

납세자권익 보호 및 수평적 협력관계 제고를 위한 세무행정 개선방안 : 성실신고확인제도를 중심으로

강민조* · 임현지**

〈요 약〉

성실신고확인제도는 세무조사 절차의 일부를 민간에 위탁한 것으로서 일정 규모 이상의 개인사업자 및 개인과 유사한 법인사업자에게만 의무적으로 적용된다. 이는 소득탈루 혐의가 높은 고소득 자영업자에 대하여 소득세 신고에 앞서 신고내용의 적절성을 세무대리인에게 확인받도록 한 세무검증제도를 모태로 하고 있다. 반면에 수평적 성실납세제도는 일정한 요건을 충족하는 법인사업자와 과세당국이 신사협정을 맺고 세무쟁점을 사전에 파악하여 세무불확실성을 적시에 해소할 수 있는 행정서비스를 제공한다. 일정 규모 이상의 개인 사업자들에게 전면적으로 성실신고확인제도를 강제하면서, 수평적·협력적 세무행정서비스 혜택의 적용을 원천적으로 차단하고 있는 현행 제도는 조세평등주의 정신을 심각하게 훼손하고 있다.

수직적·권위주의적 세무행정 접근방식을 청산하고 수평적·민주적 조세체계를 확립하기 위해서는 납세성실도 수준에 상응하는 세무행정 편익을 제공해야 한다. 본 연구의 목표는 납세자의 권익을 보호하고 조세행정의 수평적 협력관계를 제고할 수 있는 성실신고확인제도의 개선안을 제시하는 것이다. 구체적으로 성실신고확인제도를 수평적 성실납세제도와 연계하여 통합적으로 운영하는 방안을 제안하였다. 원칙적으로 일정 규모 이상의 모든 개인과 법인을 성실신고확인 대상으로 정하되, 회계투명성이 높은 납세자 그룹을 중심으로 성실신고확인 의무적용을 축소할 필요가 있다. 나아가 수평적 성실납세제도 적용 대상을 신고성실도가 높은 개인납세자들로 확대해 나아가야 한다.

〈주제어〉 신고납세제도, 납세자 권익, 성실신고확인, 수평적 성실납세제도, 성실납세협약

* 동덕여자대학교 세무회계학과 조교수, minjokang@dongduk.ac.kr, 주저자

** 연세대학교 경영대학 연구교수, hyulim00@gmail.com, 교신저자

I. 서 론

1996년부터 우리나라의 소득세 과세체계는 정부부과방식에서 신고납세방식으로 전환되었다. 신고납세제도에서 납세자들은 1차적으로 과세표준과 납부할 세액을 결정할 권한을 가지며, 과세당국은 납세자가 무신고 또는 과소신고한 부분에 대하여 보충적으로 세액을 결정 또는 경정한다. 세무조사는 신고납세제도의 실효성을 담보하기 위한 대표적인 세무행정 수단으로서 신고내용의 정확성을 사후적으로 검증하여 공평과세를 실현하고, 납세자들의 성실신고를 유도하는 예방적 기능을 가진다. 그러나 세무행정 자원의 제약으로 인하여 현실의 세무조사 빈도는 매우 낮은 편이며, 세무조사에 대응하는 과정에서 납세자들은 영업활동의 제약과 세정당국과의 마찰에 따른 경제적·심리적 비용을 부담한다. 신고성실도를 높이기 위한 직접적인 개입과 통제는 과세당국뿐만 아니라 납세자에게 큰 부담으로 작용한다.

2010년 정부는 세무조사 행정인력 부족 문제를 극복하면서 세무조사의 효과를 얻을 수 있는 세무검증제도의 도입을 추진하였다. 세무검증제도는 조세탈루가 많을 것으로 추정되는 일부 업종의 고소득 자영업자를 대상으로 종합소득세 신고에 앞서 장부기장의 적정성을 세무대리인을 통하여 확인받도록 하는 것이었다(전병목 2010). 그러나 세무검증제도에 관한 법안은 관련 이익단체의 반발로 인하여 입법 과정에서 폐기되었다. 이듬해인 2011년 정부는 적용 대상을 모든 업종으로 확대하고 세무검증이라는 표현이 가지는 거부감을 줄이기 위하여 성실신고확인제도로 명칭을 변경하여 제도를 도입하였다. 그러나 성실신고확인제도의 본질은 과세당국의 서면조사 업무를 민간에 위탁한 것으로서 세무조사는 행정절차의 일부를 민영화한 것으로 볼 수 있다(노정관 등 2018). 개인 납세자 대부분을 잠재적인 불성실신고자로 간주하고 불합리하게 차별하고 있는 현행 성실신고확인제도는 조세평등주의 정신을 심각하게 훼손하고 있다.

수평적 성실납세제도(horizontal compliance system)¹⁾는 납세자와 과세당국이 신사협정을 체결하고 긴밀한 소통과 협조를 토대로 세무쟁점을 적시에 파악하고 해소함으로써 성실납세를 도모하는 전략적인 세원 관리제도이다(박인목과 홍정화 2012). 수평적 성실납세제도는 상호신뢰와 소통에 기초한 협력적인 세무행정을 지향한다. 일정한 요건을 갖춘 법인과 국세청이 세무문제를 협의하고 국세청은 사전답변과 세무이슈 해결 서비스를 제공함으로써 세무조사 등 사후적 간섭 없이 신고사항을 수용한다(국세청 2010).

본 연구의 목표는 현행 성실신고확인제도가 가지는 문제점을 수평적 성실납세제도에 대비하

1) 국세청은 2009년부터 2010년까지 시범 운영을 거쳐 2011년부터 수평적 성실납세제도를 확대하였고, 기존의 수평적 성실납세제도는 현재 성실납세협약으로 명칭이 변경되어 운영되고 있다. 따라서 수평적 성실납세제도는 더 이상 특정한 조세제도를 지칭하는 용어가 아니다. 한편, 후술하는 바와 같이 2020년부터 성실납세협약의 기본 골격을 유지하면서 적용대상을 중견기업에서 중소기업으로 확대한 중소기업컨설팅제도가 도입되었다. 이에 본 연구는 성실납세협약과 중소기업컨설팅을 모두 포괄하는 세무행정의 이론적 틀로서 수평적 성실납세제도라는 용어를 사용하였다.

여 분석하고 납세자권의 향상 및 수평적 조세행정관계 구현을 위한 정책대안을 제시하는 것이다. 성실신고확인제도 또는 수평적 성실납세제도의 문제점과 개선방안을 각각 논의한 선행연구는 다수 있지만, 성실신고확인제도와 수평적 성실납세제도를 비교·검토하여 두 제도의 상호보완적인 통합 운영을 제안한 연구는 아직 수행되지 않았다. 이어지는 제Ⅱ장에서는 신고납세제도 하에서 성실신고확인제도의 의의와 문제점을 분석하고, 제Ⅲ장에서는 수평적 성실납세제도와 비교를 바탕으로 성실신고확인제도의 구체적인 개선방안을 도출한다.

Ⅱ. 성실신고확인제도의 의의와 문제점

1. 신고납세제도와 외부세무조정

신고납세제도는 자기부과(self-assessment)의 원칙에 따라 납세자가 과세표준과 세액을 스스로 확정할 권한을 가지며, 자기책임 하에 적정하게 세무신고를 수행할 의무를 진다. 그러나 복잡하고 방대한 세법을 제대로 분석하여 실제 거래에 적용하고 과세소득을 산출하는 작업에는 고도의 전문성이 요구된다. 신고납세 방식은 납세자가 자신이 부담할 세금을 스스로 결정할 수 있음을 전제로 하지만, 현실의 납세자는 대부분 세법을 이해하고 자기 세금을 정확히 계산할 능력이 부족하다. 따라서 신고납세 의무가 있는 대부분의 납세자들은 세법에서 정하고 있는 각종 신고 및 협력의무를 제대로 이행하기 위해서 세무전문가들의 서비스에 의존한다.

법인세 또는 사업소득에 대한 종합소득세를 산출하기 위해서는 재무회계와 세무회계의 차이를 조정(이하 “세무조정”)해야 한다. <표 1>에서 제시한 바와 같이 일정 규모 이상의 사업자들은 복식부기에 따라 거래를 기록하고 재무제표를 작성할 의무가 있다. 복식부기의무자는 과세표준과 세액을 납세지 관할세무서장에게 신고할 때 기업회계기준에 따라 작성한 재무상태표·포괄손익계산서 및 이익잉여금처분계산서(또는 결손금처리계산서)와 세무조정계산서를 제출할 의무가 있으며 해당 서류를 제출하지 않는 경우 무신고로 간주한다.²⁾ 또한 현행 법인세법과 소득세법은 <표 1>에서 제시한 바와 같이 일정 규모 이상의 사업자에게 외부세무조정계산서를 첨부하도록 요구(이하 “외부세무조정”)하고 있다.³⁾ 외부세무조정은 세무사법에 따른 세무사등록부 및 세무대리인 등록부에 등록된 세무사, 변호사, 공인회계사에 의해서 수행된다. 세무조정은 재무회계와 세무회계의 차이를 조정하는 기술적인 과정으로서, 세법의 규정을 올바르게 이해하고 이를 현실 거래에 적용하기 위해서는 높은 수준의 전문적인 지식과 경험이 요구되기 때문이다.

2) 국세기본법 제47조의2 제1항

3) 법인세법 제60조 제9항 및 같은 법 시행령 제97조의2 제1항 제1호, 소득세법 제70조 제6항 및 같은 법 시행령 제131조의2

요컨대, 외부세무조정은 소득세 및 법인세 과세소득 산출과정에서 세무조정의 정확성을 높여 공평과세를 실현하고자 일정 규모 이상의 개인사업자 및 법인에 대하여 세무전문가의 조력을 얻도록 법적으로 강제하고 있다.

〈표 1〉 복식부기 의무자 및 외부세무조정 대상자

업 종	직전연도 수입금액(이상)	
	복식부기 의무자	외부세무조정 대상자
가. 농업·임업 및 어업, 광업, 도매 및 소매업(상품중개업을 제외한다), 제122조 제1항에 따른 부동산매매업, 그 밖에 나목 및 다목에 해당하지 아니하는 사업	3억원	6억원
나. 제조업, 숙박 및 음식점업, 전기·가스·증기 및 수도·하수·폐기물처리·원료재생 및 환경복원업, 건설업(비주거용 건물 건설업은 제외하고, 주거용 건물 개발 및 공급업을 포함한다), 운수업, 출판·영상·방송통신 및 정보서비스업, 금융 및 보험업, 상품중개업	1.5억원	3억원
다. 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, 가구내 고용활동	7천 5백만원	1억 5천만원

출처 : 소득세법시행령 제208조 제5항, 제131조의2 제1항

외부세무조정은 세무전문가를 통해 세무회계의 정확성에 대한 사전검증을 받도록 하는 제도로써 신고납세제도의 조기 정착에 크게 이바지하였다(김상기 등 2012). 김웅희와 최숙(2009)은 정부부과제도가 세무행정 인력의 낭비를 유발한다는 점에서 신고납세제도가 도입되었고, 조세행정절차의 민영화 과정에서 외부조정제도 도입의 불가피한 측면이 있었다고 보았다. 납세자 대부분이 사실상 스스로 납세의무를 확정하기 어려운 현실을 고려할 때 외부조정은 신고납세제도의 전제가 되었기 때문이다. 그러나 조성훈(2008)은 외부세무조정제도는 뚜렷한 근거 없이 납세자의 세무조정 능력을 불신하고 자기책임 하에 스스로 신고할 기회를 박탈하고 있으며, 불성실한 신고를 통제하고 성실한 신고를 유도해야 할 국가의 책무를 납세자의 경제적 부담으로 전가하고 있다는 점에서 자기책임의 원칙에 반한다고 주장하였다.

2. 성실신고확인제도의 의의

2010년 정부는 고소득 전문직과 현금수입 비중이 큰 업종에 대한 과세소득 탈루를 차단하고

세원투명성을 제고하기 위한 세무검증제도를 추진하였다. 그러나 특정 업종에 대한 형평성 논란 및 이해관계단체들의 반발로 인하여 모든 업종으로 대상을 확대하면서 세무조사라는 부정적인 인상을 없앤 ‘성실신고확인제도’를 도입하였다.

<표 2>에서 제시한 바와 같이 현행 소득세법상 농업·임업 및 어업, 광업, 도매 및 소매업 등은 수입금액이 30억 원 이상인 경우, 제조업, 숙박 및 음식점업, 전기·가스·증기 및 수도사업 등은 수입금액이 15억 원 이상인 경우, 부동산 임대업, 전문·과학 및 기술 서비스업, 사업시설 관리 및 사업지원 서비스업 등은 수입금액이 7억5천만 원 이상인 경우 성실신고확인 대상 사업자에 해당한다.⁴⁾ 입법 첫해인 2011년에는 7만여 명의 개인납세자가 성실신고확인 대상에 해당하였으나 소득세법 시행령에서 성실신고확인 대상이 되는 기준 수입금액을 낮추어 2014년에는 14만 명 이상으로 적용 대상이 확대되었다. 이에 따라 성실신고확인 제도는 특정 납세자 집단을 대상으로 하는 세무검증이라는 당초 취지와 달리 일정 규모 이상 개인사업자들이라면 준수해야 하는 통상적인 세무신고절차의 일부로 정착되었다(구재이 2015).

〈표 2〉 성실신고확인 적용 대상 사업자

업 종	해당연도 수입금액(이상)		
	2011~2013	2014~2017	2018 이후
1. 농업·임업 및 어업, 광업, 도매 및 소매업(상품중개업을 제외한다), 제122조 제1항에 따른 부동산매매업, 그 밖에 제2호 및 제3호에 해당하지 아니하는 사업	30억원	20억원	15억원
2. 제조업, 숙박 및 음식점업, 전기·가스·증기 및 수도사업, 하수·폐기물처리·원료재생 및 환경복원업, 건설업(비주거용 건물 건설업은 제외하고, 주거용 건물 개발 및 공급업을 포함한다), 운수업, 출판·영상·방송통신 및 정보서비스업, 금융 및 보험업	15억원	10억원	7.5억원
3. 부동산 임대업, 전문·과학 및 기술 서비스업, 사업시설 관리 및 사업지원 서비스업, 교육 서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업, 예술·스포츠 및 여가관련 서비스업, 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업, 가구내 고용활동	7.5억원	5억원	5억원

출처 : 소득세법 시행령 제133조 제1항

법인세법은 성실신고확인제도의 적용을 회피하기 위해서 개인에서 법인으로 전환하는 경우 등과 같이 개인과 유사한 법인에 대해서만 제한적으로 성실신고확인서 제출의무를 지우고 있다.

4) 소득세법 시행령 제133조 제1항

해당 경우로는 첫째, ① 부동산임대업을 주된 사업으로 하면서, ② 지배주주와 그의 특수관계인 등의 보유 주식 비율이 50%를 초과하고, ③ 이자, 배당, 부동산 대여, 부동산상 권리 대여 합계액이 총매출액의 70% 이상이고, ④ 해당 사업연도 상시근로자 수가 5인 미만이라는 4가지 요건을 모두 충족하는 경우에는 성실신고확인서 제출의무가 있다.⁵⁾ 둘째, 소득세법 제70조의2 제1항에 따른 성실신고확인대상 사업자가 사업용자산의 현물출자 또는 사업의 양수도 등의 방법에 따라 내국법인으로 전환한 경우로서 사업연도 종료일 현재 법인으로 전환한 후 3년 이내에는 성실신고확인을 적용받는다.⁶⁾ 다만, 주식회사 등의 외부감사에 관한 법률 제4조에 따라 감사인에 의한 감사를 받은 내국법인은 성실신고확인서를 제출하지 아니할 수 있다.⁷⁾

세무조정은 회계장부와 결산을 거쳐 산출된 당기순이익을 기초로 세법과의 차이를 정확하게 조정하는 것에 초점을 두는 반면에 성실신고확인제도는 과세소득 산출의 기초가 되는 당기순이익의 적정성을 검증하는 데 초점을 두고 있다. 소득세 신고상황에 직면하는 납세자는 수입금액을 누락하거나 가공경비를 계상하는 역분식을 통하여 당기순이익을 과소 계상함으로써 과세소득을 탈루하려는 유인을 가지게 된다. 성실신고확인제도는 장부기장의 진실성, 다시 말해 수입금액 누락 및 가공경비 계상을 통한 소득탈루가 없음을 검증받도록 하는 제도이다. 신고납세제도의 기본 틀을 유지하면서 사업자의 장부기장 내역과 과세소득의 계산 등 성실성을 확인하기 위하여 민간 세무전문가의 공공성과 전문성을 활용한다(국세청 2020).

외부세무조정과 성실신고확인은 조세행정절차의 민영화라는 공통점을 가지고 있다(김웅희 2010). 그러나 성실신고확인은 정부를 대신하여 납세자에 대한 과세소득의 적정성을 확인하는 역할을 세무대리인에게 공식적으로 부여한 최초의 제도라는 점에서 장부기장의 대리 및 외부세무조정과 구별된다(구재이 2011). 세무신고 성실도를 검증해야 할 권한과 책임이 과세관청에 있음에도 불구하고 세무대리인으로부터 세무신고에 앞서 성실신고 확인을 받도록 강제하는 것은 유사한 해외의 입법례를 찾기 어려운 매우 이례적인 제도이다(김정호 2013).

성실신고확인서는 체크리스트 형태로 계정과목별 특이사항을 기재하고 종합적인 의견을 기술하게 되어 있다. 성실신고확인서에 첨부하게 되어 있는 체크리스트는 과세관청이 신고소득의 적정성을 사후적으로 검증할 때 일반적으로 적용하는 것으로서 성실신고확인제도에서는 이를 사전검증의 형식으로 전환하여 세무대리인에게 위탁하고 검증책임을 부여하고 있다(안경봉과 이동식 2012). 그러나 실무상 성실신고확인 업무는 필요경비의 적절성을 확인하는 데 치중되어 있을 뿐 수입금액의 누락을 검증할 수 있는 실효성 있는 절차가 갖추어져 있지 않다는 문제점이 지적되고 있다(김상기 등 2012). 실제로 <표 3>의 ‘성실신고확인결과 특이사항 기술서’는 세무대리인에 의한 필요경비의 적격성 검증에 초점을 맞추고 있는 반면에, <표 4>의 ‘성실신고확

5) 법인세법 제60조의2 제1항 제1호 및 같은 법 시행령 제97조의4 제2항

6) 법인세법 제60조의2 제1항 제2호

7) 법인세법 제60조의2 제1항 단서

인결과 사업자 확인사항'은 수입금액의 누락 여부에 대한 사업자의 자기검증 및 서약을 요구하고 있다.

〈표 3〉 성실신고확인결과 특이사항 기술서

구 분	특이사항 예시
수입금액	• 현금 수입금액 누락 여부
유형자산	• 해당 법인 이외 타인이 주로 사용하는지 여부
대여금	• 특수관계인에게 업무와 관계없이 대여하는지 여부
매출채권 및 매입채무	• 특수관계인 채권 지연회수 여부 • 원재료, 소모품 등 구매한 물품의 실물이 없는 매입채무 존재 여부
선급금 및 선수금	• 특별한 사유 없이 선급금으로 계상하였는지 여부 • 실제 매출이 발생하였음에도 선수금으로 계상하였는지 여부
지출증명서류 합계표	• 3만원 초과 거래에 대한 적격증빙 비치 여부 • 3만원 초과 거래에 대한 장부상 금액과 적격증빙금액 일치 여부 • 현금지출 항목 또는 적격증빙 없는 항목에 대한 업무무관 여부
인건비	• 실제 근무하지 않은 특수관계인에게 지급한 인건비 해당 여부
차량유지비	• 업무용 차량수를 고려할 때 과다계상된 주유비 지출 여부 • 사업규모·근무자 수에 비해 과다한 차량에 대한 주유비 지출 여부 • 법인의 특수관계인의 소유 차량에 대한 주유비 지출 여부
통신비	• 특수관계인 명의로 지급한 통신비 여부 • 업무와 관련 없는 통신기기에서 발생하는 통신비 여부
복리후생비	• 접대성 경비를 복리후생비로 계상 여부 • 특수관계인의 개인용도로 지출한 비용을 복리후생비로 계상 여부 • 접대 목적 또는 대표자 사적 사용한 상품권 해당 여부
접대비	• 국내관광지 및 해외 여행 지출 경비 여부 • 업무와 관련이 없는 유흥주점 지출 경비 해당 여부
이자비용	• 채권자가 불분명한 차입금에 대해 계상한 이자비용 여부 • 업무무관자산을 취득하기 위한 차입금에 대해 계상한 이자비용 여부
감가상각비	• 업무와 관련이 없는 자산에 대한 감가상각비 계상 여부
건물관리비	• 특수관계인이 사용하는 건물의 관리비 계상 여부
지급수수료	• 업무와 관련 없는 부동산 취득에 따른 관련 수수료 여부

출처 : 법인세법 시행규칙 별지 제63호의16 서식(3)

〈표 4〉 성실신고확인결과 사업자 확인사항

구분	확인내용	비고
공통	• 매출채권의 장부상 잔액과 거래처 잔액이 일치함 • 신고 시 수입금액을 누락하거나 이와 관련하여 장부에 계상하지 않은 비용은 없음 • 재고자산의 실제 재고와 장부상 재고가 일치함 • 법인계좌 외 대표자, 대주주, 기타 특수관계인, 종업원 등 타인 명의의 계좌에 입금된 수입금액을 장부에 누락한 사실이 없음	
업종별	• 10만원 이상 현금거래에 대하여 현금영수증 의무발급이 누락된 사실이 없음	현금영수증 의무발급 업종
	• 현금 수입 분에 대하여 누락된 사실이 없음 • 수입금액에서 제외한 종업원의 봉사료는 실질에 맞게 구분 기재하고 실제 지급하였음	현금수입 업종
	• 협회 등에 신고한 수입 건에 대한 수입금액을 신고수입금액에 포함하였음 • 종료된 사건에 대한 성공보수금을 장부에 누락한 사실이 없음	전문인적용역
	• 비보험 수입을 신고수입금액에 포함하였음 • 보관하고 있는 일일수입금액집계표, 현금출납부 및 매출원장 등이 서로 일치함	보건업

출처 : 법인세법 시행규칙 별지 제63호의16 서식(4)

3. 성실신고확인제도의 문제점

현행 성실신고확인제도는 재무제표 진실성을 인증한다는 점에서 외부회계감사와 본질이 유사함에도 불구하고 성실신고확인자와 성실신고 대상사업자 간의 독립성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 구비하지 못하고 있다(김광윤과 정규연 2012). 성실신고확인업무 수행자와 위임인 간에 민사상의 위임계약에 따른 권리의무관계를 형성하게 된다는 점에서 주식회사의 외부감사에 관한 법률상의 외부회계감사제도와 마찬가지로 민간영역에서 이루어지는 검증제도로 볼 수 있다(김웅희 2010). 그러나 장부를 작성한 경우 외부회계감사 업무를 수행할 수 없는 것과는 달리 장부기장과 세무조정을 수행한 세무대리인이 직접 성실신고확인을 할 수 있기 때문에 자기검증의 문제가 발생한다(박일중과 차승민 2015). 성실신고확인자의 독립성을 확보하고 장부의 진실성을 제대로 검증할 수 있는 적절한 권한을 부여하지 않는 한 성실신고확인제도를 통해 세무조사의 민간위탁에 상응하는 역할을 기대하기는 어렵다.

헌법상 평등의 원칙은 본질적으로 같은 것은 같게, 다른 것을 다르게 취급한다.⁸⁾ 조세평등주의는 헌법상 평등의 원칙이 세법영역에서 구현된 것으로 조세의 부과와 징수에 있어서 합리적인 이유 없이 특정의 납세의무자를 불리하게 차별하거나 우대하는 것은 허용되지 않는다. 성실신고확인제도의 입법 연혁에서 나타난 바와 같이 당초에는 소득의 탈루율이 높은 고소득 전문직의 역분식 결산에 대한 대응책으로서 세무검증제도 도입이 추진되었다. 그러나 정부는 선별적용의 반발을 해소하기 위하여 세무검증제도의 적용 대상을 보편적으로 확대한 성실신고확인제도를 도입하였다. 현금매출의 비중 등 소득탈루의 성향이 업종별로 상이함에도 불구하고 신고소득의 사전검증절차를 모든 사업자에게 확대하여 적용하는 것은 조세평등주의 정신에 부합하지 않는다(이태정 등 2011).

신고납세제도는 세금에 대한 납세자의 자기결정권을 인정하므로 신고방식에 관하여 납세자들에게 부여된 권익은 존중되어야 한다. 그런데 현행 성실신고확인제도는 일정 규모 이상의 개인사업자들을 잠재적인 탈세범으로, 세무대리인을 탈세의 공조자로 간주하고 세무신고의 사전검증 의무를 지우고 있다(노정관 등 2018). 이는 국세기본법에서 규정하고 있는 납세의무자의 성실성 추정과 모순된다(박일중과 차승민 2015).⁹⁾ 김진환과 서성호(2012)는 업종별 기준수입금액을 초과한다는 이유만으로 납세자의 신고불성실을 간주하는 것은 헌법상 과잉금지원칙에 반한다고 주장하였다. 그러나 헌법재판소는 성실신고확인제도가 과잉금지원칙에 위배되지 않으며 세무사 등의 직업수행의 자유를 침해하지도 않는다고 판결하였다(헌법재판소 2019.7.25 자 2016헌바392 결정).¹⁰⁾

8) 헌법 제11조 제1항

9) 국세기본법 제81조의3

10) 헌법재판소가 구체적으로 제시한 논거는 다음과 같다. ① 업종별로 수입금액이 일정 규모 이상인 사업자에게 성실신고확인서를 제출하도록 하는 것은 신고납세방식의 소득세 확정에 있어 소득신고의 정확성 내지 성실성을 담보하여 공평과세를 실현하기 위한 것으로 입법목적의 정당성이 인정되고, ② 세무사 등 민간의 세무전문가에게 확인대상사업자의 소득신고 전에 사업소득금액의 적정성을 확인하도록 하는 것은 위와 같은 입법목적 달성을 위한 적합한 수단이며, ③ 납세자가 소득신고 과정에서 세무전문가의 조력을 받게 되면 납세자의 자율성을 보장하게 됨은 물론 사후적으로 세무관청의 실사를 통해 성실신고 여부를 확인하는 것보다 그 비용이나 시간을 줄일 수 있으므로, 사전에 세무사가 성실신고 여부를 확인하도록 의무화하는 것은 입법목적 달성을 위한 부득이한 방법이라고 볼 수 있고, ④ 소득신고의 정확성 내지 성실성은 그 확인업무를 하는 세무사의 성실성 없이는 달성할 수 없는 것이고, 세무사의 확인업무에 있어 정확성 내지 성실성을 위해 세무사에게 일정한 사항에 관한 확인의무를 부과하는 것은 불가피하므로, 심판대상조항에 비하여 세무사 등의 직업수행의 자유를 덜 제한하는 적절한 다른 수단이 있다고 단정할 수 없어 침해의 최소성 원칙에 반하지 아니하고, ⑤ 심판대상조항으로 달성하고자 하는 공익은 납세자의 성실한 신고를 담보하여 개인사업자의 소득탈루를 방지하고 공평과세를 실현하는 것으로 신고납세제도의 실효성을 확보함에 있어 그 중대성이 인정되는 반면, 신고납부방식의 세금부과방식에서 납세자의 성실신고는 당연히 요구되는 것으로서 과도하다고 보기 어렵고, 세무사의 입장에서도 성실신고 확인업무를 충실히 수행하여 그 성실성을 담보하면 과태료나 직무정지와 같은 불이익 없이 오히려 수입을 통해 금전적 이득을 볼 수 있으므로 그 제한이 과중하다고 보기 어려워 법익균형성도 충족한다.

국가는 과세권을 행사함에 있어서 형식적 법치주의에만 천착할 것이 아니라 국민이 자율적으로 성실하게 납세의무를 이행할 수 있는 납세풍토를 조성해야 한다(김웅희 2010). 성실신고확인 제도는 세무행정자원을 아끼면서 과세기반을 확보하는 방편으로서 세무대리인에 대하여 징계 위협을 부여하고, 납세자에게 추가적인 납세협력비용을 부담시키고 있다는 점에서 권위주의적 조세행정관계를 강화하고 있다. 강압적·권위주의적 세무행정은 납세자와 세무대리인, 과세당국 사이의 적대적인 관계를 고착시키고 수평적 협력관계를 구축하는 데는 걸림돌이 된다.

III. 성실신고확인제도의 개선방안

1. 수평적 성실납세제도

이전오(2011)는 과세당국과 납세자간 상호 신뢰와 존중에 바탕을 둔 납세자 중심의 새로운 조세개념을 정립하기 위해서는 제도 및 법의 정비와 더불어 획일적인 세정서비스를 개선하고 세무대리인의 역할과 위상을 제고해야 함을 강조하였다. 국민이 시민의 의무로서 자발적으로 납세의무를 다할 수 있는 납세풍토를 조성하기 위해서는 ‘과세편의행정’ 중심이 아닌 ‘납세편의행정’ 중심으로 전환하여 납세자와 과세관청이 상호 신뢰할 수 있는 수평적 조세행정체계를 구축해야 한다(김웅희 2010). 최근 주요 선진국의 과세당국은 세원관리시스템을 세무조사 등을 이용한 수직적·권위주의적 관계를 탈피하여, 상호신뢰를 기반으로 세무쟁점을 공개적으로 협의하고 적시에 세무불확실성을 해소하는 수평적·협력적 관계를 형성하고자 노력하고 있다(OECD 2013).

우리나라의 성실납세협약제도는 네덜란드의 수평적 세원관리제도(Horizontal Monitoring)를 벤치마킹하여 도입한 것으로서 납세자와 과세당국 사이에 투명성을 기반으로 향상된 관계(Enhanced Relationship)를 구축하는 것을 목표로 한다(이경근 2014). 납세자와 과세당국이 동반자 입장에서 세무쟁점에 대하여 함께 고민하고 정기적 미팅을 통해 세무문제를 협의하고 쟁점을 신속하게 해결하는 전략적 세원관리를 지향한다(박인목과 홍정화 2012). 과세관청과 납세자의 상호 신뢰를 바탕으로 신사협정(Maintenance Agreement)을 체결하고 상호 협력 하에 납세의무를 이행하는 제도로써 기업의 세무대리인 및 기업이 속한 산업체와도 협약을 맺어 세무이슈에 대한 불확실성을 조기에 해결한다(최재호 2013).

국세청은 2009년부터 2010년까지 시범 운영을 거쳐 2011년부터 수평적 성실납세제도를 확대하였고, 기존의 수평적 성실납세제도는 2015년부터 성실납세협약으로 명칭이 변경되어 운영되고 있다.¹¹⁾ 성실납세협약을 신청할 수 있는 법인은 협약신청일이 속하는 사업연도의 직전 사업

11) 따라서 수평적 성실납세제도는 더 이상 특정한 조세제도를 지칭하는 용어가 아니다. 그러나 본 연구에

연도의 수입금액이 300억원 이상 1천5백억원 미만인 법인으로서 내부세무통제기준을 갖춘 영리법인이다.¹²⁾ 내부세무통제기준(Tax Control Framework)이란 법인의 납세의무 또는 납세협력의무가 세법에 따라 적절하게 이행되는지를 담보하거나 신뢰할 수 있도록 회계와 세무처리의 일련의 절차와 의사결정 등에 관해 법인이 자체적으로 정해 놓은 통제기준을 의미한다.¹³⁾ <표 5>에 나타난 바와 같이 국세청은 성실납세협약의 우선선정 순위를 설정함으로써 협약체결 승인법인을 제한할 수 있는 권한을 가진다.

<표 5> 성실납세협약 체결 우선순위

순위	협약체결 승인법인
1순위	조사모범납세자로 지정되어 우대기간 중에 있는 법인
2순위	최근 1년 이내 납세자의 날 표창 수상 법인
3순위	「조세특례제한법」 제6조에 따른 청년창업중소기업, 「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」에 따라 벤처기업으로 지정된 중소기업으로 설립 후 5년 미만인 스타트업 기업
4순위	세금포인트 많은 법인
5순위	장기성실 중소기업
6순위	「법인세법」상 비영리법인 중 「상속세 및 증여세법 시행령」 제12조 각 호에 열거된 공익사업을 영위하는 법인
7순위	내부세무통제기준이 우수하게 갖춰진 법인

출처 : 성실납세협약제도 사무처리규정(국세청 훈령2290) 제16조 제3항

한편, 국세청은 2020년 7월부터 전문 세무인력이 부족한 중소기업의 세무쟁점을 적시에 해소하고 관리할 수 있는 납세자와 과세관청간 소통창구를 마련하고, 중소기업이 세무검증 및 조사에 대한 불확실성을 사전에 해소할 수 있도록 기업별로 맞춤형 컨설팅을 해주는 중소기업 세무컨설팅제도를 시행하고 있다. 중소기업과 국세청이 상호 신뢰·협력단계 하에서 세무문제를 함께 협의·해결해가는 제도로 세무검증·조사에 대한 불확실성을 사전에 해소함으로써 기업의 성장을 지원한다.

신청대상은 직전 사업연도 기준 수입금액 100억원 이상 1,000억원 미만의 중소기업인 법인사업자로서 <표 6>에서 제시한 바와 같이 혁신 중소기업, 4차 산업 관련 기업 및 뿌리기업 등 성장가능성이 큰 중소기업을 우선 선정한다.¹⁴⁾ 첫째, 컨설팅 기간을 1~2년으로 단축하여 더 많은

서 수평적 성실납세제도라는 용어는 성실납세협약과 후술하는 중소기업컨설팅을 모두 포괄하는 세무행정의 개념적 틀을 일컫는다.

12) 성실납세 협약제도 사무처리규정 제7조

13) 성실납세 협약제도 사무처리규정 제2조 제3호

14) 중소기업 세무컨설팅 사무처리규정 제7조

중소기업이 세무컨설팅 혜택을 받을 수 있도록 하였다. 기존 성실납세 협약법인은 중소기업 세무컨설팅 제도로 흡수하되, 기존의 혜택(협약기간 3년)은 그대로 유지하여 불이익이 없도록 하였다. 둘째, 내부세무통제기준이나 사업의 계속성 등 요건을 제외하여 중소기업법인과 신규법인도 신청이 가능하도록 선정심사기준 완화하였다. 셋째, 성실납세협약의 경우 성실신고 검증이 의무 사항인데 반하여 중소기업컨설팅의 경우 선택사항으로 변경하여 납세자의 부담을 완화하였다.

요컨대 개인사업자의 경우는 수평적 성실납세제도에 해당하는 성실납세협약 및 중소기업세무컨설팅에 참여할 기회가 원천적으로 차단되어 있으며, 법인의 경우라 하더라도 국세청 훈령에 근거한 중견기업 또는 일정한 중소기업으로 그 기회가 제한되어 있다.

〈표 6〉 중소기업세무컨설팅 체결 우선순위

순위	우선선정 순위
1순위	혁신 중소기업, 4차 산업 관련기업, 뿌리기업, 벤처기업
2순위	조사모범납세자로 지정된 법인
3순위	납세자의 날 표창 수상 모범납세법인(최근 1년 이내)
4순위	세금 납부를 통해 적립된 세금포인트가 많은 법인
5순위	내부세무통제기준이 우수하게 갖춰진 법인

출처 : 중소기업 세무컨설팅 사무처리규정(국세청훈령 2462) 제16조 제3항

2. 성실신고확인제도와 수평적 성실납세제도의 통합

성실신고확인제도와 성실납세협약의 주요 특징을 비교하여 <표 7>에서 제시하였다. 첫째, 성실신고확인은 수직적(권위주의적) 세원관리인데 반하여 성실납세협약은 수평적(협력적) 세원관리를 지향한다. 둘째, 성실신고확인은 소득탈루를 억제하기 위하여 신고성실도를 사전에 검증하는 제도임에 반하여 성실납세협약은 세무불확실성을 해소하기 위하여 세무쟁점을 사전에 해결하는 제도이다. 셋째, 성실신고확인은 소득세법 및 법인세법에 근거하여 개인사업자에게는 포괄적으로, 법인에게는 매우 제한적으로 적용한다. 반면에 성실납세협약은 적극적인 세무통제기준을 갖추고 있는 일정한 규모의 법인만을 대상으로 함으로써 법인 사이에서도 기회의 불균등이 존재하고 개인의 경우는 원천적으로 배제되고 있다. 넷째, 성실신고확인은 사적 영역의 조세전문가(세무대리인)에 의하여 수행되는 행정절차인 반면에, 성실납세협약은 공적 영역의 조세전문가(세무공무원)가 제공하는 민간 세무서비스에 해당한다.

성실신고확인제의 초점이 과세소득의 기초가 되는 재무제표의 진실성을 검증하는 것이므로 외부회계감사를 적용받는 법인은 성실신고확인 대상에서 제외하는 정책은 일면 타당성이 있다. 그

러나 일반적으로 법인의 경우 과세소득을 산출하는 기초가 되는 회계장부의 진실성이 추정되는 것으로 간주하고, 개인의 경우 특정 규모 이상의 사업자들에게는 진실성 추정을 배제하는 현행 성실신고확인제도는 조세중립성을 훼손한다(김상기 등 2012). 개인사업자에게 성실납세확인을 강제하는 데 그칠 것이 아니라 성실신고 의사를 갖추고 과세당국과 협력적인 관계를 맺고자 하는 경우 성실납세협약을 맺을 수 있는 권리를 부여하는 것이 조세평등주의의 원칙에 부합한다.

권위주의적 조세행정관계를 청산하고 납세자와 세무대리인, 그리고 과세당국이 수평적·협력적 관계를 형성하기 위해서는 성실신고확인제도와 수평적 성실납세제도를 통합하여 상호보완적으로 운영할 필요가 있다. 개인납세자와 법인납세자에 대한 차별을 없애기 위해서는 원칙적으로 모든 납세자들이 성실신고확인제도 및 수평적 성실납세제도의 적용 대상이 되어야 한다. 이를 위하여 성실신고확인제도를 과세당국이 납세성실도를 평가하는 기초자료로 활용할 수 있도록 보완하고, 납세성실도가 높은 개인납세자에게도 수평적 성실납세제도의 적용을 확대해야 한다.

성실신고확인제도 적용대상의 일반적인 확대는 성실신고확인제도 적용 면제 대상의 확대와 병행되어야 한다. 조세평등주의 문제를 해결하기 위하여 외부감사를 받지 않는 모든 법인과 개인사업자로 적용을 확대하기만 하는 것은 권위주의적인 세무행정을 고착화하는 수단으로 제도가 악용될 수 있기 때문이다. 재무제표의 진실성을 확보할 수 있는 실효성 있는 검증절차를 구비하여 성실신고확인의 의무적용 대상을 점차 축소하고, 신고성실도 분석을 바탕으로 수평적 성실납세제도의 적용 범위를 확대해야 한다.

〈표 7〉 성실신고확인제도와 성실납세협약의 비교

구 분	성실신고확인	성실납세협약
조세행정관계	수직적(권위주의적) 세원관리	수평적(협력적) 세원관리
목적	소득탈루 억제	세무불확실성 해소
내용	신고성실도 사전검증	세무쟁점의 사전해결
근거법령	소득세법, 법인세법	국세청 훈령
적용대상	개인사업자(일반적) 및 일부 법인사업자(제한적)	적격한 세무통제기준을 갖춘 법인
방식	강제적	자발적
혜택	세액공제(의료비, 교육비, 성실신고확인비용)	세무조사 면제
수행자	세무대리인	세무공무원

성실신고확인제도는 세무행정절차의 민간위탁에 따른 납세협력비용을 납세자들에게 발생시

키고 있으므로 이 제도를 효율적으로 유지하기 위해서는 납세자들에게 충분한 동기부여가 제공되어야 한다. 현행 성실신고확인제도 하에서도 각종 세액공제가 적용되지만, 납세협력비용의 일부가 보전될 뿐 실질적인 혜택은 부족하다고 볼 수 있다. 성실신고확인제도를 수평적 성실납세제도와 통합하더라도 본 제도가 효과적으로 실행되기 위해서는 절세자문, 세무조사 면제와 같은 실질적인 혜택이 확대될 필요가 있다. 특히, 납세자의 권익을 보장하는 지속가능하고 보편적인 제도로 수평적 성실납세제도의 위상을 재정립하기 위해서는 국세청 훈령으로 규정하기 보다는 성실신고확인제도와와의 통합운영에 관한 근거법령을 만들어 제도의 체계를 정비하는 것이 바람직하다.¹⁵⁾

IV. 결 론

이 연구는 성실신고확인제도의 의의와 문제점을 분석한 후 납세자의 권익을 보호하고 조세행정의 수평적 협력관계를 제고하기 위하여 성실신고확인제도와 수평적 성실납세제도를 통합하여 운영할 것을 제안하였다. 성실신고확인제도는 세무조사 절차의 일부를 민간에 위탁한 것으로서 일정 규모 이상의 개인사업자 및 개인과 유사한 법인사업자에게만 의무적으로 적용된다. 이는 소득탈루 혐의가 높은 고소득 자영업자에 대하여 소득세 신고에 앞서 신고내용의 적절성을 세무대리인에게 확인받도록 한 세무검증제도를 모태로 하고 있다. 반면에 수평적 성실납세제도는 일정한 요건을 충족하는 법인사업자와 과세당국이 신사협정을 맺고 세무쟁점을 사전에 파악하여 세무불확실성을 적시에 해소할 수 있는 행정서비스를 제공한다. 일정 규모 이상의 개인 사업자들에게 전면적으로 성실신고확인제도를 강제하면서, 수평적·협력적 세무행정 서비스 혜택의 적용을 원천적으로 차단하고 있는 현행 제도는 조세평등주의 정신을 심각하게 훼손하고 있다.

수직적·권위주의적 세무행정 접근방식을 청산하고, 수평적·민주적 조세체계를 확립하기 위해서는 원칙적으로 일정 규모 이상의 모든 개인과 법인을 성실신고확인 대상으로 정하되, 회계투명성이 높은 납세자 그룹을 중심으로 성실신고확인 의무적용 대상을 축소해 나갈 필요가 있다. 나아가 신고성실도가 높은 개인납세자에도 대한 수평적 성실납세제도 적용 기회를 부여해야 한다. 수평적 성실납세제도에 관한 세무행정 절차를 민영화하기 위해서는 납세자와 세무대리인, 과세당국 간의 신사협정을 체결하고 긴밀한 공조관계를 형성해야 한다. 특히, 납세자의 권익을

15) 소득세법이나 조세특례제한법의 성실사업자제도, 국세기본법에서 규정하는 모범납세자에 대한 세무조사 면제 등 유사한 명칭을 가진 제도가 여러 법령에 산재해 있어 혼란을 초래하고 납세자 권익 보장에 미흡한 측면이 존재한다. 납세자 권리에 중요한 영향을 미치는 세무행정절차의 차별적 적용에 관한 여러 제도들은 일관된 법령체계로 정비될 필요가 있다.

보장하는 지속가능하고 보편적인 제도로 수평적 성실납세제도의 위상을 재정립하기 위해서는 국세청 훈령으로 규정하기 보다는 성실신고확인제도와와의 통합운영에 관한 근거법령을 별도로 만들어 제도의 체계를 정비하는 것이 바람직하다.

참고문헌

- 구재이. 2015. “성실신고확인 제도의 문제점 및 개선방안”. 법제연구 제48호 : 91-141.
- 국세청. 2010. “기업과 함께하는 수평적 성실납세제도”.
- 국세청. 2020. “2019년 귀속 종합소득세신고서 작성요령”.
- 김광윤·정규언. 2012. “세무대리인의 성실신고확인제도와 독립성”. 회계·세무와 감사 연구 54(2) : 505-527.
- 김상기·김현동·김태동. 2012. “외부세무조정제도와 성실신고확인제도의 문제점과 개선방안 고찰”. 회계와 정책연구 17(4) : 277-303.
- 김용희. 2010. “세무조사의 민영화 또는 민간위탁에 대한 법적 검토”. 조세법연구 6(3) : 403-446.
- 김용희·최 숙. 2009. “조세법상 외부세무조정제도에 관한 헌법적 검토”. 조세법연구 15(2) : 385-432.
- 김정호. 2013. “성실신고확인제도의 문제점과 개선방안”. 회계·세무와 감사 연구. 55(1) : 165-188.
- 김진환·서성호. 2012. “성실신고확인제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구”. 상사판례연구 25(3) : 285-315.
- 노정관·박성욱·정희선. 2018. “성실신고확인제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구”. 조세연구 18(2) : 113-143.
- 박인목·홍정화. 2012. “수평적 성실납세제도의 성공적 도입에 영향을 미치는 요인”. 세무학연구 29(1) : 189-228.
- 박일중·차승민. 2015. “성실신고확인제도의 운영상 문제점과 개선방안”. 상업교육연구 29(6) : 157-180.
- 안경봉·이동식. 2012. “성실신고확인제도 시행에 따른 세무사 면책기준 설정연구”. 세무와 회계연구 1(1) : 163-198.
- 이경근. 2014. “수평적 성실납세제도의 향후 바람직한 발전방향”. 한국조세재정연구원.
- 이전오. 2011. “납세자 중심의 조세개념 정립 필요성과 정책적 시사점”. 새로운 10년 국세행정의 역할과 과제. 한국조세연구원·국세청.
- 이태정·권순창·강영욱. 2011. “세무검증제도 도입과 납세자권익에 관한 연구”. 경영교육연구 26 : 277-294.
- 전병목. 2010. “세원투명성 제고를 위한 정책방향 : 세무검증제도 도입방안”. 재정포럼 제170권. 한국조세연구원.
- 최재호. 2013. “수평적 성실납세제도의 개선방안에 관한 연구”. 고려대학교 정책대학원 석사논문.
- OECD. 2013. Co-operative Compliance : A Framework from Enhanced Relationship to Co-operative Compliance.

Tax Administration Enhancing Taxpayers' Right and Cooperative Taxpayer - tax Authority Relationship focusing on Compliance Verification System

Kang, Min Jo* · Lim, Hyun Ji**

〈Abstract〉

The Compliance Verification System(“CVS”) entrusts part of the tax audit procedure to the private sector, and is based on a tax verification system that requires high-income self-employed people suspected of evading income to be confirmed by their tax representatives before reporting income tax. CVS is mandatory only for private businesses of a certain size or larger and corporate businesses similar to individuals. On the other hand, the Horizontal Compliance Agreement (“HCA”) provides administrative services that can resolve tax uncertainty in a timely manner by signing a gentleman’s agreement between corporations and tax authorities that meet certain requirements. The current CVS, which completely excludes the application of the horizontal sincere tax payment system while forcing all individual businesses of a certain size or larger to confirm sincere reporting, significantly infringes on the rights and interests of individual taxpayers.

The goal of this study is to present a plan to improve CVS that can protect the rights and interests of taxpayers and enhance the horizontal cooperative relationship of tax administration. Specifically, a plan was proposed to operate the CVS in an integrated manner in connection with HCA. In principle, all individuals and corporations of a certain size or larger should be subject to CVS, but it is necessary to gradually expand the scope of HCA based on the integrity of the financial statements. In order to overcome the vertical and authoritarian tax administration approach, to establish a horizontal and democratic tax system, CVS should be restricted according to the degree of compliance, HCA should be extended based on the enhanced relationship between taxpayers, tax practitioners, and tax authorities.

〈Key words〉 self-assessment system, taxpayers’ right, Compliance Verification System, horizontal monitoring, Horizontal Compliance Agreement

* Assistant Professor, Department of Taxation and Accounting, Dongduk Women’s University, minjokang@dongduk.ac.kr, First Author

** Research Professor, School of Business, Yonsei University, hyulim00@gmail.com, Corresponding Author