성실신고확인제도와 개인사업자의 납세행태



권성오
한국조세재정연구원
부연구위원
(sokwon@kipf.re.kr)

Ⅰ. 들어가는 글

최근 몇 년간 소득세 최고세율이 단계적으로 인상되었다. 올해는 10억원 초과 구간이 신설되어 적용 세율이 기존 42%에서 45%로 3%포인트 인상되었다. 정부는 이를 통해 세수확대 및 재분배 개선 등을 기대할 수 있지만, 동시에 경제주체의 의사결정이 왜곡되는 등 사회적 비용이 발생할 수 있다(권성오·권성준, 2020). 납세자는 조세부담을 최소화하기 위해 근로시간, 노력(unobserved effort), 직업선택(career choices), 납세순응도 등을 변화시킴으로써 이에 대응할 수 있는데, 그로 인하여 경제주체가 선택하는 소비 및 생산이 비효율적인 수준에서 이루어질 수 있는 것이다. Saez et al.(2012)에 따르면, 고소득층이 소득세율 인상에 대하여 노동공급 조절 등 실제적인 경제행위 변화로 대응하였다는 증거는 없다. 그들의 과세소득 탄력성이 높게 나타나는 것은 조세회피 및 탈세 수단에 대한 접근도가 높기 때문이며, 따라서 소득세율 인상에 따른 효율비용을 낮추기 위해서는 납세순응도를 제고하는 것이 중요하다는 것이다.

우리나라의 종합소득세에 있어서도 상당한 수준의 택스갭(tax gap)이 존재하는 것으로 추정된 바 있다. 택스갭이란, 세법을 정확하게 적용했을 경우 납부해야 할 이론적 세금부담과 실제 세금부담 간의 격차로 정의되는데, 택스갭이 클 경우 납세순응도가 낮은 것으로 이해할 수 있다. 안종석 외(2017)는 무작위 세무조사 자료와 국세청 경정자료를 이용해 우리나라 종합소득세의 택스갭이 2011년 기준으로 6조 7천억~8조원 수준임을 보였다. 특히 개인사업자의 경우 대부분 납세자의 신고내용에 따라 과세가 이루어지고 최종소비자 대상 사업이나 현금거래의 비중이 높은 사업이 많아 과소신고 갭(gap)의 발생 가능성이 높은 것으로 분석됐다.

과세당국은 전통적으로 세무조사를 통해 개인사업자의 납세순응도 제고를 달성

하고자 했다. 최근에는 납세자의 자발적인 성실신고를 유도하기 위하여 다양한 인센티브 제도를 운용하고 있다. 그러나 세무조사의 경우 제한된 인적자원, 조세저항 등의 한계가 있고, 성실사업자 우대와 같이 자발적인 성실신고를 유도하는 제도는 소수의 납세자만 이용하고 있어 그 실효성에 의문이 제기되고 있다.

정부는 2011년에 개인사업자의 성실신고를 유도하고자 성실신고확인제도를 도입하였다. 성실신고확인제도는 기존 정책의 양 당사자라고 할 수 있는 정부와 사업자가 아닌 세무대리인을 통해 성실신고를 담보하는 독특한 제도이다(구재이, 2015). 구체적으로는 대규모 개인사업자 및 이들과 유사한 성격의 소규모 법인으로 하여금 회계처리 및 신고내용을 세무대리인에게 사전검증을 받아야 하는 의무를 부여함으로써 성실신고의 이행을 유도한다. 정부는 성실신고확인제도를 정착시키고 납세자의 조세저항을 최소화하기 위하여 다양한 지원 및 제재 정책을 활용하고 있다. 지원제도로는 성실신고확인비용에 대한 세액공제, 의료비·교육비 세액공제, 세금신고·납부기한의 연장 등이 있으며, 제재수단으로는 성실신고확인대상자에 대한 가산세와 세무조사, 세무대리인에 대한 과태료 등이 있다.

본고에서는 성실신고확인제도를 소개하고 이에 대응하는 개인사업자의 행태에 대해 분석한다. 제Ⅱ장에서는 성실신고확인제도와 국내외 성실신고유인제도를 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 종합소득세 미시자료를 이용하여 성실신고확인제도가 납세행태에 미치는 영향을 분석한다. 특히 납세자가 성실신고확인제도 대상자가 되지 않기 위하여 연간 총수입금액을 조정하는지를 분석한다.

본고에서는 성실신고확인제도와 국내외 성실신고유인제도를 살펴보고, 종합소득세 미시자료를 이용하여 성실신고확인제도가 개인사업자의 납세행태에 미치는 영향을 분석한다.

Ⅱ. 성실신고확인제도

1. 제도 개요

가. 제도 배경 및 대상

대규모 개인사업자 및 이들과 유사한 소규모 법인의 경우 대부분 세무조정의 기초가 되는 재무제표의 외부감사 대상에서 제외된다.[1] 따라서 수입금액의 누락 여부와 필요경비 계상에 대한 적절한 검토가 수행되지 않으면 소득금액을 과소신고하는 행태가 나타날 수 있다.[2]

1) 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제4조 제1항 각호 및 동 법 시행령 제5조 제1항 각호에 의한 외부감사의 대상은 "1. 주권상장법인 2. 해당 사업연도 또는 다음 사업연도 중에 주권상장법인이 되려는 회사 3. 직전 사업연도 말의 자산총액이 500억원 이상인 회사 4. 직전 사업연도의 매출액이 500억원 이상인 회사 5. 다음 각 목의 사항 중 3개 이상에 해당하지 아니하는 회사 가. 직전 사업연도 말의 자산총액이 120억원 미만 나. 직전 사업연도 말의 부채총액이 70억원 미만 다. 직전 사업연도의 매출액이 100억원 미만 라. 직전 사업연도 말의 종업원이 100명 미만"

2) 대규모 개인사업자가 원칙적인 복식부기에 의한 장부방식 대신 기준 경비율에 의한 추계방식을 채택하는 경우 종합소득 산출 세액의 20%에 해당하는 무기장가산세를 부담해야 하는데, 상대적 비교를 통해 추계방식이 세금부담의 측면에서 유리하면 종합소득세의 신고를 위한 재무제표의 작성·제출을 이행하지 않더라도 무방하다.

성실신고확인제도는 재무제표 감사와 유사한 효과를 기대할 수 있는 세무대리인의 사전 확인을 통해 세원양성화 및 징수비용 절감을 달성하고자 한다.

<표 1> 성실신고확인 신고자 규모 및 추이

(단위: 명, %)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
성실신고확인 신고자(A)[1]	67,937	132,602	138,095	144,985	150,559	208,670	213,059
	(4.1)	(95.2)	(4.1)	(5.0)	(3.8)	(38.6)	(2.1)
종합소득세 확정신고자 (B)	4,564,682	5,052,552	5,482,678	5,874,671	6,393,891	6,911,088	7,469,635
성실신고확인 신고비율 (A/B)[2]	1.5	2.6	2.5	2.5	2.4	3.0	2.9

주: 1) ( ) 안은 전년 대비 증감률
2) 성실신고확인 신고비율은 성실신고확인대상자 통계가 필요하나 자료 확보가 어려워 대신 종합소득세 확정신고자 통계 활용

출처: 국세청, 『국세통계연보』 3-1-1. 각 연도

성실신고확인제도는 재무제표 감사와 유사한 효과를 기대할 수 있는 세무대리인의 사전 확인을 통해 세원양성화 및 징수비용 절감을 달성하고자 한다. 일정 요건을 만족하는 개인사업자/소규모 법인이 종합소득세/법인세를 납부하기 전에 신고내용과 증빙서류 등을 세무대리인에게 검증받도록 하여 성실한 신고를 유도하는 것이다.[3] 특히, 성실신고확인제도는 비용 처리의 적정성 검토에 초점을 맞춘 제도로 평가받고 있다. 그동안 정부에서 추진한 현금영수증제도, 신용카드 소득공제 등으로 수입금액은 어느 정도 투명하게 드러났지만, 비용 처리에 대해 세무당국에서 일일이 검토하기에는 무리가 있었기 때문이다.

성실신고확인제도는 2011년 신설된 이후 성실신고확인대상사업자의 수입금액 기준금액이 점차 인하되면서 제도 대상이 확대되었으며, 2018년부터는 일정 요건에 해당되는 소규모 법인 또는 법인전환 사업자도 제도 대상으로 포함되었다. <표 1>을 보면 2019년 기준 성실신고확인신고자는 약 21만명에 이른다.

'성실신고확인대상자'는 ① 「소득세법」 제70조의2 제1항에 따른 성실신고확인대상사업자와 ② 「법인세법」 제60조의2 제1항에 따른 성실신고확인대상 내국법인을 의미한다. 성실신고확인대상사업자는 수입금액이 업종별로 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 사업자를 의미하며, 업종별 기준 수입금액은 다음과 같다.

① 농·임·어업, 광업, 도소매업, 부동산매매업 등: 15억원
② 제조업, 음식 숙박업, 운수업, 출판방송업, 금융 보험업, 상품중개업 등: 7.5억원

3) 이때 성실신고확인자는 세무사, 공인회계사, 세무법인, 회계법인이다.

③ 부동산임대업, 교육 서비스업, 보건업, 사회복지 서비스업, 예술 스포츠 관련 서비스업, 기타 개인 서비스업 등: 5억원

성실신고확인대상 내국법인은 1) 법인전환 성실신고확인대상사업자(법인 전환 후 3년 이내)[4] 및 2) 다음 요건에 모두 해당되는 소규모 법인을 의미한다.

① (업종) 부동산임대업을 주업으로 하거나 부동산 등 권리 대여, 이자, 배당소득 합계가 매출액의 70% 이상인 경우
② (근로자 수) 해당 사업자의 상시 근로자 5인 미만
③ (지분) 지배주주 및 특수관계자 지분 합계가 전체의 50%를 초과하는 경우

성실신고확인대상자는 「성실신고확인자 선임신고서」 및 「성실신고확인서」를 제출할 의무가 있다. 성실신고확인대상사업자는 성실신고를 확인하는 세무사 등을 선임하여 해당 과세기간의 다음 연도 4월 30일까지 「성실신고확인자 선임신고서」를 납세지 관할세무서장에게 신고하여야 하며, 마찬가지로 성실신고확인대상 내국법인은 각 사업연도의 종료일이 속하는 달의 말일부터 2개월 이내에 「성실신고확인자 선임신고서」를 납세지 관할 세무서장에게 신고하여야 한다. 성실신고확인대상사업자 및 성실신고확인대상 내국법인은 각각 종합소득세와 법인세를 신고할 때 「성실신고확인서」를 납세지 관할 세무서장에게 제출하여야 하는데,[5] 「성실신고확인서」는 성실신고확인대상사업자와 성실신고확인자인 세무대리인이 서명 또는 날인하여 제출하는 표지와 구체적인 성실신고확인 내용이 담긴 첨부서류로 구성된다. 성실신고확인자는 「성실신고 확인결과 주요항목 명세서」에 사업장 기본사항, 주요 사업내역 현황, 차입금 및 지급이자 확인, 수입금액 검토 등의 내용을 작성하고, 「성실신고확인 결과 특이사항 기술서」에는 성실신고 확인과정에서 나타난 특이사항을 종합적으로 서술한다. 성실신고확인대상자는 「성실신고확인 결과 사업자 확인사항」의 각 항목에 대하여 '예/아니오'로 확인하여 서명한다.[6]

나. 성실신고확인에 대한 지원

정부는 성실신고확인제도를 정착시키고 납세자의 조세저항을 최소화하기 위하여 다양한 지원정책을 활용하고 있다. 먼저 성실신고확인대상자는 성실신고 확

정부는 성실신고확인제도의 정착과 납세자의 조세저항 최소화를 위해 다양한 지원정책을 활용하고 있다.

4) 단, 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제4조에 따라 감사인에 의한 감사를 받은 내국법인과 「법인세법」 제51조의 2에 따른 유동화전문회사 등에 대한 소득공제 적용 대상 기업은 제외한다.
5) 이 경우 종합소득세 확정신고는 5월 1일~6월 30일까지 한다.
6) 예시: "신고 시 수입금액을 누락하거나 이와 관련하여 장부에 계상하지 않은 비용은 없음을 확인합니다."

<표 2>를 보면, 2011년에 성실신고확인제도가 신설된 이후 조세지출 감면규모가 증가세를 보이고 있는 것을 확인할 수 있다.

<표 2> 연도별 조세지출 감면규모

(단위: 억원)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년 (전망)	2020년 (전망)
소득세	신설	502	491	496	1,012	1,049	1,095	1,160	1,898	1,998
법인세	-	-	-	-	-	-	-	0	46	48
합계	0	502	491	496	1,012	1,049	1,095	1,160	1,944	2,046

출처: 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각 연도

인에 직접 사용한 비용의 60%를 해당 과세연도의 종합소득세 및 법인세에서 공제받을 수 있다.[7] 공제세액의 한도는 성실신고확인대상사업자의 경우 120만원, 성실신고확인대상 내국법인의 경우 150만원이다. <표 2>를 보면, 2011년 본 제도가 신설된 이후 조세지출 감면규모가 증가세를 보이고 있는 것을 확인할 수 있다. 2020년 조세지출 감면규모는 2천억원을 넘어설 것으로 예상된다. 소득세 공제규모는 2012년 502억원에서 2015년 1,012억원으로 크게 증가하였고, 이후 꾸준한 증가세를 유지하며 2020년에는 1,998억원을 기록할 것으로 전망된다. 법인세 공제는 2018년부터 시작되어 2020년에는 48억원 수준으로 예상된다.

성실신고확인비용 세액공제 외에 신고·납부기한 연장, 의료비·교육비 세액공제, 월세 세액공제 등의 지원제도가 있다. 「성실신고확인서」를 제출한 성실신고확인대상자의 종합소득세 및 법인세 신고·납부기한이 1개월이 연장된다. 성실신고확인서를 제출한 성실신고확인대상사업자가 특별세액공제 대상 의료비·교육비를 지출한 경우 지출한 금액의 100분의 15[8]에 해당하는 금액이 사업소득에 대한 소득세에서 공제된다.[9] 또한 성실신고확인대상사업자가 지출한 월세에 대해서도 10%에 해당하는 금액이 해당 과세연도의 소득세에서 공제된다.[10]

다. 성실신고확인의무 위반에 대한 제재

성실신고확인의무 위반에 대한 제재수단으로는 성실신고확인대상자에 대한 가산세와 세무조사, 그리고 성실신고확인자에 대한 과태료, 직무정지 등이 있다.

성실신고확인대상자가 「성실신고확인서」를 신고기한 내에 제출하지 않은 경우 가산세가 부과된다. 구체적으로 성실신고확인대상사업자가 성실신고확인대상 과세기간의 다음 연도 6월 30일까지 「성실신고확인서」를 납세지 관할 세무서

7) 단, 해당 과세연도의 사업소득금액(성실신고확인대상사업자) 및 과세표준(성실신고확인대상 내국법인)을 과소 신고한 경우 그 과소 신고한 금액이 경정된 금액의 100분의 10 이상이면 공제받은 금액에 상당하는 세액이 전액 추징된다.

8) 일정한 난임시술비의 경우에는 100분의 20

9) 「조세특례제한법」 제122조의3

10) 「조세특례제한법」 제122조의3 ③ 해당 과세연도의 종합소득과세표준에 합산되는 종합소득금액이 4,000만원 이하의 성실신고확인대상사업자로서 성실신고확인서를 제출한 자의 경우에는 12%가 공제되고, 월세액이 750만원을 초과하는 경우 그 초과하는 금액은 없는 것으로 한다.

<표 3> 성실신고확인자에 대한 제재

허위 확인금액	징계 양정
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

출처: 구재이(2015), p.103 <표 II -8>

성실신고확인의무 위반에 대한 제재수단으로는 성실신고확인대상자에 대한 가산세와 세무조사, 그리고 성실신고확인자에 대한 과태료, 직무정지 등이 있다.

장에게 제출하지 않으면, 종합소득산출세액과 미제출 사업장의 소득금액이 종합소득금액에서 차지하는 비율을 곱한 금액의 5%를 결정세액에 가산하게 된다. 성실신고 확인대상 내국법인이 「성실신고확인서」를 신고기한 내에 제출하지 않은 경우 법인세 산출세액의 5%가 가산세로 부과된다.[11] 또한 성실신고확인대상사업자 및 성실신고확인대상 내국법인이 정해진 기한까지 「성실신고확인서」를 제출하지 않은 경우 세법상 납세협력 의무를 이행하지 않은 것으로 간주되어 세무조사 대상으로 선정될 수 있다.

그뿐만 아니라, 추후 세무조사 등을 통해 세무대리인이 성실신고확인을 제대로 하지 않은 사실이 밝혀지는 경우 세무대리인에게 과태료, 직무정지와 같은 제재가 가해질 수 있다. 허위확인 금액 크기에 따라 직무정지 3개월 이하 또는 500만원 이하 과태료에서 직무정지 2년까지의 제재가 가해질 수 있다.

2. 국내외 성실신고유인제도

가. 우리나라의 성실신고유인제도

본 절에서는 납세순응도를 제고하기 위한 국·내외 제도들을 살펴본다. 우리나라에는 성실신고확인제도 외에 성실사업자 우대제도와 성실납세 협약제도가 있는데, 두 제도 모두 납세자의 자발적인 참여에 의존한다는 점에서 성실신고확인제도와 구별된다.[12] 먼저 성실사업자 우대제도는 특정 요건을 만족하는 사업자에 대하여 의료비, 교육비, 월세 세액공제와 세무조사의 혜택을 제공한다. 구체적으로, 신용카드가맹점 및 현금영수증가맹점으로 모두 가입한 사업자로서 전사적 기업자원 관리설비 또는 판매시점 정보관리 시스템설비를 도입하고, 복식부기 또

11) 토지 등 양도소득에 대한 법인세액 및 투자·상생협력 촉진을 위한 과세특례를 적용하여 계산한 법인세액은 제외된다.

12) 그 외로 사업자가 종합소득세, 법인세 등을 신고하기 전 과세정보를 예측해 제공하는 사전성실신고 안내제도가 있다. 2016년까지는 탈루 가능성이 큰 납세자에게 사후검증을 강화할 수 있다는 경고성 안내문을 보내기도 하였는데, 2017년부터는 일반적인 납세 절차 안내문만 보내고 있다.

일본의 청색신고제도는 납세자의 자발적 신고에 대한 혜택을 제공하면서 관련 장부 보존 등의 의무를 부여하나, 해당 증빙의 진실성이나 계산내역의 정확성을 검증하지는 않는다.

는 간편장부에 의한 장부를 작성하면서 전체 거래금액의 3분의 2 이상을 사업용 계좌로 사용한 개인사업자를 성실사업자로 규정하여, 근로소득이 없는 거주자에게 적용하는 연 7만원의 표준세액공제 대신 연 12만원의 표준세액공제를 적용하고, 일반적인 개인사업자와 다르게 의료비·교육비·월세 세액공제를 적용한다. 특히, 간편장부대상자에 해당하면서 복식부기를 기록·관리하고, 수입금액 증가율이 10% 이상이면서 최근 3년간 조세범 처벌 및 국세 체납 사실이 없는 소규모 성실사업자의 경우에는 객관적인 증거자료에 의하여 과소 신고한 것이 명백한 경우를 제외하고는 정기 세무조사를 면제하고 있다. 그러나 이러한 적용 요건을 만족시키는 것이 쉽지 않아 성실사업자 우대제도를 활용하는 사업자는 소수에 불과한 것으로 알려져 있다(구재이, 2015).

성실납세 협약제도(Co-operative Compliance Service)는 국세청과 적절한 세무 통제 절차(Tax Control Framework)를 갖춘 법인이 세무문제를 사전협의·해결하는 제도이다. 국세청은 일정 요건을 갖춘 법인과 성실납세이행협약을 체결하는데, 성실납세협약제도의 신청 대상은 수입금액 300억원 이상 1,500억원 미만의 법인이다. 성실납세이행협약이 체결되면, 국세청과 대상 법인은 정기·수시 미팅을 통해 법인의 세무문제를 협의한다. 국세청은 이를 통해 기업친화적 세무환경을 조성하고, 성실한 법인에 최적의 납세여건을 만들어, 법인의 납세성실도 향상을 기대할 수 있다. 법인의 경우 세무문제의 신속한 해결로 세무상 불확실성이 감소하고, 향후 발생할 수 있는 가산세 및 국세 불복비용이 감소하며, 법인의 투명성이 높아져 대외 신용등급이 향상되고, 세무조사 선정 대상에서 제외되는 등의 혜택을 기대할 수 있다.

나. 일본의 청색신고제도[13)]

일본의 청색신고제도는 납세자의 자발적인 신고에 대한 혜택을 제공하면서 동시에 관련 장부의 기장, 보존 등의 의무를 부여하는 제도이다. 그러나 성실신고확인제도와 같이 해당 증빙의 진실성 검증이나 관련 계산내역의 정확성을 검증하지는 않는다. 청색신고제도는 법인과 개인 모두에게 적용되나 그 내용이 거의 동일하다. 따라서 다음에서는 법인을 기준으로 주요 내용을 살펴본다.

법인이 청색신고 승인신청을 하기 위해서는 일정한 기한까지 기타 재무부령이 정하는 사항을 기재한 신청서를 납세지 관할세무서장에게 제출하여야 한다. 승인

13) 정지선·구자은(2014), pp. 273~280을 정리하여 작성하였다.

신청을 받은 세무서장은 승인 여부와 그 취지를 해당 사업연도종료일까지 신청법인에게 서면으로 통지하여야 한다. 청색신고의 승인을 받은 법인은 장부를 비치하여 거래의 내용을 기록함과 동시에 그 장부를 일정 기간까지 의무적으로 보관하여야 하고, 또 소관 세무서장이 장부의 제시를 요구할 때에는 의무적으로 그에 따라야 한다. 청색신고제도의 「법인세법」상 혜택에는 이월결손금의 공제, 결손금 소급공제에 따른 환급, 경정통지서의 이유부기의 강제, 추계과세의 금지 등이 있다. 그 외에도 각종 할증상각의 허용, 준비금 설정의 허용과 같은 「조세특별조치법」에 규정된 혜택이 있다. 청색신고승인을 받은 법인이 장부서류의 비치, 기록 또는 보존을 하고 있지 아니한 등의 경우에 그 승인이 취소될 수 있으며, 청색신고승인이 취소되면 그 취소의 효과는 취소 사유가 발생한 연도까지 거슬러 올라가 모두 적용된다.

미국의 납세성실도 사전확인제도는 국내의 성실납세 협약제도와 유사한 성격으로, 국세청과 기업 간 투명한 협력의 촉진과 세무행정과 납세순응에 대한 부담 완화에 목적이 있다.

다. 미국의 납세성실도사전확인제도[14)]

미국의 납세성실도사전확인제도, 호주의 성실납세약정제도, 네덜란드의 수평적 세원관리는 우리나라의 성실납세 협약제도와 유사한 성격의 제도로 볼 수 있다. 본 절에서는 미국의 납세성실도사전확인제도(Compliance Assurance Process: CAP)에 대하여 간단히 살펴본다. CAP는 국세청과 기업 간의 투명한 협력을 촉진하고 세무행정과 납세순응에 대한 부담을 완화시켜 궁극적으로 납세순응도를 향상시키는 것을 목적으로 한다. CAP의 적용 대상은 다음과 같은 특징을 지닌 기업으로 규정된다.

- 조세행정 향상에 관심을 표명한 업종별 선도 기업
- 세무조사 중인 기업으로서 향후 사업연도에 납세성실도사전확인제도를 적용받기 원하는 기업
- 국세청의 시범실시제도에 기 참여한 기업
- 조세회피 의도가 없고 인지한 것에 대해 과세당국과 협의하여 해결하는 기업
- 부적절한 회계처리로 인해 재무제표를 재작성하지 않은 기업
- 중요한 행정소송이 없는 기업 기준을 충족한 기업

CAP 신청기업은 모든 거래정보 및 세무처리 방침 등을 공개하고 국세청과 중

14) 정지선·구자은(2014), pp. 278~279; 박인목·홍정화(2012), pp.208~209를 인용하였고, 미국 국세청의 Internal Revenue Manuals 중 4.51.8 Compliance Assurance Process(CAP) Examinations의 일부를 번역하여 정리하였다.

성실신고확인제도가 그 취지대로 납세자의 성실신고에 기여한다면, 납세자는 조세부담을 낮추기 위하여 제도 대상자가 되는 것을 회피하려는 행태를 보일 수 있다.

요 세무문제에 대한 처리 방향을 논의하여 일정한 합의를 도출한다. 이때 국세청은 신청납세자의 해당 연도 중요 거래 및 세무처리를 실시간으로 조사한다. 본 제도를 통해 납세자는 조세확실성 확보, 자원절약, 재무보고 정확성 제고라는 편익을, 국세청은 납세순응도 증진, 실시간 세금신고 검증, 새로운 세금쟁점 파악, 자원절약에 따른 조사비율 제고라는 편익을 얻을 수 있다.

만약 납세자가 해당 제도의 책임 및 의무 등을 제대로 이행하지 않는 것으로 판단될 경우, 국세청 관할 지역 관리자(Territory Manager)는 납세자에게 관련 문제를 30일 이내에 해결할 것을 서면으로 통지하고, 기간 안에 해당 문제가 해결되지 않으면 관할 현장운영이사(Director, Field Operations: DFO)가 납세자에게 해당 제도의 적용이 종료됨을 고지하며, 이후 국세청은 해당 납세자의 신고서를 기존의 방법대로 사후 심사한다.

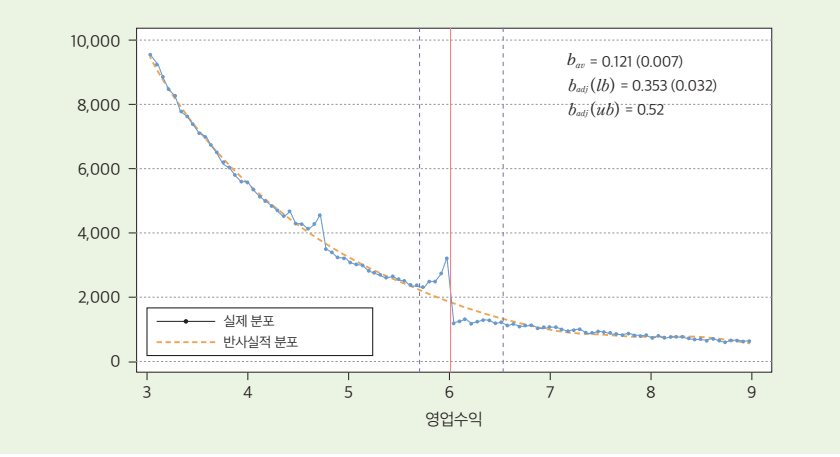
Ⅲ. 성실신고확인제도와 개인사업자의 총수입금액 조정

성실신고확인제도는 외부감사 대상에서 제외되는 대규모 개인사업자 및 이들과 유사한 성격의 소규모 법인으로 하여금 회계처리 및 신고 내용에 대하여 세무대리인에게 사전검증을 받아야 하는 의무를 부여한다. 정부는 성실신고확인제도를 정착시키고 납세자의 조세저항을 최소화하기 위하여 다양한 지원 및 제재 정책을 활용하고 있다. 지원제도로는 성실신고확인비용에 대한 세액공제, 의료비·교육비 세액공제, 세금 신고·납부기한의 연장 등이 있으며, 제재수단으로는 성실신고확인대상자에 대한 가산세와 세무조사, 성실신고확인자에 대한 과태료, 직무정지 등이 있다. 정부는 이러한 제도를 통해 세원양성화 및 징수비용 절감 등의 긍정적 효과를 기대하고 있다.

성실신고확인제도가 그 취지대로 납세자의 성실신고에 기여한다면, 납세자는 조세부담을 낮추기 위하여 제도 대상자가 되는 것을 회피하려는 행태를 보일 수 있다. 특히, 성실신고확인대상사업자는 연간 총수입금액에 따라 결정되기 때문에, 개인사업자는 세무대리인의 사전검증을 피하기 위하여 수입금액을 기준금액 이하로 내릴 유인이 있다. 물론, 수입금액 조정 시 세무조사에 따른 징계 위험 증가 등의 비용이 발생한다는 점에서 모든 개인사업자가 제도에 반응한다고 보기는 어렵다. 수입

[그림 1] 스페인 기업의 영업수입 분포

(단위: x축 - 백만유로, y축 - 기업 수)



출처: Almunia and Lopez-Rodriguez(2018), p. 18, Figure 2

[그림 1]을 보면 스페인 기업들이 LTU의 조세 모니터링 강화를 회피하고자 영업수입을 조정하는 행태가 나타남을 알 수 있다.

금액 조정 비용 및 수입금액과 기준금액 간 차이가 크지 않은 개인사업자들이 성실신고확인대상자가 되지 않기 위하여 수입금액을 조정할 가능성이 크다. 그리고 이로 인하여 개인사업자의 수입금액 분포가 제도 대상 기준금액 좌측에 몰리는 현상이 나타날 수 있다. 조정비용(adjustment cost), 부주의(inattention) 등의 최적화 마찰(optimization frictions)이 존재하기 때문에 수입금액 분포는 기준금액 좌측으로 다소 퍼져 있고 경계 우측에도 어느 정도의 빈도가 존재할 수 있다.

스페인에서는 연간 영업수입이 600만유로를 넘는 기업에 대해서 납세자당 조사관 수가 증가하는 등 세무조사 집행 강도(enforcement intensity)에 단절점이 존재하는데, Almunia and Lopez-Rodriguez(2018)는 스페인 과세자료를 이용하여 기업들이 엄격한 세무조사를 피하기 위해 영업수입을 경계 아래로 낮춘다는 것을 분석한 바 있다. 스페인 세무당국은 1995년 Large Taxpayers Unit(LTU)를 설립하여 대규모 기업에 대한 모니터링을 강화하고자 하였다. LTU는 전자시스템을 통하여 대상기업의 세금신고서상 불일치 및 오류사항 등을 검수한다. 제3자(거래상대방 또는 은행)가 보고한 재무제표 및 거래내역 등을 이용하여 불일치 항목이 발견되면 해당 기업에 추가적인 소명 또는 세금납부를 요청하며, 불일치 항목이 큰 경우에는 세무감사가 이루어질 수 있다. [그림 1]을 보면 세무조사가 강화되는 수입금액 기준 좌측에 기업의 분포가 몰려 있고 단절점 우측에는 분포의 공백(hole)이

성실신고확인대상 기준 수입금액은 기본적으로 업종에 따라 다른데, 몇 차례의 제도 개정으로 주로 감소하는 방향으로 변경되었다.

<표 4> 성실신고확인대상 기준 변천

업종	연간 수입금액(매출)		
	2011~2013[1] 귀속연도	2014~2017[2] 귀속연도	2018~2019[3] 귀속연도
농·임·어업, 광업, 도소매, 부동산매매업 등	30억원	20억원	15억원
제조업, 음식숙박업, 운수업, 출판방송업, 금융보험, 상품중개 등	15억원	10억원	7.5억원
부동산임대, 교육서비스, 보건, 사회복지, 예술스포츠, 기타개인서비스업 등	7.5억원	5억원	5억원

출처: 1) 「소득세법 시행령」 제133조 제1항 2011. 6. 3. 신설
2) 「소득세법 시행령」 제133조 제1항 2013. 6. 11. 개정
3) 「소득세법 시행령」 제133조 제1항 2018. 2. 13. 개정

나타나는 것을 확인할 수 있다. 즉, 스페인 기업들이 LTU의 조세 모니터링 강화를 회피하고자 영업수입을 조정하는 행태가 나타난 것이다.

본 장에서는 우리나라 종합소득세 미시자료를 이용하여 개인사업자가 성실신고확인제도 대상자가 되지 않기 위하여 수입금액을 조정하는지를 분석한다.[15] 구체적으로 성실신고확인대상사업자의 업종별 매출액 기준 좌측에 집군이 나타나는지를 분석한다. 분석기간에 업종별 성실신고확인대상 수입금액 기준이 변경되었는데, 이를 활용하여 집군의 위치가 기준금액 변화에 상응하여 이동하는지를 확인해볼 수 있다. 분석자료는 국세통계센터에서 제공하는 종합소득세 2015~2018년 자료이다.

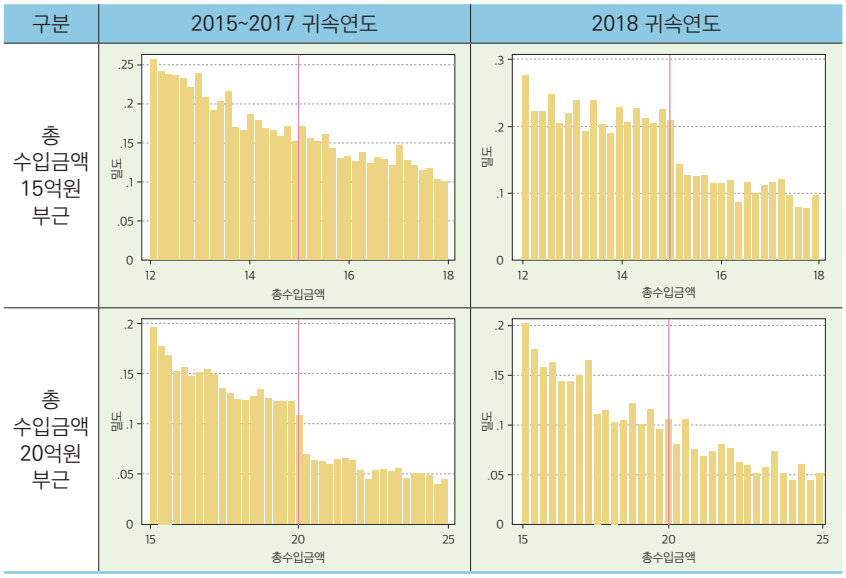
먼저 종합소득세 자료를 수입금액 기준이 다른 업종 및 귀속연도에 따라 구분하여 각 기준점 부근의 총수입금액 분포를 살펴보았다. 성실신고확인대상 기준 수입금액은 기본적으로 업종에 따라 다른데, 몇 차례의 제도 개정으로 변경되었다. 예를 들어, '농·임·어업, 광업, 도소매업, 부동산매매업 등'의 경우, 수입금액 기준이 제도 도입 당시에는 30억원이었는데, 2014년과 2018년에 각각 20억원, 15억원으로 인하되었다.

[그림 2]에서는 "농·임·어업, 광업, 도소매업, 부동산매매업 등" 업종의 개인사업자 총수입금액 분포를 확인할 수 있다. 2015~2017 귀속연도 표본에서는 성실신고확인대상사업자 기준인 총수입금액 20억원 좌측에 분포가 쏠려 있는 것을 확인할 수 있다. 2018년에는 해당 업종의 기준 수입금액이 20억원에서 15억원으로 변경되었는데, 집군이 나타나는 위치도 이에 맞춰서 이동한다.

15) 법인의 경우 매출액을 기준으로 정책 대상자가 결정되지 않아서 동일한 분석을 적용할 수 없다.

[그림 2] "농·임·어업, 광업, 도소매업, 부동산매매업 등"의 2015~2018 귀속연도 총수입금액 분포

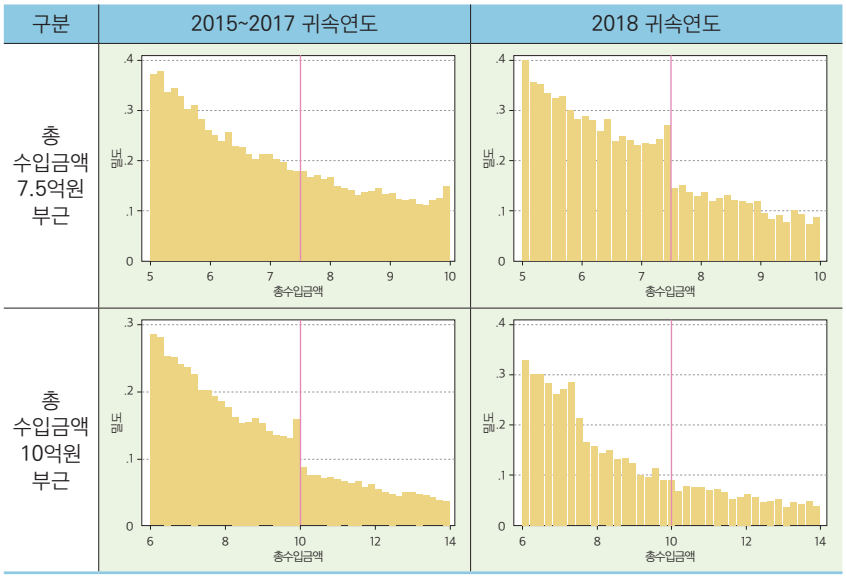
(단위: 억원)



출처: 저자 작성

[그림 3] "제조업, 음식숙박업, 운수업, 출판방송업, 금융보험, 상품중개 등"의 2015~2018 귀속연도 총수입금액 분포

(단위: 억원)



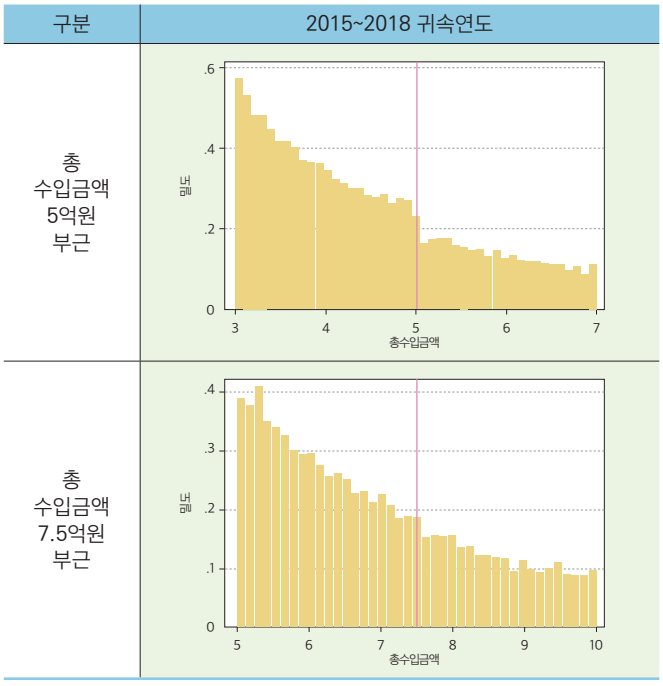
출처: 저자 작성

[그림 2]와 [그림 3]을 보면, 해당 업종 모두 성실신고확인대상사업자 기준인 총수입금액 좌측으로 분포가 쏠려 있으며, 2018년에 해당 업종의 기준 수입금액이 인하됨에 따라 집군이 나타나는 위치도 이에 맞춰서 이동하는 것을 알 수 있다.

[그림 5]는 표본을 업종 및 귀속연도로 구분하지 않고 전체 표본을 이용한 분석으로, 앞선 결과와 마찬가지로 기준 수입금액 좌측에 분포가 몰려 있는 것을 확인할 수 있다.

[그림 4] "부동산임대, 교육서비스, 보건, 사회복지, 예술스포츠, 기타개인서비스업 등"의 2015~2018 귀속연도 총수입금액 분포

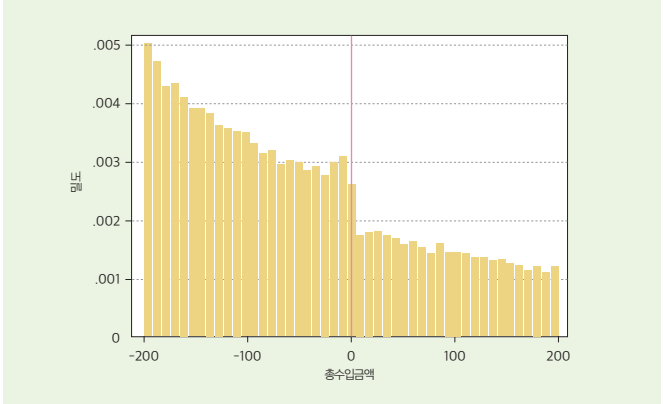
(단위: 억원)



출처: 저자 작성

[그림 5] 개인사업자의 성실신고확인제도 기준점 대비 총수입금액 분포

(단위: 억원)



출처: 저자 작성

"제조업, 음식숙박업, 운수업, 출판방송업, 금융보험, 상품중개 등" 업종에서도 유사한 패턴이 나타난다. 2015~2017 귀속연도 표본에서는 성실신고확인대상사업자 기준인 총수입금액 10억원 좌측에 분포가 쏠려 있는 것으로 나타난다. 2018년에는 해당 업종의 기준 수입금액이 7.5억원으로 인하되었는데, 집군도 해당 경계점으로 이동하는 것을 확인할 수 있다.

"부동산임대, 교육서비스, 보건, 사회복지, 예술스포츠, 기타개인서비스업 등" 업종의 경우 분석기간에 기준 수입금액 변화가 없었다. 전체 기간을 활용하여 분석한 결과, 기준금액인 5억원 부근에 집군이 나타났다. 2011~2014 귀속연도 수입금액 기준이었던 7.5억원 부근에는 집군이 관측되지 않는다.

[그림 5]에는 표본을 업종 및 귀속연도로 구분하지 않고 전체 표본을 이용하였을 경우의 결과가 제시되어 있다. 각 관측치의 해당 경계점을 0으로 표준화하여 경계점 대비 총수입금액의 분포를 살펴보았다. 히스토그램에서 x축의 단위는 100만원으로 경계점 ±2억원 부근의 분포를 보여준다. 지금까지의 결과와 일관되게 기준 수입금액 좌측에 분포가 몰려 있는 것을 확인할 수 있다.

지금부터는 집군추정법(bunching estimation)을 이용하여 개인사업자가 성실신고확인제도에 대응하는 정도를 정량화하고 통계적 유의성을 평가하고자 한다. 집군추정법은 단절점이 없을 경우의 반사실적분포(counterfactual distribution)를 추정하여 실제 분포와의 차이를 집군의 정도로 정의한다. 집군의 크기가 크게 나타날수록 경제주체가 관련 제도에 민감하게 반응하는 것으로 판단할 수 있다. 집군분석은 크게 kink 혹은 notch를 이용하는 두 가지 접근법으로 구분할 수 있다(Kleven, 2016). kink와 notch는 각각 제도로 인해 나타난 경제주체 선택집합(choice sets)의 기울기(slope)와 수준(level) 변화를 의미하는데, 성실신고확인제도의 경우 연간 수입금액이 기준금액을 초과하면 세부담이 급격하게 증가하기 때문에 notch가 존재하는 것으로 이해할 수 있다.

구체적으로 집군의 크기는 다음과 같이 추정될 수 있다(Chetty et al., 2011). 먼저 모든 관측치에 대해 경계점 대비 수입금액을 계산한다. 경계점 부근을 일정한 구간으로 나누고 각 구간에 속하는 관측치의 수(frequency)를 측정하여 구간 단위의 자료를 구축한다. 그러면 다음과 같은 식을 추정할 수 있다.

$$C_j = \sum_{i=0}^{p} \beta_i (Z_j)^i + \sum_{i=-lb}^{ub} \gamma_i \cdot 1[Z_j = i] + \upsilon_j \qquad \text{식 (1)}$$

지금부터는 집군추정법을 이용하여 개인사업자가 성실신고확인제도에 대응하는 정도를 정량화하고 통계적 유의성을 평가하고자 한다. 집군의 크기가 크게 나타날수록 경제주체가 관련 제도에 민감하게 반응하는 것으로 판단할 수 있다.

[그림 6]에서 성실신고확인제도 총수입금액 기준 부근에 상당한 규모의 집군이 나타남을 확인할 수 있다.

이때 C_j와 Z_j는 각각 특정 구간 j에 속하는 관측치의 수와 경계점 대비 수입금액의 중간값이다. p는 다항식의 차수를 의미하며, $[lb, ub]$은 집군이 나타나는 영역(the lower and upper bound of the excluded interval)이다. 경계점 주변의 반사실적 분포 $\widehat{C}_j$는 식 (1)을 통해 구한 예측값(predicted value)에서 $[lb, ub]$에 속하는 더미변수들이 기여하는 바를 제외하여 다음과 같이 추정한다.[16)]

$$\widehat{C}_j = \sum_{i=0}^{p} \widehat{\beta}_i (Z_j)^i \qquad \text{식 (2)}$$

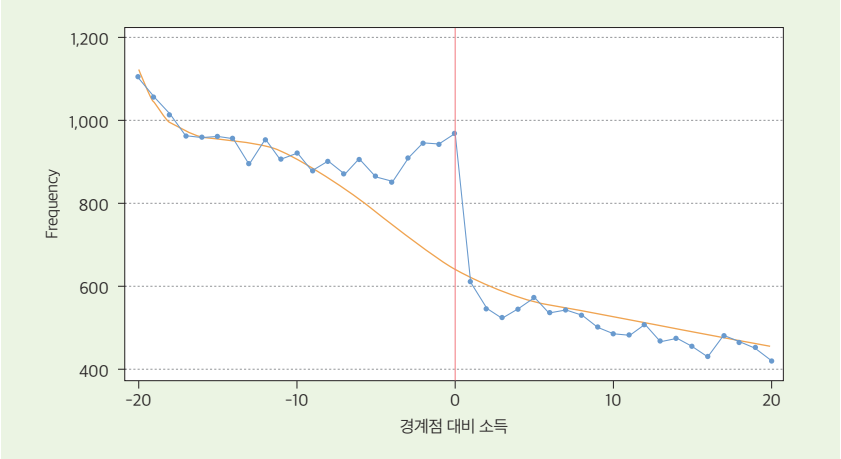
이때 집군의 정도 $\hat{b}$는 아래와 같이 추정될 수 있다. $\hat{b}$는 경계점 주변에 과세소득 분포가 얼마나 몰리는지를 반사실적 분포의 평균 빈도수에 대비하여 나타낸다.

$$\hat{b} = \frac{\sum_{j=lb}^{ub} (C_j - \widehat{C}_j)}{\sum_{j=lb}^{ub} \widehat{C}_j / (ub - lb + 1)} \qquad \text{식 (3)}$$

분석결과, 성실신고확인제도 연간 수입금액 기준 부근에 나타난 집군의 크기는 1.93이며, 이는 1% 수준에서 유의하다. 집군의 크기가 1.93이라는 것은 측정된

[그림 6] 성실신고확인제도와 개인사업자의 총수입금액 조정에 대한 집군분석 결과

(단위: 개, 구간 수)



출처: 저자 작성

16) Chetty et al.(2011)을 따라 반사실적 분포 아래의 면적과 실제 분포 아래의 면적이 같도록 반사실적 분포의 위치를 조정한다.

집군의 크기가 같은 구간에 속하는 반사실적 분포의 평균 높이의 193%라는 것을 의미한다. [그림 6]에서 파란 점들은 각 구간에 속하는 실제 관측치 수를 의미하고,[17] 빨간 실선은 다항식의 차수인 p를 7로 설정하여 추정한 반사실적 분포이다. 경계점 부근을 제외하고 실제 분포와 추정된 분포가 상당히 유사한 것을 확인할 수 있다.

지금까지 개인사업자의 총수입금액 분포가 성실신고확인제도 기준금액 좌측에 몰려 있는 것을 확인하였다. 특히 2018년 업종별 기준금액이 변화하면서 집군도 그에 맞춰 이동하는 것으로 나타났는데, 이는 관측된 집군이 납세자들의 행태 반응에 기인한다는 가설을 뒷받침한다. 이는 다음 두 가지 측면에서 의미 있는 결과라고 볼 수 있다. 첫째, 현금영수증제도, 신용카드 소득공제제도 등에도 불구하고 여전히 개인사업자의 총수입금액 조정이 가능하다. 둘째, 개인사업자가 성실신고확인대상자가 되는 것을 회피하려 한다는 것은 동 제도가 성실신고를 유도하는 효과가 있음을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

개인사업자가 성실신고확인대상자가 되는 것을 회피하려 한다는 것은 동 제도가 성실신고를 유도하는 효과가 있음을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

Ⅳ. 마치는 글

본고에서는 성실신고확인제도와 국내외 성실신고유인 제도를 살펴보고, 성실신고확인제도가 개인사업자의 납세행태에 미치는 영향을 분석하였다. 성실신고확인제도는 대규모 개인사업자 및 이들과 유사한 성격의 소규모 법인으로 하여금 회계처리 및 신고 내용에 대하여 사전검증을 받아야 하는 의무를 부여함으로써 성실신고의 이행을 유도한다. 개인사업자의 경우 성실신고확인대상자가 되는 것을 회피하기 위하여 연간 총수입금액을 제도 대상 기준금액 이하로 내릴 유인이 있다. 연간 수입금액이 업종별 기준금액을 넘어서면 성실신고확인대상자로 선정되어 세부담이 급격하게 증가할 수 있기 때문이다. 그러나 개인사업자의 대응은 수입금액 조정 시 발생하는 비용과 성실신고확인제도의 실효성 등에 따라 다를 수 있다. 본고에서는 종합소득세 자료를 이용하여 개인사업자가 성실신고확인대상자가 되지 않기 위하여 수입금액을 조정하는지를 분석하였다. 분석결과, 개인사업자의 수입금액 분포가 업종별 기준금액 좌측에 몰리는 현상을 확인할 수 있었다.

17) 각 구간의 크기는 500만원으로 설정한다.

향후 과세강화에 따른 행태반응의 경로를 분석하고 효과적인 정책대안을 제시할 수 있는 연구가 수행될 필요가 있다.

최근 정부는 소득세 최고세율을 인상해 왔는데, 이로 인한 효율비용을 최소화하기 위해서는 탈세 및 조세회피 등의 행태반응을 최소화하는 것이 중요하다(Saez et al., 2012). 선행연구에 따르면 고소득층이 세율인상에 대하여 노동공급 조절 등 실제적인 경제행위 변화로 대응하였다는 증거는 없으며, 그들의 과세소득 탄력성이 높게 나타나는 것은 조세회피 및 탈세 수단에 대한 접근도가 높기 때문이다. 후속 연구에서 과세강화에 따른 행태반응의 경로를 분석하고 효과적인 정책대안을 제시할 수 있는 연구가 수행될 필요가 있다. 특히, 개인소득세와 법인소득세 간 세원 이동성, 개인유사법인의 초과 유보소득, 빅데이터(big data)를 이용한 세무조사 등에 대한 연구는 유용한 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것이다. KIPF

<참고문헌>

구재이, 「성실신고확인 제도의 문제점 및 개선방안」, 『법제연구』, 48, 2015, pp. 91~141.

권성오·권성준, 『소득세의 효율비용에 관한 연구』, 한국조세재정연구원, 2020.

안종석·강성훈·오종현, 『소득세 Tax Gap 추정과 우리나라의 지하경제 규모 추정』, 한국조세재정연구원, 2017.

Almunia, Miguel, and David Lopez-Rodriguez, "Under the radar: The effects of monitoring firms on tax compliance," *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(1), 2018, pp. 1~38.

Chetty, R., Friedman, J. N., Olsen, T., and Pistaferri, L., "Adjustment Costs, Firm Responses, and Micro vs. Macro Labor Supply Elasticities: Evidence from Danish Tax Records," *The Quarterly Journal of Economics*, 126(2), 2011, pp. 749~804.

Kleven, Henrik Jacobsen, "Bunching," *Annual Review of Economics*, 8, 2016, pp. 435~464.

Saez, E., Slemrod, J., and Giertz, S. H., "The Elasticity of Taxable Income with respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review," *Journal of Economic Literature*, 50(1), 2012, pp. 3~50.