



제429회국회(정기회)
제6차 기획재정위원회

부가가치세법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 최은석의원 대표발의(의안번호 제12566호)

2025. 11.

기 획 재 정 위 원 회

전문위원 정지은

목 차

I . 개요	1
--------------	---

II . 주요 내용별 검토	3
----------------------	---

1. 가공세금계산서 발급·수취자에 대한 제재 강화(최은석의원안) ..	3
--	---

I. 개요

1. 최은석의원 대표발의안(의안번호 제12566호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 최은석의원 등 13인
- (2) 제 안 일 : 2025. 9. 1.
- (3) 회 부 일 : 2025. 9. 2.

나. 제안이유 및 주요내용

현행법은 사업자가 재화 또는 용역을 공급하지 아니하고 세금계산서를 발급하거나 재화 또는 용역을 공급받지 아니하고 세금계산서를 발급받은 경우 가산세를 부과하도록 하고 있음.

그런데 2018년 가산세율을 거짓으로 발급받은 세금계산서등에 적힌 공급가액의 2퍼센트에서 3퍼센트로 상향하였음에도 불구하고 거짓세금계산서 수수행위는 지속되고 있는 등 제재효과가 미미한 상황임.

이에 가산세율을 10퍼센트로 상향함으로써 거짓세금계산서 수수행위를 근절하려는 것임(안 제60조제3항 및 제4항).

II. 주요 내용별 검토

1. 가공세금계산서 발급·수취자에 대한 제재 강화(최은석의원안)

현 행	개 정 안
☐ 가공세금계산서 발급·수취자에게 가산세 부과(제60조) ☐ 가공세금계산서등에 대한 발급·수취 가산세(제3항제1호 및 제2호) - 그 세금계산서등에 적힌 공급가액의 <u>3퍼센트</u> ☐ 자료상에 대한 가산세(제4항) - 그 세금계산서에 적힌 공급가액의 <u>3퍼센트</u>	☐ 가공세금계산서 발급·수취자에게 가산세율 상향 ☐ 가산세율 상향 - 그 세금계산서등에 적힌 공급가액의 <u>10퍼센트</u> ☐ 가산세율 상향 - 그 세금계산서에 적힌 공급가액의 <u>10퍼센트</u> ☐ 부 칙 ○ 시행일: 2026년 1월 1일 ○ 적용례: 법 시행 이후 재화 또는 용역을 공급하지 아니하고 세금계산서등을 발급하거나 재화 또는 용역을 공급받지 아니하고 발급받은 경우부터 적용

* 최은석의원안 2025. 9. 1. 발의(의안번호 12566)

☐ 개정안은 ①‘사업자’가 실제 재화 또는 용역을 공급하지 아니하고 세금계산서를 발급·수취한 경우 가산세율을 현행 3%에서 10%로 상향하고, ②‘사업자가 아닌 자’가 재화 또는 용역의 공급 없이 세금계산서를 발급하거나 수수한 경우 가산세율을 현행 3%에서 10%로 상향하여 가공세금계산서 수수 행위를 사전에 차단하려는 것임.

☐ 「부가가치세법」 제60조제3항제1호 및 제2호¹⁾에서는 ‘사업자’가

1) 「부가가치세법」

재화 또는 용역을 공급하지 아니하고 세금계산서 또는 신용카드매출전표 등(이하 “세금계산서등”이라 함)을 발급하거나 재화 또는 용역을 공급받지 아니하고 세금계산서등을 발급받은 경우 해당 세금계산서등에 적힌 공급가액의 3%를 납부세액에 더하거나 환급세액에서 빼도록 규정하고 있음.

이는 ‘사업자’의 가공세금계산서 수수 행위가 고의로 거래질서를 문란하게 하는 행위인 점을 감안하여, 발급·수취자 양측에 각각 3% 가산세를 부과함으로써 사업자의 가공세금계산서 수수 행위를 차단하고 고의적 가공거래를 통한 세금탈루행위를 제도적으로 억제하려는 것임.

또한, 같은 법 제60조제4항²⁾은 ‘사업자가 아닌 자’가 재화 또는 용역을 공급하지 아니하고 세금계산서를 발급하거나 재화 또는 용역을 공급받지 아니하고 세금계산서를 발급받으면 ‘사업자(자료상)’³⁾

제60조(가산세) ③ 사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 각 호에 따른 금액을 납부세액에 더하거나 환급세액에서 뺀다.

1. 재화 또는 용역을 공급하지 아니하고 세금계산서 또는 제46조제3항에 따른 신용카드매출전표등(이하 “세금계산서등”이라 한다)을 발급한 경우: 그 세금계산서등에 적힌 공급가액의 3퍼센트
2. 재화 또는 용역을 공급받지 아니하고 세금계산서등을 발급받은 경우: 그 세금계산서등에 적힌 공급가액의 3퍼센트

2) 「부가가치세법」

제60조(가산세) ④ 사업자가 아닌 자가 재화 또는 용역을 공급하지 아니하고 세금계산서를 발급하거나 재화 또는 용역을 공급받지 아니하고 세금계산서를 발급받으면 사업자로 보고 그 세금계산서에 적힌 공급가액의 3퍼센트를 그 세금계산서를 발급하거나 발급받은 자에게 납세지 관할 세무서장이 가산세로 징수한다. 이 경우 제37조제2항에 따른 납부세액은 0으로 본다.

3) 「부가가치세사무처리규정」

제2조(정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

8. “자료상”이란 「조세범처벌법」 제10조제3항을 위반하여 지방국세청장 또는 세무서장이 자료상으로 확정한 자를 말한다.

「조세범 처벌법」

제10조(세금계산서의 발급의무 위반 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자는 1년 이하의 징역 또는 공급가액에 부가가치세의 세율을 적용하여 계산한 세액의 2배 이하에 상당하는 벌금에 처한다.

- ③ 재화 또는 용역을 공급하지 아니하거나 공급받지 아니하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자는 3년 이하의 징역 또는 공급가액에 부가가치세의 세율을 적용하여 계산한 세액의 3배 이

로 보아 그 세금계산서에 적힌 공급가액의 3%를 그 세금계산서를 발급하거나 발급받은 자에게 납세지 관할 세무서장이 가산세로 징수하도록 하고 있음.

이는 실제 사업자가 아니더라도 가공세금계산서 발급·수취행위를 하는 경우 사업자로 의제하여 가산세를 징수하려는 것으로, 재화 또는 용역의 공급없이 세금계산서를 사고 파는 ‘사업자가 아닌 자’를 규제하기 위한 것임.

- 국회는 재화 또는 용역을 실제로 공급하지 않았음에도 불구하고 ‘사업자’ 또는 ‘비사업자’가 가공세금계산서를 발급하거나 수취한 경우에 대한 제재를 강화하고자, 2018년도에 관련 가산세율을 2%에서 3%로 상향 조정한 바 있음.

이러한 제도개선에도 불구하고 최근 5년간 가공세금계산서를 발급한 자는 7,153명, 수취한 자는 4,084명에 달하고 있고, 같은 기간 동안 이에 따른 부과 세액도 각각 1조 5,185억원, 1조 3,674억원에 이르는 등 가공거래 및 가공세금계산서 수수 행위가 여전히 지속되고 있는 실정임.

하에 상당하는 벌금에 처한다.

1. 「부가가치세법」에 따른 세금계산서를 발급하거나 발급받은 행위
2. 「소득세법」 및 「법인세법」에 따른 계산서를 발급하거나 발급받은 행위
3. 「부가가치세법」에 따른 매출·매입처별 세금계산서합계표를 거짓으로 기재하여 제출한 행위
4. 「소득세법」 및 「법인세법」에 따른 매출·매입처별계산서합계표를 거짓으로 기재하여 제출한 행위

[가공세금계산서 발급자 세무조사 현황(「부가가치세법」 제60조제3항제1호)]

구 분	2020	2021	2022	2023	2024	합계
적발건수(건)	1,522	1,537	1,465	1,388	1,241	7,153
고발인원(명)	1,065	1,127	1,096	1,090	959	5,337
부과액(억원)	1,517	1,964	2,241	6,213	3,250	15,185

주: 비사업자의 가공세금계산서 발급·수취현황(「부가가치세법」 제60조 제4항)이 포함

[가공세금계산서 수취자 세무조사 현황(「부가가치세법」 제60조제3항제2호)]

구 분	2020	2021	2022	2023	2024	합계
적발건수(건)	859	881	920	783	641	4,084
고발인원(명)	496	500	538	496	425	2,455
부과액(억원)	1,433	2,338	3,497	4,243	2,163	13,674

주: 비사업자의 가공세금계산서 발급·수취현황(「부가가치세법」 제60조 제4항)이 포함

자료: 국세청

□ 이에 개정안은 가공세금계산서등을 발급하거나 수수하는 경우 또는 자료상에 대한 제재 강화를 위해 가산세율을 현행 3%에서 10%로 상향하려는 것으로, 강력한 제재를 통한 불법행위를 차단한다는 측면에서 긍정적인 것으로 보임.

첫째, 가공세금계산서 수수행위는 탈세·탈루와 직결되는 중대한 불법행위인 만큼, 해당 가산세율을 대폭 상향함으로써 고의적인 가공세금계산서 수수 행위에 따른 기대이익을 낮추고, 억지력을 강화하는 효과가 있을 것으로 기대됨.⁴⁾

4) 대법원 2016.10.13. 선고, 2016두43077 판결(부가가치세등부과처분취소)

과세관청이 타인 명의로 사업자등록을 한 자가 발행한 세금계산서를 사실과 다른 세금계산서로 보아 거래상대방에게 부가가치세를 과세한 사례가 거의 없었다는 사정만으로는 과세관청이 이러한 경우 과세하지 않는다는 의사를 명시적 또는 묵시적으로 표시한 것으로 볼 수 없으므로, 원고들이 주장하는 바와 같은 과세관청의 비과세관행이 성립되었다고 볼 수 없다.

현행 가산세 부과기준이 ‘탈루세액’이 아니라 ‘공급가액 합계액’을 기준으로 부과되기 때문에, 현행 3%의 가산세율은 탈루 부가가치세액(10% 세율)의 약 30% 수준에 불과하여 실효성이 제한적이라 볼 여지가 있는데, 이를 10%로 상향할 경우 부가가치세액의 100%에 상응하는 수준의 제재 효과를 가지게 되어, 가공세금계산서 수수에 대한 보다 실질적이고 강도 높은 대응책으로 기능할 수 있을 것으로 보임.

둘째, 가공세금계산서를 수수하여 허위 매입세액을 공제하거나 환급받는 행위는 부당한 세금 혜택을 통해 실질적인 조세 회피를 초래하는 문제를 안고 있으므로, 이에 대한 제재를 강화함으로써 부정이익을 차단하고, 성실하게 세금을 납부하는 납세자와의 조세 형평성을 회복함과 동시에 조세정의 실현에도 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

셋째, 반복적이고 조직적으로 이루어지는 자료상 행위는 고의성과 계획성이 높아 조세 질서를 심각하게 훼손할 수 있으므로, 이에 대해 형사처벌 이전 단계인 행정제재 차원에서 가산세율을 대폭 상향할 경우, 사전 경고 및 억제 기능을 강화함으로써 불법 행위에 대한 선제적 예방효과를 거둘 수 있음.

□ 다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 사항을 함께 고려할 필요가 있음.

첫째, 가산세율을 일률적으로 10%로 상향할 경우, 실제 거래와 무

관하게 세금계산서를 수취한 선의의 거래 당사자에게까지 동일한 수준의 제재가 부과될 수 있어 비례의 원칙과 과잉금지원칙에 위배될 우려가 있음.

특히, 고의적·상습적·반복적인 자료상 행위자와 거래 상대방의 기망이나 자료상 연루 등으로 인해 세금계산서를 수취한 과실 또는 선의의 수취자를 동일한 기준으로 처벌할 경우, 자칫 과잉제재로 이어질 가능성도 배제할 수 없다는 점을 고려해야 할 것임.

둘째, 「부가가치세법」상 가산세 규정을 살펴보면, 현재 가공세금계산서 또는 자료상과 관련된 가산세율이 3%로 설정되어 있어, 다른 유형의 불성실 가산세 항목과 비교할 때 상대적으로 높은 수준임을 감안할 필요가 있음.

[「부가가치세법」상 가산세]

구분	부과사유	가산세
등록불성실 가산세	① 미등록가산세	공급가액×1%
	② 타인명의등록가산세	공급가액×2%
세금계산서 불성실가산세	① 세금계산서 발급시기가 지난 후 공급시기가 속하는 과세기간에 대한 확정신고기한까지 (1) 발급하는 경우	공급가액×1%
	(2) 발급하지 않는 경우	공급가액×2%
	② 부실기재한 경우	공급가액×1%
	③ 전자세금계산서 전송불성실가산세 (1) 지연전송한 경우	공급가액×0.3%
	(2) 미전송한 경우	공급가액×0.5%
	④ 가공 세금계산서	그 세금계산서 등에 적힌 공급가액×3%
	⑤ 위장 세금계산서	공급가액×2%
	⑥ 과다 기재 세금계산서	실제보다 과다 기재한 부분에 대한 공급가액 ×2%
	⑦ 자료상 가산세	그 세금계산서 등에 적힌 공급가액×3%

구분	부과사유	가산세
매출처별 세금계산서 합계표 불성실가산세	① 매출처별 세금계산서 합계표를 제출하지 않은 경우 또는 부실기재한 경우	미제출·부실기재분 공급가액×0.5%
	② 지연제출한 경우	지연제출분 공급가액 ×0.3%
매입처별 세금계산서 합계표 불성실가산세	① 매입처별 세금계산서 합계표를 제출하지 않은 경우 또는 부실기재한 경우 등	공급가액×0.5%
	② 과다기재	과다하게 적어 신고한 공급가액×0.5%
신용카드매출 전표 등 관련 가산세	① 신용카드매출전표 등을 발급받아 예정신고·확정신고를 할 때 제출하여 공제받지 않고 경정시 매입세액공제를 받는 경우	공급가액×0.5%
	② 매입세액을 공제받기 위해 제출한 신용카드매출전표등 수령명세서에 공급가액을 과다하게 적은 경우	과다하게 적은 공급가액×0.5%
현금매출명세서·부동산임대 공급가액 명세서 제출 불성실가산세	① 현금매출명세서 또는 부동산임대공급가액명세서를 제출하지 않거나 수입금액이 사실과 다르게 적힌 경우	제출하지 아니한 수입금액·제출한 수입금액과 실제 수입금액과의 차액×1%

□ 이에 대해 기획재정부는 현행 3% 가산세는 「부가가치세법」상 가장 높은 수준이고, 의도치 않은 단순 착오나 미숙지로 인한 세금계산서 가공 발급·수취 등도 가산세 대상에 해당하므로 조세포탈 목적이 없는 납세자의 부담이 과도하게 증가할 우려가 있어 다른 가산세 사유와의 형평성, 납세자 부담등을 고려할 때 가산세 상향은 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

문 의 처

02)6788-5147