라 비교적 낮은 비용으로 중·단기 지원이 가능한 분야이기 때문에 한국의 원조 특성에 적합한 분야라고 판단된다. 또한, 조세분야는 국내재원동원이라는 측면에서도 개도국의 지속가능한 개발을 위해 반드시 선결되어야 하는 분야이다. 국내재원동원 이슈는 개발 재원을 안정적으로 확보할 수 있다는 점에서 국제금융위기 이후 특히 주목받고 있는 분야이며, MDG 달성을 위한 요건으로 논의되었고 몬테레이 컨센서스에서도 그 중요성이 재차 확인된 바 있다. 조세 분야는 2010년 개최된 G20회의에서 공약된 9대 개발 어젠다에도 포함되어 우리 정부도 후속 조치 마련을 위해 노력하고 있다²⁾ 서울 정상회의 합의문에는 “개도국의 조세 행정체제

1) 안네 메테 키에르(2004), p.201

및 정책을 개선하고, 비협조적 지역과 개발간의 관계를 부각함으로써 포용적 성장과 사회적 형평을 위한 지속가능한 수입 기반을 조성 한다”고 명시되어 있다.³⁾ 이러한 배경 하에 KOICA도 동 분야 지원체제 마련하기 위해 연구가 필요한 시점이라고 판단하였으며, 이에 본 보고서는 거버넌스의 여러 하위 분야 중에서도 조세 분야를 중심으로 작성될 것이다.

[참고-1] G20 다년간 행동계획 - 국내자원동원

국내자원동원 (Domestic Resource Mobilization)

포용력 있는 성장과 사회 평등을 위한 지속가능한 수입 기반을 확대하고, 공공 재정의 투명성과 책무성 향상을 위해 개도국 조세제도 및 재정 정책을 지속적으로 강화하는 것이 중요하다.

□ 행동계획 1: 보다 효과적인 조세체제 개발 지원

- 우리는 확대된 OECD Task Force on Tax and Development, UN, IMF, 세계은행 및 Inter American Center for Tax Administration, African Tax Administration 등의 지역 기구와 기타 유관 기구들에 다음의 조치를 요청한다.
 - 개도국들의 조세체제관련 역량에 대한 주요 제한요소를 식별하고 다음을 위한 역량강화 방안 마련
 - (가) 조세 행정기관의 효율성 및 투명성 제고
 - (나) 세원 확충, 조세회피 및 탈세 방지 등을 위한 조세 정책 강화 ('11.06)
 - 개도국들의 조세 정책 및 행정체제 역량을 지원하기 위한 지식관리플랫폼 구축 및 남-남 협력 조장(중기)
 - 개도국의 조세제도를 지원하기 위한 G20 국가와 국제기구의 행동을 조사하여 배포 ('11.06)
 - 저소득국가의 조세 행정시스템 개선에 대한 진전 상황을 평가하기 위한 객관적 방안 마련 ('11.06)
 - 효과적인 이전가격제도를 통해 개도국의 다국적기업에 대한 조세부와 지원 ('11.06)

□ 행동계획 2

- 우리는 Global Forum이 개도국의 조세기반 잠식 노력을 촉구하고, 특히 Global Forum 보고서에서 비협조지역과 개발 간 관계를 조명해주기를 요청한다. (중기)
(상기 작업결과는 2011년 프랑스 정상 회의에서 보고될 계획)

2) 2010년 한국에서 개최된 G20 회의에서 합의된 서울 개발컨센서스(Seoul Development Consensus for Shared Growth)에는 개도국의 지속가능한 경제성장을 조력할 것을 공약하고, 인프라, 인적자원 개발, 무역, 민간 투자 및 일자리 창출, 식량안보, 성장 복원력, 금융소외계층 포용, 국내자원 동원, 개발지식 공유 등 9개 핵심 개발 어젠다를 선정하였다. 또한 9개 분야에서 이행주체와 시한을 명시한 '다년간 개발 행동계획'을 채택하여 구체적이고 이행 가능한 과제를 제시한 바 있다.

3) 서울 개발컨센서스(Seoul Development Consensus for Shared Growth)와 함께 채택된 다년간행동계획(Multi-Year Action Plan on Development)은 구체적인 시한을 담은 계획을 포함하고 있다.

2. 연구 범위 및 내용

거버넌스 분야에서도 다양한 분야가 있지만 본 연구는 ‘협력 대상국의 조세 체계 지원을 통한 거버넌스 향상’이라는 목표 하에 작성되는 것이다. 또한 본 연구는 정책연구 보다는 조세분야의 사업 방향에 대한 함의를 찾고자 하는 연구이다. 다시 말해, 이번 연구는 조세분야 지원을 위한 원조형태(aid modality) 채택을 위한 개입지점(entry point)을 제시하기 위한 연구인 바, 조세 분야 지원을 위한 정책적 고려 요소나 거버넌스 측정(governance assessment)과 같은 톨의 활용 방안에 대한 내용은 포함되지 않았다. 또한 조세 분야가 선정된 배경에는 G20 개발 어젠다에 국내재원동원 이슈가 포함된 이유도 있지만 동 보고서에서는 국내재원동원 확대라는 목표는 부차적인 것으로 간주하였다. ‘조세 체계의 향상’이라는 개발원조 사업의 목표 산출물은 동일하지만 궁극적인 목표가 거버넌스 향상인지 국내재원동원 확대인지에 따라 하위 사업 분야는 조금씩 차이가 있기 때문에, 본 연구가 작성되는 목적은 협력대상국의 거버넌스 향상을 위한 것임을 명확히 하고자 한다. 또한 동 보고서는 조세의 두 축인 내국세와 관세분야 중에서 내국세에 중점을 두고 작성되었다. 거버넌스가 국가와 납세자, 즉 정부와 불특정 일반 대중간의 책무성 관계 형성을 통해 향상될 수 있다고 본다면 관세분야는 이 관계에 기여할 수 있는 여지가 작다고 보았다. 이는 또한 무역자유화에 따라 관세가 낮아지거나 폐지되고 있는 추세여서 개도국의 조세문제가 국세를 중심으로 이루어지고 있는 데에 따른 것이기도 하다.

본 연구는 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 우선 다음 장에서는 거버넌스의 일반적인 개념과 국제 개발사회의 거버넌스 논의를 간략하게 개괄하고, 거버넌스의 주요 속성에 대해 소개 한다. 3장에서는 조세분야가 바람직한 거버넌스 형성을 위해 갖는 중요성과 조세 체계의 향상을 통해 거버넌스의 주요 요소가 어떻게 영향을 받고 향상되는지의 메커니즘을 설명할 것이다. 뒤이어 현재까지 공여국이 지원한 조세 개혁에 어떤 분야가 있는지 살펴보고 이들 분야가 어떤 방식으로 거버넌스 향상에 기여하는지 살펴볼 것이다. 4장에서는 타 공여기관의 조세분야 지원 현황과 중점 지원 분야, 지원 형태 등을 살펴보고 KOICA에 주는 시사점을 논의할 것이다. 5장에서는 한국이 개발과정에서 실시한 주요 조세 개혁 요소 중에서 앞서 언급한 거버넌스의 주요 특성을 향상시키는데 기여할 수 있는 분야를 살펴볼 것이다. 6장에서는 KOICA가 지원 가능한 조세의 하위 분야를 살펴보고, 이후 KOICA의 조세 분야 사업화 방안을 제시할 것이다.

2장 거버넌스 논의 동향

1. 거버넌스의 일반적 논의

거버넌스의 개념은 사용되는 문맥에 따라 서로 다른 의미로 사용되고 있다. 특히 세계화가 심화되고 시민사회가 성장함에 따라 거버넌스가 적용되는 범위는 하나의 국가 또는 정부를 넘어서 점차 광범위해져 왔다. 심지어 국제개발이라는 하나의 분야에서조차도 주체에 따라 거버넌스를 서로 다르게 정의하고 있기 때문에, 이를 하나로 정의하고 접근하는 것은 위험할 뿐 아니라 불가능하다. 안네 메테 키에르(2007)는 정치학의 하위분야인 행정·정책⁴⁾, 국제정치, 비교정치 3개 분야에서 사용되는 각각의 거버넌스 정의를 소개하면서, 이러한 학문의 하부영역 상의 구분은 편의상의 구분일 뿐이며 거버넌스의 개념은 정치적 관행의 변화와 세계화, 국가-시민사회의 경계를 초월하여 그 사용이 확산되고 있다고 하였다.

하지만 다양한 맥락에서의 거버넌스 개념에도 공통점은 존재한다. 다양한 맥락에서 사용되고 있는 거버넌스는 모두 공통의 사회적 목적을 추구하는 데 있어서 네트워크의 역할에 초점을 맞추고 있으며, 적어도 정부보다는 광범위한 것을 지칭하고 있다. 또한, 우리가 논하고 있는 거버넌스의 개념은 모두 제도 및 제도의 변화에 대한 관심에서 출발하고 있다.⁵⁾ 제도주의적 측면에서의 거버넌스는 다음과 같이 세 가지의 포괄적인 의미로 정리하고 있다.⁶⁾

4) 행정·정책학의 관점에서 볼 때, 초기의 거버넌스는 정부와 동의어로 사용되어 통치(governing) 행위나 방식을 의미하여, 정부가 정책을 수립하고 집행할 수 있는 능력으로 정의되었다. 하지만 1980년대 들어서면서 정치학자들은 거버넌스를 정부라는 협소한 정의에서 시민사회 행위자들을 포함하는 의미로 확대하여 사용해 왔다. 이는 1980년대 이후 민영화 및 공공부문에 민간 경영원리 적용, 분권화 등 공공부문 개혁이 추진되고 공공 서비스 제공에 대한 시민단체들의 관여가 증가하는 등 정치체제의 파편화 현상이 나타나면서 전통적 행정학 이론에서 규정하는 공공과 민간의 구분이 모호해진 데에 기인한다. 안네 메테 키에르 (2007).

5) Court, J. (2006).

6) 안네 메테 키에르 (2007).

우선 거버넌스는 시민과 공직자가 행동하고 정치가 진행되는 틀, 시민사회의 정체성과 제도를 형성하는 틀에 영향을 미치는 것으로, 즉 거버넌스는 규칙의 제정, 규칙의 적용, 규칙의 집행을 의미한다. 또한 거버넌스는 정부 이상의 것을 의미하지만 여전히 정부와 밀접하게 연관된 개념으로, 정부가 정책을 수립, 집행할 수 있는 능력이라는 협소한 개념에서 정부와 사회의 상호작용이라는 새로운 개념으로 변화하였다. 마지막으로 거버넌스는 이 두 가지 개념을 모두 포괄하는 개념으로 사용된다. 대표적으로, 세계은행은 “거버넌스를 시민 또는 대표자가 요구하는 공공재나 기타 재화를 한정된 자원을 가지고 효율적으로 투명하고 공정하게, 책임성 있는(accountable) 방식으로 제공하는 공공조직의 제도적 능력”으로 정의하고 있다. 따라서, 포괄적인 의미의 거버넌스는 바람직한 거버넌스(good governance) 구축을 통해 개도국 정부의 역량 강화를 지원하는 동시에 정부의 통치행위에 시민사회의 참여를 촉진하고자 하는 국제개발 분야의 원조기구들이 사용하고 있는 거버넌스 개념과 매우 유사한 것이며,⁷⁾ 본 보고서의 목표에 부합하는 정의라고 볼 수 있다.

이러한 맥락에서 안네 메테 키에르(2007)는 거버넌스에 대한 논의는 정책의 방향을 어떤 방식으로 조종할 것인지, 정부의 책무성(accountability)을 어떤 방식으로 제고할 것인지에 대한 논의로 이어진다고 보았다. 나아가, 거버넌스의 개념이 정치게임의 규칙을 정하고 관리하는 것, 책무성 및 조정, 통치와 관련된 것이라고 할 때, 거버넌스 이론의 핵심 개념은 정통성, 효율성, 민주주의, 책무성 등으로 볼 수 있다고 하였다.⁸⁾

2. 개발에서의 거버넌스

개발 분야에서 거버넌스에 대한 논의는 1980년대 말 신자유주의 정책에 대한 비판과 동시에 개발도상국의 공정한 시장 경제를 위한 제도적 기반 구축 및 투명성에 대한 요구와 함께 활발히 진행되었다. 특히 세계은행은 1989년 발간한 보고서 ‘사하라이남 아프리카: 위기에서 지속가능한 성장으로(Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth)’에서 사하라이남 아프리카 국가들의 빈곤 원인 중 하나로 거버넌스의 실패를 지적하고, 시장 경제 체제를 구축하기 위해서는 바람직한 거버넌스가 전제되어야 한다고 보았다. 세계은행(1989)을 계기로 지속적인 경제 개발 및 원조효과성 향상을 위해 바람직한

7) 안네 메테 키에르 (2007).

8) 안네 메테 키에르 (2007).

거버넌스(good governance)는 필수 요건이라는 주장이 개발협력 분야에서 주류로 받아들여지기 시작하였다. 학계에서도 거버넌스가 경제 성장에 미치는 영향에 대한 연구를 활발히 진행해 왔으며 정부 정책, 정부의 효과성, 부정부패 등이 경제 성장과 밀접한 관련이 있다는 것을 보여 주었다.⁹⁾

하지만 정치·경제·사회 전반에 걸쳐서 변화가 필요한 거버넌스 향상 지원을 위해서는 많은 시간과 비용이 소요되고 수원국의 거버넌스 향상이라는 명목 하에 공여국이 수원국에 제제를 가하거나 거버넌스 향상을 위한 공약을 수원국에 요구하는 등 외교적 문제를 야기할 수 있다는 비판이 제기되어 왔다. 또한 거버넌스 이슈는 불가피하게 정치적 분야와 연결될 수밖에 없어 수원국 정부의 정치적 자율성을 침해한다는 비판도 제기되고 있다. 그럼에도 불구하고 개도국의 제도(institutions)와 거버넌스(governance), 개발(development)간의 관계, 그리고 이 관계 속에서 개발원조의 역할에 대한 논의는 지속적으로 확대되어 왔으며, 원조 효과성 논의가 확대되는 과정에서 거버넌스의 중요성이 부각되면서 원조와 거버넌스 관계에 대한 관심도 높아지고 있다.

바람직한 거버넌스에 대한 개념은 [표-1]에서 보는 바와 같이 공여기관 별로 조금씩 다르게 정의하고 있지만 국가 권력의 책무성 및 투명성, 법치, 국민의 권리 보장 및 참여 등 기본적인 원칙은 유사함을 알 수 있다. 유사한 점은 있으나 가장 다른 관점을 가지고 있는 기관은 세계은행으로 대표되는 국제금융기구이며 반면 대다수 양자 공여국들은 UN의 관점과 유사함을 보인다. 세계은행의 차관 프로그램이 어떤 국가에서 성공하고 실패하는지 분석하는 과정에서 “거버넌스 변수”에 주목하면서 개발에 있어서 바람직한 거버넌스에 대한 논의가 확대되는데 기여한 것이 사실이다. 하지만, 세계은행은 거버넌스를 시장경제가 제대로 작동할 수 있는 기반이라는 측면에서 접근한다는 한계를 가지고 있다. 세계은행은 거버넌스 중에서도 “공공부문 관리” “개발을 위한 법적 틀” “책무성” “투명성 및 정보”의 4개 분야에 초점을 두면서, 지나치게 서구의 경제 및 법적 doktrinen을 강조하고 있어 개도국의 실질적인 정치·사회적 문제를 해결하는데 있어 그 방향이 잘못 설정되어 있다는 비판도 있다.¹⁰⁾

9) 한국국제협력단 (2010).

10) Mick Moore (1993).

반면 UN은 거버넌스를 정치·사회적인 측면에서 접근하고 있다. 대표적으로 UNESCAP은 거버넌스를 한 국가의 정책 혹은 의사결정의 과정인 동시에 결정된 사안이 이행되는 과정(process)으로 정의하였다. 거버넌스의 주체가 되는 집단은 정부를 비롯하여 민간부문, 일반대중, 시민사회를 비롯한 NGOs 등 모든 이해관계자를 포괄한다고 보고 있다. UNESCAP은 바람직한 거버넌스(good governance)의 8대 속성을 참여적(participatory), 합의기반의(consensus-oriented), 책임성 있는(accountable), 투명한(transparent), 효과·효율적인(effective·efficient), (이해관계자의 요구에)반응하는(responsive), 법치의(rule of law), 공평한(equitable) 정책의사 결정 및 이행 과정으로 제시하고 있다.¹¹⁾ 즉, 이러한 요소들이 정착되어 부패는 최소화되고 소수 및 취약층의 의견이 의사결정에 반영되며, 사회의 현재 및 미래의 요구에 반응하는(responsive) 효과·효율적인 의사결정 및 이행과정이 바람직한 거버넌스로 지칭되고 있다.¹²⁾

이처럼 기관별로 거버넌스에 대한 정의와 초점이 조금씩 다르게 나타나지만, 대부분 민주적인 거버넌스로 이해하고 있다. 민주적 거버넌스(democratic governance)는 좁은 의미에서 민주적 정부의 공식 혹은 절차적 형태에 대한 관점만을 포괄하는 것이 아니라, 인권, 투명성, 책무성, 법치(legitimacy), 참여, 평등의 개념을 모두 포함한다.¹³⁾ 따라서, 거버넌스는 정부의 영역만을 지칭하는 것은 아니며, 정책을 수립하고 이행하는데 있어서 정부 및 시민, NGOs, 민간부문의 협력관계와 상호작용을 포함하는 포괄적인 의미로 이해되어야 한다.

11) 박명지 (2010).

12) www.unescap.org

13) OECD (1995).

[표-1] 주요 공여국의 거버넌스 정의

국가	거버넌스 정의
호주	“Governance is the exercise of authority – political, economic, administrative or otherwise – to manage a country’ s resources and affairs. It includes institutions, mechanisms and processes through which citizens and groups state their interests, exercise their legal rights and mediate their differences.”
덴마크	“The transparent and accountable management of human, natural, economic and financial resources for the purposes of equitable and sustainable development, in the context of a political and institutional environment that upholds human rights, democratic principles and the rule of law.”
아일랜드	“Governance is essentially understood as the way in which power is exercised in the management of a country’ s economic and social resources for development.”
스웨덴	“On the whole, good governance implies an efficient and predictable public sector incorporating participation and the rule of law, i.e., with the characteristics of democratic governance. In the concept of democratic governance, a stronger emphasis is placed on central democratic institutions like a democratic constitution, a parliament, general elections, participation and an active civil society, as well as human rights.”
영국	“Governance is about the use of power and authority and how a country manages its affairs. This can be interpreted at many different levels, from the State down to the local community or household. Governance analysis considers all the mechanisms, processes, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests and exercise their rights and obligations. It concerns the way that people mediate their differences, make decisions and enact policies that affect public life and economic and social development.”

3. 거버넌스의 주요 속성

이처럼 기관별 혹은 거버넌스의 정의에 따라 차이는 있지만 개도국에 적용될 수 있는 바람직한 거버넌스(good governance)의 공통적인 주요 속성¹⁴⁾은 대응성, 책무성, 역량의 세 가지로 요약할 수 있다.¹⁵⁾ 대응성(responsiveness)은 한 국가의 정치·행정 체제가 국민의 요구(needs)에 부합하고자 하는 성향(orientation)을 의미한다. 즉, 정부가 국

14) Moore, M. (2007).

15) OECD (2010b).

민의 요구에 부응(responsive)한다는 것은 국민의 필요 혹은 욕구를 규명하고 그에 부합하고자 노력한다는 것을 지칭한다. 책무성(accountability)은 정부 및 엘리트 계층과 국민의 관계가 제도화(institutionalize)되어 있는지의 여부, 즉 제도적 메커니즘의 존재를 의미한다. 이는 대응성과 유사한 개념일 수 있으나 명확하게 구분하자면 대응성은 정부의 행동을, 책무성은 대응성을 유발하는 제도적 메커니즘을 지칭한다. 국가 혹은 엘리트계층은 제도를 통해 권한(authority)을 획득하고 국민의 요구에 대응하는데 사용할 수 있다. 또한 국민은 제도를 통해 권한을 연장하거나 박탈할 수 있다. 책무성을 향상시킬 수 있는 대표적 제도로는 선거제도가 있으며 감사원 제도, 조세 제도 등이 여기에 포함된다.

마지막으로 역량(capability)은 특정 업무를 수행할 수 있는 조직의 속성(organizational attributes)을 지칭하는 것으로, 거버넌스 논의에서의 역량은 정부가 정책을 효과적으로 수행할 수 있는 능력을 의미한다. 역량은 크게 정치적 역량(political capability)과 조직적 혹은 관료적 역량(organizational or bureaucratic capability)으로 구분할 수 있다. 정치적 역량은 정부가 정책을 효과적으로 형성할 수 있는 능력으로, 다양한 이해관계자의 의견을 조율·협상하고 여러 정책옵션 중 가장 효과·효율적인 정책을 채택할 수 있는 능력을 말한다. 조직 역량은 상기의 정치적 과정을 통해 형성된 정책을 효과적으로 집행하고 공공서비스를 제공, 국가 권력(authority)을 집행할 수 있는 등의 능력을 지칭한다. 언급된 세 가지 속성 외에 반부패(anti-corruption)나 투명성(transparency)을 바람직한 거버넌스의 속성으로 볼 수 있다.

4. OECD/DAC의 GOVNET

OECD/DAC의 거버넌스 네트워크에서도 거버넌스의 주요 속성을 책무성, 민주주의, 정부의 정통성 및 효율·효과성 등으로 보고 있다. 이에 GOVNET의 하위 업무 분야는 개도국 정부의 책무성과, 이를 강화하는 분야로 구성되어 있다. OECD 개발원조위원회(DAC)의 거버넌스 네트워크(Network on Governance, GOVNET)는 개도국의 민주적 거버넌스(democratic governance) 형성을 위한 그리고 이를 통한 원조 효과 향상을 목표로 2000년에 창설되었다.¹⁶⁾ GOVNET은 수원국의 옹호를 강화하고 공여국의 거버넌

16) GOVNET은 DAC의 비공식 네트워크였던 참여적개발·건전한 거버넌스 네트워크(Network on Participatory Development and Good Governance, PD/GG)와 제도·역량 개발 네트워크(Network on Institutional and

스 접근을 일관성 있게 조율하여 상호 책무성을 향상시키는 것을 기본 목표로 하고 있다.

초기의 GOVNET 업무 분야는 반부패, 역량강화, 공공서비스 개혁, 인권 및 민주화 등이었으나, 현재 GOVNET이 우선순위에 두고 있는 업무는 원조와 국내 책무성(Aid and Domestic Accountability), 인권(Human Rights), 반부패(Anti-Corruption), 조세(Taxation), 거버넌스 측정(Governance Assessment)으로 조금씩 변화해 왔다. 현재 GOVNET 산하에는 5개 분야를 담당하는 운영위원회(steering group) 및 실무 작업반(task team)이 있다.¹⁷⁾

이러한 GOVNET의 업무 분야는 [그림-1]과 같은 개념도로 나타난다. 우선 GOVNET은 민주적 거버넌스를 국가(State)와 시민(Citizens)간 책무성 있고 효과적인 관계(accountable and effective citizen-state relations)로 정의하고 있다. 이 관계에서 가장 주요한 요소는 국내 책무성이다. 국내 책무성(domestic accountability)은 국민에 대해 책임감 있고 효과적인 정부, 그리고 정부로 하여금 그들의 요구에 반응하고(answerable) 그렇지 못할 경우 거부할(sanction) 수 있는 국민의 역량(ability)을 지칭한다.¹⁸⁾

국내 책무성(domestic accountability)은 대개 개도국 국내 정치에 의해 좌우되지만, 공여기관과 같은 외부 행위자에게 큰 영향을 미칠 수 있다. 원조가 재정수입의 대부분을 차지하는 수원국은 자국 국민이 아닌 원조 대상국에 책무성을 갖게 되고, 국민-국가 간 관계가 저해되기도 한다. 이에 따라 GOVNET 공여기관의 개발원조는 관계를 향상시키는 방향으로 이루어지도록 권고하고 있으며, 국가-국민 간 상호 책무성이 효과적으로 형성되고 지속되는데 가장 크게 기여할 수 있는 제도를 부패방지 제도, 조세 제도, 인권보호 제도로 보고, 이를 거버넌스 GOVNET의 주요 업무 분야로 삼고 있다. [그림-1]의 개념도에는 포함되지 않았으나 최근에는 선거제도 지원 역시 주요 메커니즘으로 도입, 이

Capacity Development, I/CD)가 통합되어 창설되었다.

17) 원조와 국내 책임에 관한 운영위원회(Steering Group on Aid and Domestic Accountability), 반부패 작업반(Task Team on Anti-Corruption), 조세 및 책무성 작업반(Task Team on Taxation and Accountability), 인권 작업반, 인권과 분쟁에 관한 공동 작업반, 그리고 거버넌스 측정 운영위원회(Steering Group on Governance Assessments).

18) OECD (2010a).

분야에 대한 분석 및 사례연구를 진행하고 있다.

[그림 -1] GOVNET의 민주적 거버넌스 개념도



3장 조세의 중요성

조세는 일반적으로 국가나 지방자치단체가 그 경비에 충당할 재원을 얻기 위하여 개별적 보상 없이 일반 국민과 사경제로부터 강제적으로 징수하는 화폐 또는 재화로 정의된다. 조세의 기능은 다양하지만 국가가 공공재를 생산·공급하기 위한 재원조달의 수단이라는 가장 중요한 기능 외에도 소득 재분배의 수단, 시장실패의 교정 수단, 경제적 안정을 도모하기 위한 기능을 한다.¹⁹⁾ 이는 국가가 운영·유지·발전하는 과정에서 필요한 가장 기본적인 국가의 기능으로, 조세 제도가 효과적으로 수립·집행되고 있다면 기본적인 거버넌스가 형성되어 있다고 해도 무리가 없다. 최근 국제사회는 개도국 개발과정에서 조세 제도의 중요성을 인식하고 양자 및 다자간, 지역별 지원의 다양한 채널을 통해 개도국의 조세 개혁을 지원하고 있다. 여기에는 원조나 직접 투자와 같이 경기에 크게 좌우되는 외부 재원에 대한 의존도를 줄여 경제적 자립도를 높이기 위한 국내재원조달의 목적과 개도국 거버넌스 향상이라는 두 가지 목적이 존재하며, 본 연구는 이 중 후자에 초점을 두고 있다.

1. 개발 논의에서 조세의 중요성

가. 거버넌스 향상 메커니즘으로서의 조세²⁰⁾

조세 및 세수는 정부와 국민 간 협상(bargaining) 관계를 형성하도록 해주며, 국가의 책무성(accountability), 대응성(responsiveness), 역량(capability) 형성에 주요한 역할을 함으로써 거버넌스 향상에 기여하게 된다. 현재까지 조세제도와 거버넌스의 관계를 증명하는 명확한 근거를 제시한 연구는 찾아볼 수 없지만, Moss et al. (2006)은 한 국가의 세입 역량은 국가의 전반적인 행정역량과 밀접한 관련이 있으므로, 결국 조세(taxation)가 국가역량을 판단하는 지표가 될 수 있다고 주장하고 있다. 또한, Prichard (2009)는²¹⁾ 다음의 두 가지 논리로 조세와 정부의 업무 수행력(performance)간의 관계

19) 한국경제 60년사 편찬위원회 (2011).

20) OECD (2010b).

를 설명하고 있다. 우선 국가운영을 위해서는 일정 수준이상의 자발적인 납세가 필요함을 감안할 때 정부는 납세 순응도를 높이기 위해 국민과의 관계에 있어서 암묵적으로 혹은 적극적으로 양보(concessions)의 태도를 유지할 수밖에 없다.²²⁾ 또한 시민이 납세자로서 정부에 대해 보다 높은 수준의 책무성을 요구하게 되면 이는 정부의 오너십을 자극하여 국가의 업무 성과를 높이게 된다는 것이다. Prichard (2009)는 자원 수출국이 아닌 국가에서 조세(taxation)를 둘러싼 정치적 역학 관계를 연구하고, 결국 조세향상 노력이 대국민 책무성 향상시킨다는 유의미한 결과를 도출하였다. 하지만 이 역시 국가정치, 엘리트 계층의 역할, 시민사회의 역량, 세수 확대 동기, 조세유형 등 여러 가지 주변요인(contingent factors)이 큰 영향을 미친다는 것을 전제하고 있다.

OECD (2010b)는 역사적으로 볼 때 효과적이고 책무성 있는 국가의 형성이 조세 체계의 출현과 밀접한 관련이 있다고 주장하고 있으며, Moore (2007) 역시 역사적 사실을 근거로 조세와 거버넌스가 밀접한 관련이 있음을 주장하고 있다.²³⁾ 과거 서구 선진국에서는 조세제도를 중심으로 한 지배 계층과 납세자간 협상(bargaining) 관계는 정부가 국가의 경제적 부를 증진하고 국민의 요구에 부합하는 공공정책을 수립하는데 인센티브를 제공해 왔던 것이 사실이다. 서구 선진국의 시스템과 정치적 형태는 조금 다르지만 급속한 경제성장을 달성한 동아시아 국가들 역시 폭넓은 조세기반을 확보한 동시에 이는 정부의 효율성을 향상시키는 요인이 되기도 하였다.

정치 체제(political regime)는 국가를 통제하고 권력을 행사하는 엘리트 계층과 이를 견제하려는 사회행위자(societal actors)간 긴장과 균형을 통해 형성되는데, 이 관계에서 재정 수입(revenue)은 다음의 이유에서 중요한 역할을 한다. 우선 재정 수입은 엘리트 계층에게는 국가 운영을 위한 핵심 자원이기 때문에 만약 비국가 행위자(non-state actors)가 엘리트 계층의 재정수입 운용 권한을 제한할 수 있다면 이는 엘리트 계층의 국가권력 행사에도 제한으로 작용할 수 있다. 만약 정부재정이 조세수입에 의존하고 있다면 엘리트 계층은 세수를 충분히 확보하기 위해 국민 혹은 비국가행위자와 직·간접적으로

21) Prichard, W. (2009).

22) 여기서 정부의 양보(concessions)는 정부 서비스의 향상이라고 볼 수 있으며, 광범위하게는 국가의 민주화(democratisation)로 볼 수 있다.

23) Moore, M. (2007).

협상하려는 동기를 갖게 된다. 나아가 정부의 조세 수입에 대한 의존도가 높아질수록 납세자의 요구와 권리에 민감하게 반응할 수밖에 없기 때문에 정부의 對국민 책무성(accountability)이 높아지게 된다. 따라서, 조세 제도를 통해 국가-국민간 관계가 건전하게 형성될 수 있으며, 이는 바람직한 거버넌스(good governance) 형성에 직접적으로 기여하게 된다.²⁴⁾

만약 정부가 세금이 아닌 다른 자원에 의존하고 있다면 거버넌스 향상을 기대하기 어렵다. 자원부국의 낮은 거버넌스 수준은 건실한 조세 체계 구축이 정부의 역량 및 책무성 강화를 통해 거버넌스 향상에 직접적으로 기여하게 되는 관계를 역으로 증명해 준다.²⁵⁾ 자원부국의 경우 국가는 재정 수입원이 충분하고 세금에 대한 의존도가 비교적 낮기 때문에 국민에 대해 책무성을 갖기 어렵다. 이 때문에 자원부국의 경우 조세 징수를 위한 제도, 행정 체계의 수준이 낮을 뿐만 아니라, 세금 징수 의지가 낮아 빈곤지역이나 빈곤계층이 개발 과정에서 소외될 가능성이 매우 높다. 또한 대다수 자원국가에서는 엘리트 계층과 국영기업이 자원개발 및 사업을 독점하고 있기 때문에 경제가 다각화되기 어렵고 정치와 경제간 유착으로 인해 부패가 만연하게 된다.²⁶⁾

조세제도를 통한 정부의 對국민 책무성은 다양한 형태로 구현된다. 우선 세수 기반을 확대하기 위해 정부는 소외된 지역 혹은 국민계층에 대해 관심을 갖고 세금제도에 대한 인식을 향상시키기 위해 커뮤니케이션을 시도하고, 납세를 이끌어내기 위해 對국민 서비스를 향상시키고자 할 것이다. 또한, 정부는 재정확보를 높이기 위해 세금을 부과하기 용이하도록 경제 제도 및 정책을 도입, 개선하게 되어 전반적인 행정 시스템의 향상을 기대할 수 있다. 가령 세금을 비용 효율적으로 징수하기 위해 주민등록 시스템을 도입하고, 토지 등록제도 개선 등의 노력을 통해 정부 시스템의 효율이 높아지고 정부 관료의 역량도 강화된다. 정부가 조세제도의 수정 혹은 도입을 알리는 과정에서 정부와 국민간 소통이 증가하게 되며, 이는 장기적으로 정부 행정의 투명성을 확대하는 계기가 된다. 또한 정부가 예측 가능한 재정 수입을 보장받을 수 있게 됨에 따라 국가발전을 위해 장기적 계획 수립이 가능해진다.²⁷⁾

24) Moore, M. (2007).

25) OECD (2008).

26) OECD (2008).

다음의 [표-2]는 조세 제도가 거버넌스에 미치는 직·간접적 효과를 나타낸 것으로 조세제도를 통해 거버넌스의 주요 요소인 책무성(accountability), 국민 요구에 대한 대응성(responsiveness), 정부의 역량(capability)이 향상되는 메커니즘을 보여준다.

[표-2] 조세 제도가 거버넌스에 미치는 효과

단기효과	중장기 효과	거버넌스 향상 효과
세금징수를 통해 재정 확보	- 국민·국가 번영에 대한 정부 의지 확대 - 조세징수의 효과·효율 향상을 위해 관료 및 정부 체계 향상 의지	- 국민 요구에 반응(responsiveness) - 관료 역량(capability) 향상
국민의 정치적 참여 강화	- 정부의 조세 방법 및 재정 지출 용도에 대한 감시 의지확대	- 납세자로서의 책무성(accountability) 확대
국가-국민간 협상(bargaining) 관계 강화 (국민은 납세 의무를 수용하는 대신, 조세징수의 수준 및 형태와 재정용도에 미칠 수 있는 영향력을 제도화하도록 요구)	- 예측가능하고 합리적 수준의 세제와 조세 징수 절차의 효율성 - 논의·협상 통한 공공정책 효과 향상 - 재정 사용에 대한 감시·감독 - 행정 역량, 입법제도 강화	- 정치·관료의 역량 강화 - 국민 요구에 반응(responsive) 및 정치 역량(capability) 강화 - 책무성(accountability) 강화

Moore, M. (2007).

나. 국내자원 동원(Domestic Resource Mobilization) 수단으로서의 조세

1) 국내자원동원의 개념 및 중요성

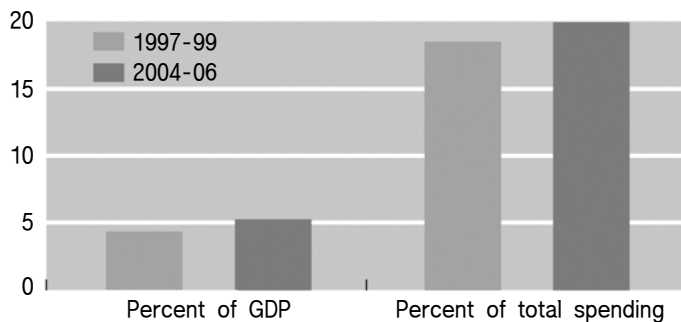
개도국은 단기적으로는 MDGs를 달성하고 경제·사회 인프라 확대를 위해, 장기적으로는 선진국과의 개발격차를 줄여 지속가능한 개발을 위해 대규모 자금이 필요하다. AfDB에 따르면 MDGs 달성이 가장 미진한 아프리카 지역의 경우 목표 달성 및 타 지역과의

27) Prichard, W. (2010).

인프라 갭을 줄이기 위해서는 향후 10년간 연간 380만 달러의 자금이 필요한 것으로 파악되었다.²⁸⁾ 하지만, 이 모든 자금이 외부로부터 개발원조나 투자로 충당될 수는 없다. 특히 세계 금융위기 등 특수한 시기에 개발원조나 투자 재원이 급격하게 감소하였음을 감안하면 개도국은 보다 안정적으로 조달할 수 있는 재원 소스를 마련할 필요가 있다. 이는 장기적으로 개발원조와 같은 외부 자금에 대한 의존도를 줄이는 데에도 효과적인 방안이 된다.

[그림-2]와 [그림-3]은 각각 사하라이남 아프리카 국가의 사회부문 지출 증가세와 개발원조로 충당되는 비용을 증가세를 나타낸 것인데, 사회부문의 지출 증가세보다 개발원조로 충당되는 비용의 증가율이 더욱 높을 것을 알 수 있다. 실제, 1980~2006년간 동 지역으로 유입된 외부 자금은 개발원조(부채탕감 포함) 5배, 송금액(remittances) 9배, 외국인직접투자는 50배 증가하였다. 외부자금 유입이 증가함과 더불어 동 지역 국가의 성장률도 증가하여 자연히 공공지출도 증가하게 되었다.²⁹⁾ 결국 개발원조가 중단될 경우 사회개발에 소요되는 재원이 급격하게 감소하여 사회에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 짐작할 수 있다. 따라서, 국내에서 개발재원을 확보하는 것은 경제·사회 프로그램을 운용하는데 주요한 역할을 할 뿐 아니라, 개도국이 자립 가능한 경제를 달성하기 위해 궁극적으로 해결해야하는 문제이다.

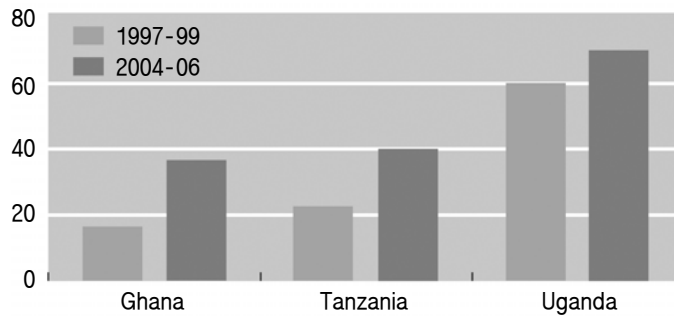
[그림-2] 아프리카 국가의 사회부문 지출 증가



28) AfDB/OECD (2010).

29) Gupta, S and Tareq, S (2008).

[그림 -3] 개발원조로 충당하는 사회지출 비용 (%)



Gupta and Tareq (2008).

개도국 개발을 위해 조달 가능한 개발 재원의 종류는 [표-3]과 같이 크게 내부 및 외부와 민간 및 공적 재원으로 구분할 수 있다. 우선 외부 재원은 민간 및 공공자금으로 구분되며 이는 각각 외국인직접투자 및 자국민 송금과 개발원조 및 채무탕감을 포함한다.³⁰⁾ 국내 재원은 공공 및 민간 부분으로 구분된다. 공공자금은 조세(taxation) 혹은 기타 재정수입(public revenue)의 형태이며, 민간자금은 가계 혹은 기업의 저축과 같이 금융권(financial intermediaries)을 통해서 마련된다.³¹⁾

[표-3] 개발 재원의 종류

	공공	민간
국내	Tax	Savings
외부	ODA	FDI, Remittance

AfDB/OECD (2010).

내·외부 개발재원은 자금의 출처(origin)뿐만 아니라 그 용도(application)에 있어서도 차이를 보이기 때문에 파급효과(impact)에서도 차이를 보일 수밖에 없다. 가령 대다수 개도국은 농업중심의 경제이기 때문에 농촌개발 및 농촌인구개발이 우선 개발과제이지만,

30) Monterrey Consensus on Financing for Development.

31) Culpeper (2008).

FDI를 통해서도 직접적인 농촌개발의 효과를 기대하기 어렵다.³²⁾ 다시 말해, 국가 경제 전체의 부는 증가시킬 수 있으나 대다수 국민의 생활 기반이 되는 농촌지역에 직접적인 개발효과는 기대하기 힘들다. 따라서, 개도국은 적어도 개발 원조를 통해 구축한 경제·사회 인프라를 유지·운영하는데 소요되는 비용을 충당할 수 있는 재원은 국내적으로 마련해야 한다. 이를 통해 개도국은 정부가 정한 우선순위에 따라 재정자금을 활용할 수 있는 여지가 형성되기 때문에 경제적 안정을 도모할 수 있다.

2) 조세 제도와 국내재원동원

UN의 새천년선언의 이행 로드맵(Road Map towards the implementation of the UN Millennium Declaration)³³⁾에서는 국내재원동원이 개도국의 자립적인 개발에 기초가 되는 요소이며 국가의 빈곤퇴치와 궁극적인 경제성장에 필수적인 사항임을 분명히 하고 있다. 2002년 개발재원조달을 위한 몬테레이 컨센서스는 MDGs 달성을 위한 재원이 충분하지 않음을 인식하고, 개도국 자체적으로 국내재원을 동원하기 위한 새로운 전략이 필요하다는데 합의한 바 있다. 특히, 개도국 정부가 공공재원을 동원 및 관리하기 위한 효과·효율적이고, 투명하며 책무성 있는 시스템을 갖추는 것이 주요한 요소임이 강조된 바 있다.³⁴⁾

국내재원의 종류는 크게 저축과 조세로 나누어진다. 저축에 비해 조세를 통한 재원동원이 다소 용이한 것은 저축이 가계의 수입, 금융기관의 발달과 금융기관에 대한 국민의 인식 등이 필요한데 반해, 조세는 정부가 일반국민으로부터 강제적으로 징수하는 형태이기 때문이다. 따라서 국제사회는 대부분 조세 측면에서 국내재원동원 이슈에 접근하고 있다. 국내재원동원 수단으로써의 조세가 갖는 또 다른 이점은 국가 형성 및 역량(formation and capability) 강화와도 밀접하게 연결된다는 것이다. 그럼에도 불구하고 조세 이슈는 정치경제학적 접근이 아닌 기술적 지원(technical assistance) 분야로 인식되는 경우가 많았다.

32) Culpeper (2008).

33) UN (2001).

34) 몬테레이 컨센서스 A 및 D.

조세를 통한 국내재원동원 이슈는 2010년 MDG 정상회의에서도 주요 의제로 다루어졌다. 공여국의 예산지원을 통한 개발재원 지원뿐만 아니라 개도국 자체적으로 개발재원을 확보할 수 있는 능력이 중요하며, 이를 위해 다양한 방안이 제시되었다. OECD 사무총장은 단순한 조세제도 및 세율과 조세감면 혜택의 축소 분야에 중점적으로 지원할 것을 촉구하였다. 세계은행은 한시적인 세제혜택(tax breaks) 등을 통해 지하경제를 양성화하기 위한 인센티브를 제공할 것을 제안하였다. 아프리카 조세 행정포럼(African Tax Administration Forum)은 조세수입의 증가와 더불어 모든 경제인구가 조세 범위(tax net)에 포함되고 조세 순응 문화(compliance culture)의 형성을 강조하였다. 또한 현재 개도국에는 세율과 같은 기술적 조세문제 보다 조세 투명성 등 무형의 자산이 더욱 필요하며, 정부가 재정지출 과정에서 책무성을 갖도록 하기 위한 시민사회의 역할이 강조되기도 하였다.³⁵⁾

실제로 한국, 대만과 같은 동아시아 개도국은 조세를 기반으로 초고속 경제성장을 달성한 예로, 이들 국가에서는 건실한 세입체계를 통해 효과적인 경제정책 및 정부 역량이 강화되어 왔다. 대만 정부는 광범위한 재정수입 체계를 통해 기업 및 가계와의 상호작용을 강화하였으며, 이를 통해 지하경제가 번성하는 것을 막을 수 있었다. 한국의 경우는 1950년 개발 초기부터 조세, 특히 직접세의 중요성을 인식하고 관련 정책과 제도를 일찍이 도입하여 세수의 34% 가량을 직접세로부터 조달하였다. 이를 통해 한국은 1960년대 개발 시기에 광범위한 조세기반을 마련할 수 있었으며, 추후 정보시스템 발전의 기반이 되기도 한다.³⁶⁾

저소득국의 조세부담(Tax-to-GDP) 평균은 18%, 사하라이남 아프리카는 15% 이하인 반면, 중소득국(middle-income)은 22.5%, 고소득국의 GDP 대비 Tax 비중은 29%, OECD 국가는 2008년 기준으로 약 35%에 달한다.³⁷⁾ 우리나라의 조세 부담률도 1975년에 약 15%, 1995년에도 20%에 불과하여 최근까지 상당히 낮은 수준이었으나, 2007년에 26.5%까지 증가하여 단기간에 크게 증가하였다.³⁸⁾

35) <http://www.un.org/en/mdg/summit2010>

36) OECD (2008).

37) www.oecd.org/ctp/taxdatabase

38) www.oecd.org/ctp/taxdatabase

2. 조세(taxation) 분야에 대한 접근법

가. 조세분야에 대한 주요 접근법

조세에 대한 시각 혹은 접근법에 따라 조세 개혁 혹은 조세 체계를 형성할 때 가장 중요한 고려 요소가 무엇인지 결정된다. 또한 접근 방법에 따라 공여국이 개도국 조세 개혁을 지원하는 유형도 다르게 나타난다. 조세(taxation)에 대한 접근법은 크게 경제적 접근, 행정학적 접근, 정치경제학적 접근으로 나누어진다. 접근법에 따라 정책함의도 달라지면, 이들 정책은 종종 충돌하기도 한다. 전통적인 조세는 적정 혹은 필요한 수준의 공공재정(public spending)을 가장 효율적(efficient)이고 공평한(equitable) 방식으로 조달할 수 있는 조세 체계를 설계하는 데 초점을 두고 있다. 우선 경제학적 접근은 공공경제적 관점(public economics approach)과 거시경제적 관점(macroeconomic approach)의 두 가지로 구분된다. 공공경제적 관점은 미시적 효율성(efficiency)과 형평성(equity)에 초점을 둔 최적의 조세 원칙에 따른다. 후자는 장기적으로 조세 정책이 정부 재정수입을 안정적으로 창출할 수 있도록 하는데 초점을 두고 있다.

행정학적 접근은 조세 행정에서의 효율·효과성에 초점을 두고 있다. 효율성은 조세의 징수, 조세법 집행, 세금을 납부하는 과정에서 발생하는 비용, 즉 조세로 인해 징수자와 납세자 양측에 발생하는 행정비용(administrative cost)과 납세순응비용(compliance cost)을 최소화하는 것을 의미한다. 조세 행정의 효과성은 세금이 안정적이고, 투명하며, 공정한 사법체계에 의거하여 집행되어야 함을 의미한다. 정치학적 접근은 조세 제도와 정치 체제간 상호관계에 초점을 둔 것으로, 조세 문제를 기술적 측면이 아니라 태생적으로 정치적 이슈라는 관점에서 본 것이다. 따라서, 조세 정책이나 조세 개혁을 논의할 때 정치적 분석을 우선시 하며, 조세 제도를 수립할 때 사회적 합법성, 제도적 역량, 정치적 발전을 주요한 고려 요소로 삼는다. 조세에 접근하는 시작이 국가의 법적정통성(legitimacy)과 역량에 중점을 두고 있다는 것은 이 접근이 곧 조세와 거버넌스가 연결되어 있음을 보여주는 것이며, 따라서 조세에 대한 행정학적 접근 뿐 아니라 정치학적 접근법이 바람직한 거버넌스(good governance)의 관점과 매우 유사하다고 볼 수 있다.³⁹⁾

39) Lledo, V., et al. (2004).

개도국 초기의 조세 개혁은 국제금융기구(IFIs) 주도의 구조조정 프로그램의 조건으로 비교적 동일한 형태의 조세 개혁이 추진되어 왔으며, 이는 주로 절대적 조세수입의 증대, 미시경제에 중립적인 조세 체계, 시장화·교역·금융자유화 등의 조치와 양립 가능한 조세 체계 구축에 중점을 둔 경제학적 접근법을 따르는 것이었다. 하지만, 경제학적 접근에 한계가 나타남에 따라 최근에는 조세 행정 및 거버넌스를 고려한 조세 개혁 프로그램이 주목받고 있다.

나. 개도국의 조세 문제⁴⁰⁾

개도국은 대개 조세와 관련하여 다음과 같은 기본적인 문제점을 안고 있다. 첫째, 개도국 경제는 세금을 부과 및 징수하기 어려운 구조이다. 농업 비중이 높고 소규모 영세기업이 많아서 소득세(income tax), 부가가치세(value-added tax)와 같은 소위 근대 조세를 징수할 수 있는 여지가 낮다. 지하경제(informal sector)가 만연한 것도 큰 문제점으로 지적된다. 지하경제가 발생하는 원인은 경제주체가 세금을 회피하거나 각종 규제를 회피하기 위해 자신의 행위를 의도적으로 감추거나, 단순 오류 혹은 누락으로 인한 것일 수 있다. 선진국은 대개 전자의 경우로 정부가 지하경제 활동을 포착하기 어려운 경우에 속한다. 개도국의 경우는 이 외에도 정부의 역량, 통계 체계 등으로 인해 비의도적으로 발생하기도 한다.⁴¹⁾ 지하경제의 규모를 추정하는 일은 국가 세수의 증가 뿐 아니라 동시에 정부의 역량과도 직결되는 문제이다.

다음은 조세 정책과 행정의 역량의 부족이다. 경제·사회 구조에 적합한 형태의 조세 구조를 형성하지 못하거나, 이를 효과적으로 집행하기 위한 행정 역량이 부족한 경우가 많다. 결국 세수를 확대하기 위한 조세 정책은 조세 행정의 수준, 즉, 실제 징수가 가능한지의 여부로 결정되기 때문에 조세 행정의 향상 없이 효과적인 조세 정책도 기대할 수 없다. 부패 만연, 구시대적 조직 구조, 조세 공무원의 역량, 세무 인력의 부족 및 양성 및 훈련 시스템 부재, 세무 관련 데이터의 양적·질적 수준이 낮은 것도 문제점이다. 세무 자동화 시스템이나 납세자 서비스도 개선의 대상이 된다. 납세 순응도가 낮은 것은 세

40) OECD (2010b) 및 Di John, J. (2008).

41) 지하경제는 국민의 경제활동 중 정부가 공식적으로 인식하지 못하는 활동으로, 정부의 공식통계에 잡히지 않는 부분이다. 정부가 포착하지 못하지만 이는 실제로 한 국가의 경제에 중요한 비중을 차지하기도 한다.

제에 대한 이해 부족일 수도 있지만 정부의 기능에 대한 불신이 원인일 수 있으므로 납세자 서비스를 강화해야 한다.

마지막으로, 개도국의 조세 체계는 세원을 확대하고 조세 행정을 현대화하기보다 단기 간에 세수를 창출할 수 있는 체계라는 것도 문제로 지적된다. 이 결과 개도국의 세원은 매우 좁으며 교역세(trade tax)에 대한 의존도는 매우 높은 반면 소득세에 대한 의존도는 낮은 것으로 나타난다. 개도국의 경우 VAT와 같은 다른 세수에 비해 징수가 용이하기 때문에 관세에 크게 의존하고 있는 경우가 많다. 하지만, 무역자유화로 인해 세수 감소의 폭이 더욱 높아지게 되었으며, 수출로 인한 세수 감소는 개도국 정부의 재정 수지 불균형까지 초래할 수 있다. 사하라이남 아프리카 지역의 세수 중 자원과 무관한 세수 중 1/3은 교역세로 GDP의 약 4%를 차지한다. 자원개발을 통한 세수가 높은 비중을 차지하여 국민과 관계 형성에 부정적 영향을 주기도 한다. 사하라이남 아프리카 지역의 GDP 대비 조세수입(tax to GDP ratio)은 1980년대에는 15% 미만이었으나, 2005년 18%로 증가하였다. 하지만 대부분이 천연자원 개발을 통해 획득한 것으로, 지난 25년간 자원과 관계없이 증가한 세금의 비중은 1%에 채 미치지 못하는 것으로 나타났다.⁴²⁾

3. 조세 개혁(Tax Reform)⁴³⁾

기본적으로 조세 개혁의 목적은 정부가 최소한의 경제·사회비용으로 적절한 수준의 공공서비스를 공급하기 위한 충분한 세입을 확보하는 데 있다. 이에, 개도국에서 행해지던 조세 개혁 초기에는 세수 증대를 위한 기술적 접근(technical approach)이 주를 이루었으나, 점차 형평성, 투명성과 같은 요소들과 함께 고려하여 세수를 극대화하는 동시에 정치적 분쟁을 줄이고, 국민의 신뢰 형성을 위한 정치적 접근법을 함께 고려하기 시작하였다. 이는 거버넌스에 대한 관심이 증가하는 추세에 따른 것이기도 하지만, 성공적인 조세 개혁을 위해서는 기본적으로 정치적 의지, 정부의 역량, 국민의 이해와 지지가 뒷받침되어야 가능하기 때문이었다. 이러한 조세 개혁의 목적을 달성하기 위해 필요한 조세 개혁의 기본 요소는 다음과 같다.

42) Gupta, S and Tareq, S (2008).

43) Bhushan, A and Samy, Y (2010), Fjeldstad and Moor (2008), Jenkins, G. and Khadka, R. (2002), World Bank (1991) 참조 작성.

가. 조세 정책

1) 세원 확대⁴⁴⁾

소득수준이 매우 낮고 농업 기반의 개도국은 기본적으로 세원이 협소하기 때문에 세원을 확대하는 것은 가장 중요한 이슈이며 가장 해결하기 어려운 문제이기도 하다. 또한 지하경제(informal economy)가 만연하기 때문에 개도국에서는 세금을 징수하기 용이한 섹터나 소득계층에 고율의 세금을 부과하여 세수를 충당하게 된다. 이는 경제구조를 왜곡시킬 뿐만 아니라 납세 의지를 약화시키는 부정적 결과를 초래한다. 따라서 조세 개혁에서 가장 주요한 사항은 조세로 인해 발생할 수 있는 경제적 왜곡은 최소화하는 동시에 세수는 극대화하는 것이다.

개도국은 세금을 부과하기 쉬운 관세에 크게 의존하고 있는데 무역자유화 등으로 관세가 낮아지거나 폐지되는 추세에 있기 때문에 세수 감소 충격을 완화하기 위해서는 교역세에 대한 의존도를 줄여야 한다. 동시에 이를 대체할 만한 부가가치세, 개인소득세, 법인세, 판매세 등의 세원(revenue)이 확보되어야 한다. 하지만 소위 근대 조세제도라고 불리는 이 세제들을 운용하는 것은 훨씬 복잡하고 역량이 요구된다. 세원을 한층 확대하기 위해서는 가령 토지세 및 건물세, 환경세 등 다양한 세수기반에 대한 검토가 필요하다.

2) 세율의 합리적 조정

세원확대를 위해서는 세율(tax rate)을 합리적 수준으로 조정해야 한다. 세원이 협소할수록 정부는 세율을 높게 되고 이는 납세자의 조세 회피를 유발하게 된다. 조세 회피를 방지하기 위해서 관세, 상품·서비스에 대한 부가가치세, 사치품 및 비필수재에 대한 세금, 소득세, 기업소득세를 개도국 구조에 맞게 적절한 세율로 조정하는 작업이 필요하다. 또한, 세수 기반이 약한 개도국에서는 조세 감면 및 조세혜택남용 등이 만연한데, 이는 결국 세수를 잠식하고 역량이 낮은 개도국 조세 행정을 지나치게 복잡하게 만든다. 또한 조세감면 제도는 엘리트 계층이나 대기업과 같은 특권층에게 혜택이 돌아가고 부패의 온

44) 세원의 확대는 정부의 공공서비스를 확대·제공하는데 필요한 재원을 조달해 주기 때문에 정부의 對국민 서비스 향상을 통해 정부의 대응성(responsiveness) 및 책무성(accountability) 향상에도 기여하게 된다.

상이 되는 경우가 많기 때문에 폐지하는 추세이다.

3) 조세 체계 간소화

여러 차례 언급되었지만 개도국의 행정 시스템은 복잡한 세제를 집행할만한 능력이 부족하기 때문에 조세 체계를 간소화하는 작업이 필요하다. 조세 개혁을 실시한 국가에서는 대부분 조세 체계를 간소화하는 사업을 실시하였는데, 상품 및 판매세에 부과되는 다양한 세제를 부가가치세로 대체한 제도가 대표적이다. 이를 통해 복잡한 여러 개의 법안이 하나의 법으로 통일될 수 있으며, 조세 당국 및 납세자 역시 최소한의 법안 및 법령을 준수하면 되기 때문에 조세법에 대한 양측의 인식수준도 향상된다. 이에 따라, 조세 행정 체계도 간소화되기 때문에 징수비용이 감소하며, 징수 절차가 간소하고 명확해지는 만큼 조세 행정의 투명성 향상도 기대할 수 있다.

나. 조세 행정 향상

최적의 조세 정책이라도 효과적인 집행으로 연결되지 않으면 좋은 정책이라고 할 수 없기 때문에, 조세 정책 수립 시에 반드시 조세 행정의 수준을 염두에 두고 실현가능한 정책을 수립해야 한다. 따라서 조세관련 행정이 제대로 구비되어 있지 않은 개도국에서는 조세 행정이 곧 조세 정책을 의미할 만큼 조세 행정 역량이 세수의 수준을 결정할 정도로 중요한 부분이다. 조세 행정의 역량은 국가의 전반적인 행정 역량에도 긍정적인 영향을 미쳐 거버넌스를 향상시키는 효과가 있다. 특히, 세원을 확보하기 위해서 행정 체계의 정보화를 도입한다거나 정부의 관심에 농촌지역이나 소득수준이 낮은 지역에 까지 확대됨에 따라 국가 형성(state-building)에 기여하게 된다. OECD도⁴⁵⁾ 조세 행정이 점차 조세 개혁의 큰 부분을 차지하고 있다고 보고, 조세 관련한 전반적인 역량강화와 함께 다음의 네 가지 분야를 조세 개혁의 주요 어젠다로 선정하였다.

1) 조직 재정비 (Reorganization)

조세 당국의 조직 구성이나 재정비 형태, 절차는 해당 국가의 사회·문화·경제적 배

45) OECD (2010b).

경에 따라 상이하겠지만 개도국의 조세 조직 재정비는 대체적으로 다음과 같이 이루어진다. 많은 개도국에서는 조세를 담당하는 조직이 재정부에 속해 있는 경우가 많았으며, 조세를 담당하는 부서는 대부분 세금 유형에 따라 구성되어 있었다. 이러한 조직 체계는 조세의 기능에 기반을 두어 재정비 되는 추세이다. 또한, 조세 부과 및 징수의 정책 및 기능을 신속하게 이행하기 위해 기존의 조직을 재정비하기 보다는 별도의 조세담당 기관을 설립하여 재정부나 엘리트 계층으로부터의 압력을 차단하고 있다. 조직의 도덕적 해이 및 부패 방지를 위해 수장은 외부 전문가를 임용하고, 이를 통해 조직의 재정, 운영에 있어서 독립성을 확보하는 경우가 많다.⁴⁶⁾

또한 개도국은 총 재정수입에 크게 기여하고 있는 대규모 납세자 그룹을 별도로 관리하는 부서(Large Taxpayer's Units, LTUs)를 설치하기도 한다. 세수가 작은 개도국에서는 극소수의 납세자가 세수의 대부분을 차지하는 경우가 많아 이 그룹을 집중적으로 관리하면 비용 효율적으로 세수를 증가시킬 수 있다. 가령, 자원부국에서는 석유 및 가스 기업 등이 별도의 관리 대상이 된다.⁴⁷⁾

2) 자율성 (Autonomy)

조세 개혁을 원활히 추진하기 위해서는 정치적 개입과 여타 정부기관으로부터 독립성을 확보하는 것이 중요하다. 외부로부터의 개입을 방지함으로써 세금을 징수하는 과정에서 부패의 여지가 감소하게 된다. 또한 부패방지를 위해서는 조세 공무원에게 타 부처에 비해 임금이나 업무 환경면에서 적절한 보상체계를 제공해야 한다.⁴⁸⁾ 조세청이 조직의 운영·관리에 있어서 자율성을 보장받지 못할 경우 형평성 등의 문제로 임금 및 보상체계를 임의로 변경할 수 없기 때문에 조세 개혁의 효과가 반감될 수 있다. 이 점을 고려하여 개도국에서의 조세 행정 개혁은 기존의 부처나 기관을 변화시키기 보다는 세금징수를 전담하는 별도의 기관을 창설하는 방향으로 추진되어 왔다.⁴⁹⁾

46) DFID의 Rwandan Revenue Authority 지원 사례 참고.

47) Gill, Jit B. S.(2003).

48) 선진국은 조세관료의 부정부패를 방지하는 시스템 구축하는데 수세기가 소요되었으며, 부패방지에 성공한 가장 큰 요인은 조세관료에게 적절한 보상 체계를 보장해주는 것이었다.

49) 현재까지 적어도 14개 아프리카 국가 및 10개 라틴아메리카에서 조세 개혁 추진을 위해 반독립기구 형태의 조세청(semi-autonomous revenue agencies)이 창설되었다. (Fjeldstad and Moore, 2009).

반면 기관의 독립성을 보장해줌으로써 조세 관료를 모니터 하고 책무성을 갖도록 유인할 수 있는 여지가 적기 때문에 역으로 부패 발생의 가능성이 존재 한다. 이를 방지하기 위해서는 국세청 직원의 직업 역량 개발을 위한 훈련을 제공하고, 성과에 따른 보상 체계를 마련하되 도덕적 해이가 발생할 경우 적용될 수 있는 엄격한 기준을 마련해야 한다. 또한 부패를 줄이기 위해서는 정기적인 인사이동 제도를 도입하고, 세무공무원과 납세자 및 기업이 직접 대면하는 업무 프로세스를 줄여야 한다.

3) 정보기술 (Information Technology)

조세 행정의 효율성은 정보기술(IT)의 도입 · 현대화 없이는 향상될 수 없다고 해도 과언이 아니다. 개도국의 조세 행정에서 주요 문제로 인식되는 것은 조세징수를 위한 기록 및 정보의 체계 및 관리가 부실하다는 것, 혹은 이미 정보가 축적되어 있더라도 조세징수 과정에서 활용도가 낮다는 점이다. 이 문제는 정부가 정확한 정보를 통해 폭넓은 세수 기반을 확보하는 데에도 장애요인이 되지만 세금을 실제 징수하는 과정에서 지나친 비용이 발생하여 조세 의지를 떨어뜨리는 문제가 발생하기도 한다. 이러한 기술적인 문제는 조세 행정 시스템의 자동화로 대부분 해결 가능하다. 정보기술을 도입함으로써 세금서식 처리, 통계자료 처리, 세수 추정을 위한 데이터 관리와 같은 업무 처리 자동화를 통해 징수비용을 감소하고 시간효율 향상시킬 수 있다. 또한 관련 부처 및 기관 간 시스템 공유를 통해 세금 탈루도 쉽게 적발할 수 있으며, 관료-납세자간 개인적인 관계를 줄여서 부패 완화 효과를 기대할 수 있다.

그러나, 기존 조세 정책과 호환이 적절히 이루어지지 않거나 신규 정책과 맞지 않을 경우 오히려 조세 체계가 악화될 수 있다. 조세 행정 분야에 정보기술을 도입할 때 몇 가지 선결 조건⁵⁰⁾이 있다. 우선 채택하고자 하는 기술이 개도국 담당 관료 및 공무원의 역량에 부합하는지가 중요하다. 개도국의 기본적인 행정 역량을 감안하여 되도록 시스템을 단순하게 유지하는 것이 바람직하다. 자동화기기 및 소프트웨어는 관련 시스템과 호환, 네트워킹 되어 운용될 수 있어야 하며, 자동화 기기의 채용은 담당자의 역량, 훈련의 속도와 맞추어 진행되어야 한다. 또한, 자동화시스템이 조세 행정 향상에 기여하기 위해서

50) 조세 개혁의 행정적 측면.

는 납세자인식번호(taxpayer identification number, TIN)가 반드시 필요하다. 개인 납세자를 구분하는 고유번호가 없다면 세금부과를 위한 정보가 효과적으로 목적에 부합하게 저장, 관리, 활용되기 어렵기 때문이다. 타 공여기관으로부터 기 지원되었던 ICT 시스템에 대한 분석이 필요하며, 지원하고자 하는 시스템과의 중복·호환 문제도 고려되어야 한다.

4) 납세자 서비스 (Taxpayer Services)

상기 3가지 내용이 세액을 평가, 처리, 징수하는 정부의 조세 행정 측면의 요소였다면, 납세자 측면에서 납세 의무(compliance)를 높이는 방안이 필요하며, 이를 위해서는 조세 당국의 납세자 서비스가 우선적으로 향상되어야 한다. 국민들은 세금에 대해 잠재적으로 부정적 인식을 가지고 있기 때문에, 분쟁 없이 자발적 납세를 확보하기 위해서 조세 당국의 노력이 필요하다. 우선 조세 당국은 납세자에게 세제에 대한 정보를 제공하고 납세 의무에 대한 의식을 강화하기 위한 교육 및 인식 강화 사업을 제공하여, 체납 시 받을 수 있는 불이익과 징벌 제도를 분명히 인식할 수 있도록 해야 한다.

[참고-2] 튀니지의 E-정부와 조세 시스템

정보기술(IT)은 숙련된 조세관료의 부족으로 야기될 수 있는 문제를 줄이고 제한된 인력으로 조세징수의 생산성을 높일 수 있는 방안이다. 웹사이트를 구축하거나 전화자동화 시스템을 도입하여 세금 징수 및 납세에 자진 서비스(self service) 제도를 도입하는 것이 가장 대표적이다. 온라인 조세징수를 위한 정보시스템을 구축 하거나 소득세 납부를 위해 납세자가 직접 신고(self-assessment)를 하기도 한다. 관련 인프라 구축비용이 높은 편이고 컴퓨터 접근성, 조세청의 의지, 납세자의 자발성 등의 요인에 의해 결과가 크게 달라지기 때문에 우선적으로 대규모 납세자 혹은 납세 기업만을 대상으로 실시되기도 한다.

AEO (2011)는 성공사례로 온라인 파일링 및 납세제도를 도입한 튀니지를 소개하고 있다. 튀니지는 단계별로 동 제도를 도입하였는데 2001년 초기에는 납세자의 자발성에 의존하는 비의무적 제도로 도입하였고 2005년에 매출액(turnover)에 따라 의무화하도록 하였다. 동제도 도입 후, 납세자와 징수자 양측에 시간·비용뿐만 아니라 조세회피율도 감소하는 동시에 세수도 증가되었다.

	2002	2007	2008	2008.9	2009.9
사용자 등록 회수 (Number of registered users)	48	813	1845	1634	3503
세금 신고 건수 (Number of tax declarations)	42	616	1478	1350	2838
신고 비율 (% of declarations)	87.5%	75.8%	80.1%	82.6%	81%
온라인 파일링 통해 납부된 금액 (Amount paid by online filing)	26,249	156,564	219,989	250,977	299,516
· 온라인 통한 납부세액/총 세수 (% of Revenue from online filing)	-	54.9%	66.4%	68.6%	75.5%

AEO (2010).

다. 조세 개혁의 절차

조세 개혁은 정책 수립과 행정 시스템 개혁, 이를 실행하기 위한 법률 제정까지 여러 분야의 개혁이 필요하기 때문에 지원 기간이 길고 비용도 높은 편이다. 때문에 IMF나 세계은행과 같이 전통적으로 조세 개혁을 지원해왔던 기관들은 장기적 패키지 형태의 지원이 주를 이룬다. 한 국가의 조세 개혁을 위해서는 반드시 필요한 요소들(building blocks)이 있으며, 성공적인 개혁을 위한 일종의 핵심 경로(critical path)가 존재한다. IMF가 운영하고 있는 조세 개혁 패키지는 이러한 경로를 잘 보여준다. 이 패키지는 [표-4]와 같으며 총 9개의 모듈로 구성되어 있다.

하지만, 모든 국가에 적용할 수 있는 단일 모델은 존재할 수 없으며, 모든 공여국이 또한 [표-4]와 유사한 패키지 형태로 조세 개혁을 지원하고 있는 것도 아니다. 조세분야의 지원은 전적으로 공여국의 지원 규모와 개도국의 조세 체계 현황 및 역량, 개혁에 대한 정치적 의지 등을 감안하여 부분적으로 이루어지고 있다. 다음 장에서 논의되는 영국의 DFID는 [표-4]에서 제시되는 전체 모듈에 걸쳐 지원 경험을 보유하고 있다. 르완다의 조세 개혁 지원 사업은 조세청 설립 이전 준비과정부터 지원하여 조세 행정 및 역량 개발을 위한 기술지원까지 포괄적으로 이루어졌다. 르완다와 같이 포괄적 지원이 이루어진 사례와 함께 DFID는 잠비아 조세청 역량강화 사업, 가나 부가가치세 도입 지원 사업과 같이 부분적 지원을 하기도 한다.

[표-4] IMF의 조세 개혁 지원 모듈

모듈	목표	업무 예시
모듈 1. 조세 전략	포괄적 조세시스템 프레임워크수립	- 통합적인 조세 개혁 전략(정책, 법률, 행정 체계 포함) 수립 및 조세 개혁 프로그램에 대한 정책 · 행정 원칙 수립 - 개혁전략 · 계획 보고서 발간 - 개혁프로그램 지원 위한 다년간 재원동원 계획 등
모듈 2. 개혁 관리	개혁 프로그램의 성공적 집행을 위한 준비	- 고위급 운영위 설치 - 책임 소재를 명시한 프로젝트 관리 문서 - 개혁 이행을 위한 자금 및 인력 자원 배분 - 개혁프로그램 연간 검토
모듈 3. 조세 정책	기존 조세제도 향상/현대 조세의 기본 요소 도입	- 적합한 직 · 간접세 조합(부가가치세, 소비세, 법인세, 개인소득세)의 조세 정책 수립 - 납세순응 환경 분석, 지하경제의 규모 분석, 납세자 크기별 순응 역량, 조세 행정 역량 등 고려 - 조세 개혁 전략을 이행하기 위한 조세 정책 부서의 역량
모듈 4. 조세 행정 기관	현대화된 조세기관 설립	- 조세 행정을 수행하는 단일 · 통합된 조직 설립 - 조세기능에 따라 설립된 조세기관이 조세 행정 업무 계획 수립 및 모니터링 등 - 모든 조세 행정 서비스를 제공하는 사무공간 네트워크
모듈 5. 납세자 등록 및 신고, 납부 절차	납세/징수의 효율 및 효과 향상을 위한 절차 마련	- 조세절차 코드(납세자 등록, 기록, 납세, 징수, 벌금 등) - 신고납세(self-assessment) 제도에 기반한 납세자 등록 - 금융시스템 통한 납세 체계 구축 등
모듈 6. 집행	개혁 프로그램의 집행	- 납세자 등록 및 파일링 - 세금 납부 및 연체금 관리 - 위험기반의 세무 감사 - 공정한 분쟁 처리 절차 운용
모듈 7. 납세자 서비스	신뢰에 기반한 납세자 지원	- 납세자 자진신고 및 세금납부를 위해 필요한 정보이용 및 정보공급 채널 확대(인터넷, 창구, 전화, 메일)
모듈 8. 조세 행정 지원	조세기관의 성과 측정 및 보고	- 연간 실행계획 및 조세 행정의 성과 측정 기준 - 조세 행정 모니터링 및 성과 보고 체계 구축 - 이용 가능한 자원 및 역량에 부합하는 정보기술을 통한 행정 지원 등
모듈 9. 조세 행정 기능 정상화	신규 조세 체계 및 절차의 제 기능 및 투명성 확보	- 운영 성과에 대한 연간 보고서 - 내부 감사 보고서 - 납세자 및 시민사회와 소통 메커니즘 - 조세관료 윤리지침 등

IMF (2010).

4장 주요 공여기관의 조세 개혁 지원

1. 개요

조세 관련 사업에 사용된 ODA는 2006년 기준 약 8,800만 달러로 총 ODA 1,030억 달러 중 0.08%에 불과하였으며, 2007년에는 약간 증가하여 0.15%를 기록하였다. 총 ODA에서 차지하는 비용은 낮지만 개도국 조세 체계 강화에는 효과적으로 사용되었다고 평가되고 있다. 르완다의 세수는 조세청(Rwanda Revenue Authority, RRA) 설립 이후 1998년 GDP 대비 9%에 불과하던 세수가 2005년 14.7%로 증가한 사례가 대표적인 예이다.⁵¹⁾ 이 분야의 사업은 MDGs 달성 촉구, 몬테레이 컨센서스, G20 개발 컨센서스 등에서 재원동원 및 조세 분야가 주목받게 됨에 따라 더욱 확대될 것으로 예상된다.

다자기구, 지역개발은행, 양자 공여국, 지역간 협의체, 연구소, NGO 등 공여기관에 따라 조세 이슈에 접근하는 방식도 상이하다. 공여기관에 따라 행정적 측면에 중점을 두거나 조세 정책을 수립하는데 중점적으로 지원하기도 한다. 조세 개혁 분야의 전통적 공여기관은 구조조정프로그램을 추진해온 IMF와 World Bank이다. 두 기관 모두 조세 개혁 지원을 위한 다자간 신탁기금을 설치하고 있다. IMF는 EC나 IDB, OECD, World Bank와 같은 다자기관 혹은 협력기구나 DFID와 같은 양자 기관과의 다자간 협력을 통해 개도국 조세 개혁을 지원하기도 하였다. EC 역시 조세 분야 지원에서 두각을 나타내고 있다. 초기에는 중·동부 유럽 국가의 조세 행정 개혁을 지원하면서 전문성을 향상시켜왔고, 최근에는 아프리카 지역으로 관심을 집중하고 있다.

양자 공여기관 중에서는 영국의 DFID와 독일의 GIZ가 대표적이다. DFID는 효과적인 조세 제도와 아프리카 국가를 대상으로 세원을 확대하기 위한 효과적인 방안을 모색하기 위한 연구 프로그램까지 지원하고 있다. 노르웨이의 Norad는 천연자원에 대한 조세와 관리, GIZ는 조세 행정에 중점을 두고 지원하며, 동아프리카 공동체(EAC) 및 서아프리카

51) OECD (2009a) 및 OECD (2009b) 참조.

국가 경제공동체(ECOWAS)와 같은 지역간기구와의 협력을 강화하고 있다. 다음의 [표-5]는 조세분야의 대표적 공여기관과 주요 활동 지역을 나타낸 것이다. 조세분야를 지원하고 있는 대다수 공여국이 유럽 국가이고 수원국은 대부분 아프리카와 유럽 지역에 집중되어 있다.

동 보고서에서는 조세지원의 공여국 사례로 영국의 DFID, 독일의 GIZ, 일본의 JICA를 선정하여 살펴보았다. 공여국별로 조세 개혁 중 어떤 분야에 중점을 두고 있는지, 조세 개혁 지원사업의 내용과 절차, 지원형태 및 규모 등을 살펴봄으로써 한국의 향후 조세 지원에 유용하게 활용될 수 있는 함의를 찾고자 하였다.

[표-5] 주요 공여국(기관)의 지역별 지원 현황

	아프리카	아시아·태평양	유럽	중동·중앙아	서반구 국가
ADB		√		√	
AfDB	√				
Canada	√	√			√
DFID	√		√	√	
EU	√	√	√	√	
France	√	√	√	√	
GTZ	√		√		
Japan	√	√		√	
Norway	√		√		
Netherlands			√	√	
Sweden			√		
Switzerland	√		√	√	
US	√	√	√	√	√
World Bank	√	√	√	√	√

IMF (2010).

2. 영국 DFID

가. DFID 조세 지원 사업 개요

영국 개발원조청(DFID)은 오랜 기간 동안 개도국 조세 개혁을 지원하면서 조세분야 지원에 있어서 경험과 역량을 축적해 왔다. 1992년부터 40여개 이상의 조세 관련 프로젝트를 수행하면서 주로 행정부문에 초점을 두고 조직 거버넌스, 인적자원개발, 조세 효율성 향상을 지원해 왔다. 최근에는 조세 분야의 지원을 통한 경제성장, 국가 형성, 조세를 통한 거버넌스 강화 까지 관심을 넓히고 있다. DFID의 조세 지원은 기술원조 사업뿐만 아니라 연구 활동까지 포함하여 DFID의 강점 분야로 자리 잡고 있다.⁵²⁾

양자 간 지원 뿐 아니라 국제기구와 협력 형태로 지원해 왔다. IMF와는 르완다 조세청 지원을 비롯하여 다수의 협력 사업을 시행해 왔다. 또한 아프리카 지역의 조세 개혁(Tax Reform Project in Africa)과 같은 지역 협력 사업에도 관여하고 있다. 특히, 아프리카 국가의 정부가 세원을 확대하고 빈곤층 친화적 세금 징수, 정치적 책무성을 형성할 수 있도록 지원하기 위한 정책 가이드라인을 개발하고 시범사업을 실시해 왔다. DFID의 조세 지원은 아프리카와 아시아 지역에 집중되어 있으며 형태에 있어서도 다양하다. 기본적인 조세 체제나 거버넌스에 문제가 있는 수원국에는 세금징수를 담당하는 기관을 별도로 설립하여 큰 틀 안에서 조세 행정을 지원하거나, 혹은 수원국에 적절한 조세제도를 도입하도록 하는 부분적인 조세 정책 수립을 지원하기도 한다. 이번 장에서는 DFID가 지원한 조세 사업을 살펴보고 그 안에서 DFID의 역할을 살펴볼 것이다.

나. 르완다 조세청(Rwanda Revenue Authority) 지원 사업⁵³⁾

DFID의 르완다 조세분야 지원은 1997년부터 2010년까지 10년 이상 지속되었으며, 르완다 조세 개혁에 대한 지원은 GDP 중 조세수입의 비중 및 조세징수 비용이 모두 목표치를 초과하여 성공적인 사업으로 평가된다. 르완다 조세청 설립 이후 세수는 첫해에 6천만 파운드에서 2008년 4.2억 파운드로 증가하였다. 세수의 증가에 따라 국가예산도 증가

52) FJELDSTAD, O.-H. and Heggstad, K (2011).

53) Land (2004) 및 DIFD 웹페이지 참조 작성.

하여 2008년 이후 식수·위생 분야의 지출은 2003년 대비 5배, 교육 분야 지출은 2배, 보건 분야 지출은 약 5배 증가하였다.⁵⁴⁾ 이는 전반적인 국가의 역량이 강화되었으며 사회분야의 지출 향상으로 파급효과가 전이되었을 뿐만 아니라 정부 효율, 투명성 등 바람직한 거버넌스 문화를 창출했다는 점에서도 높이 평가받고 있다. 부패 정도 역시 1998년 당시 보다 현저히 낮아 졌으며 이는 인근 국가에 비해서도 낮은 수준이다.⁵⁵⁾

르완다 내전 종식 후 재건 과정에서 가장 시급한 문제는 재원 마련을 위한 조세제도 개혁이었다. 당시 세금 및 관세는 모두 재정부(Rwandan Ministry of Finances) 관할이었으며, 동일한 직원이 조세 정책에서 세금징수 업무까지 담당하고 있었다. 부패, 역량, 시스템, 효율성 등을 감안하여 조세 정책과 집행 업무가 분리되어 운영될 수 있도록 1998년에 반자치기관(semi-autonomous)인 르완다 조세청(Rwanda Revenue Authority, RRA)이 설립되어 세금 및 관세 징수 업무를 담당해 왔다. 조세청 설립 이후 세수는 6년 만에 GDP 대비 9.5%에서 13%로 증가하였다.⁵⁶⁾ 조세제도 개혁을 통해 국내 재원을 증가시킬 수 있었던 요인은 조세 개혁이 지도자의 강력한 의지 하에 단계별로 실용적으로 추진되었다는 점이다. 그 외에도 RRA의 지위가 외부 세력으로부터 독립적이고 업무내용(mandate)의 명확성, 업무의 효율성을 담보한 조직 및 인프라의 역량 구축이 성공 요인으로 꼽힌다.⁵⁷⁾ 또한 조세 개혁의 전 과정에 걸쳐 DFID와 IMF의 지속적인 재정 지원이 있었으며, 이들 기관은 특히 조직역량 개발, 리더십에 대한 조언을 제공하는 데에도 주요한 역할을 해왔다.

르완다 조세 개혁은 크게 3단계로 구분된다.⁵⁸⁾ 우선 르완다 조세청이 재정부로부터 독립하여 설립되고 자율기관으로서 제 기능을 수행하는 첫 번째 단계이다. 이 기간에는 조직의 구조, 역할, 책임, 직원 관리 및 선발 정책 등 조직을 구성하는 업무가 주를 이루었으며, 부가가치세 도입을 위한 연구가 수행되었다. 과거 조세 업무를 담당하는 직원의 역량에 대해 재평가가 수행되고 인력이 충원되었으며, 이는 부패를 방지하고 신뢰를 구축하기 위해 외부 전문가에 의해 수행되었다. 무엇보다 초기에 조세청 청장(Commissioner

54) DFID (2006).

55) Land (2004).

56) DFID 웹페이지 참조 작성.

57) Land (2004).

58) Land (2004).

General)을 이 분야 경험을 보유하고 있는 외부 인사(expatriate)로 채용하여 도덕적 해이를 방지하였다. 또한 정보기술(information technology) 부서 설치를 위해 컨설턴트가 고용되어 조세징수 절차 및 시스템 개선작업이 진행되었다. 이 과정에서 DFID는 조세청 설립 방안에 대한 연구를 수행하는 등 신규 조직이 설립되는 과정을 지원하였다.

다음은 조직의 확장과 조세징수 성과가 향상된 시기로, 조세징수 활동이 확장되고 실제 세수가 확대되는 성과가 나타났다. 부가가치세 담당 부서를 설치하고 조세청의 조직을 기능에 따라 개편하는 방안이 모색되었다. 2001년에는 고위관리조직의 개편이 단행되었으며 청장도 르완다 내국인으로 교체되었다. 관리층 인력이 개편되면서 DFID는 새로 채용된 관리층에게 기획 및 모니터링 등 조직 운영에 관한 조언과 훈련을 제공하기 위해 기술지원을 강화하였다.

마지막으로 자동화, 성과기반의 인력관리 등 업무 과정의 효율을 향상시키기 위해 조세 행정의 현대화 작업이 진행되었으며, 신규 컴퓨터 시스템이 도입되었다. 모든 납세자의 계정이 하나의 파일로 통합되어, 르완다 전역에 있는 세무서가 본청과 연결되어 온라인으로 업무가 가능하게 되었다. 부서의 기능에 따라 조세청의 조직개편이 단행되었다. 르완다의 소비세 법안은 1964년, 관세법은 1968년에 도입되어 노후한 면이 있어, 이 시기에는 조세청이 징수 업무를 수행하는데 있어서 제약이 되는 법적 요소를 규명하고 다른 법체계와 상충되는 부분이 있는지 검토하였다. 이 과정은 전적으로 르완다 조세청이 주도하여 이루어졌으나, DFID는 조세 행정 및 개혁 분야의 기술지원을 지속적으로 제공한 바 있다. 1단계 르완다 조세청 설립 초기에는 장기 기술지원을 제공하였으나 점차 단기 기술지원으로 전환하였으며, 이는 오히려 조세청이 조직개편을 하고 새로운 업무 체계, 절차를 도입하는 등 다양한 사업을 구상, 실행하는데 효과적으로 작용하였다.

실제로 DFID와 르완다 조세청간 긴밀한 파트너십이 조세 개혁의 성공 요인 중 하나로 꼽힌다. 영국 DFID는 조세청 설립 초기부터 재정 및 기술지원을 제공, 1997년부터 2005년까지 약 1,500만 파운드를 지원하였다. DFID의 르완다 국가지원전략의 일부인 동 사업은 총 5단계에 걸쳐 지원되었다. 첫 2단계는 조세청 설립과 관련한 자문을 제공하였으며, 무엇보다 조세청 설립을 위한 연구 지원부터 시작되었다는 점이 주목할 만하다. 나머지 3단계는 조직 및 인적역량 강화를 위한 실질적인 지원이 이루어졌다. DFID는 다소

민감할 수 있는 국가의 재정이 되는 세금징수 기관을 설립·개선하는 과정에 관여해 왔으며, 또한 인력배치 과정에서 기존 직원이나 관련 이해관계자들을 배제하는 등 외부인으로서 위험이 존재했던 것이 사실이다. 하지만, 조세 개혁에 대한 르완다 내부의 정치적 의지가 높았으며, DFID 역시 전략적·기술적 조언을 제공하고 지속적으로 재원을 지원하는 등의 "조력자(facilitator)"로서의 역할에 충실함으로써 위험요인이 낮아졌다는 평이다. 또한 DFID 르완다 사무소와 르완다 조세청이 신뢰에 기반한 관계를 유지하고, 각자의 역할에 대한 명확한 책임소재가 프로젝트의 성공 요인으로 꼽히고 있다.⁵⁹⁾

Land (2004)는 RRA 설립 및 강화를 통한 르완다 세수 증대를 목표로 한 동 프로젝트에서 DFID의 역할을 재정지원⁶⁰⁾ 외에 다음의 4가지로 언급하고 있다.

- **실용적이고 유연한 접근:** DFID는 계획에 없이 발생할 수 있는 수요에 대해 적극 대응, 적절한 기술·재정 지원을 한 반면 중요한 결정은 르완다 조세청(RRA)의 고위관리층 및 이사회가 하도록 독립성을 보장해 주었다. 이는 DFID 조직이 의사 결정과정의 관료성이 낮고 지원 결정·집행하는 속도가 빠른 편이어서 현지 업무가 지연될 여지가 낮기 때문에 가능하였다. 또한 DFID는 장기간 지속적으로 RRA 설립·강화 과정을 지원해 왔지만, 프로젝트 설계 과정에서는 한 국가의 세금징수를 담당하는 기관을 설립하는데 소요되는 기간, 다양한 변수들이 발생할 것을 감안하여 프로젝트 디자인 과정에서 유연하고 단기적인 접근법을 채택하였다.
- **팀워크와 효과적인 모니터링 체제:** 조직 직급별 팀워크 체제는 DFID와 RRA간 파트너십과 결과에 대한 책임 공유제를 강화하였다. 또한, 프로젝트 운영위원회를 두고 분기별 회의를 개최하고 소위원회를 두고 프로젝트 진행과정에 대해 논의하는 주간 회의를 개최하는 모니터링 메커니즘이 성공 요인 중 하나이다.
- **프로젝트 관리 지원:** 조세 행정 및 개혁 분야 전문가인 프로젝트 관리자가 파견되어 DFID와 RRA 관리자간 중립적인 연락담당관 역할을 수행하였다. 프로젝트

59) Land (2004).

60) DFID의 재정지원은 총 2,050만 파운드로 현재 르완다 조세청이 징수하는 세금의 4주 평균 액수가 이와 동일한 금액이다. 세수의 증가로 원조와 국내세수 간 차이뿐만 아니라, 원조로 조달되는 르완다 정부 예산 비중도 현저히 감소하였다. 2001년 르완다 예산 중 국내에서 동원된 재원의 비중은 34.62%였으나 2006년에는 48.7%로 크게 증가하였다 (DFID 웹페이지 참조).

관리자는 재정·기술자원을 배치하고, 감시 및 감독하는 행정기능과 조세 정책 및 행정 관련 실질적인 자문을 제공하는 자문 역할을 수행하였다.

- **기술지원:** 기술지원은 RRA 지원 프로젝트에서 가장 중요한 요소로 꼽힌다. 기술 지원은 기본적으로 각종 자문 및 멘토링 서비스로 이루어졌으며, RRA 조직의 한계통 관리 기능(line management)을 수행, 신규 시스템 및 업무 절차를 설계·집행, 현지 훈련 등을 제공하였다.

다. 가나의 부가가치세 도입 지원 사업

DFID의 가나 부가가치세 도입 지원 사업은 두 단계로 이루어 졌다. DFID는 1992년 가나의 부가가치세 도입 사업을 지원하기 시작하였으나, 가나의 부가가치세(VAT) 법안은 1995년에 국민의 반발로 3개월 만에 철회되었다. 실패의 요인은 높은 부가가치세율, 법안 통과 지연, 국민들의 인식 부족이었다. 제2차 사업은 당초의 사업안이 수정된 후 1997년에 재개되었으며, 특히 대국민 교육 캠페인이 강화되어 이루어졌다. 동 프로젝트를 통해 가나의 부가가치세가 도입됨으로서 조세기반(tax base)이 확장되고 향후 세수증대를 위한 조세도구(tax instrument)의 도입으로 가나 정부의 조세 역량이 향상된 것으로 평가되었다.⁶¹⁾

동 프로젝트는 총 180만 파운드 규모로 3년간 진행되었으며, 부가가치세 도입을 위한 입법, 기관 형성, 컴퓨터 시스템 구축, 대국민 교육을 위한 기획 및 집행 지원 등이 포함되었다. VAT Service(VATS)가 설립되고 직원 채용 및 교육이 진행되었으며, 조세를 집행하기 위한 컴퓨터 기반의 시스템⁶²⁾이 개발되었다.

라. 우간다 조세청 지원 사업⁶³⁾

DFID의 우간다 조세청 지원 사업(Uganda Revenue Authority Project, URAP)은 우간다의 세수가 1990년 초반 GDP 대비 6%에서 1990년대 후반에 12%로 증가하여 성공

61) Gray, J. and Chapman, E. (2001).

62) VIPS: 부가가치세 관리를 위한 컴퓨터 소프트웨어.

63) Gray, J. et al. (2001).

적인 사업으로 평가된다. 주요한 성공 요인은 조세징수의 시스템의 개선을 꼽힌다. 동 사업은 1991년 개시되어 2000년까지 지속되었으며 조세청 설립에서 조세제도 도입, 조세 행정 개선 등 폭넓은 분야를 지원하였다. 주요 지원 분야는 다음과 같다.

- 우간다 조세청(URA) 설립 지원
- 부가가치세(VAT) 도입
- 조세 행정의 관리체계 강화
- 기술 및 관리운영 훈련 제공
- 관세 인프라 향상

마. 잠비아 조세청 강화 프로젝트

잠비아 조세청 강화 프로젝트(Zambia Revenue Authority Consolidation Project, ZRACP)는 잠비아 조세법 집행이 효과적으로 이루어져 지속적으로 세수가 확대되고, 잠비아 조세청(ZRA)이 효과·효율적으로 관리, 운영될 수 있도록 강화하기 위해 DFID가 지원한 사업이다.⁶⁴⁾ ZRACP는 DFID의 경제개혁 및 바람직한 거버넌스(good governance)라는 목표에 부합하는 사업으로, 잠비아 국가지원전략(Country Strategy Paper)에 포함된 사업이다. 동 사업은 1995~1999년의 5년에 걸쳐 세 단계로 진행되었다. 사업의 내용은 조세 행정 분야에 집중되어 있으며, 사업의 주요 요소는 다음과 같다.⁶⁵⁾

- 관세현대화 프로그램(CMP), ASYCUDA(automated system for customs data) 도입
- 직접세 현대화 프로그램
- VAT 집행 지원

64) 동 사업은 잠비아 조세청(ZRA) 설립 및 관리 지원 사업의 후속 사업으로, 1997년 개시되었으나 18개월간 지연되었다가 재개되었다. DFID 거버넌스·제도(Governance & Institution Department, GID) 자문관이 사업내용 및 현황에 대한 재검토를 실시하여 문제점을 파악, 이를 반영하여 재개하였다.

65) 동 사업에 대한 DFID의 투입 요소는 18 staff years of technical cooperation advice, 100 months of consultancy support, 35 UK training attachments로, 사업 규모는 총 5.7백만 파운드에 달한다.

- 업무처리 및 정보시스템 강화를 위한 전사 수준의 지원
- 고위관리급 개발 프로그램(SMDP) 및 역량 개발 지원
- ZRA 고위급 관리자 업무를 위한 자문 및 기술협력

바. DFID의 연구 지원 사업⁶⁶⁾

DFID는 장기적으로 조세 개혁 분야의 사업을 지원해온 만큼 동 분야의 연구 사업도 장기적으로 지원하여, 연구에 기반한 포괄적인 사업을 수행하는 동시에 조세 개혁과 거버넌스가 밀접하게 연결되어 있다는 실질적인 근거를 발굴해 왔다. 한 예로 DFID의 연구지원 사업 후속으로 개최된 ‘조세와 국가 형성(Tax and State-building in Africa)’ 컨퍼런스는 아프리카 조세 행정포럼(African Tax Administration Forum) 창설과 아프리카 조세연구소(African Tax Institute) 설립 구상의 계기가 되었다.

DFID는 2000년~2010년 10년간 총 2단계에 걸쳐 IDS의 Centre for the Future State의 연구 사업을 지원한 바 있다. 동 사업은 조세관련 연구를 포함한 거버넌스 및 국가 형성에 관한 연구가 주를 이루며, OECD/DAC의 거버넌스 네트워크(GOVNET)의 조세와 책무성(tax and accountability) 개념 형성에 기반이 되었다.

국제조세개발센터(International Centre for Tax and Development, ICTD)는 DFID가 Norad와 함께 지원하고 있는 연구 컨소시엄으로, 2010년부터 5년간 지원받고 있다.⁶⁷⁾ DFID는 저개발국/취약국의 조세 문제가 자원 조달의 수단이라는 기술적 접근에서, 근본적인 빈곤퇴치와 MDGs 달성에 필요한 국가건설(state-building)에 필수적인 요소라는 정치적 접근으로 옮겨가고 있다. 즉, 조세문제를 개도국의 거버넌스(accountability, responsiveness, corruption) 문제로 보고, 지원방향을 전환하고 있다. 이에, DFID가 지원하는 ICTD는 조세시스템이 개도국의 경제·사회 개발에 기여하는 동시에 국가의 역량을 강화한다는 연결고리를 찾고, 이를 뒷받침(what works) 할 수 있는 사례를 발굴하기 위한 연구를 수행하고 있다. 중점 분야는 다음과 같다.

66) DFID (2009). Department for International Development: Annual Report 2009: Volume 1.

67) <http://www.ids.ac.uk/go/idsproject/international-centre-for-tax-and-development>

- 개도국의 조세시스템 이해
- 조세제도의 포괄성 및 영향이 미치는 범위
- 조세 행정과 조세 개혁 제고
- 국제사회의 조세 및 조세회피 이슈
- 개발원조와 조세, 국가 형성(state-building)

3. GIZ(German Agency for International Development)

가. GIZ의 조세 개혁 지원의 개요

GIZ는 개도국 조세지원 분야를 지원할 때 주로 장기 기술협력(technical cooperation)의 형태로 지원하고 있으며, 이는 재정지원 및 단기 기술원조(technical assistance)인 직원파견, 훈련 프로그램 제공 사업과 병행하여 진행된다. 하지만 개도국의 지속가능한 개발에 기여하기 위해 기술적 측면에만 중점을 두기보다는 포괄적인, 과정에 중점을 둔, 가치 중심의 접근(holistic, process-oriented, and value-oriented approach) 방법을 추구하고 있다.⁶⁸⁾ GIZ는 다년간의 조세 개혁 지원 경험으로 볼 때, 조세 개혁의 실패가 개도국의 역량이 부족한데 기인하고 있다고 보고 역량 개발을 근본적인 해결책으로 제시하고 있다. 따라서, GIZ는 조세 개혁 지원 과정에서 역량 개발 지원을 GIZ의 핵심 경쟁력이 있는 분야로 선정하였다. GIZ가 간주하는 역량 개발은 개인 및 조직, 제도·정책 프레임워크의 다양한 수준을 포괄하고 있다. GIZ는 동 분야에 전문성이 있는 재정부 및 독일의 금융관리기관과 긴밀한 협력 하에 개발협력 업무를 수행하고 있다.

GIZ가 조세 행정 분야의 역량 개발을 위해 채택하고 있는 접근법은 다음의 세 가지 수준에서 구성되어 있다. 우선 정치적 수준에서는 개발과정에서 조세 정책의 역할에 대한 정치권의 인식 강화, 행정적 수준에서는 역량강화에 중점으로 두고 주로 기술적 조언을 제공한다. 마지막으로 납세의무를 향상시키기 위한 시민사회의 참여 확대를 목적으로 조세당국의 대외관계를 지원하고 있다. 그 중에서도 행정적인 수준의 지원이 주를 이룬다. 대표적인 예로 iTAX⁶⁹⁾ 개발 사례가 있다. iTAX는 독일의 양자간 원조 프로그램의 일환

68) Nguyen-Thanh, D. (2006).

69) iTAX가 조세시스템 개혁에 효과적인 요소라는 평가에 이어 다른 개도국에서도 조세 행정 개혁에 모델로 삼고

으로 탄자니아 조세청(Tanzania Revenue Authority, TRA)과 GIZ가 공동으로 개발한 조세 행정 소프트웨어이다.⁷⁰⁾ 동 프로그램을 통해 조세 행정의 자동화가 이루어지고, 세금추징, 회계, 징수 등 조세 행정에 수반되는 업무 부담이 경감되었다. 또한 정부간, 정부와 비정부기관간 데이터 교환을 통해 세금비리를 경감하는 동시에 세수를 확대하고, 정부의 책무성 향상, 부패 감소를 통해 거버넌스 향상 효과도 기대할 수 있다. GIZ의 조세 개혁 지원 분야는 다음과 같다.⁷¹⁾

- 조세 정책 및 전략 개발
- 법적 조언
- 조세 행정의 현대화
- 주요 세원에 집중하고 기술 시스템 향상을 통한 조세 행정 향상
- 조세징수의 절차의 자동화 및 부패방지를 위한 납세자와의 소통 강화
- 조세 행정 분야의 교육 및 훈련 개발
- 절차 표준화, 비용절감 요소 규명 등
- 납세 향상을 위한 대국민 관계 향상

나. Croatia 조세 체계 구상 지원 (1993-1999)⁷²⁾

○ 지원 배경

- 크로아티아의 세제는 복잡한 물품 세제, 지나친 조세감면 제도, 개인소득세 및 법인세 경감제도 등으로 조세 회피 및 세수 누출이 심각한 상황
- GIZ가 포괄적인 조세 정책 및 행정 개혁 지원

○ GIZ 지원 분야

- 국내재원동원 역량 향상을 위해 조세 정책과 행정 분야의 개혁을 동시에 지원

자하는 시도가 있었다. 필리핀에서는 이미 iTAX 시스템이 도입, 사용되고 있으며 추가로 시스템 개선 작업이 진행 중이다. (von Frankenhörst, R. and Kaiser, D., 2008).

70) Nguyen-Thanh, D. (2006).

71) Nguyen-Thanh, D. (2006).

72) Schuppert, C. and Nerre, B. (2008).

○ 조세법 개정

- 복잡한 물품세제 대신 부가가치세 (VAT) 도입
- 최저소득계층에 세금을 면제하는 등의 재분배 혹은 빈곤층 친화적 세제 구축
- 소득에 대한 이중 과세 방지를 위한 제도 구축

○ 조세 행정

- 분산되어 있던 세제 조직 재정비, 조세 행정을 포괄적으로 담당하는 기관으로 현대화
- 효과적인 조세 징수 기능 정비
- 조세 관련 기관 간 데이터 관리 시스템 연결
- 훈련 센터 건립

다. 탄자니아 국세청(TRA) 개혁 지원 (1998-2007)⁷³⁾

○ GIZ 지원 분야

- 1996년 설립된 탄자니아 국세청(Tanzania Revenue Authority, TRA) 개혁 지원⁷⁴⁾

○ 개혁 지원 목표

- 형평성 있는 소득세제 도입 및 효과적 징수
- 국세청의 행정을 납세자 중심으로 개혁하고 조세 회피자를 그룹화 하여 성향을 분석하는 방안 개발

○ GIZ 지원 내용

- 소득세 관련 법안 개선을 위한 법적 조언
- TRA 내부 조직 관리 및 운영, ICT 관련 자문
- iTAX 개발부서(iTAX Development Unit) 설립 및 장비 지원,
- 소프트웨어 개발 및 유지, 직원 및 사용자 훈련
- 조세 행정 연구소(Institute of Tax Administration, ITA) 강화 및 조세 행정법

73) von Frankenhurst, R. and Kaiser, D. (2008).

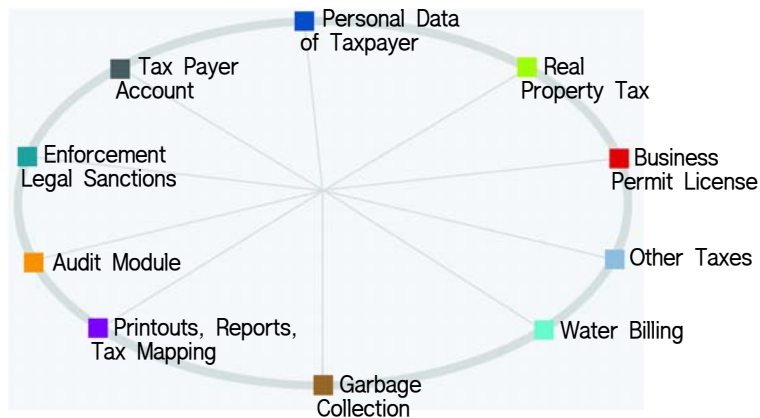
74) 동 프로젝트 외에도 GIZ는 탄자니아에 대해 조세분야 지원이 포함된 예산지원(2004~2012)을 실시 중.

초안 작성 지원, 납세자 서비스 및 교육 향상

○ 지원 효과

- 납세자식별번호(Taxpayer Identification Number, TIN)와 함께 iTAX의 도입으로 조세 당국은 세금징수 과정의 대부분을 자동화함으로써 조세관련 사기 및 부패 최소화, 납세자 서비스 향상
- iTAX는 납세자에게 “all-in-one-application” 을 가능하도록 함으로써 세금징수 및 조세청의 조직 체계 향상에 큰 기여
- 조세 행정연구소(ITA)⁷⁵⁾ 내 ICT 훈련센터 건립 및 신규 커리큘럼 도입을 통해 TRA 직원 교육을 위한 역량 강화
- 투명하고 효과적인 조세 시스템 운영을 통해 국가-국민간 조세 문화 변화 및 거버넌스 향상에 기여

[그림-4] iTAX 조세 행정 통합 개요



Napierala, N. and Kiefer, A. (2009).

75) 탄자니아 국세청(TRA)의 하위 조직.

라. 네팔 국세청 지원 (2009-2012)⁷⁶⁾

○ 지원 배경

- 네팔은 국가의 사회·경제 인프라 구축을 위한 재원이 필요, 이에 네팔 의회는 세수증대 계획이 포함된 중기개발계획(The Three Year Plan, 2007~2010) 채택
- 네팔 국세청(Inland Revenue Department, IRD)이 징수하는 세금(부가가치세, 소득세, 소비세)은 네팔 GDP의 12.6% 불과

※ GIZ의 네팔 조세 개혁 지원 사업은 이미 1997년부터 시행되어 왔으며, 2000년부터는 Dainda와 공동 지원 형태로 국세청(Inland Revenue Department)을 지원한 바 있다.

○ 지원 목표

- 네팔 국세청이 납세자에게 세제에 대해 정보를 제공하고 자문을 실시함으로써 잠정 세수 확대

○ GIZ 지원 내용

- 국세청(IRD) 및 국세청 지역 사무소에 필요한 소프트웨어 개발을 위한 기술지원
- 중앙 및 지방 국세청 직원에 대해 소프트웨어 적용 훈련
- 조세당국에 대한 국내 및 국제 전문가의 자문 서비스 제공
- 네팔 국세청 직원 역량 개발 및 강화⁷⁷⁾
- 조세당국 및 납세자에 대한 조세법 이해 강화 교육

○ 현재까지의 성과

- IT 및 소프트웨어 개발·적용, 이를 통한 직원의 조세관련 데이터 접근성 향상 및 복잡한 행정적 절차에 필요한 직원 및 시간 감소
- IT 활용 핸드북 개발 및 소득세 핸드북 개정
- 550명의 중앙 국세청 직원에 대해 직무에 적합한 훈련, 기술 제공
- 150명의 지방 국세청 직원에 대해 전문적인 납세자 접견 교육 실시

76) <http://www.gtz.de/en/weltweit/asien-pazifik/nepal/33577.htm>

77) 네팔에 대한 훈련 프로그램 예는 [표-6] 참조. <http://danidas.org.np>

- 납세자를 대상으로 한 납세의무 캠페인
- 네팔의 세수는 2009년 이후 15%로 증가, 소득세로부터의 세수는 2009/2010년에 전년 대비 40% 증가

[표-6] GIZ의 네팔 국세청 조세분야 훈련 프로그램 (2003년)

과정명	강의회수	기간	책임기관/ 부서	교육담당자	참가자
Billing Enforcement	8 lessons/ 1 day	Jan 5	IRD/ RAS	IRD Staff	20 Non-gaz. staff from IRO's
Basic Collection	12 lessons/ 1.5 day	Jan 9-10	IRD/ RAS	IRD Staff	12-20 To's from collection section of IRO's
Verification of Refunds - VAT	16 lessons/ 2 days	Jan 12-13	IRD/ RAS	IRD staff	12-20 TO's from IRD and IRO working VAT with refund
Introduction to audit	16 lessons/ 2 days	Jan 16-17	IRD /RAS	IRO staff	12-20 Gazettes or non-gazettes officials who work in audit sections in IRD or IRO's
Basic Registration	12 lessons/ 2 day	Feb 17-18	IRD/ RAS	IRD staff	12-20 Tax officers from IRD or IRO's working in registration/ taxpayers service
Advanced collection	48 lessons/ 6 days	Feb 23-28	IRD/ RAS	IRD Staff	12-20 Tax officers from IRD or IRO's working in registration/ taxpayers service
Advanced Law and Regulation - VAT	40 lessons/ 5 days	March 2-6,	IRD/ RAS	IRD Staff	12-20 Tax officers from IRD or IRO's working
Advanced registration	48 lessons/ 6 days	March 9-14,	IRD/ RAS	IRD Staff	12-20 To's from IRO's or IRD working in registration / taxpayer service
Basic Accounting	96 lessons/ 12 days	March 30 April 11 \	RAS/ MAC	Mac Consultants	12-20 Tax officials from IRO or IRD
Basic Audit	156 lessons/ 20 days	May 5-30	IRD/ RAS	IRD-Staff Audit Consultants	12-20 Tax officials from IRD and IRO's
Advanced collection	48 lessons/ 6 days	June 15-20	IRD/ RAS	IRD staff	12-20 Tax officials from IRD of IRO's

Revenue Administration Support (RAS): 네팔 주재 DANIDA와 GTZ의 네팔 조세 행정 지원 사업

4. JICA

가. 일본 조세 분야 지원 개요

일본의 조세 사업은 아시아 국가에 집중되어 있으며, 조세 정책, 조세절차, 조세법, 조세 행정 분야 모두 지원하고 있다. 프로젝트는 대부분이 장기 기술지원 프로젝트의 형태로 이루어져 있다. 단기적으로 일본의 전문가가 파견되어 개도국 유관기관과 협력 하에 프로젝트를 진행하고 있으며, 일본 국내에서 개도국 협력기관 공무원의 훈련 사업이 진행되고 있다. 일본의 개발원조 체계상 국제금융기구와의 협력은 재무성이 담당하고 있어, 조세분야의 지원은 국제금융기구와의 협력과 양자간 지원이 재무성과 JICA로 이원화되어 있다.

베트남의 조세 행정 현대화 사업 (Tax Administration Modernization Project, TAMP)은 세계은행의 차관사업으로 일본의 재무성이 참여하고 있으며 일본의 기여는 정책 및 인적자원개발 기금(Policy and Human Resource Development Fund, PHRD Fund)⁷⁸⁾을 통해 이루어졌다. 2007년에서 2013에 걸쳐 지원예정이며, 지원목표는 베트남 국세청(General Department of Taxation, GDT)이 조세 행정 거버넌스를 강화하고, 조세 행정의 효율·효과·투명·책무성을 강화함으로써 자발적 납세율을 증가시키는 것이다. 동 프로젝트는 조세 행정을 위한 제도개선, 조세 행정의 기능과 절차 현대화, IT 개발 등의 분야로 구성되어 있다. IT 분야의 지원은 조세 행정 통합시스템(Integrated Tax Administration Information System-ITAIS)의 도입과 활용에 중점을 두고 진행되고 있으며, 이를 위해 조세절차 개선사업도 병행되고 있다.

JICA도 재무성의 지원과는 별도로 베트남의 조세 행정개혁 프로그램(Five-year Tax Administration Reform and Modernization Plan 2005-2010)을 지원하고 있다. 총 2단계에 걸쳐 진행 중이며, 1단계는 2005년~2008년간, 2단계 사업은 2008년 개시하여

78) 일본의 정책 및 인적자원개발 기금(Policy and Human Resource Development Fund, PHRD Fund)은 1990년 일본 정부와 세계은행간 파트너십 협정을 통해 설립된 기금으로, 세계은행이 진행하고 있는 프로젝트 요소 중 인적자원개발 분야의 기금으로 활용되고 있다. 동 기금은 세계은행이 운용하고 있는 신탁기금 중 가장 큰 규모로 알려져 있다.

2011년 종료예정이다. 2단계 사업은 주로 다양한 홍보 사업을 통한 납세자 서비스 향상과 조세 공무원의 훈련체계 향상을 중심으로 이루어지고 있다. 2단계 사업의 일환으로 진행된 바 있는 훈련 및 연수, 홍보 사업은 2008년에서 현재까지 약 65건에 달한다.

[표-7] 최근 일본의 조세분야 지원 사업 현황

국가	프로젝트 명	기간
캄보디아	Capacity Building Project for the Tax Department	2007-2010
중국	Project for Management of Tax Administration	2008-2011
인도네시아	Technical Cooperation Project for Modernization of Tax Administration	2007-2009
말레이시아	Human Resource Development and Improvement in Tax Admin. Phase 2	2007-2010
태국	Tax Compliance Enhancement	2007-2010
우즈베키스탄	Improvement of Tax Administration	2008-2011
베트남	Project on Tax Administration Reform Phase 2	2008-2011

ITC (2010).

나. JICA의 몽골 조세 행정 향상 사업 (1998~2008)⁷⁹⁾

○ 지원 배경

- 시장 경제로 전환 이후 세수부족으로 인한 재정 적자 문제 심화
- 몽골정부의 재정기반을 확대하기 위해 몽골 국가세무총국(General Department of National Taxation, GDNT)에 기술협력 제공
- 동 프로젝트는 총 5단계에 걸쳐 10년간 진행

○ 1단계(1998~1999): 조세징수 체계 향상 Phase 1

- 조세징수 체계 향상을 위한 포괄적 연구 조사 수행
- 현금거래(cash transaction) 관련 세무감사 기법 전수

79) JICA (2010). In step with a developing Mongolia.

- 조세 행정기관 정비
- 2단계(2000-2001): 조세징수 체계 향상 Phase 2
 - 조세 체계 개혁을 위한 몽골 국세청의 법안 수립 지원
 - 1단계 연구조사 결과에 기반한 다양한 기술 전수(소득세 추정방안 등)
 - 3단계(2001-2003): 조세징수 체계 향상 Phase 3 (납세자 정보시스템 개발)
 - GDNT 직원의 세무감사 역량 개발
 - 세금사정관 간 정보공유 확대를 위한 제3자 정보시스템(third party information system) 개발 및 세무감사 효율 향상
 - 4단계(2003-2005): 조세교육 시스템 구축
 - 안정적 세수 확보를 위한 GDTN 역량 개발 시스템 구축(커리큘럼 및 교육자료)
 - 5단계(2006-2008): 조세 행정 향상 프로젝트
 - 1~4단계에 걸쳐 진행된 사업의 완료 단계로 교육 및 훈련, 조세징수, 납세자 서비스 3개 분야로 구성
 - 교육 및 훈련: GDNT 직원의 역량 평가 및 훈련 제공, 지역훈련센터 건립 통한 지방 국세청 직원의 훈련 기회 확대, 원거리 교육 시범 단계)
 - 조세징수: 조세징수율 향상을 위한 프로그램(체납 문제 해결 수단으로 notification system 시범 도입, VAT 신고서 제출을 위한 전자시스템 도입, 정부간 정보 공유 범위 확장 등)
 - 납세자 서비스: 납세자 자진신고 등 납세자 편의를 위해 GDNT의 납세자서비스센터(Taxpayer Service Center) 설립 지원

5장 한국의 조세 발전 경험과 개도국 지원

1. 한국의 조세 분야 경험

글로벌 금융위기의 여파로 아프리카, 중남미 등 개도국에 대한 선진국의 원조와 직접투자가 감소함에 따라 외부 재원에 대한 의존도가 높은 개도국들은 공통적으로 재정 악화를 경험하고 있다. 따라서 안정적인 경제개발 재원의 확보와 국내재원조달에 대한 관심이 증가하고 있으며, 특히 조세제도 개혁을 통해 세수를 확대하는 것이 필수적임을 금융위기를 통해 절감하게 되었다. IMF, World bank, OECD, UN 등 주요 국제기구들도 이러한 문제의식을 공유하고 개도국의 조세 정책 개선 방안을 논의하고 있으며, 우리나라도 G20 정상회의 이후 그 논의 과정에서 적극 참여할 것으로 보인다. 특히 한국은 개발연대에 세수확보를 위해 추진했던 세제·세정 경험을 개도국과 공유하겠다는 포부를 표명한 바 있다.

개도국은 모두 지하경제(informal sector)가 만연하고 세원이 협소하며, 세무행정 능력이 취약하다는 공통적인 문제가 존재하고, 조세제도는 경제·사회가 변화함에 따라 함께 변화해야 하기 때문에 조세분야의 개발 수요는 지속적으로 발생할 것으로 예상된다. 현재 개도국의 재정부족 상황은 한국도 이미 1960년대 미국의 원조 감소에 따라 겪은 바 있으며, 대체 재원 마련을 위해 세수증대 방안을 모색한 경험이 있다. 국세청 설립(1966), 조세감면규제법 제정(1966), 부가가치세 도입(1977) 등 우리 정부가 경제개발기에 세원 및 세수 증대를 위해 취한 조치들은 현재 우리나라 세제의 근간을 이루고 있다. 뿐만 아니라 비교적 단기간에 조세제도를 구축하고 세수증대를 경험한 한국의 경험과 지식은 타 공여국에 비해 비교우위가 있다고 볼 수 있다. 이번 장에서는 한국 개발과정에서 단행되었던 조세 개혁 분야 중에서 현재 개도국이 당면한 조세 개혁 어젠다와 매칭 가능한 조치를 중심으로 살펴보았다.

가. 한국 경제발전 과정에서 조세 정책⁸⁰⁾

국제사회는 우리나라의 조세 개혁 및 조세 행정의 현대화를 성공적인 사례로 주목하고 있으며, 과거 개발초기에 조세를 통해 국내재원을 충분히 확보하였다는 점 역시 주목하고 있다. 우리나라는 개발과정이 짧았던 만큼 조세 개혁도 단기간에 달성하였으며, 선진국에 비해 최근의 경험을 보유하고 있다는 점에서 현재 개도국에서 추진되고 있는 조세 개혁에 줄 수 있는 시사점이 많다. 한국의 조세 정책은 크게 정부수립 및 전후복구기, 경제개발기, 시장경제 전환기, 경제위기 극복기로 구분되며, 1997년 경제위기를 겪으면서 최근까지 변화를 거듭해 왔다.

정부수립 및 전후복구기(1948~1959년)의 세제개혁은 세수 확충 보다는 경제 균형발전을 위한 세제 기능의 확립을 목적으로, 우리 실정에 맞는 세제 확립을 통해 물가상승 억제, 조세수입 증대, 세부담의 형평성 확보, 조세제도 합리화에 초점을 두고 진행되었다. 이를 위해 세율을 낮추고 세법을 통합하는 등 세제를 단순화 하였다. 전후의 조세 정책은 재정 동원과 경제유인 제공이라는 두 가지 역할을 수행하면서 직접세보다 간접세의 비중이 점차 증가하였다.

경제개발기(1960~1979년)의 조세 정책은 개발자원 확보를 위한 증세를 핵심 방향으로 하고 있다. 광복 이후 지속되던 원조자금이 1960년대 후반 급감할 것으로 예상되어⁸¹⁾ 조세 통한 자원 확보가 필요하였다. 이 시기에는 국세청 발족(1966년) 등을 통해 체계적인 조세 행정을 구축함과 동시에 근대적 조세제도의 기반을 마련하였다. 국내 세제의 주요 기반인 종합소득세(1974년)와 부가가치세(1977년) 등이 도입되면서 간접세 중심 체계로 이동하였다. 또한 경제성장의 병폐로 나타나는 부동산 투기를 억제하기 위해 1967년 부동산 투기세와 같은 세제가 도입되기도 하였다.

시장경제 전환기(1980~1997년)는 경제안정을 기조로 급속한 경제성장으로 타난 문제점을 치유하고 경제적 효율성 향상에 주력한 시기로, 소득세와 법인세에 대한 감세정책이 본격화 되었다. 중산층의 조세 부담을 경감하는 동시에 지속적인 경제성장을 위해 법

80) 한국경제 60년사 편찬위원회 (2011) 참고 정리.

81) 1960년대에 정부 일반 재정의 대외원조 의존도는 평균적으로 27% 수준.

인세를 인하와 조세감면 확대 등의 정책이 수립되었다. 외환위기 이후 우리 세제는 경제 회복과 성장잠재력 확충 등을 통해 세원의 기반을 확대하고, 세원 포착을 위한 인프라 구축, 세제의 합리화 및 간소화 등 세제의 효율성과 형평성을 동시에 추구하면서 대대적인 개편이 이루어졌다. 특히, 신용카드소득공제와 현금영수증 제도를 도입하기 위해 구축한 과세자료의 수집 및 포착 인프라로 인해서 과표 양성화와 과세자 비율이 증가하였다.

나. 조세 행정⁸²⁾

우리나라 경제발전 시기에 따라 변화해 온 조세 정책을 효과적으로 집행하기 위해 행정업무의 효율성도 꾸준히 향상되어왔다. 여기에는 국세청의 설립 및 조직의 개편과 전자세정의 도입, 관련 기관과의 공조체제 형성 등이 있다. 세무조사제도 개선, 성실신고자에 대한 지원 등 납세자 서비스도 강화되어 왔다. 이로 인해 조세 행정의 중심이 과세권자에서 납세자로 이동하였으며, 징수과정에 납세자의 참여도가 높아짐에 따라 행정업무의 효율이 높아지고 납세자 서비스가 강화되는 등 납세자 권익이 제고되었다.

국세청 발족 이전에는 과세에 근거가 부족하여 납세자와의 마찰이 많았으나, 경제개발기인 1966년에 국세청이 발족하면서 많은 변화가 나타났다. 국세청은 납세자의 자발적 신고와 납부를 유도하는데 집중함으로써 조세부담을 경감하는 동시에 행정의 편익을 도모하였다. 납세자의 성실신고납부를 유도하기 위해 다음과 같은 조치들이 취해졌다.

- 자진신고납부 시 10% 세액 공제 (1954년)
- 무신고 및 과소신고 시 가산제 도입 및 강화(1958년 및 1961년)
- 과세소득금액이 일정수준 이상인 경우 기장신고 의무화(1962년)
- 국세청 발족 이후 녹색신고제⁸³⁾ 도입 및 강화가 각각 1966년과 1969년에 시행
- 법인세에 대해서도 성실신고법인제도, 법인차등 관리제 등이 도입

82) 한국경제 60년사 편찬위원회 (2011) 참고 정리.

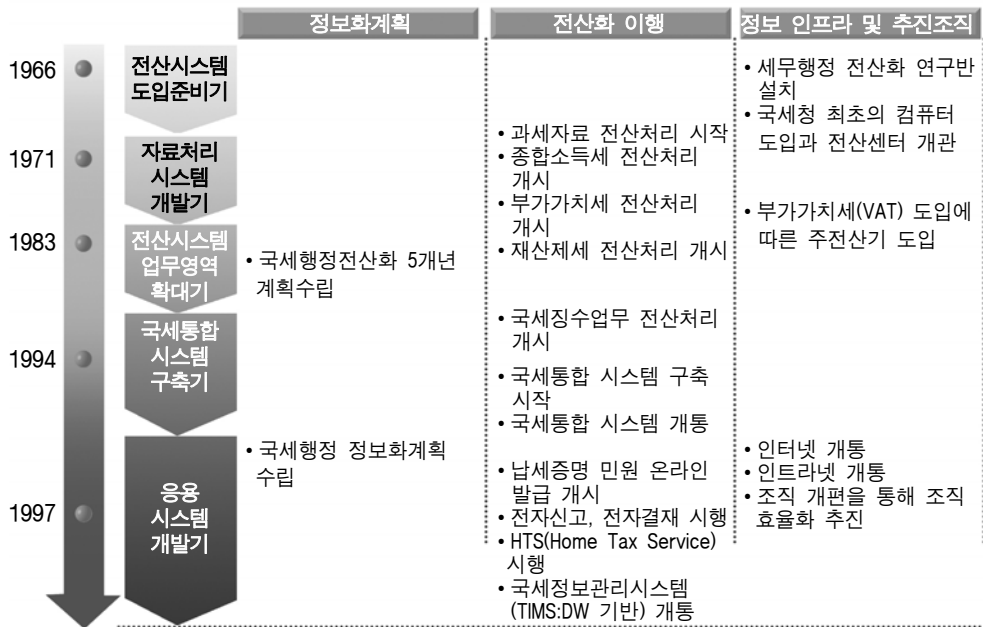
83) 납세자가 세무당국의 승인을 받고 당국에서 정한 일정한 장부에 소정사항을 기재, 이에 따라 소득을 계산·신고하면 세무계산상 일정한 특전을 받게 되는 납세신고제도.

국세청 발족 이후 본격적인 세무조사가 시행되었다. 1960년대 후반에는 국민들의 납세 의식이 약하고 탈세행위가 보편화되어 있어 일상적인 세무조사 보다는 세무사찰이 많이 활용되었다. 이후 세무조사가 세무사찰과 병행하여 실행되었다. 이를 위해 각 부처에 분산되어 있던 세무사찰권이 국세청으로 일원화되어 조사·사찰기능이 강화되었다. 이 제도는 세수를 확보하는 데는 효과가 있었으나 이 과정에서 납세자의 인권과 재산권이 침해되는 문제가 발생하기도 하였다. 납세자권리헌장이 제정되고 납세서비스 센터가 발족되는 등 납세자 보호 장치가 마련된 것은 1997년으로 최근의 일이다.

이후 시장경제 전환기에는 첨단기술과 관리기법의 도입으로 세무행정을 쇄신하고 전문화하였다. 특히 세무조사 제도를 대폭 개편하고 지방 국세청의 조사기능을 강화하여 지하경제를 축소하고 투명성을 확보하는 계기를 마련하였다. 1990년 초에는 국세행정의 전문화를 위한 여러 조치가 마련되었다. 세무전문관 제도를 도입하여 행정 및 인적자원의 전문화를 도모하였고 전산조사전담조직을 신설하여 조사 분야의 질적 개선이 이루어졌다. 가장 주목할 만한 것은 현재 국세행정의 기반인 국세정보통합관리시스템(Tax Information System, TIS)의 도입이다. 1995년 소득세 과세체계가 정부조사결정제도에서 신고납부제도로 전환됨에 따라 표준재무제표 제정, 간이소득금액계산서 첨부대상자 고시, 신고 성실도 분석 및 조사대상자 선정 체계 구축, 신고서식도 간소화 등이 추진되었다.

이러한 세정의 개선은 경제위기 극복기(1998~2008년)에도 지속적으로 이루어져, 납세자 중심의 세정체계 구축과 TIS의 전면 가동으로 선진화된 세정을 구축하였다. 이 시기 조세 행정의 성과는 납세의무 이행 촉진을 위한 납세 순응도 제고, 납세자 서비스 강화를 위한 세정서비스 확대, 행정효율성 제고를 위한 전자화 및 정보화의 세 분야로 요약할 수 있다. 납세 순응도 제고를 위해 신용카드 및 현금영수증 소득공제 제도 등을 도입하였고, 납세자 서비스 개선 및 납세자의 권익보호를 위해 납세자 보호관 제도를 도입하였다.

[그림 -5] 국세정보화 연혁



노기성 · 윤여필 (2007).

마지막으로 전자화 및 정보화를 통해 세정의 효율성을 제고하기 위해 홈텍스 제도를 도입, 온라인으로 납세 업무를 처리할 수 있도록 인프라를 구축하였다. 이 제도는 단기간에 정착되어 먼저 도입한 선진국에 비해 높은 이용실적을 보이고 있다. 2000년대 들어서는 납세자 서비스를 확충하고 부패의 근본적인 차단을 목표로 대대적인 조직 및 기능 개편이 단행되었다. 세무부패의 근원이었던 지역 담당제를 폐지하고 국세청을 세제별 조직에서 기능별 조직체제로 전환하였고, 고소득·전문직은 ‘중점관리대상자’로 선정하여 차등 관리하기 위한 제도를 도입하였다.

[표-8] 개도국에게 적용가능한 우리의 조세 행정 개혁 경험

시기	조세 행정
경제개발기 (1960~1979년)	- 국세청 발족(1966년) - 납세자 자진신고 /성실신고납부 유도 - 세무조사와 세무사찰 기법
시장경제 전환기 (1980~1997년)	- 세무조사 관리체계 확립 (세무전문관 제도, 지방 국세청의 조사기능 강화, 전산조사 전담조직) - 국세통합시스템(TIS) - 납세자 서비스센터
경제위기극복기 (1998~2008년)	- 신용카드/현금영수증 소득공제 제도 - 홈텍스 - 국제정보관리시스템(TIMs) - 세목별 조직을 기능별 조직으로 전환 - 부패척결 위한 지역 담당제 폐지 및 사각지대 해소 위한 전산시스템 활용 - 고소득·전문직 '중점관리대상자'로 선정·차등 관리 - 납세자 보호관 (2005년)

2. 한국의 조세 분야 지원 현황

가. KOICA

KOICA의 조세 분야 사업은 1997년부터 2010까지 약 0.2% 수준을 유지해 왔다. 지난 20년간 집행된 대다수의 조세 및 관세 사업이 연수사업의 형태이며, 총 49건의 사업 중 전문가 파견 2건, 프로젝트형 사업이 4건에⁸⁴⁾ 불과하였다. 이 중 조세 사업이 20건이며, 관세 관련 지원이 29건을 차지하고 있다. 전문가 파견 및 프로젝트형 사업 모두 관세 부문에서 지원된 것을 감안하면 조세 사업은 매우 작은 비중을 차지하고 있을 뿐 아니라 단기 연수사업에 매우 치중되어 있음을 알 수 있다.⁸⁵⁾

84) 몽골 관세행정현대화를 위한 전자관세통관시스템 구축사업(2008/2009년 2회), 과테말라 국세청 위험관리능력 향상 및 데이터웨어하우스 구축사업(2009-2011/285만 달러), 탄자니아 조세청 관세행정 현대화사업(2010-2012/326만 달러).

85) 사업 목록은 본 장의 첨부 참조.

[표-9] KOICA의 조세·관세 관련 사업 비중

(단위: 원, 2011.7)

사업 연도	조세 및 관세 관련 ODA	KOICA 총 ODA	비중
1997	65,687,334	52,760,803,249	0.12%
1999	73,027,624	45,116,422,117	0.16%
2000	127,628,725	51,275,707,574	0.25%
2001	122,155,757	69,718,289,944	0.18%
2002	213,959,508	77,664,420,406	0.28%
2003	223,769,149	147,899,932,463	0.15%
2004	276,097,425	203,407,950,042	0.14%
2005	195,519,694	215,120,453,722	0.09%
2006	216,169,983	184,880,614,955	0.12%
2007	358,927,273	251,085,885,447	0.14%
2008	1,543,768,964	305,541,324,633	0.51%
2009	1,534,333,428	355,746,531,079	0.43%
2010	809,704,899	524,731,474,702	0.15%

(KOICA 통계)

1) 몽골 관세청 현대화 사업 (2008~2009년, 약 240만 불)⁸⁶⁾

○ 사업 목표

- 관세행정시스템 구축으로 통관시간 단축, 행정의 투명성 보장
- 전자통관 구현을 통한 몽골의 국가경쟁력 강화

○ 몽골 관세행정 현대화 프로젝트 사업은 총 3단계로 구성

- 1단계: 관세정보시스템(Customs information system) 구축 및 내·외부 포털 시스템(Internal/External Portal) 구축 병행
- 2단계: 1단계 개발을 토대로 통합관세정보시스템을 구축

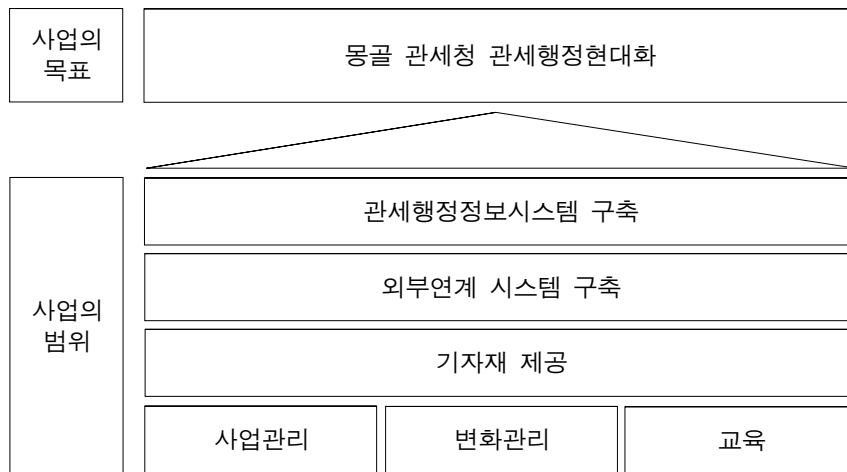
86) KOICA 내부 사업 자료 참조 작성.

- 3단계: 외부기관 연계 개발착수 및 ICT 장비도입, 업무 프로세스 정보화 완료

○ 투입 요소

- 시스템 구축: 관세행정시스템 개발, 외부연계 시스템 개발
- 기자재 지원: 관세행정시스템 기자재, 데이터 센터 기자재
- 연수생 초청: 유지보수 개발자, 시스템 운영자
- 전문가 파견: 시스템 운영전문가, 사업수행관리, 시스템 도입에 대한 변화관리

[그림-6] 몽골 관세행정현대화 사업 개요도



2) 연수사업

KOICA의 조세관련 연수사업은 조세 및 관세분야의 두 가지 종류로 구분되며, 연수사업의 형태는 하나의 개도국을 대상으로 하거나 다국가 연수의 형태로 진행되어 왔다. 연수사업의 경우 대개 협력 대상국의 수요 요청에 의해서 발굴된다. 다음은 네팔 및 캄보디아를 대상으로 실시된 조세 행정 분야의 연수사업의 개요이다. 연수과정의 커리큘럼을 보면 알 수 있듯이 강의가 매우 일반론적인 수준에서 제공되고 있으며, 협력 대상국별로 거의 차별점이 없이 제공되고 있다.

KOICA 연수과정 종료평가 보고서에 따르면, 개론 위주의 주입식 강의의 형태로 진행되는 강의가 많아 변화를 희망하는 의견이 있었다. 실무적인 실습, 사례연구, 토론 및 발표 등을 통한 참여적 진행에 대한 요청이 있었다.⁸⁷⁾ 특히, 다음의 캄보디아 조세제도 연구과정의 종료평가서는 향수 조세분야의 연수사업이 포괄적인 조세에 대한 개론이 아닌, 조세징수, 조세감사 정책, 회계 정책 등 분야별로 전문적인 과목이 필요하다는 의견이 기술되어 있다. 이를 감안, KOICA는 현재까지의 연수사업에 있어서 연수생의 참여도를 높이는 방향으로 교수법을 다양화하고, 내용에 있어서도 개론의 수준을 탈피하여 보다 전문적이고 연수생의 직무에 적합한 커리큘럼을 개발할 필요가 있다.

○ 네팔 조세 행정 발전 과정 실시 개요

- 사업발굴 : 현지 사무소 통한 수요조사
- 기 간 : 2011. 3. 10 ~ 3. 26 (17일)
- 참가인원 : 15명
- 참가국가 : 네팔 1국
- 연수실시 기관 : 한국개발전략연구소

[표-10] 네팔 조세 행정과정 연수 개요

모듈	강의	현장견학	토의
Module I. 국가개발전략의 수립 및 운용	• 한국의 국가개발전략 및 유용성		한국 국가개발전략의 시사점
Module II. 한국의 조세 정책 및 행정 소개	• 한국의 조세 행정발전 • 관세 조사 시스템 • 조세 징수 및 감사	• 국세청 • 조세박물관 • 인천공항세관 • 관세청	한국의 조세 정책 및 행정의 시사점 모색
Module III. 세수입확대방안	• 한국의 부가가치세 제도 • 세수 및 지출 정책과 운용 • 세원의 관리 및 개발	• 국세청주류면허 지원센터 • 대전지방세무서	세원관리 및 세수 증대방안
Module IV. Action Plan 수립	• 1차 워크숍 : Action Plan 수립 - 과제 선정 및 발표 준비 • 2차 워크숍 : Action Plan 발표 - Action Plan 발표 및 토론		
Module V. 한국의 문화 이해	• 한국문화(Home Visiting, 서울문화탐방, 경주문화유적지탐방)		

(KOICA 사업 자료)

87) 한국국제협력단 (2009). 2008 연수과정 종료평가 보고서.

- 캄보디아 조세제도 연수과정 실시 개요
 - 사업발굴 : 현지 사무소 통한 수요조사
 - 기 간 : 2008. 10.26 ~ 11.15 (21일)
 - 참가인원 : 12명
 - 참가국가 : 캄보디아 1국
 - 연수실시 기관 : 한국개발전략연구소

[표-11] 캄보디아 조세제도 연수과정 실시 개요

강의	현장견학
강의 1. 한국의 국가개발전략 및 유용성	
강의 2. 한국의 조세 정책 및 조세 행정의 발전	•DMC 홍보관
강의 3. 국제 조세 - 일반적인 이슈들과 운용방안	
강의 4. 이중과세방지협정	
강의 5. 세입-세출 정책과 운용	•정보화 마을
강의 6. 지방세 제도와 행정	•행정안전부
강의 7. 세원의 관리 및 개발	•인천자유경제구역
강의 8. 관세 정책과 운용	•가나안 농군학교
강의 9. 조세 징수 및 감사	•관세박물관,서울본부 세관
강의 10. 납세자 서비스와 납세자 관리	•기획재정부 견학
강의 11. 조세 공무원들의 능력 배양	•국세청 견학
워크숍 1. 캄보디아의 발전을 위한 조세 정책과 재정 운용 전략	
워크숍 2. 국제화 시대의 캄보디아를 위한 국제 조세 정책과 운용 전략	
워크숍 3. 세원의 관리 및 개발 전략	

4) KOICA 지원의 개선점

동 보고서에서 KOICA의 조세분야 지원에 대한 효과성을 측정할 수는 없으나 사업의 상세내용과 타 공여국의 지원 프로그램을 교차 비교해보면 내용면에서 개선되어야 할 부

분을 다음과 같이 생각해 볼 수 있다. 가령 네팔에 대한 연수사업의 경우, 공여국 측의 일방적인 프로그램 구성이 단점으로 지적된다. 네팔의 조세 개혁 분야는 이미 1990년대부터 타 공여국으로부터 지원받아 오고 있다. USAID는 1993~1997년까지 네팔 조세 개혁에 대한 연구 및 기술지원을 실시한 바 있다.⁸⁸⁾ 1997년부터는 Danida와 GTZ가 개별적으로 네팔의 조세 개혁 과정을 지원하다가 2000년부터 공동지원의 형태로 통합하여 지원해왔다. GTZ은 2009년부터 네팔 조세 행정의 현대화의 일환으로 IT 및 소프트웨어를 지원하고 있다.

살펴본 바와 같이 네팔은 이미 GTZ와 Danida를 통해 소득세, 부가가치세 도입을 위한 제도적·행정적 지원을 받은 경험이 있으며, 이에 대한 집중적인 훈련프로그램⁸⁹⁾도 제공받은 바 있다. 따라서, 네팔과 같이 이미 오랜 기간 조세 개혁이 진행되어 온 개도국에 대한 연수사업은 우리 세계개혁에 대한 경험이나 일반적인 조세 체계에 관한 강의가 아니라 네팔의 조세제도 및 행정개혁에 적합한 강의로 구성되는 것이 적합할 것이다. KOICA의 연수사업이 협력 대상국의 수요에 기반하여 발굴된다고는 하지만 사업을 검토·승인하는 과정에서 이러한 기초적인 배경을 인식하고 협력 대상국의 상황에 적합한 강의를 구성해야 한다.

나. 기타 부처의 사업

1) 국세청: 연수사업

국세청은 국가간 교류 차원에서 2005년부터 2007년까지 몽골, 베트남 국세청공무원 직무교육을 실시해오고 있다. 동 사업은 지속적으로 진행되고 있으나 ODA 사업과는 별개인 교류 사업으로 추진되고 있어 2007년 이후의 사업은 ODA 통계에서 제외되었다. 그 외의 ODA 사업은 KOICA의 연수사업을 위탁받아 실시하고 있는 것으로 파악되었다.⁹⁰⁾

88) 하버드국제개발연구소(Harvard Institute for International Development, HIID)가 수행.

89) 4장. GIZ의 네팔 조세 행정 지원사업의 훈련 프로그램 참조.

90) 국세청 국제협력담당관실 인터뷰.

[표-12] 국세청 ODA 지원 사업

(단위, 백만 달러)

분야(대)	분야(중)	2005년	2006년	2007년
공공행정 및 시민사회	일반 공공행정 및 시민사회	0.02	0.02	0.03

(수출입은행 국제개발협력 통계)

2) 관세청: 글로벌관세행정 선진화 전략

관세청의 지난 5년간 공적개발원조 사업은 다음과 같다. 대부분 아세안 지역 등의 개도국 세관 직원의 역량 개발을 위한 교육 및 훈련 사업이나 세미나 개최가 주를 이루며, 세계관세기구(World Customs Organization) 지원도 포함되어 있다. 한국 관세청은 1992년부터 WCO 아·태지역 개도국 세관직원들을 대상으로 선진 관세행정 기법 전수를 위한 훈련, 세미나 및 워크숍 개최 등 능력배양 프로그램을 제공해오고 있다. 관세청은 2010년 WCO(세계관세기구) 아·태지역 훈련센터를 개소하여, 동 센터를 관세 관련 IT와 싱글윈도우(통관단일창구) 등 정보화 전문 국제훈련기관으로 운영하고 있다.

[표-13] 국세청 ODA 지원 사업

(단위, 백만 달러)

분야(대)	분야(중)	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
교육	교육일반(비특정분야)	0.03	0.02			
통상정책 및 규정	통상정책 및 행정관리			0.05		
	무역진흥				0.07	0.09

(수출입은행 국제개발협력 통계)

관세청은 그간 도미니카, 과테말라 등 중남미 국가에 전자통관시스템 UNI-PASS 을 구축한 경험이 있고, 키르기즈스탄, 카자흐스탄 등 중앙아시아 국가에도 시스템 설계를 위한 컨설팅을 실시한 바 있다. 2010년에는 몽골 관세청 전자통관시스템(e-Customs) 구축사업을 완료하였다. 동 사업은 한국의 전자통관시스템을 모델로 화물관리, 수출입통관, 데이터웨어하우스(DW), 위험관리(RM), 인터넷통관포털시스템 등 5개 시스템을 구축하는

프로젝트로, 한국의 전자통관시스템 UNI-PASS의 기술과 노하우 전수 및 몽골 세관직원 교육 등의 지원이 포함하고 있다.

3) 한국수출입은행

동 분야에서 수출입은행은 주로 관세시스템 전산화 사업을 위주로 수행해 왔다. 최근의 사업으로는 도미니카 공화국 관세시스템 전산화 사업을 2005년 개시하였다. 동 사업은 통관자동화시스템 구축을 통해 관세업무의 효율성을 증진하고 대국민 서비스 향상 및 투명성을 목적으로 하며, 사업 규모는 약정기준 약 2,300만 달러이다. 한편 조세분야에서는 최근 라오스 정부의 효율적 조세 정책을 지원하기 위한 ‘라오스 조세 행정정보시스템 구축 사업’이 발굴되어, 타당성 조사가 실시된 바 있다. 동 사업은 주 데이터센터 신축과 조세 행정정보시스템 구축으로 구성되어, 조세 행정 향상 사업으로 구성되어 있다.⁹¹⁾

4) 행정안전부: 전자정부 수출⁹²⁾

행정안전부는 2010년 UN 전자정부 평가 1위를 계기로 2010년 전자정부 해외 수출이 전년대비(2009년 6,670만 불) 223% 증가한 1억 4,876만 불을 달성하였다. 이 중 조세 관련 전자정부 시스템도 각광받고 있는 분야이다. 최근 조세 관련 우리나라 전자정부 수출 실적은 스리랑카 국세시스템(ADB, 930만 불), 몽골 국세시스템 선진화 사업(세계은행 사업 수주, 500만 불, 16개월)이며 각각 삼성 SDS와 대우정보통신이 수주하였다.

91) KOICA 내부 문서 참조.

92) 행정안전부 전자정부 수출 담당자 인터뷰 및 웹페이지 참조.

http://korea.kr/newsWeb/pages/brief/partNews2/view.do?datald=155706731&call_from=extlink&call_from=extlink

[표-14] KOICA 조세분야 사업 내역(1991~2010년)

사업 연도	사업유형	사업명
1997	연수생	조세
1999	연수생	조세제도 및 조세 행정
2000	연수생	관세행정
2000	연수생	조세제도 및 행정
2001	연수생	관세기법
2001	연수생	조세제도 및 행정
2002	연수생	관세기법
2002	연수생	이란 관세제도 및 절차간소화
2002	연수생	조세제도 및 조세 행정
2003	연수생	관세기법
2003	연수생	페루 관세기법
2003	연수생	조세제도 및 조세 행정
2004	연수생	관세행정기법
2004	연수생	이라크 관세기법
2004	연수생	이란 관세제도 및 절차간소화
2004	연수생	아프간 조세제도 및 행정
2005	연수생	관세행정기법
2005	연수생	조세제도 및 조세 행정
2006	연수생	관세행정기법
2006	연수생	몽골 관세행정 정보화관리
2006	연수생	카자흐스탄 관세행정정보화
2007	연수생	관세 행정 기법
2007	연수생	관세행정정보화
2007	연수생	이라크 중앙 관세기법
2007	전문가	관세청 관세행정현대화사업(1명 6개월)
2007	전문가	관세청 관세행정현대화사업(1명 3개월)
2007	연수생	조세 행정
2008	연수생	관세행정기법
2008	연수생	카자흐스탄 관세행정기법
2008	프로젝트	몽골 관세행정현대화를 위한 전자관세통관시스템 구축사업
2008	연수생	우즈베키스탄 조세 행정
2008	연수생	조세 행정
2008	연수생	캄보디아 조세제도
2009	연수생	관세행정기법
2009	연수생	엘살바도르 관세행정 역량 강화

사업 연도	사업유형	사업명
2009	프로젝트	몽골 관세행정현대화를 위한 전자관세통관시스템 구축사업
2009	프로젝트	과테말라 국세청 위험관리능력향상 및 데이터웨어하우스 구축사업(2009-2011)
2009	연수생	아프가니스탄 조세제도
2009	연수생	조세 행정
2010	프로젝트	탄자니아 조세청 관세행정 현대화사업(2010-2012/326만 불)
2010	연수생	인도네시아 관세 행정
2010	연수생	엘살바도르 관세행정 역량 강화
2010	연수생	관세행정기법
2010	연수생	ASEAN 고위급 관세행정기법
2010	연수생	네팔 조세 행정 발전
2010	연수생	인도네시아 조세 정책 개발
2010	연수생	스리랑카 조세 행정 발전
2010	연수생	팔레스타인 조세제도 발전
2010	연수생	조세 행정

(KOICA 통계)

6장 한국의 조세 사업 지원 방안

1. 거버넌스 향상을 위한 KOICA의 조세 사업 방향

개도국의 조세 개혁은 본래 세수 확대를 통해 정부 재정을 확보하고 공공개혁의 일부로 이루어져 왔으나, 최근 들어서는 국가 형성(state-building) 및 바람직한 거버넌스의 관점에서 접근하는 지원이 확대되고 있다. 조세제도는 국가의 재정을 확대함으로써 기초 사회·경제 인프라 구축과 같은 국가의 기본 기능을 수행하는데 필수요소일 뿐 아니라, 조세제도를 통해 국가는 국민과 직접적인 관계를 형성하고 자발적 납세를 이끌어내기 위해 정부가 책무성, 투명성, 부패 축소 등 거버넌스의 주요 요건을 갖추고자 하는 동기가 되는 것이다. 그렇기 때문에 거버넌스 향상을 위한 조세지원은 기본적으로 조세 행정의 효율 및 효과향상, 부패감소, 납세자 서비스 향상을 통해 개도국 정부 행정 전반의 개선 및 책무성 강화로 이어진다고 볼 수 있다.

조세 개혁에는 조세 개혁을 위한 전략을 수립하는 작업에서부터 개도국에 적합한 정책수립, 조세 행정 체계 구축에 이르는 일종의 핵심 경로가 존재하며, 지난 30여 년간 대다수 개도국에서는 이러한 개혁을 이미 한 차례 이상 경험한 바 있다. 이제는 조세분야가 단순한 재정확보의 차원을 넘어 국가 형성의 관점에서 주목받게 됨에 따라 개도국은 조세 정책의 개선, 조세 행정의 현대화 사업을 통해 꾸준한 지원을 받고 있다.

조세 개혁의 어젠다는 편의상 조세 정책과 조세 행정 분야로 나눌 수 있다. 조세 정책 지원 사업은 특성상 개도국 정치권의 개혁 의지, 국민의 수용성 등 사업 외부 요소에 의해 성공 여부가 좌우된다. 또한, 조세 정책의 수립은 관련 이슈, 즉 정치적 고려, 재분배 효과, 법률제정, 행정적 가능성에 대한 균형 있는 고려가 필요하여 장기간 소요되는 것이 특징이다. 조세 정책이 수립되면 집행을 위한 입법 절차가 이루어지는데, 이 과정에서 사업이 지연되거나 조기 종료되기도 한다.⁹³⁾ 이런 이유로 조세 체계 개혁의 지원은 주로

93) 4장. DFID의 가나 조세 개혁 지원 참조.

IMF와 같이 재정적 레버리지가 있는 기관이나 규모가 큰 공여국이 주로 지원해 왔다. 또한 이 분야의 선도 공여국의 경우 조세 개혁 지원을 위한 사전 연구 단계에서 정책수립, 독립된 조세청을 설립하거나 기존 조직 체계 개혁, 부가가치세와 같은 근대적 세제 도입 및 적정 세율 책정 등 기본적인 조세 정책 도입 분야에 집중해 왔다.

이미 대다수의 개도국, 특히 아프리카 및 중남미 지역의 국가들은 초기 조세 개혁 지원을 제공받았으며, 상당수의 개도국이 이미 조세 정책과 행정 현대화를 위한 지원을 받고 있는 상황이다. 네팔, 모잠비크, 몽골, 베트남, 우간다, 파키스탄, 필리핀 등 한국과 중점적 협력 관계에 있는 대다수 개도국들도 이미 포괄적인 조세 개혁 지원을 받은바 있다. 이러한 배경과 KOICA의 조세분야 지원 경험, 개도국별 평균 지원규모와 사업별 평균 지원기간 등을 고려할 때, KOICA의 조세 분야 지원은 조세 정책 분야 보다는 조세 행정 분야에 집중하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 또한, 조세 정책의 성공여부는 조세 행정에 의해 결정되는 부분이 크기 때문에 장기간이 소요되고 행정 분야에 비해 정치적인 민감도가 높은 조세 정책이나 조세 체계 개혁보다 이미 수립된 조세 정책을 효과적으로 집행할 수 있도록 조세 행정의 재설계 및 절차의 효율 향상 분야의 지원에 집중하는 것이 타당하다.

다만, IMF와 세계은행의 개도국 조세 개혁 지원이 구조조정프로그램의 일환으로 동일한 모델을 적용해왔다는 점과 이들 기관이 추구하고 있는 제도의 시험 성격이 강했다는 비판을 감안하면, 한국도 장기적으로는 동 분야 지원을 고려해 볼 수 있다. 특히, 우리나라는 경제개발기에 한국의 실정에 적합한 형태의 조세 정책을 도입하고 이를 효과적으로 시행하기 위해 조세 행정 체계를 유연하게 운영했던 경험이 있기 때문에 조세 정책 분야의 역량을 보유하고 있다고 볼 수 있다. 하지만, 효과적인 정책 지원을 위해서는 개도국의 관료 체계 및 제도에 대한 심도 있는 연구가 수행되고 정책에 영향을 미치는 다양한 요소가 고려되어야 하며, 이 과정은 길게는 1~2년 이상 소요된다. 따라서, 현재 KOICA의 단기 지원, 단발성 지원 형태의 사업을 통해서도 조세 정책 지원 효과를 담보하기 어려우며, 조세 정책 분야의 지원을 위해서는 우선 장기 지원 체제가 정착되어야 할 것이다.

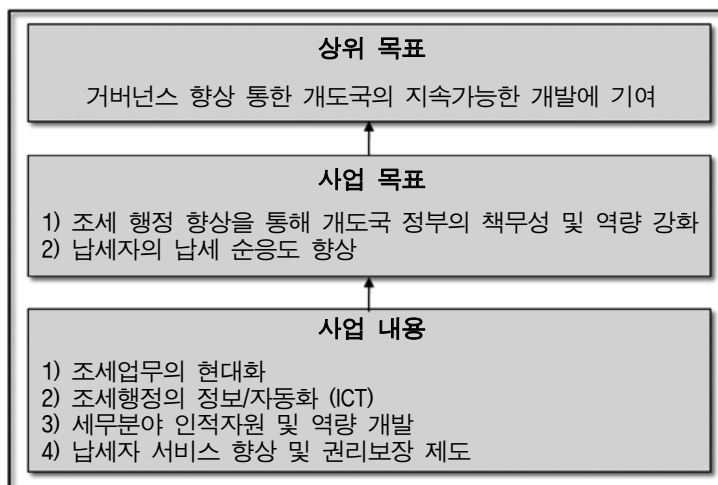
3장과 4장에서는 조세 개혁의 주요 분야와 타 공여국의 지원내용을 살펴보았다. 이를 바탕으로 6장에서는 한국이 조세 개혁을 지원함에 있어서 적절한 사업 분야는 무엇인지,

어떤 방식을 통해 지원해야 하는지 살펴보고자 한다. 성공적인 조세지원 프로그램을 형성하고 집행하기 위해서는 우선 동 프로그램이 목표하고 있는 바가 무엇인지 명확히 해야 하며, 목표에 부합하는 사업 분야를 선정하고 적합한 사업화 방안을 수립해야 한다. 본 연구의 명시적 목표는 “조세분야 지원을 통한 거버넌스 향상 방안”을 수립하는 것으로, 조세 사업을 통해 개도국의 조세 행정 및 조세공무원의 역량을 강화 하고 나아가 정부가 국민에 대해 갖는 책무성을 높이는 것이 목표가 된다. 이번 장에서는 우선 우리의 조세지원을 통해 향상될 수 있는 조세분야를 살펴보고 이를 사업화하고 관리하는 방안을 논의해 볼 것이다.

2. 지원 가능한 조세 행정 분야

개도국의 주요 조세문제와 이를 해결하기 위한 주요 조세 개혁 분야에 대해서는 이미 3장에서 논의된 바 있다. 5장에서는 조세 행정 개혁의 주요 요소인 조세 행정 조직의 재정비, 조세 행정에서의 정보기술 채택, 납세자 서비스를 바탕으로 한국 경제개발기의 주요 조세 행정 개혁 조치들을 살펴보았다. 이를 종합하여 볼 때, 거버넌스 향상이라는 목표 달성을 위해 KOICA가 지원 가능한 분야는 크게 i) 조세 행정 프로세스 정립 및 관리·운영을 위한 지원, ii) 조세 행정의 정보·자동화(ICT) 지원, iii) 조세 분야의 전문인력 양성을 위한 역량 강화 프로그램, iv) 납세자 서비스 강화의 네 가지 분야로 구분하여 볼 수 있다.

[그림-7] 조세분야 지원 통한 거버넌스 향상 개요



가. 조세업무의 현대화 (operational modernization)

조세 행정의 일차적인 목표는 조세 정책을 효과적으로 집행하여 정부 재정지출에 필요한 세수를 확보하는 것으로, 주요 업무는 [그림-8]과 같이 세금을 부과하고 징수하는 일련의 절차로 구성된다. 조세 행정의 현대화 또는 선진화의 목표는 이 과정에서 발생하는 비용을 최소화하고, 투명하고 효율적으로 진행하여 주어진 세원안에서 최대의 세금을 징수하는 것이다. 투명하게 진행되도록 하는 것이다. 세계은행, IMF와 같은 지원규모가 큰 기관은 전체적인 조세 업무 절차의 개선을 위한 지원을 수행하기도 한다. 하지만, 일반적으로 사업자 관리 업무(등록, 신고, 납부, 회계, 환급), 징수 업무(신고, 부과, 납부, 체납 관리), 감사 및 세무조사 업무 등의 개별 업무의 절차를 개선하기 위한 지원을 할 수도 있다.⁹⁴⁾

[그림-8] 조세징수의 절차



조세징수 업무는 [그림-8]과 같이 납세자 등록; 세금신고 및 납부; 세액미신고자 감별 및 연체금 징수; 체납자 관리; 세무감사 업무로 구분되며, 공여국은 각각의 단위 업무를 지원할 수 있다. 가령 납세자 관리 및 부과 업무를 효율적으로 하기 위해 납세자고유번호 (taxpayer identification number) 부과 시스템을 구축한다거나, 등록절차 간소화, 납세자 자진신고제도 도입 지원 및 강화, 금융기관 등을 이용한 납부 편의 제공, 세무감사 기법 전수 및 연수 등 별도의 사업으로 진행할 수 있다. 한편, 직원의 조세징수 업무 부담을 줄이고 효율과 정확성을 높이기 위해서는 업무절차의 개선 사업이 궁극적으로 ICT 지원과 함께 이루어져야 한다.

○ 사업화 가능한 분야

- 조세업무 절차의 개선 사업

94) IMF (2010).

- 세무조사 관리체계 확립 및 세무감사와 세무사찰 기법⁹⁵⁾ 전수
- 납세자 자진신고 제도 도입 및 성실신고납부 유도를 위한 조치⁹⁶⁾
- 고소득·전문직을 ‘중점관리대상자’로 선정, 차등 관리하는 기법

나. 전자세정(ICT 지원)

전자정부는 정부 서비스를 제공 하고 정부 행정을 향상하기 위해 정보통신기술(ICT)을 사용하는 것을 뜻하며, 이 과정에서 국민, 경제 및 정부 부처 간 소통이 향상될 수 있으며 정부행정의 투명한 운영, 통합된 시스템을 통해 국민의 행정 업무에 편의를 제공할 수 있다는 점에서 거버넌스에 가장 크게 기여할 수 있는 분야이기도 하다. 업무과정에서 세무공무원의 개입여지를 최소화한다는 점에서 투명성 및 반부패 향상 효과를 기대할 수 있다. 소위 전자세정은 조세 업무를 효과적으로 처리할 수 있을 뿐 아니라 납세자의 편의를 도모하는데 기여하기 때문에 사실상 현대사회에서 조세 행정과 분리할 수 없는 관계에 있으며, 최근 개도국 조세 개혁 프로그램의 필수 요소가 되었다.

우리나라는 전자정부(e-Government) 시스템 구축 및 활용 면에서 국제사회로부터 높은 평가를 받고 있고, 특히 조세분야의 자동화 경험을 보면 지원 잠재력이 상당히 높다고 할 수 있다. 우리나라 국세행정의 전산화는 1967년 본격적으로 시작되어, 세무행정 전산화 연구반을 설치하고 전산센터를 개관한 이후 지속적인 정보화 혁신을 통해 1997년 국세통합시스템(TIS)을 도입하여 세무행정의 선진화를 달성하였다. 이 후 홈텍스 서비스, 국세정보관리시스템(TIMs)을 성공적으로 도입하였다. 이 분야의 사업은 크게 국세행정 전산화 사업, 홈텍스 서비스, 관세통관시스템의 세 부분으로 구성할 수 있다. 국세정보화를 위한 시스템 구축 및 이와 관련한 전문 지식, 경험, 노하우가 전수, 연수 및 훈련 프로그램과 결합한다면 사업의 효과는 증대될 것이다.

95) 1960년대 후반, 우리나라는 납세자의 납세의식이 낮고 탈세행위가 보편화되어 있어 일상적인 세무조사 보다는 세무사찰이 많이 활용되었다. 이후 세무조사가 세무사찰과 병행하여 실행되었다. 이를 위해 각 부처에 분산되어 있던 세무사찰권이 국세청으로 일원화되어 조사사찰기능이 강화되었다.

96) 한국은 자진신고제를 장려하기 위해 자진신고납부 시 세액 공제, 무신고 및 과소신고 시 가산제 도입, 녹색신고제 등을 도입한 바 있다.

1) 국세행정 전산화 BPR/ISP 사업⁹⁷⁾

국세행정 선진화를 위한 대규모 전산시스템을 개발하기 위해서는 국세청이 제시한 전산시스템 개발 프로젝트는 추진 단계별로 다음과 같이 구성된다.

- 국세업무 재설계(BPR: Business Process Re-engineering): 개도국 국세행정 업무 현황 분석 및 개선(전산화) 과제 도출과 개선 방안 마련
- 전산시스템 개발 계획 수립(ISP: Information Strategy Planning): 현 IT 환경 분석 및 전산화 대상 분석 - 최신 IT 기술 적용 검토 - 전산화 개발계획 수립
- 전산시스템 개발: 시스템 개발 프로젝트 준비 - 환경 분석 - 시스템 설계 - 시스템 개발 - 시스템 테스트 - 시스템 운영

국세행정 전산화 사업에서는 우리의 국세전산시스템인 국세통합시스템(TIS) 및 국세정보관리시스템(TIMIS)의 개발·적용 기술이 주요하게 활용될 수 있다. 국세통합시스템(TIS)은 국세청이 세무행정의 선진화 및 납세서비스 향상을 위해 도입한 정보시스템이다. TIS는 전국 세무관서에서 본청 전산실의 주전산기로 온라인 송보되는 모든 과세 정보를 세적, 신고, 조사, 자료, 징세, 민원 등 기능별 시스템에 수록, 관리할 수 있도록 되어 있다. TIS를 통해 기능간 연계정보와 세목 간 연계정보를 납세자별로 통합하는 것이 가능하며, 기능별·세목별·인별로 추출된 통합 과세 정보는 네트워크를 통해 전 세무관서에서 각종 세무업무에 활용할 수 있다. 동 시스템을 통해 납세자 관련 정보를 통합적으로 관리함으로써 세원이 효과적으로 관리되며, 고소득·자영업자·전문직 종사자들의 탈루소득을 적발할 수 있다.⁹⁸⁾

2) 온라인 납부 시스템: 홈텍스 서비스

홈텍스 시스템은 세금신고 및 납부, 민원증명발급 등을 인터넷이 연결된 집이나 사무실에서 할 수 있도록 하는 한국의 e-Tax 시스템이다. 납세자가 세무서나 은행에 직접 방문하지 않고 온라인을 통해서 납세 업무를 볼 수 있기 때문에 납세의 부담 및 비용이 현저하게 감소된다. 또한 납세자가 세무 담당자와 대면할 수 있는 기회를 줄이기 때문에 세

97) 국세청 ODA 사업·기술 목록 발체.

98) 노기성·윤여필 (2007).

무업무가 세무공무원의 재량으로 처리될 수 있는 기회를 줄임으로써 납세과정에서 발생할 수 있는 부패기회를 차단하고, 납세자의 불이익이 줄어들게 된다. 이러한 이유로 최근 조세 행정 개혁 지원은 e-Tax 제도를 기본 요소로 포함하는 추세이다. 하지만, e-Tax 시스템은 일정 수준 이상의 인프라를 필수 요건으로 하고 있어 적용이 쉽지 않지만, 정부효율 및 거버넌스 향상에 직접적으로 기여할 수 있는 제도로 협력 대상국의 인프라 수준에 따라 시행을 고려할 수 있다.

3) 관세시스템 현대화 사업

거버넌스가 국가-국민간의 관계를 조세제도를 통해 강화하는 데에 초점을 두고 있다고 보면, 관세 분야는 사실상 국세분야에 비해 그 연결 관계에 기여할 수 있는 여지가 매우 적다.⁹⁹⁾ 하지만 정부업무의 효율, 통관처리과정의 투명성 확보라는 면에서는 거버넌스 향상에 기여할 수 있는 부분이 있다. 한국의 전자통관시스템인 UNI-PASS는 동 분야에 지원을 해온 기관은 수출입은행이나, 한국국제협력단, 관세청이 대표적이다.

다. 세무 분야 인적 자원 ·역량 개발

조세 업무 관련한 인력 문제는 조세 행정의 향상과 직결되는 부분인 만큼 조세 개혁에 있어서 필수적인 요소로 다루어져야 한다. 인적자원 문제는 대다수 개도국에서는 조세 행정만큼 관련 인적자원 문제도 빈약한 것으로 목격되며 조세 행정 향상의 주요 병목점(bottleneck)으로 규명되는 문제이기도 하다.¹⁰⁰⁾ 한국은 다양한 인력양성 제도를 통해 국세업무에 필요한 전문가를 양성해 왔으며, 이는 단기간에 조세 개혁에 성공한 주요한 요인이 되었다.

1) 세무전문관 제도¹⁰¹⁾

국세청은 1992년부터 세무전문관 제도를 도입하여 직원의 자질을 높여 업무와 인력의

99) DAC 원조목적코드에서도 관세시스템의 향상은 공공행정 분야보다는 무역진흥의 범주에 속한다.

100) Silvani, C. and Baer, K. (1997).

101) KDI 경제정책정보 발췌. <http://epic.kdi.re.kr>

전문화를 도모해 왔다. 기존의 인력으로는 급속한 경제성장에 따라 세정환경도 급변하고 납세자의 세정서비스 향상 요구에 대처하기에 미흡한 점이 있었기 때문에, 이를 개선하기 위해 업무 분야별로 인력의 전문화를 시도하여 적절한 납세서비스를 제공하고, 동시에 직원의 명예심과 자기직분에 대한 만족도를 높여 조직을 활성화시키고자 하는 목적이었다. 세무전문관 제도는 조사 분야와 함께 비조사 분야까지 포괄하고 있는 것이 특징이며, 징세, 민원, 송무, 심사, 감사, 전산 등 전 분야에 걸쳐 전문관 제도를 도입하여 운영하고 있다.

국세인력의 전문화를 위해 국세청은 산하에 국세공무원교육원(National Tax Officials Training Institute)을 두고 있다. 국세공무원교육원은 행정수요에 대응할 수 있는 전문성 있는 공직자 양성을 목표로 1949년 설립된 세무공무원연수원이 확대·개편을 거쳐 국세청 발족 이후 국세청 산하기관으로 편입되었다. 교육원은 단계별 맞춤형 교육체계를 개발하고, 세정현장에서 직접 활용할 수 있도록 실무교육을 확대하는 등 국세공무원의 전문성 제고를 위한 선진교육체계를 구축하고 있다. 교육원은 신규 임용후보자에 대한 교육, 5년 미만 신규직원의 직무역량 향상을 위한 기본과정, 5년 이상 경력직원의 전문성 제고를 위한 심화과정 등 국세공무원 대상의 교육과정을 개설하고 있다. 또한 국세징수와 함께 국세행정의 주요 업무인 세무조사를 수행하기 위한 자격 시험인 ‘일반조사요원 자격시험’ 제도를 운영하고, 시험에 합격해야만 세무조사 분야에 배치되어 근무할 수 있도록 하고 있다. 2011년에는 납세자세법교실을 운영하면서 납세자가 세법에 대한 인식과 이해를 제고할 수 있는 과정도 개설하였으며, 중소기업 및 영세자영업자의 경영지원 차원에서 납세자세법교실을 확대할 계획이다.

2) 세무 전문가 양성제도

우리나라는 세제전문 인력 양성을 위해 국립세무대학을 설립, 5천명 이상의 세무전문가를 배출한 바 있다. 국립세무대학은 1980년 국립 세무전문대학으로 설립, 1981년 세무대학으로 개편되어 세무공무원의 양성을 담당하였으나 2001년 폐교되었다. 세무대학은 조세분야 특성화된 학교인 만큼 업무에 즉각 투입 가능할 정도로 실무적인 교육을 제공하면서 국가 세무행정 발전에 크게 기여해 왔다. 그 외에도 서울 시립대학교를 비롯하여 대학 및 전문대학에 세무 및 세무행정학과가 설치되어 세무 관련 전문 교육제도를 보유하고

있다. 한국의 세무대학 활용 경험을 기반으로 직업훈련, 대학 내 학과 개설 및 교과과정 개발 등 세무인력 양성을 지원할 수 있다.

3) 세무사 자격 제도

세무사는 조세에 관한 업무를 대행하는 세무전문가로, 납세자의 위임에 의해 조세에 관한 각종 신고·신청·청구 등을 대리하고, 납세자의 의견진술을 대리, 조세에 관한 서류의 작성 혹은 확인, 조세에 관한 상담 또는 자문 등의 기타 부대업무를 하는 조세전문 자격사이다. 세무사는 공무원이 아니지만, 공공성을 지닌 조세전문가로서 납세자의 권익을 보호하고 납세의무의 성실한 이행에 기여하도록 하는 역할을 수행한다. 즉, 세무사는 국가의 기본 재정이 되는 세금을 적법하게 징수하고 납부할 수 있도록 국가와 국민 사이에서 교량역할을 담당하는 한편 세무행정의 원활화를 도모하는 공공성을 지닌 전문가이다.

우리나라의 경제개발기 전체에 걸쳐 단행되었던 조세 개혁 및 정책의 성공적인 집행에는 세무사의 역할이 결정적이었다는 의견도 있을 만큼 세무사는 한국의 조세 행정 발전에 중요한 역할을 담당해 왔다. 경제규모가 커지고 복잡해질수록 세제도 복잡해질 수밖에 없기 때문에 선진국의 경우에도 세무사 제도가 활발하게 운영되고 있으며, 이를 통해 세무행정의 원활한 수행과 납세의무의 이행을 도모하고 있다. 또한 과거 정부부과를 원칙으로 하던 납세제도가 신고납부제도로, 과세자 중심에서 납세자 중심으로 전환되면서 복잡한 세무 업무 처리를 담당하는 세무사에 대한 수요도 크게 증가하는 추세이다.

우리나라 세무사 제도는 1950년대 후반에 도입되었으나 1960년대 후반 소득세법시행령 및 법인세법시행령 개정, 1970년대 부가가치세법 규정, 신고납부제 운영 등에 따라 세무사의 역할이 크게 증가하였다. 세무사는 공무원이 아니지만 납세자에게 편의를 제공하고 이를 통해 정부의 조세징수 업무에 편익이 발생하기 때문에 공공성을 지니고 있다고 보며, 조세 정책의 집행 및 행정의 효율 향상에 크게 기여할 수 있다.

라. 납세자 서비스 향상 및 권리 보장제도

납세 순응도를 높이기 위해서는 납세절차의 번거로움을 최소화하고 납세 비용을 줄여

편익을 확대하는 동시에, 납세자로 하여금 세금신고 및 납세를 통해 불이익을 받지 않는다는 신뢰를 줄 수 있어야 한다. 또한 납세자의 기장 능력 부족, 세무공무원의 재량권 남용과 같은 문제가 발생할 경우 납세자를 대변해 줄 수 있는 제도가 필요하다. 한국은 납세자 권리 보호 및 편의를 제공하기 위해 납세자보호담당관 제도와 인터넷, 전화, 방문을 통해 민원을 처리하는 국세청 고객만족센터 등을 설치하였다.

국세청은 세금의 부과·징수·조사 과정에서 납세자의 권익이 침해되었거나 침해될 우려가 있는 경우 납세자의 입장에서 적극적으로 업무처리를 조력할 수 있도록 “납세자보호담당관” 제도를 실시하였다. 납세자보호담당관은 국세청과 지방 세무서에 모두 설치되어 있으며, 주요 업무는 세무 상담 및 민원해결 등 납세자 권익보호에 관한 사항이다. 국세청은 납세자 권리보호요청제도를 두고 있다. 동 제도는 세무조사, 세원관리 및 체납처분 등 국세행정 집행 과정에서 국세공무원의 재량 남용 등으로 납세자의 권리가 부당하게 침해되고 있거나 권리침해가 현저히 예상되는 경우 납세자가 납세자보호담당관에게 권리의 구제를 요청하고 납세자보호담당관이 침해된 납세자의 권리를 신속하게 구제하는 제도이다.¹⁰²⁾

다. KOICA 지원가능 분야 및 거버넌스 향상에 기여도

거버넌스의 주요 요소 책무성, 대응성, 역량, 투명성, 반부패 등에 기여할 수 있는 조세사업을 파악하는 것이 중요하다. 이를 개도국의 문제점과 개선 목표 등으로 정리하면 KOICA가 지원 가능한 조세 분야는 다음의 [표-15]와 같이 요약될 수 있다.

102) 국세청 홈페이지 발췌.

[표-15] 한국이 지원 가능한 조세분야와 거버넌스 향상 분야

분야	문제점	목표	개선 내용 및 공여국 지원 사업(예)	한국의 경험	거버넌스 요소
조세 행정 현대화	복잡한 조세 행정 프로세스	조세 행정 (징수 및 납세비용 저감)	- 조세징수 프로세스 효율적 개선 - 조세당국의 부서 통합, LTU 설치	- 조세업무 현대화 - 전산조사전담조직 - 중점관리대상자 관리	납세자 편의 및 행정효율
		ICT	ICT 도입 및 적용 범위 확대	- 국세통합시스템 (TIS) - 국세정보관리시스템 (TIMS)	투명성 및 행정효율
			자동차 등록 및 토지 등록 시스템		행정효율
			e-Tax	홈텍스	대응성
	낮은 직원 역량	직원 역량 향상	- 조사, 감사, 전산, 회계 등 특수 분야의 전문 인력 양성 - 전문 인력 확보를 위한 인사제도	- 세무대학 - 세무사 자격제도	행정역량
납세자 서비스	조세당국-납세자 관계	조세당국-납세자 관계 향상	- 납세자 교육 제공 - 신규 세제, 세금 납부 절차 등에 관한 홍보와 인식강화 캠페인	- 납세자 교육 - 홈텍스	책무성
	납세자 권리보호 장치 부재	납세자 권리보장 제도	- 납세자 세무 상담 및 민원해결을 위한 제도	- 납세자보호담당관 제도 - 국세청 세미라콜센터	책무성, 대응성

3. KOICA의 조세 행정 지원 사업화 방안

역사적 배경이 다른 국가에 효과적·책무성 있는 거버넌스 성공 사례를 적용 혹은 복제하거나 하나의 모듈을 모든 국가에 적용하는 것은 바람직하지 않다. 조세 향상 노력이 대국민 책무성을 향상시킨다는 유의미한 결과가 존재하지만, 국가정치, 엘리트 계층의 역할, 시민사회의 역량, 세수 확대 동기, 조세유형 등 여러 가지 주변요인이 큰 영향을 미칠 수밖에 없다.¹⁰³⁾ 특히, 조세제도는 단순한 재정정책의 일부가 아니라 한 국가의 경제, 사회, 문화적 배경을 바탕으로 형성되어왔고, 이를 바탕으로 개선방안이 수립되어야 하기

때문에 우리의 경험이 확일적으로 적용될 수는 없다. 따라서, 우리의 조세 개혁 경험을 개도국의 수요에 적합한 형태로 사업화하여 제공해야 한다. 다시 말해, 우리가 강점을 보유한 분야를 지원하되 전달방식이나 사업요소의 구성은 협력 대상국별로 차별화 되어야 한다.

가. 협력대상국 거버넌스 및 조세 분야 제도 분석

CPS 수립 단계에서 조세 분야의 지원을 1차적으로 결정하기 위해서 조세 행정의 얼마나 효율·효과적으로 운영되고 있는지 판단하는 간단한 지표들을 활용할 수 있다. 여기에는 GDP 대비 세수, 징수비용 등이 있는데, 유사한 경제수준의 국가와 비교하여 조세 행정(세금징수)의 역량을 판단할 수 있다. 예상 세수 대비 실제 징수액, 총 징수액 대비 자발적으로 납부된 세수, 총 체납액 대비 체납금 납부액, 세무감사가 실시된 세금신고의 수 대비 추가 징수액 등을 통해서도 조세 행정의 효과성 및 세법의 효용성 등을 간단히 측정할 수 있다. 이러한 지표들이 물론 조세 행정의 효과성이나 조세지원이 필요한지 여부를 판단하는 절대적인 기준이 될 수는 없으나 조세 행정의 주요 문제점을 파악하거나 조세분야의 지원이 결정된 이후 하위 지원 분야를 파악하는 과정에서는 유용하게 활용될 수 있다.

조세 분야 지원이 1차적으로 결정된 이후 효과적 지원을 위해서는 해당 국가의 정치 및 제도 분석이 포괄적으로 수행되어야 한다. 특히, 협력대상국 별로 정치배경, 정부 및 관료 체계, 경제 수준이 상이하기 때문에 조세 분야 지원을 위해서는 사전 분석 연구가 반드시 수행되어야 하며, 주요 사항은 다음과 같다.

- 협력 대상국의 조세 제도 및 조세 행정 체계 분석
- 이전에 수행된 조세 분야 지원의 내용과 효용성 분석
- 현 조세 행정 분야의 문제점 규명 및 개선 방안 제안
- 타 공여국 지원 현황 분석 및 프로그램 협력 방안 모색¹⁰⁴⁾

103) Prichard, W. (2009).

104) 타 공여국의 지원 현황은 사업의 중복을 방지하기 위해 반드시 사전에 파악되어야 하는 사항이다. 탄자니아 조세청은 다수 공여국의 개별프로젝트를 통해 지나치게 많은 정보시스템을 도입하였다. 이는 탄자니아 조세

- 지원 분야 규명 및 조세지원 프로그램의 범위 및 수준 결정

이러한 분석 작업을 통해 현재 개도국이 직면하고 있는 조세 문제의 원인이 규명되어야 하며, 이에 적합한 지원 방안을 모색해야 한다. 가령 자발적 세금납부액이 낮은 경우라면 세무조사와 세무감사 분야의 법적, 인적 역량을 확대시키거나 세금 체납 시 취할 수 있는 법적조치를 강화할 수 있다. 여기서 세무조사 및 감사 분야의 역량이 낮은 것이 원인일 경우 고려할 수 있는 사업은 다음과 같다.

- 세무감사 절차 및 가이드라인 수립 및 매뉴얼 발간
- 세무감사의 질적 제고를 위해 유관 기관간 정보 공유·연계 네트워크 향상
- 전문 인력 채용
- 감사 및 기타 세무 공무원 훈련 프로그램개선
- 지방 세무 공무원 훈련 프로그램제공

나. 조세분야 지원 전략 수립

조세 분야가 1차적으로 선정되고 구체적인 프로그램의 구성 요소를 결정하기 전에 조세분야 지원을 통해 달성하고자 하는 목표(거버넌스의 요소)를 설정해야 한다. 이후 동 목표를 달성하기 위해 지원 가능한 조세 분야를 선정해야 한다. 협력대상국의 조세 문제와 향상 가능한 거버넌스 요소, 이를 해결하기 위한 사업 분야의 연결고리를 명확히 하기 위해서는 논리모형을 활용할 수 있다.¹⁰⁵⁾ 또한 수원국이 조세 개혁을 어느 수준까지 수용할 수 있는지 사전 논의가 필요하고, 제도 및 행정 사업의 성공 여부는 수원국의 의지와 역량에 달려있기 때문에 형식적인 논의 이상의 정책대화가 반드시 수반되어야 한다.

행정개혁에서 가장 큰 문제점으로 꼽히는 것으로, 국세시스템 관련 14개 소프트웨어 시스템이 있으며 이 중 상호 연계되지 않은 시스템이 있어 실효성이 없는 것으로 파악되었다. 또한 납세자식별번호(TIN)를 부여하는 시스템도 3개나 있고 연계되지 않아 동일 사업자가 1개 이상의 TIN을 부여받은 경우도 있다.

105) [별첨 2] Danida/GIZ의 네팔 조세청 지원 사업 논리모형 참조.

다. 프로그램의 형성

1) 조세지원 프로그램 구성 요소 선정

단일 프로젝트로 진행할 것인지 지원 가능한 분야 중 여러 분야를 통합 구성하여 진행할 것인지 결정해야 한다. 사업의 범위나 구성 요소에 관계없이 모든 사업은 사전 조사, 지원 프로그램, 연수 및 훈련 사업의 세 가지 형태를 모두 포함하여 구성되어야 한다. 이를 통해 효과적인 사업을 구성하고, 지원이 완료된 사업이 지속적으로 운영될 수 있도록 관련 지식 및 기술이 효과적으로 이전될 수 있도록 해야 한다. 본 프로그램의 구성은 [표-16]의 예에서 보는 바와 같이 사업목표 단위로 단일 사업으로 구성될 수도 있고, 관련 사업이 통합된 형태로 구성될 수도 있다.

[표-16] 전자세정 사업 실시 계획 (통합형 사업의 예시)

사업 요소	기간	인력	비용
사업목표 1. 전자세정			
사업요소 1. 국세행정업무 재설계			
사업요소 2. 국세통합시스템 구축계획 수립			
사업요소 3. 하드웨어 구축			
사업요소 4. 관련 인력 연수 및 훈련			
사업목표 2. 세무 분야 전문 인력 양성			
사업요소 1. 국세청내 전산 전담부서 설치			
사업요소 2. 전산 전문 인력 교육 커리큘럼 수립			
사업목표 3. 납세자 서비스 강화			
사업요소 1. 변화한 국세행정 절차 홍보 및 교육			

한편, 협력대상국의 조세시스템이 제기능을 하기 위해서는 세원을 확대하고 효과적인 징수를 위한 행정역량도 중요하지만, 지속가능한 시스템으로 유지하기 위한 역량 개발이 무엇보다 중요한 요소이다. 또한 모든 이해관계자를 포괄하는 체계적인 접근이 요구된다. 역량 개발 사업은 크게 두 가지 수준에서 이루어질 수 있다. KOICA 프로젝트 지원 사업

과 연계된 직무교육의 형태로 사업의 구성요소로 포함하여 지원하는 방안과, 역량 개발을 목표로 하는 사업을 제공하는 방안이 있다. 전자의 경우 본국 연수, 전문가 파견 또는 ICT 봉사단 파견을 통한 현지 직무 교육으로 구성될 수 있다. 또한, 직원 교육 매뉴얼, 전산시스템 운용을 위한 매뉴얼 등을 개발하여 연수·훈련 사업을 보완할 수 있다. 한편 후자의 경우는 보다 장기적인 방안으로, 한국의 조세분야 전문가 양성 경험을 토대로 개도국의 대학에 관련 학과를 설치하거나 커리큘럼 자문 및 교육인력 파견, 전문 세무업무를 담당하는 직업 훈련 등을 고려해 볼 수 있다. 역량 개발 사업은 전문가 파견, 초청연수, 봉사단 등의 형태로 제공될 수 있다.

- 전문가 파견: ICT 구축의 경우는 단순히 하드웨어 시스템 뿐 아니라 업무프로세스 개선과 같은 복잡한 작업이 반드시 수반되어야 하는 사업이기 때문에 사업효과의 지속성을 보장하기 위해서는 사전 컨설팅을 비롯하여 시스템 운영 및 관리를 위한 지식·기술 훈련이 필요하다. 이를 위해 우리측 전문가를 상주형태로 파견하여 시스템이 정상화될 수 있도록 교육 및 모니터링을 실시한다.
- 초청 연수: 우리의 제도 도입 배경 및 현황을 설명하는데 국한된 단기 연수는 지양되어야 한다. 우리의 협력대상국의 대다수가 이미 IMF나 세계은행을 통해 조세개혁을 단행한 국가들이며 기본적인 제도는 이미 소개된 바 있기 때문에 단순한 개념 위주의 강의는 지양되어야 한다.

2) 타 부처/기관과의 통합 사업 형성

조세 사업은 타 부처/기관이 발굴, 시행하게 되는 사업과 통합 추진할 수 있다. 가령, 한국수출입은행이 발굴한 ‘라오스 조세 행정정보시스템 구축 사업’을 유·무상 통합 사업으로 실시하는 안을 고려해 볼 수 있다. KOICA는 동 사업과 관련하여 봉사단 파견 수준으로 참여를 고려하고 있다.¹⁰⁶⁾ 하지만 형식적인 통합 사업 보다는 실질적으로 사업의 운영 및 지속성에 기여할 수 있는 형태로 참여하는 것이 바람직하다.

기획재정부/KDI의 지식공유사업(Knowledge Sharing Program, KSP)과 연계사업으

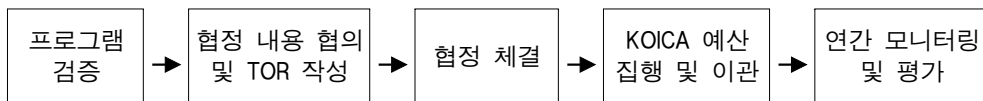
106) KOICA 라오스 담당자 인터뷰.

로 추진하는 방안도 고려할 수 있다. 기재부/KDI는 우리의 발전경험을 KSP 컨설팅에 직접 활용할 수 있도록 2010~2012년간 100대 과제를 체계적으로 정리(모듈화)하겠다는 계획을 수립한 바 있다. 모듈화는 우리의 발전 경험을 적용이 용이하게 정리한다는 측면에서의 유용성도 있지만 유관 국책 연구기관 및 전문기관에서 담당하고 국내 개발컨설팅 업체를 KSP 등 발전경험 자료를 활용한 컨설팅 사업에 적극 참여시켜 현장 경험을 축적할 수 있도록 지원하고 있어, 지원 기반을 조성하는데 도움이 되고 있다.¹⁰⁷⁾ KOICA는 조세 지원이 대상사업에 선정되고 사전 연구 및 컨설팅, 전문가 파견 형태의 사업이 포함될 경우 KSP의 정책·인적 자원을 활용할 수 있다. 조세 분야에 해당되는 KSP 과제는 현금영수증 및 신용카드 공제제도와 목적세 운영 경험,¹⁰⁸⁾ 조세감면제도 운영 경험, 조세 행정 조직 및 운영 경험, 종합부동산세 운영 경험 등이다.

라. 사업 집행

사업은 조세분야의 전문성을 보유한 유관기관과의 파트너십을 통해 진행할 수 있다. 가령 동 분야의 전문성을 보유한 국세청이 사업관리자로 사업의 집행을 전적으로 담당하거나, 또는 사업내용의 전문성 뿐 아니라 국세청의 사업수행역량이 검증된 경우 프로그램의 예산을 전적으로 이양할 수 있다. 단, 이 경우는 무상 ODA 예산이 KOICA로 통합되고 유관기관과의 “파트너십 협정제도”가 정착된 경우에 한한다.¹⁰⁹⁾

[표-17] 타 부처와의 파트너십 협정 체결 절차(안)



107) 기획재정부 보도자료 2010.1.9.

108) 현금영수증 및 신용카드 공제제도, 목적세 운영 경험에 대한 우리의 발전 경험은 이미 정리되어 결과가 공유된 바 있다.

109) 박명지 (2011).

마. 모니터링 및 평가

거버넌스 분야의 주요 요소는 책무성, 대응성, 직원의 역량으로 대표되는데 이러한 속성은 모니터링 및 평가 과정에서 실제로 측정하기가 어려운 부분이다. 조세분야가 개도국의 국내재원동원을 통한 재정 건전성 확보의 목적으로 지원된 경우에는 조세수입의 증가율, Tax Gap 등을 통해 측정하였으나, 이는 다양한 요인에 의해서 영향을 받기 때문에 사업평가의 측정지표로 활용되기에는 부적절하다는 의견이 제기되었다. 따라서, 조세사업의 효과적인 모니터링과 평가를 위해서는 사업 형성 과정에서 실질적인 성과 위주의 지표를 개발해야 한다.

모니터링과 평가를 효과적으로 수행하기 위해서는 사업의 선정 단계에서부터 사업의 목표를 명시적으로 설정해야 한다. 사업 운영 과정을 감독할 수 있는 구체적 성과 감독의 지표가 설정되어야 한다. 추후 사업 시행 과정에서 실시한 성과 감독 결과와 전체적 사업 성과를 기초로 설정된 사업목표가 성공적으로 달성되었는가를 평가할 수 있어야 한다.¹¹⁰⁾ 성과 지표는 가령, 직원교육 제공 회수 및 참여 공무원 수, 납세자 서비스 제공 회수, 납세자 등록 수 증감, 실질 납세자의 수, 자발적 납세 건수, 훈련에 참여한 직원의 수 등 사업에 따라 구체화되어야 한다.¹¹¹⁾

바. 조세 사업을 위한 조직내 업무 관리

조세 사업을 추진하기 위해서는 KOICA내 다양한 부서의 참여와 역할이 요구된다. 업무 프로세스 별로 살펴보면, 우선 CPS 수립 과정에 정책총괄팀 및 해당 협력대상국 담당관과 같은 CPS 수립 담당자 이외에 경제개발팀의 “공공행정 담당관(이하 “담당관”)”이 참여해야 한다. “담당관”은 기본적으로 조세 관련 전문 인력 및 국내 유관 기관과 네트워크를 구축해야 한다[표-18]. 네트워크를 통해 KOICA의 CPS 수립 과정 및 프로그램의 형성과 집행, 모니터링 및 평가의 전 과정에 걸쳐 유용한 피드백을 제공하도록 사업담당자를 조력해야 할 것이다.

110) 글로벌 거버넌스와 사회발전 연구센터 (2005).

111) [별첨 2] Danida/GIZ의 네팔 조세청 지원 사업 논리모형 참조.

[표-18] 조세 분야의 유관 기관 리스트 (예)

분야 및 항목	기관 (예)	담당자 (사업 경력)
조세 분야 조사 및 분석 연구	국세청, 조세연구원, KDI, KDS	
조세 전산화/정보화 사업	국세청	
- 정보화 시스템 구축 사업	삼성 SDS, 대우정보통신 등	
연수	국세청, 국세공무원교육원, KDS 등	
직업훈련: 세무 전문 인력 양성	국세청, 국세공무원교육원, 시립대 등 대학 내 세무학과	

결 론

세계은행이 1989년 발간한 보고서 ‘사하라이남 아프리카: 위기에서 지속가능한 성장으로’에서 아프리카 국가들의 빈곤 원인 중의 하나로 거버넌스의 실패를 지정한 이래, 국제사회는 개발에 있어서 “거버넌스 변수”에 주목하기 시작하였고 이제는 개발과정에서 반드시 선결되어야 하는 전제 조건으로 인식되고 있다. 하지만 거버넌스 분야에서 주로 다루고 있는 이슈가 개도국의 인권, 국방비 지출, 선거제도, 사법부 개혁, 의회 및 정당 등의 정치체제 등 정치적으로 민감한 분야에 집중되어 온 만큼 접근하기가 쉽지는 않았다. 일부 개도국에서는 거버넌스라는 용어 자체를 공식 문서에 사용하는 것을 금지하고 있을 정도로 개도국의 반감이 높아져 있는 분야이기도 하다. 그런 만큼 재정적 레버리지가 없는 소규모 공여국들은 특히 이 분야의 지원에 소극적인 태도를 보이고 있다.

여기에서 한국도 예외는 아니며, 개발 논의에서 거버넌스 분야에 대해 공론화 하거나 OECD/DAC 관련 업무에 있어서도 거버넌스는 우선순위에서 제외되어 있었던 것이 사실이다. 하지만 본 연구에서 살펴본 바와 같이 거버넌스 분야라고 해서 모두 정치적으로 민감한 이슈에 국한되어 있는 것은 아니며, 지원 분야나 지원 형태에 따라 얼마든지 기술적 측면에서 접근할 수 있는 분야라는 것을 알 수 있었다. 이 주제는 개도국의 원조 의존도라는 근본적인 문제와 닿아 있고 한국이 개발기에 축적한 경험을 활용할 수 있다는 측면에서 볼 때 개도국의 수요나 지원을 제공하는 공급측면에서 모두 KOICA 거버넌스 지원의 본격적인 출발점으로 삼기에 좋은 분야이다. 또한, 상기 언급된 거버넌스 분야 중에서 정치적으로 논란의 여지의 낮은 분야 중 하나이기 때문에 거버넌스 분야의 지원 경험은 적은 KOICA에게 적합한 분야라고 할 수 있다. 특히, 조세 행정은 한국이 강점을 갖고 있는 IT 분야와 결합할 때 시너지 효과가 나타나기 때문에, 한국이 타 공여국에 비해 우위를 갖고 있는 점이 분명히 있다.

이를 위해서는 KOICA 내부적으로 해결되어야 할 문제들이 있다. 사업 발굴 과정에서 개도국의 조세환경이나 제도, 행정적인 측면에서의 조사가 반드시 선행되어야 한다. 조세 제도는 한 국가의 경제·사회구조를 그대로 반영하고 있는 만큼 지원의 효과성을 담보하

기 위해서는 꼭 필요한 부분이다. 둘째는 조세 정책 및 조세 행정이라는 광범위한 주제로 시행되는 단독의 연수사업은 지양되어야 한다. 조세 행정 지원 사업이 성공하기 위해서는 개도국 인력의 전문성이 무엇보다 주요하지만, 협력 대상국의 조세제도에 대한 연구나 연수생의 직책, 직무에 관계없이 제공되는 강의 위주의 연수사업은 큰 효과를 기대하기 어렵기 때문이다. 마지막으로, 조세분야 사업을 중점 사업을 시행하기 위해 KOICA 조직 운영에 개선이 필요하다. 조세분야는 KOICA가 중점 분야와 범분야로 각각 선정한 공공 행정 분야와 ICT 분야가 결합된 전자세정(e-Government)이라는 사업으로 모델화할 수 있는 분야이다. KOICA는 이 업무를 전담하는 전문관을 두고 포괄적인 전략수립에서 모델화, 사업화까지 담당할 수 있도록 해야 한다. 거버넌스 및 조세 이슈가 전문성을 필요로 하는 만큼 사전조사·연구, 사업 형성, 모니터링 및 평가에 참여할 수 있는 유관기관과의 협력관계를 구축해야 한다. 또한, 본부 및 현지 사무소의 사업 담당자가 동 분야에 대한 이해도를 높이고 사업을 차질 없이 수행할 수 있도록 가이드라인을 수립하는 방안도 고려할 수 있다.

참고 문헌

(국문 문헌)

- 글로벌 거버넌스와 사회발전 연구센터 (2005). 거버넌스 관점에서 본 한국 국제개발 협력 사업: 베트남 경제제도 구축 협력사업을 중심으로, 한국국제협력단.
- 김은미, 김지영 (2010). 선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용현황과 KOICA의 대응방향 연구, 한국국제협력단.
- 김은미, 김진경 (2010). OECD/DAC 거버넌스네트워크(GOVNET) 논의동향과 대응을 위한 정책과제, 『국제개발협력 2010 No.3』, 한국국제협력단.
- 노기성·윤여필 (2007). 정보화 진전에 따른 과세기반 확충 방안. 한국개발연구원.
- 박명지 (2009). KOICA 사업의 녹색화 방안, 한국국제협력단.
- 박명지 (2010). KOICA 범분야(크로스커팅) 정책 통합 방안, 『한국국제협력단 개발정책포커스 제1호』, 한국국제협력단.
- 박명지 (2011). 한국 무상 ODA의 파트너십 제고 방안 연구: 정부·공공기관의 협력 체계구축을 중심으로, 한국국제협력단.
- 안네 메테 키에르(2007). 거버넌스, 오름.
- 영화조세통람 (2008). 세무 회계 용어사전. 영화조세통람.
- 한국경제 60년사 편찬위원회 (2011). 한국경제 60년사: 경제일반편, 한국개발연구원.
- 한국국제협력단 (2009). 2008 연수과정 종료평가 보고서 I. 한국국제협력단.

(영문 문헌)

- AfDB/OECD (2010). African Economic Outlook, OECD, Paris.
- Bird, R. M. (2004). Administrative Dimension of Tax Reform, Asia-Pacific Tax Bulletin, March 2004. The International Bureau of Fiscal Documentation,
- Bhushan, A and Samy, Y (2010). Enhancing Domestic Resource Mobilization for Effective Development: The Role of Donors. The North-South Institute, Ottawa.
- Court, J. (2006). Governance, Development and Aid Effectiveness—A quick guide to complex relationships, ODI, London.

- Culpeper, R and Bhushan, A (2008). Domestic Resource Mobilization: A Neglected Factor in Development Strategy, The North-South Institute, Ottawa.
- DFID (2006). Evaluation of DFID Country Programmes Country Study: Rwanda 2000–2005. DFID, London.
- DFID (2007). Governance, Development and Democratic Politics – DFID's work in building more effective states. DFID, London.
- DFID (2009). Department for International Development: Annual Report 2009: Volume 1. DFID, London.
- Di John, J. (2008). Taxation, Resource Mobilisation, and Productive Capacity–Building in LDGs, Background Paper No.5. The Least Developed countries Report 2009: The state and development governance, UNCTAD.
- FJELDSTAD, O.-H. and Heggstad, K (2011). The Tax System in Mozambique, Tanzania and Zambia: Capacity and constraints. CMI, Bergen.
- Gambaro, L., J. Meyer-Spasche, And R. Ashikur (2007). Does aid increase tax revenue in developing countries?, London School of Economics, London.
- Gill, Jit B. S.(2003). The Nuts and Bolts of Revenue Administration Reform, World Bank, Washington. D.C.
- Gray, J. and Chapman, E. (2001). Evaluation of Revenue Projects Synthesis Report Volume I, DFID, London.
- Gray, J. et al. (2001). Evaluation of Revenue Projects Synthesis Report Volume II, DFID, London.
- Gupta, S. and Tareq, S. (2008). Mobilizing Revenue : Strengthening domestic revenue bases is key to creating fiscal space for Africa's developmental need, finance & Development, September 2008.
- IEG (2008). Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support, The World Bank, Washington, D.C.
- IMF (2010). Tax Policy and Administration (TTF) – Topical Trust Fund, IMF, Washington D.C.
- ITC (2010). Mapping Survey : Taxation and Development. ITC
- Jenkins, G. and Khadka, R. (2002). Reengineering Tax Systems in Low-Income Countries: An Application to Nepal, Kluwer Law

- International, Norwell.
- JICA (2010). In step with a developing Mongolia.: Progress in the JICA Project for the enhancement of tax administration of Mongolia 1998–2008, Jica, Tokyo.
- Keen, M. and Mansour, M. (2009), Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Challenges from Globalization, IMF.
- Land (2004). Developing Capacity for Tax Administration – The Rwanda Revenue Authority, A case study prepared for the project 'Capacity, Change and Performance', Discussion Paper No. 57D. European Centre for Development Policy Management, Maastricht.
- Lledo, V., Schneider, A. and Moore, M. (2004). Governance, taxes, and tax reform in Latin America, IDS Working Paper 221, IDS, Brighton.
- Moore, M. (1993). Declining to Learn From the East? The World Bank on 'Governance and Development', IDS Bulletin 24.1, 1993, IDS, University of Sussex.
- Moore, M. (2006). Between Coercion and Contract: Competing Narratives around Taxation and Governance, IDS, University of Sussex.
- Moore, M. (2007). How Does Taxation Affect the Quality of Governance?, IDS Working Paper 280, IDS, University of Sussex.
- Moss, T., Pettersson, G., and van de Walle, N (2006). An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa, Working Paper Number 74, the Center for Global Development, Washington, DC.
- Napierala, N. and Kiefer, A. (2009). The use of ICT for Tax Administration: iTAX –a computerized integrated tax administration system, Eschborn, GTZ.
- Nguyen–Thanh, D. (2006). Capacity Development in Tax Reforms: GTZ's Approach to Tax Policy and Tax Administration Reform, Eschborn, GTZ.
- Norad (2010). Political economy analysis with a legitimacy twist: What is it and Why does it matter?, Norad, Oslo.
- OECD (1995). Participatory Development and Good Governance, OECD, Paris.
- OECD (2008). Governance, Taxation and Accountability: Issues and Practices, OECD, Paris.

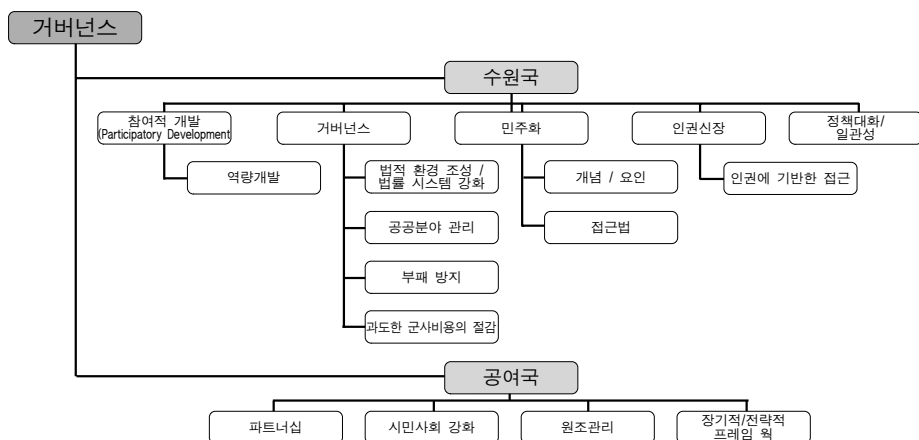
- OECD (2009a). Ensuring fragile states are not left behind, OECD, Paris.
- OECD (2009b). Taxation, State Building and Aid, Fact Sheet, OECD, Paris.
- OECD (2010a). Aid and Domestic Accountability – Revised Background Paper, OECD, Paris.
- OECD (2010b). Citizen–State Relations: Improving governance through tax reform, OECD, Paris.
- OECD (2010v). OECD's Current Tax Agenda, OECD, Paris.
- Panos (2009). Tax matters: A media guide to research on taxation and good governance, Panos, London.
- Prichard, W. (2009). The Politics of Taxation and Implications for Accountability in Ghana 1981–2008, IDS, University of Sussex, Brighton.
- Prichard, W. (2010). Taxation and State Building: Towards a Governance Focused Tax Reform Agenda. IDS Working Paper 341, IDS, University of Sussex, Brighton.
- Schuppert, C. and Nerre, B. (2008). Combating tax evasion and tax avoidance: tax reform in Croatia, GTZ, Eschborn.
- Silvani, C. and Baer, K. (1997). Designing a tax administration reform strategy: experiences and guidelines, IMF, Washington D.C..
- UN (2001). Road Map towards the implementation of the UN Millenium Declaration: Report of the Secretary–General, UN.
- von Frankenhorst, R. and Kaiser, D. (2008). Reorganisation of tax administration: The Tanzania Revenue Authority (TRA), Eschborn, GTZ.
- von Soest, C (2008). Donor support for Tax Administration Reform in Africa: Experiences in Ghana, Tanzania, Uganda and Zambia, Discussion Paper 2/2008, German Development Institute, Bonn.
- Vos, R., Sanchez, M., Inoue, K. (2007). Constraints to achieving the MDGs through domestic resource mobilization, DESA Working Paper No. 36, DESA/UN, New York.
- World Bank (1989). Sub–Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, World Bank, Washington D.C.
- World Bank (1991). Lessons of Tax Reform, World Bank, Washington D.C.

별첨 1. 거버넌스 분야의 OECD/DAC 주요 권고 사항 및 평가지표 분석¹¹²⁾

- OECD/DAC이 말하는 거버넌스는 수원국의 전반적인 사회변화를 기본 목표로 한 개발협력을 강조하는 것이다. 이를 위한 OECD/DAC의 권고사항은 다음과 같다.
- 첫째로, OECD/DAC은 수원국이 개발에 적극적으로 참여하는 참여적 개발(Participatory Development)을 장려하고 있다. 1997년 OECD/DAC이 채택한 ‘참여적 개발과 올바른 통치에 관한 특별조사위원회의 최종보고서’ (Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance)에 따르면 공여국과 수원국의 파트너십 강화와 수원국의 주인의식 향상을 강조하고 특히 국가차원의 정책대화 및 활발한 시민사회의 역할 제고를 권고한다. 또한 공여국은 수원국이 신뢰성 있고 효과적인 공공관리시스템을 마련할 수 있도록 수원국의 역량을 개발해야 한다. 수원국의 참여적 개발을 위해 요구되는 수원국의 역량 개발은 수원국의 주인의식을 제고시키는 것은 물론 원조와 개발의 효과성을 동시에 향상시키는 효과가 있다. 효과적인 역량 개발을 위해 공여국은 수원국을 개인, 기관, 환경으로 나누어 접근해야 하며 특히 수원국의 전문가 협회, 여성 및 소비자 단체, 조직간 협의체 등을 지원하고 이들이 원조 프로그램의 기획, 집행, 모니터링, 정책형성 과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 해야 한다. 또한 공여국은 국가별 상황을 다차원적으로 고려하여 역량 개발을 지원해야 한다.
- 둘째로, OECD/DAC은 개발과 거버넌스의 연관성을 강조하며 수원국의 법적 환경 조성권과 법률 시스템 강화를 통해 수원국에 법치주의를 확립할 것을 권고한다. 이를 위해 공여국은 수원국의 상황을 파악하고 수원국 내 독립적인 사법체계 구축을 지원해야 한다. 이와 함께, 수원국의 부정부패를 방지하고 과도한 군사비용을 절감할 것을 권고한다. 이를 위해서는 수원국 내 효과적이고 효율적인 안보전략을 개발하고, 군 규모 축소를 위해 군사예산에 대한 투명성과 조정능력을 확보해야 한다. 또한 행정 절차의 투명성 및 책임성 강화와 행정 사무 및 회계에 관한 교육을 통해 수원국이 스스로 공공 분야 관리에 대한 역량을 구축 할 수 있도록 지원해야 한다.

112) 김은미, 김지영 (2010). ‘선진원조기관의 DAC 권고사항 및 평가지표 적용현황과 KOICA의 대응방향 연구’ 중 거버넌스 부분 발췌.

- 셋째로, OECD/DAC은 시민사회의 전략적 역할 강화를 강조한다. 수원국의 민주화는 시민사회의 다양성을 강화하고 여성의 정치, 경제 참여를 지원하며 정보의 접근성을 향상시키므로 수원국 거버넌스의 발전과 원조의 효과성에 긍정적 영향을 미친다. 따라서 수원국의 특수한 사회·경제·문화적 상황을 고려하여 수원국 내 다원적 시민사회 건립을 도울 것을 권장하고 언론의 독립성 획득, 여성 및 빈곤층에 대한 교육, 토지 소유권 등에 대한 제도 설립을 지원하도록 권고한다.
- 넷째로, OECD/DAC은 수원국 내 민주주의 기반 확립과 함께 수원국의 인권 보호와 인권 신장에 기여하는 개발 협력을 강조한다. 따라서 공여국은 수원국의 인권분석을 통해 빈곤을 지속시키는 요인들을 심층적으로 이해하고 총체적이고 통합된 접근을 통해 수원국의 역량을 강화해야 하며 새로운 파트너십을 형성하는 등 인권에 기반을 둔 접근을 해야 한다.
- 다섯째로, 거버넌스에 관한 수원국의 정책 조정과 일관성 확보는 지속적인 발전을 위해 중요한 요소이므로, OECD/DAC은 수원국의 환경에 기초한 공여국의 장기적, 지속적인 지원을 통해 정책조정을 강화하고 일관성을 제고할 것을 권고한다.
- 마지막으로, OECD/DAC은 공여국이 수원국의 건전한 거버넌스를 위해 장기적이고 전략적인 프레임워크를 마련하도록 권고한다. 특히 수원국의 참여적 개발과 민주사회 건설을 위해 시민사회의 역량을 강화해야하며, 개발과 거버넌스에 대한 공통의 이해를 바탕으로 파트너십을 형성해야 한다. 또한 공여국은 자신들의 역량과 원조 프로그램을 수원국에 효과적으로 적용시킬 수 있도록 원조를 지속적으로 관리해야 한다.



별첨 2. 조세 행정의 효율 향상사업을 위한 논리모형 사례 - Danida/GIZ의 네팔 조세청 지원 사업

LOGICAL FRAMEWORK MATRIX 2002-2004
DANIDA/GTZ Revenue Administration Support
30 April 2002

ABBREVIATIONS

MoF	Ministry of Finance
IRD	Inland Revenue Department
IRO	Inland Revenue Office
DANIDA	Danish International Development Agency
GTZ	German Technical Cooperation
IMF	International Monetary Fund
ICT	Information & Communication Technology

DEVELOPMENT OBJECTIVES

1. Sound fiscal position of HMG/N through increased revenue from income tax and VAT enabling HMG/N to increasingly finance economic and social reform programmes.
2. Existence of a single effective and efficient revenue authority, which is organised by the major function of taxes.
3. Taxpayers fulfil their duties based on the Income Tax Act 2002 and the VAT Act 1996.

PROJECT OBJECTIVE

A simplified and fair tax administration functions effectively and efficiently.

PROCEDURE

The Logical Framework Matrix functions as the baseline for the IRD's activities and its Annual Operations Plans until 2004 and results are reviewed approximately 3 times per year.

OBJECTIVES RELATED TO TAX LEGISLATION					TIME FRAME	RESPONSIBLE	RESULT STATUS
OBJECTIVES		INDICATORS		ACTIVITIES			
1. A fair, sound, simple, efficient and transparent legal system is established.	1. New income tax act and its associated rules & regulations are in place.	2. Administrative documents supporting the new income tax act are available.	3. VAT act and the associated VAT regulations are amended to simplify the tax administration and to cover more goods and services.	1. Income tax act and VAT act extensions have passed parliament and have had the royal seal. 2. Develop new income tax forms. 3. Develop rules and regulations. 4. Develop manuals—specifically for assessment, audit, and collection—for IRD and IRO personnel to understand and assist the new income tax act. 5. Review and amend the VAT regulations in line with the changes in the VAT act.	09/2002	MoF IRD	1. New income tax act has passed parliament and has been sealed by the royal palace on 1 April 2002. 2. The first amendment to the VAT act has passed parliament and is in effect.

OBJECTIVES RELATED TO THE INLAND REVENUE ADMINISTRATION OBJECTIVES			INDICATORS		ACTIVITIES	RESOURCES	TIME FRAME	RESPONSIBLE	RESULT STATUS
1. The income tax administration and the VAT administration (including income tax and VAT offices) are merged.			1. The IRD is established. 2. All district income tax and VAT offices are merged. 3. The number of tax offices has decreased.		1. Develop recommendations on establishing a single, target oriented, efficient and independent revenue authority (IRD and IROs). 2. Define organisational set up. 3. Merge both tax departments. 4. Merge income tax and VAT offices.	MoF IRD DANIDA GTZ	07/2001	MoF	1. IRD established on 16/04/01. 2. 40 income tax offices and 17 VAT offices merged to 21 IROs on 16/07/01. See www.ird.gov.np for more information. Objective accomplished.
					1. Put technical infrastructure in place. 2. Develop organisational set up (functional structure) description. 3. Implement functional structure. 4. Develop job, workflow (procedures), and function descriptions. 5. Implement, job, workflow (procedures) and function descriptions in both the IRD and its IROs. 6. Develop and implement human resource plan. 7. Define and develop software based reports and statistics. 8. Carry out team building activities.	DANIDA GTZ	12/2004	MoF IRD Management IRD IT Section IROs	1. Improved technical infrastructure is being procured and installed in the IRD. 2. Organisational description developed. 3. Functional description (incl. workflow) developed. 4. Office operation manual developed and distributed. 5. Software based MIS reports and statistics are available. 6. Team building activities are irregularly, but sufficiently, carried out—usually at the management seminars 3 times per year.
3. IROs function target oriented, effective, and efficient.			1. Revenue targets are met or exceeded. 2. Technical infrastructure is in place. 3. Functional structure, where applicable, is in place. 4. Workflow and processes are well defined and followed. 5. Staff is motivated, committed and able to achieve the common mission and their tasks and duties. Positions are occupied with enough qualified staff. 6. More income tax and VAT returns are handled in less time per return. 7. Number of taxpayers and revenue collected has increased without increasing the number of staff. 8. Software modules for data updates and statistics are reviewed functionally/technically, approved and used.		1. Put technical infrastructure in place. 2. Develop organisational set up description. 3. Implement functional structure. 4. Develop job, workflow (procedures), and function descriptions. 5. Implement, job, workflow (procedures) and function descriptions in both the IRD and its IROs. 6. Develop and implement human resource plan. 7. Develop software module for common income tax and VAT registration. 8. Develop software module for income tax collection in coherence with VAT collection. 9. Develop software module for income tax assessment. 10. Review all software modules for VAT. 11. Implement all software modules and all changes to software module in the IRD and IROs.	DANIDA GTZ	12/2002	IRD IRD IT Section IROs	1. Improved technical infrastructure is being procured and installed in the IRD. 2. Software modules are developed and in operation for: • Common income tax and VAT registration. • VAT assessment. • VAT collection. 3. Software modules are under development for: • Income tax assessment. • Income tax collection.

OBJECTIVES RELATED TO THE INLAND REVENUE ADMINISTRATION					
OBJECTIVES	INDICATORS	ACTIVITIES	RESOURCES	TIME FRAME	RESPONSIBLE
					RESULT STATUS
4. Increased revenue through taxpayer audit.	1. The IRD large taxpayer section and the IROs regularly carries out audits based on "selection by risk" criteria. 2. Audits are carried out jointly for income tax and VAT where feasible. 3. Audit core group functions as a resource for both the large taxpayer section and the IROs.	1. Develop audit strategy. 2. Develop audit manuals. 3. Develop audit plans. 4. Carry out audits according to plan. 5. Establish and empower audit core group.	DANIDA	07/2003	IRD 1. Audit manual for VAT developed and published. 2. Audit core group established.
5. Increased revenue through increased collection of arrears.	1. Arrears are systematically enforced.	1. Develop arrears collection plan. 2. Allocate personnel according to plan. 3. Carry out plan.	DANIDA GTZ	07/2003	IRD IRO
6. IRD training section organises and facilitates training for IRD and IRO staff.	1. Long term and annual training plans according to workplace descriptions and staff qualification profiles are developed. 2. Training curricula are developed for major tax functions and ICT. 3. Training is carried out according to plan.	4. Develop long term and annual training plans on management functions and operations incl. a. Handling of income tax and VAT forms. b. Execution of the new income tax and VAT acts incl. their rules & regulations, guidelines etc. c. Handling of software. 5. Carry out training.	IRD DANIDA GTZ	09/2002	IRD 1. Training procedures are developed. 2. Curricula for VAT are developed. 3. Curricula for income tax are developed. 4. Training plan for VAT and income tax training is being developed. 5. Training plan for ICT is in place. 6. Curricula for ICT are being developed.
7. Internal monitoring section closely monitors the activities of the IRD large taxpayer section and the IROs.	1. Internal Monitoring Unit scrutinises 2% of all files every year. 2. Auditor General discovers a reduced number of discrepancies.	1. Develop procedures/guidelines for internal monitoring. 2. Develop internal monitoring plan. 3. Carry out internal monitoring according to guidelines and plan. 4. Submit annual internal monitoring report to MoF. 5. Develop procedures/guidelines for internal monitoring of the customs offices.	DANIDA	07/2003	IRD 1. Internal monitoring guidelines are developed. 2. Internal monitoring is carried out.

OBJECTIVES RELATED TO THE PUBLIC AND TO TAXPAYERS		INDICATORS		ACTIVITIES	RESOURCES	TIME FRAME	RESPONSIBLE	RESULT STATUS
1. Increased (satisfactory) level of tax awareness and compliance among taxpayers, decreased level of tax evasion..		1. Increased number of taxpayers. 2. Increased revenue collected. 3. Improved billing system. 4. Increased public confidence towards the revenue administration.		1. Conduct public information campaigns. 2. Develop taxpayer education strategy on information and training. 3. Conduct taxpayer education and awareness program. 4. Develop and produce information material for taxpayers. 5. Educate taxpayers and tax advisors (tax consultants, tax lawyers etc.) on rights and duties derived from the new income tax and VAT act, their rules and regulations).	DANIDA	Continuous	IRD	Massive taxpayer campaign using TV, radio, newspaper, miking, hoarding boards, etc. since 09/2001.
2. Taxpayer service and taxpayer satisfaction increased.		1. Measured and documented increase in level of taxpayer satisfaction through surveys. 2. Taxpayers rights and duties, as published by the IRD, applied. 3. Contact between taxpayers and IRD and IROs minimised.		1. Conduct taxpayer surveys every 12-18 months. 2. Establish taxpayer service sections in IRD and IROs. 3. Minimise personal contact between taxpayer and IRD and IROs. 4. Develop an activity manual for IRD and IRO taxpayer service section.	DANIDA GTZ	Continuous	IRD IRO	1. Questionnaire for surveys under development. 2. Taxpayer service section is in place in the IRD and most IROs. 3. Specification for Internet-based taxpayer information system under development.

연구자료 ODA연구 2011-17-266

KOICA의 거버넌스 분야 개발협력 방안 - 조세 분야를 중심으로 -

발행 2011년 12월
발행인 박대원
발행처 한국국제협력단
편집인 ODA연구실
주소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우 : 461-833)
전화 031) 740-0493
팩스 031) 740-0681
홈페이지 <http://www.koica.go.kr>
인쇄 열린애드, E&C

[무단복제를 금함]

ISBN 978-89-6469-077-2 13320