

**Executive Summary**

# **Study on the Introduction of Income Tax in the Republic of Vanuatu**

Heonjae Song  
Woori Shin  
Hayoung Jo

The Korean Association of Public Finance



**Executive Summary**

# **Study on the Introduction of Income Tax in the Republic of Vanuatu**

Heonjae Song  
Woori Shin  
Hayoung Jo

The Korean Association of Public Finance



# **Study on the Introduction of Income Tax in the Republic of Vanuatu**

## **<Executive Summary>**

### **1. Introduction**

Recently, the need for social welfare has been growing but the dependency on aid and grants does not seem to decline in the Republic of Vanuatu. Most social overhead capital projects have been financed through loans and this has created a financial burden for the government. Thus, if Vanuatu is to graduate from the least develop country (LDC) status, sustainable sources of revenue should be secured. In addition, government spending is expected to increase due to vulnerable natural disasters such as tropical cyclones, welfare spending increases to improve the quality of life and changes in population structure. Since the expected expenditure is larger than the current tax revenue, discussions on the introduction of new tax systems are actively being carried out in Vanuatu. In this study, we would like to review the recent introduction scheme of income tax in Vanuatu and propose policy recommendations.

This paper provides expertise to the Republic of Vanuatu by sharing the Korean experience regarding tax administration. The Republic of Korea has the experience of colonization and civil war, which caused devastating poverty and destruction. Following the civil war, between the late 1950s and early 1960s, aid and grants comprised more than 50 percent of government revenue. But through the rapid economic growth called ‘the miracle on the Han River’ in the mid-1950s through 1997, Korea successfully mobilized domestic revenue. Now, the Republic of Korea gives aid and grants to other countries. This experience could be helpful to the government of the Republic of Vanuatu.

## 2. Income taxes around the world

Income tax is common around the world and is a major revenue resource in most developed countries. According to Modica & Harding (2018), 24.4% of total tax revenue comes from personal income taxes and nearly 1/3 of tax revenue is collected from personal and corporate income tax on average. Moreover, Modica & Harding (2018) found the positive correlation between personal income tax and tax to GDP ratio. The ratio of tax revenue to GDP is one of the indicators that can be examined to see if a reasonable level of tax is being collected compared to a country's economic power. If this ratio is lower than other countries with comparable economic power, the government faces difficult situation to enforcing what it can do with its budgets, such as welfare, education, Construction, and other activities. Therefore, these results show that individual income tax is highly likely to secure sufficient tax revenue.

## 3. Income tax in the Republic of Korea

The personal income tax system was introduced in Korea in 1934 and the income tax law was newly enacted in 1949. Through multiple amendments of Income Tax Law, the Korean government has tried to enhance the tax compliance of business owners. There are 7 income brackets and the progressive tax rate scheme is applied. The lowest tax rate is 6% applied to KRW 12 million or less and the highest tax rate is 42% applied to KRW 500 million or more. Recent revisions of tax law have added the top income bracket and imposed highest tax rate on the high-income bracket to broaden the tax base. Interest income, dividend income, business income, earned income, pension income, and other income taxed together, while retirement income and transfer income separately taxed. As for separate taxation, retirement income and transfer income has accumulated in a long-term, so if tax applied at one time, the tax burden will be overloaded.

There are 3 income brackets and corporate income tax system uses a progressive tax rate. If a corporation earns KRW 0.2 billion or less, they pay 10% of the tax base and corporations that earn 20 billion is subject to a 22% tax rate. As the economy became more open to global markets, international transaction and international investment, especially FDI (foreign direct investment) both inward and outward, sharply increased. Therefore, modifying the tax system was required to accommodate these changes. Above all, 'The act for the coordination of international tax affairs' was introduced in 1995. This act covered transfer pricing taxation, taxation on thin capitalization, and tax haven which was needed for international cooperation to adjust taxes on international transactions. Subsequently, additional responses to tax evasion due to capital liberalization and e-commerce were initiated. In 2005, there was an institutional readjustment to improve the international tax system of Korea to meet international standards. Special provisions on the collection of withholding tax for foreign funds in tax haven were introduced, and the application of the principle of substantial taxation was introduced.

#### 4. Theory of income tax

Before introducing the income tax, it is necessary to examine carefully how the introduction of the income tax can bring about the economic shock and how the choice of the individual and the enterprise changes with the introduction of the income tax. Theoretically, government should consider (a) definition of income, (b) rate structure, (c) choice of unit, and (d) international income before the introduction of personal income tax. Similarly, (a) subject of taxation and structure, (b) taxation on multinational corporations, (c) incidence and excess burden, and (d) pros and cons of corporate income tax should be considered.

Traditional standard to define income is the Haig-Simons (H-S) definition: Income is the money value of the net increase in an individual's power to consume during a period. However, a

comprehensive income tax system which reflects the H-S definition faces several problems. Firstly, it is nearly impossible to accurately measure the capital gains and losses, particularly when they are unrealized. Secondly, some critics point out that including capital gains into the tax base pose a risk to double taxation. Typical subjects of taxation include factor earnings such as wage, rents, interests and dividends.

What is as important as the definition of income is to determine the structure of the income tax rate. Choice related to rate structure means (a) decide the number of income brackets and (b) tax rate for each income bracket. Through this choice, the total amount of income tax revenue and progressivity of income tax system is determined. The total amount of income tax revenue can be determined by tax authorities, but deciding the progressivity is not as simple. If the progressivity is high, that is, if the number of income sections is relatively small and there is a significant difference in the marginal tax rate between income sections, there is a possibility that the equity between the taxpayers will be violated. Contrary, if there is not much difference in marginal tax rates, the efficiency of collection may be reduced. The taxing authority shall select the appropriate number of income segments and the level of tax rates taking into account such trade-offs. Furthermore, depending on whether the taxation unit is individual or family, the amount of tax payment may be different even if the income is the same. As a result, 'marriage tax', this means that marriage may result in the payment of more tax, which may affect the marriage of an individual. In addition, depending on whether taxation on foreign income is taxed separately or on a separate basis, the choice of which country the worker will work for may vary.

A corporate income tax is a direct tax imposed in a jurisdiction on the income or capital of corporations or analogous legal entities. Taxable income often is defined as all gross income (i.e., sales plus other income) minus cost of goods sold and tax exempt income less allowance tax deductions, without the allowance of the standard deduction applicable to individuals. As in the case of income tax, it is delicate to select which items should be included in income or expense and which items should be excluded. The problem is even more challenging because the income and expenses



of corporations are more varied and complex compared to individuals. For instance, corporate income tax systems allow interest of debt for expense but interest of capital owned by the business is not accounted for. This gives incentives to companies more reliant on borrowed capital, which is a liability. Taxation of income from foreign corporations can be deferred if the company is a subsidiary. Therefore, it is necessary to appropriately select the subject of taxation and the tax rate structure in order to minimize the impact and maximize the revenue.

Although corporation tax is taxed directly to a corporation nominally, it is not clear to whom the tax burden will result. In defining the taxation standard for corporation tax, corporation tax can be interpreted as taxation on capital income invested in the corporation sector, since it does not deduct the opportunity cost of the capital supplied by the shareholders. This will primarily result in the owner of the capital having to pay the corporation tax, but the capital is shifted to the sector where the corporate tax is not imposed, resulting in the net rate of return of the two parts being equal. In addition, an increase in cost due to corporate tax leads to a rise in product prices, which may partially overburden the consumer. Therefore, the incidence of corporate tax burden can be changed by various factors. However, there is also a view that taxable income tax is taxed on a kind of economic profit because it basically deducts expenses from corporate income. When a certain percentage of this economic profit is taxed, the choice of a firm to add profit maximization is irrelevant to whether the tax is imposed. Therefore, the tax burden is entirely attributable to shareholders.

The opponents of corporate tax insist that corporations really are distinct entities, especially large corporations, that the corporation receives privileges from society and the corporate income tax is a useful method for governments when they have a purpose to change the behavior of corporations. While the proponents of corporate tax also argue that individuals eventually bear all tax burden and that the notion of fair taxation is only applicable to individuals. They point out that the portion of profits generated by corporations allocated to shareholders is taxed at the corporate level, and then once again taxed at the individual level, resulting in the problem of double taxation. Meanwhile, the

company reserves are only taxed once at the corporate level. However, there is another problem with the corporate income tax rate being different from the personal income tax rate applied to individual shareholders.

## 5. Income tax scheme proposed by Vanuatu Revenue Review Committee

The proposed income tax scheme is summarized in the table below. Personal income tax applied progressive tax rate and corporate tax has flat rate. Corporate tax was adjusted to the same level as the highest income tax rate of 17% for convenience of tax administration. Approximately 85 percent of working people will not pay any income tax. Moreover, 12 percent of working people will pay between VT 6 and VT 80 for every VT 1,000 of income who earns between VT 750,001 ~ VT 3,500,000 a year. Around 3 percent of working people will be in the top tax bracket. The Vanuatu Revenue Review Committee (VRRC) planned to give employers a taxpayer identification number (TIN) issued by the Department of Customs and Inland Revenue (DCIR). The proposed personal income tax scheme does not allow any tax deductions and tax credits. The taxable income includes salary and wages, business profits and investment income.

**Personal and corporate income tax thresholds and rates**

0%	VT 1 ~ VT 750,000	No tax to pay
10%	VT 750,001 ~ VT 3,500,000	Pay VT 10 per VT 100 of annual income above VT 750,000 and below VT 3,500,000
17%	Above VT 3,500,000	Pay VT 275,000 plus VT 17 for every VT 100 earned over VT 3,500,000
Corporate income tax rate: 17%		

Note: USD 1 = VT 110

Source: Vanuatu Revenue Review (2017)

In addition, government of Vanuatu has a plan to reduce the business cost when corporations do

business in Vanuatu. Specifically, the VRRRC recommended repealing fees and charges that are costly to collect and comply with. Moreover, modernisation of tax administration, enhancing the education and health care system are the other long-term goal. Among the expected increase in welfare expenditure and the decrease in all expenses, the total income of the existing government is estimated to decrease by about KRW 70 billion annually. It is estimated that income tax will be secured by the introduction of income tax (Vanuatu Revenue Review, 2016b).

#### Revenue from Personal and Corporate Tax, Offsets and Illustrative Expenditures

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Personal income tax	2,210	2,460	2,725	2,885	3,055	3,220	3,405	3,595
Salaries and wages	1,145	1,270	1,410	1,490	1,575	1,665	1,760	1,860
Public sector	410	460	510	540	570	600	635	670
Private sector	730	815	900	955	1,010	1,065	1,125	1,190
Benefits	115	125	140	150	160	165	175	185
Business and investment income	950	1,065	1,175	1,245	1,320	1,390	1,470	1,550
Corporate income tax	2,620	3,090	3,275	3,465	3,660	3,865	4,085	4,315
Non-resident dividend withholding tax	175	220	245	275	310	350	395	445
<b>Total revenue</b>	<b>5,120</b>	<b>5,895</b>	<b>6,385</b>	<b>6,775</b>	<b>7,185</b>	<b>7,600</b>	<b>8,060</b>	<b>8,540</b>
<i>% of GDP</i>	<i>4.70%</i>	<i>5.10%</i>	<i>5.20%</i>	<i>5.20%</i>	<i>5.20%</i>	<i>5.20%</i>	<i>5.30%</i>	<i>5.30%</i>
Reduced import duties	850	1,285	1,760	2,300	2,415	2,555	2,715	2,900
Turnover tax	410	430	450	480	505	535	565	600
Registration – offshore companies	160	165	175	185	195	210	220	235
Fees – taxes on companies	15	15	15	15	15	20	20	20
Stamp duties on companies	170	180	190	200	215	225	240	250
Rent tax	90	95	100	105	110	115	125	130
Business licenses and registration	310	330	345	370	390	410	435	455
<b>Less: Total offsets</b>	<b>2,005</b>	<b>2,500</b>	<b>3,035</b>	<b>3,655</b>	<b>3,845</b>	<b>4,070</b>	<b>4,320</b>	<b>4,590</b>

<i>% of GDP</i>	1.80%	2.20%	2.50%	2.80%	2.80%	2.80%	2.80%	2.80%
Increased tax administration / policy staff costs	115	120	125	130	140	145	150	160
New DCIR computer system	0	0	0	0	0	0	0	0
Free education to year 10	340	345	345	350	355	360	365	365
Improved health care	200	305	405	515	620	730	840	955
Grant to provinces for forgone business license revenue	60	65	70	75	80	80	85	90
Fiscal transfer to councils and provinces	800	815	835	850	870	885	905	925
Set aside for future severance payments	325	340	355	375	390	410	430	450
Cost of living adjustment for public servants (after tax)	415	435	0	0	0	0	0	0
Additional cash reserve requirement	535	575	505	540	580	615	655	695
Contribution to fiscal responsibility / development fund	325	395	710	285	305	305	310	310
<b>Less: Increased administration costs and possible additional expenditure</b>	<b>3,115</b>	<b>3,395</b>	<b>3,350</b>	<b>3,120</b>	<b>3,340</b>	<b>3,530</b>	<b>3,740</b>	<b>3,950</b>
<i>% of GDP</i>	2.90%	2.90%	2.70%	2.40%	2.40%	2.40%	2.40%	2.40%
<b>Net revenue gain</b>	0	0	0	0	0	0	0	0

Source: Vanuatu Revenue Review (2016b), 24p.

The VRRRC received various feedback regarding the income tax scheme including other options to raise revenues. Numerous submissions were presented, and the VRRRC considered options to evaluate the effectiveness of each proposal. The alternatives include: increase VAT rate, financial transaction tax, changing the tax brackets and tax rate. However, VRRRC estimated that these alternatives generate inadequate tax revenue (Vanuatu Revenue Review, 2017). Thus, the various

options can be compared with the key guiding principles of a good revenue system such as appropriate for government revenues, support economic growth and raise living standards, fairness, simplicity, certainty, convenience, and meet the needs of the Vanuatu community. In particular, the impact of the revenue option on different income groups, cost of administration, and compliance are considered.

### Selective revenue estimates of alternatives

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>A. 15% VAT rate, 20% higher fees and charges</b>							
Offsets	770	1,155	1,580	2,055	2,145	2,235	2,335
Costs and expenditure	2,830	2,865	2,775	2,525	2,670	2,855	3,025
Revenue	2,885	2,840	2,935	3,070	3,230	3,395	3,575
Gain	-715	-1,180	-1,420	-1,510	-1,585	-1,695	-1,785
<b>B. 17.5% VAT rate</b>							
Offsets	770	1,155	1,580	2,055	2,145	2,235	2,335
Costs and expenditure	2,830	2,865	2,775	2,525	2,670	2,855	3,025
Revenue	3,755	3,635	3,750	3,925	4,125	4,345	4,575
Gain	155	-385	-605	-655	-690	-745	-785
<b>C. 0.5% tax on international financial transactions</b>							
Trade balance	576	552	560	578	600	626	654
Primary income	82	92	84	87	90	93	102
Secondary income	2	2	2	2	2	3	3
Capital income	1	1	1	1	1	1	1
Net errors and omissions	13	14	14	15	15	16	16
Total revenue	674	661	661	683	708	739	776
<b>D. Income tax scenario</b>							
Total offsets	2,005	2,500	3,035	3,655	3,845	4,070	4,320
Total costs and expenditure	3,115	3,395	3,350	3,120	3,340	3,530	3,740
<b>D.1. Lower rates and thresholds</b>							
Revenue	4,725	5,490	5,800	6,190	6,590	7,005	7,460
Gain	-395	-405	-585	-585	-595	-595	-600
<b>D.2. Higher rates and thresholds</b>							
Revenue	4,795	5,505	5,885	6,275	6,685	7,110	7,575
Gain	-325	-390	-500	-500	-500	-490	-485
<b>D.3. Very low income tax rate</b>							
Revenue	975	1,080	1,185	1,265	1,350	1,435	1,530
Gain	-4,145	-4,815	-5,200	-5,510	-5,835	-6,165	-6,530

Sources: Vanuatu Revenue Review (2016b), Vanuatu Revenue Review (2017)

## 6. Comprehensive review of the income tax scheme

The proposed introduction of income tax by the Vanuatu government is believed to have taken into account the current situation in Vanuatu and future government spending. In addition, designing progressive personal income taxes by referring to the tax system of countries in the vicinity, such as Australia and New Zealand, can be assessed as fully considering the income tax's income redistribution nature. In addition, Vanuatu government authorities' efforts to minimize the impact on foreign direct investment (FDI) have been reflected in choosing a lower tax rate than other countries in the Pacific region while setting a single tax rate on corporate taxes.

However, in the view of income tax theory, the VRRC should consider few predicted effects of income tax. Firstly, the marriage tax problem might be aroused. Moreover, a careful approach to deciding the depreciation method is required when defining expenses. Choosing which method of depreciation is often critical especially allowing accelerated depreciation. It is also necessary to fully examine the appropriateness of the assumptions introduced in the process of estimating the income tax number. For example, assuming that the remuneration of public servants and workers in the general enterprise are the same, the assumption that Vanuatu's business is similar to that in New Zealand implies the possibility that the income tax might have been overestimated.

## 7. Policy recommendation

We divide recommendations into two parts; taxation system and tax administration. We suggest imposing income tax gradually in the order of (a) salary, wages and business income and (b) capital gains. In the first phase, the revenue body constructs an overall tax collecting system on a national scale and testing the system through collecting income tax from salary, wages, and business income. Then the revenue body exacts income tax by simply applying the same system to capital gains in the

second phase. Before the second phase begins, the revenue body should decide the standard of the tax base for gains from capital. Another way to introduce income tax is test-operating it in a limited area such as capital. Or phase-in the income tax could be another option. For example, as proposed by the Vanuatu Revenue Review, impose the tax to three income brackets but apply the tax rate gradually; 5 percent and 10 percent in the first year, 7 percent and 13 percent in the third year, and 10 percent and 17 percent in the fifth year. This gradual rise of the tax rate will reduce tax resistance and improve tax compliance.

In addition, it is desirable to identify and constantly manage the factors that threaten tax cooperation. It is necessary to insert the required elements in the provision of the tax system or to reflect the events after the tax system. For example, there are additional items to consider when implementing policies with a specific purpose, incorporating new technologies into tax administration, or collaborating with other government agencies. Therefore, continuous efforts should be made to monitor and analyze taxpayer behavior.

To properly operate an income tax system, tax credits and exemptions should be considered in the long run. The introduction of tax credits and income deductions can significantly complicate the income tax, but it can be used as a policy tool to achieve various policy goals set by the government. In addition, tax compliance can be improved by using tax credits and income deductions provided to the earned income earners to promote taxation with self-employed businesses. However, the introduction of tax credits and income deductions will provide taxpayers with higher marginal tax rates greater benefits. In addition, it is difficult to make social consensus because it is a difficult process to prepare deduction standards. We recommend compromising these advantages and disadvantages and introducing deductions appropriate to the government's policy objectives.

In order to propose a policy recommendation for the tax administration, the first step is the independent operation of the taxation authority, which conducts professional tax administration in order to improve tax compliance. Vanuatu's tax authorities are currently lacking the personnel to carry out professional tax administration (Vanuatu Revenue Review, 2017). Therefore, it is necessary

to operate the tax administration independently, to hire sufficient manpower, and to provide appropriate education to current tax officers and to operate the tax administration steadily. The National Tax Service of Korea has also experienced a sharp increase in tax revenues due to the significant increase in tax compliance after independence in order to expand the tax collection to support the expansion of government expenditure in 1966.

Secondly, to guarantee efficiency and fairness and to improve compliance of the income tax, revenue bodies should organize the tax collecting system first. The Republic of Korea suffered from the same problems of inefficiency and low level of compliance. After the introduction of ICT, the Korean government experienced significant changes due to advances in Korea's ICT and e-government. Taxation, investigation of tax criminals, taxation of international transactions, etc., have been greatly simplified by computerization of processes that had to go through complex procedures and prepare many documents. In addition, since computerization of the tax administration makes it easier to construct a database based on tax data, Vanuatu can expect to benefit from computerization as a result of tax information exchange agreements with other countries.

Finally, efforts are needed to legalize the underground economy that all nations are targeting. Therefore, we introduced policy measures such as household check, simple book, and financial real name system which were used in Korea. Among them, the simple book and financial real-name system are evaluated as a policy that bred the underground economy considerably. In addition, we briefly explained the cash receipts and the income deduction system for credit card usage in Korea. In particular, this system contributed greatly to legalize the underground economy due to the use of cash in Korea. In addition, we can think of ways to prevent transaction that can generate underground economy by introducing suspicion transaction reporting system and anti - money laundering laws which are in various countries in the world.

This study is mainly focused on the Republic of Vanuatu, but most countries considering the introduction of an income tax might face similar challenges. We hope this study helps other countries when they initiate an income tax system.



## 바누아투 소득세 도입방안에 대한 연구 <국문요약>

### 1. 서론

바누아투는 현재 대부분의 정부수입을 국외 원조에 의존하고 있으며, 차관을 도입하여 사회기반시설을 조성하고 있다. 하지만 2020년에 UN에서 저개발국가 지원을 위해 지정하고 있는 LDC(Least Developed Country)를 졸업하게 되면 국외 원조를 받기 쉽지 않은 상황이다. 게다가 열대성 대폭풍(cyclone)과 같은 자연재해에 취약한 환경, 인구구조의 변화와 삶의 질을 향상시키기 위한 복지지출 증대 수요 등이 야기하는 정부지출의 증가가 예상되고 있다. 현재의 세수보다 예상 지출액이 더 큰 규모이기 때문에 새로운 세목도입에 대한 논의가 바누아투 내부에서도 활발하게 이루어지고 있다. 이에 본 연구에서는 바누아투에서 최근 마련된 소득세 도입방안을 전반적으로 검토하고 정책제언을 하고자 한다.

기본적으로 본 연구보고서는 한국의 조세행정 경험을 기반으로 작성되었다. 한국은 식민지 시기와 내전을 겪으며 극심한 빈곤을 경험하였고, 해외 원조에 의존하여 정부를 운영한 시기도 있었다. 이후 ‘한강의 기적’ 이라고 불리는 가파른 경제성장기를 지나 현재에는 여타 국가에 원조를 제공하고 있다. 바누아투 또한 식민지 시기가 있었고, 현재 경제발전을 위하여 여러 노력을 기울이고 있는 만큼 한국의 경험이 바누아투의 조세행정 발전에 도움이 될 수 있을 것으로 기대한다.

### 2. 세계의 소득세 현황

소득세는 여러 국가에서 공통적으로 발견할 수 있는 세목 중 하나이며, 대부분의 선진국에서 주요 세입원으로 이용하고 있다. Modica & Harding (2018)에 따르면 평균적으로 조세수입의 약 24.4%가 개인소득세이며, 1/3이 개인소득세와 법인세로 충당되고 있다. 또한 이들은 개인소득세와 GDP 대비 조세수입의 비율이 양의 상관관계를 가지고 있다는 것을 보였다. GDP 대비 조세수입의 비율은 한 국가의 경제력에 비해 적당한 수준의 조세가 징수되고 있는지 검토할 수 있는 지표 중 하나인데, 이 비율이 유사한 경제력을 지닌 다른 국가들보다 낮은 경우 복지, 교육, 사회간접자본 건설 등 정부가 예산을 집행하여 수행할 수 있는 일들을 실행에 옮기기 어려운 환경임을 나타낸다. 따라서 이들의 결과는 개인소득세를 통해 충분한 수준의 조세수입을 확보할 수 있는 가능성이 높다는 것을 보여준다.

### 3. 한국의 소득세

한국 또한 소득세가 조세수입 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 한국은 1934년 처음으로 개인소득세 제도를 도입하였으며 1949년 이를 대폭 개정하였다. 이후 여러 번의 법률 개정을 통해 납세순응도를 제고하고 과세표준을 양성화하기 위한 노력을 끊임없이 기울여 왔다. 현재 한국의 개인소득세 과세구간은 총 7개이며, 최저 소득세율은 연간 소득이 1,200만원 이하인 경우 6%이고, 가장 높은 구간인 5억원 이상 소득자에게 42%의 세율을 부과하고 있다. 이자소득, 배당소득, 사업소득, 근로소득, 연금소득, 기타소득은 종합하여 과세하고 있고, 퇴직소득과 양도소득은 분류과세하고 있다. 분류과세하는 소득의 경우 장기간 형성된 소득이므로 일시에 과세를 하게 되면 세 부담이 과중해지는 문제 등이 있어 별도로 과세한다.

법인세의 경우 총 3개의 과세구간에 각각 10%, 20%, 22%의 세율이 부과되며, 누진공제를 허용하고 있다. 1990년대 초반, 경제가 점점 더 개방되면서 국제 자금거래가 활발해지고, 다국적 기업이 생겨나면서 이에 대한 적절한 과세가 필요하다는 문제제기가 일어났다. 이에 따라 이전가격과세제도, 과소 자본세제, 조세피난처제도 등 국제거래에 관한 조세의 조정 및 상호합의·정보교환 등 국가 간 조세행정의 협조에 관한 내용을 담은 「국제조세조정에관한법률」이 1995년 제정되었다. 2005년에는 조세회피지역 소재 외국펀드에 대한 원천징수 특례규정을 도입하고 국제조세에 대한 실질과세원칙의 적용을 명문화하였다.

### 4. 소득세 이론

소득세를 도입하기에 앞서 소득세 도입이 어떠한 경제적 충격을 가져올 수 있는지, 소득세 도입으로 개인과 기업의 선택이 어떻게 달라지는지 등에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 이론적으로는 개인소득세의 경우 소득의 정의, 세율의 구조, 과세 대상의 선택, 국외소득에 대한 과세를, 법인세의 경우 과세단위와 세율의 구조, 다국적 기업에 대한 과세, 조세의 귀착과 조세부담, 법인세 도입에 대한 찬반양론을 적절히 고려할 필요가 있다.

개인소득세는 전통적으로 Haig-Simons (H-S) 정의를 이용하여 소득을 정의한다. 이 정의에 따르면 소득이란 납세자의 경제적 능력을 증가시키는 것이라면 그것의 실현여부와 관계없이 모두 소득으로 포함된다. 그러나 현실적으로 H-S 정의를 적용하기는 어렵다. 소유하고 있는 자산의 가격변동, 실현되지 않은 자본이득 등을 과세 대상에 포함시키는 것은 불가능에 가깝다. 또한 현재 실현되지 않은 자본이득을 과

세한 뒤 미래에 실현되었을 때 또다시 과세하게 되면 이중과세의 위험이 있다. 이에 따라 현실의 소득세제에서는 대체적으로 임금, 임대료, 이자, 배당금 등 요소소득을 과세대상으로 하고 있다.

소득의 정의만큼 중요한 것이 소득세율의 구조를 결정하는 것이다. 소득구간의 수와 각 소득구간의 세율을 결정하는 것이 바로 세율구조에 대한 결정이다. 이를 통해 소득세 수입의 크기와 누진성이 결정된다. 세율의 전반적 수준은 과세당국의 목표를 감안해 적절하게 선택할 수 있지만, 누진도를 선택하는 것은 간단한 일은 아니다. 누진도가 높으면, 즉 소득구간의 수가 상대적으로 적고 각 소득구간 사이의 한계세율에 상당한 차이가 있는 경우에는 납세자 사이의 공평성이 침해될 가능성이 있고, 소득구간의 수가 많고 한계세율에 많은 차이가 없는 경우에는 징수의 효율성이 저하될 수 있다. 과세당국은 이러한 상충관계를 고려하여 적절한 소득구간의 수와 세율 수준을 선택하여야 한다. 게다가 과세단위를 개인으로 하는지, 가족으로 하는지에 따라 소득이 같더라도 납부세액이 다를 수 있다. 이에 따라 ‘결혼세’, 즉 결혼을 하는 경우 더 많은 세금을 납부하는 경우가 발생할 수 있어 개인의 결혼에 영향을 미칠 수 있다. 또한 국외소득을 합산과세 하는지, 분리과세 하는지에 따라 근로자가 어느 나라에 취업할 것인지에 대한 선택이 달라질 수 있다.

법인세는 법인이 한 해 동안 벌어들인 소득에 부과하는 세금이다. 법인세의 경우 과세대상 소득에서 비용을 공제하게 되는데, 개인소득세와 달리 수많은 항목이 포함되는데다가 비용공제항목에 무엇을 포함하느냐에 따라 기업의 선택을 바꿀 수 있어 이를 적절히 선택하는 것이 중요하다. 예를 들어, 부채에 대한 이자비용을 공제항목으로 지정하고 소유하고 있는 자본에 대한 이자수익은 공제항목으로 지정하지 않는다면 기업의 입장에서는 자금을 차입하여 기업을 운영할 유인이 생길 수 있다. 더불어 다국적기업에 대한 과세방식의 차이가 생산 공장의 입지를 좌우할 수도 있고, 국가 간 세율차이를 이용하여 조세를 회피할 수 있다. 따라서 충격을 최소화하고 세입을 극대화하기 위한 과세대상과 세율 구조를 적절히 선택할 필요가 있다.

법인세는 명목상으로 법인에게 직접 과세하고 있지만, 그 조세부담이 누구에게 귀착되는지는 분명하지 않다. 법인세의 과세표준을 정의할 때 주주가 공급한 자본에 대한 기회비용을 공제하지 않고 있기 때문에 법인세는 법인부문에 투자된 자본 소득에 대한 과세라고 해석할 수 있다. 이렇게 되면 일차적으로 자본의 소유자가 법인세 부담을 지게 되지만, 법인세 부과로 인해 법인세가 부과되지 않는 부문으로의 자본이 이동하여 두 부분의 순수익률 (net rate of return)이 같아진다. 또한 법인세로 인한 비용의 증가가 제품 가격의 상승으로 이어져 소비자가 그 부담을 일부 지게 될 수 있다. 따라서 법인세 부담의 귀착은 여러 요인에 의해 변화될 수 있다.

그러나 법인세의 과세대상은 기본적으로 기업의 수입에서 비용을 차감한 형태이기 때문에 일종의 경제적 이윤에 대한 과세라는 견해도 있다. 이렇게 경제적 이윤의 일정 비율을 세금으로 내게 되면, 이윤 극대화를 추가하는 기업의 선택은 조세의 부과여부와 무관하다. 따라서 조세부담은 주주에게 전적으로 귀착된다.

법인세 찬성론자들은 법인들은 그 자체로서 독립된 주체이며, 사회로부터 여러 혜택을 받고 있으며, 정부가 법인의 특정한 행동을 유도하는 데 유용한 수단으로 활용될 수 있으므로 법인세를 부과해야한다고 주장한다. 그러나 반대론자들은 법인세 또한 결국에는 개인들이 부담하게 되는 것이며, 공평과세는 오직 개인에게만 적용되는 것이라고 말한다. 이들은 법인세가 따로 존재하게 되면 법인부문에서 발생한 이윤 중 주주에게 귀착되는 부분은 법인에서 일단 과세된 후, 개인 차원에서 다시 한 번 과세되므로 이중과세의 문제가 있다고 지적한다. 또한 사내유보 된 이윤의 경우 개인에게 부과되는 세율과 차이가 생겨 과세형평이 깨진다는 문제가 발생한다고 주장한다.

## 5. 바누아투 정부에서 제시한 소득세 도입 안

현재 바누아투에서 고려하고 있는 소득세 도입 안은 아래의 표와 같다. 소득세는 누진세율을, 법인세는 단일세율을 적용한다. 법인세는 조세행정의 편의를 위하여 소득세 최고세율인 17%와 동일하게 조정되었다. 약 3%의 근로자가 최고세율 구간에 해당하고, 85%의 근로자는 개인소득세를 납부하지 않는 것으로 추정되었다(Vanuatu Revenue Review, 2016b). 바누아투 과세당국에서는 개인소득세를 부과하기 위하여 각 근로자에게 Taxpayer Identification Number(TIN)를 부여할 계획이며, 원천징수를 원칙으로 하고 있다. 세액공제나 소득공제는 고려하고 있지 않으며, 이에 따라 소득 전부가 과세표준이 된다. 개인소득세의 과세표준에는 근로소득, 사업소득, 투자로 인한 수익이 포함된다.

바누아투의 개인소득세와 법인세 도입 안

0%	VT 1 ~ VT 750,000	No tax to pay
10%	VT 750,001 ~ VT 3,500,000	Pay VT 10 per VT 100 of annual income above VT 750,000 and below VT 3,500,000
17%	Above VT 3,500,000	Pay VT 275,000 plus VT 17 for every VT 100 earned over VT 3,500,000
Corporate income tax rate: 17%		

Note: USD 1 = VT 110

Source: Vanuatu Revenue Review (2017)

이 외에도 바누아투 정부에서는 소득세 도입과 더불어 기업을 운영하기 좋은 환경을 조성하기 위하여 제반 비용을 축소하기 위한 계획을 수립하였다. 더불어 조세 행정 현대화, 무상교육 확대, 의료복지 개선 등의 복지확대를 추가적으로 계획하고 있다. 복지지출 예상 증가분과 제반 비용 감소분 중 기존 정부수입을 합하면 연 평균 약 700억원의 수입 감소가 예상되며, 소득세 도입으로 유사한 규모의 세수를 확보할 수 있을 것으로 추정하였다(Vanuatu Revenue Review, 2016b).

바누아투 소득세 도입 안에 따른 예상 세수, 제반비용 감소분, 정부지출 증가분

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Personal income tax	2,210	2,460	2,725	2,885	3,055	3,220	3,405	3,595
Salaries and wages	1,145	1,270	1,410	1,490	1,575	1,665	1,760	1,860
Public sector	410	460	510	540	570	600	635	670
Private sector	730	815	900	955	1,010	1,065	1,125	1,190
Benefits	115	125	140	150	160	165	175	185
Business and investment income	950	1,065	1,175	1,245	1,320	1,390	1,470	1,550
Corporate income tax	2,620	3,090	3,275	3,465	3,660	3,865	4,085	4,315
Non-resident dividend withholding tax	175	220	245	275	310	350	395	445
<b>Total revenue</b>	<b>5,120</b>	<b>5,895</b>	<b>6,385</b>	<b>6,775</b>	<b>7,185</b>	<b>7,600</b>	<b>8,060</b>	<b>8,540</b>
<i>% of GDP</i>	<i>4.70%</i>	<i>5.10%</i>	<i>5.20%</i>	<i>5.20%</i>	<i>5.20%</i>	<i>5.20%</i>	<i>5.30%</i>	<i>5.30%</i>
Reduced import duties	850	1,285	1,760	2,300	2,415	2,555	2,715	2,900
Turnover tax	410	430	450	480	505	535	565	600
Registration - offshore companies	160	165	175	185	195	210	220	235
Fees - taxes on companies	15	15	15	15	15	20	20	20

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Stamp duties on companies	170	180	190	200	215	225	240	250
Rent tax	90	95	100	105	110	115	125	130
Business licenses and registration	310	330	345	370	390	410	435	455
<b>Less: Total offsets</b>	<b>2,005</b>	<b>2,500</b>	<b>3,035</b>	<b>3,655</b>	<b>3,845</b>	<b>4,070</b>	<b>4,320</b>	<b>4,590</b>
<i>% of GDP</i>	<i>1.80%</i>	<i>2.20%</i>	<i>2.50%</i>	<i>2.80%</i>	<i>2.80%</i>	<i>2.80%</i>	<i>2.80%</i>	<i>2.80%</i>
Increased tax administration / policy staff costs	115	120	125	130	140	145	150	160
New DCIR computer system	0	0	0	0	0	0	0	0
Free education to year 10	340	345	345	350	355	360	365	365
Improved health care	200	305	405	515	620	730	840	955
Grant to provinces for forgone business license revenue	60	65	70	75	80	80	85	90
Fiscal transfer to councils and provinces	800	815	835	850	870	885	905	925
Set aside for future severance payments	325	340	355	375	390	410	430	450
Cost of living adjustment for public servants (after tax)	415	435	0	0	0	0	0	0
Additional cash reserve requirement	535	575	505	540	580	615	655	695
Contribution to fiscal responsibility / development fund	325	395	710	285	305	305	310	310
<b>Less: Increased administration costs and possible additional expenditure</b>	<b>3,115</b>	<b>3,395</b>	<b>3,350</b>	<b>3,120</b>	<b>3,340</b>	<b>3,530</b>	<b>3,740</b>	<b>3,950</b>
<i>% of GDP</i>	<i>2.90%</i>	<i>2.90%</i>	<i>2.70%</i>	<i>2.40%</i>	<i>2.40%</i>	<i>2.40%</i>	<i>2.40%</i>	<i>2.40%</i>
<b>Net revenue gain</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Source: Vanuatu Revenue Review (2016b), 24p.

바누아투 정부가 제시한 소득세 도입 안에 대응하는 대안 또한 제시되었다. 부가 가치세를 올리기, 금융거래세 신설, 소득세 과세구간 및 세율 변경 등이 그것인데, 이 대안은 현재의 소득세 도입 안에 비해 과소하거나 과도한 세수가 예상되었다 (Vanuatu Revenue Review, 2017). 게다가 바누아투 정부에서 자체적으로 수립한 바

람직한 소득세제의 다섯 가지 기준(예상 정부지출에 적합한 수준의 세수를 건을 수 있을 것, 경제성장과 생활수준 향상에 기여할 것, 공평과세를 달성할 것, 징수 및 납세편의와 확실성을 가질 것, 바누아투 주민들의 필요에 알맞은 수준일 것)을 충족하지 못하는 것으로 나타났다(Vanuatu Revenue Review, 2017).

대안적으로 제시된 방법들에 대한 민감도 분석

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>A. 15% VAT rate, 20% higher fees and charges</b>							
Offsets	770	1,155	1,580	2,055	2,145	2,235	2,335
Costs and expenditure	2,830	2,865	2,775	2,525	2,670	2,855	3,025
Revenue	2,885	2,840	2,935	3,070	3,230	3,395	3,575
Gain	-715	-1,180	-1,420	-1,510	-1,585	-1,695	-1,785
<b>B. 17.5% VAT rate</b>							
Offsets	770	1,155	1,580	2,055	2,145	2,235	2,335
Costs and expenditure	2,830	2,865	2,775	2,525	2,670	2,855	3,025
Revenue	3,755	3,635	3,750	3,925	4,125	4,345	4,575
Gain	155	-385	-605	-655	-690	-745	-785
<b>C. 0.5% tax on international financial transactions</b>							
Trade balance	576	552	560	578	600	626	654
Primary income	82	92	84	87	90	93	102
Secondary income	2	2	2	2	2	3	3
Capital income	1	1	1	1	1	1	1
Net errors and omissions	13	14	14	15	15	16	16
Total revenue	674	661	661	683	708	739	776
<b>D. Income tax scenario</b>							
Total offsets	2,005	2,500	3,035	3,655	3,845	4,070	4,320
Total costs and expenditure	3,115	3,395	3,350	3,120	3,340	3,530	3,740
<b>D.1. Lower rates and thresholds</b>							
Revenue	4,725	5,490	5,800	6,190	6,590	7,005	7,460
Gain	-395	-405	-585	-585	-595	-595	-600
<b>D.2. Higher rates and thresholds</b>							
Revenue	4,795	5,505	5,885	6,275	6,685	7,110	7,575
Gain	-325	-390	-500	-500	-500	-490	-485
<b>D.3. Very low income tax rate</b>							
Revenue	975	1,080	1,185	1,265	1,350	1,435	1,530
Gain	-4,145	-4,815	-5,200	-5,510	-5,835	-6,165	-6,530

Sources: Vanuatu Revenue Review (2016b), Vanuatu Revenue Review (2017)

## 6. 바누아투 정부에서 제시한 소득세 도입 안에 대한 평가

바누아투 정부가 제안한 소득세 도입 안은 현재 바누아투의 상황과 미래의 정부 지출을 적절히 고려한 것으로 여겨진다. 또한 호주, 뉴질랜드 등 근방에 있는 나라들의 세금제도를 참조하여 누진적인 개인소득세를 설계한 것은 소득세의 소득재분배적 성격을 충분히 고려한 것으로 평가할 수 있다. 더불어 법인세에 단일세율을 설정하면서 태평양 지역의 여타 국가들보다 낮은 세율을 선택한 것은 외국인 직접투자(FDI)에 대한 충격을 최소화하려는 바누아투 정부당국의 노력이 반영된 결과이다.

다만 이론적인 측면에서 살펴보면, 개인소득세 과세대상을 가족이 아니라 개인으로 설정하는 과정에서 소득세부담의 기본 단위가 개인이 되어야 하는지 혹은 소비생활을 함께 영위하는 가구가 되어야 하는지에 대한 고민이 충분히 되지 않은 것은 아쉬움으로 남는다. 더불어 법인세 과세표준 산출시 비용으로 산정되는 감가상각에 대한 기준을 어떻게 설정하는지에 따라 세수가 달라질 수 있어 이에 대한 세심한 고려가 필요한데 여기까지 고려하지는 못한 것으로 보인다. 또한 소득세수 추계과정에서 도입한 가정에 대한 적정성도 충분히 검토할 필요가 있다. 예를 들어, 공무원과 일반 기업에 근무하는 근로자들의 보수가 동일하다는 가정, 바누아투의 기업이 뉴질랜드에 소재한 기업과 비슷하다는 가정 등은 소득세수가 과대 추정되었을 가능성을 내포하고 있다.

## 7. 정책제언

본 연구보고서에서는 바누아투 정부의 소득세 도입 안의 효율적인 집행을 위해 조세체계와 조세행정, 두 분야에 대한 정책적 제안을 하였다. 먼저, 조세체계가 안정적으로 자리 잡기 위해서 소득세를 점진적으로 도입할 필요가 있다. 세금 징수시 필연적으로 고려하게 되는 요소는 납세자들의 납세순응 정도인데, 갑작스러운 세금의 도입은 상당한 반발에 부딪힐 수 있다. 따라서 과세표준에 포함되는 소득의 대상을 점진적으로 확대하거나, 일부 지역에서 시범적으로 소득세를 운영하며 과세당국에 대한 신뢰를 획득한 뒤 전 지역으로 확대하거나, 소득세율을 점진적으로 올리는 등의 단계적인 접근이 필요하다. 처음부터 자본이득에 대해 과세하게 되면 과세표준 산정의 복잡성과 손실금액에 대한 공제, 동일한 성격의 자산 교환취득 등과 같은 문제에 봉착할 수 있다. 그러므로 초기에는 임금, 사업소득 등에 먼저 과세하고 조세행정이 어느 정도 자리를 잡은 후 자본이득에 대한 구체적인 과세방안을 도



입하는 방안도 고려할 필요가 있다.

뿐만 아니라 납세협력에 위협이 되는 요소들을 사전에 파악하고 지속적으로 관리하는 것이 바람직하다. 조세체계 구축 시 필요한 요소들을 조항에 삽입하거나 사후에 발생한 일들을 반영하는 과정을 거쳐야 할 것이다. 예를 들어 특정한 목적을 가지고 정책을 시행하거나, 새로운 기술을 조세행정에 접목하거나, 다른 정부기관들과 협업하는 등의 경우에는 추가적으로 고려해야 할 항목이 발생하게 된다. 따라서 지속적인 감독과 납세자들의 행동을 분석하는 등의 노력을 기울여야 할 것이다.

더불어 장기적으로는 세액공제와 소득공제를 도입하는 것도 추가적으로 고려할 것을 권고한다. 세액공제와 소득공제를 도입하게 되면 소득세제가 상당 부분 복잡해질 수 있지만, 이를 정책수단으로 이용하여 정부가 설정한 다양한 정책목표를 달성할 수 있다. 뿐만 아니라 근로소득자에게 제공되는 세액공제와 소득공제를 이용하여 자영업자와의 과세형평을 도모하여 납세순응도를 향상시킬 수 있다. 그러나 세액공제와 소득공제를 도입하게 되면 높은 한계세율을 적용받은 납세자들이 더 큰 혜택을 받게 된다. 게다가 공제기준을 마련하는 것도 까다로운 과정이기 때문에 사회적 합의를 이루어가기 어려운 면도 있다. 이러한 장단점을 절충하여 정부의 정책 목적에 합당한 공제방법을 도입할 것을 추천한다.

이어서 조세행정에 대한 정책제언을 하자면 제일 먼저 납세순응 향상을 위해서 전문적인 조세행정을 수행하는 과세당국의 독립적 운영을 들 수 있다. 현재 바누아투의 조세당국에는 전문적인 조세행정을 수행할 인력이 부족한 상황이다(Vanuatu Revenue Review, 2017). 따라서 과세관청을 독립적으로 운영하며 충분한 인력을 고용하고 현재의 세무공무원들에게 적절한 교육을 제공하여 조세행정을 안정적으로 운용할 필요가 있다. 한국의 국세청 또한 1966년 정부지출의 확대를 뒷받침하기 위한 조세징수 확대를 위해 독립된 이후 납세순응도를 상당히 제고하여 조세수입이 급격하게 늘었던 경험이 있다.

두 번째로 공정한 과세를 위해서는 납세자들에 대한 정보를 획득하여 데이터베이스를 구축할 필요가 있다. 바누아투 정부에서 추진하고 있는 과세당국 전산화가 이에 대한 좋은 방법이 될 것으로 기대한다. 한국 또한 낮은 납세순응도와 조세행정의 비효율성으로 많은 고민이 있었지만 국세청을 전산화한 이후 의미 있는 변화가 일어났다. 조세납부, 조세범에 대한 수사, 국제거래에 대한 조세 등 이전에는 복잡한 절차를 거치고 많은 서류를 준비해야 했던 과정들이 전산화 되면서 상당 부분 간소화 되었다. 게다가 조세행정을 전산화하게 되면 조세자료를 바탕으로 데이터베이스를 구축하기 용이하기 때문에 바누아투는 여타 국가들과 조세정보 교류협정을 맺은 만큼 전산화로 인한 편익은 상당할 것으로 기대할 수 있다.

마지막으로 모든 국가들이 목표로 하고 있는 지하경제 양성화를 위한 노력이 필요하다. 이에 한국에서 사용하였던 가계수표, 간편장부, 금융실명제와 같은 정책수단을 소개하였다. 이 중에서 간편장부와 금융실명제는 지하경제를 상당 부분 양성화한 정책으로 평가받고 있다. 더불어 한국에서만 시행하고 있는 현금영수증과 신용카드 사용분에 대한 소득공제제도를 간략히 설명하였다. 특히 이 제도는 한국에서 현금사용으로 인한 지하경제를 양성화하는데 크게 기여하였다. 또한 세계 여러 나라에서 시행중인 혐의거래보고제도와 자금세탁방지법을 도입하여 지하경제를 생성할 수 있는 거래를 원천적으로 차단하는 방법도 생각해볼 수 있을 것이다.

본 연구보고서는 바누아투 공화국의 소득세 도입 안에 집중하여 연구를 진행하였지만, 소득세를 도입을 고려하는 국가들은 비슷한 상황에 처해있을 것으로 생각된다. 본 연구가 그러한 국가들에 도움이 되기를 희망한다.