

탈세정보 공개수준의 법경제학적 분석*

김일중**·현진권***

요약문

본고는 탈세정보 공개수준을 법경제학적 접근법인 재산권 배분의 문제로 상정한 후, 사회적 최적수준 및 관련제도의 실제 생성과정을 이론적 수준에서 탐구하였다. 기존연구들이 법해석 혹은 제도소개 중심인 반면, 본 연구는 경제적 분석을 통해 사회최적수준을 제시하였다는데 그 공헌도가 있다. 사회최적의 공개수준은 탈세정보의 공개에 따른 사회비용과 탈세의 사회비용을 합산한 전체 사회비용을 최소화하는 수준에서 결정된다. 그러나 정책집행기관(예: 국세청) 입장에서는 공개에 따른 국세청의 비용이 증가함으로써 기관의 사적비용이 추가됨에 따라, 국세청이 선택하게 되는 최적공개수준은 항상 사회최적수준보다 낮게 된다. 또한 본고에서는 공개수준과 납세순응도 간에는 서로 쌍방향으로 영향을 미치므로, 납세순응도가 낮은 국가에서는 탈세정보의 공개수준도 낮을 수밖에 없는 악순환이 계속될수 있다는 가능성도 이론적으로 제시한다. 실제 한국과 같이 국회, 학계 및 시민단체들로부터 조세정보 공개에 대한 강한 요구가 있음에도 불구하고, 국세청에서 공개하지 않는 것은 이러한 메커니즘의 결과로 해석할 수 있다. 본 연구에서 제시하는 정책방향은 국회가 주도하여 국세기본법 제81조의8을 개정하는 것이다. 이때 납세자들의 개인정보 보호에 대한 논란이 예상되는 개별신고자료의 공개보다는 탈세관련 통계의 정보공개를 우선 추진하는 것이 효과적일 것으로 사료된다.

핵심주제어 : 탈세정보, 납세순응, 코즈정리

JEL 번호 : H26, D73, K34

* 본 논문의 초안단계에 한국조세연구원 원내세미나에서 많은 도움말 주신 김진, 김형준, 박명호 박사와 익명의 두분 심사자의 논평에 감사드린다.

** 제 1저자, 성균관대학교 경제학과, E-mail : ijkim@skku.edu

*** 교신저자, 아주대학교 경제학과, E-mail : jkhyun@ajou.ac.kr

논문투고일 : 2007년 7월 3일, 심사완료일 : 2007년 9월 21일

I. 서론

한국에서는 탈세관련 정보를 포함한 조세정보의 공개수준에 대해서 국세청과 국회, 시민단체 및 학계가 서로 첨예하게 대립하고 있다¹⁾. 국회는 효과적인 감사 및 조사를 위해서, 시민단체는 국민들의 알권리 차원에서, 학계는 과학적인 조세정책 분석을 위한 기초자료 제공이란 측면에서 조세정보의 공개를 요구하였다. 국세청이 공개하여야 하는 조세정보 수준은 법률(국세기본법 제81조의8)에 “... 공개할 수 있다”라는 형식으로 명시되어 있어, 내용이 강제적이지 않고 포괄적 자의적 해석이 가능함에 따라, 국세청은 조세정보를 공개하지 않고 있다. 조세정보에 대한 각 계층의 공개요구는 끊임없이 제기되었음에도 불구하고, 국세청은 현행 포괄적인 해석이 가능한 법률에 안주하고 있는 실정이다²⁾.

조세정보 공개여부에 대해 사회적 갈등이 높음에도 불구하고, 사회적인 관점에서 최적(optimal)의 공개수준에 대한 기본적인 연구는 전무한 실정이다³⁾. 대신 관련 법률의 해석문제에 학문적 및 사회적인 관심이 치우침에 따라 사회적인 갈등은 계속 확대될 것으로 예상된다. 따라서 조세정보의 최적 공개수준에 대한 경제학적 접근분석은 절실히 요구되는 연구과제라고 할 수 있다.

조세정보 공개수준에 대한 정책적 중요성에도 불구하고, 재정학계의 학술연구들은 이와는 다른 방향에서 이루어지고 있다. 즉 공개수준 자체에 대한 관심보다는 납세 순응도(tax compliance)를 설명하는 여러 가지 설명변수들 중 한 요소로서 공개수준을 논의하는 유형이 주를 이루고 있다⁴⁾. 따라서 조세정보 공개 자체에 대한 학술적 분석은 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 법경제학 분야에서는 사회후생을 극대화하는 재산권(property right) 배분원리를 제시하고 있으며, 여러 분야에 활발하게 응용되고 있다. 그렇다면 탈세정보를 포함한 조세정보도 일종의 재산권으로 해석하

1) ‘조세정보’란 납세자별 혹은 그룹별 세부담 실태를 파악할 수 있는 통계자료와 개별미시자료를 포함하는 것으로 정의하며, ‘탈세정보’는 이러한 광범위한 범위의 조세정보의 한 요소를 이룬다. 따라서 본 논문에서 탈세정보는 조세정보의 부분집합으로 정의한다. 탈세정보도 그룹별 탈세에 대한 통계치와 개별 납세자의 신고 자료를 포함하며, 개별 신고자료에는 직접적인 탈세정보는 없지만, 공개 자체만으로 충분히 탈세여부를 간접적으로 파악할 수 있으므로, 탈세정보에 포함한다고 볼 수 있다.

2) 한 예로 국회에서 조세정보공개에 관한 국세기본법을 개정하려는 움직임이 2004년 3차례, 2005년 1차례, 2006년 1차례 있었다.

3) 물론 조세정보 공개문제를 정책제안 차원에서 고찰한 논문은 있으며, 현진권(2005b)은 미국 제도를 중심으로 한국의 문제점을 규명하였다. 즉 조세정보 공개에 대한 한국의 법률은 불명확하게 명시되어 있으며, 분량이 1/2쪽인 것과 대조적으로, 미국의 법적 근거인 Internal Revenue Code(IRC) Section 6103은 매우 구체적으로 명시되어 있으며, 분량도 약 50쪽 가량이다.

4) 예를 들면, 현진권(2005a), Laury and Wallace(2005), Rice(1992) 등을 들 수 있다.

고, 사회후생을 극대화하는 재산권 배분의 접근법을 통해 탈세정보의 최적공개수준을 제시할 수 있을 것이다. 따라서 법경제학적 접근법은 탈세정보의 최적공개수준을 논의하는데 매우 유용한 방법론이 될수 있다⁵⁾. 다만 아직까지 시도되지 않은 실정이다⁶⁾.

본 연구의 목적은 한국의 시급한 정책현안인 탈세정보의 공개수준에 대해 법경제학적 접근법을 통해 최적수준과 정책방향을 제시한다. 본 연구의 공헌도는 공개수준에 대해 법해석이나 규범적 정책방향을 논의한 기존연구들과는 달리, 사회적 최적관점에서 공개수준을 경제학적으로 제시하였다는 점에서 찾을 수 있다. 따라서 본 연구결과는 조세정보 공개수준에 대한 법률제정에 유용한 참고자료로 활용할 수 있을 것이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제II절에서는 탈세정보를 포함한 조세정보 공개에 대한 기존연구들을 고찰하고, 제III절은 한국의 조세정보 공개수준과 공개여부와 관련해서 국세청과 국회, 시민단체, 학계와의 갈등을 구체적으로 살펴본다. 제IV절에서는 탈세정보를 법경제학적 측면에서 공개수준을 재산권 배분의 차원에서 설명한 후에 탈세정보 공개의 최적수준에 관한 간단한 이론모형을 제시하고, 공개수준과 탈세와의 관계를 설명한다. 마지막으로 제V절에서 본 연구의 결론과 정책시사점을 제시한다.

-
- 5) 법경제학적 접근법의 핵심은 Coase적 접근에 있다. 법경제학계에서 사용하는 “Coase적 분석”은 거래비용이 높은 상황에서 오히려 그 필요성이 크게 부각된다. 거래비용이 높으므로 비로소 전통적인 최적화 또는 최적제도의 모색 및 그 제도에 상응하는 최적 재산권배분에 관한 분석작업이 정당성을 갖게 되기 때문이다. 그래서 거래비용이 높은 Non-Coasian 환경에서 재산권 배분문제를 숙고하는 것이 바로 “Coase적 접근방식”이다.
- 6) 공개수준에 대한 법경제학 분석과 최적문제는 결과론적으로 같다고 볼수 있다. 결과적으로 같지만, 접근법에서 차이는 매우 중요한 의미를 가진다. 최적문제는 경제이론이 없는 일종의 수학적 사고에서 나온 것으로, 경제학의 많은 문제는 최적문제이다. 코스는 최적문제에 대해 재산권이란 개념으로 명쾌하게 경제이론으로 설명하였다. 코스의 경제학은 기존 경제학에서 분석하는 틀을 코스정리를 바탕으로 적용할 수 있는 영역을 점차로 확대하고 있으며, 본 논문의 분석대상인 공개수준도 이러한 코스 경제학의 연장선 상에 있다. 코스 이전의 전통적 경제학적 분석은 거래비용이 없다는 가정하에서 시장가격의 자율적 기능을 강조한 반면, 코스에 의해 거래비용이 있는 현실에서 사회후생을 극대화하는 재산권 배분의 문제가 정책차원에서 더 중요함을 강조한다. 탈세정보 공개수준도 재산권으로 규정하고, 코스접근을 시도하면, 최적문제에서 보다 훨씬 경제적 논리가 강화될 수 있다. 즉 단순한 최적수준이라는 기술적인 논리보다는 최적의 재산권 배분문제로 해석하여, 법에서 어떻게 규정하는나가 사회후생관점에서 매우 중요하다는 것이다. 코스적 접근은 단순한 최적문제도 거래비용이 없을 경우에는 최적에 대한 논의가 존재하지 않음을 보여줌으로써, 최적문제가 코스접근의 한 특수한 경우임을 설명하고 있다. 본 논문에서 공개수준을 재산권으로 규정한 후, 거래비용이 높음을 상세하게 설득하는 이유는 거래비용이 전제가 되어야 재산권의 최적문제로 갈수 있음을 의미하기 때문이다.

II. 기존연구의 개관과 평가

1. 납세순응행위와 조세정보

탈세정보를 포함한 조세관련 정보공개에 대한 학술적 연구는 ‘납세순응(tax compliance)’ 분야에서 이루어졌다. 납세순응행위에 대한 연구는 Allingham and Sandmo (1972)의 이론에서 본격적으로 시작되었으며, 주로 기대효용이론(expected utility theory)을 바탕으로 납세자와 세무당국 간의 게임구조 하에서 납세자들의 납세순응행위를 설명하였다⁷⁾. 즉 탈세에 따른 위험수준을 높여 납세자들의 탈세행위를 억제하는 구조로서, 대표적인 정책수단으로 세무조사 수준과 가산세율을 들 수 있다⁸⁾. 처벌위주의 정책은 이론적 틀에서는 정교하게 개발되었지만, 납세순응행위를 완전히 설명하는데 충분하지 못했다. 이에 따라 처벌 이외의 요인들이 납세순응행위에 미치는 영향에 대한 실증분석이 뒤따랐다⁹⁾.

조세정보 공개에 대한 학술적 관심은 납세순응행위를 설명하는 한 요소로서 시작되었다. 즉 조세관련 정보의 공개여부가 납세자들의 순응행위에 미치는 영향을 분석하는 연구들이었다. 그러나 대부분 실증연구에 집중되어 있고, 이론적인 틀은 아직 제시되지 못하고 있다. 납세순응행위 이론연구의 전통적 틀인 기대효용모형에서는 조세정보 등의 변수를 포함시키지 못하는 한계 때문이다¹⁰⁾.

반면 조세정보 공개여부를 분석모형에 쉽게 포함하여 조정할 수 있기 때문에 조세정보에 대한 연구는 실증분석에 한정되어 있다. Laury and Wallace(2005)는 개인

7) 납세순응행위에 대한 종합적인 문헌고찰을 위해서는 Alm(1999), Andreoni, Erard, and Feinstein(1998), Fischer, Wartick, and Mark(1992) 등을 참조하기 바란다.

8) Dubin and Wilde(1988)은 세무조사가 납세순응행위를 유도하는 효과적인 방법인 것을 실증적으로 보여주고, Boyd(1986)은 처벌위주의 정책이 납세순응을 유도하는데 효과적임을 이론적으로 설명하고 있다. Park and Hyun(2003)은 한국의 실증분석에서도 같은 결론을 보여준다.

9) 예를 들면, Alm, McClelland, and Schulze(1992)는 정부가 공공재를 효과적으로 제공하는지 여부의 영향을 보여주었고, Alm, Bahl, and Murray(1990)은 세율을 포함한 조세구조가 중요한 요인임을 설명하고, Nagin(1990)은 여러 가지 요인들의 효과를 종합적으로 고찰하였다. 최근에는 조세도덕(tax moral), 혹은 조세문화(tax culture)라는 비경제적 요소의 특성을 규명함으로써 납세순응행위를 설명하고 있다. 예를 들면, Nerre(2002), Torgler(2004) 등은 각국의 조세문화 수준의 내생적에 대해 국제 비교분석을 시도했다.

10) Laury and Wallace(2005, p. 429)는 다음과 같이 설명하고 있다. “Some of the shortcomings of the traditional expected utility model are attributed to an inability to model certain other conditions, such as the social aspects of paying taxes, notions of civic duty, or the framing of compliance issues at a particular point in time. While these factors may be controlled for empirically, they have not been carefully integrated into a theoretically model.”

별 실험 자료를 사용하여, 조세정보의 공개가 납세순응도를 높임을 보였다. Rice (1992)는 기업 자료를 사용하여 일반인들이 기업의 재무구조 정보를 쉽게 파악할 수 있는 기업일수록, 납세순응도가 높다는 실증결과를 보였다. 기업의 경우, 조세정보 공개가 납세순응도에 양(+)의 효과를 미치는 이유에 대해 Lenter, Shackelford, and Slemrod(2003; 이후 LSS로 표기)는 두가지로 설명하고 있다. 즉 기업은 대중적 이미지에 민감하므로, 탈세정보는 기업에 치명적인 타격을 준다는 것과 기업 재무정보가 공개됨에 따라 국세청이 탈세를 발각할 확률이 높아지기 때문에 기업의 순응도가 높아진다는 것이다. 나아가 국내연구로서 현진권(2005a)은 실험자료를 사용하여 분석한 결과, 세무조사 강도가 일정수준 이상일 경우에 탈세정보 공개수준이 납세순응도에 양(+)의 영향을 미침을 보여주었다.

결론적으로 탈세정보의 공개가 납세순응도에 미치는 효과에 대한 이론적 연구는 아직까지 없고¹¹⁾, 실증연구는 매우 한정되어 있지만, 조세정보의 공개가 순응도에 음(-)의 영향을 미친다는 실증결과는 아직까지 없다. 따라서 기존의 연구결과를 중심으로 평가할 때, 탈세정보공개와 납세순응도 간에는 양(+)의 관계가 존재하는 것으로 사료된다.

2. 조세정보의 최적 공개수준

앞에서 설명했듯이, 기존의 경제학적 연구들은 납세순응행위를 설명하는 여러 가지 설명변수들 중의 하나로서 조세정보를 고려하였다. 따라서 조세정보 공개수준에 대해 최적개념으로 접근하지 않아, 정책방향을 논의하는데 큰 도움이 되지 않았다. 설명변수가 아닌 종속변수로서 조세정보 공개수준에 대한 논의가 미국에서는 법학적 관점에서 이루어졌는데, 법인들의 조세정보공개에 대한 논의가 주를 이루었다. 가령 Pomp(1994)와 Strauss(1995, 1993)는 법인들의 납세신고정보에 대해 '국민들의 알권리'와 '개인정보 비밀보호'라는 상충된 원칙 간에 발생하는 여러 가지 편익과 비용에 대해 논쟁하였다. 따라서 이들 연구들은 설명변수가 아닌 종속변수로서 조세정보 공개수준의 최적개념으로 접근하였다는데 의의가 있으나, 경제학적 틀에서의 분석은 아니다.

조세정보 공개수준에 대한 사회최적 관점에서의 정책방향에 대한 수요 및 필요성은 매우 높음에도 불구하고, 이에 대한 경제적 분석은 국내외를 막론하고 아직까지

11) Laury and Wallace(2005; p. 438)는 조세정보와 순응도 간의 효과에 대한 이론개발의 필요성에 대해 다음과 같이 표현하고 있다. "Another issue related to this research is whether or not there is a more appropriate theoretical model that could shed more light on the expected results of changes in confidentiality on compliance."

시도되지 않았다. 조세정보공개에 따른 사회적 편익과 비용이 분명히 존재하기 때문에, 최적공개수준에 대한 경제적 분석은 정책적 활용도 측면에서나, 경제학적 관심 영역의 확대라는 측면에서 시도되어야 할 흥미로운 과제이다. 최근 미국의 정책논문으로 LSS는 조세정보 정책방향에 대해 개인정보 침해라는 비용측면에만 집착하지 말고, 공개에 따른 사회편익 측면에서 접근해야 함을 강조하고 있다¹²⁾.

조세정보의 사회적 편익과 비용은 분명히 존재한다. 사회적 편익의 경우에는 법적인 측면에서 국민들의 알 권리가 많이 논의되었지만, 앞의 고찰에서 알 수 있듯이 공개에 따른 납세순응도의 향상이라는 경제적 측면의 사회편익을 들 수 있다. 반면 사회적 비용은 기존 연구들에서 공통적으로 지적한 개인 사생활 침해를 대표적으로 들 수 있다. 공개수준에 따른 사회적 편익과 비용이 존재하는 한, 사회적 관점에서 최적 공개수준에 대한 경제적 분석은 자연스러운 시도라고 볼 수 있다.

3. 공개수준 결정의 내생적 특성

조세정보 공개에 관한 경제적 분석에는 최적수준에 대한 논의와 함께, 공개수준의 내생적 특성을 분석할 필요가 있다. 즉 공개수준에 영향을 미치는 여러 가지 요인들을 규명하고, 그들의 효과를 분석해야 한다. 경제학적 틀 속에서도 특히 공개수준 결정의 내생적 특성에 대한 분석은 역시 전혀 이루어지지 않은 실정이다. 따라서 여기에서는 내생적 특성을 분석하는 기본구조에 대해 논의하고자 한다.

한국에서는 개별납세자의 정보여부는 법률로 명시되어 있어, 형식적으로는 국회에서 법률제정을 통해 결정할 수 있다. 그러나 현재 정보공개수준에 대한 법률인 국세기본법 제81조의8(비밀유지)에는 "... 납세자의 과세정보를 제공할 수 있다"라고만 불명확하게 규정하고 있어, 납세자들의 개별신고자료 공개여부는 국세청에 의해 이루어진다. 물론 입법권이 있는 국회에서 여러 차례 이 법의 개정이 시도되었지만 현실화되지 못했다¹³⁾. 따라서 공개수준이 결정되는 과정의 내생적 특성을 파악하기 위해서는, 국세청의 정책결정 행위를 공공선택이론(public choice theory)의 관료모형(bureaucracy model)을 통해 이해할 필요가 있다.

12) "We believe there is no constitutional obstacle to forgoing the privacy of this information, and so the case must be made on the basis of whether there are overriding societal benefits. We find this case to be compelling enough that we look forward to the next step of considering the best form of disclosure and the details of its implementation.(LSS, p. 827)"

13) 최근의 예로서, 국회 재정경제위원회에서 2004년 8월 25일 심재철 의원, 2004년 11월 9일 심상정 의원, 2004년 12월 6일 윤건영 의원, 2005년 11월 15일 이계경 의원, 2006년 10월 24일 오제세 의원이 대표 발의하였으나, 모두 통과하지 못했다.

국세청 입장에서 공개수준을 결정하는 목적함수 중의 하나는 공개함으로써 발생하는 국세청 비용을 최소화하는 것도 분명히 포함될 것이다. 특히 후술되는대로 탈세관련 정보공개는 국세청에 높은 비용을 야기할 수 있으므로, 탈세관련 정보는 공개하지 않을 유인이 작용하게 된다. 역시 후술되는대로 공개수준에 대한 국세청의 결정은 납세순응도와 밀접한 연관성을 가지고 있어, 납세순응도가 낮을수록 공개수준을 낮추는 인과관계를 가지게 됨도 유추할 수 있다.

이러한 관료유인 가설을 뒷받침하는 간접적인 실증연구로서 현진권(1998)은 국세청 개청 이후 발간한 통계자료집에 실려 있는 정보량의 30년간(1966-1996) 추이를 분석한 결과, 소득세와 법인세의 경우, 국민들의 국세부담율이 높아질수록, 국민들에 공개하는 정보량은 오히려 감소함을 보여주었다¹⁴⁾. 국세부담율이 높아질수록 탈루액이 증가하게 되고, 조세정책에 대한 국민들의 관심도 높아지기 때문에 정보공개수준을 낮추게 된다. 반면 소비관련세의 정보량은 국세부담율과 양(+)의 관계를 보여, 소득관련세에 비해 상대적으로 탈루액이 낮은 소비관련세에 대한 정보량은 오히려 증가하는 결과를 보여주었다¹⁵⁾. 국세청의 정보공개수준을 결정하는데 영향을 미치는 요소들은 많이 있겠지만, 가장 중요한 요인이 납세순응수준이라는 가설은 현실과 큰 괴리를 가지지 않을 것이다. 따라서 한국에서 정보공개수준의 내생적 특성을 정확히 파악하기 위해서는 납세순응수준의 효과를 반드시 고려해야 할 필요성이 제기된다.

III. 한국의 현안

1. 탈세정보 공개수준의 현황

탈세정보는 크게 두가지 형태로 구분할 수 있다. 개별납세자에 대한 원시자료를 사용하여 통계수치를 생산하는 탈세통계자료와 개별납세자들에 대한 자료이다. 후자의 경우 개별납세자들에 대한 신고내역 및 조사 후의 탈세규모 등에 대한 자료가 공개되면 얼마든지 전체 탈세규모액을 산정할 수 있다¹⁶⁾. 따라서 개별납세자들에

14) 현진권(1998)은 정보량에 대한 지표로 관련통계를 수록한 쪽수를 사용하였다. 이 연구 때문에 국세청에서는 통계의 질을 고려하지 않고, 통계집의 쪽수를 대폭 증가시킴에 따라 1996년 후의 통계수록 쪽수를 포함해서 최근 추이를 분석할 경우에는 추정치를 해석하는데 어려움이 있다. 정보량과 국세부담율에 대한 회귀분석 결과, 추정치는 통계적으로 매우 높은 유의성을 보여주었다.

15) 소비관련세는 부가가치세, 주세, 특별소비세를 포함하였다. 일반적으로 탈세는 소득 및 법인세를 중심으로 이루어지고 있어서, 대부분의 탈세연구도 소득 및 법인세로 집중되어 있다.

16) 이때 개별납세자 자료는 전체 납세자일 필요는 없다. 전체 납세자들 중에서 일정비율로 표본 추출할 경우에는 소수의 납세자 자료를 통해 전체 탈세규모를 쉽게 산정할 수 있다. 미국의

대한 자료가 공개되는 것은 탈세통계치의 공개보다 공개수준(강도)이 높다고 평가할 수 있다.

국세청에서 일반국민에게 공개하는 조세관련 정보는 매년 발간하는 국세통계연보가 유일하다¹⁷⁾. 이 자료집은 여러 가지 형태의 정보를 포함하고 있으며, 정보내용 및 양에 있어서 많은 변화를 겪었지만, 현재까지 탈세규모에 대한 통계정보는 없다. 또한 개별납세자들의 정보공개에 대해서는 아래와 같이 명시되어 있다.

□ 국세기본법 제81조의8 (비밀유지)

① 세무공무원은 납세자가 세법이 정한 납세의무를 이행하기 위하여 제출한 자료나 국세의 부과 또는 징수를 목적으로 업무상 취득한 자료 등(이하 '과세정보'라 한다)을 타인에게 제공 또는 누설하거나 목적 외의 용도로 사용하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 그 사용목적에 맞는 범위안에서 납세자의 과세정보를 제공할 수 있다.

여기서 개별과세정보의 공개여부에 대해서는 강제성도 없고 불명확하게 규정되어 있어, 실제로는 국세청에 의해 결정된다고 볼 수 있다. 물론 지금까지 한번도 공개된 적이 없다. 결론적으로 한국의 탈세정보 공개수준은 통계치에서나 개별납세자료 모두에서 공개되지 않는 상태이다¹⁸⁾.

2. 공개수준을 둘러싼 사회적 갈등

탈세를 포함한 조세정보 공개수준과 관련해서 국세청, 시민단체, 국회, 학계 간에 갈등은 1990년대 말부터 일어났다. 먼저 시민단체가 국세청을 상대로 정보공개를 요구한 실례를 살펴보자. 1998년에 한 시민단체에서 탈세정보와는 직접적인 관련이 없지만, 조세관련 통계의 공개를 중심으로 국세청을 대상으로 행정심판을 청구하였으며, 결론은 자료공개로 판결이 났다¹⁹⁾. 반면 사법부는 개별납세자에 대한 정보공개

경우, 공개되는 개별납세자 자료는 전체 납세자가 아닌 표본자료이다.

- 17) 국세통계연보에 수록된 정보에 대한 역사적 고찰은 현진권(1998)에서 자세히 설명하고 있다.
 18) 조세정보공개수준은 각국별로 다양하나 특징적인 국가들을 간단히 살펴본다. 일본의 경우에는 탈세통계가 발표되고 개별자료의 경우에도 일부 고소득 납세자는 이름을 포함한 신상자료를 포함해서 공개된다. 미국에서는 일부 무작위로 추출된 개별납세자의 신고 자료가 개별신상자료를 제외하고 발표된다. 반면 노르웨이, 핀란드는 전체 납세자들의 신고 자료정보 및 개별신상자료를 포함해서 모두 공개한다.
 19) 행정심판에서 요청했던 정보의 내용은 ① 귀속년도 '93~'96 사이의 상위 100위의 상속세 납부자의 상속세 현황 및 채납액, 감면현황, ② 귀속년도 '93~'96 사이의 증여세 중 증여재산내

에 대해서는 엄격히 금지해 오고 있다. 현재까지 직접적으로 과세정보의 공개문제를 다루는 대법원 판결은 나오지 않고 있다. 다만, 시민단체가 언론사 세무조사 관련 정보의 공개를 거부한 국세청장과 서울지방국세청장을 상대로 제기한 정보공개거부 처분취소청구소송 1심에서 시민단체가 패소한 판결이 1995년 8월에 나온 바 있다²⁰⁾. 또한 언론사에 대한 세무조사의 과정과 결과에 대한 정보공개 청구에서 행정심판에서 2002년 10월 시민단체가 패소하였으며, 서울고등법원에서 2003년 12월에 다시 패소하였다. 이러한 판결의 추이를 보면 개별과세정보에 대한 공개는 엄격히 금지하는 것으로 한국의 사법부가 해석하고 있음을 알 수 있다.

개별납세자 자료공개에 대한 국회와 국세청과의 논쟁은 2000년대에 들어와서 빈번히 발생한 사안이다. 2003년에 국회 재경위원회에서 자료공개를 위한 법적근거로 국회법과 국정감사 및 조사에 관한 법률을 통해 개별과세 정보를 공개하도록 하려는 입법시도가 있었다. 이후 매년 일부 국회의원이 대표 발의하여 국세기본법을 개정하여 국세청이 의무적으로 국회에 자료공개를 하도록 시도하였으나 모두 통과하지 못했다²¹⁾.

학계에서도 탈세정보를 포함한 개별납세자들에 대한 정보공개를 오랫동안 요구하였다. 개별납세자들에 대한 자료 없이는 과학적인 조세정책 분석 및 정책제안이 이루어질 수 없고, 조세개정안에 대한 납세자들의 자발적인 협력을 유도하기 어렵기 때문이다. 경제수준이 높아짐에 따라 조세정책의 중요성은 점차로 높아짐에도 불구하고, 감성적인 호소에 의존하는 조세정책은 납세자의 불만을 고조시키고, 결과적으로 탈세증가라는 현상으로 나타나게 된다²²⁾.

역별 부과 및 현황, ③ 귀속년도 '93~'96 사이의 상위 100위까지의 증여세 징수현황 및 체납액, ④ 세목별 체납액 규모 및 현금징수율, 결손율, 결정취소율, ⑤ 세목별 조세감면액규모 등에 관한 정보이다. 행정심판 결정문에는 다음과 같이 명시되어 있다. "... 청구인이 개인의 신상정보를 알 수 있는 주민등록번호 등을 삭제하여 공개하라고 요구한 이 건 정보는 납세자가 납세의무를 이행하기 위하여 제공한 문서가 아닐 뿐만 아니라 피청구인이 그 내용을 타인에게 제공 또는 누설함으로써 납세자의 권리가 침해되거나 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보라고 할 수 없고, 또한 이 건 정보를 공개함으로써 피청구인의 직무수행이 곤란하게 된다고 볼 수 없으므로 비공개대상이라고 할 수 없다"(국무총리 행정심판위원회 98-3228 행정정보 공개이행청구 사건).

20) 김대중 정부시절에 국세청은 주요 일간지 언론사를 대상으로 강도 높은 세무조사를 실시하였고, 언론은 이를 정치적 탄압으로 규정하여 많은 사회적 갈등이 있었다.

21) 가장 최근의 시도로서, 2006년 10월에 오세재 의원에 의해 대표발의되었으나 통과하지 못했다. 이 개정 법률안은 1) 국회예산결산특별위원회나 국회재정경제위원회가 그 의결로 또는 국회예산정책처의 장이 과세정보를 요구하는 경우 국세청장이 이를 국회에 제출하도록 하고, 2) 개인과 법인의 비밀보호를 위하여 국회가 요구하는 과세정보는 개별납세자의 인적사항이 제거된 전수 자료나 표본자료로 한정한다(제85조의6 신설).

22) 개별자료 공개수준을 구체적으로 법률에 명시하고 있는 국가는 미국이다. 미국 IRC Section

요약하면 탈세정보를 포함한 조세관련 정보공개에 관하여 국세청을 대상으로 시민단체, 국회, 학계 차원에서 많은 논쟁과 법적시도가 있었지만, 여전히 탈세정보의 공개수준은 국세청에 의해 결정되고, 현재까지 탈세정보가 전혀 공개되지 않고 있는 실정이다. 한국에서 탈세정보공개 수준에 대해서 사회적 갈등이 이렇게 높음에도 불구하고, 아직 체계적 분석은 이루어지지 않았다. 이제 최적 공개수준에 관한 논의를 시작해 보자.

IV. 이론분석

1. 최적 공개수준의 법경제학적 해석

‘탈세정보’는 가치있고 수요가 존재하는 자산임에 틀림없다. 따라서 어느 자산과 마찬가지로 법경제학적으로 볼 때, 그 자산에 대하여 누구에게 그리고 어떤 방식으로 재산권(property right)을 배분하는가는 중요한 의미를 갖는다. 개별 납세자에게 자신의 탈세정보를 ‘완전히’ 귀속시킬 수도 있고, 국가기관(예: 국세청)에 모든 개인의 정보를 역시 ‘완전히’ 독점적으로 줄 수도 있으며, 기타 제3자에게 전체정보의 부분집합만 주는 등 무수한 방식이 가능하다. 가령 첫 번째 방식은 각 개인의 프라이버시를 완벽하게 보호하는 방식이며, 만약 누군가 특정 개인의 탈세정보가 필요하다면 시장에서 그 특정인으로부터 자발적 거래를 통해야만 구할 수 있다. 반면, 두 번째 국세청에게 완벽한 재산권을 주는 방식에서는 공개수준이 국세청의 선택에 의해 최종 결정될 것이다. ‘완벽한 재산권’의 정의상, 특정 납세자의 탈세정보에 대하여 완전공개든 완전비공개이든, 또는 부분공개이든 국세청이 결정할 수 있기 때문이다²³⁾.

특정 탈세정보의 가치는 수요하는 경제주체마다 다양하다. 그런데 전술한대로 어떤 식으로 재산권을 배분하든, 시장에서 탈세정보를 사고파는데 소요되는 ‘거래비용’(Coase, 1960)은 만만치 않을 것으로 판단된다. 예컨대 가상적 상황이긴 하나 앞

6103에는 IRS가 자료공개를 하여야 할 내용 및 절차에 대해 구체적으로 명시하고 있으며, 분량이 약 50쪽 가량 된다. 반면 이와 대칭되는 한국의 법적근거인 국세기본법 제81조의8은 반쪽 분량을 차지하고 있다. 미국에서 자료공개의 기본구조는 무작위추출을 통한 일정비율의 납세자들에 대한 납세정보를 공개하되, 개별신상을 파악할 수 있는 정보는 반드시 삭제하도록 규정하고 있다. 현진권(1998)은 학술적 용도로 국세청 개별신고자료를 공개하는 절차에 대해 미국의 예를 통해 자세히 설명하고 있다.

23) 물론 여기에는 국세청이 탈세정보를 시장에서 사고팔 수 있는 재량권도 포함된다. 예를 들어 즉 국세청은 일정 대가를 받고 특정인에 관한 정보의 비공개를 결정할 수도 있고, (어떤 정책 목적상 비금전적 기준이라 할지라도) 특정 그룹의 납세자들에 대해서는 개별수치 또는 집단통계치로써 일반국민에게 공개를 할 수도 있을 것이다.

서 언급한 첫 번째 배분방식, 즉 재산권이 각 국민에게 ‘완전히’ 귀속되도록 법이 짜여 있다고 하자. 먼저 국가의 전반적인 탈세정도를 파악하고자 국세청이 모든 국민과 개별 거래를 하기에는 그 비용이 가히 천문학적일 것임을 쉽게 짐작할 수 있다. 탈세수준이 높은 국민일수록 거래를 거부하거나, 거래조건을 복잡하게 요구하거나, 아니면 유보가격을 높게 부를 것이다. 연구자나 시민단체가 비슷한 목적으로 그러한 거래를 하고자 할 때에도 마찬가지일 것이다. 특히, 분석된 정보가 정책적으로든 학술적으로든 유익성을 가지려면 대개 개인별 자료에 대한 최소한의 통합(aggregation)이 필요하므로(예: 지역, 소득계층, 연령, 직업 群 등의 평균값) 해당 그룹 내 납세실적이 양호한 사람들도 자연스럽게 버티기(holdout)을 시도할 것이다. 이 모든 현상들은 거래비용의 증가와 직결된다.

이제 이와는 극단적으로 반대의 경우, 즉 재산권이 ‘완전히’ 국세청에게 귀속되어 있는 상황을 보자. 곰곰이 생각해보면 탈세정보가 갖는 속성상 이 경우에도 거래비용은 무척 높을 것으로 보인다. 전술한대로 이 경우에는 그 정부기관이 재량껏 탈세정보를 사고 팔 수 있다는 의미이다. 그런데 이때에도 특정 개인의 탈세정보에 대해서는 늘 매우 다양한 ‘경쟁적’ 수요가 존재할 것이므로 그 가격을 결정하기 쉽지 않다. 먼저 탈세정도가 높은 국민일수록 비공개를 원할 것이므로, 자신과 관련된 정보의 재산권을 정부로부터 완전히 또는 부분적으로(예: 자신의 탈세정보를 타인에게는 익명으로만 판매) 구매하려고 할 가능성이 크다.

한편 그 특정인 또는 특정 그룹의 납세순응도를 알거나 분석하고자 하는 쪽의 수요 역시 심대할 것이다. 가령 앞에서처럼 특정 집단의 납세순응도 분석 등을 위해서는 해당 집단에 속한 전수(또는 표본)의 개별정보를 모두 통합해야 하나, 그 집단에 속하지만 자신 정보의 공개를 꺼리는 소수 또는 다수 개인들로부터 상쇄호가(countering offers)가 늘 존재할 수 있다. 이 모든 요소들로 인해 가격은 물론 제반 거래조건이 책정이 힘들어질 것이다²⁴⁾. 또한 국세청이 완벽한 재산권을 갖는다는 정의상, 공급자가 독점적 정부기관이므로 경쟁적 협상과정에서의 거래비용이 더욱 높아질 가능성도 존재한다²⁵⁾.

사실 필자들이 앞서 두 극단적 경우와는 다른 기타 재산권 배분방식들을 몇 가지 상정해 보아도 그때마다 거래비용의 수준은 만만치 않아 보인다. 결국 교환되는 자

24) ‘거래비용의 크기’ 자체와는 다소 별개의 이슈이지만, 이러한 재산권 배분 하에서 설사 가격이 책정되더라도 가령 국가 전체 또는 부분집합에 대한 탈세율을 분석할 목적으로 구매하려는 연구자는 그 가격(비용)을 감당하기 힘들 것이다.

25) 예를 들어 국세청은 탈세정보를 정치적인 이유 등 비금전적 조건으로 거래하려는 유인을 가질 수 있다. 가령 유력 정치인은 특정 탈세정보의 거래 또는 거래 금지를 정치적 압력을 통하여 요구할 수 있다. Klitgaard(1988)의 필리핀 예를 보면 탈세정보의 거래는 ‘시장적(무차별적)’이 아니라 국세청 직원들 스스로의 다양한 필요에 의해 매우 ‘선택적’이었다는 사실을 확인할 수 있다.

산인 탈세정보의 근본속성상 거래가격 및 거래조건의 책정이 쉽지 않기 때문이다. 무엇보다도 누가되든 특정 주체에게 재산권을 '완벽히' 주는 경우 항상 버티기는 존재할 것으로 예측된다. 그렇게 되면 이미 정해진 재산권 배분방식 하에서 특정 거래들이 사회 전체적으로 편익을 제고시킴에도 불구하고 실질적으로는 그 거래가 성사되지 않을 가능성이 커진다. 요컨대 희소자원의 배분효율성이 달성되기 힘들어진다.

바로 이런 맥락에서 탈세정보와 관련하여 최적 재산권배분의 문제에 대한 'Coase (1960)적 시각'에서의 검토가 큰 의미를 갖게 된다. 말하자면 거래비용이 높아서 재산권 배분을 어떻게 하느냐에 따라 거래가 불가능하거나 매우 부분적으로만 일어날 수 있으므로 초기 권리(제도)설정의 중요성이 커진다. 단적인 예로서, 만약 탈세정보의 공개정도에 따라 개별 관련주체들의 사적 편익은 물론 (어떤 공공재적 순기능을 통하여) 국가 전체적 경제성과(예: 납세순응도 등)에도 실질적으로 긍정적 영향을 미친다면, 이 재산권의 배분문제는 더욱 중요해질 것이다. 그러므로 최적 재산권배분형식을 도출하여 법제화하기 위해서는 최적 공개수준에 대한 경제학적 탐구가 선행되어야 한다. 환언하면, ① 먼저 최적 공개정도를 경제학적으로 검토한 후²⁶⁾, ② 그에 상응하는 재산권 배분형식을 찾아내어 법제화를 시킴으로써 배분 효율성 (allocative efficiency)을 담보할 수 있게 된다. 요컨대 본고의 목적은 바로 상기 ①과 ②의 'Coase적 분석(Coasian analysis)'을 수행하려는 것이다.

전술한대로 한국에서 국세청의 정보공개에 대한 법적근거는 국세기본법 제81조의8(비밀유지) 조항이다. 특히 이 조의 제1항에서 "... 경우에 제공할 수 있다"라고 막연하게 표현되어 있기 때문에 국세청이 공개수준을 자의적으로 조정하는 것이 가능하다. 심지어 국회에서 정부기관에 대한 자료요구 권한의 법적 근거인 2개의 법안, 즉 국회법 제128조(보고서류제출요구) 및 국정감사및조사에관한법률 제10조(감사 또는 조사의 방법)를 무용토록 만드는 것이 국세기본법 제81조의8이다. 여기서 위 Coase적 분석 ①에 해당하는 최적 공개정도를 검토하는 것은 이 조항의 기본방향에 관한 것이고, ②의 재산권 배분 형태는 구체적 조문내용을 작성하는 것이다.

반면 미국의 Internal Revenue Code(IRC) Section 6103은 한국 국세기본법의 제81조의8에 해당한다. 비교적 방대한 분량으로 '공개의 조건 및 범주'에 관하여 세밀히 규정하고 있다. 따라서 미국의 경우에는 분석 ① 및 ②에 해당하는 내용이 한국에 비해 이미 상대적으로 자세하게 법제화되었다고 볼 수 있다²⁷⁾.

26) LSS(p. 827)의 "프라이버시 보호의 축소를 증가할 정도의 사회적 편익을 주는 공개수준을 찾아야 한다는 주장도 알고 보면 본문 Coase적 분석 ①에 해당하는 시각이라 볼 수 있다.

27) 물론 미국의 IRC의 Section 6103이 후술되는 이론논의에서 도출된 것과 같은 최적공개의 수준을 실제로 적절히 반영하고 있는지 여부에 관한 정교한 이론 및 실증분석은 본고의 범위를 벗어난다.

거래비용이 없다면 탈세정보와 관련된 재산권 배분방식은 효율성 차원에서 아무런 영향을 미치지 못한다. 그러나 거래비용이 0이 아닌 상황에서는, 관련 제도를 어떻게 설정하는가에 따라 Coase 교수 자신의 유명한 표현대로 “*법이 경제를 조정(control the economy)*”하는 결과를 낳게 되므로 (Coase, 1993, 250-251), 아래 그의 조언을 귀담아 들을 필요가 있다.

“정책[법제도]에 관한 연구를 제대로 하려면 해당 정책을 도입하게 된 원인과 문제점들에 대하여 자세히 파악하고, **시장과 기업, 그리고 정부가 그 정책에 실제로 어떻게 대처하는가**를 면밀히 연구해야만 한다. ... 그에 대한 답은 **다양한 방법론**으로 그 문제를 다루면서 얻게 되는 실제 결과를 정교히 검토함으로써만 가능하다.” (Coase, 1960, 18-19) [], 강조 추가.

요약하면, 바로 이러한 이유에서 앞서 예시하였던 개인 또는 정부에게 ‘완전한’ 재산권을 부여하는 양 극단적인 방법은 최적이 아닐 가능성이 크다는 것이 필자들의 직관이다. 예로 미국처럼 정부가 개인별 탈세정보를 부분적으로 공개하는 나라들도 사실은 정부에게 탈세정보를 재량껏 팔 수 있는 ‘완벽한 재산권’을 부여한 것이 결코 아니다. 환언하면 법경제학적으로 볼 때, “**정부에게 완벽히 재산권을 주었다**”기 보다는, 희소자인 탈세정보에 대한 권리를 “**기본적으로는 정부(기관)에게 주되, 자의적으로 시장에서 판매할 수 없으며 설사 공개를 하더라도 비실명으로 해야 한다는 제약조건을 부여함으로써 좀 더 ‘덜 완전한’ 정도의 재산권을 주었다**”라고 법경제학적으로 해석할 수 있다. 모든 개별정보를 일괄적으로 공개하는 일부 북유럽의 국가도 마찬가지로 정부기관이 자의적 재량으로써 탈세정보를 판매할 수 없게 제약하고 있는 것이다²⁸⁾. 따라서 이러한 법제 하에서 정부는 특정 개인의 탈세정보를 선택적으로 공개 또는 누락할 권리는 없는 것이다. 이제 탈세정보공개의 최적수준 개념과 그에 관련된 여러 정책적 함의를 검토하자.

2. 최적수준에 대한 직관적 설명

탈세정보의 공개수준(θ)과 관련하여 선량한 사회계획자의 목표는 다음과 같이 정의할 수 있다.

28) 즉 개별적인 거래를 금지하므로, Calabresi and Melamed(1972)의 유명한 세 가지 재산권 설정 및 보호방식 중 ‘불가양(inalienability)의 원리’의 한 부류에 해당된다. 즉 소유 및 사용권을 부여하되, 양도에 있어서는 (일정 수준의) 제약을 가하는 재산권배분방식이다.

$$\text{Min}_{\{\theta\}} SC(\theta) = DC(\theta) + EC(\theta) \cdot \quad (1)$$

식 (1)에서 SC 는 탈세정보 공개와 관련된 '총사회비용(total social cost)'으로서 두 가지 비용, DC 와 EC 의 합계이다. 먼저 DC 는 '공개된 사회적 비용(social cost of disclosure)'이다. θ 의 함수인 공개비용은 대략 세가지 요소로써 설명된다. 첫째는 다양한 행정비용으로서, 가령 개별자료에 대한 분류, 지수화, 및 전람비용(classifying, indexing, and exhibiting costs) 등이 포함될 것이다. 둘째, 어쩌면 DC 의 가장 중요한 요소로서, 공개 이후 탈세정보의 공개나 악용으로 발생하는 다양한 프라이버시 침해에 의해 야기되는 비용이 포함된다. 예를 들어 단순한 프라이버시 침해로부터 야기되는 비용은 물론, 특히 경쟁적 입장에 있는 쪽에게 어쩔 수 없이 중요한 독점적 정보(proprietary information)를 공개하게 됨으로써 발생하는 경영상의 손실과 방어비용이 포함될 것이다²⁹⁾. 마지막으로 이를 알고 있는 정부로서, 프라이버시 침해 및 정보의 악용으로 인한 피해를 억지하고, 적발하고, 분쟁해결하기 위한 비용도 포함될 것이다.

따라서 DC 는 일반적으로 θ 에 대하여 단조 증가함수이다 ($DC' > 0$). 나아가 이미 강조한대로, DC 중에서 가장 중요한 것이 두 번째 프라이버시 침해비용이다. 더불어 공개수준이 높을수록 이 비용의 증가속도가 높아질 것이라는 사실은 일반적으로 추론가능한 명제이다. 예를 들어 어떤 전문직 종사자들이 '평균적으로' 얼마 탈세한다고 한 경우와 '개별' 종사자들의 탈세액이 얼마인가를 구체적으로 공개하는 경우로 바뀔 때 이 비용이 빠른 속도로 높아질 것이다. 물론 개인의 납세정보를 정

29) 여기에는 당사자가 인지하는 단순한 프라이버시 침해로부터 더욱 심각하게는 당사자를 적극적으로 위협하는 상황도 포함될 것이다. 이런 맥락에서 LSS(p. 809)는 가령 1924년 미국의 Revenue Act 제정 시, 부유한 납세자들의 실명을 '꾼'들에게 제공함으로써 사기를 행하거나 은밀히 비즈니스상의 타협을 얻어내려는 파행으로 이끌 수 있다는 논리로써 탈세정보의 공개를 반대한 바 있다고 회고한다. 흥미롭게도 한국에서 이 문제와 연관된 소송에서 본문과 거의 같은 취지의 논리가 매우 빈번히 사용되고 있는 듯하다. "... 피고의 세무조사 결과가 공개되는 것은 국민의 알 권리 충족이라는 이익보다 사생활의 비밀침해라는 인격권을 침해하는 결과를 초래하는 점에서 불가능하다고 보지 아니할 수 없으니 피고가 위 지침에 의거하여 세무조사 결과의 공개가 납세자 본인은 물론 기업경영의 기밀이 유출되어 납세자의 경영활동에 미치는 영향이 크고 조사과정에서 당국을 믿고 조사에 협조한 납세자와의 신뢰관계가 무너지게 되어"([서울고법94구39262]의 판단 중), "... 업무를 수행하는 과정에서 얻은 정보를 아무런 제한 없이 외부에 공개하게 되면 납세자의 거래처, 경영전략, 재무구조 등 경제활동에 관한 중요한 정보가 누출되어 경쟁을 기본전제로 하는 자본주의 시장경제의 구조 하에서 납세자의 경제활동에 미치는 피해가 적지 않게 될 뿐 아니라 납세자 개인의 비밀침해도 예상되고"([서울행정2001구28455]의 판단 중).

치적으로 악용하려는 상황에도³⁰⁾ 같은 이치가 적용될 것이다. 따라서 $DC'' > 0$ 이 성립할 것으로 추측된다.

식 (1)의 SC 를 구성하는 두 번째는 ‘탈세의 사회적 비용(social cost of tax evasion)’인 EC 이다. 여기서 EC 는 ‘탈세액’을 결코 의미하지 않으며, 따라서 단순히 재분배적(redistributional) 개념이 결코 아니라는 사실을 강조하고자 한다. 요컨대 탈세는 사회비용을 유발하기 때문에(즉, 경제효율성을 저하시키므로) 사회적으로 억지해야 한다.

탈세의 사회적 비용에 대해 Cowell(1990)은 다음과 같이 두 가지 관점에서 그 이유를 설명한다. “탈세는 공공의 이익을 해칠 뿐 아니라, 정부가 공공의 이익을 추구하고자 하는 다른 정책수단들의 효과를 무력화한다(Cowell, 1990, p. 45)”³¹⁾. 그런데 전자 즉 ‘공공의 이익’을 해친다는 부분에 대해서는 사회정의 및 효율성 관점에서 평가하면 그리 심각하지 않다고 저자는 평가한다. 즉 사회정의 측면에서 정부가 강압적이고 비합리적인 세금을 부과할 때는 탈세를 하는 것이 사회정의에 합당할 수 있다는 것이다³²⁾. 또한 효율성 측면으로 탈세방지를 위한 행정비용을 들수 있지만, 그 규모가 심각하지 않다고 주장한다. 반면 탈세로 인한 조세 불확실성이 커짐에 따라 비효율 비용이 높아질 수도 있지만, 반대로 Stiglitz(1982)는 사회후생이 높아질 수 있음을 보인 바 있다³³⁾. 따라서 탈세가 공공의 이익에 미치는 폐해에 대해서는 아직 많은 논란이 있다고 하면서, Cowell은 “탈세가 일반공공의 이익에 반한다는 논리에는 여러 측면에서 애매모호함이 있다”(p. 46)라는 표현으로써 상기 첫째 이유에 대해서는 다소 유보의 여지를 남기고 있다.

하지만 후자(‘공공 이익을 추구하기 위해서 정부가 사용하는 다른 정책수단들’)에 주는 폐해는 명백하다고 다음과 같이 주장 한다(Cowell, 1990, p. 46).

30) 예를 들어 LSS(p. 813)는 미국에서도 공개정도가 높았을 때 정치적인 악용이 있었다고 다음과 같이 주장한다. “1976년 납세정보의 비공개화로 법제를 개편하게 된 주요배경은 당시 Nixon 정부가 정치적인 경쟁자를 누르기 위해 그 정보를 부당하게 사용했다는 주장이 수용되었기 때문이다.” 미국 IRC Section 6103의 기본 틀은 1976년에 잡혔으며, Nixon 대통령의 Watergate 사건이 계기가 되었다. 즉 Nixon은 정치적 적을 제거하기 위해 납세정보를 임의로 사용하게 됨에 따라 사회적 과장이 커졌다.

31) “It harms the interests of the general public, and it harms the means by which the state can look after the interests of the general public.”

32) 한국에서 찾을 수 있는 한 예로서 1990년부터 토지공개념 제도의 하나로 지가상승으로 인한 자본이득을 환수한다는 토지초과이득세가 실시되었으나, 미실현 이익에 대한 과세라는 점에서 많은 조세저항을 받았으며, 1994년에 헌법불일치 판정에 따라 이후 폐지되었다. 헌법불일치 판정으로 인해 납부를 거부한 일부 납세자들은 토지초과이득세를 부담하지 않아도 되었으나, 이미 납부한 납세자들은 환급받지 못하는 문제가 발생하였다.

33) 즉 무작위 조세(random taxation)가 사회후생을 증가시킬 수 있는 이론적 결론을 의미한다.

“탈세로 인해 다른 정책 수단들이 무력화되는 폐해는 명백하다. 탈세 때문에 과세 기반이 낮아짐에 따라, 정부가 세율을 변화시켜 정책강도를 조절하려고 해도 그 효과가 무력화될 것이다. 또한 가격과 소득구조에도 영향을 미쳐, 거시경제정책들의 효과가 왜곡될 수 있다. 따라서 추구해야 할 정책방향과 정책효과에 대해 정부는 오류를 범할 수 있다. 즉 근로자들이 지하경제권에 많이 고용된다면, 실업을 통계는 신뢰할 수 없는 정보가 된다. 또한 세율의 노동공급 및 세수의 탄력성 등은 노동유인수준을 평가하는데 유용하지 않은 정보가 된다(p. 46)”³⁴⁾.

나아가 이철인(1999)은 Harberger(1962) 모형을 근거로 일반균형모형을 통하여 탈세를 경제성장의 둔화로까지 연결시킨 바 있다³⁵⁾. 이상의 논리를 바탕으로, 비효율적 탈세를 막기 위한 행정비용, 탈세와 관련된 부패관행이 국가 전체에 주는 과급효과, 나아가서 주위에서 다른 사람의 탈세를 보면서 느끼는 조세저항, 위화감 및 생산력 저하 등이 EC 에 포함될 것이다.

제II절의 문헌고찰에서 종종 주장된 것처럼 납세순응도(γ)가 θ 의 감소함수라면, EC 는 θ 의 감소함수이며, 동시에 θ 와 EC 사이에는 물론 한계생산성 체감의 법칙이 작용할 것이다 (즉 $EC' < 0$, $EC'' > 0$). 특히 필자들은 θ 가 커질수록 관련 주체별로 다음과 같은 이유에서 EC 감소할 것으로 추론한다.

우선 납세자의 입장에서 보자. 탈세정보가 공개될 것을 미리 안다면, 사전적으로

34) “By contrast, the second reason for concern about evasion—the loss of the means of control—is relatively free of ambiguity. It is clear that evasion erodes the tax base and can, in some circumstances, make the effect of alterations in tax rates indeterminate and unpredictable. Evasion can also have a major impact on the structure of prices and incomes, and can distort the effectiveness of macroeconomic policy. It can also mislead the government as to what is actually going on in the economy or as to the effectiveness of policy. Observed—unemployment figures may be unreliable indicators of the economy’s performance if a substantial proportion of workers are in the black economy. The apparent elasticity of labor supply and public revenue with respect to tax rates may have less to do with conventional factors, such as work disincentives, than with the inducement to conceal income and productive activity.”

35) 이철인(1999)은 탈세행위의 주요 결과로서 기존의 형평성 논의와는 달리 생산요소의 왜곡된 고용으로 인한 비효율성을 지적하였다. 생산요소의 배분, 요소가격, 자본 축적, 비효율성의 크기, 후생 등 경제적 효과에 대하여 분석하고 일반균형모형의 시뮬레이션 결과를 예시로 보여 주었다. 그 결과 먼저 탈세로 인하여 기술진보가 저해되며, 그리고 주어진 인적자원이 효율적으로 배분되지 않고, 탈세가 만연된 부문이 노동집약적인 경우(우리나라가 이에 해당함) 임금이 지나치게 상승한다는 시사점을 도출하였다. 또한 탈세의 만연은 곧 지하경제활동의 규모 증가를 의미고, 탈세가 성장 잠재력을 결정적으로 저하시키는 요인으로 작동함을 보였다. 결론적으로 탈세문제는 형평성의 문제 뿐만 아니라 효율성의 문제이며 더 나아가 경제성장의 문제임을 주장하였다.

(*ex ante*) 부적절한 방법까지 사용하여 탈세하려는 유인이 줄어들 것이다. 아마 이것이 공개 찬성론자들로부터 가장 빈번하게 대두되는 논리일 것이다. 국세청 뿐 아니라 이제는 일반인들까지 감시하게 되어 적발확률(detection probability)이 높아지므로, 그만큼 납세순응도도 높아질 것이라는 해석이 가능하다. 요컨대 이미 제Ⅱ절에서 설명했던 ' $\theta \uparrow \Rightarrow \gamma \uparrow$ '의 가설을 뒷받침 하는 이론논의들이 대체로 그대로 적용될 수 있을 것이다. 또한 Gordon(1989)에서 논의된 심리적 요인도 작동할 것이다. 이렇게 하여 탈세액 자체가 줄어들면 전술한대로 탈세와 관련된 효율성 감소를 나타내는 *EC*도 줄어들 것이다.

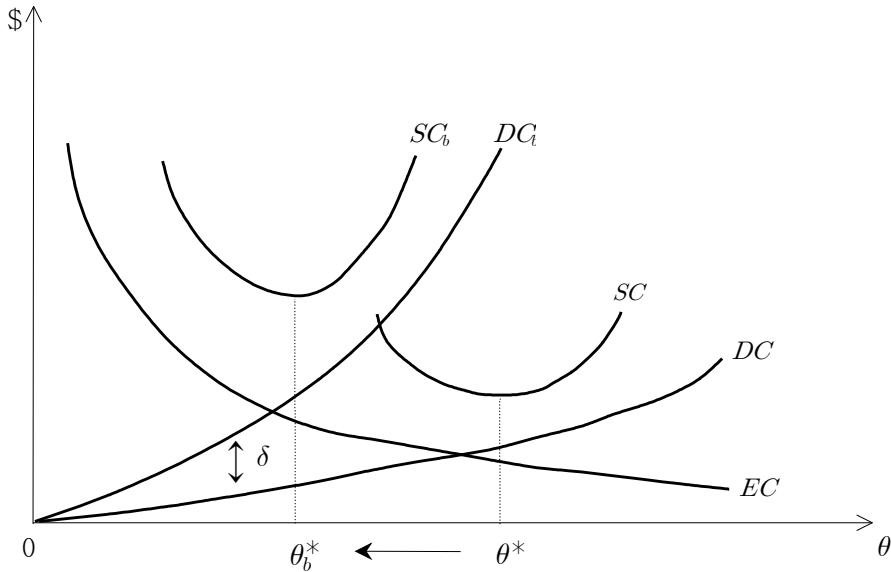
한편 징수자의 유인을 보아도 *EC*는 감소될 것으로 보인다. 예를 들어 사후적으로 공개될 것이므로 고소득층의 탈세를 방조하는 징수자의 특혜공급 행위가 억지될 것이다. 그 결과 *EC*의 한 요소인 부과비용이 감소할 것이다. 마지막으로, 정책입안가로부터도 장기적으로 *EC*의 감소를 기대할 수 있다. 탈세정보가 공개되면 정책입안가는 직접 또는 간접적으로 공개된 탈세정보를 활용한 연구자들의 연구조사결과 등을 활용하여 세제개편의 합리적 방향을 유도할 수 있기 때문이다. 조세회피의 구체적인 방식이나 개인별 경향은 물론, 기존 조세제도의 결함과 징수과정에서의 일탈행위도 더욱 용이하게 파악할 수 있을 것이다. 무엇보다도, 국민 일반이 그러한 일탈 현상에 관한 정보를 공유하고 있으므로, 정치권이나 정책입안가는 뭔가 개선을 위한 조치를 취할 수밖에 없는 압력을 느낄 것이다³⁶⁾.

식 (1)의 *DC*와 *EC*을 실제 계측하는 작업은 현재로서 거의 불가능해 보이지만, 이상의 설명을 <그림 1>에 반영할 수 있다. 우상향하는 *DC*와 우하향하는 *EC*의 수직적 합계를 나타내는 U자형의 *SC* 곡선 그릴 수 있다. X-축에서 θ 의 위치가 원점이라면 '완전비공개'를, 오른쪽으로의 특정 극대값은 이론적으로 생각할 수 있는 '완전공개'를 의미할 것이다. 따라서 식 (1)의 解로서, θ 의 함수인 *SC*의 최소점에서 사회최적인 θ^* 가 결정된다. 즉 θ 가 한 단위 높아질 때, $DC' = -EC'$ 조건에서 최적 θ 가 정해진다. 주지하듯 *DC*와 *EC* 둘 다 그 자체로는 비용이지만, 위 최적조건에서 좌변은 한계비용이고 우변은 한계편익을 나타낸다. 우변에서 EC'

36) 본문의 논리와 정확히 동일하지는 않으나, 흥미롭게도 한국의 한 소송자료를 검토하는 과정에서 이와 흡사한 취지의 논리를 발견할 수 있다. "오히려 공개될 경우 피고들로서는 법과 원칙에 따른 세무조사를 실시하였음을 입증하고, 국민들에게는 세무조사와 관련된 법적 안정성과 예측가능성을 제공하며, 납세자의 조세저항의식을 완화하고 응분의 납세와 처벌을 감수하도록 하고, 궁극적으로 조세행정의 투명성 확보와 그 신뢰제고를 통해 국가재정수입을 확보하게 하므로," ([서울행정2001구28455]의 원고주장 중).

는 θ 에 대한 EC 의 한계감소분이므로 우변 전체는 양(+)³⁷⁾의 값을 갖는 사회한계편익이 된다. 물론 국가마다 DC 와 EC 가 다를 것이므로 θ^* 의 위치는 달라질 수 있겠지만, 최소한 <그림 1>의 각 곡선의 형태를 보면 탈세정보공개의 사회최적 수준 θ^* 가 스펙트럼의 양 극단 보다는 ‘어느 중간에서’ 이루어질 같다는 개연성을 시사받을 수 있다³⁸⁾.

<그림 1> 탈세정보 공개수준의 내생적 결정



3. 공개수준의 내생적 결정

본 소절에서는 최적 θ 의 결정이 이상의 설명처럼 공익적 고려에만 의존하여 결정되는 것이 아니라, 관련 시스템에 속한 사람들의 이해관계에 따라 결정된다(즉 ‘내생적 결정’)는 가설을 논하고자 한다. 이 가설을 전개하고자 나름대로 현실 설명력

37) 따라서 본문의 식 (1)은 알고 보면 θ 을 선택(control)변수로 하는 사회순편익(= $-EC - DC$) 극대화 문제와 동일하다.

38) 말하자면 θ^* 가 내부해(interior solution)일 가능성이 크다는 의미이다. 그러나 다음 소절에서 후술 되는대로 이 최적공개수준의 결정과정에 관료유인이 개입되는 내생적 결정(endogenous determination)을 거치면 이제 [그림 1] X-축의 왼쪽 방향으로 편익이 발생할 수 있다. 극단적으로는 모서리해(corner solution)로도 갈 수 있을 것이다.

을 갖는 다음의 두 가지 가정을 상정해본다.

첫째, 오랜 기간 동안 부패의 만연이나 자의적 행정관행 등으로 인하여 현재 어느 국가의 징수행정이 낙후되었다고 하자. 즉 현재의 납세순응도 γ 가 매우 낮을 것이다. 가령 필리핀 Bureau of Internal Revenue의 과거 경험이 이 가정의 대표적 예일 것이다 (Klitgaard, 1988, Ch. 2)³⁹⁾. 둘째, 국세청의 수장이나 고위관료의 임명 기간 또는 그들의 관련정책에 대한 비용편익분석 대상기간(calculating horizon)이 상대적으로 ‘단기’일수록 비공개되었던 탈세정보가 이제 일반국민에게 알려질 경우 다양한 비효율을 더 많이 얻게 된다고 하자. 치명적인 타격의 대표적 예는 책임자들이 그 자리에서 경질되는 것이다. 또한 이 치명적 타격 중에는 정책운용형태가 비공개적일수록 더욱 사용하기 쉬워지는 일반적 속성을 갖는 ‘자의적 재량권(arbitrary discretionary power)’(Kim and Kim, 2007)을 통해 특혜공급의 수단이 사라짐으로써 야기되는 금전적 손실도 포함될 것이다⁴⁰⁾.

이상의 두 가지 가정 하에서, θ 의 증가에 따라 국세청 고급관료들의 입장에서 인지되는 DC 는 변할 수 있다. 첫째, 관료들의 유인까지 반영된 DC 는 위로 이동할 것이다. 왜냐하면 국세청 관료들이 직면하는 비효율이 그들에게는 또 다른 비용으로 인지될 것이기 때문이다. 둘째, 특히 θ 가 커질수록 관료유인이 반영된 DC 는 빠른 속도로 증가할 것이다. 가령 국가 전체의 탈세율만 공개될 경우(즉 다소 낮은 수준의 θ 에서)에는 일반 납세자들의 반응은 “좋지 않군!” 정도일 수 있다. 그런데 θ 가 조금 높아져서 지역, 소득, 직종 등 그룹별 탈세율이 알려질 경우 “혹시 특정 그룹에게 너무 관대한 것이 아닌가?” 정도였다가, θ 가 상당히 높아져 개별국민의 탈세정보가 실명으로 공개되는 경우 “이런 사람들에게만 특혜를 주었구나!” 또는 “이럴 수가 이 정도로 부패했구나!” 등으로 그 원성이 매우 커질 것이다. 특히 마지막 경우에는 그 타격이 치명적일 수 있다. 국민들은 자연스럽게 “그동안 과연 반대급부가

39) 1975년 필리핀의 Bureau of Internal Revenue는 부정부패의 소용돌이 속에 파묻힌 상태였다. 국세청 징수관들이 (퇴직 후를 생각한) 미래 직장 마련과 당시 시점에서의 불법돈거래를 놓고 국세청 내에서는 이진투구를 벌이고 있었다. 많은 관료들이 납세액 자체를 횡령하고 있을 뿐만 아니라, 법정 과세액을 깎아주고 각종 대가를 받고 있었다. 심지어 일부 관료들은 뇌물을 주지 않으면 과세를 지나치게 하거나, 고발에 의하여 제소될 것이라는 위협까지 일삼고 있었다(Klitgaard, 1988, 13).

40) 한 예로 한국에서 자영자들의 탈세문제는 심각한 것으로 인식하고 있었지만, 정확한 실태에 대해 정부에서 공개한 바는 없었다. 그러나 1998년 국민연금공단에서 처음으로 자영자들의 직업별 신고소득을 발표하였으며, 이때 고소득 자영자들에 대한 탈세문제가 사회적인 큰 이슈가 되었다. 정부에서는 이러한 여론압력에 단기적인 해결책으로 국무총리 산하에 ‘자영자소득과악위원회’라는 조직을 구성하여 한시적으로 운영하였다. 여론압력에 의해 위원회가 만들어지는 예는 극히 드물다고 하겠다. 그러나 위원회에서 근본적인 해결책을 제시하지 못하자, 언론 및 시민단체들로 부터 엄청난 비판을 받아야만 했다.

무엇이었을까?”를 추론하고, 언론이나 시민단체에서 그 반대급부에 대하여 감시와 추적을 시작할 것이다⁴¹⁾. 더불어 θ 가 커질수록 일반 납세순응자는 물론 심지어 탈세자로부터의 압력도 급증할 것이다. 그런 상황에서는 반대급부를 더 이상 받기 힘들며 급기야는 관직에서 물러나거나 형사적 처벌까지 감수해야 할 수 있다⁴²⁾.

앞서 정의된 DC 에 이상의 국세청 ‘관료유인비용(bureaucratic-incentive cost)’를 적절히 반영한 DC_b 와 상응하는 SC_b 가 <그림 1>에 표시되어 있다 ($DC_b > DC$ 및 $DC_b' > DC'$). [그림 1]에서 보듯 당연히 관료유인의 비용이 포함된 총사회비용을 최소화하는 θ_b^* 는 앞서의 사회최적 θ^* 보다 낮아질 것이다. 즉, 다른 조건이 일정할 때, DC_b 를 인지하는 관료들은 그 제약조건 하에서 (私的) 최적화를 다양한 방식으로 시도할 것이며, 시도가 성공하면 실제 공개제도는 그 방향으로 생성될 가능성이 커진다. 요컨대 한계상황에서(at the margin), 공익만이 아니라 ‘시스템에 속한 사람들(특히 법집행자)의 사적유인에 따라 실제 제도가 결정되는 경향’이 늘 존재하며, 탈세정보의 공개정도(및 제도) 역시 그 예외가 아닐 것이라는 맥락에서 필자들은 ‘내생성 가설(endogeneity hypothesis)’을 본고에서 제시해보는 것이다⁴³⁾.

참고로 ‘관료유인비용(bureaucratic-incentive cost)’을 $\delta = (DC_b - DC)$ 로 정의하자. δ 에 대한 두 가지 흥미롭고 중요한 사실 및 함의를 얻을 수 있다. 첫째, 다른 조건이 일정할 때, δ 는 각국 국세청 관료 및 조직형태의 다양한 특성 및 인지하는 위험도에 따라 결정될 것이지만, 궁극적으로는 특정 국가의 ‘현재 납세순응도(γ_0)’가 낮을수록 δ 는 커질 것으로 추측된다⁴⁴⁾. 왜냐하면 현재 순응수준이 매우 낮

41) 반대급부로는 뇌물이 대표적이다. 반대급부의 또 다른 형태로서, Cho and Kim(2001)은 퇴직 후 특혜를 주었던 기업에 재취업하는 것도 특혜공급 대가의 지연지급(deferred payment) 방식이 될 수 있음을 증명하고, 이를 ‘부패촉진 메카니즘(corruption-facilitating mechanism)’으로 명명한 바 있다.

42) 한 예로서 2001년 제12대 국세청장에서 물러나고 건교부 장관에 재임하던 안정남 전임청장은 소득원천이 불명확한 60억원 상당의 부동산을 가족명의로 소유한 사실이 언론에서 밝혀짐에 따라 공직에서 물러났다.

43) 하지만 “제3자가 정부의 특정행위로부터 그것의 경제적[즉 공익적]·정치적[즉 사익적] 성격을 규명하기란 본질적으로 대단히 힘든 작업이다”라고 한 Crone and Tschirhart(1998, p. 106, [] 추가)의 지적처럼, 법제도 선택과정에 내포된 ‘내생성’을 제3자가 사후적으로 규명하는 일은 쉽지 않다. 특히, 본고의 주제와 같이 탈세정보 관련 법제도의 변천과정을 장시간 시계열적으로 볼 수 있는 자료가 부재할 때에는 그야말로 대단히 힘든 작업이 된다.

44) 정치적 비용 δ 의 크기를 결정하는 국세청 개별특성의 대표적 예로서 국세청장의 임기를 간접적 지표로 생각해볼 수 있을 것이다. 예를 들어 미국 IRS Commissioner의 임기가 법적으로 5년으로 보장되어있는 반면, 한국의 경우에는 임기가 없고 언제든지 경질할 수 있다. (평균적

은 나라일수록 공개를 함으로써 예측되는 국세청 구성원의 비효용이 클 것이다. 즉, δ 는 γ_0 에 대하여 음(-)의 함수일 가능성이 크다.

둘째, δ 는 사회비용이 아니라 대체로 사적비용(private cost)이라는 사실을 유의해야 한다. 예를 들어 현재 국세청장이 다른 관료로 바뀌어도 사회비용과는 무관할 수 있다. 말하자면 현직 국세청장이 인지하는 δ , 예컨대 탈세정보 공개 후 여론악화로 경질될 가능성에 대한 (기대)비효용은 잠재적 후임자들의 (기대)효용과 상쇄될 수 있다. 그런 맥락에서 <그림 1>에서 DC 의 증가분인 δ 는 사적비용으로서 다분히 재분배적(redistributional)이다. 그렇다면 δ 는 ‘사회비용’ SC 의 한 요소로 계상되어서는 안된다. 따라서 내생적으로 결정된 <그림 1>의 θ_b^* 는 명백히 사회적으로 비효율적 공개수준이다⁴⁵⁾.

4. 공개수준과 납세순응도 간의 쌍방향 효과

이절의 마지막 주제로서, 탈세정보의 공개수준 θ 와 납세순응도 γ 사이의 상호작용에 관하여 검토해보자. 필자들은 이를 두 변수간의 ‘쌍방향효과(bilateral effects) 가설’이라 명명한다. 후술되듯 이 쌍방향효과는 특정 상황에서 ‘ θ 와 γ 의 악순환’ 가능성을 설명할 수도 있다는 점에서 꽤 큰 의미를 갖는다고 판단한다. 이제까지의 논의를 바탕으로 다음의 네 단계로 나누어 이를 검토해보자.

- 1) (위 ‘공개수준의 내생적 결정’ 논의에서 설명한대로) 현재의 납세순응도 γ_0 가 낮아 관료유인비용 δ 가 큰 국가에서 국세청 책임자들의 유인이 반영되어 [그

으로 약 2년 정도이다.) 그러면 미국의 확실한 5년과 한국의 불확실한 (평균) 2년이 갖는 차이를 국가별 국세청이 갖는 비효용 δ 의 차이로 해석할 수 있다. Schneider and Enste(2002)에 의하면 미국의 순응도는 한국에 비하여 확연히 높다. 한편 특정 국가의 현재 순응도 γ_0 에 영향을 미치는 가장 중요한 변수는 세무조사 비율인데, 한국과 일본의 순응행위를 연구한 Hyun(2006)에 의하면 순응도의 대리변수인 지하경제규모가 (GDP 대비) 한국이 27.5%, 일본이 11.3%였다. 이를 결정하는 변수인 세무조사 대상비율이 개인소득세의 경우 일본이 1%였으며 한국은 0.3%에 그쳤다.

- 45) 심지어 Klitgaard(1988)가 조사한 1970년대 필리핀 상황처럼 국세청 관료들이 재직기간 중 특혜를 주는 등 부정부패가 만연하고 있었다면, 탈세정보 공개로 인하여 그들이 느끼는 δ 는 사회적으로는 후생을 증가시키는 기능을 할 것이다. 왜냐하면 δ 는 그들의 일탈행위들을 억지하는 교정정의(corrective justice)를 실현하는 수단의 필요성을 나타내는 지수이기 때문이다. 따라서 이러한 맥락을 제대로 반영한다면, [그림 1]의 사회적 비용을 측정하는 DC 는 오히려 감소되어야 하고, 사회최적 θ 는 오히려 증가해야 할 것이다. 그러나 문제는 본문에서 후술되는대로 법제정 과정이 그렇게 중립적이고 공익적으로만 결정되지 않는다는 점이다.

- 림 1]의 θ_b^* 처럼 공개정도가 사회최적보다 과소하게 결정되었다고 하자.
- 2) (제II절의 문헌검토 및 본 절의 논의에서 사용된 ' $\theta \uparrow \Rightarrow \gamma \uparrow$ ' 가설에 따르면) θ 가 과소하게 낮은 수준에서 결정되었으므로 중장기적으로 이 국가의 납세순응도 γ 는 더욱 낮아질 수 있다.
 - 3) (역시 위 '공개수준의 내생적 결정' 논의에서 설명한대로) 중장기적 시간이 흐른 후의 관료유인비용 δ 는 더욱 커져서(또는 감소하지 않아서), θ_b^* 역시 더욱 과소하게(또는 예전처럼 낮게) 결정될 것이다⁴⁶).
 - 4) (위 1)부터 3)의 단계를 종합하면) 장기적으로 θ 와 γ 가 '쌍방향효과'를 갖게 된다. 특히 초기 납세순응도 조건 γ_0 이 낮은 나라에서는 그러한 쌍방향효과가 사회적으로 상호 바람직스럽지 못한 방향으로 진행될 가능성이 커진다. 환언하면 '매우 낮은 납세순응도(즉 매우 높은 탈세율)'와 '완전비공개에 가까운 탈세 정보 공개제도'가 동반적으로 지속되는 ' θ 와 γ 의 악순환' 균형 가능성이 커진다.

' θ 와 γ 의 악순환' 가설을 비롯한 본 절의 논의로부터 최소한 다음의 네 가지 주요 시사점 및 정책함의를 도출할 수 있다. 첫째, 본 절의 논의는 정보공개제도의 '최적개념' 시작하여, 제도의 생성이 그 제도를 집행하는 관료의 유인에 따라 '내생적으로' 결정될 수 있다는 사실을 강조하며, 궁극적으로 낮은 탈세정보 공개도와 높은 탈세율(및 높은 부패)의 '동반 지속현상'을 설명하는 한 가지 유력한 가설이라 할 수 있다.

둘째, 만약 그 동반 지속현상에 대한 본 절의 설명이 설득력을 갖는다면, 그 악순환에 대한 해법으로서 일종의 외부 충격이 필요하다. 이는 매우 중요한 정책함의로서, 제II절에서 확인한 것처럼 ' $\theta \uparrow \Rightarrow \gamma \uparrow$ '라는 기존의 일방 인과관계(unilateral causation)(및 Pigouvian 정부)에만 의존해서는 악순환을 끊을 수 없다. 왜냐하면 본 절의 '쌍방향효과' 및 '제도생성의 내생성' 가설에 의하면, θ 를 높이는 제도를 해당 정부기관(국세청) 스스로 채택할 가능성은 크지 않을 것이기 때문이다. 어떤 식으로든 외부의 제3자가 그 악순환을 끊는 것이 하나의 효과적인 방법일 수 있다.

셋째, 그렇다면 그 악순환은 어떻게 끊을 수 있을까? 이는 종국적으로 관료유인비용 δ 를 0으로 만들기 위해, 결국 ' θ 와 γ 중 어떤 것에 충격을 주는 것이 더욱 효과적인가'의 질문으로 귀착된다. 필자들은 공개제도 θ 를 개혁하는 것이 더욱 효과적이라고 판단한다. 왜냐하면 θ 의 경우 법으로써 공개대상과 폭을 구체적으로 명시하

46) 물론 더욱 과소하게 되느냐, 아니면 계속 동일한 과소수준이 지속될지 등의 여부는 이 시스템을 구성하는 각 변수들의 구체적인 함수형태에 의해 결정될 것이다.

여 가지적이고 상대적으로 단기적 정책결과를 피할 수 있기 때문이다. 더불어 이 과정에서 국세청이 갖고 있는 다른 정책수단에 크게 의존할 필요가 없다. 반면, 순응도 γ 를 높임으로써 실현되는 작업성과는 결코 단기적으로 기대할 수 없다. 이는 매우 다양한 정책수단들을 혼합하여 지속적으로 실시함으로써 상당히 장기적으로만 소기의 결과를 기대할 수 있기 때문이다⁴⁷⁾.

넷째, 구체적으로 어떤 방식을 통하여 θ 를 끌어 올릴 수 있을까? 필자들은 국세기본법 제81조의8의 개정이 핵심이라 판단한다. 무엇보다 법률개정은 국회에서 이루어지므로, 세무조사 등과는 달리 국세청은 제도개편작업의 주관기관이 아니다. 즉 본 절에서 법경제학적으로 논의한 것처럼, 희소자원인 탈세정보에 대한 권리를 “**기본적으로는 정부(국세청)에게 주되, 자의적으로 판매할 수 없으며 설사 공개를 하더라도 특정 제약조건들을 구체적으로 부여함으로써 ‘부분적으로만 완벽한 정도의 재산권’을 준다**”는 기본원칙 하에서 국회가 국세기본법을 개정해야 한다. 예를 들어 미국 IRC의 Section 6103과 같이 공개의 조건들을 구체적으로 명시해서 국세청의 자의적 재량권을 줄여야 한다. 미국의 경우에도 Nixon 대통령의 Watergate 사건 이후, 1976년 미국 의회에서 IRC의 Section 6103을 입법화한 것이지, IRS는 전혀 의사결정에 영향을 주지 못했다(Pomp, 1993; LSS 등). 반면 제II과 III절에서 설명한 대로 한국에서는 일부 국회의원들이 중심이 되어 이를 위한 여러 번의 시도가 있었음에도 불구하고 아직 성공 못했다.

이상의 논의를 종합해 보자. 본 절에서는 탈세정보의 최적공개수준을 이론적으로 제시하였으나, 곧바로 활용가능한 구체적인 공개범위는 제시하지 못했다. 그러나 <그림 1>을 통해 공개범위에 대한 최소한의 시사점을 유도할 수 있다. 여러 정황으로 미루어 현재 국세청에서의 공개범위는 θ_b^* 수준이며, 이는 탈세에 대한 어떠한 통계치도 공개되지 못하는 수준이다. 사회최적 수준인 θ^* 가 어떠한 범위인지는 구체적으로 알 수 없지만, θ^* 는 θ_b^* 보다 공개수준을 대폭 확대해야 함을 의미한다. 따라서 현재 θ_b^* 보다 공개수준은 더 증가해야 하며, 우선적으로는 탈세의 통계치 공개

47) Silvani(1992)는 탈세수준이 비교적 높은 국가들의 세무행정 개혁안으로 여러 가지 정책안들이 종합적으로 강구되어야 함을 강조하고 있다. 그런데 특히 납세순응도를 높이는 정책수단 중 가장 효과가 크다고 알려진 세무조사 등과 같은 수단은 바로 국세청이 갖고 있다는 점을 유의해야 한다. 주지하듯 세무조사에는 국세청의 재량권(discretionary power)이 상당히 개입되는데, 중립적이고 엄격한 세무조사를 장기간동안 국세청 스스로 실행할 지에 대해서는 의구심이 있다. 정치적 압력 등도 이러한 의구심을 유발한다. 설사 그런 정책방향을 강제하는 제도화를 한다고 하더라도 세무조사의 고유 속성상 집행의 왜곡이 발생하기 쉬워 기대효과를 담보하기는 어려운 것이다.

를 시행해야 한다. 탈세의 통계치도 전체 통계치와 직업별 통계치 등으로 다양하겠지만, 최소한 전체 탈세규모를 파악할 수 있는 통계치는 공개되어야 함을 의미한다. 국회에서 여러 차례 국세기본법 제81조의8의 개정방향을 개별신고자료 공개수준으로 하려 했으나, 이 수준이 사회최적 θ^* 인지의 여부는 앞으로 정책차원에서 더 숙고되어야 할 것이다. 그러나 탈세에 대한 통계정보의 공개는 최소한의 조치이므로 사회최적 수준보다는 결코 높지 않을 것이다. 그러므로 국세기본법 개정방향을 우선 탈세정보에 대한 통계치 공개로 결정하고 입법을 추진하는 것이 더욱 현실적으로 타당할 것이다.

V. 결론

본 논문에서는 탈세정보 공개수준에 대해 법경제학적 접근법인 재산권 배분의 문제로 해석하고 사회적 최적수준을 모색하였다. 특별히 다분히 상충되는 수요를 낳고, 또 한편으로는 양(+) 또는 음(-)의 외부효과를 심대하게 야기하는 '탈세정보'라는 자산의 성격상, 일반시장에서의 거래가 용이하지 않으므로 이른바 'Coase적 분석'의 대상으로서 매우 적절하다는 인식으로부터 출발하였다. 반면 탈세정보 공개제도에 관한 대부분의 기존연구들은 법해석 혹은 제도소개 중심이었다⁴⁸⁾.

사회최적의 공개수준은 탈세정보의 공개에 따른 사회비용과 탈세의 사회비용을 합산한 전체 사회비용을 최소화하는 수준에서 결정된다. 그러나 국세청 입장에서는 공개에 따른 국세청 스스로의 비용이 증가함으로써 사적비용이 추가됨에 따라, 국세청이 선택하게 되는 최적공개수준은 항상 사회최적수준보다 낮게 된다. 즉 제도화 과정에서의 '내생성'이 매우 중요한 개념으로 판단된다.

나아가 본 논문에서는 공개수준과 납세순응도 간 서로 '쌍방향 영향'을 미칠수 있다는 가능성도 제시하였다. 예컨대 납세순응도가 낮은 한국에서는 탈세정보의 공개수준도 낮을 수밖에 없는 악순환이 계속될 수 있다는 가설을 도출하였다. 국회, 학계 및 시민단체들로부터 조세정보 공개에 대한 요구와 법적조치가 있었음에도 불구하고, 국세청에서 공개하지 않는 것은 이러한 메커니즘의 결과로 해석할 수 있다.

48) 코스경제학은 기존의 경제적 틀을 코스적 사고를 적용시키는 범위를 확대하고 있으나, 전통 경제학 (특히 재정학 분야)에서는 아직까지 보편화되지 않으나, 이 분야는 빠르게 성장하고 있다. 본 논문의 공개수준에 대한 코스적 접근도 이러한 맥락 중의 한가지 예로서, 전통적 접근법에서 거래비용이 없다는 가정하에서 고려하지 않았던 거래비용과 같은 영역에 재산권의 최적문제와 연계해서 사고할 수 있는 틀을 확대할 수 있는 장점이 있다. 따라서 코스적 접근은 기존의 최적문제라는 기술적 관점에서, 좀더 큰 시각에서 기존의 시각을 포함하는 일반이론을 제시했다고 볼수 있다.

본 연구에서 제시하는 정책방향은 국회가 주도하여 국세기본법 제81조의8을 신속히 개정하는 것이다. 이때 공개범위로서 납세자들의 프라이버시에 대한 논란이 예상되는 개별신고자료의 공개보다는 탈세관련 통계정보를 공개하는 방향으로 우선적으로 추진하는 것이 바람직하다. 국회에서 독자적으로 개정을 추진하되, 국회의원들 역시 국세청과의 정치적 거래를 할 유인이 있을 것이라는 개연성을 동시에 유념해야 한다. 따라서 국회 독자적 개정의 전제조건으로서 국민여론(및 압력)의 뒷받침이 필요하며, 그래야 정상적인 개정이 현실화될 수 있을 것이다. 그러한 맥락에서 탈세정보의 최적공개제도와 관련된 본고와 같은 법경제학적 논의는 관련 여론을 확산시키는 데 일조할 것으로 기대해 본다. 따라서 본고의 논리를 더욱 정치화시키거나, 실증검증을 시도하는 다양한 후속연구의 필요성이 절실하다.

[참고문헌]

- 이철인, 「징세조직의 최적과세, 탈세, 효율성」, □ 계량경제학보□ , 제10권 제3호, 한국계량경제학회, 1999, pp. 1~34.
- 현진권, 「한국 납세자의 납세순응행위 분석」, □ 한국경제의 분석□ , 제11권 제3호, 한국경제의 분석패널, 한국금융연구원, 2005a, pp. 135~193.
- _____, 「개별과세정보는 어느 정도 공개되어야 하나?: 현안과 정책방향」, □ 조세학술논집□ , 제21집 제2호, 한국국제조세협회, 2005b, pp. 103~123.
- _____, 「우리나라 조세관련 정부자료의 공개수준과 시사점」, □ 조세행정과 정책과제□ , 현진권(편), 한국조세연구원 연구논문집 98-01, 1998.
- Allingham, Michael and Agnar Sandmo, "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis," *Journal of Public Economics*, Vol. 1, 1972, pp. 323~328.
- Alm, James, "Tax Compliance and Administration," in Hildreth, W. Bartley and James Richardson (eds), *Handbook of Taxation*, 1999, New York, W. Bartley Hildreth & James A. Richardson.
- _____, Roy Bahl, and Matthew Murray, "Tax Structure and Tax Compliance," *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 72, 1990, pp. 603~613.
- _____, Betty Jackson, and Michael McKee, "Estimating the Determinants of Taxpayer Compliance with Experimental Data," *National Tax Journal*, Vol. 45, No. 1, 1992, pp. 107~114.
- _____, Gary McClelland, and William Schulze, "Why do People Pay Taxes?," *Journal of Public Economics*, Vol. 48, 1992, pp. 21~38.
- _____, Isabel Sanchez, and Ana DeJuan, "Economic and Noneconomic Factors in Tax Compliance," *KYKLOS*, Vol. 48, No. 1, 1995, pp. 3~18.
- Andreoni, James, Brian Erard, and Jonathan Feinstein, "Tax Compliance," *Journal of*

- Economic Literature*, Vol. 36, 1998, pp. 818~860.
- Boyd, Cojin, "The Enforcement of Tax Compliance: Some Theoretical Issues," *Canadian Tax Journal*, Vol. 34, No. 3, 1986, pp.588-599.
- Calabresi, Guido and Douglas A. Melamed, "Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral," *Harvard Law Review*, Vol. 85, 1972, pp. 1089~1128.
- Cho, Joonmo and Iljoong Kim, "Jobs in the Bureaucratic Afterlife: A Corruption Facilitating Mechanism Associated with Law Enforcement," *Southern Economic Journal*, Vol. 68, 2001, pp. 330~348.
- Coase, Ronald H., "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, 1960, pp. 1~44.
- Cowell, Frank A. *Cheating the Government: The Economics of Evasion*, 1990, Cambridge, The MIT Press.
- Dubin, Jeffrey and Louis Wilde, "An Empirical Analysis of Federal Income Tax Auditing and Compliance," *National Tax Journal*, Vol. 41, No. 1, 1988, pp. 61-74.
- Fisher, Carol, Martha Wartick, Melvin Mark, "Detection Probability and Taxpayer Compliance: A Review of the Literature," *Journal of Accounting Literature*, Vol. 11, 1992, pp. 1-46.
- Gordon, James, "Individual, Morality, and Reputation Costs as Deterrents to Tax Evasion," *European Economic Review*, Vol. 33, 1989, pp. 797~805.
- Harberger, A. C., "The Incidence of the Corporation Income Tax," *Journal of Political Economy*, Vol. 70, 1962, pp. 215-240.
- Hyun, Jin Kwon, "Tax Compliance in Korea and Japan: Why Are They So Different?," *The Journal of the Korean Economy*, Vol. 7, No. 1, 2006, pp. 135~153.
- Kim, Iljoong and Inbae Kim, "Endogenous Selection of Monetary Institutions," *International Review of Law and Economics*, Vol. 27, 2007. (forthcoming)
- Klitgaard, Robert, *Controlling Corruption*, 1988, Berkely: University of California Press.
- Laury, Susan and Sally Wallace, "Confidentiality and Taxpayer Compliance," *National Tax Journal*, Vol. LVIII, 2005, pp. 427~438.
- Lenter, David, Douglas Shackelford, and Joel Slemrod, "Public Disclosure of Corporate Tax Return Information: Accounting, Economics, and Legal Perspectives," *National Tax Journal*, Vol. LVI, 2003, pp. 803~830.
- Nagin, Daniel, "Policy Options for Combatting Tax Noncompliance," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 8, No. 1, 1990, pp. 7-22.
- Nerre, Birger, "Modeling Tax Culture: A First Approach," Proceedings of the 95th Annual Conference on Taxation, National Tax Association, 2002, pp.34-41.
- Park, Chang-Gyun and Jin Kwon Hyun, "Examining the Determinants of Tax

- Compliance by Experimental Data: A Case of Korea,” *Journal of Policy Modeling*, Vol. 25, 2003, pp. 673~684.
- Pomp, Richard D., “Corporate Tax Policy and the Right to Know: Enhancing Legislative and Public Access,” *State Tax Notes*, No. 6, 1994, pp. 603~640.
- _____, “The Disclosure of State Corporate Income Tax Data: Turning the Clock Back to the Future,” *Capital University Law Review*, Vol. 22, 1993, pp. 373~464.
- Rice, Eric, “The Corporate Tax Gap: Evidence on Tax Compliance,” in Slemrod, Joel (ed.), *Why People Pay Taxes*, 1992, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Schneider, Friedrich and Dominik Enste, *The Shadow Economy: An International Survey*, 2002, Cambridge, Cambridge University Press.
- Silvani, Carlos, “Improving Tax Compliance,” in Bird, Richard and Milka Casanegra de Jantscher (eds), *Improving Tax Administration in Developing Countries*, 1992, International Monetary Fund.
- Slemrod, Joel (ed.), *Why People Pay Taxes*, 1992, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Stiglitz, Joseph E. “Utilitarianism and Horizontal Equity,” *Journal of Public Economics*, Vol. 18, 1982, pp. 1~33.
- Strauss, Robert, “State Disclosure of Tax Return Information: Taxpayer Privacy Versus The Public's Right to Know,” *State Tax Notes*, No. 5, 1993, pp. 24~31.
- _____, “The Political Economy of Business Tax Return Privacy,” *State Tax Notes*, No. 8, 1995, pp. 873~881.
- Torgler, Benno, “Tax Morale in Asian Countries,” *Journal of Asian Economics*, Vol. 15, 2004, pp. 237~266.

[Abstract]

A Law-and-Economics Analysis on the Public Disclosure of
Tax Noncompliance Information

Il Joong Kim·Jin Kwon Hyun

The purpose of this paper is to probe into the optimal degree (or level) of public disclosure regarding 'tax compliance information' (TCI), an area not yet fully explored in existing literature. Starting from the recognition that the issue can be portrayed as an allocation of the competing rights regarding a property among various parties involved, we intuitively examine the legal institution corresponding to such an optimal allocation that minimizes the relevant total social cost. The total cost consists of both of the cost of disclosure and the cost of tax evasion. In particular, from the public choice perspective associated with bureaucratic incentives of the tax authority, we highlight the 'endogeneity' embedded in determining the degree of public disclosure regarding TCI; we subsequently submit that it tends to lower the actual disclosure degree. As another potential contribution, we explore the existence of the 'bilateral causality' between the disclosure degree and tax compliance, although existing studies have empirically focused only on the unilateral effect of the former on the latter. This bilateral causality can be one convincing explanation why some countries are trapped in a 'vicious cycle' of a very low degree of TCI disclosure and a pervasively high level of tax evasion. Finally, we give some policy-oriented thought on how to escape from this vicious cycle.

Keyword : Tax Compliance, Coase Theorem, Tax Evasion

JEL Code : H26, D73, K34