

# 우리나라 加算稅 關聯 制度의 合理化

## — 加算稅와 租稅刑罰의 經濟的 分析 —

1997. 8

孫 光 洛

# 序 言

최근 과세당국의 행정개선 노력과 국민들의 납세의식 수준의 제고로 脫稅가 많이 줄어들고 있는 추세에 있다. 그러나 아직도 근로소득자보다는 사업소득자의 탈세가 심하고, 사업소득자 가운데서도 유통질서가 확립되어 있지 않은 분야에서의 탈세문제는 심각한 수준에 있는 것으로 생각된다.

탈세를 방지하고 국민들의 自進納稅 氣風을 確立하기 위해서 과세당국은 1차적으로는 국민들의 납세협력을 도와주고(assisting compliance), 2차적으로는 국민들의 납세협력 정도를 항상 감시하며 (monitoring compliance), 최종적으로 국민들이 자발적으로 납세협력을 하지 않을 때는 그러한 일탈 행동을 적발하여 처벌하여야 한다 (detecting noncompliance). 이상에서 살펴볼 때 脫稅를 抑制하기 위해서는 과세당국의 납세자 서비스(taxpayer service) 기능의 강화 및 정보체계의 확립과 더불어 탈세에 대한 적절한 處罰機能이 確立되어야 함을 알 수 있다.

稅務調査를 통한 脫稅의 摘發과 脫稅者의 處罰은 국민들의 자진 납세에 대한 최후의 담보기능이라 할 수 있다. 우리 사회에서 탈세가 예외적 현상이 아니라 보편적 사회현상으로 인식되고 있는 이유 가운데 하나는 탈세자의 처벌과 관련된 제도가 제대로 마련되어 있지 않다는 것이다. 세무조사를 아무리 강화하여 탈세자를 적발한다 하더라도 처벌단계에서 처벌의 수준과 구조가 탈세자에게 실질적인 위협이 되지 못한다면 세무조사 자체만으로는 큰 의미가 없다. 따라서 세무조사 활동의 강화 이전에 脫稅者에 대한 處罰과 관련된 제도를 제대로 마련하는 것이 더 중요하다고 할 것이다.

脫稅은 국가의 재정권에 대한 침해라는 犯罪의 性格을 갖는 동시에 납세자 개개인이 자신의 세후 소득을 극대화하려는 經濟行爲라는 性格도 가지고 있다. 따라서 탈세자의 처벌문제에 관한 대안을 설정함에 있어 法律的 分析과 동시에 經濟的 分析이 필요하다. 지금까지 탈세자의 처벌문제는 주로 법률적인 측면에서 분석되었으며, 경제적 분석은 처벌보다는 脫稅의 發生原因 究明에 초점이 맞추어져 왔다. 孫光洛 教授는 脫稅問題에 대하여 실무와 이론을 겸비한 경제학자로서 이번에 가산세 등 脫稅者의 處罰問題를 經濟的 側面에서 分析하였다. 조세형벌이나 가산세의 수준과 구조를 설정함에 있어 기존의 법률적인 분석에 더하여 경제적인 분석이 보완될 때, 탈세가 축소되고 국민들의 자진납세 기풍이 진작되는 토대가 마련될 것이라 믿어 마지않는다.

약 1년 반에 걸쳐 이 연구를 맡아 주신 嶺南大學校 孫光洛 教授에게 감사드리며, 또 本院에서 이 연구를 지원한 여러 研究員들에게 심심한 사의를 표한다. 아울러 孫光洛 教授는 이 연구와 관련하여 조언을 아끼지 않으신 本院의 鄭暎憲 博士 및 朴釘洙 博士와 成均館大學校 朴在完 教授에게 감사를 드리고 있다.

本 報告書의 內容은 저자의 個人的 意見이며 韓國租稅研究院의 공식견해가 아님을 밝혀 둔다.

1997年 8月

韓國租稅研究院

院長 金仲秀

# 目 次

I. 序 論 .....	9
II. 理論模型 .....	13
1. 加算稅의 水準 .....	13
가. 脫稅의 根絶이 바람직한가? .....	13
나. 厚生經濟學의 分析 .....	15
다. 厚生經濟學 以外의 考慮 .....	25
2. 加算稅의 類型：比例加算稅와 定額加算稅 .....	28
3. 加算稅의 課標 .....	31
가. 加算稅가 脫漏된 稅額에 賦課될  경우 .....	31
나. 加算稅가 脫漏된 所得에 賦課될  경우 .....	33
III. 外國의 加算稅 關聯 制度 .....	37
1. 美 國 .....	37
가. 加算稅制度(civil penalty).....	37
나. 租稅刑罰制度(criminal penalty) .....	39
2. 日 本 .....	39
가. 加算稅制度 .....	39
나. 租稅刑罰制度 .....	40
3. 유럽諸國 .....	40
가. 法人과 個人에 대한 加算稅 및 租稅刑罰의 適用基準 .....	40
나. 加算稅와 租稅刑罰의 關係 .....	41
다. 加算稅의 構造 .....	43

라. 加算稅의 水準	45
IV. 우리나라의 加算稅 關聯 制度	58
1. 現 況	58
가. 우리나라의 加算稅制度	58
나. 우리나라의 租稅刑罰制度	63
2. 最近의 變遷	66
V. 改善方案	69
1. 加算稅 및 租稅刑罰의 水準	69
2. 加算稅와 租稅刑罰의 關係	76
가. 일부 租稅刑罰의 加算稅로 轉換	77
나. 加算稅와 租稅刑罰의 二分化 止揚	79
3. 加算稅의 構造	82
가. 遲延申告制度和 遲延申告加算稅의 導入	82
나. 遲延申告와 無申告의 差別化	83
다. 無申告와 過少申告의 差別化	84
라. 無申告와 無納付의 差別化	85
마. 無納付加算稅의 利子稅化	86
4. 法人과 個人의 適用基準	87
5. 加算稅의 課稅標準	89
6. 定額加算稅의 活用	90
VI. 맺는 말	92
參 考 文 獻	96

## 表 目 次

<表 Ⅲ-1> 유럽 諸國의 法人에 대한 加算稅制度 .....	47
<表 Ⅲ-2> 유럽 諸國의 法人에 대한 租稅刑罰制度 .....	48
<表 Ⅲ-3> 유럽 諸國의 個人에 대한 加算稅制度 .....	49
<表 Ⅲ-4> 유럽 諸國의 個人에 대한 租稅刑罰制度 .....	50
<表 Ⅲ-5> 유럽 諸國의 附加價値稅 關聯 加算稅制度 .....	51
<表 Ⅲ-6> 유럽 諸國의 附加價値稅 關聯 租稅刑罰制度 .....	53
<表 Ⅲ-7> 유럽 諸國의 加算稅 構造 .....	55
<表 Ⅲ-8> 유럽 諸國의 加算稅 水準 比較 .....	56
<表 Ⅳ-1> 우리나라 主要稅法의 加算稅 .....	59
<表 Ⅳ-2> 租稅刑罰의 主要內容 .....	64
<表 Ⅳ-3> 最近의 法人稅 關聯 加算稅制度 變遷 .....	67
<表 Ⅳ-4> 稅目別 年間 稅務調查 比率(1993) .....	70
<表 Ⅳ-5> 加算稅率의 範圍( $a=1.5$ 일 때) .....	73
<表 Ⅳ-6> 加算稅率의 範圍( $a=1$ 일 때) .....	75
<表 Ⅳ-7> 加算稅率의 範圍( $a=2$ 일 때) .....	75

## 圖 目 次

[圖 Ⅱ-1] 純粹 施行上의 問題: 實行可能 領域과 社會無差別曲線 .....	17
[圖 Ⅱ-2] 租稅 立法化의 問題: 實行可能 領域 .....	17
[圖 Ⅱ-3] 一般解의 不在 .....	21

# I. 序 論

脫稅(tax evasion)는 우리 사회에서 예외적인 현상이 아니라 보편적인 현상으로 인식되고 있다. 탈세가 나름대로의 순기능이 있다고 보는 일부 견해도 있으나, 역기능이 오히려 더 많다고 보는 것이 일반적인 견해이다. 우리 사회에서 탈세가 이와 같이 보편적인 사회현상으로 되어버린 것에는 여러 가지 원인이 있겠으나, 탈세에 따른 處罰과 관련된 制度가 제대로 마련되어 있지 않은 것도 그 중 하나라고 생각된다. 稅務調査를 아무리 강화하여 탈세를 적발한다 하더라도, 處罰段階에서 處罰의 水準 및 構造가 脫稅에 대한 실질적인 威脅이 되지 못한다면 세무조사는 탈세에 대한 아무런 위협이 될 수 없기 때문이다. 잘못 설정된 處罰構造는 납세자로 하여금 탈세가 오히려 더 유리한 의사결정이라는 결론을 도출하게 하여 탈세의 관습화를 유도한다. 본 연구는 가산세 등 脫稅에 따른 處罰과 관련된 제도를 經濟的 側面에서 分析하여 합리적인 대안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 脫稅는 국가의 재정권에 대한 침해라는 犯罪의 性格을 갖는 동시에 납세자 개개인이 자신의 稅後 所得을 극대화하려는 經濟行爲의 性格도 가지고 있다. 따라서 탈세자의 처벌문제에 대해서는 法律的 分析과 동시에 經濟的 分析이 필요하다.

탈세와 유사한 개념으로서 節稅와 租稅回避가 있다. 節稅는 법이 허용하는 합법적인 범위 내에서 조세부담을 경감시키는 행위이다. 탈세와 절세의 중간영역에 租稅回避가 있으며, 조세회피와 탈세의 한계는 매우 불분명하다. 조세회피를 ‘법이 허용하지 않는 절세’라고 정의하기도 하며, 탈세가 세법규정의 직접적인 침해인 데 반하여 조세회피는 ‘세법규정의 간접적인 침해’라고 정의하기도 한다(이

철송, 1994). 또한 탈세에는 범죄행위를 구성하는 탈세행위(예; 조세포탈)와 범죄행위에 해당하지 않는 탈세행위(예; 단순히 세법상의 의무를 해태하는 행위)가 있다. 본 연구는 절세행위를 제외한 모든 탈세행위—즉 범죄행위를 구성하는 탈세와 범죄행위를 구성하지 않는 탈세 및 조세회피—를 대상으로 한다. 법률적인 측면이 아닌 경제적인 측면에서는 탈세가 모두 동일한 관점에서 분석될 수 있기 때문이다.

탈세에 대한 처벌로서 加算稅(administrative penalty 혹은 civil penalty)와 租稅刑罰(criminal penalty)이 있다. 이론상으로 租稅刑罰은 탈세자의 세법위반 정도가 심각하여 행정목적과 사회공익을 침해하여 犯罪行爲를 구성하는 경우에 부과되는 것인 데 반하여, 加算稅는 이 정도에까지 이르지 않고 단순히 행정상의 질서에 장애를 줄 위험성이 있는 단순한 의무위반에 대한 제재이다. 가산세는 탈세자에게 금전적 제재(monetary penalty)만 가하는 것인 데 반하여, 조세형벌은 금전적 제재에 더하여 징역형이나 피선거권의 박탈 혹은 정부입찰의 제한 등 비금전적 제재(nonmonetary penalty)를 포함한다.

물론 법률적인 관점에서 보면 조세형벌과 가산세는 본질적인 면에서 차이가 있다. 하나는 사회공익을 침해하는 행위에 부과하는 것인 데 반하여, 다른 하나는 사회공익의 침해에 이르지 않는 행위에 부과하는 것이기 때문이다. 어떤 탈세행위를 조세형벌로 처벌하고 어떤 탈세행위를 가산세로 처벌하느냐를 결정할 때는 이상과 같은 법률적인 고려가 반드시 있어야 할 것이다.

그러나 법률적인 고려만 하고 經濟的인 側面에 대한 고려가 없이 조세형벌이나 가산세를 설정할 경우 큰 문제점이 발생한다고 생각된다. 왜냐하면 탈세행위는 경제행위로서의 성격을 가지고 있으며, 加算稅와 租稅刑罰이 모두 탈세행위에 대하여 부과되는 제재라는 점에서는 차이가 없기 때문이다.

조세형벌에 수반되는 비금전적 제재도 금전가치 상응액으로 변화시킬 수 있으며, 따라서 경제적 관점에서 볼 때 일반적으로 조세형벌은 제재수준이 매우 높은 처벌이며 가산세는 제재수준이 그리 높지 않은 처벌이라 할 수 있다. 법률상의 加算稅와 租稅刑罰은 모두 脫稅라는 사실에 대하여 부과되는 것으로서 제재수준의 차이가 있을 뿐, 경제적인 측면에서 볼 때 기능상 본질적인 차이가 있는 것이 아니라고 생각된다. 특정한 세법위반에 대하여 그 처벌이 조세형벌에 해당하는 것인지 가산세에 해당하는 것인지 애매한 경우가 많고, 나라에 따라서 동일한 세법위반 사항에 대하여 가산세 부과로 종결하는 경우도 있고 조세형벌로 처벌하는 경우도 있다. 加算稅와 租稅刑罰의 經濟的 機能은 매우 유사하다고 생각되며, 따라서 탈세의 처벌과 관련된 제도를 경제적인 관점에서 분석할 때는 두 가지를 동시에 고려하는 것이 올바른 접근법이라 생각된다.

본 연구에서는 가산세제도의 전부를 분석하는 데 반하여 조세형벌제도는 그 일부만 분석하는바, 사형이나 자유형은 분석대상에서 제외하고 財産刑만 분석대상으로 한다. 이는 본 연구가 가산세와 조세형벌제도에 대한 經濟的 分析이라는 한계를 가지기 때문이다. 탈세에 대하여 합리적인 처벌제도가 마련되려면 본 연구와 같은 탈세에 대한 경제적 분석에 더하여 법률적인 분석이 보완되어야 할 것이다.

본 연구는 탈세 방지의 전제조건으로서 加算稅 및 租稅刑罰의 水準과 構造가 어떠하여야 하는지를 도출하고자 한다. 먼저 다음 장에서는 가산세 관련 理論模型을 살펴보며, 이러한 이론모형이 제시하는 합리적인 가산세의 수준과 구조문제를 모색해 본다. 이론모형에 이어 加算稅 및 租稅刑罰에 관한 外國의 立法例를 살펴본다. 외국의 가산세 관련제도를 살펴보기 위하여 미국과 일본 그리고 유럽의 7개국을 선정하였다. 유럽의 7개국으로서는 먼저 유럽의 大國인 영국, 독일, 프랑스 3개국과 地下經濟의 比重이 낮다고 생각되는 스

웨덴, 노르웨이 그리고 地下經濟의 比重이 비교적 높은 나라인 이탈리아, 스페인을 선정하였다. 이어서 우리나라 加算稅 關聯 制度의 現況과 問題點을 분석한 후에 가산세에 관한 이론모형과 외국의 입법례에 비추어 改善方案을 마련해 보았다.

외국의 경우 탈세에 관하여 理論的 및 實證的 研究가 많이 진행되고 있으나, 그러한 이론적 연구를 制度 改編으로 連結시킨 경우는 거의 없는 것으로 보인다. 탈세에 관한 이론적 및 실증적 연구는 세무조사나 가산세제도의 개편 등으로 연결되어야 실용성이 있다고 하겠다. 우리나라의 경우도 탈세에 관한 실증적 분석은 최근에 와서 소수의 학자에 의해 수행된 바 있다(박재완, 1993). 그러나 그러한 연구가 제도 개편으로까지 연결된 사례는 거의 없는 것으로 보인다.

본 연구가 향후 우리나라의 脫稅의 規模를 縮小하고자 하는 정책 운용에 좋은 참고가 될 것으로 기대한다. 탈세의 방지에는 세무조사나 정보체제의 확립도 중요하지만, 그러한 행정의 실효성을 확보하기 위한 前提條件이 바로 合理的인 加算稅 關聯制度의 확립이기 때문이다.

## II. 理論模型

### 1. 加算稅의 水準

#### 가. 脫稅의 根絶이 바람직한가?

가산세의 수준을 어느 정도로 하는 것이 바람직한지를 알아보기 위해 우리는 Allingham과 Sandmo(1972) 이래 사용되어 온 표준적인 탈세모형을 사용한다. 본 모형에서 납세자는 不確實性下의 行態에 관한 von Neumann-Morgenstern의 公理를 충족하며, 그의 基數的 效用函數는 자신의 소득만을 유일한 요소로 내포하고 있다고 가정한다. 또한 한계효용은 어느 소득수준에서나 陽이나, 엄격히 감소하여 납세자가 위험기피적이라고 가정한다.

이론의 전개를 위해 다음의 표기를 사용하기로 하자.

$I$  = 외생적으로 주어진 납세자의 소득

$x$  = 납세자의 신고소득

$t$  = 비례 소득세율(소득세는 비례세로 과세된다고 가정함)

$f$  = 탈세액에 대한 가산세율(가산세는 탈세액에 추가하여 부과된다고 가정함)

$p$  = 세무조사 확률(세무조사를 하면 납세자의 탈세가 모두 적발된다고 가정함)

납세자는 자신의 신고소득 수준( $x$ )을 선택함으로써 다음의 기대효용을 극대화하려고 한다.

$$E(U) = (1-p)U(Y) + pU(Z)$$

단, 여기서

$Y = I - tx =$  탈세가 적발되지 않았을 때의 납세자의 가처분소득

$Z = Y - (1+f)t(I-x) =$  탈세가 적발되었을 때의 납세자의 가처분 소득(탈세가 적발되면 탈루소득에 대한 원래의 세금( $t(I-x)$ ))에 추가하여 탈루세액의 일정비율로 가산세를 납부하는 것으로 가정함)

극대화를 위한 필요조건은  $x$ 가 다음과 같이 선택되는 것이다.

$$\frac{\partial E(U)}{\partial x} \begin{cases} \leq 0 & \text{if } x=0 & (1a) \\ \geq 0 & \text{if } x=I & (1b) \\ = 0 & \text{if } 0 < x < I & (1c) \end{cases}$$

또한 효용함수가 엄격하게 오목하므로 극대화를 위한 충분조건도 만족된다.

만약 탈세를 완전히 없애려면 식(1b)가 충족되도록 하면 될 것이고, 식(1b)과 식(1c)의 경계선은 다음의 식으로 표시된다.

$$f = \frac{1-p}{p} \quad (2)$$

세무조사 확률이  $p$ 로 주어질 경우 가산세율이 식 (2) 이상의 수준에서 설정되면, 합리적인 납세자는 자신의 소득을 모두 보고하게 되며 탈세를 하지 않게 된다.

그러나 이상과 같은 대안은 다음과 같은 이유에서 그리 바람직하지 못하다. 첫째, 가산세율은 다른 범죄에 대한 형벌과 마찬가지로 국회에서 정하는 것이고 징세당국이 자의적으로 설정할 수 없다. 가산세율이 이와 같이 外生的으로 주어질 때, 징세당국은 대개의 경우 세무조사 확률을 식 (2)를 충족시킬 정도로 증가시킬 수 없다. 따라서 탈세를 완전히 없애는 정책은 대부분의 경우 실행가능한 정책이 아니다.

둘째, 가산세율이  $f$ 로 주어져 있을 경우 세무조사 확률을 식 (2)보다 낮출 경우 납세자들의 기대효용이 더 증가할 수도 있어 어느 정도의 탈세를 용인하는 정책이 더 이로울 수도 있다.

셋째, 식 (2)와 같은 너무 높은 수준의 가산세율은 사회정의의 관점에서 공정하지 못할 수도 있다. 罪에 대한 처벌수준은 罪의 輕重과 부합하여야 하는바, 탈세에 대한 처벌수준은 탈세라는 사회적 위반행위의 정도에 부합해야지 너무 높은 수준(극단적으로 살인에 대한 처벌수준)으로 끌어올리는 것은 사회정의에 어긋난다.

넷째, 이상의 모형은 所得이 사실은 內生變數라는 것을 간과하고 있다. 탈세를 너무 없애려고 하다 보면 지하경제뿐만 아니라 정상적인 경제활동이 위축될 수도 있다<sup>1)</sup>.

이하에서 우리는 어느 정도의 가산세 수준이 바람직한 것인지를 알아보기 위해 가산세를 전체적인 조세관련 정책변수와 연관하여 다양한 이론적 분석을 해 보고자 한다.

#### 나. 厚生經濟學의 分析

어느 정도의 가산세 수준이 적정한지를 알아보기 위하여 먼저 다음과 같은 경제를 가정해 보자. 정부는 일정수준의 稅收( $\bar{R}$ )를 필요로 하며, 우리 사회에는  $n$ 명의 동일한 납세자가 있고, 이들에 대한 세무조사 확률은 모든 사람에게 있어서 동일하며, 세무조사에 따른 비용은 납세자 1인당  $\phi(p)$ 라고 하자.

1) 이상과 같은 문제점 이외에 박재완(1996)은 다음과 같은 문제점을 제시하고 있다. 탈세를 근절하는 정책은 ① 제2종 오류(탈세자가 아닌 사람을 탈세자로 처벌하는 오류)가 심각하고 ② 탈세의 정도에 상응한 처벌이 아니라 일률적으로 높은 수준의 처벌을 함에 따라 탈세에 대한 한계 예방효과가 없고 ③ 탈세의 적발비용과 벌칙의 집행비용이 과도하게 들고 ④ 적발된 탈세자의 파산으로 집행불능의 상태를 유발할 수 있으며 ⑤ 세무공무원이 부패할 유인이 증가되고 ⑥ 부패한 세무공무원에게 적발된 탈세자와 청렴한 세무공무원에게 적발된 탈세자간에 사후적 형평성의 격차가 커지는 등의 문제점이 있다.

이상과 같이 가정할 경우 정부의 제약조건으로서 다음과 같은 것들을 생각할 수 있다. 먼저 정부의 豫算制約條件으로서, 이는 다음과 같이 표시된다.

$$nT - n\phi(p) \geq \bar{R} \quad (3)$$

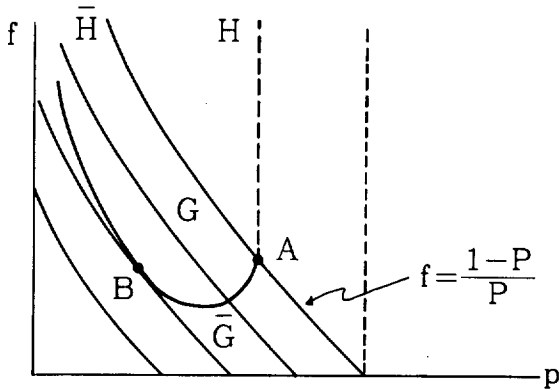
여기서  $T = tx + p(f+1)t(I-x) =$  납세자 1인당 期待稅收

정부의 다른 제약조건으로서 정책수단과 관련된 것을 들 수 있다. 외관상으로 정부는 조세관련 모든 정책수단( $\tau = (p, f, t)$ )을 가지고 있는 것으로 보인다. 그러나 사실에 있어서는 政府의 內部機關間에 권한이 분리되어 있어서 여러 가지 정책수단 가운데 일부는 특정기관이 마음대로 사용할 수 없는 경우가 일반적이다. 이러한 제약조건을 고려하여 우리는 2가지 경우를 가정해 본다. 먼저 소득세율  $t$ 가 외생적으로 고정되어 있고, 탈세문제에 대처하기 위하여 징세당국은 단지 세무조사 확률  $p$ 와 가산세율  $f$ 만을 변경할 수 있는 경우이다. 정부의 豫算制約條件이나 국민들의 租稅抵抗을 고려할 때 소득세율을 쉽게 변경하기는 어려우며, 조세제도는 주어진 것으로 가정하고 탈세에 대처하기 위하여 주로 조세행정상의 수단인 세무조사와 처벌을 사용하므로 이러한 경우를 우리는 純粹施行上の問題(pure enforcement problem)라고 부르기로 한다. 다른 하나는 세무조사 확률  $p$ 는 주어져 있고, 징세당국은 소득세율  $t$ 와 가산세율  $f$ 만을 변경할 수 있는 경우이다. 징세기관의 행정능력이 비효율적이어서 아무리 징세기관에 인원과 자원을 제공하여도 탈세를 효과적으로 적발할 수 없는 경우로서, 이때에는 행정상의 정책수단( $p$ )은 사용할 수 없고 단지 제도상의 정책수단( $t$ 와  $f$ )만을 사용할 수 있기에 이러한 경우를 우리는 租稅立法化的問題(tax legislation problem)라고 부르기로 한다(Cowell, 1990)<sup>2)</sup>.

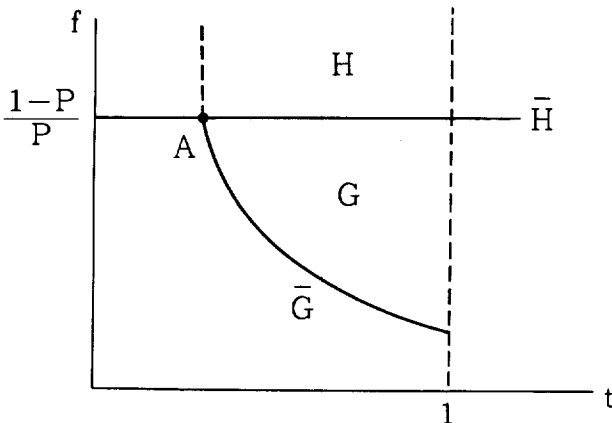
2) 가산세율을 주어진 것으로 보고, 징세당국은 오직 세율과 세무조사 확률을 선택변수로 사용할 수 있는 경우를 생각해 볼 수 있다(Slemrod and Yitzhaki, 1987). 본 연구의 목적이 가산세율의 적정수준을 모색하는 것이므로 이러한 모형은 본 연구에 도움이 되지 않아 제외하였다.

이상의 제반 제약조건들은 [圖 II-1]과 [圖 II-2]로 나타낼 수 있다.  $G$ 로 표시된 부분은 정부의 실행가능 영역(feasible set)으로서, 정부의 예산제약조건인 식 (3)을 만족시키는 租稅政策變數의 조합을 나타내는 영역이다.  $\bar{G}$ 로 표시된 곡선은 실행가능영역의 경계선을 나타낸다. [圖 II-1]과 [圖 II-2]에서 곡선  $\bar{G}$ 의 기울기는 다음과 같이 각각 표시된다.

[圖 II-1] 純粹 施行上の 問題 : 實行可能 領域과 社會無差別曲線



[圖 II-2] 租稅 立法化의 問題 : 實行可能 領域



$$\frac{df}{dp} = \frac{\phi_p(p) - T_p}{T_f} \quad (4)$$

그리고

$$\frac{df}{dt} = \frac{-T_t}{T_f} \quad (5)$$

또한 여기서 우리가 관심을 가지게 되는 영역은 (1b)식이 충족되어 탈세가 전혀 없게 되는 영역이다. [圖 II-1]과 [圖 II-2]에서 H로 표시되며, 強要된 成實申告 領域(enforced honesty set)이라고 부를 수 있는 이 영역은 다음의 식으로 표시된다.

$$1 - p - pf \leq 0 \quad (6)$$

이 영역의 경계선인  $\bar{H}$ 는  $\bar{G}$ 를 A에서 만난다. [圖 II-1]에서 G 영역은 A의 오른쪽에 위치한 부분을 포함할 수 없다. A점에서는 탈세가 전혀 없이 모든 납세자가 성실신고를 하여 정부의 예산제약조건인 식 (3)이 겨우 충족된다. 여기서 세무조사 확률을 더 높게 되면 징세액에는 아무런 변화가 없는 대신 세무조사비용만 증가하기 때문이다. 따라서 G영역은 A의 좌측이면서  $\bar{G}$ 의 윗부분에 해당하는 영역이 된다.  $\bar{H}$ 는 G의 내부 영역을 관통한다. A의 좌측이면서  $\bar{H}$  위에 있는 한 점을 생각해 보면, 그 점에서는 탈세가 전혀 없으면서도 세무조사비용은 더 적게 들어 세무조사비용을 제외한 정부의 순조세수입이 A점에서보다 더 크게 되기 때문이다. 또한  $\phi(p)$ 는 엄격하게 증가하는 함수이므로, A점에서  $\bar{G}$ 의 기울기는 無限大이다.

이상에서 우리는 정부의 제약조건을 살펴보았다. 이제 適正化 問題를 해결하기 위하여 필요한 것은 社會厚生函數를 설정하는 것이다. 먼저 사회의 각 구성원에게 동일한 가중치를 부여하는 공리주의 社會厚生函數(utilitarian social welfare function)를 사용해 보

자. 우리는 사회의 각 구성원이 동일하다고 가정하였으므로 이 경우의 사회후생함수는 다음과 같이 대표적 개인의 기대효용함수와 같게 된다.

$$\begin{aligned} W &= (1-p)U(Y) + pU(Z) \\ &= E(U) \end{aligned} \quad (7)$$

먼저 세율이 고정되어 있고 세무조사 확률과 가산세율을 변화시킬 수 있는 순수 시행상의 문제를 생각해 보자. (p, f)평면상에서 W가 내포하는 사회무차별곡선들이 [圖 II-2]에 나타나 있으며, 그러한 無差別曲線의 기울기는 다음과 같다.

$$-\frac{W_p}{W_f} = \frac{U(Z) - U(Y)}{pU_x(Z)(I-x)t} \quad (8)$$

이 곡선의 기울기는 脫稅水準(=I-x)이 0보다 큰 경우 陰(-)이 된다. 또한 탈세수준이 0에 접근하는 경우 동 기울기의 값은 -(1+f)/p가 되며, 이는  $\bar{H}$ 의 기울기와 같다. 사실  $\bar{H}$ 는 그 자체가 공리주의적 사회후생함수인 W가 내포하는 사회무차별곡선 가운데 하나다. 사회무차별곡선은 左下向 방면에 위치할수록 높은 사회후생수준을 나타낸다.  $\bar{H}$ 는 G영역의 내부를 관통하므로  $\bar{H}$ 보다 左下向 방면에 위치하면서도 G영역의 내부를 통과하는 사회무차별곡선을 발견할 수 있다. 가장 높은 사회후생수준은 [圖 II-1]의 점B에서 달성되며, 이 점에서 다음의 식이 보여주는 바와 같이 사회적 한계변형률과 사회적 한계대체율이 같게 된다.

$$\frac{T_p - \phi_p}{T_f} = \frac{U(Z) - U(Y)}{pU_x(Z)(I-x)t} \quad (9)$$

이상의 결과는 매우 중요한 의미를 내포하고 있다. 즉 社會効用函數가 공리주의적이고 세율이 고정되어 있는 경우 탈세를 완전히

없애는 것은 바람직하지 않다는 것이다. 세무조사 수준과 가산세율이 상당히 높아서 탈세가 전혀 없는 A점보다는 세무조사 확률과 가산세율이 비교적 낮아서 탈세가 어느 정도 존재하는 B점이 오히려 豫算制約條件을 충족시키면서도 더 높은 사회효용수준을 가져다 준다는 것이다.

다음으로 세무조사 확률이 고정되어 있고 所得稅率과 加算稅率을 변화시킬 수 있는 조세 입법화 문제를 생각해 보자.  $(t, f)$  평면상에서  $W$ 가 내포하는 사회무차별곡선들이 [圖 II-2]에 나타나 있으며, 그러한 무차별곡선의 기울기는 다음과 같다.

$$-\frac{W_i}{W_j} = -\frac{I(1+f)}{(I-x)t} \quad (10)$$

식 (10)은 이 곡선의 기울기가 陰(-)이며  $\bar{H}$ 와 교차할 때는 무한대가 됨을 보여준다. 또한 여기서도 사회무차별곡선이 左下向 방면에 위치할수록 높은 사회후생수준을 나타낸다. 이러한 사회무차별곡선의 형태로 보아 적정상태는 A점에서 나타난다. 따라서 세무조사 확률이 고정되어 있는 경우 최선의 공리주의적 정책은 탈세가 완전히 없어질 때까지 가산세율을 올리고 세율을 낮추는 것이다.

이제 이상의 두 가지 문제를 동시에 고려하여 정부가 모든 조세 관련 정책변수  $\tau=(p, f, t)$ 를 사용할 수 있을 경우에 나타나는 일반균형의 성격을 분석해 보자. 먼저 세무조사 확률이  $p_0$ 로 주어지고 소득세율과 가산세율을 변경시킬 수 있는 경우를 생각해 보자. 이때 최선의 정책은 [圖 II-3]의  $A_0$ 점으로 나타나며, 구체적으로 다음의 식으로 표시된다.

$$f_0 = [1 - p_0] / p_0$$

그리고

$$t_0 = [\bar{R} + \phi(p_0)]/1$$

그러나 이제 세율을  $t_0$ 에 고정시키고 세무조사 확률과 가산세율을 변화시킬 수 있는 상황을 고려해 보자. [圖 II-3]에서 보면  $A_0$ 점은 더 이상 적정상태가 아니며 세무조사 확률을  $p_0$ 이하로 인하하여 B점에 이르는 것이 더 사회후생수준이 높게 된다. 그리하여 세무조사 확률을  $p_0$ 에서  $p_1$ 으로 인하하였다고 하자. 이제, 세무조사 확률을  $p_1$ 으로 고정시키고 소득세율과 가산세율을 새로이 설정하면 다음의 식으로 표시된다.

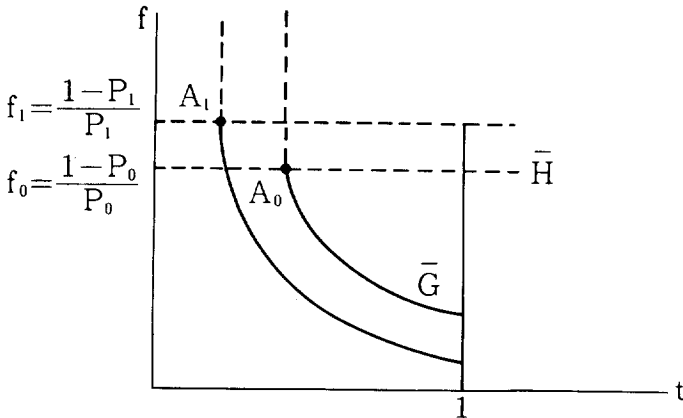
$$f_1 = [1 - p_1]/p_1 > f_0$$

그리고

$$t_1 = [\bar{R} + \phi(p_1)]/I < t_0$$

이는 [圖 II-3]의  $A_1$ 점으로 나타난다. 이상의 과정은 무한히 반복될 수 있다. 세무조사 확률과 세율을 낮추는 대신 가산세율을 계속하여 인상하는 것이다. 납세자를 매우 무서운 처벌로 위협하면서 대신에 실제의 세무조사 확률은 매우 낮게 유지한다는 것이다. 이상

[圖 II-3] 一般解의 不在



에서 보는 바와 같이 조세관련 모든 정책변수를 동시에 사용할 수 있는 경우 균형점은 없게 되며, 가산세율은 높을수록 좋다는 결론이 나오게 된다.

이상의 논의를 요약하면 다음과 같다. 공리주의적 사회후생함수를 脫稅行態에 관한 표준적인 모형에 적용해 보면 결론은 사용 가능한 정책수단이 무엇이냐에 따라 매우 다르게 나타난다. 먼저 所得稅率은 고정되어 있고 稅務調査와 處罰의 수준을 조정할 수 있는 상황에서는 탈세를 완전히 없애기보다는 어느 정도의 탈세를 허용하도록 세무조사와 처벌의 수준을 낮추는 것이 바람직하다는 결론이 나온다. 탈세를 완전히 없애려면 많은 세무조사가 요구되고 따라서 고액의 세무조사비용이 초래된다. 그러나 세무조사를 조금만 줄여도 초기에 줄어드는 세무조사비용은 큰 데 반하여 그로 인하여 늘어나는 탈세는 별로 크지 않아서 탈세증가에 따른 稅收損失은 줄어드는 세무조사비용보다 작다. 따라서 이러한 경우에는 탈세를 어느 정도 허용하는 것이 오히려 사회적으로 이익이 된다. 그러나 세무조사의 수준은 고정되어 있고 所得稅率과 加算稅率만 조정할 수 있는 상황에서는 탈세를 완전히 없앨 수 있도록 소득세율과 가산세율을 설정하는 것이 바람직하다는 상반된 결론을 얻게 된다. 세무조사수준이 고정되어 있어서 사회적으로 稅務調査費用에는 변화가 없게 된다. 이 경우에는 정부가 필요로 하는 조세수입을 확보하기 위하여 탈세를 허용하면서 명목세율을 높게 하는 것보다는 탈세를 없애면서 명목세율을 낮게 하는 것이 납세자의 기대효용을 더 크게 한다는 것이다. 마지막으로 소득세율, 가산세율 및 세무조사 등 모두를 政策變數로 사용할 수 있는 경우에는 가산세율은 높게 유지하면서 세무조사 확률과 소득세율은 낮출수록 바람직하다는 결론이 도출되며, 안정적인 균형은 성립하지 않는다.

이상의 공리주의적 사회후생함수는 몇 가지 중요한 문제점을 내포하고 있다. 첫째로 공리주의적 사회후생함수에는 탈세를 하지 않

는 납세자나 탈세를 하는 납세자의 효용이 동일한 가중치로 포함되었다. 그러나 실제에 있어서 정부는 탈세를 하는 납세자의 효용과 탈세를 하지 않는 납세자의 효용에 상이한 가중치를 부여할 가능성이 높다. 성실한 납세자와 탈세자를 동일하게 취급하지 않는 경우가 대부분이기 때문이다. 둘째로 공리주의적 사회후생함수는 납세자의 事前的인 期待效用만을 고려하고 있다. 그러나 현실에 있어서는 정부가 납세자의 事前的인(ex ante) 기대효용보다는 事後的인(ex post) 실제의 소득 및 효용 수준에 더 관심을 두는 경우가 많다. 사전적인 기대효용의 관점에서는 문제가 없었다고 하더라도 탈세자의 탈세 사실이 적발되어 사후적인 소득 및 효용수준이 매우 낮게 된다면 정부가 이들의 복지에 전혀 무관심할 수 없기 때문이다.

이상의 공리주의적 사회후생함수의 문제점을 고려하여 동일한 개인으로 이루어진 사회에서 다음과 같은 매우 일반적인 사회후생함수를 생각해 보자.

$$\begin{aligned}\widehat{W} &= [1 - \widehat{p}(p)] \widehat{U}(Y) + \widehat{p}(p) \widehat{U}(z) \\ &= \widehat{E}(\widehat{U})\end{aligned}\quad (11)$$

여기서  $\widehat{p}$ 와  $1 - \widehat{p}$ 는 각각 탈세가 적발된 경우와 적발되지 않은 경우에 주어지는 社會的 加重值(social weight)를 나타내며, 동일한 개인으로 이루어진 사회에서 이 가중치는 동시에 탈세가 적발된 사람들과 적발되지 않은 사람들에게 부여되는 가중치가 된다.  $\widehat{E}$ 라는 표기는 기대값이 稅務調査 確率, 즉 탈세적발 확률이 아니라 이상과 같이 부여된 가중치를 고려하여 취해졌다는 것을 나타낸다.  $\widehat{U}$ 는 각 개인의 效用函數가 아니라, 각 개인의 실현된 소득에 대한 사회의 사후적인 평가를 나타낸다. 이러한 일반적인 사회후생함수가 내포하는 사회무차별곡선이 어떠한 모양을 나타낼지 구체적으로 알 수는 없어도 대강의 모양은 유추할 수 있다. 이를 위하여 사회무차

별곡선의 기울기를 [圖 II-1] 및 [圖 II-2]에서와 같은 평면에서 평가해 보면 다음과 같다.

$$\frac{\hat{W}_p}{\hat{W}_t} = \frac{\hat{p}_p[\hat{U}(Y) - \hat{U}(Z)] - \hat{E}(\hat{U})_{,x_p}}{\hat{E}(\hat{U})_{,x_t} - \hat{p}\hat{U}_{,x}(Z)t(I-x)} \quad (12)$$

그리고

$$\frac{\hat{W}_t}{\hat{W}_p} = \frac{I\hat{E}(\hat{U})_t - \hat{E}(\hat{U})_x[(I-x)/t-x_t]}{\hat{E}(\hat{U})_{,x_t} - \hat{p}\hat{U}_{,x}(Z)t(I-x)} \quad (13)$$

먼저  $\hat{U}$ 함수의 오목성과 관련되어 있는 것으로서 우리 사회가 事後的 不平等을 기피하는 경우 어떠한 변화가 일어나는지 알아보자. 동 함수가 오목할수록 우리 사회는 저소득층에 대하여 더 높은 加重值를 부여한다는 것을 의미하며, 이 경우  $\hat{U}_x(Z)/\hat{U}_x(Y)$ 의 값은 증가한다.  $\hat{p}$ 의 값이  $p$ 의 변화와 무관할 때  $\hat{U}$ 함수의 오목성이 커지면 식 (12)의 우변의 값은 증가하며, 따라서 사회무차별곡선의 기울기가 더욱 완만해진다. 이는 사회가 사후적 불평등을 기피할수록 세율을 변경시킬 수 없는 경우의 적정 租稅政策은 세무조사 확률은 높이되 가산세율은 낮추는 방향으로 나가야 한다는 것을 의미한다. 비슷한 방법으로, 脫漏所得이 작고  $\hat{U}$ 함수가 더욱 오목해지면 식 (13)의 우변의 값은 감소하며, 따라서 무차별곡선의 기울기가 이전보다 더욱 급하게 된다. 이는 사회가 사후적 불평등을 기피할수록 세무조사 확률을 변경시킬 수 없는 경우의 적정 조세정책은 가산세율과 소득세율을 변경시키지 않는 것을 의미한다. 반대로 사후적 불평등에 대한 忌避度가 감소할 경우 세율이 고정되어 있는 상황에서는 세무조사 확률은 낮추되 가산세율은 높이는 방향으로 가야 하고, 세무조사 확률이 고정되어 있는 상황에서는 가산세율과 소득세율을 낮추어 탈세를 어느 정도 허용하는 방향으로 나가야 한다는 것이다.

적발된 탈세자에 주어지는 가중치인  $\beta$ 의 값이 증가하는 경우에도 식 (12)의 우변은 증가하고 식 (13)의 우변은 감소하여  $\hat{U}$ 함수가 더욱 오목해지는 경우와 같은 주장을 할 수 있다.

이상의 분석에서 본 바와 같이, 일반적인 사회후생함수를 도입하면 공리주의적 사회후생함수가 내포하는 결론들이 다음과 같이 수정됨을 알 수 있다. 소득세율을 변화시킬 수 없는 상황에서는 사회가 사후적 불평등을 忌避할수록 혹은 탈세자들에 대하여 더욱 寬大하게 될수록 세무조사는 더욱 빈번하게 하되 가산세율은 낮추어야 한다. 그러나 세무조사 확률을 변화시킬 수 없는 상황에서는 사회가 사후적 불평등에 대하여 관대하게 될수록 소득세율과 가산세율을 인하하여 어느 정도의 탈세를 허용하는 것이 바람직하다는 것이다.

이상의 주장들은 모두 局地的(locally)으로 성립된 것으로서 모든 조세관련 정책변수가 변화할 수 있는 상황에서는 성립되지 아니한다. 모든 조세관련 정책변수가 변화할 수 있는 상황에서는 功利主義的 사회후생함수에서 본 바와 같이 안정적인 균형은 성립하지 아니하며, 가산세율은 무한히 높일수록 그리고 세무조사 확률은 무한히 낮출수록 社會厚生水準이 증가한다는 것이다.

#### 다. 厚生經濟學 以外的 考慮

##### 1) 脫稅와 社會正義

이상의 후생경제학적 분석에 의하면 全體均衡(global equilibrium)은 탈세를 근절할 수 있도록 하되 가산세 등 탈세에 대한 처벌 수준은 무한정 높이고 대신 稅務調查 確率は 0에 가깝게 낮추는 것이 바람직하다는 것이다. 그러나 이렇게 국민들에게 겁을 주어 정부에 복종을 강요하는 경찰국가식의 체제가 바람직하다고 느끼는 사람은 별로 없을 것인바, 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 매우 높은 수준의 가산세율과 0에 가까운 세무조사 확률을

내포한 脫稅抑制政策이 실패할지도 모른다. 지금까지의 이론분석은 납세자가 합리적이며 위험기피적이고 세무조사 확률을 포함한 조세 관련 정책변수들을 정확하게 알고 있음을 전제로 한다. 그러나 현실에 있어서 납세자들이나 징세기관들은 모두 매우 이질적이며, 따라서 일부의 납세자나 징세기관이 실수를 할 수도 있다. 탈세에 대한 期待利益이 0이라면 합리적인 납세자는 그러한 위험을 피할 것임에도 불구하고 현실에 있어서는 일부의 납세자가 탈세를 하다가 적발될 가능성이 있는 것이다. 그렇게 되면 실제로 매우 가혹한 탈세에 대한 처벌이 소수의 사람들에게 적용될 것이며, 따라서 事前的으로 바람직하다고 여겨진 정책이 事後的으로는 결코 바람직하지 않게 될 것이다.

둘째, 이상과 같은 脫稅抑制政策이 보다 효과적으로 성공할 가능성도 있다. 사소한 탈세에 대하여도 사형과 같은 엄한 처벌을 규정하여 사회의 어느 누구도 감히 탈세하지 않게 된다는 것이다. 그러나 이러한 사회가 결코 우리가 살고 싶은 사회는 아닐 것이다.

이상의 고려를 염두에 둔다면 가산세를 포함한 탈세에 대한 처벌은 사회 전체적인 刑罰體制와 조화되어야 함을 알 수 있다. 서방국가에서 脫稅罪의 輕重은 대개 자전거 절도죄와 자동차 절도죄의 중간쯤에 위치한다고 한다(Song and Yarbrough, 1978). 어쨌든 경미한 탈세에 대하여 매우 가혹한 처벌을 규정하는 경우, 그러한 규정은 국민들의 지지를 받지 못할 것이며 잘 시행되지도 않을 것이다.

## 2) 脫稅와 生産活動

지금까지의 탈세행태에 관한 표준적인 모형에서 우리는 소득이 外生的으로 고정되어 있다고 가정하였다. 그러나 소득이 內生的으로 결정될 경우에 지금까지 보아 온 후생경제학의 결론이 어떻게 수정될 것인가가 문제이다. 이 문제의 분석을 위하여 勞動供給이

고정되어 있는 것이 아니라 賃金率의 함수인 상황을 가정해 보자. 우선 근로소득세의 부과는 여가와 생산활동간의 한계대체율과 한계 변환율이 일치하지 않게 하게 하여 定額稅(lump-tax)에 비하여 效率損失(efficiency loss)을 초래할 것이다. 그러나 여기에 탈세의 가능성을 도입하면 한계변환율과 한계대체율간의 불일치 정도는 달라지게 된다. 극단적으로 자신의 근로소득을 완전히 탈세할 수 있는 경우에는 餘暇와 生産活動간 한계대체율과 한계변환율 사이의 불일치 문제는 완전히 극복된다. 많은 경우에 있어서 탈세는 이와 같이 조세제도가 초래한 효율손실을 감소시키는 역할을 한다(Alm, 1985)<sup>3)</sup>.

물론 이상의 주장은 정부가 탈세문제를 완전히 무시하고서도 만족해할 수 있다는 것을 의미하지는 않는다. 生産活動이 있는 경제에서 정부는 세무조사와 가산세의 부과를 통한 財政活動의 강도와 生産活動의 유인 사이에 적절한 균형을 취하여야 함을 의미하는 것이다.

후생경제학의 분석에 의하면 가산세율을 어느 수준으로 하는 것이 바람직한가에 대한 문제는 결국 사회후생함수의 유형과 徵稅當局이 이용 가능한 政策手段에 달려 있다. 조세관련 모든 정책수단이 이용가능한 상황에서는 가산세율을 무한히 높일수록 그리고 그에 따라 세무조사 확률은 무한히 낮출수록 좋은 정책이 된다. 그러나 ① 소득세율을 마음대로 변경할 수 없으며 ② 사후적으로 사회적 不平等을 기피하는 성향이 높거나 탈세자에 대하여 높은 가중치를 부여하는 사회가 될수록, 가산세율을 낮추고 대신 세무조사 확률을 높이는 것이 바람직한 정책이 된다.

그러나 加算稅率의 설정을 위해서는 이상의 후생경제학적 분석만

---

3) 그러나 이 경우에도 脫稅의 不確實性으로 인하여 탈세로 인한 이득의 일부는 위험대가로서 소진되어 탈세의 효율손실 상쇄효과는 그만큼 약화된다.

으로는 미흡하다. 가산세율의 수준은 우리 사회에서 탈세 이외의 여타 범죄에 대한 전반적인 형벌체제와 조화되어야 한다. 가산세의 수준은 국민들의 社會正義 관념에 의해 제약을 받으며, 輕微한 탈세에 대하여 너무 가혹한 처벌을 할 수 없음을 의미한다. 또한 가산세의 수준은 생산활동에 미치는 영향을 고려하여야 한다. 너무 높은 수준의 가산세는 우리 사회의 생산활동을 필요 이상으로 억압하게 되며 그에 따라서 效率損失을 초래한다. 탈세죄를 가볍게 생각할수록 그리고 脫稅抑制活動이 생산활동을 억압하는 정도가 클수록 가산세율은 낮게 설정하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

## 2. 加算稅의 類型：比例加算稅와 定額加算稅

지금까지 우리는 탈세가 적발된 경우 적발된 탈루세액에 비례하여 가산세를 부담하게 되는 比例加算稅만 있는 것으로 가정하였다. 그러나 현실에 있어서는 종종 탈세가 적발되면 탈루세액과 관계없이 일정금액을 부담해야 하는 定額加算稅도 존재한다. 이러한 定額加算稅는 행정벌적 성격인 우리나라의 가산세 구조에는 존재하지 않으나, 형사벌적 성격인 우리나라의 조세벌 가운데 벌금과 自由刑(징역형)의 상당수가 이에 해당한다. 외국의 경우(다음 장 참조) 이러한 정액가산세를 형사벌이 아니라 행정벌에서도 많이 이용하는 경우를 볼 수 있다. Koskela(1983a)는 이러한 두 가지 가산세 중에서 어떠한 종류의 가산세를 이용하는 것이 바람직한지를 분석하고 있다.

비례가산세에 더하여 정액가산세가 있게 되면 탈세가 적발되었을 때 납세자의 가처분 소득이 다음과 같이 달라지게 된다.

$$Z = I - tx - (1 + f)t(I - x) - F$$

단 여기서  $F$ 는 탈세가 적발되었을 때의 정액가산세이다. 따라서 납

세자 1인당 기대세수는 다음과 같이 표현된다.

$$E(T) = tx + p(1+f)t(I-x) + pF - \phi(p) \quad (14)$$

이제 期待稅收나 납세자의 効用水準에 변화를 주지 않고서 정액가산세와 비례가산세를 보상적으로 변화시켰을 때 납세자의 탈세행태가 어떻게 달라지는지를 보자. 정액가산세와 비례가산세를 변화시키면 납세자의 脫稅水準(신고소득 수준)에도 변화를 초래하게 된다. 이와 같이 납세자의 탈세수준의 변화를 허용하였을 때 기대세수의 변화를 초래하지 않도록 정액가산세와 비례가산세에 補償的인 변화를 가하면 먼저 식 (14)로부터 다음과 같은 식을 얻는다.

$$dF = -\frac{t-p(1+f)t}{p} dx - t(I-x)df \quad (15)$$

그리고 비례가산세와 정액가산세의 변화가 신고소득 수준의 변화에 미치는 영향은 다음과 같다.

$$dx = x_f df + x_f dF \quad (16)$$

위 두 식을 이용하여 우리는 다음의 식을 얻는다.

$$\left(\frac{dx}{df}\right)_{dE(T)=0} = \frac{x_f - t(I-x)x_f}{1 + [t-p(1+f)t]x_f/p} \quad (17)$$

또한 납세자의 기대효용수준에 변화를 주지 않고 比例加算稅와 定額加算稅를 보상적으로 변화시키려면 목적함수인  $E(U) = (1-p)U(Y) + pU(Z)$ 를 전미분하여 다음과 같은 식을 얻는다.

$$\left(\frac{dF}{df}\right)_{dE(U)=0} = -t(I-x) < 0 \quad (18)$$

위 식 (18)과 식 (16)을 이용하여 다음의 식을 얻는다.

$$\left(\frac{dx}{df}\right)_{dE(U)=0} = x_f - t(I-x)x_f \quad (19)$$

내부해를 가정하면  $p(1+f) < 1$ 의 관계가 성립하므로 식 (17)과 식

(19)의 부호는 다음 식으로 표시되는  $x_r$ 와  $x_j$ 의 부호와 크기에 달려 있다.

$$x_r = \frac{1}{D} p f t U_{zz}(Z) > 0 \quad (20)$$

그리고

$$x_j = \frac{1}{D} [p f t U_{zz}(Z) t(I-x) - p t U_z(Z)] > 0 \quad (21)$$

여기서 D는 適正化를 위한 충분조건으로서 부호는 陰(-)이다. 위의 식 (20)과 식 (21)을 식 (17)과 식 (19)에 대입해 보면 부호가 陽(+)인 것으로 나타난다. 따라서 다음의 정리가 성립한다.

정리 1 : 납세자의 효용수준이나 정부의 세수에 변화를 주지 않도록 하면서 比例加算稅의 세율을 올리고 그에 상응하여 定額加算稅를 보상적으로 인하하면 脫稅가 줄어든다(즉, 신고소득이 늘어난다)<sup>4)</sup>.

이상의 정리로부터 우리는 신고소득 수준과 관련하여 납세자가 내부해를 갖는 경우에는 가급적으로 정액가산세는 낮추고 비례가산세의 세율을 인상하는 것이 바람직하다는 것을 알 수 있다.

그러나 납세자의 의무 가운데 세액납부와 무관한 것들이 상당수 있고, 그러한 의무를 강제하기 위해서 脫稅額에 비례하여 부과하는 비례가산세를 부과할 수 없는 경우가 많다. 예로서 소득이 발생하지 않은 사업소득자의 소득세 신고 거부나 소득세 세액과 무관한 서류제출의 거부 등을 들 수 있다. 이러한 義務의 不履行은 징세당국으로 하여금 납세자를 방문하여 관련 조사를 하지 않을 수 없게

4) Cowell(1990)은 정부의 예산제약조건하에서 대표적 개인의 效用極大化를 가정한 모형에서 定額加算稅를 낮추고 비례가산세를 높이는 것이 바람직하다는 결론을 얻었다. 모형은 다르지만 우리의 결론과 유사하다.

하고 그에 따라 상당한 徵稅費用을 발생하게 한다. 이러한 납세자들의 신고 및 납세협력을 강제하기 위하여 외국에서는 정액가산세 규정을 두는 경우가 많이 있다. 이때 정액가산세의 수준은 당해 조사로 초래되는 징세비용 수준이면 적정할 것이다.

### 3. 加算稅의 課標

비례가산세의 과세표준은 脫漏된 세액으로 하는 것이 보통이다. 그러나 脫漏된 세액을 계산할 수 없는 특수한 경우에 한하여 탈루된 소득 혹은 수입금액을 과세표준으로 하고 있다. Koskela(1983b)는 비례가산세의 과세표준을 탈루된 세액으로 하는 것이 바람직한지 아니면 탈루된 소득으로 하는 것이 바람직한지를 분석하고 있다.

정액가산세는 없고 비례가산세만 부과된다고 하자. 비례가산세가 탈루세액 혹은 탈루소득에 부과되는 각각의 경우에 있어서, 세율의 변화가 탈세수준에 어떠한 영향을 주는지를 분석하는 것이 우리의 목표이다. 세율의 변화는 정부의 稅收水準이나 납세자의 効用水準에 영향을 주기 때문에 이와 같은 소득효과를 제거하고 순수한 세율변화만의 대체효과를 보는 것이 필요하다.

세율변화에 따른 소득효과를 제거하기 위하여 세율변화가 있는 경우 납세자의 소득수준에 보상적인 변화, 즉 납세자가 정부로부터 받는 社會保障支出 수준이나 소득세의 공제수준에 변화가 있다고 가정한다. 정부의 일반 재정수요가 동일하다면 세율변화를 단지 탈세억제의 정책수단으로만 사용할 경우 그에 상응하여 국민에 대한 補助金 수준이나 소득세 控除水準 등에 변화가 있는 것이 보통일 것이다.

#### 가. 加算稅가 脫漏된 稅額에 賦課될 경우

정액가산세는 없고 비례가산세만 부과되며, 비례가산세가 탈루된

세액에 부과된다고 하자. 모든 납세자에게  $t$ 의 세율로 비례소득세가 부과되고 정부로부터 일정액의 補助金( $S$ ) 혹은 일정 수준의 所得稅控除( $S/t$ )가 허용된다. 탈세가 적발되지 않았을 경우 납세자의 가처분 소득은  $Y=I-tx+S$ 가 되고, 납세자의 탈루세액에  $f$ 의 비례가 산세가 부과된다고 하면 탈세가 적발되었을 경우 가처분 소득은  $Z=I-tx+S-(1+f)t(I-x)$ 가 된다. 따라서 탈루된 세액에 가산세가 부과될 경우 납세자 1인당 기대세수는 다음과 같이 표시된다.

$$E(T) = tx - S + p(1+f)t(I-x) - \phi(p) \quad (22)$$

먼저 가산세가 脫漏稅額에 부과되는 경우 기대세수에 변화를 주지 않고 세율과 보조금을 補償的으로 변화시켰을 때 납세자의 탈세 행태에 어떤 변화가 일어나는지를 보자. 세율과 보조금의 변화에 따른 納稅者 行態의 변화는 다음과 같이 나타난다.

$$dx = x_s dS + x_t dt \quad (23)$$

또한 식 (22)로부터 기대세수에 변화를 주지 않고 세율과 보조금을 보상적으로 변화시키면 다음의 관계가 성립한다.

$$dS = [x + p(1+f)(I-x)]dt + t[1-p(1+f)]dx \quad (24)$$

식 (23)과 식 (24)를 이용하여 다음의 관계를 얻는다.

$$\left( \frac{dx}{dt} \right)_{dE(T)=0} = \frac{x_t + x_s [x + p(1+f)(I-x)]}{1 - x_s [1 - p(1+f)]t} \quad (25)$$

그런데 내부해를 갖는 경우  $p(1+f) < 1$ 의 관계가 성립하고, 비교정확의 분석방법을 이용하면  $x_s$ 의 부호는 陰(-)으로 나타나서 식 (25)의 분모는 陽(+)이 된다. 비교정확의 분석방법을 이용하여 구한  $x_s$ 와  $x_t$ 의 값을 식 (25)의 분자에 대입하고 절대위험기피도가 소득증가에 따라 遞減한다는 사실을 이용하면 식 (25)의 부호가 陽

(+)이 됨을 알 수 있다.

다음으로 가산세가 탈루된 세액에 부과되는 경우 납세자의 기대 효용에 변화를 주지 않고 세율과 보조금을 보상적으로 변화시켰을 때 납세자의 脫稅行態에 어떤 변화가 일어나는지를 보자. 납세자의 期待効用水準에 변화를 주지 않고 소득세율과 보조금을 보상적으로 변화시키려면 목적함수인  $E(U) = (1-p)U(Y) + pU(Z)$ 를 전미분하고 적정화를 위한 필요조건을 이용하여 다음과 같은 식을 얻는다.

$$\left( \frac{dS}{dt} \right)_{dE(U)=0} = I \tag{26}$$

그리하여 식 (26)과 식 (23)을 이용하여 다음 식을 얻는다.

$$\left( \frac{dx}{dt} \right)_{dE(U)=0} = x_t + x_s I \tag{27}$$

따라서 다음의 정리가 성립한다. 비교정확의 분석방법으로 구한  $x_s$ 와  $x_t$ 의 값을 상기 식에 대입하면 부호가 陽(+)으로 나타난다.

정리 2 : 가산세가 탈루된 세액에 부과되는 경우 납세자의 効用水準이나 정부의 세수에 변화를 주지 않도록 하면서 所得稅率을 인상하고 그에 상응하여 보조금을 補償的으로 인상하면 탈세가 줄어든다(즉 신고소득이 늘어난다).

나. 加算稅가 脫漏된 所得에 賦課될 경우

이제 가산세가 탈루된 세액이 아니라 탈루된 소득에 부과된다고 하자. 그렇게 되면 탈세가 摘發되지 않았을 경우 납세자의 可處分所得  $Y$ 는 이전과 같고, 탈세가 적발되었을 경우 可處分所得은  $Z = I - tx + S - (t+g)(I-x)$ 가 된다. 단 여기서  $g$ 는 탈루된 소득에 부과되는 加算稅率이다. 따라서 탈루된 소득에 가산세가 부과될 경우 납세자 1인당 기대세수는 다음과 같이 표시된다.

$$E(T) = tx - S + p(t+g)(I-x) - \phi(p) \quad (28)$$

먼저 가산세가 탈루소득에 부과되는 경우 期待稅收에 변화를 주지 않고 세율과 보조금을 보상적으로 변화시켰을 때 납세자의 탈세 행태에 어떤 변화가 일어나는지를 보자. 식 (28)로부터 기대세수에 변화를 주지 않고 세율과 보조금을 보상적으로 변화시키면 다음과 같은 관계가 성립한다.

$$dS = x_t dt + [t - p(t+g)] dx \quad (29)$$

식 (23)과 식 (29)를 이용하여 다음의 관계를 얻는다.

$$\left( \frac{dx}{dt} \right)_{dE(T)=0} = \frac{x_t + x_s x}{1 - x_s [t - p(t+g)]} \quad (30)$$

그런데 내부해를 갖는 경우  $t - p(t+g) < 0$ 의 관계가 성립하고, 비교정확의 분석방법을 이용하면  $x_s$ 의 부호는 陰(-)으로 나타나서 식 (30)의 분모는 陽(+)이 된다. 비교정확의 분석방법을 이용하여 구한  $x_s$ 와  $x_t$ 의 값을 식 (30)의 분자에 대입하고 絶對危險忌避度가 소득증가에 따라 遞減한다는 사실을 이용하면 식 (30)의 부호가 이번에는 陰(-)이 됨을 알 수 있다.

다음으로 가산세가 탈루소득에 부과되는 경우 납세자의 기대효용에 변화를 주지 않고 세율과 보조금을 보상적으로 변화시켰을 때 납세자의 脫稅行態에 어떤 변화가 일어나는지를 보자. 납세자의 기대효용수준에 변화를 주지 않고 소득세율과 보조금을 보상적으로 변화시키려면 目的函數인  $E(U) = (1-p)U(Y) + pU(Z)$ 를 전미분하고 適正化를 위한 必要條件을 이용하여 다음과 같은 식을 얻는다.

$$\left( \frac{dS}{dt} \right)_{dE(U)=0} = x \quad (31)$$

그리하여 식 (31)과 식 (23)을 이용하여 다음 식을 얻는다.

$$\left(\frac{dx}{dt}\right)_{dE(U)=0} = x_t + x_s x < 0 \quad (32)$$

따라서 다음의 정리가 성립한다.

**정리 3 :** 加算稅가 탈루된 소득에 부과되는 경우 납세자의 효용수준이나 정부의 세수에 변화를 주지 않도록 하면서 소득세율을 인상하고 그에 상응하여 보조금을 보상적으로 인상하면 탈세가 늘어난다(즉 申告所得이 줄어든다).

현재 전반적으로 세율이 인하되는 추세에 있으며, 여러 實證分析에 의하면 세율인하가 탈세수준을 낮추는 유효한 정책수단으로 간주되기도 한다(Clotfelter, 1983). 그러나 현재 대부분의 국가에서와 같이 가산세가 脫漏稅額에 부과되면 세율인하는 오히려 탈세를 조장하는 결과를 초래할 위험이 있는 반면, 가산세가 탈루소득에 부과되면 稅率引下가 탈세의 감소를 보장해 줌을 이상의 분석결과는 말해 주고 있다.

물론 相對危險忌避度(RRA)가 증가하는 경우에는 가산세가 탈루세액에 부과되어도 세율인하가 탈세를 감소시켜 준다. 그러나 상대위험기피도가 크게 증가하는 경우에는 絶對危險忌避度(ARA)도 증가하게 되는데, 이는 절대위험기피도가 소득증가에 따라 감소한다는 일반적인 인식에 반하게 되는 문제점이 있다.

탈세의 결과 징역형을 받게 되거나 사회적 위신이 실추되는 등의 非金錢的 制裁가 수반되는 경우에는 가산세가 탈루세액에 부과되어도 세율인하가 탈세를 감소시킬 수도 있다(Klepper and Nagin, 1989). ① 탈세에 수반된 비금전적 제재로서 징역형 등 조세형벌이 제대로 집행되거나 ② 탈세에 수반된 사회적 위신의 실추를 부끄러워하는 사회분위기가 형성된 나라에서는 가산세가 탈루세액에 부과되어도 세율인하가 탈세를 억제할 수 있다. 그러나 우리나라와 같

이 이러한 두 가지 조건이 모두 갖추어지지 못한 경우에는 가산세가 탈루세액에 부과되면 稅率引下가 오히려 탈세를 조장할 우려가 있다고 판단된다.

그러므로 탈세를 줄이기 위한 대책으로 稅率引下라는 정책을 사용할 경우 比例稅制下에서는 가산세가 탈루소득에 부과될 때 의도된 효과가 가장 확실하게 나타남을 알 수 있다.

그러나 우리나라를 포함하여 대부분의 국가에서 소득세로 비례세가 아니고 누진세를 채택하고 있는바, 이 경우 가산세의 과표를 무엇으로 할 것인지가 문제이다. 累進稅制의 경우 동일한 脫漏所得에 대하여 탈세에 대한 期待利益이 고소득자가 저소득자보다 훨씬 크다. 이 경우 가산세가 탈루소득에 대하여 單一比率로 부과되면 탈루세액에 單一比率로 부과되는 경우보다 오히려 더 나쁜 영향을 준다. 이와 같은 악영향을 제거하기 위하여 가산세를 탈루소득에 부과하되, 가산세율을 소득계급별로 달리하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그러나 이 경우에는 租稅制度를 너무 복잡하게 하는 단점이 있는 것으로 보인다. 따라서 단일 비례세율로 되어 있는 세목에 대해서는 가산세의 課標를 탈루소득 혹은 탈루수입금액에 부과하고, 누진세율로 되어 있는 세목에 대해서는 가산세의 과표를 탈루세액으로 하는 방안이 타당할 것으로 생각된다<sup>5)</sup>.

---

5) 이 부분을 지적해 준 박재완 교수에게 감사를 드린다.

### Ⅲ. 外國의 加算稅 關聯 制度

본장에서는 美國, 日本, 그리고 유럽 여러 나라의 가산세 관련 제도를 法人稅, 所得稅 및 附加價值稅를 中心으로 살펴보고자 한다. 유럽 여러 나라로는 모두 7개국을 선정하였으며, 선정된 기준은 유럽의 大國으로 생각되는 나라로서 영국·독일·프랑스 3개국을 먼저 선정하였고, 다음으로 地下經濟의 比重이 낮은 나라인 북구의 스웨덴과 노르웨이를 地下經濟의 比重이 높은 나라로는 이탈리아와 스페인을 선정하였다.

#### 1. 美國<sup>1)</sup>

##### 가. 加算稅制度(civil penalty)

##### 1) 過少(無)納付 加算稅

납세자가 자진신고세액 혹은 고지세액을 기한내 납부하지 않은 경우 매월 과소납부세액의 0.5%를 가산세로 부과하되 총계 25%를 초과할 수 없다. 과소납부가 정당한 사유에 기인했거나 고의적인 태만이 아닌 경우에는 부과하지 아니한다.

그러나 詐僞(fraud)에 의해 조세를 과소납부한 경우에는 과소납부세액의 75%를 가산세로 부과한다. 詐僞로 간주되는 행위로는 ① 이중장부 ② 허위기록, 허위송장, 허위문서의 작성(예;소득의 과소표시를 수년간에 걸쳐 행하는 것) ③ 장부와 기록의 파기 ④ 자산의 은닉과 소득원천의 은폐(예;금융기관에 비밀 계좌를 갖는

---

1) 미국과 일본의 가산세 관련 제도에 관하여는 유시권 외(1994)를 참고하였다.

것) ⑤ 업무의 조작적인 처리에 의하여 통상적인 기록을 하지 않는 것 ⑥ 사건을 조사하는 동안에 행하는 그릇된 행동(예; 조사공무원에게 허위의 진술을 하는 것) 등을 들 수 있다.

## 2) 無申告 加算稅

납세자가 기한내 신고서를 제출하지 않는 경우 기한 경과시 및 기한 경과 후 매월 무신고세액의 0.5%를 가산세로 부과되 총계 25%를 초과할 수 없다. 무신고가 정당한 사유에 기인했거나 고의적인 태만이 아닌 경우에는 부과하지 아니한다.

그러나 詐僞行爲에 의해 신고를 하지 않은 경우에는 신고기한 경과시 및 경과 후 매월 무신고세액의 15%를 가산세로 부과되 총계 75%를 초과할 수 없다.

## 3) 正確性 關聯 加算稅(accuracy-related penalty)

다음 중 하나 또는 그 이상의 사유로 세액을 과소납부하게 된 경우 과소납부된 세액의 20%를 정확성 관련 가산세로 부과한다. 정확성 관련 가산세가 부과되는 경우는 다음과 같다.

- ① 부주의, 무분별, 고의적인 법령의 경시
- ② 多額(과소신고 세액이 정당한 세액의 10%를 초과하는 것과 5천달러 중 큰 금액)의 所得稅 過少申告
- ③ 資產을 過大評價(정당한 평가액의 2배 이상)하여 허위신고함으로써 5천달러를 초과하는 세액을 과소납부하는 것
- ④ 遺産(贈與)받은 財産을 정당한 평가액의 50% 이하로 過小評價하여 허위신고함으로써 5천달러를 초과하는 세액을 과소납부하는 것 등이다.

그러나 위의 행위가 詐僞에 의한 경우에는 詐僞에 의한 과소납부 가산세(매월 세액의 15%, 최고 75%)를 적용받는다.

나. 租稅刑罰制度(criminal penalty)

1) 租稅逋脫

고의로 조세를 포탈하거나, 교묘하게 조세부과를 방해하거나, 혹은 조세납부를 회피하려는 모든 수단을 기도하는 것은 重罪(felony)에 해당하며, 5년 이하의 징역 또는 개인의 경우 2만 5천달러(법인의 경우 5만달러) 이하의 벌금에 처한다.

2) 故意的인 無申告·無納付

고의적인 무신고·무납부는 輕罪(misdemeanor)에 해당하며, 1년 이하의 징역 또는 개인의 경우 2만 5천달러(법인의 경우 10만달러) 이하의 벌금에 처한다.

3) 虛偽文書의 提出

고의로 국세청에 허위의 문서를 제출하는 것은 輕罪에 해당하며, 1년 이하의 징역 또는 개인의 경우 1만달러(법인의 경우 5만달러) 이하의 벌금에 처한다.

2. 日本

가. 加算稅制度

1) 一般 加算稅

과세표준의 신고 및 세액의 자진납부를 불성실하게 한 자에 대하여 다음과 같은 가산세를 부과한다.

- ① 과소(무)납부 가산세 : 과소(무)납부된 세액의 15%
- ② 무신고 가산세 : 무신고세액의 15%
- ③ 과소신고 가산세 : 과소신고세액의 10%

2) 重加算稅

그러나 과세표준의 신고 또는 세액산정의 기초사실을 은폐 또는 가장한 경우 다음과 같은 무거운 가산세를 부과한다.

- ① 과소(무)납부 증가산세 : 과소(무)납부된 세액의 35%
- ② 무신고 증가산세 : 무신고세액의 40%
- ③ 과소신고 증가산세 : 과소신고세액의 35%

## 나. 租稅刑罰制度

### 1) 租稅連脫

詐僞 또는 부정행위에 의해 각종 세액을 免脫 또는 환급받는 경우 5년 이하의 징역 또는 500만엔 이하의 벌금에 처한다. 그러나詐僞 등에 의해 면탈 또는 환급받은 세액이 500만엔을 초과하는 경우에는 당해 면탈·환급금액을 벌금의 최고액으로 한다.

### 2) 無申告

정당한 이유없이 세금신고서를 기한내 제출하지 않은 경우는 1년 이하의 징역 또는 20만엔 이하의 벌금에 처한다.

## 3. 유럽諸國

유럽 여러 나라에 대한 가산세 관련 제도를 <表 III-1>에서 부터 <表 III-6>까지 정리해 보았다. 選定基準은 앞에서 언급한 바와 같이 유럽의 大國으로 생각되는 나라로서 영국, 독일, 프랑스 3개국을 먼저 선정하였고, 다음으로 地下經濟의 比重이 낮은 나라인 북구의 스웨덴과 노르웨이를, 地下經濟의 比重이 높은 이탈리아와 스페인을 선정하였다(International Bureau of Fiscal Department, 1995).

### 가. 法人과 個人에 대한 加算稅 및 租稅刑罰의 適用基準

동일한 조세관련 규정을 위반하였을 때, 위반자가 개인이나 법인 이냐에 따라서 가산세 및 조세형벌의 정도를 달리 적용할 것인지

이냐에 따라 동일한 기준 적용하는 것이냐가 문제이다. 앞에서 보았듯이 독일

한 규정위반에 대하여 美國은 조세형벌에 있어서 법인과 개인에 대한 적용기준이 다른 데 반하여, 日本은 동일한 가산세 혹은 조세형벌을 규정하고 있다.

유럽의 경우 獨逸과 스페인은 동일한 기준을 적용하는 데 반하여 英國, 프랑스, 스웨덴, 노르웨이, 이탈리아 등 여러 나라가 상이한 기준을 적용하고 있다. 全體적으로 보아 동일한 규정위반에 대하여 법인과 개인의 적용기준을 달리하는 것이 더 많으며, 이 경우 법인에 대하여 개인보다 더 무거운 처벌을 규정하는 것이 일반적인 것으로 보여진다.

#### 나. 加算稅와 租稅刑罰의 關係

탈세에 대한 처벌로서 가산세제도와 조세형벌제도가 發達한 程度는 나라에 따라서 다르다. 대부분의 나라에 있어서는 가산세제도가 조세형벌제도보다 더 발달되어 있는 데 반하여, 獨逸과 이탈리아는 조세형벌제도가 더 세분화되어 있다. 프랑스는 매우 특수하게 가산세제도와 조세형벌제도가 모두 세분화되어 있다. 탈세를 가산세보다 조세형벌로 처리한다고 해서 탈세가 줄어드는 것은 아닐 것이다. 문제는 그러한 엄한 조세형벌이 탈세에 대하여 실제로 얼마나 잘 적용되느냐 여부에 있는 것으로 사료된다. 조세형벌과 같이 처벌수준이 너무 엄할 경우 그러한 처벌은 대개 잘 적용되지 않아서 실효성이 떨어지는 경우가 많기 때문이다. 이탈리아의 경우 조세형벌제도가 발달되어 있으나 탈세수준이 높은 것은 동 제도가 잘 집행되지 않기 때문인 것으로 생각된다<sup>2)</sup>.

2) 逆으로 탈세가 만연하기 때문에 조세형벌을 잘 집행할 수 없다고 생각할 수도 있다. 조세형벌 수준이 너무 높은 경우에 특히 그러하다. 집행이 어려울 정도로 너무 높은 수준의 조세형벌을 제정하여 놓고서 집행을 거의 하지 않는 것보다 집행이 가능한 수준의 조세형벌을 제정하여 확실하게 집행하는 것이 법의 실효성을 높이는 것임을 보여주는 例라고 할 것이다.

조세형벌로서 특이한 것은 프랑스의 경우 부가가치세 관련 조세형벌은 官報나 주요 日刊紙 및 납세자의 事業場 正門에 게시되며, 경우에 따라서 개인의 운전면허나 사업에 대한 허가가 취소된다는 점이다.

동일한 성질의 탈세에 대하여 이를 ① 가산세만으로 처벌하는 경우 ② 조세형벌만으로 처벌하는 경우 ③ 두 가지 제도를 모두 이용하여 처벌하는 경우 등 매우 다양한 형태를 취하고 있다.

먼저 詐僞 혹은 過失에 의한 過少申告에 대하여 대부분의 나라에서는 租稅刑罰만으로 처리하는 데 반하여, 일부 나라에서는 정도에 따라서 加算稅와 租稅刑罰 두 가지 제도를 모두 이용하여 처리하기도 한다. 詐僞 혹은 過失에 의한 過少申告에 대하여 조세형벌이 아니라 가산세를 부과하는 경우, 그에 대한 가산세율은 다른 종류의 가산세율보다 훨씬 높다. 英國의 경우 詐僞 혹은 過失에 의한 法人稅 과소신고에 대한 가산세율은 최고 세액의 1배에 해당하는 금액이며, 경우에 따라서는 조세형벌이 병과된다. 不正직한 行爲에 의한 附加價値稅(VAT) 과소신고에 대해서는 세액의 100%에 해당하는 가산세를 부과하는 반면, 詐僞에 의한 부가가치세 포탈은 최고 7년의 징역에 처하게 된다. 프랑스의 경우 惡意에 의한 法人稅 혹은 VAT 과소신고는 善意에 의한 과소신고보다 훨씬 무거운 가산세를 부담하게 된다. 그러나 詐僞가 입증되고 그 정도가 심하면 조세형벌에 의하여 처벌된다. 노르웨이에서도 故意 혹은 過失에 의한 附加價値稅 과소신고는 세액의 100%에 해당하는 가산세를 부담하게 되며, 이러한 행위의 목적이 조세포탈일 경우 최고 3년의 징역형에 처하게 된다.

다음으로 稅金計算書 未發行 혹은 虛僞 稅金計算書의 發行에 대해서도 가산세와 조세형벌제도를 모두 이용하여 처벌하는 나라가 있다. 프랑스는 이러한 경우 대부분 加算稅로 처리하되 일반적인 가산세율보다 훨씬 높은 가산세율(세액의 80%)을 적용하고 있다.

다만, 3년내에 세금계산서 미발행 혹은 허위 세금계산서 발행이 다시 적발되는 경우에는 조세형벌로 처벌하고 있다. 이탈리아의 경우도 이러한 경우 대부분 가산세(세액의 2~4배)로 처리하지만 세금계산서 미발행 혹은 허위 세금계산서 발행 금액이 큰 경우에는 조세형벌로 처벌하고 있다.

事業者 未登錄에 대하여 英國은 가산세로 처리하고 있으나, 노르웨이는 조세형벌을 부과하고 있다.

#### 다. 加算稅의 構造

유럽 제국의 가산세 구조는 매우 다양하다. 이를 하나의 기준에 의하여 분류하는 것은 쉬운 작업이 아니며, 분류기준도 사람에 따라 달라질 수 있을 것이다. 이하에서는 유럽 여러 나라의 가산세 구조를 몇 가지 기준에 의해 구분해 보았으며, 그 결과가 <表 III-7>에 정리되어 있다.

먼저 신고기한내 신고하지 않은 사람에 대하여 遲延申告를 인정하느냐의 여부이다. 유럽 여러 나라 가운데서 이탈리아와 스페인을 제외한 영국, 독일, 프랑스 등 대부분의 나라에서 기한내 무신고자에 대하여 지연신고를 인정하고 있다.

다음으로 遲延申告와 無申告와의 差異를 인정하느냐의 문제이다. 대부분의 나라에서는 지연신고와 무신고의 차이를 인정하지 않고 있으나, 스웨덴과 노르웨이에서는 지연신고와 무신고의 차이를 인정하고 있다. 스웨덴의 경우 遲延申告는 지연납부에 따른 가산세와 정액의 가산세(법인세의 경우 1천 혹은 4천Skr)만 납부하면 되는데 반하여, 無申告는 무납부에 따른 가산세에 더하여 무신고세액의 일정비율(법인세의 경우 세액의 40%)을 가산세로 납부하여야 한다. 노르웨이에서도 遲延申告는 지연납부에 따른 이자세만 납부하면 되는 데 반하여, 無申告는 이자세에 더하여 벌금을 납부하여야 한다. 당연한 조치로서 이들 두 나라에 있어서 모두 遲延申告보다

無申告에 더 무거운 가산세를 부과하고 있다. 지연신고와 무신고의 차이를 인정하지 않는 여러 나라 가운데서 프랑스나 스웨덴의 附加價値稅에 있어서와 같이 遲延期間에 따라 加算稅額이 크게 달라지는 경우가 있는데, 이 경우에 통상 遲延申告者는 신고기한 경과 후 단기간내 지연신고를 하는 반면에 無申告者는 신고기한이 경과한 지 오래된 후에 과세되는 것이 일반적이어서 實質的으로는 지연신고와 무신고간에 差異가 있게 된다.

다음으로 無申告와 過少申告間에 差異를 인정하느냐의 여부이다. 우리가 조사한 유럽 여러 나라들은 대부분 무신고와 과소신고를 동일하게 취급하고 있으나 다음의 경우와 같이 달리 취급하는 경우도 있다. 노르웨이의 경우 過少申告와 無申告는 모두 세액의 60%를 가산세액으로 부담하는 데 반하여, 無申告는 여기에 더하여 일정액의 벌금을 부담하게 된다. 스페인의 법인세, 소득세, 부가가치세 그리고 이탈리아의 소득세, 부가가치세 등에 있어서는 모두 無申告에 대한 가산세율이 過少申告에 대한 가산세율보다 높다. 無申告가 일반적으로 과소신고보다 더 적발하기 어려운 경우를 감안하여 무신고가 더 무거운 세부담을 지도록 하는 것이 당연하다고 생각된다.

無申告와 無納付間에 차이를 인정하는가도 문제가 된다. 다시 말해서 신고를 하지 않은 결과 세액을 납부하지 않은 사람과 기한내 신고는 하였으며 세액의 납부만 하지 않은 사람간에 차이를 두느냐의 문제이다. 프랑스와 스페인을 제외한 대부분의 유럽 여러 나라에서는 이에 대해 차이를 두고 있다. 신고를 하고 納付만 하지 않은 경우는 대부분 지연납부에 따른 가산세만 부담하는 데 반하여, 申告조차 하지 않은 경우는 지연신고에 따른 가산세와 지연납부에 따른 가산세를 모두 부담하게 하고 있다.

마지막으로 遲延納付에 대한 加算稅가 利子稅로서의 성격을 가지고 있느냐의 여부이다. 스웨덴을 제외한 대부분의 유럽 여러 나라에서는 지연납부 가산세가 지연납부 기간이 길수록 가산세액이 많

아지는 이자세의 형태를 취하고 있다.

### 라. 加算稅의 水準

가산세 중에서 비교적 각국에 공통적으로 존재하는 지연(무)납부 가산세, 지연(무)신고 가산세, 일반 과소신고 가산세, 고의 또는 과실에 의한 과소(무)신고 가산세 등을 비교해 보는 것도 의미 있는 일일 것이다.

<表 III-8>을 보면 먼저 遲延(無)納付 加算稅의 경우 세액의 일정비율로 정하는 것은 드문 경우이고, 대개 대출이자율을 감안하여 이보다 약간 높은 이자율로 정하는 것이 보통이다.

스웨덴과 노르웨이는 지연신고와 무신고를 구분하고 있고 여타 나라는 구분하지 않고 있다. 遲延申告 加算稅의 경우 프랑스, 스웨덴, 노르웨이의 경우 지연신고의 기간에 따라 가산세 부담이 달라진다. 특히 노르웨이의 경우 지연신고 가산세의 과세표준이 세액이 아니라 소득금액인 점이 특이하다.

無申告 加算稅의 경우 한 나라 內에서도 가산세율의 범위가 커서 일률적으로 말하기 어려우나 증위수를 택하여 보면, 獨逸, 프랑스가 세액의 10% 수준이고 스웨덴과 노르웨이가 세액의 30~40% 수준이며 영국이 세액의 1배를 한도로 하고 이탈리아와 스페인은 세액의 2~3배 수준에 달한다. 獨逸, 프랑스가 여타 나라에 비하여 일반적인 무신고에 대한 가산세율이 낮은 편이다.

詐僞 혹은 過失에 의한 것이 아니고 善意에 의한 一般 過少申告에 대하여는 대개 遲延納付 혹은 善意에 의한 無申告의 가산세율을 적용한다. 따라서 영국, 독일, 프랑스의 경우에 가산세율이 이자율 내지는 세액의 10% 수준으로 매우 낮고, 스웨덴, 노르웨이가 세액의 30~40% 수준이며, 이탈리아와 스페인은 세액의 1~2배에 해당하는 매우 높은 가산세율을 적용하고 있다. 이탈리아와 스페인의 경우 선의에 의한 일반 과소신고와 詐僞 또는 過失에 의한 과소

(무)신고간에는 가산세 측면에서 차이를 두지 않고 있으며, 후술하는 바와 같이 詐僞 또는 過失에 의한 경우는 조세형벌 사항으로 취급한다.

詐僞 혹은 過失에 의한 無(過少)申告에 대해서는 거의 모든 나라가 조세형벌을 부과할 뿐 아니라, 英國, 프랑스, 노르웨이 등 일부 나라에서는 가산세도 병과한다. 이러한 행위에 대한 가산세율은 매우 높아서 대략 세액의 0.5~3배에 이른다.

<表 III-1> 유럽 諸國의 法人에 대한 加算稅制度

	英國	獨逸	프랑스	스웨덴	노르웨이	이탈리아	스페인
加算稅	<p>1) 遲延(無)納付: 시장이자율을 감안한 利子稅</p> <p>2) 詐僞·過失에 의한 過少(無)申告 혹은 單純無申告: 최고 세액의 1배(경감 가능)</p> <p>3) 不正確한 情報의 준비 및 유포: 최고 3천파운드 과태료</p> <p>4) 신고시 특정 사안에 대한 稅法適用이 不確實한 경우 적정하다고 보는 방법에 의해 세액을 계산하고 根據를 明示해 놓으면 추후에 납부 세액 부족이 초래되더라도 加算稅를 免除함</p>	<p>1) 遲延(無)納付: 月 1%의 利子稅(징수유예 또는 소송계류 중에는 0.5%의 이자세)</p> <p>2) 遲延(無)申告: 稅額의 10% (단, 최고한도 1만마르크)</p>	<p>1) 遲延(無)納付</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 법인세 중간예납: 세액 10%</li> <li>• VAT: 첫달 3% + 그후 매월 1%</li> </ul> <p>2) 過少申告 納付 가. 善意</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 법인세: 월 0.75% (최고 25%)</li> <li>• VAT: 첫달 3% + 그후 매월 1% (최고 50%)</li> </ul> <p>나. 惡意</p> <p>CIT, VAT</p> <p>追徵額 增</p> <p>(50%미만) 30%, 60%</p> <p>(50%이상) 50%, 100%</p> <p>詐僞 150%, 300%</p>	<p>1) 遲延(無)納付: 세액의 6%</p> <p>2) 遲延申告</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 유한회사 경우: 1천Sk</li> <li>• 독촉장 발부 후: 4천Sk</li> </ul> <p>3) 過少(無)申告: 稅額의 40% (단, 징세기관이 과세정보 보유 시 20%)</p>	<p>1) 遲延(無)納付</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 법인세: 年 5%</li> <li>• 원천세, VAT: 月 1.75% 利子稅</li> </ul> <p>2) 過少申告: 세액의 60% (단, 정황에 따라 감액됨)</p>	<p>1) 無(過少)申告 納付: 세액 40% + 年 12% 利子稅</p>	<p>1) 遲延(無)納付</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3개월내: 5%</li> <li>• 6개월내: 10%</li> <li>• 12개월내: 15%</li> <li>• 12개월이상: 20% + 이자</li> <li>• 강제징수 명령서 발부 이후: 100%</li> </ul> <p>2) 조세법규 위반 사항을 경미한 위반사항과 중대한 위반사항으로 분류</p> <p>3) 중대한 위반사항</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 무납부</li> <li>• 불법적인 세액의 감면 및 과소신고</li> <li>• 詐僞에 의한 세액 및 소득공제</li> <li>• 부적절한 과세 표준의 계산 등</li> <li>• 이상의 경우 세액의 50~150% 가산세</li> </ul>

<表 III-2> 유럽 諸國의 法人에 대한 租稅刑罰制度

	英國	獨逸	프랑스	스웨덴	노르웨이	이탈리아	스페인
租稅刑罰	1) 詐僞, 過失에 의한 過少申告의 경우 加산세에 附加하여 租稅刑罰이 併科됨	1) 과소신고 등을 통한 租稅詐僞 • 벌금: 한도 없음 • 징역: 최고 5년 2) 重大한 租稅詐僞 • 高額, 再犯 등 • 징역 6개월~10년 3) 注意怠慢에 의한 不當한 租稅減少 • 최고 10만마르크 벌금 4) 기타		1) 「租稅犯罪에 관한 법(Skattebrottslagen)」을 위반할 경우 • 詐僞, 橫領罪를 준용 • 최고 6년 징역	1) 無申告: 벌금 2) 故意에 의한 虛僞 • 不안전 情報 제출 • 최고 2년 징역 • 벌금 병과 3) 不注意에 의한 허위·不안전 정보의 제출 • 벌금만 부과	1) 過少申告한 所得이나 稅金計算書 未發行 금액의 크기나 수입금액 대비 比率에 의하여 刑罰의 크기를 細分化하여 정함 (예) 과세소득 5천만리라 초과 과소신고: 최고 2년 징역 혹은 500만리라 벌금 등 2) 書類의 破壞·隱蔽 • 최고 5년 징역 • 최고 1천만리라 벌금	1) 500만 Ptas이상의 조세사위 혹은 250만 Ptas이상의 불법적 조세특권 혜택의 수혜 • 벌금: 최고 세액의 6배 • 징역형: 6개월~6년
賦課除斥期間	부과연도의 말일로부터 6년(단, 詐僞 過失의 경우 20년)	신고연도의 말일로부터 4년(단, 詐僞의 경우 10년)	납기연도의 말일로부터 3년(단, 詐僞의 경우 5년)	부과연도의 말일로부터 5년	10년	신고연도 말일로부터 5년(단, 無申告는 6년)	5년

<表 Ⅲ-3> 유럽 諸國의 個人에 대한 加算稅制度

	英國	獨逸	프랑스	스웨덴	노르웨이	이탈리아	스페인
加算稅	<p>1) 遲延(無)納付: 평균 대출이자율을 감안한 利子稅</p> <p>2) 過少(無)申告: 최고 세액의 100% (정황에 따라 경감 가능)</p>	<p>1) 遲延(無)納付</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 부과통지서 발송 이전: 월 1%</li> <li>• 부과통지서 발송 이후: 월 1.5%</li> </ul> <p>* 부과통지서는 조세채무가 발생한 후 15개월에 송부</p> <p>* 이자세는 최장 4년간 부과</p> <p>2) 遲延(無)申告: 세액의 10% (한도: 1만 마르크)</p>	<p>1) 遲延(無)納付</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 소득세 및 지방세: 10%</li> <li>• 기타세: 5% + 월 0.75%</li> </ul> <p>2) 遲延(無)申告: 월 0.75% 이자세 +</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 경고장 접수 이전 혹은 1차 경고장 접수 후 30일 내: 세액의 10%</li> <li>• 1차 경고장 접수 후 30일 후: 세액의 40%</li> <li>• 2차 경고장 접수 후 30일 후: 세액의 80%</li> </ul> <p>3) 過少申告: 월 0.75% 이자세 +</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 선의: 利子稅만 40%</li> <li>• 악의: 세액의 80%</li> </ul>	<p>1) 遲延申告</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 8.1이전: 500Sk</li> <li>• 8.1이후: 2천Sk</li> </ul> <p>* 소득세 신고기한은 익년 2.15일.</p> <p>2) 過少申告: 세액의 40% (단, 징세기관이 과세정보 보유시 20%)</p> <p>3) 無申告: 세액의 40%</p>	<p>1) 遲延納付</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 月 1.25%의 이자세 부과</li> </ul> <p>2) 遲延申告</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1월내: 순소득의 0.2% 혹은 순자본의 0.1%</li> <li>• 1개월 초과: 순소득의 1%</li> <li>• 2개월 초과: 순소득의 2%</li> </ul> <p>3) 過少(無)申告: 세액의 30% (단, 경미한 위반은 세액의 15%, 중대한 위반은 세액의 60%)</p>	<p>1) 遲延申告</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 세액의 0.5~1배</li> </ul> <p>2) 無申告</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 세액의 2~4배</li> </ul> <p>3) 過少申告</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 세액의 1~2배</li> </ul>	<p>1) 遲延(無)納付</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3개월내: 5%</li> <li>• 6개월내: 10%</li> <li>• 12개월내: 15%</li> <li>• 12개월 이상: 20% + 이자</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 강제징수 명령서 발부 이후: 100%</li> </ul> <p>2) 조세법규 위반사항을 輕微한 違反事項과 重大한 違反事項으로 분류</p> <p>3) 重大한 違反事項:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 무납부</li> <li>• 불법적인 세액의 감면 및 과소신고</li> <li>• 詐稱에 의한 세액 및 소득공제</li> <li>• 부적절한 과세표준의 계산 등</li> <li>• 이상의 경우 세액의 50~150% 가산세</li> </ul>

<表 Ⅲ-4> 유럽 諸國의 個人에 대한 租稅刑罰制度

	英國	獨逸	프랑스	스웨덴	노르웨이	이탈리아	스페인
租稅刑罰			1) 租稅詐僞: 25만 프랑 벌금 혹은 5년 이하의 징역 2) 이상의 벌금이 나 징역형 이외에 다음과 같은 조치가 취해질 수도 있음 • 3년 이하의 運轉免許 혹은 營業의 停止 • 10년 이하의 公共機關과 契約 停止	1) 租稅詐僞: 2년 이하의 징역 2) 重大한 租稅詐僞: 6년 이하의 징역	1) 故意에 의한 租稅 逃脫: 벌금 혹은 2년 이하의 징역	1) 過少申告한 所得이나 稅金計 算書 未發行 金額의 크기나 수입금액 대비 比率에 의하여 刑罰의 크기를 細分化하여 正當 (예) 과세소득 5천만리라 초과 과소신고: 최고 2년 징역 혹은 500만리라 벌금 등 2) 書類의 破壞·隱蔽 • 최고 5년 징역 • 최고 1천만리라 벌금	- 500만 Ptas 이상의 조세사위 혹은 250만 Ptas 이상의 불법적 조세특권 혜택의 수혜: • 벌금: 최고 세액의 6배 • 징역형: 6개월 ~ 6년

<表 III-5> 유럽 諸國의 附加價値稅 關聯 加算稅制度

	英國	獨逸	프랑스	스웨덴	노르웨이	이탈리아	스페인
加算稅	<p>1) 遲延申告 혹은 遲延納付: 연간 지연횟수에 따라 차등, 2~15%</p> <p>2) 重大한 申告誤謬 혹은 怠慢: 세액의 15%</p> <p>3)  계속적 신고오류: 세액의 15%</p> <p>4) 不正直 行爲에 의한 과소신고: 세액의 100%</p> <p>5)  영세울  관련 서류의 부정: 세액의 100%</p> <p>6)  세금계산서 부정발급: 50파운드와 세액의 15% 중 큰 것</p>	<p>1) 遲延(無)納付: 月 1% 利子稅 (징수유예나 소송계류중에도 0.5% 이자세 부과)</p> <p>2) 遲延(無)申告: 세액의 10% (한도: 1만 마르크)</p>	<p>1) 遲延(無)納付: 세액 5% + 月 0.75% 利子稅</p> <p>2) 遲延(無)申告: 月 0.75% 利子稅 +</p> <p>· 1차 경고장 접수 후 30일내 신고: 10%</p> <p>· 1차 경고장 접수 후 30일후 신고: 40%</p> <p>· 2차 경고장 접수 후 30일후 신고: 80%</p> <p>3) 過少申告: 月 0.75% 利子稅 +</p> <p>· 선의: 利子稅만 부담</p> <p>· 악의: + 세액 40%</p> <p>· 사위: + 세액 80%</p>	<p>1) 遲延(無)納付: 納付月 內: 세액 2%</p> <p>· 納付月 다음달 內: 세액의 4%</p> <p>· 納付月 다다음달 內: 세액의 6%</p> <p>· 그 이후: 매월 1%</p> <p>2) 過少(無)申告: 세액의 20%</p> <p>3)  거래 귀속기간의 착오: 세액의 10%</p>	<p>1) 遲延(無)納付: 月 1.75% 利子稅</p> <p>2) 遲延申告: 세액의 3%와 250 Nkr 중 큰 금액 (最高 5천 Nkr)</p> <p>3) 故意, 過失로 過少(無)申告: 最高 세액의 100%</p>	<p>1) 無(過少)納付: 年 間 VAT: 세액 0.5배</p> <p>· 月 VAT예납: 2~4배</p> <p>2) 無申告</p> <p>· 年 間 VAT:  일정액 + 세액의 2~4배</p> <p>· 사업개시 및 폐지: 120만 ~ 600만 LIT</p> <p>3) 過少申告: 탈루 세액이 10% 초과시 탈루세액의 1~2배</p> <p>4) 稅金計算書  관련</p> <p>· 미발행: 세액 2~4배</p> <p>· 기재 착오 및 미비: 60만 ~ 300만 리라</p>	<p>1) 遲延(無)納付: 3개월내: 5%</p> <p>· 6개월내: 10%</p> <p>· 12개월내: 15%</p> <p>· 12개월이상: 20% + 이자</p> <p>· 강제징수 명령서 발부 이후: 100%</p> <p>2)  조세법규 위반 사항을 輕微한 違反事項과 重大한 違反事項으로 분류</p> <p>3) 重大한 違反事項:  무납부</p> <p>· 불법적인 세액의 감면 및 과소신고</p> <p>· 사위에 의한 세액 및 소득 공제</p>

<表 III-5> 繼續

英國	獨逸	프랑스	스웨덴	노르웨이	이탈리아	스페인
7)사업자 미등록: 미등록 기간에 따라 최저 50파운드 최고 세액의 15% 8)규정위반: 최저 50 파운드에서 최고 100일× 일정액		4)서류 미제출 ·건당:100프랑 ·1차 경고장 접수후 30일내:1천프랑 5)정보제공 거부 ·과태료:1만프랑 ·경고장 접수후 30일내:2만프랑 6)무자료 혹은 허위세금계산서:月0.75%이자세 + 세액80% 7)세무조사 거부:0.75% 이자세 + 세액의 150%			5)記帳 ·매출기장 누락, 부실:세액의 2~4배 ·매입기장 누락, 부실:60 만 ~ 300만 리라 6)輸出관련 ·영세율로 매입 후 시한내 수출 불이행:세액의 2~4배 ·수출업자로 위장하여 영세율로 매입:세액의 2~6배 7)修正申告時 이상의 가산세는 감면, 그러나 기간에 따라 세액 50~60%가산세	·부적절한 과세 표준의 계산 등 ·이상의 경우 세액의 50~150% 가산세

<表 III-6> 유럽 諸國의 附加價値稅 關聯 租稅刑罰制度

	英國	獨逸	프랑스	스웨덴	노르웨이	이탈리아	스페인
租稅刑罰	<p>1) 詐僞에 의한 租稅遺脫</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 약식재판의 경우: 5천파운드와 세액의 3배 중 큰 금액의 벌금 혹은 6개월이하 징역</li> <li>· 정식재판의 경우: 최고 무한정의 벌금 혹은 7년 이하 징역</li> </ul> <p>2) 서류위조: 약식재판에 의하며 5천파운드 벌금 혹은 6개월이하 징역(경우에 따라 세액 3배이하 벌금)</p> <p>3) 不法行爲에 의한 조세포탈: 1)과 同</p>	<p>— 懲役型</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 詐僞에 의한 조세포탈: 최고 5년</li> <li>· 밀수: 3개월~5년</li> <li>· 밀수품의 구입: 최고 5년 罰金型</li> <li>· 경미한 사항 위반</li> <li>· 조세관련 非正當的인 조치</li> <li>· 부당한 세액 감소 목적의 無分別한 行動</li> <li>· 10만 마르크가 한도</li> </ul>	<p>1) 다음 사항을 3년내 재범시 세액의 80% 罰金 혹은 8일~6개월의 懲役</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 서류의 미제출</li> <li>· 무자료 혹은 허위세금계산서 등</li> </ul> <p>2) 租稅詐僞가 입증되는 경우</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정벌 + 5천~25만 프랑 罰金 혹은 1~5년 懲役</li> <li>· 무자료, 위장거래, 부당환급 관련 租稅詐僞는 重刑</li> <li>· 5년내 租稅詐僞의 反復: 1만 5천~70만 프랑 벌금 혹은 4~10년 징역</li> </ul>		<p>— 故意로 허위 혹은 부정확한 정보의 제공: 刑法에 의해 처벌</p> <p>— 고의로 事業場 無登錄, 무신고, 帳簿 不備置 등: 최고 3개월 징역</p> <p>— 이상 행위의 의도가 稅金遺脫 혹은 不當한 控除目的인 경우: 최고 3년의 징역</p>	<p>— 帳簿 혹은 申告書 僞造: 6개월~5년 징역 혹은 500~1천만리라 벌금</p> <p>— 허위세금계산서 발행: 上同</p> <p>— 무신고</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 세액 2,500만리라 이상: 최고 2년 징역 혹은 500만리라 벌금</li> <li>· 세액 1억리라 이상: 3개월~2년 징역 혹은 1천~2천리라 벌금</li> </ul>	<p>1) 500만Ptas이 상의 조세사위 혹은 250만Ptas 이상의 불법적 조세특권 혜택의 수혜</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 벌금: 최고 세액의 6배</li> <li>· 징역형: 6개월~6년</li> </ul>

<表 III-6> 繼續

	英國	獨逸	프랑스	스웨덴	노르웨이	이탈리아	스페인
	4) 탈세혐의: 약식 재판에 의하며 5천 파운드와 탈세액의 3배 중 큰 금액 5) 납세등록번호의 미제공: 약식재판에 의해 5천파운드 벌금 6) 뇌물공여 혹은 공무집행 방해: 약식재판에 의해 4,500~5천파운드 벌금		· 형벌사항을 官報와 주요 日刊紙에 게재 3) 세무조사의 거부 · 500~5만 프랑 벌금 · 반복시 징역형 4) 벌금, 징역형 이외의 특별제재 · 3년 이하의 사업 혹은 운전면허의 정지 · 租稅詐僞가 입증된 회사는 10년간 정부 및 공공단체에 납품자격 상실			- 稅金計算書 未發行 · 2,500만리라 혹은 수입금액 2% 이상: 최고 2년 징역 혹은 400만리라 벌금 · 2억리라 이상: 上同	

<表 Ⅲ-7> 유럽 諸國의 加算稅 構造

	英國	獨逸	프랑스	스웨덴	노르웨이	이탈리아	스페인
遲延申告의 인정여부	○	○	○	○	○	×	×
遲延申告와 無申告의 구분	×	×	×	○	○	×	×
無申告와 過少申告의 구분	×	×	○	×	○	○	○
無申告와 無納付의 구분	○	○	×	○	○	○	×
無納付加算稅의 利子稅 형태여부	○	○	○	×	○	○	○

<表 III-8> 유럽 諸國의 加算稅 水準 比較

	英國	獨逸	프랑스	스웨덴	노르웨이	이탈리아	스페인
遲延(無)納付	대출이자율 + $\alpha$	月 1% 利子稅	C:세액 10% I:세액 10% VC:첫달 3% + 월 1% VI:첫달 5% + 월 0.75%	C:세액의 6% I: - V:세액의 2~6% +월 1%	C:年 5% 利子稅 I:月 1.25% 利子稅 V:月 1.75% 利子稅	C:세액 40% + 연 12% I:세액 0.5~1배 V:세액 0.5배	세액 5~20% + 利子稅
遲延(無)申告	C: - (최고 세액 1배) I: - (최고 세액 1배) V:세액 2~15%	세액의 10% (최고 1만마르크)	C:세액 0~150% +월 0.75% I:세액 10%~80% +월 0.75% VC:세액 0~300% + 첫달 3% +월 1% VI:세액 10%~80% +월 0.75%	C:1천/4천Skr (세액의 40%) I:5백/2천Skr (세액의 40%) V:세액의 20%	C:세액의 60% I:소득의 0.2~2% (세액의 15~60%) V:세액 3%와 250 Nkr 중 큰 금액	C:세액 40% + 연 12% I:세액 2~4배 V:세액 2~4배 +일정액	세액 50~150%
一般 過少申告	지연납부와 동일	지연납부와 동일	C:월 0.75% I:월 0.75% VC:지연납부와 동일 VI:월 0.75%	무신고와 동일 C:세액의 40% I:세액의 40% V:세액의 20%	무신고와 동일 C:세액의 60% I:세액의 15~60% V:세액 3%와 250 Nkr 중 큰 금액	C:지연(무)신고·납부와 동일 I:세액 1~2배 V:세액 1~2배	무신고와 동일 세액 50~150%

<表 Ⅲ-8> 繼續

	英國	獨逸	프랑스	스웨덴	노르웨이	이탈리아	스페인
詐僞·過失에 의한 過少(無)申告	C:50파운드 +세액2배 I:세액 1배 V:세액 1배 (조세형벌 병과)	조세형벌 사항	C:세액 30~150 % I:세액 40~80 % VC:세액 60 ~ 300 % VI:세액 40 ~ 80 % (조세형벌 병과)	조세형벌 사항	C: - I: - V:세액의 100 % (조세형벌 병과)	조세형벌 사항	조세형벌 사항

주:1. 표에서 영문표기는 다음을 나타냄.

C=법인세 관련 가산세            I=소득세 관련 가산세  
V=부가가치세 관련 가산세    VC=법인의 부가가치세 관련 가산세  
VI=개인의 부가가치세 관련 가산세

2. 영국, 스웨덴 및 노르웨이의 遲延(無)申告의 경우는 遲延申告 加算稅와 無申告 加算稅가 상이하며, ( ) 內는 무신고 가산세를 나타냄.

## IV. 우리나라의 加算稅 關聯 制度

### 1. 現 況

#### 가. 우리나라의 加算稅制度

우리나라의 소득세, 법인세 및 부가가치세법상 가산세제도가 <表 IV-1>에 요약되어 있다. 우리나라 가산세제도의 특징을 외국과 비교하여 보면 다음과 같다.

#### 1) 法人과 個人에 대한 加算稅 適用基準

우리나라의 경우 법인과 개인에 대한 가산세의 적용기준이 다르다. ① 納付不誠實 가산세에 있어서는 법인세의 경우 무납부·미달납부의 기간에 따라 가산세가 증가하는 利子稅의 형태를 포함하고 있지만 개인에게 적용되는 소득세나 부가가치세 관련 납부불성실 가산세의 경우 利子稅의 요소가 포함되어 있지 않다. ② 무신고의 경우 법인은 과세소득이 없더라도 수입금액의 일정비율을 가산세로 납부하여야 하나, 개인은 그러한 경우 가산세를 전혀 부담하지 않는다. ③ 過少申告와 관련하여 법인은 무신고의 경우보다 가산세율이 낮은 데 반하여, 개인은 과소신고나 무신고나 가산세율의 차이가 없다. ④ 지급조서 미제출의 경우 가산세율은 법인이 개인보다 2배 정도 높다. ⑤ 그리고 부가가치세 관련 사업자 미등록·미결열 가산세, 세금계산서제출 불성실 가산세, 매출처별 세금계산서회계표 부제출 가산세 등에 있어서도 법인이 개인보다 가산세율이 2배 높다.

#### 2) 加算稅와 租稅刑罰의 關係

우리나라의 경우 제도상으로 본다면 프랑스와 같이 가산세와 조세형벌이 모두 발달한 나라에 속한다고 할 수 있다. 물론 제도가 발

<表 IV-1> 우리나라 主要稅法의 加算稅

	법인세법	소득세법	부가가치세법
납부불성실 가산세	2년까지(초과) 일 변4(3)전으로 계 산한 금액과 무납 부·미달납부 세액 의 10% 중 큰 금 액	무납부·미달납부 세액의 10%	무납부·미달납부 세액의 10%
(기장)신고불성 실 가산세	무신고 혹은 無記 帳 세액의 20%와 수입금액의 0.07 % 중 큰 금액	무신고 혹은 無記 帳 세액의 10%	무신고 세액의 10% (납부불성실 가산세 와 신고불성실 가산 세 중 큰 금액 적용)
과소신고 가산세	미달신고 세액의 10%	미달신고 세액의 10%	신고불성실 가산세로 적용함. 미달신고 세 액의 10% (납부불성실 가산세 와 신고불성실 가산 세 중 큰 금액 적용)
원천징수 불성실 가산세	무납부·미달납부 세액의 10%	무납부·미달납부 세액의 10%(단, 납 세조합은 5% - 납 세조합 불성실 가 산세)	-
지급조서제출 불성실 가산세	미제출·불명금액 의 3%(단 추후기 한내 제출시 0.3 %)	미제출 불명금액의 1.5%(단 추후기한 내 제출시 0.3%)	-

&lt;表 IV-1&gt;의 繼續

	법인세법	소득세법	부가가치세법
대차대조표 무공고 가산세	산출세액의 1%와 수입금액의 0.004 % 중 적은 금액	-	-
주식이동상황명 세서 미제출 가산세	미제출·불분명 거 래액의 1%	-	-
거래명세서제출 불성실 가산세	미제출·불분명 거 래액의 1% (단, 30일내 제출 시 0.3%)	미제출·불분명 거 래액의 1%(단, 30 일내 제출시 0.3%)	-
사업자 미등록 미검열 가산세	-	-	개인:공급가액의 1% 법인:공급가액의 2%
(세금)계산서 제출 불성실 가산세	-	공급가액의 1%	개인:공급가액의 1% 법인:공급가액의 2%
영세율 미신고 가산세	-	-	미신고 과표의 1%
매출처별 세금 계산서 회계표 부제출 가산세	-	-	개인:공급가액의 1% 법인:공급가액의 2%

달되어 있다 해도 그러한 제도가 실제 집행면에서도 효과적으로 작용하고 있는지는 별개의 문제이다.

또한 우리나라는 가산세로 처리할 사항과 조세형벌로 처리할 사항간에 구분이 분명하여, 동일한 사항에 대하여 중복하여 처리하는 경우가 없는 것으로 보인다. 외국의 경우 詐僞 등에 의한 조세포탈이나 故意에 의한 세금계산서 미교부 혹은 위장세금계산서 교부에

대해서 그 정도가 심할 때는 조세형벌로 처리하지만 그렇지 않은 경우는 가산세로 처리한다. 물론 이러한 행위에 대한 가산세율은 일반적인 가산세율보다 훨씬 높게 설정되어 있다. 그러나 우리나라의 경우 詐僞 등에 의한 조세포탈이나 고의에 의한 세금계산서 미교부 등은 모두 조세범처벌법에 의하여 조세형벌로 처리하게 되어 있을 뿐이며, 별도의 가산세가 부과되지는 않는다.

### 3) 加算稅의 構造

우리나라 가산세 구조의 특징은 다음과 같다.

먼저 우리나라의 경우 無申告者에 대하여 신고기한 이후에 신고를 인정하지 않는 관계로 신고기한 이후의 신고인 遲延申告에 대한 加算稅制度가 없다. 유럽 여러 나라의 경우 대부분 지연신고가 인정된다. 그리하여 신고가 기한 내에 이루어지지 않는 경우 징세당국은 독촉장(reminder)이나 주의서(warning notice)를 보내어 신고를 독려하며, 신고가 지연되는 기간에 따라 이자세 부담에 추가하여 지연 신고 가산세를 자체를 달리하여 빠른 신고를 장려하고 있다.

둘째, 우리나라의 경우 법인세를 제외하고는 無申告와 過少申告間에 가산세 부담에 있어서 차이를 두지 않는다. 양자간에 차이를 두느냐 여부에 대한 입법례도 크게 나누어지고 있다. 양자간에 차이를 두지 않는 나라로는 미국, 영국, 독일 등을 들 수 있고, 차이를 두는 나라로는 일본, 프랑스, 노르웨이 등을 들 수 있다.

셋째, 우리나라의 경우 附加價値稅에 있어서 無申告와 無納付間에 가산세 부담의 차이를 두지 않는다. 소득세와 법인세의 경우 무신고·무납부의 경우 납부불성실 가산세와 신고불성실 가산세가 동시에 적용되나, 신고는 하였으며 납부를 하지 않으면 납부불성실 가산세만 적용된다. 이에 반하여 부가가치세에 있어서는 ① 신고는 하고 납부를 하지 않은 경우와 ② 신고자체를 하지 않은 경우간에 가산세 부담에 있어서 아무런 차이가 없다. 이는 외국의 부가가치세 입법례에 비추어 보더라도 매우 희귀한 사례이다.

넷째, 우리나라의 納付不誠實 加算稅는 법인세와 상속세를 제외하고는 利子稅 性格이 없다. 일본과 스웨덴을 제외한 대부분의 나라에서 무납부가산세는 무납부 기간에 비례하여 이자세 성격의 가산세를 부과하고 있다. 우리나라의 경우 법인세와 상속세의 무납부는 이자세 성격을 가지고 있으나, 소득세와 부가가치세의 無納付는 10%의 가산세만 부담하면 된다. 그 결과 소득세나 부가가치세를 무납부 상태로 방치하다가 1년 이상 지난 후에 세무당국에 적발되면 가산세 부담이 은행이자 부담보다 훨씬 적게 된다. 예를 들어서 소득세의 경우 신고를 하여 놓고 납부를 하지 않고 방치하다가 1년 이상 지난 후에 세무당국에 적발되거나 부가가치세의 경우에는 신고조차 하지 않은 채 1년 이상이 지난 후에 세무당국에 적발되면 적발 시점에 납부불성실 가산세 10%만을 부담하게 되며, 무납부로 방치된 기간 동안의 이자는 부담하지 않는다.

물론 세무당국에 적발되면 원래의 납세액과 납부불성실 가산세가 고지되고 납세고지서에 명시된 납기일이 지나도 세금을 납부하지 않으면 그때부터 加算金과 重加算金이 부과된다. 따라서 납세고지 시점 이후의 가산금은 현재 우리나라의 가산금과 증가산금의 수준을 고려할 때 은행이자에 비해 낮은 수준이 아님은 물론이다.

다섯째, 加算稅가 대부분 未(過少)納付 稅額을 기준으로 부과되고 있다. 이는 우리나라만 그렇게 되어 있는 것이 아니라 대부분의 외국에서도 그렇게 되어 있다.

#### 4) 加算稅의 水準

우리나라 無納付加算稅는 법인세를 제외하고는 세액의 10%로 정해져 있어, 납부를 하지 않고 1년 이상 있게 되면 은행이자 부담보다 더 유리하게 되는 문제점이 있다. 外國의 경우는 대개 은행의 평균 대출이자율을 감안하여 이보다 약간 높은 수준에서 利子稅의 형태로 정하고 있다.

過少申告加算稅도 법인세를 제외하고는 세액의 10%로 정해져 있

어 일본, 영국, 독일, 프랑스 등 선진국과 비슷한 수준이다. 이와 같이 一般의인 過少申告에 대한 가산세는 우리나라와 이들 선진국과 별로 차이가 없으나, 詐僞나 過失에 의한 過少申告에 대한 처벌에 있어서는 많은 차이가 있다.

詐僞나 過失의 정도가 심할 경우 조세형벌에 의하여 처벌하는 것은 물론이나, 그 정도가 그리 심하지 않는 경우에는 加算稅로써도 處罰할 수 있게 하는 점이 우리와 다르다. 日本의 경우 과세표준 및 세액산정의 기초사실을 은폐 또는 가장한 경우 세액의 35%에 해당하는 증가산세를 적용할 수 있고, 英國과 프랑스에서도 詐僞 또는 과실에 의한 과소신고의 경우 세액의 0.5~3배에 이르는 가산세를 부과할 수 있게 하고 있다. 우리나라의 경우 詐僞 등에 의한 이러한 조세포탈은 조세형벌로만 처벌할 수 있게 하고 있으며, 우리나라의 조세형벌은 법에 규정된 형벌이 너무 과중하여 현실에 있어서 잘 적용되지 않는 문제점이 있다.

#### 나. 우리나라의 租稅刑罰制度

우리나라의 조세형벌은 조세범처벌법과 특정범죄가중처벌에 관한 법률에 규정되어 있으며, 주요 내용은 <表 IV-2>에 요약되어 있다.

우리나라의 租稅刑罰制度의 特徵은 다음과 같다.

첫째, 可罰的 行爲類型이 너무 細分化되어 있다.

둘째, 外國에서는 加算稅로 처벌하는 행위까지 租稅刑罰로 처벌하고 있다.

셋째, 懲役刑은 외국에 비해 가벼운 데 반하여, 財産刑은 과중한 편이다.

우리나라의 경우 앞에서 언급한 것처럼 제도상으로는 프랑스와 같이 가산세와 조세형벌이 모두 발달한 나라에 속한다고 할 수 있지만, 制度가 발달되어 있다 하여 그러한 제도가 실제 執行面에서도 효과적으로 작용하고 있는지는 별개의 문제이다.

&lt;表 IV-2&gt; 租稅刑罰의 主要內容

	構 成 要 件	處 罰 內 容
불법 양조범	법에 의한 면허 없이 주류의 제조·판매	3년 이하 징역, 300만원 이하 벌금
조세 체납범	정당한 사유 없이 1년에 3회 이상 체납	1년 이하 징역, 체납액 상당 벌금
세금계산서 관련범	고의로 세금계산서 미교부, 허위 기재	1년이하 징역, VAT 2배 이하 벌금
	폭행·협박에 의한 세금계산서 미교부 등	3년 이하 징역, 100만원 이하 벌금
	세금계산서 미교부 등을 목적으로 선동 교사 협박 폭행	3년 이하 징역, 100만원 이하 벌금
채납자 등의 불법행위	채납자(혹은 그의 재산점유자)가 조세면탈의 목적으로 그 재산을 은닉·탈루·허위계약 체결 혹은 압수물건 보관자가 그 보관물을 은닉·탈루·소비·훼손	2년 이하 징역
	정을 알고도 위의 행위 방조	1년 이하 징역
납세증지 등 불법사용	납세증지 혹은 입장권의 재사용, 정부승인 없이 양도, 위조, 변조 등	2년 이하 징역, 200만원 이하 벌금
장부관련범	간접세관련 장부 비치·기장의 무 불이행	50만원 이하의 벌금
	조세포탈 증거인멸의 목적으로 작성후 2년내 장부의 소각, 파괴, 은닉	2년 이하 징역, 500만원 이하 벌금
결손금 과대 계상범	법인의 결손금을 과대계상	2년 이하 징역, 缺損金  관련 세액 3배 이하 벌금

&lt;表 IV-2&gt;의 繼續

犯則類型	構成要件	處罰內容
선동 및 폭행 등	무신고·허위신고·무납부의 선동·교사	2년 이하 징역, 50만원 이하 벌금
	무신고·허위신고·무납부 목적의 폭행·협박	3년 이하 징역, 100만원 이하 벌금
조세포탈범	사기 기타 부정한 행위에 의하여 조세를 포탈하거나 조세를 환급·공제	특소세·주세·교통세 : 3년 이하 징역, 탈세액 5배 이하 벌금 인지세·증서 등 : 1개당 포탈세액의 5배 이하 벌금 기타·국세 : 3년 이하 징역, 탈세액 3배 이하 벌금
명령위반 등	명령위반 고의적 신고태만, 고의적 허위 신고 장부의 은닉, 허위기재 세무공무원 질문에 대한 허위 진술, 직무집행에 대한 기피 세금계산서(입장권) 미교부 세금계산서 허위기재 금전등록기 설치의무 위반 사업자등록의 미신청, 미검열, 미정정	50만원 이하의 벌금 혹은 과료
「특정범죄 가중처벌에 관한 법률」 위반	포탈세액 등이 연간 5억원 이상	무기 또는 5년 이상의 징역+포탈세액의 2~5배 벌금 병과
	포탈세액 등이 연간 2억원 이상, 5억원 미만	3년 이상의 징역+포탈세액의 2~5배 벌금 병과

1966년 이래 국세청의 犯則調査 件數 및 通告處分の 件數를 보면 그 실적이 급격하게 감소함을 알 수 있다(국세청, 1986). 이는 우리 국민의 納稅道義가 향상된 면도 있지만, 그보다는 오히려 국세청이 적극적으로 租稅犯則事件 調査(속칭 세무사찰)를 적극적으로 활용하지 않은 데 더 큰 원인이 있는 것으로 보인다. 현재 국세청은 세무조사 운영준칙에 의하여 특별조사반을 운영하고 있는바, 특별조사반의 조사강도는 범칙조사에 준하나 조사결과의 처리에 있어서는 일반 세무조사와 같이 탈루된 세액과 가산세의 징수에 그치고 있다.

이와 같이 국세청이 조세형벌제도를 적극적으로 활용하지 않는 것은 우리나라의 조세범처벌법과 특정범죄가중처벌법상의 財産刑이 過重하기 때문인 것으로 분석된다. 조세포탈을 하는 납세자의 수가 극히 소수라면 逋脫稅額의 3~5배에 해당하는 금액을 추징하는 데 별 어려움이 없겠지만, 현재와 같이 탈세가 만연하는 풍토에서 이와 같은 과중한 재산형을 모든 탈세자에게 예외 없이 집행하기는 어려움이 있다. 법의 실효성은 제도상의 처벌수준을 강화하는 것보다는, 제도상의 처벌수준을 적정하게 설정하고 그러한 처벌을 모든 위반자에게 적용할 때 더 확실하게 유지될 것이다.

## 2. 最近의 變遷

우리나라의 가산세 관련 제도 중에서 최근에 비교적 많은 변화를 겪은 것이 法人稅 關聯 加算稅制度로서, 변화내용이 <表 IV-3>에 정리되어 있다.

법인세 관련 가산세제도상의 가장 큰 변화는 重過少申告 加算稅의 변화이다. 세무회계와 기업회계간의 차이에서 오는 납세액 계산상의 오류는 一般過少申告라고 불리고, 탈세목적의 포괄한 일반과소

신고 以外の 모든 과소신고는 重過少申告라 불리었다. 1990년까지 대부분의 과소신고는 중과소신고로 분류되어 세액의 30%에 이르는 가산세를 부담하였으나, 지금은 중과소신고가산세가 폐지되고 일반 과소신고가산세만 적용되는바, 산출세액의 10%에 해당하는 가산세만 부담하도록 되어 있다.

<表 IV-3> 最近의 法人稅 關聯 加算稅制度 變遷

	~1990	1991~1993	1994~
무신고 무기장	세액의 30%와 수입금액의 0.1% 중 큰 것	세액의 20%와 수입금액의 0.07% 중 큰 것	좌동
중과소신고	산출세액의 30%	산출세액의 20%	(일반)과소신고 가산세로 통합(산출세액의 10%)
미납부가산세	세액의 10%와 일변 4전 계산액 중 큰 것	세액의 10%와 2년 이내(초과) 일변 4전(3전) 계산액 중 큰 것	좌동
대차대조표 무공고	세액 10%와 수입금액의 0.05% 중 큰 것	세액 5%와 수입금액의 0.02% 중 큰 것	세액 1%와 수입금액의 0.004% 중 적은 것
주식이동상황 명세서 미제출	—	세액 5%와 수입금액의 0.02% 중 큰 것	미제출 가액의 1%
거래명세서 미제출	—	미제출 불분명 거래액의 1%(단, 지연제출은 0.3%)	좌동

從來의 重過少申告加算稅는 問題點이 없지 않았다. 세무회계와 기업회계간의 차이에서 오는 세액계산의 차이만 착오로 인정되며, 그

나머지는 모두 탈세목적으로 간주되어 무거운 가산세 부담을 하는 것은 문제이다. 종래의 중과소신고 가산세에 해당되는 행위 가운데는 상당수가 탈세목적과는 무관하게 납세자의 세법지식의 무지에 기인하는 것들이 많았다. 그러나 그렇다고 하여 모든 過少申告를 同一하게 取扱하는 것은 곤란하다고 생각된다. 외국의 경우도 대부분의 과소신고는 낮은 가산세율을 적용하고 있으나, 故意나 詐僞에 의한 過少申告에 대하여는 일반의 가산세율에 비하여 훨씬 높은 가산세율을 적용하고 있음에 주의할 필요가 있다. 중과소신고가산세의 단순폐지보다는 중과소신고가산세의 해당요건을 강화하되, 그대로 존치하는 것이 오히려 선의의 납세자를 보호하면서 부당한 과소신고를 방지하는 데 도움이 되었을 것으로 생각된다.

## V. 改善方案

### 1. 加算稅 및 租稅刑罰의 水準

제2장의 이론모형에서 살펴본 바와 같이 바람직한 加算稅率 혹은 租稅刑罰의 水準은 결국 ① 사회후생함수의 유형(즉 분배에 대한 사회적 가치판단) ② 이용 가능한 조세정책수단 ③ 정의에 대한 사회의 관념 그리고 ④ 생산활동에 대한 영향 등에 따라 달라지며, 획일적인 수준을 제시할 수 없다. 다만 탈세에 대한 억제 기능을 하기 위하여 그 이상으로 가산세율을 인상할 필요가 없는 最大限의 水準과 가산세로서 기능을 하기 위한 最小限의 水準을 제시할 수 있을 뿐이다.

먼저 가산세율을 그 이상으로 인상할 필요가 없는 最大限의 水準( $f_{max}$ )에 관해서는 제2장의 이론모형에서 식 (2)로 나타나 있다. 즉, 가산세율이  $(1-p)/p$  수준이 되면 탈세가 전혀 없게 되고, 가산세율을 그 이상으로 인상하더라도 납세자는 자기의 소득을 100% 징세 당국에 신고한 상태이므로 추가적인 신고수준의 상승은 없게 된다.  $f=(1-p)/p$  가 되면 탈세에 따른 기대이익이 0이 되어 위험기피적이며 합리적인 납세자는 아무도 탈세를 하지 않게 된다는 것이다. 다음으로 가산세로서 기능을 하기 위한 最小限의 水準( $f_{min}$ )을 알아볼 필요가 있다. 가산세가 탈세의 억제 기능을 최소한 수준으로 하려면 가산세의 존재로 인해 납세자가 자신의 소득을 전혀 신고하지 않는 경우는 없어야 할 것이다.

이상과 같은 가산세의 최대수준과 최소수준을 알아 보려면 납세

자의 效用函數에 관한 假定과 더불어 우리 經濟의 該當變數에 대한 통계치 내지는 추정치가 필요하다. 먼저 납세자는 다음과 같은 固定相對危險忌避(constant relative risk aversion) 效用函數를 갖는다고 가정한다.

$$U(W) = \begin{cases} \frac{1}{1-a} W^{1-a} & \text{if } 0 < a < 1, a > 1 \\ \log W & \text{if } a = 1 \end{cases}$$

위 함수에서 a의 값은 相對危險忌避度를 나타내는데, 노르웨이의 경우 이 계수의 값이 1.5로 추정된 바 있다(Bjerkholt et al., 1983). 우리나라에서는 이 계수가 추정된 바가 없으며, 따라서 이 계수의 값을 1, 1.5, 2 등으로 변화시킴에 따라 가산세의 수준이 어떻게 변하는지를 살펴본다.

다음으로 稅務調査 確率이 문제이다. 우리나라의 1993년 연간 세무조사 비율이 세목별로 아래의 표에 나타나 있다.

<表 IV-4> 稅目別 年間 稅務調査 比率(1993)

(단위: 명, %)

	총 납세자 수	조사 납세자 수	세무조사 비율
소득세	332,203	11,531	3.5
법인세	102,136	4,467	4.4
부가가치세	2,004,026	9,899	0.5

註:1) 소득세의 총 납세자 수는 기장신고자의 수를 나타냄.

2) 부가가치세는 1993년 2기를 기준으로 하고 조사대상자는 선별경정자의 수를 나타냄

資料:국세청, 『국세통계연보』, 1994.

이상에서 보는 바와 같이 세목별로 세무조사 비율에 있어서 차이가 많이 나는바, 가산세 및 조세형벌의 수준을 산정함에 있어서 어느 세무조사 비율을 사용하여야 하는지가 문제이다. <表 IV-4>에서 보는 바와 같이 우리나라의 연간 세무조사 비율은 부가가치세 조사

를 제외하고는 연간 4% 내외이다.

附加價値稅의 稅務調查 比率이 낮아진 이유는 납세자 수에 영세사업자(과세특례자)가 많이 포함되어 있기 때문이다. 零細事業者에 대하여서도 세무조사나 가산세가 脫稅 抑制力을 가지고 있기는 하다. 그러나 영세사업자의 탈세를 억제하기 위하여는 事後的인 세무조사 및 가산세를 통한 처벌보다는 事前的인 納稅指導가 더 효과적이다. 대부분의 국가에 있어서도 영세사업자에 대한 세무조사비율이 매우 낮으며, 이들에 대하여는 프랑스의 協議課稅 등 사전적인 납세지도가 이루어지고 있으며, 美國도 최근 영세납세자의 탈세를 TCMP를 통한 무작위 세무조사(random audit)를 통하여 방지하기 보다는 사전적인 납세지도로써 대처하려고 'Compliance 2,000' 프로그램을 실시하고 있다. 따라서 적절한 가산세 및 조세형벌의 수준을 산정함에 있어서 전제가 되는 세무조사 비율은 영세사업자가 포함되지 않는 세무조사 비율이 타당할 것이다.

우리나라의 경우 영세납세자 이외의 납세자에 대한 세무조사 비율은 소득세나 법인세의 세무조사 비율인 4%가 그에 해당한다. 그리고 조세의 부과체척기간이 대부분의 세목에서 현재 5년이므로 5년을 1기간으로 본 세무조사 확률은 20%(=4%×5년)에 해당하며, 조세의 부과체척기간이 租稅逋脫의 경우는 10년으로 연장되므로 조세포탈의 경우에는 세무조사 확률이 40%에 해당한다. 그런데 平均的인 稅務調查 確率과 납세자의 階層別 稅務調查 確率は 다르다. 美國의 경우 자산규모가 큰 법인일수록 세무조사 확률이 높아진다. 1992년 미국의 경우 법인의 연간 평균 세무조사 비율이 약 3%인데 비하여, 中規模 法人(자산규모 100만달러~500만달러)은 평균 세무조사 비율의 3배가 조금 넘는 10%의 세무조사 비율을 나타내며 이보다 큰 규모의 법인은 훨씬 높은 세무조사 비율을 나타내고 있다(유시권 외 1994). 우리의 예에서도 세무조사 확률을 20%를 기본으로 하고 이 확률의 2~4배에 해당하는 세무조사 확률하에서

가산세율이 어떻게 달라지는지를 살펴본다.

다음으로 稅率이 문제이다. 우리나라의 조세부담률이 GNP 대비 20% 내외를 유지하고 있으므로 세율을 20%로 보았다. 우리나라의 경우 소득세와 법인세는 소득세 형태를 하고 있으나, 부가가치세를 포함하여 상당 수의 세목이 間接稅이고 따라서 소득세의 탈세이론으로 이들 세목까지를 포함하여 설명한다는 것은 무리라는 지적이 있을 수 있다. 그러나 우리나라 간접세의 대종인 부가가치세가 사실은 소득세와 비슷한 형태를 취하고 있고, 나머지 간접세들은 매상세(sales tax)로서 소득세와 형태는 다르지만 조세이론에 의하면 소비세와 소득세는 대등한 것으로서 양자가 서로 전환가능한 것이다.

이상의 가정을 전제로 加算稅率의 最大水準과 最小水準을 계산해 보았으며, 그 결과가 <表 IV-5> ~ <表 IV-7>에 나타나 있다. 먼저 <表 IV-5>를 중심으로 살펴보자.

우리나라의 경우 租稅逋脫에 대하여 조세범처벌법상 罰金刑을 보면 포탈세액의 2배에서 5배 이하로 다양하게 되어 있다(<表 IV-2> 참조). 그런데 조세포탈의 경우 조세의 부과체척기간이 10년으로 연장되고 연간 평균 세무조사 확률이 4%이므로 10년간 세무조사 확률은 40%에 해당한다. 세무조사 확률이 40%일 때 罰金의 최대수준은 탈루세액의 1.5배 정도이면 족하며, 그 이상의 벌금형은 탈세 억제력에는 도움이 되지 않는다고 생각된다.

물론 租稅逋脫犯이 中規模 以上の 事業者에 해당하는 경우에는 세무조사 확률이 높아지므로 중규모 이상의 사업자인 조세포탈범에 대하여는 벌금의 최대수준이 탈루세액의 1.5배 이하로 낮아질 수도 있다. 그러나 조세포탈은 범죄행위이므로 중규모 이상의 사업자를 포함한 모든 일반납세자의 조세포탈을 방지하여야 한다. 따라서 事業規模別로 벌금의 최대수준을 정하지 않는 한, 중규모 이상의 사업자인 조세포탈범에 별도의 최대 벌금수준을 규정하는 것에는 무리가 있다.

또한 조세포탈범에 대해서는 뒤에서 보는 바와 같은 罰金の 最低水準을 정할 필요가 없다. 脫稅가 현재 어느 국가에서나 部分的으로 默認되고 있는 사항이라 한다면, 租稅滲脫은 絶對的 禁止事項이기 때문이다. 또한 조세범처벌법상의 벌금형은 최고한도를 정한 것이지 최저한도에 대하여는 규정하고 있지 않다.

이상의 논의를 종합하면 우리나라의 벌금형은 너무 과중하다고 생각되며, 日本의 경우 罰金刑은 포탈세액의 1배를 한도로 하고 있는 점에 비추어 우리나라도 조세범처벌법상의 벌금형의 최고한도를 포탈세액의 1.5배 내외로 낮출 필요가 있는 것으로 생각된다.

<表 IV-5> 加算稅率의 範圍(a=1.5일 때)

	$f_{\min}$	$f_{\max}$
p = 0.2	1.5	4.0
p = 0.4	0.8	1.5
p = 0.6	0.4	0.7
p = 0.8	0.2	0.25

다음으로 詐僞 혹은 過失에 의한 過少申告나 稅金計算書 未發行 등에 대하여 외국에서는 조세형별인 벌금형이 아닌 가산세로서 처리하되 일반의 가산세율과 다른 높은 가산세율을 부과하고 있는 바, 우리나라의 경우 이와 같이 높은 加算稅率을 별도로 설정한다면 어느 정도가 적합한지가 문제이다. 현재 우리나라는 이러한 惡意의 납세자에 대하여도 세액의 10% 내외에 해당하는 가산세를 부과하고 있는데, 이러한 수준의 가산세로써 이와 같이 악질적인 탈세자를 대처하기에는 무리가 있다고 생각된다. 稅法은 일반인이 이해하기 어려운 부분이 많고, 따라서 善意의 納稅者가 세법에 대한 無知에서 과소신고를 하는 경우가 많은바, 현재의 10% 가산세율은 대개 이러한 성질의 과소신고를 규제하는 데 목적이 있는 것으로 생각된다.

詐僞 혹은 過失에 의한 과소신고나 세금계산서 미발행 등에 대하여 높은 加算稅를 부과함에 있어 適用對象 納稅者의 範圍가 문제이다. 많은 나라에서 零細納稅者의 탈세율이 높은 것으로 알려져 있다. 이들의 탈세를 세무조사 및 가산세 부과 등의 처벌을 통하여 억제하려면 매우 높은 수준의 세무조사와 가산세의 부과가 요구된다. 그러나 그렇게 하는 경우 세무행정비용이 과다하게 소요되며 行政의 效率性을 떨어 뜨리고, 事後的 衡平의 관점에서 문제가 있다. 많은 나라에 있어서 영세납세자의 탈세에 대하여는 사후적인 세무조사 및 가산세의 부과보다는 사전적인 납세지도에 의존하고 있는 실정이다. 물론 영세납세자의 탈세 가운데 이상과 같은 사전적인 납세지도에 의하여도 해결될 수 없는 부분도 상당히 존재한다. 그러나 그들의 탈세를 철저히 억제하는 것보다는 어느 정도 묵인하는 것이 수직적 형평의 관점에서 바람직한 것일지도 모른다.

따라서 中規模 以上の 事業者의 詐僞 혹은 過失에 의한 과소신고와 세금계산서 미발행 등 惡質性이 다소 높은 脫稅行爲를 규제한다는 정책목표를 설정하고, 그러한 행위에 대하여 어느 정도 높은 加算稅率을 설정하는 것이 바람직한지를 검토하는 것이 행정의 효율과 공평의 관점에서 바람직하다. 우리나라에서 中規模 以上の 事業者에 대한 稅務調査 確率이 미국에서와 같이 平均 稅務調査 確率의 3배(즉 60%)에 이른다고 가정하는 경우, 이상과 같은 탈세행위에 대한 가산세율을 포탈세액의 0.4 ~ 0.7배 정도로 설정하면 詐僞에 의한 과소신고 등이 억제되는 것으로 나타난다.

그러나 세무조사 확률은 지금까지 가정한 바와 같이 無作爲的(random)이지 않고 징세당국이 어느 정도 납세자의 탈세 정도를 추정할 수 있을 경우 동일한 세무조사 확률로써도 탈세를 훨씬 효과적으로 규제할 수 있다. 이와 같이 세무조사 확률이 무작위적이지 않고 내생적인 경우 가산세율의 범위는 더 낮아질 수도 있다.

<表 IV-6> 加算稅率의 範圍 (a=1일 때)

	$f_{min}$	$f_{max}$
p = 0.2	1.8	4.0
p = 0.4	0.9	1.5
p = 0.6	0.5	0.7
p = 0.8	0.2	0.25

相對危險忌避度가 달라질 경우 우리의 결과가 달라질 것인지가 문제이다. <表 IV-5>의 결과를 <表 IV-6> 및 <表 IV-7>과 비교해 보면 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 상대위험기피도가 달라져도 租稅連脫의 경우 罰金刑은 탈루세액의 1.5배 이상은 불필요하고, 中規模 以上の 事業者를 대상으로 고의 혹은 과실에 의한 과소신고와 세금계산서 미발행 등을 규제하려면 加算稅가 탈루세액의 0.35배~0.7배 정도이면 됨을 알 수 있다.

<表 IV-7> 加算稅率의 範圍 (a=2일 때)

	$f_{min}$	$f_{max}$
p = 0.2	1.2	4.0
p = 0.4	0.6	1.5
p = 0.6	0.35	0.7
p = 0.8	0.15	0.25

稅法은 일반인이 이해하기 어려운 부분이 많고, 따라서 善意의 納稅者가 세법에 대한 無知에서 과소신고를 하는 경우가 많다. 이러한 경우의 과소신고까지도 높은 가산세율을 적용하여서는 아니될 것이다. 현재의 10% 가산세율은 대개 이러한 성질의 과소신고를 규제하는 데 적당한 수준으로 생각된다.

이상의 가산세 및 조세형벌의 수준과 관련된 논의를 要約하면 다음과 같다. 첫째, 詐僞 기타 不正한 行爲에 의하여 조세를 포탈한

租稅違脫犯에 대하여는 ① 조세부과제척기간이 현재 10년으로 되어 있고 ② 연간 세무조사 확률이 4% 내외인 점을 고려하면, 현재 최고 포탈세액의 5배까지로 되어 있는 벌금형을 포탈세액의 1.5배 내외로 하면 충분하다. 둘째, 조세포탈범을 구성하지는 않지만 詐僞 혹은 過失에 의한 過少申告 혹은 稅金計算書 未發行에 대하여 중규모 이상의 납세자만을 대상으로 한다면 가산세율은 포탈세액의 40~70% 정도가 적당한 것으로 생각된다. 이러한 납세자에 대하여 현재 10% 내외 수준의 가산세를 가지고 대처하기에는 무리가 있다. 셋째, 善意의 納稅者가 세법의 무지에서 과소신고를 하는 경우에 적용되는 가산세는 현재의 10% 수준이 적당한 것으로 생각된다.

## 2. 加算稅와 租稅刑罰의 關係

우리나라 조세범처벌법은 한편으로는 너무 경미한 사항의 위반에 대하여 조세형벌을 부과하고 있다. 조세형벌은 행정질서벌인 가산세에 비하여 부과절차가 복잡하여 과세관청이 적용을 기피하고 있는 실정이다. 현행 조세범처벌법상에서 조세형벌로 규정되어 있으나 행정질서벌인 가산세로도 충분히 처리할 수 있는 사항은 가산세로 전환하는 것이 법집행의 실효성을 제고하는 데 도움이 된다고 생각된다.

그러나 또 한편으로 조세범처벌법에 규정된 財産刑 가운데 상당부분은 刑이 너무 과중하여 집행이 잘 되지 않는 측면이 있다. 이러한 과중한 財産刑으로 인한 집행의 實効性 低下를 방지하기 위하여 현재 낮은 세율의 가산세와 별도로 상당히 높은 세율의 가산세를 신설하여 법집행의 실효성을 제고할 필요가 있다고 생각된다. 높은 세율의 가산세는, 말하자면 租稅刑罰과 現行 加算稅의 중간 정도의 영역에 위치한 것으로서, 범죄행위에 이르지 않는지만 상당히 악질성이 있는 중간 정도의 탈세 방지에 도움이 될 것이다. 이하에서는 이 두 가지 사항에 대하여 구체적으로 살펴본다.

### 가. 일부 租稅刑罰의 加算稅로 轉換

<表 IV-2>에서 보듯이 우리나라의 경우 각종 命令事項 위반이나 帳簿關聯犯을 조세형벌 사항으로 다스리고 있다. 그러나 이와 같이 비교적 輕微한 違反事項까지 조세형벌 사항으로 규정함으로써 이러한 규정을 위반한 사람은 전과자가 된다. 또한 加算稅가 비교적 단순한 절차에 의해 부과될 뿐 아니라 과세관청이 자력집행이 가능한 데 반하여, 조세형벌인 罰金이나 料料<sup>1)</sup>를 부과하려면 조세범처벌법의 절차에 따라 租稅犯則 調査節次를 거쳐야 한다. 通告處分에 의한 벌금 혹은 과료 해당액을 조세범처벌자가 납부하지 않는 경우에는 세무공무원이 그를 검찰에 고발하여야 하며, 검사의 기소로 법원의 확정판결에 의하여 부과절차가 종결된다. 이와 같이 가산세에 비하여 조세형벌인 罰金이나 料料는 부과절차가 매우 복잡하여 세무공무원들은 조세형벌의 사용을 꺼리고 있는 실정이다.

벌금이나 과료의 부과보다 절차가 간단한 通告處分이 있기는 하다. 통고처분은 과세관청의 準司法的 行政行爲로서 통고의 내용대로 이행한 경우에는 확정판결과 같은 既判力이 인정된다. 그러나 통고 불이행의 경우에는 벌금 혹은 과료의 부과절차가 개시되기 때문에, 이 경우에 부과절차가 복잡해지는 것은 벌금 혹은 과료의 경우와 동일하다.

이상과 같은 이유 때문에 경미한 세법규정 위반사항에 대하여는 조세형벌의 규제대상으로 하기보다는 가능한 한 가산세의 부과대상으로 규정하는 것이 바람직하다. 外國의 事例과 비교하여 볼 때, 우리나라의 조세형벌 사항 중에서 加算稅로 轉換 可能性을 검토해 볼 수 있는 것들은 다음과 같은 것들이 있다.

---

1) 料料와 過怠料는 그 성격이 매우 다르다. 料料는 조세형벌의 일종으로서 벌금과 함께 財産刑의 일종인 데 반하여, 過怠料는 행정질서벌이다. 따라서 과료의 부과는 행정관청의 고발을 접수한 검찰의 起訴에 기하여 법원의 판결을 거치게 된다. 그러나 과태료의 부과는 행정관청이 일방적으로 부과할 수 있다.

먼저 우리나라의 경우 事業者 登錄의 未申請, 未檢閱, 未訂正 등에 대하여 50만원 이하의 벌금 혹은 과료를 규정하고 있는데(조세범처벌법 제13조 제17호), 실제에 있어서는 대개 사업자 등록의 미신청 등에 대하여 가산세만 부과하지(부가가치세법 제22조 제1항) 벌금이나 과료는 부과하지 않는다. 英國의 경우 사업자등록을 기한내 하지 않고 지체할 경우 9개월 이내의 지체는 세액의 10%와 50파운드 중 큰 금액을, 9개월에서 18개월까지의 지체는 세액의 10%를, 18개월을 초과하는 지체는 세액의 20%를 가산세로 각각 부과한다. 우리나라의 경우도 事業者 登錄의 未申請 등에 대한 벌금 규정은 폐지하고, 영국의 예에서 보는 바와 같이 사업자등록 신청기한 이후에도 사업자등록을 할 수 있도록 하되, 등록신청의 지체기간에 따라 加算稅率의 差等を 두는 제도를 검토해 보는 것이 바람직하다고 생각된다.

다음으로 우리나라는 稅務公務員의 質問에 대해 虛偽陳述을 하거나 그의 직무집행을 忌避한 경우에도 50만원 이하의 벌금 혹은 과료를 규정하고 있다(조세범처벌법 제13조 제9호). 英國의 경우 規程違反은 규정을 위반한 기간에 따라 매일 일정액의 가산세를 부과하며 최고 100일을 한도로 하되, 최저 50파운드 이상 부과하고 있다. 프랑스의 경우도 情報提供의 拒否는 1만프랑의 정액 가산세를 부과하되, 납세자가 경고장을 접수한 후 30일이 지나도 계속 정보제공을 거부하면 2만프랑의 정액 가산세가 부과된다. 書類 未提出은 件當 100프랑의 정액 가산세를 부과하되, 1차 경고장 접수 후 30일이 지나도 계속 서류를 제출하지 않으면 1천프랑의 정액 가산세를 부과한다.

벌금 혹은 과료의 부과는 부과절차가 복잡한 관계로 실제로 잘 집행이 되지 않으며, 이로 인하여 상당 부분 벌금형의 실효성이 매우 낮다. 우리나라도 세무공무원의 질문에 대하여 허위진술을 하거나 직무집행을 기피한 경우에 벌금 혹은 과료를 부과하는 규정을 가산세로 대체하는 것이 바람직하다고 생각된다. 英國의 사례에서 보는 바와 같이 과세당국이 요구하는 정보제공을 거부하는 경우 정보제공을 거부하는 기

간중에 每日 일정액의 가산세를 부과하든가, 프랑스의 사례에서 보는 바와 같이 정보제공의 거부나 서류의 미제출에 대하여 기간에 따라 2 단계의 정액 가산세를 부과하는 방안을 검토할 필요가 있다.

帳簿未備에 대하여도 우리나라는 50만원 이하의 罰金 혹은 料料를 부과하도록 하고 있다. 그러나 현실에 있어서 無記帳의 결과 소득세나 법인세를 신고하지 않는 경우 무신고가산세만 적용하도록 하고, 無記帳에 따른 罰金 혹은 料料는 대개 부과하지 않고 있다. 그러나 프랑스의 경우 장부미비에 대하여 1만프랑의 정액 가산세를, 이탈리아의 경우도 20만리라에서 100만리라까지 정액가산세를 부과하도록 하고 있다. 또한 無記帳의 결과로서 신고를 하지 않게 되면 무신고 가산세는 별도로 부과된다. 우리나라의 경우도 帳簿未備에 대하여 罰金 혹은 料料보다는 定額 加算稅로 규정을 개정하고, 장부미비와 무신고를 겸하는 경우 이러한 정액 가산세는 무신고가산세와는 별도로 부과하도록 하는 방안을 검토해 보아야 할 것이다.

만약에 이상과 같은 경미한 세법규정 위반사항에 대한 현행의 罰金 혹은 料料를 폐지하는 경우 문제점이 발생할 우려가 조금이라도 존재한다면, 현행의 罰金 혹은 料料에 관한 규정은 모두 그대로 존치하고 거기에 추가하여 위에서 언급한 각종 가산세를 신설하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 現行 罰金 및 料料에 관한 규정을 과세관청이 절차상의 번거로움을 이유로 별로 활용하지 않는다면, 최소한 위에서 언급한 경미한 세법규정 위반사항에 대하여는 罰金 혹은 料料의 賦課나 加算稅의 賦課를 선택적으로 할 수 있도록 하여 租稅行政의 實効性을 제고할 필요가 있다고 본다.

#### 나. 加算稅와 租稅刑罰의 二分化 止揚

현재 우리나라의 脫稅者들에 대한 處罰規程으로서 조세범처벌법의 징역형이나 罰金刑에 관한 규정과 각 세법의 가산세 규정이 있다. 그러나 상당 부분의 租稅犯處罰法의 규정은 너무나 가혹하여 실제로 탈

세자에게 규정대로 처벌하기가 어려워져 잘 시행이 되지 않고 있는 실정이며, 各 稅法의 加算稅 規程은 너무 미약하여 탈세자들이 가산세 부담을 대수롭게 생각하지 않는 실정이다. 이와 같이 현재 탈세자들에 대한 처벌규정 중에서 하나는 너무 강하여 시행이 잘 안되고 다른 하나는 너무 약하여 실질적으로 탈세를 억제하는 데 별로 효력이 없는 실정이다.

세법은 일반인이 이해하기에는 어려운 부분이 많고, 따라서 善意의 納稅者가 稅法에 대한 無知로 인하여 過少申告를 한 것은 현재의 10% 수준의 가산세로 규제하는 것이 타당하다. 그러나 그 이상으로 積極의 脫稅를 한 사람까지 현행 가산세 정도로 규제해서는 별로 탈세에 대한 억제력이 없으며, 그렇다고 조세범처벌법의 규정을 적용하자니 납세자에게 너무 가혹하여 시행에 어려움이 있다. 물론 아주 惡質的인 脫稅者에 대하여는 현행의 조세형벌을 그대로 적용하여 아주 엄격하게 처벌하여야 할 것이다.

脫稅의 惡質性은 程度가 아주 심한 것에서부터 아주 약한 것까지 다양하게 있는 데 반하여, 그에 대한 處罰은 아주 악질적인 탈세에 대한 처벌(現行 租稅犯處罰法上의 租稅刑罰)과 악질성이 거의 없는 것에 대한 처벌(現行 加算稅)등 두 가지밖에 없다. 이와 같이 탈세에 대한 처벌수준이 현재와 같은 조세형벌과 가산세 규정으로 양극화되어 있어서는 중간 정도의 악질적인 탈세를 억제하기 어렵다.

따라서 현행 가산세 수준보다 조금 높은 정도의 가산세율(30~70%)을 별도로 정하여 中間 程度의 惡質的인 脫稅를 규제할 필요가 있다고 생각된다. 어느 경우에 이러한 높은 세율의 가산세율을 적용할 것인가는 외국의 예를 참조하면 될 것이다.

法人稅의 경우 <表 III-1>에서 보는 바와 같이 英國은 조세형벌과는 별도로 詐僞 혹은 過失에 의한 過少申告에 대하여 최고 세액의 1배에 해당하는 금액을 가산세로 부과한다. 프랑스도 惡意에 의한 과소신고로 추징세액의 증가가 50% 미만(50% 이상)이면 30%

(50%)의 가산세를 부과하고, 詐僞에 의한 과소신고에 대하여는 150%의 가산세를 부과한다.

附加價値稅의 경우 <表 III-3>에서 보면 英國은 少額의 過少申告에 대하여는 利子稅만 부과되는 데 반하여 重大한 申告誤謬 혹은 怠慢에 대하여는 이러한 이자세에 더하여 15%의 重加算稅(serious misdeclaration penalty)를 부과한다. 또한 不正直 行爲에 의한 過少申告에 대하여는 세액의 1배에 해당하는 가산세가 부과된다. 프랑스는 個人이 善意에 의한 부가가치세 과소신고를 한 경우 月 0.75%의 利子稅만 부담하지만, 惡意에 의한 과소신고는 세액의 40%에 해당하는 가산세를 부담하고 詐僞에 의한 경우는 80%에 해당하는 가산세를 부담하게 된다. 또한 세금계산서 미발행 혹은 허위의 세금계산서 발행에 대하여 詐僞의 경우와 동일하게 80%의 높은 가산세율을 적용하고 있다.

<表 IV-3>을 보면 우리나라도 1990년 이전에는 법인세의 경우 重過少申告 加算稅(산출세액의 30%)가 있었다. 그러나 동 규정은 법인세에 있어서는 너무 광범위하게 적용된 반면, 타 세목에는 이러한 중과소신고 가산세제도가 없었던 문제점이 있었다. 이 제도를 폐지한 것은 매우 잘못된 정책이라고 생각된다. 우리나라의 경우 적극적으로 탈세를 기도하는 사람이 많다. 이러한 다수의 사람들을 현행 조세범처벌법으로 처벌하는 것은 대다수의 사람을 범법자로 만드는 등의 부작용 때문에 사실상 불가능한 반면, 포탈세액의 10% 내외에 해당하는 현행 가산세제도로 이러한 탈세를 방지하는 것이 매우 어렵기 때문이다.

우리나라도 10%의 가산세와는 별도로 과거의 중과소신고 가산세와 유사한 가산세(가칭 重加算稅)를 신설할 필요가 있다고 본다. 이러한 重加算稅를 영국(15%, 100%) 혹은 프랑스(40%, 80%)와 같이 두 段階로 하든지, 아니면 과거와 같이 한 段階로 하든지 어느 것이나 무방할 것이다. 重加算稅가 適用되는 경우는 ① 세액의 탈루

가 詐僞 혹은 過失에 의한 경우 ② 세액의 脫漏金額이 過多하거나 脫漏比率이 과도하게 높을 경우 혹은 ③ 세금계산서 미발행 혹은 허위의 세금계산서 발행 등을 들 수 있다. 重加算稅의 稅率은 가산세의 수준에서 논의한 바와 같이 탈루세액의 30~70%가 적당할 것으로 생각된다.

### 3. 加算稅의 構造

#### 가. 遲延申告制度和 遲延申告加算稅의 導入

우리나라의 경우 無申告者에 대하여 신고기한 이후에 신고를 인정하지 않는 관계로 신고기한 이후의 신고인 遲延申告에 대한 加算稅制度가 없다. 유럽 여러 나라의 경우 <表 III-7>에서 보는 바와 같이 대부분 지연신고가 인정된다. 지연신고가 인정되더라도 ① 일부는 遲延期間과 관계없이 일정액의 가산세를 부담하는 경우가 있고 ② 다른 경우는 遲延期間에 따라 지연신고가산세의 부담이 달라지게 하는 경우가 있다. 그리하여 신고가 기한내 이루어지지 않는 경우 징세당국은 督促狀(reminder)이나 注意書(warning notice)를 보내어 신고를 독려하며, 신고가 지연되는 기간에 따라 이자세 부담에 추가하여 지연신고 가산세율 자체를 달리하여 빠른 신고를 장려하고 있다.

지연기간에 따라 지연신고가산세의 부담이 달라지는 경우를 세목별로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 法人稅의 경우 스웨덴은 법인세 신고를 지체하여 독촉장(reminder) 발부 이전(이후)에 신고를 하면 1천Skr(4천Skr)의 정액 가산세를 부담하게 된다.

所得稅의 경우 스웨덴은 申告를 신고연도의 8월 1일 이전(이후)에 하면 500Skr(2천Skr)의 정액 가산세를 부담하게 된다. 노르웨이의 경우 申告를 1개월 이내(이상) 지체하면 순소득의 0.1%(1%)를

지연신고 가산세로 부담하게 되는 데 반하여, 2개월 이상 지체하게 되면 순소득의 2%를 지연신고가산세로 부담하게 된다.

附加價値稅의 경우 프랑스는 1차 경고장(warning notice) 접수 후 30일 이내(이후)에 신고하면 세액의 10%(40%)를 지연신고 가산세로 부담하는 데 반하여, 2차 경고장 접수 후 30일 이후에 신고하면 세액의 80%를 지연신고 가산세로 부담하게 된다.

우리나라도 무신고자가 신고기한 이후에 신고할 수 있도록 遲延申告를 인정하되, 지연신고가산세의 부담을 遲延期間에 따라 差等を 두도록 하는 제도를 도입하면 무신고가 많이 줄어들 것으로 생각된다. 그러나 지연신고제도의 도입과 더불어 지연신고자들에게 督促狀이나 警告狀 등을 발송하도록 하는 것은 繼續 事業者들에게는 효과가 있을지 모르지만, 新規 事業者는 세무당국이 파악하기가 곤란한 경우가 많으므로 독촉장이나 주의서를 보내기가 어려워 실효성이 없을 것으로 생각된다. 지연신고제도를 도입하되, 지연신고 가산세는 단순히 신고의 지연기간에 따라 달라지도록 하는 것이 효과적일 것이라고 생각된다.

#### 나. 遲延申告와 無申告의 差別化

앞에서 본 바와 같이 대부분의 나라에서는 지연신고와 무신고의 차이를 인정하지 않고 있으나, 스웨덴과 노르웨이에서는 지연신고와 무신고의 차이를 인정하고 있다. 스웨덴의 경우 遲延申告는 지연납부에 따른 가산세와 정액의 가산세(법인세의 경우 1천 혹은 4천 Skr, 소득세의 경우 500 혹은 2천Skr)만 부담하면 되는 데 반하여, 無申告는 무납부에 따른 가산세에 더하여 무신고 세액의 40%를 가산세로 납부하여야 한다. 노르웨이에서도 遲延申告는 지연납부에 따른 이자세만 납부하면 되는 데 반하여, 無申告는 이자세에 더하여 벌금을 납부하여야 한다. 당연한 조치로서 지연신고보다 無申告가 더 무거운 가산세를 부담하고 있다.

지연신고와 무신고의 차이를 인정하지 않는 나라 가운데서 프랑스의 附加價値稅에 있어서와 같이 遲延期間에 따라 加算稅額이 크게 달라지는 경우가 있는데, 이 경우에 통상 遲延申告者는 신고기한 경과 후 단기간 내 지연신고를 하는 반면에 無申告者는 신고기한이 경과한지 오래된 후에 과세되는 것이 일반적이어서 實質적으로는 지연신고와 무신고간에 차이가 있게 된다.

우리나라도 지연신고와 무신고의 가산세 부담을 차이가 나게 별도로 정하는 것보다는 申告遲延의 期間에 따라 지연신고가산세 부담이 차이나게 하면 될 것으로 생각된다. 프랑스의 경우 부가가치세 신고를 2차 경고장 접수 후 30일이 지나도록 하지 않으면 月 0.75%에 해당하는 利子稅 이외에 세액의 80%에 해당하는 遲延申告加算稅를 부담하게 되어 있는데, 실질적으로 이 가산세는 지연신고자보다는 무신고자에게 더 많이 적용될 것이다.

다만, 所得이나 賣出이 발생하지 않은 경우에는 가산세가 세액의 일정비율로 되어 있으면 無申告 期間이 아무리 길어도 가산세가 발생하지 않을 수가 있다. 이러한 사태를 방지하기 위하여 무신고자의 경우에 한하여 무신고 기간에 따른 가산세 부담 이외에 定額의 加算稅를 부담하도록 하는 것이 바람직하다. 무신고자에 대한 추가적인 定額 加算稅의 부담은 징세비용 정도로 하면 될 것으로 생각된다.

#### 다. 無申告와 過少申告의 差別化

우리가 조사한 유럽 여러 나라들 중 상당수의 나라가 無申告와 過少申告를 동일하게 취급하고 있으나 다음의 경우와 같이 달리 취급하는 경우도 있다. 영국의 법인세 경우 詐僞·過失이 아닌 일반적인 과소신고 경우 이자세에 해당하는 지연납부 가산세만 부담하면 되지만, 단순 무신고의 경우에도 최고 세액의 1배에 해당하는 아주 중한 가산세를 부과하고 있다. 노르웨이의 경우 過少申告와 無申告

는 모두 세액의 60%를 가산세액으로 부담하는 데 반하여, 無申告는 여기에 더하여 일정액의 벌금을 부담하게 된다. 또한 이탈리아의 소득세, 부가가치세 등에 있어서는 모두 無申告에 대한 가산세율이 過少申告에 대한 가산세율보다 높다. 日本의 경우도 무신고가산세는 15%인 데 반하여 과소신고 가산세는 10%이다. 無申告가 일반적으로 과소신고보다 더 적발하기 어려운 경우를 감안하여 무신고가 더 무거운 세부담을 하도록 하는 것이 당연하다고 생각된다.

우리나라의 경우 현재 법인세만 무신고 가산세와 과소신고 가산세의 부담을 달리할 뿐 나머지 세목에 있어서는 두 가산세의 부담이 동일하다. 법인세뿐만 아니라 모든 稅目에 걸쳐 無申告 가산세율과 過少申告 가산세율이 差異가 나게 설정하고, 무신고 가산세율을 과소신고 가산세율보다 높게 하는 것도 하나의 방법이다.

그러나 또다른 하나의 방안은 지연신고제도를 도입하고 遲延申告加算稅의 부담을 이자세 부담에 추가하여 遲延申告의 期間에 따라 달라지게 하는 방법이 있을 수 있다. 즉 일정기간 이내(이후)에 신고하는 경우에는 이자세 부담 이외에 낮은(높은)率 혹은 낮은(높은) 금액으로 과세하는 것이다. 지연신고제도를 도입하면 지연신고 내지는 수정신고를 언제든지 할 수 있고, 신고지연의 기간에 따라 가산세의 부담이 달라지는 것과 같이 과소신고가 된 기간에 따라 가산세 부담이 달라지도록 하면 될 것이므로 굳이 과소신고와 무신고의 차별을 할 필요가 없어진다.

#### 라. 無申告와 無納付의 差別化

우리나라의 경우 附加價値稅에 있어서 無申告와 無納付間에 가산세 부담의 차이를 두지 않는다. 소득세와 법인세의 경우 무신고 무납부의 경우 납부불성실 가산세와 신고불성실 가산세가 동시에 적용되나, 신고는 하였으되 납부를 하지 않으면 납부불성실 가산세만 적용된다. 이에 반하여 부가가치세에 있어서는 ① 신고는 하고 납부

를 하지 않은 경우와 ② 신고 자체도 하지 않은 경우간에 가산세 부담에 있어서 아무런 차이가 없다. 이는 외국의 부가가치세 입법에 예 비추어 보더라도 매우 희귀한 사례로 보인다.

우리나라도 부가가치세에 있어서 무신고 가산세와 무납부 가산세를 분리하여서 ① 신고 자체도 하지 않는 경우의 가산세 부담을 ② 신고는 하였으나 납부를 하지 않은 경우의 가산세 부담보다 높게 하여야 할 것이다.

#### 마. 無納付加算稅의 利子稅化

日本과 스웨덴을 제외한 대부분의 나라에서 무납부가산세는 무납부 기간에 비례하여 이자세 성격의 가산세를 부과하고 있다. 다만 英國과 獨逸은 무납부 가산세가 그냥 이자세의 성격만 가지고 있는데 반하여, 프랑스는 무납부를 하게 되면 이자세에 더하여 무납부 자체에 대해 가산세가 부과된다. 예를 들면 프랑스에서 개인이 부가가치세를 무납부하게 되면 월 0.75%의 이자세에 추가하여 세액의 5%에 해당하는 금액을 부과하고 있다.

우리나라의 경우 法人稅와 相續稅의 무납부는 이자세 성격을 가지고 있으나, 所得稅와 附加價値稅의 무납부는 10%의 가산세만 납부하면 된다. 그 결과 소득세나 부가가치세를 무납부 상태로 방치하다가 1년 이상이 지난 후에 과세당국에 적발되는 경우에는 무납부 가산세(납부불성실 가산세)의 부담이 그 동안의 은행이자 부담보다 훨씬 적게 되는 모순이 있다. 우리나라도 부가가치세를 포함하여 모든 세목의 無納付 加算稅를 利子稅 性格의 加算稅로 轉換하여야 할 것이다.

무납부 가산세제도를 현행과 같이 두고 이자세 성격으로 전환하는 방법 이외에 무납부 가산세제도를 加算金制度에 吸收하자는 의견이 있다(이철송, 1994). 이 방법도 타당한 방법이라 생각된다. 이 경우 가산금과 무납부 가산세와의 차이는 없지 않으며, 이러한 加算金

혹은 無納付 加算稅의 賦課對象은 납세고지에 의해 정해진 납부기한내 납부하지 아니한 고지세액뿐만 아니라 自進申告納付期限 內 신고납부하지 아니한 세액, 과소신고납부한 세액 등도 포함되어야 할 것이고, 그 起算日은 자진신고납부기한의 다음 날이 될 것이다.

현행 加算金은 5%이고 重加算金은 월 12/1,000로서 일변 4전에 해당하고 부과기간도 국세부과 제척기간인 5년과 일치한다. 현행 법인세의 납부불성실가산세가 2년까지(초과)는 일변 4(3)전으로 계산한 금액과 무납부·미달납부 세액의 10% 중에서 큰 금액으로 하고 있는데, 이와 같이 하기보다는 가산금 및 증가산금 규정과 같이 자진납부기한을 경과하면 세액의 5%를 부과하고 그 이후는 일변 4전 혹은 월 12/1,000로 하는 것이 바람직할 것이다.

#### 4. 法人과 個人的 適用基準

外國의 경우 법인과 개인에 대한 加算稅의 適用基準을 보면 다음과 같다. 먼저 동일한 규정위반에 대하여 美國은 법인과 개인에 대한 적용기준이 다른 데 반하여, 日本은 동일한 가산세 혹은 조세형벌을 규정하고 있다. 유럽의 경우 獨逸과 스페인은 동일한 기준을 적용하는 데 반하여, 英國, 프랑스, 스웨덴, 노르웨이, 이탈리아 등 여러 나라가 상이한 기준을 적용하고 있다. 全體的으로 보아 동일한 규정위반에 대하여 법인과 개인의 적용기준을 달리하는 것이 더 많으며, 이 경우 법인에 대하여 개인보다 더 무거운 처벌을 규정하는 것이 일반적인 것으로 보여진다.

우리나라의 경우 법인과 개인에 대한 가산세의 적용기준이 다른 경우를 보면 다음과 같다. ① 納付不誠實加算稅의 경우 법인세의 경우 무납부·미달납부의 기간에 따라 가산세가 증가하는 利子稅의 형태를 포함하고 있지만 개인에게 적용되는 소득세나 부가가치세 관련 납부불성실가산세에는 利子稅의 요소가 포함되어 있지 않다. ②

無申告 경우에 법인은 과세소득이 없더라도 수입금액의 일정비율을 가산세로 납부하여야 하나, 개인은 그러한 경우 가산세를 전혀 납부하지 않는다. ③ 過少申告와 관련하여 법인은 무신고의 경우보다 가산세율이 낮은 데 반하여, 개인은 과소신고나 무신고나 가산세율의 차이가 없다. ④ 支給調書 未提出의 경우 가산세율은 법인이 개인보다 2배 정도 높다. ⑤ 그리고 부가가치세 관련 事業者 未登錄·未檢閲 加算稅, 稅金計算書提出 不誠實 加算稅, 賣出處別 稅金計算書合計表 不提出 加算稅 등에 있어서도 법인이 개인보다 가산세율이 2배로 높다.

우리나라의 경우 법인과 개인간 가산세의 적용기준을 보면, 어떤 경우에는 同一한 基準이 적용되다가 어떤 경우에는 相異한 基準이 적용된다. 또한 상이한 기준이 적용되는 경우에도 법인과 개인간의 차별 정도에 있어서 대체로 2배 정도이나 一貫性이 있는 것도 아니다. 법인과 개인간의 모든 가산세에 一貫性 있는 差別 基準을 적용하든지, 아니면 하나의 基準으로 統合하는 것이 바람직할 것이다. 후술하는 定額 加算稅는 법인과 개인간에 차별하는 것이 바람직한 것으로 보이나, 定率 加算稅는 법인과 개인간에 차별을 둘 이유가 없지 않나 생각된다.

① 無納付 加算稅의 경우에 법인세를 포함하여 모든 稅目에 이자세의 형태를 도입하든지, 아니면 가산금제도에 흡수하는 것이 바람직하다. ② 無申告의 경우 소득이나 매출액이 없더라도 신고를 강요하도록 하기 위하여 징세비용 정도의 定額 加算稅를 추가하는 것이 바람직하다. ③ 과소신고 가산세와 무신고 가산세 부담의 차별화는 지연신고제도를 도입하고 지연신고 기간에 따른 가산세 부담을 다르게 하면 해결된다. ④번 문제와 ⑤번 문제의 경우 법인과 개인을 차별할 이유가 없다고 생각된다. ④번 문제는 이제 1996년의 세법 개정으로 해결되는 듯 하다. ⑤번 문제는 주로 부가가치세 영역에서 법인과 개인간 가산세 부담이 차이가 나는 것이다. 부가가치세 분야

에 있어서도 영세율 미신고 가산세는 법인과 개인간에 차이가 없는 것을 보면 다른 부가가치세 분야에서도 굳이 차이를 두지 않아도 문제가 없지 않나 생각된다.

## 5. 加算稅의 課稅標準

현재 세계적으로 세율을 인하하는 추세에 있으며, 여러 실증분석에 의하면 稅率引下가 脫稅水準을 낮추는 유효한 정책수단으로 간주되기도 한다(Clotfelter, 1983). 그러나 제2장의 理論模型에서 본 바와 같이 탈세를 줄이기 위한 대책으로 세율인하라는 정책을 사용할 경우 加算稅가 脫漏所得에 부과되어야만 의도된 효과가 나타남을 알 수 있다(Koskela 1983b). 현재 대부분의 나라에서와 같이 加算稅가 脫漏된 稅額을 기준으로 부과되면 세율인하는 경우에 따라서는 오히려 탈세를 조장하는 결과를 초래할 수도 있다.

가산세가 탈루세액이 아니라 탈루소득에 부과되는 유일한 예는 노르웨이의 소득세 지연신고 경우이다. 노르웨이의 경우 所得稅申告의 遲滯期間이 1개월 이내(이상)이면 무신고 세액이 아닌 무신고 소득의 0.1%(1%)를 가산세로 부담하고, 遲滯期間이 2개월 이상이면 무신고 소득의 2%를 가산세로 부담하게 된다.

比例稅制下에서는 加算稅가 脫漏稅額에 부과되는 경우 세율이 인하되면 가산세 부담도 줄어들게 된다. 따라서 세율이 인하되면 오히려 탈세가 증가할 우려가 있다. 그러나 가산세가 脫漏所得이나 脫漏된 賣出에 부과되면 세율이 인하되어도 가산세 부담은 줄어들지 않아서 세율인하가 탈세를 줄이는 유인으로 작용할 수 있다.

그러나 우리나라를 포함하여 대부분의 국가에서 소득세는 比例稅가 아니고 累進稅를 채택하고 있는바, 이 경우 가산세의 과표를 무엇으로 할 것인가가 문제이다. 누진세제의 경우 동일한 탈루소득에 대하여 탈세에 대한 기대이익이 고소득자가 저소득자보다 훨씬 크

다. 이 경우 가산세가 탈루소득에 대하여 단일비율로 부과되면 탈루 세액에 단일비율로 부과되는 경우보다 오히려 더 나쁜 영향을 준다. 이와 같은 악영향을 제거하기 위하여 가산세를 탈루소득에 부과 하되, 가산세율을 소득계급별로 달리하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그러나 이 경우에는 조세제도를 너무 복잡하게 하는 단점이 있는 것으로 생각된다.

따라서 單一比例稅率로 되어 있는 세목에 대하여는 가산세의 과표를 탈루소득 혹은 탈루 수입금액에 부과하고, 累進稅率로 되어 있는 세목에 대하여는 가산세의 과표를 탈루세액으로 하는 방안이 타당할 것으로 생각된다.

## 6. 定額加算稅의 活用

Koskela(1983a)의 분석에 의하면 가급적으로 정액가산세는 낮추고 비례가산세의 세율을 인상하여야 납세자의 신고소득 수준이 증가한다고 한다. 이러한 명제가 성립되기 위하여는 납세자의 신고소득 수준이 0보다 커야 함을 알 수 있다.

그러나 납세자 가운데는 결손 사업자도 있을 수 있고, 또한 납세자의 의무 가운데 세액납부와 무관한 것들이 상당수 있다. 결손 사업자에 신고를 강제하고 세액의 납부와 직접적인 연관이 없는 의무의 이행을 강제하는 데 있어서는 탈세액에 비례하여 부과하는 定率加算稅가 효과를 나타내지 못한다.

定額加算稅의 賦課가 效果的인 경우로서 다음의 경우를 들 수 있다.

- ① 소득이 발생하지 않은 사업소득자의 소득세(법인세) 무신고
- ② 서류제출을 거부 혹은 허위의 진술
- ③ 세무조사 받는 것을 거부
- ④ 금전등록기 설치의무 불이행

## ⑤ 기장의무 불이행 등

이러한 의무의 불이행은 징세당국으로 하여금 납세자를 방문하여 관련 조사를 하거나 필요한 조치를 취하지 않을 수 없게 하고 그에 따라 상당한 행정비용을 발생하게 한다. 이러한 납세자들의 신고 및 납세협력을 강제하기 위하여 외국에서는 정액가산세 규정을 두는 경우가 많이 있다. 이때 定額加算稅의 수준은 당해 조사로 초래되는 徵稅費用 수준이면 적정할 것이다.

## VI. 맺는말

우리 사회에서 탈세가 보편적인 사회현상으로 되어 버린 것에는 여러 가지 원인이 있겠으나, 脫稅의 處罰에 관한 制度가 제대로 마련되어 있지 않은 것도 그 중 하나라고 생각된다. 稅務調査를 아무리 강화하여 탈세를 적발한다 하더라도 處罰段階에서 加算稅나 租稅刑罰의 水準 및 構造가 脫稅에 대한 실질적인 威脅이 되지 못한다면 세무조사는 탈세에 대한 아무런 위협이 될 수 없기 때문이다.

본 연구에서는 탈세 방지의 전제조건으로서 가산세 및 조세형벌의 수준과 구조가 어떠하여야 하는지를 살펴보았다.

먼저 우리나라의 조세형벌 중 罰金刑의 水準은 조세포탈을 방지하기 위하여 필요 이상으로 높은 수준으로 설정되어 있다. 현행 연간 세무조사 확률이나 조세부과의 제척기간을 고려할 때, 조세형벌의 일종인 벌금형은 탈루세액의 1.5배 내외로 설정되면 충분하다. 日本의 경우 조세형벌인 벌금형은 탈루세액의 1배를 최대한으로 하고 있는 것에 비하면 우리나라의 경우 조세형벌의 수준이 너무 높다. 국민 대부분의 납세도의가 아주 낮은 상황에서 형벌의 수준은 너무 높아서 실제로 조세형벌을 집행하는 데는 어려움이 있다. 다시 말해 너무 엄격한 제도를 실제에 있어서 시행하지 않는 것보다는 적정하게 설정된 형벌을 예외없이 적용하는 것이 더 효과적이라 할 수 있다는 것이다.

또한 조세형벌은 가산세에 비하여 부과절차가 번잡하여 과세관청이 집행을 기피하는 측면이 있다. 따라서 租稅刑罰 중에서 비교적 輕微한 事項은 加算稅로 轉換하여야 법 집행의 실효성이 확보된다.

① 사업자 미등록 ② 세무공무원의 질문에 대한 허위진술 ③ 정보

제출의 거부 ④ 세무조사의 거부 ⑤ 장부미비 등에 대하여는 현행 벌금형 규정을 폐지하고 정액가산세의 형태로 전환함이 바람직하다. 이러한 사항에 대한 현행 조세형벌 규정을 폐지하고 가산세로 대체하는 것이 어렵다면, 현행 조세형벌 규정은 그대로 존치하고 이 상에서 언급한 가산세 규정을 추가로 제정하면 될 것이다.

우리나라의 脫稅者에 대한 處罰은 너무 엄격한 罰金刑과 너무 미약한 加算稅의 賦課로 양분되어 있다. 조세범처벌법이나 특가법상의 벌금형은 악질적인 정도가 매우 심한 탈세자를 전제로 규정된 것이고, 각 세법상의 가산세는 세법에 대한 무지로 과소신고를 하는 선의의 납세자를 전제로 설정된 것이다. 그러나 탈세의 악질성의 정도는 아주 심한 것에서 부터 아주 약한 것까지 매우 다양하다고 할 수 있다. 현행의 10% 가산세율보다 높은 40~70% 수준의 가산세율을 별도로 설정하여 中間 程度의 惡質的인 脫稅를 規制하는데 사용하는 것이 바람직하다. 詐僞 혹은 過失에 의한 과소신고나 세금계산서 미제출 혹은 허위의 세금계산서 제출에 대해서는 유럽의 여러 나라에서도 일반적인 가산세율과 다른 높은 가산세율을 적용하고 있다.

우리나라는 무신고자가 신고기한을 넘겨서 신고를 하는 遲延申告를 허용하지 않고 있다. 유럽 여러 나라에서 보는 바와 같이 지연신고를 인정하되, 지연기간에 따라 가산세 부담을 달리하면 무신고 행위가 많이 줄어들 것으로 생각된다. 이렇게 할 경우 현재 법인세에서와 같이 굳이 무신고와 과소신고간에 가산세율의 차이를 설정할 필요가 없어진다. 무신고자는 대부분 신고가 지연된 기간(무신고로 되어 있는 기간)이 길 것이고, 이렇게 되면 무거운 가산세 부담을 하게 될 것이기 때문이다.

우리나라 附加價値稅의 경우 無申告와 無納付間에 가산세 부담의 差異를 두지 않는다. 이는 외국의 입법례에 비추어 보더라도 매우 희귀한 사례로서 빠른 시일 내에 수정되어야 할 사항이다.

법인세와 상속세를 제외하고는 우리나라의 모든 세목에 있어서 무납부 가산세가 利子稅의 形態로 되어 있지 않다. 예를 들면 부가가치세를 납부하지 않은 채 1년 이상이 경과한 후에 과세당국에 의해 적발되는 경우의 10% 무납부 가산세 부담은 그동안의 은행이자율에도 미치지 못하는 모순이 있다. 조만간 모든 세목의 무납부 가산세는 이자세의 형태를 취하여야 할 것으로 생각된다.

현행 가산금 및 증가산금제도는 현재 우리나라의 이자수준을 고려할 때 거의 이자세 형태를 취하고 있다. 無納付 加算稅를 이러한 加算金制度에 吸收하여도 무방할 것으로 생각된다. 다만 이 경우 무납부 가산세의 賦課對象에 납세고지에 의해 정해진 기한 내에 납부하지 아니한 告知稅額뿐만 아니라 자진신고 납부기한 내에 申告納付하지 아니한 稅額과 과소신고한 세액도 포함되어야 할 것이고, 起算日은 자진신고 납부기한의 다음날이 되어야 할 것이다.

우리나라의 경우 가산세 규정에 있어서 法人과 個人間에 差異를 두는 경우도 있고 두지 않는 경우도 있다. 대부분의 경우 차이를 들 합리적인 이유를 발견하기 어려우며, 따라서 대부분 통일하는 것을 검토하여야 할 것이다.

比例稅制下에서 세율의 인하가 탈세방지에 도움이 되려면 加算稅의 課稅標準을 탈루세액이 아니라 脫漏所得이나 脫漏賣出로 하여야 한다. 가산세의 과세표준을 탈루소득이나 탈루매출로 할 경우 세율이 인하되더라도 가산세 부담은 줄어들지 않아서 탈세방지에 더욱 도움이 된다고 할 수 있다. 따라서 단일 비례세율로 되어 있는 세목(예; 대부분의 간접세)에 대하여는 가산세의 과표를 탈루세액이 아니라 탈루매출액으로 하는 것이 바람직하다. 누진세율로 되어 있는 소득세 등에 있어서는 가산세를 탈루소득에 부과하되 소득계급별로 가산세율을 달리하는 방안을 생각할 수 있다. 소득계급별로 가산세율을 달리하는 방안이 행정의 복잡성을 초래한다면, 누진세율로 되어 있는 세목에 있어서는 가산세율을 현행과 같이 탈루세액으로 할

수 밖에 없을 것이다.

납세의무 가운데는 세액의 납부와 무관한 것도 있고, 납세자 중에는 소득이 없는 결혼사업자도 있을 수 있다. 이러한 분야에 있어서 납세의무를 강제하기 위하여는 탈루소득이나 탈루세액과 무관한 定額加算稅의 도입이 필요하다. 定額加算稅의 賦課가 效果的인 경우로서 ① 소득이 발생하지 않은 사업소득자의 소득세(법인세) 무신고 ② 서류제출을 거부 혹은 허위의 진술 ③ 세무조사 받는 것을 거부 ④ 금전등록기 설치의무 불이행 ⑤ 기장의무 불이행 등을 들 수 있다. 정액가산세의 수준은 징세비용 정도이면 될 것으로 생각된다.

가산세와 조세형벌의 수준이 바로 설정되지 않고서는 아무리 稅務調査 制度나 情報收集體制를 잘 정비하여 놓아도 탈세를 방지하지 못한다. 우리나라의 가산세 관련 제도가 하루 바빠 합리적으로 개편되어서 세무행정이 효율적으로 집행되기를 기대한다.

## 參考文獻

- 國稅廳, 『國稅廳, 20年史』, 1986.
- 朴在完, 「適正稅務調查制度」, 『재정논집』 제8집, 1993. 12, pp.3~30
- \_\_\_\_\_, 「腐敗와 反腐敗 政策의 經濟的 含意」, 『韓國公共經濟學會 定期學術會議 發表論文集』, 韓國公共經濟學會, 1996. 11, pp. 49~75
- 孫光洛, 「納稅協力 提高를 위한 稅務行政 合理化 方案」, 『韓國租稅 研究』 제8권, 韓國租稅學會, 1993. 2, pp. 223~244
- \_\_\_\_\_, 「內生的 稅務調查 確率을 가정한 納稅協力模型」, 『재정논집』 제7집, 1993. 3, pp. 249~74
- 柳時權 外, 『國稅行政 改革方案(I)』, 韓國租稅研究院, 1994. 12
- 李哲松, 『國稅通則法の 改正方向에 대한 研究』, 研究報告書 94-07, 韓國租稅研究院, 1994. 11.
- Allingham, M. G. and A. Sandmo, "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis," *Journal of Public Economics*, Vol. 1, 1972, pp. 323~338.
- Alm, J., "The Welfare Cost of the Underground Economy," *Economic Inquiry*, Vol. 24, 1985, pp. 243~263.
- Beck, p. J., and W.-O. Jung, "Taxpayer Reporting Decision and Auditing under Information Asymmetry," *The Accounting Review*, Vol. LXIV, No. 3, 1989, pp. 468~487.
- Becker, G. S., "Crime and Punishment: An Economic Approach," *Journal of Political Economy*, 1968, pp. 169~217.
- Bjerkholt, O., et. al "An Analysis of Supply and Demand for Ener-

- gy : a Multisectoral Approach,” S S 53, Central Bureau of Statistics, Oslo
- Christiansen, V., “Two Comments on Tax Evasion,” *Journal of Public Economics*, Vol. 13, 1980, pp. 389~393.
- Clotfelter, C. J., “Tax Evasion and Tax Rates: An Analysis of Individual Returns,” *Review of Economics and Statistics*, Vol. LXV, No. 3, 1983, pp. 363~373.
- Cowell, F. A., *Cheating the Government, the Economics of Tax Evasion* (Cambridge, MA: MIT Press, 1990)
- Cremer, H. and F. Gahvari, “Tax Evasion and Optimal Commodity Taxation,” *Journal of Public Economics* 50, 1993, pp. 261~275.
- Falkinger, J., “On Optimal Public Good Provision with Tax Evasion,” *Journal of Public Economics* 45, 1991, pp. 127~133.
- Fortin, B. and N. M. Hung, “Poverty Trap and the Hidden Labor Market,” *Economic Letters*, Vol. 25, 1987, pp. 183~189.
- Gaertner, W. and A. Wenig(ed), *The Economics of the Shadow Economy* (Berlin: Springer-verlag, 1985)
- de Gijel, P. , “A Microeconomic Analysis of Black Labor Demand and Supply,” in: Wulf Gaertner and Alois Wenig, eds., *The Economics of Shadow Economy* (Berlin : Springer-Verlag, 1985) pp. 218~226.
- Graetz, M. J., J. F. Reinganum and L. L. Wilde, “The Compliance Game: Toward an Interactive Theory of Law Enforcement,” *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 2, No. 1, 1986, pp. 1~32.
- Greenberg, J., “Avoiding Tax Avoidance: A (Repeated) Game-Theoretic Approach,” *Journal of Economic Theory*, Vol. 32,

- 1984, pp. 1~13.
- Hansson, I., "The Underground Economy in a High Tax Country: the Case of Sweden," in: Vito Tanzi eds., *The Underground Economy in the United States and Abroad*, (MA: Lexington Books, 1982) pp. 233~243.
- International Bureau of Fiscal Department, *The Taxation of Companies in Europe*, 1995a.
- \_\_\_\_\_, *The Taxation of Individuals in Europe*, 1995b.
- \_\_\_\_\_, *Value Added Taxation in Europe*, 1995c.
- Kaplow, L., "Optimal Taxation with Costly Enforcement and Evasion," *Journal of Public Economics* 43, 1990, pp. 221~236.
- Kesselman, J. R., "Income Tax Evasion: An Intersectoral Analysis," *Journal of Public Economics*, Vol. 38, 1989, pp. 137~182.
- Klepper, S. and D. Nagin, "The Anatomy of Tax Evasion," *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 5, No. 1, Spring 1989, pp. 1~24.
- Kolm, S.-G., "A Note on Optimum Tax Evasion," *Journal of Public Economics*, Vol. 2, 1973, pp. 265~270.
- Koskela, E., "A Note on Progression, Penalty Schemes and Tax Evasion," *Journal of Public Economics*, Vol. 22, 1983a, pp. 127~133.
- \_\_\_\_\_, "On the Shape of the Tax Schedule, the Probability of Detection, and the Penalty Scheme as Deterrents to Tax Evasion," *Public Finance* Vol. 38 1983b, pp. 70~80.
- Pestieau, P. and U. M. Possen, "Tax Evasion and Occupational Choice," *Journal of Public Economics* 45, 1991, pp. 107~125.
- Pollinsky, A. M. and S. Shavell, "The Optimal Tradeoff between Probability and Magnitude of Fines," *American Economic Re-*

- view* Vol. 69, No. 5, 1979, pp. 880~891.
- \_\_\_\_\_, "Enforcement Costs and the Optimal Magnitude and Probability of Fines," *Journal of Law and Economics* Vol. 35, 1992, pp. 133~148.
- Posner, R. A., *Economic Analysis of Law*, (Boston: Little, Brown and Company, 1986)
- Pyle, D. J., *Tax Evasion and Black Economy*, London: Macmillan, 1989.
- Reinganum, J. F. and L. L. Wilde, "Income Tax Compliance in a Principal-Agent Framework," *Journal of Public Economics*, Vol. 26, 1985, pp. 1~18.
- Singh, E., "Making Honesty the Best Policy", *Journal of Public Economics*, Vol. 2, 1973, pp. 257~263.
- Slemrod, J. and S. Yitzhaki, "The Optimal size of a Tax Collection Agency," *Scandinavian Journal of Economics* 89(2) 1987, pp. 183~192.
- Song, Y., and T. E. Yarbrough, "Tax Ethics and Taxpayer Attitude: A Survey," *Public Administration Review*, No. 5, 1978.
- Srinivasan, T. N., "Tax Evasion: A Model", *Journal of Public Economics*, Vol. 2, 1973, pp. 339~346.
- Tanzi, V., "The Underground Economy in the U. S.: Annual Estimates 1930~1980," *International Monetary Fund Staff Paper*, Vol. 30, 1983, pp. 283~305.
- Watson, H., "Tax Evasion and Labor Markets," *Journal of Public Economics*, Vol. 27, 1985, pp. 231~246.
- Yitzhaki, S., "A Note on Income Tax Evasion," *Journal of Public Economics*, Vol. 3, 1974, pp. 201~202.

<국문요약>

## 우리나라 加算稅 關聯 制度의 合理化

— 加算稅와 租稅刑罰의 經濟的 分析 —

孫 光 洛

우리 사회에서 脫稅가 보편적인 사회현상으로 되어 버린 것에는 稅務調査 水準의 未洽에도 일부 원인이 있겠지만 脫稅의 處罰과 관련된 制度의 問題點에 기인하는 바가 매우 크며, 본 연구는 탈세의 처벌과 관련된 가산세 및 조세형벌 문제를 經濟的인 側面에서 분석한 것이다.

우리나라의 조세형벌 가운데 罰金刑은 매우 높은 수준으로 설정되어 있으나 실제 집행에 있어서는 과세당국이 벌금형을 거의 부과하고 있지 않는바, 현재의 세무조사 수준과 부과제척기간을 고려할 때 벌금형의 최고수준은 탈루세액의 1.5배 정도로 인하하고 벌금형의 요건에 해당하는 경우 예외없이 적용하는 것이 법 집행의 실효성을 높이는 데 기여한다고 생각된다.

우리나라의 加算稅는 현재 대부분 탈루세액의 10% 수준으로 설정되어 있는바, 탈세의 故意性 정도가 조세형벌의 부과대상에 이르지 않으나 상당히 고의성이 높은 탈세(예: 詐僞 혹은 過失에 의한 과소신고, 세금계산서 미제출 혹은 허위의 세금계산서 제출 등)에 대처하기 위하여 탈루세액의 40~70%에 해당하는 가산세(가칭: 重加算稅)를 추가로 신설하는 것이 바람직하다.

그 밖에 ① 모든 세목의 無納付 加算稅는 利子稅의 형태를 취하여야 하며, 현행 加算金制度和 통합하고 ② 세액의 납부와 직접적으로 연관짓기 어려운 세법질서의 위반에 대처하기 위하여 定額加算稅制度를 도입하며 ③ 무신고자가 신고기한 이후에도 신고할 수 있는 遲延申告制度를 도입하는 것이 바람직하다고 생각된다.

<Abstract>

## **Reforming the System of Punishment for Tax Evasions in Korea : an Economic Analysis**

Son, Gwang—Lag

Tax evasion became serious in Korea and this paper analyzes those problems related to the system of punishment for tax evasion in economic context.

While criminal penalty rates are very high on tax codes, the tax authorities hardly impose those penalties for relevant cases. Considering the current level of tax audit and the statute of limitations, it might be optimal to set the maximum criminal penalty rate to 1.5 times of the tax amount due. Lowering criminal penalty rates facilitates to impose them on every relevant cases and this will greatly contribute for curbing criminal tax evasions.

For the most of the tax items, administrative penalty tax rates are currently 10% of the tax amount due. However, the current administrative penalties are ineffective in coping with those tax evasions whose willfulness is very high but never reaches the objects for levying criminal penalties. It is desirable to additionally introduce heavier administrative penalties (40~70% of the tax amount due) for reducing tax fraud or neglect and false or no invoices.

We also propose following measures; ①Penalty rates for non-payment (or late payment) should take the form of interest tax. ②

It is better to allow late filing of returns. ③Lump-sum penalties are effective for coping with breaches of tax codes which is not directly related to the payment of taxes (e.g. misinformation).