

세무와회계저널
제14권 제2호 2013년 4월 pp.241~279
한국세무학회

납세자 편의 및 지하경제 양성화를 위한 부가가치세 거래증빙제도의 개선방안

오 윤* · 전병욱**

<요 약>

본 연구는 우리나라와 외국의 부가가치세 거래증빙제도를 개관한 후에 납세협력비용의 절감과 탈세 방지의 측면에서 현행 제도의 문제점을 분석하고 이를 해결하기 위한 제도개선방안을 제시하였다.

우리나라의 부가가치세법상 부가가치세 거래증빙제도는 성실납세를 유도하고 세무조사의 효과성을 확보했지만, 제도운영에 따른 사회적 비용을 충분히 고려하지 못한 측면이 있다. 최근 거래증빙 제도의 중점이 된 전자세금계산서 제도는 납세협력비용과 징세비용을 감소시키고, 거래의 투명성을 향상시키는 등의 성과를 나타냈지만, 세금계산서합계표제출 제도는 대규모의 세금계산서 대사를 위한 비용은 커진 반면 과세자료의 처리를 통한 편익은 매우 낮은 실정이다.

전자세금계산서 제도의 도입으로 일반적으로는 납세협력비용과 징세비용이 감소하지만, 이와 함께 세금계산서합계표를 제출받고 이를 전자세금계산서의 발급명세와 상호대사하는 것은 매우 비경제적이기 때문에 폐지할 필요성이 있다.

이러한 부가가치세 거래증빙제도의 문제점을 해결하기 위한 단기적인 제도개선방안은 세금계산서 발행에 의한 전단계세액공제 방식을 유지하면서 전자세금계산서 의무발행대상자의 범위를 확대하는 방안과 함께 전자세금계산서 의무발행대상자에 대해서는 세금계산서합계표제출 방식 대신 보존 방식을 채택하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 또한, 장기적인 제도개선방안으로는 규격화된 양식에 의한 종이세금계산서 제도를 폐지하고 금융자료에 대한 과세관청의 접근권한을 확대하는 방안과 함께 일체의 세금계산서 제도를 폐지하고 영수증 제도를 기반으로 한 부가가치세 제도를 운영하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

특히, 이들 개선방안들 중에서 탈세방지를 위해 국세청의 금융정보 접근권한을 확대하는 방안은 박근혜 정부가 핵심적인 재원조달방안으로 제시한 지하경제의 양성화를 국세청이 조세행정을 통해 뒷받침하는 측면에서도 매우 중요하다고 할 수 있다.

<주제어> 부가가치세, 전자세금계산서, 납세협력비용, 금융정보, 지하경제

* 한양대학교 법학전문대학원 교수, ohyoona@hanyang.ac.kr, 02-2220-2777, 주저자

** 서울시립대학교 세무전문대학원 부교수, bwjun@uos.ac.kr, 02-2210-5791, 교신저자

I. 연구의 배경

전단계거래세액공제 방식의 부가가치세 제도를 도입한 국가에서 사업자는 과세대상 거래를 하면서 부가가치세를 거래징수하고 이를 신고납부하는 의무를 부담한다. 또한, 과세관청은 과세 대상 거래가 이루어질 때 거래징수된 세액이 납부되고, 거래징수되지 않은 세액이 매입세액으로 공제되지 않도록 부가가치세 제도를 운영해야 한다.

부가가치세 제도를 운영하는 국가에서는 사업자가 과세대상 거래를 하면서 세액을 거래징수하지 않거나(무자료거래), 거래징수한 세액을 과세관청에 납부하지 않고 사라지거나(“missing trader” 현상), 거래징수되지 않은 세액을 공제받는(자료상으로부터 구입한 세금계산서로 공제받는) 위법·불법행위가 발생하게 된다¹⁾.

이러한 문제점을 방지하기 위해 과세관청은 사업자가 규격화된 세금계산서를 사용하게 하여 거래에 관한 증빙을 갖추도록 하고, 과세대상 거래에 대한 실물·금융정보를 수집하며, 필요한 경우에는 세무조사도 수행하게 된다.

우리나라에서는 부가가치세 과세대상 거래에 대한 실물정보로 사업자가 세금계산서의 발행 및 수령 내역을 세금계산서합계표의 방식으로 과세관청에 제출하도록 하고 있다. 우리나라의 세금계산서합계표 제출제도는 상호대사를 통해 부가가치세의 성실납세를 담보하는 효과적인 제도로 평가되고 있고, 다른 나라에는 이와 유사한 사례가 거의 없다(이스라엘에서 최근 부가가치세의 탈세를 막기 위해 우리나라와 같은 제도를 도입한 사례가 있을 뿐이다.)(鈴木薫, 2009). 그러나, 세금계산서합계표 제출제도는 이러한 장점과 함께 과다한 징세비용과 납세협력비용²⁾ 발생한다는 문제점도 지적되고 있다.

세금계산서합계표와 함께 전통적인 실물정보인 종이세금계산서는 최근 전자세금계산서의 보급으로 인해 독자적인 역할이 축소되고 있다. 그러나, 종이세금계산서에 비해 발전된 형태인 전자세금계산서 제도에서도 상당한 납세협력비용이 발생해서 소규모사업자들까지 동(同)제도를 적용하기는 매우 어렵다고 할 수 있다.

따라서, 부가가치세 제도의 장기적인 발전을 위해 납세협력비용의 절감과 탈세방지를 효과적으로 달성할 수 있는 제도개선방안을 모색할 필요가 있다. 즉, 전자세금계산서 제도를 발전시키

1) 최근 중국과 인도에서도 자료상 거래 및 부정매입세액공제의 사례가 빈번하게 발생하고 있다(www.pudong-tax.com : 8080/english/modules/news/article.php?storyid=926 및 <http://www.thehimalayantimes.com/fullNews.php?headline=IRD+completes+investigation+of+502+fake+VAT+bill+cases&NewsID=320321>).

2) 납세협력비용은 세금을 납부하기 위해 납세자들이 지불하는 세금 이외의 모든 비용을 의미한다. 납세협력비용을 정의할 때에는 명목적인 가치로 할 것인지 또는 경제적인 가치로 할 것인지의 문제가 있다. 바람직한 것은 경제적인 가치로 정의하는 것이지만, 두 가치 간의 차이가 조세부담에 비해 무시할 수 있을 정도로 작기 때문에 대개 계산이 간단한 명목가치로 계산하게 된다. 즉, 납세협력비용은 세금을 납부하기 위해 납세자들이 실제로 지불하는 비용들의 합계이다(김형준과 박명호, 2008).

면서 세금계산서합계표 제출제도를 폐지하는 방안을 모색하되, 후자의 폐지로 인해 조세제도의 허점(loophole)이 발생하는 문제점을 보완하기 위해 국세청의 금융정보 접근권한의 확대 등을 함께 고려해야 할 것이다(전승훈, 2003).

특히, 탈세방지를 위해 국세청의 금융정보 접근권한을 확대하는 방안은 박근혜 정부가 핵심적인 재원조달방안으로 제시한 “지하경제 양성화”를 국세청이 조세행정을 통해 뒷받침하는 측면에서도 매우 중요하다고 할 수 있다³⁾.

본 연구는 우리나라와 외국의 부가가치세 거래증빙제도를 개관한 후에 납세협력비용의 절감과 탈세방지의 측면에서 현행 제도의 문제점을 분석하고 이를 해결하기 위한 제도개선방안을 제시하고자 한다.

II. 우리나라의 부가가치세 거래증빙제도

1. 세금계산서 제도

세금계산서를 발행해야 하는 자는 부가가치세법 제5조에 따라 부가가치세 납세의무자로 등록한 사업자이다(부가가치세법 제16조). 부가가치세가 과세되는 모든 거래에서 세금계산서를 발행해야 있지만, 주로 최종소비자를 대상으로 거래하는 영세사업자나 간이과세자는 세금계산서합계표를 제출하지 않기 때문에 세금계산서의 발행을 통한 실익이 없다. 따라서, 부가가치세법은 영세사업자나 간이과세자가 최종소비자에게 일종의 거래증빙으로 “영수증”을 발행하도록 하고 있다. 구체적으로 <표 1>의 사업에 대해서는 영수증의 발급이 허용된다.

<표 1> 영수증 발급대상사업

영수증발급대상사업	세금계산서 발급 여부
- 미용, 욕탕 및 유사서비스업, 여객운송업(전세버스운송사업은 제외), 입장권을 발행하여 영위하는 사업 - 쌍거풀수술 등의 진료용역을 제공하는 사업, 동물의 진료용역으로서 부가가치세 과세사업, 무도학원·자동차운전학원사업	공급하는 사업자(일반과세자에 한함)는 공급받는 사업자가사업자등록증을 제시하고 세금계산서의 발급을 요구하는 경우에 세금계산서 발급금지(감가상각자산의 공급에 대해서는 세금계산서 발급의무)

3) 이현동 국세청장은 2013.1.2.자 신년사에서 “범죄를 수반하는 탈세의 수단이 대부분 현금거래이고, 이렇게 세금을 납부하지 않고 지하경제로 흘러가는 자금의 통로를 차단하는 수단을 마련하는 것이 시급하다”고 하면서 현금거래의 탈세구조 타파를 선언했다(2013.1.3.자 매일경제 기사(이현동 국세청장 “지하경제 양성화위해 현금탈세 잡을것”)에서 인용).

〈표 1〉 영수증 발급대상사업 (계속)

영수증발급대상사업	세금계산서 발급 여부
• 소매업 • 음식점업(다과점업 포함), 숙박업 • 여객운송업 中 전세버스운송사업 • 변호사·공인회계사·세무사 등 전문적 인적 용역을 공급하는 사업 및 행정사업(사업자에게 공급하는 것은 제외) • 우정사업조직이 소포우편물을 방문접수하여 배달하는 용역을 제공하는 사업 • 주로 사업자가 아닌 소비자에게 재화 또는 용역을 공급하는 사업으로서 세금계산서 발급이 불가능하거나 현저히 곤란한 사업(자동차 제조업, 자동차 판매업, 부동산 중개업 등) 등	공급하는 사업자(일반과세자에 한함)는 공급받는 사업자가 사업자등록증을 제시하고 세금계산서의 발급을 요구하는 경우에 세금계산서 발급의무(세금계산서 대신 신용카드매출전표 등을 발급한 경우에는 세금계산서 발급금지)

또한, <표 2>의 재화 및 용역의 공급에 대해서는 세금계산서 및 영수증의 발급의무가 면제된다.

〈표 2〉 세금계산서 및 영수증 발급의무의 면제

- 택시운송 사업자·노점 또는 행상을 하는 자·무인판매기를 이용하여 재화 또는 용역을 공급하는 자, 전력(또는 도시가스)을 실제로 소비하는 자(사업자가 아닌 자에 한정한다)를 위하여 전기사업자로부터 전력을 공급받은 명의자, 도로 및 관련시설 운용용역을 공급하는 자가 공급하는 재화 또는 용역
- 소매업⁴⁾ 또는 미용, 욕탕 및 유사서비스업을 영위하는 자가 공급하는 재화·용역
- 간주공급 해당재화⁵⁾
- 영세율 적용대상이 되는 일정한 재화·용역 (수출하는 재화(내국신용장 또는 구매확인서에 의해 공급하는 재화와 한국국제협력단·한국국제보건의료재단에 공급하는 재화는 제외), 국외에서 제공하는 용역 등)
- 기타 국내사업장이 없는 비거주자 또는 외국법인에게 공급하는 재화·용역
- 부동산임대용역 中 간주임대료에 해당하는 부분 등

세금계산서에는 <표 3>의 사항을 기재해야 한다.

- 4) 소매업의 경우에는 공급받는 자가 세금계산서의 발급을 요구하지 않는 경우에 한정한다.
- 5) 판매목적 타사업장 반출의 경우는 세금계산서를 교부하여야 한다(단, 사업자가 총괄납부 또는 사업자단위과세의 적용을 받는 경우에는 재화의 간주공급으로 보지 않으므로 세금계산서 교부의무가 없다.).

〈표 3〉 세금계산서의 기재사항

1. 공급하는 사업자의 등록번호와 성명 또는 명칭
2. 공급받는 자의 등록번호
3. 공급가액과 부가가치세액
4. 작성연월일
5. 제1호부터 제4호까지의 사항 외에 대통령령으로 정하는 사항(임의적 기재사항)

일반적인 종이세금계산서 외에 전자세금계산서는 사업자가 전자적인 방법에 의해 발행하는 세금계산서인데(동법 제16조 제2항), 이것은 신속한 세금계산서의 상호대사를 통한 자료상의 조 기적발과 납세협력비용의 절감을 위해 도입한 제도이다.

2009년까지 전자세금계산서의 발행을 허용한 후에 2010년부터는 모든 법인사업자에게 전자 세금계산서를 발행을 의무화했고, 그 대상자는 전자세금계산서의 교부내역을 교부일의 익월 10 일까지 국세청에 전송하게 했는데, 전자세금계산서 전송분에 대해서는 세금계산서합계표의 제 출 및 세금계산서의 보관의무를 면제하였다. 또한, 전자세금계산서 교부내역을 국세청에 전송한 사업자에 대해서는 교부건당 200원(연간 100만원 한도)의 세액공제를 적용하였다⁶⁾

2011년에는 전자세금계산서 교부내역의 전송기한을 교부일의 익월 15일까지 연장했고, 복식 부기의무자인 개인사업자에게도 전자세금계산서 발행을 의무화했으며, 미전송 및 지연전송에 대해서는 가산세를 부과하였다⁷⁾.

2012년에는 전자세금계산서 의무발행 개입사업자의 범위를 직전연도 사업장별 공급가액의 합계액이 10억원 이하인 사업자로 축소하였다.

전자세금계산서는 전자적 방법으로⁸⁾ 계산서 작성자의 신원 및 계산서의 변경 여부 등을 확인

6) 2013.12.31.까지 한시적용.

7) 전자세금계산서와 관련한 의무불이행에 대한 가산세율을 정리하면 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 연도별 미전송·지연전송 가산세율

구 분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
법인사업자	미 전 송	0.3%	0.3%	0.3%	1%	1%
	지연전송	0.1%	0.1%	0.1%	0.5%	0.5%
개인사업자	미 전 송	—	0.3%	0.3%	0.3%	1%
	지연전송	—	0.1%	0.1%	0.1%	0.5%

8) 구체적으로는 ① 조세특례제한법 제5조의2 제1호에 따른 전자적 기업자원 관리설비로서 전자거래기본 법 제18조, 제23조 및 제24조에 따른 표준인증을 받은 설비를 이용하는 방법 ② 전자거래기본법 제18조, 제23조 및 제24조에 따른 표준인증을 받은 실거래 사업자를 대신하여 전자세금계산서 발급업무를 대행 하는 사업자의 전자세금계산서 발급 시스템을 이용하는 방법 ③ 국세청장이 구축한 전자세금계산서 발 급 시스템을 이용하는 방법 및 ④ 전자세금계산서 발급이 가능한 현금영수증 발급장치 및 그 밖에 국세

할 수 있는 공인인증시스템을 통해 종이세금계산서의 기재사항을 정보통신망으로 발급해야 한다(동법시행령 제53조의2 제4항).

공급받는 자는 이메일 계정을 통해 전자세금계산서를 수취해야 하고, 공급받는 자가 지정·관리하는 이메일 계정이 없는 경우에는 국세청장이 관리하는 전자세금계산서 발급시스템을 수신함으로 지정한 것으로 의제하고 있다. 또한, 전자세금계산서의 수취시기는 공급받는 자가 지정하거나 지정한 것으로 의제한 이메일 계정 또는 국세청장이 관리하는 전자세금계산서 발급시스템에 전자세금계산서가 입력된 때로 한다. 추가적으로, 전자세금계산서의 발행을 대행하는 사업자가 발행·보관하는 경우에는 해당 실거래사업자가 세금계산서를 발행한 것으로 본다.

2. 세금계산서합계표 제출제도

부가가치세법은 재화와 용역의 공급자와 공급받는 자가 세금계산서를 발행·수취하는 것과 함께 거래내용을 각각 매출처별세금계산서합계표와 매입처별세금계산서합계표로 작성해서 각각의 관할세무서에 예정신고 및 확정신고시 제출하도록 했는데, 이를 제출받은 과세관청은 전산조직을 통해 거래상대방의 거래내용과 상호대사해서 불성실사업자를 색출하는데 활용하고 있다.

부가가치세를 거래징수하기 위한 세금계산서는 2장을 작성해서 공급자와 공급받는 자가 각각 1장씩 보관하는데, 공급자와 공급받는 자는 각각 부가가치세 예정신고와 확정신고시 발행·수취한 세금계산서를 요약·정리한 매출처별세금계산서합계표와 매입처별세금계산서합계표를 제출하며(부가가치세법 제20조 제1항)⁹⁾, 세금계산서합계표는 <표 5>의 사항을 기재해야 한다.

〈표 5〉 세금계산서합계표의 기재사항

1. 공급하는 사업자 및 공급받는 사업자의 등록번호와 성명 또는 명칭
2. 거래기간
3. 작성일자
4. 거래기간의 공급가액의 합계액 및 세액의 합계액
5. 제1호부터 제4호까지의 사항 외에 대통령령으로 정하는 사항

세금계산서를 수취한 국가, 지방자치단체, 지방자치단체조합, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자는¹⁰⁾ 부가가치세의 납세의무가 없는 경우에도 매입처별세금계산서합계표를 해당 과세기간이

청장이 지정하는 전자세금계산서 발급 시스템을 이용하는 방법.

- 9) 예정신고를 하는 사업자가 예정신고와 함께 세금계산서합계표를 제출하지 못한 경우에는 해당 예정신고기간이 속하는 과세기간의 확정신고와 함께 이를 제출할 수 있다.
- 10) ① 부가가치세가 면제되는 사업자 중 소득세 또는 법인세의 납세의무가 있는 자(조세특례제한법에 의

끝난 후 25일 이내에 관할세무서장에게 제출해야 하고, 세금계산서를 발행한 세관장은 매출처별세금계산서합계표를 역시 제출해야 한다(동법 제20조 제3항 및 제4항).

사업자가 국세청장이 정하는 바에 따라 매출·매입처별세금계산서합계표의 기재사항을 전부 기재한 전자계산조직에 의해 처리된 테이프 또는 디스켓을 제출하는 경우에는 세금계산서합계표를 제출한 것으로 보고(동법시행령 제66조), 국세청장에게 전자세금계산서 발급명세를 전송한 경우에는 세금계산서합계표를 제출하지 않는다(동법 제20조 제1항 단서).

Ⅲ. 주요 국가의 부가가치세 거래증빙제도

1. EU

유럽연합(EU)은 회원국 간의 부가가치세 동조화(harmonization)를 위해 부가가치세 지침을 마련해서 운영하고 있다. EU가 세금계산서 기재사항의 표준화 등을 포함해서 부가가치세 동조화를 추진한 배경은 EU의 전신인 EC의 관세동맹 체제에서 국내시장과 동일한 공동시장의 기본구조를 확립하고, EU의 예산이 1975년부터 부가가치세 과세표준의 일정비율을 충당하는 방식으로 전환되었기 때문이다.

EU 회원국들은 1967.4.11.에 제정된 “1차 부가가치세 지침(the first VAT Directive, Directive 67/227/ECC)”에서 기존의 일반적인 매출세, 물품세 등의 간접세를 통일해서 부가가치세 체계로 대체하기로 결정하였다¹¹⁾.

EU에서 부가가치세 납부세액의 산정방식으로 덴마크가 1967년에 가장 먼저 매입세액공제방식을 도입했고, 이후 서독, 프랑스, 네덜란드, 스웨덴, 노르웨이 등이 순차적으로 동(同)방식을 도입했다. 이 때 매입세액을 확인하기 위한 가장 적합한 서류로서 세금계산서가 이용되기 시작했고, 1973년에는 모든 EU 회원국에 세금계산서를 바탕으로 한 전단계세액공제형 부가가치세 제도가 보급·일반화되었다.

이후 EU는 회원국 간의 동조화된 부가가치세 체계를 갖추기 위해 1977.5.17.에 “제6차 부가가치세 지침”(Directive 77/388/EEC)을 채택했으나, 동(同)지침은 회원국들에게 많은 예외조치를 허용했고 적용범위나 세율의 설정에서 사실상 자주성을 부여하였다. 최근에는 종전 지침들을 보다 분명하게 하기 위해 2007.1.1.부터 “제8차 부가가치세 지침”(Directive 2006/112/EC)으로 대체하였다.

하여 소득세 또는 법인세가 면제되는 자를 포함한다.) ② 민법 제32조의 규정에 의하여 설립된 법인

③ 특별법에 의하여 설립된 법인 및 ④ 각급학교 기성회·후원회 또는 이와 유사한 단체(부가가치세법 시행령 제67조).

11) 동(同)지침에서는 국경에서 소비과세를 정확하게 조정하기 위해 당시 모든 회원국들에게 1972.1.1.까지 기존에 운영하던 다양한 매출세를 통합해서 부가가치세로 대체할 것을 규정하였다.

가. 세금계산서의 발급 및 수취

(1) 세금계산서

EU에서는 세금계산서가 어떠한 부가가치세 과세방식을 시행할 수 있는지에 대한 정보를 제공하고, 과세관청이 탈세에 대한 통제를 할 수 있게 하며, 매입세액을 공제받을 권한을 입증해주는 기능을 수행하는 것으로 보고 있다.

모든 과세대상 거래는 본인, 매입자 또는 위탁에 의한 제3자가 세금계산서를 발행해야 한다. 즉, 공급자 외에 매입자도 세금계산서를 발행할 수 있는데(self-billing), 이를 위해서는 공급자와 공급받는 자 간에 사전적인 합의가 존재해야 하고 매입자발행세금계산서에 대한 공급자의 승인절차가 존재해야 한다.

또한, Directive 2006/112/EC는 재화와 용역이 여러 번에 걸쳐 개별적으로 제공되는 경우에 합계세금계산서(a summary invoice)를 작성하는 것을 허용하고 있다¹²⁾.

EU는 세금계산서의 기재사항으로 최대 15개를¹³⁾ 제시하고 있는데, 회원국은 동(同)기재사항 외의 정보를 기재하도록 요구할 수 없다. 이것은 회원국 간의 세금계산서 기재사항의 불일치로 인한 과세사업자의 행정부담을 해소하기 위한 것이다.

12) 이것은 우리나라의 세금계산서 발급특례(부가가치세법시행령 제54조)와 유사한 것이다.

13) 구체적인 기재사항은 <표 6>과 같은데, 이들 중 1, 3, 6 및 10은 필수적 기재사항이다.

〈표 6〉 EU의 세금계산서 기재사항

1. 발행날짜
2. 세금계산서를 식별하는 일련번호
3. 공급자의 VAT 식별번호
4. 매입자의 VAT 식별번호
5. 과세대상 사업자와 매입자의 성명 및 주소
6. 공급된 재화의 수량 및 특징 또는 제공된 용역의 범위 및 특징
7. 재화 또는 용역의 공급이 이루어진 또는 완료된 날짜, 또는 공급대가의 일부를 선불한 날짜
8. 과세대상 수량 또는 면세량, 부가가치세를 제외한 단가, 할인 또는 리베이트 내역
9. 부가가치세 세율
10. 부가가치세 금액
11. 면세공급의 경우나 고객이 부가가치세를 납부하는 경우 이에 대한 근거법령
12. Article 138(1) 및 (2)(a)에 명시된 조건을 만족하는 새로운 운송수단의 역외공급의 경우 Article 2(2)의 (b)를 식별할 수 있는 상세한 것
13. 여행사에 대하여 마진방식이 적용되는 경우 이에 대한 근거법령
14. 중고품, 예술작품, 수집가의 품목 및 골동품에 특별조항이 적용되는 경우 이에 대한 근거법령
15. 부가가치세의 납부의무자가 세무대리인인 경우 세무대리인의 성명 및 주소, VAT 식별번호

(2) e-invoice

2006년에 제8차 부가가치세 지침을 통해 전자세금계산서에 대한 세부적인 내용이 공포되었는데, 동(同)지침에서는 “전자방식의 전송 또는 제공이란 유선, 무선, 광학 및 기타 전자기적 방식의 전자 기기를 이용하여 처리 또는 보관한 자료를 수신인에게 전송 또는 제공하는 것을 의미한다.”라고 전자세금계산서를 정의하였다¹⁴⁾.

EU 회원국의 일부 대규모 사업자들은 전자세금계산서를 채택하고 있지만 대부분의 중소기업 사업자들의 채택비율은 낮아서 유럽에서 전체 세금계산서의 80%—90%는 종이세금계산서의 형태로 발행되고 있다. 전자세금계산서는 경제성과 효율성의 측면에서 종이세금계산서에 장점이¹⁵⁾ 있는 것으로 평가되고 있다. 2007년의 관련 연구보고서(Capgemini Consulting, 2007)는 종이세금계산서에서 전자세금계산서로의 전환이 향후 6년간 약 2,400억유로의 경제적 효과를 발생시킬 것으로 예상하였다.

유럽 집행위원회(EC)는 2007년을 전후해서 전자세금계산서 제도를 개선하기 위한 본격적인 작업에 착수했고, 2010년 7월에 Directive 2010/45/EU를¹⁶⁾ 통해 전자세금계산서의 명칭을 정의하면서¹⁷⁾ 종이세금계산서와 대등하게 취급하였다. 구체적으로, EC는 전자세금계산서가 납세협력비용을 절감하고, 후술하는 “carousel fraud”와 같은 조세범칙행위를 규제할 수 있는 방안 중의 하나로 인식하고 있다(김재진, 2011).

Directive 2010/45/EU은 “전자 방식의 전송 또는 제공(transmission or provision by electronic means)”을 “전자세금계산서(electronic invoice)”로 명칭을 보다 명확하게 변경하면서 그 정의를 “전자 형식(electronic format)으로 발행 또는 수령되는 세금계산서”로 개정하였다¹⁸⁾.

나. 부가가치세의 탈세 방지 제도

(1) 역내 거래를 이용한 부가가치세 탈세

carousel fraud는 “행방불명 무역업자 사기”라고도 하는데, 부가가치세가 과세되지 않는 EU의 역내 공급거래를 이용해서 부가가치세를 탈세하는 수법으로, 회원국으로의 수출이나 수입에 부

14) 즉, 동(同)지침에서는 “전자세금계산서(electronic invoice)”라는 명칭 대신 “전자 방식의 전송 또는 제공(transmission or provision by electronic means)”이라는 표현을 사용하였다.

15) 통합화·자동화된 프로세스 사용에 따른 처리기간의 단축, 오류의 최소화 및 품질관리 등.

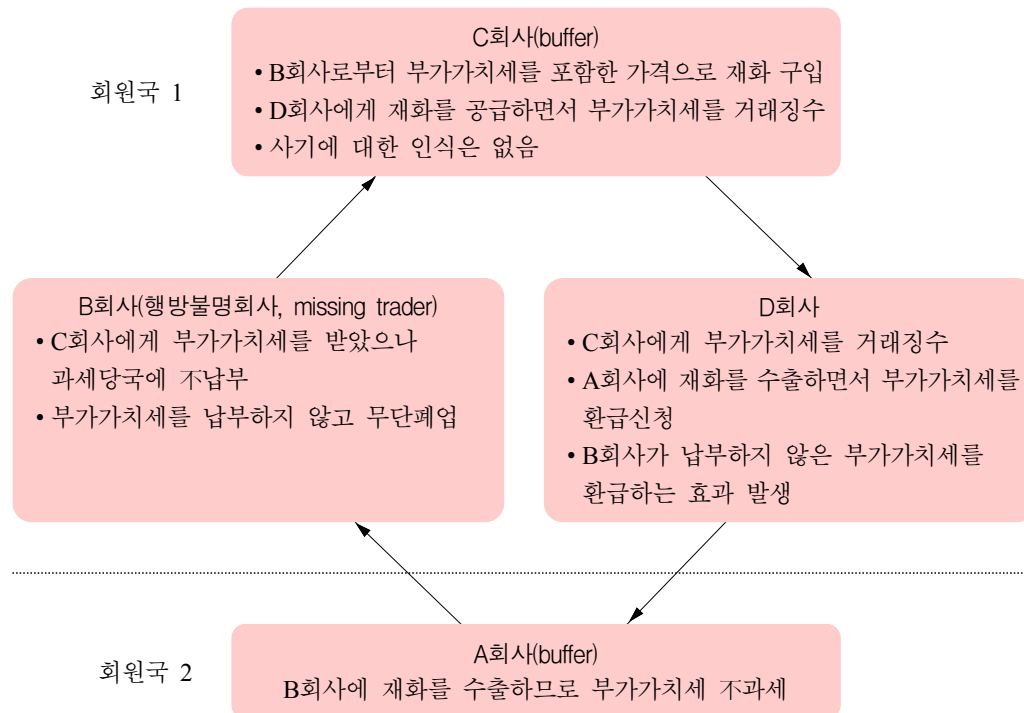
16) Directive 2010/45/EU는 2013년부터 시행될 예정이다(한국조세연구원, 2011. “2011년의 주요국의 조세 동향(2011.6.30.)” 참조).

17) Directive 2010/45/EU, Article 1, Paragraph 11(Directive 2006/112/EC, Article 217을 대체).

18) EU 회원국이 아닌 칠레는 부가가치세의 납세순응을 제고하기 위한 방안으로 e-invoice 제도로 전환했는데, 이것은 그 동안 세무조사의 역량을 제고함으로써 부가가치세의 성실신고율 유도를 위한 정책보다 더욱 근본적인 대안이 될 것으로 전망되고 있다(Barrie Russell, 2010. Revenue Administration : Developing a Taxpayer Compliance Program. IMF. p.13).

가가치세가 과세되지 않는 점을 이용한 것이다. carousel fraud의 기본적인 구조는 <그림 1>과 같다(Keen and Smith, 2007).

<그림 1> Basic Carousel Fraud



이러한 형태의 사기는 역내수출입에 대한 세관의 통제가 없고¹⁹⁾, EC Directive가 역내수출에 대해 역외수출과 같이 영세율을 적용하기 때문에 발생하는데, 주로 매출과 함께 부가가치세를 거래징수한 후 도주하기 쉬운 소형의 고가동산(마이크로칩, 휴대전화 등)을 대상으로 빈번하게 발생하고 있다.

<그림 1>에서 A회사로부터 D회사까지의 거리를 떨어뜨려서 정상거래로서 위장하기 위해 중간에 다수의 인위적인 거래가 개입하게 되는데, 여기에 활용되는 회사들을 “buffer회사”라고 한다. <그림 1>에서 missing trader인 B회사는 buffer회사인 C회사로부터 부가가치세를 거래징수한 후 납부기한까지의 시간적 여유를 이용해서 도주하는 것이다²⁰⁾²¹⁾.

19) 1993년 이후에 역내 상품이동에 대하여 국경통제가 폐지되어 수입물품은 수입자가 스스로 부가가치세 신고·납부하도록 변경되었는데, 이것을 “deferred payment”라고 한다.

20) ECJ(유럽사법재판소)는 buffer회사가 missing trader의 범의를 알았거나 그것을 알지 못하는데 대해 과실이 있는 경우에는 매입세액공제를 허용하지 않을 수 있다는 입장이다(C-439/04 and C-440/04,

(2) 세금계산서합계표 제출

EU는 Directive 2006/112/EC(제8차 부가가치세 지침)를 개정한 Directive 2008/117/EC에 따라 역내매출에 대한 세금계산서합계표의 제출(submission of recapitulative statements) 주기를 매 3개월에서 매 1개월로 단축했는데(Article 263(1) Directive 2008/117/EC), 이것은 carousel fraud를 방지하기 위한 것이다²²⁾.

OECD 비회원국인 이스라엘은 2010년 1월부터 세금계산서를 온라인으로 제출하는 제도를 시행하고 있다. 일부 업종에 대하여 매입세금계산서 자체를 제출하도록 하는 방안은 자료상 행위를 방지하는데 부분적인 효과 밖에 없는 대신 납세협력비용과 비합리적인 차별이라는 이유로 무산되었고, 그 결과 온라인 제출제도가 도입된 것이다(Israel Tax Authority, 2009).

EU 국가에서는 2008년에 개정된 부가가치세 지침 제263조 제1항에 따라 회원국에서 2010년 1월부터 역내매출 세금계산서합계표를 과세당국에 제출하도록 했는데²³⁾, 이러한 방안이 사업자의 납세준용비용에 미치는 영향에 관한 전문가보고서가 EC에 제출되었다(PriceWaterhouse Coopers, 2011). 동(同)보고서에 의하면 1개월 단위의 세금계산서합계표 제출로 인해 초기비용과 반복비용이 모두 증가할 것으로 예측되었다. 구체적으로, 동(同)비용은 기업의 규모와는 비교

Axel Kittel v. Belgian State, Recolta Recycling SPRL v. Belgian State, European Court of Justice 6 July 2006). 영국에서는 이러한 방식의 세무조사를 “extended verification”이라고 하는데 이는 carousel fraud를 줄이는데 크게 기여한 것으로 평가되고 있다(www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldselect/lddeucom/101/101we06.htm).

- 21) carousel fraud와 유사한 우리나라의 면세금지금 변칙거래에 대하여 대법원 2008.12.11. 선고, 2008두9737 판결은 면세금지금 변칙거래에 관여한 사업자의 선의나 악의를 불문하고 매입세액공제를 허용하는 취지의 판결을 하였다(사실과 다른 세금계산서는 아니라는 취지임, 대법원은 다른 판결(2007도8369 판결)에서 만약 악의일 경우에는 missing trader의 조세포탈범칙행위에 대한 공범이 될 수 있음을 지적하고는 있음(관련판결 2005도9546판결 참조)). 반면 ECJ는 각주 32)의 Kittel case 등에서 carousel fraud에 참여한 거래자가 부가가치세 사기와 연관된 거래에 관여한다는 것을 알았거나 알 수 있었다는 것이 객관적인 요소에 의하여 확인되면 매입세액공제를 부인할 수 있다는 법리를 적용하였다.
- 22) 세금계산서합계표에는 수출자의 사업자등록번호, 수입자의 사업자등록번호 및 해당 기간 중 해당 수출자가 해당 수입자에게 공급한 가액의 합계액이 기재되어야 한다. 수출자가 제출한 세금계산서합계표는 EC의 컴퓨터에 집중되어 역내회원국 정부가 모두 열람할 수 있도록 되어 있어서 역내 수출지 국가의 과세당국이 수출자로부터 제출받은 세금계산서합계표를 신속하게 수입지 국가의 과세당국에 제공하여 간접적으로 부정환급을 막는 기능을 하는데, 이러한 정보교환을 “VAT Information Exchange System (VIES)”라고 한다(Council Regulation 218/92/EEC). VIES의 구체적인 기능은 수출자에게는 거래상대방인 수입자가 회원국에서 등록한 사업자임을 확인할 수 있게 하여 영세율을 적용받을 수 있게 하고, 수입자에게는 신고한 수입물품이 회원국의 수출자로부터 수입된 것임을 확인할 수 있게 하는 것인데, 이들 중 후자의 기능은 탈세를 사전에 방지하는 것으로 기대하기는 어렵다.
- 23) EU 회원국들이 세금계산서합계표의 제출을 역내거래에 한정하는 것은 부정거래의 규모가 매우 크고 통상적인 탈세범칙조사에 의해서는 국고에 미치는 손해를 회복하기 어렵다는 공감대가 형성되어 있기 때문이다.

적 무관하고, 초기비용은 기업당 4,891유로 수준이며, 반복비용은 기업당 매년 9,237유로 수준이다. 또한, 초기비용을 발생시키는 주요한 요인으로는 수출국 과세당국이 요구하는 자료의 양식이 서로 다른 점, 사무자동화 비용이 소요되는 점 및 회계·세무부서의 전문성을 제고해야 하는 점이 제시되었고, 반복비용을 발생시키는 요인으로는 증가한 세금계산서합계표 제출횟수로 인해 정보를 수집하고 수치를 정확하게 맞추는 것이 어려운 점이 제시되었다.

이에 반해 1개월 단위의 세금계산서합계표 제출로 인해 세무조사의 위협과 불법행위의 경쟁적 증가 현상이 줄어드는 긍정적인 효과도 제시되었다.

(3) 매입자납부(reverse charge)

매입자납부 제도는 일반적인 경우에는 국내에 사업장이 없는 비거주자 또는 외국법인으로부터 국내에서 용역을 공급받는 경우에 공급받는 자가 부가가치세 납부의무를 부담하는 것인데, 일부 EU 회원국은 탈세방지 목적으로 국내에 사업장이 있는 거주자 또는 내국법인으로부터 재화 또는 용역을 공급받는 경우에도 적용하고 이것을 “국내매입자납부 제도(domestic reverse charge)”라고 한다²⁴⁾.

일반적인 부가가치세 제도에서는 거래단계별로 부분적인 부가가치세의 징수가 이루어지는 반면 매입자납부 제도에서는 최종소비자 단계에서 한 번의 징수가 이루어지게 된다. 특히, 사업자와 소비자 간의 거래에서 신용카드사업자를 부가가치세의 거래징수 및 대리납부자로 지정하는 (Gebauer et al.(2007) 및 Trumpel(2007)) 경우를 “금융기관대리징수(TRVat)”라고 한다(Ainsworth, 2011).

매입자납부 제도는 자료상(bogus trader) 문제를 해결하는 방안으로도 이해할 수 있는데²⁵⁾, 여기서 “자료상”은 EU 회원국들의 부가가치세 제도상 세금계산서의 상호대사가 불가능한 점을 이용해서 세금계산서를 생산한(invoice mills) 후 가공거래의 상대방으로부터 세액을 징수해서 이를 납부하지 않고 사라지는 자(<그림 1>의 missing traders)를 말한다(Keen and Smith, 2007).

전술한 국내매입자납부 제도의 도입에 가장 적극적인 국가는 영국인데, 영국은 carousel fraud를 방지하기 위해 2007.6.1.부터 5,000유로 이상의 휴대폰 및 컴퓨터칩 공급에 대하여 매입자납부 방식으로 부가가치세를 징수하고 있다. 영국 외의 다른 EU 회원국에서도 제한적이지만 특정 재화 또는 용역의 공급에 대하여 공급받는 자가 부가가치세 납부의무를 부담하는 국내매입자납

24) 27개 EU 회원국 중에서 11개 국가에서 국내매입자납부제도를 시행하고 있다(김재진. 2010. 부가가치세 매입자납부 제도를 통한 거래징수 효율화방안. 한국조세연구원. p.184).

25) 다른 대안으로 payment first, refund later 제도가 제시되기도 했는데, 이것은 매입자가 자신이 거래징수당한 부가가치세가 실제 과세당국에 납부된 것을 입증한 후에만 매입세액공제를 받을 수 있도록 하는 것이다. 이것은 사실상 직접세 원천징수의 경우와 동일한 구조이고, 최종소비자 단계에서만 간접세의 성격이 남아있게 된다(Hans-Werner Sinn, et al. 2004. The IFO Institute's Model for Reducing VAT Fraud : Payment First, Refund Later. CESifo Forum 2004.2. pp.30-34).

부 규정이 있는데, 동(同)제도의 가장 대표적인 적용대상 품목은 투자금(investment gold)이 있다²⁶⁾. 또한, 일부 EU 회원국은 투자금 외에도 건설공사, 담보·압류·법원결정으로 인한 재화의 공급, 중고자재·폐기물·고철, 부동산, 목재, 의류 등의 공급에 대하여 매입자납부 방식으로 부가가치세를 징수하고 있다.

〈표 7〉 EU 회원국의 국내매입자납부 제도의 현황

국 가	투자금	건설공사	담보·압류·법원명령	중고자재·폐기물·고철	부동산	기 타
영 국						휴대전화 컴퓨터칩
독 일		○	○		○	
오스트리아		○	○	○		
벨기에	○					
스웨덴	○	○	○			
스페인	○					
루마니아		○	○	○	○	원목
네덜란드	○	○			○	조선·의류
라트비아	○					목재
이탈리아				○		
핀란드	○					

* 자료 : www.ibfd.org.

매입자납부 제도의 가장 중요한 장점은 carousel fraud의 감소와 이로 인한 부가가치세 부정환급의 감소인데, 영국 국세청은 1억3,500만유로 정도의 세수증가 효과가 있는 것으로 추정하였다²⁷⁾. 이와 함께 장기적인 측면에서 매입세액공제의 관리와 carousel fraud와 같은 특정 유형의 세무조사에 종사하던 인력을 납세순응문제의 해결을 위해 활용할 수도 있기 때문에 국세청의 업무효율성도 증가할 수 있을 것이다.

재화 또는 용역을 공급받는 거래의 중간단계의 기업도 거래징수세액을 미리 조달할 필요가 없기 때문에 현금흐름의 측면에서 유리하다고 할 수 있을 것이다.

그러나, 매입자납부 제도를 도입으로 인해 새로운 사기유형의 출현과 비용의 증가라는 단점

26) 대개 투자금의 공급, 역내취득 및 수입에 대해서는 EU Directive 98/80/EC에 따라 2001년부터 부가가치세가 면제되고 있지만, 특정한 경우에는 면세포기가 가능하고, 이 경우에는 매입자납부 방식으로 부가가치세의 과세가 이루어진다.

27) www.hmrc.gov.uk/ria/vat—reversecharging.pdf.

도 발생할 수 있다(EC. 2008. COM. 109).

즉, 매입자납부 제도에서는 최종소비자 단계에서 부가가치세액의 총액에 대하여 한 번만 징수가 이루어지기 때문에 사기에 의한 세수의 손실이 더욱 커질 수 있는데, 이러한 문제점에 대하여 최종소비자 단계인 소매거래에 세무조사의 노력이 집중되어야 하지만 그 숫자 및 규모 등으로 인해 어려움이 있는 것이다. 또한, 매입자납부 제도에서는 사업자가 아닌 최종소비자에게 부가가치세가 한 번만 과세되기 때문에 거래의 실질이 B2C거래임에 불구하고 사업자등록번호를 불법도용해서(hijacking) B2B거래로 위장함으로써 부가가치세를 탈세하는 문제점도 발생할 수 있다. 추가적으로, 일반적인 부가가치세 제도에서는 거래징수를 하는 자와 매입세액공제를 신청하는 자가 서로 달라서 상호대사기능이 있는 반면 매입자납부 제도에서는 이들이 동일하기 때문에 실제 거래금액보다 축소해서 허위로 부가가치세를 신고할 가능성이 커지는 문제점도 발생할 수 있다.

매입자납부 제도의 도입으로 인해 기업과 과세당국이 부담하는 비용이 증가할 수 있다. 실제로 많은 기업들이 매입자납부 제도의 도입으로 높은 추가비용이나 행정부담²⁸⁾ 등이 발생할 것으로 예상했고, 동(同)제도가 원가·효익의 측면에서 부적절하다고 평가하였다. EU 회원국에 대한 설문조사 결과 과세당국도 매입자납부 제도를 도입한다면 부가가치세의 시스템 관리비용이 21% 정도 추가적으로 발생할 것으로 예상하였다.

(4) 역내 수입 후 수출시 면세요건 지정

EC의 부가가치세 지침은 2011년부터 역내국가로부터 수입한 재화를 다시 역내국가로 수출하는 경우에는 <표 8>의 요건을 충족하는 경우에만 수입물품에 대한 부가가치세를 면세하는 제도를 도입하도록 하였다.

<표 8> EU의 역내국가로부터 수입한 재화를 다시 역내국가로 수출하는 경우
수입물품에 대한 부가가치세의 면세 요건

- ① 수입자가 소재지국에서 사업자등록을 하고 있을 것
- ② 수입자가 자신이 다시 수출할 역내국가의 매입자의 사업자등록번호를 신고할 것
- ③ 수입자가 다른 역내국가에 수출할 것을 입증할 것

(5) VAT account 제도

VAT account 제도는 공급자가 공급받는 자로부터 거래징수한 부가가치세를 납부하는 용도로 구분된 은행계좌를 개설할 것을 요구하는 제도인데, 동(同)제도는 의심스러운 부가가치세의 환

28) 시스템변경 비용, 모든 고객의 VAT 지위 확인·검토 비용, 직원훈련비용, 추가적인 보고비용 등.

금 요청이 있는 경우에 과세당국이 환급요청된 금액과 납부금액을 비교해서 탈세를 방지하는 것에 장점이 있다(Keen and Smith, 2007). 예컨대, <그림 1>의 carousel fraud의 경우에는 B회사(missing trader)의 VAT account에서 납부한 금액이 없기 때문에 C회사(buffer회사)의 환급요청을 거부할 수 있는 것이다.

(6) 과세관청의 금융거래정보 접근

OECD의 Financial Action Task Force(FTAF)의 보고서에 의하면 carousel fraud는 단순한 부가가치세의 탈세가 아니라 국제범죄조직의 국가 공격을 의미하기 때문에 이에 대한 대응전략으로 Financial Intelligence Unit(FIU)의 정보에 대한 과세관청의 접근을 폭넓게 인정해야 한다고 하였다(Financial Action Taxk Force, 2007). 또한, FTAF는 FIU의 정보에서 모든 혐의거래는 시도나 미수까지 포함해서 금액의 크기와 무관하게 보고되어야 한다고 권고하였다.

EU 회원국 중 영국에서 과세관청은 자금세탁방지기구인 SOCA(The Serious Organised Crime Agency)로부터 유용한 정보를 제공받고, SOCA에 파견된 과세관청의 직원들은 합리적인 근거가 있는 경우에는 과세관청에 정보를 전송할 수 있는데, 이들은 대개 혐의거래의 보고에 중점을 두고 있다.

벨기에, 덴마크, 프랑스, 핀란드, 독일, 그리스, 이탈리아, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 슬로바키아 및 스웨덴에서 과세관청은 보고된 혐의거래에 대해서만 접근할 수 있는데, 이러한 접근에는 매우 엄격한 조건이 요구된다. 또한, 조세범죄와 관련된 경우에는 자금세탁방지의 권한당국이 자발적으로 또는 특별한 요청에 대해서 정보를 제공하는 것을 허용하고 있다.

이에 반해 체코, 룩셈부르크, 폴란드에서는 과세관청이 혐의거래에 대하여 접근하지 못한다.

추가적으로, 현재 EU Saving Tax Directive에 따라 회원국들은 이자소득에 대한 자동정보교환 제도를 운영하고 있는데, 이것은 정보가 필요한 국가의 요청과 요청받은 국가의 승인절차 없이 회원국 간에 자동적으로 조세정보를 교환하는 제도이다. 또한, EU 회원국들과 자동정보교환협정에 가입한 국가들 간에 자동적으로 이자소득에 대한 조세정보를 교환하고 있다.

2. 영국²⁹⁾

영국에서 부가가치세는 1973년에 도입되었고, 우리나라와 동일하게 세금계산서를 활용한 전단계매입세액공제의 방식을 적용하고 있다³⁰⁾. 일반적으로 신고시 제출하는 서류는 부가가치세 신고양식 외에 다른 증빙서류는 없고 성실신고를 입증할 각종 서류의 보관의무는 있다.

29) 본 절의 내용은 영국 국세청 홈페이지(www.hmrc.gov.uk)의 자료를 참고하였다.

30) 세율은 표준세율, 경감세율 및 영세율로 구분되는 복수세율 체계이고, 표준세율은 17.5%(2008.11.30. 이전), 15%(2008.12.1. - 2009.12.31.), 17.5%(2010.1.1. - 2011.1.3.) 및 20%(2011.1.4. 이후)의 순으로 변화하였다.

가. 세금계산서의 발행 및 제출

부가가치세 과세사업자로 등록한 사업자는³¹⁾ 재화 또는 용역의 공급일로부터 30일 이내에 세금계산서를 발행해야 한다. 다만, 공급자가 소매업자인 경우에는 매입자가 요청하지 않는 한 세금계산서의 발행의무는 없다. 과세사업자로서 매입자의 세금계산서 발행 요구가 있었음에도 발행하지 않은 경우에는 벌금이 부과된다. 전자세금계산서의 발행도 가능한데, 발행을 위한 국세청의 승인은 별도로 필요하지 않지만, 종이세금계산서와 동일한 내용을 반드시 포함하고 있어야 한다.

세금계산서에는 법정서식은 존재하지 않지만, <표 9>의 내용이 포함되어야 한다. 단, 세금계산서의 상호대사를 예정하지 않기 때문에 매입자의 사업자등록번호는 필수적 기재사항이 아니다.

<표 9> 영국에서 세금계산서의 기재사항

- 공급자의 부가가치세 식별번호
- 공급일
- 세금계산서 발행일
- 공급자의 상호 및 주소, 부가가치세 등록번호
- 지정된 공급형태³²⁾
- 공급된 재화 및 용역별로 물품의 수량, 용역의 규모, 세율 및 공급가액
- 공급된 재화 및 용역을 식별하기에 충분한 설명
- 총공급가액
- 총부가가치세액
- 부가가치세율별 부가가치세액
- 이용가능한 현금할인율

소매업자의 경우에는 부가가치세를 포함한 공급가액이 250파운드 미만이면 매입자가 정규세금계산서를 요구하지 않는 한 기재사항이 비교적 간단한 간이세금계산서(less detailed tax invoice)를 발행할 수 있다. 또한, 신용카드를 사용하는 경우에는 크레딧 바우처(credit voucher)를 간이세금계산서로 이용할 수 있다.

세금계산서는 공급자가 발행하는 것이 원칙이지만, ① 공급자가 매입자발행세금계산서에 동의하고 주기적으로 동의사항을 검토하며 ② 매입자가 공급자별 기록을 보관하는³³⁾ 경우에는 매

31) 사업자등록의무의 공급가액 기준은 73,000파운드 이상이다. 즉, 일정규모 이상의 사업자에게만 부가가치세법상 사업자등록의무를 부과해서 행정력을 이들 사업자에게 집중하고 있다.

32) 공급형태는 판매에 따른 공급, 대금분할지급 방식에 따른 공급, 차입에 따른 공급 등과 같이 9가지의 유형이 열거되어 있다.

33) 매입자가 보관의무를 위반하는 경우에는 매입자발행세금계산서를 유효한 세금계산서로 인정받을 수

입자도 세금계산서를 발행할 수 있는데(self-billing), 이 경우에 매입자는 그 사본을 공급자에게 송부하여야 한다.

매입자는 매입세액공제를 위한 증빙으로 세금계산서의 원본을 보관해야 하고, 공급자도 사본을 보관해야 하는데, 보관기간은 모두 6년이다. 단, 세금계산서를 과세당국에 제출하거나 상호대사하지는 않고, 부당환급 또는 탈세의 혐의가 있는 경우에만 세금계산서를 통해 그 진위 여부를 판단하고 있다.

부가가치세의 신고는 분기별로 해야 한다. 2012년 3월 이전에는 연간 매출액이 10만 파운드를 초과하는 기존 사업자와 모든 신규 사업자에게만 전자적 방법의 신고가 적용되었지만, 2012년 4월 이후에는 모든 사업자에게 확대되었다.

역내의 다른 나라에 있는 사업자에게 재화나 용역을 공급하는 사업자는 EU Sales List를 신고해야 하는데(이하 “ESL 제출제도”), 그 신고는 전자적인 방법으로 할 수 있다(VAT Notice 75).

나. 신고세액의 적정성 조사 제도

(1) 세무조사

영국에서 세금계산서합계표의 제출을 통한 개별 거래의 상호대사는 납세자에게 과도한 협력의무를 부담시키고, 과세관청에게도 추가적인 징세비용을 발생시키는 문제점 때문에 적용하지 않고 있다. 대신 장부나 증빙서류의 보관의무와 높은 세무조사 비율을 통해 신고내용의 진위 여부를 검증하고 있다.

부가가치세의 신고내용에 탈세 혐의가 있는 경우에는 사후검증을 위한 세무조사제도인 “VAT compliance visits”가 적용된다. 구체적으로, 부가가치세 신고내용을 분석해서 정상적인 신고에서 벗어나거나 탈세위험이 있는 것으로 밝혀지면 세무조사를 받게 되고, 가공거래로 의심되는 경우에는 거래상대방도 조사하는 “referencing system”을 갖추고 있다. 매출액이 큰 기업에는 세무공무원의 보다 빈번하게 방문해서 신고내역을 점검하고 있다.

<표 9>의 항목이 모두 기재되고 이들이 사실에 부합해야만 유효한 세금계산서로 매입세액공제를 받을 수 없다. 사실에 부합하지 않더라도 거래 자체는 존재했고, 공급자와 매입자 간에 거래대상에 대한 통상적인 상업적 점검을 한 경우에는 선의의 매입자로 매입세액공제가 허용될 수 있는데, 과세관청이 이를 위해 심사할 때 고려할 사항으로는 계산서 외에 거래의 존재, 물건의 반입 및 사용, 지급사실 등에 대한 증빙이 있다³⁴⁾.

이 밖에 과세관청은 고의적인 부당환급을 차단하기 위해 “부가가치세 환급신용도 평가체계(VAT Repayment Credibility system)”라는 검증시스템을 운영하고 있다.

없고, 이를 이용한 매입세액공제도 적용할 수 없다.

34) HM Revenue&Customs, VAT Strategy : Input tax deduction without a valid VAT invoice, 2007.3. 참조

(2) 금융거래정보 접근

영국의 금융기관은 조세관리법(Taxes Management Act) Section 17에 따라 개인용 및 사업용 계좌의 발생이자 내역을 과세관청에 통보한다. 또한, 금융기관은 대출이자를 지급하는 계좌 소유주의 이름, 주소, 분류코드, 보유하는 계좌의 수 및 이자금액 등의 정보를 국세청에 보고해야 한다. 금융기관이 보고하는 정보는 영국 국세청의 Taxes Information Distribution Office에 의해 수집되고 관리된다. 단, 150파운드 이상의 이자금액에 대해서만 자료를 요청할 수 있고, 예금 및 인출금액에 대한 정보는 요청할 수 없기 때문에 개인사업자의 소득과약 방법으로서 실익이 크지는 않다.

또한, 자금세탁방지법에 따라 거래은행에서 개인 또는 법인의 의심스러운 금융거래가 발생하는 경우에는 개별 은행의 자체적 판단에 따라 해당 거래를 정부기관에 통보할 수 있고, 세무조사관은 개인사업자의 사업용 계좌 관련 정보를 금융기관에 요청할 수 있다.

이 밖에 국세청은 자금세탁방지기구인 SOCA(The Serious Organised Crime Agency)로부터 관련 정보를 제공받고 있고, SOCA에 파견된 국세청의 직원들은 합리적인 근거가 있는 경우에 국세청에 정보를 보낼 수 있는데, 이들은 주로 혐의거래보고에 중점을 두고 있다.

위법한 세금계산서에 의한 탈세행위 또는 세금계산서 보관의무 위반에 대해서는 100%의 벌과금을 부과하고, 중대한 경우에는 형사범으로 취급해서 300%의 벌과금이나 최고 6개월의 징역형에 처한다³⁵⁾.

3. 프랑스³⁶⁾

프랑스는 1968년부터 부가가치세를 시행했고, 우리나라와 동일하게 전단계매입세액공제의 방식을 적용하고 있으며, 표준세율(19.6%), 경감세율(5.5%) 및 특별세율(2.1%)의 복수세율 체계이다.

가. 세금계산서의 발행 및 제출

프랑스는 세금계산서 대신 영수증 제도를 채택하고 있다. 즉, 모든 납세자는 다른 사업자 또는 비사업자에게 재화 또는 용역을 공급한 경우에 고객이 요청하면 <표 10>의 내용이 포함된 영수증 또는 이와 관련된 서류를 교부해야 하고, 부가가치세 매입세액공제를 위해 일반적인 영수증이 활용될 수 있다.

35) 김지옥, 세금계산서에 기초한 부가가치세 과세행정 정상화를 위한 연구, 서울시립대학교 석사학위논문, 2009.6, p.55.

36) 본 절의 내용은 www.representation-fiscale.com의 자료를 참고하였다.

<표 10> 프랑스에서 영수증의 기재사항

- 영수증 번호와 발행일, 거래당사자들의 이름과 주소, 재화와 용역의 판매일
- 공급된 재화와 용역의 수량 및 단가
- 세율별 매출액 및 부가가치세액
- 용역을 제공하는 경우 제공자의 사업자등록번호
- 구매자가 부가가치세를 납부하는 대리납부의 해당 여부

납세자는 부가가치세의 신고시 대개 신고서식 외에 다른 증빙서류를 제출하지는 않지만, 부정환급을 방지하기 위한 추가적인 협력부담을 부담하고 있다.

전자영수증은 조세일반법 제286조 및 제289조에 따라 원본으로 간주되는데, 영수증을 전자적 형태로 전송하려는 사업자는 전송시스템을 갖추고 관할 세무서에 신고해야 한다. 또한, 모든 정보는 원본 상태로 보관되어야 하고, 발송회사의 발송대장 및 수취회사의 수취대장이 보관되어야 한다.

이 밖에 매출액이 23만 유로를 초과하는 사업자는 전자적 방법으로 매월 신고해야 하고, ESL 제출제도가 다른 EU국가와 같이 시행되고 있다.

나. 신고세액의 적정성 조사 제도

(1) 세무조사

프랑스에서는 일반적으로 수집자료의 분석을 통해 성실신고 여부를 검증한다. 즉, 세무조사 담당 조직에서 이를 검증해서 수시부과 여부를 결정하는데, 과소신고가 확인되는 경우에는 대부분 서면조사가 이루어진다.

조사대상자의 선정은 신고서, 외부의 제3자 정보, 외국정부의 제공 정보 등을 종합한 자료를 이용한 성실도분석을 통해 이루어진다. 무작위 추출조사는 원칙적으로 하지 않지만, Tax Gap의 측정을 위해 소규모 납세자를 대상으로 제한적으로 실시한다.

불성실 신고혐의자에 대한 부가가치세 조사는 특정 세목에 대하여 최대 3개 과세연도까지 조사할 수 있는 “Simple Audit” 제도로 운영하고 있지만, 특별히 부가가치세 환급조사는 짧은 기간을 조사하는 “One-Off Audit” 제도도 운영하고 있다.

(2) 금융거래정보 접근

프랑스에서는 과세관청의 요청에 따라 금융기관이 자금이체의 날짜와 금액을 보고하는 것을 의무화하는 Article L96A LPF를 적용하고 있고, 금융기관이 이에 불응할 경우에는 벌금을 부과하고 있다.

금융추적조사는 기본적으로 납세자의 사생활 보호를 전제로 하여 실시하고, 회계장부 확인조

사는 납세자 개인과 사업에 관련된 은행계좌에 대하여 입출금 내역 등을 조사할 수 있다.

금융기관은 모든 자본소득에 대하여 과세관청에 자동적으로 정보를 보고해야 한다. 즉, 주식, 채권 또는 현금을 관리하는 금융기관이 모든 종류의 계좌 개설, 해지 및 변경을 월별로 보고하고, 보고된 정보는 과세관청이 조사, 통제 및 수집 목적으로 이용할 수 있도록 전산 DB(중앙 데이터뱅크)에 저장된다.

자금세탁 관련 규정에서는 단지 해당 목적에 대해서만 혐의거래 관련 정보를 이용할 수 있도록 하고 있다³⁷⁾. 단, 과세관청은 금융정보기구가 보고한 혐의거래에 대해서만 접근이 가능하다. 즉, 혐의거래보고를 금융정보분석기구(traitement du renseignement et action contre circuits financiers clandestins, TRACFIN)에 강제적으로 제출하는 단체가 과세관청에 동시에 제출하는 것을 허용하지 않는다.

이 밖에 사법기관과 같이 자금세탁의 대응과 관련한 권한당국은 조세에 관한 조사나 입증을 하는 경우에 과세관청에 정보를 보낼 수 있다³⁸⁾.

IV. 부가가치세 거래증빙제도의 문제점과 개선방안

우리나라의 부가가치세법상 세금계산서의 발행, 수취 및 합계표제출 제도는 성실납세를 유도하고 세무조사의 효과성을 확보하는 것과 함께 제도운영에 따른 사회적 비용을 감소시키기 위해 발전하였다. 그러나, 그 동안의 제도적 변경에는 세금계산서 관련 의무를 이행하기 위해 납세자가 부담해야 하는 금전적·비금전적 비용을 감소시키는 것과는 비교적 무관한 것들도 많았던 측면이 있다.

세금계산서 제도의 중점이 전자세금계산서로 바뀌었기³⁹⁾ 때문에 이제 세금계산서합계표의 제출과 관련한 비용은 크지 않다고 할 수 있다. 그러나, 전자세금계산서 제도를 채택하지 않은 소규모 개인사업자의 경우에는 필수적인 세금계산서의 발행 및 수취 외에 세금계산서합계표를 제출하도록 하는 것이 타당한 것인지에 대한 검토가 필요하다고 할 것이다.

이번 장에서는 앞선 장에서 분석한 외국의 부가가치세 거래증빙제도를 참고해서 우리나라의 현행 제도의 문제점을 분석하고 제도개선방안을 제시하고자 한다.

37) 자금세탁의 전체범죄에 조세범죄를 포함하고 있다.

38) 이 밖에 부가가치세 제도는 아니지만 이와 유사한 일반소비세인 소비세와 판매세 제도를 운영하는 일본의 거래증빙제도는 부록에서 제시하였다.

39) 구체적으로, 2012년 제1기에 부가가치세 확정신고를 한 법인사업자의 99.2%가 전자세금계산서 교부내역을 송부했고, 개인발행의무자의 98.9%가 송부해서 거의 대부분의 대상자가 교부의무를 이행하는 것으로 나타났다. 2010년의 경우에는 전체 부가가치세 사업자 중에서 전자세금계산서 발행의무자는 약 12%인 반면 이들 사업자의 과세표준이 전체 과세표준에서 차지하는 비율은 약 88%로 나타났다.

1. 현행 부가가치세 거래증빙제도의 문제점

가. 세금계산서 제도의 기본적 문제점

세금계산서는 본질적으로 형식적인 거래의 증빙 역할만 하고 대금의 수수나 재화·용역의 공급 등을 실질적으로 증명할 수는 없기 때문에 거래증빙으로서의 한계가 있고, 이로 인해 소득세 등의 소득과세에서도 필요경비를 인정받지 못하는 위험을 부담할 수 있게 된다.

또한, 엄격한 세금계산서 거래질서를 강조하는 현행 부가가치세법에서는 선의의 납세자가 세금계산서나 세금계산서합계표의 기재사항을 잘못 기재할 경우에는 매입세액공제를 받지 못하고 가산세까지 부담해야 하는데, 이와 관련해서는 다수의 불복청구가 지속적으로 제기되고 있다.

추가적으로, 일반과세자만을 대상으로 세금계산서 제도를 설계하고 간이과세자는 세금계산서를 발행하지 못하게 함으로써 세금계산서의 흐름이 단절되고, 소규모 간이과세자에 대한 납부의 무면제 등으로 인해 세원양성화를 기피하고 간이과세자에 안주하려는 납세자를 양산하는 문제점도 발생하게 된다.

나. 전자세금계산서 제도의 문제점

(1) 능률성 측면의 분석

전술한 EU의 조사와 같이 전자세금계산서가 납세협력비용을 절감하고 조세법치행위를 규제할 수 있는 방안이라는 점은 분명하고, EU는 이를 반영해서 현재 10%—20%에 불과한 전자세금계산서를 확대하기 위한 계획을 추진하고 있다. 우리나라의 전자세금계산서 발행비용은 이에 비해 매우 높은 편이지만, 아래와 같은 측면에서는 문제점을 제기할 수 있다.

(가) 납세협력비용의 절감

부가가치세 제도에서 납세협력비용이 발생하는 것은 대개 매출자가 세금계산서를 발행하면서 세액을 거래징수하거나 매입자가 세금계산서를 수취하는 것에서 기인하는데, 조세연구원에 의하면 부가가치세 분야의 납세협력비용 중 세금계산서 작성비용은 법인사업자와 개인사업자의 경우에 각각 50.6%와 67.6%에 이른다.

구체적으로, 우리나라의 납세협력비용 총액은 7조140억원으로 추정되는데, 이 중 부가가치세 관련 납세협력비용은 2조2,189억원으로 전체의 31.7%를 차지하고, 이 중 세금계산서 관련 비용은 1조1,539억원으로 부가가치세 관련 납세협력비용의 52%에 이르고 있다(박명호, 2011).

부가가치세 제도의 운영상 납세협력비용은 개인사업자에게 상대적으로 높게 나타나고, 동(同)비용의 부담은 역진적 성격이 강한 것으로 평가되고 있는데, 이러한 납세협력비용의 문제가 정책적 노력 없이 자연스럽게 감소할 것으로 기대할 수는 없다(Institute for Fiscal Studies, 2011). 이와 관련해서 박명호와 정재호(2008)를 인용한 송헌재(2012)는 2007년을 기준으로 측정한 법인사업

자의 “세금계산서 교부”, “장부 및 세금계산서 등 5년간 보존” 및 “매출·매입처별세금계산서 합계표/매입자발행세금계산서합계표 제출”과 관련한 납세협력비용이 각각 5,308억원, 2,117억원 및 1,561억원이라고 제시하고 있다. 이러한 분석 결과에 따라 경우에는 (2007년 이후의 경제규모 확대를 고려하지 않더라도) 전자세금계산서 제도의 도입을 통해 동(同)금액의 합계(8,986억원)인 1조원 정도의 납세협력비용이 감소하는 것으로 추정할 수 있다.

단, 전자세금계산서제도의 도입으로 납세협력비용의 감소를 기대할 수 있는 대상은 법인 또는 대규모 개인사업자에 한정되고, 영세한 개인사업자의 경우에는 납세협력비용이 오히려 증가하는 것으로 나타나고 있다. 즉, 납세자의 입장에서 전자세금계산서의 국세청 전송이 의무화되기 이전부터 이미 전자적 발행이 가능한 상황에서 서류의 보관, 송달 등의 비용보다 이를 통한 효익이 컸다면 굳이 선택하지 않았을 이유가 없었기 때문에 동(同)제도의 도입으로 납세협력비용이 더욱 증가한 것으로 볼 수 있는데, 규모의 경제를 실현할 수 있는 대기업들이 대부분 동(同)제도를 도입한 반면 영세사업자들은 종이세금계산서를 더욱 선호한 사실은 이를 확인시켜 주고 있다. 구체적으로, 전자세금계산서 제도를 위해 ARS 시스템을 이용할 경우에는 청구서 내지 거래명세표를 일일이 다시 기재해야 하고, 신용카드단말기를 이용할 경우에는 이동용 단말기를 추가로 구입해야 하는 등의 비용부담과 휴대에 따른 번거로움이 발생한다. 또한, 전자세금계산서 교부내역의 국세청 전송 의무화로 인해 추가적인 표준인증시스템의 구축에 따른 비용부담이 발생하는데, 국세청 e-세로시스템을 이용할 경우에도 컴퓨터 구입비용이나 인증서 발급비용 등이 추가적으로 발생하게 되는 것이다(임재철, 2010).

결과적으로, 이들에게는 종이세금계산서와 합계표를 계속 시행할 수 밖에 없는데, 이 경우에는 종이세금계산서 사용에 따른 납세협력비용의⁴⁰⁾ 문제점이 여전히 남아있게 된다.

이 밖에 전자세금계산서 제도의 도입은 징세비용의 절감 측면에서는 매우 효과적인 것으로 나타났다. 구체적으로, 전자세금계산서 제도의 단계적 시행을 통해 2011년의 의무시행 이전에 동(同)제도가 어느 정도 정착된 2010년의 경우에는⁴¹⁾ 직전 연도인 2009년에 비해 약 574억원의 징세비용이 감소해서⁴²⁾ 동(同)제도를 통해 징세비용을 크게 절감시킨 것으로 나타났다.

40) 송헌재(2012)에 의하면 법인사업자와 동일하게 2007년을 기준으로 측정한 개인사업자의 “세금계산서 교부”, “장부 및 세금계산서 등 5년간 보존” 및 “매출·매입처별세금계산서 합계표/매입자발행세금계산서합계표 제출”과 관련한 납세협력비용은 각각 3,050억원, 1,909억원 및 59억원으로(합계는 5,018억원) 법인사업자에 비해서는 상대적으로 작은 규모이다.

41) 2010.5.11.자 국세청 보도자료(대기업의 자발적 참여를 통한 전자세금계산서 조기정착 추진)에 의하면 2010년 4월의 1/4분기 부가가치세 예정신고 결과 세금계산서 발행실적이 있는 법인사업자의 약 70%가 전자세금계산서의 발행에 참여했고, 신고된 세금계산서 발행금액의 약 40%가 전자세금계산서로 발행되었다.

42) 구체적으로, 2011년 국세통계연보에 의하면 2009년에는 154조3,305억원의 국세청 징수세액에 대해 1조3,007억원의 징세비가 발생해서 징수세액 100원당 0.843원의 징세비가 발생한 반면 2010년에는 166조149억원의 국세청 징수세액에 대해 1조3,417억원의 징세비가 발생해서 징수세액 100원당 0.808원의

(나) 추가적인 보완의 필요성

전자세금계산서는 종이세금계산서와 달리 공인인증절차가 필요하고 주로 이메일을 통해 발급되기 때문에 수신 및 전송오류 등의 문제가 발생할 가능성이 있다. 또한, 전자세금계산서의 발급명세가 국세청에 전송되지 않거나 지연전송되는 경우에는 사업자가 추가적인 가산세를 부담해야 하는 문제점이 있고, ASP(application service provider) 서비스를 이용하여 전자세금계산서의 신고업무를 대행하면서 네트워크 이상이나 실수로 전송이 누락되어서 가산세를 부담해야 하는 경우에는 이에 대한 책임소재의 문제가 발생할 수도 있다. 매입자도 전송오류 등의 경우에는 매입세액공제를 받지 못하고 매입처별세금계산서합계표를 수정해서 재작성해야 하는 추가적인 부담이 발생하게 된다. 추가적으로, 전자세금계산서 제도에서는 공개된 통신망을 통해 발급명세가 전송되기 때문에 납세자 정보가 ASP 업체 등을 통해 유출될 가능성이 있고, 이로 인해 공인인증서 외의 보안장치를 추가적으로 갖추어야 할 수도 있다.

한국세무사회 한국조세연구소가 시행한 설문조사에서도 응답자의 62.3%가 전자세금계산서 제도를 통한 납세순응비용의 감소 정도가 매우 낮다고 응답했는데, 이것은 전자세금계산서를 발급하기 위한 공인인증서의 발급비용, ASP업체 비용, PC 및 인터넷통신비용, 인건비 등의 추가적인 비용이 발생할 것으로 보았기 때문이다.

또한, 전자세금계산서 제도에서는 대다수의 공급자인 중소기업들에게 역발행 세금계산서로 인해 비용부담이 증가할 수 있는 문제점이 있다. 역발행 세금계산서는 공급받는 자가 자체적인 ERP 시스템상의 프로그램이나 ASP 서비스를 통해 세금계산서 기재사항을 작성해서 공급자에게 보내주고, 공급자는 동(同)기재사항을 확인·인증한 후에 전자서명을 하여 세금계산서를 발행하는 형태인데, 거래관행상 일부 대기업과 ASP업체가 역발행시 공급자로부터 받는 수수료를 높게 책정해서 상대적 약자인 중소기업의 비용부담이 증가할 수 있는 것이다.

(2) 효과성 측면의 분석

전자세금계산서 제도는 거래의 투명성이 향상시킬 것으로 예상되었는데, 전술한 한국조세연구소의 설문조사에서도 응답자의 43.4%가 거래의 투명성이 향상될 것으로 보았다(한국조세연구회, 2010).

전자세금계산서 제도를 통한 이러한 효과는 국세청이 2012년부터 전자세금계산서의 발행상황을 실시간으로 감시해서 자료상 등의 부당거래자를 조기에 색출할 수 있는 “전자세금계산서 조기경보시스템”을 운영하는 것에서도 확인할 수 있다.

구체적으로, 국세청의 “전자세금계산서 조기경보시스템”의 운영 결과 5조원 이상의 허위세금

징세비가 발생했다. 2010년의 국세청 징수세액(166조149억원)에 2009년의 단위당 징세비(100원당 0.843원)를 곱할 경우에는 1조3,992억원의 징세비가 계산되기 때문에 2010년에는 2009년의 단위당 징세비가 적용될 경우에 비해 574억원(1조3,992억원 1조3,417억원)의 징세비가 감소하는 것으로 계산할 수 있는 것이다.

계산서 부당거래금액을 적출하는 성과를 거둔 것으로 나타났다⁴³⁾. 즉, 국세청에 의하면 동(同) 시스템을 개발 및 운영한 결과 2012년 10월 현재 374명을 조사완료해서 5조359억원의 허위세금 계산서 부당거래금액을 적출하고, 3,736억원을 부과했으며, 288명을 사법당국에 고발하는 것 등과 같은 성과가 있었다고 한다⁴⁴⁾.

전자세금계산서 제도의 도입과 전자세금계산서 조기경보시스템의 운영 이후에 자료상의 행태변화가 확인되고 있다. 즉, 2011년에 법인의 전자세금계산서 발행의무화에 따라 법인자료상이 감소한 반면 개인사업자 위주의 형태로 변화했고, 개인사업자가 소급발행이 불가능한 전자세금계산서 대신 종이세금계산서를 소급발행하는 방식으로 자료상의 행태가 변화하는 것으로 분석되었다.

국세청이 장래에도 전자세금계산서 조기경보시스템을 활용해서 자료상 등을 조기에 색출하고 이를 바탕으로 거래의 투명성을 제고하기 위해 역량을 집중할 계획이라고 밝혔기 때문에 전자세금계산서 제도가 거래질서의 확립에는 지속적으로 공헌할 것으로 예상할 수 있다.

다. 세금계산서합계표제출 제도의 문제점

(1) 능률성 측면의 분석

세금계산서의 제출 및 대사제도는 우리나라가 최초로 도입한 것인데, 2005년의 IMF 조사에 의하면 매입세액공제 또는 환급의 적정성을 심사하기 위한 여러 방안 중에서 대규모의 세금계산서 대사(large scale cross checking of invoices) 제도를 두고 있는 국가는 우리나라와 중국을 포함해서 그 사례가 많지 않았다⁴⁵⁾.

IMF 조사에 의하면 납세자의 세금계산서 제출과 정부의 전산입력은 양측에게 매우 높은 비용을 부담시키고 있고, 대부분의 불부합은 고의적인 것이라기보다는 단순한 행정적 실수나 시기적 불일치에 의한 것이기 때문에 충분한 실효성 거두지 못하는 것으로 평가되었다⁴⁶⁾. 즉, 동(同) 조사는 정보기술이 급속하게 발전하는 시대에 우리나라와 같은 대규모의 대사업무는 비생산적인 것으로 보고 있다⁴⁷⁾.

43) 전자세금계산서 조기경보시스템의 주요한 발령 유형은 ① 개업 후 1년 내에 폐업한 자 중 고액의 (전자)세금계산서를 발급한 자 ② 매출/매입 불균형자, (전자)세금계산서 거래비율이 낮은 자 ③ 종이세금계산서의 발행자와 이들로부터 거짓세금계산서를 받은 자 ④ 매입 대비 매출 과다자로서 세금을 납부하지 아니한 자 ⑤ 고액 전자세금계산서를 단기간에 집중발급하고 신고하지 아니한 자와 이들로부터 세금계산서를 받은 자 등이다.

44) 2012.10.17.자 국세청 보도자료(전자세금계산서 조기경보시스템 구축으로 5조3백억원의 세금계산서 부당거래 금액 적출) 참조.

45) 이외에도 인도네시아, 불가리아, 아제르바이잔 및 알바니아가 있다(Harrison and Krelove, 2005).

46) 중국의 경우에는 중국 전역에서 적용되는 것이 아니고, 적용되는 지역에서도 일정 규모 이상의 기업에 대해서만 적용되는 것이기 때문에 완전하지는 않은 것으로 평가되었다.

우리나라의 과세관청의 세금계산서 관련 업무 중에서 세금계산서합계표의 오류정정과 불부합자료의 처리가 각각 35%의 비중을 차지해서 이들 업무가 대부분을 차지하고 있는데, 전자세금계산서 제도의 도입 이후에는 오류자료와 불부합자료의 건수가 증가하는 추세라서 동(同)업무가 점점 어려워지는 문제점도 나타나고 있다⁴⁸⁾. 이를 반영해서 종전에는 세금계산서합계표의 오류자료를 국세청정보화센터에서 처리했지만 2010년 제1기 과세기간 이후에는 세무서에서 처리하고 있고, 오류자료의 과다로 인한 정정대상도 100만원 이상에서 1,000만원 이상으로 상향조정되었다.

불부합자료도 2010년의 전년대비 건수 및 금액 증가율이 각각 306%와 202%에 이를 정도로 크게 증가한 결과 자료 확인을 위한 과다한 업무량, 자료 소명을 위한 과다한 납세협력비용 등의 문제점이 발생하고 있지만, 2010년의 불부합자료 활용비율이 4.5%에 불과하고 이를 통한 추정세액도 약 400억원에 불과해서 과세자료 처리의 효율성이 매우 낮은 실정이다⁴⁹⁾.

전자세금계산서 제도의 도입으로 일반적으로는 납세협력비용과 징세비용이 감소하지만, 종이세금계산서의 합계표를 제출받고 이를 전송받은 전자세금계산서 발급명세와 합친 후에 과세관청의 직원들이 전수 확인해서 상호대사하도록 하는 것은 매우 비경제적이기 때문에, 능률성의 측면에서 폐지할 필요성이 있다.

세금계산서 불부합자료의 상호대사 업무를 하지 않는다면 종이세금계산서의 합계표를 제출할 필요가 없기 때문에 세금계산서합계표제출 제도의 존속 여부에 대한 검토가 필요하다고 할 수 있다. 즉, 전체 사업자 중에서 전자세금계산서 의무발행대상자가 아닌 소규모 개인사업자의 과세표준 비율이 약 12%에⁵⁰⁾ 불과하기 때문에 이들의 조세탈루는 통상적인 세무조사를 통해서 충분히 규제할 수 있는데⁵¹⁾, 이를 규제하기 위해 상호대사 업무를 운영하는 것은 추가적인 추정세액에 비해 과다한 납세협력비용과 징세비용이 발생할 수 있다는 점을 고려해야 할 것이다.

47) IMF가 조사한 어느 국가에서는 납세자 담당 조직 직원의 절반 이상이 세금계산서 대사업무에 몰두했지만 그 결과는 매우 빈약해서 고비용·저효율적인 것으로 평가되었다. 즉, IMF 조사는 대규모 대사가 잘 설계된 조사프로그램에 의한 선별적 대사와 비교할 때 비교열위에 있는 방식이라고 평가하였다.

48) 오류자료로 인한 과다한 업무량의 원인은 오류의 주된 유형이 단순 입력오류에서 사업자의 제출오류로 전환하면서 건수도 증가하고 처리도 어려워졌기 때문인데, 전자세금계산서 제도의 도입 이후에는 전자세금계산서와 종이세금계산서를 병행해서 사용함으로써 발생하는 추가적인 오류도 포함된다.

49) 이상의 두 문단의 내용은 국세청의 내부자료에서 인용한 것이다.

50) 국세청의 “2012 국세통계연보”에 의하면 2011년 제2기 과세기간의 전체 부가가치세 과세표준은 28조 5,900억원인데, 일반과세자인 개인사업자 중 전자세금계산서 발급의무자에 해당하지 않는 과세표준 5억원 미만인 개인사업자의 부가가치세 과세표준은 3조2,800억원으로 전체 과세표준의 약 12%를 차지하고 있다.

51) 국세청의 “2012 국세통계연보”에 의하면 2011년의 개인사업자에 대한 세무조사 비율은 0.185%인데 (법인사업자는 1.342%), 개인사업자의 매출액 규모별 세무조사 비율은 제시하지 않아서 전자세금계산서 발급의무자가 아닌 개인사업자의 세무조사 비율은 정확하게 확인할 수 없다.

(2) 조세범칙행위의 규제 및 지하경제 양성화 측면의 분석

전술한 바와 같이 세금계산서합계표 제출제도의 바탕이 되는 상호대사 업무는 그 편익에 비해 과다한 비용이 발생할 수 있는 문제점이 있다. 또한, 신용카드와 현금영수증의 사용 비율이 매우 높아진 세정환경의 변화로 세금계산서 질서가 정상화될 수 있는 사회적 여건이 조성된 점을 고려하면 동(同)제도의 사회적 편익은 매우 작다고 할 수 있을 것이다.

또한, 동(同)제도는 무자료거래 등과 같은 조세범칙행위의 규제에도 효과적이지 못한데 이를 상설하면 아래와 같다. 즉, 과세관청의 행정력 부족을 이용한 무자료거래는 해당 사업자에 국한되지 않고 유통과정에 속해 있는 여러 사업자들과 관련되어 연쇄적으로 거래질서를 문란하게 만들어서(최원욱 등, 2006)⁵²⁾ 자료상을 통한 허위세금계산서 수취 등의 행위로 연결된다. 국세청은 자료상거래를 근절하기 위해 그 동안의 세무조사 등을 바탕으로 이를 용이하게 적발할 수 있는 시스템의 구축을 위해 노력했으나⁵³⁾, 이러한 노력에도 불구하고 2007년부터 2011년까지 7,649명이 자료상 혐의자로 고발되고 54조3,794억원의 부가가치세 과세표준이 적출될⁵⁴⁾ 정도로 효과적인 근절이 이루어지지 않고 있다.

무자료거래나 자료상거래 등에 대한 과세관청의 통제가 이루어지지만 행정력의 한계로 인해 성행하고 있는데, 이러한 문제점은 최근 강조되는 지하경제의 양성화와 관련해서도 매우 중요하다고 할 수 있다.

우리나라의 지하경제 규모는 2004년과 2005년을 기준으로 GDP의 약 28%인데, 이것은 OECD 국가들 중에서 그리스와 이탈리아에 이어 세 번째일 정도로 매우 높은 수준이다. 지하경제는 조세수입의 감소와 이를 통한 재정적자의 확대 등의 악영향을 미치고, 재정적자를 보충하기 위한 세율의 인상은 오히려 지하경제는 확대하게 되는데, 결국 이러한 일련의 과정을 통해 지하경제는 조세부담의 불공평, 근로의욕의 저하, 생산성의 둔화 등의 문제점을 발생시켜서 국가경제에 손실을 일으키게 되는 것이다.

이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 기존의 활용가능한 과세정보의 수집 및 활용을 극대화해서 세무행정의 효율성을 제고해야 하고, 이를 위해서는 과세관청의 금융거래정보에 대한 접근 권한을 확대해야 할 필요성이 있을 것이다. 즉, 전술한 외국의 사례들과 비교할 때 우리나라는 법령상 방법과 절차에 따라 사용목적에 필요한 최소한의 범위 내에서만 금융거래정보의 제공이 가능한데, 이러한 한계로 인해 세금계산서의 불법적 거래의 근절에는 크게 도움을 주지 못하는

52) 무자료거래는 해당 사업자의 탈세 뿐만 아니라 거래상대방의 매출 누락과 가공원가 계상을 유도하고 탈세를 조장하는 것 등과 같이 유통질서를 문란하게 만들고, 거래단계에 따라 거래금액이 증가하면서 계속적으로 이어져서 과세당국의 세원포착을 어렵게 하게 된다.

53) 구체적으로, 부가가치세 신고서를 분석하는 자료상 조기분석시스템을 개발했고, 부가가치세 신고서와 세금계산서합계표를 연계분석하는 자료상연계분석시스템을 개발했으며, 금지급 사업자의 부가가치세 부정환급 사례 등을 근절하기 위한 매입자납부제도를 시행하고 있다.

54) 자료상거래와 함께 위장·가공거래도 매년 1조원을 초과할 정도로 빈번하게 발생하고 있다.

실정이다.

금융정보분석원(FIU)은 금융기관으로부터 제출받은 자료들 중에서 1거래일의 현금거래 합산액이 2,000만원 이상인 고액현금거래자료를 분석해서 탈세혐의가 있는 경우에만 국세청에 제공하는데, 고액현금거래자료의 성격상 탈세가능성이 있음에도 불구하고 FIU의 인력부족으로 조세포탈 여부에 대한 분석이 충분히 이루어지지 않고 있다. 또한, 과세관청의 납세자 금융거래정보 일괄조회 대상이 1,000만원 이상의 체납자와 부동산 투기조사에 한정되어서 가·차명계좌 등을 이용한 탈세에 적시성 있게 대응하지 못하는 문제점이 있다. 추가적으로, 금융감독기관이 금융거래의 감독과정에서 조세탈루 혐의를 발견하더라도 이를 과세관청에 통보할 의무가 없기 때문에 이러한 혐의자료를 파악하고 활용하는데 역시 문제점이 있다.

2. 부가가치세 거래증빙제도의 개선방안

가. 전자세금계산서의 확대 등을 통한 현행 제도의 개편

먼저, 전자세금계산서의 의무발행대상자를 직전연도의 사업장별 공급가액 합계액이 10억원 이하인 개인사업자에서 간편장부 대상자, 기준경비율 대상자 등을 포함하도록 범위를 확대해야 할 것이다. 개인사업자가 전자세금계산서 발행의무를 처음으로 부담한 2011년에는 그 대상자가 복식부기의무자였으나, 2012년에는 인터넷 등에 익숙하지 않은 영세사업자의 납세협력비용을 줄이기 위해 대상자를 오히려 축소했는데, 이것은 세금계산서의 거래질서 확립에는 역행하는 것이라고 할 수 있다. 이와 함께 전자세금계산서의 발급 편의를 위해 발급방법을 다양화하고, 발급시스템의 운영을 민간의 자율에 맡길 필요성도 있을 것이다⁵⁵⁾. 이와 함께 세금계산서 질서의 규제대상에서 벗어난 간이과세자도 포함시켜서 세금계산서를 발행·수취하면서 매입세액공제를 적용하게 해야 할 것이다.

다음으로, 현행 부가가치세 제도의 장점인 상호대사 기능을 간접적으로 유지하되, 제도 시행에 따르는 과도한 납세협력비용의 문제점을 완화시키기 위해 세금계산서합계표를 제출하는 대신 사업자가 거래증빙인 세금계산서를 보존하게 해야 할 것이다. 세금계산서합계표제출 제도의 폐지는 우선적으로 매입처별세금계산서합계표제출 제도를 폐지하고 이후에 매출처별세금계산서합계표제출 제도를 폐지하는 방식으로 단계적으로 진행하는 것이 바람직할 것이다⁵⁶⁾.

세금계산서합계표제도를 폐지할 경우에 세금계산서 질서는 통상적인 세무조사를 통해서도

55) 복식부기의무자를 먼저 전자세금계산서의 의무발행대상자에 다시 포함시킬 경우에는 이들 사업자들은 제도 도입과 관련해서 이미 많은 지출이 발생했기 때문에 납세협력비용이 증가하는 문제점이 크지 않을 것으로 예상할 수 있다.

56) 매출처별세금계산서합계표의 제출은 매출자가 전자세금계산서의 발행내역을 전송하는 것과 동일한 효과가 있기 때문에 가급적 늦게 폐지하는 것이다.

유지할 수 있을 것이다. 전자세금계산서 의무발행대상자 외의 사업자들도 대부분의 매입이 동(同)대상자들로부터 이루어지기 때문에 이들 사업자의 부가가치세 신고내용을 전자세금계산서 발급내역과 함께 분석할 경우에는 불성실사업자를 효과적으로 적발할 수 있을 것이다. 즉, 다수의 소규모 개인사업자들에 대해서는 이와 같은 성실성 분석에 의한 선별적 조사와 무작위추출 조사를 병행함으로써 부가가치세의 성실신고를 유도할 수 있을 것이다.

이상의 개선방안들과 함께 무자료거래 등으로 인한 탈루세액에는 부정행위에 대한 가산세를 엄정하게 부과해야 할 것이다⁵⁷⁾. 또한, 금지금과 고금에 대해서 시행하고 있는 매입자납부 제도의 범위를 세금계산서의 불법행위가 빈번하게 발생하는 고가·소증량의 동산 등으로 확대하는 것이 필요할 것이다. 추가적으로, 실무적으로는 상호대사 업무가 폐지되더라도 세무조사 과정에서 적발될 수 있다는 점을 사업자들에게 인식시키고, 불부합자료의 범위를 축소시켜서 납세자들과의 불필요한 분쟁을 줄이는 것도 필요할 것이다.

나. 금융정보 기반의 실물 방식으로의 개편

중장기적으로는 규격화된 양식의 종이세금계산서 제도의 시행에 따른 납세협력비용의 문제점을 근본적으로 해결하기 위해 동(同)제도를 폐지하되, 전자세금계산서 제도는 거래의 영수증으로 계속 유지해야 할 것이다.

이를 뒷받침하면서 부가가치세의 불성실신고를 방지하기 위한 방안으로 납세자의 금융자료에 대한 과세관청의 접근권한을 확대하고, 세무조사와 징벌적 가산세를 강화할 필요성이 있다. 단, 금융자료를 확보할 수 없는 영세사업자의 현금거래를 양성화하기 위해서는 현금영수증 발행에 대한 조세혜택도 동시에 확대해야 할 것이다.

과세관청의 구체적인 금융자료 접근권한 확대방안으로는 FIU 금융정보자료의 활용, 세무조사 대상자에 대한 은행본점 일괄조회 허용 등과 함께 미국의 현금거래보고 제도의 도입 등이 있다. 전술한 바와 같이 금융정보분석원이 고액현금거래 및 혐의거래보고를 분석하지만 인력부족 등으로 인해 고액현금거래보고의 분석은 아직 부족한 실정이고, 국세청도 조세포탈혐의가 있는 경우에만 고액현금거래보고 자료의 제출을 요구할 수 있는⁵⁸⁾ 한계가 있다.

고액현금거래는 그 성격상 탈세의 가능성이 높기 때문에 미국 등과 같이 과세관청이 FIU의 자료에 직접 접근할 수 있도록 허용하는 것이 필요할 것이다. 또한, 현금거래를 통해 수입금액 등을 원천적으로 누락하려는 세금탈루자를 적발하기 위해 현금거래보고 제도를 도입하는 것도

57) 조세범처벌법 제3조 제6항 제5호는 “계산서, 세금계산서 또는 계산서합계표, 세금계산서합계표의 조작”을 “사기 그밖의 부정한 행위”의 하나로 규정하고, 동법 제10조는 세금계산서발행의무 위반 등을 조세범칙으로 규정하고 있다. 그러나, 현실적으로 조세범칙으로 규제하는 경우는 많지 않기 때문에 국세기본법상의 징벌적 가산세의 범위에 조세범처벌법 제10조의 사유도 포함하도록 확대하는 것이 바람직할 것이다.

58) 과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률 제6조.

필요할 것이다⁵⁹⁾.

보다 장기적으로는 종이세금계산서 제도와 함께 전자세금계산서 제도의 강제적 시행을 폐지하고 영수증 제도를 기반으로 한 전단계세액공제 방식의 부가가치세 제도를 시행해야 할 것이다. 단, 이것을 위해서는 이상의 개선방안들에 비해 과세관청의 금융자료 접근권한이 더욱 확대되어야 할 것이고, 세금계산서의 상호대사 기능을 통한 과세자료의 확보가 어렵기 때문에 부가가치세 신고내용을 검증하기 위한 세무조사도 강화할 필요성이 있을 것이다.

V. 결 론

우리나라의 부가가치세법상 세금계산서의 발행, 수취 및 합계표제출 제도는 성실납세를 유도하고 세무조사의 효과성을 확보하는 것과 함께 제도운영에 따른 사회적 비용을 감소시키기 위해 발전하였다. 그러나, 그 동안의 제도적 발전에서는 세금계산서의 거래질서 확립을 강조하는 것에 비해서 세금계산서 관련 의무를 이행하기 위해 납세자가 부담해야 하는 금전적·비금전적 비용을 감소시키는 것은 충분히 고려하지 못한 측면이 있다.

이제는 세금계산서 제도의 중점이 전자세금계산서로 바뀌었는데, EU의 조사와 같이 전자세금계산서가 납세협력비용을 절감하고 조세범칙행위를 규제할 수 있는 방안이라는 점은 분명하고, EU는 이를 반영해서 현재 10%–20%에 불과한 전자세금계산서를 확대하기 위한 계획을 추진하고 있다. 우리나라의 전자세금계산서 발행비용은 이에 비해 매우 높기 때문에 충분한 사회적 편익이 발생하는 것으로 볼 수 있다.

관련 연구에 의하면 2007년부터 2011년까지 전자세금계산서 제도의 도입을 통해 약 1조원의 납세협력비용이 감소하고, 약 574억원의 징세비용이 감소하는 것으로 나타났다. 또한, 관련 설문조사에 의하면 동(同)제도의 도입을 통해 거래의 투명성이 향상될 것으로 예상되었고, 국세청이 2012년에 도입한 “전자세금계산서 조기경보시스템”을 운영한 결과 5조원 이상의 허위세금계산서 부당거래금액을 적출한 성과를 나타냈다.

그러나, 세금계산서합계표제출 제도와 관련해서는 동(同)제도의 편익보다 그 유지를 위한 비용이 더욱 커지는 방향으로 세정환경이 변화하였다. IMF의 2005년 조사에 의하면 매입세액공제 또는 환급의 적정성을 심사하기 위한 여러 방안 중에서 대규모의 세금계산서 대사(large scale cross checking of invoices)제도를 두고 있는 국가는 우리나라와 중국 등으로 그 사례가 많지 않았고, 납세자의 세금계산서 제출과 정부의 전산입력은 양측에게 매우 높은 비용을 부담시켰으며,

59) 물론 현금거래보고 제도의 도입으로 인한 사업자의 납세협력비용을 최소화할 수 있는 시스템을 구축하고, 세액공제 등의 조세혜택을 제공하여 납세자의 부담과 저항을 완화시킴으로써 동(同)제도가 조기에 정착할 수 있게 하는 방안을 검토해야 할 것이다(김재진, 2011. 미국의 현금수취거래 신고제도 연구).

대부분의 불부합은 단순한 행정적 실수나 시기적 불일치에 의한 것이기 때문에 충분한 실효성을 거두지 못하는 것으로 평가되었다. 또한, 2010년의 불부합자료 활용비율이 4.5%에 불과하고 이를 통한 추정세액도 약 400억원에 불과해서 과세자료 처리의 효율성은 매우 낮은 실정이다.

전자세금계산서 제도의 도입으로 일반적으로 납세협력비용과 징세비용이 감소하지만, 종이세금계산서의 합계표를 제출받고 이를 전송받은 전자세금계산서 발급명세와 합친 후에 과세관청의 직원들이 전수 확인해서 상호대사하도록 하는 것은 매우 비경제적이기 때문에, 능률성의 측면에서 폐지할 필요성이 있다.

세금계산서 불부합자료의 상호대사 업무를 하지 않는다면 종이세금계산서의 합계표를 제출할 필요가 없기 때문에 세금계산서합계표제출 제도의 존속 여부에 대한 검토가 필요하다고 할 수 있다. 즉, 전체 사업자 중에서 전자세금계산서 의무발행대상자가 아닌 소규모 개인사업자의 과세표준 비율이 약 12%에 불과하기 때문에 이들의 조세탈루는 통상적인 세무조사를 통해서 충분히 규제할 수 있는데, 이를 규제하기 위해 상호대사 업무를 운영하는 것은 추가적인 추정세액에 비해 과도한 납세협력비용과 징세비용이 발생할 수 있다는 점을 고려해야 할 것이다.

이러한 부가가치세 거래증빙제도의 문제점을 해결하기 위한 단기적인 제도개선방안은 세금계산서 발행에 의한 전단계세액공제 방식을 유지하면서 전자세금계산서 의무발행대상자의 범위를 확대하는 방안과 함께 전자세금계산서 의무발행대상자에 대해서는 세금계산서합계표제출 방식 대신 보존 방식을 채택하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 또한, 장기적인 제도개선방안으로는 규격화된 양식에 의한 종이세금계산서 제도를 폐지하고 금융자료에 대한 과세관청의 접근권을 확대하는 방안과 함께 일체의 세금계산서 제도를 폐지하고 영수증 제도를 기반으로 한 부가가치세 제도를 운영하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

특히, 이들 개선방안들 중에서 탈세방지를 위해 국세청의 금융정보 접근권을 확대하는 방안은 박근혜 정부가 핵심적인 재원조달방안으로 제시한 지하경제의 양성화를 국세청이 조세행정을 통해 뒷받침하는 측면에서도 매우 중요하다고 할 수 있다.

이상의 논의를 통하여 본 연구는 우리나라와 외국의 부가가치세 거래증빙제도를 개관한 후에 납세협력비용의 절감과 탈세방지의 측면에서 현행 제도의 문제점을 분석하고 이를 해결하기 위한 제도개선방안들을 제시하였다. 충분한 국내외 제도연구를 바탕으로 법률적, 경제적 분석을 시도함으로써 본 연구는 부가가치세 거래증빙제도의 개편 논의에 필요한 실무적인 잣대를 제공함과 동시에 장래의 추가적인 논의를 통해 후속연구를 발전시키는데 기여할 것으로 기대된다.

참고문헌

- 국세청. 2012. 2012 국세통계연보.
- 김재진. 2011. 미국의 현금수취거래 신고제도 연구. 한국조세연구원.
- 김재진 · 송은주 · 문예영 · 기은선. 2008. 우리나라 및 주요국의 사업용계좌제도 연구. 한국조세연구원.
- 김형준 · 박명호. 2008. 납세협력비용과 정책과제. 한국조세연구원.
- 박명호. 2011. 납세협력비용 축소를 위한 세금계산서 제도 개선방안. 한국조세연구원
- 박명호 · 정재호. 2008. 국세행정에 대한 납세협력비용 측정. 한국조세연구원.
- 송헌재. 2012. 납세협력비용 감축 및 납세순응도 제고를 위한 정책과제. 한국조세연구원.
- 임재철. 2010. 전자세금계산서의 문제점 및 개선방안에 관한 연구. 연세대학교 법무대학원 석사학위 논문.
- 전승훈. 2003. 지속적 발전을 위한 경제적 시스템에 관한 연구. 조세연구원.
- 최원욱 · 김갑순 · 전병욱. 2006. 음료 등 무자료거래 근절을 통한 과세포착률 제고방안. 세무학연구 제23권 제4호 : 301 - 331.
- 한국조세연구소. 2010. 전자세금계산서제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구.
- 홍범교 · 김재진. 2010. 금융거래정보 접근권한 확대 및 활용방안. 한국조세연구원.
- Aczel, A.D. 1995. How to Beat the IRS at Its Own Game. Four Walls and Eight Windows.
- Ainsworth, R.T. 2011. Technology Can Solve MTIC Fraud - VLN, TRvat, D - VAT Certification. International VAT Monitor May/June 2011.
- Capgemini Consulting. 2007. SEPA : Potential Benefits at Stake.
- EC. 2008. COM 109, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Measures to Change the VAT System to Fight Fraud.
- European Court of Justice. 2006. Alex Kittel v. Belgian State, Recolta Recycling SPRL v. Belgian State (2006.7.6).
- Financial Action Task Force. 2007. Laundering the Proceeds of VAT Carousel Fraud (2007.2.23).
- Gebauer, A., C.W. Nam and R. Parsche. 2007. Can Models of Value Added Taxation Stop the VAT Revenue Shortfalls, Journal of Economic Policy Reform Volume 10 Issue 1. IFO Institute for Economic Research.
- Harrison, G. and R. Krelove. 2005. VAT Refunds : A Review of Country Experience. IMF WP /05/218.
- Institute for Fiscal Studies. 2011. A Retrospective Evaluation of Elements of the EU VAT System (2011.12.1).
- Internal Revenue Service. Audit Technique Guide.
- Internal Revenue Service. Internal Revenue Manual.
- Israel Tax Authority. 2009. A Revolution of Value Added Tax. Annual Activity Report 2009.
- Keen, M. and S. Smith. 2007. VAT Fraud and Evasion : What Do We Know, and What Can Be

Done?. IMF WP/07/31.

PriceWaterhouseCoopers. 2011. Final Report(Expert Study on the Issues Arising from a Reduced Time Frame and the Options Allowed for Submitting Recapitulative Statements – Application of Article 263(1) of Directive 2006/112/EC(Amended by Directive 2008/117/EC)). Specific Contract No.7. TAXUD/2011/DE/310 (2011.10.28).

Russell, B. 2010. Revenue Administration : Developing a Taxpayer Compliance Program. IMF.

Trumpel, M. 2007. A Hybrid VAT System in the European Union (www.law.nyu.edu).

鈴木薫. 2009. 『消費税の諸問題とインボイス方式導入に関する一考察』. 일본세무대학논총.

How to Revise Value Added Tax Invoice System for Taxpayers' Convenience and Legalization of Underground Economy

Yoon Oh* · Byung Wook Jun**

〈Abstract〉

This study analyzes value added tax invoice system and suggests how to revise tax laws for reducing the tax compliance costs and preventing tax evasions.

Although current tax invoice system encourages taxpayers' faithfulness and gets tax investigations effective, social costs to manage the system are not considered enough. Electronic tax invoice, which forms the nucleus of the system recently, reduces the tax compliance costs and strengthens transaction transparency, while submission of the recapitulative statements have insufficient social benefits considering huge social costs for "large scale cross checking of invoices". Consequently, inefficient and uneconomical current tax invoice system needs to be abolished for taxpayers' convenience and improved prevention of tax evasions and, as a result, legalization of underground economy.

Practical plans to revise value added tax invoice system include, in the short run, expanding compulsory businesses of electronic tax invoice and allowing those businesses to keep recapitulative statements instead of submitting them. Moreover, those plans include, in the long run, expanding the tax authority's access to taxpayers' financial information and managing value added tax system based on sales receipt—without tax invoice.

〈Key words〉 Value added tax, Electronic tax invoice, Tax compliance costs, Financial information, Underground economy

* Professor, Law School, Hanyang University, First Author

** Associate Professor, Graduate School of Science in Taxation, University of Seoul, Corresponding Author

〈부록 : 일본과 미국의 거래증빙제도〉

1. 일본⁶⁰⁾

일본은 1989년 4월부터 우리나라의 부가가치세에 해당하는 일반소비세인 “소비세”를 시행하고 있는데, 일본의 소비세는 EU 회원국들의 부가가치세처럼 원칙적으로 모든 재화 및 서비스의 국내 판매·제공 및 수입거래에 대하여 과세하는 간접세이다.

일본의 소비세는 EU형 부가가치세와 기본적으로는 유사하지만 ① 매입세액을 세금계산서가 아니라 장부상의 기록 등을 바탕으로 계산하고(장부 방식) ② 매출이 일정액(1,000만엔) 이하인 소규모 영세사업자에 대해서는 납세의무를 면제하면서도 본래 발생하지 않은 매입세액의 공제를 허용하는 특징이 있다.

가. 세금계산서의 발급 및 수취

일본의 소비세가 세금계산서 방식이 아니라 장부 방식에 따라 소비세의 매입세액을 공제하는 것은 소비세의 도입시 중소기업자 등의 정치적 반발을⁶¹⁾ 완화하기 위한 대표적인 조치였다.

장부 방식에서는 사업자가 스스로 기재한 매출액과 매입액을 바탕으로 장부에서 역산해서 세액을 계산·신고할 수 있기 때문에 거래마다 개별적으로 세액을 계산하는 세금계산서는 필요하지 않게 된다. 구체적으로, 장부 방식에서 납부세액은 과세기간의 매출액에 5%의⁶²⁾ 세율을 적용해서 계산한 매출세액에서 매입액(면세사업자로부터의 매입액 포함)에 세율을 적용해서 계산한 매입세액을 공제한 금액이다.

장부 방식에서는 사업자가 법인세나 소득세를 신고하기 위해 작성한 장부 등을 이용해서 매입세액을 공제하기 때문에 소비세를 위한 새로운 업무부담이 발생하지는 않지만, 매입세액을 사업자가 직접 계산하기 때문에 전단계세액이 정확하게 이전되지 않는⁶³⁾ 문제점이 있다.

장부 방식에서 매입세액공제를 받기 위해서는 장부 및 청구서 등의 보존의무를 이행해야 하는데, 장부 및 청구서의 기재사항은 <표 11>과 같고 동(同)의무를 이행하지 않은 경우에는 관련 매입세액을 공제하지 않는다.

60) 鈴木薫(2009)에서 인용하였다.

61) 세금계산서 방식을 도입하할 경우 소득세법과 법인세법의 소득포착률이 올라갈 수 있다는 견해 때문에 세금계산서의 도입을 반대하였다.

62) 1%의 지방소비세 포함.

63) 영세사업자인 면세사업자에 대한 차별을 제거하기 위해 매입자의 면세사업자 여부를 구분하지 않고 과세대상 재화와 용역을 구입하는 경우에는 매입세액공제를 허용하고 있다.

<표 11> 일본 소비세 제도의 장부 및 청구서 기재사항

장부의 기재사항	청구서의 기재사항
과세매입 거래상대방의 성명·명칭	서류작성자의 성명·명칭
과세매입 연월일	과세자산의 양도 등의 연월일
과세매입과 관련한 자산·용역의 내용	과세자산의 양도 등과 관련한 자산·용역의 제공 내용
과세매입과 관련한 대가의 액수	과세자산의 양도 등과 관련한 대가의 액수
	서류의 교부를 받을 사업자의 성명·명칭

<표 11>과 같이 청구서의 필요적 기재사항에 세율 및 소비세액이 없기 때문에 원칙적으로 매입자가 직접 해당 거래가 과세매입인지의 여부를 판단해서 장부에 기재함으로써 소비세액을 계산하는데, 면세사업자로부터 매입하더라도 해당 거래를 일반적으로 매입세액공제의 대상으로 취급하는 것이 문제점으로 지적되고 있다.

나. 신고세액의 적정성 조사 제도

(1) 세무조사

소비세에 대한 세무조사가 필요할 경우에 과세관청은 관계 정부기관에 해당 조사와 관련한 장부서류 및 자료의 열람과 제공을 요청할 수 있다.

장부 및 청구서 등의 보존의무와 관련해서 <표 11>의 항목들을 기재한 장부를 보존하고 세무조사시 제시했더라도 기재한 거래상대방이 가명인 경우에는 진실성을 확인할 수 없기 때문에 매입세액공제가 인정되지 않는다.

(2) 금융거래정보 접근

금융기관은 자동적으로 과세관청에 지급이자와 수령인에 대한 금융거래정보를 보고해야 한다. 또한, 조세범칙사건과 관련된 경우에 과세관청은 조세사기로 의심되는 특정 납세자의 납세 의무를 확인하기 위해 금융기관에 금융거래정보를 요구할 수 있는데, 해당 납세자 및 그와 경제적 거래관계가 있는 제3자 및 가족구성원이 대상이 된다. 금융기관이 금융거래정보 요청에 불응할 경우에는 일반세무조사를 하고, 조세범칙사건의 경우에는 법원에 체포영장의 발급을 요청할 수 있다.

금융기관의 혐의거래보고로 수집한 정보는 일본의 금융정보기구(FIU)인 특정금융거래정보실(JAFIO, Japan Financial Intelligence Office)에 있는 중앙데이터베이스에 보존하는데, 과세관청은 동(同)혐의거래보고 데이터베이스에 접근하지 못하고, JAFIO도 과세관청에 특정 혐의거래에 관한 정보를 제공할 권한은 없다.

자금세탁방지의 권한당국은 조세범죄와 관련된 경우에 자발적으로 또는 특별한 요청에 대하

여 과세관청에 해당 정보를 제공할 수 있다. 단, 자금세탁방지의 권한당국과 과세관청이 공동으로 조세범죄에 대한 조사를 수행하지는 않는다.

2. 미국

미국은 OECD 회원국 중에서 부가가치세 제도를 시행하지 않는 유일한 국가이지만⁶⁴⁾, 신고세액의 적정성을 조사하는 제도는 분석할 필요가 있다.

가. 거래정보의 신고의무

실물거래 중심으로 개인사업자의 소득을 파악하는 우리나라와는 다르게 미국에서는 소득을 지급하는 자가 제출하는 지급조서의⁶⁵⁾ 내용을 중심으로 소득파악을 하는데, 거래정보의 신고의무가 발생하는 경우는 <표 12>와 같다(김재진 등, 2008).

<표 12> 미국에서 거래정보의 신고의무가 발생하는 경우

- ① 종업원 외의 자로부터 사업을 위해 서비스를 제공받고 600달러 이상의 수수료 등을 지급하는 경우
- ② 600달러 이상의 임차료나 상품 및 상금을 지급하는 경우
- ③ 급여, 팁, 기타 보수, 원천징수대상소득, 사회보장세 및 의료보험세, 선급근로장려세제지급액 등을 지급하는 경우
- ④ 사업 과정에서 급여 등으로 10,000달러 이상의 현금을 지급하는 경우

지급조서가 제출되면 과세관청은 거래정보의 신고내용과 비교해서 개인사업자의 소득신고를 검증하게 된다. 거래정보신고의무는 다음의 경우에 발생한다.

나. 납세자의 입증수단 확보를 위한 사업용계좌 활용

미국에서는 사업용계좌의 구분사용을 법적으로 강제하지는 않지만, 국세청은 사업용계좌의 사용을 권장하고 있다. 사업용계좌의 미사용에 대한 명시적인 불이익은 없지만, <표 13>과 같은 간접적인 불이익은 있을 수 있다.

64) 주별 소비세는 소매판매세(retail sales tax)인 특징이 있고, 세율은 주별로 상이하다(미시간 주의 경우에는 부가가치세 제도가 시행되고 있다.). 소매판매세는 부가가치세 제도와는 다소 차이가 있지만 부가가치세와 같이 가장 중요한 간접세이고, 기본적인 과세자료의 제출·수집 및 과세인프라의 구축과 관련된 제도이기 때문에 본 연구의 분석대상에 포함시켰다.

65) 우리나라의 세법상 원천징수지급조서보다는 넓은 개념이다.

〈표 13〉 미국에서 사업용계좌의 미사용에 따른 간접적 불이익

- ① 개인용계좌에 수입을 입금한 사실이 세무조사시 발견되면 탈세의 가능성이 있는 것으로 보아 엄격한 조사를 받을 수 있음.
- ② 개인용계좌의 입금액이 사업과 무관한 것을 입증하지 못할 경우에는 입금액이 전부 사업수입으로 과세될 수 있음.
- ③ 개인용계좌와 사업용계좌를 구분해서 사용하지 않는 경우에는 사업에서 발생한 손실이나 비용도 개인의 취미활동에서 발생한 것으로 추정되어 필요경비 등으로 공제하지 못할 가능성이 있음.
- ④ 사업용계좌를 사용하지 않는 경우에는 은행에서 자금을 차입하는데 불이익을 받을 수 있음.

<표 13>과 같이 미국에서는 기본적인 입증책임이 대개 납세자에게 있기 때문에 법적으로 강제하지 않더라도 납세자가 자발적으로 사업용 계좌를 사용하는 문화가 정착되어 있다. 여기에는 모든 지급수단을 개인수표로 함으로써 은행을 통해 거래가 이루어지고(Aczel, 1995), 과세관청도 필요경비의 지출증빙으로 계산서(invoice)와 같은 실물증빙 외에 금융증빙까지 요구하는 점도 영향을 미친다.

다. 국세청의 금융거래정보 접근⁶⁶⁾

미국에서는 국세청이 통상적인 세무조사 과정에서 금융거래정보의 신고내용 또는 3,000달러 이상의 금융거래기록 등을 이용할 수 있다. 다만, 혐의거래 신고내용에 대해서는 금융비밀보호법의 준수 여부를 확인하기 위한 금융기관 조사를 수행하는 경우 또는 세무조사의 수행 여부를 결정하기 위한 경우일 때에만 접근할 수 있다.

국세청이 확보한 금융정보는 세무조사 대상자의 선정과 선정된 대상자에 대한 증거수집을 위해 이용되고 있는데, 조사대상자의 선정에는 “currency and banking retrieval system”이 이용되고⁶⁷⁾, 선정된 대상자에 대한 조사에는 “bank account analysis”와 “bank deposit and cash expenditure method”가 이용되고 있다⁶⁸⁾.

미국의 “금융비밀보호법(BSA, the Bank Secrecy Act)”은 금융기관과 개인에게 국내 및 국외의 금융거래 내역을 연방정부에 보고하도록 하고, 이를 위해 거래 및 관련기록의 유지의무를 부과하고 있는데, 적용대상 금융기관은 금융서비스의 제공 외에 다양한 형태의 사업을 운영하는 회사를 포함한다.

금융거래의 신고는 금융기관 등이 재무부 금융범죄수사국 또는 국세청에 고액현금거래, 카지

66) 홍범교와 김재진(2010)에서 인용하였다.

67) Internal Revenue Service. Internal Revenue Manual 4.10.4.3.3.7 및 4.26.4.

68) Internal Revenue Service. Audit Technique Guide.

노 현금거래, 화폐수단반출입거래, 고액초과수취거래⁶⁹⁾, 역외계좌 및 혐의거래에 대하여 보고하는 방법으로 이루어진다. 또한, 자금세탁방지기구인 금융정보분석기구(FinCEN, Financial Crimes Enforcement Network)가 과세관청에 특정한 보고와 관련해서 정보를 제공할 수 있고, 과세관청은 해당 보고와 관련한 정보를 제공해 줄 것을 요청할 수 있다.

(1) 고액현금거래보고(CTR, Currency Transaction Reports)

고액현금거래보고 제도에서는 자금세탁방지를 위해 고액현금거래와 역외 현금이동에 관한 보고를 FinCEN의 중앙데이터베이스에 저장하고 있고, 국세청은 온라인을 통해 저장된 정보에 직접적으로 접근할 수 있다.

금융기관은 10,000달러를 초과하는 현금이나 기타 지급수단을 입금·출금·이체·교환·환전할 경우에 이를 보고할 의무를 부담하지만, 정상적이고 합법적인 사업활동의 경우에는 동(同)의 의무가 면제된다. 여기서 금융기관에는 은행 외에 브로커와 증권딜러도 포함된다.

(2) 역외계좌신고 제도(FBAR)

역외계좌신고 제도는 거주자가 외국에 개설한 금융계좌를 의무적으로 국세청에 자진신고하는 제도인데, 여기서 “역외”는 지리상 외국을 의미하고, 신고의무자는 미국의 과세권이 미치는 자로⁷⁰⁾ 재무적 이해관계를 갖는 법률적 소유자와 수익적 소유자를 모두 포함한다. 신고대상 기준금액은 10,000달러인데, 해당연도 중에 한번이라도 잔액이 10,000달러를 초과하는 경우에는 신고해야 하는 것이다.

(3) 혐의거래보고(SAR, Suspicious Activity Reports)

혐의거래보고 제도에서는 금융기관이 5,000달러 이상을 수반하는 거래에 대하여 알게 되거나 혐의가 있는 경우 또는 의심할 만한 합당한 사유가⁷¹⁾ 있는 경우에는 이를 보고하게 하고 있다.

혐의거래보고의 의무자는 은행 외에 투자회사, 주식브로커, 신용카드회사, 외국환딜러, 보험회사 등의 비은행 금융기관도 포함되고, 금융기관이나 그 임직원 등은 고객 등에게 자금세탁수사의 착수를 누설해서는 안 된다.

국세청의 범죄조사부서와 관세청의 조사부서는 FinCEN이 보관하고 있는 혐의거래활동에 관한 보고서에 온라인으로 접근이 가능하지만, 납세순응을 제고할 목적으로는 접근할 수 없고 대

69) 사업과정에서 10,000달러 이상의 현금을 지급받는 경우.

70) 미국의 시민, 거주자, 미국법 하에서 조직된 실체, 미국에서 사업을 운영하는 외국인 등.

71) ① 불법재산, 연방법 등을 위반하거나 보고를 회피할 목적의 불법활동으로부터 파생된 자산 또는 자금을 가장 또는 은닉할 의도가 있거나 은닉하고 있는 거래의 경우 ② 금융비밀보호법의 기록유지 및 보고의무를 회피하려는 의도가 있는 거래의 경우 및 ③ 사업상 목적이 아니고, 합법적이지 않고, 특정 고객이 해당 업종에 정상적으로 종사할 것이 기대되지 않고, 예치기관의 사실 조사 후에도 합당한 설명을 하지 못하는 거래의 경우

개 조세범칙사건의 조사를 위해서만 접근할 수 있다.

(4) 현금거래보고 제도(Report of Cash Payments)

현금거래보고 제도에서는 사업상 거래나 교환으로 구매자로부터 10,000달러 이상의 현금을 수령하는 경우에 12개월 이내에 그 사실을 반드시 국세청에 Form 8300 서식에 따라 보고해야 한다. 현금거래보고 제도는 자금세탁 목적의 고액 현금거래를 함으로써 조세를 회피하거나 범죄 활동으로 인한 수익을 얻는 행위를 방지하기 위한 제도이다.

(5) 포괄적 정보제출 명령(John Doe Summons)

포괄적 정보제출 명령은 불특정 납세자의 탈루혐의에 대한 합당한 근거가 있는 경우에 국세청이 법원 등의 승인 하에 금융기관 등으로부터 포괄적으로 정보를 수집할 수 있는 권한을 부여하는 제도인데⁷²⁾⁷³⁾, 국세청이 명령장을 발급받기 위해서 입증할 사항들은 <표 14>와 같다.

<표 14> 미국에서 국세청이 포괄적 정보제출의 명령장을 발급받기 위해 입증할 사항

- ① 특정인 또는 확인할 수 있는 집단의 조사와 관련된 점
- ② 해당 집단이 세법상 의무를 이행하지 않았거나, 이행하지 않았다고 믿을만한 합리적인 이유가 있는 점
- ③ 명령장의 발급을 통해 세법상 의무가 있는 자의 신원을 확인하기 위해 수집된 정보는 다른 원천으로 쉽게 이용되지 않는 점

라. TECS

미국에서 재무부와 관세청에 의해 설립된 금융법률집행센터(TFLEC, Treasury Financial Law Enforcement Center)가 외국금융거래 정보의 수집 및 관리를 담당하고 있고, 미국 전역의 재무부 소속기구와 연방기관을 전산으로 연결한 법률집행정보시스템(TECS, Treasury Enforcement Communication System)이 구축되어 있는데, TECS에 참가한 연방기관은 관세청, 알콜·담배·무기국, 국세청, 마약수사청, 이민국, 국무부, 해양경비 및 인터폴 미국 사무국 등이다.

TFLEC는 TECS를 통해 금융거래정보와 그 밖의 수집정보를 연계해서 보관, 분석, 가공 및 배포하고 있는데, TECS의 데이터 시스템 중 현금 및 화폐수단 보고시스템과 현금거래보고 시스템은 국세청의 이용이 가능하다.

72) 예컨대, 미국 정부는 UBS은행을 상대로 2008년 7월에 포괄적 정보제출 명령을 행사해서 300명 이상의 계좌정보를 확보하였다.

73) 단, 무작위로 광범위한 정보를 수집하는 정보사냥(fishing expedition)은 배제된다.