

성실신고확인 제도의 문제점 및 개선방안*

구재이**

차 례

- I. 서언
 - 1. 연구 목적
 - 2. 연구 범위 및 방법
 - 3. 선행연구 검토
- II. 성실신고확인 제도의 개요
 - 1. 제도의 의의 및 성질
 - 2. 제도 연혁
 - 3. 제도의 주요 내용
- III. 성실신고확인 제도 실태 및 비교
 - 1. 성실신고확인 제도의 운용 실태
 - 2. 우리나라의 성실신고유인 제도
 - 3. 외국의 성실신고유인 제도
- IV. 성실신고확인 제도의 문제점과 개선방안
 - 1. 적용대상 및 범위
 - 2. 성실신고확인과 세무조사의 중복간섭
 - 3. 납세협력비용
 - 4. 확인자의 권한-책임의 비례
 - 5. 사후검증
 - 6. 교차검증
 - 7. 임의적 인센티브제
- V. 결 어

* 이 논문은 한국조세재정연구원의 세정네트워크 활동을 하면서 낸 연구보고서와 세무사고시회-국회 기획재정위원회 여야간사위원 합동 세제개편 정책토론회 발제자료를 종합하여 작성되었다.

** 한국세무사고시회 회장, 세무사, 경영학박사.

접수일자 : 2015. 5. 30. / 심사일자 : 2015. 6. 20. / 게재확정일자 : 2015. 6. 25.

I. 서언

1. 연구 목적

납세자의 자발적인 성실신고에 대부분 의존해야 하는 신고납세방식의 조세 제도가 일반화된 오늘날의 납세환경에서 가장 큰 과제는 어떻게 하면 납세자의 신고성실도를 자발적으로 높이고 이를 유지하게 할 수 있는가이다.

이를 위해 조세제도는 성실하게 신고납세한 경우 세액공제 등 인센티브 제도를 두는 한편, 성실성을 담보하기 위해 세무조사 제도와 함께 불성실한 사실이 발견되면 가산세를 부과하거나 조세범으로 처벌하도록 강제하고 있다. 아울러 세무행정에서는 지속적인 행정지도를 통해 납세자의 성실성을 확보하기 위한 다양한 시도도 병행하고 있다.

하지만 이처럼 전통적인 성실신고 유도 및 담보장치로는 최근 납세자에 대한 세심한 세원관리가 불가능한 환경에서 납세자의 신고성실성을 확실히 담보하고 높은 신고성실도를 유지하는 것이 한계에 부딪혀 왔다.

이에 따라 2011년 4월 정부와 국회는 일정한 규모에 해당하는 납세자에게는 자발적인 성실신고나 과세관청의 세무조사에 국한하지 않고 외부의 회계 및 조세전문가로 하여금 신고 전에 회계처리 및 세무신고의 적정성을 객관적으로 검증하도록 의무화하는 ‘성실신고확인’ 제도를 도입하게 되었다.

입법된 해인 2011년부터 매년 사업소득이 있는 7만여 명의 개인납세자가 적용받아 왔고 이를 통해 지난 3년간 목표하였던 과표 양성화와 세수증대가 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 이에 고무된 정부는 소득세법 시행령을 고쳐 성실신고확인을 받아야 하는 납세자의 기준 수입금액을 축소 조정하여 2014년부터는 종전의 2배가 넘는 14만여 명 이상으로 대상이 대폭 확대시켰다.

이로서 성실신고확인 제도는 특정한 납세자군(群)을 대상으로 하는 ‘특례신고’ 제도가 아니라 상당한 개인 납세자가 신고납세 제도를 이행하는 ‘일반적인 신고’ 절차의 하나로 변모되었다.

하지만 당초 이 제도는 납세의무가 있는 모든 납세자가 아닌 성실성과 관련한 특정한 적용요건에 해당하는 사업자만을 대상으로 한 특례신고 제도로 도입되었고 이에 따라 성실신고확인을 받아야하는 납세자는 신고납세제도에서 다른

사업자에 비해 추가적인 의무와 부담을 지지만 이에 대한 합리적인 논리와 한계를 제시하지 못하는 등 적지 않은 제도적 문제점도 노정되고 있다.

이처럼 중요한 위상을 가지는 성실신고확인 제도가 성실신고 담보장치로서 제 기능을 다하고 합리적 제도로 발전하기 위해서는 그간 시행과정에서 나타난 문제점에 대하여 효과적인 제도개선을 할 수 있도록 제도 전반에 관한 검토와 분석 등 깊이있는 연구가 필요한 시점이 되었다.

이러한 인식에서 출발한 이 연구는 현행 성실신고확인 제도의 제도적 구조를 법률적으로 조명하고 행정운용상 실태를 분석하는 한편 국내·외의 성실신고담보 제도를 검토하여 성실신고확인 제도의 입법 및 행정적인 개선방안을 도출하고자 하였다.

이 연구를 통해 그간 조세관계의 양 당사자인 납세자와 과세관청을 대상으로 한 전통적인 성실신고 유인제도와 달리 제3자를 개입시킨 새로운 형태의 성실신고 담보장치인 성실신고확인 제도를 보다 합리적이고 민주적으로 개선하는데 기여할 수 있기를 기대한다.

2. 연구 범위 및 방법

이 연구는 2011년 「소득세법」 및 「조세특례제한법」 등 세법 개정을 통해 우리 세제에 도입된 성실신고확인 제도에 대한 문제점 및 개선방안을 연구하기 위하여 주로 세법과 각종 연구자료, 정부와 국회의 행정통계 자료 등 각종 문헌자료에 대한 조사연구방법을 채택하였다.

우선 성실신고확인 제도가 당초 입법취지대로 납세성실성이 제대로 확보되었는지 세무행정 운용 및 결과에 관한 실태자료와 세수효과에 대한 문헌자료를 분석하였다. 또한 제도시행 후 세무행정상 제도적 효과가 어떤지를 알아보기 위해 대상사업자에 대한 조세부담에 관한 통계자료와 함께 제도 당사자들의 여론과 업무수행 및 징계자료 등을 확보하여 분석하였다.

또한 성실신고확인 제도의 법적 성질과 유사한 국·내외 제도를 검토하여 성실신고확인 제도의 제도적 문제점의 도출과 개선을 위한 시사점을 찾고자 하였다.

3. 선행연구 검토

성실신고확인 제도의 도입과 시행은 그동안 세무조사 제도 등 불성실 납세자에 대한 규제정책과 각종의 인센티브를 통한 성실신고 유인정책에도 불구하고 큰 변화가 없던 전반적인 납세자의 성실신고 수준에 매우 큰 변화를 가져온 것으로 인식되고 있다.

성실신고확인 제도는 그 이전까지 주로 채택해왔던 조세관계의 양 ‘당사자’인 정부와 납세자에 의한 성실성 확인이 아니라 새로운 ‘제3자’를 개입시켜 성실신고를 담보하기 위한 최초의 제도이다.

이러한 제도적 특색 때문에 제도도입과 실무와 관련하여 많은 연구가 시작되고 있으며, 그간의 주된 연구는 독특한 제도적 특성을 반영하여 제도적 정당성을 살펴보는 법리적 연구와 제도에 관한 정부 및 납세자의 인식차이를 살펴보는 실증연구가 주류였다.

하지만 이 연구에서는 성실신고확인 제도의 지난 3-4년간의 실제 운용실태와 결과에 관한 통계자료를 기초로 제도를 실증적으로 분석하고, 제도의 합리적 개선을 위한 정책적 자료로 활용할 수 있도록 제도가 갖는 취약점과 문제점을 중심으로 합리적인 개선방안을 강구하는 데 주안점을 두었다.

(1) 제도적 효과 분석에 관한 실증연구

김정호(2012)¹⁾는 성실신고확인 제도가 납세자와 세무대리인의 세무신고 의사결정에 미치는 영향을 설문조사 방식으로 분석한 결과 성실신고확인 제도의 시행이 납세자의 혜택과 제재, 세무대리인의 책임과 혜택에 유의한 영향을 미치는 것으로 보았다.

박주영·전병욱(2013)²⁾은 성실신고확인 제도의 도입 효과에 관한 연구를 통하여 각각 35개씩의 성실신고확인 대상사업자와 그 밖의 사업자를 대상으로 실증분석한 결과, 성실신고확인 대상 여부보다는 매출액이 큰 경우 신고내용에

1) 김정호, “성실신고확인 제도가 납세자와 세무대리인의 의사결정에 미치는 영향”, 「산업경제연구」 제25권 제2호, 2012. 4.

2) 박주영 전병욱, 「성실신고확인 제도의 도입 효과에 대한 연구」, 서울시립대학교 세무전문대학원, 2013.11.

과세관청의 관심도가 커서 신고성실도에 기본적인 차이가 발생한 것으로 분석하였다. 또한 이 제도의 시행으로 효익을 얻는 자(과세관청)와 비용을 부담하는 자(납세자 본인과 세무대리인)가 명확하게 구분되므로 과세관청의 비용부담의 필요성에 대하여 인식을 갖추고 제도시행에 따른 비용부담을 줄이는 추가적인 조세지원이 필요하다고 보았다.

김영락(2014)³⁾은 성실신고확인 대상사업자와 세무대리인, 세무공무원 등 3개 집단군을 대상으로 성실신고확인 제도가 납세의식 및 납세순응행위에 미치는 영향을 설문조사를 통한 실증분석 결과, 성실신고확인 제도(환경, 당위성, 필요성)는 납세의식(납세윤리, 성실납세, 공평성)과 납세순응행위(충성도, 불평행동, 무행동)에 유의적인 영향을 미치는 것으로 분석했다.

(2) 제도적 개선을 위한 정책연구

구재이(2011)⁴⁾는 정부와 국회가 고소득 자영업자의 과세표준 양성화라는 정책목표를 달성하기 위하여 화급하게 도입한 성실신고확인 제도가 지니고 있는 제도적 맹점을 중심으로 법적 성격을 분석하고 제도 도입시 실무상 문제점과 이에 대한 개선방안을 처음으로 제시하였다.

김진환·서성호(2012)⁵⁾는 성실신고확인 제도가 과세표준 양성화라는 측면에서 목적의 정당성은 인정될 수 있으나 납세자의 자율적인 신고를 보장하여야 하는 신고납세방식에서 오로지 개인사업자만을 대상으로 하는 것은 과세관청의 편의에 따른 입법으로 방법의 적정성을 위반하고 있으며 납세협력비용이 과도하여 피해의 최소성에 위반되어 결국 헌법상 평등의 원칙과 과잉금지의 원칙에도 위반되므로 폐지하여야 한다고 주장하였다.

김상기·김현동·김태동(2012)⁶⁾은 세무대리제도 중 납세자의 성실한 신고를 유도하기 위한 강제적인 외부세무조정 제도와 성실신고확인 제도를 비교하

3) 김영락, “성실신고확인 제도가 납세의식 및 납세순응행위에 미치는 영향”, 「상업교육연구」 제28권 제3호, 2014.

4) 구재이, “성실신고확인제의 문제점과 개선방안”, 「계간세무사」, 한국세무사회, 2011.

5) 김진환·서성호, “성실신고확인 제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 「상사판례연구」 제25집 제3권, 2012. 9.

6) 김상기·김현동·김태동, “외부세무조정제도와 성실신고확인 제도의 문제점과 개선방안 고찰”, 「회계연구」 제17권 제4호, 대한회계학회, 2012.12.

면서 성실신고확인 대상사업자에게는 외부세무조정을 강제화하지 않는 것이 필요하다고 주장하고 성실신고확인 제도의 조세중립성을 확보하기 위해 법인 사업자에게도 성실신고확인을 확대할 필요성이 있다고 보았다.

정지선 구자은(2014)⁷⁾은 성실신고확인 제도의 시행에 자극되어 지방세에서 취득가액 과세표준 산정의 적정성 여부에 관한 문제점을 해결하기 위하여 취득가액을 세무대리인이 확인하도록 하는 ‘취득가액 성실신고확인 제도’를 도입하는 것이 필요하다면서 성실신고확인 제도를 지방세 등의 영역까지 확장을 시도하였다.

II. 성실신고확인 제도의 개요

1. 제도의 의의 및 성질

‘성실신고확인’(誠實申告確認)이란 특정한 납세자 군(群)에 대하여 세무사 등 일정한 회계 및 조세전문가가 회계처리 및 소득금액 계산내용을 확인하여 작성한 「성실신고확인서」를 종합소득세 과세표준 및 세액신고를 할 때 의무적으로 제출하게 하는 제도이다. 이는 해당 납세자의 성실한 신고를 보다 객관적으로 담보하기 위한 것이다.

성실신고확인을 받아야 하는 대상 납세자는 정부가 성실한 납세를 위하여 필요하다고 인정되어 「소득세법 시행령」에서 업종별로 정한 해당 과세연도의 수입금액이 일정규모⁸⁾ 이상인 개인사업자이다.

이 때 기준이 되는 해당년도 수입금액⁹⁾은, 농업·임업 및 어업, 광업, 도매

7) 정지선·구자은, “취득가액 성실신고확인 제도 도입의 타당성 여부에 관한 연구”, 「법학논고」 제45집, 경북대학교 법학연구원, 2014. 2.

8) ‘일정규모’의 구체적인 내용은 시행령으로 위임하여 정부가 필요에 따라 조정할 수 있도록 하고 있다. 실제로 정부는 2014년 귀속분부터 입법당시 성실신고확인 대상 사업자의 규모를 하향조정하여 성실신고확인 대상사업자의 규모가 7만 명 수준에서 14만여 명으로 대폭 확대되었다.

9) 이때 ‘수입금액’은 소득세법 시행령 제208조 제7항에 따른 ‘수입금액’으로 통상 기업회계기준에 따른 수입금액과는 완전히 다른 개념이다. 판매장려금, 국고보조금 등이 이에 해당하는데, 이는 세법 또는 세법 해석상 ‘총수입금액’으로 보고 있으나 대부분 총수입금액과는 거리가 먼 것으로 과세대상인 소득금액에 가산할 사항에 불과하다.

및 소매업, 「소득세법 시행령」 제122조 제1항에 따른 부동산매매업, 그 밖에 제2호 및 제3호에 해당되지 아니하는 사업의 경우 20억(2013년까지는 30억원), 제조업, 숙박 및 음식점업, 전기·가스·증기 및 수도사업, 하수·폐기물처리·원료재생 및 환경복원업, 건설업(비주거용 건물 건설업은 제외하고, 주거용 건물 개발 및 공급업을 포함), 운수업, 출판·영상·방송통신 및 정보서비스업, 금융 및 보험업의 경우 10억원(2013년까지는 15억), 부동산 임대업, 전문·과학 및 기술 서비스업, 사업시설관리 및 사업지원 서비스업, 교육 서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업, 예술·스포츠 및 여가관련 서비스업, 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업, 가구 내 고용활동, 전문직사업자¹⁰⁾의 경우 5억원(2013년까지는 7억5천만원) 이상인 경우를 말한다.

<표Ⅱ - 1 > 성실신고확인 대상사업자

주 업 종 별	해당연도 수입금액	
	2014 이후	2011~2013
① 농·임·어업, 광업, 도소매업, 부동산매매업, ② 또는 ③에 속하지않는 업종	20억원 이상	30억원 이상
② 제조업, 음식숙박업, 전기가스수도업, 하수폐기물처리업, 건설업, 운수업, 출판방송통신업, 금융보험업	10억원 이상	15억원 이상
③ 부동산임대업, 과학 및 기술서비스업, 사업지원서비스업, 교육서비스업, 보건업 및 사회복지서비스업, 예술스포츠여가서비스업, 기타 개인서비스업, 전문직사업자	5억원 이상	7.5억원 이상

성실신고확인 제도는 처음에는 정부가 조세탈루가 많을 것으로 추정되는 전문직 사업자의 성실신고를 담보하기 위한 목적으로 입법안을 마련하였지만, 국회 논의과정에서 위헌 논란 등으로 그 대상을 일정 규모 이상의 개인사업자로 대폭 확대하였다.

10) ‘전문직 사업자’란 소득세법 시행령 별표 3의3 사업서비스업 중 변호사, 심판변론인, 변리사, 법무사, 회계사, 세무사, 경영지도사, 기술지도사, 감정평가사, 손해사정인, 통관업, 기술사, 건축사, 도선사, 측량사, 공인노무사를 말한다. 전문직 사업자의 성실신고확인대상 기준 수입금액은 종전 표준소득율표에 의한 업종별 기준에 따랐으나 2013년 귀속부터는 일원화 하였다.

이 제도는 그동안 전통적으로 성실신고담보장치로서 의존하던 납세자에 대한 인센티브는 물론 과세관청의 세무조사를 포기하고 원천적으로 허위경비계상 및 신고 등 부실신고를 할 수 없도록 제3의 전문가에게 사전점검을 받도록 하는 방식으로는 처음 도입되었다.

이를 통해 정부는 보다 확실하게 납세자의 성실성을 확보하는 한편 세무조사 등 기존의 세정기법에 따른 행정력의 한계를 어느 정도 보완할 수 있게 되었다.

2. 제도 연혁

성실신고확인제는 일정규모 이상의 개인사업자에게 외부 전문가로부터 자신의 회계처리 및 신고내용이 성실한지에 관하여 확인을 받도록 의무화하여 성실신고를 담보하는 특례제도이다.

이 제도는 최초 세무사회 등 민간에서 세무간섭이 많이 받는 중소기업의 편의를 증진하는 등 지원을 위해 발의했던 ‘신고검증제’를 기초로 하여 정부가 전문직 사업자의 과표양성화를 위해 ‘세무검증제’로 세법개정안으로 제출하였고 국회 입법과정을 통해 특정업종에 대한 차별 등 형평성 논란으로 그 대상이 일정한 규모의 개인사업자 전부로 확대되는 등 그 내용이 대폭 수정되어 ‘성실신고확인제’로 입법되었다.

하지만 입법과정에서의 상당한 진통 속에서도 민간에서 처음으로 제안된 ‘외부전문가에 의한 납세성실성 검증’이라는 기본 골격은 그대로 유지되었다. 이에 반해 제도적 취지는 완전히 달라졌다. 최초 주된 목적이던 중소기업의 납세편의와 세무간섭 축소는 사라지고 성실신고확인 제도는 납세자의 과표양성화와 성실납세 담보가 중요한 입법취지가 되었다.

<표 II-2 > 성실신고확인 제도와 각계 방안

구 분	신고검증제 (2010, 세무사회)	세무검증제(안) (2010, 정부)	성실신고확인제 (2011, 국회)
목 적	세무간접 배제를 통한 납세자편의 확대	소득누락방지 등 과표 양성화	소득누락방지 등 과표 양성화
주 체	세무법인	세무사·회계사·세무법인·회계법인	세무사·회계사·세무법인·회계법인
대 상	중소기업기본법상 중소기업	현금영수증발급업종, 고소득 전문직 일정규모, 고소득 자영업자	일정한 매출규모 이상의 모든 개인 사업자
방 법	체크리스트에 의한 서면조사방법	소득세신고시 세무사 「검증확인서」 첨부 신고	소득세신고시 세무사 「성실신고확인서」 첨부신고
수행 시기	신고 후 검증 (세무조사의 기능)	신고 전 검증 (신고기한 연장)	신고전 검증(신고기한 1개월 연장)
강제성	납세자 선택	강제(미이행시 무신고 가산세)	강제(미이행시 별도의 가산세)
교차 검증	기장·조정세무사는 신고검증 불가	기장·조정세무사도 세무검증 가능	기장·조정세무사도 성실신고확인 가능
비용 부담	원칙적으로 국가부담	납세자가 비용부담 세액공제/환급(50%)	납세자가 비용부담 세액공제(확인비용의 60%, 100만원 한도)
세무 조사	세무조사 면제 (간편조사)	무작위추출 세무조사 대상 면제(신고성실도 분석조사는 가능)	세무조사 면제혜택 없음(확인 의무 미이행시 세무조사 대상)

3. 제도의 주요 내용

(1) 「성실신고확인서」의 제출의무

정부가 성실한 납세를 위하여 필요하다고 인정되어 수입금액이 업종별로 일정 규모 이상의 사업자에 대하여 성실신고확인을 받아야 하는 납세자로 삼아 종합소득과세표준 확정신고를 할 때에 비치·기록된 장부와 증명서류에 의하여 계산한 사업소득금액의 적정성을 확인자가 확인하고 작성한 확인서(「성실신고확인서」)를 납세지 관할 세무서장에게 제출하도록 하였다.

성실신고확인을 받아야 하는 납세자가 「성실신고확인서」를 제출하는 경우에는 일반적인 개인사업자의 종합소득세 신고기한(다음 연도 5월31일)과 달리 과세기간의 다음 연도 5월1일부터 6월30일까지 신고할 수 있도록 하였다.

(2) 성실신고확인자 선임신고

성실신고확인을 받아야 하는 납세자는 성실신고를 확인하는 세무사 등 일정한 전문가를 선임하여 확인대상 과세기간의 다음 연도 4월 30일(2013년 귀속분까지는 2월 10일)까지 납세지 관할 세무서장에게 신고해야 한다.¹¹⁾

성실신고확인을 할 수 있는 일정한 전문가는 세무사(「세무사법」 제20조의2에 따라 등록된 공인회계사 포함)¹²⁾, 세무법인 및 회계법인을 말한다. 성실신고 확인에 있어서 확인자는 그 확인을 할 자가 성실신고확인 대상사업자의 기장 등 회계대행 또는 외부 세무조정을 수행하였는지 여부는 따지지 않는다.

(3) 「성실신고확인서」의 내용

세무사 등 확인자와 대상 납세자는 「성실신고확인서」를 작성하거나 제출할 때 부동산 임대업에 해당하는 사업소득, 부동산 임대업 외의 사업소득 등으로 그 소득을 구분하여 작성된 장부별로 해야 한다. 만약 둘 이상의 사업장을 가진 사업자의 경우에는 세법이 정하는 표준재무제표(標準財務諸表) 작성과 일치시켜 사업장 또는 소득구분 별로 통합하여 작성하여야 하며, 사업장별로 조세감면의 적용이 다른 경우에는 각 사업장 별로 작성하여야 한다.

「성실신고확인서」는 표지와 함께 첨부서류로서 지출증명서류 등을 확인하고 그 결과를 기술하는 「성실신고확인 결과 주요항목 명세서」, 성실신고확인을 하는 확인자가 계정별 내용과 종합의견을 기술하는 「성실신고확인 결과 특이사항 기술서」, 성실신고확인을 받는 납세자가 매출, 재고자산 등이 적정하다고 진술하는 「성실신고확인 결과 사업자 확인사항」으로 구성되어 있다.¹³⁾

11) 유사한 제도로, 외부감사의 경우 회사로 하여금 매 사업연도 개시일로부터 4개월 이내에 감사인을 선임하여 보고하도록 하고 있고 있다(「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제4조 제1항).

12) 세무사로 등록된 변호사가 아닌 일반 변호사는 성실신고확인을 할 수 없다.

13) 「성실신고확인서」 등의 서식은 기획재정부장관이 정하도록 하고있으나 부령인 시행규칙

(4) 성실신고확인에 대한 지원

1) 성실신고확인비용에 대한 세액공제

성실신고확인을 받아야 하는 납세자가 「성실신고확인서」를 첨부하여 종합소득세 과세표준을 신고하는 경우에는 성실신고확인에 직접 사용한 비용의 60%를 100만원의 한도¹⁴⁾에서 그 사업소득에 대한 소득세에서 공제한다.

하지만 세액공제를 받은 납세자가 추후 정부의 경정이나 납세자의 수정신고로 당초 성실신고확인을 받은 소득금액의 10% 이상 증가한 경우에는 공제받은 세액공제액 전액을 추징된다. 또한 이 경우에는 추징일이 속하는 과세연도의 다음 과세연도부터 3개 과세연도 동안은 성실신고확인을 받는다 해도 성실신고확인을 받는 데 들어간 비용에 대하여 전혀 세액공제를 받을 수 없다.

2) 성실신고확인사업자의 의료비 및 교육비 공제

세법에 따라 「성실신고확인서」를 제출한 납세자는 종합소득세 과세표준신고시 세법에 따라 공제받을 수 있는 의료비 및 교육비가 있는 경우에는 그 지출액의 15%를 종합소득세 산출세액에서 공제받을 수 있다.

공제받을 수 있는 의료비 및 교육비는 근로소득이 있는 납세자의 의료비 및 교육비 공제방식과 동일하게 「소득세법」을 준용하여 계산한다.

다만, 의료비 및 교육비 세액공제액이 해당 사업소득금액이나 소득세를 초과하면 초과금액은 없는 것으로 보아 환급은 받을 수 없다.

처음에는 성실신고확인 대상 규모 이하로 판단하여 성실신고확인을 받지 않았다가 추후 수입금액이 조정되어 수정신고를 통해 성실신고확인을 받아야 하는 납세자가 된 경우에는 수정신고 시에 「성실신고확인서」를 첨부하더라도 의료비 및 교육비 세액공제를 받을 수 없다.¹⁵⁾

한편, 의료비 및 교육비를 공제받은 성실신고확인 사업자가 추후 다음 중 하나에 해당하는 경우에는 공제받은 세액을 전액 추징한다.

에서 별도로 서식을 정하지 않고 기획재정부 고시로 서식을 정하고 있다.

14) 현행 「소득세법」은 100만원 한도에서 대통령령으로 정하도록 하고 있으나 대통령령에서 별도 규정을 두지 않아 결국 100만원이 공제한도가 되고 있다.

15) 국세청 서면 법규 -611, 2013.05.30.

- ① 해당 과세기간에 대한 수입금액을 정부가 결정하거나 납세자가 수정신고 하여 수입금액이 당초 신고보다 20% 이상 증가한 경우
- ② 해당 과세기간에 대한 사업소득금액 계산 시 계상한 필요경비를 정부가 결정하거나 납세자가 수정신고를 하여 필요경비가 20% 이상 불산입 또는 제외된 경우

위와 같은 사유로 공제받은 의료비 및 교육비 세액공제를 추징받은 경우에는 추징일이 속하는 과세기간의 다음 3개 과세기간 동안은 의료비 및 교육비를 지출하였다고 하더라도 세액공제를 받을 수 없다.

(5) 성실신고확인에 대한 통제

1) 가산세 부과

성실신고확인을 받아야 하는 납세자는 확인대상 과세기간의 다음 연도 6월 30일까지 「성실신고확인서」를 납세자의 주소지를 관할하는 세무서장에게 제출하지 아니한 경우에는 사업소득금액이 종합소득금액에서 차지하는 비율(해당 비율이 1보다 큰 경우에는 1로, 0보다 작은 경우에는 0)을 종합소득산출세액에 곱하여 계산한 금액의 5%를 결정세액에 가산한다.

이에 따라 사업자가 성실신고확인 대상 사업에 대한 소득금액이 없는 결손사업자는 가산세의 부과대상이 아니지만 만약 경정으로 인하여 소득세가 발생한 경우에는 가산세를 부과한다.

2) 세무조사 선정

정부는 성실신고확인을 받아야 하는 납세자가 세법이 정한 기한까지 「성실신고확인서」를 제출하지 아니한 경우 세법상 납세협력의무를 이행하지 아니한 것으로 보아 세무조사 대상으로 선정할 수 있다.

세법은 성실신고확인을 받아야 하는 납세자가 「성실신고확인서」를 제출하지 않은 경우 세법이 정한 납세협력의무를 이행하지 아니한 경우로 보아 세무조사의 수시선정(隨時選定) 대상으로 삼고 있다.¹⁶⁾

16) 「국세기본법」 제81조의6 제3항.

3) 확인자에 대한 처벌

살펴본 바와 같이 성실신고확인 제도는 미약하기는 하지만 성실신고확인비용 및 의료비·교육비 세액공제 등 인센티브와 함께 가산세 및 세무조사 등과 같은 제재수단 등을 가지고 있다.

하지만 성실신고확인 제도가 납세자의 성실성을 담보할 수 있는 가장 중요한 장치는 확인자에 대한 징계 등 처벌기준이 매우 엄격하기 때문이다. 이 때문에 확인자들은 실제적 확인을 할 수 없는 제도적 한계성과 더불어 불성실한 납세자에 대한 확인부담과 과도한 징계책임을 이유로 크게 반발하여 왔다.

확인자에 대한 처벌의 법적 근거는 명확하지 않다. 세무사가 성실신고확인을 하는 것은 세법이 정한 납세 또는 협력의무라고 할 수 없으므로 세법은 확인자에 대한 처벌을 규정하고 있지 아니하며, 세무사를 규율하는 「세무사법」도 명확한 징계와 처벌 규정을 두고 있지 아니하다.

다만, 국세청 및 기획재정부 등 행정청은 성실신고확인과 관련한 확인자 처벌과 징계의 근거는 세무사의 ‘성실의무(誠實義務)’를 정한 「세무사법」 제 12조에서 찾고 있으며, 구체적인 징계의뢰 절차와 징계양정은 기획재정부(「세무사 징계양정규정」) 및 국세청(「세무대리 업무에 관한 사무처리규정」)의 행정규칙에서 정하고 있다.

<표 II- 8> 성실신고확인 관련 징계양정

구분	허위확인 금액 ¹⁷⁾	징계 양정
성실신고 확인	5억원 이상	직무정지 1년 ~ 직무정지 2년
	1억원 이상	직무정지 3월 ~ 직무정지 1년 또는 500만원 이상 1,000만원 이하의 과태료
	1억원 미만	견책 ~ 직무정지 3월 이하 또는 500만원 이하 과태료

※ 자료 : 기획재정부, 「세무사징계양정규정」(제2조1항5호), 2012.

17) 국세청 「세무대리에 관한 사무처리규정」은 불성실확인과 허위확인을 명백하게 구분하고 있고 기획재정부 「세무사징계양정규정」의 징계양정규정에서도 징계대상을 ‘불성실하거나 허위확인’으로 삼고 있으면서도 실제 징계양정규정(제2조1항5호)에서는 ‘허위확인금액’의 규모만 규정하고 있어 ‘불성실확인’은 그 징계양정을 두지않고있다고 할 것이다.

Ⅲ. 성실신고확인 제도 실태 및 비교

1. 성실신고확인 제도의 운용 실태

(1) 성실신고확인을 받는 납세자의 수

성실신고확인을 받은 납세자는 2011년 69,556명(1.88%), 2012년 65,275명(1.67%), 2013년 67,937명(1.66%)으로 매년 전체 사업소득이 있는 종합소득세 신고를 하는 납세자의 약 2%에 약간 미달하는 것으로 나타났다. 이는 장부를 기장하지 않는 납세자를 모두 포함한 것이다.

하지만, 복식부기에 의하여 장부를 작성하여야 하는 사업자를 기준으로 하면 2011년 6.33%, 2012년 5.45%, 2013년 5.39%에 달하여 상당한 수준에 달한다.

특이한 것은 2012년에 종합소득세 확정신고를 한 사업자가 늘어났음에도 성실신고확인을 받는 사업자는 오히려 65,275명으로 4,281명이 줄었고 그 비중도 전체 3,903,406명의 1.67%로 축소된 점이다.¹⁸⁾

이러한 추세는 2012~2013년 이어져 전체 사업자나 외부조정 납세자가 105% 수준으로 증가하였음에도 성실신고확인을 받는 납세자 수준은 2011년 처음 수준을 회복하지 못했다.

<표 III-1> 성실신고확인을 받는 납세자의 인원규모

구 분	사업자 수 합계 ¹⁹⁾	성실신고확인 대상자	성실신고확인 대상 외의 자			
			외부조정	자기조정	간편장부외	
2013	인원	4,105,507	67,937	1,023,707	168,260	2,845,603
	비율	100%	1.66%	24.93%	4.1%	69.31%
2012	인원	3,903,406	65,275	974,128	156,739	2,707,264
	비율	100%	1.67%	24.96%	4.0%	69.35%
2011	인원	3,702,602	69,556	890,436	139,365	2,603,245
	비율	100%	1.88%	24.05%	3.76%	70.31%

※ 자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 2010~2015.

18) 2012년 종합소득세 신고인원이 약 10% 증가되었으나 성실신고확인대상은 약 6.2% 감소한 것은 다른 요인도 있겠지만 성실신고확인 대상사업자가 성실신고확인 부담을 고려하여 법인전환 등을 통하여 성실신고확인대상을 회피한 것으로 분석되고 있다.

19) 사업자 수 합계 = 종합소득세 확정신고인원 - 사업소득없이 종합소득세 확정신고하는 비사업자

(2) 성실신고확인을 받는 납세자의 납세규모

성실신고확인을 받는 납세자 군(群)의 납세수준을 파악하기 위해 2011~2013년까지 신고 및 납세추이를 살펴보았다. 아울러 제도 도입으로 인한 과표와 세 부담의 변화를 확인하기 위해 제도 도입 전·후 납세자료를 비교 분석하였다.

1) 성실신고확인을 받는 납세자의 신고 및 세 부담 추이

첫 시행된 2011년 이후 성실신고확인을 받은 납세자의 수는 감소되었지만, 과세소득과 세부담 규모는 매년 증가하고 있는 것으로 나타났다.

즉 성실신고확인 제도가 시행되는 2011~2013년 총 수입금액 규모는 각각 1,981,205억 원, 1,844,143억 원 및 1,840,348억 원으로 감소추세에 있음에도 불구하고 과세소득은 1,789,009억 원, 1,750,806억 원(전년대비 2.18% 증가) 및 1,843,963원(전년대비 5.32% 증가)으로 변화되었다.

또한, 세부담 규모(총 결정세액)도 437,953억 원, 454,198억 원(전년대비 3.7% 증가), 483,981억 원(전년대비 6.55% 증가)으로 매년 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

<표 III -2> 성실신고확인을 받는 납세자의 신고 및 납세 추이

(단위 : 백만원)

구 분	2011		2012		2013	
	금액	1인당	금액	1인당	금액	1인당
총수입금액	198,129,512	2,848	184,414,318	2,825	184,034,890	2,708.89
필요경비	180,399,617	2,594	167,166,131	2,561	165,823,957	2,440.85
과세소득	17,890,094	257	17,508,066	268	18,439,633	271.42
소득공제	1,161,762	17	1,109,887	17	1,185,207	17.45
과세표준	16,748,456	241	16,398,179	251	17,277,434	254.32
산출세액	4,954,898	71	5,078,287	78	5,374,945	79.27
세액공제	191,553	3	195,198	3	208,525	3.07
감면세액	383,815	6	341,104	5	348,385	5.13
결정세액	4,379,530	63	4,541,985	70	4,818,035	70.92
가산세	28,296	1	19,334	-	20,925	0.31
총결정세액	4,408,324	63.38	4,562,581	69.89	4,839,816	71.24

※ 자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 2010~2015.

1인당 신고 및 납세액을 살펴보면, 총수입금액은 2011년 2,848백만 원, 2012년 2,825백만 원, 2013년 2,708백만 원으로 다소 감소하였으나 소득금액은 오히려 2011년 257백만 원, 2012년 268백만 원, 2013년 271백만 원으로 지속적으로 상향되었다. 성실신고확인 사업자 1인당 평균 세부담도 2011년 6,338만 원, 2012년 6,989만 원, 2013년 7124만 원으로 높아졌다.

2) 성실신고확인을 받지 않는 다른 사업자와의 비교

성실신고확인을 받는 사업자의 신고수준을 평가하기 위하여 성실신고확인을 받지 않는 사업자와 과세소득 비율을 비교한 결과, 성실신고확인을 받지 않는 사업자의 평균 과세소득 비율(소득금액/총수입금액)은 각각 2011~2013년 12.09%, 13.03% 및 13.71% 로 오히려 성실신고확인을 받는 납세자(2011년 9.03%, 2012년 9.49%, 2013년 10.02%)보다 더 높은 것으로 나타났다.²⁰⁾

<표Ⅲ - 3> 성실신고확인을 받지 않는 전체 사업자의 신고추이
(단위 : 백만원)

구 분	2011		2012		2013	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
총수입금액	607,957,442	(75.42%)	633,491,985	(77.54%)	654,658,569	(78.05%)
필요경비	533,714,109	87.79%	552,488,461	88.21%	567,382,618	86.67%
과세소득	76,658,543	12.09%	82,584,612	13.03%	89,742,480	13.71%
소득공제	24,817,964	4.08%	24,359,526	3.84%	27,791,445	4.25%
과세표준	53,815,634	8.85%	58,225,086	9.19%	64,005,384	9.78%
산출세액	8,920,714	1.47%	9,765,596	1.54%	10,854,675	1.65%
세액공제	502,647	0.08%	516,980	0.08%	570,856	0.09%
감면세액	313,263	0.05%	344,071	0.05%	389,772	0.06%
결정세액	8,418,067	1.38%	8,904,545	1.41%	9,871,828	1.51%
가산세	110,311	0.02%	115,161	0.02%	124,510	0.02%
총결정세액	8,215,443	1.35%	9,020,292	1.42%	10,018,909	1.53%

※ 자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 2010~2015.

20) 성실신고확인을 받는 납세자의 신고소득율이 더 낮은 것은 가장하지않는 추계신고자로 인한 것으로 보인다. 2012년의 경우 단순경비율로 신고하는 자 984,705명의 평균 신고소득율은 무려 40.27%(소득금액 14,702,230백만/총수입금액 36,508,001백만)에 달했다.

한편, 성실신고확인 사업자와 그 밖의 사업자의 세 부담의 경우, 성실신고확인을 받지 않는 전체 사업자는 2012년 8,048억원(109.8%), 2013년 9,986억원(111.07%) 증가한 데 반해 성실신고확인을 받은 사업자의 세 부담은 2012년 1,543억원(103.49%), 2013년 2,772억원(106.07%) 증가했다.

3) 성실신고확인을 받지 않는 외부조정 사업자와의 비교

성실신고확인으로 인한 조세 효과를 분석하기 위하여 종전에 속해 있었을 납세그룹인 외부조정 신고자와 비교해 보았다.²¹⁾

2013년 성실신고확인을 받은 납세자와 외부조정 신고자의 1인당 과세소득을 비교해 보면, 각각 271백만 원, 4,455만 원, 세 부담 규모는 각각 7,124만 원, 622만 원으로, 제도 도입한 이후 그 차이는 매년 약 6배, 11배에 달했다.

이는 성실신고확인 제도를 도입하지 않았을 당시 외부조정 신고자의 1인당 과세소득이 2010년 5,529만 원, 2009년 5,234만 원이고, 1인당 세 부담이 2010년 915만 원, 2009년 870만 원이었던 것과 비교할 때 성실신고확인을 받는 납세자의 세 부담이 매우 높아졌음을 의미한다.

<표Ⅲ - 4> 성실신고확인을 받은 납세자와 외부조정 신고자와의 비교

(단위 : 백만원)

연도	구 분	성실신고확인 신고자		외부조정 신고자		비율(%)	
		금액	1인당	금액	1인당	성실신고확인	외부조정
2013	총수입금액	184,034,890	2,708.91	431,718,258	421.72		
	과세소득	18,439,633	271.42	45,602,368	44.55	10.02%	10.56%
	총결정세액	4,839,816	71.24	6,365,653	6.22	2.63%	1.47%
2012	총수입금액	184,414,318	2,825.19	419,330,621	430.47		
	과세소득	17,508,066	268.22	42,076,299	43.19	9.49%	10.03%
	총결정세액	4,562,581	69.89	5,747,394	5.90	2.47%	1.37%
2011	총수입금액	198,129,512	2,848.49	395,593,126	444.27		
	과세소득	17,890,094	257.20	38,479,361	43.21	9.03%	9.73%
	총결정세액	4,408,324	63.38	5,203,681	5.84	2.22%	1.32%

※ 자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 2010~2015.

21) 성실신고확인을 받는 납세자는 대부분 외부조정 신고자일 것이나 신규사업자 등 기장의무가 없는 경우도 있다. 2013년의 경우에도 복식부기의무자가 아님에도 성실신고확인 대상인 경우가 총 1,334명으로 기장세액공제액은 889백만원에 달했다.

(2) 성실신고확인 제도의 도입 효과

성실신고확인 제도는 특정한 사업자의 과표양성화를 위해 도입된 제도이다. 제도도입에 따른 영향과 효과를 객관적으로 분석하는 것은 용이한 것은 아니지만, 성실신고확인을 받게 된 납세자의 제도 도입 전·후의 납세규모를 비교하면 그 수준은 가늠할 수 있을 것이다.

<표 III - 5> 성실신고확인 제도의 도입 효과

(단위 : 명, 백만원)

구분		2010	2011	2012	2013
전체	인원(명)	874,057	999,992	1,039,403	1,091,644
	소득금액(백만)	48,329,500	56,369,500	59,584,400	64,042,000
	1인당	55.29	58.72	57.33	58.67
	결정세액(백만)	7,993,800	9,612,000	10,310,000	11,205,500
	1인당	9.15	10.01	9.92	10.26
성실 신고 확인	인원		69,556	65,275	67,937
	소득금액		17,890,100	17,508,100	16,439,600
	1인당		257.20	268.22	271.42
	결정세액		4,408,300	4,562,600	4,839,800
	1인당		63.38	69.90	71.24
외부 조정	인원	874,057	890,436	974,128	1,023,707
	소득금액	48,329,500	38,479,400	42,076,300	45,602,400
	1인당	55.29	43.21	43.19	44.55
	결정세액	7,993,800	5,203,700	5,747,400	6,365,700
	1인당	9.15	5.84	5.90	6.22

※ 자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 2010~2015 ; 국회 강석훈-윤호중 의원실, 2015.

1) 제도 도입으로 인한 세수효과

성실신고확인 제도를 도입하기 전인 2010년 기준 성실신고확인을 받는 납세자가 대부분 속해 있었을 것으로 추정되는 외부 세무조정을 받은 납세자들의 1인당 세 부담 규모(총 결정세액)는 약 915만 원이었다. 하지만 성실신고확인 제도를 도입한 직후인 2011년에는 약 1,001만 원으로 86만원이 증가하였다.

이 기간 중 해당 납세자의 종합소득세 총 세수규모도 2010년 7조9,938억

원이던 것이 성실신고확인 제도를 도입한 해인 2011년에는 9조6,120억 원으로 약 1조6천억 원이 증가하였다.

이러한 해당 납세자의 세 부담 증가는 성실신고확인 제도를 도입하기 전에 비해 매우 현저한 것이다. 성실신고확인 제도를 도입하기 전 3년간 이들의 세 부담 규모는 2010년 7조1,222억 원, 2009년 6조8,028억 원, 2008년 6조5,174억 등으로 매년 2,854억 원, 3,194억 원, 8,716억 원 증가하는 수준이었던 것을 고려하면 2011년의 약 1조6천억 원의 세수 증가폭은 최소한 약 2배 이상으로 매우 높은 것이다.

한편, 제도 도입한 직후인 2011년 성실신고확인을 받는 납세자가 부담한 세수는 약 4조4,083억 원으로 같은 기간 외부조정 신고자 89만 명이 납부한 총 세수인 5조2,037억 원 수준에 근접하는 규모를 보여주었다. 또한 이후 종합소득세 신고인원이 증가하였음에도 성실신고확인을 받는 납세자의 수는 감소하였음에도 불구하고, 성실신고확인을 받은 납세자이 납부하는 세 부담 규모는 2012년에 1,543억 원, 2013년에는 2,772억 원 계속하여 증가하였다.

2) 제도 도입으로 인한 과표 양성화 효과

성실신고확인 제도를 도입하기 전에 대부분의 납세자들이 속해 있을 것으로 추정되는 외부조정 신고자의 경우 2010년 1인당 평균 소득금액은 5,529만 원이었다. 하지만 성실신고확인 제도를 도입한 직후 인 2011년 성실신고확인을 받은 납세자의 1인당 평균소득금액은 5,872만원으로 약 343만원(전년대비 6.2%)이 증가하였다.

이는 성실신고확인 제도를 도입하기 전에 외부조정을 한 종합소득세 납세자의 1인당 소득금액은 2010년 5,529만 원(전년대비 5.94% 증가), 2009년 5,219만 원(전년대비 2.2% 증가), 2008년 5,126만 원(전년대비 2.4%증가) 등의 추이를 보였던 것과 비교할 때 과표양성화 효과가 있었던 것으로 확인되었다.

3) 제도 도입 전·후의 신고율 분석

성실신고확인을 받은 납세자와 받지 않는 사업자인 납세자의 세 부담이 과연 늘었는지를 객관적으로 추정하기 위하여 각각의 세 부담율을 비교하였다.

과세소득이나 세 부담 규모를 총액이나 1인당 평균액으로 비교하는 경우 사업자의 규모로 인한 요인도 있을 수 있어 실제 세 부담 수준을 의미하는 총 결정세액 비율을 비교하여 보았다.

<표 III - 6> 성실신고확인 도입 전·후의 신고율 분석

(단위 : 명, 백만원)

연도	구 분	성실신고확인 신고자		외부조정 신고자		합계	
		금액	비율	금액	비율	성실신고확인	외부조정
2013	총수입금액	184,034,890		431,718,258		2,708.91	421.72
	과세소득	18,439,633	10.02%	45,602,368	10.56%	271.42	44.55
	총결정세액	4,839,816	2.63%	6,365,653	1.47%	71.24	6.22
2012	총수입금액	184,414,318		419,330,621		2,825.19	430.47
	과세소득	17,508,066	9.49%	42,076,299	10.03%	268.22	43.19
	총결정세액	4,562,581	2.47%	5,747,394	1.37%	69.89	5.90
2011	총수입금액	198,129,512		395,593,126		2,848.49	444.27
	과세소득	17,890,094	9.03%	38,479,361	9.73%	257.20	43.21
	총결정세액	4,408,324	2.22%	5,203,681	1.32%	63.38	5.84
2010	총수입금액	-	-	525,311,883		-	601.00
	과세소득	-	-	48,329,471	9.20%	-	55.29
	총결정세액	-	-	7,993,759	1.52%	-	9.15
2009	총수입금액	-	-	458,855,955		-	560.52
	과세소득	-	-	42,848,796	9.34%	-	52.34
	총결정세액	-	-	7,122,192	1.55%	-	8.70

※ 자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 2010~2015 ; 국회 강석훈-윤호중 의원실, 2015.

성실신고확인을 받는 납세자가 종전에 해당되었을 외부조정 신고자의 세부담율은 크게 변화가 없다. 2011년 성실신고확인 제도를 도입하기 전인 2009년 1.55%, 2010년 1.52% 수준이었던 것이 도입한 후에는 2011년 1.32%, 2012년 1.37%, 2013년 1.47%로 큰 변화가 없었다.

하지만 성실신고확인을 받는 납세자의 세 부담 규모는 2011년 2.22%를 시작으로 2012년 2.47%, 2013년 2.63%로, 같은 기간 성실신고확인을 받지 않는 외부조정 신고자에 비해 매년 약 1.7배 더 높았다.

하지만, 신고소득율의 경우에는 성실신고확인 제도를 도입하기 전·후를 비교할 때 서로 큰 차이를 보이지 않았다.

(3) 성실신고확인에 따른 조세지원 규모

제도의 성공적인 정착과 성실성이 확보된 사업자를 지원하기 위하여 성실신고확인을 받은 납세자에게는 확인에 소요된 비용의 일부와 해당 사업자가 지출한 의료비 및 교육비를 세액에서 공제하도록 하고 있다. 성실신고확인을 받은 사업자가 받는 조세지원제도의 규모를 살펴보면 다음과 같다.

<표 III - 7> 성실신고확인에 따른 조세지원 규모

(단위 : 명, 백만원)

연도별	확인비용세액공제		의료비 소득공제		교육비 소득공제	
	인원	공제액	인원	공제액	인원	공제액
2013년	57,509	49,609	2,554	8,000	2,806	12,438
2012년	56,874	49,030	2,349	7,658	2,497	12,097
2011년	58,247	50,089	2,337	8,299	2,557	12,340
계	114,383	98,639	4,903	15,658	5,303	24,535

※ 자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 2010~2015.

1) 성실신고 확인비용에 대한 세액공제

성실신고확인비용을 세액공제를 받은 납세자는 2011년 58,247명, 2012년 56,874명, 2013년 57,509명으로 전체 성실신고확인 사업자의 83.7%, 87.1%, 84.65%에 달하였다. 납세자가 받은 성실신고확인비용 세액공제의 1인당 평균액을 산정해 보면 매년 약 86만 원 정도로 나타났다.

이를 기준으로 납세자가 성실신고확인을 위해 확인자에게 지출한 평균적인 확인비용은 사업자 1인당 143만 원으로 추정된다. 이를 기초로 성실신고확인을 위하여 납세자가 지출한 성실신고확인비용 규모를 추정해 보면 2011년 832억 원, 2012년 813억 원, 2013년 822억원에 달할 것으로 보인다.²²⁾

22) 이는 성실신고확인비용세액공제를 기준으로 납세자가 지출금액의 60%를 전액 공제받았다는 가정 하에 확인비용을 추정한 것이다. 여기에는 성실신고확인 대상사업자가 결손사업인 경우로서 확인비용을 공제받지 못한 경우나 지출한 확인비용의 60%인 세액공제 한도인

2) 성실신고확인을 받은 납세자의 의료비 세액공제

성실신고확인을 받은 납세자가 법정 신고기한까지 「성실신고확인서」를 제출한 경우에는 「조세특례제한법」 제122조의3에 따라 납세자가 지출한 일정한 의료비를 공제받을 수 있다. 성실신고확인을 받은 납세자가 의료비공제를 받은 비율은 2011~2013년 중 5.6%, 5.0%, 3.7%에 달하였다.

또한 공제받은 의료비 소득공제액은 80억 원, 성실신고확인을 받은 납세자 1인당 3백만 원 수준으로 매년 약 22억 원의 조세지원이 되는 것으로 추정된다.

3) 성실신고확인을 받은 납세자의 교육비 세액공제

성실신고확인을 받고 「성실신고확인서」를 제출하여 교육비공제를 받은 납세자는 약 26%에 달한다. 이들이 받는 교육비 소득공제액은 1,200억에 달하여 1인당 440만원 수준으로, 조세지원 규모는 매년 약 33억원에 달하는 것으로 추정된다.

2. 우리나라의 성실신고유인 제도

(1) 「성실사업자」 제도

사업용계좌의 신고 등 일정한 요건에 해당하는 사업자, 즉 「성실사업자」는 「소득세법」(제59조의4 제9항)에 따라 연 12만원을, 「조세특례제한법」(제122조의3)에서 사업자가 지출하는 일정한 의료비 및 교육비 지출액의 15%를 종합소득 산출세액에서 공제 받을 수 있다.

이 때 「성실사업자」가 갖추어야 하는 일정한 요건은 현금영수증 가맹점, 전사적 기업자원관리시스템 또는 판매시점 정보관리시스템설비(POS) 등을 갖춘 사업자로 장부를 비치·기록하고, 그에 따라 소득금액을 계산하여 신고하며, 사업용계좌 신고의무를 이행하고 사업용 계좌를 사용하여야 할 금액의 2/3 이상을 사용한 사업자를 말한다.

이처럼 「성실사업자」 제도는 납세자의 성실성이 객관적으로 인정되는 환경

100만원의 환산액인 167만원을 초과하여 지출한 금액은 포함되지 않으므로 확인비용 지출액의 전체 규모는 추산액보다 훨씬 더 커질 것이다.

을 확보한 납세자에게 성실납세로 인한 세 부담이 증가될 수 있는 점을 감안하여 일정한 세액공제를 해주는 제도이다. 하지만 「성실사업자」 제도를 적용받고 있는 사업자는 극소수에 불과하여 사실상 유명무실한 실정이다.

(2) 수평적 성실납세 제도

‘수평적 성실납세’ (Horizontal Compliance)란, 일정한 기준에 해당되어 적용받 고자 하는 법인과 지방국세청장이 ‘성실납세이행협약’을 체결하여 정기 또는 수시 현장확인이나 전화상담 등을 통해 내부세무통제 이행상황을 파악하고 법인의 세무문제를 함께 협의, 서면 답변 등을 제공하여 성실신고납세를 지원하는 제도를 말한다.²³⁾

‘수평적 성실납세’ 제도는 네덜란드의 ‘수평적 세원관리’를 벤치마킹한 것으로 2009. 11월에 도입하여 2010년 말까지 시범운영을 하다가 2011. 1월부터 전국적으로 확대되었다. 현재 70여개의 기업이 협약을 맺고 있으며 2014. 3월부터는 중소기업까지 그 대상을 대폭 확대하였다.²⁴⁾

‘수평적 성실납세’ 제도를 적용받는 협약법인은 성실하게 협약을 이행하고 주요쟁점을 해소하여 성실납세자로 인정되는 때에는 과세당국의 정기세무조사 선정에서 제외받을 수 있다. 하지만, 협약기간 중 고의 또는 중대한 조세포탈 등이 발견된 경우 협약은 파기된다.

이처럼 수평적 성실납세 제도에 참여하는 기업은 ① 세무문제의 신속한 해결로 세무상 불확실성을 획기적으로 축소시키고 ② 세무문제로 인해 발생할 수 있는 가산세 및 불복청구 비용을 감소시키며 ③ 법인의 투명성과 신뢰성이 높아지고 ④ 성실한 사업자는 정기세무조사 대상 선정에서 제외시켜 세금 걱정 없이 기업운영에만 전념할 수 있게 된다. 과세당국의 경우는 ① 납세자의 세무문제와 애로사항을 적기에 처리함으로써 친기업적 세무환경을 조성하고 ② 성실한 납세자에게 최적의 납세여건을 조성하여 납세성실도를 향상시킬 수 있는 장점이 있다.

23) 국세청, 「수평적 성실납세제도 사무처리규정」 제2조 제2호(2014. 4. 1개정 규정).

24) 수평적 성실납세 제도의 적용대상은 당초 연간 수입금액이 1천억~5천억원인 기업을 대상으로 하였으나, 500억~5천만 원으로 하향조정하여 중소기업도 참여할 수 있도록 문호를 더 개방하였다.

(3) 녹색신고 제도

1969년 대부분의 조세제도가 부과과세 제도로 정부의 결정에 의하여 납세자의 납세의무가 확정됨으로써 행정력이 절대적으로 부족하여 과세형평성을 기할 수 없게 되자, 일정수준 이상으로 성실하게 자진 신고하는 납세자에 대하여는 정부가 세무간섭을 최대한 축소하고 납세자의 자발적인 신고내용을 그대로 인정해주는 ‘녹색신고’ 제도를 도입하게 되었다.

성실신고 유인제도로 도입한 녹색신고 제도는 납세자가 과세당국의 승인을 받으면 정부가 정한 특정 장부에 정해진 사항을 기입하고 이를 기준으로 소득을 계산하여 신고하는 경우 정부가 세금을 결정하는 부과과세 제도임에도 일체의 실지조사를 배제하고 제출서류에 의한 서면조사만 할 수 있도록 하였고²⁵⁾ 2년간의 기간이 지나지 않으면 실지조사를 할 수 없게 하였다.

녹색신고를 하는 납세자는 ① 외화수입금액의 1%를 해외시장개척준비금으로 손금산입할 수 있고 ② 대손충당금 설정한도를 1%에서 2%로 2배 늘어나며 ③ 공사부담금 또는 보험차익으로 취득한 고정자산에 대하여 손금산입을 받고 ④ 감가상각시 특별상각 20%가산과 이연자산의 시인부족액에 대한 추가상각이 허용하며 ⑤ 이월결손금을 공제할 수 있는 기간이 2년에서 3년으로 연장되는 등 많은 특례를 적용받을 수 있게 하였다.

(4) 성실납세방식에 의한 과표 계산 특례제도

‘성실납세방식’에 의한 과세표준 및 세액계산 제도는 세법에 관한 지식이 없는 사업자가 세무신고에 따른 경제적 부담 없이 사업에 전념할 수 있도록 하기 위하여 2008년에 도입되었다.

이 제도는 총수입금액이 업종별 15억원 ~ 6억원 이하인 사업자 중 복식부기요건 등 일정한 요건을 갖춘 개인사업자(성실 중소기업자)가 단순 표준화된 ‘성실납세방식’에 따라 소득금액 계산 및 세액공제를 계산하도록 하여 간편하게

25) 녹색신고자에 대하여는 원칙적으로 실지조사를 면제하고 서면조사로 대체하였다. 다만 원천징수 대사나 자료대사 등을 위한 조사는 이와 관계없이 할 수 있었다. 녹색신고 제도로 실지조사를 할 수 없게 되자 녹색신고자인 대부분의 재벌기업의 신고율은 녹색신고자가 아닌 기업에 비해 신고율이 크게 하락하였다. 이 때문에 녹색신고제도는 성실신고를 오히려 저해하는 제도로 조세탈루의 온상이 되어왔다. (매일경제신문, 1970. 8. 4. 1면, “녹색신고 저조” 기사 참조)

소득세를 신고할 수 있도록 배려한 제도이다.

과표양성화가 인정되는 성실한 중소기업자에 대하여 소득금액 및 과세표준 계산에 있어서의 특례를 인정하는 제도인 ‘성실납세방식’에 의한 과표계산 특례제도는 적용받는 사업자가 매우 적고 해당 사업자에 대한 소득금액과 세부담에 대한 혜택도 크지 않았다.

이 제도는 적용 요건이 비교적 까다로워 적용인원이 2009년 1,703명, 2010년 1,098명에 불과하여 2010년 말 실효성이 낮은 과세제도를 정비하여 세제를 간소화한다는 이유로 결국 폐지되고 말았다.

3. 외국의 성실신고유인 제도

납세자의 성실성을 담보하기 위한 외국의 제도 중에서 대표적인 것을 살펴보고 성실신고확인 제도의 문제점과 그 개선방안을 도출하는 데 정책적 시사점을 얻고자 한다.

(1) 일본의 「청색신고」(靑色申告)

‘청색신고’(靑色申告) 제도는 사업소득, 부동산소득 및 산림소득이 있는 개인과 법인 납세자가 복식부기에 의한 장부를 근거로 기장하는 경우 정부의 승인을 받아 여러 가지 혜택을 부여하여 자주적인 신고납세를 유도하기 위해, 1947년 도입하여 현재까지 개인의 주된 신고방법으로 일본 세제에서 오랜 역사를 가진 대표적인 성실신고 유인정책의 하나이다.²⁶⁾

청색신고의 승인을 받은 사업자가 그 사업내용을 복식부기 원칙에 따라 기장한 경우 65만엔, 그밖에 청색신고자는 10만엔에 해당하는 ‘청색신고 특별공제’를 적용받을 수 있고²⁷⁾ 7년 이내에 발생한 이월결손금을 공제받을 수 있으며 결손금 소급공제에 따른 환급과 세법상 준비금 설정이 허용된다.²⁸⁾

26) ‘청색신고’라는 용어는 기장에 의한 신고를 하고자 정부로부터 승인을 받은 경우에는 청색의 소득세신고서에 작성하여 신고하기 때문에 붙여진 것으로, 청색신고 대상이 아닌 그 밖의 납세자는 백색신고서에 의해 신고하므로 ‘백색신고자’라고 부르기도 한다.

27) 국중호, 「주요국의 조세제도 - 일본편-」, 한국조세재정연구원, 2009. 4. 94-95쪽.

28) 정지선·구자은, “취득가액 성실신고확인 제도 도입의 타당성 여부에 관한 연구”, 「법학논고」 제45집, 274-275쪽, 경북대학교 법학연구원, 2014. 2.

(2) 미국의 「납세성실도 사전확인」(CAP)

미국에서 2005년부터 시행된 「납세성실도 사전확인」(CAP, Compliance Assurance Process) 제도는 과세당국과 협약의 목적, 정보공개 범위, 의사소통의 절차 등을 포함한 ‘양해각서’를 체결한 납세자가 이미 완결된 거래를 대상으로 중요 세무문제에 대한 처리명세와 관련된 정보를 과세당국에 제시하는 경우 세무신고 전에 세무문제를 해결해주는 제도이다.

미국이 치밀한 세원관리와 엄격한 세무조사로 세정이 집행되고 있는 것으로 알려졌음에도 「납세성실도 사전확인」(CAP) 제도를 도입하여 시행하는 것은 전통적인 세무조사 방법으로는 성실납세자의 세무문제를 적시에 해결하고 불성실납세자의 조세회피를 조기에 적발하는 것이 불가능해졌기 때문이다.

제도의 적용대상은 대기업 중 조세제도 향상에 관심을 표명한 업종별 선도기업, 세무조사 중인 기업으로 향후 사업년도에 CAP을 사용하고 하는 기업, 과세당국의 시범실시 프로그램에 참여한 적이 있는 기업, 조세회피 의도가 없고 인지한 것에 대하여 과세당국과 협의하여 해결하려는 기업, 부적절한 회계처리로 재무제표를 재작성한 이력이 남아있는 기업 등이다.

‘납세성실도 사전확인’을 신청한 납세자의 해당년도 중요 거래 및 세무처리에 대하여 과세당국은 사업연도 중 실시간으로 조사하고 납세자도 모든 거래정보 및 세무처리방침 등 중요 세무문제를 과세당국에 공개하여 처리방향에 대하여 합의를 도출하게 된다. 납세성실도 사전확인을 받은 기업은 세무간섭을 최소화하고 납세자의 불확실성을 제거해준다.

(3) 네덜란드의 「수평적 세원관리」(Horizontal Monitoring)

기업 내부에 적절한 세무통제시스템(TCF, tax control framework)을 갖춘 기업과 과세당국이 상호 신뢰를 바탕으로 「납세협력협정」(compliance agreement)을 체결한 후 일상적인 기업 활동에서 세무문제가 발생한 경우 TCF를 통해 해결하고 이를 벗어난 중요한 세무문제는 과세당국과 사전 협의하여 해결하는 제도이다. 이를 통하여 기업이 최종적으로 신고하는 내용은 세무당국이 최대한 간소한 절차로 신속히 종결하게 된다.²⁹⁾

네덜란드 세정당국은 과세당국과 납세자 사이의 조사과정에서의 마찰과

소송으로 인한 상호불신으로 양측에 많은 시간과 비용이 초래되는 상황이 오랫동안 지속되자 2005년 기업과 세무사들의 건의를 받아들여 도입하였다.

‘수평적 납세협력협정’이 체결되면, 납세자는 적극적으로 적절한 시기에 주요 세금이슈에 대하여 논의할 것을 약속하고 관련 사실, 정황 및 법적 결과에 대한 전망 등을 과세당국에 모두 공개하여야 하며, 과세관청이 세금정보에 관하여 자유롭게 피고용인들과 접촉하는 것에 동의하여야 한다.

이 제도를 적용받는 기업은 최초 20개로 시작해 많은 대기업과 중견기업만 적용받아왔으나, 2011년부터는 재무프로그램사와 협정을 체결하여 간접적으로 검증하는 방법을 도입하여 그 대상을 중소기업까지 확장하였다.

IV. 성실신고확인 제도의 문제점과 개선방안

우리나라 조세제도에 신고 전에 외부전문가에게 회계처리와 소득계산의 성실성을 확인받도록 한 특례로서 성실신고확인 제도가 출현한 것은 그간 납세자의 성실성을 담보하는 많은 제도들이 제대로 작동되지 않았음을 보여준다. 오늘날 일반적인 납세방식인 순수한 신고납세 제도에서 성실한 납세를 제대로 유인하지 못하고 과세관청이 가진 강력한 제재수단인 세무조사로도 납세성실성을 확보할 수 없음을 보여준다.

하지만 성실신고확인 제도는 납세자에게 자신의 세금의 결정권을 맡겨 자발적으로 자신의 담세력을 측정하여 납세하게 하고 그 부담과 책임을 지도록 하는 신고납세 제도의 근간(根幹)을 해치고 형해화(形骸化)하는 것으로 지적되기도 한다. 납세자에게 자발적인 신고를 하는 제도에서 사후적으로 성실성을 검증하는 세무조사 제도를 그대로 두고 신고 전에 제3자로 하여금 성실성을 확인하게 하는 것이 과연 적정한지에 대한 논란도 식지않고 있다.

많은 문제점과 논란에도 불구하고 성실신고확인 제도는 2011년 도입된 이후 몇 년의 시행과정을 거치는 동안 납세자의 성실신고를 유도하는 데 매우 효과적인 제도로 자리잡고 있다.

29) 이경근, “수평적 성실납세제도의 향후 바람직한 발전방향”, 「세정네트워크 연구보고서 : 과세권과 납세자권리와의 조화」, 한국조세재정연구원, 2014.

이러한 추세와 상황으로 볼 때 성실신고확인 제도는 앞으로 확대될 가능성이 높은 반면 납세자와 확인자의 경우 상당한 추가적인 세금과 협력비용을 부담할 수밖에 없어 이를 제대로 평가하고 문제점을 검토하여 조속히 개선하지 않으면 안되는 시점에 놓였다. 이에 납세자와 과세관청, 그리고 확인자 등 성실신고확인 에 있어서 3 당사자를 중심으로 쟁점과 제도적 문제점을 살펴보고 그 개선방안을 강구해 보았다.

<표 IV - 1> 성실신고확인 제도와 관련한 제 쟁점

구분		제도 현황	쟁점
정 부	정체성	신고 전 납세자가 확인자 선임 확인	성실신고확인 은 납세자의 세무대리인가, 정부의 위임사무인가?
	성실성	징계에 의존, 형식적 확인절차	실질적으로 성실성이 담보되고, 성실신고 확인을 신뢰할 수 있는가?
	객관성	회계 및 조정과 확인 중복가능	회계대행, 세무조정 등 수행하는 전문가에게 확인을 허용하는 것이 객관적인가?
납 세 자	자율성	신고전 기장·신고 성실성 사전확인	신고납세제에서 신고 전 신고간섭이 자율권 침해, 과잉금지 위반인가?
	형평성	일정규모이상 개인사업자만 대상	기업의 형태(개인, 법인)와 매출액을 기준 대상으로 삼는 것이 합리적 차별인가?
	중복성	성실신고확인 후 세무조사 실시	정부요구로 성실신고확인 했는데 세무조사 실시하면 중복간섭 아닌가?
	경제성	정부수혜불구 납세자가 비용 부담	정부 위한 성실신고확인비용, 납세자가 부담 하는 게 정당한가?
확 인 자	권한성	제시장부 및 증명 서류만 확인	성실성을 검증할 수 있는 실질적 권한을 부여했나?
	책임성	허위신고시 징계 책임	징계책임 과중하여 권한에 비해 책임성이 더 무거운가?

1. 적용대상 및 범위

- (1) 현황 및 문제점 : 업종별 수입금액이 일정규모 이상인 개인 사업자 대상

성실신고확인 제도의 근거법규인 「소득세법」 제70조의 2에서는 성실신고

확인을 받아야 하는 납세자를 “성실한 납세를 위하여 필요하다고 인정되어 수입금액이 업종별로 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 사업자”로 하도록 하고, 이를 기초로 「소득세법 시행령」 제133조 제1항에서는 업종별로 기준수입금액을 구체적으로 정하고 있다.

성실신고확인을 받아야 하는 대상사업자의 대상기준에 정하고 있는 「소득세법」과 「소득세법 시행령」 규정은 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 법문에서 ‘성실한 납세를 위하여 필요하다고 인정한’ 이라고만 규정한 채 법률에서 명확하게 성실신고확인 대상과 기준을 제시하지 않고 수입금액 기준과 중요한 절차를 하위법규에 위임한 것은 포괄위임으로 볼 수 있다.

둘째, ‘성실납세를 위하여 필요하다고 보는 수입금액 일정규모 이상의 사업자’가 전체 복식부기의무자의 5~6%에 달하여 매년 약 7만 여명에 달하고 있다. 이처럼 많은 납세자들을 대상으로 합리적인 이유없이 수입금액이 비교적 크다는 이유만으로³⁰⁾ 결국 ‘불성실한 납세자’로 보아 성실신고확인의 대상으로 보는 것은 헌법상 ‘과잉금지의 원칙’³¹⁾에 어긋나는 것으로 판단된다.

<표 IV-2> 연도별 기장사업자와 성실신고확인 대상

구 분	사업자 수 합계			기장의무자			
	총사업자	기장의무	비기장	성실신고확인	외부조정	자기조정	
2013	인원	4,105,507	1,260,099	2,845,408	67,937	1,023,707	168,260
	비율	100%	30.69%	69.31%	5.39%	81.24%	13.35%
2012	인원	3,903,406	1,196,142	2,707,264	65,275	974,128	156,739
	비율	100%	30.64%	69.36%	5.46%	81.44%	13.10%
2011	인원	3,702,602	1,099,357	2,603,245	69,556	890,436	139,365
	비율	100%	29.69%	70.31%	6.33%	81.00%	12.68%

※ 자료 : 국세청, 『국세통계연보, 2010~2015.』

30) 국세청이 발표한 통계자료에 의하면, 개인사업자의 소득탈루율은 수입금액이 낮을수록 높은 것으로 나타나고 법인의 소득탈루율은 개인사업자보다 더 높은 것으로 나타나 개인사업자 중 수입금액이 높은 사업자를 대상으로 하는 성실신고확인 제도가 ‘성실한 납세를 위하여 필요하다고 인정’되는 근거가 될 수 있는지 의문이다.

31) ‘과잉금지의 원칙’은 국가작용의 한계를 명시한 것으로 목적의 정당성, 방법의 적정성, 피해의 최소성, 법익의 균형성을 의미하며 이 중 어느 하나라도 저촉되면 위헌이라는 헌법상 기본원칙이다 (헌재 88헌가13 결정 참조).

더구나 2013년 6월 정부는 「소득세법 시행령」(제133조)에서 위임하여 정하고 있는 업종별 기준금액을 대폭 하향 조정하여 2014년 이후 성실신고확인 대상이 되는 납세자는 2013년까지의 약 2배 이상에 달할 것으로 예상된다. 이렇게 되면 기장의무가 있는 개인사업자의 약 15%에 달하는 사업자가 성실신고확인 대상이 되어 더 이상 ‘특례신고’가 아닌 일반적인 신고절차가 될 수 있어 제도와 관련한 논란과 비판은 더욱 커질 것으로 보인다.

왜냐하면 성실신고확인 제도가 아무리 성실신고를 실효성 있게 담보할 수 있다 해도 전체의 상당한 사업자를 사실상 ‘성실성을 미리 확인해야 할 사업자’로 간주(看做)하여 상당한 부담과 비용을 초래하는 신고 전 검증절차를 의무화하는 것은 통상의 범위를 벗어난 것이며 이로 인한 사회적 비용도 작지 않기 때문이다.

셋째, 성실신고확인 제도는 업종 별로 수입금액을 초과하는 모든 개인사업자에 대하여 적용되므로 ‘법인’의 경우 동일한 업종과 수입금액 규모에 해당해도 성실신고확인을 받지 않는다. 이는 기업의 형태에 따라 성실신고확인 대상이 달라지는 것으로 개인과 법인사업자에 대한 합리적인 차별이라고 보기 어렵다.

동일한 업종과 수입금액의 개인과 법인에 대하여 성실신고확인 대상을 가리기 위해서는 오로지 ‘성실신고수준’이 문제일 뿐으로 과세당국의 세무조사나 세원관리 결과에 따르면 법인보다 개인이 더욱 불성실하여 성실신고확인이 필요하다고 인정할 수 있는 근거를 발견할 수 없다.

(2) 개선방안 : 형태·업종·수입과 관계없이 ‘특정 불성실그룹’ 대상 전환

성실신고확인 제도는 그 형식이 종합소득세 확정신고 시 제출하는 서식의 하나인 「성실신고확인서」를 제출하는 정도에 불과하지만, 납세자에게 많은 납세협력비용과 업무상 부담을 초래하여 그 의미와 과급효과는 작지 않다.

특히 2014년부터 그 대상이 대폭 확대되어 기장의무가 있는 개인사업자의 약 15%가 성실신고확인을 받게 되는 것은 세법도 아닌 단지 시행령을 개정함으로써 많은 납세자에게 합리적인 이유 없이 많은 경제적 부담과 불이익을 초래하므로 헌법상 과잉금지의 원칙을 어긴 것으로 볼 수밖에 없게 된다.

그러므로, 성실신고확인 제도는 납세자의 부담을 지우는 것이므로 그 필요성이 인정되는 납세성실도가 낮은 것으로 확인되는 일부 납세자 군(群)에만 제한적으로 적용하도록 하는 것이 바람직하다.

이 때 성실신고확인 대상이 되는 납세자 그룹을 정하는 방법은 과세당국이 세무조사 및 납세자의 신고성실도 분석을 통해 수입금액별, 업종별, 지역별 소득탈루율에 대한 검토 및 분석을 통하여 납세성실도가 낮은 것으로 인정되는 납세자 군(群)을 성실신고확인 대상으로 지정하는 것도 검토할 수 있을 것이다.

정부가 불성실 납세자에 대한 성실신고확인 대상 선정의 규모를 정할 때에는 과세관청이 세무조사의 정기선정시 세무조사 대상 규모로 삼고 있는 기준(0.5%~1%)을 준용하여 이에 부합되는 성실성 수준에 따라 성실신고확인 대상을 결정하면 될 것이다.

한편, 성실신고확인 제도는 「소득세법」에 따른 과세표준신고 절차에만 규정되어 있을 뿐 동일한 업종이나 규모임에도 ‘법인의’ 경우에는 성실신고확인을 받지 않아도 되는데 이는 합리적인 차별로 보기 어렵다.

그러므로 성실신고확인을 받도록 하려면 개인과 법인 구분없이 적용대상이 되도록 「법인세법」에도 동일한 규정을 두되 납세자의 부담을 축소하는 것이 바람직하며, 대상 기준은 납세자의 ‘성실성’과 상관관계가 없는 수입금액을 기준이 아니라 ‘업종별 평균소득율’, ‘신고성실도’ 등 성실성에 기초한 성실성 기초자료에 따라 ‘불성실 납세자그룹’을 특정하여 성실신고확인의 대상으로 삼을 필요가 있다.³²⁾

2. 성실신고확인과 세무조사의 중복간섭

(1) 현황 및 문제점 : 성실신고확인해도 세무조사 배제 없어 중복적 세무간섭

‘성실신고확인’에 따라 납세자가 성실신고확인을 이행하는 경우라도 얼마든

32) 대상을 법인으로 확대할 때는, ① 개인사업자와 같이 기준수입금액 5-20억 원 이상(외감법인 대상 제외)을 대상으로 실시하는 방안 ② 임의적 성실신고확인 제도(신고인원 과다해 관리상 문제, 납세협력비용 과다 등 폐단 우려되므로 임의화 하고 인센티브 및 책임성을 강화하는 경우) ③ 특정 불성실납세자 그룹을 지정해 성실신고확인을 받도록 하는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다.

지 세무조사 등 과세관청이 필요로 하는 성실성을 검증하는 절차를 수행할 수 있다.

납세자 입장에서는 납세자의 성실성을 확인하기 위하여 정부가 정한 절차대로 ‘성실신고확인’이라는 특별한 절차를 거쳐서 정부로부터 확인업무를 수입받은 세무사가 성실성을 확인하였다면, 이후 정부가 성실신고확인을 받은 납세자를 세무조사를 하는 것은 이미 성실성을 검증한 자를 중복하여 세무간섭하는 것으로 여길 것이다. 그러므로 세법상 금지되어 있는 중복조사, 이중의 세무간섭의 논란 소지를 안고 있다.³³⁾

한편, 성실신고확인 대상으로 삼고 있는 개인사업자에 대한 세무조사 비율은 전체 사업자 또는 성실신고확인 사업자 대비 극히 미미한 수준이다. 매년 전 사업자의 0.1% 수준에 대하여만 세무조사를 실시하고 있다.

2013년의 경우 조사대상 중 성실신고확인 대상이 될 수 있는 수입금액 10억 이상의 사업자는 2,913명으로 약 66%가 해당한다.

<표 IV-3> 개인사업자 세무조사 및 추징세액

(단위 : 명, 백만원)

연도별	총사업자	조사인원	조사비율	부과세액	1인당세액
2009년	3,584,432	3,068	0.086%	477,061	155
2010년	3,570,816	3,624	0.101%	517,501	143
2011년	3,785,248	3,669	0.097%	717,457	196
2012년	3,956,702	4,563	0.115%	857,130	188
2013년	4,352,929	4,392	0.101%	1,006,751	229
계	4,352,929	19,316	0.444%	3,575,900	185

※ 자료 : 국세청, 『국세통계연보, 2010~2015.』

이는 성실신고확인이라는 특별한 성실도 확인절차를 거친 납세자라면 거의 세무조사를 받을 가능성이 높은 것도 아니어서 굳이 세무조사 대상으로 삼을 필요가 없음을 보여준다.

33) 2010년 9월 정부가 국회에 제출한 「2010년 세법개정안」을 통해 발표한 「세무검증제」 및 국회에 제출한 법률안에는 ‘무작위추출방식에 의한 조사’를 면제하도록 하였으나 국회심의 과정에서 삭제되었다.

(2) 개선방안 : 성실신고확인으로 성실성 입증되면 사후적 세무 조사 배제

성실신고확인 제도는 납세자가 신고절차상 자신의 신고성실도를 높이고자 하는 자발적인 과정이 아니라 과세관청이 납세자의 성실성을 담보하기 위해 납세자 자신이 아닌 외부의 전문가에게 권한과 책임을 부여하여 납세자의 성실성을 검증하는 절차이다.

그러므로 납세자가 성실신고확인을 받은 경우에는 이미 정부로부터 신고성실도를 검증을 받은 것으로 보는 것이 합리적이다.

더구나, 개인사업자의 세무조사 비율은 매년 0.1%로 극히 미미한 수준에 있어서 이미 정부가 ‘성실신고확인’이라는 검증방식에 따라 성실신고확인을 함으로써 납세자의 성실성이 검증된 경우에는 세무조사 대상에서 일부 제외하여도 무리가 없을 것이다. 만약 법인으로 확대하는 경우 법인도 마찬가지로 세무조사를 전체 법인의 1%에 불과하여 성실신고확인을 받는 납세자는 그 대상에서 제외해도 무리가 없을 것이다.

<표 IV-4> 법인 세무조사 현황

(단위 : 건, 억원)

법인 구분	2012 신고법인수	세무조사 (건)	건수	추징세액
			조사율	
계	482,574	5,128	1.1%	66,128
외형 1백억 미만	449,436	2,289	0.5%	6,364
외형 1백억 이상	33,138	2,839	8.6%	59,764

※ 자료 : 국회, 강석훈-윤호중 의원실, 2015.

그러므로 성실신고확인을 받은 납세자가 세법에 따라 성실신고확인을 받고 적정한 확인을 한 것으로 인정되는 경우에는 원칙적으로 ‘정기선정 방식에 따른 세무조사를 배제’하는 것이 바람직하다. 하지만 이 경우라도 무작위추출 방식에 따른 세무조사나 객관적인 증빙에 의해 과소신고가 명백한 경우, 성실신고확인후 허위 또는 불성실확인이 인정되는 경우 등의 경우에는 수시선정에 따른 세무조사가 당연히 가능할 것이다.

납세자가 성실신고확인을 받은 경우 세무조사를 배제할 필요성은 성실신고 확인 제도가 갖는 성질에서 비롯된 이중의 세무간섭 문제를 해소하기 위한 것도 있겠지만, 성실신고확인을 받는 경우 납세자의 세 부담이 크게 증가하고 납세협력비용을 추가로 부담하여야 하는 제도에 대한 납세자의 순응을 이끌어 내기 위한 목적에서도 필요하다고 할 것이다.

3. 납세협력비용

(1) 현황 및 문제점 : 수혜자가 정부임에도 납세자의 납세협력 비용으로 전가

성실신고확인 대상사업자가 성실신고확인을 위해 지출하여야 하는 성실신고 확인비용은 2011년부터 2013년까지 매년 최소 800억여 원이 넘어서고, 교육비와 의료비 소득공제로 인한 조세지원액 규모는 매년 50억여 원에 달한다. 하지만, 2014년의 경우 그 대상자가 2배 이상으로 늘어나서 성실신고확인비용은 1,702억 여 원에 달할 것으로 추정된다. 이처럼 성실신고확인을 위해 과연 납세협력비용을 지불하는 것이 정당한 것인지에 대한 의문이 생길 수 있다.

당초 성실신고확인 제도에 대한 도입이 논의될 때 정부는 성실신고확인에 소요되는 납세자의 비용을 정부가 전액 부담하여 납세자는 이에 대하여 추가적인 부담이 없는 것으로 설명하였다. 하지만 입법단계에서 성실신고확인을 위해 납세자가 부담하는 확인비용의 60%를 최대 100만원까지만 납부세액의 범위에서 세액공제하도록 변경되었고 이에 따라 신고 및 납세에 있어서 납세자가 응당 부담하는 것과는 달리 오로지 정부의 과표양성화를 위한 성실신고확인을 위해 부담하는 경비를 공제하지 않아 납세자의 납세협력비용은 크게 증가하였다.³⁴⁾

더구나, 전 사업자의 10~20%로 추정되는 결손(缺損)사업자의 경우 지출하는 성실신고확인비용은 결손 후 5년간 이월공제 되기는 하지만 이를 모두 보전받기란 쉽지 않다.

34) 최근 정부가 납세협력비용에 대하여 대대적인 감축노력을 하고 있다. 성실신고확인 제도의 도입으로 인하여 납세자는 추가적으로 성실신고확인을 위한 비용으로 매년 12014년 2배 이상 늘것으로 확인된다. 3,038억원에 달할 것으로 추정된다. 하지만 이러한 성실신고확인제로 인하여 발생한 납세자의 부담은 국세청의 감축노력 대상이 되는 납세협력비용에 포함되지 않은 것으로 보인다.

(2) 개선방안 : 성실신고확인비용에 대한 공제 확대 또는 정부 직접지출

성실신고확인 제도는 과세관청이 납세자의 성실성을 사전에 외부전문가로부터 검증하여 신고하도록 하여 과표양성화라는 정부의 정책목표를 달성하기 위한 것이다. 이 때문에 성실신고확인에 소요되는 납세자비용은 전액 정부가 보조금이나 세액공제를 통해 보전하는 것이 원칙이다.

그러므로 현행 성실신고확인비용에 대한 세액공제(지출비용의 60% 세액공제, 100만원 한도)는 공제폭과 한도액을 납세자가 실제 지출하는 평균적인 확인비용(통상 확인비용은 200~300만원 수준)으로 높이고 결손사업자에게도 지출한 성실신고확인비용을 보전받을 수 있도록 하여 성실신고확인 제도의 제도적 실효성을 높이는 것이 필요해 보인다.

특히, 납세자에게 성실신고확인비용 등 납세협력비용을 부담 지워야 하는 부득이한 경우, 세무조사 등 세무간섭을 배제하게 되면 납세자의 순응도가 높아져 납세협력비용을 추가로 부담할 여력을 확보할 수 있을 것이다.

4. 확인자의 권한-책임의 비례

(1) 현황 및 문제점 : 실제적 성실성 확인가능한 제도적 장치 및 시간 부족

‘성실신고확인’은 외부전문가로 하여금 성실신고확인 대상사업자의 회계처리 및 장부 등 증명서류를 확인함으로써 매출누락, 가공경비 계상 여부 등을 찾아내도록 하여 납세자의 성실신고를 확보하기 위한 제도이다.

그러므로 외부의 전문가에게 회계처리 및 장부 등 증명 서류의 성실성을 확인받으려면 납세자의 소득금액에 영향을 미치는 모든 거래와 물건, 장부와 증명서류 등 반드시 검토하고 점검하여야 하는 것들을 확보, 점검할 수 있어야 한다.

하지만 성실신고확인 제도의 근거법규인 「소득세법」은 하위법규를 통해서도 외부전문가가 성실신고확인을 함에 있어서 어떠한 권한과 방법으로 할 것인지에 관하여 구체적으로 일체의 규정을 두고 있지 아니한 것은 물론 과세당

국도 성실신고확인 업무처리를 위한 ‘사무처리규정’조차 두고 있지 아니하다.

이에 따라 외부전문가가 납세자의 성실성을 확인할 때에는 세법이 인정한 확인자로서의 고유권한이 없이 당사자 간에 위임계약에 따라 위임받은 범위에서만 업무수행을 할 수 있으며 일반적으로는 납세자가 제시하는 장부와 증명서류에 대하여만 검토할 수밖에 없게 된다.

한편 일반적으로 성실신고확인과 관련하여 확인자에게 무거운 책임을 부여하고 있는 것으로 알고 있으나, 실제로는 확인자가 징계책임을 지는 범위는 객관적인 증거자료 없이 가공경비를 계상을 인정한 경우에 한정되고 있으며, 이러한 경우 「성실신고확인서」가 과연 성실성을 담보하는 장치가 될 수 있는 지에 대한 근본적인 한계성을 지니고 있다.

그러므로, 성실신고확인에서 가장 핵심이라고 할 수 있는 매출누락, 가공경비 확인 등 필요경비 증거자료의 진위 여부를 확인할 수 있는 권한을 갖지 못하게 되면 징계에 있어서의 책임도 물을 수 없어 결국 납세자의 회계 및 소득계산의 성실성 확인이라는 제도적 목적을 달성할 수 없게 된다.

당초 외부 전문가에게 납세자의 장부 및 증명서류를 면밀히 검증하도록 하여 납세자의 성실도를 높이겠다는 입법취지와는 달리, 자기검증(自己檢證)에 의지한 채 납세자의 장부 및 증명 서류의 실제적 성실성은 확인하지 못한 채 형식적인 확인을 하고 있는 실정이다.

(2) 개선방안 : 성실신고확인자의 권한과 책임의 비례성 확보

성실신고확인 제도가 제도적 취지를 달성하기 위해서는 성실신고확인을 맡은 세무사 등 외부전문가가 장부 및 증명서류의 존재형식에 그치지 않고 매출누락 또는 증명서류의 허위 여부를 제대로 확인할 수 있어야 한다.

이를 위해서는 특히 성실신고확인자의 권한과 업무범위를 조정하고 무엇보다도 실질적으로 성실성을 확인할 수 있는 제도적 장치와 시간적인 여유를 확보하여야 한다.

우선 성실신고확인자가 관계 증명서류의 진실성을 객관적으로 실제적인 확인을 위해 대상사업자의 임직원은 물론 거래 및 재산과 관련있는 자 등에게 ‘성실신고확인을 위한 자료제출요구권’이 부여되어야 한다.

이는 회계장부 및 증명서류에 대한 성실성을 검증하는 성실신고확인이 외부 전문가가 독립적인 지위에서 자신의 책임으로 그 의견을 표시하는 ‘증명의 업무’에 해당되는 만큼 위임인 뿐만 아니라 관계기관 등에 자료를 청구 또는 열람할 수 있는 권한을 부여할 필요가 있다.³⁵⁾

이 때 세무사의 거래처 또는 관계인에 대한 자료청구·열람권에 관한 법적 규정은, ① 직무수행 일반에 있어서 세무사가 직무를 행하는데 있어서 필요한 때에는 관계기관에 대하여 관계장부 및 서류의 열람을 신청할 수 있으며 신청을 받은 기관은 정당한 사유없이 이를 거부하여서는 아니된다는 규정과 ② 성실신고확인을 수행하기 위하여 사업자 또는 관계회사에 대하여 회계에 관한 장부와 서류를 열람 또는 등사(謄寫)하거나 회계에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있고 필요하면 회사 및 관계회사의 업무와 재산상태를 조사할 수 있도록 하고 관련인은 이에 따를 의무를 갖도록 규정하여야 한다.³⁶⁾

성실신고확인자에게 이처럼 자료청구·열람권을 부여하게 되면 사업자의 매출누락·증명서류의 허위 여부 등을 제대로 확인할 수 있게 되고 이를 게을리한 확인자에 대하여는 그 책임을 물을 수 있게 되어 납세자의 신고성실성을 제대로 검증할 수 있는 바탕이 마련될 것이다.

아울러, 성실신고확인을 할 수 있는 기간(성실신고확인대상자의 종합소득세 신고기한)도 통상적인 종합소득세 확정신고기한(다음해 5월 말)부터 3개월 정도의 확인기간(다음해 8월까지 신고기한 연장)을 충분히 보장하는 것이 필요하다.³⁷⁾

또한 성실신고확인자가 확인업무를 원활하고 빠짐없이 수행할 수 있도록 성실신고확인의 업무범위와 업무수행방법, 확인에 관한 권한행사 절차, 점검할

35) 정부는 2010년 세법개정안으로 제출한 ‘세무검증제’ 법안의 국회심의과정 중 확인자에게 장부·서류에 대한 열람권과 자료제출요구 권한을 부여하는 부분을 보완하는 입법계획을 밝힌 바 있다(2011. 3. 2. 기획재정부 조세소위).

36) 유사한 현행 법률로서 「공인회계사법」 제51조 및 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제 6조에서는 회계사가 일반 직무수행과 외부감사에서 거래처 또는 관계인에 대한 자료청구·열람권을 갖도록 한 것을 참고하면 될 것이다.

37) ‘성실신고확인’은 신고내용 뿐 아니라 전표 및 결산 등 회계와 결산과 관련된 증빙서류까지 확인하여야 하므로 많은 시간이 소요된다. ‘외부회계감사’의 경우 연간 1~2회의 중간 감사와 본 감사 등 지속적인 확인과정을 통해 상당한 시간이 소요되는 점을 고려할 때 성실신고확인을 위한 시간과 업무량을 가늠해 볼 수 있다.

서류, 필요한 서식 등을 담은 ‘성실신고확인 사무처리규정’을 국세청 훈령으로 제정해서 운영하는 것이 필요하다.

한편, 권한과 책임의 비례성과 관련하여 권한의 강화 못지않게 징계책임에 있어서도 일정한 한계와 징계대상에서 제외되는 예외를 인정해야 할 것이다.

최근 성실신고확인과 관련하여 세무사 등 확인자에 대한 징계처분이 크게 늘고 있다. 대부분 가공경비의 계상이나 사업용 계좌의 매출누락 입금액의 미확인 등이지만, 사업자의 회계 및 세무처리와 관련, 예컨대 불법 체류 외국인 근로자와 금융신용불량자에 대한 인건비 지출시 지출증빙처리 등의 부득이한 사유로 징계대상이 되는 경우도 있다.

확인자에 대한 징계에 있어서도 확인자가 확인할 수 없거나 업무처리 기준이 확립되지 않은 부분에 대하여 징계대상으로 삼는 것은 지양해야 할 것이다.

5. 사후검증

(1) 현황과 문제점 : 신고납세 제도에서 납세의무 확정 전 성실성 검증 강제

종합소득세는 세법에 따라 납세의 신고로서 납세의무가 확정되는 ‘신고납세 제도’를 채택하고 있는데³⁸⁾, 납세의무를 확정하는 종합소득세 과세표준 신고 전에 자신의 기장 및 세금계산 내용을 타인으로부터 검증받도록 강제하는 것이 허용될 수 있는지에 의문이 있다.

일반적으로 신고납세 제도를 채택하고 있는 세목의 경우 납세자는 자신이 자율적으로 부담할 세액을 계산하여 신고함으로써 확정되도록 하고 있으며, 만약 납세자가 과소 신고를 하거나 부족납부를 한 경우에는 납세자가 법정신고 기한이 지난 후 수정신고를 하거나 정부가 누락된 세액을 결정함으로써 추가적인 부담인 가산세와 함께 부담하여야 한다.

또, 단지 납세자의 자율적인 신고에 그치는 것이 아니라 정부가 세무조사를

38) 「국세기본법」 제22조 제1항 “국세는 해당 세법의 절차에 따라 그 세액이 확정된다.” ; 「국세기본법 시행령」 제10조의2 “법 제22조 제1항에서 규정하는 해당 세법의 절차에 따라 그 세액이 확정되는 때는 다음 각 호와 같다. 1. 소득세, 법인세, 부가가치세, 개별소비세, 주세, 증권거래세, 교육세 또는 교통·에너지·환경세: 해당 국세의 과세표준과 세액을 정부에 신고하는 때. 다만, 제2호에 해당하는 경우는 제외한다.”

통하여 납세자의 신고내용을 검증할 수 있는 제도적 장치도 갖추고 있으며, 사기나 그밖의 부정한 행위로 조세를 탈루한 경우에는 조세범으로 처벌받게 된다.

이처럼 정부부과 제도보다 신고납세 제도에서는 납세자가 자신의 납세의무를 해태하거나 조세를 탈루한 경우에는 매우 많은 경제적 부담과 엄격한 처벌 제도를 두고 있다.

한편, 「국세기본법」은 ‘세무공무원은 납세자가 무신고 및 성실신고확인서의 미제출 등 협력의무의 미이행을 제외하고는 납세자가 성실하며 납세자가 제출한 신고서 등이 진실한 것으로 추정하여야 한다’고 납세자에 대한 성실성 추정의 원칙을 선언하고 있다.³⁹⁾

그렇다면 납세자가 아직 확정되지 아니한 납세의무에 대하여 정부가 납세자에게 타인으로부터 성실성 검증을 받도록 강제하는 성실신고확인 제도는 과연 제도적 합리성을 확보하고 있는지 논란이 있다.

(2) 개선방안 : 신고납세제도 감안, 사후검증제로 전환 바람직

세법이 성실신고확인 제도를 도입한 것은 정부가 그동안 많은 세무조사를 해왔지만 세무조사로는 많은 납세자의 과세표준을 양성화하는 데 한계를 느꼈기 때문이다. 또한 경제규모의 확대로 세무조사 인력 등 조세행정력이 부족할 뿐만 아니라 세원의 다양화로 세무공무원이 전문적인 식견을 갖추고 다양한 양태의 세원에 제대로 대응하는 것이 어렵기 때문에 자기의 담세력을 가장 잘 알고 있는 납세자에게 성실신고를 강제하는 것이 가장 효율적일 것이다.

하지만 납세자의 자발적인 신고에 따라 납세의무를 확정하는 신고납세 방식의 납세제도에서 납세의무가 확정되기도 전에, 정부가 조세탈루혐의 등이 확인되지 아니하는 일반적인 납세자의 신고 전 예비과정에 개입하여 신고내용을 결정하는 것은 신고납세 제도의 기초인 납세자의 자율적 선택권을 침해하는 문제가 생긴다.

납세자가 신고하기 전에 과세당국이 외부전문가를 통해 간접적으로 개입하

39) 「국세기본법」 제81조의3에서 성실성 추정의 원칙에서 예외 중 하나로 ‘성실신고확인서의 제출’을 하지않는 경우를 추가하였다. 하지만 「성실신고확인서」를 제출하여 납세협력의무를 이행하였음에도 세무조사는 실시할 수 있는 것으로 보고 있다.

여 성실성 검증을 하도록 한 것은 그 대상이 넓고 비용이 과도하지 않는다 해도 헌법상 과잉금지의 원칙에 어긋나는 것으로 판단된다.

이러한 점을 고려하여 성실신고확인 제도는 납세자가 신고하기 전에 성실성 검증을 통하여 종합소득세 확정신고 시 「성실신고확인서」를 제출하는 제도가 아니라 납세자가 자발적인 신고를 한 후 조세전문가를 통해 사후적으로 성실성을 검증하는 제도로 발전시키는 것이 바람직하다.⁴⁰⁾

이런 경우 납세자의 자발적인 선택에 의하여 검증을 하는 것보다는 현재의 성실신고확인 대상사업자와 같이 정부가 특정한 납세자 군을 지정하여 자신의 성실성을 검증받도록 지정하는 방법을 생각할 수 있다.

또한, 성실신고확인 대상이 되는 납세자 군에 포함된 사업자가 신고 후 회계 및 조세전문가로부터 체크리스트에 의해 엄격한 신고 후 성실신고확인(세무검증)을 받은 경우에는 세무조사 대상에서 제외하는 것이 제도의 실효성을 높이는 방법이 될 것이다.

6. 교차검증

(1) 현황 및 문제점 : 확인자가 회계 및 외부조정까지 수행, 확인의 객관성 저하

2010년 정부가 ‘세무검증제’를 세법개정안으로 제출하고 2011년 국회에서 성실신고확인 제도를 입법하는 과정에서, 정부는 성실신고확인을 하는 확인자는 회계처리 및 결산 등을 통하여 납세자의 성실성을 가장 잘 알고 있는 조세전문가를 배제해서는 안되며 이들에게 징계책임을 강화함으로써 얼마든지 납세자의 성실신고 수준을 향상시킬 수 있다고 보았다.

이 때문에 성실신고확인을 하는 조세전문가는 성실신고확인을 받는 납세자로부터 위임을 받아 회계 및 결산은 물론 외부조정을 담당할 세무사가 할 수 있도록 하였다. 하지만, 아무리 성실신고확인 대상사업자의 사정과 진실을

40) 성실성추정 원칙에 따라 사후검증제로 전환되면 납세자가 불성실 신고시 신고 및 납부불성실 가산세를 추가 부담하게 되게 된다. 이 경우 수정신고 시 가산세를 경감하는 규정을 두는 방법도 있겠으나, 설사 두지 않아도 세무조사를 대신하는 수준의 사후적 성실신고확인 제도인 경우라면 큰 문제는 없어 보인다.

잘 알고 있는 조세전문가이고 그에게 징계책임을 강하게 지게 한다고 해도 성실신고확인을 받아야 하는 납세자와의 이미 형성된 친밀한 관계는 부실한 성실신고확인을 초래할 가능성도 상존하고 있다.

이에 따라 현재의 사전적인 성실신고확인 제도의 세무조사의 대체적인 성질의 사후검증 제도로 전환되는 경우 납세자로부터 의뢰받아 세무사 등 사후검증을 담당하는 외부전문가는 성실신고확인을 받아야 하는 납세자의 회계를 대행하거나 외부 세무조정을 한 경우에는 확인을 배제하거나 제한하는 것이 바람직하다.

(2) 개선방안 : 회계 및 조정자와 성실신고확인자의 분리, 교차 검증제 도입

성실신고확인 제도의 도입시 회계처리와 세무조정을 담당하는 조세전문가로 하여금 성실신고확인 업무를 담당하게 한 것은 정부의 의도였다. 이는 성실신고확인 대상사업자의 반발과 혼란을 막고 제도적 안정을 기하는 데 필요했던 것으로 실제로 어느 정도 중요한 역할을 한 것은 사실이다.

하지만 사업자로부터 회계처리 및 결산업무는 물론 외부 세무조정을 의뢰받아 업무를 수행한 조세전문가는 계약에 따라 업무의 위탁관계에 놓이게 되고 그 대가를 주고받게 되므로 객관성과 공정성을 확보하기 어려워 고도의 성실성 검증이 요구되는 정부가 납세자의 신고성실성을 객관적으로 검증하는 업무를 전문가에게 대행하도록 하는 성질의 성실신고확인 업무에 적합하다고 할 수 없다.

최근 몇 년간의 시행으로 제도가 정착단계에 들어섰고 특히 향후 성실신고확인 제도가 세무조사를 대신하는 성질의 사후적인 신고검증 제도로 운영하는 경우, 세무조사를 대체하는 수준으로 사후적 성실신고확인(세무검증)이 역할을 하기 위해서는 납세자의 위임에 따라 회계대행 및 세무조정을 한 외부전문가는 해당 사업자에 대한 성실신고확인을 배제하거나 일부 제한하는 것이 필요할 것이다.

7. 임의적 인센티브제

(1) 현황 및 문제점 : 성실신고확인 미이행 시 미제출 가산세 부과 및 세무조사 대상

성실신고확인을 받아야 하는 납세자가 다음 연도 6월 30일까지 「성실신고확인서」를 납세지 관할 세무서장에게 제출하지 아니한 경우에는 사업소득금액이 종합소득금액에서 차지하는 비율을 종합소득 산출세액에 곱하여 계산한 금액의 5%에 해당하는 금액(「성실신고확인서」 미제출 가산세)을 결정세액에 더하도록 하고 있다.

기장의무가 있는 사업자가 종합소득세 신고시 세법에서 정한 손익계산서, 대차대조표 등의 재무제표 등을 갖추어 기한 내 종합소득세 확정신고를 하는 경우 세법이 정한 신고 및 납부와 관련된 납세의무를 다했다 할 것이다.

하지만, 성실신고확인 대상사업자가 「성실신고확인서」를 제출하지 아니한 경우에는 미제출한 금액의 5%를 가산세로 부과하도록 하고 있다. 성실신고확인은 사실상 납세자의 신고 및 납세와 직접적으로 관련된 것이 아닌 협력의무에 불과하므로 가급적 인센티브 등을 통해 제출을 유도하는 것이 바람직하다.

(2) 개선방안 : 강력한 인센티브 갖춘 임의적 제도 전환

납세자에게는 명백한 조세탈루가 인정되지 않는 한 ‘성실성 추정의 원칙’이 적용되며, 성실신고확인 대상인 납세자도 「성실신고확인서」를 제출한 경우에는 당연히 성실성 추정의 원칙이 적용되어야 할 것이다.

하지만 성실신고확인 제도의 입법취지와 「소득세법」 제70조의2는 성실신고확인 제도가 납세자의 성실성을 확보하기 위해 도입된 것임을 분명히 하고 있어 성실신고확인대상으로 삼는 순간 성실성추정의 원칙을 적용하지 않는다는 것을 의미하고 있다.

이러한 문제는 납세의무의 확정절차인 종합소득세 확정신고 이전에 정부가 개입하여 납세자의 성실성을 검증하도록 한 것에 따른 것으로, 사전적인 검증제도로 남아 있는 한 이를 회피하는 것은 쉽지 않을 것이다.

그러므로 현행과 같은 사전적 성실신고확인 제도는 납세자가 확정신고 후

사후적인 검증제도로 전환하는 것이 바람직하며 사후적인 검증을 받은 경우에는 그 납세자에게 인센티브를 부여하는 것을 고려해야 한다.

납세자에게 세무조사를 대체하는 사후적인 성실신고확인으로 발전하기 전까지는 성실신고확인 제도는 선택적인 제도로 두는 것도 고려할 수 있으며, 이 경우 「성실신고확인서」 미제출 시 가산세를 부과하는 제도는 폐지하고 성실신고확인을 받는 납세자에게는 세무조사 배제, 추가적인 세액공제 등 차별적인 인센티브를 부여하면 효과적일 것이다.

<표 IV - 5> 성실신고확인 제도의 개선방안

문제점		개선방안	비고
정부	성실신고확인의 정체성	○ 성실신고확인의 정부위임사무 선언 ○ 중복간섭 배제위해 세무조사 대상 제외 ○ 확인자에 정부가 보조금(세액공제 포함) 지급	법령 개정
	성실성 담보 불가한 시스템	○ 객관적 성실성 검증가능한 제도로 보완 ○ 회계·조정자는 확인자 배제, 사후검증제로 개선	법령 개정
납세자	신고 전에 기장·신고내용 사전확인	○ 신고납세제 하 정부간섭 과다, 위헌소지 ○ 임의화 또는 조사대체 사후검증제로 발전 ○ 중복조사 금지대상에 포함	법령 개정
	일정한 개인 사업자만 대상	○ 납세자 권익 심각한 침해제도로 적용상 한계 ○ 개인, 법인 불문 불성실 납세자그룹 한정적용	법령 개정
	정부수혜제도 납세자부담 확대	○ 정부위임사무의 집행비용 정부부담 원칙 ○ 정부가 직접 확인보수 지급 ○ 이중간섭, 협력비용 감안 세무조사 대체	법령 개정
확인자	권한없이 제시장부만 확인	○ 자료제출요구권 등 실질적 확인권한 부여 ○ 업무수행 소요시간 상당신고기간 연장	법령 개정
	허위신고시 징계책임	○ 확인자 보수 및 권한과 징계책임 비례유지 ○ 징계의뢰 및 양정 기준 상향조정 ○ 고의성 없는 오류확인 징계배제기준 마련	규정 개정

V. 결 어

전통적으로 납세자의 성실성을 높이기 위한 수단으로 활용되던 세무조사는 행정력의 한계는 물론 정부와 납세자가 대립적인 관계에서 납세자의 성실도를 측정하는 것이므로 세무대리인은 물론 납세자들의 환영을 받지 못하고 있다.

이러한 이유로 납세자의 성실납세를 유인하고 검증하기 위한 다양한 논의와 시도가 계속되고 있어 왔으며, 최근 우리 세제에 도입된 성실신고확인 제도도 이런 배경에서 탄생한 것으로 보아야 할 것이다.

성실신고확인 대상사업자가 정부에 제출하여야 하는 「성실신고확인서」는 신고납세방식의 종합소득세 과세표준 및 세액신고서의 하나의 서식에 불과하지만 이는 정부와 납세자, 그리고 전문가 등 당사자 모두가 참여하여 납세자의 성실성을 높이는 강제적인 수단이기도 하다.

하지만 성실신고확인 제도는 정부의 과세표준 양성화 정책에 따라 갑작스레 도입되었고 정부와 납세자, 전문가가 같이 참여하는 유사한 제도를 운영한 경험이 없어 제도적 틀이 매우 허술하고 당사자들의 역할과 기능이 제대로 작동되지 않는 경우가 많았다.

이러한 측면을 중심으로 지난 3년간의 운영실태를 반영하여 제도적 문제점과 쟁점에 대하여 다음과 같은 개선방안을 제시하였다.

첫째, 일정수입금액 이상 개인사업자를 성실신고확인 대상으로 하고 있으나 이는 대상도 과도하고 다른 납세자와 합리적인 차별이라 보기 어려우므로 개인 및 법인 등 기업형태·업종·수입금액과 관계없이 가급적 ‘특정 불성실그룹’을 대상으로 하도록 전환해야 한다.

둘째, 납세자가 정부가 성실성을 검증하기 위해 강제한 성실신고확인을 받고 달리 불성실이 인정되지 않았음에도 세무조사를 하는 것은 이중적인 세무간섭이므로 성실신고확인을 받은 납세자는 ‘정기선정에 의한 세무조사’에서 제외하여야 한다.

셋째, 성실신고확인으로 인한 과표 양성화 등 수혜자가 정부임에도 사실상 납세자의 납세협력비용으로 전가되고 있으므로 성실신고확인비용은 공제한도를 확대하거나 정부가 보조금으로 전액 직접 지출할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 확인자에게 자료제출요구권 등 권한을 부여하고 엄격한 징계대상에서 부득이하는 사유를 인정하는 등 권한과 책임의 비례성을 유지하고, 원활한 확인업무를 위한 관련 행정규칙을 제정하고 확인기간 3개월을 보장하도록 하는 등 더 이상 징계책임에 의존하는 제도가 아니라 실체적 성실성 확인이 가능한 제도로 정비해야 한다.

다섯째, 성실신고확인 제도는 신고납세 제도에서 납세의무 확정 전 납세자의 신고성실도를 강제적으로 검증하는 제도로 납세자의 자율권을 침해하고 과잉금지원칙에 어긋나므로 가급적 사후적인 신고검증 제도로 전환하는 것이 바람직하다.

여섯째, 납세자가 신고 전에 외부 회계처리 및 세무조정을 같이 수행한 확인자가 성실신고확인까지 하는 것은 도입초기 조세정책적인 측면을 고려한 것이나, 제도가 안정되고 사후적 검증제도로 변경되는 경우에는 객관성을 위해 교차검증제로 전환하는 것이 바람직하다.

일곱째, 현재의 성실신고확인 제도는 이행하지 않는 경우 가산세 및 세무조사 대상으로 하고 있으나, 세무조사 대상에서 배제, 세액공제 확대 등 차별적인 인센티브제가 적용되는 임의적 제도로 운용하는 것도 고려할 수 있다.

2011년 4월 성실신고확인 제도가 입법되어 처음으로 도입된 이래 매년 약 7만 여명의 개인 사업자가 성실신고확인을 받아왔다. 그런데 2014년 성실신고확인 대상자를 초과하는 「소득세법 시행령」의 기준수입금액을 하향시켜 대상자가 대폭 확대되었다.

이처럼 성실신고확인 대상사업자의 확장은 과세당국의 입장에서 성실신고확인 제도의 조세정책으로서의 비중과 중요성은 매우 커진 반면 해당 납세자들의 납세절차는 크게 복잡해지고 엄청난 성실신고확인비용 등 사회적 비용이 추가로 발생하는 등 그 부작용도 만만치 않을 것이다.

그러므로 현재까지의 시행상의 문제점과 정책효과를 보다 면밀히 검토하여 대안을 모색함으로써 보다 합리적이고 경제적인 제도로 보완하는 개선안을 마련해야 할 시점이다.

성실신고확인 제도가 비록 도입된 지는 얼마 되지 않았지만 금방 조세제도와 세무행정에서 정부와 납세자, 세무대리인에게 심대한 영향을 미치는 중요한

제도가 되었다. 이에 따라 앞으로 정부는 이미 입법화된 성실신고확인 제도를 쉽게 포기하지 않을 것이며 그 결과 납세자와 세무대리인은 계속적으로 심대한 영향을 받게 된다.

그간 과표양성화 정책으로 효과성이 입증된 성실신고확인 제도는 정부와 납세자, 그리고 외부전문가 등 조세관계의 당사자들이 호혜평등의 원칙 아래 그간의 운영실태와 문제점을 중심으로 제시된 개선방안에 따라 합리적인 제도 개선에 나선다면 더욱 선진화된 성실납세모델로서 자리매김할 수 있게 될 것이다.

참 고 문 헌

- 곽장미, 「성실신고확인 제도 개선방안 연구 - 세무대리인의 신고소득을 변화에 관한 실증연구」, 한국세무사고시회, 2013. 11.
- 구재이, “성실신고확인 제도의 문제점과 개선방안”, 「계간세무사」, 한국세무사회, 2012.
- _____, 「성실신고확인 제도 해설」, 한국세무사고시회, 2015.
- _____, “성실신고확인제, 이대로 좋은가?”, 「월간 조세」, 영화조세통람, 2012.
- 국중호, 「주요국의 조세제도-일본편」, 한국조세재정연구원, 2009. 10.
- 김광윤, “세무대리인의 성실신고확인과 독립성”, 「회계와 감사연구」, 제54권 제2호 통권 제56호, 한국공인회계사회, 2012. 12.
- 김상기·김현동·김태동, “외부세무조정제도와 성실신고확인 제도의 문제점과 개선방안 고찰”, 「회계연구」 제17권 제4호 통권 제38호, 대한회계학회, 2012.
- 김정호, 「성실신고확인 제도의 문제점과 개선방안」, 한국회계학회, 2013.
- _____, 「납세자의 성실신고확인 제도의 효과분석」, 국제회계연구 제44집, 한국국제회계학회, 2012.
- 김진환·서성호, “성실신고확인 제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 「상사판례연구」 제25집 제3권(2012년 9월), 한국상사판례학회, 2012.
- 박주영·전병욱, 「성실신고확인 제도의 도입 효과에 대한 연구」, 한국회계학회, 2013.
- 심태섭, “세무조사기준의 공개가 세무신고 의사결정에 미치는 영향”, 「세무학연구」 제28권 제2호, 한국세무학회, 2011. 6.
- 심태섭, “세무대리업무 실무종사자의 성실세무신고 유도정책에 대한 효과분석”, 「회계학연구」, 제29권 제3호, 한국회계학회, 2004. 9.
- 안경봉·이동식·이은미, 「성실신고확인 제도 시행에 따른 세무사 면책기준 설정연구」, 연구보고서 제66집, 한국세무사회 부설 한국조세연구소, 2012.
- 오기수, “성실납세자에 대한 세무조사 면제의 실효성에 관한 연구”, 「세무와 회계저널」 제10권 제1호, 한국세무학회, 2009. 3.

- 이경근, 「수평적 성실납세제도의 향후 바람직한 발전방향」, 한국조세재정연구원, 2014.
- 이윤경, 「성실신고확인 제도에 대한 실태 분석 : 세무대리인을 대상으로」, 석사학위논문, 서울시립대학교, 2012.
- 정규언 · 오유탉, “자영업자의 성실납세를 위한 납세유인제도에 관한 연구”, 「세무와 회계저널」, 제6권 제3호, 한국세무학회, 2005. 9.
- 정지선 · 구자은, “취득가격 성실신고확인 제도 도입의 타당성 여부에 관한 연구”, 「법학논고」 제45집, 경북대학교 법학연구원, 2014. 2.
- 국세청, 『국세통계연보』, 2010~2015.

<국문초록>

신고납세 제도가 일반화된 현대의 조세제도에서 납세자의 신고성실성 확보는 가장 큰 숙제이다. 납세자의 자발적인 성실신고 유도정책이나 과세관청의 강력한 세무조사로도 납세자의 성실성을 확실하게 담보할 수 없는 상황에서 도입한 것이 성실신고확인 제도이다. 2011년 일정규모 이상의 개인사업자의 과표양성화를 위해 우리 조세제도에 처음 도입된 성실신고확인 제도에 대하여 제도 도입의 영향을 분석한 결과 목표하였던 과표양성화와 세수 효과가 매우 현저한 것으로 확인되었다.

하지만 성실신고확인 제도는 신고납세 제도에서 신고 전 성실성 검증이라는 제도적 결함과 과세관청에 일방적으로 유리한 제도여서 납세자와 확인자는 지속적으로 제도개선을 요구하고 있어 어떤 형태로건 변화가 시급하다.

2011년 도입 이래 그간 제도 운영실태를 중심으로 문제점과 개선방안을 검토한 결과, 그 적용대상을 사업형태·업종·수입과 관계없이 ‘특정불성실그룹’으로 개선하고, 성실신고확인을 받은 경우 중복적인 세무조사를 배제하고, 확인비용의 납세협력비용 전가를 차단하며, 확인자에게는 권한과 책임의 비례성을 유지하고, 장기적으로 교차검증·사후적 검증·인센티브제 적용하는 임의 검증제 전환 등의 방향으로 제도개선을 하는 것이 바람직한 것으로 나타났다.

성실신고확인 제도는 조세제도와 세무행정의 지상과제인 과표양성화를 위한 새로운 조세정책으로서 효과성이 입증되어 그 위상과 중요성은 갈수록 높아지고 있으므로, 그간의 제도 운영실태와 제시된 개선방안을 바탕으로 납세자·정부·세무사 등 3당사자들이 호혜평등에 입각한 보다 합리적인 성실납세모델로 성숙시켜야 할 것이다.

주제어 : 성실신고확인, 세무사, 과표양성화, 확인비용, 신고납세제도, 세무조사

A Study on Problematic impact and Improvement of Tax Compliance Verification System

Koo, Jae-Yi*

Self-assessment system has been entered into general use as modern system of taxation. From that system of taxation, taxpayer's faithful reporting is the one of the biggest assignment that we got. The reason why we have to adopt 'Tax Compliance Verification System(TCVS)' is that we are in the situation which we cannot guarantee to check taxpayer's faithfulness with only tax payer's voluntary inducing policy or tax authorities' strong tax investigation.

In 2011, to broaden tax bases of the individual business households who owns over certain sizes, we have investigated and analyzed effectiveness of TCVS and we found out that the broadening tax base and tax revenue effect that we aimed was outstanding.

However, TCVS has institutional defect before reporting in self-assessment system and has tendency of one-sided policy to the tax government, so taxpayers and tax accountants as verifactor are consistently requiring improvement of TCVS system. So, these things have to be change fast throughout any circumstances.

Since 2011, figuring out problems and improvement focusing operation condition, we have improved subject of ; application to 'Certain Unfaithfulness Group', regardless of business forms, subject of business, and sale ; elimination of overlapping tax investigation if the one gets TCVS, ; blocking of TCVS expense's shifting of tax burden, ; maintaining ratio of duty and right to CTA as verifier, ; aim at after-reporting, cross and random verification based on incentives.

TCVS's effectualness has been proved that this was new tax policy for broadening tax base. So, based on operating experience and alternatives on improvement plan, we (taxpayer, government and CTA) have to make more matured and rational tax system based on equal and mutual benefit.

* CTA, Ph. D., in business

Key Words : Tax Compliance Verification System(TCVS), CTA, Certified tax accountant, broaden tax-base, verification expense, tax investigation, Self Assessment

