

자료10-07

세원투명성 제고에 관한 정책토론회

세원투명성 제고를 위한 정책방향

- 세무검증제도 도입방안 -

2010. 8.

전병목

개 요

□ 주제 : 세원투명성 제고에 관한 정책토론회

□ 일시 : 2010년 8월 9일(월) 15:00~17:00

□ 장소 : 한국조세연구원 10층 대강당

□ 진행순서

15:00~15:10 개회사

15:10~16:40 주제발표 및 토론

▶ 사회자 안종범 성균관대학교 교수

▶ 발표자 전병목 한국조세연구원 기획조정실장
「세원투명성 제고를 위한 정책방향」
-세무검증제도 도입방안-

▶ 토론자 김낙희 기획재정부 조세정책관
김완일 한국세무사회 연구이사
오유태 인덕회계법인 부대표
이상기 대한변호사협회 세제위원회 위원
장경덕 매일경제신문 논설위원
장현재 대한의사협회 의무이사
홍기용 한국납세자연합회 회장

(가나다순)

16:40~17:00 객석토론 및 종합정리

17:00 폐회

목 차

I. 서론	1
II. 현황 및 문제점	3
1. 세원투명화 현황	3
2. 문제점	11
가. 특정행위와 연계된 소득공제	11
나. 고용구조의 한계	13
다. 간접적 납세순응 유도정책	15
라. 세무대리인의 책임성	17
III. 개선방안 검토	19
1. 개요	19
2. 세무검증제도 도입 방안	21
참고문헌	26

표 목 차

<표 II-1> 사업소득의 소득신고율 변화(국민계정 비교법)	6
<표 II-2> 신용카드·현금영수증 등의 거래규모	6
<표 II-3> 종합소득세 신고 현황	7
<표 II-4> 개인사업자 세무조사 추이	8
<표 II-5> 2005년도 주요 세목별 조사비율 국제비교 : 한국, 미국, 일본	9
<표 II-6> 2008 세무조사에 따른 소득탈루율	10
<표 II-7> 미국의 납세순응 수준(NRP)	10
<표 II-8> 신용카드 등 사용금액 소득공제 현황	12
<표 II-9> 총고용 중 자영업자의 비중	14
<표 II-10> 종합소득 신고자의 구성	16
<표 II-11> 복식부기 대상자 기준(직전연도 수입금액)	17
<표 II-12> 세무사 징계현황	18
<표 III-1> 직접적 납세순응 유도방안별 장단점	21

I. 서 론

- 우리나라의 세원투명성 수준은 정부의 꾸준한 노력으로 많은 개선이 이루어지고 있음
 - 꾸준한 현금 대체 거래수단의 도입 및 활성화로 세원투명화를 위한 전반적인 노력이 있었으며 이러한 제도들은 현금영수증·신용카드 지출 금액 소득공제제도 등으로 그 효과성을 제고
 - 각종 연구 및 지표에서도 소득투명성 정도는 높아지고 있는 것으로 파악됨

- 이러한 개선추세에도 불구하고 거래투명성의 개선 필요성이 여전히 낮은 납세순응도를 높이기 위한 정책노력이 필요
 - 기존에 효과가 높았던 투명성 높은 거래수단 이용촉진과 같은 정책은 시간의 경과에 따라 한계적 효과가 낮아질 것으로 예상
 - 거래수단의 대체범위가 점차적으로 축소되고 어려운 부분만 남기 때문
 - 다른 정책수단들에 대한 검토가 필요
 - 보다 효과적인 정책목표 달성을 위해 기존 정책수단의 재평가 필요

- 근본적으로 납세자 개인의 납세순응노력을 유도하는 체계를 구축하여 거래정보 투명화로 이루어진 성과가 실질적인 성실소득신고로 나타나야 함
 - 또한 기존의 전반적인 거래정보 투명화 노력은 거시적으로 바람직한 정책이지만, 세원투명화라는 미시적 입장에서는 비용 대비 효과성이 점차 낮아질 가능성이 높음
 - 사회발전에 따라 자연스러운 거래수단 변화가 있을 것이라는 견해도 있을 수 있고 투명화되는 부분의 세수기여도 차이 등도 그 이유가 될 수 있음

- 개인의 투명한 세무신고를 유도한다는 측면에서 직접적인 정책인 세무 조사와 이를 보완할 수 있는 다른 대안이 가능한지 검토할 필요
 - 세무조사 관련 정책은 개인별 접근방식으로 강력한 제재조치가 수반되므로 납세순응에 미치는 영향력이 매우 큼

- 성실한 세무신고를 유도하기 위해서 세무조사적 성격을 갖는 세무검증제도의 도입방안을 검토해 볼 필요
 - 세무검증제도는 민간 전문가가 개인사업자의 세무신고 내용을 사전적으로 검증하여 성실신고로 유도하는 제도로 국세청의 사후적인 세무조사를 일정부분 보완할 수 있는 제도
 - 동 제도를 평가함에 있어 전반적인 납세순응비용 축소라는 측면에서 정부와 민간의 역할분담 필요성을 중심으로 제도 도입의 타당성을 평가
 - 세무신고의 투명화를 유도할 수 있는 기제로서 세무조사와의 역할분담, 사회적 비용, 제도 실효성 등을 검토해 볼 필요

Ⅱ. 현황 및 문제점

1. 세원투명화 현황

- 세무신고 투명화를 위한 정부의 노력은 주로 간접적인 검증인프라를 확충하는 데 집중되어 왔음
 - 신용카드, 현금영수증 가맹 의무화, 영수증 발급 의무화, 사업용계좌제도, 기장유도제도 등의 간접적인 정보인프라를 확대하여 세무신고의 투명성을 유도하는 정책이 주류
 - 직접적인 세무신고 과정에서의 투명화 노력은 세무조사라는 사후적 제도에 의존하였고 사전적인 개선수단 개발은 거의 없었음
 - 다양한 간접적인 조치로 납세자들의 성실신고를 위한 기반을 갖추었으나 직접적으로 실제 세무신고 과정에서 작용하는 정책수단 개발은 제한적이었음

- 이러한 간접인프라 강화 노력은 2009년 세제개편 내용에서도 지속
 - 각종 제도 적용 의무를 강화하고 미시행시 가산세 등을 강화하는 조치를 통해 세원투명화 정책에 자발적인 참여를 유도
 - 특히 고소득 전문직에 대해 30만원 이상 거래시 현금영수증 발급의무화, 전자세금계산서발급의무자 복식기장의무자로 확대 등은 대표적인 투명화 정책

2009년 세제개편 내용

- 의사·변호사 등 고소득 전문직 등 사업자가 건당 30만원 이상의 거래시 거래상대방 요청 여부에 관계없이 현금영수증 발급 의무화
 - 적격증빙 미발급시 미발급 금액의 50% 상당 과태료 부과
 - 발급의무 위반 사실 신고자에게 포상금 지급(세과라치제도 도입)

- 전자세금계산서 교부의무 확대
 - 교부의무대상자에 개인사업자(복식부기의무자) 포함

- 상습·고액 탈세범에 대한 조세범 처벌 강화
 - 조세포탈의 상습성 정도, 포탈세액 규모, 납부세액 대비 포탈세액 비율 등에 따라 양형을 차등화

- 변호사 등 고소득 전문직의 수입금액 파악 인프라 보완
 - 변호사, 세무사, 관세사, 변리사 등의 수입금액 파악시스템 강화
 - 고소득 전문직의 수입금액명세서 미제출 등에 대한 가산세 강화(0.5 → 1%)
 - 약사, 한의사, 수의사 등을 간이과세 배제업종에 추가

- 기장세액공제 축소
 - 전문직사업자, 의사·한의사·수의사는 기장세액공제 적용 배제
 - 간편장부대상자의 공제율 조정 : (09) 10% → (10) 5% → (11) 폐지

- 다양한 투명성 확보 조치로 인해 세원투명성은 개선되는 추세
 - 세원투명성의 정도는 조세격차(Tax Gap)로 표현되는데 이는 공식적인 통계의 문제가 아닌 추정의 문제
 - 조세회피가 없었을 경우에 대한 추정이 필요하므로 조세격차는 추정치의 형식을 취할 수밖에 없음
 - 세원투명성을 측정하는 지표는 다양하게 존재
 - 미시자료와 특정한 가정에 기초한 회귀분석을 통한 추정, 개인영업잉여 대비 자영업자 소득비중 등
 - 간접적인 지표로 민간최종소비지출 대비 신용카드 등 사용비중, 세무 조사 실적 등

- 구체적으로 미시자료를 이용한 회귀분석 추정법은 이론적으로 조세격차를 추정하는 적합한 개념이나 다양한 방법론이 존재하는 문제점도 있음
 - 기존 학술연구에 따르면 자영업자의 소득과약률은 1990년대 50% 수준을 유지하였음
 - 성명재(1999)¹⁾에서는 1994년 51.8%, 1995년 50.79%인 것으로 나타났으며, 이철인(1998)²⁾은 1994년 48.2%, 1995년 55.4%로 추정
 - 2000년대 자료를 이용한 최근 연구는 소득과약률이 50~80% 수준으로 추정되어 이전보다 개선되는 추세
 - 전병목·안종석(2005)³⁾은 자영업자 소득보고율을 64~78% 수준으로 추정하였으며 노영훈·김현숙(2005)⁴⁾은 54.2%로 추정
 - 성명재·김현숙(2006)⁵⁾에서는 48.5~85%로 추정되었으며 성명재(2008)⁶⁾은 63.1%(2003)에서 70%(2006)로 증가한 것으로 추정

- 한국은행의 국민소득계정통계와 국세청 소득신고통계의 비교를 통해 자영업자의 소득(사업소득 및 부동산임대 소득)신고율이 높아지고 있음을 확인할 수 있음
 - 사업 및 부동산임대 소득이 별도로 구분되는 최근 통계를 이용할 경우 소득신고율은 2005년 34.6%에서 2008년 48.0%로 크게 증가
 - 다만 국민계정상 법인 등의 분류기준과 세법상 기준에 존재하는 차이점으로 인해 절대적인 수준에 큰 의미를 부여하기에는 한계

1) 성명재, 『종합소득세와 부가가치세 탈세규모의 추정과 세수추계의 정확성 제고』, 정책보고서 99-05, 한국조세연구원, 1999. 12.

2) 이철인, 「패널자료를 이용한 탈루규모의 추정」, 『조세행정과 정책과제』, 연구논문집 98-01, 현진권(편), 한국조세연구원, 1998. 12, pp. 67~96.

3) 전병목·안종석, 『근로소득과 사업소득의 과세형평성에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2005.

4) 노영훈·김현숙, 『소득과 주택자산 소유분포에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2005.

5) 성명재·김현숙, 『분배구조 개선을 위한 조세정책 방향: 소득·부동산자산 결합분포 및 관련 세부담 분포분석에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2006.

6) 성명재, 「사업소득세의 소득포착률 및 탈세규모의 추정」, 『재정학 연구』 제1권 제3호, 2008, pp. 155~188.

<표 II-1> 사업소득의 소득신고율 변화(국민계정 비교법)

(단위: 십억원, %)

	2005	2006	2007	2008
개인영업잉여(A)	109,990	115,487	110,456	108,098
사업·부동산임대소득(B)	38,103	42,675	47,517	51,842
신고율(B/A, %)	34.6	37.0	43.0	48.0

자료: 국세청, 국세통계연보, 각 연도; 한국은행, 경제통계시스템, 2010. 7.

- 정부의 지속적인 세원투명화 노력으로 소득과약 수준에 대한 간접적인 지표로 이용될 수 있는 현금영수증 및 신용카드 사용금액 비중도 지속적으로 증가하는 추세
 - 2008년도 신용카드·현금영수증 등 사용실적은 401.1조원으로 민간최종 소비지출의 71.9% 수준이며 이는 2006년 기준 58.5%보다 크게 높아진 수준
 - 신용카드·현금영수증 가맹의무 범위 확대와 미발급자에 대한 제재 강화 등으로 거래의 투명성이 증가하였다고 추정 가능

<표 II-2> 신용카드·현금영수증 등의 거래규모

(단위 : 조원)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년
민간최종소비지출 (a)	465.4	494.9	530.3	557.6
신용카드+현금영수증 (b)	n.a	289.3	351.5	401.1
- 신용카드	n.a	258.7	301.2	339.6
- 현금영수증	18.6	30.6	50.3	61.5
비 율 (b/a)	n.a	58.5%	66.3%	71.9%

자료: 국세청, 국세통계연보, 각 연도.

- 다양한 소득 투명화 노력으로 전반적인 납세인원도 크게 증가하였는데 2003년 423만명에서 2008년 523만명 수준으로 증가
 - 납세인원 대비 확정신고인원의 비중은 2003년 50.0%에서 2008년 68.6%로 지속적으로 상승하여 정부의 세원투명화 및 신고율 제고 노력이 효과적이었음을 보여줌

- 2008년 귀속소득 확정신고인원의 대폭적 증가는 근로장려금(EITC)제도의 시행을 위해 소득신고 안내 등 조세행정 범위의 확대에 따른 결과도 포함
- 과세미달 추정인원도 전체의 29% 수준으로 낮아지는 등 2003년 이후 연평균 6.2%씩 감소

<표 II-3> 종합소득세 신고 현황

(단위: 명, %)

	납세인원	과세미달 추정인원	확정신고 대상인원	확정신고인원
2003	4,227,354 (100.0)	2,059,254 (48.7)	2,168,100 (51.3)	2,114,527 (50.0)
2004	4,363,257 (100.0)	2,071,336 (47.5)	2,291,921 (52.5)	2,235,905 (51.2)
2005	4,369,881 (100.0)	1,954,779 (44.7)	2,415,102 (55.3)	2,279,497 (52.2)
2006	4,580,357 (100.0)	1,718,328 (37.5)	2,862,029 (62.5)	2,736,478 (59.7)
2007	4,913,387 (100.0)	1,718,977 (35.0)	3,194,410 (65.0)	3,074,419 (62.6)
2008	5,227,276 (100.0)	1,493,844 (28.6)	3,733,432 (71.4)	3,584,432 (68.6)
평균증가율	4.3	-6.2	11.5	11.1

주: 괄호 안은 납세인원에 대한 구성비(%)임.

자료: 국세청, 2009 국세통계연보, 2009.

- 한편 납세순응도를 향상시키기 위한 직접적인 수단은 세무조사인데 세무조사실적은 최근 급격히 줄어들고 있음
 - 종합소득세 확정신고인원 대비 세무조사비율은 2004년 0.21%에서 2008년 0.11%까지 하락
 - 조사비율이 낮아진 것뿐만 아니라 실제 조사인원도 2004년 4,370명에서 2008년 3,335명으로 크게 하락
 - 반면 확정신고인원은 지속적으로 증가하여 세무조사를 통한 납세순응도 향상이라는 기능은 상당히 약화된 것이 사실

국세청 세무조사 방식과 내용

- 정기조사와 수시조사로 구분되어 있으며 대상 선정방식은 상이
- 정기선정 세무조사의 대상자 선정은 ① 국세청장이 납세자의 신고내용에 대해 정기적으로 성실도를 분석한 결과 불성실혐의가 있다고 인정하는 경우, ② 무작위추출방식을 혼합하여 사용
 - 신고성실도분석과 무작위추출방식을 대략 8:2의 비율로 활용
- 정기선정 이외의 선정에 의한 세무조사는 수시조사로 납세자가 불성실하다고 추정*하는 경우에 실시
 - * ① 납세자가 신고, 세금계산서·계산서 작성·교부·제출, 지급명세서 작성·제출 등 납세협력의무를 이행하지 아니한 경우
 - ② 무자료거래, 위장·가공거래 등 거래 내용이 사실과 다른 혐의가 있는 경우
 - ③ 납세자에 대한 구체적인 탈세 제보가 있는 경우
 - ④ 신고내용에 탈루나 오류의 혐의를 인정할 만한 명백한 자료가 있는 경우

<표 II-4> 개인사업자 세무조사 추이

(단위: 명)

	확정신고인원	조사인원	조사비율(%)
2004	2,114,527	4,370	0.21
2005	2,235,905	3,989	0.18
2006	2,279,497	4,049	0.18
2007	2,736,478	4,090	0.15
2008	3,074,419	3,335	0.11

자료: 국세청, 국세통계연보, 2009.

- 이러한 세무조사 비율은 미국, 일본에 비해 매우 낮은 수준으로 납세순응을 유도하는 제도로서의 역할도 상대적으로 위축
 - 2005년 기준 개인사업자에 대한 세무조사 비율 0.18%는 미국의 0.56%, 일본의 1.10%에 비해 낮은 수준이며
 - 실지조사 이외 간편조사까지 포함할 경우, 각각 2.92%(미국), 3.60%(일본)으로 그 격차는 더욱 증가
 - 낮은 세무조사 비율은 탈세수준을 높이는 요인으로 작용한다는 기존의 연구들을 살펴볼 때 이에 대한 대응 방안이 필요

<표 II-5> 2005년도 주요 세목별 조사비율 국제비교 : 한국, 미국, 일본

	개인사업자	법인세	부가가치세
한 국	0.18%	1.86%	0.31%
미 국	2.92%(0.56%)	1.24%(1.05%)	-
일 본	3.60%(1.10%)	4.25%	6.61%

주: 미국과 일본의 경우 실지조사뿐만 아니라 전화·우편 등 통신에 의한 간편조사 건수를 포함. 간편조사를 제외한 실지조사 비율을 괄호 안에 나타냄.
 자료: 미국- 2005 Data Book; 일본-National Tax Agency Report 2005, 2006.

- 한편 평균 소득탈루율은 2008년 개인사업자 3,335명에 대한 조사 결과 23.6%로 실제 소득금액의 76.4%만 자진신고하는 상황
 - 신고 수입금액 수준별 분포는 수입이 낮은 그룹에서 소득탈루율이 더 높게 나타나 납세순응도 문제가 소득수준에 따라 다르게 분포함을 확인
 - 소득 중 평균탈루액은 전체 1.7억원 수준으로 수입금액 10억원 이하일 경우에는 큰 차이가 없으며 수입금액 10억원을 초과할 경우 탈루액도 크게 증가
 - 다만 이 조사실적은 특정한 세무조사 대상선정 프로그램에 의해 높은 혐의가 있을 경우에만 실시된 결과로서 전반적인 소득과악률을 나타내지는 않음

<표 II-6> 2008 세무조사에 따른 소득탈루율

(단위 : 억원)

구 분	계	수 입 금 액				
		1억원 이하	5억원 이하	10억원 이하	50억원 이하	50억원 초과
조 사 인 원	3,335명	122명	854명	840명	1,181명	338명
신 고 소 득	18,247	60	827	1,547	4,182	11,632
결정소득 (a)	23,889	189	1,427	2,367	6,458	13,449
탈루소득 (b)	5,642	129	600	820	2,276	1,817
소득탈루율 (b/a, %)	23.6%	68.3%	42.0%	34.6%	35.2%	13.5%
평균탈루액	1.7	1.1	0.7	1.0	1.9	5.4

자료: 국세청, 2009 국세통계연보, 2009.

- 평균적인 종합소득 탈루율 23.6%는 많은 개선노력과 실적에도 불구하고 여전히 높은 편이라 할 수 있음
 - 대상선정시스템의 차이는 있지만 미국의 경우 IRS에서 실시한 NRP 샘플조사(46천건)로 납세순응도를 측정한 결과(IRS, 2005. 5), 15.0~16.6%의 소득탈루 비율 추정
 - NRP(National Research Program : 국가조사프로그램)는 다양한 세목과 여러 종류의 납세자 그룹을 대상으로 신고 및 납부 성실도를 측정하기 위한 조사기법으로 어떤 업종의 신고 성실도가 낮은지, 어떤 유형의 세금탈루가 있는지를 표본조사
 - 미국의 전체 조세격차 중 사업소득이 차지하는 비중은 31.6%로 추정

<표 II-7> 미국의 납세순응 수준(NRP)

구 분	추정치(십억달러)
총조세격차(Gross Tax Gap)	312~353
강제집행 납부금	(55)
순조세격차(Net Tax Gap)	257~298
납세 비순응도(Noncompliance)	15.0~16.6%

자료: Internal Revenue Service.

2. 문제점

- 자영업자의 소득투명성은 정부의 오랜 노력으로 상당부분 개선되고 있으나 절대적 수준에서는 여전히 개선의 여지가 많음
 - 기존의 신용카드 및 현금영수증을 통한 세원투명화 정책의 효과는 그 유효성이 낮아지고 있으며 그 비용부담도 상당한 수준
 - 특히 지속적인 현금사용분야의 대체가 이루어지지 않을 경우, 이미 전환된 분야에 대한 지원의 양상을 보여 추가적인 세원투명화 효과는 제한적임
 - 또한 고용구조상 자영업사업부분의 높은 비중도 외국에 비해 상대적으로 세원투명성 제고에 어려움이 있는 구조
 - 보다 적극적인 정책노력이 필요하며 새로운 정책수단의 개발이 중요

가. 특정행위와 연계된 소득공제

- 신용카드 등 사용금액 소득공제제도의 경우, 매년 상당한 소득세액 감면이 일어나고 있으나, 이미 신용카드 등의 사용이 일반화되었거나 투명한 분야 사용에 지원이 이루어질 수 있으므로 지원효율성은 점차 감소하는 한계점 존재
 - 신용카드 등 소득공제의 근로소득자 이용비중은 70% 수준 내외로 높아졌으며 사용금액은 과세대상 근로소득의 4.3% 수준으로 증가
 - 소득세수 손실은 2005년 9,810억원에서 2008년 1.5조원으로 증가

<표 II-8> 신용카드 등 사용금액 소득공제 현황

(단위: 명, 십억원)

	과세대상근로소득		신용카드 등 소득공제		이용비중(%)		세액 감소액
	인원	금액	인원	금액	인원	금액	
2005	6,106,693	223,690	4,105,377	7,087	67.2	3.2	981
2006	6,620,551	249,477	4,763,724	7,606	72.0	3.0	1047
2007	7,748,670	285,365	5,385,390	9,065	69.5	3.2	1251
2008	7,980,991	305,087	5,503,770	13,143	69.0	4.3	1517

자료: 국세청, 국세통계연보, 2009. 기획재정부; 조세지출보고서, 2006, 2007, 2008, 2009.

- 이러한 정부 정책에도 불구하고 향후 추가적인 세원투명화 효과는 크지 않을 것으로 예상
 - 신용카드 및 현금영수증 가맹점이 이미 상당부분 확충되어 의미 있는 부분의 투명화는 상당부분 진행되었기 때문
- 제도 유지비용도 상당하여 제도 도입의 두 가지 목적, 즉 근로소득자 세부담 경감과 세원투명화 제고 중 세원투명화 목적은 상당부분 약해지는 중
- 향후 유사한 성격의 포괄적 지원제도 도입도 여러 가지 비용(혹은 부작용)을 초래할 가능성 높음
 - 근로 혹은 개인소득자 지원이라는 전반적 효과를 제외하면 거래수단 선택 왜곡 등 민간부문의 경쟁구조에 부담요인으로 작용하기 때문
 - 전반적인 세수감소도 부담요인
- 이러한 한계점을 극복할 수 있는 정책수단 개발을 고려할 수 있으나 목표가 되는 경제행위 유형과 이행 수단의 긴밀한 연계 가능성, 세수감소 등의 요인을 종합적으로 고려할 때 매우 어려운 과제임

나. 고용구조의 한계

- 우리나라의 자영업 중심 고용구조도 세원투명성 제고를 저해하는 중요한 요소로 평가됨
 - 중소기업에 종사하는 사업주, 무급가족 종사자 등에 대한 소득 파악은 모든 나라에서 어려운 실정
 - 우리나라는 이러한 부문에 종사하는 근로자의 비중이 다른 선진국들에 비해 상대적으로 높아 그 문제점이 더욱 두드러지는 실정

- 국제적 기준에 따라 자영업주, 무급 가족종사자 등을 포함하는 자영업자의 전체 고용 중 비중은 2008년 기준 31.3%로 OECD 15.8%, G-7 10.7%에 비해 매우 높은 수준
 - OECD국가 중 자영업자의 비중이 높은 국가는 상대적으로 저소득국
 - 국내 산업구조가 성숙되지 않은 국가에서 자영업 종사자 비중이 높음
 - 터키(39.0%), 그리스(35.1%), 멕시코(33.9%)가 높음
 - 선진공업국인 G-7국가의 자영업자 비중은 10.7% 수준으로 상대적으로 낮은 수준
 - OECD 통계상 자영업자는 자영업주와 무급 가족종사자로 구성되는데 공통점은 각 국가별 세법에 따라 자신을 위해 사업을 영위하는 사람을 포괄

- 전체 고용 중 자영업자 비중 변화는 소득증가에 따라 감소하는 추세이나 여전히 큰 격차를 보임
 - OECD 전체 국가의 자영업자 비중은 지난 5년간(2003~2008) -1.4%p, G-7국가 -0.8%p, EU국가 -1.1%p 수준으로 변화하였으나 우리나라는 이보다 큰 -3.6%p 하락
 - 우리나라와 경제구조가 유사한 일본의 경우 2008년 기준 자영업자 비중은 13.0%에 불과하며 2003년 대비 -2.1%p 변화

□ 고용구조를 감안할 때, 선진국들에 비해 보다 적극적인 세원투명화 노력이 필요하며 이를 뒷받침하는 정책수단 개발이 중요

<표 II-9> 총고용 중 자영업자의 비중

(단위: %)

	2003년	2008년	증감률(%p)
호주	13.4	11.7	-1.7
오스트리아	12.8	13.8	1.0
벨기에	15.0	14.2	-0.8
캐나다	9.8	9.1	-0.7
체코	17.3	16.2	-1.1
덴마크	8.8	8.8	0.0
핀란드	12.9	12.8	-0.1
프랑스	8.9	9.0	0.1
독일	11.4	11.7	0.3
그리스	39.0	35.1	-3.9
헝가리	13.5	12.3	-1.2
아이슬란드	13.9	12.7	-1.2
아일랜드	17.7	17.3	-0.4
이탈리아	27.5	25.7	-1.8
일본	15.1	13.0	-2.1
한국	34.9	31.3	-3.6
룩셈부르크	6.8	5.9	-0.9
멕시코	36.6	33.9	-2.7
네덜란드	11.4	13.2	1.8
뉴질랜드	19.4	17.3	-2.1
노르웨이	7.3	7.8	0.5
폴란드	27.3	22.9	-4.4
포르투갈	26.7	24.1	-2.6
슬로박	9.7	13.8	4.1
스페인	18.3	17.7	-0.6
스웨덴	9.6	10.4	0.8
스위스	12.0	11.1	-0.9
터키	49.4	39.0	-10.4
영국	13.2	13.4	0.2
미국	7.6	7.0	-0.6
EU 전체	17.6	16.5	-1.1
G7 전체	11.5	10.7	-0.8
OECD 전체	17.2	15.8	-1.4

자료: OECD, OECD Stat., 2009.

다. 간접적 납세순응 유도정책

- 간접적 납세순응 유도정책으로는 기장유도를 통한 근거과세 확립 노력과 함께 사업용계좌제도 도입(2006), 악의적 의무위반에 대한 가산세 강화(2006), 법인세사업자의 전자세금계산서 교부 의무화(2008), 신고포상금제 등이 있으며 이를 통해 간접적 납세순응을 위해 노력
 - 정부의 노력으로 기장신고자의 비중이 소폭 증가하였으나 그 증가추세는 상당히 낮아짐
 - 특히 소득탈루 및 가공비용 계상을 통한 탈세는 지속적으로 발생
 - 사업용계좌제도를 도입하여 주요 사업활동에 대한 근거를 확보하고자 하였으나 그 실효성 확보에 어려움 존재

- 종합소득 확정신고자 중 기장소득자의 비중은 2003년 48.1%에서 증가하여 2005년 54.0%에 이르렀다가 2008년 52.0%로 소폭 하락
 - 기장소득자의 비중은 연간단위로 꾸준히 증가하는 추세이나 2006년 3.0%p 하락하였는데, 이는 확정신고자가 무려 20.0% 증가하였기 때문

- 기장소득자의 증가가 근거과세 확립이라는 차원에서 바람직하나 동 제도 자체가 세원투명성 제고를 보장하지 않음

- 기장소득자의 증가는 전반적인 세원투명성을 높이는 효과가 있으나 의도적인 탈세자의 비율을 줄여주는 데는 한계
 - 세원투명성 제고효과는 기장을 하지 않음으로 인한 부정확성 등을 제거하는 것에서 주로 나타남
 - 특히 기장의무가 있음에도 불구하고 장부를 기장하지 않고 추계과세자가 될 수 있기도 함
 - 실제경비율이 기준경비율보다 낮을 경우에는 기준경비율을 적용받는 추계과세자가 되는 것이 유리
 - 영세사업자 지원이라는 차원에서 기준경비율 등은 실제보다 높게 책정될 가능성 높음
 - 기장사업자 위주의 세무조사 관행도 기장을 기피하게 하는 요인

<표 II-10> 종합소득 신고자의 구성

(단위: 명, %)

	확정신고인원	기장신고자	추계신고자	비신고자
2003	2,114,527	1,018,068	1,012,943	83,516
	(100.0)	(48.1)	(47.9)	(3.9)
2004	2,235,905	1,143,900	989,294	102,711
	(100.0)	(51.2)	(44.2)	(4.6)
2005	2,279,497	1,230,024	965,662	83,811
	(100.0)	(54.0)	(42.4)	(3.7)
2006	2,736,478	1,394,979	1,221,082	120,417
	(100.0)	(51.0)	(44.6)	(4.4)
2007	3,074,419	1,585,023	1,315,235	174,161
	(100.0)	(51.6)	(42.8)	(5.7)
2008	3,584,432	1,865,279	1,527,664	191,489
	(100.0)	(52.0)	(42.6)	(5.3)
평균증가율	11.1	12.9	8.6	18.1

주: 괄호 안은 확정신고인원에 대한 구성비(%)임.
 자료: 국세청, 2009 국세통계연보, 2009.

- 국세청에서 파악하고 있는 자영업자의 업종별 소득탈루율은 여전히 높은 수준을 보이는 경우가 많아 보다 직접적인 정책수단이 필요
 - 다양한 간접적 납세순응조치에도 불구하고 의도적 소득탈루자들이 상당히 존재하므로 간접적 수단의 한계 노출

- 사업용계좌제도는 납세순응을 유도하기 위한 한 방편으로 2008년 도입되었으며 개인사업자 중 복식부기의무자에 대해 적용
 - 사업용계좌는 사업활동과 관련한 거래 중 금융기관을 통해 대금의 결제가 이루어지는 경우와 인건비 및 임차료를 지급하거나 지급받는 경우에 사용하여야 하는 금융계좌
 - 복식부기의무자는 직전연도 수입금액이 업종별로 7,500만~3억원 이상인 사업자와 전문직 사업자

- 사업용계좌제도는 필요시 금융거래내역에 대한 과세당국의 접근성을 용이하게 하기 위해 도입
 - 실물흐름과 금융흐름의 비교를 통해 외형탈루 발견에 유용하기 때문

- 그러나 동일한 이유로 납세자들 사이에서 충실하게 제도가 시행되기에는 어려움 존재
 - 새로운 금융정보의 제공으로 그렇지 않은 경우에 비해 세무조사시 탈세 적발 확률이 높아지기 때문
 - 2009년 소득세법 개정을 통해 사업용계좌제 미사용가산세의 세율도 인하 0.2%(기존 0.5%)로 인하하였으며 사업용계좌 외 거래명세서 작성·보관의무도 폐지

<표 II-11> 복식부기 대상자 기준(직전연도 수입금액)

업종	기준금액
1. 농업 및 임업, 어업, 광업, 도소매업, 부동산매매업, 기타 아래의 2호 및 3호에 해당하지 아니하는 업	3억원
2. 제조업, 숙박 및 음식점업, 전기·가스 및 수도사업, 건설업, 운수업, 통신업, 금융 및 보험업	1.5억원
3. 부동산임대업, 사업서비스업, 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업, 오락·문화 및 운동관련 서비스업과 기타 공공 수리 및 개인서비스업, 가사서비스업	75백만원

라. 세무대리인의 책임성

- 세무사는 납세자의 위임에 의하여 조세 관련 업무를 대리하는 전문자격사이며, 세무에 관한 전문 지식이 없는 사업자들이 대부분 세무사의 조력을 받아 세무신고를 하는 상황
 - 세무사의 업무는 구체적으로 조세에 관한 신고·신청·청구 등의 대리, 세무조정계산서 기타 세무관련 서류의 작성, 조세에 관한 신고를 위한 기장의 대행, 조세에 관한 상담 또는 고문, 세무관서의 조사 또는 처분 등과 관련된 납세자의 의견진술의 대리, 기타 부대 업무
- 세무사의 적극적인 조력에도 불구하고 납세자의 납세순응도, 즉 소득탈루율 하락은 크게 나타나지 않고 있는데 이는 납세자의 성실신고 유도라는 측면에서 세무사의 역할이 크지 않을 수 있음을 시사

- 특히 세무사가 직접적으로 연루될 수 있는 사업자의 부실 기장 등에 대해서도 세무사의 책임소재를 확인하기 어려우므로 세무사 징계제도를 통해 성실신고를 담보하기도 어려움
 - 시장에서의 상호 영향력 측면도 경쟁적 공급자 지위에 있는 세무사가 수요자의 성실신고를 강하게 유도하기 어려운 입장
- 세무사 징계실적도 2007년까지 점차 증가하던 징계 건수는 이 후 급격히 감소하여 절대적 수준에서 여전히 개선여지가 높은 소득투명화 정도와는 맞지 않음
- 세무사는 세무사법 혹은 세무사회 회칙을 위반할 경우, 기획재정부에 설치한 세무사징계위원회의 의결에 따라 징계를 받을 수 있음

<표 II-12> 세무사 징계현황

구 분	소계	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010.6
소 계	648	110	49	75	106	220	44	24	20
재 정 부	212	4	19	29	51	70	21	8	10
세무사회	364	99	20	43	44	129	16	8	5
회계사회	72	7	10	3	11	21	7	8	5

자료: 기획재정부

Ⅲ. 개선방안 검토

1. 개 요

- 납세순응도 제고를 위한 정부의 정책수단은 세무조사와 같은 직접적 수단과 각종 거래 및 신고 투명성 제고를 위한 간접적 수단으로 구성
- 우리나라는 납세순응도 제고를 위해 직접적 수단인 세무조사보다는 간접적 수단을 적극적으로 활용해 소기의 성과를 거두어 왔음
 - 간접적인 납세순응 유도정책은 지속적으로 개발·확대되어 왔음
 - 신용카드·현금영수증 사용금액 소득공제 등과 같은 소비자 인센티브 정책과 사업자에 대한 각종 기장 의무, 신용카드·현금영수증 가맹, 영수증 의무발급, 사업계좌제 등으로 구성
 - 반면 직접적 수단인 세무조사 비율은 지속적으로 하락하여 그 영향력이 축소 조정
- 납세순응도 제고 측면에서 간접적인 인센티브 제공, 제도적 규제 등 기존 정책은 현재까지 세원투명화에 크게 기여해 왔으나 향후 추가적 기여 정도는 크지 않을 것으로 예상
 - 사회적으로 투명성이 낮은 시기에 나타나는 광범위한 소득탈루는 보다 치밀한 투명화시스템의 구축으로 축소 가능
 - 반면 상당한 제도적 기반에도 불구하고 일어나는 소득탈루는 자발적 순응노력이 낮기 때문으로 보다 적극적이고 직접적인 정책수단 도입이 필요
- 그러므로 향후 간접적 규제 및 인센티브를 도입하여 세원투명화에 기여하기에는 상당한 어려움 존재

- 간접적 규제 정책은 정직한 납세자들의 납세순응비용을 더욱 높여줄 것이지만 순응수준이 낮은 납세자의 순응노력을 높이는 데는 효과가 제한적이기 때문
 - 소비자 인센티브 정책은 막대한 제도운영 비용의 문제와 함께 투명성 제고로 제도 도입 목적이 달성되었을 때 제도 폐지가 매우 어려운 문제를 가지고 있기 때문
- 따라서 낮은 자발적 순응노력의 문제를 해결하기 위한 직접적 납세순응 정책인 세무조사 혹은 이와 유사한 정책노력을 강화할 필요
- 구체적으로 국세청이 세무조사 비율을 확대하는 방안과 외부 전문가를 통한 세무검증제도를 도입하는 방안이 존재
- 비슷한 납세순응도 제고 효과를 갖는 검증수준을 가정할 때, 상대적으로 효율성이 높은 세무검증제도를 유력하게 검토해 볼 필요
- 추가세원으로 세무조사 확대비용을 조달할 경우, 징수/지출과정에서 발생하는 초과부담으로 효율성 측면에서 불리
 - 동일한 검증과정임에도 불구하고 납세자가 갖는 불확실성 등에 대한 부담감도 감소 가능
 - 단 시장의 역학관계에 따라 세무사의 세무검증 실효성이 낮아질 수 있으므로 이의 개선을 위한 제도설계, 지속적인 개선/모니터링이 중요

<표 III-1> 직접적 납세순응 유도방안별 장단점

	장점	단점
세무조사 확대	- 납세순응도 향상 - 낮은 세무조사 비율이 야기하는 대상 선정에 대한 불만 감소	- 정부규모 증가에 따른 비용상승
외부 세무검증 도입	- 납세순응도 향상 - 민간 활용에 따른 효율성 증가 (민간비용 v.s. 정부비용) - 심리적 부담감 감소	- 효과성 확보를 위해 지속적 개선노력 필요

2. 세무검증제도 도입 방안

□ 기본 방향

- 일정금액 이상 수입을 가지면서 세원투명성 제고 필요성이 높은 현금 사용비중이 높은 업종 등에 종사하는 사업자에 대해 세무사에게 장부 기장 내용의 정확성 여부를 검증받도록 의무화하는 방안

- 구체적으로 세무검증 대상 사업자는 종합소득세 신고시 과세표준신고서 외에 세무사가 작성한 “검증확인서”를 함께 제출

- 세무검증제도 대상 사업자의 범위는 일정소득 이상의 현금영수증 의무발급대상 업종 종사 사업자

- 현금영수증 의무발급대상 업종은 사업서비스업(변호사, 회계사 등), 보건업(병·의원, 한의원, 수의업 등), 기타업종(학원, 골프장, 장례식장, 예식장, 부동산중개업, 유흥주점, 산후조리원) 등

- 현금수입업종, 전문직사업자 등은 수입(소득)금액의 검증가능성이 상대적으로 약한 분야

- 높은 소득자로서 사회에 모범을 보일 필요도 존재

- 위 대상자 중 수입금액 등 일정 기준에 해당하는 경우 적용

- 제도 도입시 대상 사업자 수를 최소화하여 시행하고, 향후 운영상 문제점

을 보완하면서 대상을 점차 확대해 나감으로써 시행착오 방지 가능

- 적용 대상 사업자 수가 많을 경우 검증 소요시간이 늘어나는 등 세무사의 부담이 과다하여 제도가 순조롭게 도입되기 어려울 가능성도 존재하기 때문
- 따라서 도입시에는 대상 업종의 전체 사업자 수(289,000여명)의 10% 범위 내에서 시행하는 방안을 검토 가능
- (예) 수입금액 5억원 기준 적용시 : 약 19,400명

□ 세무검증확인자의 범위

- 세무검증확인자는 전문적인 지식과 고도의 윤리의식을 갖고 이에 대한 외부감시 시스템이 존재하는 세무사, 공인회계사, 세무법인, 회계법인 등이 바람직

□ 세무검증을 원활히 추진하기 위하여 관련 업무를 직무에 추가하고 검증 관련 권한을 부여할 필요

- “소득세법에 따른 세무검증”을 세무사의 직무에 추가
- 검증을 담당하는 세무사가 효율적으로 세무검증을 할 수 있도록 세무사에게 관련 장부·서류 열람권, 자료제출 요구권을 부여할 필요

□ 세무검증의 내용은 성실한 세무신고 유도 목적이므로 기존의 주요 조세 회피 방안들을 포함

- 구체적인 세무검증 내용을 담은 체크리스트에 따라 검증
 - 세무사의 탈세 방조·조장 예방, 사업자의 성실신고 간접 유도, 시간·비용 면에서의 실행가능성 등을 고려하여 적절한 수준의 체크리스트를 작성할 필요
- 세무검증 체크리스트는 실효성을 확보할 수 있도록 지속적으로 개선

<체크리스트의 주요 내용>

- ① 수입금액이 증빙과 일치하는지 등에 대해 납세자와 문답하고 확인서를 징구
 - 사업자의 현금거래분 누락 등은 검증제도를 도입해도 적발하기 쉽지 않으므로 전수조사 대신 확인서를 징구하는 등의 방법으로 세무사의 검증 부담을 완화하고, 사업자의 심리적 부담을 통해 성실신고 유도
- ② 장부상에 계상된 세법상 적격증빙 수취 대상 거래에 대해 거래액과 적격증빙 금액이 일치하는지를 검증
 - 현행 소득세법상 3만원 이상 거래에 대해 적격증빙을 수취하여 5년간 보관하도록 되어 있고, 허위증빙을 통한 가공 경비 계상 내용 등은 중점 검증 대상이므로 세무사가 증빙을 전수 조사
 - 사업자는 적격증빙을 수취하고 현금으로 결제한 일정액(예: 3만원) 이상 거래에 대한 내역서를 제출하고 세무사가 이를 검증
- ③ 사업용 계좌 사용 대상 거래(인건비, 임차료, 금융거래)에 대해 계좌 거래액, 장부상 계상액 및 적격증빙 금액이 일치하는지를 검증
- ④ 업무무관 비용(차량유지비, 건물 관리비, 통신비 등 사적 사용분) 및 실제 근무하지 않은 자에게 지급한 가공 인건비 등 존재 여부를 검증

□ 세무검증 세무사의 책임 범위 및 처벌

- 세무검증 확인서를 제출한 이후 세무조사를 통해 부실 세무검증이 밝혀질 경우 세무사에 대해 이에 상응하는 징계를 부과
 - 징계의 종류는 과실 정도에 따라 과태료, 직무정지, 등록취소로 구분
 - 단 체크리스트에 따라 성실히 검증한 세무사는 제외
- 사전적으로 세무검증 세무사가 징계의 대상이 되는 “부실 세무검증”의 내용을 구체화할 필요
 - 다양한 방안이 있을 수 있으나 가능한 2가지 방안은
 - ① 고의, 중과실로 부실하게 세무검증한 세무사를 처벌하는 방안
 - ② 세무사가 위반한 세무검증 체크리스트의 내용에 따라 처벌하는 방안
- 징계의 수위는 세무검증 중 부실한 부분의 비중에 따라 차등화

- 세무검증비용은 세무검증을 받는 사업자가 부담
 - 검증비용은 사업자와 세무사 간 자율적으로 결정
 - 사업자의 부담을 완화하기 위해 검증비용에 대해 세액공제를 도입하는 방안 검토 필요
 - 세액공제 방식은 검증비용의 일정비율(예 : 50%)을 세액공제하는 것이 바람직할 것이며 공제액에는 한도를 설정

- 세무검증으로 인한 납세자의 추가적 비용을 최소화하고, 인센티브가 부여되어야 제도도입의 타당성이 확보될 수 있음
 - 성실사업자에 준하여 의료비·교육비 공제 허용 등
 - 세무검증비용의 일정비율 세액공제와 함께 사업자의 세무검증비용을 사실상 “0” 수준으로 낮출 수 있음
 - 무작위추출방식 정기조사를 배제
 - 무작위추출방식 조사를 배제함으로써 성실하게 세무검증을 받은 사업자가 성실도분석에 따른 조사대상에 선정되지 않을 경우 막연한 세무조사의 불안감에서 벗어나 사업에 전념 가능
 - 국세청은 성실도분석에 따른 세무조사를 통해 사업자가 세무검증을 성실하게 받았는지 여부를 전반적으로 확인 가능
 - 세무사 및 사업자의 신고부담 완화를 위해 세무검증을 받은 사업자에 한해 종합소득 확정신고기간 연장(5월말 → 6월말)

- 세무검증제도의 원활한 운영을 위해 사업자의 제도 참여를 적극 유도
 - “검증확인서”를 제출하지 않은 경우에는 무신고에 준하여 가산세를 부과하고, 세무조사 사유에 추가
 - 세무사의 세무검증시 허위·불성실 답변한 경우 가산세를 부과하는 방안 검토

- 세무검증제도 대상인 일정 수입규모 이상의 사업자가 동 제도를 회피하고자 하는 유인을 줄이기 위해 추계신고 등에 대한 보완책 마련

- 구체적으로 세무검증 사업자가 기장하지 않고 추계신고하는 등의 방법으로 세무검증을 회피하는 경우 세무검증제도의 실효성이 현저히 감소하므로 이를 방지할 수 있는 방안 필요
- 또한 세무검증 사업자가 엄격히 검증하려는 담당 세무사를 교체하고 불성실하게 세무검증하는 다른 세무사를 찾아가는 등의 방법으로 엄격한 세무검증을 회피하는 경우 세무검증제도의 실효성이 현저히 감소하므로 이를 방지할 수 있는 방안 필요
 - (예시) 세무검증 사업자는 검증 세무사를 다음 과세기간의 1월말까지 국세청에 신고하도록 하고, 검증 세무사를 교체하는 경우에도 이를 국세청에 신고하도록 함

□ 시행시기는 2011년 귀속 소득분에 대해 2012년 신고시부터 시행

<참고문헌>

- 노영훈·김현숙, 『소득과 주택자산 소유분포에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2005.
- 성명재, 「사업소득세의 소득포착률 및 탈세규모의 추정」, 『재정학 연구』, 제1권 제3호, 2008, pp. 155~188.
- 성명재, 『종합소득세와 부가가치세 탈세규모의 추정과 세수추계의 정확성 제고』, 정책보고서 99-05, 한국조세연구원, 1999. 12.
- 성명재·김현숙, 『분배구조 개선을 위한 조세정책 방향: 소득·부동산자산 결합분포 및 관련 세부담 분포분석에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2006.
- 이철인, 「패널자료를 이용한 탈루규모의 추정」, 『조세행정과 정책과제』, 연구논문집 98-01, 현진권(편), 한국조세연구원, 1998. 12, pp. 67~96.
- 전병목·안종석, 『근로소득과 사업소득의 과세형평성에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2005.
- 국세청, 국세통계연보, 2009.
- 기획재정부, 조세지출보고서, 2006, 2007, 2008, 2009.
- 한국은행, 경제통계시스템(www.bok.or.kr)
- OECD, OECD stat.