

# 基礎課稅資料 產出體系 確立方案

1997. 3.

張 春

**Kipf** 한국조세연구원

## 序 言

政府는 1993年 8月부터 金融實名制를 실시하고, 1996年 7月부터는 不動產實名制를 시행하여 納稅環境面에서 去來의 透明性을 제고하기 위해 노력하고 있다. 이와 함께 租稅行政當局에서도 정직한 帳簿·記帳制度의 정착과 無資料去來에 대한 규제를 위하여 지속적인 努力을 기울여 왔다.

그러나 이와 같은 制度의 改善과 行政의 부단한 노력에도 불구하고 우리나라의 課稅資料 陽性化의 수준은 매우 만족스럽지 못한 상황에 있으며, 앞으로도 이러한 상태가 크게 改善되리라는 展望을 하기가 어려운 실정이다.

오늘날 우리의 經濟狀況을 ‘높은 費用 낮은 效率’이라는 말로 요약하고 있듯이, 우리의 租稅制度和 租稅行政의 現實도 ‘높은 稅率 낮은 課稅捕捉率’이라는 말로 표현할 수 있을 것이다. 이와 같은 상황에서 오늘날 韓國의 租稅制度和 租稅行政이 해결해야 할 가장 시급한 課題 중의 하나로서 우리는 基礎課稅資料의 陽性化를 통한 전반적인 課稅捕捉率의 提高를 지적하지 않을 수 없다. 우리가 이 문제를 풀 수 있다면 稅率의 引下, 非課稅 減免의 縮小와 같은 보다 근본적이고 전반적인 租稅制度 改革에 착수할 수 있는 轉機를 마련할 수 있을 것이다.

本 研究는 이상과 같은 問題認識下에서 實物去來 過程에서 수수되는 모든 基礎課稅資料를 어떻게 하면 體系的으로 產出하여 과세자료로 활용할 수 있을 것인가를 研究主題로 삼고 있다.

주지하는 바와 같이 현재 우리나라의 基礎課稅資料制度 중에서 所得資料制度는 오랫동안 源泉徵收制度의 施行을 통하여 어느 정도 定着되어 가고 있다. 그러나 財貨·用役과 같은 實物의 去來內容을 나타내는 去來資料制度는 稅金計算書, (免稅)計算書 및 信用卡 領收證에 관한

制度 자체의 未備와 이에 대한 行政執行의 非實效性으로 말미암아 課稅標準 現實化를 위해 가장 重視되어야 할 基礎課稅資料制度가 사실상 제 기능을 발휘하지 못하고 있다.

本 報告書는 國稅廳 張 春 局長이 관련 행정분야에 종사하는 동안 축적해 온 나름대로의 독자적인 생각과 자료를 이용하여 基礎課稅資料制度의 內容과 執行實狀을 구체적으로 살펴보고, 設問調査를 통하여 우리의 基礎課稅資料 產出 水準이 企業이나 家計 차원에서는 물론 政府 차원에서도 제대로 이루어지지 않고 있는 실태를 분석하고 있으며, 분석결과를 토대로 근로소득자에 비하여 課稅標準 現實化도가 낮은 自營事業者에 대한 基礎課稅資料를 어떻게 하면 있는 그대로 產出케 하여 政府가 사전에 관련 課稅情報를 包括적으로 確保할 수 있을 것인가에 대한 실질적인 해답을 강구하고 있다.

著者が 제시하는 정책대안에는 독창적인 내용이 많아 우리들의 시선을 끌고 있다. 즉, 著者は 基礎課稅資料 產出體系의 기본틀로서 우리 사회의 모든 經濟主體가 財貨나 用役을 購入할 때는 반드시 稅金計算書, 計算書, 信用卡과 같은 3가지 定規領收證 중에서 어느 하나를 수취하도록 하고, 그 외의 非定規領收證은 일절 허용해서는 안된다는 것과 이들 定規領收證을 수취한 政府나 企業 등으로 하여금 課稅當局에 누락없이 보고토록 하는 소위 第三者 情報報告制度(Third Party Information Reporting System)의 導入을 주장하면서 3大 經濟主體別로 나누어 이에 대한 구체적인 실현방안을 제시하고 있다.

本 報告書는 國稅廳 所屬으로 韓國租稅研究院에 파견근무중인 張 春 局長이 집필하였다. 著者は 파견근무중 租稅行政 研究에 몰두하여 行政學 博士學位를 취득한 바, 이 책은 著者の學位論文을 研究報告書形式으로 편성하여 출판한 것이다.

著者は 本 研究에 유용한 자료를 제공해 준 國稅廳과 本 研究院의 동

료·동학 여러분에게, 그리고 設問調查資料의 統計處理를 도와준 本院의 黃鉉理 主任研究員과 李倫姪 研究員, 鄭英玉 研究助員 그리고 교정을 맡아 수고해 준 출판팀 여러분에게 고마운 마음을 전하고 있다.

아무쪼록 本 報告書가 우리나라의 租稅制度 및 租稅行政의 改善을 위한 政策立案에 좋은 參考資料가 되기를 기대하는 바이다.

끝으로 本 報告書의 내용은 저자의 개인적인 의견이며, 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀 둔다.

1997年 3月

韓國租稅研究院

院長 崔 洸

# 目 次

第 1 章 序 論 .....	17
第 1 節 研究의 目的 .....	17
第 2 節 研究의 範圍와 方法 .....	23
1. 研究의 範圍 .....	23
2. 研究의 方法 .....	25
第 2 章 課稅資料에 관한 理論的 準據와 分析의 틀 .....	29
第 1 節 租稅行政과 課稅資料制度 .....	29
1. 租稅行政의 理念과 目標 .....	29
2. 課稅資料制度의 役割 .....	49
第 2 節 納稅者 行動理論과 脫稅機會의 封鎖 .....	59
1. 脫稅行爲에 관한 先行研究의 檢討 .....	60
2. 脫稅機會의 封鎖와 基礎課稅資料制度 .....	66
第 3 節 韓國 課稅資料制度의 變遷 .....	70
1. 課稅資料 提出制度의 變遷 .....	71
2. 領收證制度 및 行政의 變遷 .....	77
3. 綜合的 解釋 및 評價 .....	83
第 4 節 研究分析의 틀 .....	88
1. 研究의 設計 .....	88
2. 分析의 變數와 틀 .....	91
第 3 章 基礎課稅資料制度의 運營 .....	94
第 1 節 稅金計算書制度 .....	94

1. 稅金計算書制度의 內容 .....	94
2. 稅金計算書 制度의 運營 .....	116
第 2 節 計算書制度 .....	153
1. 計算書制度의 內容 .....	153
2. 計算書制度의 運營 .....	166
第 3 節 領收證制度 .....	171
1. 領收證制度의 內容 .....	171
2. 領收證制度의 運營 .....	186
第 4 節 主要國의 基礎課稅資料制度 .....	192
1. 美國·英國·日本 .....	193
2. 中華民國(臺灣) .....	211
3. 外國制度의 政策的 示唆點 .....	212
第 5 節 基礎課稅資料制度 및 그 運營上 問題點 .....	217
1. 法令上의 問題點 .....	218
2. 運營上의 問題點 .....	222
<b>第 4 章 基礎課稅資料의 產出實態 分析 .....</b>	<b>224</b>
第 1 節 調查의 設計와 標本의 特性 .....	224
1. 調查의 設計 .....	224
2. 標本의 一般의 特性 .....	229
第 2 節 課稅資料 및 同 制度運營에 관한 認識 .....	230
1. 基礎課稅資料에 대한 關心度 및 認知度 .....	230
2. 基礎課稅資料制度 運營實態에 대한 評價 .....	234
3. 基礎課稅資料制度 運營에 관한 改善課題 .....	237
第 3 節 政府 및 公共機關의 基礎課稅資料 產出實態 .....	240
1. 基礎課稅資料 受取實態 .....	240

2. 基礎課稅資料 提出 實態 .....	244
3. 豫算 支出證憑統制(案)에 대한 反應·態度 .....	247
第 4 節 企業의 基礎課稅資料 產出實態 .....	251
1. 基礎課稅資料 受取實態 .....	251
2. 基礎課稅資料 提出 實態 .....	257
3. 費用 支出證憑統制(案)에 대한 反應·態度 .....	260
第 5 節 家計의 基礎課稅資料 產出實態 .....	263
1. 基礎課稅資料 受取 實態 .....	263
2. 信用卡드 使用時 惠澤附與(案)에 대한 反應·態度 .....	266
第 6 節 分析結果의 要約 및 問題點 .....	268
1. 基礎課稅資料 및 同 制度 運營에 대한 認識 .....	268
2. 政府 및 公共機關의 基礎課稅資料 產出實態 .....	270
3. 企業의 基礎課稅資料 產出實態 .....	271
4. 家計의 基礎課稅資料 產出實態 .....	273
<b>第 5 章 基礎課稅資料 產出體系의 確立 .....</b>	<b>274</b>
第 1 節 基本方向 .....	274
1. 시스템 構築의 前提要件 .....	274
2. 시스템 設計를 위한 기본틀 .....	276
第 2 節 經濟主體別 시스템의 設計 .....	279
1. 政府 및 公共機關의 豫算 支出證憑의 統制 .....	279
2. 企業의 財貨·用役購入 支出證憑의 統制 .....	283
3. 家計의 信用卡드 使用에 대한 誘引提供 .....	290
第 3 節 시스템 導入·施行을 위한 戰略 .....	296
1. 새로운 시스템의 導入·施行 優先順位 .....	296
2. 既存制度의 構造의 脆弱性 補完改善 .....	300

第 4 節 新制度 早期定着을 위한 聯關戰略 .....	309
1. 例外的 特例課稅領域의 縮小·廢止 .....	309
2. 稅率體系의 引下調整과 國民皆稅原則의 確立 .....	313
3. 不動產 去來價額 公示制度의 導入 (不動產 去來資料의 透明化 實現) .....	320
4. 租稅行政의 第1次·第2次 統制裝置의 嚴正運營 .....	324
第 6 章 結 論 .....	328
1. 要 約 .....	328
2. 政策的 含意 .....	338
參 考 文 獻 .....	341



## 表 目 次

〈表 Ⅲ－1〉業態別 課稅資料 授受 水準과 그 變化程度	125
〈表 Ⅲ－2〉우리나라 地下經濟 規模의 推定	126
〈表 Ⅲ－3〉우리나라 無資料去來 規模의 推定	128
〈表 Ⅲ－4〉僞裝稅金計算書와 架空稅金計算書의 差異點	133
〈表 Ⅲ－5〉年度別 稅金計算書 追跡調查 實績	136
〈表 Ⅲ－6〉年度別 資料商 索出 및 調查實績	138
〈表 Ⅲ－7〉稅金計算書 授受 및 提出狀況	142
〈表 Ⅲ－8〉公共機關 및 非營利團體의 買入稅金計算書 提出現況 (1993年)	145
〈表 Ⅲ－9〉電算媒體에 의한 稅金計算書合計表 提出現況	146
〈表 Ⅲ－10〉稅金計算書 提出 및 電算處理 範圍	148
〈表 Ⅲ－11〉稅金計算書 電算出力 資料 및 活用變遷	151
〈表 Ⅲ－12〉稅金計算書 出力資料 活用實績	152
〈表 Ⅲ－13〉附加價值稅 免稅對象 財貨 또는 用役	154
〈表 Ⅲ－14〉計算書 提出現況 分析	169
〈表 Ⅲ－15〉簡易所得金額計算書에 의한 所得稅 申告 對象者	173
〈表 Ⅲ－16〉接待費 中 信用卡 사용義務 比率	183
〈表 Ⅲ－17〉飲食業의 申告課標對比 信用卡 賣出額 比率	188
〈表 Ⅲ－18〉信用卡 加盟店 및 카드發給 趨勢	188
〈表 Ⅳ－1〉設問紙의 構成內容	225
〈表 Ⅳ－2〉設問紙 配布 및 回收 狀況	228
〈表 Ⅳ－3〉調查應答者 標本의 特性	230
〈表 Ⅳ－4〉領收證 授受에 관한 關心度	231

〈表 IV - 5〉 領收證 授受 實態 .....	232
〈表 IV - 6〉 定規 領收證에 대한 認知度 .....	233
〈表 IV - 7〉 基礎課稅資料制度 運營實態에 대한 評價 .....	235
〈表 IV - 8〉 課稅資料制度가 不適正하게 運營되고 있는 原因 .....	236
〈表 IV - 9〉 稅金計算書制度 運營面の 優先 改善課題 .....	238
〈表 IV - 10〉 計算書制度 運營面の 優先 改善課題 .....	239
〈表 IV - 11〉 信用卡制度 運營面の 優先 改善課題 .....	240
〈表 IV - 12〉 政府·公共機關이 領收證을 받는 理由 .....	241
〈表 IV - 13〉 政府·公共機關의 歲出豫算構成 .....	242
〈表 IV - 14〉 政府·公共機關의 定規領收證 受取 程度 .....	243
〈表 IV - 15〉 政府·公共機關의 領收證 種類別 受取比率 .....	244
〈表 IV - 16〉 政府·公共機關의 基礎課稅資料 提出制度에 대한 認知度 .....	245
〈表 IV - 17〉 課稅當局의 基礎課稅資料 蒐集努力 .....	246
〈表 IV - 18〉 政府·公共機關의 基礎課稅資料 提出水準 .....	246
〈表 IV - 19〉 水原市の 基礎課稅資料 提出狀況(1992年) .....	247
〈表 IV - 20〉 政府豫算執行時 一部豫算 信用卡 優先使用 措置에 대한 意見 .....	248
〈表 IV - 21〉 새로운 提案에 대한 意見 .....	249
〈表 IV - 22〉 稅率 同時 引下時의 納稅者 態度 .....	249
〈表 IV - 23〉 稅率引下時의 納稅者 態度 .....	250
〈表 IV - 24〉 企業이 費用 支出證憑으로 領收證을 受取하는 理由 .....	252
〈表 IV - 25〉 企業의 支出額 中 人件費와 非人件費의 構成 .....	253
〈表 IV - 26〉 企業의 領收證 種類別 誠實受取 程度 .....	254
〈表 IV - 27〉 企業의 領收證 種類別 受取比率 .....	255
〈表 IV - 28〉 企業의 領收證 種類別 受取事例 分析 .....	256

〈表 IV - 29〉 企業의 基礎課稅資料 提出制度에 대한 認知度	257
〈表 IV - 30〉 課稅當局의 基礎課稅資料 蒐集努力	259
〈表 IV - 31〉 企業의 基礎課稅資料 提出水準	259
〈表 IV - 32〉 現行 接待費 支出證憑統制에 대한 意見	260
〈表 IV - 33〉 새로운 提案에 대한 意見	261
〈表 IV - 34〉 稅率 同時 引下時의 納稅者 態度	262
〈表 IV - 35〉 家計가 領收證을 受取하는 理由	263
〈表 IV - 36〉 家計의 信用卡드 使用程度	264
〈表 IV - 37〉 家計의 領收證 種類別 受取比率	265
〈表 IV - 38〉 家計의 年間 信用卡드 使用金額	266
〈表 IV - 39〉 家計의 信用卡드 使用誘引策에 대한 反應	267
〈表 IV - 40〉 稅率 同時 引下時의 納稅者 態度	267
〈表 V - 1〉 監査院 會計監査 對象機關 現況(1996. 1. 現在)	281
〈表 V - 2〉 基礎課稅資料 產出을 위한 規制 및 誘引項目	295
〈表 V - 3〉 100% 資料去來를 위한 附加價值稅率 引下 程度	316
〈表 V - 4〉 平均附加價值率, 課標 現實化率, 適正附加價值稅率의 關係	317

## 圖 目 次

[圖 II - 1]	租稅行政의 役割·任務·目標 .....	44
[圖 II - 2]	行政서비스의 共生産 模型 .....	46
[圖 II - 3]	租稅行政의 理念과 基礎課稅資料制度 .....	49
[圖 II - 4]	基礎課稅資料 產出·活用體系(1) .....	56
[圖 II - 5]	基礎課稅資料 產出·活用體系(2) .....	56
[圖 II - 6]	租稅行政과 課稅資料와의 關係 .....	58
[圖 II - 7]	納稅倫理·脫稅意圖·脫稅機會의 相互關係 .....	68
[圖 II - 8]	租稅行政의 目標와 手段의 連鎖關係 .....	90
[圖 II - 9]	不正직한 申告의 惡循環 原因 .....	92
[圖 II - 10]	研究分析의 틀 .....	93
[圖 III - 1]	附加價値稅 稅金計算書, 會計帳簿 및 申告書의 相互關係 .....	97
[圖 III - 2]	附加價値稅法上 計算書의 種類 .....	99
[圖 III - 3]	稅金計算書 書式 .....	101
[圖 III - 4]	賣出處別 稅金計算書合計表 .....	110
[圖 III - 5]	買入處別 稅金計算書合計表 .....	111
[圖 III - 6]	正常的인 稅金計算書의 흐름(單純模型) .....	119
[圖 III - 7]	稅金計算書의 非正常的인 흐름(1) .....	121
[圖 III - 8]	稅金計算書의 非正常的인 흐름(2) .....	122
[圖 III - 9]	偽裝稅金計算書 授受 .....	130
[圖 III - 10]	架空稅金計算書 授受 .....	131
[圖 III - 11]	稅金計算書 資料商의 去來 흐름도 .....	137
[圖 III - 12]	買入稅金計算書(合計表) 提出 可能者 .....	143

[圖 Ⅲ-13]	税金計算書 電算對查・活用體系	149
[圖 Ⅲ-14]	所得稅法과 法人稅法上 計算書의 種類	157
[圖 Ⅲ-15]	計算書 書式	159
[圖 Ⅲ-16]	賣出處別 計算書合計表 書式	164
[圖 Ⅲ-17]	買入處別 計算書合計表 書式	165
[圖 Ⅲ-18]	現行 稅法上 領收證의 種類	174
[圖 Ⅲ-19]	領收證 書式(國稅廳 告示 제95-24호, 1995. 6. 26)...	176
[圖 Ⅲ-20]	信用卡드 賣出傳票 書式(國稅廳 告示 제84-22호) ...	176
[圖 Ⅲ-21]	接待費 支出明細書 書式	180
[圖 Ⅲ-22]	信用卡드 未使用分에 대한 費用 不認定 範圍	184
[圖 V- 1]	基礎課稅資料 產出시스템(全體模型)	278
[圖 V- 2]	政府・公共機關의 基礎課稅資料 產出시스템	282
[圖 V- 3]	企業 등의 基礎課稅資料 產出시스템	289
[圖 V- 4]	家計의 基礎課稅資料 產出시스템	294

## 第 1 章 序 論

### 第 1 節 研究의 目的

現代 資本主義 國家는 國民의 營業 自由와 私有財產權을 인정하는 것을 기본이념으로 하고 있기 때문에 국가 필요 경비의 대부분을 국민이 부담하는 租稅로써만 충당하는 租稅國家일 수밖에 없다.

오늘날 조세의 규모는 국가기능의 양적 확대·질적 심화에 따라 매년 증가일로에 있으며 이에 따라 국민은 어느 누구도 조세로부터 자유로울 수 없게 되었다. 이에 租稅問題에 대한 국민 일반의 관심도 과거 어느 때보다 높아지고 있으며, 특히 최근 우리나라의 경우 1994년의 地方稅 非理事件과 1995년 말 사상유례 없는 거액의 政治 秘資金 事件을 계기로 조세제도 및 조세행정 전반에 걸쳐 透明性·公平性·民主性·效率性을 요구하는 개혁의 목소리가 매우 커지고 있다.

1995년 현재 國民租稅負擔水準은 지난 25년간 지속적으로 증가하여 GNP 대비 20.7%에 이르렀으며, 이대로 간다면 2020년에는 GNP 대비 25% 수준에 이를 것으로 전망되고 있다<sup>1)</sup>.

이와 같이 앞으로 사회간접자본의 수요와 사회복지 수요를 충족시키기 위하여 국민의 조세부담 수준은 지금보다 훨씬 높아질 수밖에 없다는 것이 우리의 불가피한 현실인데, 현재의 租稅政策과 租稅行政의 제반여건은 매우 취약한 실정에 있다.

---

1) 財政經濟院(21세기 經濟長期構想 稅制班), 『租稅制度 및 租稅行政의 中·長期 發展 方向』, 1996. 5, p. 17.

우리나라의 租稅政策은 그 동안 빈번한 稅制改編을 단행함으로써 그 효과를 객관적으로 평가하기 어렵게 하고 있을 뿐 아니라 일관성 있는 租稅政策을 유지하지 못함으로써 경제주체로 하여금 未來에 대한 不確實性뿐만 아니라 政策에 대한 不確實性을 심어 주어 合理的 經濟活動을 하는 데 장애가 되고 있다. 또한 표면적으로는 個人所得, 相續·贈與, 不動產의 保有 등에 累進課稅를 적용하고 사치성 소비에 대하여는 特別消費稅를 부과하는 등 소득 및 부의 재분배와 조세부담의 형평에 많은 배려를 하고 있는 것처럼 보이나 실질적인 재배분의 성과는 의문시되고 있다<sup>2)</sup>.

우리나라의 현행 租稅體系를 보면, 租稅의 種類는 31個(國稅 16, 地方稅 15)나 되어 선진국에 비하여 稅目數가 과다하고 세수 기여도가 낮거나 중복되는 세목이 많은 데다가 각종 附加稅(surtax)와 目的稅(earmarked tax)로 인하여 租稅體系가 더욱 복잡하게 되어 있다<sup>3)</sup>. 한편, 광범위한 비과세 감면이 제도적으로 허용되고 있어 그렇지 않아도 취약한 課稅基礎가 더욱 좁아지고 있다.

이와 같이 세율적용의 피승수가 되는 課稅基礎(tax base)가 워낙 좁기 때문에 계획된 재정수요 충족을 위해 불가피하게 稅率體系는 高稅率構造를 유지할 수밖에 없는 상황이 계속되고 있다.

이러한 상황하에서 제한된 과세대상에 편입된 납세자들은 살아남기 위해서라는 명분하에 세법 규정은 아랑곳하지 않고, 가능하면 세금을 적게 신고하려고 한 나머지 불성실한 납세풍토가 조성되는 결과를 낳고 있다.

다시 말하면, 제도적으로 비과세 감면대상에 속하지 못하고 과세대상이 된 납세자들은 이런저런 이유와 수단을 동원하여 實際收入金額과는 동떨어지게 불성실한 신고를 해오고 있는 것이다.

2) 財政經濟院(21세기 經濟長期構想 稅制班), 前揭書, p. 6.

3) 현재 附加稅에는 교육세, 농어촌특별세, 소득할 주민세 등이 있으며, 目的稅에는 국세의 경우, 교육세, 교통세, 농어촌특별세가 있고, 지방세의 경우, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세가 있다.

韓國租稅研究院이 1994년에 실시한 「金融實名制 實施에 대한 國民意識 設問調査」 결과에 의하면, 우리나라 중소기업 사업자들의 平均 附加價値稅 課標 現實化率은 실제 수입금액의 절반 수준인 52.2%에 불과하며 음식·숙박업 등 서비스업과 소매업 등은 30~40%대에 머물고 있는 것으로 분석되고 있다<sup>4)</sup>.

이러한 不誠實申告의 경향은 정도의 차이가 있을 뿐 개인사업자나 법인사업자를 불문하고 보편화되어 있다고 해도 과언이 아니다.

사업소득자의 收入金額 陽性化 미진은 상대적으로 課標 陽性化 수준이 높은 근로소득자와의 과세 형평성 문제를 야기시키고 있을 뿐만 아니라 租稅制度 改革의 성공 가능성을 근거에서부터 흔들어 놓고 있다는 데 문제의 심각성이 있다.

지금까지 수많은 세제개편이 있어 왔지만 주로 세율조정이나 공제한도액 조정을 중심으로 이루어져 왔을 뿐, 어떻게 하면 納稅者가 거래 사실대로 신고할 것인가에 대한 고민은 조세행정의 몫으로 돌려 버리고 ‘租稅制度는 先進化되었는데 租稅行政이 落後되어 課標 陽性化가 미진하다’는 이해하기 힘든 발언이 있었던 것도 사실이다.

納稅環境은 租稅制度나 租稅行政에 다같이 주어진 여건이라는 점을 인식하고 그 납세환경을 제도면에서 조금이라도 투명하게 할 수 있는 수단이 있다면 이를 제도화해야 함에도 불구하고 지금까지 租稅制度 내의 수입금액 내지 과세표준을 양성화하기 위한 실질적인 노력이 거의 없었다 해도 과언이 아니다.

그 동안 수많은 조세제도 개선이나 조세법규의 개정이 있어 왔지만 收入金額 脫漏가 얼마든지 가능한 제도하에서 그것이 당초 기대한 대로 작동되고 있지 않다는 것은 당연한 귀결이라 할 수 있다.

4) 安鍾範·鄭暎憲·朴元巖·金相逵, 「金融實名制 實施 1年의 評價와 政策課題」, 韓國租稅研究院, 1994. 12, p. 123.



한편, 지금까지 우리나라의 租稅行政은 1960년대 이후 경제개발 우선 정책을 추진하는 데 필요한 막대한 재정수요의 원활한 조달에 크게 기여함으로써 우리나라 經濟發展史에 기여한 큰 공로를 높이 평가받고 있다<sup>5)</sup>.

반면에 주어진 歲入豫算의 達成을 제1차적 목표로 하여 행정을 펴왔기 때문에 租稅負擔의 公平性은 희생되고, 徵稅의 效率性이 너무 중시되는 결과를 초래하였다<sup>6)</sup>.

이에 따라 실물거래 과정에서 稅金計算書 등 課稅資料 授受가 불가피하여 課稅標準을 노출시킬 수밖에 없는 소수의 사업자나 업종은 課稅資料의 授受를 기피하고 불성실한 신고를 하는 대다수의 사업자나 업종에 비해 세부담이 상대적으로 과다할 수밖에 없고 이렇게 불성실 신고를 하는 경우에도 적발될 확률이 그다지 높지 않아 誠實申告 水準은 구조적으로 낮을 수밖에 없는 실정이다<sup>7)</sup>.

더구나 상대적으로 수입금액 탈루 비율이 높은 중소규모 사업자에 대한 부가가치세와 소득세 신고가 標準申告率이나 標準所得率이라는 稅務行政基準率에 의하여 획일적으로 집행되는 전근대적인 제도에 安住한 나머지 다수 납세자들의 실제 수입금액을 포착하는 방안 모색에는 노력이 미진한 상태이다.

지금까지 租稅行政當局은 現實 適合性이 낮은 업종별 稅務行政基準率에 의거하여 신고할 수입금액 또는 소득금액을 정해서 해당 사업자에게 통보해 주고, 해당사업자는 그 금액이 실제 수입금액보다는 훨씬 작기 때문에 이를 그대로 받아들여 신고해 버리면 세금문제는 종결 처리되었다.

5) 李愚澤, 「租稅行政의 回顧와 政策課題」, 『光復後 50年間の 租稅 및 金融政策의 發展과 政策方向』, 韓國租稅研究院, 1995. 12, p. 65.

6) 財政經濟院(21세기 經濟長期構想 稅制班), 前掲書, p. 7.

7) 1995年 附加價値稅 조사 인원 비율은 전사업자 대비 0.4%, 所得稅 조사 인원비율은 所得稅 신고인원 대비 1.1%에 불과하다.

개인사업자의 60% 이상에 이르는 중소기업에 대한 이러한 제도의 운영으로 事業 實狀과 다른 過少申告가 합법화되고 정당화되도록 과세당국이 스스로 면죄부를 부여하고 있음에도 불구하고, 과세당국은 다른 한편으로는 이들의 課稅標準 陽性化 水準이 매우 낮아 문제가 매우 심각하다는 모순된 문제제기를 계속해 오고 있다. 상황이 이러한에도 상거래상 실체적 진실에 입각한 정직한 신고를 이끌어 낼 수 있는 政策代案의 開發은 아직 이루어지지 않고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 ‘不正직한 稅金申告, 不公平한 課稅’가 상당한 정도로 보편화 또는 관행화되어 있는 우리나라의 현재 납세여건하에서 租稅制度 및 租稅行政의 改革을 위한 最優先 先決課題는 무엇일까?

그것은 한마디로 납세자로 하여금 거래한 사실대로 정직하고 정확하게 과세의 기초가 되는 수입금액을 드러내도록 하는 실질적인 장치를 확고하게 제도화하는 일일 것이다.

정부는 1993년 8월부터 金融實名制를 전격적으로 실시하였고, 이어 1996년 귀속 소득세 신고분부터는 金融資産에 대한 綜合課稅를 처음으로 실시한다. 또한 1996년 7월부터는 不動産에 대한 名義信託을 인정하지 않는 것을 내용으로 하는 不動産實名制를 실시하고 있다.

金融實名制와 不動産實名制는 조세행정 측면에서 보면, 앞으로는 납세자의 실제명의로 인한 과세가 가능하게 되었다는 점에서 매우 획기적인 출발이라 하지 않을 수 없다. 그러나 이 두 가지 實名制가 실시되었다고 하여 대부분의 사업자가 거래사실대로 과연 정직하게 자기의 세금을 정부에 신고할 것인지, 그리고 정부는 이들 제도 때문에 부정직하게 신고하는 납세자를 제대로 가려낼 수 있을 것인지에 대해서는 그 누구도 긍정적인 답을 하기는 어려울 것이다.

왜냐하면 납세자가 ‘거래사실대로의 收入金額’을 정직하게 노출시키도록 하는 제도적 장치라 할 수 있는 소위 제3의 實名制, 다시 말하면 實物去來의 實名化가 이루어지지 않는 한 金融實名制와 不動産實名制의 운영 자체만으로는 거래사실대로의 수입금액 노출을 기대할 수 없기 때

문이다.

本 研究의 목적은 이상과 같은 상황 인식하에서 근로소득자에 비하여 상대적으로 課稅捕捉率이 낮은 사업소득자의 부정직한 稅金申告 慣行을 개선하기 위하여 이들의 수입금액을 거래사실대로 실액화하는 방도를 염두에 두고 납세환경 측면에서 우리가 무엇을 어떤 構造와 秩序로 형성해야만 할 것인가에 대한 실천적인 해답을 구체적으로 제시하고자 함에 있다.

이를 위해서 연구자는 政府·企業·家計라는 3大 經濟主體別로 기초 과세자료의 산출 네트워크를 제도적으로 완성하여 모든 조세의 과세기초가 되는 수입금액 자료를 거래 사실대로 정확하게 포착할 수 있는 시스템의 구축 방안을 政策代案으로 제안하고자 한다. 그리하여 먼저 租稅行政의 제1차 統制裝置를 완비함과 동시에 租稅行政의 제2차 統制裝置의 가동 요건까지 갖추게 함으로써 租稅行政의 公平性과 效率性 提高에 기여하고자 하며<sup>8)</sup>, 궁극적으로는 조세정책 차원에서 高稅率 構造의 緩和, 非課稅 減免의 廢止와 같은 근본적인 조세제도 개혁의 기초를 제공하고자 한다.

---

8) '조세행정의 제1차 통제장치'란 '모든 소득과 재산형성의 가장 중요한 수입원천이 되는 사업소득의 수입금액 탈루방지 장치'라는 의미로 본 논문에서 연구자가 처음으로 사용하는 용어이며, '조세행정의 제2차 통제장치'란 '모든 자산의 실명화를 통한 양도·상속·증여 등 재산과세의 엄격집행 가능 장치'를 뜻하는 것으로 예컨대, 사업소득 자가 수입(소득)금액을 탈루하여 조세행정의 제1차 통제망을 빠져나와 이 돈으로 추후 재산을 취득한 경우 그 자금 출처원은 엄격하게 과거의 세금신고 자료에 국한토록 함으로써 재산과세 단계에서 과거 사업수입(소득)금액 신고내용을 다시 한번 체크할 수 있게 하는 것을 말한다.

## 第 2 節 研究의 範圍와 方法

### 1. 研究의 範圍

本 研究의 이론적 범위는 租稅行政의 理念 예컨대, 公平성 · 효율성 · 민주성 · 투명성 · 과학성 · 신뢰성 등을 동시에 달성할 수 있는 가장 유효한 수단인 課稅資料論을 중심으로 하고 분석대상인 課稅資料는 사업소득자의 수입금액에 관한 基礎課稅資料로 한정하였으며, 조사분석 단위는 세금계산서, 계산서, 신용카드 영수증으로 하였다.

이에 대한 實證的 研究를 위해 조사분석의 지역을 서울특별시와 이와 인접한 수도권 지역으로 하고, 그 기간은 원칙적으로 1990년부터 1996년까지로 설정하였다.

本 研究의 전개를 위한 구체적인 연구의 범위를 보면 다음과 같다.

첫째, 本 研究는 전술한 연구의 목적에서 본 바와 같이 우리나라 사업자 일반의 收入金額 脫漏가 상당수준 보편화되어 있는 현실 여건하에서 어떻게 하면 수입금액에 관련되어 있는 主要 基礎課稅資料를 정확하게 산출하여 과세에 활용할 수 있을 것인가에 그 초점이 모아져 있다. 따라서 本 研究는 우리나라의 租稅制度 중에서 租稅行政에 관한 연구로 조세 행정의 여러분야 중에서도 課稅資料制度를 중심으로 전개하고 있다.

조세를 OECD 분류기준에 따라 소득과세, 재산과세, 소비과세로 나눌 경우, 과세자료도 이 기준에 의거하여 소득과세자료, 재산과세자료, 소비과세자료로 나눌 수 있을 것이다.

현행 所得課稅資料로서 대표적인 것은 所得稅 源泉徵收資料인 支給調書가 있고 현행 財産稅課稅資料로서 대표적인 것은 不動產 登記資料, 株式移動狀況明細書 등이 있으며, 현행 消費課稅資料로서 대표적인 것은 소위 거래자료에 속하는 稅金計算書, 計算書, 信用卡 領收證 등이 있다.

本 研究는 이와 같은 과세자료 중에서 消費課稅에 관한 課稅資料, 다시 말하면 모든 사업자의 수입금액(매출액) 산정의 기초가 되는 去來資

료를 집중적으로 분석하고 있다.

所得稅 源泉徵收資料인 지급조서는 원천징수의무자가 원천징수를 하면서 이를 작성하여 정부에 빠짐없이 제출하고 있으므로 이미 과세자료 산출제도가 정비되어 해당 수입금액이 거의 노출되고 있기 때문에 本 研究의 대상에서 제외하였으며, 財産課稅資料는 원칙적으로 비사업자간의 재산거래에서 발생한다는 점에서 사업소득자의 수입금액 관련 자료와는 성격을 달리하고 있고, 財産課稅의 合理化라는 차원에서 또 하나의 독립된 연구가 필요한 분야이기 때문에 本 研究의 대상에서 제외하였다.

둘째, 本 研究에서 事業者 또는 事業所得者라 함은 법인·개인사업자를 구별하지 않고 附加價値稅 課稅事業者와 附加價値稅 免稅事業者를 모두 포괄하는 개념으로 사용되고 있다.

사업소득자의 수입금액을 나타내는 기초과세자료에는 전술한 바와 같이 세금계산서, 계산서, 신용카드 영수증이 있는데 세금계산서는 부가가치세 과세사업자의 수입금액 자료로, 계산서는 부가가치세 면세사업자의 수입금액 자료로, 신용카드 영수증은 부가가치세 과세·면세사업을 불문하고 일반소비자를 상대로 소매업이나 서비스업을 영위하는 사업자의 수입금액 자료로 활용할 수가 있다.

따라서 사업소득자의 수입금액에 관한 基礎課稅資料 產出體系의 완성이라는 본 연구의 목적에 따라 분석단위는 기본적으로 세금계산서, 계산서, 신용카드 영수증을 중심으로 하였다.

셋째, 이상과 같은 기초과세자료에 대한 실증적인 연구를 위하여 연구의 조사분석을 위한 지역을 서울특별시와 이와 인접해 있는 수도권으로 한정하였다.

本 研究의 實態調查는 정책대안의 제시를 염두에 두고 3大 經濟主體인 政府·企業·家計別로 나누어 실시하였는바, 서울 및 수도권 지역은 각종 정부기관과 다양한 업태·업종의 사업자가 밀집되어 있어 基礎課稅資料의 產出實態를 분석하는 데 있어서 통계적으로 대표성을 충분히 반영하고 있다고 보았기 때문에 연구의 편의상 조사분석의 지역을 이와

같이 한정하였다.

넷째, 기간은 원칙적으로 1990년 이후부터 1996년까지로 한정하였다.

그 이유는 現行 基礎課稅資料의 產出 및 活用制度나 運營實態가 1990년 이전이나 이후나 크게 달라진 바가 없으므로 시간적 범위를 길게 소급할 필요가 없는 것으로 판단되었기 때문이다.

이상과 같은 연구의 범위를 기준으로 삼아, 본 연구는 크게 네 부분으로 구성되고 있다.

첫째로, 本 研究의 理論的 根據라 할 수 있는 第2章에서는 租稅行政 및 課稅資料에 관한 이론적인 측면을 살펴보고 그 상호 관련성을 밝혀 본 논문의 이론적인 분석의 틀을 구축하였다.

둘째로, 第3章에서는 우리나라의 현행 基礎課稅資料制度和 그 運營實態를 현행 법령상 제도와 행정실무를 중심으로 고찰함으로써 현행 제도의 취약성 및 미비점을 추출하고 주요 외국의 課稅資料制度和 實態에 관하여도 살펴봄으로써 본 연구의 목적인 기초과세자료 산출 네트워크의 확립에 참고하였다.

셋째로, 第4章에서는 政府機關·企業·家計로 나누어 기초과세자료의 산출실태를 설문조사 방식에 의하여 조사·분석함으로써 동 자료의 산출실태를 파악하고 이와 관련된 문제점을 도출하였다.

마지막으로, 第5章에서는 第3章과 第4章의 기초과세자료제도 및 그 운영실태 분석과 설문조사 결과 나타난 문제점을 토대로 基礎課稅資料 產出體系의 確立方案을 제시하였다.

## 2. 研究의 方法

本 研究는 技術한 範圍와 構成에 근거하여 다음과 같은 연구방법을 채택하였다.

첫째, 本 研究의 이론적 틀을 구축하기 위하여 探索의 調查方法의 일환으로서 文獻調查를 실시하였다<sup>9)</sup>.

즉, 조세행정의 이론적 기초 및 과세자료 일반에 대한 이론조사를 위해 國內外書籍과 論文, 政府報告書와 研究所의 刊行物과 같은 2차자료를 참고하였다<sup>10)</sup>.

둘째, 기초과세자료 제도 및 그 운영실태 분석을 위하여 現行 法令規定 및 行政內部訓令, 指針, 指示 등을 검토하였다.

특히 연구자가 지금까지 국세행정분야에 몸담아 최근 수년간 稅金計算書 授受秩序 確立, 領收證 주고받기 生活化 등 국세행정의 기초를 이루는 주요정책을 직접 기획 또는 입안하는 과정에서 제안·보고했거나 설명·답변한 행정내부자료를 적극 활용하였다.

셋째, 本 研究의 목적은 경제주체별 기초과세자료 산출 모델의 제시에 있으므로 이를 염두에 두고 經濟主體別 基礎課稅資料 產出實態를 조사하기 위하여 서베이 조사방법으로서 설문조사를 실시하였다<sup>11)</sup>.

이와 같이 설문지 조사방법을 선택한 이유는 사회과학에서 특히 어떤 행정현상이나 문제에 관한 인식이나 실태를 조사하는 데에는 설문지 조사방법이 가장 적합하기 때문이다.

본 설문조사 및 분석은 다음과 같이 이루어졌다.

9) 探索的 調査方法의 대표적인 것으로는 ① 연구와 관련된 분야의 관련 文獻調査 ② 研究問題에 정통한 經驗者를 대상으로 한 조사 ③ 洞察力을 얻을 수 있는 少數事例의 分析 등이 있다. Clare Selltiz, *Research Methods in Social Relations*, 3rd ed, 1976, p. 92.

10) 구체적인 자료 수집처는 재정경제원, 국세청, 한국개발연구원, 한국조세연구원, 한국행정연구원, 한국세무사회, 신용카드업협회 등이다.

11) 서베이 調査方法은 設問紙, 面談, 電話 등을 이용하여 응답자로 하여금 研究主題와 관련된 質問에 답하게 함으로써 體系的이고 計劃的으로 實證的 資料를 수집·분석하는 研究調査 方法이다. 이 方法은 變數들 사이에 因果關係를 밝히기는 어려운 반면 특정한 現象에 대한 記述, 說明, 豫測에는 有用한 方法으로서 本 研究의 實態分析에는 有用한 方法으로 평가된다. 채서일, 『사회과학조사방법론』, 서울:학현사, 1995, pp. 173~177; Earl Babbie, *The Practice of Social Research*, Wadsworth Publishing Co., 1986, pp. 203~204.

- (1) 조사기간 : 1996년 4월 4일 ~ 4월 20일(약 2주간)
- (2) 조사대상 : 서울특별시 및 인접 수도권지역에 소재하는 정부기관, 기업 및 가게(정액 근로소득자)
- (3) 설문내용 : ① 과세자료 및 동 제도 운영에 대한 인식  
 ② 정부기관의 기초과세자료 산출실태  
 ③ 기업의 기초과세자료 산출실태  
 ④ 가게의 기초과세자료 산출실태
- (4) 표본추출 : 정부기관·기업·가게별로 나누어 單純 無作為 標本 抽出方法(Simple Random Sampling)에 의하여 각 100명씩 합계 300명 선별
- (5) 자료수집 : 원칙적으로 우편에 의한 배부 및 회수
- (6) 분석방법 : 韓國租稅研究院 電算室의 SAS 통계 패키지에 의한 頻度分析(Simple and Cumulative Frequency Analysis) 및 交叉分析(Cross-tabulation Analysis)

넷째, 특정 개인기업(중규모 음식점) 1개와 법인기업(중소규모 제조업) 1개를 표본으로 선택하여 이들 기업에서 일정기간 동안 수취한 각종 영수증의 실태를 개별 사례로서 분석하여 설문조사 결과와 대비해 보고 이를 보충하고자 하였다.

다섯째, 第5章 基礎課稅資料 產出體系의 確立方案을 제시함에 있어서는 이상의 연구방법에 기초한 연구·분석의 결과와 연구자가 국세행정 분야에서 20여년간 재직하면서 體得한 관련 실무경험과 독자적인 思考에 입각한 이른바, 規範的인 研究方法에 의존하였다.

또한 이 연구에 의한 政策改善方案의 實效性이 연구자의 가장 큰 관심사항이었으므로 이에 대기업 및 중소기업의 경영자·임원·실무자, 세무대리인, 조세관련 전문교수, 일선행정 실무자 등 관계자들과의 면담을 통하여 이 연구결과에 따른 政策代案의 實現 可能性을 거듭 確認하고자 노력하였다.

한편, 本 研究를 진행함에 있어서 선행연구 자료의 부족 및 조사방법



상의 제약 등으로 인한 한계는 다음과 같다.

먼저, 전술한 바와 같이 本 研究는 행정학 분야 중에서도 연구의 실적이 많지 않은 租稅行政 分野에 관한 것이며, 그 중에서도 지금까지 국내외를 막론하고 선행연구를 거의 찾아볼 수 없는 과세자료의 산출에 관한 것이므로 本 研究에 直接的으로 參考가 되는 문헌이나 자료에 접근하는데 많은 제약이 있었다.

또한 本 研究의 주제는 基礎課稅資料 產出에 관한 것이므로 나름대로 조세행정과 과세자료제도와와의 관계를 규명해 보려고 노력하였으나 앞으로 이에 대한 학문적이고 이론적인 기초가 더욱 체계적으로 연계되도록 보강되어야 할 것으로 여겨진다.

끝으로 현행 基礎課稅資料 產出實態 分析을 위한 설문조사에 있어서 경제주체별로 선정된 표본의 수가 다소 제약된 점과 정부 등 공공기관에 대한 설문지 회수율이 그다지 높지 않은 점 등이 아쉬움으로 남는 부분이라 하겠다.

## 第 2 章 課稅資料에 관한 理論的 準據와 分析의 틀

본장에서는 본 研究의 이론적 준거로서 먼저 租稅行政과 課稅資料制度의 관계에 대하여 기술하고 이어서 納稅者 行動理論과 基礎課稅資料制度의 관련성을 살펴본 다음 이상의 기술 내용을 토대로 본 연구의 구성체제와 진행을 흐트러짐 없이 체계화하기 위하여 조세행정의 이념, 목표와 정책수단 및 그 정책수단이 작동될 수 있는 투명한 납세환경의 인위적 조성 내지 제도화에 관하여 이를 ‘目標·手段의 체인’으로 도표화하여 설명하고 분석의 대상이 되는 변수 또는 기준으로서 세금계산서와 계산서 및 신용카드 영수증을 검토대상 항목으로 추출하여 본 연구의 분석의 틀을 구성하기로 한다.

### 第 1 節 租稅行政과 課稅資料制度

#### 1. 租稅行政의 理念과 目標

本 研究는 基礎課稅資料 產出體系의 완성을 통하여 우리나라 조세행정 수준을 몇 단계 높이려는 목표를 가지고 출발하고 있다. 이러한 연구를 진행함에 있어서는 무엇보다도 이 研究의 目標가 租稅行政의 지도이념과 목표에 비추어 바람직한 의미를 함축하고 있는지를 먼저 염두에 두지 않을 수 없으므로 여기서는 먼저 본 研究의 출발점으로 租稅行政의 理念과 目標에 관하여 검토해 보고자 한다.

특히 課稅資料制度가 조세행정과 납세하는 시민 사이에 있어서 行政의 共生産性(coproductivity)을 높이는 장치로서 매우 중요한 의미가

있음을 아울러 살펴보고자 한다.

### 가. 租稅行政의 理念

公共行政에서 行政理念이란 행정발전의 평가기준으로서 흔히 행정은 어떠하여야 된다, 또는 바람직한 행정은 어떠한 것이다 라고 말하는 경우의 지침이 되는 것 또는 이상으로 제시되는 것을 의미한다<sup>1)</sup>.

지금까지 公共行政의 理念으로는 合法性, 能率性 및 效果性(效率性), 衡平性, 民主性 등이 제시되어 왔다. 租稅行政도 公共行政의 한 분야이므로 그 기본적 이념은 公共行政의 理念과 크게 다를 바가 없다고 하겠다.

租稅行政의 理念은 납세자 일반이 조세행정에 대하여 기대하는 최고의 가치라 할 수 있기 때문에 조세행정은 당연히 이러한 이념을 指導原理로 삼아 집행되어야 한다.

#### 1) 租稅行政의 合法性(legality)

租稅行政의 合法性이란 조세행정의 모든 활동이 합법적으로 제정된 법령, 규칙, 조례 등에 따라야 하는 法的合性을 가져야 함을 의미한다.

이러한 租稅行政의 合法性은 국민의 재산권이 부당하게 침해되는 것을 방지하고, 조세공무원이 부당한 직무수행을 금지하고 재량권의 남용을 방지하기 위한 매우 중요한 租稅行政 規範 또는 原理라고 할 수 있다.

조세행정의 합법성 원리가 뜻하는 것은 모든 영역의 租稅行政(부과, 징수, 소멸, 처벌)은 법률의 근거가 필요하며, 조세행정은 법률에 위반되어서는 안된다는 것으로서 헌법을 위시한 모든 실정법에 맞는 집행을 하여야 함을 의미한다.

---

1) 朴東緒, 『韓國行政論』, 서울: 法文社, 1986, p. 96.

여기서 租稅行政의 合法性은 적극적인 개념으로 해석하여야 한다. 즉 법의 정신을 살리고 따지는 것이 합법성이지 형식적 절차를 따지는 것만이 합법성이 아니라는 것이다.

조세행정 of 합법성을 지나치게 형식적으로만 따지게 되면 法規 萬能主義로 흘러 형식 위주의 행정으로 흘러가기 쉽고 오히려 國民의 權益을 해치는 역할을 하게 된다.

한국에서의 조세행정의 합법성은 지금보다 더 엄격하게 적용되어야 할 필요성이 있다고 본다. 왜냐하면 법의 정신에 의한 국민 위주의 租稅行政보다는 권력 위주의 자의적인 法執行으로 인하여 지금까지 租稅行政에 대한 불신이 만연되었다고 생각되기 때문이다<sup>2)</sup>.

## 2) 租稅行政의 效率性(efficacy)

行政의 效率性(efficacy)이란 行政의 效果性과 能率性을 동시에 의미하는 개념으로 보아야 할 것이며 최근 이와 거의 같은 의미로 生産性이란 용어도 쓰이고 있다.

效果性(effectiveness)은 행정 또는 조직이 내건 目標 達成度(degree of goal achievement)를 의미하며 能率性(efficiency)은 이를 이룩하는 행정내부 과정에서의 經濟性 또는 費用의 節約·節減을 의미한다.

이하에서는 租稅行政의 效率性에 관하여 이를 能率性과 效果性으로 나누어 좀더 구체적으로 살펴보고자 한다.

먼저, 能率性(efficiency)이란 ① 주어진 비용으로 될 수 있는 한 큰 성과를 이룩하는 것 ② 주어진 성과를 올리는 데 될 수 있는 한 적은 비용을 쓰는 것을 의미한다. 그러므로 여기서 能率이란 投入(input) 대 產

2) 李英根, 「韓國 租稅行政의 理想性 評價와 그 發展方向에 관한 研究」, 慶星大學校 大學院 博士學位論文, 1995. 2, p. 85.

出(output)의 비율로 표현될 수 있는 것이며, 위의 두 가지의 정의는 投入과 產出 중 어느 하나를 고정시키고 다른 하나를 최대화하는 것을 의미하고 있다.

조세행정에 있어서 能率性의 概念은 조세의 부과·징수에 드는 費用(input)과 徵收額이라는 結果(output)의 비교에서 추구되는 개념으로 投入은 徵稅費用을, 그리고 產出은 徵稅額을 각각 의미하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 여기서의 能率성은 주로 전술한 ②의 의미, 다시 말해서 일정한 조세를 징수하는 데 투입되는 비용의 최소화를 의미한다. 그것은 세수규모가 정부의 재정규모 및 납세자의 담세능력에 의해 결정되며 또한 稅收는 私企業體의 이윤과는 달리 무한정 늘릴 수 없을 뿐만 아니라 또한 필요 이상의 세금징수가 바람직하지도 않기 때문이다.

이러한 租稅行政의 能率性의 原理는 스미스(A. Smith)의 조세원칙 중 徵稅費 最少化의 原則에 잘 반영되어 있다고 할 수 있다<sup>3)</sup>.

다음으로, 效果性(effectiveness)이란 전술한 바와 같이 목표의 달성도를 의미한다. 能率性이 投入과 產出의 비율을 따지는 데 대하여 效果性은 投入과 產出의 비율을 따지지 않고 目標의 成就 정도만을 따진다는 점에서 能率성과 다르다.

조세행정의 能率性은 전술한 바와 같이 징세비용(투입)과 징수액(산출)의 비율로써 측정되는 데 반하여, 效果性은 징세로 기대한 효과 즉, 세수목표와 결과로 나타난 성과(징세액)의 비율로써 측정된다.

조세행정의 성과에 대한 효과성의 측정을 위해서는 목표 및 성과가 가급적 화폐단위로 측정되어야 한다. 우리나라의 조세행정에서는 주로 관서당 또는 세목별 세수 목표액이 정해져 있고 징세비 예산이 명확하기 때문에 이를 화폐단위로 측정하기가 비교적 쉬운 편이다.

---

3) D.I. Trotman-Dickenson, *Economics of the Public Section*, London: MacMillan Press Ltd., 1996, pp. 123~124.

그러나 대부분 조세의 목적은 재정수입에 있지만 때로는 財政收入보다는 다른 經濟·社會 政策的 目的을 주된 목표로 한 조세도 있을 수 있다<sup>4)</sup>. 예컨대 최근에 논란이 되었던 土地超過利得稅는 재정수입보다는 부동산 투기 규제에 1차적인 목적을 두었다고 할 수 있다.

이와 같이 어떤 租稅가 國庫 目的보다는 經濟·社會 政策的 目的에 중점을 둔 경우에는 그 기대효과(목표) 및 달성효과(성과)를 화폐단위로 계량화하여 비교하기가 어려운 경우가 많다. 그러나 조세행정에서 징세가 이러한 목적 즉, 기대된 經濟的·社會的 效果를 어느 정도 달성했는가를 검토하는 것 역시 매우 중요한 일이라 할 수 있다.

能率性和 效果性은 서로 상치되는 경우가 많은데 서로 조화를 이루도록 하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 效果性을 희생시킨 能率性이나 能率性을 도외시한 效果性은 모두가 위험한 결과를 낳거나 아니면 무의미하기 때문이다.

租稅行政에 있어서 效率性은 조세행정의 또다른 이념인 衡平性, 民主性 등과 調和를 이루어야 한다. 만약 租稅行政이 효율성을 중시하여 정해진 稅收目標의 달성에만 집착하다 보면 자칫 租稅行政의 또다른 목표인 형평성과 민주성이 희생되기 쉽기 때문이다<sup>5)</sup>. 따라서 租稅行政은 衡平性和 民主性을 동시에 고려하면서 주어진 세수목표를 추구하여야만 하는데 이렇게 하려면, 무엇보다 거래사실대로 과세자료가 산출될 수 있는 투명한 納稅環境을 制度的으로 完備하고 그 토대 위에서 租稅行政이 이루어져야 할 것이다.

4) 李弼佑, 『財政學概論』, 서울:法文社, 1986, p. 285.

5) 1960년대 이후 경제개발 지원세제하에서의 우리나라 조세행정의 경우가 이의 좋은 예라 할 수 있다. 국세청, 『국세청 30년사』, 1996. 2, p. 103 참조.

### 3) 租稅行政의 衡平性(equity)

行政學에서 行政의 指導理念으로서의 衡平性에 주목하게 된 것은 1960년대 말엽에 대두된 新行政論(New Public Administration)에서 그 기원을 찾을 수 있다. 신행정론자들이 관심을 가졌던 社會的 衡平性(social equity)은 행정산출, 다시 말하면 행정서비스 배분상의 형평성으로서 빈민층, 소수민족 등 사회의 소외계층에 대한 배려에 중점을 두었다.

그러나 租稅行政에 있어서 형평성은 이와는 다른 의미로 쓰인다. 즉, 여기에서는 서비스를 공여하는 데 있어서 공평이 아니라, 國民으로부터 經濟的 價値의 일부를 政府로 이전하는 데 있어서 공정성을 의미하는 것이다<sup>6)</sup>.

어느 시대 어느 국가나 租稅制度 및 租稅行政에 대한 納稅者의 불만은 존재할 수 있다. 이 불만의 중요한 이유 중의 하나는 租稅制度가 형평성의 원칙에 부합되지 않거나 租稅行政이 공정하지 못하다는 데 있다. 대부분의 사람들은 공정하게 대우받기를 원하므로 현존 租稅構造 및 租稅行政이 不公正하다고 믿으면 이에 불만을 가지게 된다. 이러한 조세 不公正에 대한 불만은 조세저항 및 납세기피를 유발시키게 된다. 따라서 租稅行政이 지향해야 할 規範的인 가치 중에서 앞에서 설명한 合法性 이상으로 중요한 것이 租稅行政의 衡平性 또는 公正性이라 할 수 있다.

지금까지 많은 租稅關聯 研究에서 租稅制度 및 租稅行政의 衡平性이 중요하게 다루어졌음에도 불구하고 租稅公正(tax fairness) 또는 衡平(equity)에 대한 명확한 정의가 내려진 경우는 없었다.

이러한 현상은 형평성에 대한 포괄적이고 현실적 적용이 가능한 개념이나 기준이 설정되어 있지 않기 때문이라고 볼 수 있다.

---

6) 洪學杓, 「納稅者의 租稅抵抗 行動에 관한 研究」, 中央大學校 大學院 博士學位論文, p. 31.

納稅者들은 個人 또는 所屬集團의 이해관계를 중심으로 하여 租稅制度 및 租稅行政이 公평한가를 판단하는 경향이 있으므로 경제사회 계층이 다양하게 존재하는 民主主義 社會에서 納稅者의 대다수가 동의할 수 있는 公평한 조세기준을 도출하기는 매우 어렵다고 할 수 있다.

租稅는 納稅者의 加稅분소득에 직접적으로 영향을 미치기 때문에 세 후소득은 소득재분배 구조를 결정짓는다. 따라서 규범적으로 말하자면 課稅에 있어서는 어떤 特權도 있어서는 아니되며, 모든 納稅者는 자신의 경제적 사정에 따라 租稅를 납부할 義務를 져야 하므로 자신이 共同體를 위해 공헌하는 租稅負擔이 상대적으로 公평한 희생으로 인식될 수 있도록 租稅行政이 이루어져야 한다<sup>7)</sup>.

租稅行政에 있어서 衡平性의 내용은 다음과 같다.

첫째로, 普遍性의 原則이다. 이 원칙은 와그너(Wagner)에 의하면 租稅負擔이 일반국민에게 社會的 正義에 따라 普遍的으로 배분되어야 한다는 것을 의미하며, 租稅負擔에 있어서 제외되는 사람이나 계층이 있어서는 안된다는 것을 함축하고 있다.

둘째로, 實質課稅의 原則이다. 이는 어떠한 경제활동의 결과로 소득이나 재화를 얻었을 경우에 그 소득이나 재화가 과세대상이 되는가, 그리고 과세대상이 되는 경우에는 그 과세물건이 누구에게 귀속되며, 누구를 상대로 과세해야 하는가를 판단하고, 또한 그것이 과세 요건을 충족하고 있는가를 경제적 실질에 따라 가려내야 함을 말한다<sup>8)</sup>.

셋째로, 서로 다른 소득계층간의 公평성을 들 수 있다. 오늘날과 같이 資本主義가 고도로 발달하여 빈부격차가 심한 경우에는 加稅분소득을 감안하여 과세하는 것이 보다 정의에 가깝다는 생각이 지배적이다. 따라

7) G. Huebner, "The Latest View on the Role of Tax Incentives," in International Bureau of Fiscal Documentation, *Fiscal Policy and Tax Legislation and Administration*, Amsterdam, 1983, p. 15.

8) 忠佐 市, 『租稅法要綱』, 第5版, 東京: 森山書店, 1973, pp. 70~71.



서 所得階層間의 稅負擔配分은 지급능력에 입각한 應能의 原則에 따르는 것이 과세상의 衡平성을 유지하는 데 더 효과적이라고 인식된다. 所得階層間의 公平성은 흔히 垂直的 公平이라고 하는바, 이러한 의미의 公平성은 배분적 정의에 따름으로써 실현되는 것으로 받아들여지고 있다.

넷째로, 동일한 所得階層 안에서의 公平성을 들 수 있다. 서로 다른 所得階層間의 소득에 대하여는 納稅者의 擔稅能力에 따라 차등과세되는 것이 바람직한 데 비하여, 동일소득계층 내에 있어서는 納稅者의 擔稅能力이 동일한 것으로 이해되므로 동일한 능력에 대해서는 동일한 부담을 과하는 것이 衡平의 개념에 보다 부합된다고 할 것이다. 동일 소득계층 내의 公平성은 水平的 公平을 말하는 것으로 이러한 의미의 衡平성은 平等적 정의의 개념에 입각한 것이라 할 수 있다.

다섯째, 한국적인 租稅環境과 관련하여 볼 때, 租稅行政의 公平성이 확보되기 위하여는 그 전제조건으로 모든 국민이 각자의 經濟活動을 통하여 획득하는 收入金額(所得金額 포착의 선행단계)이 사실 그대로 드러날 수 있는 租稅環境의 透明성이 確保되지 않으면 안된다.

예컨대 勤勞所得에 비하여 事業所得이나 資產所得은 상대적으로 課稅捕捉率이 낮은 것으로 인식되고 있으며 이러한 현실에 대한 制度的 改善이 이루어지지 않으면 앞에서 제시한 租稅行政의 衡平성에 관한 원칙들은 공허한 논의에 불과할 것이다.

#### 4) 租稅行政의 民主性(democratism)

공공행정에서 민주성이 무엇을 의미하는지에 관하여는 많은 논의가 있었으나, 결론적으로 간추려 보면 國民主權(of the people), 國民의 參與(by the people) 및 爲民政治(for the people) 등을 포함한 개념이라 할 수 있으며 이와 같은 민주성의 내용 또는 민주성의 제고방법은 참여, 공개, 토론, 분권, 책임 등이라 할 수 있을 것이다<sup>9)</sup>.

9) 朴東緒, 前掲書, pp. 184~187.

租稅行政의 民主性이란 租稅問題에 관한 납세자의 의사를 租稅行政에 반영하고 적극적으로 납세자를 위한 행정을 하자는 이념이다.

租稅行政의 民主性은 納稅者를 위하고 納稅者의 뜻에 따르는 行政을 한다는 의미에서 합법성보다 훨씬 적극적인 개념이다. 즉 다같이 納稅者의 權益을 保護한다는 意味에서는 같으나, 合法性은 소극적인 성격을 띠고 있는 반면 民主性은 보다 적극적이다.

원래 租稅行政은 租稅法 및 租稅政策의 執行過程의 性格을 강하게 띠고 있기 때문에 정책결정과정에서 만들어 놓은 정책을 보다 충실하게 집행하면 된다는 생각에서 구태여 민주성이 크게 문제시되지는 않았다. 그러나 최근에 租稅行政의 政策參與 機能과 납세서비스 제공 기능을 중심으로 租稅行政의 裁量 領域과 價値創造 領域이 확대됨에 따라 민주성이 더욱 강하게 요구되고 있다.

租稅行政의 民主性 伸張을 위해서는 첫째로 租稅行政에의 참여가 가능하도록 제도적으로 보장되어야 한다.

租稅行政當局이 일방적으로 稅金을 부과하고 납부통지를 하는 대신 사전에 납세자의 동의와 협조하에 稅額을 決定할 수 있다면 이는 민주성 증진을 위한 좋은 방안이 될 것인바, 이를 위해서는 무엇보다 상호신뢰 분위기의 형성과 지속적인 신뢰관리가 선행되어야 할 것이다<sup>11)</sup>.

예컨대, 申告納稅制度의 導入과 定着은 바로 이러한 租稅行政에 대한 納稅者의 자발적인 참여와 성실신고를 근간으로 하는 것으로서 이는 租稅行政의 民主性에 접근하려는 노력의 일환이라고 볼 수 있다.

둘째는 租稅行政의 公開를 들 수 있다. 租稅行政은 특정 개별납세자의 구체적 사안을 대상으로 이루어지는 특성이 있고, 業務의 내용이 技術的

10) 李英根, 前揭論文, p. 96.

11) 金繁雄·金晚基·金東炫, 『現代 韓國行政論』, 서울: 博英社, 1991, pp. 277~278. 행정의 신뢰관리는 국민의 反應投入, 행정의 公開, 국민의 能力信賴 및 民間의 自律性 提高 등 參與的 民主行政의 기반확대를 통하여 이루어지는 것이다.

인 性格을 띠고 있으므로 외부에서 租稅行政에 관한 정보에 접근하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다.

그러나 納稅者의 人格權 등 프라이버시와 관련없는 사항이나 프라이버시와 다소간 관련이 있더라도 공익과의 비교형량 원칙하에서 공개하여야 할 것은 공개하는 것이 租稅行政의 發展에 도움이 될 것이다<sup>12)</sup>.

셋째는 租稅行政 過程의 民主化가 이루어져야 한다. 이는 租稅行政 內部 意思決定過程의 民主化와 納稅者를 상대로 한 法執行過程의 民主化를 의미한다.

우리나라의 경우 稅務調査 事前通知制度 등은 法執行過程에서 租稅行政의 民主性을 높이기 위한 방안들이라 할 수 있으며, 租稅行政 公務員의 깨끗하고 공명정대한 자세도 國民을 위한 租稅行政의 民主化 內容으로서 중요한 要素라 할 것이다.

넷째는 租稅行政의 對應性이 提高되어야 한다. 이것은 納稅者의 권리 보호 또는 권리구제 차원에서의 요구라 할 수 있다.

租稅行政當局의 고의 또는 과실을 막론하고 부당한 과세를 당한 納稅者에게 자신의 권리를 회복할 기회를 제공함과 아울러 이에 대한 租稅行政當局의 성의 있는 태도의 확립이 필요하다. 이는 앞에서 지적한 課稅官廳과 納稅者 사이의 신뢰관계의 형성과도 밀접한 관련이 있다.

다섯째는 이 외에도 전통적인 조세의 원칙에서 주장하고 있는 명확의 원칙, 납세편의의 원칙 등이 실현될 수 있도록 납세홍보 상담기능을 크게 확충하고 구체적으로 성실신고를 유도·지원할 수 있는 실질적인 행정서비스를 적극 개발하여야 할 것이다.

---

12) 현진권, 「조세정책과 정보공개」, 『재정포럼』, 1996년 10월호, 한국조세연구원, 1996, pp. 2~3.

## 나. 租稅行政의 目標

### 1) 行政目標의 意義

일반적으로 行政目標란 行政이 구현하려는 바람직한 상태(desired state)를 의미하는 것으로서 논자에 따라 目的과 目標를 구별하여 전자가 보다 기본적인 성격의 것을 의미한다는 주장도 있다. 그러나 바람직한 것은 상대적인 성격, 즉 가장 기본적이고 최고 규범적인 것으로부터 보다 구체적인 것으로 목적수단의 연쇄적인 성격을 갖는 것이므로 바람직한 상태란 언제나 하나로 표현할 수 있는 것은 아니다.

行政이 目標를 필요로 하는 이유 또는 目標가 行政에 대하여 어떠한 기능을 하는가를 살펴보면 다음과 같다<sup>13)</sup>.

첫째, 行政에 대한 지침을 提供한다. 行政이란 언제나 그 자체가 目的이 아니고 수단적인 性格을 갖는 것이며, 이러한 行政은 언제나 현실적으로 하나의 조직 또는 여러 조직간의 협동으로 이룩되는 것이므로 이러한 조직이 수단적인 성격을 갖고 있다고 하는 것은 설명을 요하지 않을 것이다.

둘째, 行政活動이나 存立에 대한 正當性(legitimacy)의 근거를 제공한다.

행정조직은 그것을 구성하는 행정인의 취업이익을 위해서 존재하는 것이 아니라 행정목표, 공익의 달성을 위한 수단으로서 존속되는 것이라고 생각되고 있기 때문이다.

셋째, 行政의 成果, 效果를 測定하는 基準을 提供한다.

目標는 이와 같은 기능을 수행하므로 이러한 이점을 더욱 개발한 것이 소위 최근에 보급되고 있는 目標管理(Management by Objective)로

---

13) Garth N. Jones, *Planned Organizational Change*, London: Routledge and Kegan, 1969, p. 135; Amitai Etzioni, *Modern Organization*, Englewood Cliffs: Prentice-hall, 1964, p. 5.

서, 이에 따르면 職員 상호간의 참여를 통한 目標設定과 이에 따른 평가가 상호간의 意思傳達, 이해의 增進, 目標에 대한 적극적인 態度, 職員能力의 活用 및 管理의 변신을 이룩할 수 있다고 지적되고 있다<sup>14)</sup>.

## 2) 租稅行政의 目標定立

租稅行政의 目標란 一般行政에 있어서와 마찬가지로 租稅行政이 구현하려는 바람직한 상태를 의미하는 것으로 정의할 수 있는바, 이는 租稅行政에 관한 指針 또는 根據가 되며, 租稅行政 活動에 대한 정당성의 근거가 됨은 물론, 租稅行政의 成果·效果를 측정하는 基準이 되기도 한다.

우리나라의 公共行政에서 行政目標의 중요성이 소홀히 다루어져 온 것과 마찬가지로 지금까지 우리나라의 租稅行政에 있어서도 租稅行政의 目標가 무엇인지에 대하여 체계적이고 실질적인 研究檢討가 없었다고 할 수 있다.

國稅廳은 정부조직법상 내국세의 부과·징수기관인바, 이것이 곧 國稅行政의 役割(role)이라 할 수 있으며<sup>15)</sup>, 이 기관의 基本 任務(mission)은 國家財政 需要의 원활한 조달에 있다고 할 수 있다.

지금까지는 이러한 임무 자체를 租稅行政의 基本적 目標로 하여 租稅行政이 이루어져 왔다. 그리하여 1948년 정부수립 후 6·25전쟁과 전후 복구기를 거쳐 1960년대 이후 經濟·社會開發을 위한 막대한 財政需要를 충족시키기 위하여 租稅行政은 그 기본적인 임무인 稅收確保를 제일의 目標로 하여 이에 진력하지 않을 수 없었다<sup>16)</sup>.

14) S.J. Carroll, Jr. and H.L. Tosi, "A Study of the Goal Setting and Review Process in a Management by Objectives System," *Public Personnel Review*, Vol. 32, No. 3, July 1971, p. 177; S.J. Carroll, Jr. and H.L. Tosi, "Goal Characteristics and Personality Factors in a Management by Objectives Program," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 15, No. 3, September 1970, p. 295.

15) 정부조직법 제26조.

전술한 바와 같이 行政目標란 항상 상대적인 성격을 갖는 것이므로 가장 기본적이고 규범적인 것에서 보다 구체적인 것으로 목적수단의 연쇄 관계를 이루도록 하는 것이 바람직하다 할 것인데, 우리나라 租稅行政의 경우에는 ‘財政需要의 원활한 調達’이라는 기본적 임무를 지나치게 강조한 나머지 임무를 성공적으로 수행하기 위한 하위목표에 대한 고려나 연구가 체계적으로 정립되지 못하고 그때그때의 필요성에 따라 租稅行政의 강조점이 일관성 없이 이동되는 현상을 보여왔다.

따라서 지금까지는 租稅行政의 지상 과제인 세수목표 달성에 도움이 되는 한 租稅行政이 추구해야 할 기본적 가치인 公平性이나 民主性, 合法性이라는 이념은 부지불식간에 무시되거나 소홀하게 취급되는 일이 많았다고 보아진다<sup>17)</sup>.

한편, 이러한 하위목표 설정의 부재 내지 불명확화와 체계성의 미흡은 전반적으로 자원의 낭비와 행정의 비효율을 초래함으로써, 조직의 生産性과 信賴性 提高에 장애가 되는 주요요인으로 작용하게 된다.

따라서 研究者는 지금까지 우리나라의 租稅行政이 기본적 목표로 인식하고 있는 ‘財政需要의 充足’은 어디까지나 租稅行政의 任務로 개념규정을 하고, 이러한 任務를 達成하기 위한 목표를 소위 租稅行政의 目標로 認識하고자 한다. 이렇게 하여야만 租稅行政을 좀더 체계적이고 합리적으로 이끌어 갈 수 있는 기본틀이 마련될 수 있다고 보아지기 때문이다.

그러면 오늘날 우리나라 租稅行政의 目標로서는 어떤 것을 提示할 수 있을까? 지금까지 國稅行政 責任者가 새로 취임할 때마다 나름대로 租稅行政에 대한 基本方向의 提示가 없었던 것은 아니다<sup>18)</sup>. 그러나 이러한 것은 새로 취임한 책임자의 시정방침으로서 의의는 있으나 체계성·객

16) 國稅廳, 『國稅廳 30年史』, pp. 99~118.

17) 李愚澤, 『韓國의 租稅行政에 관한 研究』, 韓國經濟研究院, 1990, pp. 28~30.

18) 國稅廳, 『國稅廳 30年史』, p. 1103, 主要 稅政年表 참조.

관성·포괄성·항구성 등이 미흡하여 이것들을 租稅行政의 目標로서 일반화하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다.

모든 制度와 마찬가지로 租稅制度나 租稅行政도 그 나라, 그 사회의 역사적 산물이므로 租稅行政의 目標도 나라마다 다를 수 있겠으나, 각국의 租稅制度上 課稅方式이 종래 政府賦課方式 내지 政府決定制度에서 최근에는 納稅者의 자발적인 협력을 전제로 하는 申告納稅方式으로 전환되어 감에 따라 각 나라의 租稅行政의 基本的인 目標도 서로간에 크게 다를 바가 없는 것으로 파악되고 있다<sup>19)</sup>.

오늘날 선진국 租稅行政의 모델이 되고 있는 美國 IRS(Internal Revenue Service)의 조세행정 기본 목표는 첫째가 자발적인 성실 신고 수준의 제고(how to increase the degree of voluntary compliance)이며, 둘째가 納稅者 만족도의 증진 및 납세 협력 비용의 최소화이며(how to maximize the customer satisfaction and how to minimize the cost of compliance), 셋째가 租稅行政의 生産性 向上(how to improve the productivity of the tax administration)이다<sup>20)</sup>.

美國 IRS는 이러한 3大 基本目標을 설정하고 이를 달성하기 위한 5大 下位目標 또는 戰略事業을 제시하고 있다. 예컨대 첫째 목표인 納稅者의 자발적인 誠實 申告 水準을 향상시키기 위하여 美國 國稅廳(IRS)은 1992년부터 「Compliance 2000」이라는 새로운 전략을 만들고, 다시 구체적인 年次別 事業計劃(business vision)을 마련하여 이를 진행시키

19) 연구자를 포함한 한국조세연구원의 연구진(10명)이 우리나라 조세행정 개선에 관한 연구를 목적으로 1996년 5월과 6월중 미국, 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 뉴질랜드, 일본, 대만, 싱가포르 등 9개국을 방문하여 각국의 조세행정의 실태를 조사·확인한 바에 의하면, 각국의 조세행정 목표가 대동소이함을 알 수 있었다.

20) IRS, *The Internal Revenue Service: Mission Strategic Management Process, Organizational and Occupational Structure*, May 1995, Strategic Planning Division 참조.

고 있으며 이에 의거, 예컨대 2001년의 업무수행 목표(FY 2001 performance goals)가 구체적으로 제시되고 있다.

이어서 둘째 및 셋째 목표를 달성하기 위한 전략들, 예를 들면 국세 전산망 현대화 전략(TSM : Tax System Modernization), 세무공무원 윤리수준 제고 전략(Ethics), 납세서비스 다양화 전략(Diversity), 행정관리 쇄신 전략(Total Quality) 등 전략사업들이 차례로 제시되고 있으며 이러한 戰略事業은 다시 細部事業計劃으로 나누어 추진되고 있는바, 이것이 바로 美國 租稅行政의 當面課題가 되고 있음을 알 수 있다<sup>21)</sup>.

美國 IRS가 제시하고 있는 이와 같은 租稅行政의 3大目標은 租稅行政이 價値中立的·技術的 性格이 강하다는 特性을 고려할 때, 이를 그대로 우리나라 租稅行政의 基本 目標로 받아들여도 무리가 없는 것으로 생각된다.

다만 이러한 3대목표를 달성하기 위한 하위목표인 전략과제는 우리나라의 納稅 環境과 租稅制度 등 조세문화적 요인을 제약조건으로 하여 전문가의 참여하에 현실적인 대안들이 개발·구축되어야 할 것이다.

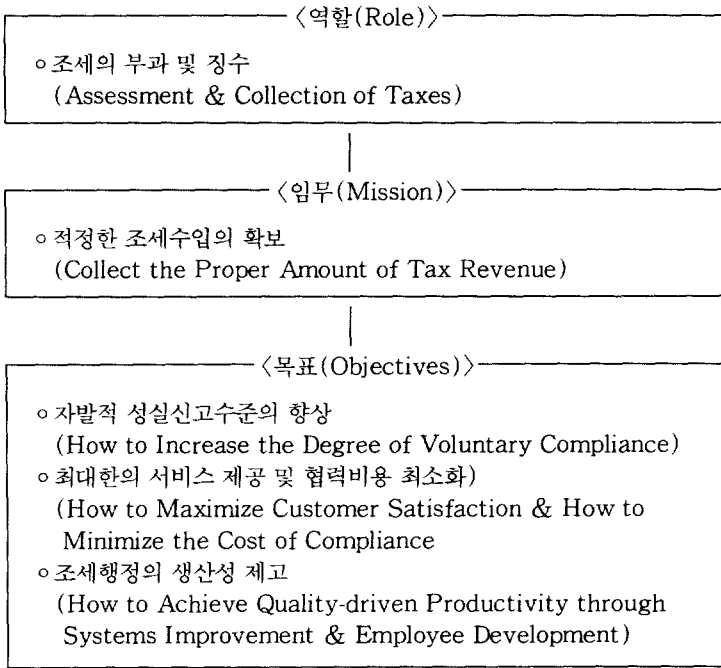
이상의 內容을 도표로 정리해 보면 [圖 II-1]과 같이 요약해 볼 수 있다.

---

21) 3대 목표(Objectives)를 달성하기 위한 5대 하위목표(Strategies)를 정리하면 다음과 같다.

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2000년대 성실신고유도 전략(Compliance 2000)</li> <li>○ 국세전산망 현대화 전략(TSM)</li> <li>○ 세무공무원 윤리수준 제고 전략(Ethics)</li> <li>○ 납세서비스 다양화 전략(Diversity)</li> <li>○ 행정관리 쇄신 전략(Total Quality)</li> </ul> |
|--|



[圖 II - 1] 租稅行政의 役割 · 任務 · 目標<sup>22)</sup>

#### 다. 租稅行政의 理念과 共生産性 理論

租稅行政이 지향하여야 할 최고의 가치 또는 서비스 목표라 할 수 있는 이념으로서 우리는 앞에서 합법성, 효율성, 형평성, 민주성을 열거하고 그 내용에 관하여 살펴보았다. 이러한 理念은 그 나름대로의 독특한 사회적인 상황하에서 요청되는 行政機能에 부합되는 것으로서 형성되어 왔음을 알 수 있다.

22) 이 표는 미국 IRS 내부자료를 참고로 하여 도표화한 것인바, 조세행정의 역할, 임무와 목표는 우리나라 조세행정의 체계화를 위한 기본틀로서 그대로 수용하되, 이와 같은 목표하에서 우리에게 타당한 현실적인 하위목표가 구체적으로 설정되어야 체계적이고 합리적인 조세행정이 가능하리라고 여겨진다.

한국의 租稅行政의 현실에 있어서 이러한 이념은 모두 동시적으로 요청되고 있다고 하겠는데, 본래 갈등관계에 있는 이들 이념을 어떻게 하면 동시적으로 충족시킬 수 있겠는가 하는 문제에 봉착하게 된다.

이하에서는 規範的인 次元에서 이 문제에 대한 대답으로서 1980년 Whitaker가 PAR에 기고한 논문을 통하여 제시한 行政의 共生産性 理論에 관하여 살펴 보고자 한다<sup>23)</sup>.

행정서비스를 생산·공급하는 행정기관의 입장에서는 경제적 성향의 서비스 기능을 중시하고, 이에 따라 서비스의 目標 및 理念은 주로 能率性과 效果性에 관심을 가지게 된다. 반면에 서비스 소비자로서의 시민은 정치적 성향의 서비스 기능을 중시하고, 서비스의 目標 및 理念은 주로 衡平性과 對應性에 관심을 갖게 된다.

이와 같이 행정서비스의 生産者인 行政機關과 이를 소비하는 시민이 중시하는 가치, 즉 行政理念으로서의 대응성 및 형평성과 능률성 및 효과성은 서로 상반된 성격을 가지고 있다.

後者는 행정서비스를 공급하는 관료에게 명확한 성과측정의 기준을 제공하지만, 시민의 입장에서 행정 수요의 선호원과 선호 유형을 찾아 내기는 힘들다. 반면에, 前者는 시민이 무엇을 원하는지 즉 시민의 수요 선호는 선별이 가능하지만 이에 대한 行政性과의 客觀的 評價는 불가능하다.

더구나 대응성과 형평성은 정치적 의미가 강하기 때문에 능률성과 효과성에 비해 명확성이 약하다. 따라서 能率性과 效果性만을 중시하는 行政은 官 中心의 行政便宜主義에 빠지기 쉽고, 시민지향적인 行政을 외면하기 쉽다.

이러한 상황에서 행정서비스를 제공하는 행정기관과 행정서비스를 제공하는 시민이 다같이 만족하고 활력과 생명력을 높이기 위해서는, 즉

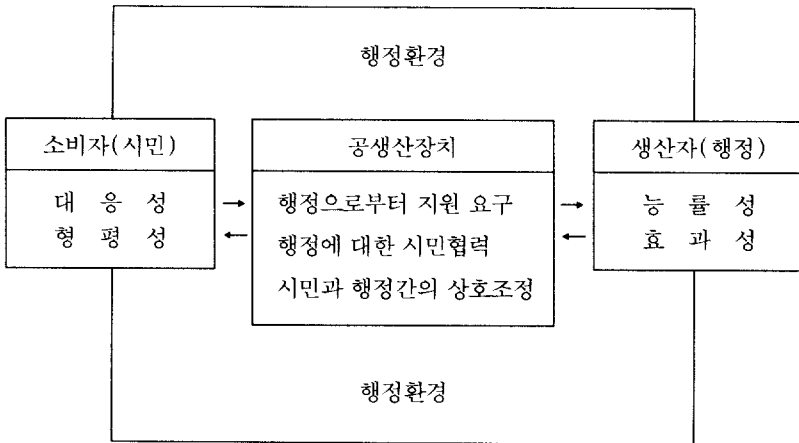
---

23) G.P. Whitaker, "Coproduction : Citizen Participation in Service Delivery," *Public Administration Review*, Vol. 40, No. 3, 1980, pp.240~246.

서비스 供給者인 行政機關이 중시하는 行政理念인 能率性·效果性과 서비스 消費者인 시민이 중시하는 行政理念인 衡平性과 民主性을 다같이 만족시키기 위해서는 시민의 참여와 행정기관의 상호협력에 의한 공생 산장치가 필요하고, 이를 통해 총체적으로 行政의 生産性이 향상되도록 하는 것이 가장 바람직하다는 것이다.

市民과 行政間의 共生産의 類型(types of coproduction)은 ① 行政 으로부터의 支援要求(citizens requesting assistance from public agents) ② 行政에 대한 協力提供(citizens providing assistance to public agents) ③ 市民과 行政間의 相互調整(citizens and agents interacting to adjust each other's service expectations and actions)으로 분류해 볼 수 있다. 이와 같은 행정서비스의 共生産模型을 도표로 정리하면 [圖 II-2]와 같이 표시할 수 있다.

[圖 II-2] 行政서비스의 共生産 模型



이제 앞에서 개별적으로 논의한 租稅行政의 최고의 지도이념인 동시에 평가기준이기도 한 租稅行政 理念을 위에서 살펴본 행정의 共生産模型을 援用하여 記述해 볼 수 있을 것이다.

行政의 共生産性 理論의 핵심은 행정서비스의 消費者인 시민도 행정서비스의 共同生産者이어야 한다는 概念(the notion of citizens as coproducers of public services)으로부터 출발하고 있는데, 이는 行政에 대한 시민의 제도적·자발적 참여를 통해서 가능하게 된다.

租稅法律關係의 실현으로서의 租稅行政은 기본적으로 官과 民의 상호작용에 의하여 이루어진다. 그런데 租稅行政 서비스 生産者로서의 租稅行政機關(官)과 租稅行政 消費者로서의 納稅者들(民)은 租稅行政 理念에 대하여 각각 다른 시각과 관점 및 기대를 갖고 있다.

즉, 租稅行政機關이 1차적으로 중시하는 價値 理念은 能率性和 效果性인 반면에 納稅者에게 가장 중시되는 價値 理念은 對應性和 衡平性이라 할 수 있다. 여기서 對應性(responsiveness)이라는 理念은 租稅行政의 理念에 있어서는 합법성과 민주성이라는 이념으로 대체시켜도 별 무리가 없을 것으로 보인다.

왜냐하면 租稅行政에 있어서 합법성의 주요내용인 租稅行政 裁量權의 制約과 民主性의 主要內容이라 할 수 있는 최대한의 납세서비스의 提供을 통하여 行政의 對應性을 높여갈 수 있기 때문이다.

行政의 共生産性 理論의 시각에서 보면 租稅行政에 있어서도 租稅行政 서비스 生産者인 租稅行政機關과 租稅行政 서비스 消費者인 納稅者가 각각 가장 바람직하다고 생각되는 租稅行政 理念이 모두 충족될 때 총체적으로 租稅行政의 生産性이 가장 높게 나타난다고 할 수 있고 이 경우에 비로소 租稅行政은 성공적으로 수행되었다고 평가 받을 수 있을 것이다.

양질의 租稅行政 서비스를 창출하여 조세저항이나 조세기피가 없는 가운데 주어진 세수 목표를 달성할 수 있는 바람직한 租稅行政이 이루어 지려면, 즉 租稅行政機關이나 納稅者가 중시하는 租稅行政의 理念들이 다같이 충족되기 위해서는 租稅行政에 대한 納稅者들의 적극적인 參與와 協調가 필수불가결한 요소라 할 수 있다.

租稅行政에 대한 納稅者의 參與와 協調는 제도적으로는 ‘申告納稅制

度'라는 틀 속에 구체화되고 있으며, 申告納稅制度는 무엇보다도 納稅者들의 자발적이고, 정직한 申告를 基礎로 하여 운영될 수 있을 뿐이다.

그리고 자발적이고, 정직한 신고는 스스로 정직한 신고를 할 수밖에 없는 투명한 納稅環境이 制度的으로 구축되었을 때에만 비로소 가능하게 된다.

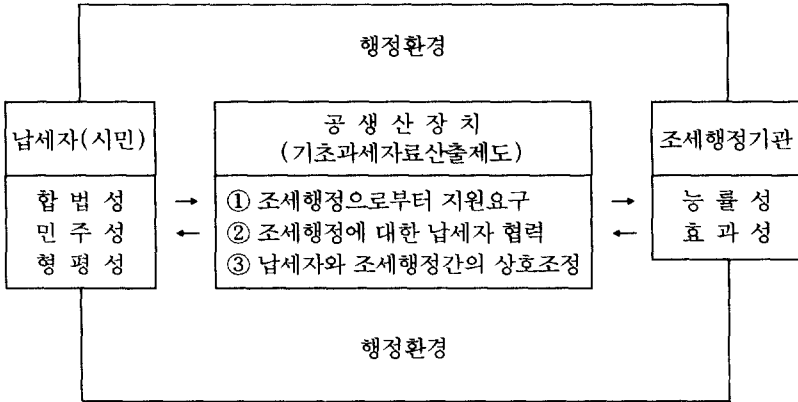
요컨대, 租稅行政의 共生産性 極大化는 租稅行政의 理念이 동시에 충족되었을 때 가능한 것인데, 이는 궁극적으로는 納稅者의 자발적 협조에 의한 정직신고의 바탕을 납세환경 측면에서 制度的으로 確立할 수 있는나의 여부에 달려 있는 문제라고 할 수 있다.

本 研究는 基礎課稅資料의 產出 活用に 의한 실물거래의 실명화를 통하여 투명한 납세환경의 구축을 研究目的으로 하고 있는바, 租稅行政의 理念에 대한 이상과 같은 行政의 共生産性 理論의 援用은 本 研究의 이론적 분석의 틀을 마련하는 데 있어 많은 시사점을 제공하고 있다고 생각된다.

즉 本 研究가 研究結果로써 제시하려는 基礎課稅資料 產出體系의 確立은 이상에서 기술한 共生産裝置의 內容이 되고 있는 ① 租稅行政으로부터 納稅者에게 지원을 요구하는 사항이며 ② 基礎課稅資料의 產出 自體는 租稅行政에 대한 納稅者의 협력사항임과 동시에 ③ 이러한 產出體系의 運營은 納稅者와 租稅行政間에 상호협력과 조정을 필요로 하는 사항임을 알 수 있다.

이상에서 논의한 行政의 共生産性 理論을 원용하여 租稅行政 理念과 基礎課稅資料 制度와의 규범적 관계를 그림으로 나타내 보면 [圖 II-3]과 같다.

[圖 II - 3] 租稅行政의 理念과 基礎課稅資料制度



## 2. 課稅資料制度의 役割

### 가. 課稅資料制度의 意義

#### 1) 課稅資料制度의 重要性

課稅資料라 함은 명칭이나 형식에 관계없이 일정서식에 의하여 문서화되어 直接·間接으로 租稅의 課稅(非課稅·課稅未達 包含)에 根據가 되는 모든 자료를 말한다.

租稅行政은 納稅者의 자발적인 성실신고를 誘導·支援·助長하는 것을 제1차적 目標로 하여 運營되고 있다.

課稅資料를 적절한 시기에 產出·蒐集하여 活用하는 것은 租稅行政의 目標을 실현하기 위한 기반을 형성하는 데 있어 가장 중요한 역할을 한다.

課稅資料 提出 義務에 관한 조세법상의 규제는 課稅資料 提出 義務者뿐만 아니라, 그 거래 상대방의 담세력을 정확히 포착하여 적정한 과세를 하고 세부담의 공평을 기하려는 데 그 목적을 두고 있다고 할 수 있다.

따라서 조세법상 課稅資料 報告 提出義務는 일반 納稅義務와는 별개

의 것으로서 거래상대방의 稅源捕捉과 課稅標準 確定을 위한 租稅行政 上的 지원적 協力義務라 할 수 있다<sup>24)</sup>.

이상에서 논의한 課稅資料制度的 制度的 意義 또는 重要性을 요약하여 보면 다음과 같다.

첫째, 공평과세의 실현수단이 된다. 거래사실대로의 수입금액을 근거로 課稅하기 때문에 실질적 공평 내지 課稅의 適正을 실현하는 수단이 되는 것이다.

둘째, 객관적인 근거과세의 기초가 된다. 租稅는 經濟活動 또는 去來 實績이나 그 결과에 대하여 과세권한을 행사함으로써 이루어지므로 課稅資料의 產出 活用은 이러한 經濟活動이나 去來事實을 사전에 정확하게 포착하여 根據課稅를 實現하기 위한 방안의 하나가 되는 것이다.

셋째, 자율적인 성실신고납부의 유도수단이 된다. 事業者는 특정 거래 사실이 거래상대방에 의하여 課稅資料로서 政府에 보고된다는 사실을 알고 있기 때문에 스스로 거래의 실제적 진실에 따라 성실하게 신고할 수밖에 없는 것이다.

넷째, 稅務調査의 實效性을 확보하는 수단이 된다. 稅務調査 대상의 선정을 객관화하고 稅務調査의 내용을 충실하게 하는 情報를 提供한다. 즉 누락신고 또는 과소신고하는 業種이나 事業者를 쉽게 비교·검색하는 수단이 되며 실제 세무조사시에도 수입금액 누락여부 및 거래의 유무·진위 등을 판별하는 데 가장 기초적인 情報를 提供한다.

다섯째, 탈세의 근원적 봉쇄 수단이 되며 조세마찰의 제거수단이 된다. 事業者가 누락신고 또는 과소신고를 하더라도 사후에 거래상대방인 제3자가 신고한 거래정보인 課稅資料에 의하여 누락 또는 과소신고사실이 확인되어 노출되기 때문이다. 또한 거래사실의 투명성 때문에 과세당국과 納稅者間에 課稅를 둘러싼 다툼의 여지가 없게 된다.

24) 權澤相 外, 『國稅行政發展 研究報告書』, 國稅廳, 1973, p. 133.

## 2) 基礎課稅資料의 概念 定立

課稅資料는 분류기준에 따라 여러 가지로 구분해 볼 수 있다.

수집근거에 따라 법정자료와 법정외자료로 나눌 수 있으며, 資料의 성질 또는 활용목적에 따라 去來資料(消費課稅資料), 所得資料(所得課稅資料), 財産資料(財産課稅資料), 其他 資料로 구분할 수 있다.

법정자료란 각종 租稅法의 규정에 근거하여 納稅者 등이 政府에 제출하도록 되어 있는 課稅資料를 말한다. 예컨대 附加價値稅法上 稅金計算書와 所得稅法 및 法人稅法上 計算書, 각종 源泉徵收領收證, 支給調書 등이 이에 해당된다.

법정외자료는 행정내부 훈령이나 세무조사 등 질문 검사권에 기초하여 蒐集하는 課稅資料 등을 말한다. 이에선 국무총리훈령에 의하여 國家 및 地方自治團體가 課稅에 관계되는 자료 또는 통계를 國稅廳에 통보케 하여 蒐集되는 行政機關資料, 其他 行政力에 의하여 수시 蒐集하거나 稅務調査 結果 파생되는 資料인 직접 蒐集資料가 포함된다.

去來資料(消費課稅資料)란 유통과정상 재화·용역의 공급자와 공급받는 자간에 수수되는 收入金額(賣出額=外形)資料를 말한다. 이에선 附加價値稅 課稅去來에 관한 것으로 稅金計算書와 領收證이 있으며, 附加價値稅 免稅去來에 관한 것으로 計算書와 領收證이 있다.

所得資料(所得課稅資料)란 源泉徵收對象 所得을 支給하는 者와 이를 支給 받는 者간에 수수되는 所得金額資料를 말하는 것으로 이에선 각종 源泉徵收領收證과 支給調書가 있다.

財産資料(財産課稅資料)란 讓渡·相續·贈與稅와 같은 재산관련 제세를 과세하는 데 근거나 참고가 되는 課稅資料를 가리키는 것으로서, 중요한 것으로는 부동산등기자료, 주식이동사항 명세서 등이 있다. 이외에도 課稅에 도움이 되거나 참고가 되는 資料는 수없이 많이 있을 수 있다.

여기서 기초과세자료라 함은 이상에서 살펴본 課稅資料의 분류기준에 따르면, 법정자료에 속하는 ① 去來資料 ② 所得資料 ③ 財産資料를 의



미한다고 할 수 있을 것이다.

그러나 本 研究는 事業所得者의 수입금액 거래자료를 거래사실대로 양성화시키는 데 주안점이 있으므로 이미 源泉徵收 메커니즘을 통해 어느 정도 투명하게 드러나고 있는 源泉徵收 對象所得에 관한 所得資料나 資産의 移轉·取得內容을 담고 있는 재산제세 관련자료 등은 本 研究의 분석변수가 되는 기초과세자료의 범위에서 제외하였다. 따라서 本 研究에서 사용하는 기초과세자료라는 개념은 유통과정상 事業者와 事業者間, 또는 事業者와 消費者間的 去來金額, 즉 수입금액이 표시된 去來資料를 말한다고 정의할 수 있다.

이와 같은 의미의 기초과세 자료는 원칙적으로 ① 재화·용역의 공급자와 공급받는 자의 사업자 등록번호 ② 공급가액 또는 공급대가 ③ 공급시기 등이 구비되어야 정규 과세자료 즉 세무상 정규영수증으로서의 역할을 할 수가 있다<sup>27)</sup>. 다만 위의 구비요건 중 예외적으로 공급받는 자가 일반 消費者인 경우에는 공급받는 자의 사업자등록번호의 제시가 불가능하므로 이외에 다른 인적 사항, 예컨대 신용카드 회원번호 등이 대신 이용되고 있다.

현행 우리나라의 조세 법규상 이와 같은 기초과세 자료, 다시 말하면 세무상 정규 영수증으로서 쓰일 수 있는 것은 附加價値稅 課稅事業者와의 거래에 있어서는 稅金計算書와 信用卡 賣出票가 있으며, 附加價値稅 免稅事業者와의 거래에 있어서는 計算書와 信用卡 賣出票가 있다<sup>28)</sup>.

따라서 재화 또는 용역을 구입하는 자의 입장에서 그 지출 증빙으로 수취할 수 있는 정규 영수증은 ① 稅金計算書 ② 計算書 ③ 信用卡 賣

27) 사용하는 '기초과세자료 또는 세무상 정규 영수증'이라는 용어는 연구자가 본 연구를 위하여 처음으로 개념화하여 사용하는 용어들이다.

28) 신용카드 매출표란 신용카드 가맹업소에서 신용카드 사용자에게 교부하는 영수증의 일종으로서 신용카드 매출전표라고도 한다. 본 연구에서는 속칭이라 할 수 있는 신용카드 영수증이라는 용어와 혼용하여 사용하기로 한다.

出票뿐이며 이 세 가지 종류의 領收證만이 정상적인 課稅資料로서 活用  
이 가능하다.

#### 나. 課稅資料制度的 運營體系

이제 基礎課稅資料는 어떻게 產出·蒐集되며 이것이 어떻게 課稅에  
연계되어 活用될 수 있는지 그 메커니즘을 살펴보기로 하자.

##### 1) 第三者 情報報告制度(the Third Party Information Reporting System)

특정한 事業者가 그 사업과 관련하여 벌어들인 수입금액이 얼마인지  
정확하게 아는 자는 사업자 본인과 그 사업자에게 재화·용역의 대가를  
지급한 거래 상대방들이다.

政府는 먼저 모든 事業者에게 일정기간 동안의 수입금액을 사실대로  
신고를 하도록 각종 조세법에서 이를 제도적으로 의무화하고 있다.

특정사업자 A가 매신고 기간에 스스로 收入金額(賣出額)이라고 政府  
에 신고한 金額이 정직한 것인지 여부를 가려내는 방법에는 두 가지가  
있을 수 있다.

그 하나는 세무조사를 실시하여 거래내용을 하나하나 확인하여 규명  
하는 직접적인 방법으로 이러한 세무조사 방법은 원래 많은 인력과 시간  
및 정교한 조사기술을 요하기 때문에 많은 事業者를 대상으로 이 方法을  
적용할 수 없는 한계가 있다.

또 다른 하나는 특정사업자 A와 거래를 하고 거래대금을 지급한 각  
거래상대방으로 하여금 특정사업자 A에게 지급한 거래금액을 課稅資料  
로서 政府에 제출하게 하거나 이런 정보를 보유하고 있는 제3의 기관으  
로 하여금 이를 제출하게 하여 이 課稅資料 合計와 특정사업자 A가 신  
고한 수입금액을 대조하여 확인하는 방법이 있다.

이는 유통과정상 재화·용역의 공급자인 A와 이를 공급받는 자인 거

래 상대방과의 연관관계에서 볼 때 A의 賣出額(收入金額)은 곧 그 거래 상대방 각자가 A에게 지급한 재화·용역의 구입비용의 합계와 같기 때문에 이를 제도화하여 활용하면 어렵지 않게 특정사업자 A의 수입금액 신고의 정확성을 검증할 수 있게 된다. 이 경우에 수입금액신고의 문제와 관련하여 A는 租稅法律關係에서 課稅當局과 當事者 관계에 있지만, A의 거래 상대방들은 課稅當局과는 제3자 관계에 있다.

이와 같이 조세법률관계에서 제3자 관계에 있는 특정사업자 A의 거래 상대방으로 하여금 A에게 지급한 재화·용역의 구입비용에 관한 情報를 政府에 제출하게 하는 제도를 소위 第三者 情報報告制度(the Third Party Information Reporting System)라 하는바, 이것이 바로 基礎 課稅資料 產出을 위한 기본골격이라 할 수 있다<sup>27)</sup>.

第三者 情報報告制度는 本 論文의 구성과 정책대안의 제시를 위하여 가장 소중한 개념요소가 되고 있는바, 이 아이디어를 잘 설계하여 제도화하고 이를 정착시키면 다툼의 여지가 전혀 없는 광범위하고 객관적인 기초 과세자료의 자동적인 산출이 가능하게 되는 것이다.

## 2) 申告收入金額과의 相互對查制度(Reverse Matching System)

이제 第三者 情報報告制度에 의하여 제3자로부터 제출을 받은 課稅資料(情報)를 政府는 어떻게 과세에 연계하여 활용할 수 있는가를 보자.

앞에서 언급한 바와 같이 모든 事業者는 租稅法 規定에 따라 매신고기간마다 본인의 收入金額을 政府에 신고하도록 되어 있다.

특정 事業者가 신고한 收入金額의 진실성 여부는 바로 그 사업자가 신고한 收入金額과 그 거래 상대방 또는 그 거래 정보를 보유하고 있는 제

---

27) 제3자 정보보고제도는 일찍이 소득세 중심 國家인 美國이 租稅制度에서 확립시킨 것으로 이 제도하에서 각종 소득의 지급자는 광범위한 所得資料 제출의무를 이행하고 있다. 각국의 租稅制度에도 그 範圍가 다를 뿐 각국 나름대로 이와 유사한 소득자료 보고제도를 가지고 있으나, 美國의 制度만큼 광범위하거나 철저하지 못하다.

3기관으로부터 제출받은 基礎課稅資料를 집계하여 상호 대조함으로써 쉽게 가려 낼 수 있게 된다.

이와 같이 事業者 본인이 신고한 收入金額과 제3자로부터 획득한 基礎課稅資料 情報를 상호대사하여 신고의 성실성 정도까지를 체크하는 시스템을 逆對查方式(Reverse Matching System) 또는 相互對查方式(Cross-Checking System)이라 한다.

租稅行政當局은 이 시스템을 통하여 특정사업자가 신고한 收入金額의 누락 또는 과소신고 여부를 가려내고 그 결과에 따라 수정신고케 하며 그 정도가 심한 경우에는 稅務調査에 착수하는 등 필요한 조치를 취하게 된다. 이것이 바로 산출된 基礎課稅資料를 租稅行政 內部에서 과세목적으로 연계하여 활용하는 시스템인 것이다.

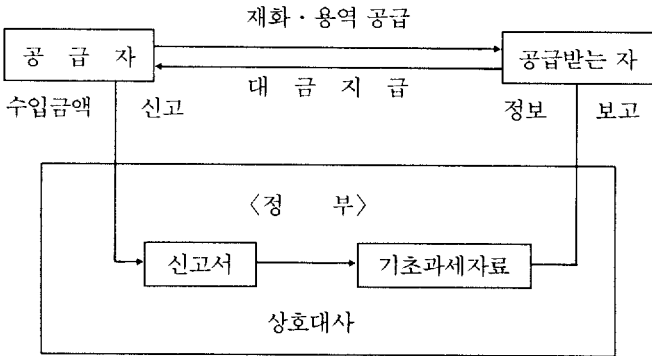
요컨대 이상에서 살펴본 바와 같이 基礎課稅資料의 산출 활용시스템은 기본적으로 第三者 情報報告制度 및 申告金額과 이 情報를 逆으로 상호대사하는 방식에 의하여 이루어진다고 할 수 있다. 이러한 내용을 도표화하면 [圖 II-4], [圖 II-5]와 같다.

[圖 II-4]는 재화·용역의 공급자와 공급받는 자가 모두 事業者에 해당하는 것으로 이때 情報報告는 공급받는 자가 稅金計算書 또는 計算書에 의하여 직접 政府에 하는 경우이며, 이것이 第三者 情報報告制度의 전형을 이루는 제1유형이라 할 수 있다.

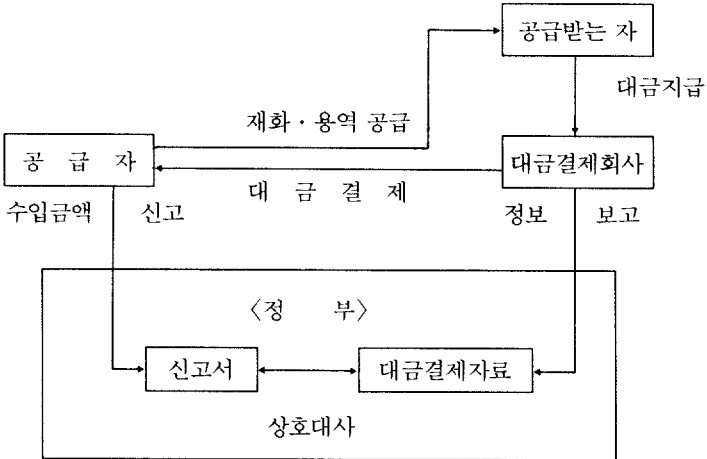
[圖 II-5]는 재화·용역의 공급자는 소매업 또는 서비스업 경영자이고 공급받는 자는 최종소비자인바, 이때 情報報告는 공급받는자인 消費者를 대신하여 제3결제기관이 대행하는 경우이다<sup>28)</sup>.

28) 收入金額資料에 관한 第三者 情報報告制度에 있어서는 우리나라가 다른 나라와는 달리 稅金計算書 政府提出制度를 운영하고 있어 다른 나라의 모델이 될 수 있으며, 이는 第三者 情報報告制度의 제1유형에 속한다. 消費者를 대신한 제3결제기관의 收入金額 情報報告制度는 第三者 情報報告制度의 제2유형에 속한 것으로서 우리나라가 1987년부터 신용카드업법에 제도화한 것으로 이는 세계에 유례를 찾아 볼 수 없는 독특한 발상이라 할 수 있다.

[圖 II -4] 基礎課稅資料 產出 · 活用體系(1)  
 (供給받는 자가 直接 報告하는 境遇)



[圖 II -5] 基礎課稅資料 產出 · 活用體系(2)  
 (第3 決濟機關이 報告하는 境遇)



#### 다. 租稅行政과 課稅資料의 關係

課稅資料制度는 記帳義務制度和 함께 과세의 적정·공평을 실현하기 위한 租稅行政의 기초 중의 기초로서 그 산출체계의 확립을 통한 관련제도 운영의 효율화는 租稅行政의 發展을 위한 필수조건이라 할 수 있다.

우리는 앞에서 基礎課稅資料制度가 租稅行政의 共生産裝置로서 서로 상반관계에 있는 租稅行政의 여러 理念을 동시적으로 달성할 수 있는 매우 유용한 수단이 될 수 있음을 살펴보았는데, 여기서는 David Easton의 체제모형을 원용하여 租稅行政과 課稅資料의 相互關係를 설명해 보려고 한다<sup>29)</sup>.

租稅行政은 納稅環境과 불가분하게 상호 작용하는 개방체제라 할 수 있으며 課稅資料는 납세자 본인의 신고서와 함께 環境으로부터 租稅行政 體制 내에 입력되는 가장 중요한 투입요소라 할 수 있다.

租稅行政體制는 環境으로부터 이러한 課稅資料를 구체적으로 제출받거나, 수집하여 이를 체제 내에서 능률적으로 처리·전환하여 租稅行政의 최종 산물이라 할 수 있는 각종 과세상 조치나 납세서비스를 제공하고 이러한 產出結果는 시정 및 개선과정을 통하여 다시 租稅行政體制에 영향을 주게 된다.

여기서 투입요소를 課稅資料에 한정시켜 놓고 보면, 租稅行政 產出의 質은 전적으로 環境으로부터 체제 내에 투입되는 課稅資料의 質, 즉 課稅資料의 眞實性, 充分性 또는 有用性 여부에 달려 있다고 할 수 있다.

따라서 아무리 많은 課稅資料 또는 課稅 參考資料를 產出·蒐集하여 이를 전산처리한다 하더라도 課稅資料의 내용이 있는 그대로의 거래 사실을 담고 있지 않다면 課稅資料로서의 가치 또는 유용성은 거의 없는 것이며 租稅行政의 產出의 質 역시 낮은 수준에 머물 수밖에 없다. 따라

29) David Easton의 政治體制分析模型에 관하여는 姜信澤, 『社會科學研究的 論理』, 서울: 博英社, 1987, pp. 383~412를 참고함.

서 당연한 귀결로서 租稅行政의 여러 이념 성취수준도 그 정도에 머물 수밖에 없게 된다.

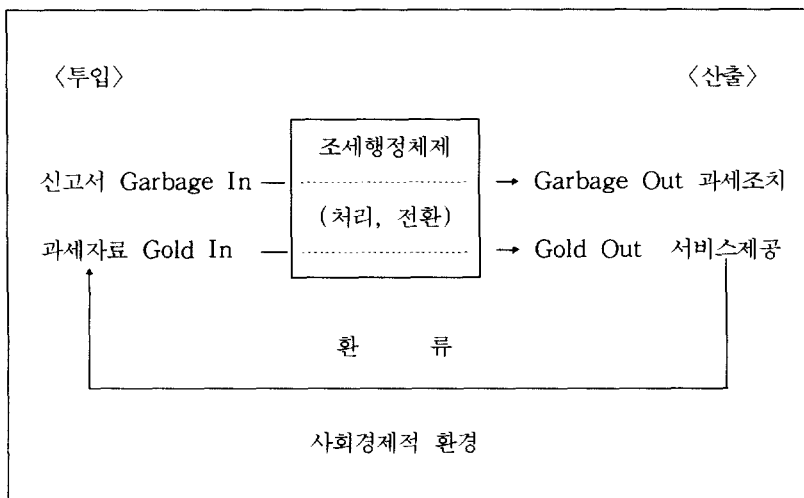
다시 말하면 租稅行政의 투입요소로서 課稅資料가 低質(Garbage)이면, 租稅行政 產出의 質 역시 低質(Garbage)일 수밖에 없는 것이며, 반대로 투입요소인 課稅資料가 良質(Gold)이면 產出되는 租稅行政 서비스의 質 역시 良質(Gold)일 수밖에 없는 것이다.

따라서 租稅行政과 課稅資料의 관계는 한마디로 표현하면 「GIGO and GIGO(Garbage In, Garbage Out and Gold In, Gold Out)」라고 할 수 있을 것이다.

이는 전술한 租稅行政의 理念 및 目標를 달성하는 데 있어서 과세자료가 얼마나 중요한 것인가를 단적으로 말해주는 것으로, 여기서 우리는 租稅行政의 質이 良質의 課稅資料를 얼마만큼 확보하여 課稅에 연계 활용 하느냐에 달려 있음을 알 수 있게 된다.

[圖 II-6]은 이상과 같은 租稅行政과 課稅資料의 관계를 David Easton의 체제모형을 원용하여 그림으로 나타낸 것이다.

[圖 II-6] 租稅行政과 課稅資料의 關係



## 第 2 節 納稅者 行動理論과 脫稅機會의 封鎖

오늘날 租稅行政의 근본적인 딜레마는 과세권을 행사하는 政府(課稅當局)와 稅法이 규정하는 바에 따라 세금을 納付하는 市民(納稅者)의 이해관계(기대효용)가 서로 일치하지 않는 데서 비롯된다고 할 수 있다.

課稅官廳과 納稅者 사이는 일정한 權利義務關係로 맺어져 있으며 이러한 關係를 규율하는 것이 租稅法이다. 納稅者는 租稅法이 기대하고 요구하는 대로 行動할 수도 있고 그러지 않을 수도 있다. 前者의 경우를 順應(compliance)이라 하고, 後者의 경우를 不應(noncompliance)이라 부른다. 신고납부제하에서 順應이라 함은 誠實申告를, 不應이라 함은 不誠實申告를 의미한다<sup>30)</sup>.

不應 또는 不誠實申告는 稅法이 요구하는 租稅債務의 일부 또는 전부를 納稅者가 거부·부인 또는 은폐하는 행위라고 정의할 수 있으며 稅額의 輕減 또는 減稅에 그러한 행위의 목적이 있다고 할 수 있다.

지금까지 納稅者 行動에 대한 선행연구들은 주로 탈세행위를 중심으로 研究가 집중되어 왔다고 할 수 있는데, 本 研究는 基礎課稅資料 產出體系의 완비를 통하여 우리나라 事業者의 收入金額 隱蔽로 인한 탈세행위에 대한 制度的 豫防에 研究目的이 있으므로 本節에서는 탈세행위에 관한 이론적 논의를 살펴보고 本 研究의 중심개념이 되고 있는 基礎課稅資料 產出制度가 탈세행위방지 장치로서 유용한 수단이 될 수 있는지를 탈세에 관한 선행연구들의 결과와 연계하여 검토해 보고자 한다.

30) 최근에 순응과 불응에 대하여는 稅法 遵守性과 稅法 非遵守性이라는 용어도 사용되고 있다. 崔永坤, 「納稅義務者의 稅法 遵守性 研究: 理論·問題點 및 展開方向」, 『稅務學 研究』, 제8호, 韓國稅務學會, 1996. 10, p. 160.



## 1. 脫稅行爲에 관한 先行研究의 檢討

### 가. 先行研究 結果의 概觀

納稅者 行動理論은 모두 조세회피 행위에 관한 것으로 이에 대한 研究는 지금까지 이론적 접근방법과 실증적 접근방법으로 나뉘어 진행되어 왔다.

理論的 研究는 다시 經濟學的 理論과 社會心理學的 理論, 政治經濟學的 理論으로 구분할 수 있지만 여기서는 가장 대표적인 이론적 접근방법인 經濟學的 理論에 대해서만 記述하고자 한다.

經濟學的 理論은 納稅者를 가능하면 稅金을 적게 納付하려는 합리적인 경제인으로 가정하는 한편 脫稅를 稅率, 摘發確率, 加算稅率의 函數로 보고 있으며 알링햄과 샌드모(Allingham and Sandmo)의 研究가 대표적이다.

알링햄과 샌드모는 계획적인 과소신고(deliberate underreporting)를 통해서 어느 정도 稅金을 회피할 수 있는지에 관한 個別 納稅者의 의 사결정을 분석하고자 하였다<sup>31)</sup>.

알링햄과 샌드모는 納稅者의 행위는 불확실성하에서 期待效用의 極大化 原則(principle of maximum expected utility)을 따른다고 가정하여 제시한 조세회피모형에서 정책변수인 세율, 가산세율, 적발확률 등의 변수가 탈세에 미치는 영향에 대한 비교정태분석 결과를 다음과 같이 요약하고 있다.

세율변화가 脫稅를 증가 또는 감소시킬 것인지에 대해서는 명확한 결론을 제시하지는 못하고 있다. 그러나 加算稅率은 課稅當局이 직접 통제

---

31) M.G. Allingham and A.Sandmo, "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis," *Journal of Public Economics*, Vol. 1, No. 3, April 1972, pp.323~338.

하는 정책변수로서 加算稅率의 增加는 脫稅를 감소시킨다고 하였으며, 적발확률은 脫稅의 적발에 이용되는 資源의 量과 效率性을 통해 간접적으로 통제되는 것으로 두 가지 정책도구는 서로 대체적으로 活用될 수 있으며, 적발확률의 증가는 所得申告水準을 높여 脫稅를 줄일 수 있다는 것이다.

알링햄과 샌드모의 研究는 脫稅에 관한 체계적인 경제학적 모형의 변형으로서 이후에 여러학자들의 조세회피 研究에 토대가 되었다<sup>32)</sup>.

한편 탈세행위에 관한 실증적 연구결과를 요약해 보면 다음과 같다.

보겔(Vogel)은 설문조사방법으로 스웨덴 納稅者를 대상으로 租稅問題에 대한 研究를 실시하였는데, 그는 자영업에 종사하고 源泉徵收對象이 아닌 고액의 所得階層에 속하며, 高等教育을 받고, 脫稅行爲를 하는 사람들과 개인적 친분관계를 맺고 있는 사람일수록 탈세를 하기 쉽다는 사실을 발견했다<sup>33)</sup>.

보겔의 조사는 실제소득자료가 없이 설문조사에만 의존하였기 때문에 脫稅를 평가하는 직접적인 증거는 되지 못하고 있다.

모크(Mork)는 노르웨이인 3,479명을 대상으로 설문조사를 실시한 資料를 이용하여 納稅者들이 실제로 큰 규모의 脫稅를 하고 있다는 증거를 제시하였다<sup>34)</sup>. 이들의 분석에 의하면 所得이 높은 계층으로 갈수록 申告所得의 比率은 감소한다는 것이다.

32) 이와 같은 탈세의 이론적 모형에 관한 연구는 Allingham and Sandmo(1972)에서 출발하여 Kolm(1973), Srinivasan(1973), Singh(1973), Yitzhaki(1974), Weiss(1976), McCaleb(1976), Anderson(1977), Pencavel(1979), Christiansen(1980), Sandmo(1981), Witte and Woodbury(1983), Reinganum and Wilde(1985), Beck and Jung(1989), Cowell(1990), Jankson and Mckee(1992), Jaewan Bahk(1992) 등으로 이어지고 있다.

33) J. Vogel, "Taxation and Public Opinion in Sweden: An Interpretation of Recent Survey Data," *National Tax Journal*, December 1974, pp. 499~513.

34) K.A. Mork, "Income Tax Evasion: Some Empirical Evidence," *Public Finance*, Vol. 30, No. 1, 1975, pp. 70~76.

스파이서와 런스텝(Spicer and Lunstedt)는 설문조사방법으로 美國 오하이오주의 도시들 주변의 주택가에서 130가구를 골라 표본조사를 실시하였다<sup>35)</sup>. 그들은 調査資料로부터 첫째, 脫稅에 대한 제재의 정도가 심하다고 인식될 때 脫稅는 감소한다. 둘째, 적발확률이 높다고 인식될 때 脫稅는 감소한다. 셋째, 政府와 納稅者의 관계 속에서 일반납세자가 다른 納稅者보다 불공정하다고 인식하면 脫稅는 증가한다. 넷째, 脫稅行爲者가 많다고 인식할 때 그들도 脫稅를 많이 하게 된다는 4가지 가설을 검증하고 그 결과로서 조세저항률(tax resistance scale)과 탈세지수(tax evasion index), 불공정지수(inequity index)를 작성하였다.

프리드란드, 마이탈 및 루텐버그(Friedland, Maital and Rutenberg)는 게임시뮬레이션 방법을 이용하여 脫稅를 分析하였다<sup>36)</sup>. 시뮬레이션을 한 후 종속변수인 적발확률·미신고소득·신고소득과 독립변수인 배경적 변수 등을 사용하여 分析을 실시한 결과 통계적으로 유의하다는 증거를 입증할 수는 없지만, 빈번한 회계감사보다 과중한 가산세가 더 효과적인 탈세억제 방안임을 발견하였다. 또한 社會·經濟的 變數와 관련해서 여자가 남자보다 더 脫稅할 가능성이 많으나 과소소득신고는 오히려 더 적다고 밝히고 있다.

클롯펠터(Clotfelter)는 美國 IRS의 TCMP자료에서 분류한 所得階層 중 3개의 所得階層을 대상으로 조사하였는데 모두 한계세율과 세금 공제 후의 소득수준이 탈세와 통계적으로 유의한 正(+)의 상관관계가 있다고 하였다. 즉, 稅率이 높을수록 脫稅가 增加한다는 경험적 研究結果를 발표했다<sup>37)</sup>.

35) M.W. Spicer and S. Lunstedt, "Understanding Tax Evasion," *Public Finance*, Vol. 2, April/June 1976, pp. 295~305.

36) N. Friedland, S. Maital and A. Rutenberg, "A Simulation Study of Income Tax Evasion," *Journal of Public Economics*, August 1978, pp. 107~116.

37) C. Clotfelter, "Tax Evasion and Tax Rates: An Analysis of Individual Returns," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 65, August 1983, pp. 363~373.

우리나라에서도 최근에 이에 대한 실증적인 연구가 洪學杓(1988)<sup>38)</sup>, 全泰榮<sup>39)</sup>, 李鍾煥<sup>40)</sup>, 정찬웅<sup>41)</sup>, 曹廷煥<sup>42)</sup> 등에 의하여 이루어졌다.

이 중 洪學杓의 연구결과는 특히, 납세율리의 강약이 탈세행위에 미치는 마이너스효과가 매우 크다는 사실을 밝히고 있다.

또한 全泰榮의 研究結果에 의하면 저소득자가 고소득자에 비해 조세 회피성향이 높게 나타나며, 納稅者는 稅率이 높을수록 조세를 회피하고자 하는 성향이 생기고, 政府의 신뢰도가 높을수록 신뢰도가 낮은 경우에 비해서 조세회피성향이 낮아지고 있음을 보여주고 있다.

이상에서 개관한 바와 같이 脫稅에 영향을 미치는 요인에 관한 지금까지의 연구결과에 의하면 納稅者 行動은 매우 복잡해서 수많은 요인의 영향을 받고 있음을 알 수 있다.

理論的 研究에서는 脫稅를 합리적 경제인인 納稅者가 화폐적 이해득실을 비교형량한 끝에 취하는 선택행위로 보고 탈세 의사결정에 영향을 미치는 주요 변수로서 한계세율, 적발확률, 처벌수준 등을 들고 있으며, 實證的 研究에서는 소득수준, 교육수준, 결혼여부 등 경제사회적 요인 및 연령, 남녀노소와 같은 인구통계학적 요인과 납세율리 등 여타요인도 脫稅行爲에 큰 영향을 미치고 있음을 지적하고 있다.

실증적 연구는 탈세에 관한 값진 情報를 제공하지만 研究者에 따라 연구결과가 서로 일치하지 않거나 모순되는 경우가 있었는데 이는 표본추출상의 편기(bias), 표본의 크기문제, 응답자의 성실성 등과 같은 방법론상의 문제에도 원인이 있다고 보인다.

38) 洪學杓, 前揭論文, pp. 113~188.

39) 全泰榮, 「租稅回避에 영향을 미치는 要素에 관한 研究」, 高麗大學校 大學院 經營學 博士學位論文, 1990. 6.

40) 李鍾煥, 「납세자의 조세회피행위분석을 통한 납세성실 유인방안에 관한 연구」, 『세무학연구』, 제4호, 1993. pp. 43~61.

41) 정찬웅, 「납세자의 소득신고 수준결정에 관한 실험실 연구」, 『회계학 연구』, 제21권 제2호, 1996. pp. 19~44.

42) 曹廷煥, 「기업의 조세회피에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」, 『세무학 연구』, 제8호, 1996. pp. 243~276.

## 나. 納稅倫理와 脫稅意思 決定

앞에서 살펴본 바와 같이 脫稅行爲에 영향을 미치는 요인은 여러 가지가 있는데, 여기서는 특별히 納稅倫理가 탈세의사 결정에 어떤 영향을 미치는가를 살펴보고자 한다.

納稅者의 윤리의식에 대해 명확하게 정의내리기는 어렵지만 송영달과 야브로(Song, Y. D. and Yarbrough)는 윤리란 일반적으로 인간이 가지는 도덕적 원칙이나 도덕적 가치이며, 납세윤리란 政府와의 관계에서 納稅者로서의 시민행동의 규범이라고 정의하고 있다<sup>43)</sup>.

지금까지 국내외에서 행해진 여러 實證的 調查研究에 의하면 이러한 納稅者의 納稅倫理 水準의 고저 또는 강약이 탈세의사 결정에 중대한 영향을 미친다는 사실이 밝혀지고 있다.

그 동안 여러 서베이조사에 의하면 탈세 의사결정은 納稅와 관련된 사회적 규범에 대해 納稅者가 갖는 애착심의 강도에 따라 영향을 받으며, 納稅義務에 순응하는 사람들은 일반적으로 脫稅를 매우 비도덕적이거나 옳지 못한 행동으로 보는 경향이 더 짙은 것으로 나타나고 있다<sup>44)</sup>.

스윔츠와 올린즈(Schwartz and Orleans)도 도덕적 호소에 일찍 접한 납세자들이 성실신고하는 경향이 훨씬 높다는 것을 발표하 바 있다<sup>45)</sup>.

티틀과 스파이서(Tittle and Spicer)도 세법에 순응하도록 동기유발을 시킴에 있어서 사회적 체면의 손상과 같은 비공식적인 제재가 법적인

43) Y.D. Song and T.E. Yarbrough, "Tax Ethics and Taxpayer Attitudes : A Survey," *Public Administration Review*, Sep./Oct. 1978, pp. 442~452.

44) 예를 들면, L.Ekstrand, "Factors Affecting Compliance : Focus Group and Survey Results," 1980 Proceedings of the 73rd Annual Conference on Taxation, National Tax Association-Tax Institute of America, November 1980 및 W.J. Scott and H.G. Grasmick, "Deterrence and Income Tax Cheating : Testing Interaction Hypotheses in Utilitarian Theories," *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 17, 1981, pp. 395~408 참조.

45) R. Schwartz and S. Orleans, "On Legal Sanctions," *The University of Chicago Law Review*, Vol. 34, No. 2, 1967, pp. 274~300.

처벌과 같은 공식적인 제재 못지않게 중요하다는 서베이조사 결과를 밝히고 있다<sup>46)</sup>.

전술한 바와 같이 국내에서는 洪學杓가 그의 研究論文에서 납세윤리의식과 성실신고 사이에 正(+)의 상관관계가 있음을 제시하고 있으며<sup>47)</sup>, 최근에 曹廷煥도 납세윤리, 과세공평성, 조세회피에 대한 제재, 조세부담감, 동료집단의 조세회피 등의 변수가 기업의 조세회피에 미치는 영향을 조사분석하였는데, 그는 납세윤리가 조세회피성향에 가장 큰 억제효과를 미친다는 조사결과를 보고하고 있다<sup>48)</sup>.

납세윤리 수준이 세법 준수성에 正(+)의 상관관계를 갖는다고 하는 것은 성실한 納稅를 뒷받침해 주는 社會的 規範의 존재가 필요하다는 것을 뜻한다. 여기서 우리는 이러한 納稅市民의 行動規範에 대한 애착심의 정도를 결정하는 것은 무엇인가 라는 질문을 던질 수 있는데 이러한 요인들로서 기존연구들은 사회적 가치관의 영향<sup>49)</sup>, 동료집단의 영향<sup>50)</sup>, 세제의 합리성에 대한 납세자의 주관적 평가<sup>51)</sup>, 그리고 공동체 의식<sup>52)</sup>

46) C.R. Tittle, *Sanctions and Social Deviance: The Question of Social Deterrence*, New York: Praeger, 1980 및 M.W. Spicer, "Civilization at A Discount: The Problem of Tax Evasion," *National Tax Journal*, Vol. 39, No. 1, March 1986, p. 16.

47) 洪學杓, 前掲論文, pp. 210~211.

48) 曹廷煥, 前掲論文, pp. 259~266.

49) M.Hochstein, "Tax Ethics: Social Values and Noncompliance," *Public Opinion*, Feb./Mar. 1985, pp. 11~14.

50) Vogel, *op.cit.*, pp. 509~512.

51) Skelly Yankelovich, and White, Inc., *Tax Attitudes Study: Final Report*, Prepared for the Internal Revenue Service, 1984; Spicer and Lundstedt, *op.cit.* 및 M.W. Spicer and L.A. Becker, "Fiscal Inequity and Tax Evasion: An Experimental Approach," *National Tax Journal*, Vol. 33, 1980, pp. 171~175; Song and Yarbrough, *op.cit.*; R.Mason and L.D. Calvin, "Public Confidence in the Tax System and Admitted Tax Evasion," *National Tax Journal*, Vol. 37, 1984, pp. 489~496; H.G. Grasmick and H.Scott, "Tax Evasion and Mechanisms of Social Control: A Comparison with Grand and Petty Theft," *Journal of Economic Psychology*, Vol. 2, 1982, pp. 213~230 등 참조.

등을 제시하고 있다.

납세윤리가 탈세의사결정에 구체적으로 어떻게 영향을 미치는지에 대하여는 다음 항에서 살펴보기로 한다.

## 2. 脫稅機會의 封鎖와 基礎課稅資料制度

### 가. 納稅倫理·脫稅意圖·脫稅機會의 相互關係

이제 納稅者 行動에 관한 선행연구들의 研究結果를 종합하여, 납세윤리가 어떻게 탈세의도를 억제하는지를 보기로 하자.

앞에서 기술한 선행연구 결과에 의하면 納稅倫理는 납세자의 행동에 직접적인 영향을 미친다. 즉 납세자가 강한 納稅倫理에 지배되어 있을 경우에는 그것과 대개념을 이루는 탈세의도는 완화될 것이고, 반대로 納稅倫理가 해이해진 경우에는 탈세의도가 강화될 것이다. 다시 말하면 고도의 納稅倫理가 강조될 경우에는 반탈세적인 規範의 영향을 받아 탈세의도 자체가 생겨나지 않거나 탈세기회가 있다 하더라도 이에 관계치 않고 성실신고가 이루어질 것이다. 반면에 납세도의가 해이해지면 탈세의도가 강해져 적극적으로 탈세기회를 모색하게 되며 안전한 탈세기회가 보장되어 있다고 판단되면 脫稅를 감행할 것이다.

예를 들면 벤자미니와 마이탈(Benjamini and Maital)이 언급한 것처럼 탈세는 무임승차자(free-rider)의 문제로 간주될 수 있다<sup>53)</sup>. 즉

52) Song and Yarbrough, *op.cit.* : M.Dornstein, "Compliance with Legal Bureaucratic Rules : The Case of Self-Employed Taxpayers in Israel," *Human Relations*, Vol. 29, 1976, pp. 1019~1034 ; C.R. Tittle, *op.cit.*

53) Y. Benjamini and S. Maital, "Optimal Tax Evasion and Optimal Tax Evasion Policy : Behavioral Aspects," in W.Gaurner and A.Weing(eds.), *Economics of Shadow Economy*, Berlin : Springer-Verlag, 1985, pp. 245~264.

납세자 개개인은 이기심에 입각해서 자기자신은 脫稅를 하면서 정작 다른 納稅者에 대해서는 성실하게 申告할 것을 기대할 수도 있고, 다른 사람이 성실납세를 하든 안하든 상관없이 자신은 탈세쪽을 택할 수도 있는데 이때 탈세를 하는 사람은 무임승차자의 경우에 해당한다. 이런 사람에게는 납세도의가 전혀 작동하지 않는다고 볼 수 있다. 반면에 강한 納稅倫理의 지배를 받고 있는 사람은 脫稅로 말미암은 精神的·心理的인 비용을 감수해야 하며 따라서 이런 부류의 納稅者에 있어서는 脫稅로 인한 무임승차가 주는 매력이 현저히 줄어들 수 있다<sup>54)</sup>.

다시 말하면 納稅倫理의 강약은 탈세의도의 유무와 표리의 관계를 갖는 것으로 볼 수 있다. 즉 納稅倫理意識이 강하게 작동하면 탈세의도는 약할 것이며 반대로 前者가 약하면 後者가 강하게 나타날 수 있는 것이다. 탈세의도(preparedness to evade)는 탈세기회를 모색하는 전제조건이 된다. 그러나 탈세의도가 존재한다고 해서 반드시 脫稅가 감행되는 것은 아니다. 탈세의도가 탈세행동으로 실현되기 위해서는 탈세기회가 보장되어 있어야 한다.

던(P. Dean) 등의 研究에서도 탈세의도를 가진 사람의 숫자가 현실적인 탈세기회를 향유하고 있는 사람의 숫자보다 더 많은 것으로 나타나고 있는데, 이는 탈세의도가 있다고 해서 곧 脫稅가 가능한 것이 아니며 현실적으로 탈세행위가 이루어지려면 이에 더하여 탈세기회가 열려 있어야만 한다는 것을 말해주고 있다<sup>55)</sup>.

요컨대, 조세윤리의 부재는 탈세의도를 유발하는데 동시에 안전한 탈세기회가 열려 있어야만 脫稅가 감행된다. 탈세기회가 안전하게 보장되어 있지 아니하면 비록 탈세의도가 있더라도 탈세가 불가능한 것이다.

한편 앞에서 기술한 바와 같이 납세윤리의 강도에 영향을 미치는 요인

54) M.Spicer, *op.cit.*

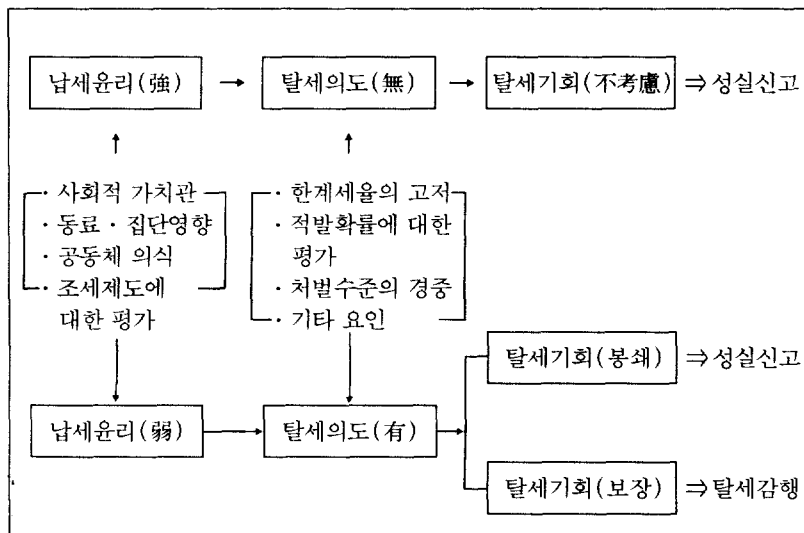
55) P.Dean, T.Kennan and F.Kenney, "Taxpayers Attitudes to Income Tax Evasion : An Empirical Study," *British Tax Review*, No. 1, 1980, pp. 28~44.



으로는 사회적 가치관, 동료집단 또는 준거집단의 영향, 納稅者가 공동체에 대해 갖는 애착심의 정도 및 조세제도의 합리성에 대한 납세자의 주관적인 평가 등이 지적되고 있으며, 탈세의도를 강화하는 動因(driving force)으로는 한계세율의 증가, 脫稅의 적발확률에 대한 주관적 평가의 저하, 적발 후 무거운 처벌수준, 租稅負擔에 대한 상대적 박탈감 강화 등 여러 요인이 지적되고 있다.

이상에서 기술한 납세윤리, 탈세의도, 탈세기회의 상호영향관계를 그림으로 표현하면 [圖 II-7]과 같다.

[圖 II-7] 納稅倫理·脫稅意圖·脫稅機會의 相互關係



나. 脫稅機會의 封鎖裝置로서 基礎課稅資料產出制度

[圖 II-7]에서 보는 바와 같이 성실신고는 강한 納稅倫理 意識의 作動 또는 脫稅機會의 不在의 결과라고 할 수 있다.

다시 말하면 納稅倫理가 강하게 작동하고 있으면 탈세의도가 생기지

않기 때문에 脫稅機會가 안전하게 보장되어 있더라도 성실신고를 기대할 수 있으나 納稅倫理意識이 약한 경우에는 탈세의도가 촉발되므로 이 경우에는 적어도 脫稅機會가 열려 있지 않아야만 성실신고를 기대할 수가 있다.

여기서 우리는 脫稅行爲를 방지하기 위해서는 納稅倫理意識을 제고시키거나 아니면 적어도 脫稅機會 封鎖裝置를 확고하게 제도화하여야 함을 알 수 있다.

그런데 전반적인 納稅倫理 意識의 제고는 장기간에 걸친 租稅教育·納稅弘報 등을 통한 납세 의식 내지 가치관의 변화에 관련된 것이므로 이를 제도적으로 접근하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 여기서 우리는 脫稅機會의 封鎖가 현실적으로 가장 우선적이고 근본적인 대책임을 도출해 낼 수가 있다.

예를 들면 세제의 불공평성에 불만을 가진 봉급생활자가 탈세의도를 갖는다고 하더라도 源泉徵收制度라는 脫稅機會의 封鎖裝置로 말미암아 탈세의도를 실현할 수가 없게 된다. 왜냐하면 政府(課稅當局)는 이 制度를 통하여 특정소득의 支給者로부터 관련 所得者의 課稅情報를 이미 확보해 놓고 있기 때문에 이 사실을 알고 있는 所得者는 해당소득을 신고에서 누락시킬 수가 없기 때문이다<sup>56)</sup>.

이와 같은 예에서 보는 바와 같이 만약 政府가 納稅者가 알고 있는 것만큼, 그 納稅者에 관한 진실한 收入金額(또는 所得金額) 情報를 확보할 수 있는 시스템을 구축한다면 脫稅의 成功 可能性은 그만큼 줄어들게 될 것이다.

즉 收入金額(또는 所得金額)에 대한 情報의 非對稱性(Information Asymmetry)으로 인하여 탈세기회가 열리게 되는데 納稅者가 이러한

56) 최근의 연구에서 원천징수제도는 소득세의 성실신고를 확보하는 데 가장 효과적인 방법이라고 알려지고 있다. O.H. Chang, and J.J. Schultz, Jr., "The Income Tax Withholding Phenomenon: Evidence from TCMP Data," *The Journal of the American Taxation Association*, Fall 1990, pp. 88~101.

情報의 非對稱性을 악용하여 政府를 속이는 도덕적 일탈행위(moral hazard)가 바로 탈세행위인 것이다.

따라서 정보의 비대칭성을 해소하려면 脫稅機會를 封鎖해야 한다. 課稅情報에 관한 비대칭성의 해소는 거래가 이루어질 때 또는 소득이 발생할 때 그 源泉에 관한 情報를 대금지급자 또는 소득지급자를 통하여 政府에 제출케 함으로써 이를 달성할 수 있을 것이다.

우리나라의 경우 源泉徵收制度를 통하여 所得資料提出制度는 어느 정도 정착되어 있으나, 收入金額 情報를 담고 있는 거래 관련 基礎課稅資料는 그 產出體系가 아직 완비되어 있지 아니한 실정에 있다. 本研究는 바로 이 부분에 착안하여 우리나라의 거래 관련 기초과세자료 산출체계 확립방안을 모색한 것이라 할 수 있다.

이와 같은 맥락에서 볼 때 本研究가 研究結果로서 제시하려는 收入金額關聯 基礎課稅資料 產出制度는 所得稅 源泉徵收制度和 함께 또 하나의 유용한 脫稅機會의 封鎖裝置가 될 것이며, 또한 이 制度는 稅務調查에서 納稅者의 적발확률에 대한 주관적 평가를 높여 탈세의도 자체를 약화시키는 요인으로도 작용할 것이다.

### 第 3 節 韓國 課稅資料制度의 變遷

事業所得者의 課稅資料는 당해 사업자의 收入金額(賣出額=外形)에 관한 去來資料(消費課稅資料)와 그 자체가 그 事業者의 所得金額을 나타내 주는 所得資料(所得課稅資料)로 구분하여 볼 수 있다. 우리나라의 所得資料體系를 보면 1975년 전면적인 綜合所得稅制의 導入과 함께 신설된 利子·配當·自由職業·勤勞·其他·退職所得의 지급자가 해당 소득의 지급시에 제출하는 지급조서제도가 지금까지 所得資料制度의 기본이 되고 있다고 할 수 있다.

所得資料制度에 관하여는 전술한 바와 같이 本研究 範圍의 제약상 생략하고 이하에서는 이와 같은 事業所得者에 관한 우리나라의 課稅資料

制度 중에서 收入金額에 관한 거래자료를 중심으로 課稅資料提出制度 및 領收證制度의 변천내용으로 나누어 살펴보고자 한다.

여기서 우리나라의 주요 거래자료 변천과정을 살펴보는 이유는 다음과 같다. 本 研究는 우리나라 基礎課稅資料의 예외없는 투명한 산출 및 이의 과세활용에 제1차적 목적을 두고 있는바, 과거 우리나라의 課稅資料制度 중에서 오늘날에도 이를 조금만 수정하면 유용하게 쓸 수 있는 제도가 없는지 검토할 필요가 있으며, 특히 本 研究의 이론적 분석의 틀을 구성하는 데 있어 과거의 제도가 시사해 주는 바가 없는지 탐색할 필요가 있다고 여겨지기 때문이다.

## 1. 課稅資料 提出制度의 變遷

### 가. 販賣 및 支給報告書提出制度<sup>57)</sup>

販賣 및 支給報告書 提出制度는 1963년부터 1974년까지 법인 및 일정 규모 이상의 매출액을 가진 개인사업자를 대상으로 課稅資料를 政府에 제출케 한 것으로 이는 후술하는 去來源泉徵收制度를 논의로 하면 우리나라 최초의 定規課稅資料 提出制度라고 할 수 있다.

여기서 販賣報告란 자기사업과 관련하여 매월 영수한 收入金額·販賣金額 또는 都給金額을 영수한 다음달 말일까지 과세당국에 보고하는 것을 말하며, 지급보고란 자기사업과 관련하여 매월 지급하는 물품의 대금, 각종 요금 또는 사용료의 지급금액을 지급자가 다음달 말일까지 과세당국에 보고하도록 한 것을 말한다.

57) 國稅廳, 『國稅廳 20年史』, 1986, pp. 875~876 참조.

### 1) 報告書 提出 義務者

이 제도 시행 초기인 1963년부터 1965년까지는 法人과 個人 중 6개월 간 所得金額이 30만원 이상인 자가 보고서를 제출하도록 하였다. 1966년부터 報告義務者는 法人과 個人 複式簿記義務者로 한정하였으며, 이는 1975년 표준계산서제도 실시 이전까지 변경없이 그대로 시행되었다.

1975년에는 去來 源泉徵收義務者의 확대에 따라 指定源泉徵收制度 및 標準計算書制度가 導入되어 法人과 個人 複式簿記義務者는 물론 製造, 都賣, 鑛産業을 영위하는 個人營業者에까지 자료제출 의무가 부여되어 1977년 7월 附加價値稅 시행 전까지 시행된 바 있다.

### 2) 報告書 提出對象 및 提出免除

報告書 提出制度가 처음 施行된 1962년 이후 보고서 제출대상 및 금액의 변천과정을 살펴보면 다음과 같다.

1962년부터 1965년까지의 거래분에 대한 販賣報告 對象은 物品을 販賣하였을 때, 物品을 收入하였을 때, 金融機關이 金錢을 融資하였을 때, 物資保管業者가 物資를 保管하였을 때, 物資運送業者가 物資를 運送하였을 때의 收入金額으로 하였고, 이러한 경우의 收入金額은 營業稅法上의 課稅標準이 되는 金額이었다.

支給報告 對象은 물품의 대금, 각종 요금 또는 사용료의 지급시 그 지급금액을 보고대상으로 하였다.

이와 같이 제도시행 초기에 보고한도금액 없이 소액 거래금액에 대해서도 보고서를 모두 제출하도록 함으로써 납세자에게 너무나 많은 양의 報告書 提出義務를 부여하는 결과를 초래하였고 租稅行政上으로도 과세자료가 양적으로 방대하여 적기 통·수보 및 적기 활용에 애로가 많았다.

이에 따라 1966년 國稅廳이 개칭되자 동 8월 「少額資料에 對한 特別措置」를 단행하여 거래건당 2,000원 미만의 금액에 대하여는 거래자 별·월별로 건수, 금액을 합산하여 提出할 수 있도록 하였으며, 그 이후 1975년까지 經濟規模의 擴大에 따라 보고대상금액도 거래건당 2천원 이

상에서 3천원 이상(1969년 1월), 6천원 이상(1969년 7월), 2만원(1972년 1월) 이상으로 계속 상향조정되었다.

報告書提出 免除는 課稅資料로서 活用할 가치가 없는 資料의 提出을 면제하는 경우와 源泉徵收明細書 및 標準計算書 副本을 提出하게 함으로써 報告書 提出에 갈음하는 경우가 있었다. 보고서 제출제도가 처음 시행된 1962년 이후 보고서제출 면제대상은 많은 변천을 거듭하여 왔다<sup>58)</sup>.

### 3) 報告不誠實者에 대한 制裁

販賣 및 支給報告書 提出制度를 유지하기 위하여 報告義務違反者에 대하여는 보고서 미제출 및 불명자료에 대한 가산세와 조세범처벌법에 의한 질서벌을 적용하도록 하였는데, 이와 같은 보고서 제출 불이행에 대한 제재는 報告義務者로 하여금 心理的·經濟的으로 성실한 報告義務를 이행하게 하는 촉진제가 되었다.

報告書 提出制度가 처음 시행된 1962년에는 불명자료 加算稅라는 단 일명칭으로 報告書를 提出하지 아니하였거나 提出한 報告書 中 거래상 대자 및 거래내용이 불분명하여 확인할 수 없는 때에 미제출금액 또는 불분명한 금액의 1,000분의 5의 가산세를 일률적으로 적용하였다. 1966년에는 이를 1,000분의 10으로 인상하였고, 1968년부터는 期限 經過 (1,000분의 2), 不明(중전대로 1,000분의 5) 및 未提出加算稅(1,000분의 30)로 구분하였으며, 1972년부터는 이를 기한경과(個人 1,000분의 2, 法人 1,000분의 3) 및 보고불성실가산세로 명칭을 변경하고 加算稅率도 조정(個人 1,000분의 10→1,000분의 15, 法人 1,000분의 15→1,000분의 30)하였다.

租稅犯處罰法에 의한 질서벌제도는 報告不履行者에 대하여 罰金 또는 科料에 처하는 것으로서 구체적 犯則行爲에 대한 내용은 첫째, 法에 의

58) 자세한 내용은 『國稅廳 20年史』, pp. 879~880 참조.

한 지급조서, 계산서, 또는 판매·지급보고서를 提出하지 아니하였거나 허위 기재를 한 경우 둘째, 法에 의한 標準計算書의 교부의무자로서 이를 교부하지 아니하거나 허위 기재 또는 사실을 은닉한 경우 등이 있었다.

#### 나. 去來源泉徵收制度和 標準計算書制度

##### 1) 去來源泉徵收制度的 導入·施行

우리나라에서는 그 동안 源泉徵收制度로서 一般源泉徵收制度和 去來源泉徵收制度가 시행되어 왔다. 一般源泉徵收制度는 특정소득의 지급자가 이를 상대방에게 지급할 때, 그 所得源泉에서 그 상대방의 所得稅나 法人稅를 정해진 원천징수세율에 따라 징수하는 제도를 말한다<sup>59)</sup>. 한편 거래원천징수제도는 物品·用役의 구입자가 그 거래상대방인 供給者의 收入金額을 형성하는 거래대금을 지급할 때, 정해진 源泉徵收稅率에 따라 거래관련 稅金을 徵收하는 제도를 말한다.

우리나라의 去來源泉徵收制度는 6·25사변의 발발에 따른 전시 조세 체계하에서 1951년 조세특례법에 의한 납기 전 징수규정에 따라 영업거래시에 사업소득세와 법인세 외에 거래세인 영업세도 源泉徵收하도록 함으로써 시작되었다. 그 후 1952년 委託徵收制度和 1960년 隨時賦課 源泉徵收制度를 거쳐 1961년 말 세제개혁 때 완전한 制度로서의 면모를 갖추게 되었다.

이 당시 源泉徵收義務者는 法定 源泉徵收義務者(國家, 地方自治團體, 公共團體)와 隨時賦課 源泉徵收義務者(홍행업자, 어업조합, 중앙도매시

---

59) 우리나라의 一般源泉徵收制度는 일제하인 1934년에 一般所得稅制度를 창설하면서 一般所得 중 제2종 所得에 해당하는 公·私債 利子, 銀行預金 利子 등을 지급할 때에 源泉徵收하도록 함으로써 처음으로 도입되었다. 도입 당시의 一般源泉徵收制度는 美軍政과 政府樹立을 거치는 동안 여러 차례의 수정이 있었으며 1975년 전면적인 종합소득세제의 시행과 더불어 이자, 배당, 자유직업, 근로, 기타, 퇴직소득에 대한 源泉徵收가 기본이 되어 오늘에 이르고 있다.

장, 시도청장 지정종목 취급자)로 구분되었으며, 源泉徵收하는 세목은 營業稅(해당세율 적용) 외에 所得稅, 法人稅(각 1% 적용)가 있었다.

그후 1974년 말에는 附加價值稅制의 도입기반 조성을 위해 去來源泉徵收制度에 대한 전면적인 개편이 있었는데, 그 주요내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 원천징수의무자를 法定·特別·指定으로 구분하고, 國家·地方自治團體·公共團體 등은 法定源泉徵收義務者로, 공연업자·수입업자·도축장경영자·부동산임차법인은 特別源泉徵收義務者로 하였고, 指定源泉徵收義務者는 광산업자·제조업자·도매업자로 확대하였다.

둘째, 원천징수하는 稅目과 稅率을 보면, 거래상대방을 기준으로 所得稅 또는 法人稅 1%와 당해 세율의 營業稅를 원천징수하되, 지정원천징수의 경우에는 영업세만 원천징수하도록 하였다.

販賣 및 支給報告書 提出制度和 함께 去來資料 提出制度의 또 하나의 모델이었던 우리나라의 去來源泉徵收制度는 政府가 1976년 말 세계개혁에서 소득세법과 법인세법을 개정하고 영업세법은 폐지하는 한편 부가가치세법을 새로 제정하여 1977년 7월 1일부터 시행함에 따라 폐지되었다.

## 2) 指定源泉徵收制度 導入과 標準計算書의 交付·提出

앞에서 본 바와 같이 政府는 1974년 세계개혁에서 附加價值稅制의 도입을 전제로 종래의 去來源泉徵收制度에 대한 대폭적인 개편을 단행하였는바, 이때 去來源泉徵收制度의 일종인 指定源泉徵收制度가 새롭게 마련되었다.

指定源泉徵收制度는 1975년부터 1977년 6월 말까지 2년 반 동안 施行되었는데 이 제도하에서 모든 광산·제조·도매업자는 영업거래시에 거래 상대방의 營業稅를 源泉徵收하여 政府에 納付하여야만 했다. 이에 따라 이들 業種의 源泉徵收義務 指定 人員이 1974년 말 1만명에서 1977년 6월 말 8만 5천명으로 크게 늘었고 源泉徵收稅額도 1974년 말 23억원에



서 1977년 6월 말 148억원으로 대폭 증수된 것으로 나타났다<sup>60)</sup>.

한편, 指定源泉徵收制度 시행과 더불어 課稅資料 측면에서 괄목할만한 일이 있었는데, 이는 전술한 指定源泉徵收義務者가 거래상대방으로부터 영업세를 원천징수할 때에는 판매보고서와 송장을 겸한 標準計算書를 發行하도록 하고, 이를 政府에 提出하도록 한 것이다.

1975년 1월부터 개정 영업세법에 의한 指定源泉徵收制度 導入과 함께 시행된 標準計算書制度의 시행목적은 종래 일부 納稅者에 국한되어 있던 課稅資料 提出對象義務者의 범위를 확대함으로써 課稅資料制度의 활성화는 물론, 조만간 도입 예정이었던 附加價値稅制 施行의 기반을 구축하려는 것이었다.

國稅廳은 同 制度의 원활한 運營을 위하여 1975년 3월 「標準計算書 業務取扱規定」을 制定·施行하였는데 그 主要內容을 보면 다음과 같다<sup>61)</sup>.

첫째, 標準計算書의 作成·交付義務者의 범위는 규정상으로는 영업세 범상 모든 營業者를 대상으로 하였으나, 실제 운영면에서는 종전의 판매 및 지급보고의무자인 법인 및 개인복식기장 의무자와 새로 去來源泉徵收義務가 부여된 指定源泉徵收義務者에 한정되었다.

둘째, 標準計算書를 販賣 및 支給報告書와 源泉徵收領收證에 같음되도록 하여 資料提出의 중복을 피하도록 하였다.

셋째, 標準計算書 交付를 성실히 이행한 자에 대한 특전으로서 個人의 경우 正直記帳者로 지정하도록 했으며 명백한 위법사실이 있는 경우를 제외하고는 稅務調査를 배제하도록 하였다.

넷째, 指定源泉徵收義務者가 아닌 자동부과율 적용대상자가 수취한 標準計算書를 성실히 보관했을 경우에는 이를 기장으로 인정하도록 하였다.

다섯째, 交付不履行者와 虛偽交付者에 대해서는 조세범처벌법에 의거

60) 國稅廳, 『國稅廳 20年史』, p. 748.

61) 國稅廳, 『國稅廳 20年史』, pp. 409~410.

하여 50만원 이하의 벌금을 부과하도록 하였다.

이와 같은 標準計算書制度는 1977년 附加價值稅制의 導入·施行과 함께 稅金計算書制度로 발전하게 되었던 것이다.

## 2. 領收證制度 및 行政의 變遷

이하에서는 우리나라 領收證制度 및 行政의 變遷을 1977년 附加價值稅 施行 前과 後로 나누어 개관하고자 한다<sup>62)</sup>.

### 가. 附加價值稅 施行 以前

#### 1) 官認領收證制의 導入·施行

國稅廳에서는 소규모 개인사업자에 대한 ‘認定課稅’ 시비를 없애고 無記帳에 의한 추계과세를 지양하기 위하여 1968년부터 영수증 수수를 제도적으로 의무화하는 방안을 강구하여 1969년도에 관인영수증제도를 창안하여 실시하게 되었다<sup>63)</sup>.

1968년 8월 國稅廳은 자체 연구와 관계부처의 협의를 거쳐 각계 각종의 의견을 수렴하고자 「官認領收證制度 研究」라는 책자를 발간배포한 바 있는데, 이 책자의 주요 내용은 1969년은 준비기간으로 시범점포와 자원자를 대상으로 官認領收證 交付制度를 실시하고, 1970년과 1971년은 지도기간으로 백화점, 슈퍼마켓, 보고의무자 등을 중심으로 그 範圍를 확대하며, 1972년과 1973년은 전업종을 대상으로 전면 실시한다는 것이었다.

62) 領收證制度 行政의 變遷에 관하여는 『國稅廳 20年史』, pp. 406~410 및 『國稅廳 30年史』, 1996, pp. 580~410 내용을 요약·정리하였다.

63) 1967년의 경우, 개인영업세 전체사업자 인원은 36만 7,242명인데 이 중 장부에 의한 실지조사 결정인원은 1,101명이며, 추계결정인원은 36만 6,141명으로 추계과세인원 비율이 무려 99.7%에 달하였다. 國稅廳, 『國稅廳20年史』, p. 406 참조.

1969년 9월 그 동안 의견수렴과 예상되는 問題點 보완을 거쳐 「福券附 官認領收證 運營要綱」을 制定하고, 전국 32개 도시 336개 점포를 福券附 官認領收證 交付義務者로 지정하여 시행하면서 國稅廳長이 직접 점포를 방문하는 등 同 制度의 정착에 주력하였다.

그러나 영수증 발행금액 5천원마다 추첨권 1매를 교부하고 또 복권추첨이 월 1회이므로 추첨권 소지자가 오래 기다려야 하는 불편이 있었고, 당첨률도 낮아 일반국민들의 관심도가 적었으며, 지정사업자들도 실거래액의 노출을 꺼려하여 領收證 發行을 기피하는 경향이 많았다. 이에 따라 1970년 4월 복권부영수증 발행 교부의무자 지정을 일괄 취소하고 이의 대안을 모색한 끝에 즉석 추첨, 즉석 시상방식으로 운영방법을 바꾸고 동 5월 미도파백화점 내 258개 점포를 福券附 官認領收證 交付義務者로 일괄지정, 시행한 바 있다. 그러나 이 제도는 끝내 국민들의 관심부족과 영수증 수수관행의 미정착으로 1971년 12월 별다른 성과를 거두지 못하고 폐지되었다.

또한 1970년 9월에는 외국인의 출입이 많은 반도아케이드 내 점포를 금전등록기에 의한 일반관인영수증 교부의무자로 지정하고 정부예산에서 구입한 금전등록기 50대를 동 점포 내에 대여·설치한 바 있고, 그 후 계속하여 1972년도까지 새마을 슈퍼마켓과 제과점 그리고 다방 등에 102대를 대여하고, 영수증 교부와 성실기장의 표본업체로 육성코자 하였다. 그러나 사용자의 不誠實과 消費者들의 비협조로 오히려 거래액 탈루의 수단이 되는 등 폐단이 나타나 1975년 6월 이를 회수하고 이 제도도 폐지하였다.

## 2) 標準領收證의 使用勸獎

國稅廳은 전술한 官認領收證과 金錢登錄機 공급이 官 主導로 출발했기 때문에 성과가 없었다고 판단하고 이번에는 納稅者의 자율적인 참여를 촉구하는 방향으로 영수증 수수문제를 해결하고자 하였다.

이에 따라 1974년 1월부터 법적 근거는 없이 행정지도사항으로 「標準

領收證」을 만들어 이를 사용하도록 70여만 納稅者들에게 권장하고 시행에 들어갔다.

標準領收證의 書式이나 規格 등은 발행자의 편의에 따라 임의로 사용해도 무방했으나 그 기재사항만은 최소한 이 標準領收證 書式이 제시한 내용인 발행자 인적 사항, 영업감찰번호, 거래내용, 발행자인을 기재하도록 하였다.

標準領收證의 使用은 행정지도사항이었으므로 이의 미사용에 대한 특별한 규제나 처벌은 없었고 다만 개인의 경우 표준영수증 성실사용자를 正直記帳者의 指定要件의 하나로 정하였으며, 법인의 경우에는 지출증빙서류가 標準領收證이 아닐 때에는 損費로 認定하지 않도록 하였다. 이와 같은 標準領收證은 1975년부터 標準計算書制度가 법제화되어 시행됨에 따라 그 이상 지속되지 못하였으나 영수증에 대한 納稅者들의 관심 제고에 기여했다고 할 수 있다.

#### 나. 附加價値稅 施行 以後

附加價値稅 시행 이후의 領收證 行政은 초기 10여년간의 金錢登錄機 위주의 領收證 行政과 그 이후의 信用卡드 중심의 領收證 行政으로 나누어 볼 수 있다.

##### 1) 金錢登錄機 爲主의 領收證 行政(1977. 7. ~1988. 6.)

1977년 7월 附加價値稅 시행과 함께 과세당국은 事業者와 消費者間에 수수되는 領收證에 대하여는 주로 금전등록기 領收證의 수수를 중심으로 이를 정착시키려고 심혈을 기울였다. 그리하여 제도적으로는 附加價値稅法에 금전등록기 지정설치 및 금전등록기 사업자에 대한 稅額控除制度(발행금액의 1,000분의 5)에 관한 규정을 마련하였고, 행정적으로는 유흥음식·숙박업 등과 같은 서비스업소 또는 약국 등과 같은 소매업소를 주된 대상으로 하여 금전등록기 보급 및 발행에 대한 지도감독과

함께 초·중·고등학생을 포함한 전국민을 대상으로 金錢登錄機 領收證을 잘 받도록 하기 위한 홍보·단속 및 보상금 지급 등 온갖 노력을 다 하였다.

#### 가) 領收證 補償金支給制度 및 領收證 福券制 實施

領收證 補償金支給은 消費者에 대한 영수증 수취 유인책으로 당초 유흥음식세법에 근거를 두고 실시되었으나 1977년부터는 부가가치세법에 의한 「補償金支給規定」(國稅廳規則 제589호)을 다시 制定하여 運營하였다. 補償金支給場所는 稅務署와 市中銀行 그리고 특정 상품교환소로 하였으며, 1978년 4월에는 영수증 수취를 보다 활성화하기 위하여 附加價値稅法 施行令을 개정하여 補償金支給 외에 별도로 영수증 15매당 주택복권 1매씩을 교부하는 「領收證 福券制」를 실시함으로써 영수증 수수에 대한 관심을 제고시켰다.

領收證 福券制는 領收證 補償金制度和 맞물려 1978년에는 補償金支給金額을 1977년 3,300만원 대비 7배(2억 3천만원)로, 그리고 1979년도에는 무려 13배(4억 2,900만원)로 늘어나게 하는 등 영수증 주고 받기의 기폭제로 작용하였다.

그러나 1979년 5월, 국민들의 사행심 조장파와 예산낭비 등의 이유로 領收證 福券制를 폐지하고 領收證金額의 100분의 1에 해당하는 領收證 補償金만 지급하도록 하였다.

1979년 12월에는 영수증 전문수집상의 출현 등의 문제점과 지급되는 補償金에 비하여 영수증 수수의 효과는 적고 예산지출은 커질 우려가 있어 領收證 補償金支給마저도 폐지하고 말았다.

#### 나) 金錢登錄機 領收證 管理·監督

금전등록기는 부가가치세 시행 이전부터 보급되기 시작하여 1977년 附加價値稅制 施行과 함께 본격적으로 보급이 확대되었으며, 國稅廳은 1977년에 「금전등록기 설치운영규정」과 「금전등록기 테이프 관리규정」등을 制定하여 運營하였는바, 1978년에는 테이프 위·변조를 방지하기 위하여 테이프에 「Water Mark」를 삽입케 하였고, 1980년에는 정산표

를 비치하는 대신 테이프 수불상황표 제출규정을 삭제하였으며 금전등록기 세액공제 신청시, 신청서 제출 대신 감사테이프를 확인하여 공제하도록 하였다. 또한 금전등록기 보급에 있어서도 종래에는 설치대상자를 세무서장이 지정하여 설치를 권장하고, 지정 후 미설치자에 대하여는 법에 의한 사업정지 등 제재를 하였으나, 1980년 이후에는 행정력에 의한 지정을 다소 완화하고 기보급된 것의 관리에 치중하였다.

한편, 1983년 12월에는 법인 및 개인복식부기 의무자에 대하여는 굳이 금전등록기를 설치·권장할 실익이 없어 금전등록기 세액공제를 배제하였다.

1985년 11월에는 領收證 주고 받기를 보다 활성화하기 위하여 금전등록기에 관리번호를 부여하여, 이중설치자 등을 규제하도록 하였으며 테이프의 원활한 공급을 위하여 테이프의 製造 및 販賣者의 지정절차를 다시 부활하였다. 또한 領收證이 허위로 일시에 집중발행하는 것을 방지하기 위하여 새로 설치하는 기계에는 타이머(timer)를 부착하도록 하는 등 각종 규제가 많았다.

1988년 하반기에는 금전등록기 관련 규제사항, 예컨대 금전등록기 설치지정 및 금전등록기용 테이프 製造·販賣者 指定 등 각종 규제를 폐지하였다. 이에 따라 금전등록기는 기업의 내부통제 및 경영합리화를 위하여 자율적으로 設置·使用하도록 함으로써 事業者의 자유로운 선택에 맡겼다.

1994년 12월에는 금전등록기 지정 설치규정을 附加價値稅法에서 완전히 삭제하였으며, 1995년 12월에는 금전등록기에 의해 매출액을 객관적으로 관리하기가 어렵고 금전등록기 세액공제제도의 실익도 미미하여 세액공제제도마저 폐지하였다.

한편, 금전등록기 영수증과 신용카드 영수증 외에 事業者와 消費者간의 거래에서 사용되는 간이영수증도 거래의 증빙으로서 통용되어 오고 있는데, 이는 1977년 1월부터 유흥음식세법에 의하여 음식·숙박업소에서만 사용된 요금영수증에 그 기원을 두고 있다. 요금영수증제도는 처음

에는 서울신문사에서 서식을 일괄 인쇄한 후, 稅務署에서 販賣하는 官給形式으로 運營하였으나, 1978년에는 官給制度를 폐지하고 1980년에는 이에 대신하여 간이세금계산서를 사용하였으며, 간이세금계산서 중에서 입장권, 승차권 등은 稅務署의 검인을 받아 사용해 오다가, 1988년 6월 稅金計算書 檢認制度 廢止와 함께 폐지하였다.

1995년 6월 附加價値稅法 施行規則 改正으로 간이세금계산서 대신 「領收證」으로 용어를 변경하여 사용하고 있으며, 서식은 國稅廳 고시사항이다.

## 2) 信用卡 中心의 領收證 行政(1988 下半年期~1996)

國稅廳에서는 1988년 하반기부터 領收證 行政을 信用卡 領收證 위주로 전환하여 신용카드 가맹 및 이용확대를 위한 제도상의 유인 및 규제방안을 마련하여 신용카드 이용 활성화를 추진해 오고 있다.

먼저 제도상 가장 획기적인 조치로서는 1990년 所得稅法과 法人稅法을 개정하여 기업이 接待費를 지출할 때에는 신용카드 사용을 의무화하였는바, 기업의 집대비 용인금액 중 40% 이상(中小企業은 30%)을 신용카드로 사용하도록 하였고, 1994년부터는 신용카드 영수증 또는 세금계산서 사용의무 比率이 50% 이상(中小企業은 30%)으로 상향되었고, 다시 1996년부터는 최고 75%까지로 인상되었다.

또한 신용카드 매출표에 공급받는 자의 사업자등록번호 및 附加價値稅額을 별도로 기재하고 가맹사업자의 서명날인이 있는 경우에는 이를 稅金計算書로 인정하여 그 거래상대방은 매입세액을 공제받을 수 있도록 하였다. 한편 법인 및 개인사업자 중 직전연도 공급금액이 3억원(대리·중개·주선 등은 7,500만원) 이상인 자를 제외한 소매, 음식·숙박업 등 사업자에 대하여 신용카드 발행금액의 0.5%를 세액공제하도록 하였고, 1996년부터는 1%로 인상되었다.

國稅廳은 이와 같은 제도개선과 더불어 유흥업소에 대한 課稅資料 確保를 위하여 1986년 제2기부터 「接待費 收入金額 및 信用卡 賣出金額

通報一覽表」를 매기별로 전산출력하여 課稅資料로 활용해 오고 있다.

1991년 4월에는 음식·숙박업 등을 영위하는 사업자 중 신용카드 성실발행자에 대하여는 영수증발행 모범업소로 지정하여 세무조사 등을 배제하고 연간 예상 공급대가 3천만원 이상인 음식·숙박·서비스업소에 대하여는 세정주도로 신용카드 가맹을 적극 권장 또는 지정하였다.

한편 1988년 이후 신용사회의 발달로 고객의 신용카드 이용증가와 기업의 접대비 지출시 일정비율 이상 신용카드 사용의무화 조치 및 과소비 조장업소에 대한 세무관리 강화 등으로 유흥업소 등의 수입금액 노출이 커지자 타업소(위장가맹점) 명의의 신용카드 매출전표를 사용하거나 신용카드를 이용한 불법대출 등 소위 신용카드 변칙거래 행위가 발생하였다. 이러한 변칙거래자를 규제하기 위하여 그 동안 관련 규정을 마련하고 변칙거래 혐의자를 대상으로 추적조사 등을 실시하기도 하고 신용카드 가맹사업자가 매출전표에 사업자 인적 사항을 인쇄 또는 고무인을 날인하여 사용하도록 명령사항을 制定·施行하는 등 여러 방면으로 노력을 기울여 왔다.

또한 1991년 2월부터는 신용카드업법에 처벌규정을 신설하여 이와 같은 變則去來行爲의 처벌이 가능하도록 보완하였다.

이같은 신용카드 변칙거래 행위는 세무행정력으로 이를 적발하는 것이 극히 어렵기 때문에 1995년부터는 신용카드 전산출력 자료를 이용하여 사후에 변칙거래를 규제하던 종전의 방법을 지양하고 위장가맹점을 조기에 색출하여 신용카드 회사에 가맹점 해지를 통보하는 등 事前規制方式으로 전환하였으며, 1996년 4월부터는 신용카드업계 주관으로 변칙거래 방지가 가능한 신용카드 조회기가 보급되고 있다.

### 3. 綜合的 解釋 및 評價

이상에서는 1960년대 이후 지금까지 우리나라의 주요 課稅資料 提出制度和 領收證制度 및 行政의 變遷內容을 時代順에 따라 살펴보았다.



이하에서는 기초과세자료의 포괄적인 산출체계를 구축하고자 하는 본 연구의 목적에 비추어 볼 때, 과거 우리나라의 課稅資料 提出制度와 領收證制度가 어떤 敎訓을 함축하고 있는지 간추려 정리해 보고자 한다.

먼저, 課稅資料 提出制度가 시사하는 점부터 살펴보기로 하자.

① 販賣 및 支給報告書制度는 우리나라 조세제도상 最初의 基礎課稅資料 산출모델이었다는 점에서 본 연구와의 관련상 중차대한 의미를 갖고 있는바, 다음과 같은 점에서 시사하는 바가 크다.

첫째, 販賣 및 支給報告書는 우리나라 조세법상 실물거래에 관한 最初의 定規課稅資料였으며 동 자료의 의무적 제출을 규정함으로써 基礎課稅資料 產出의 기본틀을 완비한 최초의 제도가 되었다.

둘째, 보고서 제출대상을 법인 및 개인 복식부기의무자로 함으로써 사업규모가 큰 사업자를 대상으로 課稅資料를 확보하였다. 이는 행정의 집행가능성과 실효성을 고려하여 제도를 운영하였다는 점에 의의가 있다.

셋째, 보고서 제출대상 사업자에 해당하는 모든 事業者가 販賣 및 支給報告書를 提出토록 했다는 점이다. 이는 오늘날 부가가치세 면세사업에 대한 계산서제출 사업자가 지극히 한정되어 있는 점과 대비해 보면 과거 제도가 갖는 정책적 함의를 찾을 수 있을 것이다.

넷째, 특히 본 연구와의 관련상 販賣報告 및 支給報告制度 중에서 支給報告의 중요성에 주목하지 않을 수 없다. 支給報告는 거래상대방의 收入金額을 그대로 나타내주는 전형적인 第三者 情報報告制度(the Third Party Information Reporting System)에 속한다는 점에서 販賣報告보다 과세자료로서 효용성이 더 크다고 볼 수 있다<sup>64)</sup>.

64) 販賣報告書는 보고하는 사업자 본인의 收入金額 情報를 보고하는 데 의미가 있다기 보다는(事業者 본인의 收入金額 申告制度가 별도로 있으므로) 그 거래상대방인 물품구입자의 매입자료를 노출시켜주는 역할에 더 큰 의미가 있다. 그러나 매입자료 자체가 곧 구입자의 매출액을 나타내 주지는 않기 때문에 판매보고자료는 구입자의 매출액 추정자료에 불과할 뿐이라는 점에서 거래상대방의 매출액을 그대로 담고 있는 지급보고서와는 課稅資料로서의 효용성에 차이가 있다.

이와 같이 1963년부터 1974년까지 11년간 시행되었던 販賣 및 支給報告書 提出制度는 우리나라 최초의 基礎課稅資料 產出制度로서 收入金額 資料의 양성화에 크게 기여했다고 평가할 수 있는데도 오늘날 납세환경의 투명성 제고와 관련하여 이 制度가 시사해 주고 있는 위와 같은 정책적 함의가 간과되고 있다.

② 1961년부터 제 모습을 갖추고 1977년 6월까지 시행된 우리나라의 去來源泉徵收制度는 동 제도 시행 당시 유통질서의 미확립, 낮은 납세의식수준 등 불리한 납세환경하에서 조세수입의 조기확보뿐만 아니라 基礎課稅資料의 產出機能까지 훌륭하게 담당했다는 점에서 앞에서 언급한 판매 및 지급보고서 제출제도와 함께 우리나라 조세제도상 수입금액 양성화를 위한 가장 소중한 장치로서 그 제도적 의의를 크게 평가하지 않을 수 없다. 또한 이러한 去來源泉徵收制度下에서 1975년부터 모든 광산·제조·도매업자에게도 거래세인 營業稅를 源泉徵收하도록 한 指定源泉徵收制度가 추가됨에 따라 去來源泉徵收制度는 制度로서의 포괄성·광범위성을 갖추게 되어 源泉徵收義務者 및 源泉徵收稅額의 대폭적인 증가를 가져왔고, 指定源泉徵收制度和 더불어 標準計算書制度가 시행됨으로써 비로소 課稅資料가 租稅行政에서 갖는 의미가 양적·질적면에서 엄청나게 중요해졌음을 알 수 있다. 이러한 사실에서 우리는 어떤 제도든지 예외적 영역이 적으면 적을수록 그 제도 본래 의도대로 작동될 수 있음을 알 수 있다.

특히, 去來源泉徵收制度는 앞에서 본 販賣 및 支給報告書 提出制度 중 支給報告書制度和 마찬가지로 第三者 情報報告制度의 전형적 틀을 완비하고 있다는 점에서 역시 본 연구와의 관련성에 비추어 중요한 의미가 있다.

다음으로 과거 우리나라 領收證 行政이 우리에게 시사하는 점이 무엇인지 살펴보자.

### 1) 附加價值稅 施行 前의 領收證 行政

1969년에 창안·실시된 官認領收證制度는 우리나라 租稅行政上 처음으로 시도된 영수증 수수계획이라는 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있다. 그러나 이 계획은 당초 5개년계획으로 수립되어 있었으나 시행 2년 여만에 폐지되고 말았다. 특히 특정 점포를 지정하여 運營하였던 福券附 官認領收證制度는 그 당시로서는 국민일반의 領收證에 대한 관심 제고를 위한 매우 훌륭한 아이디어라고 할 수 있는데, 너무 성급한 기대를 한 나머지 당초 계획대로 추진되지 못하고 중도에서 폐지되고 말았다. 어떤 制度든 초기에는 성급한 성과에 대한 기대보다는 弘報와 關心誘發 측면에 비중을 두고 이를 지속적으로 시행하려는 자세가 있어야 하는데 우리나라 최초의 領收證制度인 官認領收證制度는 이 벽을 넘지 못하고 그 시행이 중단되었다는 점에서 아쉽기 그지없다.

1974년부터 시행된 標準領收證制度는 두 가지 점에서 시사하는 바가 크다. 첫째는 領收證에 기재사항만 정하고 규격이나 서식 자체는 발행 사업자의 자유에 맡겼다는 점이며, 둘째는 법인의 경우에는 비용지출 증빙서류가 標準領收證이 아닌 경우에는 費用으로 認定하지 않았다는 점이다.

특히 후자는 기업의 標準領收證 受取를 의무화하기 위한 매우 획기적인 아이디어라고 할 수 있는데, 本 研究는 바로 이러한 아이디어를 기업의 基礎課稅資料 產出모델 속에 구체화하려고 한다. 標準領收證制度는 租稅行政 主導의 領收證 行政에서 탈피해 보려는 좋은 시도였으나 시행된 지 불과 1년만인 1975년에 이 제도와 크게 상관이 없는 標準計算書制度가 시행되자 더 이상 지속되지 못하고 말았다<sup>65)</sup>. 이 점은 앞서 언급한

65) 標準領收證制度는 一般消費者를 상대로 하는 소매업소나 서비스업소에서 消費者에게 發行·交付하는 것이며, 標準計算書는 指定源泉徵收義務인 광산·제조·도매업자가 그 거래상대방 事業者에게 發行·交付하는 정규과세자료라는 점에서 양자는 구별된다.

福券附 官認領收證制度에 있어서와 마찬가지로 크게 아쉬움이 남는 부분이다.

다만 법인의 경우, 領收證으로 뒷받침되지 않은 費用支出은 비록 支出되었더라도 비용으로 인정하지 않는다는 내용은 가히 개혁적인 의지를 담고 있는 것이라 할 수 있는데, 이러한 조치를 입법적 뒷받침없이 행정지도사항으로 강행한 것은 다소 무리였다는 지적을 하지 않을 수 없다.

## 2) 附加價値稅 施行 以後의 領收證行政

금전등록기 위주의 領收證 行政은 대표적인 ‘政府의 失敗’에 해당하는 사례라 할 수 있을 것이다. 金錢登錄機 領收證은 그 특성상 課稅資料로서 활용성이 거의 없는 데도 불구하고 제도면에서는 1977년 7월부터 1994년 말까지 약 18년간 금전등록기 세액공제 등 유인책을 유지해 왔고 행정면에서는 1977년 7월부터 1988년 상반기까지 약 11년간 금전등록기 설치강요 및 과도한 단속에 따른 불신감의 조성, 보상금지급에 따른 예산낭비, 영수증 발행상황 지도·점검 및 금전등록기 관리 등에 따른 행정력의 낭비 등 여러 가지 부작용과 비효율을 초래하였다. 이는 領收證 行政에 대한 이해부족과 철학의 빈곤에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 행정주도에 의한 단속 강요 등 규제일변도의 행정보다는 차라리 이 시기에는 附加價値稅 施行 전의 福券附 領收證制度 등을 수정하여 일반국민의 관심을 널리 불러 일으키는 방향으로 접근했었다면 보다 효과적이었을 것이다.

1988년은 우리나라 영수증 행정사에서 획기적인 전환점을 이루는 해였다. 동년 하반기부터는 종전까지의 금전등록기 위주의 행정으로부터 완전히 탈피하여 신용카드 중심의 영수증 수수활성화를 모색하기 시작했기 때문이다.

그러나 1988년부터 1993년 초까지 약 5년간은 지나치게 성급하게 효과를 기대한 나머지 다음 두 가지 점에서 아쉬움이 남는다 하겠다.

첫째는 신용카드 가맹업소 확대를 위해 稅務公務員으로 하여금 가맹을 행정력으로 권장케 함으로써 오히려 자연스런 가맹 증가추세에 찬물을 끼얹는 결과가 되었다는 점이며, 둘째는 1987년 하반기부터 신용카드 회사로부터 신용카드 결제자료를 넘겨 받아 이를 신용카드 사용업소의 收入金額 漏落與否를 체크하는 課稅資料로 활용하였는데, 이 같은 신용카드 결제자료의 課稅資料 活用時期가 너무 빨랐다는 점이다. 신용카드 자료의 課稅資料 活用時期를 짧게는 5년, 길게는 6~10년 정도만 늦추었더라면 신용카드 가맹업소가 지금보다 훨씬 많이 확대되었을 것이다.

신용카드 결제자료를 課稅資料로 활용하는 것은 우리나라만의 독특한 制度라고 할 수 있는데 앞으로 이를 더욱 발전시키는 방향으로 새로운 시각에서 信用卡 領收證 活性化를 추진할 필요가 있다.

## 第 4 節 研究分析의 틀

### 1. 研究의 設計

本 研究가 지향하고자 하는 궁극적 목적은 실물거래 과정에서 발생하는 課稅資料를 정규 영수증화함으로써 투명한 납세환경을 구축하여 租稅行政의 여러 이념을 동시에 달성하고자 하는 데 있다.

租稅行政이 지향하는 지도이념인 합법성·효율성·공평성·민주성은 경우에 따라서 이념 상호간에 갈등관계가 있으나 基礎課稅資料의 產出·確保를 통한 실물거래의 실명화가 이루어져 모든 納稅者가 자발적으로 거래 사실대로 정직하게 신고하는 납세풍토가 조성된다면, 이러한 租稅行政의 4가지 이념이 동시에 충족되어지는 결과를 가져올 것이다.

뿐만 아니라 本 研究가 앞에서 租稅行政의 3대 기본목표로 제시한 자발적인 성실신고 수준의 향상과 최대한의 납세서비스 제공 및 납세협력비용의 최소화, 그리고 租稅行政의 生産性 提高라는 목표도 아울러 달성될 수 있을 것이다.

本 研究은 이상과 같은 가설 내지 가정이 반드시 이루어진다는 확신을 가지고 출발하고 있다.

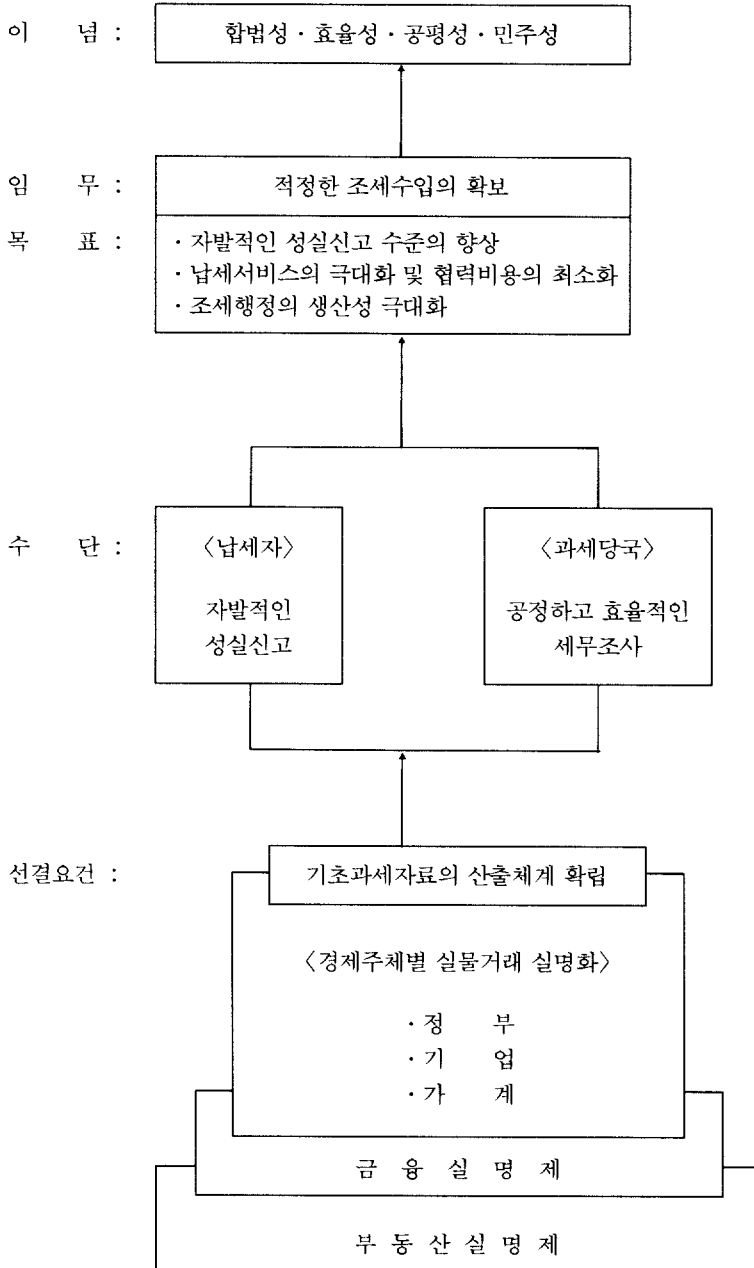
이에 따라 本 研究의 핵심은 실물거래의 실명화, 다시 말하면 실물경제의 거래 과정에서 거래 당사자간에 주고 받는 基礎課稅資料 產出體系의 確立에 있다고 할 수 있으며, 이와 같은 실물거래의 실명화는 금융실명제·부동산실명제와 더불어 우리나라의 납세환경을 투명하게 하는 3개의 큰 주춧돌(corner stone)로서 역할을 하게 될 것이다.

이를 위해 本 研究에서는 각 경제주체가 재화·용역을 구입하고 그 대가를 지급할 때 수취하는 영수증을 정규의 과세자료로 기능할 수 있는 것만으로 한정함으로써 基礎課稅資料 產出體系를 경제·사회 전반에 걸쳐 광범위하게 네트워크(network)화하려는 구상을 구체화하고 있다.

이에 따라 本 研究에서는 우리나라의 기초과세자료제도 및 그 운영에 대한 실태를 살펴보고 이의 분석을 위한 기초조사로서 3대 경제 주체인 政府, 企業 및 家計別로 基礎課稅資料 產出實態를 설문조사방법에 의하여 조사분석함으로써 이상과 같은 연구목적 달성에 기여하고자 한다.

여기서 本章 第1節에서 技術한 租稅行政의 理念 및 目標와 本 研究의 결론으로서 제시하려는 기초과세자료 산출시스템의 확립방안과의 관계를 목표수단의 연쇄관계로 조합해 보면, 本 研究의 설계를 가능할 수 있는바, 이를 그림으로 나타내보면 [圖 II-8]과 같다.

[圖 II - 8] 租稅行政의 目標와 手段의 連鎖關係



## 2. 分析의 變數와 틀

앞에서 살펴본 바와 같이 基礎課稅資料 產出體系의 確立은 租稅行政 전반에 대한 국민의 신뢰도를 결정하는 문제와 직결되는 것으로서 基礎課稅資料 產出體系가 완비되어 제대로 작동하는 경우에는 納稅者 일반의 자발적인 성실신고 수준이 향상됨은 물론이며, 이에 대응하여 정부로서도 자율신고의 틈을 비집고 이를 악용하려는 불성실한 納稅者를 제때에 효과적으로 가려내어 과세하기가 그만큼 쉬워진다.

반면, 基礎課稅資料 產出體系가 제대로 작동하지 않으면 그만큼 納稅者의 자발적인 租稅法規 順應度는 떨어질 것이며 이로 인해 불성실한 납세자가 많아질 경우, 政府로서는 한정된 행정력과 시간적 제약으로 이에 충분히 대응할 수 없게 되고 결과적으로 성실하게 자진신고한 納稅者만 손해본다는 의식이 일반화되어 이것이 租稅行政에 대한 신뢰도를 다시 한 단계 더 떨어지게 하는, 이른바 부정직한 신고의 악순환(vicious circle of dishonest tax return)을 되풀이할 것이다.

[圖 II-9]에서와 같이 좀더 시야를 넓혀 보면, 부정직한 신고의 악순환의 원인은 전근대적인 유통구조, 현금거래 위주의 상거래 관행 등 열악한 납세환경과 국민 일반의 영수증 수수에 관한 관심부족, 탈세자에 대한 무관심 및 관대한 사회적 분위기와 더불어 基礎課稅資料 產出에 관한 새로운 발상 내지 정책의 부재 등에 있다고 여겨진다.

지금까지 부정직한 신고의 원인은 이상과 같이 주로 납세환경적 측면에서 접근하려는 시도가 거의 없었고 주로 납세환경 이외에 세율 구조의 조정, 면세점 인상 등과 같은 조세제도적 측면에서 논의되어 왔다.

그러나 納稅環境의 투명성이 보장되지 않은 상황에서 이러한 조세제도 개선은 결과적으로 과세 베이스는 더 이상 늘어나지 않은 상태로 두고, 租稅 收入만 감소시키는 결과를 초래하게 될 것은 자명한 이치일 것이다.

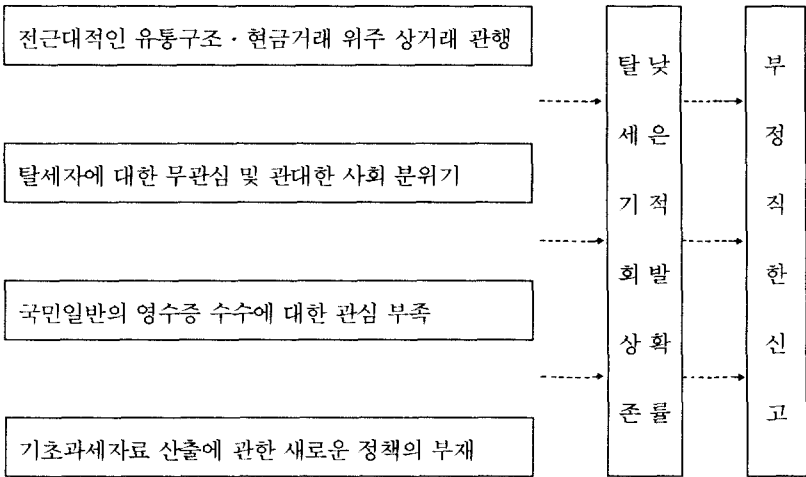
이에 本 研究에서는 租稅行政의 理念 및 目標達成에 접근하려는 노력



의 일환으로 위에서 열거한 부정직한 신고 또는 불투명한 납세환경의 원인 중, 실현가능성 차원에서 제도적 접근이 용이한 基礎課稅資料 產出體系의 確立에 중점을 두어 研究分析을 진행하려고 한다.

[圖 Ⅱ-9] 不正직한 申告의 惡循環 原因

〈納稅環境 側面〉



本 研究를 진행함에 있어서 基礎課稅資料라는 概念은 전술한 바와 같이 수많은 과세자료 중에서 실물거래 유통과정에서 생성된 收入金額 資料로서 제3자에 의해 政府에 提出되어 본인의 신고금액의 진위 여부와 그 성실성 여부를 검증해 볼 수 있는 세무상 정규영수증을 일컫는 말이다.

現行 制度上 이러한 基礎課稅資料로는 먼저 附加價値稅 課稅事業者와의 거래관계에서는 稅金計算書 또는 信用卡카드가 있고, 다음으로 附加價値稅 免稅事業者와의 거래 관계에서는 計算書와 信用卡카드가 있다.

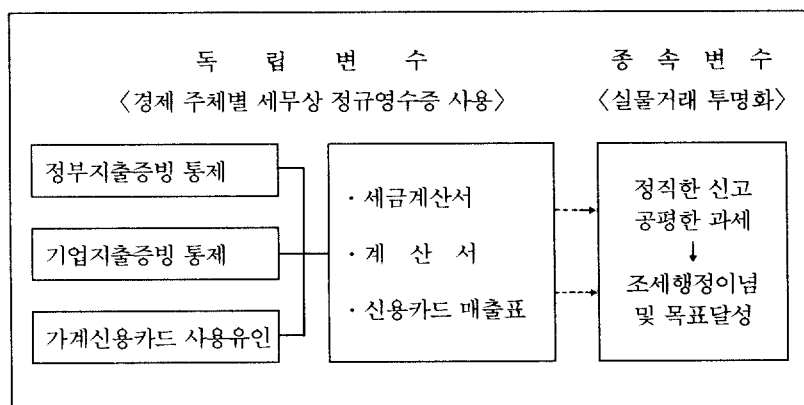
附加價値稅 課稅去來에 있어서나 免稅去來에 있어서 신용카드는 주로 일반 消費者의 입장에서 소매업소나 서비스업소에서 재화나 용역을 구입할 때 수취할 수 있는 세무상 정규영수증을 말한다.

따라서 基礎課稅資料 產出體系의 確立을 目標로 하는 本 研究의 分析 대상 또는 分析단위는 세무상 正規영수증인 ① 세금계산서 ② 계산서 ③ 신용카드 매출표인바, 이와 같은 3대 正規영수증은 本 研究가 目標로 하고 있는 각 경제주체별 基礎課稅資料의 產出模型을 完成하는 데 있어서 필수불가결한 검토대상이 되는 獨立變數로서 役割을 한다.

本 研究는 이러한 獨立變數들의 산출실태에 관한 分析을 통하여 각 경제주체별로 基礎課稅資料 產出을 위한 구체적인 규제와 유인장치를 제 도화하려고 하는바, 이것이 곧 本 研究의 分析틀이 된다고 할 수 있다.

이를 도표화하면 [圖 II-10]과 같이 정리할 수 있을 것이다.

[圖 II-10] 研究分析의 틀



## 第 3 章 基礎課稅資料制度的 運營

收入金額에 관한 基礎課稅資料에는 앞서 본 바와 같이 세무상 정규영수증으로 역할할 수 있는 稅金計算書와 計算書, 그리고 信用卡 賣出表가 있다.

이 중 稅金計算書와 計算書는 주로 事業者間에 주고 받는 去來資料이며, 信用卡 賣出票는 一般消費者가 소매업 또는 서비스업을 영위하는 事業者로부터 받을 수 있는 去來資料이다.

이하에서는 우리나라의 현행 기초과세자료인 稅金計算書制度, 計算書制度, 領收證<sup>1)</sup>制度에 관하여 각각 제도의 내용과 그 운영실태로 나누어 살펴보고자 한다.

### 第 1 節 稅金計算書制度

#### 1. 稅金計算書制度的 內容

附加價值稅法上的 稅金計算書는 실물거래의 흐름상 거래 금액 규모면에서 基礎課稅資料로서 가장 핵심적 위치에 있을 뿐만 아니라, 本章 第2節에서 살펴볼 所得稅法과 法人稅法上的 計算書에 관한 기본모델이 되고 있다. 이에 따라 稅金計算書에 관한 규정은 특별히 규정한 것을 제외하고는 計算書에 대해서 그대로 준용하도록 하는 경우가 많다.

---

1) 稅法上 領收證이라는 용어는 1995년 7월 1일부터 사용된 것으로 종전까지는 간이세금 계산서(종전 附加價值稅法 第16條) 또는 간이계산서(종전 所得稅法 施行令 第226條)라는 용어로 使用되었다.

이하에서는 稅金計算書制度의 의의 및 기능과 稅金計算書의 종류, 작성 교부, 제출, 의무불이행시 제재 및 보존 등으로 구분하여 현행 제도의 내용을 차례대로 기술하고자 한다.

### 가. 稅金計算書의 意義 및 機能

稅金計算書란 附加價値稅法上 재화나 용역을 제공하는 사업자가 이를 供給받는 者로부터 附加價値稅를 징수하고 그 거래 내용과 징수 사실을 증명하기 위하여 작성하는 증서를 말한다.

우리나라의 附加價値稅 課稅方式은 전단계세액공제방식을 채택하고 있는데, 이러한 과세방식하에서 稅金計算書制度는 去來徵收制度和 함께 附加價値稅制 運營의 성과를 좌우하는 중추적인 역할을 한다<sup>2)</sup>.

이와 같은 세금계산서의 주요기능을 열거하면 다음과 같다.

#### 1) 賣出額 및 賣出稅額 計算明細書로서의 機能

事業者가 재화나 용역을 공급하고 발행하는 稅金計算書에는 공급가액과 그 공급가액의 10%가 매출세액으로 표시되므로 事業者가 발행하는 稅金計算書는 곧 그 사업자의 총매출액 및 매출세액을 계산하는 명세서로서의 기능을 한다.

#### 2) 買入稅額 控除證憑으로서의 機能

부가가치세 과세방식 중 前段階稅額控除方式을 택하고 있는 우리나라와 같은 附加價値稅制下에서 稅金計算書는 去來徵收 內容을 확인해 주는 매입세액 공제증빙으로서 중요한 역할을 하게 된다.

어떤 事業者로부터 재화나 용역의 공급을 받는 매입자가 그 사업자로부터 附加價値稅를 거래징수당하고 이를 기재한 稅金計算書를 교부받으

2) 金鳳根, 『附加價値稅 解說』, 租稅通覽社, 1996, p. 494.

면 同 稅金計算書에 의하여 자기가 납부해야 할 附加價值稅額에서 매입세액을 공제할 수 있기 때문에 稅金計算書는 세금납부영수증 겸 매입세액 공제 증빙으로서의 기능을 한다.

### 3) 基礎課稅資料로서의 機能

稅金計算書를 교부하는 자나 교부받는 자는 모두 이를 합계표로 작성하여 과세당국에 提出해야 하고 이러한 稅金計算書 合計表는 EDP에 의하여 집계·분류·분석되어 불성실한 稅金計算書 取扱者를 대조(crosscheck)하는 데 활용된다.

稅金計算書 合計表는 자기의 賣出·買入뿐만 아니라 거래상대방의 買入·賣出을 검증하는 기능을 하기 때문에 근거과세자료로서 중요한 의미를 갖고 있다.

### 4) 送狀·領收證·會計處理 證憑·帳簿로서의 機能

稅金計算書는 事業者가 공급하는 재화나 용역에 대한 송장으로 당해 거래에 대한 請求書나 領收證 그리고 기업내부의 회계처리상 기초 증빙서류로서 역할을 한다.

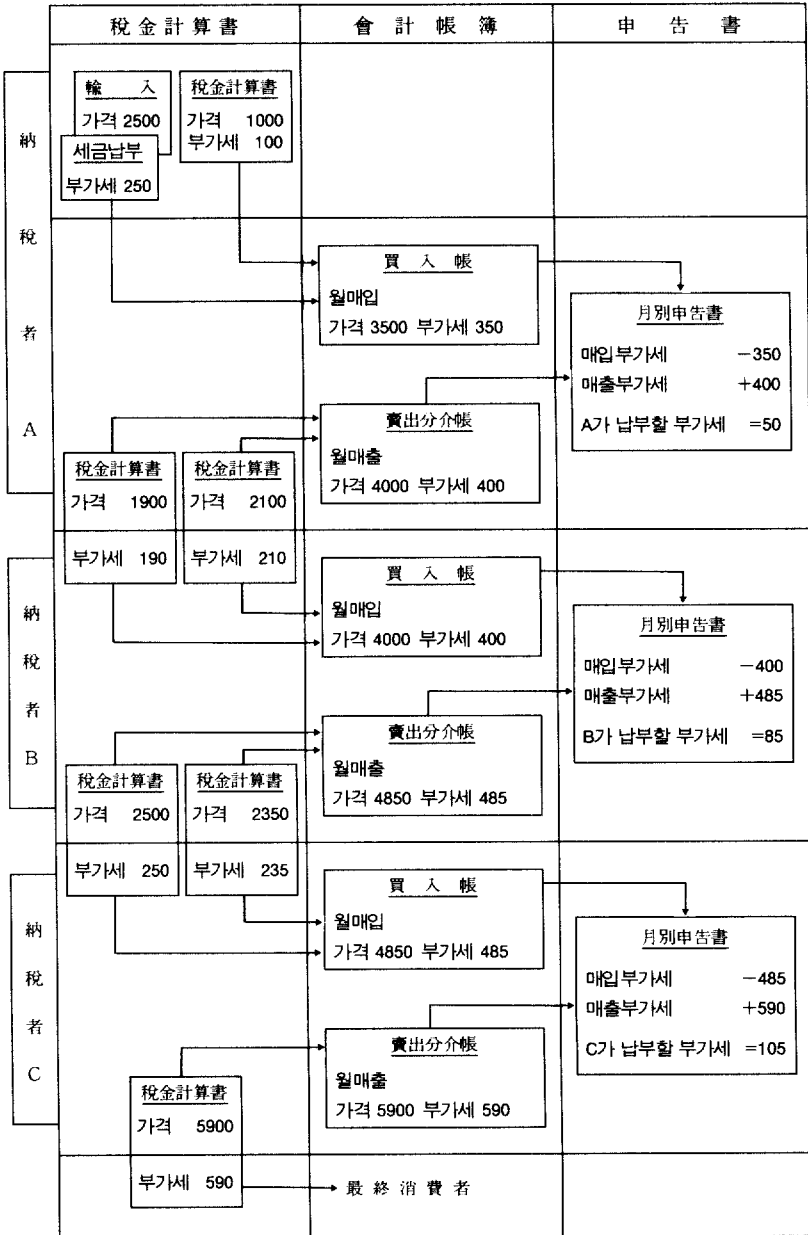
또한, 記帳能力이 없는 소규모 사업자의 경우에는 교부한 稅金計算書와 교부받은 稅金計算書를 그대로 보관해 두면 매출장·매입장이라는 장부를 별도로 갖출 필요가 없게 된다.

참고로 세금계산서, 회계장부 및 부가가치세신고서의 상호관계를 그림으로 보면 [圖 Ⅲ-1]과 같다.

## 나. 稅金計算書의 種類

附加價值稅法에 의하여 附加價值稅가 課稅되는 재화 또는 용역을 공급하는 事業者는 이를 공급받는 事業者 또는 消費者에게 附加價值稅法의 규정에 따라 해당 계산서류를 교부하여야 한다.

[圖 III - 1] 附加價值稅 稅金計算書, 會計帳簿 및 申告書의 相互關係



資料：柳時權, 『附加價值稅 稅制와 行政의 改善方案』, 1996, p. 104.

현행 附加價値稅法에서 규정하는 計算書類는 이를 교부하는 事業者의 과세유형 및 사업의 구분과 기재사항의 내용에 따라 稅金計算書, 輸入稅金計算書, 領收證(簡易稅金計算書) 등으로 구분된다.

첫째, 稅金計算書는 附加價値稅法에 의하여 事業者登錄을 한 일반과세자만이 교부할 수 있다. 稅金計算書에는 附加價値稅를 거래 징수한 내용이 공급가액과 별도로 구분 기재되어 있으므로 매입자가 매입세액을 공제받을 수 있는 증빙이 된다.

이러한 附加價値稅法上 稅金計算書의 교부는 附加價値稅의 과세거래와 관련되어 있고 이는 곧 附加價値稅의 去來徵收와 연결된다.

둘째, 輸入稅金計算書는 재화의 수입에 대하여 세관장이 부가가치세법을 準用하여 교부하는 稅金計算書로서 그 記載事項 및 機能은 세금계산서와 동일하지만 세금계산서를 교부하는 자가 사업자가 아닌 세관장이라는 점이 다르다.

셋째, 領收證(舊 簡易稅金計算書)은 課稅特例者 및 一般課稅者 중에서 주로 최종 消費者와 직접거래하는 소매업, 음식·숙박업 및 서비스업, 여객운송업 등을 영위하는 事業者가 교부하는 것이다. 이는 공급받는 자와 부가가치세액이 별도로 구분 기재되지 아니하기 때문에 매입세액 공제증빙으로서로는 활용할 수 없으나 매출액 계산명세 및 송장, 영수증, 회계처리증빙 등으로는 활용할 수 있다.

여기에는 금전등록기 설치사업자가 교부하는 금전등록기 영수증 및 신용카드 영수증도 포함된다.

이상에서 본 세금계산서, 수입세금계산서 및 영수증은 事業者나 稅關長이 附加價値稅法의 規定에 의하여 附加價値稅가 課稅되는 재화 또는 용역을 공급하는 경우에 교부하는 것으로 稅金計算書와 輸入稅金計算書는 재화 또는 용역의 공급자와 공급받는자 그리고 공급가액 및 공급시기가 구분 표시되므로 정규의 基礎課稅資料로서 완벽한 요건을 구비하고 있으나 領收證은 이러한 요건의 구비를 반드시 필요로 하는 것은 아니므로 정규 과세자료로서 활용하는 데 커다란 제약이 뒤따른다.

다만, 領收證 중에서 信用卡 賣出票만은 이를 교부받은 일반 消費者로부터 政府가 직접 보고나 提出을 받지 않더라도 信用卡 대금 결제기관으로부터 특정 信用卡 가맹사업자의 일정기간 동안의 信用卡에 의한 대금결제 자료를 넘겨 받을 수 있으므로 세무상 정규 課稅資料로서 활용가능하다. 信用卡 영수증은 바로 이 점 때문에 本 研究의 분석변수인 基礎課稅資料로서 중요한 의미를 갖는다.

現行 附加價值稅法上的 計算書의 種類를 도표화해 보면 [圖 Ⅲ-2]와 같다.

[圖 Ⅲ-2] 附加價值稅法上 計算書의 種類

稅 金 計 算 書	: 一般課稅者가 附加價值稅 課稅 財貨 또는 用役을 공급받는 자에게 교부
輸 入 稅 金 計 算 書	: 稅關長이 附加價值稅 課稅 財貨의 輸入者에게 교부
領 收 證	: 과세특례자 및 일반과세자로서 주로 최종 消費者와 거래하는 事業者(소매, 음식·숙박, 운수·보관, 서비스업 등)가 교부 (서식으로 된 영수증, 금전등록기 영수증, 信用卡 영수증 및 승차권·입장권 등 대용 영수증)

現行 附加價值稅法上 計算書의 種類 중에서 輸入稅金計算書는 세금계산서의 작성·교부자 및 제출자가 세관장이라는 점이 稅金計算書와 다를 뿐 그 나머지는 一般稅金計算書와 다른 바가 없다.

現行 稅法上 領收證은 종전 附加價值稅法에 의한 간이세금계산서와 종전 所得稅法에 의한 간이계산서를 다함께 지칭하는 것인데, 이러한 領收證制度에 대해서는 본장에서 절을 달리하여 기술할 것이다.



#### 다. 稅金計算書의 作成·交付

##### 1) 一般稅金計算書의 作成·交付

###### 가) 稅金計算書의 作成

附加價値稅 納稅義務者로 등록된 事業者가 재화 또는 용역을 공급하는 때에는 공급하는 事業者의 등록번호와 성명(또는 명칭), 공급받는 자의 등록번호, 공급가액과 부가가치세액, 작성연월일 등의 필요적 기재사항과 공급하는 자의 주소, 공급받는 자의 상호·성명·주소, 공급하는 자와 공급받는 자의 업태와 종목, 공급품목, 단가와 수량, 인도연월일, 거래의 종류 등의 임의적 기재사항을 기재한 稅金計算書를 공급받는 자에게 교부하여야 한다(附加價値稅法 제16조 제1항, 同法 施行令 제53조).

그러나 재화 또는 용역을 공급받는 자가 사업자가 아닌 경우에는 등록번호에 갈음하여 부여받은 고유번호 또는 공급받은 자의 주소, 성명 및 주민등록번호를 기재하여야 한다(附加價値稅法 施行令 제53조 제2항).

또한 금전등록기 영수증에 공급받는 자의 등록번호와 부가가치세액을 별도로 기재하고 금전등록기 영수증을 교부한 사업자 또는 그 사용인이 서명날인한 경우와 부가가치세법 시행령 제48조 제8항에 규정하는 신용카드 매출표에 공급받는 자의 등록번호 및 부가가치세액을 따로 기재하고 신용카드 가맹사업자 또는 그 사용인이 서명날인한 경우에는 당해 금전등록기 영수증 및 신용카드 매출표도 稅金計算書로 본다(附加價値稅法 제32조 제3항, 同 施行規則 제16조).

稅金計算書 기재요령에 관하여는 附加價値稅 事務處理規程 제110조에서 구체적으로 설명하고 있다.

현행 稅金計算書의 서식은 [圖 III-3]과 같다.

[圖 III-3] 稅金計算書書式

[별지 제11호서식]

(적색)

세금계산서(공급자보관용)										책번호		권		호								
										일련번호												
공 급 자	등록번호							공 급 받 는 자	등록번호													
	상호(법인명)				성명				상호(법인명)				성명									
	사업장주소								사업장주소													
	업태				종목				업태				종목									
작성	공급가액						세액				비고											
년월일	십		억		천		백		십		만		천		백		십		일			
월일	품		목		규		격		수		량		단		가		공급가액		세액		비고	
합계금액		현		금		수		표		어		음		외상미수금		이 금액을 영수함 청구						

(청색)

세금계산서(공급받는자보관용)										책번호		권		호								
										일련번호												
공 급 자	등록번호							공 급 받 는 자	등록번호													
	상호(법인명)				성명				상호(법인명)				성명									
	사업장주소								사업장주소													
	업태				종목				업태				종목									
작성	공급가액						세액				비고											
년월일	십		억		천		백		십		만		천		백		십		일			
월일	품		목		규		격		수		량		단		가		공급가액		세액		비고	
합계금액		현		금		수		표		어		음		외상미수금		이 금액을 영수함 청구						

## 나) 稅金計算書의 交付

### (1) 交付義務者

稅金計算書는 納稅義務者로 등록된 사업자가 재화 또는 용역을 공급하는 때에 공급자 보관용(적색) 1매, 공급받는자 보관용(청색) 1매, 합계 2매를 복사 발행하여 그 중 1매를 공급받는자에게 교부하도록 하고 있다(附加價値稅法 第16條 第1項).

그러나 納稅義務者라고 해서 모두 稅金計算書 交付義務者라고 단정할 수 없으며, 事業者가 稅金計算書를 교부하기 위해서는 다음의 요건을 충족하여야 한다<sup>3)</sup>.

첫째, 등록된 일반사업자이어야 한다. 미등록사업자인 경우에는 稅金計算書의 필요적 기재사항인 등록번호를 기재할 수 없을 뿐만 아니라 事業者로서의 지위를 객관적으로 공인할 수 없어 그가 교부한 稅金計算書를 근거로 거래상대방이 매입세액으로 공제받을 수 없기 때문이고, 또한 과세특례자는 부가가치세법 제26조 제4항에서 영수증(간이세금계산서)을 교부토록 규정하고 있기 때문이다.

둘째, 稅金計算書 交付對象이 되는 재화 또는 용역을 공급하는 자이어야 한다. 事業者는 부가가치세가 면제되는 재화 또는 용역을 공급하는 경우, 자가공급, 영세율 적용 등 稅金計算書 交付義務가 免除되는 재화 또는 용역을 공급하는 경우, 영수증(간이세금계산서) 교부대상이 되는 재화 또는 용역을 공급하는 경우에는 稅金計算書를 교부할 수 없다.

셋째, 稅金計算書 交付義務者는 원칙적으로 이상과 같은 요건을 충족해야 하는 것이지만 위탁판매(위탁매입 포함)의 경우이거나, 공동매입 등의 경우에는 과세 특례자, 면세사업자, 또는 미등록 사업자라 할지라도 세금계산서를 교부할 수 있는 예외가 인정된다<sup>4)</sup>.

3) 金鳳根, 前掲書, p. 499.

(2) 交付對象

포괄적인 의미로 볼 때는 附加價值稅의 課稅對象이 되는 거래는 모두 稅金計算書 交付對象이 된다.

그러나 실질적인 교부대상은 附加價值稅 課稅對象 거래 중에서 세금 계산서 교부의무 면제로 규정하는 것(부가가치세법 시행령 제57조)과 영수증 교부대상 거래(부가가치세법 시행령 제55조)는 제외된다.

(3) 交付時期

稅金計算書의 交付時期는 附加價值稅法 제9조 제1항, 제2항, 제3항에서 규정하는 공급시기와 같다(부가가치세법 제16조 제1항).

현행 附加價值稅法上 稅金計算書의 교부시기, 거래징수시기, 재화 또는 용역의 공급시기는 원칙적으로 동일한 시점을 의미하는 것으로 보아야 할 것이다.

(4) 交付特例

事業者가 재화 또는 용역을 공급하는 때에는 그 공급시기에 세금계산서를 교부하여야 하는 것이 원칙이나 계속적으로 많은 물량을 공급하는 경우에는 매 거래건별로 교부한다는 것은 사실상 사업자에게 큰 불편을 준다.

따라서 이러한 경우에 事業者의 稅金計算書 交付 便宜를 위하여 事業者가 재화 또는 용역을 계속적으로 공급하는 고정거래처에 대하여는 거래처별로 1歷月の 공급가액을 합계하여 당해 월의 말일자를 발행일자로 하여 그 다음달 10일까지 세금계산서를 교부하거나, 1歷月 이내에서 거래관행상 정하여진 기간의 공급가액을 합계하여 그 기간의 종료일자를

---

4) 위탁판매, 수탁매입, 조달기금법에 의한 물자공급, 구매, 공동매입, 대행수출, 수출용 원자재 구매, 관세환급금 수령, 화물운송주선, 지입차량, 내국신용장에 의한 재화공급, 보험사고자동차 수리비, 하차장에서 인도재화, 사업장이 2 이상인 경우, 금전등록기 설치한 도·소매점업, 휴·폐업 등 특수한 경우의 세금계산서 교부방법에 대하여는 金鳳根, 前掲書, pp. 503~506 참조.

발행일자로 하여 그 다음달 10일까지 이를 교부할 수 있다(附加價値稅法 시행령 제54조).

#### (5) 修正稅金計算書의 交付

稅金計算書를 交付한 후 그 기재사항에 관하여 착오 또는 정정사유가 발생한 경우에는 附加價値稅法 제21조의 規定에 의하여 附加價値稅의 課稅標準과 納付稅額 또는 還給稅額을 經正하여 통지하기 전까지 國稅廳長이 正하는 바에 따라 稅金計算書를 수정하여 교부할 수 있다.

다만, 당초의 공급가액에 추가되는 금액 또는 차감되는 금액이 발생한 경우에는 그 발생한 때에 稅金計算書를 수정하여 교부할 수 있다(附加價値稅法 施行令 第59條).

## 2) 輸入稅金計算書의 作成 · 交付

### 가) 輸入稅金計算書의 作成 · 交付

수입되는 재화에 대하여는 세관장이 輸入稅金計算書를 作成하여 輸入者에게 交付한다(附加價値稅法 第16條 第3項).

이때 세관장이 교부하는 輸入稅金計算書 交付對象이 되는 것은 附加價値稅가 課稅되는 재화의 수입에 한한다. 따라서 부가가치세가 면제되는 수입재화에 대하여는 輸入稅金計算書 交付對象이 되지 아니한다.

또한 승무원 및 여행자의 휴대품과 발송품, 일반우편물, 탁송물 등에 대하여 그 수입자에게 세관장이 교부하는 제세납부영수증은 수입세금계산서에 갈음되는 영수증이다.

### 나) 輸入稅金計算書의 交付要領(關稅廳 告示 1994-897, 1994. 9)

#### (1) 輸入稅金計算書의 交付時期

輸入稅金計算書는 附加價値稅를 징수하는 때에 교부한다. 다만, 附加價値稅가 면제되는 경우에는 수입면허를 하는 때(관세법 제4조 각호에 해당하는 것에 대하여는 그 사실이 발생한 때)에 교부하고, 법령의 규정에 의하여 附加價値稅의 징수가 유예되는 경우에는 실지로 附加價値稅를 징수하는 때에 交付한다(告示 第3條).

(2) 輸入稅金計算書의 交付特例

세관장은 위 ‘가’항의 輸入稅金計算書 交付時期에 불구하고 수입자별로 1歷月の 공급가액을 합계하여 당해 월의 말일자를 발행일자로 하여 그 다음날 10일까지 輸入稅金計算書를 交付(이하 ‘一括交付’라 한다)할 수 있다.

다) 修正輸入稅金計算書의 作成·交付

輸入稅金計算書를 交付한 후에 그 기재사항의 착오 또는 오류로 인한 정정사유가 발생한 때와(告示 第5條 1項), 세관장이 부가가치세를 징수한 수입재화가 관세법 제35조 규정에 의한 위약물품이거나, 동법 제24조 규정에 의한 과오납부한 수입재화에 해당하여 징수한 附加價値稅를 환급한 때에는 修正輸入稅金計算書를 交付하여야 한다(告示 第5條 2項).

3) 稅金計算書 交付義務 免除

事業者가 재화 또는 용역을 공급하는 때에는 稅金計算書 또는 領收證을 교부하여야 하지만 다음 각호에서 제기하는 재화 또는 용역을 공급하는 경우에는 稅金計算書 또는 領收證 交付義務를 免除한다(附加價値稅法 施行令 第57條).

- ① 택시운송·노점·행상·무인판매기를 이용하여 재화를 공급하는 사업을 하는 자가 공급하는 재화 또는 용역
- ② 금전등록기를 설치하지 아니하고 소매업 또는 목욕·이발·미용업을 영위하는 자가 공급하는 재화 또는 용역. 다만, 그 공급을 받는 자가 稅金計算書 또는 領收證의 交付를 요구하지 아니하는 경우에 한한다.
- ③ 자가공급, 개인적공급, 사업상증여, 사업폐업 등으로 인하여 재화의 공급으로 보는 경우의 당해 재화. 다만, 2 이상의 사업장이 있는 事業者가 他人에게 직접 販賣할 목적으로 다른 사업에 반출하는 경우는 제외한다.
- ④ 수출하는 재화(내국신용장 또는 구매승인서 및 수입원자재구매승인서에 의하여 공급하는 재화를 제외한다), 국외에서 제공하는 용역, 선

박 또는 항공기의 외국항행용역(공급받는 자가 국내에 사업장이 없는 비거주자 또는 외국법인인 경우와 항공기의 외국항행용역에 한한다)에 규정하는 재화 또는 용역.

⑤ 국내에서 국내사업장이 없는 비거주자 또는 외국법인에게 재화 또는 용역을 공급하고 그 대금을 외국환은행에서 원화로 받는 경우, 국내에서 국내사업장이 있는 비거주자 또는 외국법인에게 공급하는 재화 또는 용역으로서 국외의 비거주자 또는 외국법인과 직접 공급계약을 하고 그 대금을 당해 국외의 비거주자 또는 외국법인으로부터 외국환은행을 통하여 원화로 받는 경우, 외국을 항행하는 선박 및 항공기 또는 원양어선에 공급하는 재화 또는 용역(공급받는 자가 국내에 사업장이 없는 비거주자 또는 외국법인에 한함), 국내에 주재하는 外國政府機關 등에 공급하는 재화 또는 용역, 일반여행업자가 공급하는 관광알선 용역 및 해외취업근로자에게 공급하는 특별소비세법 시행령 제2조 제1항 '마'목에 해당하는 재화.

⑥ 기타 국내사업장이 없는 非居住者 또는 外國法人에게 공급하는 재화 또는 용역.

⑦ 부동산 임대용역 중 전세금 또는 임대 보증금에 의한 간주 임대료.

#### 라. 稅金計算書 合計表의 政府 提出

우리나라는 1977년 7월 1일부터 EC 모델의 附加價值稅制를 도입하고 附加價值稅의 과세방식을 전단계세액공제방식을 채택함에 따라 事業者가 동 세제운영의 핵심이 되는 稅金計算書를 거래 당사자간에 수수하도록 하고 한걸음 더 나아가 거래 당사자 모두가 교부하거나 교부받은 稅金計算書(1994년 7월부터는 稅金計算書 合計表)를 政府에 提出하도록 하고 있다.

稅金計算書의 政府提出制度는 우리나라와 중화민국(대만)에만 있는 制度로서 政府는 이를 제출받아 전산처리를 하여 각종 분석을 하고 불부

합 거래나 부실거래를 규제하고 있다.

이와 같이 附加價值稅法에서 稅金計算書 交付 및 提出規定을 별도로 두어 사업자가 재화 또는 용역을 공급하거나 공급받는 때에는 稅金計算書를 交付하거나 交付받도록 하고, 이때 交付하거나 交付받은 稅金計算書의 내용을 기재한 賣出處別 稅金計算書合計表와 買入處別 稅金計算書合計表를 附加價值稅 申告時 事業場 管轄세무서장에게 提出하도록 하고 있는바, 이는 附加價值稅 申告時 納付稅額 또는 還給稅額의 계산 근거로 활용하고 또한 전산처리 조직 등을 이용하여 課稅資料로 활용함으로써 근거과세를 구현하고자 하는 데 그 의의가 있다.

이와 같은 稅金計算書 合計表의 提出은 附加價值稅 申告納付 義務가 없는 者에게도 그 提出義務를 부여하고 있다.

이하에서는 稅金計算書 政府提出制度和 관련하여 제출의무자, 제출시기, 제출방법 등의 순으로 살펴보고자 한다.

### 1) 提出義務者

다음에 규정하는 자는 附加價值稅 納稅義務 有無에 관계없이 賣出處別 稅金計算書合計表와 買入處別 稅金計算書合計表를 제출할 의무가 있다(附加價值稅法 제20조, 同法 施行令 第67條, 同法 施行規則 第21條). 그러나 附加價值稅 納稅義務가 없는 者의 제출의무는 稅金計算書合計表를 提出하지 아니하였다 하더라도 加算稅를 적용할 수 없으므로 이는 단순한 협력의무에 불과하다.

- ① 부가가치세 납세의무자
- ② 세관장
- ③ 국가·지방자치단체·지방자치단체조합
- ④ 부가가치세 면세사업자 중 소득세 또는 법인세의 납세의무가 있는 자  
(租稅減免規制法에 의한 所得稅 또는 法人稅가 免除되는 者 포함)
- ⑤ 민법 제32조의 규정에 의하여 설립된 법인
- ⑥ 특별법에 의하여 설립된 법인



- ⑦ 각급 학교 기성회·후원회 또는 이와 유사한 단체
- ⑧ 조흥은행·조선식산은행·한국광업진흥주식회사·농회·금융조합·대한금융조합연합회·농업은행·조선농지개발영단 등의 각 청산위원회
- ⑨ 附加價值稅法 施行規則 第18條의 規定에 의한 전력 등의 공동매입시 명의자 또는 동업자가 조직한 조합 또는 이와 유사한 단체
- ⑩ 조달기금법에 의한 물자공급시 附加價值稅法 施行令 第58條 第3項의 規定에 의하여 稅金計算書를 交付하는 者

## 2) 提出時期

### 가) 附加價值稅 納稅義務者의 경우

事業者는 稅金計算書를 交付하였거나 交付받은 때에는 ‘공급하는 사업자 및 공급받는 자의 등록번호와 성명 또는 명칭’, ‘거래기간’, ‘작성일자’, ‘거래기간 동안 공급가액의 합계액 및 세액의 합계액’, 거래처별 세금계산서 발행매수 기타 총리령이 정하는 사항을 기재한 賣出處別 稅金計算書合計表와 買入處別 稅金計算書合計表를 당해 예정신고 또는 확정신고와 함께 제출하여야 한다. 다만, 예정신고기간에 대하여 附加價值稅法 第18條 第2項 본문에서 규정하는 예정고지에 의하여 납부하는 사업자는 당해 과세기간의 확정신고와 함께 제출하여야 한다(附加價值稅法 第20條 第1項, 第2項).

또한 예정신고기간중 또는 과세기간 최종 3월중 매월 또는 매 2월에 대한 영세율 등 조기환급신고를 하는 경우에는 賣出處別 稅金計算書合計表 및 買入處別 稅金計算書合計表를 영세율 등 조기환급신청서에 첨부하여 提出하여야 하며, 이 경우 제출한 賣出處別 稅金計算書合計表 및 買入處別 稅金計算書合計表는 위의 규정에 의거 제출한 것으로 본다(附加價值稅法 施行令 第73條 第4項, 第5項).

### 나) 附加價值稅 納稅義務가 없는 者의 경우

稅金計算書를 交付한 稅關長과 稅金計算書를 交付받은 國家, 地方自

治團體, 地方自治團體組合 등 위 '1)' 항에서 언급한 제출의무자는 附加價值稅 納稅義務가 없는 경우라 하더라도 賣出·買入處別 稅金計算書合計表를 위 가)에 준하여 관할세무서장에게 제출하여야 한다(附加價值稅法 第20條 第3項).

### 3) 提出方法

政府는 1977년 하반기 附加價值稅 시행 이래 1994년 상반기까지는 買入·賣出 稅金計算書를 공급자용 2매, 공급받는 자용 2매, 합계 4매을 복사하여 發行·交付하도록 하고 공급자 및 공급받는자가 각 1매씩 稅金計算書 그 자체를 政府에 提出하도록 하였다.

1994년 7월 1일부터는 稅金計算書 發行은 3매로 하고, 이 중 2매를 交付하도록 하였다.

한편 供給者는 증전과 달리 稅金計算書 자체를 提出하는 대신 거래처 별로 건수, 금액을 합제한 賣出處別 稅金計算書合計表 [圖 III-3]를 提出하도록 하고, 공급받는자는 증전처럼 稅金計算書 자체를 提出하도록 하였다.

1995년 제1기부터는 稅金計算書를 2매(공급자 보관용 1매, 공급받는자 보관용 1매)만 발행하여 1매를 交付하도록 하였으며, 제출도 賣出·買入 모두 賣出處別 稅金計算書合計表와 買入處別 稅金計算書合計表 [圖 III-4]로 提出하도록 하여 稅金計算書 전산 상호대사의 효율성을 提高하도록 하였다.

한편, 附加價值稅 課稅事業者 이외에 國家, 地方自治團體, 農·畜·水協 등 공공기관 및 면세사업자도 교부받은 稅金計算書를 買入處別 稅金計算書合計表로 작성하여 신고기간별로 政府에 提出하도록 협력의무를 부여하고 있다.

이와 같은 賣出處別 稅金計算書合計表와 買入處別 稅金計算書合計表는 事業者가 國稅廳長이 정하는 바에 따라 賣出·買入處別 稅金計算書合計表의 기재사항을 모두 기재한 전자계산조직에 의하여 처리된 데이

[圖 Ⅲ-4] 賣出處別 稅金計算書合計表

[별지 제35호서식]

매출처별세금계산서합계표(갑)						
※ 관리번호		-		(    년    기 )		
① 사업자등록번호				② 상 호(법인명)		
③ 성 명(대표자)				④ 사업장소재지		
⑤ 업 태				⑥ 종 목		
⑦ 거래기간		년 월 일 ~ 년 월 일		⑧ 작성일자		
구 분	⑨ 매출처수	⑩ 매수	⑪ 공급가액 조 십억 백만 천 일	⑫ 세 액 조 십억 백만 천 일	비고	
합 계						
사업자등록 번호발행분						
주민등록 번호발행분						
⑬ 일련 번호	⑭ 사업자등록번호		⑮ 상 호(법인명)	⑯ 업 태	⑰ 종 목	비고
	⑱ 매 수	⑲ 공란수	⑳ 공 급 가 액 조 십억 백만 천 일	㉑ 세 액 조 십억 백만 천 일		
	-	-				
	-	-				
	-	-				
	-	-				
	-	-				

[圖 III-5] 賣出處別 稅金計算書合計表

[별지 제36호서식]

매입처별세금계산서합계표(갑)						
※ 관리번호		-		(    년    기 )		
① 사업자등록번호				② 상 호(법인명)		
③ 성 명(대표자)				④ 사업장소재지		
⑤ 업 태				⑥ 종 목		
⑦ 거래기간		년 월 일 ~    년 월 일		⑧ 작성일자		
구 분	⑨ 매출 처수	⑩ 매수	⑪ 공 급 가 액 조 십억 백만 천 일		⑫ 세 액 조 십억 백만 천 일	비고
합 계						
사업자등록 번호발행분						
주민등록 번호발행분						
⑬ 일련 번호	⑭ 사업자등록번호		⑮ 상호(법인명)		⑯ 업 태    ⑰ 종 목	비고
	⑱ 매 수	⑲ 공란수	⑳ 공 급 가 액 조 십억 백만 천 일			
	-	-				
	-	-				
	-	-				
	-	-				
	-	-				

프 또는 디스켓으로 제출하는 경우에도 附加價值稅法 第20條의 규정에 의한 賣出·買入處別 稅金計算書合計表를 提出한 것으로 본다(附加價值稅法 施行令 第66條).

전산테이프 또는 디스켓의 제출절차·전산수록요령 등은 國稅廳長(자료관리관)이 별도로 정하는 “세금계산서합계표 전산매체 제출 수록요령”에 의하도록 하고 있다(附加價值稅 事務處理規程 第113條).

#### 마. 稅金計算書 義務不誠履行時의 法的 制裁

##### 1) 加算稅의 賦課

###### 가) 稅金計算書 未交付·未提出·不實記載加算稅

事業者가 다음 각호에 해당하는 경우에는 그 공급가액에 대하여 個人은 100분의 1, 법인은 100분의 2에 상당하는 금액을 납부세액에 가산하거나 환급세액에서 공제한다(附加價值稅法 第22條 第2項).

① 稅金計算書를 交付하지 아니한 때. 교부한 분에 대한 稅金計算書의 필요적 기재사항의 전부 또는 일부가 기재되지 아니하거나 사실과 다른 때. 다만, 교부한 稅金計算書의 필요적 기재사항 중 일부가 착오로 기재되었으나 당해 세금계산서의 필요적 기재사항 또는 임의적 기재사항으로 보아 거래사실이 확인되는 경우에는 사실과 다른 稅金計算書로 보지 아니한다(附加價值稅法 施行令 第70條의 第31項).

② 신용카드 매출전표 및 금전등록기에 의한 계산서(공급받는자의 등록번호와 附加價值稅額을 별도로 기재하고 事業者 또는 그 사용인이 서명 날인한 분에 한함)를 교부받아 예정신고 또는 확정신고시에 정부에 제출하여 매입세액을 공제받지 아니하고 更正에 있어서 更正機關의 확인을 거쳐 제출함으로써 매입세액을 공제받는 때(附加價值稅法 施行令 70條의 第32項).

나) 賣出處別 稅金計算書合計表 未提出・記載不誠實・遲延提出 加算稅

(1) 賣出處別 稅金計算書合計表 未提出・記載不誠實 加算稅

事業者가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 제출하지 아니하였거나, 제출한 賣出處別 稅金計算書合計表의 기재사항이 기재되지 아니하거나 사실과 다르게 기재된 분의 공급가액에 대하여 개인에 있어서는 100분의 1, 법인에 있어서는 100분의 2에 상당하는 금액을 납부세액에 가산하거나 환급세액에서 공제한다. 다만, 賣出處別 稅金計算書合計表의 기재사항이 착오로 기재된 경우(예정신고서 제출누락분을 확정신고시 제출한 경우는 제외)로서 교부한 세금계산서에 의하여 거래사실이 확인되는 분의 공급가액에 대하여는 그러하지 아니하다(附加價值稅法 第22條 第3項, 附加價值稅法 施行令 第70條의 第33項).

- ① 賣出處別 稅金計算書合計表를 예정신고 또는 확정신고와 함께 제출하지 아니한 때.
- ② 예정신고 또는 확정신고와 함께 제출한 賣出處別 稅金計算書合計表의 기재사항 중 거래처별 등록번호, 공급가액의 전부 또는 일부가 기재되지 아니하거나 사실과 다르게 기재된 때.

(2) 賣出處別 稅金計算書合計表 遲延提出 加算稅

附加價值法 第18條 第1項 및 第2項 단서의 규정에 의하여 예정신고를 하는 사업자가 각 예정신고와 함께 제출하지 못한 賣出處別 稅金計算書合計表를 당해 예정신고기간이 속하는 과세기간의 확정신고와 함께 제출하는 경우로서 제출한 賣出處別 稅金計算書合計表의 기재사항 중 거래처별 등록번호 또는 공급가액의 전부 또는 일부가 기재되지 아니하거나 사실과 다르게 기재된 경우에 해당하지 아니하는 경우에는 개인에 있어서는 1,000분의 5, 법인에 있어서는 1,000분의 10에 상당하는 금액을 納付稅額에 가산하거나 還給稅額에서 공제한다(附加價值稅法 第22條 第3項).

다) 買入處別 稅金計算書合計表 未提出・記載不誠實 加算稅

事業者가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 買入處別 稅金計算書合

計表에 의하지 아니하고 稅金計算書에 의하여 공제받은 매입세액에 해당하는 공급가액 또는 제출한 買入處別 稅金計算書合計表의 기재사항 중 사실과 다르게 과다하게 기재하여 신고한 공급가액에 대하여 개인에 있어서는 100분의 1, 법인에 있어서는 100분의 2에 해당하는 금액을 납부세액에 가산하거나 환급세액에서 공제한다. 다만, 買入處別 稅金計算書合計表의 기재사항이 착오로 기재된 경우로서 交付받은 稅金計算書에 의하여 거래사실이 확인되는 분의 공급가액에 대하여는 그러하지 아니한다(附加價値法 第22條 第4項, 同1 施行令 第70條의 第3項, 第4項).

① 예정신고 또는 확정신고시에 買入處別 稅金計算書合計表를 提出하지 아니한 경우 또는 제출한 買入處別 稅金計算書合計表의 기재사항 중 거래처별 등록번호 또는 공급가액의 전부 또는 일부가 기재되지 아니하거나 사실과 다르게 기재된 경우. 다만, 국세기본법 시행령 제25조 제1항의 규정에 의하여 과세표준 수정신고서와 함께 제출하는 경우와 동법 시행령 제25조의 3의 규정에 의하여 경정청구서와 함께 提出하는 경우를 제외한다.

② 예정신고 또는 확정신고시에 제출한 買入處別 稅金計算書合計表의 기재사항 중 공급가액을 사실과 다르게 과다하게 기재하여 신고한 때.

## 2) 買入稅額 不控除

事業者가 재화 또는 용역을 공급받고 稅金計算書를 交付받지 아니하였거나 交付받은 稅金計算書를 당해 예정신고 또는 확정신고시 提出하지 아니한 경우 또는 提出한 稅金計算書에 필요적 기재사항의 전부 또는 일부가 기재되지 아니하였거나 그 내용이 사실과 다른 경우의 매입세액은 매출세액에서 공제하지 아니한다. 다만, 다음의 경우 매입세액은 그러하지 아니한다.

① 附加價値稅法 第16條 第1項 및 第3項의 규정에 의하여 交付받은 稅金計算書를 國稅基本法 施行令 第25條 第1項의 규정에 의하여 課稅標準 수정신고서와 함께 提出하는 경우.

② 附加價值稅法 第21條 규정에 의한 경정에 있어서 事業者가 交付받은 稅金計算書 또는 交付받은 금전등록기에 의한 計算書(計算書에 공급 받은 자와 附加價值稅額을 별도로 기재하고 확인한 것)를 経정기관의 확인을 거쳐 政府에 제출하는 경우.

③ 事業者登錄을 신청한 事業者가 사업자등록증 交付일까지의 거래에 대하여 당해 事業者 또는 대표자의 주민등록번호를 기재하여 교부받은 稅金計算書를 提出하는 경우.

④ 附加價值稅法 第34條의 規定에 의하여 대리납부하는 경우 交付하였거나 交付받은 稅金計算書의 필요적 기재사항 중 일부가 착오로 기재된 경우에도 당해 稅金計算書의 필요적 기재사항 또는 임의적 기재사항으로 보아 거래사실이 확인되는 경우

### 3) 租稅犯處罰法에 의한 處罰

가) 稅金計算書 不誠實犯(租稅犯處罰法 第11條의 2 第1項, 第2項, 第3項)

#### ① 交付不誠實犯

附加價值稅法의 規定에 의하여 稅金計算書를 作成하여 交付하여야 할 자가 고의로 稅金計算書를 交付하지 아니하거나 稅金計算書에 허위의 기재를 한 때에는 1년 이하의 징역 또는 公금가액에 附加價值稅의 稅率을 적용하여 계산한 稅額의 2배 이하에 상당하는 벌금에 처한다(同法 第1項).

#### ② 受取不誠實犯

附加價值稅法의 規定에 의하여 稅金計算書를 정부에 제출하여야 할 자가 暴行, 脅迫, 煽動, 教唆 또는 通情에 의하여 稅金計算書를 받지 아니하거나 허위기재의 稅金計算書를 交付받은 때에는 3년 이하의 懲役 또는 100만원 이하의 罰金에 처한다(同法 第2項).

#### ③ 交付妨害犯

위 ②항 이외의 자로서 稅金計算書를 작성하여야 할 자로 하여금 稅金計算書를 交付하지 아니하게 하거나 허위의 기재를 하게 할 목적으로 暴



行, 脅迫, 煽動, 教唆한 때에도 위 ②와 같다(同法 第3項).

#### ④ 資料商 行爲者 處罰

附加價値稅法 規程에 의한 재화 또는 용역을 공급함이 없이 稅金計算書를 交付하거나 交付받은 者 또는 이런 행위를 알선하거나 중개한 자는 2년 이하의 징역 또는 그 稅金計算書에 기재된 공급가액에 附加價値稅의 稅率을 적용하여 계산한 세액의 2배 이하에 상당하는 벌금에 처한다(同法 第4項, 第5項).

#### 나) 稅金計算書 秩序犯(租稅犯處罰法 第13條, 第15條, 第16條)

稅金計算書와 관련된 다음의 경우에는 그 해당되는 자에 대하여 秩序犯으로서 50만원 이하의 벌금 또는 과료에 처한다.

- ① 法에 의한 稅金計算書의 交付義務者로서 이를 交付하지 아니한 자.
- ② 法에 의한 稅金計算書에 허위의 기재를 하거나 사실을 은닉한 자.

#### 바. 稅金計算書의 保存

事業者는 附加價値稅法 第31條 第1項 및 第2項에서 규정하는 장부와 第16條의 규정에 의하여 交付하거나 交付받은 稅金計算書 또는 領收證(簡易稅金計算書)을 그 거래사항이 속하는 과세기간에 대한 확정신고를 한 날로부터 5년간 보존하여야 한다.

## 2. 稅金計算書制度의 運營

附加價値稅制上 課稅되는 재화나 용역의 공급 흐름은 원칙적으로 稅金計算書의 授受를 수반한다. 이에 따라 附加價値稅의 納付稅額은 稅金計算書에 의하여 계산하는 것이 기본원리이다. 우리나라의 경우에는 附加價値稅制를 시행하고 있는 다른 나라에 비하여 특히 稅金計算書制度가 附加價値稅制 運營의 根幹으로서 매우 중요시 되고 있다.

稅金計算書란 附加價値稅가 課稅되는 재화나 용역을 공급하는 事業者

가 이를 공급할 때 공급받는자로부터 공급가액의 10%에 해당하는 附加價值稅額을 거래징수함과 동시에 稅金計算書를 2매 작성하여 1매는 공급자 본인이 보관하고, 다른 1매는 공급받는자에게 교부함으로써 신출된다. 이 稅金計算書를 交付한 者는 交付한 稅金計算書를 기초로 하여 매출처별로 세금계산서 건수와 금액을 합계하여 賣出處別 稅金計算書合計表를 작성하여 政府에 提出하고, 稅金計算書를 交付받은 者는 交付받은 稅金計算書를 기초로 매입처별로 교부받은 稅金計算書 건수와 금액을 합계하여 買入處別 稅金計算書合計表를 작성하여 政府에 提出한다.

정부는 賣出處別 稅金計算書合計表와 買入處別 稅金計算書合計表를 제출받아 이를 전산처리·대사하여 과소신고, 과다공제 여부 등을 체크하게 된다.

이상에서 보는 바와 같이 稅金計算書制度의 운영은 첫째, 실물거래 현장에서 거래 당사자간에 稅金計算書를 수수하는 단계 둘째, 事業者가 수수한 稅金計算書를 매출·매입처별 세금계산서합계표로 작성하여 政府에 提出하는 단계 셋째, 과세당국이 사업자가 제출한 賣出·買入處別 稅金計算書合計表를 전산처리·대사하여 출력한 자료를 활용하는 단계로 나누어 볼 수 있다.

이하에서는 이와 같은 구분에 따라 稅金計算書制度의 운영실태에 관하여 稅金計算書의 수수실태, 제출실태, 전산대사 활용실태 등으로 나누어 기술하고자 한다.

#### 가. 稅金計算書의 交付·受取實態

稅金計算書 수수질서 확립의 요체는 附加價值稅 거래당사자간에 稅金計算書를 성실하게 교부하고 수취하는 것이라고 할 것이다.

이상적으로 말하면 附加價值稅가 課稅되는 재화나 용역을 공급하는 事業者는 이를 공급할 때마다 공급받는 事業者에게 稅金計算書를 작성하여 빠짐없이 交付하여야 하고, 이들로부터 재화나 용역을 공급받는 事

業者는 그 사업의 종류나 규모에 상관없이 반드시 사업자등록을 하고 지정받은 사업자등록번호에 의하여 稅金計算書를 반드시 교부받아야 한다. 만약 공급자가 稅金計算書를 交付하지 않거나 교부하려 하지 않을 경우, 이를 교부해 달라고 요청하고, 그래도 응하지 않으면 관계행정당국에 고발하여야 할 것이다.

그러나 附加價値稅 시행 이후 이러한 기본 흐름과 원리를 왜곡하여 거래형태에 따른 稅金計算書 수수가 잘 이루어지지 않거나 비정상적으로 조작되는 사례가 많아서 부가가치세제의 정착을 저해하여 왔다. 그 동안의 附加價値稅 行政도 이러한 경우를 규제하고 정상화하는 데 많은 노력을 집중시켜 왔는데도 불구하고 附加價値稅가 시행된 지 20년이 되는 지금까지도 세금계산서 수수 정상화가 사실상 제대로 이루어지지 않고 있다.

이와 같이 행정당국의 꾸준한 稅金計算書의 수수 정상화 노력에도 불구하고 정상화가 이루어지지 않고 있는 가장 근본적인 원인은 첫째로, 事業者가 자기의 거래실적 노출을 은폐하기 위하여 세금계산서 수수를 의도적으로 기피하는 경우와 둘째로, 附加價値稅의 납부세액을 줄이거나 부당하게 공제 또는 환급을 받기 위하여 稅金計算書를 허위로 수취하는 경우 등으로 나누어 볼 수 있다.

實務上 稅金計算書 등 課稅資料의 수수가 없는 실물거래를 無資料去來라 하며, 稅金計算書 등 課稅資料는 형식상 수수하지만 그 내용이 실물거래와 일치하지 않거나 실물거래가 없는 것을 각각 僞裝去來, 架空去來라 한다.

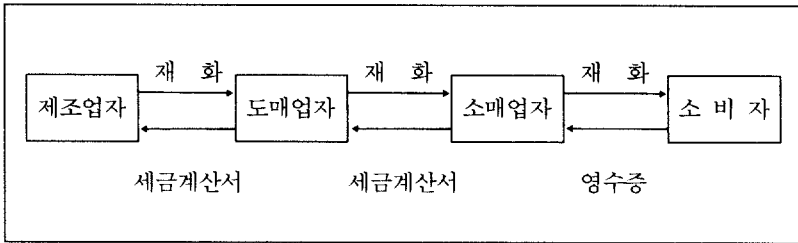
다음에서는 먼저 무자료거래에 관하여 그 개념, 발생원인, 규모 등으로 나누어 살펴보고 이어서 부실거래의 두 가지 유형인 위장거래와 가공거래에 관하여 기술하고자 한다.

1) 無資料去來

가) 無資料去來의 概念

附加價値稅 課稅事業者는 재화나 용역을 공급할 때마다 그 거래 상대방에게 稅金計算書를 發行하여 交付하여야 하며, 그 거래 상대방은 이를 수취하여야 하는바, 이와 같은 정상적인 稅金計算書의 흐름은 [圖 III -6]과 같다.

[圖 III -6] 正常的인 稅金計算書의 흐름(單純模型)



無資料去來란 재화나 용역의 공급자와 공급받는 자가 실물거래는 하면서 이에 따른 세금계산의 기초자료인 稅金計算書 등 課稅資料를 주고 받지 않는 전형적인 탈세거래를 말한다<sup>5)</sup>.

우리나라의 附加價値稅下에서 稅金計算書의 정상적인 수수는 거래 상대방의 과세자료를 모두 양성화시키는 수단이 되므로, 無資料去來 根絶 問題는 조세행정 전체적인 문제일 뿐만 아니라, 국민일반의 납세의식, 거래관행 등 조세문화 내지 환경과 관련되기 때문에 無資料去來에 대한 대처문제는 전체적 · 포괄적 관점에서 접근해야 할 租稅行政의 제1차적인 當面課題라고 할 수 있다.

5) 無資料去來라 하면 稅金計算書의 수수가 없는 거래로 통칭되고 있으나 이 개념에는 稅金計算書뿐만 아니라 本章 第2節 第3節에서 기술하는 計算書와 領收證까지도 포함시켜야만 한다. 그래야만, 무자료거래의 전체적인 실상을 파악할 수 있고, 이에 따른 포괄적인 대안 마련이 가능해질 것이다.

### 나) 無資料去來의 發生 原因

이와 같은 無資料去來는 전근대적인 유통구조·현금 위주의 상거래 관행, 기업의 물량위주의 판매전략, 영수증 주고받기에 관한 국민일반의 관심부족, 낮은 납세도의 수준 등 복합적인 요인이 얽혀서 만들어 내는 地下經濟의 現象이라 할 수 있다.

無資料去來의 뿌리는 전근대적인 전통사회로부터 이어져 내려오고 있으며, 어느 한 지역이나 특정품목에 한정되어 있지 않고, 전국에 걸쳐 1차산업에서부터 2차·3차산업에 이르기까지 폭넓게 상존하고 있는 실정이다.

無資料去來는 附加價値稅가 課稅되는 재화·용역뿐만 아니라 附加價値稅가 免稅되는 재화·용역부분에서도 광범위하게 발생하고 있다. 이를 품목별로 보면, 중공업 제품, 예컨대 자동차, 선박, 기계 등의 거래시에는 無資料去來가 거의 발생하지 않고 있는 데 반하여 농·수·축산물 등과 같은 1차산품, 공산품 중 음식료품, 생활잡화, 가전제품 등 주로 대중소비자를 상대로 대량생산, 대량판매하는 경공업 제품의 거래시에 無資料去來가 발생하고 있으며, 유통과정별로 보면, 제조-도매단계에서 보다는 주로 도매-소매단계에서 더 많이 발생하고 있다.

無資料去來가 발생하는 원인을 유통과정별로 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

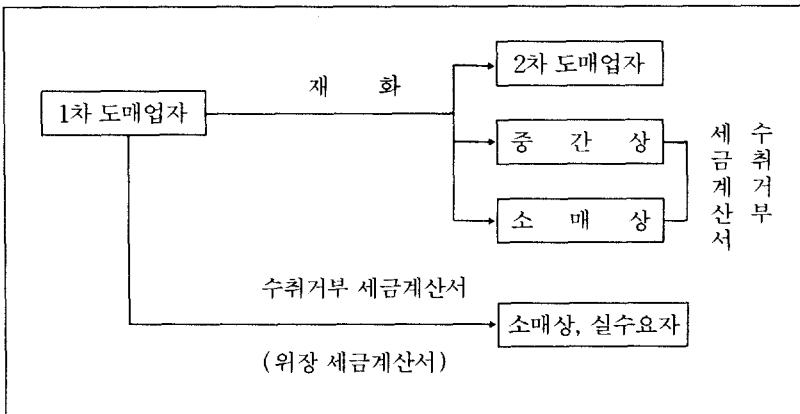
첫째, 市場支配의 事業者群에 해당하는 대규모 제조업자는 1차 도매업자에게 대부분 실물거래와 함께 외견상으로는 稅金計算書가 수반되는 정상적인 거래를 하고 있다. 다만 이들도 시장지배를 위한 밀어내기식 판매, 시장수요예측이 빗나간 상품의 누적재고 처분, 시장재고를 무시한 과다출고, 비인기 상품의 계속생산에 의한 끼워팔기 등을 이유로 1차 도매업자의 정상판매 능력을 초과하는 과다물량을 내보냄으로써 1차 도매업자가 부득이하게 무자료 덩핑시장에 세금계산서 없이 재고상품을 투매할 수밖에 없도록 강제하는 결과를 낳고 있다는 점에서 無資料去來의 원인 제공자라 할 수 있다. 이 단계에서 無資料去來 發生要因은 전근대

적인 유통구조나 기업의 판매전략 등에 기인되는 바가 크며, 無資料去來로 脫稅하려는 세정상 요인은 오히려 부차적인 경우가 많다고 볼 수 있다.

그러나 중소기업의 경우에는 시장지배적 대규모사업자와는 달리 극히 일부 예외를 제외하고는 대부분 직접 無資料去來에 가담하고 있는 실정이다.

둘째, 1차 도매업자는 製造業者로부터 판매실적에 따라 받는 판매장려금을 보다 많이 받기 위한 물량위주판매, 비인기 상품의 누적재고 처분, 자금이 빈약한 대리점의 자금유통을 위한 자구책, 또는 폐업·도산업체의 재고처분 등을 이유로 無資料去來를 하고 있다. 1차 도매업자 단계에서의 稅金計算書 授受秩序가 바로 잡힌다면 전체적인 稅金計算書秩序는 팔목할 정도로 좋아질 것이다. 왜냐하면 이 단계에서의 무자료거래 물량 및 금액규모가 대단히 크기 때문이다. 1차 도매업자 단계에서 稅金計算書의 비정상적 흐름을 그림으로 보면 [圖 Ⅲ-7]과 같다.

[圖 Ⅲ-7] 稅金計算書의 非正常的인 흐름(1)

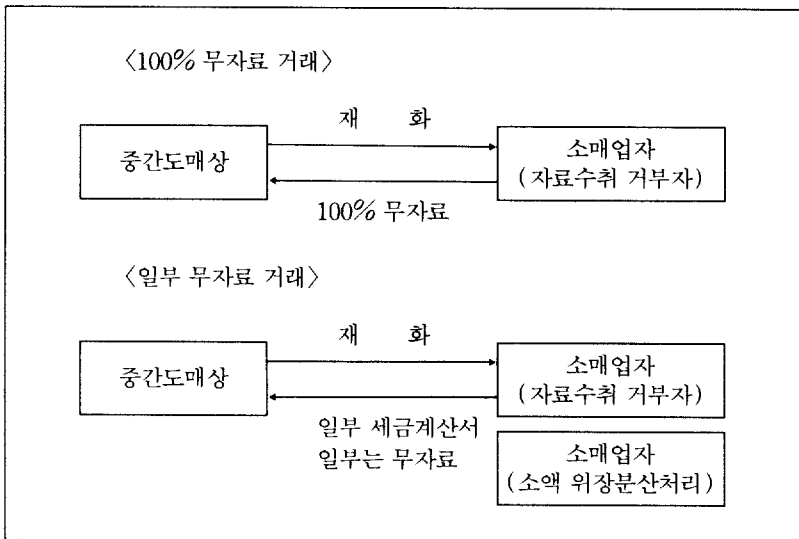


셋째, 중간도매상 또는 자금여력이 있는 소위 큰손 등이 가전제품이나 식음료·생필품 등을 1차 도매업자 등으로부터 無資料로 일시에 다량 구입, 또는 매점·매석하거나, 소규모 자본에 의한 薄利多賣를 추구하

여 무자료 현금판매를 대량으로, 그리고 전문적으로 취급하는 경우이다. 바로 이러한 無資料 中間都賣商이 稅金計算書 授受秩序를 어지럽히는 가장 고질적인 세법질서 파괴범이라 할 수 있다.

중간도매상 단계에서 稅金計算書의 非正常的 흐름을 그림으로 보면 [圖 III-8]과 같다.

[圖 III-8] 稅金計算書의 非正常的인 흐름(2)



넷째, 소매업자나 음식점과 같은 서비스업자의 경우를 보자. 유통과정상 사업가로서는 최종단계에 있는 이들이야말로 1차적으로 조세회피 목적으로 어떻게 해서든지 稅金計算書를 받으려 하지 않는다. 稅金計算書를 정상적으로 발행하려는 사업자의 입장에서 보면, 이들의 비협조가 稅金計算書를 정상적으로 發行·交付하는 데 가장 큰 장애요인으로 대두하고 있다.

이들은 주로 필요한 상품을 無資料市場이나 대리점 또는 중간상을 통해서 稅金計算書 없이 구입함으로써 無資料 去來行爲에 가담하고 있는

데, 이들은 1차적으로는 買入段階에서 매입의 근거가 되는 買入資料를 여러가지 수단과 방법을 동원하여 받지 않으려 할 뿐만 아니라 2차적으로는 일반소비자를 상대로 판매하기 때문에 消費者가 세무상 정규영수증으로 역할하는 신용카드를 사용하지 않는 한, 그 매출액 자료도 의도적으로 은폐할 수 있다. 우리나라의 소규모 개인사업자 대부분이 여기에 속한다고 볼 수 있는데, 이들이 우리나라 전체 사업자 인원의 절대다수를 차지하고 있다. 이들이 無資料去來의 수요를 크게 유발하고 있기 때문에 無資料去來의 근절이 어렵다 해도 과언이 아니다.

따라서 이들의 無資料去來 需要를 어떻게 줄일 것인가 하는 것이 本研究에 맡겨진 과제 중의 하나이기도 하다.

#### 다) 無資料去來의 規模 推定

위에서 본 바와 같이 無資料去來란 재화 또는 용역의 거래단계에서 稅金計算書 등이 수수되지 않아 課稅資料가 발생되지 않고 無資料로 재화 또는 용역이 거래되는 것을 말한다. 無資料去來는 정상적인 거래에 비해 10~20% 가량 저렴하고 과세자료를 누락시키기 때문에 附加價值稅뿐만 아니라 所得稅, 法人稅 등을 회피하는 수단으로 이용할 수 있어 대부분의 사업자들은 無資料去來를 선호하고 있다.

1993년 8월 金融實名制 실시 이후 稅金計算書 授受秩序 正常化를 위한 政府의 지속적인 지도·조사·단속과 기업의 자율적인 노력에 의하여 無資料去來가 다소간 줄어들고 있으나 아직도 주류와 일부 생필품을 중심으로 한 무자료 재화 등의 거래가 근절되지 않고 대도시 지역의 전 문시장이나 도·소매 유통단계에 유입되고 있는 실정이다.

그러면 이와 같은 無資料去來의 規模는 얼마나 될까?

無資料去來의 規模를 추정하는 것은 현실적으로 매우 어려운 실정이다. 無資料去來의 規模를 정확하게 추정해보려면 먼저 流通過程上 段階別로 재화나 용역, 즉 실물의 흐름이 얼마인지 금액적으로 파악되어야 한다.

예컨대, 재화의 경우 우리나라 전체 製造業者 또는 輸入業者가 도매업자에게 실제로 공급한 재화의 가액과 다시 도매업자가 유통과정상 그 이



후 단계에 있는 2차 도매업자 또는 소매업자 등에게 실제로 공급한 재화의 가액을 파악하고, 소매업자 등이 일반소비자에게 실제 판매한 재화의 가액을 순차적으로 파악할 수 있어야 한다. 다음에 이렇게 유통과정별로 파악·집계한 재화의 총공급 가액을 이미 세무당국에 이들이 보고한 신고서상 매출액을 업태별·유통단계별로 집계하여 상호비교해보면 無資料去來의 규모를 쉽게 추정할 수 있을 것이다. 그러나 유통과정별로 정확한 실물거래의 규모를 파악하거나 추정하기는 매우 어려운 실정이다.

1994년에 韓國租稅研究院이 金融實名制 實施 1週年에 즈음하여 그 성과를 평가하고 향후 보완해야 할 정책방향을 제시하기 위하여 상당히 광범위한 표본을 선정하여 설문조사를 실시한 바 있는데, 동 설문조사 가운데 金融實名制 實施 이후 業種別 無資料去來의 規模와 그 변화 정도를 분석한 것이 있다.

〈表 Ⅲ-1〉에 요약되어 있는 바와 같이 동 설문조사를 통해 추정한 業種別 課稅資料 授受水準을 보면 판매대금(매출액)에 대한 세금계산서 등 영수증 발급 정도는 전업종 평균 44.9%로 나타났고, 매입대금(매입액)에 대한 영수증 수취 정도는 전업종 평균 58.1%로 나타났다.

영수증 발급 정도를 업종별로 보면 평상시 과표 현실화율이 매우 낮은 것으로 생각되는 현금수입업종, 즉 사회 및 개인서비스업(31.1%), 음식 및 숙박업(34.8%), 소매업(39.6%) 등이 영수증 발급정도가 저조하였다. 부가가치세 납세형태별로 살펴본 결과, 미등록사업자(30.3%), 과세특례자(32.8%), 면세사업자(37.8%) 등에 문제가 있음을 알 수 있었다.

영수증 수취정도를 업종별로 보면 부동산임대 및 중개업(39.9%), 사회 및 개인서비스업(50.1%), 음식 및 숙박업(53.0%)이 타업종에 비해 상대적으로 낮고 부가가치세 납세형태별로 보면 역시 미등록사업자(39.5%), 과세특례자(48.3%) 등에 문제가 있음을 보여주고 있다.

또한 金融實名制 實施 이후 業種別 無資料去來 規模의 변화는 전업종 평균 3.2% 정도로 미미하게 감소한 것으로 나타났다.

〈表 Ⅲ-1〉業態別 課稅資料 授受 水準과 그 變化程度

(單位: 個, %)

	판매대금에 대한 영수증 발급 정도		구입대금에 대한 영수증 수취 정도		무자료거래 규모의 변화	
	사례수	평균	사례수	평균	사례수	평균
전 체	(660)	44.9	(665)	58.1	(184)	-3.2
업종별						
제조업	(127)	57.7	(127)	60.3	(46)	-3.3
도매업	(65)	67.8	(66)	71.8	(25)	-0.8
소매업	(191)	39.6	(191)	60.1	(56)	-5.6
음식 및 숙박업	(72)	34.8	(72)	53.0	(19)	-0.5
건설업	(17)	58.7	(17)	60.5	(4)	-25.0
운수·창고·통신업	(12)	63.9	(12)	60.9	(1)	5.0
부동산임대 및 중개업	(38)	48.4	(40)	39.9	(5)	-0.3
사회 및 개인서비스업	(136)	31.1	(138)	50.1	(27)	0.4
부가세 납세형태						
법인	(90)	79.2	(90)	81.6	(16)	-9.7
일반과세자(개인)	(219)	58.0	(221)	68.3	(90)	-6.0
과세특례자	(260)	32.8	(261)	48.3	(63)	1.1
면세 및 영세율대상자	(59)	37.8	(61)	59.6	(12)	-1.5
비등록사업자	(31)	30.3	(31)	39.6	(3)	-1.8
사업자 구분						
법인	(90)	81.1	(90)	81.6	(16)	-9.7
개인	(569)	29.5	(574)	57.3	(168)	-3.1

資料: 安鍾範 外, 『金融實名制 實施 1年의 評價와 政策課題』, 韓國租稅研究院, 〈附表 Ⅱ-55〉와 〈附表 Ⅱ-60〉 및 〈附表 Ⅱ-61〉에서 연구자가 발췌 정리하였음.

위와 같은 설문조사분석에 의하면 업태별로 無資料去來 規模水準을 평균 비율적으로 감지할 수는 있겠으나 그 업태의 유통단계별 거래규모가 금액적으로 파악되지 않기 때문에 이 방식에 의하여 無資料去來의 絕對規模를 추정하기는 어렵다.

이러한 이유로 거시모델에 입각한 無資料去來의 絕對規模 推定은 개념상 다소 무리한 측면이 있지만, 현재로서는 우리나라의 지하경제 규모 추정에 관한 선행연구에 의존할 수밖에 없는 실정이다<sup>6)</sup>.

이들 선행연구에 의하면, 우리나라의 지하경제 규모는 그간 研究者에 따라 연도별로 GNP대비 최고 57%에서 최저 5%수준까지 큰 편차를 보이고 있는바, 이를 表로 정리해 보면 <表 Ⅲ-2>와 같다.

이들 선행연구 결과에 따라 가령 1984년(GNP 70조 839억원)의 지하경제 규모를 Tanzi방식으로 추정한 결과를 보면<sup>7)</sup>, 최 광은 GNP의 33%인 23조원, 현대경제사회연구원은 GNP의 7%인 4조 5,500억원 등으로 나타나고 있다.

<表 Ⅲ-2> 우리나라 地下經濟 規模의 推定

추 정 자	추정연도	추정규모(GNP대비,%)	추 정 방 법 <sup>1)</sup>
최 광 교수	1985	12~57%(1963년~1984년)	Tanzi방법
한국경제연구원	1986	20~30%	.
제일경제연구소	1988	5~47%(1964년~1988년)	.
박영수·정상희 교수	1993	추정모델에 따라 ① 4~6% ② 3~19% ③ 7~48%	
노기성 박사	1992	13~39%	소득-지출 격차법
현대경제사회연구소	1993	11~7%(1970년~1992년)	Tanzi방법
신한종합연구소	1993	20%	종합추론
유일호 박사	1994	15%(1987년 1988년)	소득-지출 격차법
한국조세연구원	1995	16~9%(1972년~1994년)	Tanzi방식

註: 1) 지하경제의 규모측정을 위한 접근방법으로는 직접적인 방법으로 ① 설문조사 방법 ② 세무조사 및 납세조사방법 ③ 노동시장 참여율 조사방법 등이 있고, 간접적인 방법으로 ① 소득-지출격차 분석방법 ② 통화자료에 의한 측정방법이 있다. 통화자료에 의한 측정방법에는 ① 고액권 유통상태 조사방법 ② 현금 통화와 요구불예금 대비법(P.M. Gutman) ③ 화폐적 거래총량과 GNP 대비법(E.L. Feige) ④ 불법화폐량에 의한 추정법(V. Tanzi) 등이 있다.  
최 광, 『한국의 지하경제에 관한 연구』, 한국경제연구원, 1987, pp. 43~85 참조.  
Vito Tanzi, *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Lexington Books, 1982, pp. 69~89, pp. 103~117 참조.

資料: 財政經濟院, 『金融實名制 2年의 評價와 課題』, 1995. 8, p. 74의 표를 바탕으로 본 연구자가 재정리하였음.

6) 무자료거래는 넓게 보면, 부가가치세 과세사업과 면세사업을 불문하고 과세자료 없는 거래일체를 의미하는바, 이는 지하경제를 '세무당국에 미신고된 일체의 경제행위'라고 한 J.A. Nicholas의 지하경제 정의에 어느 정도 근접하는 개념이라 할 수 있을 것이다.

결국 누가 조사했느냐에 따라 우리나라 地下經濟 規模는 같은 해에 무려 35조원의 차이가 난다. 이는 地下經濟 規模를 측정할 때 쓰이는 현금 통화량 추정치 등 주요변수를 정하는 방법이 각각 달랐기 때문이다. 이처럼 같은 방식으로 조사해도 결과가 다른데, 서로 다른 방식으로 추정한 결과가 크게 차이나는 것은 당연하다. 이렇게 차이가 나는 원인은 누군가의 계산방법이 틀렸다고보다는 地下經濟가 갖는 ‘秘密性’과 ‘不確實性’ 때문이다<sup>8)</sup>.

예컨대, 우리나라 地下經濟 規模를 어떻게 추정하든지간에 과세당국에 신고되지 않은 수입 내지 소득이 상당한 정도로 존재하고 있는 것은 사실이며, 그 추정규모를 위에서 본 선행연구들의 최저치와 최대치의 대략 중간 정도라 할 수 있는 GNP 대비 20~30% 수준으로 보더라도 그 절대규모는 우리나라 중앙정부의 1년 예산을 훨씬 상회할 정도로 큰 규모가 되며, 적게 보아 GNP 대비 5~10%로 추정하더라도 이는 우리나라 전체의 경제규모를 고려할 때 무시할 수 없는 규모가 된다<sup>9)</sup>.

〈表 Ⅲ-3〉은 1993년 상공자원부에서 소득-지출격차 분석방법을 이용하여 우리나라의 無資料去來 規模를 추정한 것이다<sup>10)</sup>.

7) IMF의 財政研究 總責任者인 Vito Tanzi는 총통화 공급량 중 불법화폐량을 파악한 후 화폐유통속도 자료를 활용하여 地下經濟 규모를 측정하고 일단 地下經濟 규모가 추정되면 地上經濟의 租稅負擔資料를 사용하여 탈세규모를 추정하고자 했다.

지하경제규모 = 불법통화량 × 합법통화 유통속도

불법통화량 : 실제통화량 - 통화수요에 의하여 추정된 적정 통화량

崔 洸, 『韓國의 地下經濟에 관한 研究』, 韓國經濟研究院, 1987, pp. 80~84; 전형준, 「地下經濟에 관한 理論的 考察 및 實證分析에 관한 研究」, 高麗大學校 碩士學位論文, 1987, p. 13.

8) 오대영·심상민, 『한국의 地下經濟』, 미래사, 1995, pp. 214~215

9) 예컨대 1995년의 GNP는 약 350조원이며, 이의 20~30%는 70조원~105조원에 이르고, 이의 5~10%는 17조 5천억원~35조원에 달함. 1995년 중앙정부 일반회계세출 예산총액은 약 52조원이며 특별회계를 포함하면 75조원임.

10) 「소득-지출격차 분석방법」이란 지출규모로부터 파악된 소득규모와 보고된 소득규모의 격차를 地下經濟의 규모로 추정하는 방법이다. 일정기간 동안 소득과 지출간의 불일치가 어떤 경향을 보이는지 검토함으로써 地下經濟 규모의 변화를 파악할 수 있는 것이다. 崔 洸, 前掲書, pp. 54~58.

이 表에 의하면 우리나라의 無資料去來 規模는 점차 감소하는 추세에 있으며, 1991년의 경우에는 약 12조 7천억원 정도로 추정하고 있다.

〈表 Ⅲ-3〉 우리나라 無資料去來 規模의 推定

(單位: 10億원, %)

	1988	1989	1990	1991
국민계정의 가계 최종소비지출 중 재화구입액(A)	42,555	48,207	56,143	64,872
총사업체 또는 도·소매업 통계 조사 보고서의 소매업 매출액(B)	29,036	34,207	41,108	52,178
무자료시장 규모(C=A-B)	13,519	14,000	15,035	12,694
소매 매출액에서 무자료 상품이 차지하는 비중(C/A)	31.8	29.0	26.8	19.6

註: 한국은행, 『국민계정』과 통계청, 『도·소매업 통계조사 보고서』 및 『총사업체 통계조사 보고서』상의 통계를 활용.

資料: 상공자원부, 유통산업과

여기서 본 논문의 연구주제와 관련하여 중요한 점은 앞으로 우리나라의 無資料去來 또는 地下經濟의 規模가 계속 감소할 것이나, 그렇지 않을 것이나 하는 것이다.

1993년 金融實名制 實施과 함께 無資料去來에 대한 세무행정의 강화, 금융소득 종합과세의 실시 등으로 앞으로 우리나라의 지하경제 내지 無資料去來의 規模는 적어도 확대되는 추세를 보이지는 않을 것이다. 그렇다고 해서 감소추세를 낙관할 수도 없다.

앞에서 기술한 바와 같이 최근 韓國租稅研究院이 실시한 설문조사에 의하면, 金融實名制 實施에 따른 無資料去來 變化의 정도는 업종 전체 평균으로 3.2%의 감소에 불과한 것으로 나타나고 있다.

이는 金融實名制로 인한 無資料去來의 축소가 아주 미미하다는 것을 의미하고 있는바, 같은 설문조사에서 金融實名制가 필요한 조치가 아니라고 생각하는 이유 중에서 金融實名制를 실시해도 음성적 거래는 여전히

히 없어지지 않기 때문이라는 응답이 41.7%로 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것과 金融實名制가 실시되어도 음성적 거래가 여전히 존재할 것이라는 의견에 76.0%가 동의하고 있는 것과 일맥상통한 분석결과를 보이고 있다<sup>11)</sup>.

이처럼 金融實名制의 實施에도 불구하고 과세자료 양성화가 부진한 이유는 첫째, 금융자료를 과세자료로 직접활용하지 않고 있는 데 기인하며 둘째, 금융소득 종합과세제도가 철저하게 정착될 때까지는 차명거래 이용 가능성이 상존하고 있으며 셋째, 납세자의 납세관행 내지 의식에 별다른 변화가 없기 때문인 것으로 판단된다.

韓國租稅研究院에서 金融實名制 實施 2週年을 맞이하여 1972년부터 1994년까지 우리나라 지하경제 규모를 추정한 결과를 보면 1972년 GNP 대비 16%에서 지속적으로 감소추세를 보여 1994년에는 8%대로 떨어지고 있음을 볼 수 있다<sup>12)</sup>.

그러나 이러한 지속적인 감소추세가 앞으로도 계속될지는 매우 의문시 된다.

金融實名制가 실시된 지 만 3년여가 지난 이 시점에서 살펴보면, 금융실명제의 실시에도 불구하고 사업자의 정직한 신고를 유도하고 무자료 탈세거래를 예방할 수 있는 납세환경의 개선에는 여전히 큰 진전이 없고 이러한 방향으로의 새로운 접근도 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다.

따라서 우리나라 납세환경의 투명성을 제고하기 위한 개혁적인 새로운 아이디어의 제도화가 이루어지지 않고 지금처럼 계속된다면 우리나라의 地下經濟 내지 無資料去來 規模가 계속 감소하리라는 낙관적인 예측은 불가능하다고 여겨진다.

11) 安鍾範 外, 前掲書, p. 130.

12) 1995년 한국조세연구원이 추정한 GNP 대비 우리나라 지하경제 규모는 다음과 같다.

	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994
규 모 (%)	16.6	15.3	16.4	14.8	14.9	12.5	11.1	9.6	9.7	9.7	9.0	9.8

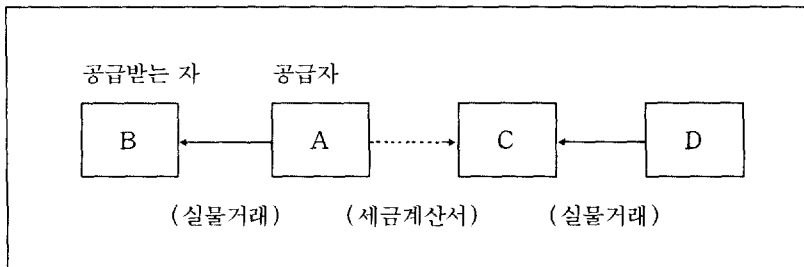
## 2) 不實稅金計算書 授受類型

稅金計算書는 거래단계별로 실물거래와 함께 授受되어야 하는데 세금 계산서 교부 및 수취 기피자 또는 의도적으로 납부세액을 부당하게 감소 시키려는 事業者로 말미암아 稅金計算書 授受 흐름 자체가 여러 가지 형태로 왜곡되어 나타나고 있다. 이러한 변칙거래 유형 가운데 대표적인 것이 위장거래, 가공거래, 자료상 행위 등이라 할 수 있는바, 이러한 거래유형과 관련된 稅金計算書 授受類型을 보면 다음과 같다.

## 가) 僞裝稅金計算書의 授受

[圖 Ⅲ-9]는 위장거래에서 발생하는 稅金計算書 授受形態를 나타내고 있는데, 공급자 A는 재화나 용역을 실제로 B에게 공급하고 稅金計算書는 엉뚱한 事業者인 C에게 交付하며, 또 다른 거래에서 C는 실물을 공급한 D로부터 稅金計算書를 交付받지 못하여 부득이 이에 대한 僞裝 稅金計算書를 A로부터 수취한 경우이다.

[圖 Ⅲ-9] 僞裝稅金計算書 授受



이 경우는 통상 A는 그 업종성격상 無資料去來를 할 수 없기 때문에 稅金計算書를 교부하여야 하나 그 거래상대방 B가 稅金計算書 授受를 거부하기 때문에 불가피하게 제3자인 C에게 허위로 稅金計算書를 交付하게 되고 반대로 허위 稅金計算書를 交付받은 C는 다른 거래에서 재화를 공급한 D가 稅金計算書 交付를 거부하기 때문에 이에 상응한 매입자료로 충당하기 위하여 A로부터 허위로 稅金計算書를 교부받는 것이다.

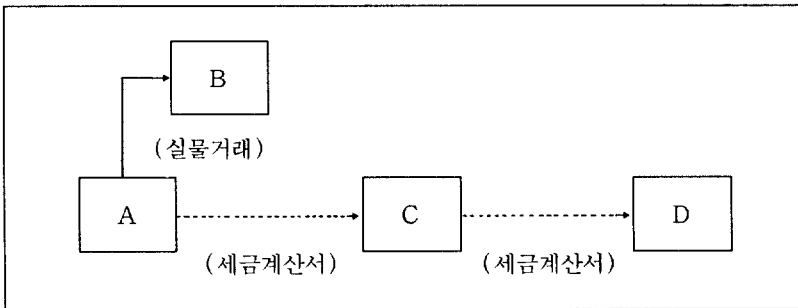
이러한 稅金計算書는 A와 C의 입장에서 볼 때 稅金計算書와 해당 재화·용역이 일치하지는 않지만, 사실상 실물거래는 있었기 때문에 僞裝 稅金計算書라고 한다. 이 경우 A는 僞裝 稅金計算書 交付者가 되며 C는 僞裝 稅金計算書 受取者가 된다.

이상과 같은 위장거래는 거래단계를 은폐하거나 제출대상에서 제외되는 소액자료로 위장분산시키거나 또는 실수요자에게 대량판매한 것처럼 위장하는 수법 등 갖가지 방법을 이용하고 있다<sup>13)</sup>.

나) 架空 稅金計算書의 授受

[圖 III-10]은 가공거래에서 발생하는 稅金計算書 授受形態를 보여 주고 있다. 공급자 A는 재화나 용역을 실제로 B에게 공급하였으나 B가 稅金計算書 受取를 거부함으로써 이에 상응한 稅金計算書를 C에게 교부한 경우이다.

[圖 III-10] 架空 稅金計算書 授受



A가 C에게 교부한 稅金計算書는 A의 입장에서는 그의 실물거래에 상응한 허위의 稅金計算書이므로 이는 僞裝 稅金計算書가 되지만, C의 입장에서는 사실상 실물거래가 없는 架空去來 過程에서 수취한 稅金計算

13) 國稅廳, 『國稅廳 20年史』, pp. 893~894.



책이므로 架空稅金計算書가 된다. 또한 C가 실물거래없이 D에게 交付한 것도 마찬가지로 架空稅金計算書가 된다. 이와 같이 실물거래와는 전혀 관계없이 稅金計算書를 수취하거나 交付한 稅金計算書를 모두 架空稅金計算書라고 한다.

[圖 Ⅲ-10]에서 C와 같이 실물거래없이 架空稅金計算書를 발행하여 상대방으로 하여금 附加價値稅를 부당하게 공제받거나 환급받을 수 있도록 해주거나 無資料販賣를 일삼는 자로부터 허위세금계산서를 받아주고 그 대가로 일정수수료(보통 세금계산서 금액의 3~5%)를 편취하는 자를 실무상 稅金計算書 資料商이라고 한다. 이러한 稅金計算書 資料商은 稅金計算書 授受秩序를 문란시키는 암적 존재라고 할 수 있으며 그 수법도 다양하다.

위에서 본 바와 같이 偽裝稅金計算書와 架空稅金計算書는 不實稅金計算書 授受의 대표적 두 가지 유형인데 양자는 다음과 같은 점에서 차이가 있다.

먼저, 偽裝稅金計算書를 교부한 사업자의 경우에는 실물거래가 있었으므로 매출액은 그대로 인정되고 稅金計算書를 잘못 교부하였으므로 이에 대한 소정의 加算稅가 부과되며 조세범으로도 처벌될 수 있다. 한편 위장세금계산서를 수취한 사업자의 경우에는 다른 거래로부터의 매입은 있었으므로 매입액은 그대로 인정되나 稅金計算書는 사실과 다르므로 부가가치세 매입세액 공제를 부인당하게 되며 소정의 加算稅가 부과되고, 조세범으로도 처벌될 수 있다.

다음으로, 架空稅金計算書를 交付한 事業者의 경우에는 실물거래 자체가 없었으므로 매출액이 있을 수 없고 매출액이 없으므로 가산세 부과도 불가능하다. 그러나 조세범으로는 처벌될 수 있다.

架空稅金計算書를 수취한 사업자는 실제매입이 없었으므로 매입이 있을 수 없고 이에 따라 매입에 따른 비용의 인정이나 附加價値稅 매입세액 공제가 모두 불가능하다. 또한 架空稅金計算書 受取에 따라 加算稅가 부과되고, 조세범으로도 처벌될 수 있다.

위의 내용을 表로 정리하면 <表 Ⅲ-4>와 같다.

<表 Ⅲ-4> 偽裝稅金計算書와 架空稅金計算書의 差異點

	위장세금계산서	가공세금계산서
교 부 자	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 매출액 그대로 인정</li> <li>· 세금계산서 가산세 부과</li> <li>· 조세범으로 처벌가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 매출액 취소</li> <li>· 세금계산서 가산세 부과 불가</li> <li>· 조세범으로 처벌가능</li> </ul>
수 취 자	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 매입액 그대로 인정</li> <li>· 매입비용 그대로 인정</li> <li>· 매입세액 공제 불가</li> <li>· 세금계산서 가산세 부과</li> <li>· 조세범으로 처벌가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 매입액 불인정</li> <li>· 매입비용 불인정</li> <li>· 매입세액 공제 불가</li> <li>· 세금계산서 가산세 부과</li> <li>· 조세범으로 처벌가능</li> </ul>

### 3) 稅金計算書 授受秩序 確立을 위한 行政의 展開

이미 앞에서 본 바와 같이 稅金計算書 授受制度는 우리나라의 附加價値稅制의 핵심이 되는 것이므로 稅金計算書의 정상적 授受秩序가 확립되지 않는 한 附加價値稅制의 정착은 기대할 수가 없다.

附加價値稅制의 정착이 제대로 되지 않으면 이에 따라 소득세나 법인세의 정착도 제대로 이루어 질 수 없는 것이 우리나라 稅制의 특징이 되고 있다.

한편 거래현실을 보면 바로 앞에서 기술한 바와 같이 일부 事業者들은 課稅資料가 노출됨으로써 세부담이 늘어나는 것을 우려하여 稅金計算書 授受를 기피하고 無資料만을 선호하여 조세탈루를 꾀하거나 거래상대방이 은폐된 위장거래를 행하는가 하면, 허위의 稅金計算書를 架空으로 수취하여 부정하게 공제·환급을 받거나 가공원가를 계상하는 등 변칙거래가 끊이지 않고 있는 실정이다.

특히, 특례과세자의 경우에는 신고절차가 간편하고 세부담이 적은 특례과세권에 계속 안주하려고 稅金計算書 受取를 기피함으로써 일반과세자들의 위장거래를 유발시키는 원인을 제공하고 있기도 하다. 이와 같은

상황을 감안할 때 1977년 부가가치세 도입·시행 이후 지금까지 세금계산서 문제야말로 우리나라 세법 질서확립의 중심에 위치하고 있는 租稅行政의 가장 중요한 당면과제라 아니할 수 없다.

이하에서는 이와 같은 稅金計算書 授受秩序 確立을 위한 행정에 관하여 지도단속, 추적조사, 자료상 규제, 사업자 자율규제 유도 등으로 구분하여 간략하게 그 내용을 살펴보고자 한다.

#### 가) 稅金計算書 指導團束

附加價値稅 導入·施行 이후 稅金計算書 指導團束은 세금계산서 수수질서 확립을 위한 기본업무로서 지속적으로 실시되어 왔다.

附加價値稅 施行 초기에는 지방국세청 기동반과 세무서 단속반을 편성하여 일반과세자 전부를 대상으로 성실·준성실·불성실로 구분하고 이에 따라 단속회수에 차등을 두어 단속을 실시하였다. 지도단속사항은 세금계산서 수수사항, 매입세금계산서 없는 출처불명의 재고품 소지여부, 표시된 소비자가격 외에 무조건 10%를 더 올려 받는 행위, 가격표 게시 이행여부, 법정영수증이 아닌 사제영수증 사용 여부, 기타 명령사항 위반 여부 등이었다.

附加價値稅 施行 초기에 이와 같은 강력한 세금계산서 지도단속은 誠實申告誘導와 稅金計算書 授受 正常化를 위해 불가피한 조치이긴 했으나 과잉단속 등으로 사회적 물의가 야기되기도 하였다.

1978년부터는 종전과 같은 全數指導團束을 지양하고 지방국세청 기동반 위주로 불성실자를 選別團束하는 방향으로 전환하였다.

최근에는 국가기강 확립 차원에서 고질적인 생필품 무자료시장에 대한 집중단속을 강화하여 불법상품의 시장내 유입을 차단하는 방법으로 관계기관 합동단속을 실시하고 있다<sup>14)</sup>.

14) 1994년 2월 서울의 제기동시장, 영등포시장 등 수도권 내 상습 무자료시장 20여개 시장에서 거래되고 있는 주류, 청량음료 등 일반 생필품에 대하여 지방국세청 조사국, 간세국 및 세무서 합동으로 115개반 1,021명의 단속반을 편성하여 청와대 지원

그러나 이러한 세금계산서 지도단속에는 엄청난 행정력이 투입됨에도 불구하고 항상 그 효과가 일과성으로 그쳐버리고 다음날은 또 다시 다른 곳에서 또 다른 무자료 변칙거래가 이루어지고 있는 것이 우리의 현실이다.

나) 稅金計算書 追跡調査

稅金計算書 追跡調査는 앞에서 살펴본 실거래 상대방을 은폐하는 위장거래와 실물거래없이 稅金計算書만 수수하는 가공거래를 규제하기 위하여 발행된 稅金計算書上的 거래상대방 명의를 뒤쫓아 가면서 실제거래 유무를 확인하는 조사방법이다.

稅金計算書 追跡調査는 유통과정 추적조사와 함께 事業者가 가장 두려워 하는 조사방법으로 전자는 稅金計算書 흐름을 쫓아 실거래 여부를 조사하는 데 반하여 후자는 실물의 흐름을 쫓아, 즉 실물의 유통경로를 따라 실거래 여부를 추적하는 조사방법이라는 점에서 차이가 있다.

稅金計算書 追跡調査는 1981년 8월 국세청에서 「종목별 순환 세금계산서 추적조사 요령」을 제정한 것을 시발점으로 본격적인 시행에 들어 갔다.

1983년에는 합성수지 등 502개 업체를 조사하여 415억원을 추징하였고 1984년에는 289개 업체에서 360억원을 추징하였으며, 1985년에는 솔벤트 및 BTX(벤젠, 톨루엔, 키시렌) 취급 919개 업체에서 528억원을 추징하였다.

1989년부터는 추적조사 업무를 부가가치세 선별경정 조사와 병행하여 추진하였고 유통과정이 극히 문란하여 전국적으로 추적조사가 필요한 업종 및 지역에 대하여는 기획조사를 실시하였으며, 또한 세금계산서 전산분석 자료 및 기타 위장·가공거래 혐의자료로서 일정금액 이상 부실 稅金計算書 發生者에 대하여는 매년 부가가치세 조사지침에 의거, 받드

---

하에서 검찰, 경찰과 합동으로 개청 이래 최대의 집중단속을 실시한 바 있고, 이어 동년 4월과 5월에는 주유도매 중간상에 대한 미증유의 검찰과의 합동단속 결과 일시에 250여명의 주유 관련 업자가 구속되기도 하였다.

시 추적조사를 실시하도록 추진하고 있다.

또한 1993년부터는 金融實名制 實施에 따라 無資料去來 規制가 중요한 이슈로 되자 國稅廳에서는 無資料去來에 대한 종합대책을 수립하여 품목별 전국 동시 광역조사체제로 不實稅金計算書에 대한 지속적인 추적조사를 실시하고 있다.

그 동안 稅金計算書 追跡調査는 地方國稅廳과 稅務署 부가가치세 분야 인력을 필요에 따라 조사팀으로 편성하여 이에 대처하여 왔으나 1993년 서울지방국세청(간세국)에 추적조사 전담팀(1개반 5~6명)을 신설 운영한 것을 필두로 1996년 상반기까지 전국 지방국세청 단위에 1~2개 전담조사팀의 설치가 이루어졌다.

이는 附加價値稅 施行 19년만에 비로소 지방국세청 단위에서 세금계산서 추적조사만을 연중무휴로 강력하게 실시할 수 있는 상시 추적조사 체제를 갖추게 된 것으로 앞으로 세금계산서 수수질서 확립에 큰 기여를 할 것으로 기대된다.

<表 Ⅲ-5>는 1989년 이후는 연도별 稅金計算書 追跡調査 實績을 나타낸 것이다. 이 表에서 보는 바와 같이 조사인원은 점차 감소추세이나

<表 Ⅲ-5> 年度別 稅金計算書 追跡調査 實績

(單位: 名, 百萬圓, %)

	인 원			적 출		추정세액	
	총사업자수	조사업체수	비율	과 표	비율	세 액	업체당
1989	538,282	807	0.15	351,527	10.4	34,211	42.4
1990	632,182	582	0.10	310,256	17.0	32,649	56.1
1991	680,460	643	0.09	303,162	12.5	36,721	57.1
1992	721,553	509	0.07	459,059	16.3	29,980	58.9
1993	779,796	433	0.05	480,294	11.9	28,545	65.9
1994	1,067,246	724	0.06	650,672	6.8	59,795	82.6

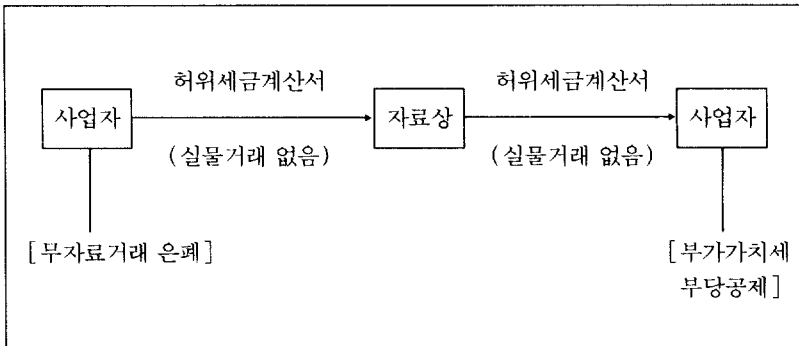
註: 총 사업자수는 과세특례자를 제외한 인원임.  
資料: 國稅廳, 『國稅廳 30年史』, p. 576.

업체당 추정세액은 증가추세인데 이는 추적조사가 소수정밀조사 체제로 이행되고 있음을 보여주고 있다.

다) 稅金計算書 資料商 規制

전술한 바와 같이 통칭 稅金計算書 資料商이란 [圖 Ⅲ-11]에서 보듯이 통상 실물거래없이 허위세금계산서를 발행·교부하여 허위자료를 수취한 상대방으로 하여금 附加價値稅 등을 부정하게 공제받을 수 있도록 해주고 그 대가로 일정한 手數料을 받는 행위를 하는 자를 말한다. 이에 수반하여 無資料로 물품을 판매한 자의 허위세금계산서를 대신 받아 외전상 그 거래를 정당화시켜 주는 등의 행위를 포함한다.

[圖 Ⅲ-11] 稅金計算書 資料商의 去來 흐름도



國稅廳은 이러한 거래질서를 문란시키는 資料商 行爲를 근절시키기 위해 1989년 3월 처음으로 「資料商 行爲 根絶對策」을 마련하였다. 동 지침내용을 보면 자료상 여부를 판단할 수 있는 「判明基準」을 명료히 하고 자료상으로 적발된 자나 資料商 行爲를 할 가능성이 있는 혐의자에 대하여 인적사항을 전산입력하고 이를 출력하여 특별관리하고 있다.

1989년 11월에는 「資料商 業務處理要領」을 마련하여 자료상 업무를 「常時 稅籍管理」→「資料商 嫌疑 捕捉」→「追跡 調査」→「資料商 確定」→「名單 電算收錄」의 단계별 처리요령을 만들었고, 1994년 3월에

는 이상 두 개의 지침을 통합하여 「資料商 規制業務 處理指針」을 완성·시행함으로써 자료상 규제체계를 완비하였다.

한편, 세금계산서 분석 결과 자료상 혐의자에 대하여는 세금계산서 추적조사를 실시하고 조사결과 자료상으로 밝혀진 경우에는 資料商 行爲 金額의 多寡에 불구하고 전원 즉시 고발하여 응징효과를 제고하고 있으며, 자료상과의 거래자에 대하여도 처벌기준을 강화하여 정상사업자일 경우라도 자료상과의 거래금액이 일정기준 이상일 경우에는 자료상에 준하여 추적조사를 실시하도록 하고 조사결과 포탈세액이 2천만원 이상일 경우에는 전원 형사고발 조치하고 있다.

아울러 資料商 處罰에 대한 범규정이 논란의 소지가 되어 왔으나, 1994년 조세범처벌법 제11조의 2 제4항 제5항 신설로 처벌의 법적근거를 명료화하였다.

〈表 Ⅲ-6〉은 1989년 이후 자료상 색출 및 조사실적을 나타낸 것이다. 이 表에 의하면 1989년 이후 資料商 根絶對策 施行으로 자료상 행위자가 지속적으로 색출되고 있음을 알 수 있다.

〈表 Ⅲ-6〉 年度別 資料商 索出 및 調査實績

(單位: 名, 百萬원)

	인 원			색출금액	추징세액	벌과금
	색 출	고 발	비율			
1989	287	259	90.2	278,371	7,900	
1990	210	176(8)	83.8	180,754	9,541	
1991	173	156(3)	90.1	188,168	5,962	29
1992	107	105(2)	98.1	303,062	2,843	19
1993	103	94(3)	91.3	188,627	4,166	27
1994	153	148(5)	96.7	299,373	13,380	19

註: 1. ( )안은 통고처분 인원임.

2. 資料商 中 未告發人員은 死亡 또는 行方不明者 등임.

資料: 國稅廳, 『國稅廳 30年史』, p. 575.

#### 라) 業界自律에 의한 去來秩序 正常化

稅金計算書 授受秩序 정상화는 租稅行政의 일방적인 지도단속과 조사만으로는 한계가 있을 수밖에 없다.

無資料去來는 주로 생필품을 중심으로 이루어지는데 이러한 상품을 제조·판매하는 사업자가 협의회를 구성하여 신사협정을 맺고 稅金計算書를 수취하지 아니하는 거래처에 대하여는 공동으로 상품공급을 하지 않는 등 사업자 단체가 자율적으로 稅金計算書 授受秩序 정상화를 도모하는 것이 매우 필요하다. 이에 따라 國稅廳에서는 1988년 부실거래 협의가 가장 높은 청량음료에 대한 전국 일제조사를 실시하고 그 문제점을 분석하여 전국 8개 청량음료회사를 주축으로 거래질서정상화협의회를 발족시켰다. 이를 필두로 주로 1994년과 1995년중에 그외 여러 품목별로 동일품목의 사업자가 중심이 되어 이와 같은 협의회를 결성하여 자율적으로 활동하고 있는바, 1995년 상반기 현재 청량음료, 설탕·조미료, 과자·아이스크림, 화장지, 화장품, 식용유 등 11개 품목의 협의회에 232개 시장 지배적 사업자가 참여하고 있다.

同 協議會는 주로 거래처 도매상 및 소매상 또는 판매사원 등에 대한 세금계산서 수취홍보 및 지도권장을 하고, 세금계산서 수취거절자에 대하여는 회원사 단체가 공동으로 상품공급을 중단하도록 조치하는 한편, 협의회 자체 내에 상설 감시반을 운영하여 무자료소매상 및 미등록사업자를 수시 적발하고 그 명단을 國稅廳에 통보하도록 하고 있다.

#### 나. 稅金計算書의 提出實態

##### 1) 全般的인 稅金計算書의 提出 狀況

우리나라는 附加價值稅制를 운영하는 EC의 여러 나라와는 달리 附加價值稅의 去來證憑이 되는 세금계산서 서식을 법정서식으로 규정함과 아울러 거래 당사자간에 주고 받은 稅金計算書를 각 거래 당사자, 즉 공급자는 공급자대로, 공급받는 자는 공급받는 자대로 각 과세기간별 신고



서 제출시에 함께 政府에 提出하도록 하고 있다.

稅金計算書의 提出은 本章 第1節 1(稅金計算書制度의 內容)에서 본 바와 같이 1994년 상반기까지는 稅金計算書 自體를 제출하였으나, 1994년 하반기에 우선 공급자가 제출하는 稅金計算書(이를 ‘賣出稅金計算書’라 함)에 대신하여 賣出處別 稅金計算書合計表를 제출하도록 하고, 1995년 상반기부터는 공급받는 자가 제출하는 稅金計算書(이를 ‘買入稅金計算書’라 함)에 대하여도 이에 같음하여 買入處別 稅金計算書合計表로 提出하도록 하였다.

稅金計算書合計表란 거래처별로 교부·수취한 여러 건의 세금계산서를 모아 그 건수와 금액을 신고기간 단위로 합계하여 작성한 표로서 이는 사업자의 입장에서 보면, 그 자체로서 매출장·매입장이라는 장부기능을 할 수 있으므로 자연스럽게 기장을 유도하는 장점이 있고, 정부입장에서 보면 사업자로 하여금 위장소액자료 분산행위를 못하도록 하고 전산처리 대상이 되는 입력자료량을 크게 줄일 수 있는 장점이 있다<sup>15)</sup>.

그러면 누가 稅金計算書合計表를 提出해야 하는지 보기로 보자.

먼저, 賣出稅金計算書(合計表)는 부가가치세법상 세금계산서를 발행·교부할 수 있는 지위에 있는 일반과세자가 제출하여야 한다.

〈表 Ⅲ-4〉는 稅金計算書 授受 및 提出狀況 推移를 나타내고 있는바, 이 表는 사업자가 정부에 제출한 세금계산서의 전산처리 결과를 기초로 작성한 것이므로 다른 한편으로 보면, 세금계산서의 정부제출 실적이기도 하다. 다시 말하면, 이 表에서 稅金計算書 交付金額은 부가가치세법상 일반과세자가 재화·용역공급시에 稅金計算書를 作成·交付하고 이를 정부에 제출한 것이라고 할 수 있다.

---

15) 종전까지는 세금계산서 자체를 제출받아 전산처리를 했다. 이에 따라 입력자료량이 너무 많아 거래건별로 일정금액 이하의 세금계산서는 제출만 받아 놓고 전산입력은 하지 않았다. 이를 악용하여 일부의 사업자들은 정상적으로 교부할 수 없는 세금계산서를 여러 위장거래처에 소액으로 분산처리하는 사례가 많았다.

이 表에서 보는 바와 같이 稅金計算書 交付 또는 政府提出比率는 부가가치세 시행 초기를 제외하고는 계속 매출과표 대비 85% 이상을 유지하고 있으며, 최근에는 90% 내외 수준을 나타내고 있어 지표상으로는 과세자료 양성화 수준이 높은 것으로 나타나 있다. 이 表에서 賣出課標와 稅金計算書 交付比率의 차이에는 稅金計算書 未交付分이 아니라 매출과표에 포함된 수출영세를 적용분과 일반소비자를 대상으로 한 소매거래 등 세금계산서 교부면제금액이 포함되어 있다. 문제는 매출과표가 거래사실대로 제대로 신고되었는지가 검증되지 않는 한, 이 表에 나타난 비율만 보고 稅金計算書 資料의 양성화 수준을 가늠하기는 어렵다.

어쨌든 稅金計算書는 發行·交付되어 거래 당사자 중 어느 일방에 의하여 정부에 제출되기만 하면 거래 당사자가 매출액 또는 매입액을 과소 또는 과대 신고할 위험성은 적다. 특히 부가가치세법상 일반과세자는 세금계산서만 발행·교부해 놓고 賣出稅金計算書(合計表)를 政府에 提出하지 않은 일은 거의 없다고 할 수 있다. 왜냐하면 그 거래 상대방이 수취한 稅金計算書를 대부분의 경우 매입세액 공제증빙으로서 또는 일정률의 세액공제증빙으로서 政府에 提出하지 않으면 공제가 허용되지 않기 때문에 수취한 稅金計算書는 제출될 확률이 높고, 제출된 이상 전산대사과정을 통하여 거래 당사자 일방의 미제출 금액이 체크될 수 있기 때문이다. 문제는 일반과세자가 세금계산서 교부대상이 되는 거래를 하는 경우 거래사실대로 100% 稅金計算書를 發行·交付하느냐의 여부가 稅金計算書 授受秩序 確立에 있어서 첫번째 관건이 된다고 할 것이다.

다음으로 買入稅金計算書(合計表)는 부가가치세법상 재화·용역을 공급하는 일반과세자부터 재화·용역을 공급받으면서 세금계산서를 수취하는 자는 원칙적으로 그 수취한 稅金計算書(合計表)를 분기별 또는 반기별 신고기간에 맞추어 정부에 제출하여야 한다.

<表 Ⅲ-7>에서 보면, 全體 稅金計算書 受取比率는 통상 매출과표 대비 75% 수준인데, 부가가치세법상 일반과세자가 다른 일반과세자로부터 수취한 비율이 제도 시행 초기에 비하여 상대적으로 떨어지고 있고,

〈表 Ⅲ-7〉 税金計算書 授受 및 提出狀況

(單位 : 億원, %)

		1977. 2	1983	1989	1990	1992	1993	
매출과표 (A)	계	169,320	1,434,211	2,964,661	3,624,915	5,048,362	5,778,181	
	일반 특례	154,925 14,395	1,368,782 65,429	2,887,829 76,832	3,544,464 80,451	4,940,491 107,871	5,657,933 120,248	
교부금액 (B)	일반	125,721	1,170,319	2,534,285	3,116,337	4,411,858	5,183,304	
수취금액 (C)	계	125,321	1,103,740	2,205,617	2,747,354	3,758,036	4,151,006	
	일반 특례	120,594 4,727	1,068,954 16,786	2,186,464 19,153	2,725,496 21,858	3,741,448 16,588	4,135,325 15,681	
비 율	교부 (B/A)	일반	74.2	85.5	87.7	87.9	89.3	91.6
		계	74.0	77.0	74.4	75.8	74.4	71.8
	수취 (C/A)	일반	77.8	79.4	75.7	76.9	75.7	73.1
		특례	32.8	25.7	24.9	27.1	15.4	13.0

資料 : 國稅廳, 『國稅廳 30年史』, p. 572.

특히 과세특례자의 수취비율은 30% 수준에서 최근에 10%대 수준으로 크게 떨어지고 있다.

이 表에서 수취비율은 실제거래시 교부받은 세금계산서 그 자체가 아니고 수취받은 세금계산서 중에서 정부에 제출한 것만을 나타낸다. 따라서 실제거래시에는 税金計算書를 수취했음에도 불구하고 政府에 提出하지 않고 있는 부분이 상당히 많이 존재하고 있다고 보아야 한다.

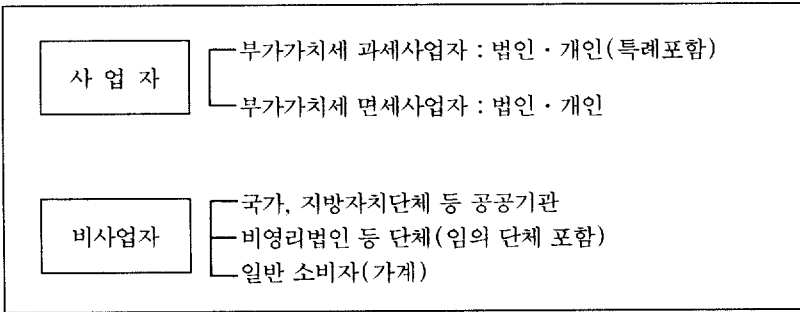
## 2) 買入税金計算書(合計表)의 提出狀況

税金計算書의 政府提出 및 電算對查制度 運營에 있어서 주고 받은 税金計算書, 그 중에서도 특히 공급받는 자가 수취한 買入税金計算書(合計表)의 성실한 제출이야말로 第三者 情報報告制度의 기본요건을 충족시

키기 위해 가장 중요한 과제가 된다고 할 수 있다. 買入稅金計算書(合計表)의 전부 미제출 또는 일부 제출만으로는 거래상대방의 매출액 규모를 제대로 파악할 수 없기 때문에 세금계산서 전산대사제도의 실효성은 그만큼 떨어진다고 보아야 하기 때문이다.

現行法上 附加價值稅 課稅財貨 또는 用役을 구입하고 매입세금계산서(합계표)를 제출할 수 있는 자는 [圖 Ⅲ-12]와 같다.

[圖 Ⅲ-12] 買入稅金計算書(合計表) 提出 可能者



買入稅金計算書 政府提出問題와 관련하여 현재 문제가 되는 영역은 [圖 Ⅲ-12]에서 비사업자 전체와 사업자 중 附加價值稅 免稅事業者 全部 및 附加價值稅 課稅事業者 중 特例課稅者(특례과세자는 간이과세자와 과세특례자를 지칭함. 이하 이와 같음)라 할 것이다.

附加價值稅 一般課稅者인 법인 및 개인 일반사업자는 거래시 그가 거래 징수당한 附加價值稅를 공제받기 위하여 買入稅金計算書를 수취하면 거의 100% 政府에 提出하고 있다.

한편, 附加價值稅 特例課稅者는 거래시 교부받은 稅金計算書를 제출하면 그가 거래징수당한 부가가치세액의 일정률 만큼을 납부할 세액에서 공제받을 수 있음에도 불구하고 매입자료가 100% 노출되면, 이에 비례해서 매출액도 당연히 증가되어야 하고 이에 따라 소득세부담도 비례해서 커지게 되므로 우선 稅金計算書 수취단계에서 어떻게 해서라도 자

료를 받으려 하지 않을 뿐만 아니라 얼마간 교부받은 자료마저도 세액공제금액이 현실적으로 그다지 크지 않아 이를 정부에 거의 제출하지 않고 있는 실정이다.

附加價値稅 免稅事業者도 附加價値稅 一般課稅者로부터 재화·용역을 구입하므로 당연히 買入稅金計算書를 교부받게 된다. 이들이 거래시 수취한 稅金計算書도 附加價値稅 課稅事業者의 신고기간에 맞추어 정부에 제출하도록 부가가치세법상 협력의무가 부여되어 있으나 자료를 제출하지 않더라도 제재하는 수단이 마련되어 있지 않아 지금까지 부가가치세 면세사업자의 매입세금계산서 제출은 아주 저조한 수준에 그치고 있다.

조만간 어떤 조치를 강구하지 않고 이대로 둔다면, 附加價値稅 一般課稅者들이 유통과정상 정상적으로 소화할 수 없는 稅金計算書를 이들 면세사업자군에다 소화시키고 이 부분에 대한 매출액 신고를 누락한다면 정부로서는 확인하기가 어렵게 될 것이다.

정부 등 공공기관과 비영리 단체 등의 買入稅金計算書 提出에 관하여도 부가가치세법상 제출의무가 부여되어 있으나 이와 같은 이유에서 철저하게 이행되고 있지 않은 실정이다.

특히 정부 등 공공기관은 경제의 3주체 가운데 가장 규모가 큰 경제주체라는 점에서 이들이 수취한 정규 과세자료 중의 하나인 매입세금계산서에 주목해야 할 실익이 매우 크다 할 것이다.

〈表 III-8〉은 국가·지방자치단체와 비영리단체가 1993년에 교부받은 (매입)세금계산서를 제출하고 있는 기관수 현황을 나타내고 있다.

이 表에서 보는 바와 같이 附加價値稅의 실제 담세자의 위치에 있는 전국의 비영리 단체 및 공공기관 5만 1,068개 기관 가운데 약 25%에 해당하는 1만 2,564개 기관만이 공급자로부터 교부받은 稅金計算書를 제대로 제출하고 있으며, 한 건도 제출하지 않고 있는 기관은 3만 3,532개 기관으로 무려 약 66%에 이르고 있는 실정이다.

〈表 Ⅲ-8〉 公共機關 및 非營利團體의 買入稅金計算書  
提出現況(1993年)<sup>1)</sup>

(單位：個, %)

	기관수	전부제출	전부 미제출	일부 미제출
합 계	51,068	12,564(24.6)	33,532(65.6)	4,972(9.8)
국가·지방자치단체	22,769	3,502(15.3)	16,823(73.8)	2,444(10.9)
비영리단체	28,299	9,062(32.0)	16,709(59.0)	2,528(9.8)

註：1) 免稅事業者(法人·個人)의 稅金計算書 提出現況은 免稅事業者의 稅金計算書 제출 確立이 구축되어 있지 아니하여 별도로 파악하지 못했음.

資料：國稅廳, 附加價值稅課.

이상과 같이 附加價值稅의 실제 담세자인 免稅事業者, 非營利團體, 國家·地方自治團體가 交付받은 稅金計算書를 제대로 政府에 제출하지 않으면 과세사업자들이 거래징수과정에서 부가가치세를 미리 수령해 놓고서 이들과 거래한 내용을 신고하지 아니함으로써 탈세를 하더라도 이를 규제할 장치가 없게 된다.

또한 거래상대방이 稅金計算書를 잘 받으려 하지 않는 품목에 대하여 稅金計算書 없이 판매를 하고 이를 공공기관 등에 판매한 것처럼 허위로 稅金計算書를 위장 발행하여도 현재의 전산대사시스템으로는 제대로 적발하기가 어렵게 된다.

### 3) 稅金計算書(合計表) 電算媒體 提出狀況

한편, 本章 第1節에서 본 바와 같이 稅金計算書의 提出方法은 현행 규정상 賣出·買入處別 稅金計算書合計表 書式에 의할 수도 있으며, 이를 전산테이프 또는 디스켓에 수록하여 제출하여도 된다.

〈表 Ⅲ-9〉는 稅金計算書 合計表를 전산테이프 또는 디스켓에 수록하여 제출하는 사업자 현황이다. 租稅行政 當局에서는 稅金計算書合計表 입력 업무량을 줄이고, 오류 발생량을 감소시키기 위하여 가급적 전산매체에 의한 稅金計算書合計表 提出을 권장해 오고 있다. 앞으로 동 제도

에 대한 納稅者의 인식전환과 전산에 의한 회계처리의 추세로 볼 때, 차츰 그 비율이 증가될 것으로 보인다. 이러한 전망은 <表 Ⅲ-7>에서 그대로 나타나고 있는바, 1996년(1기 예정)에는 1995년(1기 확정)보다 1년도 제출자가 무려 4.3배로 늘어나고 있음을 알 수 있다.

〈表 Ⅲ-9〉 電算媒體에 의한 稅金計算書合計表 提出現況

(單位: 名, 千件, %)

	1995. 1기 확정		1996. 1기 예정		비율	
	① 제출인원	② 거래처수	③ 제출인원	④ 거래처수	③/①	④/②
합 계	1,163	1,105.1	5,020	3,569	431.6	322.9
법 연	1,162	1,105	4,716	3,467	405.8	313.7
개 인	1	0.1	304	102	30,400	102,100

註: 제출인원은 전산매체로 제출한 事業者 수이며, 거래처 수는 전산매체에 수록된 거래처(매출처+매입처) 수입.

資料: 國稅廳, 附加價値稅課.

#### 다. 稅金計算書 電算對査 및 出力資料의 活用實態

##### 1) 電算對査制度의 意義

우리나라는 附加價値稅制를 導入·施行함에 있어서 그 당시 납세풍토 상 事業者가 附加價値稅를 성실하게 신고납부할 것인가에 의문이 있어 부가가치세 조기정착을 위한 방편으로 컴퓨터에 의한 稅金計算書 상호 대사제도를 부가가치세 시행 초기부터 채택하여 지금까지 이를 시행해 오고 있다.

附加價値稅를 시행하고 있는 國家 중에서 이 制度를 시행하고 있는 나라는 우리나라와 中華民國(臺灣)뿐이다<sup>16)</sup>.

16) 稅金計算書 電算對査制度는 우리나라가 최초로 실시하였으며, 1986년 VAT를 도입

稅金計算書 電算對查制度는 재화·용역을 공급받는 자로부터 매입자료 보고제도에 의하여 재화·용역의 공급자가 임의로 매출액을 누락하거나 과소신고하지 못하도록 억제하는 효과가 있고, 政府로서는 공급자의 누락·과소신고 여부를 이와 거래관계에 있는 공급받는 자의 買入資料에 의한 상호대사 과정을 거쳐 체크할 수 있다는 데 그 제도적 의의가 있다. 그러므로 稅金計算書의 電算對查制度는 稅金計算書의 상호대사 기능을 이용한 탈세거래 방지장치라고 할 수 있다.

## 2) 電算處理 및 相互對查 節次

電算對查制度의 施行 初期에는 사업자가 제출한 모든 賣出稅金計算書와 買入稅金計算書를 전산입력하였으나 경제규모의 확대로 전산처리하여야 할 자료량이 과다하여 적기에 신속한 자료출력이 곤란하여짐에 따라 1980년 제2기 확정신고분부터는 건당 10만원 이상의 稅金計算書만 입력처리하였으며, 1981년 제2기 확정신고분부터는 건당 30만원 미만의 소액자료는 처리에서 제외하였고, 1988년 제2기 신고분부터는 건당 30만원 이상의 고액 매입세금계산서만을 입력하였다.

그러나 1994년 하반기 거래분부터는 우선, 賣出稅金計算書 대신에 賣出處別 稅金計算書合計表制度를 도입하여 종전과 같은 고액·소액 구분 없이 모든 자료는 매출처별로 합계하여 제출토록 함에 따라 원칙적으로 모든 자료를 입력처리하고 있다.

이어 1995년 상반기에는 買入稅金計算書에 대하여도 買入處別 稅金計算書合計表 提出制度로 바꾸고 원칙적으로 모든 買入資料를 입력처리하고 있다. <表 Ⅲ-10>은 稅金計算書提出 및 電算處理 對象 資料의 변천을 정리한 것이다.

---

한 중화민국(대만)이 우리나라 제도를 모방하여 실시하고 있으나 불부합 자료 발생이 20%에 달하는 등 문제점이 많아 제대로 운영되지 않고 있다고 한다. 金鳳根, 「附加價值稅法上的 稅金計算書制度 改善에 관한 研究」, 建國大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1992, p. 55.



〈表 Ⅲ-10〉 税金計算書 提出 및 電算處理 範圍

	제 출 범 위	전 산 입 력 범 위
1977년 2기 이후	매출·매입세금계산서 전부	매출·매입세금계산서(전자료)
1980년 2기 이후	매출·매입세금계산서 전부 (10만원 이상·미만 구분편철)	매출·매입세금계산서 (10만원 이상)
1981년 2회정 이후	매출·매입세금계산서 전부 (30만원 이상·미만 구분편철)	매출·매입세금계산서 (30만원 이상)
1988년 2기 이후	매출·매입세금계산서 전부 (30만원 이상·미만 구분편철)	매출세금계산서 (30만원 이상)
1991년 2기 이후	매출·매입세금계산서 전부 (30만원 이상·미만 구분편철)	매출세금계산서 (30만원 이상)
1994년 2기	매출처별 세금계산서합계표 매입세금계산서	매출처별 세금계산서합계표
1995년 1기 이후	매출처별 세금계산서합계표 매입처별 세금계산서합계표	매출처별 세금계산서합계표 매입처별 세금계산서합계표

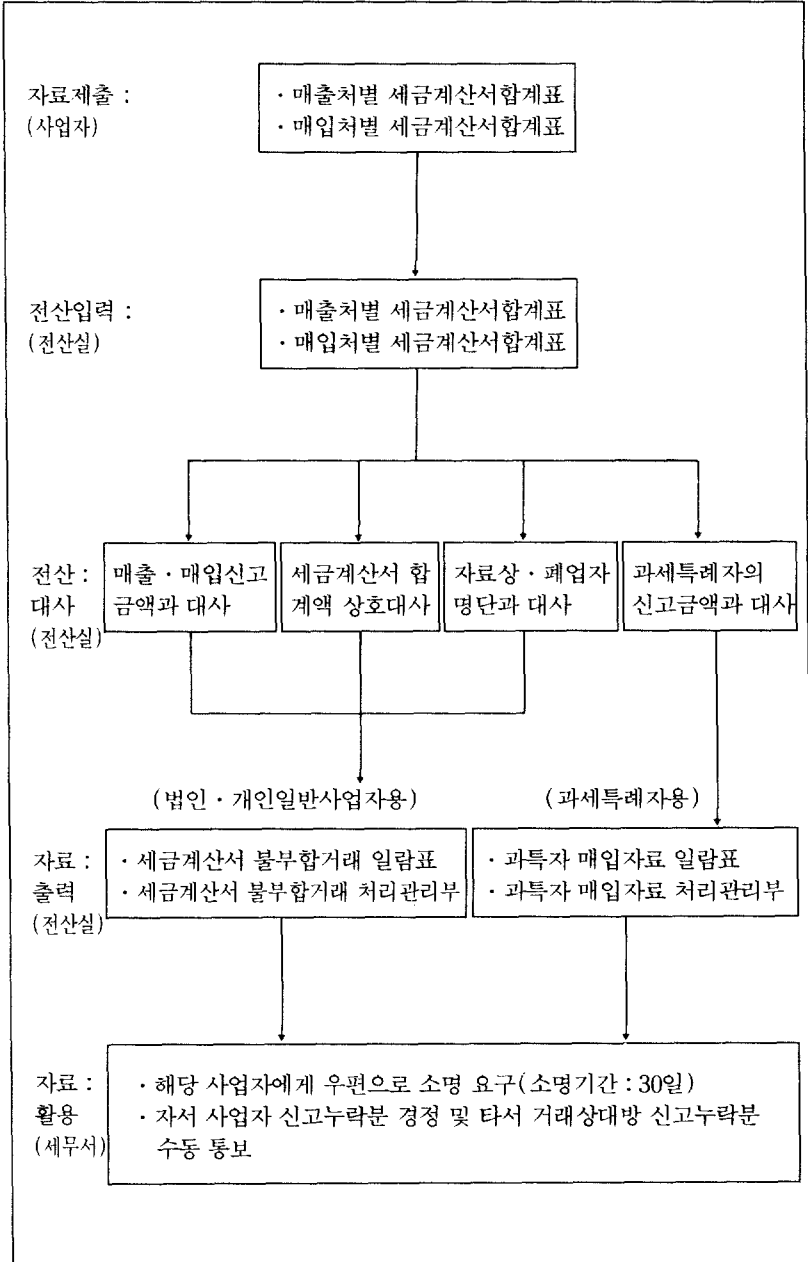
資料：國稅廳, 『國稅廳 30年史』, p. 692.

1995년부터 세금계산서의 전산처리·활용체계는 税金計算書 提出制度가 賣出處別·買入處別 税金計算書合計表制度로 전면 변경 시행됨에 따라, 종전과는 달리, 去來處別 税金計算書 合計金額에 의한 전산 즉시 상호대사가 가능하게 되었다.

이에 따라 소액·고액자료의 구분없이 모든 자료를 전산처리할 수 있어 종전과 같은 세금계산서 소액 위장분산행위를 방지할 수 있게 되었고, 자료제출로부터 전산처리 및 활용자료 출력에 이르는 처리시간을 크게 줄일 수 있게 되었으며, 일선세무서에서 출력자료를 활용함에 있어서도 생산성이 크게 제고되는 방향으로 관련 절차를 개선하였다.

[圖 Ⅲ-13]는 현행 세금계산서 전산대사 활용체계를 도표로 설명하면 다음과 같다.

[圖 III - 13] 稅金計算書 電算對查 · 活用體系



각 사업자별로 제출된 賣出·買入處別 稅金計算書合計表의 전산입력 처리가 끝나면 거래당사자가 각각 제출한 세금계산서합계표상의 매출액과 매입액의 상호부합·불부합 여부를 즉시 체크할 수 있으며, 또한 이것과 사업자 본인이 과세표준신고서에 의해 신고한 매출액 및 매입액과 대조하여 매출액의 누락이나 과소신고 여부를 체크하고 같은 방법으로 매입액의 과다신고(매입세액 과다 공제) 여부도 전산체크한다.

다른 한편 모든 부가가치세 일반과세자가 제출한 賣出處別 稅金計算書合計表 중 특정과세 특례자에게 교부한 세금계산서를 합계하면 그 과세특례자가 여러 일반과세자로부터 매입한 買入稅金計算書가 일정기간에 얼마나 되는지 파악할 수 있고, 이 매입자료와 그 과세특례자가 신고한 매출액을 비교대조하여 과소신고 여부를 전산체크하게 된다.

### 3) 電算對査 結果 出力資料의 活用

세금계산서(합계표)의 전산처리 대사결과 출력자료는 [圖 III-13]에서 보는 바와 같이 법인 및 개인 일반과세자용으로 稅金計算書 不符合去來一覽表와 稅金計算書 不符合資料 處理管理簿가 있으며, 과세특례자용으로는 과특자 매입자료 일람표(동 처리관리부 포함) 등 3종이 있다.

稅金計算書 不符合資料 處理管理簿는 거래처별 세금계산서 불부합자료와 본인신고 매출·매입액과의 대조결과 불부합내용을 총 11개의 혐의 유형으로 나누어 리스트업한 것이며, 稅金計算書 不符合資料 一覽表는 거래처 당사자간 수수한 稅金計算書 合計가 불일치한 내용을 좀더 구체적으로 작성한 것이다.

과세특례자 매입자료 일람표는 특정 과세특례자가 일정기간 동안 수취한 買入稅金計算書 合計額을 나타낸 것으로서 과세특례자가 신고한 과세표준과 대비하여 이보다 買入資料가 일정금액 이상 과다발생한 경우에는 원칙적으로 業種別 附加價値率에 의하여 매출액을 추계경정하고 있다.

참고로 세금계산서 출력자료 및 그 활용내용의 변천을 살펴보면 <表 III-11>과 같다.

〈表 Ⅲ-11〉 稅金計算書 電算出力 資料 및 活用變遷

	기	간	출	력	자	료
1977년 2기 이후 ~1988년 1기까지	· 세금계산서 제출일람표 · 세금계산서 불부합자료명세표 · 세금계산서 고액부실제출자 특별관리부 · 과세특례자 매입자료일람표		· 불부합자료소명에 의한 경정 -매입·매출누락, 제출누락 → 경정 -송보누락, 전산입력오류 → 종결 · 과세특례자 매입자료 대사 -경정			
1988년 2기 이후 ~1989년 2기까지	· 신고 및 세금계산서 수수상황표(전사업자) · 매입·매출처별 거래명세표(해당업자 1개기분) · 불부합 및 위장가공혐의거래처리관리부 · 과세특례자 매입자료일람표		· 불부합자료 500만원 이상 -매입처별 거래명세표에 따라 소명 경정 · 불부합, 부실거래, 부실거래 혐의 -경정 및 추적조사 대상 선정 · 과세특례자 매입자료 대사 -경정 -거래부인, 무자격 등 부실자료 수동통보			
1990년 1기 이후 ~1991년 2기까지	· 매입·매출처별 거래명세표(해당사업자 1개기분 전부출력) · 기타 출력자료는 동일					
1992년 1기 이후 ~1994년 2기까지	· 매입·매출처별 거래명세표(해당사업자 1개기분 전부출력) · 기타 출력자료는 동일		· 매입·매출 불부합자료 1,000만원 이상, 양자간 거래 5,000만원 이상 -거래명세표에 따라 소명 경정 · 기타 활용은 동일			
1995년 1기 이후	· 세금계산서 불부합거래일람표 · 세금계산서 불부합자료처리관리부 · 과세특례자 매입자료일람표		· 송보누락, 입력오류 등 행정착오분 선별 제외 · 해당사업자에게 우편으로 소명 요구(소명기간:30일) · 자서 사업자 신고누락분 경정 · 타서 거래상대방 신고누락분 수동통보			

資料 : 國稅廳, 『國稅廳 30年史』, p. 695.

〈表 Ⅲ-12〉는 買入·賣出處別 稅金計算書合計表 提出制度 施行 전까지 최근의 稅金計算書 電算出力資料 活用 實績을 나타낸 것으로 경정 금액면에서만 보면 직접과세에 활용한 실적은 크다고 할 수는 없지만 稅金計算書 電算對査 結果를 출력하여 일선세무서에서 직접과세에 활용한

실적은 同 制度의 효용성은 출력자료의 직접 활용에 의한 과세실적만으로 측정할 수 없는 비가시적인 효과가 크다는 점을 간과해서는 안된다.

다시 말하면 이를 통하여 거래당사자간에 탈세의도를 억제할 수 있고, 일단 거래 기본증빙인 稅金計算書가 所得稅나 法人稅의 과세기간 마감 전에 본인 또는 거래 상대방에 의하여 정부에 이미 제출되어 버린 이상 그후 도래하는 결산기에 회계장부 조작을 할 수 없게 할 뿐만 아니라 조세행정당국은 여러 유형의 조사 대상자를 선정할 때, 이미 입력해 놓은 業種別·事業者別 稅金計算書 授受 內容을 중형으로 분석하여 부실거래 혐의자를 검색하는 등 여러 용도로 租稅行政에서 활용하고 있다는 점에서 동 제도의 유용성이 새롭게 평가되어야 한다<sup>17)</sup>.

〈表 Ⅲ-12〉 稅金計算書 出力資料 活用實績

(單位：億圓)

	매출세금계산서 제출금액	불부합금액 <sup>1)</sup>	경정금액
1991	3,908,675	71,259	749
1992	4,411,858	934,385	3,501
1993	5,183,304	451,406	1,460
1994. 1기	2,832,996 <sup>2)</sup>	190,155	854

註：1) 불부합금액은 전산대사에 이용된 매출세금계산서 총액과 매입신고금액과의 차이임.

2) 1994년 1기 매출세금계산서 제출금액은 오류를 감안한 추정치.

資料：國稅廳, 附加價値稅課

17) 이에 대하여 1982년 9월 IMF의 Casanegra, J. Duignan과 G. Smith는 우리나라 附加價値稅制度 改善 勸告案에서 稅金計算書의 提出 및 相互對査가 불필요하다는 의견을 제시하고 있다. 財務部, 『韓國附加價値稅制史』, 1990. 12, p. 429 참조. 또한 韓國租稅研究院의 柳時權 博士도 최근의 연구에서 이와 같은 주장을 펴고 있다. 柳時權, 前掲書, p. 117 참조.

## 第 2 節 計算書制度

### 1. 計算書制度의 內容

#### 가. 計算書制度의 意義 및 機能

本章 第1節에서 기술한 바와 같이 附加價値稅가 과세되는 재화 또는 용역을 공급하는 일반과세자는 그 재화 또는 용역을 공급받는 자로부터 그 재화 또는 용역의 공급시에 공급가액의 10%에 해당하는 附加價値稅를 거래징수함과 동시에 일정서식으로 된 稅金計算書를 交付해야 하며 공급받는 자는 이를 교부받아 신고시에 매입세액 공제증빙 등으로 사용한다.

이와 마찬가지로 <表 Ⅲ-13>에서 보는 바와 같은 附加價値稅가 免稅되는 재화 또는 용역을 공급하는 事業者도 부가가치세 면세재화 또는 용역을 공급하는 때에는 그 공급의 내용을 기재한 일정서식으로 된 계산서 또는 영수증을 작성하여 공급받는 자에게 교부하여야 하며 공급자와 공급받는 자는 교부하였거나 交付받은 計算書에 의거하여 작성한 賣出·買入處別 計算書合計表를 政府에 提出하여야 한다(所得稅法 第163條 第1項, 第2項 및 法人稅法 第66條 第1項, 第2項).

이와 같은 計算書制度는 附加價値稅法上的 稅金計算書制度에 대응하는 것으로 볼 수 있다. 다만, 부가가치세법상의 세금계산서에는 거래징수한 부가가치세액을 별도 구분 기재하고 있지만 計算書는 附加價値稅가 면제되는 재화 또는 용역을 공급할 때 작성·교부하는 것이므로 계산서에는 附加價値稅額을 구분기재하는 난이 필요없다.

따라서 計算書의 기능은 稅金計算書의 기능과 대동소이하지만 計算書의 기능에는 稅金計算書가 갖는 附加價値稅 賣出稅額計算의 증빙이라든가 附加價値稅 買入稅額의 공제증빙으로서의 기능은 없다. 계산서의 주요기능을 보면 다음과 같다.

〈表 Ⅲ-13〉 附加價値稅 免稅對象 財貨 또는 用役

부가가치세법

(법 제12조, 영 제28조~제47조, 규칙 제10조~제14조)

- ① 기초생활 필수 재화·용역 : 미가공식료품, 수돗물, 연탄, 여객운송(시내·외 버스 등), 주택임대
- ② 국민후생용역 : 의료보건용역과 혈액, 교육용역
- ③ 문화관련 재화·용역 : 문화관련 재화·용역(도서·신문·잡지·관보·통신·방송), 예술창작품, 예술·문화행사, 비직업 운동경기, 도서관·박물관·미술관·동물원 등 입장
- ④ 부가가치 생산요소관련 재화·용역 : 토지, 금융·보험용역
- ⑤ 근로유사 인적용역 : 변호사, 공인회계사, 세무사 등의 인적용역
- ⑥ 기타 재화 용역 :
  - 우표·인지·증지·복권·공중전화, 전매품 및 제조담배
  - 종교·자선 등 기타 공익단체 및 국가·지방자치단체 등이 공급하는 재화·용역
  - 국가·지방자치단체·지방자치단체조합 또는 공익단체에 무상공급하는 재화·용역
- ⑦ 수입 재화 : 미가공식료품, 문화관련 재화(도서·신문 등), 공익기증재화, 소규모 실수요 재화

조세감면규제법

(법 제100조)

- ① 국민주택과 동 건설용역, 특수용도 유류(농·어업용 여객선, 도서자가발전용), 공장·광산·건설사업장 및 학교 구내식당 음식용역, 영농조합법인 등의 농업경영 대행 용역
- ② 수입재화 중 특정용도면세 : 무연탄, 도시철도·공공철도·고속철도 건설물품, 사업용 선박, 보세건설물품, 각종 경기대회시설 물품 등

1) 根據課稅資料로서의 機能

계산서를 교부하거나 교부받은 자는 이를 기초로 하여 작성한 賣出 · 買入處別 計算書合計表를 모두 정부에 제출해야 되고 정부는 이를 전산 대사 · 분석하여 불성실거래 또는 과소신고 여부를 검색한다.

이와 같이 計算書는 稅金計算書와 마찬가지로 자기의 매출액 또는 매입액뿐만 아니라 거래상대방의 매출액 · 매입액을 검증하는 데 활용되기 때문에 根據課稅資料로서 중요한 기능을 한다.

2) 送狀 · 領收證 · 會計證憑으로서의 機能

計算書는 稅金計算書와 마찬가지로 事業者가 공급하는 재화나 용역에 대한 送狀으로 공급가액에 대한 청구서 또는 영수증으로 사용할 수 있으며 회계처리상 기초증빙서류로서 역할도 한다.

3) 記帳內容 또는 帳簿로서의 機能

附加價値稅 免稅事業者가 재화 또는 용역을 공급하고 이를 공급받는 자에게 작성 · 교부하는 計算書에는 공급가액이 표시되므로 공급자의 입장에서 보면 교부한 計算書(賣出計算書)는 곧 공급자의 매출액을 계산하는 명세서가 된다.

한편, 공급받는 자의 입장에서 보면 교부받은 計算書(買入計算書)는 곧 공급받는 자의 매입액을 계산하는 명세서가 된다.

특히, 이런 점에서 가장능력이 없는 영세한 사업자의 경우에는 교부한 계산서와 교부받은 계산서철 또는 그 합계표철은 그대로가 매출장 · 매입장으로서 장부의 기능이 인정되고 있다<sup>18)</sup>.

---

18) 1996년 1월 1일 시행 개정 所得稅法에서는 복식부기에 의한 신고대상자가 아닌 간이 소득금액계산서 첨부대상사업자의 경우에는 증빙서류의 보관 자체만으로도 장부의 비치 · 기장으로 본다는 명문의 규정을 두고 있다(所得稅法 第160條, 同法 施行令 第208條 第3項 參照).



## 나. 計算書의 種類

附加價值稅가 免稅되는 재화 또는 용역을 공급할 때 작성·교부하는 計算書는 計算書의 交付主體, 기재사항의 내용에 따라 計算書, 輸入計算書, 領收證(舊 簡易計算書) 등으로 구분된다.

計算書는 부가가치세가 면세되는 재화 또는 용역을 공급하는 사업자가 이를 공급할 때 작성·교부하는 것으로 재화 또는 용역을 공급받는 자가 누구냐에 관계없이 원칙적으로 공급받는 자 모두에게 교부하여야 한다. 다만, 공급받는 자가 최종 소비자인 경우에는 예외적으로 계산서 교부를 면제하고 있다.

輸入計算書는 附加價值稅가 면세되는 재화의 수입에 대하여 세관장이 수입세금계산서 교부규정을 준용하여 교부하는 것으로서 그 기재사항 및 기능은 계산서와 동일하나 이를 작성·교부하는 자가 事業者가 아닌 세관장이라는 점에서 다르다.

領收證(舊 簡易計算書)은 소매업자, 금전등록기 설치사업자, 제조업자로서 주로 消費者에게 재화 또는 용역을 공급하는 事業者가 작성·교부하는 것으로 서식으로 된 영수증, 금전등록기 영수증, 신용카드 영수증 등이 이에 해당된다. 領收證이 計算書와 다른 점은 공급받는 자의 인적사항을 별도로 기재하지 않는다는 점과 정부에 제출의무가 없다는 점이다. 附加價值稅 免稅事業者가 消費者에게 발행·교부하는 영수증은 신용카드 영수증 외에는 稅務上 定規 課稅資料로서 역할을 할 수가 없다. 이런 점에서 附加價值稅 課稅事業者가 消費者에게 발행·교부하는 領收證(舊 簡易計算書)과 동일한 성격을 가지므로 이에 대하여는 本章 第3節 領收證制度에서 함께 묶어서 기술하고자 한다.

所得稅法과 法人稅上 計算書의 종류를 그림으로 나타내면 [圖 III-14]와 같다<sup>19)</sup>.

19) 附加價值稅法의 규정에 의하여 附加價值稅 과세재화 또는 용역의 공급시 附加價值稅

現行 所得稅法 第144條의 규정에 의한 事業所得에 대한 源泉徵收領收證은 본질상 수입금액에 관한 去來資料이지만 本 研究에서는 이를 다른 원천징수영수증과 같이 所得資料로 보아 所得稅法과 法人稅法上 計算書의 종류에서 제외하였다.

[圖 III - 14] 所得稅法과 法人稅法上 計算書의 種類

계 산 서	: 부가가치세 면세사업자가 면세 재화 또는 용역을 공급받는 자에게 교부
수입 계산서	: 세관장이 부가가치세 면세 재화의 수입자에게 교부
영 수 증	: 최종 소비자와 거래하는 사업자가 소비자에게 교부 (서식으로 된 영수증 · 금전등록기 영수증 · 신용카드 영수증 등)

다. 計算書의 作成 · 交付

1) 計算書의 作成 · 交付

가) 計算書의 作成

부가가치세 면세사업자로 등록한 사업자가 附加價值稅가 免稅되는 재화 또는 용역을 공급하는 때에는 ① 공급하는 사업자의 등록번호와 성명 또는 명칭 ② 공급받는 자의 등록번호와 성명 또는 명칭 ③ 공급가액

---

課稅事業者(세관장 포함)가 발행 · 교부하는 稅金計算書, 輸入稅金計算書, 領收證(舊 簡易稅金計算書)도 현행 소득세법과 법인세법상 계산서의 종류에 포함되지만, 이들은 附加價值稅 관련 법규정에 의거하여 운영되고 있으므로 여기서는 附加價值稅 면세재화 또는 용역의 공급과 관련된 計算書類만을 지칭하는 것으로 하였다.

④ 수입시기 등의 필요적 기재사항과 기타 참고사항 등 임의적 기재사항을 기재한 계산서를 2매 작성하여 그 중 1매를 공급받는 자에게 교부하여야 한다(所得稅法 第163條, 同法 施行令 第211條).

또한 稅金計算書의 作成·交付에 있어서와 마찬가지로 부가가치세 면세재화 또는 용역을 공급받는 자가 事業者가 아닌 경우에는 공급받는 자의 등록번호에 갈음하여 고유번호 또는 공급받는 자의 주소, 성명 및 주민등록번호를 기재하여야 한다(소득세법 시행령 제212조 제2항 부가가치세법 및 동법 시행령 준용).

금전등록기 영수증 또는 신용카드 영수증도 공급받는 자의 등록번호를 따로 기재하고 이를 작성한 사업자(또는 그 사용인)가 서명날인한 경우에는 세금계산서제도와서와 마찬가지로 計算書로 본다(부가가치세법 및 동법 시행령 준용).

현행 계산서의 서식은 [圖 Ⅲ-15]와 같다. 계산서의 서식은 稅金計算書의 書式과 동일하지만 공급가액란 다음에 세액란이 없다.

이는 附加價値稅 免稅事業者가 부가가치세 면세재화 또는 용역을 공급할 때는 이를 공급받는 자로부터 附加價値稅를 거래 징수하지 않기 때문에 별도의 세액란이 없어도 되기 때문이다.

#### 나) 計算書의 交付

##### ① 交付義務者

계산서는 附加價値稅 免稅事業者로 등록한 事業者가 부가가치세 면세재화 또는 용역을 공급하는 때 교부하도록 하고 있다(소득세법 제163조, 법인세법 제66조 및 동법 시행령 제129조).

그러나 附加價値稅 免稅事業者라고 해서 모두 計算書 交付義務者라고 단정할 수 없는바, 이들이 計算書를 交付하기 위해서는 稅金計算書 交付에 있어서와 마찬가지로 원칙적으로 면세사업자로 등록한 사업자가어야 하며 계산서 교부대상이 되는 재화 또는 용역을 공급하는 사업자가어야 한다.

[圖 III-15] 計算書書式

[별지 제1호 서식]

(청색)

<b>계산서</b> {공급받는자}										책 번호		권		1호	
										일련번호			-		
공급자	등록번호			성명			공급받는자	등록번호			성명				
	상호(법인명)			성명				상호(법인명)			성명				
	사업장주소							사업장주소							
	업태			종목				업태			종목				
작성		공급가액													
년	월	일	천	십	억	천	백	십	만	천	백	십	일		
월	일	품목		규격	수량	단가	공급가액	비고							
합계금액		현금	수표	어음	외상미수금	이 금액을 영수함									

2207-325A '95. 1. 1 승인

190mm×134mm 인쇄용지(특급) 20g/m<sup>2</sup>

[별지 제1호 서식]

(적색)

<b>계산서</b> {공급자}										책 번호		권		1호	
										일련번호			-		
공급자	등록번호			성명			공급받는자	등록번호			성명				
	상호(법인명)			성명				상호(법인명)			성명				
	사업장주소							사업장주소							
	업태			종목				업태			종목				
작성		공급가액													
년	월	일	천	십	억	천	백	십	만	천	백	십	일		
월	일	품목		규격	수량	단가	공급가액	비고							
합계금액		현금	수표	어음	외상미수금	이 금액을 영수함									

2207-325A '95. 1. 1 승인

190mm×134mm 인쇄용지(특급) 20g/m<sup>2</sup>

## ② 交付對象

計算書 交付對象은 원칙적으로 附加價値稅가 면세되는 재화 또는 용역의 거래이다.

그러나 후술하는 바와 같이 계산서 교부의무가 면제되는 재화 또는 용역을 공급하는 경우와 領收證 交付對象이 되는 재화 또는 용역을 공급하는 경우는 計算書 交付對象이 아니다.

## ③ 交付時期 및 交付特例

附加價値稅 免稅事業者가 면세재화 또는 용역을 공급하는 때에는 그 공급시기에 計算書를 交付하여야 하는 것이 원칙이나, 계속적으로 많은 물량을 공급하는 경우에 매 거래건별로 교부한다는 것은 사실상 사업자에게 큰 불편을 준다.

따라서 이러한 경우에 사업자의 계산서 교부 편의를 위하여 事業者가 재화 또는 용역을 계속적으로 공급하는 고정거래처에 대하여는 거래처별로 1歷月の 공급가액을 합계하여 당해 월의 말일자를 발행일자로 하여 그 다음달 10일까지 계산서를 교부하거나 1歷月 이내에서 거래관행상 정하여진 기간의 공급가액을 합계하여 그 기간의 종료일자를 발행일자로 하여 그 다음달 10일까지 이를 교부할 수 있다(부가가치세법 시행령 제54조 준용).

## ④ 修正計算書

計算書를 교부한 후 그 기재사항에 관하여 착오 또는 정정사유가 발생한 경우에는 국세기본법 제45조 제1항 제1호에 규정하는 수정신고기간 내에 國稅廳長이 정하는 바에 따라 계산서를 수정하여 교부할 수 있다.

다만, 당초의 공급가액에 추가되는 금액 또는 차감되는 금액이 발생한 경우에는 그 발생한 때에 계산서를 수정하여 교부할 수 있다(부가가치세법 시행령 제59조 준용).

## 2) 輸入計算書의 作成 · 交付

수입되는 재화에 대하여는 세관장이 輸入計算書를 輸入者에게 교부한

다(부가가치세법 제16조 제3항 준용).

附加價值稅가 課稅되는 재화의 수입에 대하여는 세관장이 수입세금계산서를 교부하지만, 附加價值稅가 免除되는 수입재화에 대하여는 세관장이 輸入計算書를 2매를 작성하여 그 중 1매를 輸入者에게 교부한다.

輸入計算書 交付時期는 세관장이 재화의 수입에 대한 수입면허를 하는 때에 교부한다<sup>20)</sup>. 또한 세관장이 수입계산서를 교부한 후에 그 기재 사항의 착오 또는 오류로 인한 정정사유가 발생한 때에는 세관장은 수정 수입계산서를 輸入者에게 交付하고 附加價值稅法 제20조의 규정에 의하여 이를 소관세무서장에게 제출하여야 한다(부가가치세법 시행령 제71조 제3항 준용).

### 3) 計算書 交付義務의 免除

앞에서 기술한 바와 같이 附加價值稅 免稅事業者가 면세재화 또는 용역을 공급하는 때에는 계산서를 교부하여야 하지만, 다음의 경우에는 계산서 교부의무를 면제한다(소득세법시행령 제211조 제3항).

- ① 노점, 행상, 무인판매기에 의한 공급
- ② 시내버스에 의한 용역공급
- ③ 국내사업장이 없는 법인이나 비거주자에 대한 공급
- ④ 기타 부가가치세법에 의한 세금계산서 교부면제 대상이 되는 공급

### 라. 計算書의 政府提出

우리나라에서는 稅金計算書의 政府提出制度和 마찬가지로 계산서에 대하여도 이를 정기적으로 課稅當局에 提出하도록 하고 있다.

---

20) 輸入計算書 交付要領에 대하여는 1994년 9월 12일에 고시한 관세청 고시 제 94-897호 「輸入稅金計算書 交付 要領」參照.

計算書의 政府提出制度는 과세당국이 거래당사자 쌍방이 주고 받은 計算書를 활용하여 거래 당사자 일방의 누락신고 또는 과소신고 여부를 가려내는 수단으로 삼겠다는 데 1차적 목적이 있다. 따라서 정부 입장에서 보면, 計算書는 세금계산서와 마찬가지로 재화 또는 용역의 공급시에 이를 거래 당사자간에 제대로 교부·수취하도록 해야 할 뿐만 아니라 더 나아가 과세당국에 제출하도록 할 때 비로소 기초과세자료로서 완벽한 기능을 수행할 수 있게 된다.

이하에서는 計算書의 제출의무자, 제출시기, 제출방법 등에 관하여 기술하고자 한다.

### 1) 提出義務者

附加價値稅 免稅事業者는 부가가치세 면세재화 또는 용역의 공급자와 공급받는 자로서 교부하거나 수취한 계산서를 賣出·買入處別 計算書合計表로 작성하여 사업장 관할세무서장에게 제출하여야 한다(소득세법 제163조, 동법 시행령 제212조).

計算書의 作成·交付 및 賣出·買入處別 計算書合計表의 提出에 관하여는 소득세법 및 동법 시행령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 부가가치세법 및 동법 시행령상 세금계산서 작성·교부 및 매출·매입 처별 세금계산서합계표 제출에 관한 규정을 준용한다.

따라서 계산서의 제출의무자는 부가가치세 면세사업자, 세관장뿐만 아니라, 부가가치세법 제20조 및 동법 시행령 제67조에서 열거하고 있는 국가·지방자치단체·지방자치단체조합, 민법 제32조의 법인, 특별법에 의한 법인, 각급학교 기성회·후원회 또는 이와 유사단체 및 기타 열거된 단체 등도 해당된다.

### 2) 提出時期

賣出·買入處別 計算書의 合計表는 사업장 현황보고와 함께 提出하여야 한다(소득세법 시행령 제212조 제1항).

사업장 현황보고는 소득세법 제78조의 규정에 의하면 소득세 과세기간 종료후 31일 이내에 사업장관할 세무서장에게 보고하여야 하므로 賣出·買入處別 計算書의 合計表는 다음해 1월중에 제출(1년에 1회)하면 된다. 따라서 買入·賣出處別 計算書合計表의 提出時期는 附加價值稅法의 규정에 따라 분기 또는 반년마다 제출하는 買入·賣出處別 稅金計算書合計表의 提出時期와는 일치하지 않고 있다.

### 3) 提出方法

賣出·買入處別 計算書合計表의 提出에 관하여도 부가가치세법령이 그대로 준용되므로 서식으로 된 合計표 외에 테이프 또는 디스켓 등 전자매체에 의한 제출이 가능함은 물론이다(부가가치세법 시행령 제66조 준용).

참고로 현행 賣出處別 稅金計算書合計表와 買入處別 計算書合計表 書式을 보면 [圖 Ⅲ-16] 및 [圖 Ⅲ-17]과 같다.

## 마. 計算書 義務 不履行時 法的 制裁

### 1) 加算稅 賦課

앞에서 살펴본 바와 같이 附加價值稅 免稅事業者는 면세재화 또는 용역을 공급할 때 계산서를 2매 작성하여 그 중 1매를 공급받는 자에게 교부하여야 하며 계산서를 교부하였거나 교부받은 사업자는 연 1회 사업장 현황보고와 함께 매입·매출처별 계산서합계표를 작성하여 사업장관할 세무서장에게 제출하여야 한다.

그러나 計算書 交付 및 提出에 관한 의무규정은 의무이행 강행성면에서 稅金計算書制度와 비교할 때 매우 허술하다. 즉 세금계산서 미교부, 세금계산서합계표 미제출 또는 부실 기재시에는 높은 가산세 규정과 매입세액 불공제 규정을 두고 있으나 계산서 미교부, 계산서합계표 미제출 또는 부실기재 등에 대하여는 稅金計算書制度에서와 같은 강한 加算稅



[圖 III - 16] 賣出處別 計算書合計表 書式

[별지 제29호서식(1)]

매출처별세금계산서합계표(갑)											
※ 관리번호			-						(    년    귀속)		
① 사업자등록번호								② 상 호(법인명)			
③ 성 명(대표자)								④ 사업장소재지			
⑤ 업 태								⑥ 종 목			
⑦ 거래기간		년 월 일 ~		년 월 일		⑧ 작성일자		년 월 일			

구 분	⑨ 매출 처수	⑩ 매수	⑪ 매출(수입) 금액						비 고
합 계									
사업자등록번호 발 행 분									
주민등록번호 발 행 분									
영수증발행분	/								

⑫ 일련 번호	⑬ 상호(법인명)	⑭ 사업자등록번호		⑮ 업 태	⑯ 종 목	비 고
	⑰ 사 업 장	⑱ 매 수	⑲ 공관수	⑳ 매출(수입) 금액		
1		-	-			
2		-	-			
3		-	-			

[圖 III-17] 賣入處別 計算書合計表 書式

[별지 제29호서식(2)]

매입처별세금계산서합계표(갑)														
※ 관리번호		-										(    년    기속)		
① 사업자등록번호												② 상 호(법인명)		
③ 성 명(대표자)												④ 사업장소재지		
⑤ 업 태												⑥ 종 목		
⑦ 거래기간		년 월 일 ~		년 월 일		⑧ 작성일자		년 월 일						

구	분	⑨ 매출 처수	⑩ 매수	⑪ 매출(수입) 금액						비 고			
합	계												

⑫ 일 련 번호	⑬ 상호(법인명)	⑭ 사업자등록번호		⑮ 업 태	⑯ 종 목	비 고					
	⑰ 사 업 장	⑱ 매 수	⑲ 공관수	⑳ 매출(수입) 금액							
1		-	-								
2		-	-								
3		-	-								
4		-	-								
5		-	-								

규정을 두고 있지 않다. 다만, 건설업 중 주택건설촉진법에 의한 국민주택 신축판매업과 법무·회계서비스업, 부동산 감정업, 신용조사업 등에 대해서만 다음의 경우에 그 공급가액의 100분의 1에 상당하는 「報告不誠實 加算稅」를 부과하도록 규정하고 있을 뿐이다(소득세법 제81조 제6항, 동법 시행령 제147조 제3항).

① 賣出·買入處別 計算書合計表를 사업장 현황보고와 함께 제출하지 아니 한 경우

② 賣出·買入處別 計算書合計表를 제출한 경우라도 그 合計表에 기재해야 할 사항의 전부 또는 일부가 기재되지 아니하거나 사실과 다르게 기재된 경우

## 2) 租稅犯處罰法에 의한 處罰

전술한 바와 같이 稅金計算書에 관하여는 세금계산서 교부 불성실법, 수취불성실법, 교부방해법, 자료상행위 등으로 구분하여 처벌규정을 두고 있다(租稅犯處罰法 제11조의 2 제1항, 제2항, 제3항, 제4항 및 제5항).

그러나 計算書에 관하여는 이와 같은 처벌규정을 두고 있지 아니하다. 다만 租稅犯處罰法 제13조 제4항의 규정에 의하여 법에 의한 계산서를 제출하지 아니하거나 허위기재를 한 때에는 50만원 이하의 벌금 또는 과료에 처한다고 함으로써 질서법으로 처벌할 수 있는 근거를 두고 있을 뿐이다.

## 2. 計算書制度의 運營

앞에서 살펴본 바와 같이 現行 計算書制度는 稅金計算書制度와는 달리 부가가치세 면세사업자에게 計算書 交付·提出에 관한 협력 의무만을 선언적으로 부여하고 있다.

따라서 附加價値稅 免稅事業者의 경우에는 거래시 거래상대방에게 計算書를 교부하지 않더라도 加算稅 부과 등 이를 제재하는 규정이 전혀

없으며, 買入·賣出處別 計算書合計表의 미제출, 미기재, 불성실기재 등의 경우에도 현재로서는 국민주택 신축판매업 등 일부 사업자 외에는 가산세를 부과할 수 있는 근거규정 자체가 없다.

이와 같이 計算書制度 自體가 허술하므로 계산서관련 제도운영은 稅金計算書制度 運營과 비교하여 볼 때, 별도 언급할 수 없을 정도로 실질적인 내용이 없다고 해도 과언이 아니다.

다음에는 計算書制度의 運營에 관하여 거래당사자간 계산서 교부·수취실태, 계산서 제출실태, 전산대사 및 출력자료 활용실태로 나누어 기술하고자 한다

#### 가. 計算書의 交付·受取實態

附加價值稅 免稅事業者가 거래시 거래증빙인 計算書를 성실하게 교부하고, 그 거래상대방이 이를 빠짐없이 수취해야만 계산서 수수질서가 정상화되었다고 말할 수 있을 것이다.

그러나 계산서의 교부 및 수취실태는 앞서 세금계산서의 교부 및 수취실태에서 살펴본 바와 같은 無資料去來가 한층 더 고질화되어 있는 실정이다. 附加價值稅 免稅事業者란 부가가치세법 제12조 및 조세감면규제법 제100조에 근거하여 附加價值稅가 免除되는 재화 또는 용역을 공급하는 事業者를 말한다. 이들 중에는 농·축·수·임산물 등 1차산업의 생산물을 生産·販賣하는 事業者로부터 주택임대, 여객운송, 도서·출판, 신문·방송, 통신, 금융·보험, 학원, 병·의원, 변호사·공인회계사 세무사 등 각종 인적용역, 미술관·도서관 등을 영위하는 사업자에 이르기까지 그 범위가 넓고 다양하다. 이들 중에는 사업의 규모가 영세하고 주로 최종소비자와 직접거래하는 경우가 많아 定規計算書를 발행할 수 없는 경우도 많다. 그러나 附加價值稅 免稅事業者 모두가 事業의 규모가 영세하다든가, 유통과정상 사업자와 거래하는 부분이 미미하다고 보아서는 안된다. 예컨대 농·축·수산물과 같은 1차 생산물이 대도

시 도매시장에서 거래될 때, 여기에 개입하는 중개업자, 도매업자, 소매업자 등은 분명히 사업자인데도 거래당사자간에 稅金計算書나 計算書가 없는 無資料去來가 관행화되어 있고, 이에 따라 이 유통과정에서 授受되는 큰 규모의 거래금액은 이에 참여하는 이들 事業者의 收入金額을 형성하고 있음에도 불구하고 정규과세자료화되지 않고 있는 실정이다. 附加價値稅가 免稅되는 재화인 농·수·축산물 시장에서 이와 같이 計算書 없는 無資料去來는 어디까지나 하나의 예시에 불과할 뿐이다.

이 외에도 計算書 없는 면세재화 또는 용역의 거래는 얼마든지 찾을 수 있다<sup>21)</sup>. 상황이 이러함에도 그 동안 附加價値稅가 免稅되는 재화 또는 용역에 대하여는 附加價値稅가 課稅되는 재화 또는 용역에 비하여 상대적으로 국민일반은 물론 租稅行政 당국조차도 관심도가 낮았고 이와 같이 열악한 租稅行政 與件을 개선하려는 노력도 미흡했던 것으로 여겨진다.

#### 나. 計算書의 提出 實態

附加價値稅 免稅事業者는 1994년 이전까지는 거래시 교부했거나 交付 받은 計算書를 그대로 과세당국에 제출하면 되었으나 1995년 거래분부터는 매년 1월중 전년도 귀속 사업장 현황보고와 함께 거래시 주고 받은 계산서를 모아서 買入·賣出處別 計算書合計表를 사업장관할 稅務署에 提出하도록 되어 있다.

이와 같은 계산서의 제출의무자는 면세재화·용역의 공급자는 물론 공급받는 자(일반소비자 제외)가 모두 해당된다. 이는 附加價値稅 免稅事業者의 收入金額申告의 성실성을 확보하고 전산대사과정을 거쳐 이를 검증하는 데 있어 가장 핵심적인 장치이다. 그럼에도 불구하고 計算書의 授受 및 제출상황은 이를 이행하지 않을 때 가산세 부과 등 법적제재장

21) 韓國稅政新聞社, 『세정 취약시대 25시-지하세금을 추적한다』, 1990, p. 190, p. 206, p. 272, p. 333, p. 338, p. 343, p. 350, p. 497, p. 514.

치가 마련되어 있지 않고, 관련사업자의 인식부족 등 여건의 미성숙 등으로 稅金計算書의 授受 및 提出狀況에 비하여 제도 자체가 무의미할 정도로 지극히 저조한 실정에 있다. 계산서의 제출실적이 저조한 것은 기본적으로는 면세재화 또는 용역의 거래시에 計算書의 交付(產出) 自體가 거의 이루어지지 않고 있음에 기인하며 거래당사자간에 산출된 계산서마저도 이를 교부받은 자, 즉 계산서를 수취한 사업자, 비영리단체, 정부 등 공공기관은 물론 이를 交付한 事業者들마저도 이를 제대로 提出하지 않고 있기 때문이다.

〈表 Ⅲ-14〉는 1994귀속연도의 계산서 제출현황이다.

이 表에 의하면 먼저 計算書를 교부받은 사업자, 영리단체, 공공기관의 제출건수를 기준으로 할 때, 免稅事業者가 제출하지 않은 賣出計算書의 건수비율은 42%에 이르고 있고, 다음으로 計算書를 교부한 免稅事業

〈表 Ⅲ-14〉 計算書 提出現況 分析

☑ 계산서 미제출 건수(1994 귀속)		
제 출 의 부 자	제 출 계 산 서	건 수
면세사업자, 세관장	교부한 매출계산서	3,422,574
사업자, 비영리단체, 공공기관	수취한 매입계산서	2,631,857
		계 6,054,431
☑ 계산서 미제출 건수		
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 면세사업자가 교부한 매출계산서 미제출 건수 사업자, 비영리단체, 공공기관이 수취한 매입계산서 제출한 2,631,875건 중 면세사업자 미제출 1,114,238건(미제출 비율 42%)</li> <li>○ 사업자, 비영리단체, 공공기관이 수취한 매입계산서 미제출 건수 면세사업자가 제출한 3,422,574건 중 이를 수취한 사업자, 비영리단체, 공공기관 미제출 1,673,501건(미제출 비율 48%)</li> </ul>		

資料：國稅廳, 附加價値稅課.

자가 提出한 건수를 기준으로 하면, 이를 교부받은 사업자, 비영리단체, 공공기관의 미제출한 매입계산서 건수비율은 48%에 이르고 있다. 이는 계산서를 교부했거나 수취해 놓고도 건수로 절반 가까이는 제출하지 않고 있음을 나타내고 있다.

#### 다. 電算處理 및 出力資料의 活用

##### 1) 計算書의 電算處理

附加價値稅 免稅事業者 또는 이들과 거래한 상대방(사업자, 비영리단체, 공공기관 등)이 제출한 計算書는 국세청 전산실에서 모두 전산처리한 후, 이를 발행한 免稅事業者別로 분류·집계하여 免稅事業者 收入金額 決定時 活用하도록 그 면세사업자의 사업장관할 세무서에 시달한다. 계산서의 전산처리는 計算書 發行者別로 計算書 交付金額을 集計하는데 목적이 있으므로, 현재까지는 稅金計算書 電算對査 시스템과 같은 賣出·買入合計에 의한 상호대사 프로그램은 마련되어 있지 않다.

##### 2) 出力資料의 活用

1979년 計算書制度가 도입된 이래 계산서 전산처리 결과 출력시달한 계산서 일람표 자료는 免稅事業者의 收入金額 決定時에 활용해 오고 있다.

그러나 計算書制度의 內容 및 運營實態에서 본 바와 같이 현행 計算書制度의 運營이 유명무실한 상태에 있어 계산서자료가 수입금액 결정자료로서의 유용성은 크지 않은 실정이다.

1996년부터는 附加價値稅 免稅事業者에 대한 종전과 같은 수입금액신고 및 결정제도가 없어지고 그 대신 사업장 현황보고제도가 도입·시행되었다. 이에 따라 사업장 현황보고와 함께 제출한 買入·賣出處別 計算書合計表은 이를 발행, 交付한 免稅事業者別로 전산처리 집계된 경우 사업장 현황보고의 진위를 가리는 용도로 사용되거나 추후 免稅事業者의 정기분 소득세 확정신고 후 그가 제출한 소득세신고서상 수입금액과 상

호대조하여 과소신고 여부를 가리는 데 사용할 수 있을 것으로 보인다.

다만, 현재와 같이 허술하기 짝이 없는 유명무실한 계산서제도하에서 제출되어 입력되는 자료 자체가 수량면에서 빈약하고, 이에 따라 전산출력자료도 내용이 불충분할 수밖에 없으므로 제도 자체의 근본적 보완 개선이 없는 한, 현재로서는 이 제도에 큰 기대를 걸 수 없는 실정이다.

### 第 3 節 領收證制度

#### 1. 領收證制度의 內容

##### 가. 領收證制度의 意義 및 機能

통칭 領收證이라는 용어는 돈이나 물품을 받았다는 증표가 되는 서류 일체를 일컫는 말이다.

그러나 세법상 領收證이란 거래당사자간의 거래내용이 기재되어 있어 세금계산의 근거자료로 활용할 수 있는 증서를 말한다고 할 수 있다. 조세법상 이와 같은 넓은 의미의 영수증에는 本章 第1節과 第2節에서 살펴본 稅金計算書와 計算書, 그리고 本節에서 기술하고자 하는 좁은 의미의 領收證이 모두 포함된다. 우리나라 附加價值稅法과 所得稅法 및 法人稅法에서는 법정요건에 해당하는 사업자가 재화 또는 용역을 공급하는 때에는 영수증(종전 간이세금계산서, 간이계산서)을 교부하여야 한다고 규정하고 있는바<sup>22)</sup>, 여기에서 말하는 領收證이란 바로 좁은 의미의 영수증을 뜻하는 것이다. 이는 최종소비자를 상대로 하는 事業者, 예컨대 소매업, 음식·숙박업, 서비스업, 또는 속칭 자유직업 등에 종사하는 事

22) 附加價值稅法 제32조 및 同法 施行令 제79조의 2, 所得稅法 제63조 및 同法 施行令 제211조, 法人稅法 제66조 및 同法 施行令 제129조 참조.



業者가 그 고객인 消費者에게 發行·交付해야 하는 거래증빙을 말한다<sup>22)</sup>.

本節에서 언급하는 이러한 領收證도 기본적으로 稅金計算書나 計算書와 마찬가지로 거래증빙으로서 여러 가지 기능을 갖고 있음은 물론이다.

그 주요기능을 보면 다음과 같다.

#### 1) 根據課稅資料로서의 機能

領收證도 거래당사자간의 거래내용을 표시하고 있으므로 과세자료로서의 근거가 될 수 있다. 다만 영수증에는 이를 교부받는 거래상대방의 인적사항이 원칙적으로 나타나지 않기 때문에 稅金計算書나 計算書와는 달리 課稅資料로서의 객관적 요건을 모두 충족하고 있지 아니하며, 또한 과세당국이 일반소비자가 교부받은 영수증을 낱낱이 제출받아 전산처리하기도 어려워 정규의 과세자료로서 활용하는 데는 큰 제약이 있을 수밖에 없다.

#### 2) 一般的인 領收證, 會計證憑으로서의 機能

領收證은 일반적인 의미의 領收證으로 사용할 수 있음은 물론 會計證憑으로 서도 사용할 수 있다. 따라서 現行 租稅法 規定下에서는 領收證을 수취한 자는 이를 비용지출의 기본증빙으로 사용하는 데 예외적인 경우를 제외하고는 아무런 제약이 없다<sup>24)</sup>.

22) 좁은 의미의 領收證에 대하여는 1977년 하반기부터 1995년 상반기까지 17년간 간이 세금계산서(부가가치세법)와 간이계산서(소득세법, 법인세법)라는 용어를 사용해 오다가 1995년 하반기부터 이를 領收證으로 개칭하였다. 그러나 이러한 개칭은 領收證이란 용어의 多義性으로 말미암아 종전보다 더 혼란스런 감이 없지 않으며, 조세범처벌법 제13조 제15호에 나오는 '요금영수증'이라는 용어와도 일치하지 않고 있어 앞으로 적절한 새로운 용어의 도입이 요망된다.

23) 예외적인 경우란 현행 조세법상 접대비지출증빙에 관한 것인바, 접대비로서 인정받기 위해서는 그 지출증빙이 세금계산서 또는 신용카드영수증이어야만 한다(本論文 pp. 182~184 참조).

3) 記帳內容 또는 帳簿로서의 機能

소매업, 음식점, 숙박업, 서비스업 등을 영위하는 사업자는 그가 발행·교부한 영수증을 모아두면 그대로가 매출내역을 기록한 수입장(매출장)이 되며, 또한 사업과 관련된 領收證을 交付받은 대로 모아서 자기 사업관련 지출장(매입장)으로 할 수 있음은 물론이다.

附加價值稅法 제32조의 3에서는 領收證을 交付할 수 있는 事業者가 金전등록기계산서를 발행·교부하고 그 감사테이프를 보관한 때에는 기장을 한 것으로 본다라고 규정하고 있고, 소득세법 제160조에서는 <表 III-15>의 간이소득금액계산서에 의한 소득세 신고대상자에 대하여는 1996년부터 증빙서류의 보관도 장부의 비치·기장으로 간주한다고 규정하고 있는바, 이는 領收證의 장부로서의 기능을 租稅法에서 제도화한 것이라고 볼 수 있다.

<表 III-15> 簡易所得金額計算書에 의한 所得稅 申告對象者

업	종	금	액
①	부동산임대업	3,000만원	미만
②	창고업, 보건업, 교육서비스업, 자유직업, 서비스업	7,500만원	미만
③	제조업, 건설업, 운수업, 음식·숙박업, 부동산매매업	1억 5천만원	미만
④	축산업, 수렵업, 임업, 어업, 광업, 전기·가스 및 수도사업, 도매업("⑤"목 해당업종 제외), 소매업("⑤"목 해당업종 제외), 통신업, 금융·보험업, 산림소득	3억원	미만
⑤	쌀·기타 곡물·소맥분·과실·채소 도소매업, 담배·연탄 소매업	4억원	미만

資料：國稅廳 告示 제95-14호(1995. 5. 1)

나. 領收證의 種類

최종소비자에게 재화 또는 용역을 공급하는 附加價值稅 課稅事業者나 附加價值稅 免稅事業者는 法人事業者 또는 個人事業者 여부에 상관없이 領收證을 발행할 수 있다.

영수증에는 ① 일정요식을 갖춘 서식으로 된 영수증(종전의 간이세금 계산서와 간이계산서) ② 금전등록기 계산서 ③ 신용카드매출전표 ④ 기타 영수증으로 갈음되는 승차권(승선권, 항공권 포함), 입장권 등이 있다.

領收證이 전술한 稅金計算書나 計算書와 다른 점은 이를 교부받은 사람이 최종소비자이기 때문에 이를 발행할 때 이를 교부받는 자의 인적사항을 특별히 구분하여 표시하지 않는다는 점에 있다. 따라서 교부한 사업자는 「누구」에게 언제, 얼마나 되는 領收證을 교부해주었는지 알 수 없으나, 이를 교부받은 자는 본인이 재화 또는 용역을 직접 공급받았기 때문에 「누구」에게서, 즉 「어느 업소」에서 언제, 얼마나 되는 금액을 지급했는지를 그 領收證만 받아두면 확연히 알 수 있다.

세법상 영수증은 거래 상대방의 표시를 필수적으로 요구하는 것은 아니지만 만약 영수증에 거래 상대방사업자(등록번호)와 부가가치세액을 별도로 구분 기재하고 발행자가 서명날인하여 확인하는 때에는 부가가치세 매입세액공제가 가능한 정규의 세금계산서로 본다(附加價値稅法 제32조의 2 제3항, 제32조의 3 제3항).

[圖 Ⅲ-18]은 現行 稅法上 領收證의 種類를 나타낸 것이다.

현행 세법상 이러한 領收證 중에서 소위 세무상 정규영수증으로서 本 研究의 관심대상이 되는 것은 신용카드 매출전표뿐이다.

[圖 Ⅲ-18] 現行 稅法上 領收證의 種類

서 식 영 수 증	: 종전의 간이세금계산서, 간이계산서
금전등록기계산서	: 금전등록기에 의해 발행된 영수증
신용카드매출전표	: 신용카드영수증 일체(직불카드 포함)
영수증대용티켓	: 승차권(승선권·항공권 포함), 입장권 등

## 다. 領收證의 作成 · 交付

### 1) 領收證의 作成

稅法上 領收證을 발행할 수 있는 事業者가 附加價値稅가 課稅되거나 免稅되는 재화나 용역을 공급하는 때에는 공급하는 자의 ① 사업자등록번호와 성명 또는 명칭 ② 공급대가(부가가치세가 과세되는 재화 또는 용역의 경우에는 附加價値稅가 포함된 가격, 부가가치세법 제32조, 동법 시행령 제79조의 2) ③ 공급시기 등을 기재한 영수증을 고객에게 발행·교부하여야 한다.

영수증상에 공급받는 자의 인적사항이나 부가세세액의 표기는 공급받는 자 본인이 요구하지 않은 한, 별도로 구분하여 기재하지 않아도 된다. 만약 이와 같은 사항이 구분표시되는 영수증은 定規의 稅金計算書나 計算書로 보도록 규정하고 있음은 앞에서 기술한 바와 같다.

[圖 Ⅲ-19], [圖 Ⅲ-20]은 현행 영수증 서식(국세청고시 제95-24호)과 신용카드매출전표 서식(국세청고시 제84-22호)을 보여주고 있다.

### 2) 領收證의 交付

#### 가) 交付義務者

現行 附加價値稅法에 의하면 부가가치세 과세특례자 또는 간이과세자(이하 ‘특례과세자’라 함)와 다음의 사업을 영위하는 사업자는 재화 또는 용역 공급시에 領收證을 發行·交付해야 한다(부가가치세법시행령 제79조의 2 제1항, 제2항).

즉, ① 소매업 ② 음식점업 ③ 숙박업 ④ 목욕·이발·미용업 ⑤ 여객운송업 ⑥ 입장권을 발행하여 영위하는 사업 ⑦ 주로 사업자가 아닌 消費者에게 재화 또는 용역을 공급하는 事業 등이 이에 해당되며, 이 외에 임시사업장 개설사업자가 소비자에게 재화 또는 용역을 공급하는 경우와 전기사업자가 비산업용 전력을 공급할 때도 領收證을 交付할 수 있다.



現行 所得稅法에서도 免稅事業者에 대하여 계산서 작성 · 교부를 원칙으로 하면서, ① 소매업 ② 금전등록기를 설치하고 재화 또는 용역을 공급하는 사업자 ③ 주로 사업자가 아닌 消費者에게 재화 또는 용역을 공급하는 사업자(범위는 국세청장에 위임)의 경우에는 계산서 대신에 영수증을 작성 · 교부할 수 있다고 규정하고 있다(소득세법시행령 제211조 제2항).

나) 交付對象去來

위에서 本 領收證 交付義務者가 附加價値稅가 課稅되는 재화 또는 용역을 공급할 때 또는 附加價値稅가 免稅되는 재화 또는 용역을 공급할 때에는 領收證을 당연히 交付하여야 한다.

다) 交付時期

領收證은 재화 또는 용역의 공급이 이루어질 때마다 發行 · 交付되어야 한다. 따라서 領收證에 대하여는 稅金計算書와 計算書에 대한 거래처별 월합계 일괄 작성 · 교부제도와 같은 교부특례는 허용되지 않는다.

라) 領收證 交付義務의 免除

稅金計算書나 計算書의 交付義務가 免除되는 경우에는 領收證의 交付義務도 免除된다. 사업의 규모가 영세하거나 사업의 특성상 領收證 交付가 심히 어렵거나 교부 자체가 큰 실효성이 없는 경우가 이에 해당하는바, 이에 대하여는 이미 本章 第1節과 第2節에서 살펴본 바와 같다.

라. 領收證의 政府提出 : 信用卡드 決濟資料의 國稅廳 通報制度

소매업이나 서비스업을 영위하는 사업자는 유통과정상 최종소비자에게 거래증빙인 소위 領收證을 發行 · 交付한다. 이때 이를 교부받은 최종 소비자(주로 가계소비자가 대부분임)에게 그가 交付받은 領收證을 課稅資料로 활용하기 위해 과세당국에 제출해 달라는 요구를 한다면, 그것은 절차상 · 기술상 이유로 무리일 수밖에 없다.

종전 우리나라의 附加價値稅 施行 初期에 領收證 補償金制度를 두어

消費者가 交付받은 領收證의 提出을 받은 적은 있지만 이는 어디까지나 領收證 주고받기 자체를 활성화시키려는 데 목적이 있었지 이를 課稅資料로 活用하려고 한 것은 아니었다.

오늘날 消費者에게 領收證 提出 協力義務를 부여하여 이를 강요하는 나라는 한 나라도 없다. 따라서 정부로서는 領收證이 課稅資料로서 꼭 필요하다면 消費者가 그의 소비생활을 하는 가운데 領收證을 잘 授受하도록 적극적인 시책을 강구하는 동시에 소비자가 교부받은 영수증 관련 자료는 직접 소비자로부터 구하지 않고 第三者 情報報告制度를 통하여 간접적으로 확보하는 방법을 모색하는 수밖에 없다.

現行 稅法上 領收證의 여러 종류 중에서 이러한 목적에 가장 잘 부합되는 領收證이 바로 信用卡 賣出傳票라 할 수 있다. 이와 같은 맥락에서 볼 때 政府와의 관계에서 領收證制度를 좁은 의미로 보면 信用卡 領收證制度로 국한하는 것이 오히려 문제의 핵심에 올바르게 접근하는 길이 될 수 있다.

우리나라에서 신용카드 대금결제자료를 최초로 課稅資料로서 활용하게 된 것은 1986년 9월 국세청이 각 신용카드회사에 공문으로 동 자료에 대한 협조 요청을 하여 이루어졌다. 국세청은 이 자료를 전산처리하여 최초로 현금수입업소의 누락신고 여부를 검증한 바 있다.

그후 1987년 5월 신용카드업법 제정시 동법 제14조(신용자료 등의 비밀보장)에서 원칙적으로 신용카드회사(임·직원)는 신용카드 관련자료 또는 정보를 타인에게 제공 또는 누설하여서는 안된다고 규정하면서 동법 동조 단서에 이에 대한 몇 가지 예외를 인정하였다. 이러한 예외 중의 하나로서 신용카드업법 제14조 제1항 제3호에 신용카드회사는 '租稅에 관한 法律의 規程에 의한 질문·조사를 위하여 소관 관서의 長이 서면으로 資料 등의 提供을 요구하거나 租稅에 관한 法律의 規程에 의하여 제출의무가 있는 課稅資料의 提供을 요구하는 경우'에는 신용카드 관련자료 또는 정보를 제공할 수 있도록 하는 규정을 두었다.

우리나라의 과세당국은 이 제도에 의하여 자영업소에서 信用卡 領

收證을 받아간 消費者로부터 관련자료를 직접 제출받지 아니하고 同 資料를 보유하고 있는 제3기관으로부터 일괄하여 相關정보의 提供을 받아 이를 課稅資料로 활용하는 길을 터놓았다<sup>25)</sup>.

消費者가 사용하는 領收證資料를 課稅資料로서 활용할 수 있도록 제도화한 이러한 예는 세계 여러나라에 유례가 없는 것으로 이는 주로 현금수입을 위주로 하는 소매업이나 서비스업 등 자영업소의 성실한 신고를 유도하기 위한 우리나라만의 지혜라고 할 수 있다. 다시 말하면 信用卡 決濟資料의 國稅廳 通報制度야말로 1970년대 이후 우리나라 세무 행정의 최대난제였던 領收證 주고 받기 문제를 풀어나갈 수 있는 거의 유일한 실마리 내지 단초가 된 것이다<sup>26)</sup>.

#### 마. 信用卡 領收證 誠實交付 誘導裝置

‘信用卡’라 함은 信用卡 加盟事業者와 信用卡를 발급받은 者 사이에 재화 또는 용역의 공급을 信用에 의하여 거래할 수 있도록 한 증표인바, 이는 信用卡業法 第3條의 規定에 의하여 재정경제원장관의 인가를 받은 信用卡業者가 發行하도록 하고 있다( 信用卡業法 第2條).

이러한 신용카드제도는 신용사회의 기반조성과 소비자의 금융편의를 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 창설된 것이다 (신용카드업법 제1조).

25) 이는 1987년 신용카드업법 제정시 재부부 세제국 소비세과(당시 과장 李穆相)의 끈질긴 건의와 설득에 의해 法文化된 것으로 전해지고 있다.

26) 襄竣皓, 「신용카드 이용확대와 세무행정의 과학화」, 『계간 신용카드』, 한국신용카드 업협회, 1996. 6(통권 제11호), pp. 7~21. 襄竣皓 博士는 우리나라에 있어서는 신용카드가 부가가치세 및 소득세행정을 과학화하는 데 없어서는 안될 만큼 중요한 역할을 하고 있으며, 이 같은 움직임은 주요 선진국의 경우에는 찾아볼 수 없는 우리나라 의 독특한 제도라고 기술하고 있다.



[圖 Ⅲ-21] 接待費 支出明細書 書式

접 대 비 지 출 명 세 서 (1)							
※ 표란은 납세자가 기입하지 마십시오.							
※관리 번호					사업자등록번호		
신 고 인	① 법 인 명			② 업 종			
	③ 본점소재지						
	④ 대표자성명			⑤ 대표자주민등록번호			
1. 19 . . . ~ 19 . . . 기간중 접대비발생액 및 지출명세서 제출대상							
⑥ 구분	⑦ 접대비 발생액	명 세 서 제 출 제 외				⑬ 명세서(2) 제출대상 (⑦-⑫)	
		⑧ 신용 카드 지 래 분		⑨ 소 액 접대비	⑩ 기밀비		⑪ 해외에서 지출한 접대비
		일반접대비	해외접대비				
건 수							
금 액							
2. 접대비지출명세서 제출이 제외되는 신용카드거래분의 신용카드번호별 거래							
⑭ 신용카드 발행업자상호	⑮ 신용카드 발행업자사업 자등록번호	⑯ 신용카드 번 호	⑰ 신용카드 회원명의	⑱ 신용카드로 거래한 접대비			
				건 수	금 액		
⑮ 일반접대비							
⑰ 해외접대비							
⑱ 합 계							
법인세법시행령 제43조의 3의 규정에 의하여 접대비 지출명세서를 제출합니다.							
19 . . . . .							
제출인 (서명 또는 인)							
세무서장 귀하							

[圖 Ⅲ-21]의 계속

제출기간	~ . . . . .	<b>접대비지출명세서 (2)</b>	법인명					
※ 표란은 납세자가 기입하지 마십시오.								
※관리번호 <table style="display: inline-table; border: 1px solid black; width: 40px; height: 20px; vertical-align: middle;"></table> <table style="display: inline-table; border: 1px solid black; width: 40px; height: 20px; vertical-align: middle;"></table>		사업자등록번호 <table style="display: inline-table; border: 1px solid black; width: 20px; height: 20px; vertical-align: middle;"></table> <table style="display: inline-table; border: 1px solid black; width: 20px; height: 20px; vertical-align: middle;"></table> <table style="display: inline-table; border: 1px solid black; width: 20px; height: 20px; vertical-align: middle;"></table> <table style="display: inline-table; border: 1px solid black; width: 20px; height: 20px; vertical-align: middle;"></table> <table style="display: inline-table; border: 1px solid black; width: 20px; height: 20px; vertical-align: middle;"></table> <table style="display: inline-table; border: 1px solid black; width: 20px; height: 20px; vertical-align: middle;"></table>						
① 일련 번호	② 발생 일자	접대비금액			지급처			
		③ 봉사료를 제외한 접대비	④ 봉사료	⑤ 계 (③+④)	⑥ 사업자등록 번호 또는 주민등록번호	⑦ 사업장 소재지 또는 주소지	⑧ 상호 (법인명)	⑨ 성명 (대표자명)

租稅法에서도 기업이 접대비를 지출할 때는 신용카드로 결제토록 유도하여 신용사회로의 이행을 촉진함으로써 기업의 소비성 경비지출을 건전화하고 信用卡 領收證 發行의 확대로 事業者와 消費者間的 領收證 주고 받기 활성화를 유도하고자 신용카드 매출전표를 발행 교부하는 사업자에게는 일정률의 부가가치세 세액공제를 허용하고 있으며 신용카드 매출전표를 교부받은 사업자에게는 일정요건을 갖춘 경우 정규세금 계산서로 보아 매입세액공제를 허용해 주고 있다(부가가치세법 제32조의 2, 소득세법 제35조, 소득세법 시행령 제84조, 법인세법 제18조의 2, 법인세법 시행령 제43조).

#### 1) 企業接待費 支出證憑의 規制

法人 및 個人企業이 업무와 관련하여 접대비, 교제비, 기밀비, 사례금, 기타 명목 여하에 불구하고 접대용으로 지출한 경비는 그 거래상대방 접대업소, 즉 소매점, 음식점, 숙박업소 등 자영사업자의 수입금액이 된다.

政府은 이러한 자영사업자의 과세자료 확보를 위하여 1985년부터 [圖 Ⅲ-21]에서 보는 바와 같이 매우 까다롭고 번거로운 접대비 지출명세서를 연간 매출액 30억원 이상에 해당하는 기업으로 하여금 매년 상·하반기 2회씩 과세당국에 제출하도록 하고 있다(소득세법 시행령 제85조 및 법인세법 시행령 제43조의 3).

그후 신용카드 사용이 점차 증가함에 따라 1991년부터는 기업이 법정 한도액 내에서 접대용 경비를 지출했다 하더라도 그 비용지출의 기초증빙이 일정도까지 신용카드에 의하여 결제된 것(1995년부터는 세금계산서 수취분도 인정)이 아니면 세법상 비용으로 인정하지 않도록 규정하였다(소득세법 제35조 제2항 및 동법 시행령 제84조 제5항, 법인세법 제18조의 2 제2항 및 동법 시행령 제43조 제5항)<sup>27)</sup>.

27) 이 규정은 과세자료 양성화를 위한 세법상 장치로서 가장 획기적인 조치로 평가할 만

이상과 같은 기업접대비에 대한 신용카드 의무사용비율은 1990년 12월 관련규정 신설시에는 40%(중소기업은 30%)로 출발하여 1993년 12월에는 50%(중소기업 및 지방소재기업은 30%, 연간접대비 지출액 600만 이하면 신용카드 사용의무 면제)로 상향조정되었고, 1995년 12월에는 <表 Ⅲ-16>과 같이 대폭 상향조정되어 1966년부터는 이 기준이 적용되고 있다.

<表 Ⅲ-16> 接待費 中 信用卡 使用義務 比率

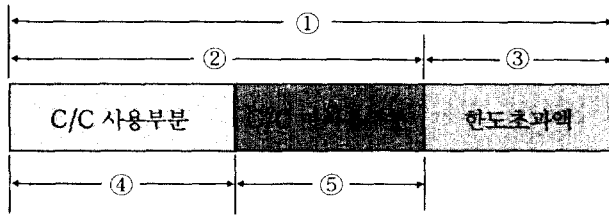
다음 기준 중 하나를 선택 가능	
① 납세지 기준	② 접대지역별 기준
○ 서울시 : 75%	○ 서울시 : 75%
○ 광역시 : 60%	○ 광역시 : 60%
○ 시지역 : 50%	○ 시지역 : 50%
○ 군지역 : 40%	○ 군지역 : 40%
※ 서울시, 광역시 중소기업 : 1996년까지 50%	○ 국외 : 기업의 납세지 기준비율

[圖 Ⅲ-22]는 企業의 接待費 中 信用卡 미사용분에 대한 비용불인정 범위를 나타낸 것이다. 이 그림에서 企業의 接待費 支出總額 中 信用卡나 稅金計算書를 구비하지 않은 경우 費用으로서 인정되지 않은 부분은 ⑤에 해당하는 금액이다.

---

한 것인데, 이는 本 研究者가 1988년 3월 서울지방국세청 부가가치세과장 재직시 제 7대 서영택 國稅廳長(1988. 3. 5~1991. 12. 19)에게 업무보고시 건의한 내용이 그대로 채택되어 그의 강력한 추진력으로 법제화된 것이다. 本 研究는 이 건의의 내용을 기본방향으로 하여 그 범위를 점차 확대·발전시키고자 하는 데서 착안되었다.

[圖 Ⅲ-22] 신용카드 未使用분에 대한 費用 不認定 範圍



- ① : 기업집대비 지출총액
- ② : 법정한도액
- ③ : 법정한도 초과액(1차비용 불인정)
- ④ : 법정한도액 중 C/C 사용 부분
- ⑤ : 법정한도액 중 C/C 미사용 부분 (2차 비용 불인정)

## 2) 自營事業者에 대한 신용카드 使用誘引

한편 消費者를 상대로 하는 자영업소가 신용카드에 가맹하여 적극적으로 신용카드를 사용하도록 하기 위하여 일정 규모 이하(연간 3억원)의 소매업, 서비스업을 영위하는 자영업자에게 신용카드를 사용하여 매출액 신고를 하는 경우에는 신용카드 발행금액의 1%(1995년까지는 0.5%)에 상당하는 금액을 납부할 부가가치세액에서 공제하도록 규정하고 있다(부가가치세법 제32조의 2 제1항).

또한 앞에서 기술한 바와 같이 신용카드 매출전표에 공급받는 事業者와 附加價値稅額을 별도로 구분 기재하고 발행자가 확인한 경우에는 정규세금계산서와 같이 부가가치세 매입세액 공제를 허용하도록 한 것도, 일반기업의 신용카드 사용을 유인하기 위한 제도적 장치 중의 하나라고 할 수 있다(부가가치세법 제32조의 2 제3항).

### 바. 領收證 義務 不履行時 法的 制裁

稅法上 領收證을 發行·交付해야 할 의무가 있는 事業者가 領收證을 發行·交付하지 않을 경우 법적 제재장치에 대하여는 특별히 규정한 것이 없다.

領收證 誠實授受를 강제하기 위한 법적 규제는 영수증 교부의무자 및 이를 교부받아야 할 최종소비자간 거래의 규모·빈도, 사업규모 등 여러 가지 특성상 현실적으로 조세마찰만 야기시킬 뿐, 실현불가능한 경우가 많을 것이다.

따라서 현행 조세법상 영수증의 성실발행·교부를 강제하기 위한 제재규정은 없다. 다만, 租稅犯處罰法에서는 '법에 의한 요금영수증에 허위의 기재를 하거나 이를 은닉한 경우에는 50만원 이하의 벌금 또는 과료에 처한다'고 규정하고 있을 뿐이다(조세범처벌법 제13조).

한편, 신용카드업법에서는 信用卡 領收證을 불법적으로 변칙사용하는 자를 강력하게 처벌하는 규정을 두고 있는바, 그 중 중요한 것을 간추려 보면 다음과 같다.

첫째, 신용카드 등을 위조·변조한 자, 위조 또는 변조된 신용카드 등을 판매하거나 사용한 자, 도난·분실된 신용카드 또는 직불카드를 판매하거나 사용한 자는 7년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다(신용카드업법 제25조 제1항).

둘째, 물품의 판매 또는 용역의 제공을 가장하거나 실제 매출금액을 초과하여 信用卡 賣出傳票를 작성하고 자금을 융통하여준 자 또는 이를 중개·알선한 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다(신용카드업법 제25조 제2항 제4호).

셋째, 가맹점 수수료를 신용카드회원에게 부담시킨 자, 다른 가맹점 명의로 매출전표를 작성하여 매출채권을 행사한 경우, 당해 매출전표를 작성한 자 및 이를 작성하도록 가맹점 명의를 대여한 자, 매출전표를 양도·양수하거나 질권설정을 한 자 등의 경우에도 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(법 제25조 제3항 제2·3·4·5호).

넷째, 法人의 代表者나 法人 또는 個人의 대리인 사용인, 기타 從業員이 위에서 열거한 행위를 한 때에는 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 동조에서 규정하는 벌금형을 과한다. 이와 같이 신용카드업법에서 信用卡 領收證 關聯事犯을 엄하게 처벌토록 한 것은

최근 들어 신용카드를 이용한 지능적인 범죄가 발생하고 있음을 반증하고 있다고 볼 수 있다.

## 2. 領收證制度의 運營

앞에서 기술한 바와 같이 領收證은 소매업이나 서비스업을 영위하는 事業者가 그 고객인 소비자에게 발행·교부해야 하는 거래증빙인바, 다음에서는 이러한 領收證制度의 運營實態를 거래현장에서의 영수증 교부·수취실태와 최근의 영수증 행정추진과 그 교훈으로 나누어 살펴보고자 한다.

### 가. 領收證의 交付·受取實態

현재 우리나라의 소매업소나 서비스업소에서 領收證을 發行·交付하는 정도는 전반적으로 매우 낮은 수준이다. 소매업소 중 현대식 경영방식에 의한 유통형태를 갖춘 백화점형 사업자는 거의 領收證을 빠짐없이 교부하고 있으며, 이보다 규모가 훨씬 적지만, 24시간 편의점(C.V.S.) 등에서도 현금을 취급하는 매장관리의 수단으로 금전등록기에 의한 領收證 交付가 비교적 잘 이루어지고 있다. 문제는 이 외에 전국 방방곡곡에 산재해 있는 수많은 소규모 소매업소와 서비스업소에 있는바, 이들은 먼저 유통과정상 당연히 교부받아야 할 稅金計算書나 計算書 등 매입자료를 받지 않음으로써 定規 課稅資料의 정상적인 흐름에 커다란 걸림돌로 작용하고 있을 뿐만 아니라 본인의 매출자료인 領收證까지도 발행을 기피하고 있다.

또한 이러한 업소를 이용하는 消費者의 입장에서조차 굳이 領收證을 잘 챙겨야 할 실익이 거의 없으므로 交付해 주는 대로 받을 뿐, 적극적으로 領收證 發行을 요구하는 일은 거의 없는 실정이다.

이러한 領收證의 發行·交付忌避 정도는 領收證의 種類에 따라 다르

게 나타나고 있다. 領收證 중에서 서식으로 된 領收證이나 금전등록기 영수증은 아무리 많이 발행·교부해 주더라도 발행업소의 課稅資料로 활용되지 않기 때문에 고객이 원하면, 기재금액을 실제보다 과대하게 발행하거나, 심지어 백지상태로 가져가더라도 패념하지 않는다. 이를 받아간 기업에서는 이것을 타용도에 지출한 비용의 허위증빙으로 사용하여 과세베이스를 불법잠식하고 있는데도 그 진위여부를 가릴 검증장치는 없는 실정이다.

이러한 가짜 領收證은 한편에서는 자영업소의 매출액을 은폐하게 하고, 다른 한편으로는 이를 받아간 기업의 비용을 架空計上하는 수단으로 악용되고 있는 것이다. 우리 사회에 가장 보편화되어 있는 이상과 같은 書式 領收證이나 金錢登錄機 領收證은 제아무리 수수가 잘 이루어진다 해도 현재로서는 課稅資料로서 활용할 방도가 없기 때문에 정부가 스스로 앞장서서 이에 개입하여 이러한 종류의 領收證을 잘 주고 받으라고 할 이유가 없다. 그동안 우리 국민 대다수가 金錢登錄機 領收證을 잘 주고 받으면 ‘내가 낸 세금을 지킬 수 있다’고 잘못 생각해 오고 있는데 이는 전적으로 「영수증 주고 받기 운동」의 기본방향을 잘못 선정한 정부의 탓이라고 할 것이다.

한편, 信用卡 領收證은 信用卡 決濟機關으로부터 가맹업소의 결재정보를 넘겨받아 이를 정규의 課稅資料로 활용할 수 있기 때문에 확실한 근거과세자료로서 자영업소의 課稅標準 陽性化를 위한 수단이 될 수 있다.

〈表 Ⅲ-17〉은 음식업종의 신용카드에 의한 매출액을 나타낸 것이다.

이 表에서 보듯이 음식업의 신고과표 중에서 신용카드에 의한 매출액 점유비가 1991년 23%에서 1994년 36%로 높아지고 있는바, 이는 신용카드가 자영업자의 과표 현실화에 크게 기여할 수 있음을 단적으로 말해 주고 있다.

信用卡 가맹업소의 信用卡 領收證 發行·交付 水準은 매년 조금씩 높아져가고 있으나, 신용카드 사용은 곧 과세표준 노출을 의미하므로



〈表 Ⅲ-17〉 飲食業의 申告課標對比 信用卡 賣出額 比率

(單位: 億원, %)

	신 고 과 표	신용카드매출액	C/C 점유비
1991 ①	33,835	7,709	22.8
1994 ②	61,036	22,065	36.2
②/①	180.4	286.2	

資料: 國稅廳, 附加價値稅課.

이를 우려하여 신용카드 가맹을 기피하거나 가맹한 후에도 신용카드 조회기가 고장이라는 등 거짓이유로 신용카드 領收證 發行을 기피하고 있는 사례가 늘고 있다.

또한 신용카드를 이용한 불법 금전대출행위와 자기업소의 신용카드 매출액을 다른 업소 앞으로 위장분산시키는 소위 신용카드 변칙유통범들이 나타나고 있으며, 남의 신용카드를 도용하거나, 번호를 위조하여 이를 사용하는 불법 신용카드 이용범들도 나타나고 있는 실정이다.

참고로 1995년 3월말 현재 우리나라의 신용카드 가맹점 및 카드발급 추세를 보면 〈表 Ⅲ-18〉과 같다.

〈表 Ⅲ-18〉 信用卡 加盟店 및 카드發給 趨勢(1995. 3. 31 現在)

(單位: 千個)

	1988년	1989년	1990년	1991년	1992년	1993년	1994년	1995년
가 맹 점	333 (100)	495 (147)	644 (193)	712 (214)	948 (285)	1,347 (406)	1,962 (589)	2,665 (800)
카드발급	3,969 (100)	7,120 (179)	10,385 (312)	12,183 (307)	14,705 (370)	18,834 (475)	24,583 (619)	32,470 (818)

註: ( )안의 수치는 1988년을 100으로 한 해당연도의 지수치임.

資料: 한국신용카드업협회, 『계간 신용카드』, 1995년 6월호(통권 제7호).

〈表 Ⅲ-18〉에서 보면 가맹점포수는 그동안 꾸준히 증가하여 1995년 말 현재 266만 5천개 점포이나 1개 점포가 보통 6~7개 카드회사에 동시에 가맹하고 있는 점을 고려하면 실제 가맹점포수는 신용카드 조회기를 비치하고 있는 40여만 점포로 추산된다<sup>28)</sup>. 또한 이 表를 이용하여 1개 점포당 카드발급매수를 계산해보면 1988년에 1개 점포당 11.9매에서 1991년에 17.1매로 늘어나다가 그후부터는 조금씩 줄어들어 1995년에는 12.2매로 낮아지고 있음을 알 수 있다.

이는 가맹점포수는 늘고 있으나, 이들 점포가 주로 課稅資料 露出을 꺼려하여 신용카드에 가맹만 해놓고 信用卡 領收證을 發行하지 아니하는 사례가 늘어나고 있음을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

#### 나. 最近의 領收證 行政 推進과 그 教訓

1977년 하반기부터 附加價值稅制가 導入된 이후 지금까지 政府(國稅廳)가 주도한 영수증 주고 받기 운동의 대상이 된 領收證은 주로 金錢登錄機 領收證과 信用卡 領收證이었다고 할 수 있다. 1977년 附加價值稅 施行 이후 초기 11년간은 주로 金錢登錄機 領收證을 중심으로 세정상 강력한 지도·단속을 병행하여 추진하였다. 그러나 金錢登錄機 領收證은 과세근거자료로서 활용기능이 거의 없는 데도 불구하고, 주관당국마저도 마치 金錢登錄機 領收證 授受가 제대로 이루어진다면 납세환경이 투명해지는 것처럼 착각하고 세정 주도로 금전등록기의 설치 및 이에 의한 領收證 發行을 강요함으로써 행정력 낭비와 적지않은 민원을 야기했으며 보상금 지급에 따른 예산의 낭비와 금전등록기 영수증 세액공제제도를 약용하는 부작용은 물론 거래증빙으로서의 영수증 본래 기능마저 위축시키고 왜곡시키는 결과에 이르고 말았다<sup>29)</sup>.

28) 裴竣皓, 前揭論文, p. 10.

이에 1988년 하반기부터는 금전등록기 관련 모든 규제를 철폐하고 금전등록기 설치 및 이에 의한 領收證 發行은 事業者의 자원에 맡겨 금전등록기 본래의 기능인 현금매장의 내부통제장치로서 자유롭게 사용하도록 함으로써 정부개입을 중단하고 그대신 신용카드를 중심으로 한 領收證 運動으로 방향을 선회하였다<sup>30)</sup>.

信用卡의 課稅資料로서의 중요성에 대해서는 일찍부터 누구나 잘 인식하고 있었으며, 이에 따라 이를 課稅資料로 활용하기 위하여 1986년 하반기부터 기업으로부터 제출받은 접대비지출 명세서와 信用卡 결제 회사로부터 넘겨받은 신용카드 결제자료를 전산처리하여 「접대비 수입 금액 및 신용카드 매출금액 통보 일람표」를 매년 상·하반기 1회씩 출력하여 활용해 오고 있다. 또한 1988년 하반기 이후 1993년 초까지는 조세행정이 앞장서서 신용카드 가맹업소의 확대를 추진하기도 하였다.

그러나 이와 같은 신용카드 보급초기단계에서 과세자료로서의 조기 활용과 세정이 주도하여 가맹을 권장한 것은 신용카드의 자연스런 보급 확대를 오히려 둔화시키는 장애요인으로 작용했다<sup>31)</sup>.

이에 따라 1993년 7월부터는 새로운 시각에서 신용카드 영수증 수수운동의 기본방향을 정립하고 이를 추진하고 있는바, 그 대강을 보면 다음과 같다<sup>32)</sup>.

종전까지 세정주도방식의 한계를 인식하고 청와대의 지원 아래 領收證 授受運動을 범정부적 추진과제로 격상시킴과 동시에 실현가능한 접

29) 附加價值稅法에서는 금전등록기 영수증 세액공제제도를 두어 금전등록기 영수증 발행금액의 1,000분의 5를 공제해 주었다. 이 제도로 인하여 단순히 세액공제를 받을 목적으로 실거래와 상관없이 자기가 신고할 과표범위 내에서 금전등록기 영수증을 허위로 찍어서 제출하는 事業者가 많았다.

30) 이는 1988년 3월 제7대 서영택 國稅廳長(1988. 3. 5~1991. 12. 19)이 研究者(당시 서울지방국세청 부가가치세과장)의 업무보고서 건의내용을 받아들여 조치한 것이다.

31) 신용카드 결제자료를 과세자료로 활용할 수 있는 근거만 마련해 두고 이의 課稅活用은 5~10년 정도 늦추었더라면 신용카드 가맹보급은 지금보다 훨씬 광범위하게 그리고 빠른 속도로 정착되었을 것으로 생각된다.

근방안을 제시하여 단계적으로 이를 관련제도에 반영하여 나가고 있다.

예컨대, 1994년 세출예산 집행지침에 기관별 업무추진비 중 접대성 경비와 물품구입비는 신용카드를 우선 사용토록 되었으며 企業接待費 支出額 중 信用卡 使用義務比率은 1994년부터는 40%에서 50%로, 1996년부터는 최고 75%(서울지역)까지 상향조정되었고, 세제 내에서 금전등록기 계산서관련 혜택이 삭제되는 등 신용카드 영수증 수수기반이 확충되었다.

요컨대, 그동안의 領收證 行政의 추진경험으로 보아 영수증 수수료가 제대로 정착되려면 첫째는, 평상시 영수증의 수취자가 거래증빙인 영수증을 반드시 챙겨야 할 현실적인 필요성이 있어야 하고 둘째는, 事業者가 발행한 領收證을 課稅資料로서 연계활용할 수 있는 장치가 제도화되어야 한다.

앞에서 본 바와 같이 1977년 附加價值稅 施行 이후 領收證 授受의 정상화를 위하여 홍보·지도·단속 등 다각적인 행정노력을 경주하였으나 金錢登錄機 領收證의 경우에는 領收證 授受의 정상화를 위한 위의 전제 조건에 부합되지 않아 처음부터 많은 시행착오와 납세민원만 야기하는 결과를 낳았고, 반면 위 전제조건이 갖추어진 信用卡 領收證은 자영업자 과표노출 수단으로서 완벽한 기능을 갖추고 있어 정부개입의 실익이 대단히 크다.

따라서 신용카드 가맹사업자와 이를 이용하는 消費者에게 좀더 과감한 유인 및 규제책을 제도적으로 체계 있게 뒷받침해야 할 필요성이 절실하다고 할 것이다.

---

32) 이 내용은 1993년 7월 10일 본 연구자에 의하여 청와대에 서면보고된 바 있으며, 동년 7월 20일 민정수석비서관이 대통령께 보고하고 국무총리실에서 범정부적으로 이를 추진하도록 지시한 바 있다(국세청 보고서, 「영수증행정 추진방향」, 1993. 7 참조).

#### 第 4 節 主要國의 基礎課稅資料制度

전술한 바와 같이 基礎課稅資料란 재화·용역의 유통거래시 거래 당사자간의 거래금액, 즉 재화·용역을 공급하는 자의 입장에서 보면 수입금액이 그리고 이를 공급받는 자의 입장에서 보면 지급금액이 주고받은 사실 그대로 기재된 領收證을 말하는 것으로 과세당국에 제출되어 課稅資料로서 활용되는 시스템을 일컫는다.

이 節에서는 미국, 영국, 일본, 중화민국의 基礎課稅資料, 즉 領收證 關聯制度를 기술하고 이들 제도가 本 研究와 관련하여 우리에게 정책적으로 시사하는 바가 무엇인지 살펴보고자 한다.

이들 나라 중 미국, 영국, 일본은 基礎課稅資料 내지 領收證 授受에 대하여 정부가 법적으로 거의 개입을 하지 않은 나라들인데도 實際去來時 領收證 授受慣行이 잘 정착되어 있는 나라들인 반면 중화민국은 領收證 授受와 提出에 관하여 정부개입이 가장 강한 나라로서 현재 다른 나라에서 유례를 찾아볼 수 없는 領收證 福券制度를 시행하고 있다.

이하에서는 위와 같이 領收證에 관하여 정부개입이 없거나 약한 나라들과 정부개입이 강한 나라로 나누어 기술하되, 특히 다른 나라와는 달리 일반소비세로서 附加價值稅를 도입하고 있지 않은 미국에 대하여는 本 研究와의 關聯상 第三者 情報報告制度의 모델이 되고 있는 所得稅關聯 課稅資料制度에 관하여 특별히 살펴보고 또한 중화민국의 영수증 복권 제도에 관하여도 최근 우리나라에서도 領收證 福券制度의 導入이 정치권 등에서 논의의 대상이 되고 있는 점 등을 고려하여 보다 상세한 검토를 하고자 한다<sup>33)</sup>.

33) 새정치국민회의는 영수증 복권화 정책을 1996년 4월 총선공약으로 발표한 바 있으며, 중앙일보(1993. 6. 27. 4면)는 대만의 영수증 복권제도에 관하여 '대만의 지혜로운 선택'이라는 내용의 기사를 게재하고 있다.

## 1. 美國 · 英國 · 日本

### 가. 美 國

#### 1) 所得稅關聯 課稅資料制度

美國은 연방제 국가이므로 聯邦 · 州 · 地方의 3단계의 과세주체가 존재한다.

州 · 地方의 稅制는 각각의 政府에 의하여 결정되기 때문에 다변성이 많은 것이 특징이다. 미국연방 정부의 조세제도는 연방 전체세수의 90% 이상을 차지하는 개인 및 법인에 대한 소득과세를 중심으로 운영되고 있는데 비하여<sup>34)</sup>, 州와 地方에서는 小賣賣上稅(주 전체세수의 1/3)와 財產稅(지방정부 전체세수의 70%)를 중심으로 하고 있다.

거대한 합중국인 미국의 所得稅制의 運營은 무엇보다 所得資料提出制度에 의존하는 바 크며, 또한 미국 특유의 納稅者番號制度는 所得資料提出制度의 원활한 운영을 가능케 해주는 기초적인 장치가 되고 있다. 다음에서는 미국의 所得課稅資料制度에 관하여 納稅者番號制度和 所得課稅資料制度로 나누어 기술하고자 한다.

#### 가) 納稅者番號(TIN)制度

納稅者番號(TIN : Taxpayer Identification Number)制度란 納稅者의 所得 등의 精確한 파악을 통하여 적정 · 公평한 과세의 실현과 조세 행정 전반에 걸친 효율화를 도모하기 위하여 納稅者에게 특정번호를 부여하고 각종 거래시 거래당사자가 이 납세번호를 과세당국에 제출할 각종 서류에 기재하는 것을 의무화함으로써 과세자료를 그 번호에 따라 집중적으로 정리하여 관리하는 방식을 말한다.

33) FY 1993 연방정부만의 소득세는 1조 1,290억달러로 전체 연방조세수입 1조 1,770억달러(개인 9,970억달러+법인 1,320억달러)의 95.9%를 점유하고 있다. Internal Revenue Service, 1993~94 Data Book, p. 6 참조.

이와 같은 사용목적에 비추어 볼 때, 納稅者番號는 동일인에게 복수의 번호가 부여되거나 동일번호가 2인 이상에게 부여되어서는 아니된다.

또한, 전국 일련번호로 일생 동안 변하지 않아야 한다. 더욱이 번호를 부여한 후 성명 등의 변동을 관리할 수 있는 체제가 마련되어야 하며, 또 대다수의 個人 및 法人을 망라해야만 納稅者番號로서 이용이 가능하다고 할 수 있다<sup>35)</sup>.

미국의 所得稅制 運營에 있어서 納稅者番號制度는 이자·배당·캐피탈게인 등의 소득을 정확히 포착하여 다른 소득과 합산과세하기 위해서 필수불가결한 요소가 되고 있다.

美國의 納稅者番號制度는 1962년에 導入되었지만 個人에 대하여는 社會保障番號(SSN: Social Security Number)가 納稅者番號로서 이용되고 있다<sup>36)</sup>.

SSN은 연방사회보장제도의 給付金算定의 기초가 되는 개인 임금의 관리 및 급부금의 지급을 관리하기 위하여 1936년에 도입되었다.

SSN은 SSN을 필요로 하는 경우 예컨대 사회보장제도의 대상이 되는 경우, 세금신고를 하는 경우, 예금계좌를 개설하는 경우 등에 그 사람

35) 尾崎 護, 韓國租稅研究院(譯), 「G7의 세제-세계의 국제적 조류는 어떻게 되어 있는가」, 1994. 3, pp. 46~47.

36) 미국에서는 1936년부터 도입, 사용하고 있는 사회보장번호를 1962년부터 納稅者番號로서 이용하고 있고, 캐나다에서도 같은 형식으로 사회보장번호를 조세행정에도 이용하고 있다.

이탈리아에서는 과세당국이 납세신고서를 제출하는 자에게 번호를 부여하는 방식으로 納稅者番號制度가 도입되어 주로 조세분야에서 이용되고 있다.

北歐에서는 출생시에 모든 국민에게 일련번호를 부여하고 이 번호를 租稅를 포함하여 여러 행정분야에서 이용하는 방식을 취하고 있다.

다른 한편 독일, 프랑스, 영국에서는 프라이버시의 문제 등 때문에 납세자번호제도가 도입되어 있지 않다.

일본에는 현재 納稅者番號로서 이용가능한 번호가 없다. 일본 세제조사회에서 納稅者番號制度의 도입에 대한 검토를 하고 있을 뿐이다. 번호부여의 방식에 대하여는 미국의 방식을 참고로 하여 공적연금번호가 단일하게 제도화된 후 그 번호를 이용하는 방식과 北歐 제국의 방식을 참고하여 출생시에 주민기본대장을 기초로 번호를 부여하는 방식 등이 검토되고 있다. 尾崎 護, 韓國租稅研究院(譯), 前掲書, p. 47.

이 사회보장청(Social Security Administration)의 지방사무소에 SSN의 부여를 신청하여 교부받는다.

納稅者는 內國歲入法에 의하여 모든 납세신고서(Tax Return)에 納稅者番號를 기재해야 한다. 한편, 특정 소득, 예컨대 연간 10달러 이상의 이자·배당의 지불 등을 하는 모든 事業者는 內國歲入廳(IRS: Internal Revenue Service)에 情報報告書(Information Report)를 제출할 의무가 있으며, 情報報告書를 提出하는 자는 본인 및 피지급자의 納稅者番號를 情報報告書에 기재할 의무가 있다.

納稅者番號가 기재된 납세신고서와 보고된 납세정보는 전산시스템에 의하여 상호대사되고 있다.

#### 나) 所得資料提出制度

美國의 所得關聯 課稅情報報告制度는 源泉徵收制度和 함께 所得稅 중심의 미국세제를 작동하게 하는 초석이라고 할 수 있다.

왜냐하면 개인이 신고하는 모든 소득의 90% 이상과 비용공제 신청액의 50% 정도가 이 情報報告資料에 의해 파악되고 있기 때문이다<sup>37)</sup>.

이 情報報告制度란 어느 納稅者에게 課稅所得을 지급하는 자(원천징수 대상소득인 경우에는 지급과 동시에 해당 소득세를 원천징수함)가 그 지급관련 정보를 보고(제출)하는 것을 말하는데 이는 本 研究 第1章에서 기술한 第3者 情報報告制度的 모델이라 할 수 있다.

한편, 美國의 個人所得稅는 90% 정도가 源泉徵收되어 소득의 수령과 동시에 국고에 귀속되고 있으며(Synchronization) 그 외 일부가 중간에 예정신고 납부되기 때문에 정작 매년 4월 확정신고 때 납부되는 所得稅는 1~2%에 불과한 실정이다<sup>38)</sup>.

37) Testimony of IRS Commissioner Shirley D. Peterson, Subcommittee on Commerce, Consumer and Monetary Affairs, Committee on Government Operations, United States House of Representatives June 3, 1992, p. 9.

38) Joseph A. Pechman, 吳赫柱(譯), 『美國의 租稅政策』, 韓國稅政新聞社, 1986, p. 100.



美國의 所得資料提出制度에는 所得資料뿐만 아니라 金融機關의 現金去來報告, 一部 收入金額 去來報告까지도 포함되고 있다.

政府에 提出해야 하는 所得資料의 종류는 종업원 등에 대한 임금·급여 등은 말할 것도 없고 비종업원에 대한 지급 및 타인과의 거래에 대한 광범위한 所得資料가 포함되어 있다.

所得資料 提出書式은 1099 등으로 통일하여 소득 종류에 따라 1099-A(담보자산처분이익), 1099-B(중개수익), 1099-DIV(배당), 1099-G(정부지급), 1099-INT(이자), 1099-OID(할인발행차금), 1099-PART(공동사업분배금), 1099-R(퇴직연금), 1099-S(부동산 매매이익), 1099-MISC(잡소득), W-2(임금·급여 등), W-2G(도박상금), 1042-S(외국인의 국내원천소득), 1098(담보증서 이자), 4789(현금거래 보고), 5498(IRA 자료), 8027(종업원 봉사료 자료), 8300(현금지급 보고), 8308(동업지분 처분자료) 등으로 구분 사용하며 지급자는 이듬해 2월 말까지 이들 서식에 의해 자료를 제출해야 하며 소득의 수령자에게도 이듬해 1월 31일까지 이를 통보해야 한다.

만약 이들 자료가 미제출되거나 지연제출 기간까지도 미제출 또는 요구자료가 모두 포함되지 않을 때에는 불이행 건수마다 15달러(30일후), 30달러(8월 1일까지), 50달러(8월 1일 이후)의 벌금이 부과되고 이들 벌금의 한도는 1년에 7만 5천달러, 15만달러, 25만달러(중소기업은 불이행 건수별로는 동일하고, 1년간 한도는 2만 5천달러, 5만달러, 10만달러이다.

소득 수령자에게 지정기일까지 자료 통보를 하지 않으면 불이행 건수당 50달러의 벌금이 부과되고, 1년간 한도는 10만달러이다<sup>39)</sup>.

일반적으로 所得課稅는 消費課稅에 비하여 훨씬 더 정교한 과세기술을 필요로 하고 있는데, 소득세 신고인원이 1억명이 넘고 소득세 세수가

39) 李仁杓·安鍾範·崔興植, 『金融所得 綜合課稅의 波及效果와 政策課題』, 韓國租稅研究院, 1995. 12, pp. 221~228.

전체 연방세수의 90%를 차지하고 있는 거대한 美國의 所得稅制의 운영은 위에서 살펴본 바와 같은 광범위한 소득에 대한 第三者(支給者) 情報報告制度(源泉徵收制度 포함)에 의하여 담보되고 있다고 할 수 있다.

2) 領收證關聯 制度<sup>40)</sup>

가) 領收證에 관한 規定

앞에서 본 바와 같이 미국은 연방정부 차원에서는 대부분의 주정부가 소매상세를 도입하여 州의 중요한 재원으로 하고 있는 것과 달리 과세 베이스가 광범위한 附加價值稅와 같은 일반소비세를 아직 도입하고 있지 아니하다<sup>41)</sup>.

따라서 美國은 附加價值稅制를 채택하고 있는 EC 제국 등 여러 나라와는 달리 稅金計算書 등 領收證에 관한 직접적인 규정이나 규제가 없으며, 領收證의 授受慣行이 잘 정착되어 있어 이에 대한 필요성도 크지 않다.

다시 말하면, 미국의 경우에는 재화 또는 용역의 거래시 事業者와 事業者間에 또는 事業者와 消費者間에 領收證을 授受해야 한다든가, 이를 政府에 提出 또는 보고한다든가, 이의 위반시 규제 등에 관한 제도화된 규정은 없다.

40) 美國의 領收證制度和 領收證 授受實態에 관하여는 1995년 10월 L.A. 한국 총영사관의 陳炳建 세무관이 國稅廳 附加價值稅課의 요청에 따라 수집·송보한 보고자료를 기초로 하여 本 研究者가 재정리하였다.

41) 미국의 VAT 도입 논의를 보면 다음과 같다.

1972년 닉슨정부에서 연방 수준에서 2.5% 내지 3%의 VAT 구상을 발표한 바 있고, 1979년에는 「월만」의원에 의한 EC형 VAT가 제안되나, 그 내용은 invoice방식에 의한 전단계세액 공제방식, 세율 10%, 연간 1만달러 이하는 면세로 한다는 것 등이었다.

1984년 레이건 政府의 재무성 보고서도 검토된 바 있고, 1985년에는 「로즈」에 의해 5% 단일세율과 invoice방식이 아닌 매입액 공제형의 VAT가 제안되었고, 1990년에는 「호링그스」의원이 「월만」안을 再提案한 바 있다. 또한 클린턴 政府에서도 검토가치가 있다고는 했으나 법안으로 제안한 바는 없다.

미국의 어떤 법제에도 税金 領收證의 授受 및 提出 관련 규정이나 필요적 기재사항 또는 법적양식에 대한 통제가 전혀 없으며, 이에 따라 이를 IRS가 제출받아 전산입력하거나 보관·관리한다는 규정도 없다<sup>42)</sup>. 따라서 거래 당사자간에 어떤 형태의 영수증이든지 거래증빙으로서의 역할만 할 수 있으면 세무상으로도 정규영수증으로 제한없이 인정되고 있는 것이다.

그러면 미국인들은 事業者로서 또는 消費者로서 어떤 실익이 있기 때문에 거래관련 領收證을 授受하는지 그 이유를 보면 다음과 같다.

#### ① IRS의 질문조사권에 대한 대비

미국 내국세입법 제7602조 장부 및 증빙에 대한 조사(Examination of Books and Witnesses) 규정에 따라 IRS는 신고의 정확성 확인, 세액결정 등을 위하여 納稅者의 장부 등 자료를 조사할 수 있는바, 이 경우에 대비하여 領收證을 授受·備置해 두어야 한다.

#### ② 과세표준 계산시 각종 비용 공제증빙

예를 들면 미국 내국세입법 제162조 영업비용공제(Trade or Business Expenses) 규정의 적용을 받기 위하여는 근거서류인 領收證이 없을 경우에는 비용으로 공제받기가 어렵다.

#### ③ 장부기록 유지 및 불이행시 벌칙

미국 내국세입법 중 소비세법(Excise Tax), 주세법(Alcohol Tax) 등의 장부기록 유지 또는 기록보고 등의 규정과 불이행시 벌칙규정 때문에 근거서류인 영수증이 필요하게 된다<sup>43)</sup>.

42) 미국연방법률(United States Code), 내국세입법(IRC:Internal Revenue Code), 캘리포니아주 상법 세법(California Code, Commercial, Revenue and Taxation), 단일상법(UCC:Uniform Commercial Code), 기타 지방정부 세법 등 세법관련 법령에 領收證이라는 용어를 사용하고 있는 법조문이 없다.

43) 소비세법 제4102조 지방공무원의 기록검사(Inspection of Records by Local Officers), 제4423조 장부검사(Inspection of Books)와 주세법 제5146조 기록유지 및 검사(Preservation and Inspection of Records), 동법 제5207조 기록 및 신고(Records and Reports), 동법 제5415조 기록 및 신고(Records and

요컨대 후술하는 바와 같이 미국에서는 미국인의 개인주의적·합리주의적인 사고방식 등으로 인하여 領收證 授受 慣行이 잘 정착되어 있다고 할 수 있는데, 굳이 領收證 授受에 관한 법적인 근거를 찾아본다면 영수증 수수를 필요로 하고 있는 위에서 예시한 미국 내국세입법의 관련규정들을 들 수 있다.

#### 나) 領收證의 授受慣行

미국에서는 전반적으로 거래 당사자간에 영수증 수수관행이 잘 정착되어 있다고 할 수 있다.

이는 領收證에 대한 연방정부나 주정부의 법규에 의한 지도 단속 등 행정규제가 없는 것이 오히려 거래증빙으로서의 영수증의 본래기능이 제대로 발휘될 수 있는 여건을 자연스럽게 조성했다고 볼 수도 있다.

현재 통용되고 있는 영수증에는 金錢登錄器 또는 信用卡에 의한 領收證이 보편화되어 있고, 이 외에 各 事業者마다 다양한 서식으로 된 領收證을 Receipt, Bill 등의 명칭으로 제작·사용하고 있으며, 결제완료 수표(Cancelled Check)도 領收證으로 대응되고 있다<sup>44)</sup>.

이렇게 領收證 授受가 미국의 국민경제 생활에서 습관화된 배경을 보면, 첫째, 유통과정의 현대화, 특히 대규모 소매업과 서비스업의 발달로 영수증 교부가 기계적·자동적으로 이루어지고 있고 둘째, 현금수입업소를 경영하는 領收證 發行者의 경우 요금을 받는 종업원에 대한 내부 통제 관리의 수단으로 領收證을 빠짐없이 발행하지 않을 수 없으며 셋째, 대부분의 사람이 업무상 지출한 비용을 청구하는 증빙서류로서 領

---

Returns), 동법 제5603조 기록 신고 및 보고 관련 벌금(Penalty Relating to Records and Reports), 동법 제5672조 무기장 무신고 벌금(Penalty for Failure of Brewer to Comply with Requirements and to Keep Records and File Returns) 등 참조.

44) 미국에서 결제완료수표는 은행에서 반환되어 온다. 따라서 그것이 영수증을 대신하므로 지급처에서 다시 領收證이 발행되는 경우는 적다. 韓國租稅研究院(編譯), 「美國의 稅法」, 韓國租稅研究院, 1994. 8, p. 21 참조.

領收證을 받고 있으며 닛제, 구입한 물건에 하자가 있는 등 반환사유가 생겼을 경우 領收證이 없으면 거의 불가능하지만 領收證이 있으면 대부분 반환이나 환불이 가능하고 다섯째, 미국에는 소송이 빈번한 관계로 소송의 경우 반드시 증빙서류로서 領收證이 필요하다는 이유를 들 수 있다. 마지막으로, 전술한 바 있는 세금관련 이유, 즉 IRS 조사시에 대비한다든가 각종 공제를 받기 위한 증빙으로서 領收證이 반드시 필요하기 때문이다.

그러나 미국의 경우에도 문제가 전혀 없는 것은 아니다. 위와 같은 필요성이나 사유가 없을 경우 미국에서도 領收證을 授受할 필요성이 없고 이에 대한 벌칙규정도 없기 때문에 領收證을 發行하지도 않고 받지도 않는 사례가 자주 발생한다.

특히 현금수입업소의 경우에는 미국도 領收證 授受가 완전하지는 않아 수입금액 양성화에 문제가 있으며, 이에 따라 주정부에서 Sales Tax를 조사하게 되면 수입금액이 노출되기 쉽고 그 결과 연방소득세에까지 영향을 미치게 되므로 주정부의 Sales Tax 조사를 IRS의 소득세 조사보다 더 두렵게 생각하는 事業者도 많다<sup>45)</sup>.

IRS 조사관들의 경험을 들어보면 현금수입업소의 경우 집에서 금전등록기로 영수증을 새로 만드는 경우도 상당하다고 하며 따라서 IRS도 현금수입업소의 외형 포착에 많은 어려움을 느끼고 있으며, 이에 대하여 IRS는 조사의 건수 확대, 조사강도의 심화 등으로 대처하고 있는 실정이다.

---

45) 주정부 세무당국과 IRS간에 세무조사 결과 자료를 교환하는 제도가 있다.

## 나. 英 國

英國의 稅金은 國稅가 중심이다. 直接稅로는 소득세, 법인세, 자본이득세, 상속세가 있고 間接稅로는 부가가치세(1973년 도입), 관세 등이 있다.

英國 租稅體系의 특징을 세수면에서 보면 1991년에는 간접세의 비율이 42.7%로 비교적 높다고 할 수 있다. 소득세의 비율이 35.1%, 법인세의 비율이 11.7%, 부가가치세 비율이 23.1%이며, 이 세 가지 稅가 중심적이다.

주요 세목의 구조를 보면 소득세는 3단계 누진세율(20%, 25%, 40%)로 되어 있으며 여러 가지 인적 공제도 인정되고 있다. 법인세는 33% 단일세율이며, 소규모법인에 대하여는 세율이 25%로 경감되고 있다. 附加價値稅의 기본골격은 전단계 매입세액 공제방식을 채택하고 있는 우리나라의 경우와 대체적으로 같은 구조로 되어 있으나 과세베이스는 그다지 넓지 않은 편이다. 稅率은 標準稅率(17.5%) 외에 輸出 등에 대하여는 零(0)稅率도 인정하고 있으며, 원칙적으로 4분기마다 신고납부한다.

租稅行政面을 보면 직접세는 주로 內國歲入局(Inland Revenue)의 위원회가 관장하고 있으며, 이 위원회는 租稅檢査官(Inspector) 및 租稅徵收官(Collector)에 의해서 보조되고 있다. 또 附加價値稅와 關稅는 關稅·消費稅局(Customs and Excise)의 위원회가 관장하고 있고, 이 위원회는 調查官(surveyor)에 의해서 보조되고 있다.

### 1) 稅金計算書 制度<sup>46)</sup>

이상에서 개관한 바와 같이 영국은 일반소비세로서 附加價値稅制를 採擇·施行하고 있기 때문에 우리나라와 마찬가지로 稅金計算書(tax invoice) 등 領收證이 기본적인 서류로서 附加價値稅制 施行을 위한 중요한 수단이 되고 있다.

다만, 稅金計算書 등에 관하여 우리나라처럼 법정서식이나 교부절차 등에 대한 복잡하고 세부적인 규제가 없으며 세금계산서 등의 제출제도도 없다. 이에 대하여 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

附加價值稅 課稅事業者로 등록된 事業者는 과세거래를 할 때에 그 상대방에게 세금계산서를 교부해야 한다.

稅金計算書의 書式은 法定하고 있지 않지만 다만 그 기재사항 등에 관하여는 VAT 법규(Regulation)에 상세한 규정을 두고 있다<sup>47)</sup>.

稅金計算書에는 반드시 세금계산서번호, 공급자의 성명·주소 및 사업자등록번호, 공급일, 공급받는 자의 성명·주소, 공급형태(판매, 임대 등), 재화 또는 용역 공급의 명세, 공급가액, 예누리율, 세액 등을 기재하여야 한다.

定規稅金計算書는 이러한 필요적 기재사항이 완비된 것이라야 한다.

여기서 특기할 사항은 매입자의 사업자등록번호는 필요적 기재사항이 아니라는 점이다. 이는 稅金計算書의 政府提出과 相互對査를 예정하고 있지 않기 때문인 것으로 생각된다.

附加價值稅가 免稅되는 去來와 零稅率 去來에 대해서도 세금계산서에 준하는 형태의 계산서를 발행하여 과세거래와의 구분을 명백히 할 것을 권장하고 있다<sup>48)</sup>.

다만, 소매업자의 경우 附加價值稅를 포함하여 개별 공급가액이 100 파운드 이하인 경우에는 고객이 특별히 정규의 세금계산서를 요구하지 않는 한 기재사항이 간단한 簡易計算書(Less Detailed Invoice)를 발행할 수 있는데, 이를 小賣明細書(Retailers' Invoice)라고도 한다.

46) 영국의 稅金計算書 制度 및 領收證 授受 관행에 관하여는 1995년 10월 런던(London) 주재 한국대사관의 楊元敦 세무관이 國稅廳 부가가치세과의 요청에 따라 수집 송보한 보고자료를 기초로 하여 연구자가 재정리하였다.

47) VAT RREGURATION 1985, Part III. Tax Invoice 참조.

48) VAT IN THE UNITED KINGDOM, Touche Ross, 1986, p. 10.

이 간이서식에는 ① 공급자의 등록번호와 성명 및 주소 ② 공급일자 ③ 공급되는 재화·용역의 명세 ④ 세포함 공급금액 ⑤ 적용세율 등을 기재하여야 하며 이러한 사항이 기재된 신용카드 매출전표(credit card voucher)도 소매명세서(Retailers' Invoice)에 해당된다.

연간 매출액이 3만 6,600파운드 이하인 事業者는 VAT 사업자 등록 의무가 없으나 매입세액공제를 받으려고 선택한다면 VAT 사업자등록을 하고 定規稅金計算書를 發行 또는 受取할 수 있다.

VAT에 관한 會計記錄 및 稅金計算書는 적어도 6년간 보존해야 한다. 이때 세금계산서는 매출세금계산서와 매입세금계산서를 모두 포함한다.

VAT에 관한 회계기록은 정기적으로 關稅·消費稅局(C & E)의 조사관(surveyor)에 의해 검사받는다.

英國에서 附加價値稅 納稅者는 매분기별로 이루어지는 부가가치세 신고시에 매입·매출총액과 납부세액, 환급세액만을 기재하도록 되어 있는 간편한 신고서식에 의하여 세무신고를 마친다.

따라서 과세당국은 納稅者로부터 稅金計算書를 提出받거나 相互對査하는 등의 별도의 절차를 가지고 있지 아니하다.

다만, 부당환급, 탈세 등의 혐의가 있을 때 관련 稅金計算書에 의하여 그 진위여부를 가리게 되며 이를 위해서 納稅者에게 帳簿나 領收證 등 관련기록을 6년간 보관할 의무를 부여하고 있다.

또한 英國에서는 領收證의 交付·受取가 부가가치세의 납부 또는 환급을 위한 본인의 필요에 의해 이루어지므로 稅金計算書 등 領收證 發行義務를 納稅者에게 부여하지 않고 있으며 이에 따라 이에 대한 별도의 제재규정도 없다.

다만, 정당하지 않은 稅金計算書를 이용(unauthorized use of tax invoices)한 탈세 또는 장부의 보관의무 위반 등의 경우에는 100%의 벌과금이나 심한 경우에는 형사범으로 다루어 300%의 벌과금이나 최고 6개월간의 징역형에 처한다.



## 2) 領收證의 授受 慣行

英國에서는 稅金計算書 등 領收證은 거래 당사자간에 당연히 주고 받는 것으로 일반화되어 있다.

영국에서 사용되는 세금관련 영수증은 미국에 비하여 그 필요적 기재 사항 등에 관한 규정을 두고 있다는 점에서 정부가 어느 정도 이에 개입하고 있다고 할 수 있는데 이는 영국이 미국과는 달리 일반소비세로서 附加價值稅制를 施行하고 있는 데에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다.

英國에서 통용되는 領收證에는 앞서 설명한 바 있는 정규세금계산서, 간이세금계산서, 신용카드 매출전표 등이 있으며, 이 외에 금전등록기 영수증 등이 있다.

특히 소매업, 서비스업 등 현금 수입업소에서의 領收證 發給은 주로 은행들이 자기은행과의 거래를 목적으로 이들 업소에 보급한 신용카드 조회기가 부착된 금전등록기에 의하여 이루어지고 있다. 또한 私製 領收證이라도 필요적 기재사항과 사인만 있으면 세무상 영수증으로 인정되고 있다.

요컨대 우리나라의 경우에는 국민 일반의 납세의식이 선진화되지 않은 상태에서 탈세를 방지하고 정확한 납세풍토를 이루기 위해 稅金領收證의 授受 慣行의 정착이 중요한 이슈가 되어 왔으므로 이를 위한 節次나 規程, 書式的 法定化 및 政府提出 등 강한 정부개입이 필요하였다. 반면에 英國의 경우에는 納稅者의 納稅意識이 우리와 다르고 특히 VAT 제도의 핵심인 외형의 파악이 금융제도의 정착 등으로 어렵지 않으므로 이러한 현실에 따른 영국 나름대로의 풍토에 맞는 영수증제도가 형성되어 왔다. 따라서 租稅行政上 領收證 授受에 대한 정부개입의 필요성이나 유인책의 제공 등 여러면에서 領收證에 대한 관심도가 우리보다 훨씬 덜하다고 여겨진다.

## 다. 日 本

日本은 美國과 같이 直接稅 比重이 매우 큰 나라로서 1993년 통계에 의하면 直接稅 比重이 72.6%(지방정부분 포함) 수준이다. 1989년 4월부터 일반소비세로서 우리나라 附加價値稅에 해당하는 消費稅를 導入·施行하고 있으며 그 이후 간접세의 세수비중은 조금씩 높아져 현재 24% 수준에 이르고 있다.

일본의 소비세제는 前段階 稅額控除方式을 취하지 아니하고 원칙적으로 帳簿方式을 채택하고 있는 점과 세율이 3%로 낮다는 점에서 우리나라의 附加價値稅制과 대비된다.

또한 대부분의 事業者는 1년에 1회 신고납부하고 그 중간에 전년도 납부세액의 2분의 1을 중간신고하는 점도 특징이라고 할 수 있다.

### 1) 稅金計算書制度

日本の 消費稅制 類型은 EC형의 附加價値稅와 一般消費稅의 類型이 절충된 것으로서 전단계 세액공제 증빙인 稅金計算書에 의존하는 EC형의 부가가치세제와는 달리 매입세액 공제증빙을 장부나 청구서 등 중에서 선택가능하도록 하고 있다. 장부나 청구서 등의 기재사항에 대하여는 다음과 같이 규정하고 있다<sup>49)</sup>.

#### 가) 帳簿의 記載事項

- ① 과세매입 등의 세액이 과세매입에 관련된 것일 경우에는 다음 사항이 장부에 기재되어야 한다.
  - ㉠ 과세매입에 있어서 상대방의 성명 또는 명칭
  - ㉡ 과세매입을 행한 연월일

49) 金鳳根, 前掲論文, pp. 59~61.

- ㉠ 과세매입에 관련된 자산 또는 역무의 내용
- ㉡ 과세매입에 관련된 지불대가액
- ② 과세매입 등의 세액이 보세지역에서 인수한 과세화물에 관련된 것인 경우에는 다음 사항이 장부에 기재되어야 한다.
  - ㉠ 보세지역의 소재지를 관할하는 세관
  - ㉡ 과세화물을 보세지역에서 인수한 연월일
  - ㉢ 과세화물의 내용
  - ㉣ 과세화물에 관련된 소비세의 과세표준인 금액 및 당해 과세화물의 인수에 관련된 소비세액
- ③ 소매업, 음식점업, 사진업 및 여행업 등 최종소비자를 상대로 하는 사업의 경우에는 이상과 같은 장부에 기재해야 할 사항 중 거래상 대방의 성명 또는 명칭을 생략할 수 있다.

나) 請求書 등의 記載事項

- ① 課稅資産의 讓渡 등을 행하는 사업자가 당해 課稅資産의 讓渡 등에 대해 다른 사업자에게 교부하는 것으로서 매입세액 공제증빙이 되는 청구서, 납품서, 기타 이와 유사한 서류에는 다음에 제기하는 사항이 기재되어 있어야 한다.
  - ㉠ 서류작성자의 성명 또는 명칭
  - ㉡ 과세자산의 양도 등을 행한 연월일(과세기간의 범위 내에서 특정기간 내에 행한 과세자산의 양도 등에 대해 취합하여 당해 서류를 작성할 경우에는 당해 특정기간)
  - ㉢ 과세자산의 양도 등에 관련된 자산 또는 역무의 내용
  - ㉣ 과세자산의 양도 등 대가의 액(당해 과세자산의 양도 등에 관련된 소비세액에 상당하는 액이 있는 경우에는 그 상당하는 액을 포함한다)
  - ㉤ 서류의 교부를 받는 事業者의 성명 또는 명칭
- ② 과세화물을 보세지역에서 인수한 사업자가 보세지역의 소재지를 관할하는 세관장으로부터 교부를 받는 당해 과세화물의 수입에 관

련된 서류로서 매입세액 공제증빙이 되는 서류에는 다음에 계기하는 사항이 기재되어 있어야 한다.

- ㉠ 보세지역의 소재지를 관할하는 세관
  - ㉡ 과세화물을 보세지역에서 인수하기로 된 연월일
  - ㉢ 과세화물의 내용
  - ㉣ 과세화물에 관련된 소비세의 과세표준인 금액 및 인수에 관련된 소비세액
  - ㉤ 서류 교부를 받는 사업자의 성명 및 명칭
- ③ 帳簿 및 請求書 등의 保存期間

과세매입에 따른 세액을 공제받으려는 사업자는 장부 또는 청구서 등을 정리하여 7년간 보존하여야 한다.

이상에서 본 바와 같이 일본의 소비세제하에서는 세액계산방식이 부가가치세제를 채택하고 있는 다른 모든 나라와는 달리 稅金計算書(Tax Invoice)에 의하지 아니하고 장부 또는 청구서 등 거래 증빙에 의하도록 하고 있다<sup>50)</sup>.

따라서 일본에는 우리나라처럼 稅金計算書와 領收證에 관하여 서식을 法定한다든가 이의 交付·提出에 관한 정부의 직접적인 규제가 없다.

다만, 장부나 거래증빙에 기재하여야 할 사항을 法定하고 있으므로 이러한 범위 내에서 영수증의 자유로운 사용이 간접적으로 제약된다고 할 수 있다.

또한 사업자는 매출세액 계산 또는 매입세액 공제계산의 근거가 되는 장부나 증빙(청구서, 납품서 등)을 과세당국의 조사나 제시요구에 대비하여 적어도 7년간은 보관하여야 된다.

---

50) 일본에서도 앞으로 EC와 같은 Invoice방식을 참고하여, 納稅者番號가 기재되는 稅金計算書制度를 도입하려고 검토하고 있으나 프라이머시 문제, 경제거래에 미칠 영향 등을 고려하여 아직은 검토단계에 머물고 있다. 尾崎 護, 韓國租稅研究院(譯), 前掲書, p. 47 참조.

## 2) 領收證의 授受慣行<sup>51)</sup>

앞에서 살펴본 美國, 英國과 마찬가지로 日本에서도 거래시 거래증빙으로서의 領收證은 당사자간에 당연히 授受해야 되는 것으로서 領收證 授受慣行이 보편화되어 있다고 할 수 있다.

이러한 領收證 授受慣行이 정착된 배경은 다른 선진국의 경우와 같이 개인적 필요와 유통과정의 현대화 등 외부여건의 성숙 등에 힘입은 바 크고 특히 일본의 경우에 있어서는 이외에 일본인 특유의 記錄重視觀에 입각한 記帳·帳簿制度의 발달도 큰 몫을 하고 있는 것으로 여겨진다.

현재 통용되고 있는 領收證은 특별한 양식이 없고 각 사업자가 편의에 따라 인쇄·사용하고 있으며 다른 선진국과 마찬가지로 최종소비자와 거래하는 事業者는 금전등록기 또는 信用卡에 의한 領收證을 보편적으로 사용하고 있다<sup>52)</sup>.

한 마디로 일본은 信用社會로의 진전 정도가 정착단계에 접어들고 있어 전사업자 및 국민의 領收證 授受는 일반화되어 있으며, 또 허위영수증의 발행이나 빈 領收證의 交付는 일본사회의 보편적 가치관인 正直性이 이를 허용하고 있지 않다고 볼 수 있다.

51) 日本의 領收證 授受慣行에 관하여는 1995년 10월 東京 주재 한국대사관의 孫泰炯 세무관이 國稅廳 附加價値稅課의 요청에 따라 수집·송보한 보고자료를 연구자가 재 정리하였다.

52) 일본의 1996년 현재 信用卡 가맹점수는 1,096만 점포로 일본의 경제활동 인구(1994년 기준 6,650만명) 1인당 대비 0.16店이다. 우리나라의 信用卡 가맹점수는 1995년 현재 266만 점포로 경제활동 인구(2,033만명) 1인당 대비 0.13店으로 분석되고 있다. 襄塚晴, 前掲論文, p. 10 참조.

## 2. 中華民國(臺灣)

中華民國에서는 1928년부터 營業稅(The Multiplestage Gross Receipt Tax : MGRT)를 도입하여 실시해 왔으나 영업세가 갖는 중복과 세 등 제반 문제점으로 인하여 이에 대한 對替稅目으로 附加價值稅 導入을 결정하고 新營業稅法(附加價值稅法)을 제정하여 1986년 4월 1일부터 시행하고 있다.

中華民國의 新營業稅制는 전단계 매입세액 공제방식을 채택하고 있는 우리나라의 부가가치세제와 대체적으로 같은 구조로 되어 있으나 세율은 현재 5%이며 특수업종의 경우 복수세율(1%, 5%, 25%)을 채택하고 있다. 申告納付는 2개월마다 해야 한다.

### 가. 稅金計算書制度

事業者가 재화나 용역을 공급하는 경우에는 공급받는 자에게 定型의 稅金計算書(uniform invoices)를 交付하여야 한다. 이때 교부하는 稅金計算書는 정부가 인쇄하여 공급한 것이거나 또는 事業者가 政府로부터 승인을 받아 인쇄한 것이어야 한다.

그러나 이러한 稅金計算書 대신에 정부가 규정한 법에 따라 金錢登錄機 領收證을 교부하거나 교부받는 경우도 같은 효과를 갖는다.

事業者가 공급가액 유무에 불구하고 2개월마다 1회씩 다음달 15일까지 신고 납부를 하는 때에는 반드시 稅金計算書를 提出하여야 한다.

과세당국은 우리나라와 마찬가지로 稅金計算書를 전산입력하여 매입자료와 매출자료를 상호대조하고 있다.

稅金計算書에는 稅金計算書 一連番號, 住所, 供給價額, 稅額 등이 기재되어야 하며 이러한 기재사항이 부실하게 기재되었을 경우에는 세무조사의 대상이 된다.

전술한 바와 같이 中華民國에서는 稅金計算書 등 모든 稅金領收證을

福券制度和 연결하여 운영하는 독특한 방식을 채용하고 있는바, 다음에 서는 이에 대하여 좀더 구체적으로 기술하고자 한다.

#### 나. 領收證(統一發票) 福券制度<sup>53)</sup>

##### 1) 領收證 福券制度의 運營

統一發票란 中華民國에서 시행하고 있는 福券番號가 기재되어 있는 稅金領收證으로서 매 2월마다 추첨을 통한 상금지급으로 영수증 주고 받기를 유인하여 성실신고 납세풍토의 조성과 과세의 공평을 기하고자 1986년 4월 신영업세법 시행 이전인 1951년부터 시행해 오고 있다.

이러한 統一發票는 매일 臺灣 中央銀行에서 인쇄하여 배부하고 있다. 다만, 금전등록기 및 전산에 의한 영수증 발급자는 일련번호 등을 사전에 정부에 신고한 후 자체 인쇄사용이 가능하다.

統一發票에는 ① 사업자간에 교부하는 稅金計算書(공급자 보관용, 공급받는자 제출용 및 보관용의 3매 1조 統一發票와 電算交付 統一發票), ② 事業者와 消費者間的 領收證(공급자 보관용, 공급받는자 보관용의 2매 1조 統一發票, 金錢登錄機 統一發票와 나이트클럽, 유흥음식점 등에서 교부하는 特種統一發票)이 있다.

이러한 統一發票의 월평균 발행매수는 약 4억매 정도이다.

統一發票의 추첨은 매 2개월 단위로 TV 등에서 공개추첨하고 상금은 특상(상금 6천만원)부터 6등(상금 6천원)까지 7등급으로 구분하여 지급한다. 그러나 사업자가 사업과 관련하여 교부받은 매입세액 공제증빙으로 사용하는 統一發票에 대하여는 상금을 지급하지 않는다.

53) 中華民國의 영수증복권제도에 관하여는 1995년 1월 國稅廳 附加價值稅課에서 서울에 있는 주한 中華民國 대표부(Taipei Mission to Seoul)를 경유, 中華民國 財정부에 서신으로 질문사항을 작성하여 문의하였던바, 1995년 5월 동 질문사항에 대한 구체적인 회신을 받은 바 있다.

매회 40만매 정도가 당첨되며(당첨률 1/500), 소요재원은 전년도 영업세(부가가치세)수입의 3%를 사용한다.

## 2) 租稅行政과의 連繫活用

가) 事業者와 事業者間에 授受한 統一發票(稅金計算書)의 電算處理  
 事業者는 統一發票 交付分에 대하여 統一發票 明細表를 作成·提出하고, 수취분에 대하여는 제출용 統一發票를 해당 稅務署에 提出해야 한다.

稅務署에서는 영업세 신고시 제출된 統一發票 明細表와 提出用 統一發票를 모두 전산입력하여 상호대사를 하며 그 결과 불부합시는 신고누락 혐의자로 분류한다. 事業者는 교부하거나 교부받은 統一發票(稅金計算書)와 회계장부를 5년간 보관하여야 한다.

나) 事業者와 消費者間에 授受한 統一發票(領收證)의 標本 確認

事業者는 統一發票 交付分에 대하여 統一發票 明細表를 작성하여 稅務署에 提出해야 하지만 消費者는 統一發票의 제출의무가 없다.

消費者는 수취한 統一發票가 당첨된 경우에만 정부에 제출하므로 이를 事業者가 제출한 統一發票 明細表와 대조하여 표본점검하는 방법으로 事業者가 발행한 統一發票의 미기장 또는 신고누락여부를 체크할 수 있게 된다.

다) 統一發票 交付義務 不履行者에 대한 處罰

統一發票를 未交付한 경우에는 미교부세액의 5~20배에 상당하는 벌금에 처하고, 1년 내에 3회 이상 적발시에는 영업정지 처분을 한다.

## 3) 領收證 授受實態

中華民國에서는 위에서 본 바와 같이 稅金領收證 書式의 보급에 관하여 정부의 직접통제에 의한 官給制度를 實施하고 이를 복권제도화하여 운영함으로써 稅金領收證에 대한 국민 일반의 인식을 제고하고 관심을 크게 유발시키고 있다<sup>54)</sup>.

그러나 우리나라와 마찬가지로 領收證의 성실한 수수가 아직 사회적



관행으로 정착되지는 못하고 있다.

현재의 실태를 보면, 消費者에게 交付하는 統一發票는 상금당첨 경우를 제외하고는 상호 검증기능이 없기 때문에 탈세예방의 심리적 효과 외에는 실질적인 課稅資料 陽性化 手段으로서는 미흡하며, 領收證을 안받는 대신 현금할인을 받는 談合行爲(음식점의 경우 수많은 소액주주가 손님 유치→영수증 수취 대신 현금할인)가 많고, 실물거래 없이 領收證만 발행하는 자료상 등 문제가 계속 발생하고 있어 이 제도의 실효성에 의문이 제기되고 있다.

### 3. 外國制度의 政策的 示唆點

美國의 納稅番號制度和 所得資料制度는 所得稅 중심국가인 미국의 세제를 효율적으로 운영하기 위한 핵심적인 툴(tool)이 되고 있음은 앞에서 본 바와 같다.

納稅番號制度는 日本 등 다른 나라에서도 도입하고자 하였으나 나름대로의 사정으로 아직 제도화하지 못하고 있다.

우리나라의 경우에는 1970년대 초부터 주민등록법에 의한 주민등록번호가 전국민에게 부여되어 있어 이를 이용한 소득자료의 산출 합산 프로그램 및 세적관리 체계를 보다 용이하게 마련할 수 있었다.

다만, 去來資料에 대하여는 사업자등록번호제도를 운영하고 있으나, 최근 사업자 아닌 단체가 많이 생겨나고 있고 이들도 많은 去來資料를 교부받고 있기 때문에, 이러한 성격이 애매모호한 단체들까지 포함시키고 통일 이후까지 대비한 좀더 항구적인 납세번호 체계의 도입에 관한 과학적인 연구가 시급한 실정이다<sup>54)</sup>.

54) 중앙일보, 「영수증 주고 받기 뿌리내린 대만의 지혜」, 1993. 6. 27, p. 4.

55) 현재 우리나라의 경우, 금융기관, 의료보험기관, 국세청, 내무부 등 각 기관마다 각기 다른 행정관리번호 체계를 가지고 있고, 주민등록번호는 오히려 부차적인 번호로

所得稅制을 運營하고 있는 모든 나라가 각종 소득의 원천징수제도와 함께 나름대로의 所得資料提出制度를 마련하여 運營하고 있다.

그러나 앞에서 본 바와 같이 美國의 所得資料提出制度는 첫째, 所得資料 提出對象이 되는 소득의 종류가 다양하고 광범위하며 둘째, 支給者가 政府뿐만 아니라 소득수령자 본인에게도 해당자료를 통보하고<sup>56)</sup> 셋째, 자료제출 이행수준이 높고 넷째, 자료제출의무 불이행시 제재규정이 매우 엄하다는 점 등에서 큰 차이를 보이고 있다.

우리나라의 경우에도 所得資料報告制度는 源泉徵收制度와 결부되어 支給調書 提出制度로서 법제화되어 있고, 법인사업자를 중심으로 볼 때는 그 이행 수준도 상당한 수준에 이르고 있다고 평가할 수 있다.

다만, 대상자료의 다양성·광범위성 및 제출의무의 철저 이행면에서 아직 제도 및 집행 양면에서 보완·개선의 여지는 많다.

최근 근로소득자 등이 자영사업자에 비하여 상대적으로 세부담이 높다는 문제를 제기하고 있는 것도 따지고 보면 근로소득 등은 源泉徵收와 연계되어 관련 所得資料의 提出制度가 마련되어 있는 데 반하여, 자영사업자의 수입금액에 대하여는 이러한 제도가 마련되어 있지 않은 데서 연유하고 있다고 할 수 있다.

本 論文은 위와 같은 맥락에서 美國의 所得資料에 대한 광범위한 第3者 情報報告制度를 우리나라 경우에는 收入金額資料(基礎課稅資料)의 산출과 연계시켜 제도화해 보려는 의도에서 출발한 것이라 해도 과언이 아니다.

사용되고 있다. 그러나 주민등록번호를 우리 사회의 공통된 主番號(main number)로 통합·운영하고, 각 기관마다 현재 사용하는 번호는 내부체크번호로 활용하는 방안 등이 연구되어야 할 것이다.

56) 미국의 소득세제하에서는 源泉徵收義務者에 의한 근로소득 연발정산제도가 없기 때문에 모든 소득자는 4월에 확정신고를 하여야 한다. 이러한 모든 소득자 확정신고제도 때문에 각종 所得의 支給者는 그 수령자에게도 반드시 다음해 1월말까지 所得資料 통보를 하여야 한다.

英國은 基礎課稅資料인 稅金計算書 또는 이와 유사한 영수증을 정부에 제출하는 제도는 없다. 연간 4회 신고시 신고서에는 과세기간중 매출액·매출세액 및 매입액·매입세액에 관한 비교적 간단한 보고만 하고 稅金計算書 등 관련증빙과 장부는 事業者 본인이 附加價値稅 調査要員의 조사에 대비하여 사업장에 보관한다.

稅金計算書에 기재할 사항에 대하여는 비교적 상세하게 규정하고 있으나 거래당사자간에 주고받을 서식의 형태·규격·색깔 등에 대하여는 事業者 本人의 자유로운 사용에 맡기고 있다. 우리나라의 경우에는 영국과는 달리 稅金計算書의 政府提出制度를 시행해오고 있으며, 이 제도는 과거 附加價値稅 施行 초기부터 약 20년간 운영해 왔고 앞으로도 우리나라의 전반적인 납세환경에 비추어 볼 때 상당 기간 그 운영이 필요할 뿐만 아니라 本 研究가 정책대안으로 제시하는 基礎課稅資料에 대한 第3者 情報報告制度가 채택된다면 이 제도의 항구적인 운영은 불가피하다. 다만 1995년부터는 거래 당사자간에 주고 받는 稅金計算書 自體를 제출하지 아니하고 교부하거나 교부받은 稅金計算書를 거래처별로 모아서 작성한 거래처별합계표 제출제도로 전환되었기 때문에 영국과 같이 稅金計算書 등에 표기해야 할 필요적 기재사항만 법령에서 규정하고, 서식의 형태·규격·색깔 등에 관하여는 사업자의 창의를 조장하는 차원에서 여러 가지 자질구레한 규제를 완전히 철폐하고 사업자의 자유로운 사용에 맡겨야 할 것이다<sup>57)</sup>.

日本은 우리나라보다 뒤늦게 附加價値稅를 도입하여 시행하면서 훨씬 간편한 신고·납부제도를 채택하고 있다.

즉, 과세기간이 원칙적으로 1년이므로 1년에 한 차례만 확정신고하고 그 중간에 전년도 납부세액의 절반을 예납하면 된다.

우리나라의 경우에는 1년에 원칙적으로 4차례 신고를 하고 있는데, 이 중 2회는 중간예납으로 돌리더라도 아무런 문제가 없다는 점에서 일본의

57) 柳時權, 前掲書, pp. 115~116에서 같은 主張을 펴고 있다.

신고·납부제도는 우리에게 시사하는 바가 크다<sup>58)</sup>.

附加價値稅를 6개월에 1회 확정신고하고 현재의 예정신고를 없애면 基礎課稅資料 政府提出制度가 크게 간편해진다. 다시 말하면 거래처별 稅金計算書合計表 提出을 지금은 신고기간에 맞추어 3개월에 한번씩 제출하고 있으나 이상과 같이 제도가 변경되면 6개월에 한번만 제출하면 되는 것이다.

日本의 소비세 과세유형은 원칙적으로 invoice 방식이 아닌 장부기장 방식을 채택하고 있으며 稅金計算書의 政府提出制度는 없다.

日本의 경우, 附加價値稅 課稅目的을 위한 帳簿記帳制度和 所得稅 課稅目的을 위한 帳簿記帳制度를 동시에 연계운용하고 있다는 점에서 우리에게도 시사하는 바가 크다.

우리나라의 경우에는 1995년부터는 세금계산서 또는 계산서 제출제도가 去來處別合計表 提出制度로 전환되었고, 이 제도에 따라 정부에 제출하는 賣入處別 稅金計算書(또는 計算書)合計表는 그 사업자의 매출장이 되며, 買入處別 稅金計算書(또는 計算書)合計表는 매입장으로 인정되고 있다.

이와 같이 우리나라의 稅金計算書 및 計算書合計表 提出制度는 所得課稅를 위한 장부기장제도와 자연스럽게 연결됨으로써 사업자, 특히 소규모사업자의 장부기장을 암암리에 유도하고 있는 점을 간과해서는 아니될 것이다.

臺灣은 附加價値稅를 施行하고 있는 여러나라 중에서 우리나라와 같이 稅金計算書 등 領收證 政府提出制度를 채택하고 있는 유일한 나라라고 할 수 있다. 이에 따라 稅金計算書의 形態·規格 등에 대한 통제를 하

---

58) 우리나라의 경우에도 1994년 12월, 정부는 6개월 단위로 1회 확정신고, 그 중간에 1회 예정고지하는 附加價値稅法 개정안을 확정하여 國會에 提出하였으나 일부 個人事業者에게만 이를 적용하는 것으로 법안이 수정·통과되었다. 납세자 편의, 행정력 절감, 국세행정조직 재편성 등을 촉진하기 위하여 앞으로 개인대사업자와 법인사업자에까지 이 制度가 확대되어야 할 것이다.

고, 매 과세기간(2개월마다)별로 이를 제출받아 세무서에서 이를 전산 입력처리하여 매출 과소신고 또는 매입세액 과다공제를 체크하고 있다.

그러나 臺灣의 稅金計算書 政府提出制度는 이 나라의 新營業稅制 施行보다 35년이나 앞서 도입한 領收證 福券制度和 연계하여 운영되고 있는 점이 특색이다.

臺灣의 領收證 福券制度는 앞서 본 바와 같이 세계에서 유례가 없는 대만 특유의 제도인바, 우리나라가 이를 도입하는 데에는 다음과 같은 점에서 문제점이 있다고 생각된다.

첫째, 이 제도는 稅金領收證의 중앙정부 집중 인쇄 및 관급제도가 확립되어야 하기 때문에 경제규모가 어느 정도 통계가능한 소규모 경제체제하에서 성공할 가능성이 있다는 점이다.

대만은 경제규모가 적은 1951년에 이 제도를 도입·시행하여 오다가 1986년 우리나라의 附加價值稅에 해당하는 新營業稅法을 시행할 때 이 制度를 그대로 이에 연계하여 운영하고 있으며, 최근까지도 계엄령하에서 國家를 통치해 왔다는 사실을 유의할 필요가 있다.

둘째, 이 제도는 統一發票의 정부 인쇄보급에 따른 행정관리비용 및 당첨자에 대한 상급 지급 등 지나치게 많은 재원이 소요된다는 점이다<sup>59)</sup>.

셋째, 대만이 이 제도를 오랫동안 시행해 오고 있음에도 불구하고 실제 거래에서 領收證의 發行·授受實態는 만족스럽지 못한 실정에 있다는 점이다.

대만의 경우 값비싼 領收證 福券制度의 운영에도 불구하고 실제 領收證의 授受實態는 왜 美國·英國·日本 등 선진국 수준에 이르지 못하고 있는지, 바로 이 점이 검토되어야 할 핵심과제라고 할 것이다.

요컨대 현재 우리의 경제규모나 각종 경제행정규제를 가급적 완화해야 할 시대적 요청 내지 필요성 등을 감안할 때, 우리나라가 대만 방식의

---

59) 대만 방식(영업세의 3%)에 의하면, 우리나라는 1996년 부가가치세 예산 16조원의 3%에 해당하는 약 5,000억원이 상급 지급재원으로 필요하다는 계산이 나온다.

정부통제에 의한 領收證 福券制度를 도입하기에는 무리가 있는 것으로 판단되며, 이를 도입·시행한다 하더라도 현재 대만에서처럼 事業者가 消費者에게 갖가지 현실적 유인을 제공하여 영수증 발행을 기피할 경우에는 이 제도의 실효성에 문제가 있을 것으로 예상된다.

마지막으로 美國·英國·日本의 경우에는 稅金計算書 등 領收證에 관한 정부의 규제가 우리나라의 경우에 비하여 거의 없거나 그다지 심하지 않은데도 실제 국민 경제생활에 있어서 領收證의 授受慣行이 잘 정착된 이유는 무엇인가를 검토해 봐야 한다.

한 나라의 領收證制度는 한 나라의 經濟·社會의 제반 기초구조의 발달과 발전수준에 비례한다고 볼 수 있다.

美國·英國·日本 등 선진국은 유통구조 및 유통과정의 현대화, 현금 대신 신용수단에 의한 결제·지급제도의 선진화, 진실한 거래증빙 및 회계기록을 통한 장부기장의 유지, 부정직한 거래에 대한 거부 및 고발정신, 정직을 소중한 가치로 여기는 국민의식 등 선진화의 기초가 되는 下部構造를 오랫동안 견고하게 구축한 나라들이라 할 수 있다.

이러한 여건하에서 거래사실대로 領收證을 授受하는 일은 지극히 당연하고 자연스런 일이다.

이 문제와 관련하여 이 시점에서 우리가 해야 할 일은 선진화의 기초가 되는 이상과 같은 社會·經濟的 下部構造를 단계적으로 하나씩 착실하게 구축해 나감과 동시에 基礎課稅資料制度 자체를 발전시키기 위한 지혜를 모아 이를 제도화시키는 일일 것이다.

## 第 5 節 基礎課稅資料制度 및 그 運營上 問題點

本章에서는 지금까지 우리나라의 基礎課稅資料制度의 概要 및 그 運營實態와 주요국 基礎課稅資料制度의 대강에 관하여 살펴보고자 한다.

다음에서는 우리나라의 현행 기초과세자료제도 및 그 運營上 未備點 또는 問題點은 무엇인지 큰 줄거리만 간추려서 정리해 보기로 하자.

## 1. 法令上の問題點

우리나라의 現行 基礎課稅資料制度의 問題點을 전체적 시각에서 크게 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 現行 稅金計算書制度, 計算書制度, 領收證制度에는 그 나름대로 각각 개선·보완해야 할 사항이 여러 가지가 있지만 무엇보다도 이들 제도가 第三者 情報報告制度로서 완전한 요건을 제대로 갖추지 못하고 있다는 점을 공통된 문제점으로 지적하지 않을 수 없다.

특히 附加價値稅 免稅事業者가 發行·交付하는 計算書에 대하여는 그 교부·수취 및 제출 전반에 걸쳐 있으나마나 한 규정을 그대로 두고 있기 때문에 基礎課稅資料 產出體系의 한쪽 부분이 제도로서 기능을 하지 못하고 있는 실정이다.

둘째, 제도상 또 하나의 문제점은 稅務上 正規領收證에 대한 인식이나 개념이 정립되어 있지 아니하여 현행 조세법에서 거래증빙으로서 상호 검증 기능이 빈약한 비정규영수증에 대해서도 정상적인 비용공제증빙으로 무제한 인정하고 있다는 점이다.

셋째, 領收證制度에 있어서 領收證을 발행하는 사업자에 대하여는 성실 발행을 유도하기 위한 세액공제 등 나름대로의 혜택이 주어져 왔으나 소비자에게는 적절한 유인(incentives)을 제공하지 않고 있다는 점이다.

이하에서 현행 기초과세자료 종류별로 이를 좀더 구체적으로 정리해 보고자 한다.

### 가. 稅金計算書制度

附加價値稅의 일반과세자가 발행·교부하는 稅金計算書는 교부대상 범위가 광범위하고, 우리나라의 유통과정 전체에서 차지하는 去來金額의 규모가 크다는 점에서 가히 기초과세자료의 왕좌에 위치하고 있다고 볼 수 있다.

따라서 그 교부 및 제출과 활용제도가 다른 계산서의 모델이 될 정도로 잘 정비되어 있으나 다만 다음과 같은 점에서 문제가 있다.

첫째, 基礎課稅資料의 產出體系 完成이라는 本 研究의 목적에 비추어 면세사업자·비영리단체·정부 등 공공기관이 교부받은 稅金計算書를 기초로 작성한 (買入處別)稅金計算書合計表를 제출하지 아니할 때 이의 이행을 강제하거나 유인하는 방안이 마련되어 있지 않다는 데에 제도상 가장 큰 문제점이 있다고 할 수 있다.

둘째, 매 3개월 단위로 예정신고를 해야 하는 法人事業者와 個人 중 규모있는 事業者는 매 3개월마다 신고서 제출과 함께 세금계산서합계표도 동시에 제출하고 있는바, 이는 납세자에게도 번거롭고 행정당국에도 업무량만 늘어나게 하는 문제점이 있다. 따라서 확정신고 기간별로 1회 신고하고 세금계산서 합계표도 1회만 제출하는 방안이 모색되어야 한다.

셋째, 金錢登錄機 領收證은 그 거래의 진실성 검증이 어렵기 때문에 어떤 경우에도 매입세액 공제증빙으로 사용되어서는 아니됨에도 불구하고 金錢登錄機 領收證에 공급받는 자 및 부가가치세액을 구분 기재하고 사업자가 확인하면 아직까지 이를 매입세액 공제증빙으로 인정해 주고 있다. 金錢登錄機 領收證은 事業者가 이를 성실히 교부하고 감사테이프를 보관하는 경우 이를 기장으로 간주해 주는 유인만으로 충분하다 할 것이다.

넷째, 거래사실이 분명히 있는데도 세금계산서상 기재사항의 형식성만을 지나치게 따져 사실과 다른 세금계산서로 간주하고 이에 관련되어 있는 매입세액의 공제를 전액 인정하지 아니하는 것은 합리적이라고 할 수 없다. 이는 실질과세원칙에도 위배되는 것이므로 매입세액공제는 허용하면서 가산세 부과 등의 방법으로 稅金計算書 授受秩序를 유지하는 방안이 모색되어야 할 것이다.



## 나. 計算書制度

附加價值稅 免稅事業者가 그 거래 상대방에게 발행·교부해야 하는 計算書는 附加價值稅 課稅事業者의 稅金計算書에 해당하는 基礎課稅資料이다.

그럼에도 불구하고 稅金計算書制度에 비하면 다음과 같이 교부·제출·활용 등 전반적인 면에서 제도 자체가 매우 허술하다.

첫째, 附加價值稅 免稅事業者의 계산서 교부의무가 단순협력의무에 불과하여 이를 제재하거나 반대로 이를 유인하는 규정이 없다는 점이다.

附加價值稅 課稅事業者의 경우에는 무거운 세금계산서 미발행·미교부·가산세제도를 두고 있는데 부가가치세 면세사업자의 경우에는 왜 이를 면제하고 있는지 基礎課稅資料의 產出차원에서 보면 이해할 수 없는 일이다.

둘째, 교부했거나 교부받은 計算書를 提出하라고 법에 규정하고 있으나 이를 이행하지 않더라도 일부 주택신축판매업자 등 외에는 제재규정을 마련하고 있지 않다. 따라서 계산서는 굳이 제출하지 않더라도 괜찮은 것으로 받아들여지고 있는 것이다<sup>60)</sup>.

셋째, 本 研究의 입장에서 보면 계산서를 교부받은 자, 즉 부가가치세 면세사업자, 부가가치세 과세사업자, 비영리단체, 정부 등 공공기관이

---

60) 정부는 1996년 9월 정기국회에 모든 부가가치세 면세사업자(법인포함)가 계산서를 미교부하거나 계산서 합계표를 미제출한 경우에는 공급가액의 1%에 상당하는 가산세를 부과하겠다는 세법 개정안을 제출하였다. 이는 종전보다 매우 진일보한 제도적 접근이라 할 수 있으나 거래자료에 관한 第3者 情報報告制度를 확립하려는 本 研究의 입장에서 보면 여전히 문제점이 있음을 알 수 있다.

즉 계산서를 발행·교부하는 事業者는 附加價值稅 免稅事業者이지만, 이들이 발행한 계산서를 교부받을 수 있는 그룹에는 부가가치세 과세·면세사업자를 포함한 모든 법인 및 개인사업자와 국가·지방자치단체 및 그 산하단체, 그리고 비영리·임의단체 등이 있는데 이들이 교부받은 계산서를 빠짐없이 제출케 하지 않으면 계산서 합계표 제출제도는 사실상 유명무실하게 된다는 점이다. 앞으로 이 점이 보완되어야 할 것이다.

교부받은 계산서를 빠짐없이 정부에 제출해 주어야만 基礎課稅資料制度가 第三者 情報報告制度로서의 기능을 제대로 수행할 수 있는데 현행 제도에는 이들이 수취한 계산서의 성실한 제출을 보장하는 규제나 유인이 전혀 마련되어 있지 않다는 점이다.

넷째, 免稅事業者의 計算書合計表 提出은 매년 1월중 사업장 현황보고와 함께 연 1회 하도록 되어 있으나, 이는 附加價値稅 課稅事業者의 경우(연 4회 제출)와 비교해 보면 균형이 맞지 않는다. 計算書도 稅金計算書와 조금도 다를 바 없는 기초과세자료이므로 양자가 동일한 基礎課稅資料의 產出體系 내에서 균형을 이루도록 하여야 것이다.

#### 다. 領收證制度

소매업, 서비스업을 영위하는 사업자가 소비자에게 발행·교부하는 영수증에 대하여는 1977년 부가가치세 도입 및 시행 초기부터 상당기간 동안 주로 금전등록기 영수증의 성실한 발행·교부에 초점을 맞추어 제도를 마련·운영해 왔다.

그러나 앞에서 본 바와 같이 金錢登錄機 領收證은 발행자와 수취자간의 상호 검증기능이 없고 課稅資料로서 活用機能이 미약하므로 사업자 스스로가 이를 자율적으로 설치·사용하여 장부기장의 대응으로 활용하는 것은 별 문제로 하더라도 금전등록기 영수증에 관하여 아직도 잔재로 남아 있는 제도상 혜택은 완전히 철폐해야 한다<sup>61)</sup>.

이에 대신하여 모든 재화 또는 용역의 공급시에는 그 공급이 부가가치세 과세대상인지, 부가가치세 면제대상인지를 불문하고, 원칙적으로 신용카드에 의해 결제가 될 수 있도록 합리적인 규제와 유인이 관련되는 모든 법규에 반영되도록 하여야 한다.

61) 1996년 현재 金錢登錄機 領收證에 의한 매입세액공제 허용제도가 아직 남아 있다(부가가치세법 제32조의 제3항, 동법 시행령 제80조 제4항).

현행 제도상으로는 신용카드에 가맹한 사업자에게만 세액공제 등 혜택을 부여하고 있으나, 앞으로는 신용카드 소지·이용자에게도 적극적으로 실질적인 유인을 제공함으로써 이들에 의한 신용카드 보급의 확대 및 탈세 감시 기능에 초점을 맞춰 접근하여야 할 것이다.

## 2. 運營上의 問題點

基礎課稅資料 授受秩序 確立은 조세행정에 맡겨진 가장 시급한 당면 과제라 할 수 있다.

이를 위해 조세행정은 어떻게 하면 基礎課稅資料인 定規領收證이 거래현장에서 정상적으로 발행·교부되고 이것이 제대로 과세당국에 提出되도록 할 것인가를 우선적인 과제로 삼아 노력을 기울여야 할 것이다.

이런 맥락에서 基礎課稅資料制度 運營上의 문제점을 기술하면 다음과 같다.

첫째, 基礎課稅資料의 정상적인 산출을 가로막고 있는 無資料去來, 不實去來에 대한 租稅行政의 체계적이고 집중적인 대응이 미흡하다는 점이다.

無資料去來 規制에 대한 중요성을 인식하고 있으면서도 실제 이를 규제하기 위한 상설조직 또는 전담인력 등의 배치는 아직 답보상태에 있다.

이에 따라 이 중요한 업무를 간헐적·부분적으로 그리고 비조직적으로 접근할 수밖에 없어 큰 실효성을 거두지 못하고 있는 실정이다.

둘째, 無資料去來 規制對象에는 당연히 부가가치세 과세재화 또는 용역뿐만 아니라 부가가치세 면세재화 또는 용역도 포함되어야 한다는 점이다. 현재 이에 대하여는 조세행정상 규제 노력이 거의 이루어지지 않고 있어 基礎課稅資料 行政面에서 稅金計算書 行政과 計算書 行政이 완전히 불균형되게 분리 집행되고 있는 실정이다.

셋째, 재화 또는 용역의 거래과정에서 稅金計算書·計算書를 교부받은 모든 자, 예컨대 부가가치세 과세사업자 또는 면세사업자와 정부 등

공공기관, 기타 비영리단체 등으로 하여금 수취한 기초과세자료를 빠짐 없이 제출하도록 하는 홍보 또는 안내가 부족하다는 점이다.

특히, 計算書에 대하여도 稅金計算書와 똑같은 차원에서 이러한 노력이 투입되어야 함에도 지금까지 이에 대한 관심이 매우 부족했던 것이다.

넷째, 거래당사자간에 교부했거나 교부받은 基礎課稅資料의 提出手段 중 전산테이프 또는 전산디스켓에 의한 제출 수준이 아직 저조하다는 점이다.

이에 대하여는 우리 사회의 전산화 진전 정도를 고려하여 가급적 서식에 의한 제출보다는 전산매체에 의한 課稅資料提出 慣行이 정착될 수 있도록 홍보·안내 및 혜택의 제공 등 행정적인 노력이 집중되어야 할 것이다.

다섯째, 基礎課稅資料의 電算對査 및 活用은 좀더 융통성 있게, 신속적이고 효율적으로 운영되어야 한다.

基礎課稅資料의 電算對査 結果 획일적으로 출력되는 전산출력자료 처리 때문에 일선의 많은 행정력이 투입되지 않도록 그때그때 일선에 시달리는 출력자료량과 주기를 조정하되, 시달된 출력자료는 짧은 시간에 100% 처리할 수 있도록 관리하여야 할 것이다.

또한 이와 같은 基礎課稅資料의 電算對査 結果는 개별기업에 대한 세무조사 착수시 반드시 第一次의인 確認調查 對象資料로 활용하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

## 第 4 章 基礎課稅資料의 產出實態 分析

本章에서는 第 3 章에서 살펴본 바와 같이 불완전하지만 부분적이고 단편적으로 제도화되어 있는 현행 과세자료제도하에서 基礎課稅資料의 산출실태를 각 경제주체별로 구분하여 분석하고자 한다.

### 第 1 節 調査의 設計와 標本의 特性

#### 1. 調査의 設計

##### 가. 設問紙의 設計와 內容

本 調査에서 사용된 설문지의 설계는 내용면에서는 第 3 章에서 살펴본 우리나라의 과세자료에 관한 현행 제도의 내용과 그 운영실태를 밑바탕으로 하였으며, 설문의 기술형식은 金繁雄 外 3 명의 教授, 鄭基燮 教授, 金普鉉 教授, 安鍾範 외 3 명의 博士, 郭泰元 教授, 세무대학 조세문제연구소 등의 先行研究에서 사용한 형식을 참고하여 토의를 거쳐 여러차례 수정·보완하여 최종안을 확정하였다<sup>1)</sup>.

---

1) 金繁雄 외 3 人, 「한국공무원의 생계형 부조리(소액 금품수수)에 대한 설문조사」; 鄭基燮, 「시민참여제도 발전을 위한 제변수의 고찰에 대한 설문조사」; 金普鉉, 「A Factor Analysis for Successful Policy Implementation에 관한 설문조사」; 安鍾範·鄭暎憲·朴元巖·金相達, 「金融實名制 實施에 대한 국민의식 설문조사」; 郭泰元, 「기업의 납세비용 부담에 관한 조사표」; 세무대학 조세문제연구소·한국경제연구원, 「국민 조세의식에 대한 설문서」 등 참조.

설문지의 구성내용은 크게 5개 부분 47개 문항으로 설계되어 있는바, 이는 ① 조사대상자의 일반적 특성에 관한 문항 ② 공통 질문항목으로 과세자료 및 동 제도 운영에 대한 인식·평가 및 과제에 관한 문항 ③ 정부 등 공공기관의 기초과세자료 산출실태 ④ 기업의 기초과세자료 산출실태 ⑤ 가계의 기초과세자료 산출실태로 구분하여 각각 과세자료 수취 및 제출 실상과 本 研究가 제시하고자 하는 새로운 제안에 대한 태도를 물었다. 따라서 설문내용은 질문대상인 경제주체만 다를 뿐 대부분 유사한 내용으로 구성되었다.

설문지의 내용을 요약하여 제시하면 <表 IV-1>과 같다.

<表 IV-1> 設問紙의 構成內容

	설 문 내 용	문항번호
조사대상자의 특성	· 성 별	V-1
	· 연 령	V-2
	· 근무처(직업)	V-3
	· 근무경력	V-4
과세자료 및 동 제도 운영에 대한 인식·평가 및 과제	<기초과세자료에 대한 인식>	
	· 영수증 일반에 대한 관심도	I-1
	· 세무상 정규영수증에 대한 인식도	I-2
	<과세자료제도 운영에 대한 평가>	
	· 과세자료제도 운영에 대한 평가	I-3
	· 부적정한 제도 운영의 원인	I-4
	<기초과세자료제도 운영상 선결 과제>	
· 세금계산서제도 운영에 관한 개선과제	I-5	
· 계산서제도 운영에 관한 개선과제	I-6	
· 신용카드제도 운영에 관한 개선과제	I-7	
정부 등 공공기관의 기초과세자료 산출실태	<기초과세자료 수취실태>	
	· 과세자료 수취 이유	II-1
	· 세금계산서 성실수취 여부	II-2
	· 계산서 성실수취 여부	II-3
	· 신용카드 매출표 성실수취 여부	II-4
	· 인건비적 예산과 기타예산의 규모, 구성비	II-5
	· 비인건비적 예산지출 영수증 종류별 분석	II-6
	· 비인건비적 지출액 중 정규영수증 수취수준	II-7

〈表 IV - 1〉의 계속

	설 문 내 용	문항번호
정부 등 공공기관의 기초과세자료 산출실태	<ul style="list-style-type: none"> <li>〈기초과세자료 제출실태〉</li> <li>· 세금계산서 · 계산서제출제도에 관한 인지도</li> <li>· 과세당국의 수집노력 여하 평가</li> <li>· 세금계산서 · 계산서 성실제출 여부</li> <li>〈예산지출증빙 통제에 대한 반응 · 태도〉</li> <li>· 기시행 제도에 대한 견해</li> <li>· 새로운 제안에 대한 견해</li> <li>· 세율인하시 납세자 행동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ⅱ - 8</li> <li>Ⅱ - 9</li> <li>Ⅱ - 10</li> <li>Ⅱ - 11</li> <li>Ⅱ - 12</li> <li>Ⅱ - 13</li> </ul>
기업의 기초과세자료 산출실태	<ul style="list-style-type: none"> <li>〈기업체 특성〉</li> <li>· 업태</li> <li>· 연간 외형 범위</li> <li>〈기초과세자료 수취 실태〉</li> <li>· 과세자료 수취이유</li> <li>· 세금계산서 성실수취 정도</li> <li>· 계산서 성실수취 정도</li> <li>· 신용카드매출표 성실수취 정도</li> <li>· 인건비적 지출과 비인건비적 지출의 구성</li> <li>· 비인건비 지출영수증 종류별 분석</li> <li>· 비인건비 지출액 중 정규영수증 수취수준</li> <li>〈기초과세자료 제출실태〉</li> <li>· 세금계산서 · 계산서제출제도에 대한 인지도</li> <li>· 과세당국의 수집노력 여하 평가</li> <li>· 세금계산서 · 계산서 성실제출 여부</li> <li>〈비용지출 증빙통제에 대한 반응 · 태도〉</li> <li>· 기시행 제도에 대한 견해</li> <li>· 새로운 제안에 대한 견해</li> <li>· 세율인하시 납세자 태도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ⅲ - 1</li> <li>Ⅲ - 2</li> <li>Ⅲ - 3</li> <li>Ⅲ - 4</li> <li>Ⅲ - 5</li> <li>Ⅲ - 6</li> <li>Ⅲ - 7</li> <li>Ⅲ - 8</li> <li>Ⅲ - 9</li> <li>Ⅲ - 10</li> <li>Ⅲ - 11</li> <li>Ⅲ - 12</li> <li>Ⅲ - 13</li> <li>Ⅲ - 14</li> <li>Ⅲ - 15</li> </ul>
가계의 기초과세자료 산출실태	<ul style="list-style-type: none"> <li>〈가계의 수준〉</li> <li>· 월평균 생활비</li> <li>〈기초과세자료 수취 실태〉</li> <li>· 영수증 수취이유</li> <li>· 평상시 신용카드 사용 여부</li> <li>· 영수증 종류별 건수 금액순위</li> <li>· 연간 신용카드 사용 금액</li> <li>· 가계지출액 중 신용카드사용액의 비중</li> <li>〈새로운 제안에 대한 반응 · 태도〉</li> <li>· 신용카드 사용시 세액공제방안에 대한 반응</li> <li>· 세율인하시 납세자 행동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ⅳ - 1</li> <li>Ⅳ - 2</li> <li>Ⅳ - 3</li> <li>Ⅳ - 4</li> <li>Ⅳ - 5</li> <li>Ⅳ - 6</li> <li>Ⅳ - 7</li> <li>Ⅳ - 8</li> </ul>

## 나. 標本調査의 對象

本 研究는 基礎課稅資料의 產出主體를 경제활동의 3대 주체인 정부, 기업, 가계로 보고 이들을 통하여 필요로 하는 課稅資料를 확보하려는 데 목적이 있으므로 앞에서 본 바와 같이 설문지의 내용을 공통사항 외에 3대 경제주체별로 나누고 이에 따라 조사대상도 경제주체별로 선정하였다.

標本調査 對象地域은 서울시 및 수도권으로 한정하였다. 이 지역은 우리나라의 생산·소비경제 활동의 중심지로서 基礎課稅資料의 產出實態를 분석·조사함에 있어서 표본의 지역적 대표성에 별 문제가 없는 것으로 보이기 때문이다.

정부 등 공공기관은 전화번호부를 활용하여 100개 기관을 단순 무작위 추출 방법으로 선정하였다.

다만 국가기관, 지방자치단체 및 그 산하조합·공사·사업소·연구소와 정부투자기관 등 공공기관은 특정 행정분야에 치우치지 않도록 유의하였으며 가급적 규모가 큰 중앙기관이나 본청·본부 등을 피하고 경찰서, 세무서, 교육청, 우체국, 보건소, 수도사업소 등 산하기관이 거의 없는 일선 단위기관 위주로 선정하였다. 이들 일선 단위기관은 세출예산의 구체적 구분과약이 용이하여 설문에 충실한 답변을 할 것이라고 기대되기 때문이다.

기업은 서울시 및 수도권을 10개 지역으로 나누어 그 지역에서 개업하고 있는 세무사가 가장하고 있는 업체 중에서 개인기업과 법인기업을 포함하여 각 10개 업체씩 합계 100개 기업을 선정하였다. 평상시 내부 통제장치의 조직 및 가동으로 課稅資料 產出側面에서 그다지 큰 문제가 없는 대규모기업은 제외하고, 주로 매출액 10억원 미만의 중소기업의 기업을 대상으로 하였으며, 業態에는 특별한 제한을 두지 않았다. 다만 가계 소비자를 상대로 하는 소규모 소매업, 서비스업 등 자영사업자가 반드시 포함되도록 하였다.



家計消費者에 있어서는 本 研究의 目的上 勤勞所得者의 家計를 中心으로 対象을 선정하였으며, 서울특별시에 소재하는 政府機關 등에 근무하는 正액근로소득자 가정의 주부를 대상으로 100명의 표본을 추출하여 調査를 실시하였다.

#### 다. 資料의 蒐集方法

設問調査는 1996년 4월 15일부터 4월 30일까지 약 2주간에 걸쳐 원칙적으로 우편을 통하여 設問紙를 配布하고 이를 回收하는 방법을 사용하였다.

총 배포 300건 중 237건이 회수됨으로써 회수율은 80%였으며, 회수된 것을 모두 분석대상으로 하여 통계처리하였다.

本 調査를 위한 設問紙의 配布·回收狀況을 보면 <表 IV-2>와 같다.

<表 IV-2> 設問紙 配布 및 回收 狀況

(單位: 件, %)

설문지 조사대상	배포건수	회수건수	회 수 율	통계처리건수
합 계	300	237	80.0	237
정 부	100	57	57.0	57
기 업	100	80	80.0	80
가 계 소 비 자	100	100	100.0	100

<表 IV-2>에서 보는 바와 같이 정부 등 공공기관에 대한 회수율이 57%로 가장 낮고, 기업의 경우에는 80%가 회수되었으며 家計消費者의 경우에는 100%로 모두가 회수되었다.

家計消費者의 경우에는 家계의 세대주인 正액근로소득자를 기관별로 10명씩 묶고 책임자를 지정하여 배포하고 회수케 한바, 전부가 그대로 회수되었으며, 정부 등 공공기관의 경우에는 배포·회수 모두를 전적으

로 우편에 의존하였던바, 회수하는 데 시간이 많이 걸렸고 회수율도 낮았다.

기업의 경우에는 설문대상기업의 장부기장을 대리하고 있는 개업세무사를 통하여 배포하고 회수하였던바, 당초 기대한 만큼 회수되었다.

## 라. 分析方法

설문조사 결과의 분석은 통계적 처리결과로부터 얻어지는 정보의 해석 위주로 접근하였다. 이를 위해 회수된 설문지를 검토·검증하여 유효 표본(유의도 0.05)을 확정하였다. 설문지의 코딩(coding), 펀칭(punching), 편집(editing)과정을 거쳐 한국조세연구원 전산실의 SUN 690 주전산기 컴퓨터를 이용하여 SAS(Statistical Analysis System) 통계패키지로 단순 및 누적빈도분석(Simple and Cumulative Frequency Analysis)과 교차분석(Cross-tabulation Analysis)을 통해 집계 및 모수추정을 하였다.

## 2. 標本의 一般的 特性

本 調査에 응답한 標本의 一般的 特性을 성별, 연령별, 근무처별(직업), 근무경력별로 나누어 보면 <表 IV-3>과 같다.

基礎課稅資料 產出模型의 제시를 중심과제로 하는 本 研究의 目的에 비추어 볼 때 위와 같은 응답자의 일반적 특성분석이 본 연구에 특별한 의미를 부여하고 있지는 않으므로, 本 調査 標本의 特性에 관한 보다 세부적인 분석은 생략하고자 한다.

〈表 IV - 3〉 調査應答者 標本의 特性

(單位: 名, %)

	남		여		무응답	
	137(57.8)		100(42.2)		0(0.0)	
연 령	30세 미만	30~39세	40~49세	50~59세	60세 이상	무응답
	31(1.3)	96(40.5)	84(35.4)	18(7.5)	3(1.2)	5(2.1)
근무처 (직업)	정부 등 공공기관	법인 또는 개인기업	자유직업	가정주부	기 타	무응답
	57(24.1)	80(33.8)	3(1.2)	87(36.7)	7(3.0)	3(1.2)
근무경력 (결혼연수)	10년 미만		10~20년	20년 이상	무응답	
	94(39.7)		107(45.2)	33(13.9)	3(1.2)	

註: ( ) 안은 구성비임.

## 第 2 節 課稅資料 및 同 制度運營에 관한 認識

本節에서는 經濟主體別 基礎課稅資料 產出實態 分析에 앞서 이들 모두에 대한 공통질문사항으로 全般的인 課稅資料와 同 制度運營에 관한 關心度· 認知度 및 制度運營에 대한 평가, 나아가 現行 制度에 대한 改善課題 등에 관하여 설문조사한 내용을 분석하고자 한다.

### 1. 基礎課稅資料에 대한 關心度 및 認知度

#### 가. 領收證 授受에 대한 關心度

먼저 일반소비자들의 領收證 授受에 관한 關心度を 파악함으로써 基礎課稅資料의 產出實態에 관한 대체적인 상황을 감지할 수 있을 것이다.

이에 따라 음식점에서의 영수증 수수에 관한 태도 내지 관심도를 물어 보았다.

그 결과 <表 IV-4>에서 보는 바와 같이 領收證을 받을 때도 있고 안 받을 때도 있다고 응답한 자가 68.4%이며, 이를 이런저런 이유로 領收證을 안 받고 있다고 응답한 비율(22.7%)과 합하면 전체 응답자 수의 91.1%가 領收證을 제대로 授受하지 않고 있음을 알 수 있는데, 이는 현재 우리나라의 영수증 주고받기의 수준과 그 실상을 잘 반영하고 있는 것으로 생각된다.

第3章의 <表 III-1>은 다른 연구에서 業種別 領收證 發給 程度를 設問調査한 결과인데, 음식점 주인 입장에서 손님에게 領收證을 어느 정도 발행하고 있는지를 알 수 있다. 즉, 이 表에 의하면 일반소비자를 상대로 하는 음식·숙박업의 영수증 발급 정도는 34.8%로 다른 업종(평균 45% 수준)에 비하여 가장 낮은 수준임을 알 수 있는바, 이는 손님 입장에서 이들 음식점으로부터 領收證을 어느 정도 받고 있는가를 조사 분석한 <表 IV-4>와 일맥상통한 결과를 나타내고 있다.

<表 IV-4> 領收證 授受에 관한 關心度

(單位: 名, %)

	빈 도				비 율			
	정부등	기업	가 계	전 체	정부등	기업	가 계	전 체
① 철저히 받음	3	16	2	21	5.2	20.0	2.0	8.9
② 받기도 하고 안받기도 함	42	52	68	162	73.7	65.0	68.0	68.4
③ 체면 때문에 안받음	-	2	2	4	-	2.5	2.0	1.7
④ 안주니까 안받음	7	3	18	28	12.3	3.8	18.0	11.8
⑤ 관심 없음	5	6	10	21	8.8	7.5	10.0	8.8
⑥ 무응답	-	1	-	1	-	1.2	-	0.4
계	57	80	100	237	100.0	100.0	100.0	100.0

<表 IV-5>는 동일 질문내용을 가지고 훨씬 광범위한 대상(2,453명)을 상대로 1983년 12월 세무대학 조세문제연구소와 한국경제연구원 공동으로 설문조사를 실시한 결과이다.

그 결과는 그로부터 13년 후에 실시한 本研究의 設問調查結果와 대동소이하다. 철저히 받고 있다는 비율이 14.8%에서 8.9%로 떨어지고 있음을 볼 때 이 동안에 우리의 領收證 授受狀況이 개선되기는커녕 오히려 악화되고 있다는 데 문제의 심각성이 있다고 보여진다.

〈表 IV-5〉 領收證 授受 實態

(單位 : %, 名)

	공통	대기업	중소기업	영세사업자	지식인	정액소득자	세무협력자	세무행정담당자	전체
① 철저히 받고 있다.	4.7	27.1	27.1	6.1	12.3	4.5	27.3	19.5	14.8
② 받을 때도 있고 받지 않을 때도 있다.	55.7	66.1	65.1	57.6	71.9	71.0	61.9	67.0	64.0
③ 체면이 깎이는 것 같아 받지 않는다.	1.3	2.1	0.6	2.4	0.7	1.7	0.5	1.9	1.4
④ 상대방이 끊어주지 않기 때문에 못받는다.	22.3	3.1	5.8	10.2	9.1	8.3	9.3	8.2	10.6
⑤ 받을 이유가 없어 받지 않는다.	3.4	1.0	0.3	5.7	2.4	4.8	0.5	1.0	2.5
⑥ 관심이 없다.	12.6	0.6	1.1	18.0	3.6	9.7	0.5	2.4	6.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
응답자 수	467	192	347	295	253	290	194	415	2,453

資料 : 세무대학 조세문제연구소 · 한국경제연구원, 『국민조세의식의 조사연구』, 1983. 12, p. 73.

#### 나. 稅務上 定規領收證에 대한 認知度

領收證 중에는 政府가 提出을 받아 課稅資料로 活用할 수 있는 것이 있고, 活用할 수 없는 것이 있다. 現行 制度上 前者에는 稅金計算書, 計算書(정부에 제출된 것에 한함) 및 信用卡 賣出票가 있으며, 後者에는 金錢登錄機 領收證, 簡易稅金計算書, 簡易計算書 및 其他 領收證이 포함

된다. 이러한 내용에 대한 인지도를 질문하였더니, 그 응답 결과는 <表 IV-6>과 같이 나타났다.

<表 IV-6> 定規 領收證에 대한 認知度

(單位: 名, %)

	빈				비			
	정부등	기업	가계	전체	정부등	기업	가계	전체
① 전부터 잘 알고 있었음	18	38	2	58	31.6	47.5	2.0	24.5
② 대충은 알고 있었음	23	18	15	56	40.4	22.5	15.0	23.6
③ 금전등록기 영수증이 소 용없음을 이제야 알게 됨	12	17	64	93	21.0	21.8	64.0	39.3
④ 아직도 금전등록기 영수 증이 소용있다고 봄	3	4	12	19	5.3	5.0	12.0	8.0
⑤ 지금도 정확한 이해 못함	1	2	7	10	1.7	2.0	7.0	4.2
⑥ 무응답		1		1		1.2		0.4
계	57	80	100.0	237	100.0	100.0	100.0	100.0

전체적으로 보게 되면 전부터 세무상 정규영수증에 대하여 잘 알고 있었다고 응답한 비율이 24.5%이고 대충은 알고 있었다고 응답한 비율이 23.6%로 이 두 가지를 합하여 보면 응답자의 48.1%는 어느 정도 내용을 이해하고 있는 것 같다.

그러나 調査對象 集團別로 심한 偏差를 보이고 있는바, 정부 등 공공기관 종사자들은 세부적으로는 모르지만 대충은 알고 있다고 응답한 자가 40.4%로 가장 많은 반면, 기업에 종사하는 자들의 경우에는 전부터 잘알고 있었다는 인원이 47.5%로 가장 많았다.

이는 企業에 종사하는 자들은 주로 經理實務에 접하면서 세금계산서 등과 기타 영수증의 기능을 누구보다 잘 이해할 수 있는 입장에 있기 때문인 것으로 생각된다.

또한 家計의 경우에는 金錢登錄機 領收證을 정규영수증으로 사용할 수 없음을 이제야 알았다고 응답한 인원이 64.0%로 가장 높게 나타나고

있는데, 이는 아직도 제대로 인식을 못하고 있는 인원 19%와 합하면 가계응답자의 83%가 지금까지 세무상 활용가능한 정규영수증이 무엇인지에 관하여 제대로 이해하지 못하고 있음을 알 수 있다. 이렇게 된 데에는 정부(과세당국)에도 책임이 있다고 할 수 있다.

第3章에서 살펴본 바와 같이 金錢登錄機 領收證은 과세자료로서 기술상 활용하기가 어려움에도 불구하고 정부는 영수증 주고받기 생활화라는 명분하에 마치 金錢登錄機 領收證만 잘 授受하면 납세풍토가 개선될 것처럼 金錢登錄機 領收證 稅額控除 및 補償金 支給制度和 더불어 소규모 사업자에게 금전등록기 설치를 의무화하고 그 발행을 감독하는 등 제반 유인과 強力한 規制·團束을 부가가치세 시행 이후 10여년간 전개해 왔기 때문에, 일반 국민은 금전등록기 영수증 등이 세무상 정규영수증인 것처럼 오해하였던 것이며, 지금도 여전히 많은 국민들이 이러한 오해로부터 벗어나지 못하고 있음을 알 수 있다.

## 2. 基礎課稅資料制度 運營實態에 대한 評價

### 가. 課稅資料制度 運營實態에 관한 意見

기초과세자료 산출체계의 확립에 있어서 基礎課稅資料 產出主體가 現行 課稅資料制度 및 그 運營實態를 어떻게 보고 있는지를 파악하는 것은 앞으로 이에 관한 정책방향을 모색하는 데 도움이 될 것이다.

이에 現行 課稅資料制度 및 그 運營實態에 관한 이들의 의견을 물어 보았다. 이에 대한 분석결과는 <表 IV-7>과 같다. 表에 나타난 바와 같이, 우리나라의 기초과세자료 및 그 운영실태는 전반적으로 상당한 문제점을 안고 있다고 응답한 견해가 69.3%로서, 전반적인 개혁이 시급하다는 견해 17.4%와 합하여 보면, 부정적인 견해가 86.7%에 이르고 있다.

특히 企業보다는 政府와 家計의 경우에 상대적이지만, 否定的인 視角이 높게 나타나고 있다. 그 이유는 본 조사의 대상이 된 정부 등 公共機

關 從業者나 家計消費者(세대주가 정액근로소득자인 가계가 표본으로 선정됨)의 경우에는 소득원천자료가 거의 숨김없이 그대로 드러나고 있는 상황에 있기 때문에 아직 투명하지 못한 사업관련 과세자료제도와 그 운영실태에 대하여 더욱 민감하게 반응하고 있는 것으로 보인다.

〈表 IV-7〉 基礎課稅資料制度 運營實態에 대한 評價

(單位: 名, %)

	빈 도				비 율			
	정부등	기업	가 계	전 체	정부등	기업	가 계	전 체
① 즉각적이고 전면적인 개혁 필요	6	18	17	41	10.5	22.5	17.0	17.4
② 상당한 문제점을 안고 있음	41	49	74	164	71.9	61.3	74.0	69.3
③ 별로 문제 없음	5	5	1	11	8.8	1.2	1.0	6.3
④ 대체로 적정하게 운영	4	5	6	15	7.0	6.4	6.0	0.8
⑤ 매우 적정하게 운영		1	1	2		1.2	1.0	0.8
⑥ 무응답	1	2	1	4	1.8	2.4	1.0	1.6
계	57	80	100	237	100.0	100.0	100.0	100.0

나. 基礎課稅資料制度가 不適正하게 運營되고 있는 原因

우리나라의 現行 基礎課稅資料制度가 부적정하게 운영되고 있다면 그 원인은 무엇인지를 다섯 가지의 원인을 제시해 주고 이 중 중요한 순서대로 두 가지만 골라 적게 했다.

첫번째 중요한 원인으로 뽑은 것은 2점, 두번째 중요원인은 1점씩 가중치를 부여하고 두 가지의 가중치를 합한 가중평균으로 부적정한 제도 운영의 원인을 분석한 결과 〈表 IV-8〉과 같이 나타났다.

課稅資料制度가 부적정하게 운영되고 있는 원인을 보면 국민 일반의 領收證 授受에 관한 關心不足 등 낮은 納稅道義 水準이 37.6%로서 첫번



〈表 IV-8〉 課稅資料制度가 不適正하게 運營되고 있는 原因

(單位 : %)

원 인	비 율
① 전근대적인 유통구조, 현금 위주의 상거래 관행 등 열악한 납세환경	33.0
② 현행 조세제도상 과세자료제출에 관한 규제 및 유인장치 미흡	19.1
③ 국민일반의 영수증 수수에 관한 관심부족 등 낮은 납세도의 수준	37.6
④ 조세행정의 낙후성과 무능력	3.9
⑤ 납세자의 과세자료 제출에 관한 협력의무 소홀	6.4

째 원인이 되고 있으며, 두번째는 전근대적인 유통구조, 현금 위주의 상거래 관행 등 劣惡한 納稅環境이 33.0%로 첫번째 원인과 비슷한 수준을 나타내고 있고, 그 다음이 現行 租稅制度上 課稅資料 提出에 관한 規制 및 誘引裝置 未洽(19.1%)의 순으로 분석되고 있다.

첫번째 원인은 국민의 일반적인 납세의식 수준을 문제점으로 제기하고 있으며, 두번째 원인은 조세제도나 조세행정 집행의 바탕이 되는 납세환경 여건에 문제가 있는 것으로 지적하고 있음을 알 수 있다.

이러한 분석결과는 1994년 12월 韓國租稅研究院에서 금융실명제 실시 1주년을 맞이하여 실시한 설문조사내용 중 租稅衡平性 提高를 위한 補完措置로서 시급히 요청되는 사항에 관한 조사결과에서도 확인되고 있다. 즉, 동 설문조사의 분석결과에 의하면 전체 응답자(1,286명)의 42.8%가 ‘流通構造의 改善을 통한 無資料去來의 遮斷’이 조세형평성 제고를 위해 가장 시급하다고 답변하고 있는바<sup>2)</sup>, 두 조사결과를 종합해보면, 영수증 수수가 제대로 이루어지려면 장기적으로는 무엇보다 국민 일반의 전체적인 납세의식 수준이 성숙되어야 하고 중·단기적으로는 납세환경의 개선이 선행되어야 함을 의미하는 것으로 풀이되고 있다.

2) 安鍾範 外, 前掲書, p. 108.

### 3. 基礎課稅資料制度 運營에 관한 改善課題

第3章에서 살펴본 바와 같이 현행 조세법에서도 불완전하고 단편적이지만 주로 稅金計算書 위주로 基礎課稅資料에 관하여 여러가지 규정을 하고 있다. 이하에서는 세무상 정규영수증으로서 역할할 수 있는 基礎課稅資料 種類別로 全般的인 制度運營面에서 改善해야 할 事項은 무엇인지 알아보았다.

#### 가. 稅金計算書制度 運營面에서의 改善事項

現行 稅金計算書制度 運營面에서 우선하여 개선하여야 할 사항을 물었더니 응답자의 약 절반에 이르는 48.9%가 現行 稅率 引下를 세금계산서 관련 제도개선의 첫번째 과제로 들고 있으며, 두번째로는 특례영역의 폐지·축소로 正常的인 受取基盤의 擴大를 꼽고 있다.

이 설문은 유통구조 내지 유통산업의 현대화 또는 현금거래 위주의 전근대적인 대금결제제도의 개선, 기업의 공정거래질서 확립과 같은 조세제도와 조세행정 밖의 납세환경요소를 제외하고 순전히 現行 租稅制度와 租稅行政의 範圍 내에서 문제를 찾아보도록 한 것이다. 이와 같은 분석결과가 의미하는 것은 정책당국자나 전문가의 견해가 어떠한 상관 없이 일반인들은 직접세·간접세 가릴 것 없이 세율이 높다고 인식하고 있으며 이로 인하여 거래자료 회피·은폐 등의 행위가 많다고 보고 있는 것 같다.

〈表 IV - 9〉 稅金計算書制度 運營面の 優先 改善課題

(單位 : 名, %)

	빈				비			
	정부등	기업	가계	전체	정부등	기업	가계	전체
① 서울인하로 성실수수 유도	23	43	50	116	40.4	53.8	50.0	48.9
② 성실수수자는 세무간접 배제	5	8	9	22	8.8	10.0	9.0	9.3
③ 특례폐지로 수취기반 확대	12	13	22	47	21.1	16.3	22.0	19.8
④ 수취 세금계산서 제출 강화	4	2	4	10	7.0	2.5	4.0	4.3
⑤ 무자료 거래 집중조사· 단속	11	12	10	33	19.3	15.0	10.0	13.9
⑥ 무응답	2	2	5	9	3.5	2.5	5.0	3.8
계	57	80	100	237	100.0	100.0	100.0	100.0

## 나. 計算書制度 運營面에서의 改善事項

현행 계산서 제도운영면에서 우선하여 개선하여야 할 사항에 대한 설문조사에서는 〈表 IV - 10〉에 나타난 바와 같이 첫번째 개선과제로 附加價値稅 免稅事業者가 발행·교부하는 계산서에 대하여도 附加價値稅 課稅事業者가 발행·교부하는 稅金計算書制度和 같은 수준으로 그 교부 및 제출제도를 완비하여야 한다고 응답하고 있으며, 두번째로 附加價値稅 免稅事業者의 범위를 대폭 축소하여 이들을 정상적인 세금계산서 네트워크 안에 포함시켜야 한다는 응답이 많았다.

이와 같은 분석결과는 현행 계산서제도는 이름만 있을 뿐 제도의 규정 내용이나 제도의 운영이 허술하여 실효성이 없음을 반증하고 있는 것으로 해석될 수 있으며 附加價値稅 免稅事業者 範圍가 너무 넓은 것도 制度上 無資料去來의 큰 요인이 되고 있음을 지적하고 있는 것이다.

〈表 IV - 10〉 計算書制度 運營面의 優先 改善課題

(單位 : 名, %)

항 목	빈 도				비 율			
	정부등	기업	가 계	전 체	정부등	기업	가 계	전 체
① 세금계산서처럼 교부· 제출제도 완비	22	31	36	89	38.6	38.7	36.0	37.6
② 계산서 미교부·미제출 시 제재 규정 마련	4	5	21	30	7.0	6.3	21.0	12.7
③ 면세사업자 범위 대폭 축소	12	17	16	45	21.1	21.2	16.0	19.0
④ 성실교부·제출시 혜택 부여	1	14	13	38	19.3	17.5	13.0	16.0
⑤ 면세 무자료도 집중 조사 단속	8	12	12	32	14.0	15.0	12.0	13.5
⑥ 무응답		1	2	3		1.3	2.0	1.2
계	57	80	100	237	100.0	100.0	100.0	100.0

다. 信用카드制度 運營面에서의 改善事項

마지막으로 현행 信用카드制度 運營面에서 우선적으로 개선해야 할 점은 무엇인지를 질문하였는데 이에 대한 응답결과는 〈表 IV - 11〉에 나타난 바와 같다. 表에서 보듯이 전체적으로 응답자 수가 가장 많은 개선 과제는 신용카드를 변칙적으로 유통시키는 범법자에 대한 강력한 제재 방안을 마련해야 한다는 것(34.7%)이며, 두번째로는 세율 및 수수료를 대폭 낮추어 모든 사업자가 신용카드에 기꺼이 가맹하도록 하여야 한다는 것으로 나타나고 있다.

그러나 調査對象 集團別로 보면 첫번째 우선과제가 각각 다르게 나타나고 있다. 정부 등에 종사하는 자는 세율 및 수수료를 인하를 통한 가맹업소 확대를, 기업종사자는 카드매출액에 비례하여 가맹업소에 대한 혜택 부여를, 가계의 경우에는 카드변칙거래에 대한 제재방안 강구를 각각 제일 중요한 과제로 꼽고 있는데 이는 信用카드 使用과 관련된 各 調査對象 集團別 理解關係를 잘 반영하고 있는 것으로 보인다.

〈表 IV - 11〉 신용카드制度 運營面의 優先 改善課題

(單位: 名, %)

	빈				비			
	정부등	기업	가계	전체	정부등	기업	가계	전체
① 세율 및 수수료율 인하로 가맹점 확대	20	21	32	73	35.1	26.3	32.0	30.8
② 카드 매출액에 비례한 혜택 부여	9	32	12	53	15.8	40.0	12.0	22.5
③ 카드소지·이용자 확대 유인책 강구	3	2	4	9	5.2	2.5	4.0	3.9
④ 가맹 기업소 세무규제 강화	5	6	6	16	8.8	7.5	6.0	6.8
⑤ 카드번칙거래 제재방안 강구	19	18	45	82	33.3	22.5	45.0	34.7
⑥ 무응답	1	1	1	3	1.8	1.3	1.0	1.3
계	57	80	100	237	100.0	100.0	100.0	100.0

### 第 3 節 政府 및 公共機關의 基礎課稅資料 產出實態

#### 1. 基礎課稅資料 受取實態

##### 가. 豫算支出證憑으로 領收證을 받는 理由

먼저 정부 등 공공기관에서 예산을 지출하고 영수증을 받는 이유를 질문하였던바, 그 응답결과는 〈表 IV - 12〉에 나타난 바와 같다.

表에서 보는 바와 같이 정부 등 공공기관에서 영수증을 수취하는 이유는 응답자의 약 4분의 3이 예산지출의 근거로 사용하기 위함이라고 답변하고 있으며, 과세당국에 과세자료로 제출하기 위함이라고 응답한 인원은 응답자의 5분의 1 수준에 머물고 있는바, 이는 과세자료에 관한 미약한 관심도를 반영하고 있다.

〈表 IV - 12〉 政府 · 公共機關이 領收證을 받는 理由

(單位 : 名, %)

	빈 도	비 율
① 예산지출의 근거로 사용하려고	42	73.7
② 과세당국에 제출하기 위하여	11	19.3
③ 거래상대방 과세자료 노출을 위하여	3	5.3
④ 거래상대방 발행해주시까	-	-
⑤ 무응답	1	1.8
계	57	100.0

나. 歲出豫算 中 領收證 受取가 可能한 範圍

政府 등 公共機關의 歲出豫算의 構成을 領收證 受取可能 與否를 基準로 하여 分類하면, 人건비 豫算과 비인건비 豫算으로 나누어 볼 수 있다.

현재 人건비 豫算의 支출증빙은 源泉徵收制度를 통하여 100% 과세자료화하여 과세당국에 제출되고 있으므로 제도상 크게 문제가 되는 점은 없다. 반면, 비인건비 豫算은 정부의 예산지출과정을 통하여 다시 민간 부문으로 환류되므로 예산지출기관은 종류야 어떻든지 그 支出證憑으로 반드시 領收證을 受取하여야만 한다. 따라서 비인건비 豫算의 규모는 곧 그 기관이 거래자료인 領收證을 수취할 수 있는 가능한 범위가 된다고 말할 수 있다.

본 설문조사에서 이에 관한 조사항목에 응답한 기관은 46개 기관이었는데, 〈表 IV - 13〉에서 보는 바와 같이 이 46개 기관의 歲出豫算 총액 중 人건비는 평균 35%를 점유하고 비인건비는 평균 65%를 점유하고 있는 것으로 나타났다.

이와 같은 점유비는 그 기관의 성격에 따라 여러 가지로 다르게 나타날 수 있을 것이다. 예컨대 중앙기획부서나 법질서 유지기관은 주로 人件費 豫算의 占有比가 높을 것이나, 일선 현업기관이나 조장행정 내지

사업기관은 非人件費 豫算의 比重이 높을 것이다.

예를 들어 세법질서 유지·집행기관 가운데 하나인 國稅廳의 1995年 歲出豫算概要에 의하면 순수인건비는 총예산 4,881억원의 52.1%이며 여기에 기타 기준경비나 기관운영비 중에 포함된 인건비적 예산을 합하면 거의 60%를 상회하고 있다. 그러나 대표적인 조장행정기관 중의 하나인 水原市의 경우 1992년 사업비는 총 예산지출액 2,342억원 중 1,440억원으로 61.5%를 차지하고 있다. 여기에 소모품비 등 물건비를 합하면 이 점유비는 약간 더 높게 나타날 것이다<sup>3)</sup>.

요컨대 세출예산 중 인건비를 제외한 나머지 예산 지출시에는 반드시 그 거래증빙으로서 정확한 領收證의 受取를 유념해야 한다.

〈表 IV - 13〉 政府·公共機關의 歲出豫算構成

(單位: 億원, %)

	금 액	점 유 비	비 고
인 건 비	15,275	35.0	46개 응답기관
비 인 건 비	28,045	65.0	평균
계	43,320	100.0	

#### 다. 基礎課稅資料 種類別 誠實受取 程度

〈表 IV - 14〉에 나타난 바와 같이 政府 등 公共機關에서는 응답기관의 약 3분의 2 정도가 정규영수증을 제대로 받고 있는 것으로 나타나고 있다. 반면, 응답기관의 3분의 1 정도는 심지어 정부 등 公共機關의 입장에

3) 1996년의 우리나라 일반회계 세출예산 57조 9,621억원 중 순수인건비(100)는 7조 3,821억원(12.7%)이며, 이에 여비 등 인건비성 물건비(200) 7조 5,262억원(13.0%)을 합하면 인건비성 예산은 대략 25.7% 수준이다. 재정경제원, 「1996년도 예산개요」, pp. 340~341 참조.

있으면서도 성실한 수취를 하지 않은 것으로도 해석될 수 있다.

특히 부가가치세 일반과세자와 거래시 수취하는 세금계산서 수취수준(87.8%)에 비하여 부가가치세 면세사업자로부터 교부받는 계산서의 수취(59.6%)와 소매업소나 서비스업소로부터 교부받는 신용카드매출표의 수취수준(49.1%)을 보면, 정부 등 공공기관이 예산을 지출할 때 아직도 세무상 정규영수증을 수취할 수 있는 여지가 많이 남아 있음을 알 수 있다. 바로 이 점은 본 연구의 결과로 제시될 정책대안의 효용성을 그만큼 높일 수 있음을 시사해 주고 있다.

〈表 IV - 14〉 政府·公共機關의 定規領收證 受取 程度

(單位 : 名, %)

	빈 도				비 율			
	세 금 계산서	계산서	C/C	전 체	세 금 계산서	계산서	C/C	전 체
① 한건도 빠짐없이 받음	50	34	28	112	87.7	59.6	49.1	65.5
② 큰 금액의 경우만 받음	5	7	22	34	8.8	12.3	38.6	19.9
③ 받을 때도 있고 안받을 때도 있음	1	2	4	7	1.8	3.5	7.0	4.1
④ 발행해 주는대로 받음	1	4	2	7	1.8	7.0	3.5	4.1
⑤ 간이영수증 등으로 받음		8	1	9		14.0	1.8	5.3
⑥ 무응답		2		2		3.5		1.1
계	57	57	57	171	100.0	100.0	100.0	100.0

라. 領收證 種類別 受取 順位

다음은 정부 등 공공기관이 수취하는 領收證 種類別 受取 順位를 질문하였더니 그 응답결과는 〈表 IV - 15〉와 같이 나타났다.

표에서 보는 바와 같이 受取하는 領收證 중에서는 건수나 금액면에서 모두 ① 세금계산서 ② 계산서 ③ 신용카드 매출표 ④ 기타의 영수증 ⑤ 영수증 받지 않음의 순으로 그 수취순서가 분석되고 있다.



〈表 IV - 15〉 政府・公共機關의 領收證 種類別 受取比率

(單位: %)

항 목	빈 도 비 율	
	건 수	금 액
① 세금계산서	31.6	32.7
② 계 산 서	20.8	22.7
③ 신용카드매출표	20.2	19.1
④ 기타의 영수증	17.8	16.1
⑤ 영수증을 받지 않음	4.3	4.0
⑥ 부응답	5.3	5.4
계	100.0	100.0

이 중 定規領收證인 세금계산서, 계산서, 신용카드매출표는 건수·금액 모두 약 4분의 3 정도로서 외견상으로 정규영수증 수취정도가 상당히 높은 것으로 보이나 아직도 非定規領收證 수취정도가 4분의 1 정도에 이르고 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

또한 정규영수증을 잘 수취하는 것으로 그쳐서는 안되고 더 나아가 이것을 법에 따라 정부에 제대로 제출하지 않으면 과세자료로서 활용할 길이 없기 때문에 그 제출정도를 별도로 분석해 보아야 한다.

## 2. 基礎課稅資料 提出 實態

### 가. 課稅資料 提出制度에 대한 認知度

現行 附加價値稅法, 所得稅法 및 法人稅法에 의하면 事業者뿐만 아니라 정부 등 公共機關도 예산지출 증빙으로 교부받은 稅金計算書와 計算書を 과세당국에 제출하도록 규정하고 있는바, 먼저 이에 대한 인지도를 질문하였더니 〈表 IV - 16〉과 같은 결과가 나왔다.

〈表 IV - 16〉 政府 · 公共機關의 基礎課稅資料 提出制度에 대한 認知度

(單位 : 件, %)

	빈 도	비 율
① 전부터 잘 알고 있었음	41	71.9
② 대충은 알고 있었음	12	21.1
③ 세금계산서에 대해서는 잘 알고 있었음	2	3.5
④ 계산서에 대하여는 잘 알고 있었음		
⑤ 잘 모르고 있었음		
⑥ 무응답	2	3.5
계	57	100.0

응답자들은 정부 등 공공기관의 경리실무자들이므로 基礎課稅資料 提出制度가 있다는 것에 대하여는 비교적 잘 알고 있는 것으로 나타나고 있다.

#### 나. 課稅當局의 基礎課稅資料 蒐集 努力

政府 등 公共機關이 基礎課稅資料를 적극적으로 제출하지 않으면 課稅當局은 공문이나 구두 또는 직접 방문 등의 방법으로 자료의 제출을 미리 안내, 요구하거나 직접 수집하는 등 다각적인 노력을 하여야 할 것이다.

이와 같이 基礎課稅資料 蒐集을 위해 과세당국이 노력하였는지를 물었더니 그 결과는 〈表 IV - 17〉과 같이 나타났다.

이 표에 나타난 바와 같이 基礎課稅資料 提出에 대한 과세당국의 홍보 또는 안내가 아직 미흡한 수준 (31.6%)에 머물고 있고 제출요구가 거의 없었다고 응답한 기관도 절반을 넘고 있어 앞으로 이에 유념할 필요가 있다고 여겨진다.

〈表 IV - 17〉 課稅當局의 基礎課稅資料 蒐集努力

(單位: 件, %)

	빈 도	비 율
① 과세당국이 직접 수집 나옴	—	—
② 연 1~2회 제출요구 받음	18	31.6
③ 감사기관이 제출실태 체크함	7	12.3
④ 제출요구나 직접수집 별로 없음	17	29.8
⑤ 제출요구나 직접수집 전혀 없음	11	19.3
⑥ 무응답	4	7.0
계	57	100.0

## 다. 基礎課稅資料 誠實提出 與否

다음은 政府 등 公共機關에서 稅金計算書와 計算書를 誠實하게 提出하고 있는지를 물었더니 〈表 IV - 18〉에서 보는 바와 같이 응답자의 84.2%가 규정대로 잘 제출한 것으로 답변하고 있다.

〈表 IV - 18〉 政府·公共機關의 基礎課稅資料 提出水準

(單位: 名, %)

	빈 도	비 율
① 규정대로 전부 제출	48	84.2
② 세금계산서만 제출	2	3.5
③ 세금계산서를 경우에 따라 제출	2	3.5
④ 금액이 큰 것만 제출		
⑤ 어느 것도 미제출	5	8.8
계	57	100.0

하지만 이 表의 결과로 미루어 稅金計算書 外의 計算書까지도 잘 제출하고 있다고 단정하기에는 문제가 있다. 政府 등 公共機關에서조차 응답자의 15.8%는 수취한 課稅資料를 성실하게 제출하지 않고 있는바, 완벽

한 과세자료 전산대사 시스템 가동을 위해서는 바로 이 부분의 개선에 초점이 맞추어져야 할 것이다.

이와 관련하여 1993년 6월 경인지방국세청에서 수원시를 대상으로 건당 100만원 이상에 해당하는 課稅資料 提出實態를 분석한 실제사례에 의하면, <表 IV-19>에서 보는 바와 같이 稅金計算書 외의 課稅資料는 거의 제출되지 않고 있으며 특히, 計算書는 세법상 제출의무가 부여되어 있는데도, 금액으로 약 90% 정도(1건당 자료금액 5,891만원)가 미제출되고 있음을 알 수 있다.

이는 술선수범해야 할 政府 등 公共機關의 課稅資料 提出水準을 가늠해 볼 수 있는 사례일 뿐만 아니라 計算書의 提出實狀을 적나라하게 보여주고 있는 대표적인 사례라고 할 수 있다.

<表 IV-19> 水原市の 基礎課稅資料 提出狀況(1992年)

(單位: 件, 百萬元, %)

	수집자료		세무서제출		미제출		미제출비율	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
세금계산서	1,397	41,285	1,352	40,500	45	785	3.2	1.9
계산서	175	10,310	111	1,151	64	9,159	36.6	88.8
간이영수증·기타	153	362	0	0	153	362	100.0	100.0
계	1,725	51,957	1,463	41,651	262	10,306	15.2	19.8

註: 건당 100만원 이상 되는 자료만 수집하여 분석한 것임.  
 資料: 京仁地方國稅廳 附加價値稅課 內部資料.

### 3. 豫算 支出證憑統制(案)에 대한 反應·態度

#### 가. 既 施行制度에 대한 意見

現行 豫算執行管理指針에 의하면 물품구입비 등에 대하여는 신용카드를 우선하여 사용하도록 하고 있다.

이 제도는 1993년에 처음으로 시도되어 1994년에는 더욱 확대되었는데, <表 IV-20>에서 이에 대한 의견을 물었더니 이 물음에 부정적인 응답은 불과 22.8%에 불과하고, 응답자의 대부분인 77.2%는 긍정적이고 적극적인 반응을 나타내고 있다.

이는 이 제도가 도입된 후 政府 등 公共機關의 信用卡 使用 慣行이 자연스럽게 정착되어 가고 있음을 보여주고 있다.

〈表 IV-20〉 政府豫算執行時 一部豫算 信用卡  
優先使用 措置에 대한 意見

(單位: 件, %)

	빈도	비율
① 사용상 불편하므로 폐지하여야 함	6	10.5
② 사업자가 싫어하므로 C/C사용이 망설여짐	7	12.3
③ 자영업소 과세양성화를 위해 불편은 참아야 함	14	24.6
④ 제도가 정착되어 이제는 별 불편 없음	10	17.5
⑤ 자영업소 과표노출을 위해 사용범위의 계속적 확대가 필요함	20	35.1
계	57	100.0

#### 나. 새로운 提案에 대한 意見

앞으로 政府 등 공공기관에 대하여는 인건비 외의 세출예산 지출시 수취할 기초증빙을 ① 세금계산서, ② 계산서, ③ 신용카드매출표 3가지로만 제한하여야 한다는 새로운 제안에 대한 견해를 물었더니 <表 IV-21>에 나타난 바와 같이 응답하였다.

表에 나타난 바와 같이 응답자의 4분의 3 정도가 적극 찬성(75.4%)하고 있으며 이는 긍정적인 입장에 있는 응답자(12.3%)와 합하면 87.7%에 이른다.

따라서 예산지출 증빙통제를 확대해야 한다는 새로운 제안에 대하여는 대다수가 찬성하고 있음을 알 수 있고 이는 이 제도가 도입될 경우 성공할 확률이 매우 높다는 것을 시사하고 있다.

〈表 IV-21〉 새로운 提案에 대한 意見

(單位: 名, %)

	빈 도	비 율
① 자영업소 과세자료 양성화를 위해 찬성	15	26.3
② 예산지출의 투명성 제고를 위한 찬성	28	49.1
③ 정부가 제도화하면 따르겠음	7	12.3
④ 지나친 통제이므로 반대	3	5.3
⑤ 소규모 사업자에 불리하므로 반대	1	1.8
⑥ 무응답	3	5.3
계	57	100.0

다. 稅率 同時 引下時의 納稅者 態度的 變化

위에서 제시한 새로운 제안을 채택하면서 현행 세율을 대폭 낮춘다면 납세자들의 세금에 대한 태도는 어떻게 될 것인지 물었더니 그 응답결과는 〈表 IV-22〉와 같이 나타났는데 응답자의 89.4%가 納稅者 態度的

〈表 IV-22〉 稅率 同時 引下時의 納稅者 態度

(單位: 名, %)

항 목	빈 도	비 율
① 사실대로 납세	10	17.5
② 거래실적 은폐자가 감소	41	71.9
③ 현재와 크게 다를 바 없음	51	8.8
④ 거래실적 은폐자가 오히려 증가	1	1.8
⑤ 잘 모르겠음	-	-
계	57	100.0

肯定的인 變化를 예측하고 있다.

〈表 IV-23〉은 1983년 12월 세무대학 조세문제연구소와 한국경제연구원원이 함께 대기업, 중소기업, 세무공무원을 대상으로 동일한 질문을 하고 이에 대해 응답한 것을 연구자가 재정리·작성한 것이다.

〈表 IV-23〉 稅率引下時의 納稅者 態度

(單位：名, %)

	빈				비			
	대기업	중소기업	세무직	전 체	대기업	중소기업	세무직	전 체
① 사실대로 납세할 것임	40	114	18	172	20.6	32.9	4.4	18.2
② 거래실적 은폐가 감소할 것임	93	163	185	441	49.2	47.0	45.2	46.7
③ 현재와 크게 다를 바 없을 것임	53	59	183	295	28.0	17.0	44.7	31.2
④ 거래실적 은폐가 오히려 증가	1	7	19	27	0.5	2.0	4.6	2.8
⑤ 잘 모르겠음	2	4	4	10	1.1	1.1	1.1	1.1
계	189	347	409	945	100.0	100.0	100.0	100.0

資料：세무대학 조세문제연구소·한국경제연구원, 「국민 조세의식의 조사연구」(1983. 12), p. 104 〈표 III-7〉, p. 113 〈표 III-23〉, p. 142 〈표 III-74〉를 연구자가 하나의 표로 통합하여 재작성한 것임.

이 表에서는 納稅者 行動이 肯定的으로 바뀔 것이라는 비율이 74.9%로 本 研究에서의 조사결과보다 낮게 나타나고 있으며, 별로 변화가 없든지 오히려 숨기는 자가 늘 것이라고 응답한 비율은 35% 수준으로 本 研究에서의 조사결과인 10% 내외에 비하여 큰 기대를 하지 않고 있음을 알 수 있다.

특히 조세행정담당자인 稅務公務員 중 절반 이상이 稅率을 引下해도 납세자 태도에 큰 변화가 없을 것이라고 예측하고 있는 점은 무엇을 뜻하는지 음미할 필요가 있다.

이는 납세환경 측면에서의 개선 특히, 課稅資料 產出側面에서 투명성을 확보할 만한 아무런 장치도 없는데 무턱대고 세율만 인하한다고 해서 納稅者가 去來實績을 그대로 노출시켜 세금을 낼 것인가에 대한 강한 의구심을 반영한 것이라 여겨진다.

그러나 本 研究에서는 基礎課稅資料 產出을 보장하는 전제조건인 성취가 있는 경우 세율을 인하하면 納稅者의 態度變化가 어떻게 될 것인가를 물었기 때문에 선행조사에서보다 긍정적인 태도변화 예측이 훨씬 많아진 것으로 분석된다.

## 第 4 節 企業의 基礎課稅資料 產出實態

### 1. 基礎課稅資料 受取實態

#### 가. 費用支出의 證憑으로 領收證을 受取하는 理由

재화·용역을 구입하고 이에 대한 證憑으로서 稅金計算書 등 領收證을 受取하는 이유가 무엇인지 물었다.

〈表 IV-24〉는 이 질문에 대한 응답결과를 나타낸 것인데, 응답자의 86.3%는 거래상대방의 과세자료 노출목적보다는 세무단속에 대비한다든가 買入稅額 控除 證憑 등 자기필요를 위하여 受取하는 것으로 나타나고 있다.

다만, 個人事業者는 稅務當局의 團束 때문에 수취한다는 비율(61.4%)이 상대적으로 높은 반면 거래상대방 과세자료 노출목적(2.3%)은 미미한 것으로 나타났고 法人事業者의 경우에는 세무당국의 단속보다는 買入稅額控除 및 費用支出의 證憑으로 사용하기 위해 수취한다는 비율(52.8%)이 가장 높고 그 다음이 세무당국의 단속 때문(22.2%)으로 나타나고 있다.

또한 법인사업자가 개인사업자보다는 거래상대방의 과세자료 노출목



적으로 영수증을 수취한다는 비율(16.7%)이 상대적으로 훨씬 높게 나타나고 있다.

〈表 IV-24〉 企業이 費用 支出證憑으로 領收證을 受取하는 理由

(單位：名，%)

	빈 도			비 율		
	기업	가 계	전 체	기업	가 계	전 체
① 세무당국의 단속 때문에	27	8	35	61.4	22.2	43.8
② 매입세액공제 및 비용지출의 증빙	15	19	34	34.1	52.8	42.5
③ 거래상대방의 과세자료 노출목적	1	6	7	2.3	16.7	8.7
④ 거래상대방이 발행해주니까	1	2	3	2.5	5.6	3.8
⑤ 신고할 과표에 맞추기 위해	-	-	-	-	-	-
⑥ 무응답	-	1	1	-	2.7	1.2
계	44	36	80	100.0	100.0	100.0

#### 나. 企業의 費用支出額 中 領收證 受取가 可能한 範圍

정부 등 공공기관의 경우와 마찬가지로 企業이 支出한 豫算 中에서 人件費는 대부분 빠짐없이 源泉徵收되어 그 源泉徵收資料가 정부에 제출되고 있으므로 크게 보면 문제시될 것이 없으나 非人件費 支出의 경우에는 그 支出證憑이 반드시 領收證으로 뒷받침되어야 하며 과세당국의 입장에서 보면 바로 비인건비 지출 전부가 定規領收證으로 결제되기를 기대하는 부분이 된다고 할 수 있다.

〈表 IV-25〉는 본 설문조사에서 이에 관한 항목에 응답한 56개 기업의 평균을 집계·분석한 것인데, 이 表에 의하면 기업의 비용지출(예산) 중 人件費 平均占有比는 약 19%이며 非人件費 平均占有比는 81%를 차지한 것으로 나타나고 있다. 이 분석결과를 〈表 IV-13〉의 政府 등 公共機關의 歲出豫算 構成比와 대비해 보면, 기업의 경우에는 총지출액 중 인건비 부분보다 비인건비 부분의 점유비가 훨씬 더 큰 것으로 나타

나고 있는바, 이는 企業의 경우에는 政府 등 公共機關보다 그만큼 基礎課稅資料를 산출할 수 있는 베이스가 넓다는 것을 말해주고 있다.

〈表 IV-25〉 企業의 支出額 中 人件費와 非人件費의 構成

(單位: 億원, %)

	금 액	점 유 비	비 고
인 건 비	230.9	19.0	56개 응답기업 평균
비 인 건 비	977.6	81.0	
계	1,208.5	100.0	

本 研究者가 매출액이 연간 6억원 정도 되는 어느 음식점의 실제지출 사례를 조사한 바에 의하면, 총 비용 지출액 중 人件費는 14.2%, 非人件費는 85.8%로 나타났는데, 이는 중소기업 현금 수입업소이므로 설문조사결과보다 인건비가 다소 적게 지출되고 있는 것으로 판단된다.

#### 다. 基礎課稅資料 種類別 誠實受取 程度

〈表 IV-26〉은 기업이 재화 또는 용역을 구입하고 정규영수증을 어느 정도 수취하고 있는지 領收證 種類別로 구분하여 질문한 것에 대한 응답 결과를 나타내고 있다.

전체적으로 빠짐없이 챙겨받는다든 비율이 34.6% 수준에 불과한데 이는 〈表 IV-13〉에서 보는 바와 같이 정부 등 공공기관의 경우(65.5%)에 비하면 定規領收證 誠實受取 水準이 그 절반 정도에 불과한 것을 알 수 있다.

領收證 種類別로 誠實受取 程度를 보면 稅金計算書는 45.0%, 計算書는 20.0%, 信用卡은 38.8%인데 이 중 계산서의 경우에는 업소에서 주는대로 받는다든가 또는 거의받지 않는다는 비율이 응답자의 46.3%에 이르고 있어 附加價値稅 免稅事業 關聯 領收證 授受實態가 아주 열악

〈表 IV-26〉 企業의 領收證 種類別 誠實受取 程度

(單位 : 名, %)

	빈				비				율				
	세 계	금 계산서	계산서	C/C	전 체	세 계산서	계산서	C/C	전 체	세 계산서	계산서	C/C	전 체
① 빠짐없이 챙겨받음	36	16	31	83	45.0	20.0	38.8	34.6					
② 받는 경우가 더 많음	22	19	27	68	27.5	23.8	33.7	28.3					
③ 금액이 큰 경우만 받음	5	7	9	21	6.3	8.7	11.3	8.8					
④ 업소에서 주는대로 받음	13	14	6	33	16.2	17.5	7.5	13.8					
⑤ 거의 받지 않음	3	23	6	32	3.8	28.8	7.5	13.3					
⑥ 무응답	1	1	1	3	1.2	1.2	1.2	1.2					
계	80	80	80	240	100.0	100.0	100.0	100.0					

한 상태에 있음을 그대로 반영하고 있다.

참고로 〈表 III-1〉에서 보는 바와 같이 우리나라의 業種別 領收證 平均受取 程度를 보면 전체적으로는 58.1% 수준으로 분석되고 있으나, 법인기업보다는 개인기업이, 개인기업 중에서도 사업규모가 작을수록, 그리고 업종의 특성이 현금수입을 주로 하는 경우에는 領收證 受取 水準이 全業種 平均보다 더욱 떨어지고 있음을 알 수 있다.

#### 라. 領收證 種類別 受取順位

〈表 IV-27〉은 기업이 현실적으로 받고 있는 거의 모든 영수증을 망라하여 수취한 領收證 種類別로 件數와 金額의 構成比를 加重値를 부여하여 집계·분석한 것이다.

表에 나타난 바와 같이 정규영수증이라 할 수 있는 세금계산서, 계산서, 신용카드 매출표 수취비율의 건수, 금액합계가 각각 40%와 49% 수준에 머물고 있어 아직도 건수·금액 모두 50~60% 이상을 정규영수증으로 소화하여야 할 부분이 남아 있음을 알 수 있다.

특기할 사항은 附加價值稅 免稅事業과 관련된 計算書의 受取比率(5%

내외)이 매우 낮게 나타나고 있는데 이는 전술한 바와 같이 附加價値稅 免稅事業의 경우에는 計算書 授受慣行이 거의 확립되어 있지 않는 현실을 그대로 나타내주고 있다.

〈表 IV-27〉 企業의 領收證 種類別 受取比率

(單位 : %)

	건 수	금 액
① 세금계산서	23.9	30.8
② 계산서	4.1	5.3
③ 간이세금계산서	24.7	18.6
④ 간이계산서	6.7	6.5
⑤ 금전등록기 영수증	11.3	8.6
⑥ 신용카드매출표	12.3	12.9
⑦ 공공요금 영수증	7.8	8.5
⑧ 기타의 영수증	5.8	5.1
⑨ 받지 않음	0.9	1.1
⑩ 무응답	1.6	2.6
계	100.0	100.0

〈表 IV-28〉은 本 研究者가 연간 매출액이 약 6억원 정도 되는 特定 個人飲食店과 연간 외형이 약 250억원에 달하는 特定法人 製造業體의 費用支出 證憑別 占有比를 실제 조사한 사례를 表로 요약하여 정리한 것이다.

이 表에 의하면 法人企業과 個人企業의 경우 定規領收證의 受取水準에 현격한 차이가 있음을 알 수 있으며, 법인·개인기업을 막론하고 정규영수증 중 稅金計算書 外에 計算書와 信用卡 領收證 受取는 거의 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다. 따라서 여기에 제시된 사례기업의 경우 총 비용지출액 중 개인기업은 적어도 65% 이상, 그리고 법인기업은 적어도 23% 이상 정규영수증을 수취할 수 있는 여지가 아직 남아 있음

〈表 IV-28〉 企業의 領收證 種類別 受取事例 分析

(單位: 千원, %)

	개인기업(음식점)		법인기업(제조업)	
	금 액	점유비	금 액	점유비
① 세금계산서	9,615	41.4	5,371,897	75.9
② 계산서	-	-	6,465	0.1
③ 간이세금계산서	4,039	17.4	112,412	1.6
④ 간이계산서	7,668	33.1	70,782	1.0
⑤ 금전등록기영수증	107	0.5	11,299	0.2
⑥ 신용카드매출표	-	-	24,235	0.4
⑦ 공공요금 영수증	1,169	5.0	35,716	0.5
⑧ 기타의 영수증	612	2.6	1,445,398	20.3
⑨ 받지 않음	-	-	-	-
계	23,210	100.0	7,078,204	100.0

註: 개인기업의 경우는 1996년 3월 1일~3월 31일까지의 1개월간의 실제 비용지출 증빙을 조사하였으며, 법인기업의 경우는 1994년 10월 1일~12월 31일까지 3개월간의 현실적 지출이 수반되는 모든 비용의 증빙을 비목별로 조사·확인한 것임.

을 알 수 있다.

설문조사 분석결과 사례 분석의 결과는 税金計算書 受取比率 등에서 큰 차이를 보이고 있으나 受取하는 領收證 種類別 占有比 順位는 어느 정도 유사성을 보이고 있다. 設問調査 對象企業들은 연간 외형 5~6억원 정도 되는 중소기업들과 법인이라 하더라도 개인기업과 다를 바 없는 소위 개인유사법인들이 대부분인 점을 감안하면 이들 企業의 定規領收證 受取水準은 규모를 갖춘 중견 이상의 기업에 비하여 낮을 수밖에 없을 것이다.

## 2. 基礎課稅資料 提出 實態

### 가. 課稅資料提出制度에 대한 認知度

現行 附加價值稅法, 所得稅法, 法人稅法 등에 의하면 사업자는 부가가치세 과세사업이나 면세사업을 가릴 것 없이 원칙적으로 거래시 교부했거나 교부받은 稅金計算書나 計算書는 課稅當局에 提出하도록 되어 있었다. 그러나 1996년부터는 거래시 교부했거나 교부받은 稅金計算書나 計算書 자체는 事業者가 보관하고 그 대신 이를 거래처별로 정리한 賣出·買入處別 稅金計算書合計表 또는 計算書合計表를 課稅資料로서 제출하도록 변경되었다(매출처별 세금계산서합계표 또는 매출처별 계산서합계표 제출제도는 이보다 6개월 앞선 1995년 하반기부터 시행되었음). 기업종사자들에게 이에 대한 인지도를 물었던바, <表 IV-29>와 같이 나타났다.

<表 IV-29> 企業의 基礎課稅資料 提出制度에 대한 認知度

(單位: 名, %)

	빈 도	비 율
① 전부터 잘 알고 있었음	28	35.0
② 대충은 알고 있었음	19	23.8
③ 세금계산서에 관해서는 잘 알고 있었음	31	38.8
④ 계산서에 관하여는 잘 알고 있었음	-	-
⑤ 잘 모르고 있었음	1	1.2
⑥ 무응답	1	1.2
계	80	100.0

정부 등 공공기관 종사자의 경우(71.9%)와는 달리 이전부터 提出制度를 잘 알고 있다고 응답한 비율이 35.0%밖에 되지 않고 있다.

특히 기업종사자들의 경우에는 免稅事業者로부터 교부받아 제출하도록 되어 있는 計算書 提出制度에 대하여는 거의 모르고 있는 것으로 나타나고 있는바, 이는 附加價値稅法에 의한 稅金計算書 提出制度에 관해서는 응답자의 38.8%가 알고 있다고 응답한 것과는 대조적인 결과를 보이고 있다.

이는 計算書 授受 및 提出制度上에 무언가 문제가 있음을 시사해주고 있는바, 조세법에 제출제도를 단순히 규정하는 것만으로는 그 이행이 제대로 확보되지 않음을 알 수 있다.

한편, 稅金計算書合計表 提出制度에 대하여는 최근 과세당국이 부가 가치세법 개정에 따른 세금계산서 제출제도의 변경내용을 집중적으로 홍보·안내한 결과가 본 설문조사 결과에 어느 정도 반영되고 있는 것으로 판단된다.

#### 나. 課稅當局의 基礎課稅資料 蒐集 努力

기업이 稅金計算書와 計算書를 제대로 제출하지 않을 경우에 대비하여 과세당국은 사전에 홍보와 안내를 하여야 하며 미제출의 경우에는 제출을 요구하거나 직접 수집하는 등의 노력을 기울여야 한다.

이와 관련하여 과세당국의 적극적인 노력 여하를 물었더니 <表 IV-30>과 같은 결과가 나타났다.

表中에서 보는 바와 같이 전체적으로 보면 과세당국의 기업에 대한 基礎課稅資料 提出에 관한 弘報·案内는 상당수준(66.3%)인 것으로 나타나고 있다.

영수증제출에 관한 과세당국의 노력은 그동안 稅金計算書合計表를 중심으로 전개되어 왔다. 따라서 설문내용으로는 명확히 구분되지 않지만 기업의 응답자들은 이 질문에 대해 稅金計算書合計表를 염두에 두고 답변하였음에 틀림없다.

여기서도 문제가 되는 것은 計算書合計表 提出에 관한 현행 규정의 보

〈表 IV-30〉 課稅當局의 基礎課稅資料 蒐集努力

(單位: 名, %)

	빈 도	비 율
① 과세당국이 직접 수집나옴	—	—
② 과세당국의 제출요구가 있었음	30	37.5
③ 세금계산서 제출안내만 있었음	23	28.8
④ 가꿈 제출요구가 있었음	18	22.5
⑤ 홍보안내나 제출요구가 있었음	8	10.0
⑥ 무응답	1	1.2
계	80	100.0

강과 조세 행정면에서의 홍보·안내 등 철저한 대응이라 할 수 있을 것이다.

다. 基礎課稅資料 誠實提出 與否

企業이 거래상대방으로부터 交付받는 稅金計算書는 법규정대로 잘 제출되고 있는지에 대하여 질문하였더니, 그 결과는 〈表 IV-31〉과 같이 나타났다.

〈表 IV-31〉 企業의 基礎課稅資料 提出水準

(單位: 名, %)

	빈 도	비 율
① 규정대로 전부 제출	—	—
② 세금계산서만 제출	55	68.8
③ 경우에 따라 세금계산서 제출	23	28.8
④ 금액이 큰 것만 제출	1	1.2
⑤ 어느 것도 미제출	—	—
⑥ 무응답	1	1.2
계	80	100.0



〈表 IV-31〉에서 보는 바와 같이 응답자의 97.6%는 세금계산서를 제출하고 있다고 하고 있는바, 이것으로 보아 課稅資料의 政府 提出은 주로 稅金計算書를 중심으로 하고 있음을 알 수 있다.

또한 법에서 규정한 대로 전부 제출하고 있다고 응답한 자가 아무도 없는 것은 무엇보다 計算書 提出을 하지않고 있음에 기인한 것으로 보인다.

이 점은 같은 질문에 대해 政府 등 公共機關 從事者들이 규정대로 제대로 제출하고 있다고 답변한 비율(84.2%)과 큰 차이를 보이고 있다.

### 3. 費用 支出證憑統制(案)에 대한 反應·態度

#### 가. 既 施行制度에 대한 意見

現行 所得稅法과 法人稅法에 의하면 세무상 접대비로서 인정받기 위해서는 그 支出證憑을 稅金計算書 또는 信用卡 賣出票로 받아야 한다.

이와 같은 現行 接待費 支出證憑統制에 대한 의견을 질문한바, 그 응답결과는 〈表 IV-32〉와 같다.

이 물음에 대하여 부정적으로 응답한 인원은 12.5%에 불과한 반면, 그 나머지 87.5%가 긍정적인 의견을 나타내고 있다.

〈表 IV-32〉 現行 接待費 支出證憑統制에 대한 意見

(單位: 名, %)

	빈도	비율
① 사용상 불편하므로 폐지하여야 함	8	10.0
② 업소에서 환영하지 않으므로 폐지하여야 함	2	2.5
③ 자영업소 과표양성화 위해 불편은 참아야 함	14	17.5
④ 현행 제도에 익숙해져 불편없음	17	21.3
⑤ 계속 사용범위를 넓혀 나가야 함	38	47.5
⑥ 무응답	1	1.2
계	80	100.0

특히 계속 그 使用範圍를 넓혀 나가야 한다고 응답한 비율(47.5%)이 거의 절반에 가까운바, 이는 정부 등 공공기관의 경우 동일질문 동일항목에 대한 응답비율 35.1%에 비하여 높은 편이라 할 수 있다.

이 점은 앞으로의 정책방향을 모색하는 데 있어서 시사하는 바가 크다고 여겨진다.

나. 새로운 提案에 대한 意見

앞으로 기업이 재화 또는 용역을 구입하고 지출하는 모든 비용에 대하여는 그 支出證憑을 ① 稅金計算書, ② 計算書, ③ 信用卡 賣出票로 국한시켜야 한다는 새로운 제안에 대한 의견을 물었다.

이에 대한 응답결과는 <表 IV-33>에 나타나 있다.

<表 IV-33> 새로운 提案에 대한 意見

(單位 : 名, %)

	빈 도	비 율
① 자영업소 과세자료 양성화 위해 찬성	13	16.3
② 비용지출 투명성 제고를 위해 찬성	15	18.7
③ 정부가 제도화하면 따르겠음	33	41.3
④ 지나친 통제로 혼란이 예상되므로 반대	9	11.2
⑤ 소규모 사업자에게 불리하므로 반대	8	10.0
⑥ 무응답	2	2.5
계	80	100.0

찬성하는 입장에 있는 응답비율은 76.3%로 응답자의 4분의 3 이상이 긍정적으로 받아들이고 있음을 알 수 있다.

이는 政府가 이를 制度化하면 기꺼이 따르겠다는 의미로 해석될 수 있으므로 이 提案이 納稅環境의 透明性 提高를 위한 효과적인 장치로 성공할 가능성이 있음을 시사해 주고 있다.

#### 다. 稅率 同時 引下時의 納稅者 態度的 變化

기업의 모든 費用支出證憑을 定規領收證으로 하자는 새로운 제안을 채택함과 동시에 현행 세율을 대폭 낮춘다면 納稅者들의 稅金에 대한 태도는 어떻게 변화될 것인지를 질문하였던바, 응답결과는 <表 IV-34>와 같았다.

<表 IV-34> 稅率 同時 引下時의 納稅者 態度

(單位 : 名, %)

	빈 도	비 율
① 사실대로 납세	13	16.2
② 거래실적 은폐자가 감소	43	53.8
③ 현재와 크게 다를 바 없음	16	20.0
④ 거래실적 은폐자가 오히려 증가	1	1.2
⑤ 잘 모르겠음	3	3.8
⑥ 무응답	4	5.0
계	80	100.0

表에서 보는 바와 같이, 응답자의 70%가 납세자 태도가 긍정적인 방향으로 변화할 것으로 보고 있다. 그러나 응답자의 25%는 여전히 현재보다 크게 다를 바 없거나 오히려 상황이 나빠질 것으로 응답함으로써 매우 신중한 입장을 견지하고 있음을 엿볼 수 있다.

그러나 <表 IV-21>의 1983년 선행 연구조사 동일질문에 대한 비관적 응답비율 35%에 비하면 이는 훨씬 밝은 전망이라 할 수 있다.

## 第 5 節 家計의 基礎課稅資料 產出實態

### 1. 基礎課稅資料 受取 實態

#### 가. 領收證을 받는 理由

家計에 대하여는 먼저 소매점이나 음식점 등으로부터 領收證을 받는 理由를 물었다. <表 IV-35>는 이에 대한 응답결과인데, 응답자의 79%가 加稅部 기록, 物價 檢 査 精 確 性 檢 査 등 消 費 者 自 身 的 必 要 를 爲 해 營 收 證 을 受 取 하 고 있 을 을 알 수 있 다. 自 營 業 所 的 課 稅 資 料 을 露 出 시 키 기 위 하 여 營 收 證 을 받 는 다 는 비 율 은 7%에 불 과 함 을 알 수 있 다.

이와 같은 분석결과를 과세당국의 입장에서 보면 국민 일반의 營收證 受 取 率 에 대 한 關 心 도 가 매 우 낮 다 는 것 을 反 映 하 고 있 는 것 이 며, 이 를 뒤 집 어 考 察 하 면 加 稅 部 自 身 에 직 접 적 인 惠 택 이 부 여 되 지 않 는 한 消 費 者 對 하 여 營 收 證 受 取 率 을 提 高 시 키 는 것 을 시 사 하 지 않 는 것 이 다.

<表 IV-35> 家計가 領收證을 受取하는 理由

(單位: 名, %)

	번  도	비  율
① 加稅部의 기록을 위해	22	22.0
② 稅金이 精確한지 檢査하려고	57	57.0
③ 自營業所 課稅資料를 露出시키려고	7	7.0
④ 사업자가 發행해주니까	14	14.0
⑤  잘 모르겠음	0	-
계	100	100.0

### 나. 平常時 信用卡 使用與否

가계의 경우 수취할 수 있는 세무상 정규영수증은 오로지 信用卡 賣出票뿐이다.

이에 평상시 가계가 신용카드를 사용하는지 여부를 물어보았더니 <表 IV-36>과 같은 결과가 나타났다.

<表 IV-36> 家計의 信用卡 使用程度

(單位 : 名, %)

	빈도	비율
① 거의 대부분 신용카드 사용	5	5.0
② 신용카드를 사용하는 경우가 많음	31	31.0
③ 금액이 큰 경우만 사용	33	33.0
④ 업소에서 싫어하면 사용하지 않음	2	2.0
⑤ 거의 사용하지 않음	29	29.0
계	100	100.0

이 表에서 보는 바와 같이, 평상시 대부분 信用卡을 사용하는 경우는 5% 정도이고 信用卡을 소지하면서 경우에 따라 비교적 信用卡을 자주 사용하는 家計가 64.0%에 이르고 있으며 信用卡을 거의 사용하지 않는 家計도 30% 수준에 이르고 있음을 알 수 있다.

이같은 信用卡 미사용 가계비율은 예상보다 상당히 높게 나타나고 있는바, 이는 家計에 대한 基礎課稅資料 產出誘引을 과감하게 制度化하여야 할 필요성을 시사해 주고 있는 것으로 볼 수 있다.

### 다. 領收證 種類別 受取比率

다음은 家計가 受取하는 領收證 種類別로 그 受取比率를 가중치를 부여하여 분석해 본 것인데, 그 결과는 <表 IV-37>과 같다.

〈表 IV-37〉 家計의 領收證 種類別 受取比率

(單位: %)

	빈도 비율	
	건수	금액
① 신용카드매출표	16.9	24.7
② 금전등록기영수증	22.7	18.9
③ 간이세금계산서·간이계산서	14.8	14.1
④ 기타의 영수증(공공요금영수증 포함)	21.9	19.5
⑤ 영수증을 받지 않음	13.3	11.4
⑥ 무응답	10.5	11.5
계	100.0	100.0

前述한 바와 같이 家計가 受取하는 여러 領收證 중에서 세무상 정규영수증으로 활용되는 것은 信用卡을 사용한 경우뿐이다.

表에서 보는 바와 같이 家計가 信用卡賣出票를 受取하는 건수 빈도는 16.9%이고, 금액 비중은 24.7%에 불과한 수준이다. 따라서 그 외의 領收證을 受取하는 건수 비중은 83.1%이고, 금액비중은 81.1%나 된다. 이로써 앞으로 가계가 다른 간이영수증 등을 사용하지 아니하고 가급적 信用卡을 사용하도록 유도할 수 있는 여지가 매우 크다는 것을 알 수 있다.

〈表 IV-38〉은 1995년 1년간 조사대상가계가 가계구성원 명의로 信用卡을 사용한 금액이 대략 어느 정도인지를 질문하여 그 응답결과를 집계한 것이다.

表에서 보는 바와 같이 응답자의 81%가 연간 300만원 미만의 가계소비를 信用卡을 사용하여 지출하고 있음을 알 수 있다. 좀더 범위를 넓혀 400만원 미만을 보면 모두 90%에 해당하고 있다. 따라서 400만원 이상 사용자는 불과 10% 수준인바, 이는 앞으로 家計의 信用卡 使用額에 대한 稅制上 限度額 등을 고려할 때 참고가 될 것이다.

〈表 IV - 38〉 家計의 年間 信用卡 使用金額

(單位: 名, %)

	빈도	비율
① 100만원 미만	38	38.0
② 100만원~300만원 미만	43	43.0
③ 300만원~400만원 미만	9	9.0
④ 400만원~500만원 미만	5	5.0
⑤ 500만원 이상	1	1.0
⑥ 무응답	4	4.0
계	100	100.0

## 2. 信用卡 使用時 惠澤附與(案)에 대한 反應·態度

## 가. 새 提案에 대한 反應

만약 가계구성원 중 定額勤勞所得者가 있는 가계가 당해 근로소득자 명의로 연간 사용한 신용카드금액을 기준으로 일정비율의 금액을 그 勤勞所得者의 勤勞所得稅 年末精算時 納付해야 할 所得稅에서 控除해 준다면, 앞으로 신용카드 사용과 관련하여 어떻게 하겠는지를 질문하였다.

〈表 IV - 39〉에 나타난 바와 같이, 家計(定額勤勞所得者)의 신용카드 사용액에 대하여 所得稅額(또는 所得金額) 控除惠澤을 부여하게 되면, 약 90%에 해당하는 응답자가 신용카드를 적극적으로 사용하겠다고 응답하고 있다.

따라서 이 제안이 제도화되면, 일반국민을 상대로 한 영수증 주고받기 운동을 별도로 전개할 필요가 없을 정도로 짧은 기간 안에 많은 관심과 호응을 얻을 수 있을 것으로 여겨진다.

〈表 IV-39〉 家計의 信用卡 使用誘引策에 대한 反應

(單位: 名, %)

	빈 도	비 율
① 빠짐없이 신용카드 사용	56	56.0
② 신용카드 가맹업소만 골라 거래	5	5.0
③ 소액생활비도 가급적 신용카드 사용	26	26.0
④ 별로 관심 없음	10	10.0
⑤ 전혀 관심 없음	2	2.0
⑥ 무응답	1	1.0
계	100	100.0

나. 稅率 同時 引下時 納稅者 態度的 變化

家計消費者(定額勤勞所得者)에게 위와 같은 信用卡 使用誘引策을 채택하면서 동시에 稅率도 크게 引下할 경우 납세자의 태도가 어떻게 변화할 것인지에 대한 응답결과는 〈表 IV-40〉과 같이 정리되었다.

表에 나타난 바와 같이, 응답자의 4분의 3을 상회한 78%가 납세자의 태도에 긍정적인 변화가 일어 날 것으로 보고 있으나, 약 5분의 1 정도는 여전히 비관적인 입장을 나타내고 있다.

〈表 IV-40〉 稅率 同時 引下時의 納稅者 態度

(單位: 名, %)

	빈 도	비 율
① 거래사실대로 납세	20	20.0
② 거래실적 은폐자가 감소	58	58.0
③ 현재와 크게 다를 바 없음	17	17.0
④ 거래실적 은폐자 오히려 증가	4	4.0
⑤ 잘 모르겠음	-	-
⑥ 무응답	1	1.0
계	100	100.0



어쨌든 가게의 신용카드 사용빈도와 규모가 커지고 이와 동시에 세율까지 인하된다면, 거래실적을 숨기는 사업자가 현재보다 현저히 줄어들 것임은 의문의 여지가 없다.

## 第 6 節 分析結果의 要約 및 問題點

### 1. 基礎課稅資料 및 同 制度 運營에 대한 認識

먼저 일반 국민의 일원인 消費者 입장에서 領收證 授受에 대한 關心度가 어떠한지 분석한바, 응답자 중 90% 정도가 영수증에 큰 관심이 없는 것으로 나타났다.

이는 우리나라의 基礎課稅資料 產出環境이 第 3 章 第 4 節에서 살펴본 주요 외국의 영수증 수수실태와 대비하여 볼 때 매우 열악한 상태에 있음을 반영하고 있으며, 납세환경의 투명성 차원에서 볼 때 그 동안 상황이 개선되기보다는 오히려 악화되고 있음을 알 수 있다.

따라서 이 分析結果는 영수증 수수와 관련하여 무언가 실효성 있는 대안이 필요함을 명확히 알려주고 있다.

또한 세무상 객관적인 과세자료로서 활용할 수 있는 이른바, 定規領收證에 대한 認知水準을 調査·分析한 바에 의하면 전체적으로 응답자의 4분의 1 정도만이 이를 제대로 인지하고 있는 것으로 나타나고 있는데, 이는 앞으로 일반국민이 여러 가지 종류의 영수증 중에서 어떤 것이 세무상 소용있는 정규영수증인지 명확히 알 수 있도록 領收證制度를 體系的으로 整備하고 效果的인 弘報方案을 마련하는 것이 시급함을 알려주고 있다고 하겠다.

특히 家計消費者에게 신용카드 외의 가령 금전등록기 영수증 등은 아무리 잘 받더라도 課稅資料로서는 별 소용이 없음을 제대로 인식시킬 필요성이 크다 하겠다.

다음으로 現行 基礎課稅資料制度 및 그 運營實態에 대한 評價가 어떠

한지 분석해 본바, 응답자의 대부분(86.7%)이 상당한 문제점을 안고 있어 시급한 개혁이 필요하다고 응답하고 있으며, 이어서 現行 基礎課稅資料制度가 부적절하게 운영되고 있는 첫번째 원인은 국민일반의 영수증 수수에 대한 관심부족 등 낮은 납세도의 수준을 들고 있고 두번째 원인은 전근대적인 유통구조와 현금위주의 상거래 관행 등 열악한 납세환경으로 나타나고 있다.

이는 우리나라의 基礎課稅資料 產出體系가 제대로 작동되려면, 조세제도나 조세행정만의 노력으로는 부족하고, 범정부적인 차원에서 종합적인 접근이 필요함을 시사해주고 있다.

基礎課稅資料 種類別로 그 制度運營面에서 改善해야 할 課題로는 어떤 것이 있는지 조사·분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 稅金計算書制度에 있어서는 稅率의 引下와 特例領域의 縮小·廢止를 개선해야 할 중요 과제로 들고 있다. 세금계산서제도에 있어서는 세금계산서의 교부·제출 및 불이행시 제재 등과 같은 제도 자체의 정비 는 계산서제도에 비하여 기본적인 틀이 잡혀져 있기 때문에, 세금계산서 제도 자체보다는 세금계산서를 정상적으로 수수하는 데 장애가 되는 여타 관련제도의 개선을 시급한 과제로 들고 있음을 알 수 있다. 이는 우리나라 附加價值稅制의 가장 根本的인 改革課題이기도 하다는 점에서 정책당국이 이 문제에 접근할 수 있도록 현실성 있는 연구 결과의 제시가 필요하다 하겠다.

둘째, 計算書制度에 있어서는 계산서의 교부·제출 및 제재에 관한 현행 제도의 허술한 점을 그대로 지적하고, 먼저 계산서제도 자체를 稅金計算書制度와 均衡을 이룰 수 있도록 완비하여야 하며, 다음으로는 現行 附加價值稅 免稅事業의 範圍를 대폭 縮小하여 세금계산서가 수수될 수 있는 기반을 확충하여야 함을 제시하고 있다.

이와 같은 분석결과는 본 연구가 정책대안으로 제시할 基礎課稅資料 產出시스템의 確立을 위해 計算書制度 自體의 完備 등이 시급하게 요청되고 있음을 말하여 주고 있다.

셋째, 신용카드制度 運營에 있어서는 카드 變則去來에 대한 效果的인 制裁 方案의 講究가 가장 시급한 과제로 분석되고 있으며, 세율 및 수수료율의 인하를 통한 加盟店의 擴大도 중요한 문제로 제기되고 있다.

## 2. 政府 및 公共機關의 基礎課稅資料 產出實態

먼저 정부 등 公共機關이 예산을 지출하고 영수증을 받는 이유는 歲出 豫算執行의 根據로 사용하기 위함이 첫번째로 집계·분석되고 있다.

사업자로부터 교부받고 있는 定規領收證의 受取水準은 영수증의 종류별로 얼마간의 차이는 있으나 전반적으로 만족스러운 상태는 아니며, 특히 稅金計算書보다는 計算書와 신용카드의 성실한 수취가 더욱 미흡한 수준에 있다.

이와 같은 분석결과는 다음과 같은 점을 시사해 주고 있다.

정부 등 공공기관이 세출예산을 집행하고 수취하는 영수증에 대하여는 현재 특별한 규제가 없는 결과 본 조사 분석에서 보는 바와 같이 비정규영수증도 제한없이 통용되고 있음을 알 수 있다. 따라서 앞으로는 歲出 豫算 支出證憑에 대한 統制를 明文化하여 정부기관부터 우선하여 정규영수증만을 수취하도록 제도화하여야 할 것이다.

또한, 受取한 基礎課稅資料의 提出制度에 대한 분석결과를 보면, 課稅資料 提出制度 자체에 대한 인지도가 상당히 높게 나타나고 있고, 규정대로 제출하고 있다고 응답한 비율(84.2%)도 높아 과세자료의 제출수준도 양호한 편이다.

문제는 앞으로 本 研究가 제시하는 基礎課稅資料의 產出시스템이 제대로 운영되려면 基礎課稅資料를 受取한 政府機關 등이 이를 100% 제대로 제출해 주지 않으면 안된다는 점이다.

課稅資料 未提出에 대비하여 조세행정 당국에서도 나름대로 노력해오고 있지만 제출대상기관의 입장에서 보면 弘報나 案內가 항상 미흡한 것으로 분석되고 있다.

따라서 政府 등 公共機關의 課稅資料 提出協力義務를 現행과 같이 단순히 租稅法(국세기본법, 부가가치세법 등)에만 규정하여 조세행정만의 노력으로 어떻게 해보겠다는 思考에서 탈피하여 세출예산 집행기관을 실제적으로 구속하고 있는 歲出豫算 執行機關 規程 또는 指針 등에 이를 明文化하는 방향으로 발상의 전환이 필요하다고 하겠다.

마지막으로 歲出豫算의 支出證憑을 모두 定規領收證化하자는 제안에 대한 반응을 조사·분석한바, 응답자의 약 90%가 이 제안을 적극적으로 수용하겠다는 태도를 보이고 있다.

基礎課稅資料 產出네트워크의 形成 및 運營에 있어서 정부부문의 예산지출 증빙의 통제는 출선수범이라는 명분론상으로도 다른 경제주체에 대한 통제보다 선행되어야 하지만, 제도화를 위한 접근방법론상으로도 가장 쉬울 뿐만 아니라 정부 등 공공기관 종사자의 적극적 수용태도로 미루어 보아, 제도의 성공 가능성도 매우 높은 것으로 판단된다.

또한 이러한 제안의 채택과 함께 세율도 인하한다면 課稅標準 또는 課稅資料 陽性化水準은 현재보다 월등하게 향상될 것으로 분석되고 있는 바, 이는 앞으로의 조세제도 개혁방향을 모색하는 데 있어서 반드시 고려해야 할 시사점이라 하겠다.

### 3. 企業의 基礎課稅資料 產出實態

먼저 기업이 그 거래상대방 사업자로부터 재화·용역을 구입하고 稅金計算書 등 領收證을 받는 理由에 대하여 조사·분석한 결과를 보면, 응답한 기업의 대부분은 거래상대방의 과세자료 노출목적보다는 주로 자신이 필요로 하는 용도로 사용하기 위하여 領收證을 受取하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이와 같은 분석결과는 앞으로 企業이 受取하는 領收證은 수취자 자신의 필요는 물론 去來相對方의 課稅資料 露出目的도 매우 중요하다는 인식을 고취시킬 필요가 있음을 알려주고 있다.

또한 기업의 定規領收證 受取水準을 보면, 응답자의 3분의 1 정도만 定規領收證을 챙겨받고 있으며 그 중에서도 특히 計算書의 受取程度가 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 이는 기업이 비용지출을 하고 이에 관련된 支出證憑으로 非定規領收證을 받더라도 현행 조세법상으로는 아무런 제약이 없다는 것을 반영하고 있으며 특히 면세사업자와의 거래에 있어서는 필요한 경우에 한하여 고작 簡易計算書의 受取가 거의 관행화되어 있는 현실을 그대로 나타내 주고 있다.

다음으로 企業이 거래과정에서 수취한 基礎課稅資料의 提出實態에 관한 분석 결과를 보면, 기업의 경우는 법규정대로 課稅資料를 政府에 提出하고 있다고 응답한 자가 전혀 없으며, 基礎課稅資料 중에서 주로 稅金計算書만 提出하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 政府 등 公共機關의 경우에 비하면 문제가 크다고 여겨지며, 특히 계산서의 제출이 거의 없다는 사실은 基礎課稅資料 產出시스템의 포괄적인 형성을 위해 심각한 문제가 된다 하겠다.

基礎課稅資料 提出에 대한 弘報·案內도 지금까지는 稅金計算書만을 중심으로 전개되어 온 것으로 분석되고 있는데, 이 역시 計算書制度를 조속히 완비한 후 稅金計算書와 동일한 차원에서 홍보가 이루어져야 함을 알려주고 있다. 끝으로 모든 재화 또는 용역의 구입시 그 支出證憑을 모두 定規領收證으로 하자는 제안에 대한 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

우선 현재 접대비 지출증빙을 稅金計算書와 信用卡으로 제한하고 있는 데 대하여 87.5%에 이르는 대다수 응답자가 긍정적인 입장을 표시하고 있고, 더 나아가 모든 비용의 지출증빙 통제에 대한 새로운 제안에 대해서도 76.3%가 이를 적극 수용하는 입장에 있는 것으로 분석되었다.

이와 같은 분석결과는 本 研究가 제시하려는 基礎課稅資料 產出시스템의 핵심적 부분에 관한 것으로 과세자료의 산출체계 완성에 청신호가 되고 있다. 또한 이 제안과 함께 稅率도 동시에 引下하면 納稅者의 去來實績 隱蔽가 크게 감소할 것으로 분석되어 이에 대해서도 조세제도 개혁 차원에서 주목할 필요가 있다 하겠다.

#### 4. 家計의 基礎課稅資料 產出實態

먼저 家計消費者가 옷가게나 음식점 등으로부터 왜 領收證을 받는지 를 분석한 바에 의하면, 응답자의 80%가 가게부의 기록이나 물건값 계산이 정확한지를 체크하기 위해 영수증을 받고 있는 것으로 나타났다. 自營業所의 課稅資料를 露出시킬 目的으로 영수증을 수취하는 사람의 거의 없는 것으로 분석되는데 이는 자영업소의 과세표준 양성회는 政府의 몫이지 家計消費者의 몫이 될 수 없다는 것을 의미한다.

이는 앞으로 가게소비자가 영수증을 제대로 받도록 하려면 家計消費者 自身의 理解關係와 일치하는 經濟的 誘引을 제공해야만 성공할 수 있음을 시사해 주고 있다.

또한 家計消費者가 受取하는 영수증 중 유일하게 定規領收證에 속하는 信用卡의 使用水準을 분석해 본 결과 아직도 신용카드를 거의 사용하지 아니하는 가계가 상당수(29.1%)에 달하고 있는 것으로 나타났다.

그리고 信用卡 年間 使用金額을 조사해 본바, 조사대상 가계의 81%가 연간 300만원 미만의 금액을 信用卡으로 결제하고 있으며, 家計가 受取하는 여러 가지 종류의 영수증 중에서 신용카드매출표의 점유비는 건수 16.9%, 금액 24.7%이고 그 나머지는 稅務上 定規領收證이 될 수 없는 소위 簡易領收證인 것으로 조사되었다.

家計消費者가 信用卡을 사용하는 경우 일정액의 稅金控除 惠澤을 부여하자는 새로운 제안에 대하여는 응답자의 약 80%가 긍정적이고 적극적인 반응을 보이고 있고, 이 제안의 채택과 동시에 稅率을 引下한다면 自營業所의 去來實績 隱蔽도 크게 줄어들 것으로 전망하고 있는바, 세율 동시인하의 효과에 대하여는 다른 경제주체의 반응 및 태도와 큰 차이가 없이 매우 樂觀的인 分析結果를 보여주고 있다.

## 第 5 章 基礎課稅資料 產出體系의 確立

本章에서는 第 3 章에서 살펴본 基礎課稅資料制度 및 그 運營上의 問題點과 第 4 章에서 기술한 基礎課稅資料 產出實態 分析을 통하여 나타난 諸般 問題點 및 새로운 提案에 대한 應答結果를 토대로 하여 3大 經濟主體別로 포괄적이고 광범위한 基礎課稅資料 產出시스템의 確立方案을 구체적으로 제시하고자 한다. 또한 이 제안이 도입 시행될 경우, 제도의 성공적 정착을 위하여 이 제도 시행과 함께 고려해야 할 주요 정책과제를 제도시행의 전략적 과제로 묶어서 기술하고자 한다.

### 第 1 節 基本方向

#### 1. 시스템 構築의 前提要件

本 研究가 결론으로 제시할 우리나라의 基礎課稅資料 產出시스템을 형성함에 있어서 우선 고려해야 할 전제요건은 다음과 같다.

첫째, 基礎課稅資料 產出시스템은 시스템 자체가 包括性과 統合性(體系性)을 지녀야 한다. 무엇보다도 이 시스템의 적용을 받지 않는 예외자를 가급적 인정해선 안된다.

第 3 章 및 第 4 章에서 살펴본 바와 같이 지금까지의 基礎課稅資料制度에 의하면 基礎課稅資料의 種類에 따라 交付·受取 및 提出에 있어서 制度上·執行上 自由로운 裁量의 영역이 많이 존재했다. 기초과세자료 제도가 제대로 작동되려면 예외적인 영역이 가급적 최소한으로 축소되어야 한다. 따라서 새로운 기초과세자료 산출 체계를 확립함에 있어서는 우리 사회의 모든 경제주체가 이 산출체계로부터 자유로울 수 없도록 시

시스템의 包括性·廣範圍性을 우선적으로 고려하여야 한다.

또한 지금까지는 세금계산서는 세금계산서대로, 계산서는 계산서대로, 영수증은 영수증대로, 기초과세자료 相互間에 연계성이 결여되어 있었는데 새로운 시스템하에서는 基礎課稅資料 상호간의 連繫性·統合性을 중시하여야 한다. 따라서 세금계산서와 계산서 관련 규정은 같은 시각에서 통합적으로 연계하여 새롭게 제도화되어야 하며, 영수증제도는 신용카드 중심으로 완전히 통합·전환하면서 신용카드 소지 이용자 위주로 강력한 유인책이 마련되어야 한다.

基礎課稅資料의 빈틈없는 산출을 보장하기 위해서는 이와 같은 基礎課稅資料 產出시스템의 包括性·統合性이 매우 중요하기 때문이다.

둘째, 基礎課稅資料 產出시스템은 가급적 정상적인 경제활동에 간섭하거나 역행하여서는 안된다.

다시 말하면, 基礎課稅資料의 蒐集·確保라는 명분 때문에 경제거래의 정상적인 흐름에 지장을 초래하거나 간섭을 하여서는 안된다는 것이다. 각 개별 경제주체의 경제활동, 즉 거래행위는 정상적으로 영위되는 가운데 基礎課稅資料는 그 거래과정에 따라 그 거래를 왜곡하거나 그 거래에 걸림돌이 됨이 없이 지극히 자연스럽게 산출되어야 한다는 것이다.

셋째, 基礎課稅資料의 產出시스템은 거의 자동적으로 운영되어야 한다.

다시 말하면 이 경우에도 최소 비용의 원칙이 적용되어야 하는 것이다. 基礎課稅資料의 產出 主體나 또는 課稅當局의 인위적이고 추가적인 노력과 비용 예컨대, 별도의 장부 기장형태로 이의제시를 요구하거나, 세무조사 등과 같은 방법에 의하여 基礎課稅資料를 產出하여서는 안되고, 당사자간의 거래과정에서 관련 자료가 자동적으로 產出·確保되도록 하여야 한다.

넷째, 基礎課稅資料 產出시스템의 구성내용 자체가 간단 명료해야 한다. 누구나 이해하기 쉽고 누구나 실천하기 쉬워야 한다는 것이다. 왜냐하면 새로운 시스템하에서 基礎課稅資料는 우리나라의 모든 事業者가



교부해야 하고, 모든 사업자 단체 및 소비자가 교부받아야 하며, 교부받은 것 중에서 消費者가 受取한 것을 제외하고는 교부받은 자 모두가 이를 政府에 課稅資料로 提出하여야 하기 때문이다.

## 2. 시스템 設計를 위한 기본틀

本 研究에서 제시하는 새로운 基礎課稅資料 產出시스템의 기본틀은 定規領收證指定制度和 第3者(지급자) 情報報告制度가 核心이 된다.

### 가. 定規領收證 使用 指定制度

지금까지 우리나라 租稅制度나 租稅行政 관행상 費用支出의 根據資料로서 인정되고 있는 거래증빙에는 세금계산서, 계산서, 신용카드매출표 외에 금전등록기 영수증, 기타 간이영수증 등이 모두 제한없이 통용되어 왔다.

그러나 세금계산서, 계산서, 신용카드매출표 외의 다른 영수증은 거래 자료로서 상호검증 기능이 없어 그 지출의 진실성 여부를 체크하기 어렵고 또한, 수많은 消費者로 하여금 이를 모아서 주기적으로 政府에 提出토록 하는 것도 현실적으로 어려운 실정이다.

따라서 정부(과세당국)와의 관계에서 보면, 세금계산서, 계산서, 신용카드 매출표야말로 가장 확실하고 객관적인 거래증빙으로서 稅務上 3大 定規領收證에 속한다고 할 수 있다.

基礎課稅資料 產出에 관한 새로운 시스템하에서는 각 경제주체가 원칙적으로 이러한 3大 定規領收證만을 사용(교부 또는 수취)하도록 각 경제주체의 특성에 따라 실현가능한 규제를 하거나 적극적인 유인(incentives)을 제공하여야 한다.

### 나. 第3者(支給者) 情報報告制度

第2章에서 기술한 바와 같이 거래자료에 관한 第3者(支給者) 情報報告制度란 財貨·用役을 구입하는 자가 그 대가를 거래상대방에게 지급하고, 그 지급대가에 관한 情報(거래상대방의 수입금액 정보)를 政府에 報告하는 制度를 말한다.

第3章 第4節에서 기술한 바와 같이 소득세 중심국가인 미국에서는 소득자료에 관한 第3者 情報報告制度를 통하여 신고소득세 관련 課稅資料의 90% 이상이 확보되고 있음을 보았다.

이와 같은 第3者 情報報告制度는 우리나라의 소득과세제도에 있어서도 源泉徵收制度和 결부된 지급조서 제출제도 형태로 법제화되어 운영되고 있는바, 이러한 第3者 情報報告制度는 오로지 所得資料에만 국한하여 적용해야 할 이유는 없을 것이다.

따라서 本 研究가 제시하는 새로운 基礎課稅資料 產出시스템하에서는 去來資料에 대하여도 이를 확대하여, 모든 경제주체가 재화 또는 용역의 구입 대가를 지급할 때에 이에 관한 거래정보를 政府에 보고하도록 하고 있다.

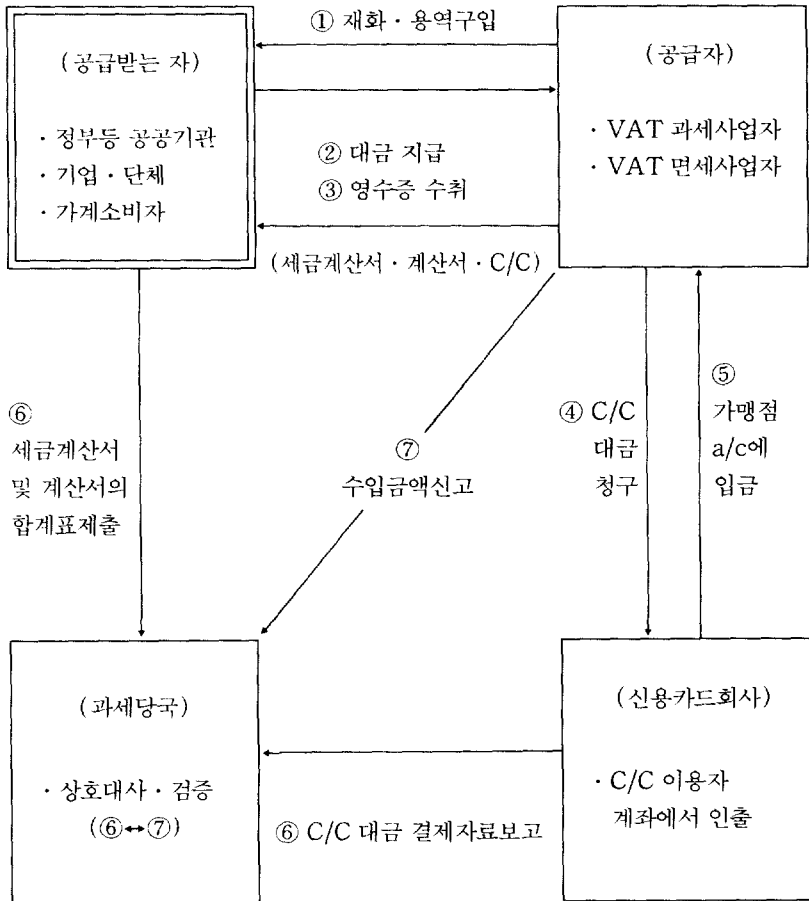
다만, 3대 경제주체 중에서 家計消費者가 지급한 거래금액에 관한 정보에 대하여는 家計消費者에게 情報報告 義務를 지울 수 없으므로 현행과 같이 이에 관한 情報를 보유하고 있는 제3결제기관으로 하여금 이를 대행하게 하면 된다<sup>1)</sup>.

위에서 설명한 基礎課稅資料 產出시스템을 그림으로 나타낸 것이 [圖 V-1]이다.

1) 정부·기업·기타 단체 등도 家計消費者와 같은 입장에서 소매·서비스업소로부터 재화·용역을 제공받고 그 대가를 신용카드로 결제하는 부분에 대하여는 별도의 보고 의무를 면제해도 된다. 이 부분에 대하여는 신용카드회사로부터 정보입수가 가능하기 때문이다.

다음에서는 이와 같은 기본틀에 입각하여 각 經濟主體別로 定規領收證인 基礎課稅資料를 어떻게 산출케 할 것인지에 대하여 기술하고자 한다.

[圖 V-1] 基礎課稅資料 產出시스템(全體模型)



## 第 2 節 經濟主體別 시스템의 設計

앞에서 기술한 基礎課稅資料 產出시스템의 기본 틀에 의하면 모든 경제주체가 재화 또는 용역을 구입하고 그 대가를 지급하는 경우에 그 재화 또는 용역의 공급자로부터 교부받게 되는 去來證憑은 定規領收證으로만 국한하고, 정부는 代金支給者(또는 제3결제기관)로부터 이 定規領收證을 提出받아 공급자의 수입금액자료로 활용하게 된다.

이 節에서는 각 경제주체별로 定規領收證인 基礎課稅資料를 어떻게 產出할 것인지에 대하여 좀더 구체적으로 살펴보고자 한다.

### 1. 政府 및 公共機關의 豫算 支出證憑의 統制

國家·地方自治團體 및 其他 公共機關은 경제의 3주체 중 가장 규모가 큰 소비지출의 주체다. 현재까지는 이들이 세출예산을 집행하고 그 支出證憑으로서 受取하는 領收證의 種類에 대하여 특별한 제한을 두고 있지 않다.

다만, 세출예산집행 지침에 관서운영비(201目) 중 물품구입비 및 특근매식대와 업무추진비 중 접대성 경비 및 해외출장 지원경비(정액경비 제외)를 지출할 때는 신용카드를 우선하여 사용하도록 규정하고 있을 뿐이다<sup>2)</sup>.

이리하여 정부 등 공공기관이 사업자로부터 재화 또는 용역을 공급받고 세출예산에서 그 대금을 지급할 때 이들이 교부받게 되는 영수증이 소위 정규영수증이 아닌 경우에는 해당 사업자가 정부 등으로부터 수령한 금액을 본인의 수입금액신고시에 누락하거나 과소계상하더라도 과세당국은 이를 확인할 길이 없다.

2) 財政經濟院, 1996年度 「歲出豫算執行指針」, pp. 38~46. 이와 같은 예산지출증빙에 대한 규제는 1993년부터 도입·시행해 오고 있다.

국민이 낸 세금을 재원으로 하여 지출되는 세출예산이 재화 또는 용역의 구입대가로 지출되면 이에 해당된 금액은 당연히 그 자영사업자의 과세수입금액으로 계상되어 정확하게 과세당국에 신고되어야 함에도 불구하고 지금까지는 이에 대한 통제시스템이 전혀 마련되어 있지 않았다. 이는 事業者가 政府 등 公共機關으로부터 수령하는 금액을 과세표준에 계상하여 신고하지 않더라도 이를 방지하는 결과가 되고, 이렇게 되면 정부 등이 消費者로서 그 거래에 관련된 附加價稅 등 간접세제까지 이미 부담하였는데도, 事業者로 하여금 이 세금까지도 횡령케 하는 결과를 초래하게 된다.

따라서 앞으로는 감사원의 수감대상이 되는 國家·地方自治團體 및 기타 모든 公共機關이 事業者로부터 재화 또는 용역을 구입하고, 이에 대한 대가로서 세출예산을 지출하는 경우에 수취할 수 있는 지출증빙은 정규영수증인 ① 세금계산서 ② 계산서 ③ 신용카드 매출표로 한정하고, 이를 기초로 작성한 거래처별 세금계산서합계표 또는 거래처별 계산서합계표에 의한 지급보고의무를 제도화하여야 한다.

다만, 신용카드 사용부분에 대하여는 제3결재기관으로부터 지급정보를 입수하므로 별도의 보고의무를 지을 필요는 없다.

政府 등 公共機關의 豫算支出證憑을 定規領收證으로 제한하려면 감사원의 「計算證明規則」에 이와 관련된 규정을 신설하면 된다. 감사원의 「計算證明規則」은 감사원의 수감대상이 되는 모든 기관의 세출예산 지출 증빙에 관한 규정인바, 현행 「計算證明規則」에는 지출증빙으로 수취해야 하는 영수증의 종류 및 이의 제출에 관한 규정이 없다. 「計算證明規則」은 법률이 아니므로 국회의 의결절차가 필요없다. 따라서 歲出豫算支出證憑에 대한 통제가 합당하고 합리적이라고 받아들여진다면, 이를 同規則에 반영하여 그 근거를 명문화하는 것은 어려운 일이 아니다.

이렇게 되면 각 기관의 세출예산 중 인건비적 지출은 현행 소득자료지급조서 제출제도에 의하여 소득자료로서 100% 산출되고, 이외에 재화·용역구입 관련 지출은 定規領收證에 의한 基礎課稅資料 支給報告制

도를 통하여 100% 투명하게 산출되는 하나의 시스템을 형성하게 된다.

〈表 V-1〉은 감사원 회계감사 대상기관을 나타낸 것인데 위와 같이 政府 등 公共機關의 基礎課稅資料 產出시스템이 제도화되면, 전국적으로 1996년 1월 현재 6만 5,842개 公共機關 모두가 歲出豫算 支出時에 이에 구속을 받게 된다.

여기서 참고로 우리나라의 歲出豫算 規模를 개략적으로 살펴보기로 하자.

1996년 우리나라 中央政府의 總豫算規模는 일반회계 57조 9,621억원과 22개 특별회계 45조 9,264억원을 합하여 총계 103조 8,885억원에 이르고 있으며, 계정간 또는 회계간 중복계상된 부분을 차감한 순계규모는 85조 3,083억원에 달하고 있다<sup>3)</sup>.

1996년 一般會計 중에서 人件費는 7조 3,822억원으로 12.7%를 차지하고 있고, 特別會計 중에서 人件費는 1조 5,887억원으로 3.5%를 점유하고 있는데, 새로운 시스템하에서는 이를 제외한 非人件費 部分의 豫算을 지출할 때에는 그 支出證憑으로서 반드시 定規領收證을 交付받아야 하는 것이다.

〈表 V-1〉 監査院 會計監査 對象機關 現況(1996년 1월 現在)

(單位: 個)

합 계	필요적 감사대상				선택적 감사대상		
	소 계	국가기관	자치단체	투자기관	소 계	본부기관	산하기관
65,842	38,906	10,917	24,827	3,162	26,936	15,984	10,952

註: 선택적 감사대상은 현금 등 수불·보조단체, 투자·보충·출연단체 또는 공적단체, 행정사무대행 단체 등을 말한다.

資料: 監査院.

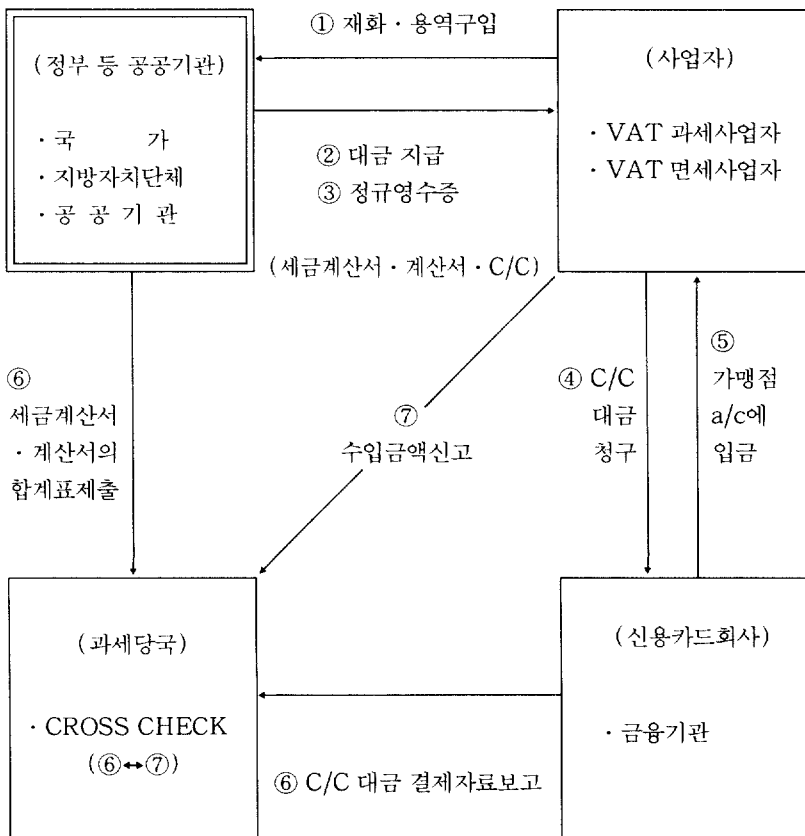
3) 재정경제원, 「1996년도 예산개요」, 1996. 2, pp. 64~65.

1996년 예산에서 최초로 우리나라 총 예산규모(규모상 순계)가 100조원을 넘어섰다.

중앙정부 외에 지방정부 및 그 산하단체·기관과 기타 감사원의 회계 감사 대상이 되는 공적단체·기관의 세출예산까지를 포함하여 고려하면, 이 시스템의 영향력의 범위는 더욱 확대될 것이다.

이와 같이 정부 등 공공기관의 세출예산집행과 영수증 행정의 연계운용은 국민 일반에 대한 영수증 주고받기 운동에 선행하여 마땅히 술선수범해야 한다는 當爲論的 要求에 합치할 뿐만 아니라, 국민일반의 領收證 내지 課稅資料에 대한 인식과 관심을 유발·확산시키는 데 있어서도 더 없이 좋은 기폭제로 작용할 수 있다.

[圖 V-2] 政府·公共機關의 基礎課稅資料 產出시스템



또한 事業者가 政府 등 公共機關을 상대로 거래하려면 일반과세자로 등록하거나 신용카드에 가맹하여 定規領收證을 發行해야 하므로, 이 제도는 위장 과세특례영역의 축소와 신용카드 가맹업소의 자연스런 증가를 유도하고 결과적으로 자영사업자의 과세표준을 팔목할 정도로 양성화시킬 것으로 기대된다.

이와 동시에 이 제도는 政府 등 公共機關의 입장에서 보면 定規領收證의 전면적 사용으로 豫算執行過程에 변칙이나 협잡이 개재할 틈을 없애므로써 豫算執行過程의 투명성을 보장할 수 있다.

政府 등 公共機關의 基礎課稅資料 產出體系의 模型을 그림으로 나타내면 [圖 V-2]와 같다.

## 2. 企業의 財貨·用役購入 支出證憑의 統制

현재까지는 企業의 경우에도 政府 등 公共機關의 경우와 마찬가지로 재화 또는 용역을 구입하고 그 대가를 지급할 때, 그 去來證憑으로 受取하여야 할 領收證의 종류에 대하여 접대비관련 支出證憑 외에는 특별한 제한을 두고 있지는 아니하다.

이에 따라 기업의 과세소득금액 계산상 수입금액에서 차감하는 재화·용역구입 비용의 支出證憑은 稅金計算書 등 定規領收證인 경우가 많은 것이 현실이나 반드시 이에 의하지 않고 간이영수증 등과 같은 非定規領收證에 의하더라도 지급사실이 인정되는 한 費用支出의 證憑으로 사용함에는 아무런 제한이 없다.

기업의 제반비용지출은 그만큼 그 기업의 課稅所得을 줄이는 마이너스요소가 되는 반면, 이러한 비용을 지급받는 수령자의 입장에서는 바로 그 수령액만큼이 收入金額에 플러스요소가 되어야 하는데, 이때 거래당사자간에 수수하는 領收證이 非定規領收證인 경우에는 그 수령액이 그 대로 수입금액에 가산되었는지 여부를 체크할 수가 없다.

왜냐하면 非定規領收證에 의한 비용공제를 허용하는 제도하에서는 한



기업의 비용으로는 공제가 되고 있는데도 그 상대방 기업의 수입금액을 나타내는 과세자료로는 포착되지 않고 있기 때문이다.

이상과 같이 非定規領收證이 課稅資料로서 상호검증기능이 없는 점을 악용하여 심지어 지출하지도 않은 비용을 지출한 것처럼 가짜 非定規領收證을 만들어 사용하는 사례까지도 있으며, 소위 기업비자금이라는 것도 非定規領收證을 사용하여 費用支出의 證憑을 허위로 조작하여 조성하는 경우가 허다하다<sup>4)</sup>.

기업의 제반비용지출액 중 인건비적 비용지출은 현존하는 소득자료 지급조서 제출제도에 의하여 제도화되어 있다.

人件費 외에 財貨·用役의 購入에 관한 支出證憑의 規制에 대하여는 위에서 본 바와 같이 확정된 제도가 아직 없으므로 이하에서는 먼저 企業接待費 및 그 支出證憑의 規制方案에 대하여 살펴보고 다음으로 이를 더욱 확대하여 기업의 모든 비용을 망라한 지출증빙의 규제방안에 대하여 기술함으로써 기업의 전체적인 基礎課稅資料 產出시스템의 모델을 제시하고자 한다.

#### 가. 企業接待費 限度 撤廢와 그 支出證憑의 統制

第3章에서 살펴본 바와 같이 기업의 접대비에 대하여는 法人稅法과 所得稅法에서 실제지출액 전액을 비용으로 인정하지 않고 법이 정한 일정한도까지만 세법상 비용으로 인정하고, 그 한도 내에서도 支出證憑이 稅金計算書나 信用卡領收證이 아니면 費用으로서 인정을 하지 않고 있다.

접대비의 支出證憑으로 信用卡領收證이나 稅金計算書를 사용해야만 세무상 접대비로서 인정해 주는 제도는 우리 세법에만 있는 특유한 것으로서 이는 두 가지 면에서 제도적 의의를 찾아볼 수 있다.

4) 國稅廳, 『脫稅 - 그 類型과 實態 -』, 1982, pp. 162~167.

첫째는 상호검증기능이 없는 가짜 비정규영수증에 의한 기업들의 비자금 조성 가능성을 봉쇄하고, 둘째는 영수증 수취자인 접대비 지출자를 통하여 과세자료로서 상호검증기능이 있는 定規領收證의 發行·交付를 간접 유도함으로써 이들 업소의 가짜 非定規領收證 發行行爲를 막고 궁극적으로는 수입금액자료의 양성화를 도모한다는 것이었다<sup>5)</sup>.

第3章에서 살펴본 바와 같이 이 제도가 1990년부터 도입되어 지금까지 약 5년 남짓 시행되어 오는 동안 자영사업자들의 과세표준 양성화에 기여한 바는 대단히 크다.

이 제도야말로 우리 조세법상 事業者의 去來資料 내지 收入金額을 陽性化시키기 위한 특유의 장치로서 모든 거래자료에 대하여도 이를 확대 적용할 수 있는 시금석이라고 할 수 있는 것으로 本 研究를 착안하게 된 계기도 이에서 비롯되었다.

현행 조세법상 기업접대비의 구성내용을 보면, 기밀비 부분과 기타 접대성 경비부분으로 이루어져있는데 기밀비에 대하여는 이 비용의 특성을 감안하여 일정한도까지는 구체적인 증빙의 구비가 없더라도 비용으로 인정되고 있으며, 접대성 경비는 그 금액의 다과를 불문하고 먼저 지출증빙(정규·비정규영수증 불문)이 반드시 구비되어야 한다. 다음으로 지출증빙이 구비되었더라도 법정한도금액을 초과하면 비용으로 인정되지 않으며, 더 나아가 법정한도 범위 내의 금액이라 하더라도 그 支出證憑이 定規領收證(稅金計算書와 信用卡領收證)에 의하여 뒷받침되지 않으면 또한 비용으로 인정되지 않고 있다.

---

5) 기업접대비에 대한 支出證憑의 통제는 1987년 국내 굴지의 기업들의 가짜 금전등록기 領收證에 의한 비자금조성 사건이 대대적으로 보도되자 이에 대한 대응책으로 1988년 국세청이 주도하여 법제화가 시도되었는데, 이 당시 전국경제인연합회 등 경제단체에서는 신문 등 매스컴을 통하여 이 제안의 시기상조론을 내세워 강력한 반발과 제동을 걸었다. 당시 이 제안을 했던 연구자로서는 비정상적인 영수증에 의해 계속 불투명한 거래를 하겠다는 의도를 가진 이들의 기업윤리관과 사회여론의 무감각·무비판을 보고 한심하게 생각하지 않을 수 없었다.

이제 이 제도를 한단계 더 발전시키는 방향으로 새로운 제안을 제시하면 다음과 같다.

앞으로는 기업접대비를 굳이 기밀비와 접대성 경비부분으로 나눌 필요없이 하나로 통합하고 현행 접대비 한도금액보다 그 기준을 훨씬 낮추어 일정한도금액(현행 기밀비 한도금액 고려)에 미달하는 부분에 대하여는 정규영수증의 구비를 면제하되, 이 한도를 초과하여 지출하는 실제의 접대성 경비는 그 支出證憑을 定規領收證으로만 제한하고 그 定規領收證의 受取와 提出이 있는 한 접대성 경비는 한도 제한없이 모두 비용으로 인정하자는 것이다.

원래 政府가 企業의 수많은 비용 중에서 오로지 접대비에 대해서만 이 중삼중의 규제를 하고 있는 것은 기업이 다른 비목보다는 접대비라는 비목을 통하여 기업비용의 변태지출을 쉽게 기도할 가능성이 있다는 점과 사회적으로 소비성 경비지출이 과도하게 증가할 가능성이 있는 점을 고려하여 접대비 지출을 규제하려는 취지에서 출발하였다고 볼 수 있다.

그러나 기업이 의도한다면, 기업은 접대비 외의 수많은 다른 비용항목을 이용하여서도 비용의 변태지출은 얼마든지 가능한 것이 현실이다.

또한 정부가 조세법에서 기업접대비에 대한 한도를 없앴다고 해서 영리추구를 목표로 하는 기업의 입장에서 필요이상의 접대비를 사용할 리도 없다.

오늘날 기업경영의 관행으로 보면, 접대비 외에 정부가 규제하지 않고 있는 다른 비용항목에 대해서까지도 기업은 나름대로 자율적인 내부규제를 제도화하여 운영하고 있는 것이 현실이다.

따라서 企業이 支出하는 接待費의 限度에 대한 規制는 기업이 다른 비용과 마찬가지로 자율통제할 사항이지 정부가 많은 비용항목 중 특별히 접대비에 대해서만 복잡한 규제를 해야 할 합리적인 이유가 없다.

다만, 政府로서는 한쪽 기업에서 費用으로 마이너스되는 만큼이 거래관계에 있는 다른 한쪽 企業의 收入金額으로 정확하게 플러스되는 장치만 마련하면 된다. 이렇게 되면 정부가 손해보는 경우는 없게 된다.

이 마이너스 부분과 플러스 부분을 연결하는 장치가 바로 定規領收證에 의한 去來資料 支給報告制度인 것이다<sup>6)</sup>.

요컨대, 현행 기업접대비에 대한 한도액 설정 등 관련된 모든 규제를 철폐하는 대신 그 支出證憑을 定規領收證으로만 통제하면 되는 것이다.

#### 나. 企業의 財貨·用役購入 關聯 모든 支出證憑의 統制

企業의 費用構成을 보면 현실적 支出을 수반하지 아니하는 費用(예 : 감가상각비 등)과 현실적 支出을 수반하는 비용이 있으며 後者는 다시 인건비성 지출과 기업의 고정자산 및 기타 재화·용역의 구입에 따른 물건비성 지출로 나눌 수 있다.

인건비성 지출은 전술한 바와 같이 現行 所得資料 提出制度에 의하여 課稅資料가 確保되고 있으나, 물건비성 지출에 따른 去來資料에 대하여는 포괄적이고 체계적인 장치가 아직 마련되어 있지 않다.

재화·용역의 구입에 따른 물건비성 비용지출에 관련된 비목은 접대비외에도 수많은 종류(예 : 광고선전비, 소모품비 등)가 있는데, 오로지 접대비에 대하여서만 앞에서 제안한 바와 같은 支出證憑의 統制를 하여야 할 합당한 이유가 없다.

이에 研究者는 企業接待費 支出證憑에 대한 통제를 한 단계 더 확대하여 모든 비용지출에 대하여 다음과 같이 두 가지 案을 제시하고자 한다.

6) 최근의 한 연구에서는 실제 접대비 지출액의 일정비율(定率基準)만큼을 손금산입토록 주장하면서, 이 경우 과도한 접대비 지출에 대한 우려에 대하여는 접대비 지출증빙에 대한 현행과 같은 증빙통제 강화로 충분히 대처할 수 있다는 의견을 제시하고 있다. 吳基洙, 「稅務會計上 接待費 計算基準의 公平性에 관한 研究」, 『稅務學研究』, 제 8호, 韓國稅務學會, 1996. 10, p. 59 참조.

## 1) 第1案 : 定規領收證 未使用 部分에 대한 費用 不認定

기업의 재화·용역의 구입에 관련된 모든 支出證憑은 앞에서 기술한 接待費 支出證憑에 대한 통제 이유와 똑같은 이유로 定規領收證으로만 제한하고, 이에 기초한 지급보고의무를 제도화하자는 것이다.

우리나라에서는 이미 1974년에 標準領收證制度를 施行하여 법인의 경우에 그 支出證憑書類가 標準領收證이 아닌 때에는 손비로 인정하지 않았음을 상기할 필요가 있다<sup>7)</sup>.

요컨대, 모든 기업이 재화·용역의 구입에 따른 지출을 세무상 비용으로 인정받으려면 그 支出證憑은 定規領收證이어야만 한다는 것이다<sup>8)</sup>.

## 2) 第2案 : 定規領收證 未使用 部分에 대한 加算稅 賦課

앞에서 제시한 제1안과 약간 다른 대안은 企業의 모든 費用支出에 대하여 현행과 같이 정규영수증 미사용 부분에 대하여도 企業의 費用으로서 인정하되 一定率의 加算稅를 부과하자는 것이다.

제1안은 개혁성이 강한 반면 조세법상 실질과세 원칙상 다소의 문제가 제기될 수 있는 우려가 있는 반면, 제2안은 개혁성은 제1안보다 약간 떨어지나 조세법상 실질과세 원칙과의 문제는 없다.

이상의 두 가지 대안 중 효과면에서 보면 基礎課稅資料 產出시스템을 빠른시일 내에 확고하게 뿌리 내리게 하려면 제1안을 우선 고려할 수밖에 없을 것이며 이는 金融實名制에 비견될 정도의 불륜을 가진 개혁조치가 될 것이다.

이에 대하여 기업들이 현실적으로 정규영수증만을 징취할 수 있는 여건의 미성숙을 이유로 반대하는 목소리도 높을 것으로 예상된다.

7) 國稅廳, 『國稅廳 20年史』, pp. 406~410 참조.

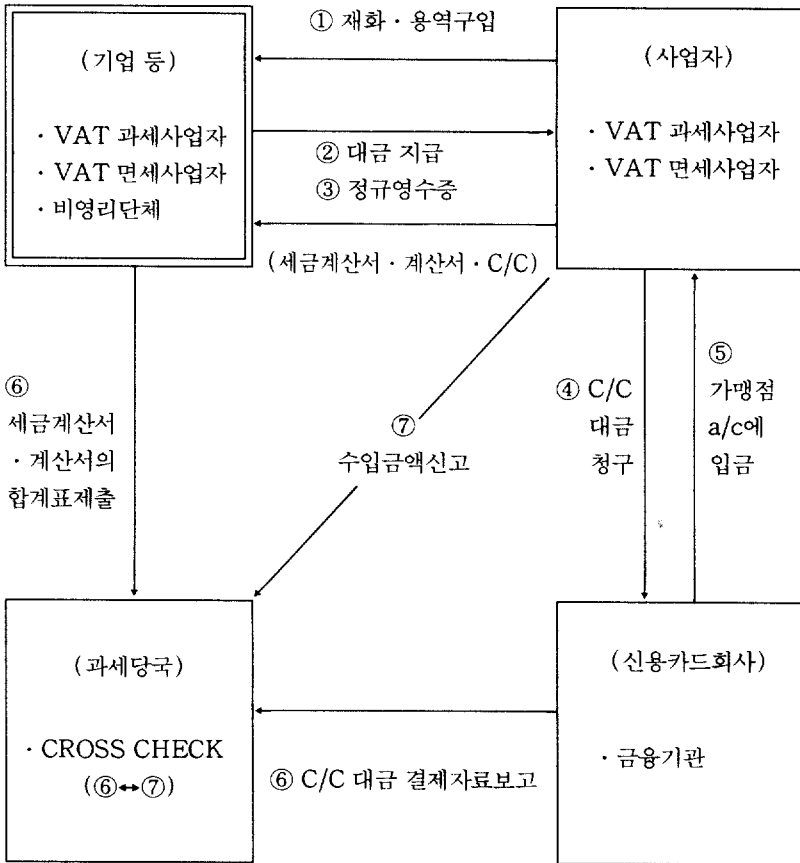
8) 정규영수증을 지출증빙으로 수취하였으나 정부에 제출하지 않은 경우에는 비용공제증빙으로서는 인정하되 미제출에 따른 가산세만 부과하는 방안을 고려할 수 있다.

그러나 우리는 여건의 성숙을 기다릴 만한 여유도 없거니와 시간을 기다린다고 해서 현실여건이 개선되리라는 전망도 불투명하다.

따라서 基礎課稅資料 產出시스템에 관한 한 먼저 制度의 改革을 통하여 현실여건(납세환경)의 개선을 촉진시킬 수밖에 다른 선택의 여지는 없다고 여겨진다.

[圖 V-3]은 이상에서 논의한 기업 등의 基礎課稅資料 產出시스템의 모형을 나타낸 것이다.

[圖 V-3] 企業 등의 基礎課稅資料 產出시스템



### 3. 家計의 신용카드 使用에 대한 誘引提供

經濟의 3大 主體 중 家計는 주로 消費의 主體로서 역할을 한다.

家計消費者는 각종 소매업과 음식·숙박업, 목욕·이발·미용업, 병·의원, 사설학원, 변호사 등 인적용역 등과 같은 서비스업을 영위하는 事業者로부터 재화 또는 용역을 구입한다.

현재 소매업, 서비스업을 영위하는 事業者로부터 家計消費者가 재화·용역을 구입하고 그 去來證憑으로 交付받는 領收證에는 金錢登錄機 領收證과 簡易書式 領收證이 대종을 이루고 있으며 최근 들어 신용카드 領收證이 증가추세에 있다.

이외에 各種 私製領收證도 備忘 用途로 통용되고 있다.

앞에서 여러차례 기술한 바와 같이 이상과 같은 領收證 중에서 課稅資料로서 거래당사자간 상호검증기능을 갖춘 것은 현재로서는 신용카드매출표뿐이라고 할 수 있다.

國稅廳에서는 1987년부터 신용카드회사로부터 신용카드 가맹업소의 대금결제 정보를 매년 2회 통보받아 이들 업소의 수입금액신고의 성실성 여부를 전산체크하는 수단으로 사용하고 있다.

전산체크 결과 신고누락이나 과소신고에 대하여는 추징조치가 뒤따르고 있기 때문에 事業者가 이제는 적어도 신용카드에 의한 매출액 부분만큼은 누락시킴이 없이 정확하게 신고하는 풍토가 조성되고 있다.

신용카드에 의한 매출액이 점점 커짐에 따라 고의적으로 신용카드 사용을 회피하거나 타업소 명의로 변칙유통시키는 행위 등 부작용이 부분적으로 나타나고 있으나 이것이 신용회사로 급진전하고 있는 우리 사회의 큰 물줄기의 흐름을 역류시킬 수는 없을 것으로 전망된다.

第3章에서 본 바와 같이 현재 신용카드 사용에 대하여는 연간 매출액 3억원 미만의 신용카드 가맹업자에게 신용카드 발행금액 외 1%를 납부할 附加價値稅額에서 공제해 주고 있으나, 신용카드 소지 이용자에 대하여는 그 이용에 따른 혜택이 없어 가계소비자의 입장에서는 아직까지 신

용카드를 이용해야 할 세제상 실익은 없다.

信用卡 領收證에는 카드회사, 가맹점, 소비자간의 상호견제기능이 있어 허위발행 또는 미발행이 어렵고 카드회사로부터 그 발행 실적자료가 과세당국에 통보되어 課稅資料로서 活用이 용이하다는 장점이 있으므로 소비자가 카드거래를 선호하게 할 수 있는 제도적인 유인장치만 마련되면 이들 자영업소의 과표양성화 수준은 크게 제고될 것이다.

이에 本 研究에서는 다음과 같이 선택가능한 두 가지 代案을 제시하고자 한다.

#### 가. 第 1 案 : 所得稅額 控除方案

家計消費者 중 우선 家計消費者의 대종을 이루고 있는 정액근로소득자의 경우로 한정하여 그가 연간 사용한 신용카드 사용금액 중 일정금액까지를 한도로 하여 이 한도금액의 일정비율 만큼을 근로소득세 연말정산시 납부해야 할 소득세에서 공제해 주자는 것이다.

예컨대, 근로소득자의 연간 신용카드 사용금액 중 300~500만원까지를 한도로 가령 이의 5%내 금액(최고 15~25만원)을 所得稅에서 공제하거나 금액의 한도를 이보다 훨씬 높이는 대신 가령 계산하기 쉽게 그 1%를 소득세액에서 공제하는 것이다.

#### 나. 第 2 案 : 所得金額 控除方案

이는 勤勞所得稅 年末精算時 當該年度 所得金額에서 신용카드 사용액 중 일정금액만큼을 공제하는 방안이다.

예컨대, 현행 소득세법 제61조의 3에 의한 의료비에 대한 소득금액공제는 근로소득자의 연간 의료비 지급금액이 연간 총 급여액의 100분의 3을 초과하는 경우 그 초과하는 금액을 당해연도 소득금액에서 공제하되 그 공제한도액을 100만원으로 제한하고 있는데, 이와 유사한 방식을 고려하면 될 것이다.



消費者에 대한 신용카드 사용 유인수단으로는 이상과 같은 방식 외에 補償金이나 福券制度 등의 도입을 고려할 수 있으나 補償金制度의 경우 지급액의 제한이 어렵고 過多消費에 대한 過多補償의 問題가 있으며, 福券制度의 경우 행정적인 관리가 어렵고 國民의 射倖心을 助長하게 되는 문제가 제기될 수 있다.

따라서, 근로소득자에 한정하여 일정금액의 稅額控除 또는 所得金額控除을 許容하는 것이 현실적으로 선택가능한 대안이라 생각되는데, 所得稅額控除方式이 所得金額控除方式보다는 근로소득자에게 주는 惠澤이 구체적인 세액으로 파악되기 때문에 훨씬 강력한 유인효과를 기대할 수 있을 것으로 보인다.

한편, 이상과 같은 대안에 대하여는 다음과 같은 부정적인 견해가 제기될 수도 있다.

첫째, 현행 소득세법상 근로소득자에게는 근로소득공제 등을 통해 필요경비적 공제를 하고 있는데, 信用卡 領收證에 의해 所得稅額에서 控除한다든가, 소득금액에서 공제한다면, 결과적으로는 필요경비를 이중으로 공제해 주는 효과가 있다는 것이다.

그러나 이에 대하여는 현행 근로소득공제 등 소득공제 항목을 합리적으로 축소내지 폐지하는 방향으로 조정이 가능할 것으로 보인다. 예컨대 현행 의료비 공제항목에서 의료비는 병원비와 의약품 구입비용으로 구성되어 있는데 이러한 비용은 신용카드 사용이 가능하므로, 신용카드 사용금액에 대한 공제가 제도화되면, 이를 축소 내지 폐지하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

둘째, 消費行爲에 대한 稅金輕減 惠澤으로 消費支出을 促進시키고 사치성 지출을 증가시켜 貯蓄增大를 阻害하고 사회적 위화감을 조장하게 될 우려도 있다는 것이다.

이러한 측면을 고려해야 하는 것은 당연하다. 다만 소득과세자체가 총 수입에서 소비를 뺀 순소득에 과세하는 것이므로 소득세에는 본질적으로 소비지출을 촉진하는 요소가 내재되어 있기도 하다.

따라서 신용카드 控除制度만이 消費支出을 促進하는 制度라고 하기는 어렵다.

다만 控除額을 무한정 인정한다면 고소득자의 사치성 소비행위가 촉진될 수도 있으므로 일정한도 금액을 기준으로 하여 이 범위 내에서 공제를 허용하면 될 것이다.

셋째, 신용카드 보급과 사용의 급진전으로 수많은 소매업·서비스업을 영위하는 사업자의 과세표준이 급격히 양성화되어 세부담이 크게 늘어나는 경우에는 어떻게 할 것인가 하는 문제가 있다.

이에 대하여는 전반적인 세율인하 조치가 있기 전 얼마 동안 과도기적인 조치로서 평상시 수입금액 양성화를 기피하는 中小規模 事業者를 대상으로 신용카드에 의한 매출액 증가분에 대한 소득세 일부 경감조치 등을 고려할 수 있을 것이다<sup>9)</sup>.

넷째, 신용카드 사용액에 대한 세액공제 방안이 제도화될 경우, 제도 시행 초기에는 신용카드 사용에 의한 전체 매출액 순증비율보다 상대적으로 더 높은 비율로 소득세 세수감소가 예상된다는 점이다.

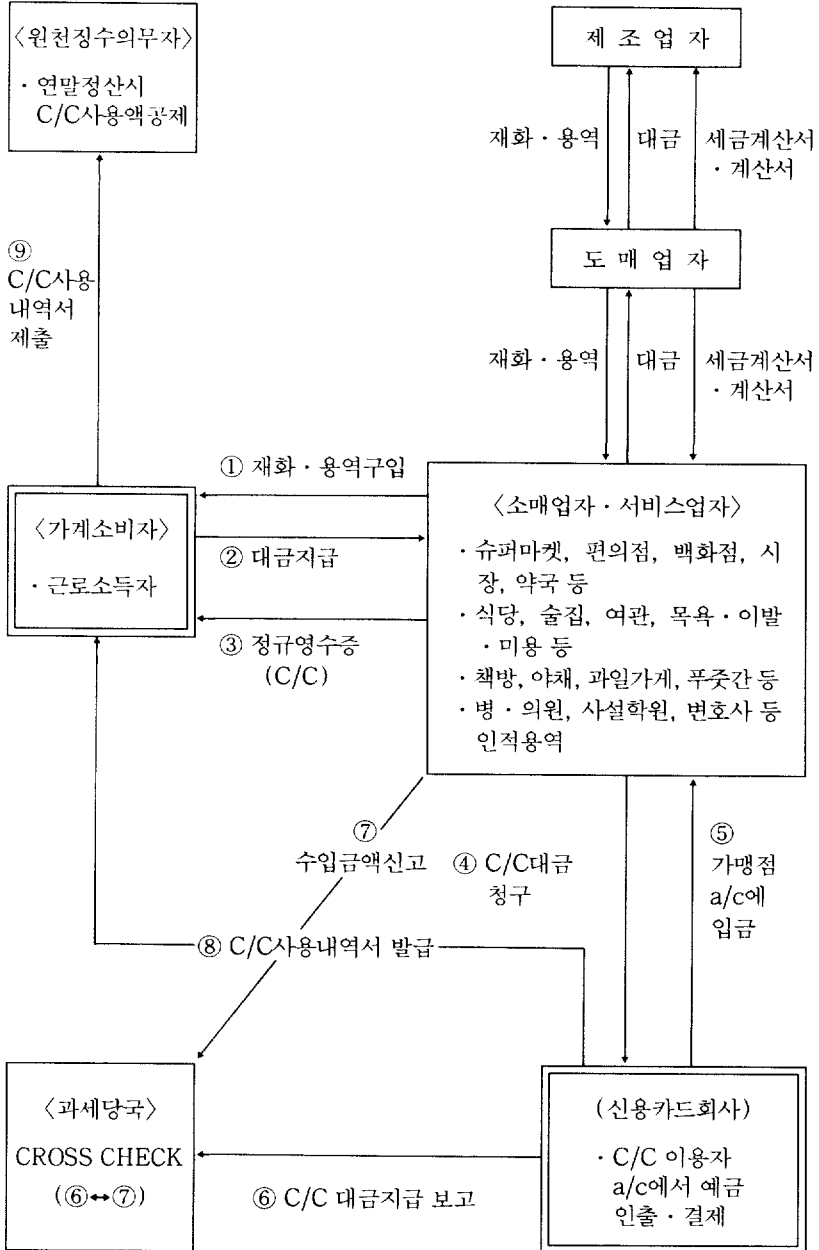
그러나 이 문제는 제도 시행 초기에만 나타날 수 있다. 제도가 정착되어 가면 과세베이스의 확대가 더 빠르게 이루어질 것이다.

9) 政府는 1996년 9월 정기국회에 제출한 「'96 세법개정안」에서 신용카드 거래(일정요건 갖춘 경우 POS 거래 포함) 세액공제제도와 수입증가 세액공제제도를 조세감면규제에 도입하고 있다.

신용카드去來 稅額控除制度는 1년 이상 계속 사업한 個人事業者(업종 및 규모 불문)가 신용카드에 의한 매출액 신고를 할 경우 신용카드에 의한 매출액 증가분의 50%가 총수입금액에서 차지하는 비율에 해당하는 金額을 소득세 산출세액에서 공제도록 한 것이며, 收入金額 增加 稅額控除制度는 개인사업자의 당해연도 신고수입금액이 전년도 수입금액보다 20%를 초과하여 증가하는 경우 그 超過增加額의 30%가 당해연도 신고수입금액에서 차지하는 비율에 해당하는 金額을 所得稅 산출세액에서 控除하도록 하고 있다. 이 같은 政府의 조치는 일견 매우 획기적인 발상의 전환이라고 평가할 만 하다.

그러나 本 研究와의 관련하에서 보면, 이 같은 조치는 사업자들이 課稅標準(수입금액)을 사실대로 양성화시킬 수밖에 없는 소위 基礎課稅資料 產出시스템이 먼저 확고하게 제도화된 다음에 입법화 되어야만 실효성이 있을 것으로 여겨진다.

[圖 V-4] 家計의 基礎課稅資料 產出시스템



〈表 V-2〉 基礎課稅資料 產出을 위한 規制 및 誘引項目

산출주체	규제 및 유인항목	근거할 법규
정부 등 공공기관 (감사원 감사 대상 모든 기관·단체)	① 예산집행시 정규영수증 수취 -세금계산서·계산서·C/C 영수증만 가능	○ 계산증명규칙(감사원) -세출예산집행지침에도 명 시(재정경제원)
	② 정규영수증의 합계표 제출 -세금계산서·계산서 합계표 제출. 다만 C/C 사용분은 제외 -상·하반기로 나누어 연 2 회 관할지방국세청에 보고	○ 계산증명규칙(감사원) 또는 지출관사무처리규정(재정경 제원) -세출예산집행지침에도 명 시(재정경제원) ○ 소득세법·법인세법에도 명 문으로 규정
기업 등 (개인 법인기업 및 비영리단체)	① 접대비 규제 합리화 -원칙적으로 한도액 규제를 폐지하되 증빙 없어도 되는 소규모 한도액 별도 설정 -비용지출시 정규영수증 수 취의무화·현행과 같이 정 규영수증 아니면 세무상 비 용 불인정	○ 소득세법·법인세법에 근거 규정 마련 -필요경비, 손금해당 부분
	② 모든 비용의 지출증빙으로 정 규영수증 수취의무화 -세금계산서, 계산서, C/C만 가능 -미수취시 세무상 비용 불인정	○ 소득세법·법인세법에 근거 규정 마련 -필요경비, 손금해당 부분
	③ 정규영수증의 합계표 보고 -세금계산서·계산서합 계표 보고 다만, C/C 사용분은 제외 -미보고시 제재규정 -상·하반기로 나누어 관할 지방국세청에 연 2회 보고	○ 부가세법, 소득세법, 법인세 법에 근거규정 마련 -세금계산서합계표 보고 관련 사항(부가세법) -계산서합계표 보고 관련 사항(소득세법 법인세법) -C/C 대금결제보고(법인 세법)
가계소비자	① 근로소득자의 신용카드 사용 금액에 대한 소득공제 또는 세 액공제 신설 -공제방식·공제수준 결정 -기존 근로소득에 대한 공제 항목 조정	○ 소득세법 해당부분에 규정
	② 원천징수의무자의 연말 정산 절차규정 -근로소득자의 C/C 거래내 역서 제출절차 등	○ 소득세법 해당부분에 규정

요컨대, 이상과 같은 유인제도는 영수증 수수에 대한 국민일반의 의식 수준과 관심을 획기적으로 높이는 계기가 될 뿐만 아니라, 우리나라의 租稅制度 및 租稅行政이 투명하고 정직한 바탕 위에서 집행될 수 있도록 하는 실효성 있는 대안이 될 것임에 틀림없다.

[圖 V-4]는 이상에서 기술한 가계의 基礎課稅資料 產出시스템을 그림으로 나타낸 것이며 <表 V-2>는 本 研究에서 제시하고 있는 經濟主體別 基礎課稅資料 產出시스템을 制度化하기 위한 규제 및 유인항목을 하나의 표로 일목요연하게 정리한 것이다.

### 第 3 節 시스템 導入 · 施行을 위한 戰略

#### 1. 새로운 시스템의 導入 · 施行 優先順位

本章 第 3 節에서 제시한 經濟主體別 基礎課稅資料 產出시스템의 도입 · 시행은 그 파급효과와 이해 당사자의 반론 가능성 등을 고려하여 누구부터 먼저 시행해야 할 것인가 하는 문제가 있다.

이에 대하여는 經濟의 3大 主體 중 가장 먼저 政府 등 公共機關으로부터 출발하여야만 할 것이다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 政府 등 公共機關은 공의와 공익실현의 대표로서 명분상 누구보다 먼저 定規領收證을 受取하고 이를 課稅資料로 提出함에 있어서 당연히 모범을 보여야 할 입장에 있을 뿐만 아니라 企業과 家計 등 다른 경제 주체에 미치는 파급효과가 가장 크기 때문이다.

둘째, 基礎課稅資料 產出시스템을 공식적으로 제도화하는 절차나 과정이 가장 간편하기 때문이다. 전술한 바와 같이 基礎課稅資料 產出시스템은 定規領收證의 의무적 사용과 이에 基礎한 去來資料 報告라는 두 부분으로 이루어진다.

政府 등 公共機關의 경우에는 이 중 前者에 대하여는 감사원의 모든 수감대상 기관을 구속하는 감사원 「計算證明規則」에 이에 관한 규정을

신설하면 된다. 따라서 이 부분에 대한 별도의 입법은 필요없다.

後者에 대하여는 課稅資料提出이라는 점에서 관련 조세법(부가가치세법, 소득세법, 법인세법, 조세범처벌법 등)에 보고의무 근거를 마련하는 방안도 있지만, 이에 앞서 독자적으로 감사원 「計算證明規則」이나 재정경제원의 「支出官 事務處理規程」 또는 「歲出豫算執行指針」 등에서 定規領收證에 基礎한 관련 課稅資料 報告義務를 규정하는 방안도 있다.

後者の 方案에 의하는 것이 절차도 간편하고 그동안의 課稅資料 提出 制度 運營의 경험에 비추어 볼 때 豫算執行機關을 실질적으로 구속하는 효과가 더욱 클 것으로 여겨진다.

政府 등 公共機關의 基礎課稅資料 產出시스템의 導入·施行이 이루어지면 이와 동시에 또는 이 다음 순서로 家計消費者(근로소득자)에 대한 유인책부터 제도화하여 시행하여야 한다.

그 이유는 다음과 같다.

첫째, 企業에 대하여는 이미 현행 제도하에서 定規領收證에 의한 企業 接待費 支出證憑規制라는 제1단계 조치가 제도화되어 시행되고 있기 때문이다.

둘째, 새 제안에 의하면 基礎課稅資料 產出을 위하여 企業에 대하여는 支出 證憑統制라는 상당히 까다로운 規制를 요구하고 있지만 家計에 대하여는 규제가 아니라 所得(稅額)控除라는 현실적 유인을 제공하기 때문이다.

셋째, 定規領收證을 제대로 發行·交付하려는 事業者들이 이를 정상적으로 소화할 수 있는 기반을 먼저 확충해 놓아야 하기 때문이다.

家計消費者들의 주된 거래처인 소매업과 서비스업은 사업자 인원이 가장 많고, 취급하는 재화·용역의 종류도 다양할 뿐만 아니라 제조·도매단계의 모든 재화 또는 용역이 유통과정상 최종단계에 있는 이들을 통하여 제공되고 있음에도 이들은 유통과정상 前段階 事業者가 交付하는 定規領收證의 受取를 거의 기피하고 있는 것이 현실이다.

따라서 이들은 실제매출액에 대한 과세탈루비율도 상대적으로 가장

커서 대부분이 附加價値稅와 所得稅를 부담하지 않는 면세권에 들어가 있다.

이들이 현행처럼 버틸 수 없도록 하는 유일무이한 장치는 家計消費者에 대한 신용카드 사용 유인제도를 통하여 事業者 本人으로서도 어쩔 수 없이 수입금액 양성화를 감수할 수밖에 없도록 하는 것이다. 이렇게 되면 이제는 收入金額을 이들 사업자 임의로 조정하여 신고하는 것이 불가능하기 때문에 이들이 이에 관련된 附加價値稅나 所得稅(또는 法人稅)를 적게 부담하는 유일한 방도는 流通過程上 前段階 事業者로부터 그 거래에 관한 定規領收證을 제대로 수취하는 길밖에 없게 된다.

지금까지 유통과정상 최종 단계인 이들 사업자들 때문에 定規領收證의 흐름이 막히고 무자료 행위, 위장특례자, 상습적인 매출액 탈루 등 온갖 탈법행위와 부정 등 왜곡현상이 발생하였던 것이다.

요컨대, 家計消費者의 信用卡 使用額에 대한 유인제도가 가시화되면 신용카드 가맹업소는 급격하게 확대될 것이며 이들의 매출액 신장도 크게 증가할 것이다.

이에 따라 定規領收證이 아니면 附加價値稅 買入稅額控除 및 所得稅 또는 法人稅의 費用控除가 불가능해지므로 당연히 매출액 양성화와 맞물려 매입자료의 정상적인 수취가 증가할 수밖에 없을 것이다.

앞서 언급한 두 가지 이유보다도 바로 이 점 때문에 즉, 제조·도매단계에 있는 규모있는 사업자들이 그들의 매출자료를 정상적으로 소화시킬 수 있는 기반을 먼저 확충해 주고 나서야 비로소 그들에게 定規領收證의 義務의 交付를 요구하여야 한다는 당위론적 이유 때문에 기업에 대한 基礎課稅資料 產出規制에 앞서 家計部門에 대한 誘引制度가 먼저 시행되어야 하는 것이다.

앞에서 제시한 가계소비자에 대한 유인방안의 구체적 내용은 소득세법에 규정되어 하며, 이 경우에는 현행 근로소득공제 또는 소득공제 등과 관련하여서 검토·조정이 필요하며 연말정산 등 그 집행절차에 관하여도 세부적인 검토가 이루어져야 한다.

마지막으로 企業 등의 基礎課稅資料 產出시스템이 法制化되어야 한다.

여기서 ‘企業 등’이라 함은 營利事業體는 말할 것도 없고 營利事業體가 아니더라도, 政府 등 公共機關도 아니고 개인소비자도 아닌 그 중간에 있는 非營利團體 등을 모두 망라하는 개념이다.

앞에서 제시한 企業 등의 基礎課稅資料 產出方案은 단계별로 접근하여야 할 것이다.

먼저 제1단계로 접대비 한도액 제한 철폐와 이에 관한 支出證憑의 定規領收證化가 이루어지고, 그 다음 제2단계로 모든 費用支出에 대한 定規領收證의 義務的 使用制度가 導入·施行되어야 한다.

그 이유는 1단계의 조치는 접대비 규제한도를 철폐하는 것과 定規領收證의 종류에 計算書를 추가하는 것 외에는 이미 1990년부터 그 支出證憑에 대한 통제를 제도화하여 시행해 오고 있기 때문에 기업이 이에 적응하는 데 별 문제가 없다고 여겨지기 때문이다.

또한 이는 2단계 조치로 확대 시행하기에 앞서 먼저 시험운영의 의미도 있기 때문이다.

企業 등의 基礎課稅資料 產出을 위한 제2단계 조치는 企業 등의 모든 현실적 비용지출의 증빙을 定規領收證으로 指定·制限하고 이에 의하지 않으면 세무상 비용공제를 허용하지 않으며, 定規領收證 중에서 稅金計算書와 計算書에 대하여는 매입처별 합계표에 의한 보고의무를 부여하는 것을 골자로 하고 있다. 이러한 2단계 조치는 우리의 조세행정 선진화를 위해 실물거래의 실명화를 이루는 최종단계로서 마지막 불가피한 선택이요 결단일 수밖에 없다.

이는 金融實名制와 不動產實名制 이상의 개혁적인 정책대안이며, 金融實名制와 不動產實名制의 내재적 한계와 결함을 실질적으로 보강하는 역할을 한다는 점에서도 도입·시행이 불가피하다고 할 수 있다.

기업 등에 대한 이와 같은 제1단계와 제2단계 조치는 所得稅法과 法人稅法의 필요경비와 손금관련 부분에서 규정하되, 별도로 去來資料 提出 관련 規定을 신설하여야 한다.



## 2. 既存制度의 構造的 脆弱性 補完改善

### 가. 附加價値稅 免稅事業者의 計算書 産出制度 完備

第3章에서 살펴본 바와 같이 計算書는 附加價値稅 免稅事業者가 發行·交付해야 하는 領收證으로 이는 세금계산서, 신용카드 매출표와 함께 3대 定規領收證 중의 하나에 속하는 基礎課稅資料이다.

計算書는 附加價値稅 課稅事業者가 發行·交付해야 하는 稅金計算書와 領收證 또는 課稅資料로서 그 역할 또는 기능이 동일함에도 현행 조세법에서는 계산서 수수를 의무화하고 이의 이행을 강제하는 규정이 마련되어 있지 않는 실정이다. 다시 말하면 附加價値稅 課稅事業者나 免稅事業者는 이들로부터 재화 또는 용역을 공급받는 자 입장에서 보면 그 공급에 상응한 대가를 지급하고 당연히 관련 거래증빙을 공급자로부터 받아야 한다는 점에 있어서 하등의 차이가 있을 수 없다.

그럼에도 불구하고 현행 조세법에서는 附加價値稅 課稅事業者가 稅金計算書를 未交付·未受取하면 이에 따른 가산세 또는 매입세액 불공제 제도를 두고 있고, 조세법칙으로써 다루어 미교부·미수취범으로 무겁게 처벌하고 있는 반면, 附加價値稅 免稅事業者에 대하여는 계산서의 交付·受取를 강제하는 실효성 있는 장치가 없다.

現行 計算書가 稅金計算書와 대등한 위치에서 세무상 정규영수증으로서 역할을 담당하려면 本 研究가 제시하는 시스템의 법제화에 앞서 우선 먼저 計算書의 交付·受取 및 그 提出에 관한 制度가 세금계산서 관련제도와 균형을 이루도록 획기적인 정비작업이 필요하다. 이에 따라 계산서의 교부의무자, 교부대상거래, 교부시기, 교부방법 및 교부하는 자와 교부받는 자가 이를 제출하는 것 등에 관하여 명확히 규정하고 계산서의 수수 또는 제출의무 불이행시 이에 대한 제재규정도 마련하지 않으면 안 된다<sup>10)</sup>.

이와 아울러 현재 사용하고 있는 ‘計算書’라는 명칭이 주는 의미가 불

명확하여 여러가지 혼란을 초래하고 있으므로 다른 적절한 명칭으로 개칭하는 것이 바람직하다고 생각된다.

#### 나. 基礎課稅資料 受取者의 課稅資料提出制度 革新

第3章에서 살펴본 바와 같이 附加價値稅 課稅事業者(一般課稅者)의 경우에는 전단계 세액공제제도라는 과세방식의 특성상 교부했거나, 교부받은 세금계산서를 매신고기간별로 거래처별 합계표에 의하여 잘 제출하고 있다.

附加價値稅 免稅事業者가 발행해야 하는 計算書의 交付·受取는 현실적으로 거의 이행이 되지 않고 있으며, 交付者 및 受取者의 提出實績은 거의 없는 것이나 다름없으며 특히, 計算書 受取者의 提出實績은 전무하다.

本 研究의 주제인 基礎課稅資料 產出시스템은 첫째, 모든 去來資料의 定規領收證化와 둘째, 이에 대한 第3者 情報報告制度의 完備를 요구한다.

우리나라의 현행 유통거래과정에서 세금계산서·계산서·신용카드領收證을 交付받을 수 있는 위치에 있는 자는 ① 정부 등 공공기관 ② 부가가치세 과세 또는 면세 모든 사업자 ③ 비영리단체 ④ 가계소비자 등이다.

이러한 定規領收證을 受取하는 모든 자에게 제3자로서 去來資料 報告義務를 예외없이 광범위하게 제도화하지 않으면 基礎課稅資料制度의 發展을 기대할 수는 없다.

따라서 稅金計算書와 計算書를 受取하는 政府 등 公共機關, 모든 事業者 및 非營利團體에 대하여는 예외없이 보고의무를 지우되, 家計消費者

---

10) 정부가 1996년 9월 정기국회에 제출한 소득세법 개정 법률안 중 계산서합계표 미제출 가산세에 대하여는 본 논문 p. 220 脚註 참조.

의 경우에는 이러한 보고의무를 지울 수 없으므로, 이에 대신하여 신용카드대금을 결제하는 신용카드회사 등 金融機關에 報告義務를 지도록 법제화하면 된다<sup>11)</sup>.

이와 같은 課稅資料 支給報告 義務는 그 의무이행 위반시 적절한 제재수단이 마련되지 않으면 이 제도가 물거품이 될 수 있으므로, 보고의무 대상자의 특성에 따라 미보고시 벌과금 부과 등 규제와 보고시 적절한 유인을 동시에 혼합하여 제도화해야 할 것이다.

제재수단을 강구할 때에는 미교부·미수취와 미보고의 경우로 나누어 미교부시에는 가산세 또는 벌과금을, 미수취의 경우에는 세무상 비용공제를 불인정하며, 수취했으나 미보고의 경우에는 확인을 거쳐 비용공제는 허용하되 일정한 가산세 또는 벌과금을 부과하는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다.

또한 去來資料 報告時點에 관하여도 현행과 같이 稅金計算書 合計表는 연 4회(일부 연 2회), 計算書 合計表는 연 1회로 되어 있는데, 이에 대하여도 동일하게 6월에 1회(연간 2회)로 통합 조정하는 것이 바람직하다.

이를 위해서는 現行 附加價値稅의 경우 3개월 단위 예정신고제도를 예정고지(중간 예납)제도로 전환함과 동시에<sup>12)</sup> 現行 免稅事業者의 연 1회(이듬해 1월) 事業場 現況報告를 附加價値稅 課稅事業者의 確定申告와 동일하게 연 2회로 조정하든지 아니면 별도로 去來資料 報告만 연 2회로 하는 방안을 검토할 수 있을 것이다<sup>13)</sup>.

11) 현재에도 신용카드회사 등 금융기관이 신용카드 사용대금 결제자료를 국세청에 연 2회 통보해 주고 있는바, 이는 신용카드업법 제14조의 규정에 근거하고 있다.

12) 附加價値稅 예정신고를 예정고지제도로 대체하는 방안은 1993년 12월 附加價値稅法 개정안에 반영되어 국회에 제출된 바 있으나, 일부 소규모 개인사업자의 경우에만 적용하는 것으로 동 법안이 수정·통과되고 말았다.

13) 附加價値稅 免稅事業者 관련 計算書合計表 提出을 稅金計算書合計表 提出과 동일하게 연 2회로 하면 연말에 장부조작 등을 예방하는 효과가 있어 기장의 충실화를 도모할 수 있고, 과세당국의 입장에서는 期中 管理資料를 확보할 수 있다.

## 다. 不必要한 規制 또는 誘引의 撤廢

### 1) 接待費 支出明細書 提出制度의 廢止

현행 所得稅法과 法人稅法에 의하면, 개인 또는 법인사업자 중 직전(사업)연도 수입금액의 합계액이 30억원 이상인 個人事業者와 法人事業者(영리·비영리·공공법인 불문)는 접대비 지출명세서(1)과 (2)를 연2회(상반기분 : 8월 말, 하반기분 : 이듬해 2월 말) 납세지 관할세무서장에게 제출하여야 한다. 다만, 信用卡 또는 稅金計算書에 의하여 거래된 부분은 제출대상에서 제외하고 있다.

이와 같은 현행 접대비 지출명세서 제출제도는 해당 사업자에게 과도한 시간의 투입을 요구하고 있을 뿐만 아니라 주로 支出證憑으로서 非定規領收證에 관한 情報를 수동 작성에 의하여 제출케 하고 있어 同 資料의 處理·活用 등에도 문제가 있다.

이 제도는 定規領收證의 전면적 사용과 第三者 情報報告制度가 導入·施行되면 존치시킬 실익이 없으므로 당연히 폐지되어야 한다.

### 2) 金錢登錄機 領收證에 의한 買入稅額控除 制度 廢止

第3章에서 살펴본 바와 같이 現行 附加價值稅法에 의하면, 事業者가 금전등록기를 설치한 일반사업자로부터 자기의 등록번호와 부가가치세액을 별도로 기재하고 금전등록기 설치 사업자 또는 사용인이 서명·날인한 영수증을 교부받은 경우에는 이를 세금계산서와 같은 것으로 보아 매입세액공제를 허용하고 있다.

第3章에서 기술한 바와 같이 金錢登錄機 領收證은 基礎課稅資料 役割을 할 수 있는 定規領收證이 될 수 없으므로 金錢登錄機 領收證에 의한 매입세액공제 허용은 불필요한 유인제도에 불과하다. 현재 이 제도는 買入稅額控除 證憑을 필요로 하는 건설기계(중기)사업자나 건설업을 영위하는 사업자 등이 주유소 등으로부터 허위 금전등록기 영수증을 대량 확보하여 매입세액을 공제하는 수단으로 악용하고 있는데, 이런 경우에

는 정규 세금계산서를 발급받아 사용토록 하면 된다.

이렇게 되면 가짜 영수증에 의한 세액공제도 없어지고 그 거래 상대방의 基礎課稅資料도 產出되는 일석이조의 효과를 기대할 수 있다.

金錢登錄機에 의한 買入稅額控除制度 廢止는 새로운 基礎課稅資料 產出시스템의 導入·施行과 상관없이 조치할 수 있는 사항이다.

### 3) 附加價値稅 免稅事業者의 事業場 現況 報告制度 廢止

현행 소득세법 제78조, 제79조 및 동법 시행령 제141조에 의하면 附加價値稅 免稅事業者에 대한 세원관리를 위해 사업자의 기본사항, 수입금액, 기본경비 등을 課稅期間 종료 후 31일 이내에 관할세무서에 보고하도록 하고 있는바, 이것을 그 事業場 現況 報告制度라 한다.

事業場 現況 報告制度는 종전 附加價値稅 免稅事業者의 총 수입금액 신고제도가 소득세 신고납세제도 도입에 따라 폐지됨으로써 이에 대체하여 생긴 제도이다. 원래 附加價値稅 免稅事業者 總 收入金額 申告制度는 1년에 4회(소규모 개인사업자의 경우는 2회) 수입금액을 신고하는 附加價値稅 課稅事業者와의 균형을 고려하여 도입되었는데 이 제도에 基礎한 免稅事業者의 收入金額 調査 決定制度의 형식적 운영으로 큰 실효성을 거두지 못하였다.

그 이유는 附加價値稅 免稅事業者의 경우에는 基礎課稅資料인 計算書의 產出體系가 제대로 갖추어져 있지 아니하고, 이에 따라 그 운영도 유명무실할 수밖에 없었다는 데 있다.

종전의 總 收入金額 申告制度가 事業場 現況 報告制度로 명칭을 바꾸면서 해당 사업자에게 수입금액 외에 기본사항, 기본경비 및 국세청장이 지정하는 업종의 경우에는 수입금액 명세서 및 관련 자료를 첨부하여 세무서에 제출하도록 요구하고 있으나 이는 다음과 같은 이유에서 폐지되어야 한다.

첫째, 이 보고의 핵심은 총 수입금액 부분인데, 이는 소득세 확정신고와 중복된다는 점이다.

둘째, 장부기장의 증거인멸, 도피우려, 사업장의 빈번한 이동 등 조세법상 수시부과사유가 발생하여 조세채권 확보상 긴박한 경우도 아닌데 한 사업연도에 대한 결산도 채 마감되지 않은 상태에서 매우 상세한 납세관련 주요정보를 정리하여 보고하라는 것은 무리이다. 이는 과세당국이 개별사업장에 대한 세무조사를 할 때 체크해야 할 사항을 납세자에게 미리 이실직고하라는 식이나 다름없다 할 것이다.

셋째, 이 보고의 정확성·정직성은 세무조사 외의 다른 방법으로는 검증할 장치가 없으므로 현재와 같은 납세여건하에서는 대다수의 납세자들은 사실과 다른 허위의 보고를 할 수밖에 없는 실정이다. 따라서 과세당국이 진실하지 않은 정보를 보고 받아 축적한들 무슨 소용이 있겠는가? 이는 전형적인 「Garbage In, Garbage Out」이 될 것이다.

넷째, 이 制度는 政府가 事業者들에게 억지로 기대 불가능한 의무를 부여해 놓고 필요한 경우에 그의 보고내용이 허위임을 조사·확인해 보겠다는 엄포용에 지나지 않는다.

요컨대 附加價値稅 免稅事業者에 대한 사업장 현황 보고제도는 보고내용의 부정확성으로 인한 자료의 효용성 문제와 이 제도의 비민주적 요소 때문에 폐기되어야 한다.

事業場 現況 報告制度를 폐지하는 대신 附加價値稅 免稅事業者의 計算書 交付 및 受取制度를 完備하고 이에 基礎하여 附加價値稅 免稅事業者가 거래시 교부했거나 교부받은 계산서의 합계표를 상·하반기로 나누어 각각 1차례씩 철저히, 그리고 가능하면 전산매체에 의해서 제출하는 제도로 이를 대체하여야 할 것이다.

附加價値稅 免稅事業者의 計算書合計表 提出制度는 現행 소득세법상 모든 所得稅 納稅者의 所得資料 提出制度와도 균형을 이루는 것이므로 基礎課稅資料의 빈틈없는 산출이라는 차원에서 당연히 제도화되어야 할 것이다.

## 라. 신용카드加盟店擴大와 變則去來의 制度的 封鎖

### 1) 신용카드 加盟業所 擴大 誘導

근로소득자에게 신용카드 사용액에 대한 稅金控除制度가 시행되면 신용카드를 소지하여 이를 이용하려는 家計消費者가 증가하기 시작할 것이다.

이러한 추세에 따라 신용카드 소지자가 전국 어디서나 그 이용에 불편이 없도록 하자면 신용카드 가맹업소가 현재보다 크게 확대되어야 한다.

신용카드 가맹업소 확대를 유도하기 위해서는 다음과 같은 조치가 이루어져야 할 것이다.

첫째, 신용카드 가맹업소에 대한 現行 授受料率을 과감하게 인하 조정하여야 한다.

우리나라의 경우 가맹업소에 대한 수수료율은 업종별로 카드회사에 따라 차등화되어 있으나 최고 5%로 제한되어 있으며 평균적으로 보면 4%가 주된 수수료율이라 할 수 있는데, 이는 일본보다는 다소 낮고 미국의 경우보다는 다소 높은 편이다.

어쨌든 매출액 중 4~5%의 수수료율은 가맹업소의 입장에서 보면 매우 무거운 부담임에 틀림없다.

따라서 카드업계에서는 불량가맹점과 불량이용자를 사전·사후적으로 규제하는 효과적인 방안을 강구하여 貸損率을 낮춤으로써 現行의 手數料率이 조금이라도 낮아질 수 있도록 하여야 할 것이다<sup>14)</sup>.

둘째, 조세제도상 지원책으로 現行 附加價値稅法에 의한 신용카드 賣出票 發行金額에 대한 1% 稅額控除 외에 후술하는 바와 같이 신용카드

14) 현재는 연간 외형 3억원 이하의 사업자에게 신용카드 매출표 발행금액의 1%를 부가 가치세에서 공제해주고 있는바, 이는 그만큼 手數料率을 사실상 인하시켜 주는 효과가 있다.

사용에 의한 과표양성화에 대응하여 전반적인 세율인하 조치가 이루어질 때까지 과도기적으로 소득세 감감조치를 하여 소득세 부담이 급격하게 증가하는 것을 완화하여야 한다<sup>15)</sup>.

셋째, 조세행정상으로는 과거 어느 때와 같이 조세행정이 앞장서서 그 자체의 노력만으로 가맹업소를 증가시켜 보겠다는 실효성 없는 사업을 지양하는 대신, 신용카드 未加盟業所를 집중적인 입회조사 대상 또는 정규 세무조사대상으로 선정하는 등의 방법으로 신용카드 加盟을 간접적으로 유도해야 할 것이다.

넷째, 금융정책상 지원책으로 예컨대 소매업, 서비스업에 있어서는 여신제공 기준에 신용카드 加盟與否를 또 하나의 요건으로 추가하는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다.

## 2) 신용카드 變則去來의 制度的 封鎖

第3章에서 본 바와 같이 최근 신용카드 이용이 보편화되고 신용카드 거래에 대한 支援制度가 強化되는 추세에 있으므로 앞으로 신용카드 去來는 크게 증가될 것으로 전망된다.

한편, 신용카드資料의 露出增加에 따라 현금수입업소 등에서의 신용카드 變則去來行爲가 더욱 심해질 우려가 있다.

신용카드 위반범 중에서 조세행정상 특히 문제가 되는 변칙거래 유형에는 유흥업소 등이 수입금액 은폐를 위해 위장매출전표를 발행하는 경우와 사채업자가 대출목적으로 실물거래없이 가공매출전표를 발행하는 경우가 있다.

이러한 변칙거래에 대하여는 범법행위가 이루어진 후에 행정력에 의한 범인 추적방식의 대응방법으로는 이를 막을 수가 없으므로 포괄적인

15) 韓國租稅研究院의 裴竣晧 博士는 이에 대하여 전년대비 신용카드 매출표 발행금액 순증액의 1% 정도를 잠정적으로 所得稅額에서 控除하는 方式을 提案하고 있다. 裴竣晧, 前揭論文.



제도적 접근이 필요하다 하겠다.

첫째, 신용카드 가맹업소가 사용하는 신용카드조회기의 기종을 신기종(Swipe 방식 CAT)으로 보급하는 것이다. 이 조회기는 당초 가맹업소의 승인번호와 매출전표 발행업소가 일치하지 아니하는 경우에는 신용카드회사가 대금결제를 허용하지 아니하도록 되어 있다.

이 기종으로 전환하면, 유흥업소 등에서 매출전표를 위장발행할 수 있는 소지가 크게 줄어들 것이다<sup>16)</sup>.

둘째, 조세행정당국이 최근 신용카드업협회로부터 신용카드 신규가맹점 명단과 신용카드 과다 발행혐의자 명단을 주기적으로 통보받아 위장가맹여부를 체크하고 있는데, 이 方案은 變則去來行爲를 하고 달아나버린 후에 추적하는 종전 방식에 비하여 행위전 또 행위시 규제가 가능하고 행정력의 소모가 적다는 점에서 꾸준한 시행을 통한 정착이 요망된다.

또한 신용카드 변칙거래와 관련된 문제로서 사업자가 자기업소의 수입금액을 줄이는 수단으로 매출전표에 봉사료를 허위로 과다하게 구분계상하는 사례가 많이 발생할 수 있다.

신용카드 매출전표에 종업원의 봉사료를 매출금액과 구분하여 기재하면 동 봉사료는 과세표준에 불산입된다는 규정을 악용하여 봉사료를 사실과 다르게 과다계상할 소지는 얼마든지 있다.

특히, 僞裝加盟店에 대한 事前統制 強化로 賣出傳票流通 등 변칙거래가 어려워지면 종전 변칙거래를 통하여 수입금액을 은폐하던 유흥업소 등이 이와 같은 행위를 할 가능성은 더욱 높아지리라 생각된다.

신용카드 매출액 자료를 전산처리하여 출력해 보면 봉사료 과다계상 혐의가 있는 사업자를 판별할 수는 있으나 허위계상 금액을 적출하기 위

16) Swipe방식은 Key-in방식과 대조적인 것으로 당초 설치승인장소의 카드조회기에 消費者의 카드를 통과시켜야만 결제승인이 나고 동시에 매출전표가 인쇄되어 나온다. 신용카드업계에서는 Swipe방식 조회기의 보급건수가 80% 수준에 이르고 있어 1996년 7월 1일부터는 전면적으로 이 방식으로 전환을 시도하고 있다. 國稅廳, 「信用卡 變則去來規制 業務推進 方向」 報道資料, 1996. 5 參照.

하여 消費者 및 從業員을 상대로 確認·調查하는 것은 실무적으로 접근이 매우 어려운 일이다.

이에 대하여는 사업주로 하여금 봉사료의 지급명세서를 제출토록 하는 방안을 고려할 수 있다. 이렇게 되면 從業員들의 所得資料가 露出되므로 봉사료를 허위로 과다계상하기는 어려울 것이다. 이 문제는 所得資料 提出制度의 補完이라는 차원에서 별도의 研究·檢討가 필요하다고 본다.

다만, 이 제안이 신용카드 거래를 기피하는 요인으로 작용할 수 있는 면이 있고 제출된 지급명세서의 검증 및 활용에도 실무적인 어려움이 예상되므로 신중한 검토가 요청된다.

## 第 4 節 新制度 早期定着을 위한 聯關戰略

### 1. 例外的 特例課稅領域의 縮小·廢止

第 3 章에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 경우는 부가가치세 면세영역을 입법 당시부터 폭넓게 인정하여 온 데다가, 그 이후 주로 세제 논리보다는 세제 외적인 논리에 밀려 면세, 영세율, 의제매입세액 공제, 납부세액경감 등의 명칭으로 사실상 감세조치가 계속되어 오고 있어 당초 넓지도 않은 과세기초가 그나마 계속 잠식되고 있는 실정이다. 게다가 앞서 본 바와 같이 최근에는 附加價值稅 課稅領域 內에 들어와서까지 비정상적인 예외 課稅領域이 擴大되고 있다.

이와 같은 추세는 분명히 租稅制度의 發展이 아니라 도리어 후퇴임에 틀림없다.

특히 이는 본 研究가 목표로 하고 있는 基礎課稅資料 產出시스템의 形成에 있어서 가장 중요한 위치에 있는 稅金計算書라는 定規領收證의 授受基盤을 계속 축소시키는 결과를 초래하고 있다.

이하에서는 定規領收證의 正常的 授受를 저해하는 附加價值稅 特例

課稅制度和 附加價値稅 免稅制度的 廢止・縮小에 관하여 언급하고자 한다.

#### 가. 小規模 事業者에 대한 附加價値稅 例外的 課稅領域의 最小化

現行 附加價値稅法에 의하면 연간매출액 2,400만원(세액 48만원)미만 事業者에 대하여는 소액부징수자로 규정하여 附加價値稅를 徵收하지 않고 있으며 연간매출액 2,400만원~4,800만원 미만 사업자는 과세특례자라 하여 수입금액의 2%(일부 업종 3.5%)를 과세하고 있다

또한 1996년부터 연간매출액 4,800만원~1억 5천만원 미만 사업자(제조·도매업 제외)에 대하여는 간이과세제도라는 것을 도입하여 「매출액×간주부가율×10%」라는 산식에 따라 일종의 기준을에 의한 간이과세를 하고 있다<sup>17)</sup>.

정상적인 附加價値稅의 課稅方式은 稅金計算書 授受를 매개로 하여 賣出稅額(output tax)에서 買入稅額(input tax)을 차감하는 방식에 의해 계산되는 시스템인 데 반하여, 이상과 같은 정상과세방식에서 벗어난 특례과세방식은 그들의 실제수입금액이 얼마나 되는지 검증할 수 없는 현재와 같은 불투명한 납세환경하에서 정상과세의 인원보다는 예외과세의 인원을 엄청나게 확대하고 있다는 점과 우리의 附加價値稅制 運轉의 가장 핵심적 장치인 세금계산서의 정상적인 흐름을 크게 저해하고 있다는 점에서 큰 문제라 아니할 수 없다.

예외적인 과세영역을 크게 확대한 최근의 부가가치세법 개정내용에 대하여는 이미 여러차례 전문가들이 반대론 내지 부당론을 제기하고 있으므로 여기서는 더 이상 제도상 문제점에 대한 언급은 하지 않기로 한다.

17) 1996년 7월 현재 附加價値稅 全體事業者 259만 5천명 중 課稅特例者는 131만 8천명이고, 간이과세자는 25만 2천명으로 예외적 課稅者가 60.5%에 달하고 있다.

요컨대 앞으로 이들 소규모 사업자에 대한 과세개선 문제는 부가가치세 정상과세 원칙에 충실한 방향에서 합리적인 대안이 선택되어야 함은 두말할 필요가 없다.

이에 대한 원칙은 ① 예외적인 과세영역을 가급적 최소한으로 축소하고 ② 세금계산서의 정상적인 흐름을 최대한 촉진하는 것이어야 한다.

現行 制度에 대한 改善·補完에 대하여는 研究者에 따라 여러 가지로 나름대로의 方案提示가 가능할 것이다<sup>18)</sup>. 그러나 여기서는 本 研究가 제시하는 基礎課稅資料 產出시스템의 稼動을 전제조건으로 하여 다음과 같이 원칙론에 충실한 기본방향만을 제시하고자 한다.

① 먼저, 現行 10%의 附加價値稅 稅率을 최종적으로는 5% 수준까지 단계적으로 인하한다.

② 現行 特例課稅領域인 簡易課稅制度和 課稅特例制度는 廢止하여 모두 正常課稅領域으로 편입한다.

③ 現行 課稅特例者에 대한 少額不徵收制度는 정상과세자에 대한 소액부징수제도로 전환하여 존치시키되, 그 기준금액을 현행 연간 2,400만 원 미만보다 낮은 수준, 예컨대 연간 1,200만 원 미만으로 하향조정한다.

후술하는 바와 같이 基礎課稅資料 產出의 擴大로 전반적인 세율인하 조치가 실현되면 이 나라의 모든 사업자는 누구라도 예외없이 수입금액(소득금액) 크기에 따라 이에 상응한 응분의 부담을 지게 되는데 이는 공평부담 및 국민개세의 원칙상 당연한 요청인 것이다.

18) 崔明根, 「稅制改革의 問題點」, 韓國稅政新聞, 1994. 6. 14 및 柳時權, 前揭書, pp. 117~119 참조. 崔 教授는 과세특례 범위를 3,600만원에서 5,000만원으로 인상하는 대신 세율은 2%에서 5%로 상향조정하고 매입세액 공제는 100% 인정하자는 주장을 하고 있다.

#### 나. 附加價値稅 免稅領域의 劃期的 縮小

우리나라의 부가가치세제는 외국의 경우에 비하여 지나치게 광범위한 면세범위를 인정하고 있다. 이처럼 광범위한 면세범위는 과세베이스의 잠식, 가격체계의 왜곡, 세금계산서 수수기반의 축소 등의 문제점을 초래한다.

附加價値稅 免稅가 정당화되는 논거는 ① 부가가치세의 역진성을 완화하거나 ② 소비할 가치가 있는 재화 또는 용역의 가격을 값싸게 제공할 필요가 있거나 ③ 과세기술상 과세하기 어려운 재화 또는 용역을 과세에서 제외하기 위한 경우이다<sup>19)</sup>.

附加價値稅 免除領域의 縮小에 관한 최근의 선행연구에 의하면<sup>20)</sup> 우리나라의 附加價値稅制度上 免稅範圍 設定은 정책기준에 부합되지 않는 분야에도 免稅惠澤을 계속 부여하고 있는 것을 문제점으로 지적하고 이에 대한 면세범위 개선방향을 제시하고 있는바, 이를 요약 정리하면 다음과 같다.

첫째, 現在 免稅하고 있는 人的用役 중 법무·회계·기술서비스 및 기타 상담소·직업소개소 용역은 면세해야 할 특별한 이유가 없으며, 다만 학술·기술연구용역은 기술개발 지원 차원에서 과세전환 대상에서 제외시키고, 자유직업에 해당하는 인적용역도 근로 유사용역으로서 현행대로 면세하는 것이 바람직하다.

둘째, 현재 학원, 강습소, 훈련원, 교습소 등 영리단체에서 제공하는 외국어, 스포츠 등의 교육용역은 면세되고 있으나, 그 수요가 주로 고소득층이며, 공·사립학교 법인에서 제공하는 교육용역과는 성격이 다르므로 과세하는 것이 타당하다.

19) 柳時權, 前掲書, p. 33.

20) 金裕燦, 『우리나라의 附加價値稅 免稅範圍 設定의 問題點과 改編方向』, 韓國租稅研究院, 1995. 6, pp. 83~86.

다만, 이공계통의 기술계 학원이 제공하는 교육용역은 그 提供者가 營利團體라 하더라도 이 用役의 供給이 사회적으로 부족하므로 예외적으로 면세로 두는 것이 바람직하다.

셋째, 金融 및 保險用役의 경우에는 은행의 수수료 수입에만 과세하고 은행의 이자수입과 보험용역은 면세하는 것이 바람직하다.

넷째, 부동산 임대용역의 경우에는 면세기 이를 통해 과세표준 관리가 어려워지는 문제점이 있으므로 현행대로 과세하여야 한다.

다섯째, 농·임·축·수산물의 경우 비식용 농업생산품에 대해서는 원칙적으로 과세하되 농민은 課稅와 免稅를 선택할 수 있도록 하는 방안이 적절하다.

정책당국은 이상과 같은 선행 연구결과를 일반소비세인 부가가치세의 과세베이스와 세금계산서의 수수기반을 동시에 확충시킬 수 있는 정책대안으로 이를 수용하여 제도화하여야 할 것이다.

다만, 人的用役 중 學術·技術研究用役과 教育用役 중 이공계통의 기술계 학원을 계속 면세하는 것은 과세대상의 본질적 특성을 기준으로 課稅·免稅를 구분해야 한다는 일반원칙에 따라 과세로 전환하는 것이 타당하다고 생각된다.

이와 동시에 국내거래분에 대한 광범위한 영세율의 적용에 대해서도 附加價值稅制 원칙에 위배되는 점과 위에서 본 면세범위에 대해서와 똑같은 이유로 필요 최소한으로 이를 과감하게 축소하지 않으면 안된다.

## 2. 稅率體系의 引下調整과 國民皆稅原則의 確立

오늘날 우리나라 租稅制度 改革의 첫번째 과제는 課稅基礎를 넓히는 대신 直接稅나 間接稅 모두 세율체계를 인하조정하는 것이라 할 수 있다. 이는 納稅者에게는 租稅負擔이 크게 증대하지 않을 것이라는 안도감을 심어주면서 과세당국에는 조세수입 확보에 차질이 없을 것이라는 전망을 갖게 함으로써 효율적이고 공정한 조세제도 내지 조세행정의 운영

을 가능하게 할 것이다.

과세베이스의 확대는 첫째, 모든 課稅資料의 陽性化를 통한 課稅標準의 現實化와 둘째, 現行 租稅制度 內에 존재하는 불필요한 租稅減免을 縮小·廢止하여 가급적 세금에 대한 특례영역을 없앴으로써 달성 가능하다.

여기서 우리가 신중히 검토해야 할 사항은 課稅資料 陽性化와 稅率引下와의 상관관계이다.

이 문제는 1993년 「新經濟 5個年 計劃」에 입각한 세제개편에서도 논란이 되었던 것인데, 이에 대하여는 과감한 세율인하를 통해 과세자료 양성화를 유도해야 한다는 업계와 일부 학계의 주장에 대해 과세자료의 양성화 정도를 지켜본 후 전면적인 세율체계의 조정을 고려할 수 있다는 정부당국의 입장이 대립되는 양상을 보여왔다.

그러나 稅率을 내리면 과연 課稅資料 또는 課稅標準이 양성화될까?

경제의 지속적 안정·성장, 교육·사회복지·환경·교통 등 국민기본 생활수요의 충족, 대규모 SOC 투자, 방위력 증강 지방자치의 실시 등으로 재정수요는 매년 갈수록 팽창하고 있는데, 우리가 책임있는 정책당국의 입장에 있다면 현재와 같은 납세여건하에서 세수보전에 대한 뚜렷한 비전이 없는데 상당한 수준의 세율인하를 감행할 수 있겠는가?

이 문제에 대하여는 순서상 과세기초를 넓히는 현실적이고 실현가능한 대안의 제시가 선행되지 않는 한 어떠한 주장도 공허한 논의에 불과할 것이다.

〈表 V-3〉은 韓國租稅研究院이 1994년에 실시한 「金融實名制 實施에 대한 國民意識 設問調査」중에서 “100% 資料 陽性化를 위해 어느 정도 附加價値稅 稅率을 引下하면 되겠는가”라는 물음에 대한 분석 결과인데 이에 의하면 응답자 627명 중 거의 40%에 달하는 사업자가 附加價値稅 稅率調整과 課稅資料 또는 課稅標準 陽性化와는 무관하다고 응답하고 있음을 알 수 있다.

이 분석결과는 〈表 IV-23〉에 나타난 바와 같이 유사한 물음에 대한

세무공무원들의 응답결과와도 일치하는 것으로 과세자료 양성화를 위한 현실적 대안이 먼저 제시되지 않는 한, 세율만의 인하는 자칫 세수확보 뿐만 아니라 공평과세에도 큰 문제를 가져올 것임을 시사해 주고 있다고 할 수 있다.

이에 대하여 本 研究가 제시하는 경제주체별 기초과세자료 산출시스템 확립방안은 세율인하를 위한 선행요건을 충족시키는 대안이 될 수 있을 것이다.

물론 이 경우 GNP에 대한 국민조세부담률 수준은 현재와 같거나 현재보다 그다지 높지 않은 수준이 되어야 한다.

本 研究가 제시하고 있는 基礎課稅資料의 產出시스템이 그대로 제도화되어 제대로 가동된다면 직접세·간접세 모두 현재보다 훨씬 낮은 세율구조를 가지고도 과세베이스의 확대를 통하여 필요로 하는 재정수요를 충족시켜 나갈 수 있을 것이다.

이와 같은 예상은 第4章의 基礎課稅資料 產出實態에 관한 설문조사 결과에서도 확인된 바 있다. 즉, <表 IV-22>, <表 IV-34>, <表 IV-40>은 경제주체별 기초과세자료 산출시스템을 제도화함과 동시에 세율도 인하하면 거래사실에 기초하여 정직하게 신고하는 납세자가 크게 증가할 것임을 나타내 주고 있다. 즉 세율인하가 과세자료 또는 과표 양성화에 미치는 효과가 클 것이라는 것을 짐작하게 하고 있다.

그러면 이제 세율을 어느 정도 인하하는 것이 좋을까? 부가가치세 세율부터 검토해 보기로 하자.

<表 V-3>에서 보면 현행 10%인 부가가치세율을 4~5% 수준까지 인하하면 100% 자료거래를 하겠다는 비율이 응답자 627명의 33.8%로 나타나고 있음을 알 수 있다.

이러한 분석결과는 金融實名制 實施 직후 실시한 한 여론조사의 결과와도 동일함을 보여주고 있다<sup>21)</sup>.

21) 金元吉, 「零細, 中小企業者の 金融實名制에 대한 意識調査」, 未發刊 資料, 1993. 10.



〈表 V-3〉 100% 資料去來를 위한 附加價値稅率 引下 程度

(單位: 個, %)

	사례수	부가세 배 지	1~3%	4~5%	6~7%	8~9%	부가세율 조정과 무관
전 체	(627)	11.9	15.6	21.8	8.4	3.6	38.8
업종별							
제조업	(119)	8.9	7.5	29.3	7.6	1.9	44.8
도매업	(66)	9.9	14.8	35.5	13.2	4.1	22.3
소매업	(179)	12.1	16.8	17.8	7.9	4.3	41.0
음식 및 숙박업	(67)	16.6	24.9	13.4	8.3	3.3	33.4
건설업	(17)	6.1	0	24.3	16.1	6.1	47.5
운수·창고·통신업	(11)	0	37.8	13.4	13.4	0	35.4
부동산임대 및 중개업	(37)	13.0	6.5	30.3	3.3	6.5	40.4
사회 및 개인서비스업	(129)	12.8	15.6	17.6	6.0	2.6	45.4
부가세 납세형태						3.8	
법인	(84)	8.1	7.5	23.3	14.1	5.8	43.3
일반과세자(개인)	(212)	12.6	15.3	28.2	10.0	2.1	28.1
과세특례자	(246)	12.8	18.5	18.9	6.2	2.1	41.5
면세 또는 영세율대상자	(56)	9.2	8.3	12.4	9.3	0	58.8
비등록사업자	(29)	6.9	13.1	10.0	8.0		62.0
사업자 구분							
법인	(84)	8.1	7.5	23.3	14.1	3.8	43.3
개인	(543)	12.1	15.9	21.7	8.2	3.5	38.6
월평균 매출액							
100만원 미만	(55)	8.1	11.8	14.6	10.3	1.6	53.6
100~300만원 미만	(180)	12.6	17.2	19.2	5.5	3.4	42.2
300~500만원 미만	(67)	12.7	9.8	21.2	2.9	1.3	52.1
500~1,000만원 미만	(86)	12.9	21.7	21.8	5.2	5.5	32.9
1,000~3,000만원 미만	(81)	10.2	16.1	23.9	16.1	3.4	30.3
3,000~7,000만원 미만	(35)	14.9	9.3	36.2	18.1	4.5	17.1
7,000만원 이상	(60)	10.9	7.7	37.2	8.2	5.8	30.2

資料: 安鍾範 外, 『金融實名制實施 1年의 評價와 政策課題』, 韓國租稅研究院, 1994. 12, p. 135.

수도권지역 영세사업자 600명을 대상으로 조사한 결과 전체의 44.8%가 4~5% 부가가치세율을 희망한 것으로 나타났다.

〈表 V-4〉는 전술한 韓國租稅研究院이 실시한 동일설문조사 중 한 항목으로서 平均附加價值率, 課標 現實化率과 適正 附加價值稅率의 관계를 業種別로 나타낸 것인데, 이 表에 의하면 平均附加價值率이 낮은 업종일수록 課標 現實化率이 높고 平均附加價值率이 높은 업종일수록 課標 現實化率이 낮은 것으로 드러나고 있다. 이는 附加價值稅率이 높은 업종일수록 한 단위 과표누락에 따른 세금절감효과가 상대적으로 크기 때문에 과표누락을 더욱 선호함을 의미하고 있다.

〈表 V-4〉 平均附加價值率, 課標 現實化率, 適正 附加價值稅率의 關係

(單位: %)

	부가율	과표현실화율	적정부가가치세율
제조업	21.1	80.5	6.4
도매업	20.5	54.9	4.9
소매업	12.5	54.5	5.7
음식 및 숙박업	49.6	30.0	6.1
건설업	36.0	45.6	6.6
운수·창고·통신업	59.3	42.1	6.3
부동산 임대업	42.2	42.4	5.8
사회 및 개인서비스업	37.7	50.1	5.3

위 表에서 보는 바와 같이 100% 資料去來를 하기 위해서는 附加價值率이 높은 業種일수록 附加價值稅率을 많이 引下해야 한다고 대답하고 있음을 알 수 있다.

위의 설문조사결과에서 나타난 대로 附加價值稅의 경우 現行 稅率 10%를 가령 5% 수준으로 낮추는 방안을 검토해 보자.

現行 制度를 그대로 두고 稅率만 5%로 내리게 되면 附加價值稅 稅收 減少 豫想額은 상당히 커질 수밖에 없다.

그러나 전술한 韓國租稅研究院에서 실시한 설문조사의 分析結果를 보면 우리나라 全體業種의 平均 附加價值稅 課標 現實化率은 실제매출액의 약 절반 수준인 52.2%에 머물고 있는바, 나머지 약 절반이 本 研究가

제시하는 基礎課稅資料 產出시스템의 施行結果로 露出된다면 이로 인한 세수순증 효과가 세율 5% 인하에 따른 세수감소분을 거의 상쇄하게 될 것이다.

이와 더불어 現行 附加價値稅制 特例領域을 과감히 廢止하여 정상과세의 영역을 최대한으로 확대하고 국내거래에 대한 영세를 부분 모두와 附加價値稅 免稅去來 중 상당부분을 附加價値稅 課稅去來로 전환시킨다면 이는 과세베이스의 확대를 통한 공평과세 기틀을 구축하면서 조세수입의 안정적 확보를 위한 담보장치를 가일층 강화하는 결과가 될 것이다.

稅率引下의 방법은 최종인하 목표를 5%로 예고하고 연차적으로 조금씩 인하하는 단계적 접근방법과 일시적 인하방법이 있을 수 있다.

이는 本 研究가 제시하는 基礎課稅資料 產出시스템의 導入施行을 經濟主體別로 동시적으로 할 것인가 아니면 단계적으로 할 것인가와도 관련시켜 고려해야 할 것이다.

基礎課稅資料 產出制度의 전면적 시행에 따른 충격을 완화하고 혹은 있을 수 있는 세수감소를 감수하면서까지 제도를 정착시키겠다는 정부의 확고한 정책의지와 정책의 공표효과를 극대화한다는 차원에서 보면 단계적 인하보다는 일시적 인하가 국민적 합의를 이끌어내는 데에는 더 효과적일 것이다.

다음으로 所得稅와 法人稅의 稅率引下를 고려해 볼 수 있을 것이다.

1996(사업)년도분부터 소득세의 세율구조는 금융소득 종합과세의 시행 등에 따라 종전 최하 課稅標準 400만원 이하 5%와 최고 課稅標準 6,400만원 초과 45%(6단계)에서 최하 課稅標準 1천만원 이하 10%와 최고 課稅標準 8천만원 초과 40%(4단계)로 상당수준 인하하였으며, 법인세의 세율체계도 종전보다 각각 2% 포인트 인하여 課稅標準 1억원 이하는 종전 18%에서 16%로, 1억원 초과는 종전 30%에서 28%로 인하한 바 있다.

基礎課稅資料의 露出은 1차적으로는 附加價値稅 등 間接稅의 課稅 陽性化에 따른 稅收增大로 나타나고, 2차적으로는 소득세와 법인세의 세

수증대로 직결된다.

앞에서 본 바와 같이 附加價値稅 稅率引下에 따른 일시적 세수감소 요인을 예상하여, 所得稅 및 法人稅의 稅率構造 변경과 추가적인 稅率引下 문제는 基礎課稅資料의 露出에 따른 과세표준의 양성화 정도를 보아가면서 점진적이고 단계적으로 결정하는 것이 바람직하다고 생각된다.

이와 더불어 세율의 인하는 각종 비과세·감면의 축소는 물론 소득자료 양성화의 문제와도 연관되므로 所得稅와 法人稅에 있어서도 미국의 制度가 시사하는 바를 모델로 하여 좀더 광범위하고 체계적인 所得資料提出制度를 마련할 필요가 있다.

消費課稅와 所得課稅 양면에서 本 研究가 지금까지 논의해 온 基礎課稅資料가 去來事實대로 產出되어 과세에 연계활용되는 시스템이 가동되면, 우리는 비로소 지금까지 租稅制度和 租稅行政의 공평과 효율을 왜곡시켜 온 각종 비과세·감면제도를 폐지하고 낮은 세율구조하에서 누구도 예외 없이 고르게 부담하는 소위 國民皆稅의 原則을 확립할 수 있을 것이다.

國民皆稅의 原則은 租稅負擔 普遍性의 原則을 다르게 표현한 것으로 민주적 조세개념의 실천이라는 점에서 당연히 요청되는 원칙이다.

이는 조세국가인 민주국가의 정치발전을 위해서도 매우 중요한 요소로서 세금(특히 직접세)을 내는 시민에게 우선적으로 피선거권과 투표권을 보장하는 것은 당연한 논리의 귀결이며, 稅金을 負擔하는 시민으로부터 책임있는 투표권 행사를 기대할 수 있다는 점에서도 國民皆稅原則의 制度化에 의한 직접세 납세인원 비율의 획기적 증대가 요청되기도 한다<sup>22)</sup>.

22) 朴東緒, 「納稅와 投票行爲」, 『韓國行政의 未來像』, 法文社, pp. 94~96.

### 3. 不動産 去來價額 公示制度의 導入(不動産 去來資料의 透明化 實現)

우리나라의 조세체계를 OECD 분류기준에 따라 소비과세, 소득과세, 재산과세로 구분하여 관련 課稅資料制度를 살펴볼 때 所得課稅를 위한 所得資料 提出制度는 앞으로 많은 보완의 여지가 있지만 현재 그런대로 제도화되어 운영되고 있고 消費課稅를 위한 去來資料 提出制度에 대해서는 本 研究가 제시한 방안으로 대신할 수 있겠으나, 마지막으로 재산과세를 위한 實去來資料의 產出은 어떻게 할 것인가가 문제로 남는다. 다음에서 제시하는 財產課稅資料에 대한 產出시스템이 완비되면 우리나라의 全體 租稅制度가 公平하고 效率的으로 집행될 수 있는 기초 하부구조가 비로소 완성되었다고 할 수 있을 것이다.

政府는 1996년 7월부터 不動産 實名去來에 관한 법률을 시행하고 있지만, 이 法律은 不動産 去來에 있어서 名義信託 등 借名·盜名去來를 인정하지 아니하는 것을 내용으로 하고 있을 뿐이다.

이 법률은 부동산 거래시 그 거래당사자 명의를 실소유자 명의로 하여야 한다는 것으로서 그 거래가액까지 실제대로 노출(양성화)시킬 것을 요구하고 있지는 않다.

재산세(특히 양도소득세) 과세자료 산출이라는 점에서 보면 명의신탁 금지를 내용으로 하는 현행법은 소극적 의미의 不動産實名制를 뜻할 뿐이다.

따라서 완전한 의미의 不動産實名制가 확립되려면 名義信託禁止制度外에 不動産去來에 따른 實際價額이 거래사실 그대로 산출되는 시스템을 마련해야만 한다.

이는 不動産實名制의 다른 한쪽 부분을 완성하는 것으로서 적극적인 의미의 부동산실명제라고 할 수 있다.

부동산 투기는 물가양등의 원인이 되고 산업입지 가격의 상승으로 산업경쟁력을 약화시킬 뿐만 아니라 사회적으로는 과소비와 일확천금 풍

조의 만연으로 근로의욕과 근검절약 정신을 앗아가고 임금인상 압력으로 노사문제의 조정을 어렵게 함으로써 총체적으로 국가경쟁력을 크게 약화시키는 결과를 초래한다.

따라서 부동산 가격의 안정문제는 經濟政策 및 社會政策의 效率的 施行을 위한 핵심적인 과제임과 동시에 국가사회기강 확립과도 직결되어 있다고 할 수 있다.

그동안 정부가 토지공개념 입법을 도입하여 이를 강력하게 시행함으로써 먼저 우리 경제의 거품현상이 부동산에서부터 제거되기 시작하였고 이로 인하여 어느 정도 經濟·社會的인 安定的 基礎가 이루어져 가고 있는 것도 사실이다.

그러나 아직도 국민일반의 부동산 투기 기대심리는 상존하고 있어 부동산 투기가 재연될 가능성이 있는 반면 이에 대처하기 위한 讓渡所得稅·土地超過利得稅 등 제도 자체에 불공평하고 비능률적인 요소가 많고 이의 집행과정에서도 혼란과 비효율이 문제로 제기되고 있다.

不動產 投機規制를 목적으로 한 현행 각종 제도, 예컨대 공시지가에 의한 讓渡所得稅의 課稅, 土地超過利得稅制의 施行, 綜合土地稅의 課標引上, 取得稅·登錄稅의 重課稅, 建設交通部的 土地去來 許可地域 擴大實施, 開發利益 還收 및 宅地超過所有 負擔金 賦課, 不動產 取得을 위한 與信의 規制, 國稅廳의 投機調查 등 온갖 제도가 그 당초 규제목적 대로 효과를 나타내지 못하고 오히려 정부불신 등 여러 가지 부작용을 양산하고 있는 근본원인은 한 마디로 정부가 실제거래가액 포착이 어렵다는 이유로 이를 포기하고 대신 실제의 거래내용과 다른 인위적이고 확실적인 기준가격(일종의 기준을 제도)에 의거하여 부동산 규제 관련 주요제도를 집행해 오고 있는 데서 비롯되고 있다고 할 수 있다<sup>23)</sup>.

23) 租稅行政 基準率制度가 租稅制度 및 租稅行政에 어떤 해악을 끼치는가에 대하여는 李愚澤, 前掲書, pp. 38~47 및 張 春, 「國稅行政 基準率制度의 運用에 관한 經驗的 研究」, 서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1989. 12, pp. 78~114 참조.

이 문제에 대한 포괄적인 해결대안은 부동산 관련 조세의 과세표준을 현행 기준시가 과세원칙에서 실지거래가액 과세원칙으로 전환하는 것이다.

實去來價額 課稅原則으로 전환하기 위해서는 政府가 큰 費用이나 努力없이 實去來價額을 포착할 수 있어야 하는데, 이를 위해서는 토지나 건물의 이전 등기시 부동산 등기부에 실제계약서에 의한 實去來價額을 公示하도록 하면 된다.

현행 등기부상에 소유권 이외의 재산권, 예컨대 근저당권, 전세권 등의 경우 가액을 표시하는 방법과 동일하다.

이는 거래 당사자간에 이해를 서로 상충시켜 과세근거를 자동적으로 포착하는 방법인바, 부동산 취득자는 당해 부동산의 추후 양도시 과세될 讓渡所得稅 負擔을 의식하여 실제보다 낮추어 신고할 수 없고, 부동산 양도자는 자기의 讓渡所得稅 問題 때문에 취득자가 실제계약서상 금액 보다 높여 신고하는 것을 허용할 수도 없다<sup>24)</sup>.

이상과 같은 不動產 實去來價額 公示制度를 채택할 경우에는 不動產 登記法 改正(大法院), 檢印契約書制度 存廢 등 不動產登記特例法 改正(法務部, 大法院), 讓渡所得稅 課稅方法 전면 再檢討(財政經濟院)<sup>25)</sup>, 土地超過利得稅法 存廢(財政經濟院), 宅地超過所有 상한에 관한 法律 存廢(建設交通部), 地方稅法 및 不動產仲介業法 改正(內務部), 登記業務·地籍 및 地價行政의 統合 問題(大法院, 內務部, 建交部) 등 많은 검토 사항이 있으므로 범정부적 추진기구를 구성하여 체계적으로 접근하여야 할 것이다.

24) 추동한, 「不動產 投機根切을 위한 制度改善」, 『國稅』, 1990년 6월호, pp. 26~34 및 林煥守, 「讓渡所得稅의 實效性 提高를 위한 政策方案에 관한 研究」, 서울大學校 行政大學院 碩士學位 論文, 1991. 2, pp. 47~53 참조.

25) 實去來價額에 의한 課稅原則으로 전환하면서 稅率은 저세율구조로 단순화하고, 신고 납부방법은 현행 예정신고필증제도를 예정신고납부필증으로 전환(양도자가 잔금수령시, 취득자에게 납부필증교부)하고, 예정신고납부 세액공제는 세금 조기납부기간에 따라 혜택을 달리하는 방안 등을 고려 할 수 있을 것이다.

不動產 實去來價額 公示制度가 확립되고 이에 따라 일련의 課稅制度 등이 개선되면 높은 讓渡差益을 노리는 투기이득에 대한 실질과세로 투기심리 억제, 공평과세 실현, 과세자료 확보 및 세금부과 과정에서 발생하는 행정 비능률·낭비·부정요소의 원천적 제거가 가능할 것이다. 특히, 등기전 양도소득세 신고납부제를 채택할 경우(납부는 등기 후에도 가능토록 선택 허용)에는 재산세 관련 조세징수비율을 획기적으로 제고할 수 있고, 현재 가장 많은 소송건수를 기록하고 있는 양도소득세 관련 조세소송 업무량을 크게 줄일 수 있을 것이며, 조세회피를 둘러싼 납세자의 유혹, 공무원의 결탁 등 부정요소도 제거될 것이다.

또한 이상과 같은 과세기준 및 과세방식의 전환은 토지초과이득세의 폐지 대안으로서 제시할 수 있으며 악덕 중개업자나 투기꾼들에 의한 이중계약서 작성이나 미등기 전매가 봉쇄되므로 不動產登記特例法의 實效성을 確保하는 데 기여할 수 있으며, 공직자의 등록재산 평가를 객관화하는 데에도 크게 기여할 수 있을 것이다.

不動產 去來實名制란 차명에 의한 소유권 이전등기를 막는다는 소극적 의미에서 진일보하여 실거래가액 공시제가 채택되고, 이에 의한 과세가 이루어질 때 부동산 거래실명제는 명실상부한 제도로 정착될 것이며, 이렇게 되는 경우에 비로소 정부의 부동산 규제제도의 실효성이 확보될 수 있을 것이다<sup>26)</sup>.

요컨대 不動產 實去來價額 公示制度和 이에 의한 課稅制度는 동산에 대한 거래 實名制인 金融實名制와 本 研究가 제시하는 실물거래에 대한 實名制와 함께 우리나라의 조세정의의 확립을 위한 3개의 초석(corner stone)이 된다 할 것이다.

26) 최근 실거래가액에 의한 양도소득세 과세제도 도입을 주장하고 있는 연구논문은 尹世益, 「包括的 所得과 課稅捕捉 所得과의 乖離現象에 관한 研究」, 尙志大學校 大學院 博士學位論文, 1996. 7, p. 138 및 李址洪, 「讓渡所得稅 計算要素의 改善에 관한 研究」, 『稅務學研究』, 제8호, 韓國稅務學會, 1996. 10, pp. 315~317 등이 있다.



#### 4. 租稅行政의 第1次·第2次 統制裝置의 嚴正運營

##### 가. 第1次 統制裝置와 第2次 統制裝置의 概念

租稅行政의 第1次 統制裝置란 消費課稅와 所得課稅에 있어서 收入金額 또는 所得金額 脫漏가 없도록 하는 제도적·행정적 모든 장치를 의미한다.

다시 말하면, 消費課稅와 所得課稅에 있어서 정직한 신고를 유도할 수 있는 모든 制度가 이에 해당된다고 볼 수 있다

租稅制度 運營에 있어서는 무엇보다도 먼저 이와 같은 第1次 統制裝置가 제대로 작동할 수 있도록 하여야 하는데, 지금까지는 이에 대한 포괄적이고 체계적인 대안의 제시가 없었다.

本 研究는 우리나라 모든 사업자의 수입금액에 관한 세무신고의 정직성·성실성을 제도적으로 확보하기 위하여 거래관련 基礎課稅資料의 產出시스템의 構築·運營이라는 政策代案의 提示를 研究의 目的으로 하고 있다.

이 시스템은 所得資料의 提出制度和 함께 租稅行政의 第1次的 統制裝置의 核心을 이루고 있는 것이라고 할 수 있다.

租稅行政의 第2次 統制裝置란 우리 사회통념상 상당한 정도의 財産(不動產·動產 포함)을 取得·形成할 때 취득자금원천에 대한 자금출처를 엄정하고 철저히 확인함으로써 그 이전의 사업과 관련한 세무신고 및 제반 세금납부의 성실성을 최종적으로 다시한번 과세당국이 검증하는 것을 의미한다<sup>27)</sup>.

조세행정적 제2차 통제장치는 제1차 통제장치의 최후 보루로서 양자는 상호보완적인 역할을 수행하는 상호작용 관계에 있다고 할 수 있다.

27) 趙成勳, 「領收證 주고 받기는 정말 중요한가?」, 『國稅』, 1994년 5월호, 稅友會, pp. 126~128.

### 나. 無資料去來 規制強化를 통한 第1次 統制裝置의 早期定着

本 研究가 제시하는 經濟主體別 基礎課稅資料 產出시스템을 도입하여 시행하게 되면, 세무조사의 최우선 순위는 당연히 無資料去來 行爲에 대한 강력한 규제에 두어져야 한다<sup>28)</sup>.

지금까지 無資料去來 追迹調査는 광범위한 無資料市場이라는 큰 바다에 작은 돌맹이 하나 던지는 효과밖에 없었다고 비유적으로 말할 수 있겠으나 經濟主體別 基礎課稅資料 產出시스템이 완비되어 가동되면 큰 바다를 오염시켜 온 작은 강줄기들을 가려낼 수 있을 것이다. 즉 無資料去來를 일삼는 업태와 업종, 특정사업자를 비교적 용이하게 식별해 낼 수 있게 될 것이다.

이러한 바탕하에서 조세행정의 제1차적 역점방향이 무자료거래 규제에 두어지고 세무조사의 중점이 이 방향으로 이동되면 비로소 우리나라의 세법질서가 서서히 자리를 잡아가기 시작할 것이다.

지금까지 세무조사의 중점은 직접세인 소득조사에 두어져 왔기 때문에 간접세인 외형 내지 수입금액조사는 상대적으로 매우 소홀하게 다루어져 왔으며 無資料去來 規制가 租稅行政 全體의 제1차적 과제임에도 일부 특정부서의 업무로만 인식되어 왔었고, 그것도 附加價値稅 免稅事業 관련 無資料去來 規制에 대해서는 거의 방치되고 있는 것이나 다름없었다. 또한 無資料去來를 전담하여 調査·團束할 행정력도 없이 일선세무서 附加價値稅 分野 人力을 그때그때 임시로 동원하여 대처해 왔다.

이에 대해서는 1996년도 7월에 들어와서야 전국적으로 30명 내외의 인원을 가지고 비로소 지방국세청별로 겨우 1개반 내외의 無資料去來 追

28) 尹世益, 前揭論文, p. 138. 尹 教授는 수입금액(거래금액)의 정확한 파악이 소득금액 계산이나 과세공평의 실현에 필수적이므로 앞으로 租稅行政의 중점은 종래와 같은 필요경비의 적정성 확인보다는 수입금액의 현실화에 맞추어져야 한다고 주장하고, 이를 위해 특히 領收證이나 稅金計算書 수수의 진실성에 대한 세무조사 등에 의한 검증기능이 강화되어 그 運用이 체계화되고 일상화되어야 한다고 제안하고 있다.

迹調査 全擔班을 배치하여 운영할 수 있게 되었다.

無資料 去來 追迹調査 全擔組織의 活動은 지금까지 우리 조세행정사에 없었던 것으로 그 동안 짧은 기간에도 불구하고 기대 이상의 성과를 거양한 바 있으며, 앞으로 基礎課稅資料 產出시스템의 가동과 더불어 세무조사인력이 이에 집중 배치되면 이 조직은 굉장한 위력을 발휘할 것으로 예견된다.

이렇게 되면, 조세행정의 제1차 통제장치라 할 수 있는 基礎課稅資料 產出시스템은 빠른 속도로 정착되어 갈 것이며, 이에 따라 전체적인 세법질서가 제대로 확립되는 전기가 마련될 것이다.

#### 다. 第2次 統制裝置의 嚴正한 運營

租稅行政의 第2次 統制裝置가 제대로 가동되려면 다음과 같은 요건이 필요하다.

첫째, 모든 資產의 實名化가 이루어져야 한다.

不動產은 물론 가능하면 動產까지도 實名化가 이루어지면 그만큼 실효성 있는 통제가 가능할 것이다.

둘째, 증여·상속 과세베이스의 확대와 관련된 모든 과세자료의 완벽한 수집체계의 구축이 필요하다. 이는 전산에 의한 인별 데이터 베이스의 구축을 의미한다.

셋째, 자금출처의 소명근거로서는 원칙적으로 과거에 세금납부 실적만큼만 인정하는 것이다.

즉, 과거의 세금납부 실적과 연관되지 아니하는 자금 부분에 대하여는 이를 정당한 출처원인으로서 인정하지 않는 것이다. 물론 은행차입 등 객관적인 자금원천의 경우에는 예외로 한다.

넷째, 이 制度를 施行하기에 앞서 사전예고가 필요하다.

租稅行政의 第2次 統制裝置는 조급하게 당장에 시행할 수도 없거니와 그렇게 하여서도 안된다.

金融·不動產實名制에 이어 사업관련 去來資料의 實名化와 租稅行政 統合電算網의 構築 등 일련의 제도가 진전되는 정도를 고려하여 최소한 2~3년 전에 미리 국민일반에게 租稅行政의 第2次 統制裝置의 엄정한 운영에 관하여 사전에 예고를 하고 시행에 들어가야 한다.

이렇게 되면, 모든 事業者들은 第2次 統制制度의 시행시기 도래 전부터 사업관련 세무신고를 거래사실에 기초하여 성실하게 신고하려 할 것이므로, 租稅行政의 第1次 統制裝置는 이로 인하여 더욱 충실한 制度로서 조기 정착이 가능해질 것이기 때문이다.

## 第 6 章 結 論

### 1. 要 約

오늘날 우리나라의 租稅制度和 租稅行政의 한계와 고민은 무엇일까?

그 해답은 한 마디로 課稅資料 또는 課稅標準의 陽性化 水準이 실제와 너무 괴리되어 있다는 데서 찾아야 할 것이다.

특히 근로소득자에 비하여 자영업자의 과세자료 양성화 또는 과세표준 현실화 정도가 매우 만족스럽지 못한 수준에 머물고 있다는 것이 문제다.

政府는 1993년 8월 金融實名制와 1996년 7월 不動產實名制 實施를 계기로 투명한 납세환경이 조성될 것을 기대하고 있으나, 이미 경험하고 있는 바와 같이 이러한 조치만으로는 우리의 납세여건이 크게 개선되리라는 낙관적 전망을 하기가 어려운 실정이다.

本 研究는 이러한 문제인식하에서 우리의 납세환경이 金融實名制 등의 실시에도 불구하고 별로 개선되지 못한 근본적이고 직접적인 원인이 제3의 實名制라고 할 수 있는 소위 ‘實物去來의 實名化’가 이루어지고 있지 않는 데서 비롯되고 있다는 결론을 내리고 이러한 전제 위에서 어떻게 하면 실물거래의 실명화를 위한 실현가능한 방안을 마련하고 이를 통해서 궁극적으로 租稅制度 또는 租稅行政의 公平性·效率性 등을 높여나갈 것인가에 관심과 노력을 투입했다.

實物去來의 實名化 또는 透明化를 가로막고 있는 요인은, 예컨대 전근대적인 유통구조, 현금 위주의 대금결제관행, 기업의 물량위주 판매정책, 국민 일반의 영수증 수수관행 미정착 등 여러 가지를 열거할 수 있겠으나 이러한 요인은 조세제도 또는 조세행정의 입장에서 보면 주어진 여

건일 뿐이지 스스로 통제가 가능한 사항들은 아니라고 할 수 있다.

그러면 租稅制度 또는 租稅行政이 우리의 實物去來를 實名化하기 위하여 적극적으로 통제가 가능한 방안은 없을까?

무릇 우리 사회의 모든 재화 또는 용역은 실물의 유통과정을 통해서 공급되고 있으며 거래당사자들은 이러한 실물거래과정에서 어떤 형식으로든지 그 거래내용을 나타내는 거래증빙을 주고 받고 있는바, 本研究는 이와 같은 실물거래과정에서 거래당사자간에 주고 받는 바로 이 去來證憑을 稅務上 定規領收證으로 產出케 하여 이를 과세당국에 과세자료로 제출토록 함으로써 實物去來를 實名化하는 실천적인 방안의 제시를 연구주제로 삼고 있다.

本 論文은 모두 6개의 章으로 구성되어 있는바, 第 I 章 서론과 第 VI 章 결론을 제외하고, 第 II 章부터 第 V 章까지의 主要內容을 要約·整理하면 다음과 같다.

第 II 章에서는 課稅資料에 관한 이론적 준거와 本研究의 체계적 진술을 위한 분석의 틀을 제시하였다.

課稅資料에 관한 이론적 기초로서 먼저 租稅行政의 4大 理念 및 3大 目標을 뚜렷이 정립하고자 하였으며 행정의 공생산성이론을 원용하여 本研究가 提案하는 基礎課稅資料 產出시스템이 租稅行政 當局과 納稅者인 市民間에 양자의 요구를 모두 만족시키는 공생산장치로서 역할할 수 있음을 설명하였다.

또한 租稅行政에 있어서 課稅資料의 重要性和 그 종류를 기술하고, 第 3者 情報報告制度和 申告書 內容과의 상호대사방식을 통하여 課稅資料가 租稅行政과 연결되어 활용되는 메커니즘을 살펴보았으며, D. Easton의 체제모델을 원용하여 양질의 과세자료 투입은 양질의 조세행정을 산출하고 빈약한 과세자료의 투입은 빈약한 조세행정을 산출한다는 점에서 과세자료와 조세행정과의 관계를 「Garbage In, Garbage Out and Gold In, Gold Out」의 관계로 설명하였다.

다음으로 우리나라의 課稅資料制度의 變遷內容을 살펴봄으로써 本 研究을 위한 분석의 틀과 정책대안의 모색에 참고하고자 하였다.

과거 우리나라의 과세자료제도 중에서 판매 및 지급보고서 제출제도와 거래(지정)원천징수제도, 그리고 영수증 행정 중에서 기업비용 지출의 기본증빙으로서 표준영수증의 의무적 사용방안 등은 우리나라 특유의 거래자료 산출제도로써 그 중요성을 새롭게 인식하게 해 주었다.

이어서 납세자 행동에 대한 선행연구 결과를 개관하고, 基礎課稅資料 產出制度가 어떻게 탈세기회의 봉쇄장치로서 역할할 수 있는지를 그 동안의 탈세행위에 관한 연구결과와 연계하여 검토하였다.

끝으로 연구의 설계로서 租稅行政의 理念·目標 및 그 手段과 이를 달성하기 위한 선결요건인 基礎課稅資料 產出시스템과의 관계를 目標·手段의 연쇄관계로 묶어서 표현하였으며, 本 研究의 분석단위인 독립변수로서 3대 定規領收證을 추출하고, 이를 3대 경제주체별로 빈틈없이 산출케 하는 시스템의 확립모형을 연구분석의 틀로써 제시하였다.

第Ⅲ章에서는 먼저 우리나라의 현행 세금계산서, 계산서, 영수증제도의 내용과 그 운영실태에 관하여 기술하고, 제도면과 운영면에서 미비점과 문제점은 어떤 것인지 살펴보았다.

우리나라의 基礎課稅資料制度의 問題點을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 현행 세금계산서제도, 계산서제도, 영수증제도에는 그 나름대로 각각 개선·보완해야 할 사항이 여러가지가 있지만 무엇보다도 이들 제도가 第3者 情報報告制度로서 완전한 요건을 제대로 갖추지 못하고 있다는 점을 공통된 문제점으로 지적하지 않을 수 없다.

특히 附加價値稅 免稅事業者가 發行·交付하는 계산서에 대하여는 그 交付·受取 및 提出 전반에 걸쳐 있으나마나 한 규정을 그대로 두고 있기 때문에 基礎課稅資料 產出體系의 한쪽 부분이 제도로서 유명무실한 실정에 있다.

둘째, 제도상 또 하나의 문제점은 稅務上 定規領收證에 대한 인식이나

개념이 정립되어 있지 아니하여 현행 조세법에서 去來證憑으로서 상호 검증기능이 빈약한 非定規領收證에 대해서도 정상적인 비용공제증빙으로 무제한 인정하고 있다는 점이다.

셋째, 領收證制度에 있어서 領收證을 발행하는 事業者에 대하여는 성실발행을 유도하기 위한 세액공제 등 나름대로의 혜택이 주어져 왔으나 소비자에게는 적절한 誘引(incentives)을 제공하지 않고 있다.

또한 基礎課稅資料制度의 運營도 그다지 만족스러운 상태에 있지 못하다.

그 주된 이유는 基礎課稅資料制度 自體의 비포괄성·비체계성·불균형성에 기인하고 있다. 이에 따라 附加價値稅 課稅事業이나 免稅事業을 불문하고 일부 생필품을 중심으로 한 無資料去來·不實去來·變則去來 등이 끊이지 않고 있는 실정이다. 바로 이러한 세법질서 위반행위를 근절시키는 것이 조세행정의 가장 시급한 과제라고 할 수 있으나 현행과 같은 부분적이고 허술한 課稅資料制度下에서는 租稅行政의 노력만으로 이 문제에 효과적으로 대처하는 데에는 한계가 있을 수 밖에 없다.

이어서 美國, 英國, 日本, 臺灣 등 주요 외국의 領收證制度에 관하여 살펴보았다.

美國의 所得資料 提出制度는 전형적인 第三者 情報報告制度로서의 모델을 제시해 주고 있다는 점에서 本 研究를 위해 시사하는 바가 매우 컸다. 美國, 英國, 日本 등 주요 선진국은 이미 정직과 상호신뢰관계가 사회생활의 기본으로 형성되어 있기 때문에 영수증 수수에 관한 특별한 법적 규제나 요청이 없는 데도 거래당사자간에 영수증의 수수관행이 사회적 관습으로 자연스럽게 잘 정착되어 있음을 보았다.

臺灣은 領收證福券制度라는 특유한 제도를 통하여 국민들의 영수증 수수에 대한 관심을 끌어내고 있으나 이 제도의 오랜 시행에도 불구하고 영수증의 성실한 수수관행이 제대로 정착되지는 못하고 있다. 최근 정치권에서 논의된 대만식 영수증복권제도 도입 주장에 대하여 본 연구는 반대하는 입장을 명백히 하였다. 그 이유는 이 제도는 제도운영 비용이 과



다하고 경제규제를 완화하기보다 오히려 강화하고 있을 뿐만 아니라 전체적으로 제도 자체의 실효성에 강한 의문이 제기되기 때문이다.

第Ⅳ章에서는 설문조사를 통하여 3大 經濟主體別로 基礎課稅資料 產出實態를 분석하였다. 설문조사결과를 요약 정리하면 다음과 같다.

#### 1) 基礎課稅資料 및 同 制度 運營에 대한 認識

먼저 일반소비자로서 영수증 수수에 대한 관심도는 매우 낮은 것으로 분석되나, 이는 우리나라의 基礎課稅資料 產出環境이 주요 외국의 영수증 수수실태와 대비하여 볼 때 매우 열악한 상태에 있음을 반영하고 있으며 과거에 비하여 최근에 상황이 개선되기보다는 오히려 악화되어 온 것으로 분석되었다. 또한 세무상 객관적인 課稅資料로서 활용 가능한 이른바, 定規領收證에 대한 인지수준은 응답자의 4분의 1 정도만이 이를 제대로 인지하고 있는 것으로 나타나고 있는데, 이는 앞으로 영수증 산출제도를 보다 체계적으로 정비하고 효과적인 弘報方案을 마련하는 것이 시급함을 알려주고 있다.

다음으로 현행 基礎課稅資料制度 및 그 運營實態에 대한 평가에서는 응답자의 대부분이 상당한 문제점을 안고 있어 시급한 개혁이 필요하다고 응답하면서 現行 基礎課稅資料制度가 부정적하게 운영되고 있는 원인으로서 첫째는 국민일반의 영수증 수수에 대한 관심부족을, 둘째는 전근대적인 유통구조와 현금위주의 상거래 관행 등을 꼽고 있다.

이는 우리나라의 基礎課稅資料 產出體系가 제대로 작동되려면 租稅制度나 租稅行政만의 노력으로는 부족하고 범정부적인 차원에서 종합적인 접근이 필요함을 시사해 주고 있다.

基礎課稅資料 種類別로 그 제도운영면에서 개선해야 할 과제에 대한 調查·分析結果는 다음과 같다.

첫째, 稅金計算書制度에 있어서는 稅率의 引下와 特例領域의 縮小·廢止를 개선해야 할 중요과제로 꼽고 있다. 稅金計算書制度에 있어서는 稅金計算書의 交付·提出 및 不履行시 制裁 등과 같은 제도 자체의 정비

는 計算書制度에 비하여 기본적인 틀이 어느 정도 잡혀 있기 때문에, 稅金計算書制度 자체보다는 稅金計算書를 정상적으로 수수하는 데 장애가 되는 여타 관련제도의 개선을 시급한 과제로 들고 있음을 알 수 있다.

둘째, 計算書制度에 있어서는 計算書의 交付·提出 및 制裁에 관한 현행 제도의 허술한 점을 그대로 지적하고 먼저 계산서제도 자체를 세금계산서제도와 균형을 이룰 수 있도록 완비하여야 하며, 앞으로 附加價値稅 免稅事業의 範圍를 대폭 축소하여 세금계산서가 수수될 수 있는 기반을 확충하여야 함을 지적하고 있다.

셋째, 신용카드제도 운영에 있어서는 카드번칙거래에 대한 효과적인 제재 방안의 강구가 가장 시급한 과제로 분석되고 있으며, 세율 및 수수료율의 인하를 통한 가맹점의 확대도 시급한 문제로 제기되고 있다.

## 2) 政府 등 公共機關의 基礎課稅資料 產出實態

먼저 정부 등 공공기관이 예산을 지출하고 영수증을 받는 이유는 세출예산집행의 근거로 사용하기 위함이 첫번째로 집계·분석되고 있다.

사업자로부터 교부받고 있는 정규영수증의 수취 수준은 영수증의 종류별로 얼마간의 차이는 있으나 전반적으로 만족스러운 상태는 아니며, 특히 세금계산서보다는 계산서와 신용카드의 성실한 수취가 더욱 미흡한 수준에 있다.

이와 같은 분석결과는 앞으로는 세출예산 지출증빙에 대한 통제를 강화할 필요성이 있음을 말해 주고 있다.

또한, 수취한 기초과세자료의 제출제도에 대한 분석결과를 보면, 과세자료 제출제도 자체에 대한 인지도가 상당히 높게 나타나고 있고 규정대로 제출하고 있다고 응답한 비율(84.2%)도 높아 과세자료의 제출수준도 양호한 편이다.

문제는 앞으로 본 연구가 제시하는 기초과세자료의 산출시스템이 제대로 운영되려면 기초과세자료를 수취한 정부기관 등이 이를 100% 제대로 제출해 주지 않으면 안된다는 점이다.

마지막으로 세출예산의 지출증빙을 모두 정규영수증화 하자는 제안에 대한 반응을 조사·분석한바, 응답자의 약 90%가 이 제안을 적극적으로 수용하겠다는 태도를 보이고 있으며, 또한 이러한 제안의 채택과 함께 세율도 인하한다면 과세표준 또는 과세자료 양성화 수준은 현재보다 월등하게 향상될 것으로 분석되었다.

### 3) 企業의 基礎課稅資料 產出實態

먼저 조사기업의 대부분이 거래상대방의 課稅資料 露出目的보다는 주로 자신이 필요로 하는 용도로 사용하기 위하여 領收證을 受取하고 있는 것으로 응답하고 있다.

이와 같은 분석결과는 앞으로 企業이 受取하는 領收證은 수취자 자신의 필요는 물론 거래상대방의 課稅資料 露出目的도 매우 중요하다는 인식을 고취시킬 필요가 있음을 알려주고 있다.

또한 企業의 定規領收證 受取水準을 보면, 응답자의 3분의 1 정도만 定規領收證을 챙겨받고 있으며 그 중에서 특히 계산서의 수취정도가 매우 낮은 것으로 나타나고 있는바, 이는 기업이 비용지출을 하고 이에 관련된 支出證憑으로 非定規領收證을 받더라도 현행 조세법상으로는 아무런 제약도 없다는 것을 반영하고 있으며, 특히 면세사업자와의 거래에 있어서는 간이계산서의 수취가 거의 관행화되어 있는 현실을 그대로 나타내주고 있다.

다음으로 기업이 거래과정에서 受取한 基礎課稅資料의 提出實態를 보면 法 規定대로 課稅資料를 政府에 提出하고 있다고 응답한 자가 전혀 없으며, 基礎課稅資料 중에서 주로 세금계산서만 제출하고 있는 것으로 나타나고 있는데, 이는 政府 등 公共機關의 경우에 비하면 문제가 크다고 여겨지며, 특히 계산서의 제출이 거의 없다는 사실은 基礎課稅資料 產出시스템의 포괄적인 형성을 위해 심각한 문제라 하지 않을 수 없다.

끝으로 현재 접대비 지출증빙을 세금계산서와 신용카드로 제한하고 있는데 대하여는 87.5%에 이르는 대다수 응답자가 긍정적인 입장을 표

시하고 있고 더 나아가 모든 재화 또는 용역의 구입시 그 支出證憑을 모두 定規領收證으로 통제하자는 새로운 提案에 대해서도 76.3%가 이를 적극 수용하는 입장에 있는 것으로 분석되었다.

#### 4) 家計의 基礎課稅資料 產出實態

먼저 家計消費者 중 응답자의 80%가 가계부의 기록이나 물건값 계산이 정확한지를 체크하기 위해 領收證을 받고 있는 것으로 나타나고 있는 바, 이는 앞으로 家計消費者가 領收證을 제대로 받도록 하려면 家計消費者 자신의 이해관계와 일치하는 경제적 유인을 제공해야만 성공할 수 있음을 시사해 주고 있다.

또한 가계소비자 중 상당수(약 30% 수준)가 아직도 신용카드를 거의 사용하지 않고 있으며, 그리고 조사대상 가계의 81%가 연간 300만원 미만의 금액을 신용카드로 결제하고 있고, 家計가 受取하는 領收證 중에서 신용카드매출표의 점유비는 아직 미미한 수준(건수 16.9%, 금액 24.7%)이고 그 나머지는 세무상 정규영수증이 아닌 소위 간이영수증인 것으로 분석되고 있다.

가계소비자가 신용카드를 사용하는 경우 일정액의 세금공제 혜택을 부여하자는 새로운 제안에 대하여는 응답자의 약 80%가 긍정적이고 적극적인 반응을 보이고 있고 이 제안의 채택과 동시에 세율을 인하한다면 자영업소의 거래실적 은폐도 크게 줄어들 것으로 응답하고 있다.

第V章은 본 논문의 사실상 결론부분으로서 지금까지의 研究·分析 內容을 토대로 포괄적인 基礎課稅資料 產出시스템의 확립방안을 제시하였다.

먼저 시스템 구축의 전제조건으로 시스템의 포괄성·체계성·통합성과 경제흐름에 대한 간섭 최소화의 원칙, 基礎課稅資料 產出에 따른 비용 최소화의 원칙, 시스템의 간단 명료성 등을 강조하였다.

또한 새로운 基礎課稅資料 產出시스템 設計의 기본 틀로서 定規領收證 使用 指定制度和 第三者 情報報告制度를 제시하였다.

이어서 本 研究 結果인 政策代案으로서 3大 經濟主體別로 基礎課稅資料 產出方案을 구체적으로 제안하였다.

첫째, 政府 등 公共機關이 歲出豫算을 지출할 때 그 지출증빙은 3大 定規領收證에 속하는 세금계산서, 계산서, 신용카드 매출표로 엄격하게 제한하고, 이 중 稅金計算書와 計算書 수취분에 대하여는 이를 합계표로 과세당국에 제출토록 하자는 것이다.

政府 등 公共機關의 豫算支出 證憑을 定規領收證으로 제한하려면 감사원의 「計算證明規則」에 이와 관련된 규정을 신설하면 된다.

둘째, 기업의 경우에도 재화 또는 용역을 구입하고 그 대가를 지급할 때, 그 去來證憑으로 受取하는 領收證을 定規領收證으로만 제한하고, 이 중 稅金計算書와 計算書 部分에 대하여는 이를 합계표로 작성하여 과세당국에 제출하게 하자는 것이다.

이와 같은 기업의 각종 支出證憑에 대한 統制方案은 해당 조세법에 새롭게 근거를 마련해야 할 입법사항에 속한다.

위와 같은 기업에 의한 基礎課稅資料 產出方案은 단계적으로 구상되고 있다.

첫 단계는 기업이 定規領收證만을 수취함으로써 그 거래상대방(공급자)의 수입금액이 노출되는 한, 현행과 같은 접대비 한도액 규제는 불필요하므로 이를 철폐해야 한다는 제안을 하고 있으며, 다음 단계로 접대비 외에 기업의 재화 또는 용역구입에 관련된 모든 支出의 證憑을 定規領收證으로 하자는 제안을 하고 있다.

이와 같이 기업의 모든 支出證憑을 定規領收證으로 통제하는 이유는 오로지 접대비에 대해서만 定規領收證 受取를 강요해야 할 타당한 이유가 없을 뿐만 아니라 基礎課稅資料 產出에 대한 예외를 가급적 최소화하여 포괄적이고 광범위한 과세자료 산출기반을 구축하기 위함이다.

셋째, 家計消費者에 대하여는 政府 등 公共機關이나 企業의 경우처럼 消費支出 證憑에 대한 획일적인 統制를 政府가 법으로 강요할 수가 없다.

따라서 가계에 대하여는 수많은 영수증 중에서 가급적이면 定規領收證에 속하는 신용카드 매출표를 수취할 수 있도록 家計消費者의 연간 신용카드 사용금액을 기준으로 근로소득세 연말정산시 일정액을 소득금액이나 납부할 세액에서 공제하도록 하는 유인제도를 도입하자는 것이다.

가계소비자(근로소득자)의 신용카드 사용금액에 대한 혜택 부여 방안도 해당 조세법규에서 구체화하여야 할 입법사항에 속한다.

이상에서 제시한 3大 經濟主體別 基礎課稅資料 產出體系의 確立方案은 다음과 같은 이유에서 제일 먼저 政府 등 公共機關에 대하여, 그 다음으로 家計에 대하여, 그리고 마지막으로 企業의 순으로 우선순위를 정하여 순차적으로 도입·시행하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

政府 등 公共機關은 공의와 공익실현의 대표로서 명분상 定規領收證을 受取하고 이를 과세당국에 보고함에 있어서 모범을 보여야 할 입장에 있을 뿐만 아니라 企業과 家計 등 다른 경제주체에 미치는 파급효과가 가장 크고, 이를 제도화하는 절차나 과정이 가장 간편하기 때문에 政府 등 公共機關이 제일 먼저 이를 導入·施行하여야 한다.

다음으로 企業에 대한 支出證憑 統制方案의 시행에 앞서, 가계소비자(근로소득자)에 대한 유인제도가 먼저 시행되어야 한다.

그 이유는 기업에 대하여는 이미 현행 제도하에서 정규영수증에 의한 企業接待費 支出證憑規制라는 제1단계 조치가 제도화되어 시행되고 있고, 기업에 대하여는 支出證憑統制라는 새로운 규제를 요구함에 반하여 가계에 대하여는 稅金控除라는 현실적 혜택을 제공하기 때문이며 가계의 신용카드 사용이 보편화되면 유통과정상 최종 기착지인 소매업소나 서비스업소가 그들의 과표 양성화에 대응하여 제조업자나 도매업자로부터 세금계산서 등 정규영수증 수취를 요구하지 않을 수 없게 될 것이기 때문이다.

마지막으로 이렇게 되면 企業의 定規領收證을 정상적으로 소화할 수 있는 기반이 점차 확대될 것이므로 이 단계에 가서 기업의 모든 지출에 대한 證憑을 定規領收證으로 統制하는 것이 바람직하다.

이상과 같은 基礎課稅資料 產出시스템의 確立方案을 제도화하여 시행함과 동시에 병행하여 추진하여야 할 사항으로 첫째, 附加價値稅 免稅事業者의 計算書制度 整備, 基礎課稅資料 提出制度의 完備, 接待費 支出明細書 提出制度의 廢止, 金錢登錄機 領收證에 의한 稅金計算書 看做制度 廢止, 事業場 現況 報告制度의 廢止, 信用卡 加盟誘導와 變則去來의 制度的 封鎖 등 基礎課稅資料制度의 構造的 脆弱性を 改善 補完할 것과 둘째, 소규모 사업자에 대한 附加價値稅 例外的 課稅領域의 問題, 附加價値稅 免稅領域의 問題 등 定規領收證의 정상적 수수를 저해하는 관련 제도의 개선을 제안하였으며 셋째, 전반적인 세율의 인하와 國民皆稅原則의 확립에 관하여 기술하였고 넷째, 不動產實名制의 實效性を 확보하고 재산제세에 대한 과세의 공평과 효율을 기하기 위하여 不動產 去來價額 公示制度 導入을 통한 不動產 去來資料의 透明化 實現方案에 대하여 기술하였다.

다섯째, 이상과 같은 일련의 제안이 租稅制度 內에 장치되면 租稅行政의 엄정한 운영이 가능한 전제조건이 비로소 충족되므로 이 바탕 위에서 無資料去來에 대한 철저하고 강력한 규제를 통해 조세행정의 제1차 통제 장치인 基礎課稅資料의 產出시스템의 조기정착을 유도함과 동시에 사업자들이 상당한 정도의 재산을 취득·형성할 때 그 취득자금원에 대한 출처를 과거의 세금납부 실적분에 한해서 인정토록 함으로써 그 이전의 사업과 관련된 세무신고 및 세금납부의 성실성을 최종적으로 다시 한번 검증할 수 있는 이른바 租稅行政의 第2次 統制裝置를 엄정하게 운영하자는 提案을 하고 있다.

## 2. 政策的 含意

이상의 내용이 본 研究의 대체적인 要約이다.

이 要約을 통해서 본 바와 같이 본 研究가 결론으로 제안하고 있는 經濟主體別 基礎課稅資料 產出시스템은 去來資料에 관한 한 다른 나라에

그 예를 찾아볼 수 없는 독특한 것으로서 매우 개혁지향적인 내용을 담고 있다.

오늘날 한국사회는 사상 유례가 없는 거액의 정치비자금 사건과 각종 부정부패로 總體的 腐敗, 總體的 混亂, 總體的 危機, 總體的 有罪의 共和國(the Republic of Total Corruption, Total Confusion, Total Crisis, Total Condemnation)으로 표현될 정도로 어려운 상황에 처해 있다<sup>1)</sup>.

우리 모두가 죄인된 입장에 처해 있는 오늘 한국사회의 현실은 우리 사회과학도에게 무엇을 요구하고 있는가?

그것은 한마디로 公義가 강물처럼 흐르는 깨끗하고 正直한 社會를 여는 실천적인 해답을 강요하고 있다고 여겨진다.

본 연구는 오늘날 한국사회의 이와 같은 현실과 사회과학도에게 맡겨진 사명을 직시하면서 한국사회의 정의의 기초는 실천적 차원에 볼 때, 조세정의의 확립에서 그 실마리를 찾을 수밖에 없으며, 조세정의의 확립은 조세행정의 현실적 기반이 되고 있는 실물거래의 투명성 제고에서 출발할 수밖에 없다는 결론에 도달하고 경제주체별 기초과세자료의 포괄적인 산출시스템을 이에 대한 해답으로 제시코자 한바, 그 정책적 함의 또는 시사점을 간추려 보면 다음과 같다.

#### 1) 課稅資料制度 側面에서 韓國의 租稅制度和 租稅行政의 改革 可能性에 接近

본 연구는 한국의 조세제도와 조세행정에 대한 개선 또는 개혁의 과제로서 지금까지 선행연구에서 거의 다룬 적이 없는 과세자료제도 측면에서 현행 한국 조세제도 또는 조세행정의 전반적인 개혁 가능성에 접근하였다는 점에서 정책적인 의의를 찾을 수 있다.

1) Laxmi Nakarmi, 「金泳三 대통령전상서」, NEWSWEEK, 1996. 1. 3日, p. 114.



## 2) 基礎課稅資料의 包括的·體系의 產出을 위한 最初의 制度的 接近

본 연구는 경제활동에 참여하는 모든 경제주체로 하여금 예외없이 그 거래에 관련된 모든 증빙을 소위 정규영수증으로 산출하여 이를 정부에 과세정보로서 제출토록 함으로써 우리나라 조세제도상 처음으로 기초과세자료 산출시스템을 포괄적이고 체계적으로 제도화할 수 있는 실질적인 접근방안을 제시해 보려고 노력하였다.

## 3) 自發的 誠實申告 誘導와 課稅標準 陽性化 實現을 위한 裝置

本 研究가 제시하는 基礎課稅資料의 產出體系 確立方案이 제도화되면, 이는 所得資料에 대한 源泉徵收制度에 대응하는 또 하나의 유용한 탈세기회의 封鎖裝置로서 역할을 수행할 것이다.

이에 따라 우리나라 租稅制度和 行政의 최대 난제인 과소신고의 병폐가 제거되고, 정직한 신고에 의한 과세표준의 양성화 수준이 획기적으로 향상될 것이다.

## 4) 現行 租稅制度의 根本的 改革을 위한 一大 轉機 마련

本 研究가 제안하는 基礎課稅資料 產出制度를 통하여 수입금액 양성화 수준이 획기적으로 제고되면, 지금까지 조세제도 개선을 위한 여러 선행연구에서 주장해 온 전반적인 세율구조의 인하, 비과세·감면의 폐지, 조세체계의 단순화 등과 같은 근본적인 조세제도 개혁에 착수할 수 있는 전기가 비로소 마련될 것이다.

## 5) 租稅行政의 生産性 提高와 信賴性 確保手段

本 研究에서 제시한 基礎課稅資料의 產出體系 確立方案이 제도적으로 완비되어 철저한 시행이 이루어지면, 모든 거래단계에서의 거래자료 미수수·미제출 사례는 지금보다 현저히 줄어들 것이므로, 소수 위반자에 대한 적발 및 제재가 매우 효율적으로 이루어져 행정력 투입에 따른 생산성이 향상되고, 이에 따라 조세행정에 대한 국민의 신뢰도가 그만큼 높아질 것이다.

## 參 考 文 獻

### 1. 國內文獻

#### (1) 單行本

- 姜信澤, 『社會科學研究的論理』, 서울:博英社, 1987.
- 郭泰元, 『우리나라 租稅制度 運營費 推定에 관한 研究』, 韓國租稅研究院, 1994.
- 金光雄, 『韓國의 官僚制 研究』, 서울:大永文化社, 1991.
- 金東建, 『現代財政學』, 서울:博英社, 1990.
- 金繁雄·金晚基·金東炫, 『現代 韓國行政論』, 서울:博英社, 1991.
- 金鳳根, 『附加價值稅 解說』, 서울:조세통합사, 1996. 3.
- 金裕燦, 『우리나라의 附加價值稅 免稅範圍 設定의 問題點과 改編方向』, 韓國租稅研究院, 1995. 6.
- 金翼來·姜信英·崔春植, 『稅務會計實務』, 서울:韓國稅務經營社, 1995.
- 金海東, 『調查方法論』, 서울:法文社, 1983.
- 盧化俊, 『行政計量分析』, 서울:法文社, 1985.
- 朴東緒, 『韓國行政論』, 서울:法文社, 1986.
- , 『韓國行政의 研究』, 서울:法文社, 1994.
- 稅務大學 租稅問題研究所·韓國經濟研究院, 『國民租稅意識의 調查研究』, 1983. 12.
- 安鍾範·鄭映憲·朴元巖·金相達, 『金融實名制 實施 1年の 評價와 政策課題』, 韓國租稅研究院, 1994. 12.
- 安海均, 『現代行政學』, 서울:茶山出版社, 1987.
- 梁東彪, 『美國稅務의 實際』, 韓國經濟新聞社, 1990.

- 오대영·심상민, 『한국의 지하경제』, 서울:미래사, 1995.
- 吳然天, 『韓國租稅論』, 서울:博英社, 1992.
- 李啓植·盧基成(編), 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發研究院, 1991.
- 李文永·李宗範 外, 『작은 政府를 위한 官僚制』, 서울:法文社, 1992.
- 李愚澤, 『韓國의 租稅行政에 관한 研究』, 韓國經濟研究院, 1990.
- 李仁杓·安鍾範·崔興植, 『金融所得 綜合課稅의 波及效果와 政策課題』, 韓國租稅研究院, 1995. 12.
- 李弼佑, 『財政學概論』, 서울:法文社, 1986.
- 柳時權·朴鈺洙·玄鎮權·孫光洛·鄭暎憲·安鍾範·崔明根·金完石, 『國稅行政 改革方案(Ⅰ), (Ⅱ), (Ⅲ)』, 韓國租稅研究院, 1994. 12.
- 鄭允武, 『現代政治 心理論』, 서울:博英社, 1991.
- 채서일, 『社會科學調查方法論』, 서울:학현사, 1995.
- 崔 洸, 『韓國의 地下經濟에 관한 研究』, 韓國經濟研究院, 1987.
- 崔明根, 『附加價値稅法論』, 改正 增補 4版, 조세통람사, 1993.
- 韓國稅政新聞社, 『稅政脆弱地帶 25時—地下稅金을 追跡한다』, 1990. 10.
- 韓相國, 『臺灣의 財政과 租稅制度』, 韓國租稅研究院, 1995.
- 尾崎 護, 『G7의 稅制—세제의 국제적 조류는 어떻게 되어 있는가』, 韓國租稅研究院(譯), 1994. 3.
- Bawly Dan, 『地下經濟』, 林英(譯), 서울:우아당, 1984.
- Rawls John, 『사회정의론』, 황경식(옮김), 서울:서광사, 1985.
- Pechman, Joseph A., 『美國의 租稅政策』, 吳赫柱(譯), 韓國稅政新聞社, 1986.

## (2) 論文

- 김기성, 「現代行政의 衡平性 理念과 稅率의 單純化—1990年 稅制改編案을 中心으로—」, 김영훈(編), 『財務行政論集』, 서울:징훈출판사, 1992.
- 金繁雄, 「韓國行政의 刷新: 이미지, 비전, 合理的 準據」, 金光雄(編),

- 『行政과 나라만들기』, 博英社, 1996.
- 金普鉉, “A Factor Analysis for Successful Policy Implementation,” 『行政論集』, 제20집, 東國大學校 行政大學院, 1991.
- 金鳳根, 「附加價值稅法上的 稅金計算書制度 改善에 관한 研究」, 建國大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1992.
- 林煥守, 「讓渡所得稅의 實效性 提高를 위한 政策方案에 관한 研究」, 서울大學校 行政大學院 碩士學位 論文, 1991.
- 李英根, 「韓國租稅行政의 理念性 評價와 그 發展方向에 관한 研究」, 慶星大學校 大學院 博士學位論文, 1995. 2.
- 朴炯均, 「地方政府的 危機管理行政에 관한 研究」, 東國大學校 大學院 博士學位 論文, 1995.
- 裴竣喆, 「信用卡 利用擴大와 稅務行政의 科學化」, 『계간 신용카드』, 통권 제11호, 韓國信用卡業協會, 1996. 6.
- 申成燮, 「韓國의 科學搜查行政에 관한 研究」, 東國大學校 大學院 博士學位論文, 1993.
- 吳基洙, 「稅務會計上 接待費 計算基準의 公平性에 관한 研究」, 『稅務學研究』, 제8호, 1996. 10, pp. 31~64.
- 吳然天, 「稅務行政의 科學화와 民主化」, 『發展政策研究』, 제12호, 서울大 行政大學院, 1984.
- 柳時權, 「附加價值稅의 發展과 政策課題」, 『光復 後 50年間の 租稅 및 金融政策의 發展과 政策方向』, 韓國租稅研究院, 1995. 12.
- 尹世益, 「包括的 所得과 課稅捕捉 所得과의 乖離現象에 관한 研究」, 尙志大學校 大學院 博士學位論文, 1996. 7.
- 李愚澤, 「租稅行政의 回顧와 政策課題」, 『光復 後 50年間の 租稅 및 金融政策의 發展과 政策方向』, 韓國租稅研究院, 1995. 12.
- 李鍾煥, 「納稅者의 租稅回避行爲 分析을 통한 納稅誠實 誘引方案에 관한 研究」, 『稅務學研究』, 제4호, 1993. 6, pp. 43~62.
- 李址洪, 「讓渡所得稅 計算要素의 改善에 관한 研究」, 『稅務學研究』, 제

- 8호, 1996. 10, pp. 301~326.
- 張 春, 「國稅行政 基準率制度의 運用에 관한 經驗的 研究」, 서울大學 校 行政大學院 碩士學位論文, 1989.
- 全泰榮, 「租稅回避에 影響을 미치는 要素에 관한 研究」, 高麗大學校 大 學院 博士學位論文, 1990. 8.
- 전형준, 「地下經濟에 관한 理論的 考察 및 實證分析에 관한 研究」, 高麗 大學校 碩士學位論文, 1987.
- 鄭基燮, 「市民參與 發展을 위한 諸變數의 考察」, 『東國論集』, 제3집, 東 國大學校, 1992.
- 정찬웅, 「납세자의 소득수준 신고결정에 관한 실험실 연구」, 『회계학연 구』, 제21권 제2호, 1996. 2, pp. 19~24.
- 趙成勳, 「영수증 주고 받기는 정말 중요한가?」, 『國稅』, 1994년 5월호, 稅友會, 1994. 5.
- 曹廷煥, 「企業의 租稅回避에 影響을 미치는 要因에 관한 研究」, 『稅務學 研究』, 제8호, 1996. 10, pp. 243~276.
- 崔 洸, 「脫稅의 決定要因과 影響」, 『韓國租稅研究』, 제3권, 韓國租稅 學會, 1987.
- 崔永坤, 「納稅義務者의 稅法 遵守性 研究: 理論 問題點 및 展開方向」, 『稅務學研究』, 제8호, 1996. 10, pp. 153~176.
- 추동환, 「不動產 投機根切을 위한 制度改善」, 『國稅』, 1990년 6월호, 稅 友會, 1990. 6.
- 洪學杓, 「納稅者의 租稅抵抗 行動에 관한 研究」, 中央大學校 大學院 博 士學位 論文, 1988. 6

### (3) 政府刊行物 및 其他

- 監查院, 『監查論集』, 創刊號, 1996. 4.
- 國稅廳, 『研究報告書』, 國稅行政發展研究團 研究報告書③, 1973.
- , 『脫稅 —그 類型과 實態—』, 1982.

- , 『國稅廳 20年史』, 1986.
- , 『國稅廳 30年史』, 1996.
- , 『1995 國稅統計年報』, 1995.
- , 「信用卡 變則去來 規制業務 推進方向」, 報道資料, 1996. 5.
- 金元吉, 「零細 中小企業者の 金融實名制에 대한 意識調査」, 未發刊 資料, 1993. 10.
- 財務部, 『韓國의 附加價値稅 導入에 관한 報告書－Alan A. Tait 報告書, (1976. 6) James C. Duignan 報告書(1976. 9)』, 1986. 2.
- , 『日本의 消費稅法』, 1989. 7.
- , 『美國의 附加價値稅 導入에 관한 財務省 報告書』, 1986. 5.
- , 『韓國附加價値稅制史』, 1990.
- 財政經濟院(21세기 經濟長期構想稅制班), 『租稅制度 및 租稅行政의 中  
· 長期 發展方向』, 1996. 5.
- , 『'95 간추린 改正稅法』, 1996. 4.
- , 『1996年度 豫算概要』, 1996. 2.
- , 『1996年度 歲出豫算執行指針』, 1996. 2.
- 中央日報, 「영수증 주고 받기 뿌리내린 대만의 지혜」, 1993. 6. 27, p. 4.
- 崔明根, 「稅制改革의 問題點」, 韓國稅政新聞社, 1994. 6. 14.
- NEWSWEEK, 「金泳三 대통령 전상서」, 1996. 1. 3, p. 114.

## 2. 日本文獻

- 國稅廳, 『日本における 稅務行政』, 平成 7年.
- 內川澄男, 「交際費 等 關係の 稅務證據資料」, 『稅務通信』, Vol. 50,  
No. 4, 東京, 1995. 3.
- 名東孝一, 『地下經濟は 増殖する』, 東京: ダイヤンド社, 昭和 58年.
- 北野弘久, 『現代稅法事典』, 第2版, 東京: 中央經濟社, 1992.
- 忠佐 市, 『租稅法 要綱』, 第5版, 東京: 森山書店, 1973.

### 3. 歐美文獻

#### (1) Books

- Babbie, E., *The Practice of Social Research*, Belmont, California : Wadsworth Publishing Co., 1986.
- Bird, Richard M. and Milka Casanegra de Jantscher(eds.), *Improving Tax Administration in Developing Countries*, IMF, 1992.
- Trotman-Dickenson, D.I., *Economics of the Public Sector*, London : Macmillan Press Ltd., 1996.
- Morgen, Gareth, *Imagination*, Newburypark, California : Sage Publications, 1993.
- Rosen, Harvey S., *Public Finance*, 3rd ed. Irwin, California : Richard D. Irwin, Inc., 1990.
- IRS, *1993~1994 Data Books*.
- Stiglitz, Joseph E., *Economics of the Public Sector*, 2nd ed, New York : W.W. Norton & Company, 1988.
- Porter, Michael E., *The Competitive Advantage of Nations*, New York : The Free Press, 1990.
- Denhardt, Robert B., *The Pursuit of Significance*, Belmont, California : Wadsworth Publishing Company, 1993.
- Tait, Alan A., *Value Added Tax: International Practice and Problems*, Washington D.C. : IMF, 1988.
- Tittle, C.R., *Sanctions and Social Deviance: The Question of Deterrence*, New York : Praeger, 1980.
- United States Department of Treasury, *Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth*, Washington D.C. : U.S. Government Printing Office, 1984.

Tanzi, Vito, *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Washington D.C. : Lexington Books, D.C. Heath and Company, 1982.

## (2) Articles

Allingham, M. G. and A. Sandmo, "Income Tax Evasion : A Theoretical Analysis," *Journal of Public Economics*, 1972, pp. 323~338.

Benjamini, Y. and S. Maital, "Optimal Tax Evasion and Optimal Tax Policy : Behavioral Aspects," in W.Gaertner and A. Weing(eds.), *Economics of Shadow Economy*, Berlin : Springer-Verlag, 1985, pp. 245~264.

Chang, O.H. and J.J. Schultz, Jr., "The Income Tax Withholding Phenomenon : Evidence from TCMP Data," *The Journal of the American Taxation Association*, Fall 1990, pp. 88~101.

Clotfelter, C. T., "Tax Evasion and Tax Rates," *The Review of Economics and Statistics*, August, 1983, pp. 363~373.

Dean, P., Kennan, and F. Kenney, "Taxpayers' Attitudes to Incme Tax Evasion : An Empirical Study," *British Tax Review*, No. 1, 1980, pp. 28~44.

Dornstein, M., "Compliance with Legal Bureaucratic Rules : The Case of Self-Employed Taxpayers in Israel," *Human Relations*, Vol. 29, 1976, pp. 1019~1034.

Ekstrand, L., "Factors Affecting Compliance Focus Group and Survey Results," 1980 Proceedings of the 73rd Annual Conference on Taxation, National Tax Association, November 1980.



- Friedland, N., S. Maital and A. Rutenberg, "A Simulation Study of Income Tax Evasion," *Journal of Public Economics*, Vol. 10, 1978, pp. 107~116.
- Grasmick, H.G. and W.J. Scott, "Tax Evasion and Mechanisms of Social Control : A Comparison with Grand and Petty Theft," *Journal of Economic Psychology*, Vol. 2, 1982, pp. 213~230.
- Hochstein, M., "Tax Ethics : Social Values and Noncompliance," *Public Opinion*, Feb./Mar. 1985, pp. 11~14.
- Huebner, G., "The Latest View on the Role of Tax Incentives, in International Bureau of Fiscal Documentation," *Fiscal Policy and Tax Legislation and Administration*, Amsterdam, 1983.
- Bahk, Jaewan, "Interdependent Behaviors of Taxpayers and Tax Officials : Models, and Some Evidences from Korea," Doctorate Dissertation, Harvard University, March 1992.
- Mason, R. and L.D. Calvin, "Public Confidence in the Tax System and Admitted Tax Evasion : An Experimental Approach," *National Tax Journal*, 37, pp. 171~195.
- Mork, K.A., "Income Tax Evasion : Some Empirical Evidence," *Public Finance*, Vol. 30, No. 1, 1975, pp. 70~76.
- Sandmo, A., "Income Tax Evasion, Labor Supply, and the Equity Efficiency Trade-off," *Journal of Public Economics*, Vol. 16, December 1981, pp. 265~288.
- Schwartz, R. and S. Orleans, "On Legal Sanctions," *The University of Chicago Law Review*, Vol. 34, No. 2, 1967, pp. 274~300.

- Scott, W. J. and N.G. Grasmick, "Methodological Observations on Applied Behavioral Science," *Journal of Applied Behavioral Sciences*, Vol. 13, No. 33, 1981, pp. 395~407.
- Song, Young-Dahl and T.E. Yarbrough, "Tax Ethics and Taxpayer Attitudes : A Survey," *Public Administration Review*, Vol. 38, 1978, pp. 265~288.
- Spicer, M. W., "Civilization at a Discount : The Problem of Tax Evasion," *National Tax Journal*, Vol. 39, No. 1, March 1986, pp. 13~20.
- Spicer, M. W. and L.A. Becker, "Fiscal Inequity and Tax Evasion : An Experimental Approach," *National Tax Journal*, Vol. 33, No. 3, June 1980.
- Spicer, M. W., S.B. Lundstedt, "Understanding Tax Evasion," *Public Finance*, Vol. 31, No. 2, 1976, pp. 295~305.
- Vogel, J., "Taxation and Public Opinion in Sweden : An Interpretation of Recent Survey Data," *National Tax Journal*, Vol. 27, No. 4, 1974, pp. 499~513.
- Whitaker, G.P., "Coproduction : Citizen Participation in Service Delivery," *Public Administration Review*, Vol. 40, No. 3, 1980, pp. 240~246.
- Witte, A.D. and D.F. Woodbury, "The Effect of Tax Laws and Tax Administration Tax Compliance : The Case of the U.S. Individual Income Tax," *National Tax Journal*, Vol. 38, 1985, pp. 1~14.
- Yankelovich, Skelly and White, Inc., *Taxpayer Attitudes Study : Final Report*, prepared for the Internal Revenue Service, 1984.

IRS, *The Internal Revenue Service: Mission Strategic Management Process, Organizational and Occupational Structure, Strategic Planning Division*, May 1995.

———, *Testimony of Commissioner Shirley D. Peterson, Subcommittee on Commerce, Consumer and Monetary Affairs, Committee on Government Operations, United States House of Representatives*, June 3, 1992.

〈국문요약〉

## 基礎課稅資料 產出體系 確立方案

오늘날 韓國의 租稅制度和 租稅行政이 당면하고 있는 가장 큰 문제 중의 하나는 個人 및 法人事業者의 收入金額을 陽性化시키는 일이다.

事業所得者의 收入金額을 現實化시키기 위해서는 사실대로의 去來情報을 課稅當局이 基礎課稅資料로서 제때에 빠짐없이 確保하는 것보다 더 효율적인 방안이 없다.

本 研究는 이 문제에 대한 政策代案으로 먼저 우리 사회의 모든 經濟主體가 財貨나 用役을 購入할 때는 반드시 稅金計算書, 計算書, 信用卡과 같은 3가지 定規領收證 중에서 어느 하나를 수취하도록 하고, 그 외에 非定規領收證은 일절 허용해서는 안된다는 것과 이들 定規領收證을 수취한 政府나 企業 등으로 하여금 이를 그대로 課稅當局에 누락없이 報告토록 하는 소위 第三者 情報報告制度(Third Party Information Reporting System)의 導入을 주장하면서, 다시 3대 경제주체별로 나누어 이에 대한 接近方案을 보다 구체적으로 전개하고 있다.

政府和 企業에 대하여는 이들 經濟主體가 財貨나 用役을 購入할 때 반드시 세무상 定規領收證만을 去來證憑으로 수취케 하고, 이에 의거하여 거래상대방 事業者의 收入金額 情報을 課稅當局에 빠짐없이 보고케 하는 方案들을 제시하고 있으며, 家計消費者에 대하여는 基礎課稅資料 產出手段으로서 信用卡의 有用性이 이미 입증된 만큼, 우선 가계구성원 중 定額勤勞所得者에 대하여 연말 정산시 信用卡 年間使用額 대비 일정률의 稅額控除制度를 도입하여 이를 소매·서비스 업소의 基礎課稅資料 陽性化 手段으로 하는 방안을 제시하고 있다.

<Abstract>

## **A Study on the Basic Tax Information Data in Korea**

Today, one of the most urgent problems to be solved by the Korean tax system and administration is how to increase the level of tax base returned to the government by taxpayers.

To approach this problem, we have no other alternative but to introduce a comprehensive system through which basic tax information data will be able to be collected in time.

This study, thus, makes an imaginative proposal that each economic subject receive only such regular receipts as VAT invoices, non-VAT invoices or credit card vouchers, and that the receivers of these regular receipts make a periodic report to the tax agencies on the transaction information concerned.

Accordingly, public sector organizations like the government and all other kinds of public entities, must collect regular bills when they spend a expenditure budget so that the tax authorities may use them as normal tax information data.

Enterprises must also take regular vouchers for reasons like those mentioned above when they purchase goods or services.

Public sector organizations and enterprises, now, must submit to the tax authorities information reports based on those regular vouchers which they receive in the course of economic transactions.

For households, the government would rather adopt an incentive program for wage and salary income earners so that they will be able to receive a certain rate of income tax credit on an annual basis if they present all their credit card vouchers. This would in turn promote the use of credit cards on their purchase of necessary goods or services.