

국문요약

지난 2015년 2030 지속가능개발의제(와 지속가능개발목표(SDGs)의 수립이후 국제사회는 다양한 논의들을 통해 이러한 목표들의 달성을 위해 노력해 오고 있다. 국제사회는 SDGs를 달성을 위한 재원규모를 사회개발에 매년 660억 달러가, 인프라 투자에 7조 달러 이상으로 추정하고 있으나, 공적개발원조(ODA) 중심의 새천년개발목표(MDGs) 이행과는 달리 새로운 재원과 매커니즘을 확보하려는 노력이 활발해 지고 있다. 개발재원은 2002년 몬테레이 선언에서부터 시작되어 2008년 도하회의까지 계속해서 논의되었고, 2010년 부산 글로벌 파트너십에서 다시 한 번 강조된 바 있다. SDGs를 앞두고 2015년 7월 아디스아바바에서 열린 제 3차 개발재원 회의에서 10여 년 이상 지속되어온 국제사회의 노력이 집대성되었다.

이러한 가운데 개발도상국의 국내재원동원(DRM)은 가장 확보가능성이 높은(promising) 재원으로 부각되면서 SDGs에서도 목표 17의 세부목표 17.1에서 “세금 및 기타 수입 징수를 위한 국내 역량을 개선하기 위하여 개도국에 대한 국제적 지원 등을 통한 국내 재원 동원 강화”를 강조하면서 지표 17.1.1은 재원별 GDP 대비 총 정부수익, 17.1.2는 국내세금으로 충당되는 정부예산 비율로 확정한 것 등 그 중요성이 강조되고 있다. 그러나 국내에서의 개발재원 논의는 국제민간-국제공공의 결합형태인 혼합금융을 중심으로 개발재원 확대가 논의되는 경향이 있어 사실 상 여러 보고서와 학술연구를 통해 개발재원의 효과적 확보 가능성이 가장 높은 국내재원동원에 관한 논의는 상대적으로 활발하게 진행되지 못하고 있는 실정이다.

이러한 배경 하에 동 연구는 DRM의 개념정의부터 실제 각국의 프로젝트 현황까지를 망라한 종합연구를 통해 향후 KOICA가 동 분야에서의 사업발굴 및 확장 가능성을 타진하는 기초연구로 기획되었다. 특히 조세분야에 한정되어있는 DRM논의를 AAAA에서 규정한 다각적인 이슈들까지 확대하여 그 개념을 분석하여 향후 국내 논의의 기초자료로 사용할 수 있도록 하고 또한 사업을 발굴하거나 국제적 논의를 파악하는데도 활용할 수 있도록 함을 목적으로 하였다.

국내재원동원(DRM)은 개발도상국의 공공과 민간으로부터 발생하는 모든 재원을 의미한다. 이런 가운데 OECD(2010)은 DRM을 국내재원으로부터 창출하는 저축과 이를 경제적이고 사회적으로 생산적인 투자에 분배되는 모든 자원으로, 가장 광의의 정의를 내리고 있으며,

USAID (2015)와 EU(2010)은 DRM을 국내공공재원으로 범위를 한정하여 세금 및 비과세 자원 등 국내 재원으로부터 발생하는 정부 수입의 창출과 지출의 과정으로 보았다.

낮은 세수는 중앙정부의 행정력을 저하시켜 공공재와 서비스 제공을 둔화시킨다. 이러한 공공재의 부족은 결국 조세저항과 탈세의 원인이 되며, 현실적으로 불가능한 조세정책의 수립과 이행불능을 야기하게 된다. 결국 조세당국은 저항이 큰 영역보다는 보다 세금을 걷기 쉬운 영역에 집중하게 되고, 이는 결국 탈세로 인한 인센티브가 많다는 인식을 확산시켜 결과적으로 다시 세수가 낮아지게 되는 악순환이 반복되게 된다. 이러한 ‘낮은 세수의 함정(low revenue trap)’을 극복하기 위해 조세시스템을 둘러싼 다양한 주체들이 각각의 역할에 대한 인식을 제고하고, 국가의 공공 재정관리 역량을 배양하는 것이 중요하다. 또한 국가 재정수입의 확보와 관련하여 국내 천연자원에 대한 권리, 해외투자 자본에 대한 세금, 불법자금 유출과 국내민간부문의 활성화 등 국가의 형성과 기능에 영향을 미칠 수 있는 다양한 이슈들을 포함하고 있다. 결국 DRM은 정부수입의 확대를 통한 국가 개발 활동의 전반적인 과정으로 볼 수 있으며, 아디스아바바(AAAA)에서는 이러한 과정 속에 나타나는 다양한 이슈 중 일부를 담아내려고 노력하였다.

AAAA에서 DRM은 행동영역 중 가장 첫 번째로 정확히는 국내공공자원(Domestic public resources)로 명시되어 있다. 국내 공공 자원(재원)은 공공의 재화와 서비스를 제공하고 형평성을 높이며, 거시 경제 안정성 관리에 필수 요소이다. 이는 비단 AAAA에서 강조하고 있는 사회적 약속과 책임 차원 뿐 아니라 SDGs 달성을 위한 개발재원 동원의 핵심 구성요소라 할 수 있다. 다른 조세관련 협약이나 또는 ODA를 통한 개발 논의에서 진일보하여 AAAA는 건전한 정책, 지속가능한 경제성장을 통해 조세확대, 조세행정 안정을 통한 추가 자원 창출과 이에 따르는 부패척결에 이르기까지 국가 거버넌스의 전반으로 논의를 확대하고 있다. 또한 불법금융흐름 및 탈세를 방지하는 것과 국내자원 동원의 연계성을 분명히 하고 있다. 이는 세계화의 흐름 속에 단일 국가 차원에서의 조세정책을 넘어 국제조세협력을 통한 수원국 국내재원동원을 강조하고 있다는 점에 주목해야 한다. AAAA가 국내재원동원을 다루는 방식은 단순히 조세행정능력 강화를 통한 조세수입의 창출 또는 확대를 넘어 국제적인 조세협력을 통한 조세체계의 변화와 강화, 그 안에서 가장 지속가능한 개발재원 확보를 위한 국내 거버넌스의 변화를 의미하고 있다고 볼 수 있다. 결국 취약한 조세 시스템 안에서 정부는 납세자를 신뢰하지 않으며, 납세자는 세금을 통한 인센티브가 거의 없는 악순환이 생겨난다. 따라서 조

세역량을 강화함으로써 악순환의 고리를 끊는 것은 정부와 시민의 경제 성장에 대한 공동 관심을 촉진하고 국가 역량의 다른 측면에서 개선을 촉진할 수 있으며, 조세관리 체계를 강화하고 국민 참여를 장려함으로써 거버넌스와 책무성을 개선하는 효과를 얻을 수 있음이 강조되고 있다(OECD 2010).

이러한 DRM관련 SDGs와 개발재원 논의 이행과정에서 다양한 기구와 이니셔티브가 작동하고 있다. 국경없는 조세감시관(TIWB)은 개발도상국들이 MNEs 세무조사에서 겪는 어려움을 해소할 수 있도록 세무조사 전문가를 지원하기 위해 각국의 현직 EH는 전직 세무조사 공무원을 파견하여 개발도상국 과세 당국의 세무조사 과정에 직접 참여하거나 조언을 제공하고 있다. 2015년 7월 수립되어 한국도 가입한 ATI는 2020년까지 조세부문 기술 협력에 대한 지원을 2배로 하는 것을 목표로 하며, SDGs를 달성하고 이를 통한 포용적 발전을 보장하기 위해 자원 동원을 강화하겠다는 강력한 의지를 포함하고 있다. 또한 OECD DAC 역시 CRS 코드를 신설함으로써 이러한 국제사회의 DRM 지원 노력을 모니터링하기 위해 노력하고 있다. 기타 소득이전을 통한 세원잠식(BEPS) 이니셔티브, 도난자산회수(StAR) 구상, 채굴산업투명성구상(EITI), 국제자금세탁방지(FATF), UN 반부패협약(UNCAC), 국제조세협력에 관한 UN전문가위원회, 조세목적의 투명성과 정보공유 글로벌포럼, 유럽집행위원회 및 아프리카 개발은행을 포함한 지역개발은행, 지역 조세기구들이 국제 조세협력의 주체로 활발한 활동을 전개하고 있다.

조세 관련 기구들의 활동과 함께 ODA 및 기타 국제협력을 통한 사업들이 다양하게 나타나고 있다. 또한 이러한 DRM 지원 사업들의 성과는 르완다와 파라과이의 사례를 통해 살펴볼 수 있다. 르완다는 수원국의 조세제도 개혁의지와 영국을 위시한 양자간 ODA 지원을 통해 장기적이고 지속적인 지원관계를 설정한 것이 주요 요인으로 평가되고 있다. 그 결과 그 결과 2001년부터 2013년까지 GDP에서 차지하는 총 세수는 약 50% 증가했으며, 이러한 결과는 개발 목적, 특히 건강뿐 아니라 교육에 대한 국내 자원 동원을 증가시키는 데 중요한 역할을 했다. 2008년 르완다의 모든 보건 지출의 약 53%가 보건을 목적으로 한 외부 자원이었지만 2013년 기준 38%까지 감소했다. 같은 기간 동안 1인당 보건 지출이 US\$ 32에서 US\$70로 두 배가 증가했다. 보건분야의 정부지출은 GDP의 3.2%에서 6.5%로 확대되었다. 이는 DRM 확대를 통해 정부가 자체적인 복지에 예산에 배분을 하게 된 좋은 사례로 평가받고 있다. 파라과이는 중남미 조세 전문가들 간의 삼각협력을 통해 세계개혁에 성공했으며, 세율을 낮추었음

에도 불구하고 세수기반의 확충과 납세준수 캠페인을 통해 정부수입이 증가하는 공공재정관리(PFM) 역량강화의 좋은 사례로 주목할 만하다.

OECD DAC 공여국들 역시 2010년 이후 DRM 관련 활동을 지속적으로 확대해왔다. 미국, 영국, 독일, 캐나다, 노르웨이 등 국가들이 DRM 분야 지원을 선도하는 국가이며, 수원국 관점에서는 2015년 기준 아프리카에 대한 지원이 47%로 가장 높고, 아시아 31%, 중남미 6% 순이었다. 전체 ODA 지원액 상에서의 비율이 아프리카 44%, 아시아 38%, 중남미 12%와 비교해 보았을 때 더욱 극명하게 아프리카에 대한 집중도가 높은 것을 알 수 있다. 소득수준으로 나누어 보면 최빈국(least developed countries, LDCs) 52%, 중저소득국(low middle income countries, LMICs) 26%로 대부분의 DRM 관련 ODA가 저소득국 중심으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이 역시 전체 ODA 지원 총액비율로 보면 최빈국 47%, 중저소득국 30.5%로 DRM 지원에 있어 최빈국 집중 경향이 강한 것으로 나타났다.

그 가운데 한국의 중점협력국 중 GDP 대비 조세수입이 가장 높은 국가는 볼리비아로 28.3%, 그 뒤로 베트남(24.26%), 모잠비크(21.9%), 우즈베키스탄(20.2%), 세네갈(18.8%) 순이었다. 이들은 세네갈을 제외하고는 모두 5.5% 이상의 경제성장률을 보이고 있는 국가로서 정부수입의 대부분을 조세수입에 의존하고 있음을 볼 수 있다. 반면 SDGs 및 기후변화 등 글로벌 스탠다드를 이행하기 위해서는 대체로 GDP 대비 15% 이상의 조세수입이 필요할 것으로 보고 있다. 이런 측면에서 보자면 방글라데시, 파키스탄, 스리랑카, 에티오피아, 인도네시아 등의 국가들이 경제성장률과 규모에 비해 조세수입을 증대시켜야 하는 부담을 가진 나라들로 분류될 수 있다. 그러나 실제로 DRM 목적의 ODA가 지원되는 국가를 살펴보면 스리랑카, 방글라데시, 인도네시아에 대한 지원은 상대적으로 적은 수준인 것을 확인되었다. 또한 2004년 이후 높은 수준의 불법자금유출 흐름을 보이면서도 그 액수가 꾸준히 증대되고 있는 베트남, 인도네시아, 방글라데시, 아제르바이잔, 페루 등의 국가에 주목할 필요가 있음을 데이터들 통해 확인하였다.

2015년 기준 한국은 DRM 목적으로 총US\$3.4백만 규모의 ODA를 지원하였다. 2015년 실적은 모두 KOICA에서 지원되었으며, 우즈베키스탄에 지원한 『싱글윈도우를 통한 관세행정 현대화 사업』과 르완다 『국세 및 관세서비스 역량 강화사업』은 프로젝트성 사업으로 이 두 사업의 총액이 US\$3.13백만에 달해 총액의 대부분을 차지하고 있다. KOICA의 사업 중 2010년

이전까지 추진된 조세분야 관련 사업은 연평균 약 0.2%에 불과한 것으로 집계되었다. 한국의 DRM 조세역량 강화 관련 ODA 지원은 UNI-Pass로 널리 알려져 있는 관세청의 ICT 기반 싱글윈도우 시스템 지원을 중심으로 지원되어왔다. 또한 개발도상국 공무원 또는 세무전문가 초청연수사업이 총 120여 과정을 개설하여 다수를 차지하고 있는 특징을 보인다. 그러나 일반적으로 공공재정관리 역량 강화에 직·간접적인 효과를 보이는 것으로 평가받고 있는 일반 예산지원, 섹터예산지원, 바스켓 파이낸싱, 남-남협력 사업 등 다른 지원방식(modality)을 활용한 ODA 지원은 지금까지 DRM 관련 영역에서는 찾아볼 수 없어 ATI 가입 이후 DRM 분야에 대한 ODA 증액을 약속한 한국의 ODA는 지원 분야의 다양성과 함께 지원방식의 다각화를 모색해야 함을 확인했다.

결론으로서 본 보고서는 한국의 DRM과 관련된 지원은 특히 장기적인 전략과 정책, 그리고 수원국과의 긴밀한 파트너십 기반 접근을 강조한다. 일반적으로 조세개혁은 국민의 조세저항을 최소화하면서, 투명하게 집행되는 징수과정, 징수된 세금을 국내 복지와 경제성장에 사용하는 순환과정에 대한 신뢰와 확신을 바탕으로 이행되어야 한다. 또한 공공재정 시스템을 비롯한 거버넌스의 개혁과 제도의 확립, 안착, 수정 및 개선 등의 과정이 오랜 시간에 걸쳐 이루어져야 한다. 따라서 한국의 ODA도 다양한 거버넌스 프로그램들이 중장기적으로 지원되는 프로그램을 발굴할 필요가 있다. 둘째, 단기적이고 기술적인 사업 이외에 세원발굴을 위해서 수원국의 조세제도를 정비하고, 조세체계를 수립하는 정책자문 사업과 함께 지방재정과 관련한 제도 및 정책 등을 수립하는 것을 지원할 패키지형 프로그램의 발굴도 고려해 보아야 한다. 셋째, 조세투명성 확보와 ODA의 연계는 국내외적인 정책일관성(Policy coherence)을 강화하는 것이 중요하며, 한국이 가장 취약한 것으로 평가되는 정책일관성을 높일 수 있는 시범사업을 기획해 볼 수 있다. 한국금융위원회(금융정보분석원), 기획재정부, 외교부, EDCF, KOICA가 모두 참여하는 파트너십 프로그램을 구상해 볼 수 있다.

이와 함께 국별 특성을 고려한 DRM 지원 전략을 섹터로 구분하여 세울 필요가 있다. 한국의 중점협력국 중 미얀마, 방글라데시, 파키스탄, 스리랑카 등은 취약국으로 구분될 수 있다. 특히 취약국의 경우 DRM 지원이 국가형성(state-building) 차원에서 이루어져야 함이 강조되고 있고, 아프가니스탄이나 아이티, 차드 등에서의 DRM 지원이 높은 것이 국가형성 전략과 연계되어있음을 참고할 수 있다. 또한 조세수입과 정부수입이 GDP에서 차지하는 비중이 높아짐과 원조의존도 간의 음의 상관관계에 주목하여 원조의존도를 경감할 수 있는 도구로 적

극적으로 활용할 필요가 있다. 궁극적으로는 ODA 지원이 없이도 지속가능한 성장을 달성하는 것이 목표라고 한다면, ODA 수원 졸업의 가능성이 높거나 높은 경제성장률을 유지하고 있는 국가들에 대한 지원전략 및 공여국 출구전략의 일환으로 검토해 볼 필요가 있다.

또한 KOICA를 비롯한 한국의 DRM 관련 ODA는 프로젝트 사업 또는 초청 연수사업으로 사업방식이 매우 제한적이다. 수원국 시스템 이용에 관한 논의가 활발해짐에 따라 예산지원방식이 주목받고 있는 것은 사실이나 수원국 리스크에 대한 부담은 여전히 남아있다. 이에 대한 절충으로 바스켓 파이낸싱 방식으로 지원을 확대해 볼 수 있다. 이와 관련하여 World Bank, IMF 등 국제금융기구들이 수원국 내에서 조세분야 지원을 위해 시행중인 다자신탁기금에 지원하는 방식도 고려해 볼 수 있다. 또한 수원국내에서 원조규모가 크고 거버넌스 분야에 전략 우선순위를 두는 주요 공여기관과 함께 사업을 발굴하는 방식도 검토될 수 있다. 현재 DRM 분야 ODA와 관련하여 활동을 주도하고 있는 영국, 노르웨이, 독일, 미국 등 국가 및 ODA 이행기관과 협력체계를 구축할 수 있다.

마지막으로 DRM과 관련하여 수원국의 수요와 공여기관의 활동현황에 대해 파악하기 위해 후속연구가 필요하다. 조세제도의 형성과 개혁은 단순히 기술적인 차원에서 접근하는 것이 아니라 그 국가의 정치·경제 상황과 문화, 정부 전체의 구조를 면밀히 파악한 가운데 조세제도의 수립과 세무기관 설립 및 운영에 관한 전문가의 진단이 필수적이다. 우선 연구대상국은 출구전략 수립이 필요한 국가이거나, 취약국 중 비교적 KOICA의 사업경험이 있는 국가를 대상으로 현재 수원국 내에서 추진 중이거나 추진 예정인 다른 공여기관을 파악하고 공동 프로젝트 등의 파트너십을 강화 방안 역시 타진해 볼 수 있을 것이다.