세무조사의 정책방향

2001. 12.

현진권

박창균

序 言

탈세 방지는 우리나라뿐 아니라 모든 나라들이 공통적으로 직면하고 있는 중요한 정책과제 중의 하나이다. 탈세 규모를 간접적으로 파악할 수 있는 지하경제 규모에 대한 국제간 비교를 통해 볼 때 우리나라의 탈세 수준은 비교적 심각한 수준인 것으로 나타난다. 탈세가 자원배분의 왜곡, 형평성의 저하 등 국민경제에 많은 해악을 끼친다는 것은 너무나 잘 알려져 있는 사실이다. 즉, 탈세로 인해 상대적으로 세부담이 적은 쪽으로 자원이 집중되어 자원의 배분이 왜곡된다. 또한 성실하고 정직하게 일하고 벌어들인 소득에 대하여 정직하게 세금을 내는 납세자가 상대적으로 손해를 보는 소득분배의 왜곡에 의하여 형평성의 저하를 초래한다. 탈세 행위가 정직한 행위를 위축시켜 불건전한 사회풍토를 조성시키는 것이다. 아울러 탈세로 인한 세수의 감소는 정부가 공급하는 공공서비스를 감소시켜 국민복지의 수준을 감소시킨다.

탈세로 인한 이러한 문제를 방지하기 위해 지난 1999년도의 국세행정 개혁에서도 탈세를 감소시키기 위한 신용카드 이용 활성화 방안 등 여러 가지 조치가 실시되었고, 직접적으로는 세무조사 인력을 대폭 확충하는 등 세무조사 기능을 강화한 바 있다. 세무조사는 탈세하려는 납세자들에게 경제적으로 가장 높은 비용을 부과할 수 있으므로, 납세자들은 민감하게 반응하기 마련이고 따라서 탈세방지를 위한 가장 효율적인 방법 중의 하나이다.

그러나 이러한 세무조사의 수준이 우리나라는 외국에 비하여 뒤떨어진다고 평가되고 있다. 우선 세무조사의 대상자 선정 비율이 낮고, 세무조사에 대한 학문적 연구 및 정책분석 연구는 매우 초보

적인 단계에 머물고 있다. 세무조사에 대한 정책방향을 설정하기 위해서는 우선적으로 세무조사 정책에 대한 납세자들의 납세순응 행위에 대한 연구가 선행되어야 할 것이다. 납세자의 납세순응이 어느 요인의 증감에 반응하고 어떤 변수가 영향을 미치는가를 파악할 수 있다면 조세정책이 보다 효율적으로 집행될 수 있기 때문이다. 즉, 세율·가산세 등 처벌수준, 교육실시 등이 납세순응에 미치는 영향과 세무조사 비율의 증감이 납세순응에 미치는 영향을 살펴보고 그에 따른 세무조사 정책을 집행하는 것이다.

본 보고서에서는 우리나라 세무조사의 정책방향을 제시하기 위해, 세무조사를 포함한 여러 가지 정책수단들이 납세자들의 납세순응행위에 미치는 영향에 대한 실증분석을 실시하였다. 미국을 중심으로 활발하게 이루어지고 있는 실험자료(experimental data)를 이용한 연구방식을 사용하여 우리나라 세무조사 정책의 개선방향에 대해 종합적으로 검토하였다.

분석결과를 보면 세무조사 선정대상 비율과 가산세 수준이 납세순응 행위를 효과적으로 유도하기에는 전반적으로 충분하지 않은 것으로 나타났고, 세무조사 선정비율만을 강화해서 납세자의 납세순응의 수준을 높이기 위해서는 세무조사 선정비율의 변화를 상대적으로 크게 할 필요가 있는 것으로 나타났다.

결국 세무조사 대상 선정비율의 기본적인 강화뿐만 아니라 여러 가지 다른 정책수단들 즉, 가산세 정책, 납세자들의 납세인식 제고 정책, 홍보정책 등의 조화가 납세자들의 순응 행위를 더욱 효과적으로 유도할 수 있는 것으로 나타났다.

본 보고서는 본원의 현진권 연구위원, 박창균 연구위원이 집필하였다. 저자들은 연구 과정에서 많은 분들의 도움을 받았다. 보고서를 읽고 유익한 제언을 해 준 익명의 논평자 두 분에게 감사를 표하고 있다. 또한 원내 세미나에서 좋은 지적을 해준 손원익 연구

위원 및 참석자들에게도 감사를 표한다. 또한 자료의 수집과 정리에 많은 도움을 준 김용대 주임연구원, 윤혜순 연구조원, 출판과 직원에게도 감사를 표한다.

끝으로 본 보고서의 내용은 전적으로 저자들 개인의 견해이며, 한국조세연구원의 공식견해가 아님을 밝히는 바이다.

2001년 12월

韓國租稅硏究院

院長 宋 大 熙

<요약 및 정책시사점>

I. 연구 배경

국세행정개혁이 1999년 9월부터 추진됨에 따라 납세서비스, 전자납부 등의 서비스 측면에서의 개혁은 강도 높게 진행되고 있으나, 세무조사에 대해서는 종합적인 정책방향이 제시되지 못한 상태이다. 그러나 이제는 국세통합전산망의 본격적인 가동으로 구축된 과세자료를 활용하여 향후 공정하고 투명하게 조사대상을 선정할 수 있는 방식을 모색하여야 할 시점이다. 또한 세무조사의 자의성, 불투명성에 대한 납세자의 불신을 제거하기 위해 세무조사의 정책적 기능에 대한 평가가 이루어져야 할 것이다. 세무조사를 통한 개별납세자 소득의 정확한 파악은 조세정책뿐만 아니라 각종 사회보장정책, 분배정책 등에도 매우 중요한 영향을 미치기 때문이다.

본 연구에서는 세무조사에 대한 정책방향을 설정하기 위해 세무조사 정책에 대한 납세자들의 납세순응 행위 파악을 목적으로 한다. 이를 위해 미국을 중심으로 활발하게 이루어지고 있는 실험자료를 이용한 연구방식을 사용하여 우리나라 납세자들의 납세순응 행위를 실증분석하고자 한다. 실증분석 결과와 세무조사에 대한 현황과 실태를 바탕으로 우리나라 세무조사 정책의 개선방향에 대해 종합적으로 검토하고자 한다.

Ⅱ. 세무조사의 집행실태

세무조사를 집행한 결과를『국세통계연보』자료의 소득세, 법인세, 부가가치세를 중심으로 살펴보고 세무조사 대상비율의 적정성 여부를 미국의 세무조사비율과 비교하여 살펴보았다.

종합소득세 납세자들에 대한 1997~1999년간의 전체 납세자 대비 세무조사 대상자 비중을 살펴보면 0.24~0.27% 수준이며, 신고인원 대비로는 0.65~0.75% 수준이다. 세무조사 후의 1인당 추징세액은, 1997년 15.68백만원에서 매년 증가하여 1999년에는 26.54백만원 수준을 보여주어 추징액이 비교적 높은 수준임을 알 수 있다. 그러나 이 액수는 세무조사 대상자 전체 인원을 대비한 통계치이며, 세무조사 후 탈세혐의가 없는 납세자를 고려하면 탈세자들의 탈세 수준이 이보다 훨씬 높을 것으로 예상할 수 있다.

법인세의 경우 전체 법인수를 기준으로 한 세무조사 대상비율을 보면, 1993년에는 3.98%, 1999년에는 2.36% 수준이었다. 대기업의 경우 1995년에 7.36%, 1999년에는 6.09% 수준을 보여준다. 그리고 중소법인의 경우에는 1995년에 2.71%에서 대체로 감소하는 추이를 보여주고 있으며 1999년에는 2.14%이다. 기본적으로 대기업에 대한 세무조사 비율이 중소법인에 비해 3배 내외 수준의 차이를 나타낸다. 세무조사 후 전체 법인대상 1인당 추징세액을 살펴보면 1993년에는 135백만원에서 대체로 증가하는 추이를 보이다가, 1997년에는 전년대비 증가폭이 상대적으로 매우 높았다. 이후 증가속도가 매우 빠르게 나타났으며, 1999년에는 444.69백만원 수준이었다.

부가가치세의 조사실적은 조사대상에 따라 법인, 개인일반, 간이과세 및 과세특례자로 나뉘며 서로 다른 다양한 형태를 보

여준다. 전체적으로 볼 때 평균적으로 0.2~0.4% 수준의 조사대상자가 선정되었음을 알 수 있는데 이는 종합소득세의 조사대상과 비슷한 수준임을 나타낸다.

세무조사의 비율에 대한 적정성 여부는 미국과의 비교를 통하여 실시하였다. 미국의 개인소득세 세무조사 선정비율은 0.99%로, 우리나라가 0.25% 내외의 수준임을 감안할 때 거의 4배 가까운 선정비율임을 알 수 있다. 법인소득세의 경우에는 전체 선정비율이 2.09%로 우리나라(2.36~3.98%)보다 오히려 조금 낮은 수준으로 나타났다. 그러나 법인크기에 따라서는 매우 다양한 선정비율의 차이를 보여준다.

미국의 세무조사 선정비율 자료를 통해 우리나라의 세무조사 정책을 평가해 보면, 먼저 개인소득세의 경우에는 우리나라가 상대적으로 너무 낮은 선정비율을 보여주고 있는 반면, 법인세의 경우에는 우리나라의 선정비율이 미국보다 조금 높은 수준으로 비교적 강도높은 세무조사 정책을 집행한다고 할 수 있다.

Ⅲ. 세무조사 정책의 효과분석

세무조사를 포함한 여러 가지 정책들이 납세자들의 납세순응 행위에 미치는 영향을 파악하기 위해 실험자료를 바탕으로 정책수단의 변화에 따른 납세자들의 납세순응 행위의 변화분석을 실시하였다. 납세자들의 납세순응 행위를 실증적으로 분석하는데 사용한 자료는 실험을 통한 실험자료를 이용하였다. 이는 실험실에서 실험대상자를 대상으로 여러 가지 납세환경에 대한 가상의 시나리오를 제시하고, 이에 따른 납세순응도를 관찰하는 방법이다. 즉, 기준이 되는 정책수단을 중심으로 각각의 정책수단이 변화할 때의 납세순응도의 변화를 살펴보는 것이다.

먼저 기준정책의 세율은 25%로서 우리나라 소득세의 한계세율이 10~40%이므로 비교적 현실적인 수준으로 책정하였다. 25%의 기준세율을 중심으로 세율을 10%로 낮췄을 때, 40%로 높였을 때의 효과를 파악하였다.

가산세율의 경우에는 기준정책의 가산세율을 300%로 책정하고, 300%를 기준으로 가산세율을 100%로 낮췄을 때와 500%로 높였을 때의 납세순응도의 변화를 살펴보았다.

세무조사 대상자 선정비율 기준은 10%로 매우 높게 잡고, 10%를 기준으로 세무조사 대상자 선정수준을 6%로 낮췄을 때와 15%로 높였을 때의 납세순응도에 미치는 영향을 파악하였다.

그리고 정부가 공공재를 제공하고 있다는 사실을 인식시키는 것이 납세자들의 납세순응도에 어떠한 영향을 미치는가를 실험하기 위해 이를 고려하여 실험 대상자들의 변화를 파악하였다.

소득세율의 변화에 따른 신고소득 순응비율을 살펴보면, 세율이 10%로 감소했을 때 순응비율이 0.5729로 증가하였고, 세율이 40%로 증가했을 때 순응비율이 0.3972로 감소하였다.

가산세율의 변화에 따른 신고소득 순응비율을 살펴보면, 가산세율이 100%로 감소했을 때 순응비율은 0.1966으로 감소하였고, 가산세율이 500%로 증가했을 때 순응비율이 0.5993으로 증가하였다.

세무조사 대상자 선정비율의 변화에 따른 순응비율은 세무조사 비율이 6%일 경우에는 대체로 가장 낮은 순응비율을 보여준다. 그러나 세무조사 비율이 15%로 가장 높았을 때의 순응도가 10%일 때보다 오히려 낮게 나타났다.

실험 대상자들에게 공공재를 통해 공급되는 메커니즘하에서 순응도를 살펴본 결과, 순응도가 0.2615로 나타났다. 이로써 국가에서 거두어들인 세액은 결국은 공공재를 통해 납세자들에게

제공된다는 사실에도 불구하고, 공공재는 기본적으로 비경쟁성(non-rivalry) 및 비배타성(non-exclusibility) 특성을 가지고 있으므로, 실험 대상자들은 공공재 소비에 대해 무임승차(free rider)하려는 성향이 높음을 알 수 있었다.

성실납부의 필요성 등 조세의 사회적 규범성을 강조한 납세교육이 납세순응도에 얼마나 영향을 미치는가에 대한 순응도는 0.5234로 납세교육이 순응도에 조금의 긍정적인 효과는 주지만, 그 효과가 통계적으로 유의한 수준은 아닌 것으로 나타났다.

결론적으로 가산세율과 세무조사 선정비율은 납세순응 행위를 유도하는 데 효과적인 정책수단들이지만 가산세율의 경우가 상대적으로 더 효과적인 수단으로 나타났다. 아울러 세무조사 대상 선정비율에 따른 납세자들의 순응 수준을 살펴보면, 선정비율을 높일 경우의 납세순응도 변화가 선정비율이 낮을 경우보다 상대적으로 훨씬 낮게 나타났다. 그러므로 향후 세무조사 선정비율만을 강화해서 납세순응 수준을 높이기 위해서는 선정비율의 변화를 상대적으로 크게 할 필요가 있다.

세무조사 대상 선정비율은 기본적으로 강화할 필요가 있지만, 여러 가지 다른 정책수단들과 조화롭게 추진할 필요가 있다. 유사한 처벌관련 정책으로 가산세 정책이 세무조사보다 더 효과적이므로 가산세율을 강화할 필요가 있다. 또한 납세자들의 납세인식 제고를 통해 납세자들의 순응행위를 더욱 효과적으로 유도할 수 있는 것으로 나타났다.

Ⅳ. 외국의 세무조사 정책

외국의 세무조사 정책은 미국과 영국의 경우를 고찰하였다. 미국의 세무조사정책은 지방청과 세무서간의 역할 분담이 명확

히 이루어지고 있으며 세무조사의 경우도 단순조사, 서면조사, 실지조사로 나누어 신고서의 복잡성 및 사안의 중요도에 따라 구분하여 실시하고 있다. 특히 세무조사대상을 선정하는 데 있어서는 보다 객관적이고 과학적인 방법을 이용하고 있다.

즉, 세무조사대상자의 선정은 DIF 시스템(Discrimination Function System)이라는 프로그램에 의하여 이루어진다. 이 프로그램은 세무조사의 잠재적 가능성이 높은 신고서를 채택한다. 전체 조사대상 신고서 중 75%가 이 DIF 시스템의 공식을 통하여 선정된다.

그리고 DIF 시스템의 고려사항은 TCMP(the Taxpayer Compliance Measurement Program)를 통하여 결정된다. TCMP는 납세자의 납세순응에 관한 행태를 면밀히 조사하는 프로그램으로 조사는 매 3년에 한번씩 보통 5만 내지 10만개의 신고서를 대상으로 분석한다. TCMP 자료는 개인소득세를 신고한 전체 개인납세자들 중에서 일부를 무작위로 추출한 후, 강도 높은 세무조사를 통해 탈세 수준을 파악한 정보이다. 이러한 TCMP 자료는 과학적 세무조사를 위한 기초자료로서 이용되고, 탈세 규모에 대한 통계자료를 생산하는 데 그리고 조세정책의 실증연구 자료로 활용된다.

영국은 세무조사 정책과 그 절차에 있어서 내국세청(the Inland Revenue)과 관세 및 소비세청(Customs and Excise)이 차이가 나며, 양 기관의 특성에 따라 세무조사절차를 집행하고 있다.

V. 세무조사 정책의 개선방향

첫째, 세무조사 대상비율을 상향조정하여야 할 것이다.

우리나라 세무조사 대상자 선정비율 수준이 최적인가에 대해서는 직접적으로 평가하기가 어려우므로, 선진국과 비교해서 간접적으로 평가할 수 있다. 평가 결과 소득세와 부가가치세는 상대적으로 낮은 수준이고, 법인세와 양도소득세는 비교적 선진국 수준으로 나타났다. 따라서 소득세와 부가가치세에 있어서 세무조사 대상자 선정비율은 높일 필요가 있다.

세무조사 선정비율에 대한 납세자들의 인식 조사에 의하면, 전체 응답자의 55%가 세무조사를 강화하여야 한다는 반응을 보이고 있다. 또한 국세공무원을 대상으로 조사한 결과도 약 70%가 강화해야 한다는 강한 주장을 하고 있다. 이러한 조사결과는 세무조사를 강화해야 한다는 국민들의 인식을 뒷받침하고 있다.

둘째, 세무조사 선정절차의 객관성을 확보하여야 할 것이다.

우리나라 조세행정에서 가장 중요한 정책과제는 납세자로부터 세무조사에 대한 신뢰성을 확보하는 것이다. 세무당국에서는 세무조사의 투명성과 과학성 제고를 통하여 납세자들의 신뢰성을 확보할 수 있는 방안을 도입할 필요가 있다. 즉, 미국 국세청의 '납세자 순응도 측정 프로그램 (Taxpayer Compliance Measurement Program)'과 같은 것을 도입하여 납세자들에게 세무당국이 투명하게 세무조사 대상자를 선정하고 있다는 믿음을 주게 하는 전략을 추진할 수 있을 것이다.

셋째, 세무조사 관련 정보를 공개하여야 할 것이다.

실험자료를 사용한 분석에서 납세의 중요성에 대한 교육이 납세자들의 납세순응 행위를 높이는 데 매우 효과적인 수단임을 살펴보았다. 따라서 세무조사 관련자료를 일반 납세자들에게 제대로 공급함으로써 납세자들의 납세인식을 높일 수 있을 것이다. 그러나 개별납세자에 대한 세무조사관련 정보는 비밀

을 유지하여 개별납세자를 식별할 수 없도록 하고, 납세자별 인구 및 경제적 특성별로 세분화하여 세무조사 관련 통계를 개발하여야 할 것이다.

Ⅵ. 정책적 시사점

실험자료를 사용한 분석 결과, 가산세율과 세무조사 선정비율의 증가가 납세순응 행위를 유도하는 데 효과적인 정책수단이지만, 가산세율이 상대적으로 보다 효과적인 것으로 나타났다.

세무조사 대상 선정비율에 따른 납세자들의 순응 수준에서는 선정비율을 높일 경우의 납세순응도 변화가 선정비율을 낮출 경우보다 상대적으로 훨씬 낮게 나타났다. 따라서 향후 세무조사 선정비율만을 강화해서 납세순응 수준을 높이기 위해서는 선정비율의 변화를 상대적으로 크게 할 필요가 있다.

세무조사 대상 선정비율을 강화함으로써 납세순응도를 높일 필요가 있지만, 외에도 여러 가지 다른 정책수단들과 조화롭게 추진할 필요가 있다. 즉, 가산세율의 강화 및 납세자들의 납세인식 제고를 통해 납세자들의 순응 행위를 더욱 효과적으로 유도할 수 있는 것으로 나타났다.

세무조사 대상 선정비율과 함께 세무조사 선정기준에 대한 객관성 확보는 세무조사에 대한 납세자들의 신뢰 회복을 유도하는 데 가장 중요한 과제이다. 미국의 경우 TCMP를 통해 세무조사 선정을 객관적으로 추진하기 위한 제도적 장치를 마련하였다. 이러한 제도는 세무조사에 대한 납세자들의 신뢰도를 회복하는 데 효과적이었으므로 우리나라 세무조사 정책방향에 좋은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

납세자들에 대한 납세의식 제고를 위한 홍보정책은 중요한

효과가 있으므로, 세무조사 측면에서 관련정보를 적극적으로 공개하여 납세자들의 납세협력 순응도를 높일 필요가 있다. 세무조사에 대한 업종 및 직업별 정보를 좀더 자세하게 적극적으로 공개할 필요가 있으나, 특정 개인의 세무조사에 대한 정보는 엄격히 보호되어야 할 필요가 있다.

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 21

Ⅱ. 세무조사의 집행실태 ····· 25
1. 소득세 ····· 25
2. 법인세 ····· 26
3. 부가가치세 ····· 28
4. 세무조사 대상비율의 평가 ····· 32

Ⅲ. 세무조사 정책의 효과분석 ····· 36
1. 문헌고찰 ····· 36
가. 납세순응행위의 연구 ····· 36
나. 세무조사 실증연구에 대한 문헌고찰 ····· 39
2. 이론적 분석 ····· 44
가. 기본 분석틀 ····· 44
나. 모의실험을 통한 정책평가 ····· 47
3. 실험을 통한 납세순응 행위의 분석 ····· 51
가. 실험절차 ····· 51
나. 실험결과 ····· 56
다. 회귀분석을 사용한 분석결과 ····· 63
4. 세무조사 정책에 대한 평가 ····· 79

Ⅳ. 외국의 세무조사 정책 ····· 80
1. 미국의 세무조사 정책 ····· 80
가. 개요 ····· 80

나. 세무조사 정책 ····· 85
다. 세무조사 수행 ····· 104
2. 영국의 세무조사 정책 ····· 106
가. 개요 ····· 106
나. 세무조사 정책 ····· 107
다. 세무조사 과정 ····· 123

Ⅴ. 세무조사 정책의 개선방향 ····· 139
1. 세무조사 대상비율 상향 조정 ····· 139
2. 세무조사 선정절차의 객관성 확보 ····· 146
3. 세무조사 관련 정보공개 ····· 149
가. 세무조사 관련 통계정보의 확대 공개 ····· 150
나. 개별 납세자에 대한 세무조사 관련정보의 비밀유지 ····· 153

Ⅵ. 결 론 ····· 154

참고문헌 ····· 156

부록 ····· 162

표 목 차

<표 Ⅱ- 1> 종합소득세 조사실적 ····· 26
<표 Ⅱ- 2> 양도소득세 조사 실적(1999년) ····· 26
<표 Ⅱ- 3> 연도별 법인세 조사실적 ····· 27
<표 Ⅱ- 4> 부가가치세 조사실적 ····· 29
<표 Ⅱ- 5> 미국의 세무조사 대상자 비율(1997년) ····· 35
<표 Ⅲ- 1> 미국 국세청 신고자료를 통한 실증연구 ····· 41
<표 Ⅲ- 2> 조사자료를 사용한 실증연구 ····· 42
<표 Ⅲ- 3> 실험자료를 사용한 실증연구 ····· 43
<표 Ⅲ- 4> 실험환경 ····· 56
<표 Ⅲ- 5> 실험별 순응비율 및 평균차이검정 ····· 60
<표 Ⅲ- 6> 실험별 탄력성 추정치 ····· 63
<표 Ⅲ- 7> 추정결과 : 모형Ⅰ ····· 69
<표 Ⅲ- 8> 투입요소 대비 탄력성 (η^3)과 세수탄력성 ····· 70
<표 Ⅲ- 9> 추정결과 : 모형 Ⅰ-1, 모형 Ⅰ-2 ····· 72
<표 Ⅲ-10> 탄력성 추정결과 (η^3) ····· 73
<표 Ⅲ-11> 추정결과 : 모형 Ⅱ ····· 75
<표 Ⅲ-12> 추정결과 : 모형 Ⅱ-1, 모형 Ⅱ-2 ····· 78
<표 Ⅳ- 1> 미국의 세무조사 방법별 세무조사 건수(1995) ····· 84
<표 Ⅳ- 2> 미국의 세무조사 방법별 비중 ····· 86
<표 Ⅳ- 3> TCMP 자료의 생산비용 (1985년 기준) :
미국 국세청 총지출액 대비 ····· 96
<표 Ⅳ- 4> 각 조사 단계별 주요 작업내용 ····· 97
<표 Ⅳ- 5> 주요 단계별 소요 기간 ····· 98

<표 Ⅳ- 6> 개인납세자의 개략적 성실납부 수준(1988) ····· 101
<표 Ⅳ- 7> 납세행위별 탈세수준: 1992년 ····· 101
<표 Ⅳ- 8> 과소보고의 종류별 구성 비율 ····· 102
<표 Ⅴ- 1> 국가별 GDP 대비 지하경제 규모(1990~1993) ··· 141
<표 Ⅴ- 2> 세무조사 대상자 선정비율: 1999년 기준 ····· 142
<표 Ⅴ- 3> 징세비와 세무조사 비율의 관계 ····· 143
<표 Ⅴ- 4> 징세비의 국제비교(1997년 기준) ····· 145
<표 Ⅴ- > 세무조사 관련 통계의 내용 ····· 152

그림목차

[그림 Ⅱ-1] 조사인원비율 ····· 31
[그림 Ⅱ-2] 1인당 추징세액 ····· 32
[그림 Ⅲ-1] 세율 변화에 따른 실험결과 ····· 60
[그림 Ⅲ-2] 가산세율 변화에 따른 실험결과 ····· 61
[그림 Ⅲ-3] 세무조사 비율 변화에 따른 실험결과 ····· 61
[그림 Ⅲ-4] 공공재 제공 유무에 따른 실험결과 ····· 62
[그림 Ⅲ-5] 납세교육 여부에 대한 실험결과 ····· 62
[그림 Ⅴ-1] 징세비와 세무조사 대상비율 ····· 144

I. 서 론

탈세문제는 모든 나라들이 공통적으로 직면해 있는 세무행정의 중요한 정책과제이다. 우리나라 탈세 규모에 대하여 정확하게 알 수 없지만 일반적으로 높은 것으로 인식하고 있으며, 탈세 규모를 간접적으로 파악할 수 있는 지하경제 규모에 대한 국제간 비교를 통해 볼 때 비교적 심각한 수준임을 알 수 있다[1].

세무행정에서 탈세 방지는 가장 중요한 목표 중의 하나이다. 즉, 세무행정은 납세자들이 세법에 의해 규정된 세부담을 정확하게 납부하도록 유도하여야 한다. 납세자들의 납세순응(tax compliance) 행위는 여러 가지 정책수단들에 의해 결정되므로, 성실납부를 유도하기 위한 정책에 대해 많은 논의가 있었다. 특히, 경제학과 관련된 문헌에서는 탈세수준을 납세자와 세무당국 간의 게임환경하에서 결정되는 것으로 설명하고 있다.

납세자들의 납세순응을 유도하는 정책수단들은 여러 가지가 있으나, 가장 효과적인 정책수단으로는 세무조사를 들 수 있다. 이는 세무조사가 탈세하는 납세자들에게 경제적으로 가장 높은 비용을

1) 탈세 규모의 추정은 사용하는 자료와 방법론에 따라 매우 다양하게 나타나고 있다. 일반적으로 지하경제 규모를 추정함으로써 탈세 규모를 파악하고 있다. 비교적 최근에 지하경제 규모에 대하여 국제비교한 문헌고찰 연구로 Schneider and Enste(2000)을 들 수 있다. 이 연구에 의하면 우리나라의 지하경제 규모는 GDP 대비 약 38~50% 수준으로 필리핀과 스리랑카와 같은 그룹으로 분류하고 있으며, 미국과 일본과 같은 선진국의 경우에는 8~10% 수준으로 보고 있다.

부과할 수 있으므로, 세무조사 정책에 따라 납세자들이 민감하게 반응하기 때문이다. 세무조사 정책을 이루는 대표적인 요소로는 세무조사 선정자 비율과 탈세가 발각되었을 경우에 부담하게 되는 가산세 수준을 들 수 있다. 이들 요소들이 서로 보완관계를 가지며 납세자들의 납세순응 행위를 결정하게 되는 것이다.

국세청은 1999년 국세행정 개혁을 추진하였으며, 이에 따라 여러 가지 가시적인 효과를 거두었다[2]. 세무조사 정책에 대한 납세자들의 관심은 매우 지대하다고 할 수 있다. 세무조사 대상자의 선정이 적정 수준에서 이루어지고 있는가 혹은 세무조사가 객관적으로 이루어지고 있는가에 대한 관심이 매우 높은 것이 현실이다. 이러한 납세자들의 세무조사 정책에 대한 높은 관심에도 불구하고, 우리나라에서 세무조사에 대한 학문적 연구 및 정책분석 연구는 매우 초보적인 단계에 머물고 있다[3].

세무조사에 대한 정책방향을 설정하기 위해서는 우선적으로 세무조사 정책과 납세자들의 납세순응 행위의 상관관계를 정확히 파악하여야 한다. 세무조사를 포함한 여러 가지 정책수단들과 납세자들의 납세순응 수준과의 관계를 실증분석하는 연구는 매우 다양

---

2) 1999년 국세행정 개혁의 경제적 효과에 대한 실증연구로는 김상헌(2001), 손광락과 안병철(2001) 등을 참고하기 바란다.

3) 세무조사에 대한 학문적 영역으로 경제학에서는 탈세(tax evasion) 경제학이 한 분야로 자리잡을 정도로 매우 다양한 이론 및 실증연구가 이루어지고 있다. 우리나라의 경우 납세자들의 납세순응 행위에 대한 연구가 매우 제한적으로 이루어지고 있는데 이에 대한 가장 주된 이유로는 자료의 제약을 들 수 있다. 세무조사의 정책 과정에 대해 일반인들은 쉽게 접근할 수 없고, 세무조사와 관련된 자료는 거의 전무하기 때문에 실증연구가 어려울 수밖에 없다. 박재완(1993)은 세무조사 정책과 납세자들의 납세순응 행위에 대한 실증연구를 통계청의 『도시가계연보자료』를 사용하여 근로자 가구와 근로자외 가구로 나누어 행위의 변화를 보여주었다.

하게 전개되었으며, 이를 바탕으로 한 정책평가가 미국을 중심으로 한 선진국에서 활발하게 이루어지고 있다. 세무조사 정책의 변화에 따른 납세자들의 납세순응 행위의 변화 측정은 현실적으로 매우 어려운 과제이므로 실험을 통하여 획득한 자료를 통해서 많이 이루어지고 있다. 실험자료(experimental data)에 의한 분석은 가상적인 정책수단들 간의 조합을 제시하고 이에 따른 피실험자들의 반응을 측정하는 것이므로, 현실과의 괴리문제로 논란이 되고 있지만, 실험경제학(experimental economics)으로 경제학의 한 부문을 이루고 있다. 특히, 납세순응과 관련한 실증연구에는 가장 활발하게 사용되고 있는 자료들 중의 하나이다.

우리나라에서 납세순응 행위에 대한 실증연구는 매우 부진한 실정인데, 근본적인 원인들 중의 하나는 실증자료가 공개되지 않고 있기 때문이다. 또한 실험자료를 이용한 실증연구에 있어서도 상대적으로 적은 비용으로 여러 가지 정책수단들에 대한 정책시사점을 유도할 수 있는 장점이 있음에도 불구하고, 이를 사용한 실증연구는 매우 한정되어 있다.

본 연구는 우리나라 세무조사 정책에 대한 개선방향을 제시한다. 세무조사의 정책방향을 제시하기 위해서는 우선적으로 세무조사를 포함한 여러 가지 정책수단들이 납세자들의 납세순응 행위에 미치는 영향에 대한 실증분석이 우선적으로 이루어져야 한다. 이를 위해 본 연구에서는 미국을 중심으로 활발하게 이루어지고 있는 실험자료를 이용한 연구방식을 사용하여 우리나라 납세자들의 납세순응 행위를 실증분석하였다. 이러한 실증분석 결과와 세무조사에 대한 현황과 실태를 바탕으로 우리나라 세무조사 정책의 개선방향에 대해 종합적으로 검토한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 우리나라 세무조사의 실태와 현황을 주로 국세청의 발표자료를 중심으로 제한적인

정보하에서 정리하고, 그 특징을 파악한다. 제Ⅲ장에서는 세무조사 정책에 대한 경제적 효과를 분석하기 위해, 기존의 연구문헌을 고찰하고 본 연구와의 연계성을 보여준다. 아울러 우리나라 납세자들의 납세순응 행위를 정확하게 파악하기 위해 시도한 실험절차를 설명하고, 실험자료의 분석을 통해 세무조사 정책과 납세순응 행위와의 관계성을 통계모형을 통해 보여준다. 제Ⅳ장에서는 세무조사 정책에 있어서 국제적으로 많이 인용되는 국가들 중에 미국과 영국의 세무조사 정책을 고찰한다. 제Ⅴ장에서는 이상의 분석을 바탕으로 우리나라 세무조사 정책의 개선방향을 제시하고, 제Ⅵ장에서는 본 연구를 요약하고 결론짓는다.

Ⅱ. 세무조사의 집행실태

본장에서는 세무조사를 집행한 결과를 보여준다. 세무조사 실태에 대한 자료는 국세청에서 매년 발간하는『국세통계연보』가 유일한 자료이며, 여기에 수록된 정보는 세목별 총량적 자료 중심으로 이루어졌으므로, 납세자에 대한 특성별 특징을 파악하는 데는 한계가 있다. 선진국과 비교할 때 상대적으로 미흡한 정보지만, 우리나라 세무조사 정책에 대한 개략적 특성을 파악할 수 있는 유일한 자료이므로, 이를 중심으로 살펴보도록 한다.

1. 소득세

<표 Ⅱ-1>은 종합소득세 납세자들에 대한 1997~1999년간 세무조사실적이다. 전체 납세자 대비 세무조사 대상자 비중을 살펴보면 0.24~0.27% 수준이며, 신고인원 대비로는 0.65~0.75% 수준이다. 세무조사 후의 1인당 추징세액을 살펴보면, 1997년에는 15.68백만원에서 매년 증가하여 1999년에는 26.54백만원 수준을 보여주어 추징액이 비교적 높은 수준임을 알 수 있다. 그러나 이 액수는 세무조사 대상자 전체 인원을 대비한 통계치이며, 세무조사 후 탈세혐의가 없는 납세자를 고려하면 탈세자들의 탈세 수준이 이보다 훨씬 높을 것으로 예상할 수 있다.

<표 Ⅱ-2>는 1999년 양도소득세에 대한 세무조사 통계치를 나타내고 있다. 양도소득세의 세무조사 통계치는 1999년부터 공개하기 시작하였기 때문에 시계열적 특성을 파악하는 데는 한계가 있

다. 양도소득세의 전체 납세인원 대비 세무조사 대상자 비중은 2.53%로 비교적 높은 수준이며, 1인당 추징액은 18.95백만원으로 나타났다. 일반적으로 양도소득은 부동산 관련 양도에 따른 자본이익으로 그 규모가 비교적 크지만, 1인당 추징액은 종합소득세보다 오히려 낮게 나타나는 특징을 알 수 있다.

<표 II-1> 종합소득세 조사실적

(단위 : 명, 백만원, %)

	조사 건수	전 체 납세인원	조사비율 (납세인원대비)	전 체 신고인원	조사비율 (신고인원대비)	전 체 추징세액	1 인 당 추징세액
1997[1]	9,276	3,437,818	0.27	1,229,442	0.75	145,441	15.68
1998[2]	8,506	3,495,183	0.24	1,225,614	0.69	178,338	20.97
1999[3]	8,771	3,407,662	0.26	1,342,153	0.65	232,765	26.54

주 : 1) 1995년도 귀속분 조사실적(단, 1994년 귀속분 95명 포함).
2) 1995, 1996, 1997년도 귀속분 조사실적.
3) 1997년도 귀속분 조사실적.

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 1998, 1999.

<표 II-2> 양도소득세 조사 실적(1999년)

(단위 : 명, 백만원, %)

조사대상인원	추징세액	전체납세인원	조사비율	1인당 추징액
5,225	99,031	206,519	2.53	18.95

2. 법인세

<표 II-3>은 1993~1999년간 법인세의 조사실적을 나타내고 있다. 1994년 이전까지는 전체 법인에 대한 조사통계만 발표되었으나, 1995년부터는 전체 법인을 대법인과 중소법인으로 나누어 실적을 발표하고 있다. 먼저 전체 법인수 기준으로 세무조사 대상비율을 보면, 1993년에는 3.98%에서 매년 감소하는 추이를 나타내어 1999년에는

2.36% 수준이다. 반면 대기업의 경우에는 1995년에 7.36%이며, 이후 뚜렷한 변동추이 없이 1999년에 6.09% 수준을 보여준다. 중소법인의 경우에는 1995년에 2.71%에서 대체로 감소하는 추이를 보여주고 있으며 1999년에는 2.14%이다. 기본적으로 대기업에 대한 세무조사 비율이 중소법인에 비해 약 3배 정도 높다.

세무조사 후 전체 법인대상 1인당 추징세액을 살펴보면 1993년에는 135백만원에서 대체로 증가하는 추이를 보이다가, 1997년에는 전년대비 증가폭이 상대적으로 매우 높았으며, 이후 증가속도가 매우 빠르게 나타났으며, 1999년에는 444.69백만원 수준이었다.

<표 II-3> 연도별 법인세 조사실적

(단위 : 명, 백만원, %)

		조사건수	전체법인수	조사비율	추징세액	1인당 추징세액
1993	전 체	4,467	112,262	3.98	604,900	135.42
1994	전 체	4,209	125,413	3.36	681,800	161.99
1995	전 체	4,260	142,084	3.00	696,900	163.59
	대 법 인	639	8,687	7.36		
	중소법인	3,621	133,397	2.71		
1996	전 체	4,465	160,071	2.79	704,012	157.67
	대 법 인	642	9,213	6.97		
	중소법인	3,823	150,858	2.53		
1997	전 체	4,882	179,316	2.72	1,549,978	317.49
	대 법 인	997	10,462	9.53		
	중소법인	3,885	168,854	2.30		
1998	전 체	4,453	181,835	2.45	1,930,436	433.51
	대 법 인	959	10,866	8.83		
	중소법인	3,494	170,969	2.04		
1999	전 체	4,868	206,354	2.36	2,164,729	444.69
	대 법 인	711	11,680	6.09		
	중소법인	4,157	194,674	2.14		

주 : 1. 추징세액은 법인세와 기타세를 포함한 것임.
2. 대법인은 자산 100억원 이상, 중소법인은 그 이하 법인임.

자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 1998, 1999.

3. 부가가치세

<표 Ⅱ-4>는 부가가치세의 조사실적을 나타내고 있다. 조사대상은 법인, 개인일반, 간이과세 및 과세특례자로 나뉘며, 조사 비율도 대상에 따라 다양한 형태를 보인다. 전체적으로 볼 때 조사 대상자 선정비율은 평균 0.2~0.4% 정도이며 이는 종합소득세의 조사대상과 비슷한 수준이다. 부가가치세 조사대상자 중에서도 법인이 개인에 비해 조사비율이 월등히 높으나, 연도별로 매우 편차가 심해 0.6~1.6% 범위에서 조사를 하고 있다. 다음으로 개인일반에 대한 조사비율이 높고, 과세특례자의 조사대상자 비율이 간이과세자보다 오히려 높은 결과가 나타났다. 과세특례자들이 비교적 탈세를 할 여지가 상대적으로 높으므로 세무조사를 강화한다는 측면도 있지만, 소규모사업자로서 간이과세자와 비교해 볼 때 세무행정의 효율성 측면에서는 검토되어야 할 여지가 있다. 조사대상 비율의 시계열적 특성을 살펴보면, 대체로 과세특례자에 대해서는 세무조사 비율이 증가하는 추이를 보이는 반면, 법인과 개인일반은 감소하는 추이를 보여준다.

1인당 추징세액을 통해 살펴보면, 법인이 가장 높게 나타났으며, 연도별로 차이가 많으나 대체로 추징액이 증가하는 추이를 보여준다. 또한 개인일반의 경우에도 1인당 추징세액이 증가하는 추이를 보여주나, 간이과세 및 과세특례의 경우에는 비교적 변화가 적은 것으로 나타났다.

법인의 조사결과를 살펴보면, 한 가지 특징을 볼 수 있다. 즉 법인에 대한 조사인원비율이 제2기가 상대적으로 매우 높게 나타난 반면, 세무조사 후 한 개 법인당 추징세액은 제1기에 상대적으로 높게 나타났다.

<표 II-4> 부가가치세 조사실적

(단위 : 명, %, 백만원)

	과 세 자유형	세무조사 인 원	총사업자 인 원	조사인원 비 율	추징세액	1인당 추징세액
1999년 2기	계	4,140	1,993,786	0.20	212,083	51.22
	법 인	2155	232,474	0.92	161,091	74.75
	개인일반	1490	1,059,109	0.14	49,409	33.16
	간이과세	283	586,800	0.04	1257	4.44
	과세특례	212	115,403	0.18	326	1.53
1999년 1기	계	5,056	1,921,870	0.26	256,716	50.77
	법 인	1943	211,709	0.91	177,187	91.19
	개인일반	2297	1,009,578	0.22	77,132	33.57
	간이과세	409	587,026	0.06	1967	4.80
	과세특례	407	113,557	0.35	430	1.05
1998년 2기	계	5,173	1,828,192	0.28	247,345	47.81
	법 인	3001	197,185	1.52	189,454	63.13
	개인일반	1835	979,285	0.18	56,201	30.62
	간이과세	245	546,161	0.04	1507	6.15
	과세특례	92	105,561	0.08	183	1.98
1998년 1기	계	3,617	1,816,150	0.19	179,023	49.49
	법 인	1410	189,020	0.74	121,122	85.90
	개인일반	1781	976,553	0.18	55,754	31.30
	간이과세	314	521,047	0.06	1902	6.05
	과세특례	112	129,530	0.08	245	2.18
1997년 2기	계	5,220	1,849,235	0.28	156,355	29.95
	법 인	3095	192,333	1.60	105,686	34.14
	개인일반	1726	1,004,852	0.17	49,742	28.81
	간이과세	205	490,034	0.04	658	3.20
	과세특례	194	162,016	0.11	269	1.38

<표 II-4>의 계속

	과 세 자유형	세무조사 인 원	총사업자 인 원	조사인원 비 율	추징세액	1인당 추징세액
1997년 1기	계	4,763	1,808,924	0.26	167,988	35.26
	법 인	1,519	180,758	0.84	100,013	65.84
	개인일반	2,709	959,250	0.28	66,565	24.57
	간이과세	246	372,542	0.06	785	3.19
	과세특례	289	296,374	0.09	625	2.16
1996년 2기	계	6,370	1,549,036	0.4	151,094	23.71
	법 인	2,527	169,512	1.4	80,731	31.94
	개인일반	3,413	926,841	0.3	69,505	20.36
	간이과세	-	273,197	-	-	-
	과세특례	430	179,486	0.2	858	1.99
1996년 1기	계	2,314	1,403,357	0.2	91,753	39.65
	법 인	713	157,206	0.5	50,258	70.49
	개인일반	1,465	1,153,395	0.1	41,213	28.13
	과세특례	136	92,756	0.1	282	2.07
1995년 2기	계	4,614	1,658,452	0.3	134,292	29.11
	법 인	941	150,023	0.6	65,212	69.30
	개인일반	3,306	1,103,567	0.3	68,261	20.65
	과세특례	367	404,862	0.1	819	2.23
1995년 1기	계	4,255	1,575,170	0.3	124,656	29.30
	법 인	952	141,540	0.7	53,675	56.38
	개인일반	3,027	1,009,885	0.3	70,106	23.16
	과세특례	276	423,745	0.1	875	3.17

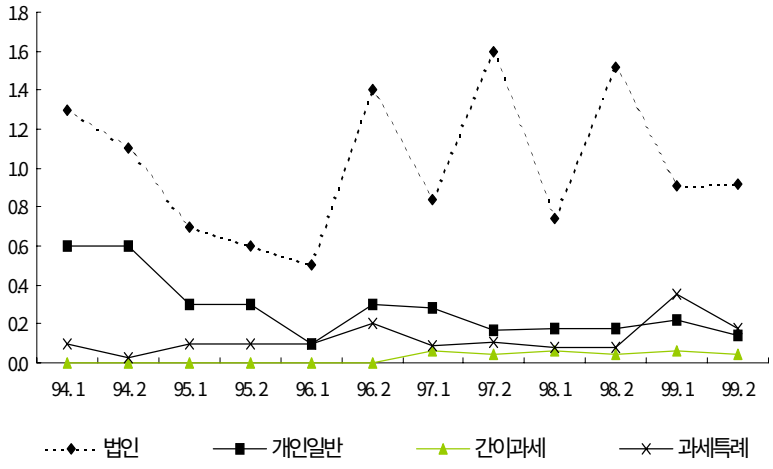
<표 II-4>의 계속

	과 세 자유형	세무조사 인 원	총사업자 인 원	조사인원 비 율	추징세액	1인당 추징세액
1994년 2기	계	7,358	1,958,641	0.4	156,393	21.25
	법 인	1,508	133,911	1.1	73,890	49.00
	개인일반	5,588	933,335	0.6	82,166	14.70
	과세특례	262	891,395	0.03	337	1.29
1994년 1기	계	7,378	1,851,481	0.4	149,640	20.28
	법 인	1,571	123,181	1.3	79,573	50.65
	개인일반	5,213	845,313	0.6	69,167	13.27
	과세특례	594	882,987	0.1	900	1.52

주 : 과세특례자 인원에는 소액부징수자가 제외되었음.
자료 : 국세청, 『국세통계연보』, 1999.

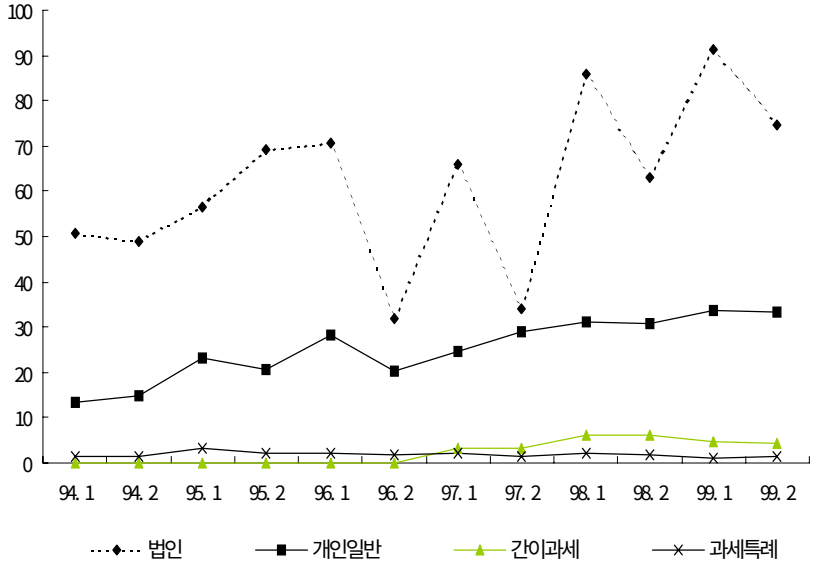
[그림 II-1] 조사인원비율

(단위 : %)



[그림 II-2] 1인당 추징세액

(단위: 백만원)



4. 세무조사 대상비율의 평가

세무조사 대상자 선정비율은 그 사회의 탈세수준과 밀접한 관계를 가진다. 세무조사가 탈세를 방지하기 위한 효과적인 정책수단이므로 탈세수준이 높을 경우에는 세무조사 선정비율을 높여 탈세수준을 억제할 필요가 있다. 그러나 세무조사 대상비율에 대한 평가는 이론적인 테두리 내에서 가능할 뿐이며, 실무적인 차원에서 조사비율의 적정성에 대한 평가는 여러 가지 측면에서 접근이 필요하다.

세무조사 대상비율의 최적성에 대해 간접적으로 평가할 수 있는 대표적인 방법이 국제비교에 의한 것이다. 이상적으로는 주요 선

진국들에 대한 세목별 세무조사 대상비율을 우리나라와 비교함으로써 우리나라의 적정성 여부를 간접적으로 평가할 수 있겠다. 그러나 세무조사 대상비율에 대한 통계를 국제간 비교할 수 있는 자료는 극히 제한되어 있기 때문에 폭넓은 비교는 현재로서는 어려운 상태이다. 그러나 미국의 경우 대체로 일반인의 접근이 가능한 세무조사 대상비율에 대한 통계가 세목별로 잘 정리되어 있으므로 이를 바탕으로 우리나라를 평가해 보고자 한다.

<표 Ⅱ-5>은 1997년 미국의 세무조사 대상비율을 세목별로 구분하여 정리한 결과이다. 특이한 점은 소득계층별로 나누어 세무조사 대상비율을 상세히 보여주므로, 세무조사 정책에 대한 보다 구체적인 과정을 잘 알 수 있다는 것이다. 우리나라의 경우에도 이렇게 소득계층별로 나누어 세무조사 선정비율에 대한 통계를 발표할 필요가 있다. 개인소득세의 경우에는 전체적으로 0.99%의 세무조사 선정비율을 보여주며, 우리나라의 종합소득세 조사비율이 0.25% 내외 수준임을 감안할 때, 거의 4배 가까운 선정비율임을 알 수 있다. 또한 소득종류별로 서로 다른 세무조사 선정비율을 보여주어, 사업소득의 경우 비사업소득에 비해 조사비율이 월등하게 높게 나타난다. 또한 소득이 높은 계층일수록 세무조사 대상비율이 비교적 높은 수준임을 보여준다.

법인소득세의 경우에는 전체 선정비율이 2.09%로 우리나라보다 오히려 조금 낮은 수준이다. 그러나 법인의 크기에 따라 매우 다양한 선정비율을 보인다. 가장 작은 법인그룹에 대해서는 선정비율이 0.77%로 나타나지만, 가장 큰 법인그룹에 대해서는 38.6%의 높은 세무조사 선정비율을 보였다.

상속세의 경우에는 타세목에 비해 매우 높은 선정비율을 보여 10.22%로 나타났으며, 상속액 기준으로는 최저 5.3%에서 최고 거의 40% 수준으로 나타나 다양한 세무조사 전략을 알 수 있다. 반

면 증여세의 경우에는 상속세와는 달리 0.79%의 낮은 세무조사 선정비율을 보여주어, 증여세에 대한 세무조사 정책은 비교적 관대함[4]을 알 수 있다.

미국의 세무조사 선정비율 자료를 통해 우리나라의 세무조사 정책을 평가해 보면, 먼저 개인소득세의 경우에는 우리나라가 상대적으로 너무 낮은 선정비율을 보여주고 있다. 반면 법인세의 경우에는 우리나라의 선정비율이 미국보다 조금 높은 수준으로 비교적 강도 높은 세무조사 정책을 집행한다고 할 수 있다. 그러나 소득계층별 세무조사 전략은 우리나라의 경우에는 상세한 자료가 뒷받침되지 않아 정확하게는 알 수 없으나, 계층별 차별전략이 상대적으로 낮은 수준임을 유추할 수 있다. 이는 우리나라 법인세 규모별 조사비율을 비교해 봐도, 소득계층별 세무조사 전략이 상대적으로 부진한 것을 알 수 있다.

4) 그 이유는 공익 목적의 증여가 많으며, 개인에 대한 증여는 나중에 상속과 통합과세하기 때문으로 추정된다. 또한 상속에 비해 증여의 금액이 훨씬 적기 때문에 전체 건수에 비해 조사비율이 높지 않아 이러한 결과가 나온 것으로 추정된다.

<표 II-5> 미국의 세무조사 대상자 비율(1997년)

(단위 : %)

세 목	조사비율
개인소득세	0.99
1) 비사업소득 (총소득기준)	
$25,000 미만	0.81
$25,000 - $50,000	0.58
$50,000 - $100,000	0.62
$100,000 이상	1.66
2) 사업소득	
- Schedule C 신고자 (총소득기준)	
$25,000 미만	2.37
$25,000 - $100,000	1.82
$100,000 이상	3.25
- Schedule F 신고자 (총소득기준)	
$100,000 미만	0.93
$100,000 이상	1.63
법인소득세	2.09
(총자산기준)	
$250,000 미만	0.77
$250,000 - $1,000,000	2.52
$1,000,000 - $5,000,000	6.40
$5,000,000 - $10,000,000	13.52
$10,000,000 - $50,000,000	18.02
$50,000,000 - $100,000,000	18.19
$100,000,000 - $250,000,000	19.61
$250,000,000 이상	38.60
상 속 세	10.22
(총상속액 기준)	
$1,000,000 미만	5.30
$1,000,000 - $5,000,000	14.61
$5,000,000 이상	39.78
증 여 세	0.79

자료 : IRS(1998).

Ⅲ. 세무조사 정책의 효과분석

본장에서는 세무조사 정책의 경제적 효과를 살펴본다. 먼저 세무조사 정책에 대한 기존문헌을 고찰하고 연구동향을 파악한다. 이후 세무조사 정책의 경제적 효과를 설명하기 위한 기존의 이론모형을 중심으로 모의실험을 통해 우리나라 세무조사 정책의 강도를 파악한다. 또한 세무조사를 포함한 여러 가지 정책들이 납세자들의 납세순응 행위에 미치는 영향을 파악하기 위해 실험자료를 바탕으로 납세자들의 납세순응 행위를 분석한다. 여러 가지 회귀분석모형을 사용하여 정책수단들과 납세순응 행위에 대한 관계를 정성적으로 보여주고, 이를 바탕으로 정책적 시사점을 유도한다.

1. 문헌고찰

가. 납세순응 행위의 연구

세무조사 정책의 경제적 효과에 대한 연구는 납세순응 모형(tax compliance model)을 이용하여 활발히 이루어지고 있다. 납세자들의 납세순응 행위를 유도할 수 있는 여러 가지 정책들 중에서 세무조사 정책이 가장 효과적이므로 이에 대한 이론 및 실증연구가 활발하게 이루어지고 있다. 먼저 납세순응 행위에 대한 전반적인 연구동향을 검토하고, 이 테두리 안에서 세무조사의 경제적 효과에 대한 연구결과를 살펴보도록 한다.

납세자들의 납세순응 행위에 대한 연구는 서구에서 출발하였다.

특히 미국에서 납세자들의 탈세 규모가 커짐에 따라 이를 방지하기 위한 정책적 관심이 이 분야의 연구를 가속화시켰다. 납세자들의 납세행위에 대한 연구는 경제학뿐 아니라, 심리학, 사회학 등 사회과학 전반에서 연구대상이 되었다. 그러나 경제학에서 가장 활발하게 연구되었는데, 이는 납세순응 행위가 경제학의 기대효용이론(expected utility theory)을 응용하여 쉽게 설명될 수 있기 때문이다.

경제학에서 납세자들의 납세순응 행위를 이론적으로 처음 제시한 연구로는 Allingham and Sandmo(1972)를 들 수 있다. 이 연구는 범죄경제학의 기본구조를 사용하여, 탈세행위를 수익률이 높은 위험자산으로, 납세순응 행위를 수익률이 낮지만 위험이 없는 자산으로 가정하고 납세자와 세무당국 간에 게임을 하는 환경하에서, 납세자들의 기대효용을 극대화하는 모형을 바탕으로 한다. 이러한 모형하에서는 세무당국의 세무조사 대상 선정비율과 탈세가 발각되었을 때 적용되는 가산세율이 납세자 측면에서는 비용이 되므로 납세자는 세무당국에 최적의 소득규모를 신고하게 된다. 이 모형은 납세순응 행위 연구에 기본적인 틀을 제시한 것으로, 이후 경제학 분야에서 납세순응 행위에 대한 많은 연구들이 대부분 이 모형을 바탕으로 이루어졌다. 예를 들면, Dubin and Wilde(1988), Alm, Bahl, and Murray(1993) 등은 세무조사가 납세순응 행위를 유도하는 효과적인 방법인 것을 실증적으로 보여주고, Boyd(1986)은 처벌 위주의 정책이 납세순응을 유도하는 데 효과적임을 이론적으로 설명하고 있다.

그러나 이 모형은 납세자들로 하여금 납세순응 행위를 유도하기 위한 수단이 단지 처벌로만 이루어졌기 때문에, 현실을 완전하게 설명하지 못한다. 그 이유는 세무조사 대상 선정비율이 매우 낮고, 발각되었을 경우 가산세율도 높지 않은 많은 국가들에서 납세자들

의 납세순응 비율은 여전히 매우 높다는 사실이다. 납세자들의 납세순응 행위는 세무당국의 처벌뿐만 아니라, 여러 가지 다른 요인들에 의해 복합적으로 작용하기 때문이다. 이러한 인식을 바탕으로 납세자들의 납세순응 행위를 결정하는 요인들을 규명하는 연구가 활발하게 진행되고 있다.

미국 국세청에서는 납세자들이 납세순응 행위를 결정하는 요인으로 60여개 정도를 규명한 적이 있다. 그러므로 납세자들의 납세순응 행위에 대한 완전한 설명은 아직도 계속적으로 연구되어야 할 과제이다. 처벌 이외에 납세순응 행위를 결정하는 요인들에 대한 많은 연구가 제시되었다. 먼저 납세자들이 세금을 자발적으로 내는 이유는 납세자가 필요로 하는 공공재를 정부가 효과적으로 제공하고 있다는 납세자들의 믿음이 중요한 요인이며, 이를 실증분석한 연구로 Alm, Jackson, and McKee(1993), Alm, McClelland, and Schulze(1992)를 들 수 있다. 또한 조세에 대한 사회적 가치관(social norm)이 납세자들의 납세순응 행위를 결정하는 데 중요한 요인이 됨을 보여주었다(예를 들면, Alm, Sanchez, and DeJuan (1995), Alm, McClelland, and Schulze(1999)). Alm, Bahl, and Murray(1990)은 세율을 포함한 조세구조가 납세순응 행위에 중요한 요인임을 설명하고 있고, Alm, Jackson, and McKee(1992)는 조세정책의 불확실성이 납세자의 납세순응 행위를 결정짓는 한 요인임을 보여주었다. 납세자의 납세순응 행위를 결정하는 요인에 대한 연구는 경제학뿐 아니라 사회과학 전반에서 연구과제로서 아직도 진행되고 있으며, 향후 계속적으로 발전될 것으로 전망된다[5].

미국을 비롯한 많은 국가에서 납세자들의 탈세문제는 정책적 관

5) 납세순응 행위에 대한 사회과학 전반에서 진행중인 연구들을 정리한 문헌으로 Slemrod(1992)가 좋은 참고자료가 될 것이다.

심이 되고 있다[6]. 납세순응 행위에 대한 연구들을 바탕으로 납세자들의 탈세를 방지하기 위한 효과적이며 효율적인 정책수단들을 강구하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 처벌 위주의 정책수단이 경제학 분야에서 많이 제안되고, 정책안들도 많이 강구되었지만, 납세자의 탈세문제는 해결되지 않고 있다. 이에 따라 처벌 위주의 정책수단에서 성실납부에 대한 유인책을 정책수단으로 제안하는 연구도 있다. Falkinger and Walther(1991), Nagin(1990), Smith, and Stalans(1991) 등은 성실납세자에 대한 유인정책 수단들이 처벌 위주의 정책수단들에 비해 납세순응을 유도하는 데 더욱 효과적임을 보여주었다. 이러한 유인정책으로는 성실납부자에 대한 세액감면, 상대적으로 낮은 세무조사 대상 선정비율의 적용, 무료 세무서비스 제공 등을 들 수 있다.

나. 세무조사 실증연구에 대한 문헌고찰

세무조사 정책에 대한 이론적 연구는 Allingham and Sandmo (1972)의 연구를 시발점으로 해서 주로 게임이론을 바탕으로 이루어지고 있다. 반면 실증연구는 매우 다양하게 발전되고 있다. 세무조사에 대한 실증연구는 사용하는 자료의 성격에 따라 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 미국 국세청 자료를 바탕으로 이루어지는 연구로서 국세청 자료는 납세자들의 신고자료와 신고자료에서 일정비율의 납세자에 대해 강도 높은 세무조사를 실시한 후 탈세규모를 파악한 납세자 순응도 측정 프로그램(TCMP: Taxpayer Compliance Measurement Program) 자료로 나눌 수 있다. 이들

---

6) Graetz and Wilde(1985)는 미국에서 탈세를 방지하기 위한 정책수단들에 대한 종합적인 토론을 보여준다.

자료를 바탕으로 한 연구는 현실을 정확히 반영하여 정책효과를 파악할 수 있다는 장점이 있다. 둘째, 납세자들을 대상으로 조사한 자료를 바탕으로 이루어지는 연구로서, 납세자들의 다양한 반응을 구할 수 있다는 장점이 있는 반면, 결과에 대한 신뢰성의 문제가 있다. 셋째, 일정 수의 납세자들을 대상으로 여러 가지 정책수단들에 대한 정책실험을 통해 세무조사의 효과를 분석하는 것이다. 이 방법은 여러 가지 다양한 정책실험을 자유롭게 할 수 있다는 장점이 있으나, 적은 수의 납세자들을 대상으로 이루어지는 만큼, 정책효과에 대한 타당성이 낮다는 문제가 있다.

세무조사에 대한 실증분석 연구들은 이러한 자료들을 바탕으로 다양하게 이루어지고 있으며, 사용한 자료에 따라 그 결과도 매우 다양하다. 이들 실증연구들에 대한 대표적인 연구들을 살펴본 결과는 <표 Ⅲ-1>, <표 Ⅲ-2>, <표 Ⅲ-3>과 같다. 이들 실증연구들은 위에서 사용한 자료에 따라 구분되었다.

<표 III-1> 미국 국세청 신고자료를 통한 실증연구

연도	연구자	이용자료	연구대상	연구결과
1985	Witte and Woodbury	3개 그룹의 1969년 TCMP[1] 자료 (횡단면 자료)	· 조사확률과 납세순응 · 납부동지와 납세순응	· 3개 그룹 모두 유의한 양(+)의 관계 · 3개 그룹 모두 유의한 양(+)의 관계
1987	Dubin 외.	Internal Revenue 연차보고서의 1977~1985년간 자료 (시계열 자료)	· 예측가능한 조사비율과 납세순응 · 조사비율과 납세순응	· 유의한 부(-)의 관계 : 조사비율이 내생적이라는 것을 보여줌 · 유의하지 않은 양(+)의 관계 : 세무조사의 억제효과는 예상분야에 대한 국세청(IRS)의 세무조사 동기에 영향받음을 암시함.
1987	Dubin and Wilde	1969년 TCMP 자료 (횡단면 자료)	· 예측가능한 조사비율과 납세순응 · 조사비율과 납세순응	· 7개의 그룹중 5개 그룹에서 유의한 관계 : 3개 그룹은 양(+)의 관계, 2개 그룹은 부(-)의 관계를 보임. 즉, 조사비율은 내생적임을 나타냄. · 일관된 결과를 보이지 않음 : 명확한 형태를 보이지 않고 일부 그룹은 유의한 양(+)의 관계를, 일부는 유의한 부(-)의 관계를 나머지는 유의하지 않는 등 조사그룹별로 다르게 나타남.
1990	Beron 외	5개의 그룹의 1969년 TCMP 자료 (횡단면 자료)	· 조사확률과 수정보고된 총소득(AGI[2]) · 조사확률과 보고된 세부담	· 2개 그룹은 유의한 양(+)의 관계, 3개 그룹은 유의하지 않은 관계 · 3개 그룹은 유의한 양(+)의 관계, 2개 그룹은 유의하지 않은 관계

주 : 1) TCMP: Taxpayer Compliance Measurement Program of the IRS.
2) AGI: Adjusted Gross Income.

자료 : Fischer, Wartick and Mark(1992).

<표 III-2> 조사자료를 사용한 실증연구

연도	연구자	피험자수	지역	관찰변수	결과
1976	Spicer and Lundstedt	130	오하이오 중부	· 인지된 적발확률(d.p.)과 조세저항 · 인지된 적발확률(d.p.)과 조세회피	· 부(-)의 관계 ($p < .05$) · 유의하지 않음
1978	Mason and Calvin	800	오레곤	· 범칙행위와 체포 가능성	· 부(-)의 관계 ($p < .05$)
1984	Mason and Calvin	800	오레곤	· 범칙행위와 체포에 대한 두려움	· 부(-)의 관계 ($p = .001$)
1981	Scott and Grasmick	329	오클라호마	· 조세포탈과 법적처벌 · 조세포탈을 위한 높은 동기 · 조세포탈을 위한 낮은 동기	· 부(-)의 관계 ($p < .001$) · 부(-)의 관계 ($p < .01$)
1981	Grasmick and Scott	401	미 남서부	· 의도적인 범칙행위와 법적 제재조치	· 부(-)의 관계 ($p < .05$)
1982	Warneryd and Walerud	426	스웨덴	· 인지된 적발확률과 조세회피	· 유의하지 않음

주 : d.p. = detection probability.

자료 : Fischer, Wartick and Mark(1992).

<표 III-3> 실험자료를 사용한 실증연구

연도	연구자	연구대상	관찰변수	결과
1978	Friedland 외	심리학 전공의 학부생 15명 (이스라엘)	· 조사비율/벌금수준과 조세회피 확률 · 조사비율/벌금수준과 과소보고소득수준	· 유의하지 않음 · 유의하지 않음
1982	Friedland	법학 전공학생 13명	· 조사확률과 과소보고소득수준 · 벌금수준×조사확률과 조세회피 · 조사확률에 대한 정확한 정보×조사확률과 조세회피	· 부(-)의 관계 ($p<0.001$) · 유의함($p<0.05$) : 조사확률이 낮은 경우, 벌금수준은 보고소득에 영향을 미침 · 유의함($p<0.05$): 불분명한 정보는 낮은 조사확률의 억제효과를 증가시킴
1982	Spicer and Thomas	대학생 54명	· 조사확률과 조세회피의 백분율 · 조사확률과 회피가능성(likelihood of evsion)	· 조사확율에 대한 정확한 정보를 가진 조사 대상자에 대하여는 유의한 부(-)의 관계를 나타냄 ($p=0.10$). · 나머지 조사 대상자들에 대하여는 유의하지 않음 · 조사확율에 대한 정확한 정보를 가진 조사대상자에 대하여는 유의한 부(-)의 관계를 나타냄 ($p=0.05$). · 조사확율에 대한 부정확한 정보를 가진 조사대상자에 대하여는 유의한 부(-)의 관계를 나타냄 ($p=0.05$). · 나머지 조사 대상자들에 대하여는 유의하지 않음
1985	Jackson and Jones	학부생 및 대학원생 70명	· 조사비율/벌금수준의 구조와 인지된 억제효과	· 조사확률이 낮은 경우, 적발위험이 증가할 때보다 증가된 처벌수준이 조세회피에 대하여 보다 큰 억제효과를 나타냄 (효과의 통계적 유의성은 보고되지 않았음)

자료 : Fischer, Wartick and Mark(1992).

2. 이론적 분석

가. 기본 분석틀

납세자의 납세 행위에 대해 경제적 접근법을 시도한 것은 오래되지 않았다. 납세 행위를 설명하기 위해 범죄경제학(Economics of Crime)의 기본구조를 사용하여 분석한 최초의 연구로 Allingham and Sandmo(1972)을 들 수 있다. 이 연구를 중심으로 납세자의 납세 행위를 분석한 연구는 다양하게 발전되었으나, 분석의 기본적인 틀은 세무당국의 조사를 받을 확률하에서 납세자의 세후 기대소득을 최대화하는 것이다.

납세자의 세전소득의 크기가 I라고 가정하자. 이때 납세자는 이 소득규모 중에서 어느 정도를 세무당국에 신고하는 것이 가장 현명한 것인가에 대한 선택을 하여야 한다. 세무당국에 정직하게 신고하는 일부소득 D에 대해서는 세율 t가 적용되어 tD만큼의 세금을 납부할 것이다. 반면 신고하지 않은 소득인 $(I-D)$에 대해서는 세금을 전혀 납부하지 않게 되지만, 세무당국은 탈세를 방지하기 위해 일정 비율(p)의 세무조사를 하고, 탈세가 발각될 경우에는 가산세율(π)을 부과받게 된다. 그러므로 납세자의 세후소득은 탈루한 소득이 세무당국에 적발되지 않을 경우의 소득 I_N과 세무당국에 적발될 경우의 세후소득 I_C의 두 가지로 나눌 수 있으며 그 규모는 다음과 같다.

1) 발각될 경우의 소득 :

$$I_c = I - tD - \pi[t(I-D)]$$

2) 발각되지 않을 경우의 소득 :

$$I_N = I - tD$$

세무조사를 받을 확률(p) 환경하에서 납세자는 기대효용치가 가장 높은 탈루규모를 선택하게 될 것이며, 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$\text{Max.} \quad E[U(I)] = pU(I_c) + (1-p)U(I_N) \tag{1}$$

식 (1)을 만족시키는 일차 및 이차조건식은 다음과 같다.

$$\frac{\partial E[U(I)]}{\partial D} = p\,t(\pi-1)\,U(I_c) - (1-p)tU(I_N) < 0 \tag{2}$$

$$\frac{\partial^2 E[U(I)]}{\partial D^2} = p[t(\pi-1)]^2\,U''(I_c) + (1-p)\,t^2 U''(I_N) < 0 \tag{3}$$

식 (2)와 (3)을 사용하여 조세행정의 정책수단인 세무조사 대상자 선정비율(p)과 탈세가 발각되었을 경우의 가산세율(π)이 납세자의 성실납부의 정도에 미치는 영향을 비교정태분석을 통해 분석하면 다음과 같다.

$$\frac{\partial D}{\partial p} > 0 \tag{4}$$

$$\frac{\partial D}{\partial \pi} > 0 \tag{5}$$

식 (4)는 세무조사 대상 선정비율을 높일수록 성실납부 정도가 높아지는 것을 의미하며, 식 (5)는 탈루가 발각되었을 경우에 벌금에 해당하는 가산세율이 높아질수록 성실납부 정도가 높음을 의미한다. 그러므로 납세자의 성실납부를 유도하기 위해서는 조세행정의 정책수단인 세무조사 대상 선정비율과 가산세율을 높이는 것이 바람직한 정책방향으로 볼 수 있다. 이러한 두 가지 정책수단을 활용하여 성실납부를 유도하려는 노력은 많은 국가들에서 볼 수 있다. 특히 세무조사 대상 선정비율과 관련해서는 주어진 자원을 사용하여 그 효과를 극대화하기 위해 여러 가지 과학적인 방법을 제시하고 있다. 즉, 모든 납세자에 대해 무작위 추출하는 것보다, 탈루하는 납세자의 행태를 연구하여 가장 탈루할 확률이 높은 납세자를 중심으로 세무조사 대상자를 선정함으로써 정책수단의 효과를 더욱 높일 수 있는 것이다[7].

조세정책에서 가장 대표적인 세율이 성실납세도에 미치는 영향을 분석해 본 결과는 다음과 같다.

$$\frac{\partial D}{\partial t} \gtreqless 0 \qquad (6)$$

식 (6)은 세율과 성실납부정도와는 뚜렷한 관계가 없음을 보여준다. 즉, 세율이 높아지면 탈루로 인한 혜택이 그만큼 커지므로,

---

7) 미국의 TCMP(Tax Compliance Measurement Program)를 대표적으로 들 수 있다. 3년 주기로 약 5만명 정도의 납세자를 선정하여 심도 있는 세무조사를 실시한 후, 납세자 유형별 성실도 분석결과를 세무조사 대상자를 선정하는 기초자료로 활용하고 있다. 그러므로 TCMP 자료를 활용함으로써 같은 비율의 세무조사 대상자를 선정한다고 해도, 무작위 추출보다 더 효율적이며 효과적인 세무조사를 실시할 수 있는 것이다.

탈루 정도가 높아질 수 있다. 반면 납세자의 소득수준에 대한 위험 선호도가 감소하는 절대위험 회피도(decreasing absolute risk aversion)일 경우에는 세율이 높아질수록 탈루가 감소하게 된다. 그러므로 세율을 통한 조세정책은 납세자의 성실납부 정도에 여러 가지 형태의 결과를 야기할 수 있을 것이다[8].

나. 모의실험을 통한 정책평가

납세자의 납세순응 행위를 좀더 구체적으로 분석하기 위해서는, 식 (1)의 효용함수의 형태를 정의할 필요가 있다. 개인의 효용함수는 위험에 대한 개인별 회피의 정도에 따라 다르므로, 이를 고려한 대표적인 함수형태는 다음과 같다.

$$U(I) = I^{1-e} / (1 - e)$$

여기서 e는 개인별 위험회피의 정도(measure of relative risk aversion)를 나타내는 것으로 값이 클수록 위험에 대한 회피의 정도가 높음을 의미한다. 여기서 분석의 틀을 좀더 간편하게 하기 위해 위험수준에 대해 중립적인 개인을 가정한다. 즉, e=0 인 경우를 의미하며, 이때 효용함수는 U(I) = I가 된다. 이러한 특수한 가정하에서 납세자의 기대효용(EU)을 나타내는 식 (1)은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$EU = (I - p\pi tI) + t(p\pi - 1)D \qquad (7)$$

8) 세율과 성실납부도와의 관계를 규명하기 위한 이론 및 실증연구가 많이 추진되었으나, 아직까지 많은 논의가 있는 분야이며, 일치하는 결과는 없다.

그러므로 납세자의 기대효용을 극대화시키는 신고소득액 D는 $(p\pi - 1)$이 가지는 부호에 따라 다음과 같이 달라진다.

$$\text{if } p\pi - 1 > 0, \quad D = I$$
$$\text{if } p\pi - 1 < 0, \quad D = 0$$

즉, $p\pi > 1$인 경우에는, 납세자가 전체 소득을 정확하게 신고하게 되고, 반대의 경우에는 전혀 소득을 신고하지 않게 된다. 우리나라에서 세무대상자 선정비율은 소득세의 경우 약 0.25%이고, 불성실신고 가산세가 20%이다. 불성실 신고자의 경우 탈세혐의가 발견되면, 과거 5년간의 탈세에 대해서도 가산세가 부과될 수 있으므로, 이를 고려할 경우에 1.2*5=6이 된다. 그러므로 우리나라 조세행정의 정책수단들의 값은 p=0.0025, π=6이 된다. 따라서 $p\pi$=0.015 < 1가 되어, 우리나라 납세자들은 소득을 전혀 신고하지 않는 것이 합리적인 행위가 된다. 그럼에도 불구하고, 많은 납세자들이 자발적 납세순응을 하는 것은 세무조사에 대한 납세자의 심리적인 요인이 크기 때문이라고 설명하고 있다(예를 들면, Alm, McClelland, and Schulze(1992)). 예를 들면, 세무조사 대상자로 선정될 확률이 0.25%밖에 되지 않지만, 납세자들은 실제보다 훨씬 높게 인지하는 경향(overweighting)이 있기 때문이다.

물론 이러한 분석은 납세자가 위험에 대해 중립적이라는 가정을 바탕으로 하기 때문에 비현실적일 수 있다. 그러나 이를 고려한다 해도, 우리나라 조세행정 정책수단인 세무조사 대상자 선정비율과 가산세율은 너무 낮다고 평가할 수 있다. 세무당국의 입장에서는 납세자가 모든 소득을 정확하게 신고하도록 정책수단들을 강구해야 하며, 이는 $p\pi$>1인 조건을 만족시키는 것을 의미한다.

우리나라의 조세행정 정책수단들이 위의 모형에서 $p\pi < 1$임에도 불구하고, 납세자들이 소득을 정직하게 신고하는 비율이 상대적으로 매우 높다. 이는 위 모형에서 납세자의 납세순응을 유도하는 정책수단으로 세무조사 대상 선정비율과 가산세만을 고려한 결과로 해석할 수 있다. 납세자들이 납세순응을 하는 이유는 이러한 처벌 위주의 정책수단들 때문만이 아니라, 여러 가지 요인들에 의해 결정된다. 이 중에서 정부에 납부한 납세자들의 세금은 궁극적으로 납세자들에게 다시 되돌아 온다는 믿음 여부가 가장 중요한 요인들 중의 하나라고 많은 연구들에서 설명하고 있다(예를 들면, Alm (1999), Alm, Jackson, and McKee(1993)). 이러한 요인을 고려하기 위해 기본모형 식 (7)에서 납세자가 세금에 의한 공공재를 정부로부터 제공받는다는 요인을 추가로 고려한다. Alm, McClelland, and Schulze(1992)에서 보여주는 분석틀을 사용하여, 위험에 중립적인 납세자의 기대가치(EV)는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$EV = (I - p\pi tI) + t(p\pi - 1)D + ms(G + tD) \qquad (8)$$

여기서 m은 납세자들로 거두어들인 전체 세금의 잉여승수(surplus multiplier)를 나타내며, s는 이 가운데 개별 납세자의 몫, G는 다른 납세자들이 납부하는 전체 납세액을 나타낸다. 잉여승수가 세금과 정부의 지출정책을 연계하는 것으로, m=0일 경우에는 정부에서 세금을 통해 공공재를 공급하지 않는 것을 의미한다. 반면 m이 클수록, 납세자들이 필요로 하는 공공재를 정부에서 효율적으로 제공하는 것을 의미한다.

식 (8)의 마지막 항은 전체 납세액으로부터 개별 납세자가 얻게 되는 가치를 나타낸다. 식 (7)에서는 개별 납세자들의 소득신고 행위는 납세자들 간에 서로 독립적인 관계를 가지는 반면, 식 (8)은

납세자들 간에 서로 연관된 관계를 가지는 것을 보여준다. 여기서 식 (8)을 단순화시키면 다음과 같다.

$$EV = (I + msG - p\pi tI) + t(p\pi + ms - 1)D \qquad (9)$$

그러므로 식 (9)를 극대화시키는 납세자의 신고소득의 수준은 다음과 같다.

$$\text{if } p\pi + ms > 1, \text{ then } D = I$$
$$\text{if } p\pi + ms < 1, \text{ then } D = 0$$

우리나라의 경우, 앞에서 같이 p=0.0025, π=6이며, 납세자의 잉여 수준과 분석대상의 수를 Alm, McClelland and Schulze(1992)에서처럼 m=2, s=0.125 (분석대상이 전체 8명으로 구성되었음을 의미)를 가정하면, 0.0025*6 + 2*0.125 = 0.265가 된다. 그러므로 pπ + ms < 1이 되어, 납세자들이 모든 소득을 숨기는 것이 합리적인 행위가 된다. 즉 처벌 위주의 정책수단들뿐 아니라, 정부가 세금을 다시 납세자들에게 되돌려 준다는 믿음이 있을 경우에도, 우리나라의 경우 소득을 정확하게 신고하지 않는 것으로 나타났다.

우리나라 납세자들로 하여금 소득을 정직하게 신고하게 하는 조건인 pπ + ms > 1을 만족시키기 위해서 필요한 세무조사 대상 선정비율 (p), 납세자 잉여수준 (m)의 최소값은 p = 0.125, m = 7.88로 나타났다. 즉, 우리나라의 납세자들이 정직하게 소득을 신고하게 하기 위해서는 세무조사 대상자 선정비율을 12.5%로 대폭 늘리거나, 전체 납세액에 대한 잉여승수를 4배 정도 높여야 함을 의미한다. 잉여승수가 4배 이상 높아야 한다는 것은 정부가 납세자들의 공공재에 대한 수요를 정확히 파악하여 지금보다 납세자 입장에서

더욱 긴요히 필요한 공공재를 제공하여야 함을 의미한다. 물론 이러한 결론은 현실을 매우 단순화시킨 여러 가지 가정하에서 이루어진 것이지만, 납세자의 자발적인 납세협력을 높이기 위해서는 조세행정 및 지출정책에 대한 근본적인 검토가 필요함을 시사한다.

3. 실험을 통한 납세순응 행위의 분석

가. 실험절차

납세자들의 납세순응 행위를 실증적으로 분석하는 데 사용되는 대표적인 자료로서 실험자료를 들 수 있다. 납세순응 행위를 설명하는 여러 가지 요인들의 변화를 충분히 반영하는 자료는 현실적으로 어려우므로, 실험실에서 실험 대상자를 대상으로 여러 가지 가상의 시나리오를 제시하고, 이에 따른 납세순응도를 관찰하는 방법이다. 이러한 방법론은 심리학 분야에서는 보편적으로 사용된 방법이지만, 납세순응 연구와 관련해서는 비교적 역사가 짧다고 할 수 있다.

실험자료를 통한 납세순응에 대한 실증분석은 여러 가지 문제점을 가지고 있음에도 불구하고, 상대적인 이점을 가지므로 활발하게 사용되었다. 이러한 이점으로는 첫째, 납세자의 납세순응 행위는 세무당국을 제외하고는 알 수 없는 정보이지만, 실험관리자의 통제하에 둘 수 있다. 둘째, 실험을 반복함으로써 비교적 적은 비용으로 많은 양의 표본 수를 확보할 수 있으므로, 계량모형에 의한 통계적 우월성을 확보할 수 있다. 셋째, 정책변수를 포함한 납세순응 행위에 영향을 미치는 외생변수를 실험관리자가 완전히 통제할 수 있으므로, 여러 가지 정책들 간의 조합에 의한 납세순응 행위의 변화를 파악할 수 있다.

실험자료를 사용하여 납세순응 행위를 실증적으로 분석한 최초의 연구로는 Friedland, Maital, and Rutenberg(1978)을 들 수 있다. 초기연구로 비교적 단순한 실험에 의한 것이지만, 실험에 의한 자료를 계량모형에 응용한 기본구조는 향후 같은 맥락으로 발전되었다. 이후 Alm을 중심으로 실험자료에 의한 실증분석은 매우 활발하게 진행되었다[9]. 일반적으로 실험 대상자는 대학생을 중심으로 이루어졌으며, 대학생 그룹이 전체 납세자를 대표할 수 없을 경우, 실험자료를 바탕으로 한 실증결과는 현실을 오도할 가능성이 충분히 있다. 그러나 Plott(1987)은 실험대상으로 대학생 그룹은 전체 모집단의 특성을 충분히 반영할 수 있다는 연구결과를 제시함으로써, 대학생을 대상으로 한 실험은 보편적으로 이루어지고 있다. 학생들을 대상으로 하는 실험은 무엇보다 적은 비용으로 많은 표본 수를 확보할 수 있으므로, 별다른 비판없이 학생을 대상으로 한 실험이 대부분을 차지한다.

본 연구에서는 납세순응 행위에 영향을 미치는 여러 가지 요인들 중에서 세 가지 그룹들을 중심으로 실험을 추진한다. 즉, 조세제도, 처벌 위주의 정책, 교육 및 홍보 위주의 정책이며, 구체적인 정책수단은 다음과 같다.

(1) 조세제도
  - 세율
(2) 처벌 위주의 정책
  - 가산세율
  - 세무조사 선정 대상자 비율

9) Alm을 중심으로 이루어진 여러 가지 연구결과들을 종합적으로 정리한 Alm(1999)은 유용한 참고자료가 될 수 있을 것이다.

(3) 교육 및 홍보 위주 정책

- 정부가 공공재를 제공하고 있다는 인식 제고
- 납세교육을 통한 조세윤리 강조

본 실험은 5가지의 변수가 여러 가지 수준으로 변화할 때 납세순응 행위의 변화를 관찰하는 것이므로, 이러한 다섯가지 정책들에 대한 기준이 필요하다. 즉, 기준이 되는 정책수단을 중심으로 각각의 정책수단이 변화할 때의 납세순응도의 변화를 살펴보는 것이다. 기준이 되는 정책수준은 현실과 가능하면 일치하는 것이 바람직하지만, 우리나라의 현행 수준이 너무 낮아 실험을 통한 효과를 제대로 파악하지 못할 위험이 있다. 예를 들면, 세무조사 대상자 비율의 경우, 현행 소득세 분야에서는 전체 납세자의 0.3% 이내이므로 이를 기준으로 삼을 경우, 실험 대상자가 매우 많아야 하는 한계점이 있다. 본 연구의 목적이 여러 가지 정책수단들의 변화에 따른 납세순응 행위를 분석하는 것이므로, 기준이 되는 정책들이 비현실적이라고 해도, 실험의 편의상 비교적 간단하게 디자인하였다.

<표 Ⅲ-4>의 Session 1에서 기준이 되는 정책변수들과 여러 가지 정책실험에 대한 구체적인 사항을 설명한다. 먼저 기준정책의 세율은 25%로서 우리나라 소득세의 한계세율이 10~40% 이므로 비교적 현실적인 수준으로 평가할 수 있다. 25%의 기준세율을 중심으로 세율을 10%로 낮췄을 때(session 2), 또한 40%로 높였을 때(session 3)의 효과를 파악하고자 한다.

가산세율의 경우 기준정책이 300%로서 현행 소득세의 미신고 가산세율이 20%임을 고려할 때, 너무 높다고 평가할 수 있다. 그러나 부과제척기간이 5년이므로 1.2*5=6에 의해 최고로 600%의 가산세율을 부과할 수 있고, 이에 따른 가산금 및 중가산금을 고려할 때는 이보다 더 클 수 있다. 그러나 세무행정에서 실제로 5년간의

탈세를 모두 가산세율에 적용하는 경우는 많지 않으므로 300%는 비교적 현실과는 커다란 괴리를 가지지 않는다고 평가할 수 있다[10]. 300%를 기준으로 가산세율을 100%로 낮췄을 때(session 4)와 500%로 높였을 때(session 5), 납세순응도의 변화를 살펴본다.

세무조사 대상자 선정비율은 10%로 매우 높게 기준을 잡았다. 이는 우선적으로 실험 대상자가 총 15명이므로 세무조사 대상자 선정비율을 현실처럼 0.3% 수준으로 잡을 경우, 발각될 기대 실험자 수가 극히 낮으며, 1~2% 내에서 선정비율의 변화를 준다고 해도 그 효과가 거의 나타나지 않을 것으로 예상된다. 그러므로 세무조사에 대한 실험은 가상적인 기준을 바탕으로 그 효과를 파악하기 위해, 기준정책으로 10% 수준을 잡았다. 10%를 기준으로 세무조사 대상자 선정수준을 6%로 낮췄을 때(session 6)와 15%로 높였을 때(session 7), 납세순응도에 미치는 영향을 파악하였다.

정부가 공공재를 제공하고 있다는 사실을 인식시키는 것이 납세자들의 납세순응도에 어떠한 영향을 미치는가를 실험하기 위해, 기준실험에서는 이를 고려하지 않았고, session 8에서는 이를 고려해서 실험 대상자들의 변화를 파악하였다. 즉, 실험 대상자가 신고한 소득의 합은 정부재원으로 공공재 공급을 통해 실험 대상자들에게 제공한다. 제공하는 수준은 전체 신고소득액의 두 배를 실험 대상자 수로 나누어 각자에게 균등하게 제공하도록 한다. 신고소득액의 두 배를 계산한 까닭은 공공재 공급에 대한 소비자잉여

10) 가산금은 국세를 납부기한까지 완납하지 못하였을 경우에 납부기한이 경과한 날부터 체납국세의 5%를 징수한다. 또한 체납국세가 50만원 이상인 경우에는 납부기한이 경과한 날로부터 매 1월이 경과할 때마다 체납국세의 1.2%를 징수한다. 중가산금의 합계액은 체납국세의 72%를 한도로 하며, 중가산금을 가산하여 징수하는 기간은 60개월을 초과하지 못한다.

(consumer surplus)를 고려한 것으로, 편의상 2배로 산정하였다. 공공재 공급이 일반적으로 납세자들의 소득수준과는 관계없이 이루어지는 만큼, 실험 대상자 수에 따라 균등하게 분배되는 것으로 가정하였다. 이러한 가정은 공공재 수요가 일반적으로 무임승차하려는 특성을 가지고 있으므로 이를 검정할 수 있는 구조가 된다.

조세에 대한 윤리교육이 실험 대상자의 납세수준에 미치는 영향을 관찰하기 위해, 기준실험에서는 조세에 대한 아무런 교육없이 실험을 하였다. 그러나 session 9에서는 실험 대상자에게 조세의 원리 및 성실납세의 중요성, 납세인식 제고 등을 위한 교육을 15분간 실시하고, 꼭 같은 환경하에서 실험을 다시 추진하였다.

각 session은 15번의 실험(round)으로 구성되어 있으며, 이때 각 실험 대상자의 실제소득은 매 실험때마다 달리 주어지며, 실제소득은 평균 15,000원과 표준편차 5,000원을 가진 정규분포로부터 독립적인 표본을 추출하였다. 그러므로 각 실험 대상자는 같은 session에서도 15개의 독립적인 실제소득 표본이 주어지므로, 소득크기에 따른 납세순응도를 파악할 수 있다.

본 연구의 실험 대상자는 서울에 위치한 한양대학교 경제학과의 대학원생 15명이다[11]. 실험에서 가장 중요한 것은 실험 대상자로 하여금 실험의 결과에 따라 서로 다른 경제적 보상을 받도록 메커니즘을 디자인하는 것이다. 각 round마다 실질소득에서 세액과 가산세액을 공제한 세후소득과 실질소득의 비율을 계산한 뒤, 모든 round에서 계산된 비율의 평균을 통해 실험 대상자들의 성과를 파악하였다. 성과에 따라 실험 대상자를 다섯그룹으로 나누고, 각 그룹에 최고 4만원에서 최저 2만원까지 5,000원씩의 차등을 주어 현금을 지급하였다. 그러므로 실험대상자는 성과에 따라 40,000원,

11) 실험 대상자들에게 나누어 준 지침서는 부록에 수록하였다.

35,000원, 30,000원, 25,000원, 20,000원 중의 하나를 지급받았다.

<표 Ⅲ-4> 실험환경

	세율	가산세율	세무조사비율	공공재	납세교육
Session 1	25%	300%	10%	×	×
Session 2	10%	300%	10%	×	×
Session 3	40%	300%	10%	×	×
Session 4	25%	100%	10%	×	×
Session 5	25%	500%	10%	×	×
Session 6	25%	300%	6%	×	×
Session 7	25%	300%	15%	×	×
Session 8	25%	300%	10%	○	×
Session 9	25%	300%	10%	×	○

나. 실험결과

<표 Ⅲ-5>는 9개 session에 대한 평균 납세순응 수준과 분산을 보여준다. 아울러 기준이 되는 session 1의 납세순응도가 각 session의 납세순응도와의 차이를 검증한 결과를 나타낸다. 검정절차는 두 모집단간의 평균차이가 통계적으로 유의한 수준인가를 검정하는 것으로 평균차이검정(mean difference test)을 살펴보았으며, p값은 통계적 유의수준을 보여준다[12]. 먼저 기준이 되는 session 1의 경우 평균 순응비율이 0.4977로서 소득세율이 25%, 가산세율이 300%, 세무조사 대상자 선정비율이 10%일 경우, 실험대

12) 두 모집단의 평균차이를 검정할 때, 두 모집단 분포의 분산은 서로 같다는 가정을 바탕으로 한다.

상자들의 평균 소득신고비율이 약 50% 수준임을 보여준다[13].

먼저 소득세율의 변화에 따른 신고소득 순응비율을 살펴보면(S2와 S3), 세율이 10%로 감소했을 때 순응비율이 0.5729로 증가하였고, 세율이 40%로 증가했을 때 순응비율이 0.3972로 감소했음을 알 수 있다. [그림 Ⅲ-1]은 세율 변화에 따른 15번의 round에서 실험대상자들의 평균 순응비율의 변화를 보여준다. round별로 변화를 보여주고 있지만, 전체적으로 세율이 낮을수록 순응비율이 높은 것에 대해서는 반론의 여지가 없다. 평균차이 검증에 의하면, 기준이 되는 순응비율과의 차이는 통계적으로 유의적인 것으로 나타났다. 그러므로 세율은 납세자의 순응비율과는 음(-)의 관계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 세율과 납세자의 순응비율 간의 관계는 이론 및 실증분석에서 확실한 방향이 정립되지 않았으나, 본 연구의 실험 대상자는 확연한 음의 관계를 보여주었다.

가산세율의 변화에 따른 신고소득 순응비율을 살펴보면(S4와 S5), 가산세율이 100%로 감소했을 때 순응비율은 0.1966으로 감소하였고, 가산세율이 500%로 증가했을 때 순응비율이 0.5993으로 증가하였다. [그림 Ⅲ-2]는 가산세율의 변화에 따른 15번 round별로 순응비율의 변화를 보여준다. 가산세율이 100%일 때 순응비율이 가장 낮은 것으로 확연하게 나타났으나, 가산세율이 300%와 500%일 때는 round에 따라 일치한 결과를 보여주지 않는다. 평균차이검증에 의해 가산세율에 따른 순응비율 차이를 검증해 보면,

---

13) 안종범 외(1994)에서 자영사업자를 대상으로 조사한 결과 부가가치세 과표양성화율이 평균 52.2%이며, 본 실험결과와 유사한 수준을 보인다. 그러나 조사는 1994년에 이루어졌고, 본 실험은 2001년에 이루어졌으므로, 시간적 차이가 있고, 기준이 되는 정책모수들 중에서 세무조사 비율이 10%의 비현실적인 가정하에서 이루어진 만큼, 유사한 결과에 대해서는 특별한 의미를 부여할 필요는 없다.

통계적으로 유의한 수준을 보여준다. 그러므로 가산세율과 납세자의 순응수준 간에는 양(+)의 관계를 확연히 보여준다.

세무조사 대상자 선정비율의 변화에 따른 납세순응 비율을 살펴보면(S6과 S7), 세무조사 비율이 6%로 감소했을 때, 순응비율이 0.2226으로 감소하였고, 세무조사 비율이 15%로 증가했을 때, 순응비율은 0.3711로 나타났다. [그림 Ⅲ-3]는 세무조사 선정비율의 변화에 따른 round별 평균 순응비율을 보여준다. 세무조사 비율이 6%일 경우에 대체로 순응비율이 가장 낮은 것으로 나타났다. 그러나 세무조사 비율이 15%로 가장 높았을 때의 순응도가 10%일 때보다 순응도가 오히려 낮은 결과가 나타났다. 이러한 결과는 실험상의 문제점을 내포하는 비현실적인 것으로, 기준실험 이후 session 7에서 세무조사를 증가시켰으며, 이때는 기준실험 때의 세무조사와의 차이에 대한 인식이 없어졌다고 볼 수 있다. 그러므로 세무조사 증가에 따른 효과를 실험하기 위해서는 확연하게 느낄 수 있을 정도의 조사비율(예를 들면, 20%)로 실험을 할 필요가 있다. 본 실험에서 기준이 되는 조사비율과 단지 5%만의 차이로는 실험 대상자들이 그 차이점을 인식하지 못하게 되었고, 또한 기준이 되는 session과 실험시간이 떨어짐에 따라 기준실험에 대한 인식수준이 떨어지므로 실험대상에 대하여 정책 변화를 극단화시킬 필요가 있다. 결과적으로 평균차이검정에 의하면, 이러한 차이점은 통계적으로 유의한 수준을 보여준다. 세무조사 대상자 선정비율과 순응도와는 일반적으로는 양(+)의 관계를 가지고 있는 것으로 예상되나, 본 실험에서는 확연하게 나타나지는 않았다.

실험 대상자들의 납부한 전체 조세액은 실험대상자들에게 공공재를 통해 공급되는 메커니즘하에서 순응도를 살펴본 결과(session 8), 0.2615로 나타났다. 국가에서 거두어들인 세액은 결국은 공공재를 통해 납세자들에게 제공된다는 사실에도 불구하고,

공공재 공급은 기본적으로 비경쟁성(non-rivalry) 및 비배타성(non-exclusibility) 특성을 가지고 있다. 이에 따라 실험 대상자들은 공공재 소비에 대해 무임승차(free rider)하려는 성향이 높음을 알 수 있다. [그림 Ⅲ-4]는 공공재 제공 유무에 따른 round별 순응도 변화를 보여준다. 모든 round에 대해서 공공재 공급시 순응도가 낮음을 확연히 알 수 있다. 이러한 차이점은 통계적으로 유의한 수준을 보여준다.

성실납부의 필요성 등 조세의 사회적 규범성을 강조한 납세교육이 납세순응도에 얼마나 영향을 미치는가를(Session 9) 살펴보면, 평균 순응도가 0.5234로 나타났다. 이는 기준실험보다는 조금 높은 수준이다. [그림 Ⅲ-5]를 통해 round별로 평균 순응도의 변화를 살펴본다. round별로 납세교육을 실시한 실험과 실시하지 않은 실험간의 순응도에 매우 심한 변화가 나타나며, 효과도 매우 불확실하게 나타난다. 평균차이검증에 의한 통계치를 살펴보면, 대체로 평균 순응도의 차이가 통계적으로 유의한 수준을 보여주지 않는다. 그러므로 납세교육이 납세순응도에 조금의 긍정적인 효과는 주지만, 그 효과가 통계적으로 유의한 수준은 아닌 것으로 나타났다.

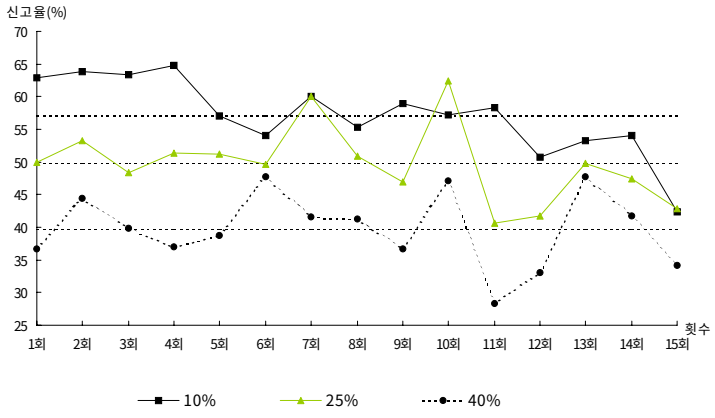
각 정책수단들이 납세순응도에 미친 상대적 효과를 비교하기 위해 정책수단이 1% 변화했을 때, 납세순응도가 몇 % 변화하는가를 파악하는 탄력성을 사용한다. <표 Ⅲ-6>은 기준실험을 바탕으로 각 정책수단들(S2~S7)의 납세순응도에 대한 탄력성을 보여준다. 세 가지 정책수단들의 공통적인 결과는 납세순응도가 떨어지는 방향으로 정책이 집행될 때 납세순응도를 높이는 방향으로 정책이 집행될 때보다 상대적으로 납세자들의 탄력성이 높게 나타난다는 것이다. 가산세율의 경우, 가산세율이 1% 감소했을 때 납세순응도 하락 정도가 0.9075%이나, 가산세율을 1% 증가했을 때 납세순응도의 증가 정도는 0.3062%에 불과하였다. 그러므로 납세순응도를 높이는

방향으로 정책수단들을 집행할 경우에는 그 폭을 크게 해야 납세자들의 납세순응 행위가 효과적으로 나타난다는 것을 보여준다.

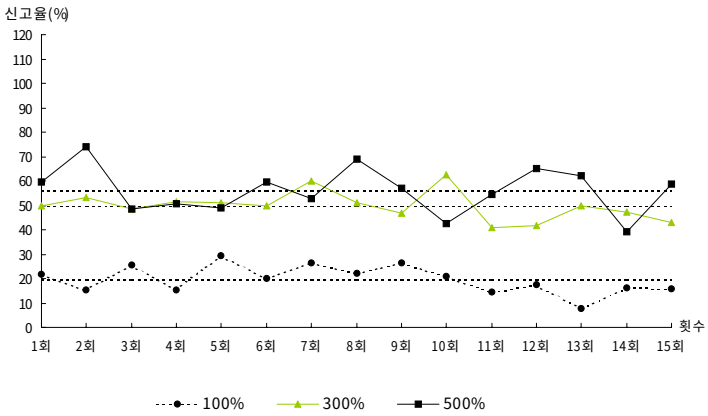
<표 III-5> 실험별 순응비율 및 평균차이검정

실험내용	순응비율	분산	점근적 t 통계치	p값
S1 기준	0.4977	0.0916	-	-
S2 세율 감소	0.5729	0.1201	-2.45	0.0142
S3 세율 증가	0.3972	0.1049	3.40	0.0007
S4 가산세율 감소	0.1966	0.0774	10.99	0.0000
S5 가산세율 증가	0.5993	0.4565	-2.13	0.0333
S6 세무조사 비율 감소	0.2226	0.0848	9.82	0.0000
S7 세무조사 비율 증가	0.3711	0.1177	4.15	0.0000
S8 공공재 제공	0.2615	0.0946	8.21	0.0000
S9 납세교육 실시	0.5234	0.1266	-0.83	0.4093

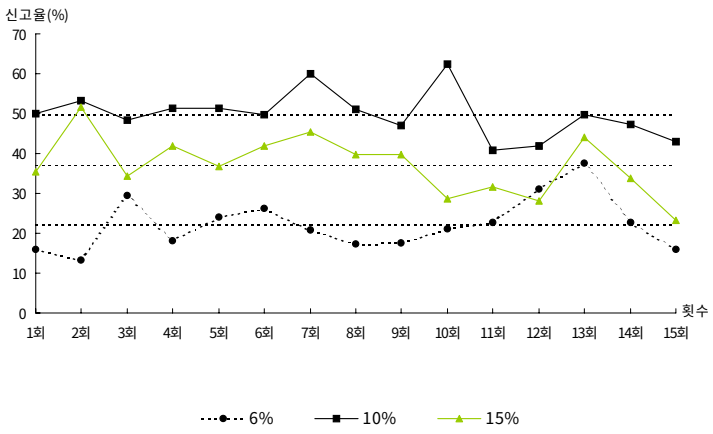
[그림 III-1] 세율 변화에 따른 실험결과



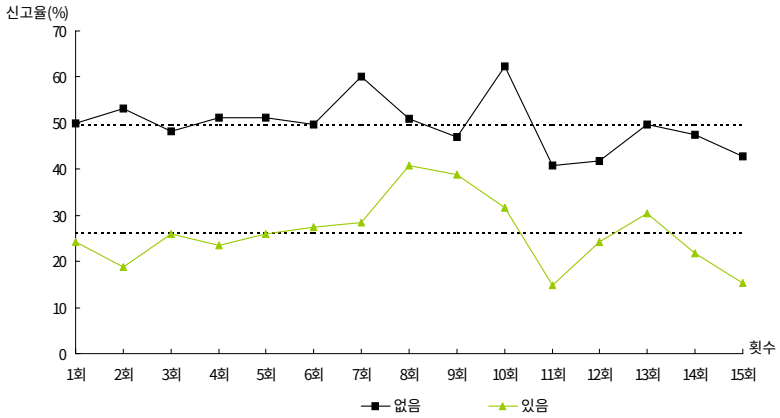
[그림 III-2] 가산세율 변화에 따른 실험결과



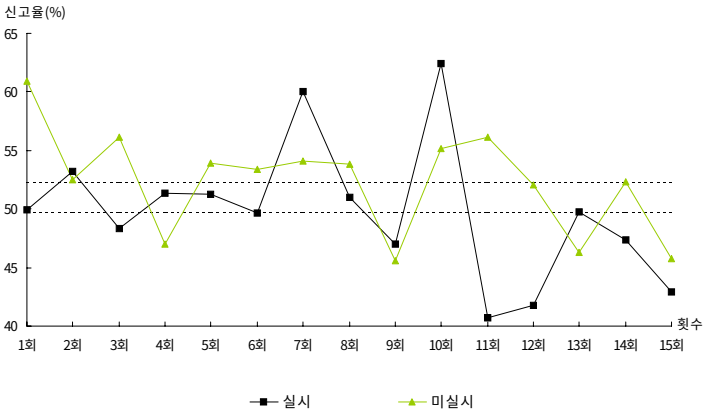
[그림 III-3] 세무조사 비율 변화에 따른 실험결과



[그림 III-4] 공공재 제공 유무에 따른 실험결과



[그림 III-5] 납세교육 여부에 대한 실험결과



<표 III-6> 실험별 탄력성 추정치

실험내용	탄력성
S2 세율 감소	-0.2518
S3 세율 증가	-0.3365
S4 가산세율 감소	0.9075
S5 가산세율 증가	0.3062
S6 세무조사 비율 감소	1.3819
S7 세무조사 비율 증가	-0.5087

다. 회귀분석을 사용한 분석결과

실험자료를 사용하여 정책수단들과 납세자들의 납세순응 행위를 좀더 정교한 모형을 사용하여 분석하도록 한다. 분석모형은 기본적으로 회귀모형을 바탕으로 이루어지며, 연구를 여러 가지 측면에서 조명하기 위해 본 연구의 주된 관심사인 납세순응도를 두 가지 지표를 사용하여 측정하도록 한다. 즉, 회귀모형에서의 종속변수를 신고소득의 절대치를 사용한 경우와 실제소득 대비 신고소득의 비율을 사용한 두 가지 경우로 나누어 분석한다.

(1) 실증모형 I : 종속변수가 신고소득 금액인 경우

이론모형에서 살펴본 바와 같이 납세순응 행위는 다음과 같이 간단하게 표현할 수 있다. 납세자에게 일정한 소득 I가 외생적으로 주어진다고 가정하자. 납세자는 전체 소득 중의 일정 부분 D를 세무당국에 신고한다. 신고소득에 대해서는 세율 t가 적용되어 tD만큼의 세금을 납부하고, 미신고 소득$(I-D)$에 대해서는 세금을 납부하지 않아도 된다. 세무당국은 탈세의 방지를 위해 p의 확률로 세무조사를 실시하고 일단 세무조사의 대상이 된 납세자의 실질 소득은 세무당국에 완전히 알려진다고 가정한다. 또한, 탈세가 적발될 경우 탈루한 세액의 일정 배수 π가 과징금으로 부과된다. 과징금으로서의 역할을 위해 π는 항상 1보다 크다고 가정한다. 그러므로, 납세자의 세후소득은 세무조사의 대상이 되어 탈세가 적발될 경우의 소득 Ic와 세무조사의 대상이 되지 않을 경우의 소득 I_N으로 나뉜다. 요약하면, $Ic = I - tD - \pi t(I - D)$와 $I_N = I - tD$가 된다.

납세자는 이상에서 주어진 각종 외생변수와 모수들을 고려하여 식 (10)과 같이 자신의 기대효용을 극대화시키는 신고소득의 수준을 결정한다.

$$\max_{D} E[U] = (1-p)U(I-tD) + pU(I-tD-\pi t(I-D)) \quad s.t.\ 0 \le D \le I \tag{10}$$

최적의 신고소득을 모형 내의 변수들의 함수로 표현하면 다음과 같은 최적해를 얻을 수 있다.

$$D = f(I, t, p, \pi) \tag{11}$$

본 연구에서 가장 중심이 되는 실증분석의 대상은 식 (11)이다. 우선, 최적해 (11)을 선형화(linearize)하고 그 과정에서 생기는 오차를 교란항(error term)으로 처리하면 다음과 같은 추정식을 얻는다.

$$\begin{aligned} D_i &= \beta_0 + \beta_1 I_i + \beta_2 T_i + \beta_3 p_i + \beta_4 \pi_i + \varepsilon_i \\ &\equiv \beta' x_i + \varepsilon_i \end{aligned} \tag{12}$$

여기서 $\beta' = [\beta_0 \ \beta_1 \ \beta_2 \ \beta_3 \ \beta_4 \ \beta_5]$, $x_i = [1 \ I_i \ t_i \ p_i \ \pi_i]'$이다.

식 (12)를 이용하여 교란항에 대한 고전적 가정(classical assumptions)을 취한 후, 최소자승법(method of least squares)을 이용한 추정을 실행할 수도 있다. 그러나, 종속변수인 신고소득은 논리적으로 음의 값을 가질 수 없으며, 실재로 표본 중 약 13%의 관측치에서 0의 값을 가진다. 이러한 문제점을 고려하여, 식 (12)의 D_i를 의도된(desired) 신고소득으로 해석하고 실제로 관측되는 신고소득 y_i는 D_i와 다음과 같은 관계를 가진다고 가정한다.

$$\begin{aligned} y_i &= D_i \ \text{if} \ D_i > 0 \\ &= 0 \ \textit{otherwise} \end{aligned}$$

이에 더하여, 교란항이 평균 0, 분산 σ^2인 정규분포를 따르며 각 관측치가 독립적이고 동일한 분포(i.i.d.)를 따른다고 가정하면, Tobit 회귀함수 모형을 최우추정법(maximum likelihood estimation)에 의해 추정할 수 있으며, 우도함수는 다음과 같이 주어진다.

$$L=\prod_{i=1}^{n}\left[1-\Phi\left(\frac{\beta' x_i}{\sigma}\right)\right]^{(1-u_i)}\left[\frac{1}{\sigma}\varnothing\left(\frac{y_i-\beta' x_i}{\sigma}\right)\right]^{u_i} \quad (13)$$

위에서 u_i는 $u_i=I_{[D_i>0]}$으로 정의되는 지표함수(indicator function)이다.

또한, $\Phi(Z)=\int_{-\infty}^{z}\frac{1}{\sqrt{2\pi}}\exp\left(-\frac{s^2}{2}\right)ds$, $\varnothing(Z)=\frac{1}{\sqrt{2\pi}}\exp\left(-\frac{z^2}{2}\right)$로 정의된다. 식 (13)를 극대화하여 얻을 수 있는 최우추정치는 표본의 크기가 증가함에 따라 일치성(consistency)과 효율성(efficiency)을 가지는 우수한 추정치라는 것은 잘 알려진 사실이다.

추정의 결과는 모형의 적합성에 관한 두 가지의 검정 통계량과 더불어 <표 Ⅲ-7>에 보고되어 있다. 가장 주목할 만한 결과는 모든 추정치들이 이론에서 예측된 것과 같은 부호를 가지며, 통계적 유의성 또한 상당히 높다는 것이다. 이론의 예측과 같이 실제소득, 가산세율, 세무조사 비율의 증가는 신고소득 절대액의 증가를 가져온다. 반면에 세율의 증가는 결과적으로 신고소득을 감소시키는데, 이는 이론적 모형이 변화의 방향을 제시하지 못한 경우였다. 세율의 증가는 세후소득을 감소시켜 소득효과를 통한 탈세유인을 증대시킴과 동시에 세무조사 대상자가 되었을 경우, 납부해야 되는 과징금을 증가시켜 탈세를 억제하는 두 가지 상반된 효과를 동시에 가져온다. 실증분석에서는 전자가 후자를 압도하여 전체적으로 세율의 증가가 탈세액의 증가를 가져오는 것으로 나타난다. <표 Ⅲ-7>의 하단부에는 실증적 모형의 적합성에 대한 두 가지의 검정통계량이 보고되어 있다. 첫번째 통계량은 상수항을 제외한 모든 변수들의 결합 설명력(joint explanatory power)를 검증하는

우도비 검정(likelihood ratio test: LR) 통계량이다. 상수항을 제외한 4개의 변수들이 종속변수의 움직임을 설명하지 못한다는 귀무가설하에서 LR통계량은 자유도 4인 x^2분포를 따르며, 보고된 통계량에 따르면 귀무가설은 통상적인 유의 수준에서 기각된다. Nelson(1981)은 실증모형의 전반적 적합성에 대한 Hausman (1978)의 검정(Hausman specification test)을 Tobit모형에 특성화시켜, 새로운 검정법을 제안하였다. 편의상 그 검정법을 NH 검정[14]이라 부르기로 한다. 모형이 데이터를 설명하기에 적합한 것이라는 귀무가설 하에서 NH 검정 통계량은 자유도 4인 x^2분포를 따르며, 보고된 통계량에 따르면 귀무가설은 통상적인 유의 수준에서 기각된다. 즉, NH 검정이 가리키는 바에 의하면 어떠한 이유에서건[15], <표 Ⅲ-7>의 실증모형이 데이터를 설명하기에는 부족한 측면이 있다는 결론을 내릴 수 있다.

<표 Ⅲ-7>의 마지막 열에 보고된 탄력성 η^1은 다음과 같이 정의된다.

$$\eta^1 \equiv \frac{\partial E(y)}{\partial x_j}\frac{x_j}{E(y)} = \beta_j \Phi\left(\frac{B'x}{\sigma}\right)\frac{x_j}{E(y)} \qquad (14)$$

---

14) 검정통계량은 종속변수와 독립변수의 곱에 대한 기대치의 급수법(method of moments)추정치와 최우추정법(maximum likelihood)에 의한 추정치의 차이에 근거하여 구해진다. 자세한 절차에 대해서는 Nelson (1981)을 참조할 것.

15) Hausman 검정에서는 명시적인 대립가설을 세우지 않고 검정을 진행하기 때문에, 귀무가설이 기각될 경우 표본이 어떤 이유로 귀무가설과는 양립할 수 없다는 사실을 제시하지 못한다. 이러한 점은 Hausman 검정의 단점일 수도 있으나, 오히려 모형의 적합성을 광범위하게 검증할 수 있다는 측면에서 장점으로 작용할 수도 있다.

모수들의 최우추정치와 변수들의 표본 평균치를 식 (14)에 대입하여 탄력성을 실제로 계산할 수 있다. 위에서 정의된 탄력성은 설명변수가 변할 때 평균 신고소득이 어떻게 반응하는가에 대한 지표이다. 예를 들어, 실제소득이 1% 오르면 신고소득은 약 0.9% 늘어난다는 해석을 할 수 있다.

<표 Ⅲ-7>을 요약하면 소득신고의 성실도를 촉진시키기 위해서 세율은 낮추고, 가산세율과 세무조사의 비율은 높여야 하며, 가산세율이 좀더 효과적인 정책수단이라는 결론을 도출할 수 있다.

일반적인 선형회귀모형(linear regression model)에서는 탄력성을 계산하는 데 필요한 회귀함수의 설명변수에 대한 편도함수는 해당 설명변수에 주어진 계수가 되지만, Tobit모형에서는 여러 가지의 서로 다른 해석을 가진 편도함수를 구할 수 있고 그에 따라 다른 의미를 가진 탄력성을 구할 수 있다.

$$\eta^2 = \frac{\partial E(D)}{\partial x_j}\frac{x_j}{E(D)} = \beta_j \frac{x_j}{E(D)}$$

$$\eta^3 = \frac{\partial E(y|D>0)}{\partial x_j}\frac{x_j}{E(y|D>0)} = \beta_j\left[1 - z\frac{\phi(z)}{\Phi(z)} - \left(\frac{\phi(z)}{\Phi(z)}\right)^2\right]\frac{x_j}{E(y|D>0)}$$

위에서 $z = (\beta' x/\sigma)$로 정의된다. η^2는 설명변수의 변화에 대한 의도된 신고소득의 평균이 변하는 정도에 대한 척도로 각종 정책도구들이 조세순응에 미치는 영향을 알아볼 수 있는 유용한 도구이다. 그러나, 의도된 신고소득 D를 관찰할 수 없으므로 그 평균에 상응하는 값은 표본을 사용하여 계산할 수 없고, 따라서 현실적으로 계산이 불가능하다. η^3는 설명변수의 변화에 대하여 신고소득이 0

보다 큰 납세자들의 평균 신고소득이 어떻게 반응하는가를 보여주는 지표이다. η^3는 최우추정치와 표본을 이용하여 쉽게 계산할 수 있을 뿐 아니라, 각종 정책 도구의 변화가 세수에 미치는 영향을 보여준다는 측면에서 η^1과는 다른 특성을 가지고 있다. 세수(TR)는 세원(신고소득)과 세율의 곱 $TR = y \times t$로 정의되므로 양변에 로그를 취하고 미분하면 다음과 같은 관계를 도출할 수 있다.

세수의 변화율 = 신고소득의 변화율 + 세율의 변화율 (15)

η^3와 식 (15)를 이용한 각종 설명변수의 세수탄력성은 <표 Ⅲ-8>에 보고되어 있으며, 세율을 1% 인상할 경우 신고소득은 0.29% 감소하나 세수는 0.72% 증가한다.

<표 Ⅲ-7> 추정결과 : 모형 Ⅰ [1), 2)]

독립변수	추정치	P-값	탄력성(η^1)
상수	-0.6292 (0.1074)	0.0000	
실제소득	0.3892 (0.0303)	0.0000	0.9215
세율	-0.8539 (0.1844)	0.0000	-0.3393
가산세율	0.1476 (0.0139)	0.0000	0.9383
세무조사비율	2.2476 (0.6194)	0.0001	0.3622
표본수		1,575	
우도함수의 최대값		-1,411.767	
LR 통계량[3]		281.305	
NH 통계량[4]		20.744	

주 : 1) 종속 변수: 신고소득(단위: 만원).

2) 표준오차(standard error)는 추정치 아래 괄호 안에 보고되어 있음.

3) 보고된 통계량은 자유도 4인 x^2분포를 따르며, 보고치에 해당하는 p-값은 0.0000.

4) 보고된 통계량은 자유도 5인 x^2분포를 따르며, 보고치에 해당하는 p-값은 0.0020.

<표 III-8> 투입요소 대비 탄력성(η^3)과 세수탄력성

	η^3	세수탄력성
실제소득	0.7850	0.7850
세율	-0.2890	0.7210
가산세율	0.7994	0.7994
세무조사비율	0.3086	0.3086

공공재의 존재나 납세에 대한 사회적 규범의 주지가 납세순응에 영향을 미친다는 것은 이론 및 실증적 연구에서 그 중요성이 많이 제기되었다. 본 연구에서도 이러한 주장이 실증적인 증거에 의해 정당화 될 수 있는지 확인하기 위해 기본적인 7개의 session에 더하여 공공재(session 8)와 사회적 규범(session 9)을 추가적 설명변수로 하는 실험환경을 설정하고 앞에서와 같은 방식으로 실험을 실시하였다. 모형 I-1과 모형 I-2를 대상으로 한 추정치는 <표 III-9>에 보고되어 있다.

첫째, 두 모형 모두에서 실제소득, 세율, 가산세율, 세무조사 비율의 계수들(coefficients)의 부호가 실증모형 I의 경우와 같이 이론적 모형이 예측하는 바와 일치하며 계수의 값이 0이라는 귀무가설에 대한 P-값이 사실상 0%로 통계적 유의성이 인정된다. 둘째, 두 모형 모두에서 LR 통계량은 적절한 설명변수의 선택을 가리키고 있으나, NH 통계량은 여전히 잘못된 실증모형의 설정을 암시하고 있다. 셋째, 탄력성을 기준으로 가공 정책수단의 유효성을 살펴보면, 여전히 가산세율의 인상이 세율의 인하나 세무조사 비율의 증가보다 납세순응의 증진에 효과적인 것으로 나타난다. 넷째, <표 III-9>에 보고된 모든 추정치의 크기(magnitude)가 <표 III-7>에 나타난 것과 매우 유사하다. 예를 들어, <표 III-7>에 있는 실제소득에 대한 계수의 추정치의 95% 신뢰구간은 (0.3589, 0.4195)인

데 <표 Ⅲ-9>의 두 모형 모두에서 같은 계수의 추정치가 앞의 신뢰구간에 속한다.

모형에 추가적인 변수를 포함시키더라도 이미 모형 내에 존재하는 변수에 대한 파라미터의 추정치가 크게 영향을 받지 않는다는 것은 제외된 변수로 인한 편의(omitted variable bias)가 존재하지 않거나 극히 작다는 것을 의미한다[16]. 마지막으로 <표 Ⅲ-10>에는 탄력성 η^3이 계산되어 있다. η^1의 경우와 마찬가지로 공공재의 경우에는 각종 정책변수들의 유효성이 증가했고 사회적 규범이 추가적 변수인 경우에는 유효성이 감소했다.

16) 일부 연구에서는 이와 같은 사실을 지나치게 확대 해석하여 모형 내의 변수들이 서로 직교(orthogonal)하므로 제외된 변수로 인한 편의를 걱정할 필요 없이 개별 변수들만 따로 떼어내어 분석을 할 수 있다고 주장한다(Alm, Jackson, and Mckee (1992)). 그러나, 실험에서는 실험수행자가 각 변수들을 임의로 조정할 수 있으므로, 실험의 디자인 당시 변수들 간에 일정한 관계를 상정하지 않았다면 변수들이 직교한다는 조건을 만족시켜서 제외된 변수로 인한 편의를 제거하기가 매우 용이하다. 실제로 본 연구에서도 세율, 가산세율, 세무조사비율 등의 변수들이 서로간에 일정한 관계를 갖지 않고 각 session마다 임의로 조정되었다. 그러나, 실험으로부터 생성된 표본이 아니라 실제 납세자료로부터 추출된 표본을 쓸 경우 변수들간의 직교성(orthogonality)은 사실상 유지 불가능한 조건이다. 가장 쉬운 예로, 세율은 소득 수준에 따라 결정되므로 두 변수 간의 직교성은 납세 데이터를 이용한 분석에서는 적용되지 않을 것이 명백하다. 더구나 Tobit모형은 이상의 논의가 적용되는 선형모형이 아니라 비선형모형임을 고려하면, 각 설명변수와 납세순응 간의 상관관계를 분석함에 있어 제외된 변수로 인한 편의(omitted variable bias)를 걱정하지 않아도 된다는 주장은 지나치게 극단적인 것이라고 할 수 있다.

<표 III-9> 추정결과 : 모형 I-1, 모형 I-2 [1), 2)]

	모형 I-1		모형 I-2	
독립변수	추정치	탄력성(η^1)	추정치	탄력성(η^1)
상수	-0.5870 (0.1053)		-0.6027 (0.1071)	
실제소득	0.3622 (0.0283)	0.8923	0.3705 (0.0285)	0.8537
세율	-0.8502 (0.1828)	-0.3522	-0.8511 (0.1862)	-0.3289
가산세율	0.1476 (0.0138)	0.9781	0.1479 (0.0141)	0.9147
세무조사비율	2.2243 (0.6139)	0.3729	2.2376 (0.6254)	0.3501
공공재	-0.2410 (0.0421)		N.A.	
사회규범	N.A.		0.1627 (0.0423)	
표본수	1,800		1,800	
우도함수 최대값	-1,668.654		-1,630.577	
LR 통계량[3)]	316.224		297.576	
NH 통계량[4)]	44.881		17.155	

주 : 1) 종속 변수: 신고소득(단위: 만원).

2) 표준오차(standard error)는 추정치 아래 괄호 안에 보고되어 있음.

3) 보고된 통계량은 자유도 6인 x^2분포를 따르며, 보고치에 해당하는 p-값은 0.0000과 0.0000.

4) 보고된 통계량은 자유도 7인 x^2분포를 따르며, 보고치에 해당하는 p-값은 0.0000과 0.0164.

<표 III-10> 탄력성 추정결과 (η^3)

설명변수	모형 I-1	모형 I-2
실제소득	0.7499	0.7309
세율	-0.2959	-0.2816
가산세율	0.8221	0.7831
세무조사비율	0.3134	0.2997

(2) 실증모형 II : 종속변수가 신고율인 경우

이 절에서는 각종 설명변수들이 납세순응도에 미치는 영향을 알아보기 위해 종속변수를 실제소득 중 신고소득의 비중으로 정의되는 신고율로 대체하고 앞 절의 분석을 반복하였다. 실증모형 I의 경우와 달리 관찰된 종속변수의 값은 0과 1 사이에 분포하므로 일반적인 Tobit 모형을 종속변수의 성격에 맞게 고쳐야 한다. 실제 표본에서 0과 1이 차지하는 비중은 약 13%와 2.3% 정도로 이들을 무시한 추정은 편의(bias)를 가질 수밖에 없다.

위와 같은 종속변수의 특징을 고려한 새로운 모형은 다음과 같은 구조를 가지고 있다.

$$C_i = \beta' x_i + \varepsilon_i$$

의도된 신고율 R_I 는 실제소득, 세율, 가산세율, 세무조사 비율의 선형함수이다. 반면, 실제로 관찰된 신고율 y_i는 아래와 같이 0과 1에서 절단(censored)되어 있다.

$$\begin{aligned} y_i &= 0, \quad \text{if } C_i < 0 \\ &= C_i, \quad \text{if } 0 < C_i < 1 \\ &= 1, \quad \text{if } C_i > 1 \end{aligned}$$

교란항이 평균 0, 분산 σ^2인 정규분포를 따른다는 가정을 하면 관찰된 신고율 y_i는 양쪽 꼬리가 절단된 정규분포를 가진다. 이에 따른 우도함수를 구해보면 다음과 같다.

$$L=\prod_{i=1}^{n}\left[1-\Phi\left(\frac{\beta' x_i}{\sigma}\right)\right]^{(1-u_i-v_i)}\left[\frac{1}{\sigma}\phi\left(\frac{y_i-\beta' x_i}{\sigma}\right)\right]^{u_i}\left[1-\Phi\left(\frac{1-\beta' x_i}{\sigma}\right)\right]^{v_i} \qquad (18)$$

여기서 $u_i=I_{[0<C_i<1]}$, $v_i=I_{[C_i=1]}$인 지표함수이다.

<표 Ⅲ-11>은 식 (16)를 최적화한 결과이다. 가장 주목할 만한 결과는 실제소득이 설명변수로서 통계적 유의성을 상실했다는 것이다. 즉, 신고율은 실제소득의 수준에 관계없이 일정하다는 것인데, 이는 상대적 위험기피도 R이 소득수준에 관계없이 일정함을 의미한다[17]. 둘째, 모형 I의 경우와 달리 실증모형의 적합성을 평가하기 위해 제시된 LR검정과 NH검정을 모두 통과한다. 전자의 경우 상수항을 제외한 모든 설명변수들이 결합 설명력이 없다는 귀무가설이 기각되고, 후자의 경우 모형이 테이터를 설명하기에 적합하다는 귀무가설이 기각되지 않는다. 셋째, 가산세율, 세무조사비율이 납세순응도에 미치는 영향은 이론이 제시하는 바와 같고, 탄력성을 이용해 평가해 볼 수 있는 두 정책간의 상대적 효과성

17) 이는 비록 본 연구의 주된 관심사에서 벗어나는 것이기는 하지만 거시경제학 모형에서 자주 이용되는 효용함수의 미시적·실증적 근거로 제시될 수 있다는 면에서 매우 흥미로운 결과이다.

예를 들면, $u(c)=\frac{c^{1-\gamma}}{1-\gamma}$ $\gamma=>0,\neq 1,$

$=llnc$ $\gamma=1.$

(effectiveness)도 모형 I의 경우와 같다. 마지막으로, 비교를 위해 앞에서 정의된 또 하나의 탄력성 η^3을 계산해 보면, -0.0332 (실제소득), -0.2480(세율), 0.6548(가산세율), 0.2630(세무조사비율)이다.

종합하면, 납세순응도는 소득수준에 관계없이 일정하며 이를 높이는 데는 가산세율의 인상과 세무조사 비율의 인상이 모두 유효한 조치이나 전자가 좀 더 효과가 크다고 할 수 있다.

<표 III-11> 추정결과 : 모형 II [1), 2)]

독립변수	추정치	P-값	탄력성 (η^1)
상수	-0.0114 (0.0685)	0.4341	
실제소득	-0.0137 (0.0195)	0.2421	-0.0340
세율	-0.6102 (0.1193)	0.0000	-0.2544
가산세율	0.1007 (0.0090)	0.0000	0.6717
세무조사 비율	1.5953 (0.3985)	0.0000	0.2697
표본수		1,575	
우도함수의 최대값		-845.393	
LR 통계량[3)]		159.820	
NH 통계량[4)]		5.859	

주 : 1) 종속 변수: 신고율 = 신고소득 / 실제소득.

2) 표준오차(standard error)는 추정치 아래 괄호 안에 보고되어 있음.

3) 보고된 통계량은 자유도 4인 x^2분포를 따르며, 보고치에 해당하는 p-값은 0.0000.

4) 보고된 통계량은 자유도 5인 x^2분포를 따르며, 보고치에 해당하는 p-값은 0.3202.

정책변수들이 납세순응도(신고율)에 미치는 영향을 알아보기 위해 모형 II의 경우와 같이 종속변수를 신고율로 두고 공공재 또는 사회규범을 설명변수로 추가한 뒤, 양쪽 꼬리가 절단된 정규분포를 가정하고 모형을 추정하였다.

<표 III-12>에 보고된 결과를 해석해 보면, 첫째, 추정된 모든 계수의 부호가 모형 II의 경우와 일치하고 크기 또한 서로의 95% 신뢰 구간 내에 속할 정도로 매우 유사하다.

둘째, 실증모형이 표본을 묘사하기에 적합한지를 나타내는 LR 통계량, NH 통계량 등의 통계적 지표들이 모두 적절한 모형 설정을 암시하고 있다.

셋째, (관찰된) 납세순응도가 설명변수의 변화에 반응하는 정도에 대한 척도인 탄력성 η^1의 추정치에 의하면[18], 추가적인 설명변수의 도입이 탄력성의 순위를 바꾸지 않으나 납세순응도의 반응을 민감하게 만드는 역할을 한다.

넷째, 소득수준에 관계없이 실제소득 중 일정한 비율만을 신고한다는 가설은 <표 III-12>의 두 모형 모두에서 다시 확인된다.

다섯째, 공공재의 존재는 납세순응도를 낮추고, 사회적 규범의 주지는 납세순응도를 증진시키는 역할을 하는 것으로 나타난다. 공공재의 존재가 납세순응도에 미치는 부정적 영향은 타인의 납세금액에 편승하여 자신의 납세액을 증대하지 않고서도 효용을 증가

---

18) 종속변수가 신고소득 금액이 아니고 신고율인 경우 탄력성의 해석에 매우 주의하여야 한다. <표 7>에 의하면 세율에 대한 신고율의 탄력성은 0.3954이다. 이는 세율이 1% 상승할 때, 신고율이 0.3954% 포인트 감소함을 의미하지 않는다. 세율의 표본 평균치는 25%이므로, 표에 보고된 탄력성을 정확히 해석하면 세율이 25%에서 27.5%로 2.5% 포인트 상승하면 평균 신고율은 38.52%에서 0.00234% 포인트 감소하여 38.51766%가 된다.

시킬 수 있는 무임승차(free riding)의 유인을 최대한 이용한 전략적 행위의 결과로 보인다.

반면에, 모형 II-2는 성실신고의 사회적 중요성과 조세포탈과 그로 인한 지하경제의 폐해에 대한 꾸준한 교육이 자발적인 납세순응을 이끌어 내는데 매우 유용한 수단이라는 뚜렷한 증거를 제공한다.

마지막으로, 탄력성 η^3의 추정치를 구해보면, 모형 II-1의 경우 -0.0754(실제소득), -0.3805(세율), 1.0072(가산세율), 0.4053(세무조사 비율)이고, 모형 II-2의 경우 0.1155(실제소득), -0.3548(세율), 0.9432(가산세율), 0.3744(세무조사 비율)이다.

<표 III-12> 추정결과 : 모형 II-1, 모형 II-2 [1), 2)]

	모형 II-1		모형 II-2	
독립변수	추정치	탄력성 (η^3)	추정치	탄력성 (η^1)
상수	-0.0014 (0.0663)		0.0619 (0.0687)	
실제소득	-0.0203 (0.0183)	-0.0784	-0.0332 (0.0184)	-0.1184
세율	-0.6093 (0.1187)	-0.3954	-0.6079 (0.1205)	-0.3637
가산세율	0.1008 (0.0089)	1.0467	0.1010 (0.0091)	0.9667
세무조사비율	1.5905 (0.3943)	0.4212	1.5847 (0.4032)	0.3838
공공재	-0.1561 (0.0274)		N.A.	
사회규범	N.A.		0.1358 (0.0274)	
표본수	1,800		1,800	
우도함수 최대값	- 969.993		-982.593	
LR 통계량[3)]	91.006		96.113	
NH 통계량[4)]	14.361		3.280	

주 : 1) 변수: 신고율 = 신고소득 / 실제소득.

2) 오차(standard error)는 추정치 아래 괄호 안에 보고되어 있음.

3) 보고된 통계량은 자유도 6인 x^2분포를 따르며, 보고치에 해당하는 p-값은 0.0000과 0.0000.

4) 보고된 통계량은 자유도 7인 x^2분포를 따르며, 보고치에 해당하는 p-값은 0.0451과 0.8579.

4. 세무조사 정책에 대한 평가

본 연구에서 보여준 이론모형을 통한 모의실험에서 우리나라의 세무조사 정책은 너무 관대한 것으로 나타났다. 실험자료를 통한 분석에서 여러 가지 정책수단들의 경제적 효과를 파악할 수 있었다.

가산세율과 납세순응도는 양(+)의 관계를 가지고 있어, 가산세율이 높아지면 납세순응도도 높아진다. 반면 세무조사 대상자 선정비율과 납세순응도와는 양의 관계를 가지고 있으나, 실험상의 제약으로 인해 가산세율만큼의 효과는 나타나지 않았다.

세무조사 정책의 납세순응도에 대한 탄력성을 비교한 결과, 납세순응도를 높이는 방향으로 작용할 때의 탄력성이 납세순응도를 낮추는 방향으로 작용할 때의 탄력성보다 낮게 나타났다. 이는 납세순응도를 높이기 위한 세무조사 정책을 집행할 때는 변화 폭을 상대적으로 높게 하여야 효과적으로 납세순응도를 높일 수 있음을 의미한다.

실험자료를 사용한 회귀분석은 이러한 분석을 좀더 정교한 수치를 통해 보여줄 수 있었다. 세무조사 대상자 선정비율과 가산세율은 납세순응도와는 양의 관계를 가지며, 그 정책효과에 있어서는 가산세율이 훨씬 높게 나타났다. 일반적으로 가산세율은 세무조사 결과 적용되는 정책수단이므로, 선행 정책수단인 세무조사가 더욱 효과적인 것으로 예상할 수 있으며, Alm, Jackson, and McKee (1992)에서도 이러한 결과를 보여준다. 그러나 우리나라의 경우 가산세율에 대한 심리적 효과가 더 크게 작용한 것으로 예상되며, 납세순응도를 높이기 위해서는 가산세율의 강화가 중요한 정책방향임을 알 수 있다.

Ⅳ. 외국의 세무조사 정책

1. 미국의 세무조사 정책

가. 개요

세무조사는 국민세무조사 프로그램(the national auditing program)의 절차와 그에 의해 선택된 기준에 의거하여 수행된다. 세무조사는 납세자들이 세금을 제대로 납부하고 있는지를 조사하는 것을 목적으로 하며 미국 국세청에는 2만명 이상의 세무조사원들이 있다. 세무조사원은 2가지 형태로 나누어지는데 하나는 세무조사요원(revenue agents)이며 다른 하나는 세무감사원(tax auditors)이다. 세무감사원은 서비스센터에 의한 단순조사(service center audits) 및 지방청에 의한 서면조사(office audits)를 수행하는 조사원들을 말한다[19]. 따라서 주로 관계되는 납세자들과의 서신이나 만남을 통하여 세무서 내에서 조사가 이루어진다. 반면에 세무조사요원은 우선적으로 실지조사(field audits)를 수행한다. 이들은 납세자를 직접 방문하여 세부담의 자율평가(self-assessment of tax liability)를 올바로 수행하고 있는지의 여부 등 올바르게 세무신고를 수행하고 있는지를 현장에서 점검한다. 또한 복잡한 서면조사(Complex office audits)의 경우에도 일반적으로 세무조사요원에 의하여 수행된다.

---

19) 서비스센터 조사와 서면조사 대하여는 뒤에서 자세하게 논의한다.

1) 세무조사의 교훈적인 성격

세무조사 정책의 일환으로서 미국 국세청은 납세자의 자발적인 납세협력을 증진시키기 위한 방편으로 세금신고서에 대한 세무조사를 이용한다. 즉, 납세자의 일부만이라도 그들의 자발적인 납세협력의 정도를 증대시켜 보자는 것이다. 세무조사가 빈번히 그리고 철저하게 이루어진다면 납세자들의 세무신고 행위와 관련하여 요구되는 수준에 도달할 수 있을 것이다.

이러한 세무조사 정책은 이미 1974년부터 공식적으로 시작되었다. 비록 이 시기부터 자발적인 납세협력의 증대 정도에 대한 많은 논쟁이 있어 왔지만, 미국 재무성은 조세부담액의 약 83%가 자발적으로 납부되고 있으며, 의무조항으로 인하여 미국의 납세순응도는 세계 최고 수준이라고 평가하고 있다. 그럼에도 불구하고 세무조사 결과 매년 320억달러에 달하는 금액이 수정 부과되고 있는 실정이다.

2) 집중조사

미국 국세청뿐만 아니라 재무성 및 의회는 조사비율(audit coverage)[20]을 강화하면 납세자들의 납세순응도가 보다 증대될 것이라 여기고 있으며, 이들 조직간의 협력체계 구축을 당연하게 여기고 있다[21]. 모든 형태의 신고서에 대한 평균 조사수준은 비교적 낮은 편이며, 신고서가 세무조사를 위해 선택될 확률도 또한 비교

20) 여기서 audits coverage란 신고된 전체 신고서 수 대비 조사된 신고서의 비중으로 정의한다.

21) 미국의 사법, 행정, 학술단체들은 모두 공통적으로 이러한 견해를 가지고 있다.

적 낮은 편이다. 한 개인이 1991년, 1992년 회계연도에 세무조사를 받을 확률은 0.91%에 불과하였고, 기업의 경우에는 1991년에는 2.36%, 1992년에는 2.98%로 나타났다. 1995년도에는 개인에 대한 조사범위는 1.67%로 0.76%P 증가하였으며 기업의 경우에는 2.05%로 약간 감소하였다.

보다 강력한 세무조사가 납세자의 납세순응도를 증대시킨다는 사실에도 불구하고 최근에는 세무조사의 범위는 다소 감소하는 경향을 나타내고 있다. 1960년대 중반의 조사수준은 5% 정도 수준이었으나 1970년대 중반에는 2.5%, 1988년에는 1.26%로 감소하였다. 그러나 1988년 이후에는 처리 소요시간의 감소를 통하여 조사대상자 수가 다소 증가하였다.

조사대상자 수가 감소하는 대신 세무조사의 질적 수준은 증대되었다. 조사대상자를 선택하는 데에 있어서도 그 비중이 고소득자에게로 옮겨졌다. 결과적으로 10만달러를 초과하는 소득을 벌어들인 납세자에 대한 세무조사 비중은 2.97%에 달하고 있다[22]. 기업의 경우도 마찬가지로 법인세신고서를 제출한 252만 9,700개의 기업 가운데 250만달러를 초과하는 자산(assets)을 보유한 7,000개의 기업 중 3,624개(51.77%) 기업이 세무조사를 받았다(1995년 기준)[23]. 이러한 비율은 전체 기업 중 세무조사를 받은 기업 비중 2.05%에 비하면 매우 높은 수준이다. 또한 대기업의 경우에는 거의 연속적으로 세무조사를 받는다. 그러나 모든 신고서에 대하여 전체적으로 받는 것이 아니라 위험요소 분석(risk analysis) 결과에 따라 특정

22) 10만달러를 초과하는 소득을 가진 총 605만 8,100명 중 세무조사를 받은 자는 17만 9,871명이다(IRS, Data Book, 1995.).

23) 1995년에 세무조사 결과 추가적으로 증대된 세수는 147억 8,872만 8천달러(벌금 및 과료 포함)로, 기업으로부터 거두어들인 전체 추가적인 세수입 176억 7,014만 5천달러의 83.69%에 달한다.

분야에 대하여만 조사를 받는다.

미국 국세청은 세무조사 기간에 관하여 자체적으로 기간을 제한하고 있다. 세무신고서의 송부 및 제출 후 기업의 경우는 27개월, 개인의 경우는 26개월 내에 해결하도록 하고 있다. 그러나 이러한 기준은 탈세 등 부정행위의 경우 및 부정행위가 의심되는 경우, 국제 세무조사의 경우, 국세청에 의하여 조사가 수행되는 경우(통상적으로 250만달러를 초과하는 자산을 보유한 기업의 세무조사), 특별한 조사의 경우에는 적용되지 아니한다.

3) 합동 세무조사(Coordinated Examination Program)

대기업의 세무조사는 특별한 세무조사의 한 예로서 합동 세무조사(CEP: the Coordinated Examination Program)라고 불린다. 동 세무조사는 일반적인 세무조사(non-CEP audit)보다 조사기간이 길고 보다 집중적으로 실시된다. CEP조사와 non-CEP조사의 현황은 <표 Ⅳ-1>과 같다.

합동 세무조사는 지방청의 조사부 출신으로 구성된 조사팀에 의하여 수행된다. 각 팀은 사건관리자(case manager) 1명, 팀조정자(team coordinator) 1명 그리고 국제거래분야, 회계분야, ADP 감사분야 등 서로 다른 분야에 대해 전문성을 가진 몇 명의 세무조사요원으로 구성된다. 이러한 조사팀의 구성은 감사대상 기업의 규모, 복잡성, 조사활동의 범위, 내부거래, 국제적 연관성 등의 요건을 고려하여 확정된다.

<표 Ⅳ-23> 미국의 세무조사 방법별 세무조사 건수(1995)

(단위 : 건, %)

	총신고 건 수 (A)	세무 조사원 조 사		세 무 감사원 조 사	서비스 센 터 조 사	총조사 건 수 (B)	조 사 비 중 (B/A)
		Non CEP	CEP				
전체	154,293,700	497,348	6,835	465,182	1,130,779	2,100,144	1.36
· 개인소득세	114,683,400	338,388	217	458,880	1,121,952	1,919,437	1.67
10만달러 미만	108,625,300	262,283	18	422,094	1,055,171	1,739,566	1.60
10만달러 이상	6,058,100	76,105	199	36,786	66,781	179,871	2.97
· 법인세	2,529,700	46,625	2,931	-	2,252	51,808	2.05
자산 250만달러 미만	2,502,700	44,961	694	0	2,104	47,759	1.91
자산 250만달러 이상	7,000	1,333	2,189	-	102	3,624	51.77
외국인 기업	20,000	331	48	-	46	425	2.13
· 재산세	80,400	11,188	1	-	230	11,419	14.20
· 증여세	215,700	1,884	8	-	1	1,893	0.88
· 근로소득세	29,298,000	47,215	2,112	4,491	160	53,978	0.18
· 소비세	822,800	27,909	921	1,811	5	30,646	3.72
· 소규모기업 (S-Corporations)	2,036,700	17,816	29	-	994	18,839	0.92
· 기타	4,627,000	6,323	616	0	5,185	12,124	0.26

주 : 1994년 10월부터 1995년 9월 30일까지

자료 : Internal Revenue Service, *Annual Data Book,* 1995.

4) 탈세조사(investigation into fraud)

원칙적으로 탈세 행위는 손실의 정도와는 상관없이 조세범칙조사부서(CID: Criminal Investigation Division)에 회부한다. 이 부서는 국가재정에 영향을 미치는 범죄를 감시하며 고소하는 임무를 맡고 있으며 국세청 내에서도 독립적인 위치에 놓여 있다.

나. 세무조사 정책

1) 객관성 : 납세자 위주의 층화표본 추출(Stratification of the Taxpayer Base)

객관성은 조사대상을 선정하는 데 있어서 필수적인 선결요건이다. 이러한 원칙의 필요성은 과거 선거 과정에서 발생한 정적(政敵)에 대한 세무신고서 조작의 경우를 살펴보면 간단히 알 수 있는데, 결국 미국 의회는 세무조사 대상자의 선정시 객관성을 확보하여야만 한다는 것을 인식하게 되었다. 즉, 객관성을 유지하기 위해 DIF (Discrimination Function System)를 개발하게 되었다. 가능한 모든 정보를 이용하여 각각의 납세자들에게 조사평점을 부여하고 이러한 조사평점이 일정 수준을 초과하는 경우에 자동적으로 세무조사 대상자로 선정되도록 하였다. 이는 조사대상자 선정 과정에서 납세자에 대한 어떠한 주관적인 평가도 허용하지 않겠다는 것이다.

2) 세무조사의 유형

납세자가 세무조사 대상자로 선정된다면 조사를 받는 방법에 있

어 세 가지 가능성이 존재한다. 첫째, 서비스센터에 의한 단순조사(service center audit)를 받을 수 있다. 둘째, 지방청에 의한 서면조사(office audit)를 받을 수 있다. 셋째, 조사부서에 의해 실지조사(field audit)를 받을 수 있다. 이들 세 가지 세무조사 방법이 전체 세무조사에서 차지하는 비중은 <표 Ⅳ-2>와 같다.

<표 Ⅳ-1> 미국의 세무조사 방법별 비중

(단위: %)

세무조사의 유형	비중
서비스센터에 의한 단순조사	40
지방청에 의한 조사(서면조사)	35
조사부서에 의한 실지조사	25

주 : 1995년 기준

자료 : IBFD, *The International Guide to Tax Audting,* R.N.J. Kamerling(ed.), 1999.

가) 서비스센터에 의한 단순조사(service center audit)

서비스센터에 의한 단순조사 절차는 컴퓨터를 통한 프린터 출력으로부터 시작된다. 고객서비스센터 내의 중앙컴퓨터는 수집된 정보(intelligence)[24]와 제출된 신고서를 비교한다. 그리고 DIF 시스템을 통하여 신고서에 대한 평가를 실시한다. 이와 같은 과정을 거치면서 존재하는 어떠한 편차도 드러나게 되며 이는 하나의 리스트로 작성된다. 작성된 리스트는 지역세무서(regional service center) 직원에 의하여 수동으로 검사를 받게 된다. 이들에 의하여 선정된 신고서는 서비스센터에 의한 세무조사를 받게된다. 보통

24) 수집된 정보(intelligence)는 개별 납세자가 제출한 과세자료를 검증하기 위하여 제3자로부터 확보된 자료들로 구성되어 있다.

이러한 과정을 통하여 선정된 신고서는 계산 및 분류상의 오류항목으로서 전화나 서신을 통하여 해결할 수 있으며, 단순불일치와 관련된 상대적으로 사소한 문제들이다.

이러한 오류의 수정에 있어서는 회계장부와 각종 기록 및 여타의 서류에 관한 조사 등의 전면적인 조사를 요구하지는 않는다. 서비스센터는 심의나 토의 없이 오류를 수정한다. 이러한 명백한 오류수정은 납세자와의 상담도 요구하지 아니한다. 계산상의 오류, 토지가치의 하락, 미국국세청의 대조 프로그램에 의하여 제공된 정보와의 편차 혹은 허용범위 내에서의 가치하락에 따른 편차 등을 그 예로 들 수 있다.

일반적으로 서비스센터에 의한 단순세무조사는 고도의 자질을 갖춘 전문가 없이 수행된다. 세무신고서에 수정될 항목이 있다는 통지를 받은 납세자가 불복을 원할 경우에는 추가적인 서류의 제출 없이 자신의 입장을 증명해야만 한다. 만일 증명할 수 없는 경우라면 오류수정을 받아들이든지 국세청의 직원과의 면담을 요청하여야 한다. 후자의 경우를 선택하거나 신고서상의 오류가 너무 복잡하여 전화나 서신을 통하여 수정하기 어려운 경우에는 그 문제에 대하여 추가적인 협상을 하기에 적당한 지방국세청에 해당 세무신고서를 회부한다.

나) 지방청에 서면조사(Office Audits)

보다 포괄적인 범위의 세무조사인 세무서 내 서면조사(office audit)는 능력을 갖춘 지방청에서 수행한다. 실지조사와 비교하여 볼 때 범위에 있어서 제한적이고 복잡하지 않지만 서비스센터에 의한 조사와 비교하여 볼 때는 보다 정교하고 복잡하다. 이는 서비스센터에 의한 조사는 중대한 문제를 구별하기 위한 의도로 수행

되는 것이 아니라 신고상의 오류나 사소한 결점을 찾아내기 위한 것이기 때문이다.

세무서 내 서면조사는 일반적으로 미국국세청이 선정한 신고서의 특정 부분에 국한하여 실시한다. 세무서 내 서면조사는 일반적으로 세무조사요원에 비해 세무문제에 대하여 덜 전문적이고 경험이 적은 세무감사원에 의하여 수행되는 것을 원칙으로 한다.

세무조사 절차는 제출한 신고서가 조사대상으로 선정되었다는 사실을 서면으로 통보하면서 시작된다. 여기에는 납세자와 국세청이 주고받는 어떠한 서신이나 토의내용도 조사 대상임을 확인시키는 내용을 담고 있다. 세무조사 초기에는 기본적으로 서류를 통한 조사(correspondence audit)를 실시한다. 그러나 문제가 더욱 복잡해지고 서류만으로는 해결책을 찾기가 어려운 경우는 상담을 통한 조사단계(interview audit)로 넘어간다. 납세자는 세무서를 방문하여 조사에 필요한 서류를 제출한다. 상담을 통한 세무조사는 비교적 빠르게 진행되는데 평균적으로 하루에 2명 내지 3명의 납세자들과 상담할 수 있다.

납세자는 중요하다고 판단하는 사안에 대해 공인회계사나 세무상담사에게 조언을 구할 수 있다. 또한 세무감사원이 문제의 여지가 있는 사안에 대해 문제해결을 제안한 경우 납세자는 즉시 세무감사원의 상관에게 직접 이의를 신청할 수 있다. 대부분의 세무서 내 조사는 추가적인 조치 없이 해결되는 것이 일반적이다.

다) 실지조사(Field Audits)

실지조사는 회계에 대한 전문적인 지식을 가지고 있거나 납세와 관련된 문제에 풍부한 경험을 가진 조사원을 필요로 하는, 보다 복잡한 문제를 안고 있는 신고서의 세무조사시에 이용되는 방식이다.

이러한 조사는 세무조사요원에 의하여 수행되는데 이들은 세무조사의 대상이 되는 기업과 산업에 전문적인 지식을 갖추고 있다. 지방국세청의 실지조사 부서는 다양한 업종의 조사에 대비하여 조사팀을 구성하여 운영한다.

실지조사는 납세자가 전화로 미국국세청과의 접촉을 약속하도록 요구하는 서신을 발송함으로써 시작된다. 실제로는 세무감사원이 전화로 납세자에게 접촉할 것을 통보할 수도 있으나 이러한 경우에도 서신에 의하여 접촉 약속은 확정된다. 최초의 회합 후 세무조사요원은 국제거래관계(international relationships)나 평가(valuations)와 같은 세무신고서의 특정요소에 관한 사항에 대하여는 미국국세청의 전문직원에게 도움을 요청할 수 있다. 또한 세무조사요원은 사실에 기초하여 볼 때 납세자가 범칙을 저질렀다는 사실이 의심되는 경우에 한해서만 국세청의 조세범칙 조사요원에게 도움을 요청할 수 있다.

세무조사의 용이성을 위하여 미국국세청은 표준 세무조사 프로그램(number of standard auditing programs) 지수를 개발하였다. 이러한 지수는 특정한 세무문제나 특정 업종의 세무문제에 적용한다. 아울러 조세피난처(tax shelter), 우편회사(P.O. box companies), 기타 조세저항 행위 등 위반행위를 탐지하기 위하여 특별 세무조사 프로그램이 개발되어 있다.

합동 세무조사 프로그램에 의하여 이루어지는 세무조사를 지원하기 위해 특별조항이 마련되어 있다. 미국국세청은 대차대조표상의 가액이 10억달러 이상인 대기업이거나 250만달러를 초과하는 자산을 보유하고 있는 기업의 세무조사에 대비하여 상설 세무조사팀을 운영하고 있다. 이 팀은 대개 엔지니어, 경제학자, 연금부분 전문가 및 시스템 분석가 등 전문가의 도움을 받는 2명 혹은 그 이상의 세무조사요원으로 구성된다. 대규모 기업은 가능한 한 매년

도마다 이 상설 조사팀으로부터 세무조사를 받는다.

실지조사는 사실을 입증하려는 의도에서 실시한다. 따라서 기본적으로 납세자와 납세자의 세무대리인은 세무조사요원에게 모든 사실을 명확하게 확인시켜야만 한다. 세무조사가 완료되면 세무조사요원은 세무신고서의 수정을 제안하는 서식 5701(수정안 통지)을 납세자에게 발행한다. 납세자가 이를 수용하면 세무조사요원은 타협안(arrangement)을 담고 있는 세무조사보고서의 초안을 작성한다. 최종안으로 확정되기 전에 이 초안은 납세자에게 항변의 기회를 제공하기 위해 보내지게 된다. 납세자가 이에 대하여 동의하면 서식 870[25]에 서명한다. 납세자는 동 서식에 서명함으로써 미국국세청이 제시한 수정안에 대항할 수 있는 권리를 포기하게 되는 것이다. 미국국세청은 후일 납세자가 조세범칙을 저지르거나 중요한 사실이 잘못 인쇄되었다고 해석되지 않은 한, 합의에 도달한 세무조사 결과에 대하여는 재고하지 않는다.

세무조사요원은 타협안을 작성할 권리를 갖고 있지 않다. 필요하다고 판단되면 법적인 절차가 진행될 수 있는데 법정에서의 결론이 세무조사요원의 의견과 똑같을 것이라고 예상되더라도 조사요원은 어떠한 입장도 취하지 아니한다. 세무조사요원은 사실에 대한 입증이나 조사를 구체적으로 실시하여야만 한다. 세무조사가 끝난 후에 관련된 사실들에 대하여 모호성이나 불확실성이 남아 있어서는 안된다.

세무조사요원이 사실에 관한 여러 가지의 다른 의견들을 해결하는 데에 실패한 경우, 미국국세청의 심사부서(appeals office)에 문제를 회부한다. 심사부서는 논쟁의 여지가 없는 사실과 증거에 기

25) 'Waiver of Restriction and Collection of Deficiency in Tax and Acceptance of Overassessment'.

초하여서만 결정을 내릴 수 있다. 만일 논쟁의 여지가 있는 사실이 회부된다면 심사부서는 다시 세무조사요원에게로 재회부한다.

3) 세무조사 대상자의 선정

미국 연방법에서는 모든 국민은 납세의 의무를 부담하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 현실은 그렇지 않다는 것은 주지의 사실이다. 따라서 자발적으로 납부되지 않는 세금의 징수와 '자발적인 납세순응(voluntary compliance)'을 확보하기 위하여 세무조사를 실시하는 것이다. 1988년의 경우 전체 세무조사 대상 중 86%에서 세무신고서상의 오류가 발견되었으며, 이러한 결과로 17.2조달러의 추가적인 세금 및 벌과금을 징수할 수 있었다. 1995년에는 이러한 금액이 27.8조달러로 증가하였다.

개념상 미국국세청은 제출된 모든 세무신고서에 대하여 조사를 하는 것이 가장 정확하지만 이는 현실적으로 불가능한 일이다. 따라서 의회는 제출된 신고서의 상당수를 선별하여 세무조사를 실시하도록 하였다. 이에 따라 최근 10년간의 세무조사비율을 보면 평균적으로 전체 세무신고 1억 5,400만건 중 1.36% 정도를 조사하고 있다.

자신이 제출한 세무신고서가 철저하게 검증을 받을 수도 있다는 것을 모든 납세자들이 느끼는 것은 매우 중요하다. 그러나 현실적으로 모든 신고서를 조사한다는 것은 불가능할 뿐만 아니라 그럴 필요도 없다. 조사대상 신고서를 선정하기 위해 고려해야 하는 기본적인 세 가지 요건에는 ①세금의 종류 ②기업의 형태 ③신고서상 개별요소의 재정·금융적 중요도가 포함되어야만 한다.

세무조사대상 신고서의 선정은 미국국세청의 서비스센터에 의하여 이루어진다. 조사대상의 선정은 국세청 직원에 의하여 수동

으로 이루어지거나 컴퓨터에 의하여 이루어진다. 컴퓨터에 의한 선정체계의 필요성은 소득세 신고서를 조사하는 데 능력의 한계가 존재했었고 정부의 과중한 재정적인 부담으로 인하여 보다 정교한 선정체계가 요구되었던 제2차 세계대전까지 거슬러 올라간다. 현재의 DIF 시스템은 대규모의 부패의혹이 제기되었고 이에 대하여 미국국세청이 인식을 달리하게 된 때인 1954년부터 시작되었다.

현행의 체계하에서의 조사대상의 우선적인 선정은 DIF 시스템(Discrimination- Function System)이라는 보다 진보된 프로그램에 의하여 이루어진다. 이 컴퓨터 프로그램은 세무조사의 잠재적 필요성이 높은 신고서를 채택한다. 전체 조사대상 신고서 중 75%가 이 DIF 시스템의 공식을 통하여 선정된다. DIF 시스템하에서 조사대상의 선정과정은 2단계로 구성된다. 첫 번째 단계에서는 모든 신고서를 시스템의 컴퓨터로 스크린하고 세무조사 가능성이 높은 순서대로 순위를 매긴다. 두 번째 단계에서는 국세청 직원이 세무조사 대상으로 선정될 신고서를 지명한다.

DIF 시스템은 정교한 공식을 사용하여 각각의 세무신고서에 대하여 audit score를 부여한다. 지방국세청장(Regional Commissioners)은 협의 후 audit score의 기준선을 결정한다. 이렇게 정하여진 기준선을 초과하는 각각의 신고서에 대해서 수작업으로 평가를 한다. 이때 신고서의 조작을 방지하기 위하여 이용된 공식은 비밀로 하고 있다. score를 계산하는 데 이용되는 고려사항은 200개 내지 250개 정도이다. 각 고려사항은 수학적인 공식에 의하여 가중치가 부여된다. 최종적인 DIF score는 가중된 모든 고려사항의 합이다. 가장 높은 점수를 부여받은 세무신고서는 선정 과정의 두 번째 단계에서 추가적인 평가를 받기 위하여 국세청 서비스센터에 제출한다. 서비스센터 직원은 제출된 각각의 세무신고서가 조사에 적합한지를 결정한다. DIF 시스템의 고려사항은 TCMP(Taxpayer

Compliance Measurement Program)을 통하여 결정된다.

4) TCMP 자료의 구조와 활용

TCMP는 납세자의 납세순응에 관한 행태를 면밀히 조사하는 프로그램이다. 조사는 매 3년에 한번씩 보통 5만 내지 10만개의 신고서를 대상으로 분석한다. 조사의 빈도는 지난 수년간 변화하지 않고 있으나 분석대상 신고서의 수는 실질적으로 증가하였다. 1995년 10월에 시작된 TCMP 분석은 15만 3천건의 신고서를 대상으로 이루어졌다[26]. TCMP 조사와 정규(regular)세무조사는 다음의 네 가지 점에서 다르다.

① 실지조사 대상 신고서가 무적위로 선정되며, 서신을 통한 세무조사는 이루어지지 않는다.

② 조사원은 비록 탈루의 위험이 없다고 하더라도 완벽한 세무조사를 실시한다.

③ 세무신고서상의 모든 부분을 면밀하게 검토한다.

④ 조사원은 다양한 조사절차를 나타내고 있는 포괄적 체크리스트에 따라 조사를 실시한다. 조사원은 체크리스트에 조사결과와 그 원인을 기록하여야만 한다.

---

26) 조사대상 신고서의 기업형태별 구성은 다음과 같다.

- 개인납세자 : 33,000건
- 1인기업: 58,900건
- 조합: 12,500건
- 소기업(S-corporations): 13,300건
- 법인(C-corporation): 35,300건

(가) TCMP 자료의 구조

미국의 TCMP 자료는 개인소득세를 신고한 전체 개인납세자들 중에서 일부를 무작위로 추출한 후, 강도 높은 세무조사를 통해 탈세수준을 파악한 정보이다. 이 자료는 미국 국세청의 연구부서(research division)에서 1962년부터 구축하기 시작하였다. 이전에는 세무조사 대상자의 선정이 과학적인 과정을 거치지 않고 이루어졌고, 때에 따라서는 주관적인 요인이 많이 가미된 경향이 많았다. 이를 객관화 및 과학화하기 위해 TCMP 자료를 주기적으로 생산하게 되었으며, 1973년 이후부터는 3년 주기로 생산하기 시작했으며 오늘에 이르고 있다.

TCMP 자료를 위한 조사대상자 수는 1980년대를 기준으로 약 5만명 수준이며, 선정하는 방법은 층화무작위추출법(stratified random sampling)을 이용하고 있다. 층화무작위추출법은 개인 납세자들이 가지고 있는 특성(strata)을 기준으로 무작위추출하는 방법인데, 1979년부터 조사대상자 선정에 대한 특성을 체계적으로 정립하게 되었다. 조사대상자의 선정은 개인납세자들의 소득규모와 사용한 신고양식별로 소그룹으로 나누어 각각 서로 다른 비율로 무작위추출을 통하였다. 각 소그룹별 표본추출 비율의 수준은 전체 모집단의 정확한 통계분석에 꼭 필요한 최소조건을 만족시키기 위해 각 소그룹별로 최소한 500명 정도의 불성실 납세자가 포함되도록 디자인하였다. 층화표본추출법에서 층화에 따른 소그룹에서 추출되는 표본과 이를 사용한 전체 모집단의 통계치 추정과의 관계는 통계학에서 이론적으로 잘 정립되어 있으므로, 이를 근거로 세밀하게 표본추출 디자인을 하고 있다.

조사대상자로 선정된 개인납세자들은 일반 세무조사와는 다르게, 강도 높고 종합적인 세무조사를 받게 된다. 미국의 일반 세무조

사는 특정한 분야를 중심으로 강도 높은 실사를 하는 반면, TCMP 자료용 세무조사는 모든 신고사항에 대해 철저한 실사를 하는 차이점이 있다. 이때 이를 담당하는 세무조사관은 세무조사 분야에서 가장 실력 있는 전문가이고 이들을 중심으로 팀을 구성하고 있다. 세무조사관은 개인납세자가 신고한 내용을 항목별로 꼼꼼히 실사하고, 실제와의 차이점을 모두 기록하여 자료로 구축하며, 개인납세자들의 직업, 세무대리인 사용 여부 등에 대한 정보도 모두 기록한다. 이때 개인납세자가 신고한 항목별 내용이 정확한지를 판단하기 위해 필요한 외부의 과세정보를 모두 활용하고 있다.

조사결과 탈세혐의가 밝혀지면, 일반 세무조사와 같이 탈세한 개별납세자는 추징당하게 된다. 일반 세무조사는 주로 탈세혐의가 높은 납세자를 중심으로 조사대상자를 선정하여 추징하는 반면, TCMP 자료구축용 세무조사 대상자는 무작위추출에 의한 선정되는 차이점을 가진다. 그러므로 TCMP 자료용 세무조사는 조사비용당 추징액이 상대적으로 낮으므로, 세무조사의 효율성이 떨어진다고 할 수 있다. 그러나 TCMP 자료용 세무조사는 세무조사를 통한 탈세포착이 목적이 아니고, 탈세행위에 대한 기초자료 확보가 주된 목적이므로 이러한 차이를 가질 수밖에 없다.

TCMP 자료용 세무조사는 개인납세자별로 강도 높고 종합적인 세무조사를 하므로, 일반조세와는 달리 조사시간이 많이 들 수밖에 없다. 그러나 TCMP 자료가 3년을 주기로 구축되는 만큼, 조사기간은 3년 이내에 마치도록 하고 있다. 그러나 조사대상자를 선정하는 단계에서 세무조사 및 자료구축까지 TCMP 자료를 완성하는데 일반적으로 약 5년의 시간이 소요된다.

TCMP 자료를 하나 생산하는 데 소요되는 비용은 매우 크다. 예를 들면, 1985년 TCMP 자료를 생산하는 데 총 1,096명의 인원이 투입되었으며, 직접경비로 4,200만달러가 소요되었다. 또한 TCMP

자료의 생산에 따른 기회비용을 환산하면, 약 8,600만달러 규모이므로, 전체 비용은 1억 2,800만달러에 이르고 있다. 1985년의 경우 미국 국세청의 총 비용 (36억 1,700만달러)을 대비하면 다음과 같다.

<표 Ⅳ-2> TCMP 자료의 생산비용 (1985년 기준) : 미국 국세청 총지출액 대비

직접경비	기회비용	총비용
1.2%	2.4%	3.6%

자료 : Roth, et al.(1989)

(나) TCMP의 주요절차

TCMP 조사는 사전 준비단계부터 자료분석을 위한 완전한 조사결과표가 나올 때까지 약 5년이 소요된다. 예를 들어 1988년의 개인소득세 신고를 조사하기 위하여 1987년 6월 경부터 사전 계획단계가 시작되며, 조사는 1991년 4월 경에 마무리된다. 그리고 1993년 2월까지 새로운 DIF원칙이 개발되고, 프로그램 된다.

TCMP 조사분석 보고서는 디트로이트에 소재한 미국 국세청의 서비스센터에 보관된다. 그리고 분석결과에 대한 요약서는 오류빈도와 원인의 입증업무를 담당하는 부서에서 추가적인 분석을 받는다. 이때의 오류는 신중하게 작성된 오류이어야 할 뿐만 아니라, 비의도적인 실수이어야만 한다. TCMP 분석의 목적은 오류을 포함하고 있는 신고서를 중대한 오류를 포함한 것과 그렇지 않은 것 혹은 과세와 무관한 오류인지를 구분하는 것이며, 이러한 두 그룹을 분석하는 것이다. 이 TCMP 조사를 기초로 다양한 오류를 입증할 수 있다. 이러한 일련의 과정을 거쳐 생성된 결과는 다시 DIF 공식으로 처리하며, 마지막으로 세무신고와 관련된 납세자의 행태

에 대한 일반적인 결론을 이끌어낸다.

TCMP 조사는 11단계로 이루어지고 있으며 <표 Ⅳ-4>는 각 조사 단계별 특징을, <표 Ⅳ-5>는 각 단계별 조사에 소요되는 시간을 보여주고 있다.

<표 Ⅳ-3> 각 조사 단계별 주요 작업내용

단 계 별	주 요 작 업 내 용
1. 사전 계획단계	· 조사방식, 목적, 범위의 설정, 사전 표본추출, 검증의 획득
2. 표본설계 및 프로그램 선택	· 표본자료의 특성(strata) 및 세부사항의 결정 · 표본자료의 선택, 프로그램 작성, 프로그램의 검증을 위한 명세서 작성
3. 표본추출	· 컴퓨터를 통한 표본자료의 선택
4. 전산화된 평가표의 개발	· 다양한 서비스기능에 대한 필요사항 결정, 현장검증 · 조사에 필요한 필요사항의 개발, 프로그램작성, 평가표에 대한 검증
5. 조사자료 전송	· 표본신고서의 확보 및 평가표 작성을 위해 조사자료를 DCC로 발송 · 각 지역으로 완성된 TCMP packages를 지역으로 발송
6. 조사지침서 및 교육훈련 안내서 개발	· 조사절차 및 교육훈련: 책자 및 비디오 테이프, 문제해결 연습 등 · 훈련수행
7. 조사	· 소득, 손실 및 세액공제 등 신고와 관련된 것뿐만 아니라 추출된 표본신고서에 대하여 개별적인 접촉에 의한 현지 조사
8. 평가표의 처리	· 지역에서 On-Line을 통해 평가표에 직접 기입할 수 있도록 준비, 타당성 및 일관성 검증, 프로그램 작성 및 검증 · 지역은 자료를 On-Line로 입력하고 오류자료를 수정
9. 완전한 TCMP 자료 화일 생성	· 화일에 포함될 필요사항 제공, 오류수정을 위한 문제점을 가진 자료를 식별하기 위한 진단표 작성, 프로그램 작성 및 검증 · 표분석 및 평가표 자료수정
10. 결과표의 작성	· 필요사항, 프로그램 작성, 분석표의 작성 및 검증
11. 결과분석	· 자발적 납세순응 수준의 문제점 및 전반적인 결과분석

<표 Ⅳ-4> 주요 단계별 소요 기간

주 : * 특정 결과의 분석을 위해서는 전체 조사기간을 연장할 수 있음.

신고서의 대부분은 컴퓨터에 의하여 조사대상으로 선정되나, 전체 조사대상 신고서의 4분의 1은 수동작업에 의한 선정(Manual selection)방식으로 선정된다. 수작업에 의한 조사대상 선정은 몇 가지의 지표를 통하여 이루어지는데 ①전년도와 비교해 볼 때 예외적인 증가나 감소가 있을 때 ②비통상적인 특수정보(intelligence) ③사업관계의 조사결과 ④은행·중개회사·사업주 등에 대한 정보자료, 비교프로그램에서 나타난 특별한 제보사항 등이 세무신고서

의 자동비교에서 나타난 징후, 세무대리인(tax consultant or return preparer)의 평판[27] 등이다.

또한 세무조사는 납세자 주위의 인물이 제공하는 비밀정보나 암시, 진술으로도 실시할 수 있다. 이러한 정보에는 사업파트너 및 고용인이 제공한 정보나 심지어는 앙심을 품은 배우자가 제공하는 정보까지도 포함된다. 정보를 제공한 자에게는 보상이 주어지는데 그 금액은 정보제공의 결과로 밝혀진 포탈금액의 10%이며 최대보상 한도는 10만달러이다.

(다) TCMP 자료의 활용

(1) 과학적 세무조사를 위한 기초자료로 활용

축적된 TCMP 자료는 세무조사 대상자 선정을 위한 기초자료로 활용된다. TCMP 자료를 통해 개인납세자별의 특성별 탈세수준에 대한 정보를 여러 가지 통계분석을 통해 그 관계를 파악할 수 있다. 이러한 통계분석법으로는 Probit Function 등과 같은 여러 가지가 있으나, 미국 국세청에서 사용하는 통계분석법은 Discriminant Index Function(이하 DIF로 표기함)이다. 종속변수로는 탈세수준을 사용하고, 독립변수는 개인납세자의 신고내용 및 인구·사회적 특성을 통해 개인납세자들의 탈세 행위를 파악할 수 있다.

구축된 DIF가 가지는 이점은, 다음해 개인납세자들이 신고한 내

27) 세무대리인의 평판이 세무조사 착수 사유가 될 수 있는 이유는 미국국세청은 세무대리인에 대한 모든 자료를 가지고 있기 때문에, 만일 세무대리인이 부적정한 회계를 통하여 세무신고를 한 경우가 발각된다면, 그 세무대리인이 제출한 모든 세무신고서에 대하여 세무조사를 착수할 수 있다.

용의 성실도를 점수로 환산할 수 있다는 것이다. 예를 들면, 일정 수준 이하의 소득 규모를 가지고 있는 특정 납세자가 필요경비 수준이 일정수준 이상일 경우, 탈세할 확률이 높아지므로 이에 따라 점수로 환산되게 된다. 이러한 과정에 따라 모든 납세자들은 구축된 DIF에 의해 성실도 수준을 보여주는 가산점수를 가지게 된다. 그러므로, DIF를 통한 가산점수의 산정은 세무조사 대상자를 선정하는 데 가장 중요한 판단기준이 된다. DIF의 정밀도를 더욱 높이기 위한 방법으로 모든 납세자들에 대해 동일한 DIF를 적용하지 않고, 소득수준과 신고양식별로 층화된 7~12개의 조사그룹별로 서로 다른 DIF를 개발하여 적용하고 있다.

개인납세자는 매년 신고한 내용에 대해 DIF를 통한 성실도에 대해 가산점수로 환산되고, 국세청은 이를 기준으로 한계점수를 설정하여 세무조사 대상자를 객관적으로 선정하게 된다. 그러나 DIF를 통한 조사대상자 선정이 매우 과학적이지만, 실제로 통계적 분석을 통해 파악할 수 없는 탈세 혐의자는 존재할 수밖에 없다. 그러므로 DIF를 통한 조사대상자는 전체 세무조사 대상자의 약 60~70% 수준을 차지하고 있으며, 나머지는 다른 여러 가지 정보를 바탕으로 세무조사 대상자를 선정하고 있다.

(2) 탈세규모에 대한 통계자료 생산

TCMP 자료는 조사 대상자로 선정된 개인납세자들의 신고내용을 강도 높은 실사를 통해 파악한 정보이므로, 탈세규모에 대한 세밀한 내용을 파악할 수 있다. 미국 국세청에서는 TCMP 자료에 축적된 탈세관련 미시자료를 여러 가지 형태로 가공하여 통계치로 발표하고 있다.

국세청에서 탈세규모에 대해 발표하는 내용 중의 일부를 소개하

면 <표 Ⅳ-6>, <표 Ⅳ-7>, <표 Ⅳ-8>과 같다. <표 Ⅳ-6>은 1988년 TCMP 자료를 사용한 탈세 여부에 대한 개략적 통계치다. 즉, 전체 개인 납세자 중에서 과소납부하는 탈세자의 비율은 40% 수준임을 보여준다. <표 Ⅳ-7>은 1992년 납세행위별로 탈세규모를 산정한 결과다. 탈세규모를 크게 무신고, 과소납부, 과소보고의 세가지 납세행위별로 구분하여 산정하였다. 과소보고의 탈세규모가 가장 높음을 보여주고 있으며, 전체 탈세규모는 17.3% 수준을 보여준다.

<표 Ⅳ-5> 개인납세자의 개략적 성실납부 수준(1988)

과소납부	정확히 납부	과다납부
40%	53%	7%

자료 : Roth, et al.(1989)

<표 Ⅳ-6> 납세행위별 탈세수준: 1992년

누락소득액의 구성요인	탈세수준(%)
무신고	2.4
과소납부	2.4
과소보고	12.5
비농지보유소득	3.2
비정규공급소득	2.4
기업자산매각소득	0.9
기타소득	1.1
공제	1.0
이자 및 배당	0.5
조합 및 소기업소득	0.5
임대 및 로열티소득	0.5
면제	0.6
세액공제	0.5
기타	1.3
총 탈세수준	17.3

자료 : IRS(1996).

<표 Ⅳ-7> 과소보고의 종류별 구성 비율

(단위 : %)

소득 및 공제종류	1985	1988
	불성실 신고 수준	불성실 신고 수준
비사업소득		
임금소득	0.6	0.9
이자소득	2.5	2.3
배당	9.9	7.8
주 소득세 환급	4.6	0.8
이혼수당	6.1	13.3
연금	2.3	4.0
실업급여	16.9	6.9
사회보장수혜금	5.0	4.2
자본이득	13.8	7.2
기업자산 매각소득	22.5	28.0
기타소득	37.2	24.9
사업소득		
비농지보유소득	35.0	32.3
비정규공급소득	72.8	81.4
농업소득	31.3	32.2
임대 및 로열티소득	17.0	17.2
조합 및 소기업소득	2.6	7.5
차가감 항목		
조정	4.0	2.0
공제	4.2	4.4
면제	4.8	4.5
세액공제	26.2	40.2

자료 : IRS(1996).

<표 Ⅳ-8>은 개인납세자가 신고한 소득종류별로 탈세규모를 나타낸다. 임금소득의 경우 불성실 신고수준이 1% 이내로 가장 낮게 나타나며, 사업소득의 경우 매우 높은 수준임을 보여준다. 반면 공제 및 면세항목에 대해서는 실제보다 5% 이내에서 과대보고하는

경향을 보여주고 있다. 여기에서 보여주는 통계치는 일반적으로 많이 인식하고 있으나, 이를 구체적인 수치로써 보여준다는 점에서 유용한 정책자료로 활용할 수 있겠다.

(3) 조세정책의 실증연구 자료로 활용

미국에서 조세정책에 대한 실증연구와 관련해서 사용하는 자료로는 크게 설문조사자료, 실험을 통한 자료(experimental data), 국세청에서 발표하는 통계자료, TCMP 자료의 네 가지로 구분할 수 있다. 탈세 행위와 관련한 연구는 실제 탈세하는 수준에 대한 정보가 정확해야 하므로 실증연구에 어려움이 있다. TCMP 자료는 개인납세자의 신고유형별 탈세규모에 대한 정확한 정보이므로, 이를 이용한 탈세 행위에 대한 실증연구는 국세청 내부에서 뿐만 아니라, 학계에서 매우 활발하게 추진되고 있다. 이는 국세청에서 연구목적으로 학계에 TCMP 자료를 일정기간이 지난 후에 제공함으로써 가능한 것이다. 이때 개별납세자의 개인정보 보호 측면에서 개인을 식별할 수 있는 고유번호, 주소 등과 같은 정보는 모두 삭제한 후에 제공하므로, 통계적 분석용으로만 사용될 수 있을 뿐이다.

탈세에 대한 실증연구는 미국에서 가장 활발한데, 주된 이유는 TCMP 자료가 미국에서 생산되고 있기 때문이다. 또한 미국 국세청에서는 탈세 행위에 대한 학계의 관심을 유도하기 위해 TCMP 자료를 사용하는 연구에 대한 지원과 토론회를 주관하기도 한다. 이는 탈세의 문제는 국가의 세수입의 누수를 가져오며, 형평성 차원의 문제를 야기하므로, 이를 근절하기 위해서는 실증연구가 매우 중요하다는 것을 잘 인식하고 있기 때문이다.

다. 세무조사 수행

세무조사에 있어 납세자는 제출된 세무신고서의 신뢰성을 검증할 수 있도록 국세청에 정보를 제공하여야만 한다. 세무조사는 중요한 기능 중의 하나인 탈세방지효과(preventive effects)를 가지고 있다. 세무조사요원에 의한 실지조사는 가장 포괄적인 조사이고 세 가지 조사 형태 중 가장 비용이 많이 소요되는 방식이다. 조사요원의 목표는 어떠한 사실을 찾아내거나 입증하는 것이므로 조사전략은 구조화되어 있다. 따라서 세무조사는 특정한 전문지식에 의거하여 서로 다른 방식으로 접근할 필요가 있다. 따라서 대부분의 세무조사요원은 변호사가 아닌 회계사들로 구성된다[28]. 이들은 법원에서 해석되고 의회에서 정의된 연방법의 집행의무를 담당하고 있다. 세무조사는 전적으로 납세자의 납세순응에 관하여만 할 수 있다. 이들은 제3자가 제공한 정보와 행정기록을 근거로 하여 제출된 신고서에 대한 조사를 수행한다. 뿐만 아니라 납세자가 제공하는 진술서를 이용하여서도 조사를 수행한다. 세무조사요원으로서 기술적인 전문지식을 고려하여 복잡한 회계상의 규제를 포함하는 문제 등에는 관여하지 아니한다. 따라서 이러한 법률적인 문제에 대하여 세무조사요원과 포괄적인 논의를 하는 것은 이치에

28) 미국에는 네 가지 형태의 회계사가 있다.

① 기업에 대한 감사를 실시하거나 기업재무 상태의 신뢰성에 관한 보고서를 작성하는 공인회계사(certified public accountants)

② 미국 일반회계사무소에서 일하는 전문회계사(professional accountants). 이들은 각 개별 부처의 효율성(efficiency)과 효과성(effectivenss)에 관하여 의회에 보고한다.

③ 대기업에 고용되어 기업 내부의 회계를 담당하는 기업내부 감사원(internal auditors)

④ 연방조세법의 집행과 회계예규법을 제정을 담당하며 미국국세청에 종사하는 국세청 회계사(IRS accountants)

맞는 것이라 할 수 없다. 법률적인 문제는 미국 국세청 변호사와 논의하는 것이 최선의 방법이다. 세무조사요원도 세무조사를 전후하여 국세청 변호사에게 종종 도움을 받고 있다.

세무조사요원은 조사를 수행함에 있어 미국 국세청의 내국세 편람(IRM: Internal Revenue Manual)을 따라야 한다. 편람은 행정상의 규정과 안내, 다양한 환경에 이용될 수 있는 몇 가지의 세무조사기술 및 절차에 관한 설명을 담고 있다. 이는 미국 국세청이 공공기관이라는 그 자체로서 납세자에게 조언을 제공하여야 하며 모든 거주자 및 기업들은 세무조사가 실시될지 아닌지를 알 수 있어야만 하기 때문이다. 편람은 또한 세무조사요원이 조사하고 검증할 서류와 서적에 대한 목록을 기술하고 있다. 원칙적으로 행정적인 소환과 함께 어떠한 서류라도 요구할 수 있다. 그리고 납세자는 앞서 기술한 바와 같이 행정적인 소환에 대하여 이의를 제기할 수 있는 권리를 가지고 있다.

납세자는 신고서에 관한 의문사항을 무료로 설명받을 수 있는 권리에 대하여 서면으로 통지받는다. 납세자는 제출된 신고서의 공식적인 복사본과 이의신청 및 불복절차에 관한 안내서를 요구할 수 있으며, 납세자가 지참한 녹음기를 이용하여 국세청과의 상담내용을 녹음할 권리가 있음에 대하여도 통지를 받는다. 납세자는 국세청과의 상담이 있기 10일 전에 녹음하겠다는 의사를 국세청에 통보하여야 한다.

2. 영국의 세무조사 정책

가. 개요

영국의 내국세청(Inland Revenue)과 관세 및 소비세청(Customs and Excise)은 포괄적인 세무조사 및 감사기구를 보유하고 있다. 다양한 조세기관(tax instrument)에 대한 서로 다른 법률적인 구조 때문에 내국세청의 세무조사 정책과 그 절차는 관세 및 소비세청과 차이가 난다.

1976년까지 영국은 세무신고서에 대하여 거의 전수조사를 실시하였다. 그러나 신고서 수의 증가로 이를 모두 조사하기에는 한계가 있어 1976년 10월 15일 내국세청장은 선택에 의한 방식으로 신고서의 조사를 처리할 것을 천명하였다. 그 이후로는 이러한 선택적인 방식에 의한 세무조사를 전체 신고서에 대한 조사를 한 것으로 간주하게 되었다. 이러한 세무조사는 기업에 등급을 부여하여 실시하며[29], 1977년에 도입되어 현재까지 시행하고 있다.

영국의 부가가치세에 대한 행정체계는 중앙의 행정부문과 지방의 집행부문으로 이루어져 있다. 부가가치세의 집행정책은 중앙으로 집중되어 있고, 세무신고 또한 VAT Central Unit(VCU)에 의하여 중앙에서 처리되도록 하고 있다. 1973년 부가가치세제의 도입시에는 가능한 한 정형화된 많은 운영방식을 자동으로 처리하도록 하였다. VCU의 마지막에는 중앙 컴퓨터처리장치가 설치되어 있다. VCU가 수행하는 임무는 다음과 같다.

- 모든 부가가치세 신고서의 수집과 분류(매년 725만건)
- 납부세액의 수납 및 환급

---

29) ERA 등급제(ERA grading)라고 불린다(뒤에 추가 설명).

- 세무신고서가 완전하게 작성되었는지 또는 계산상의 일관성을 유지하고 있는지 입증하기 위한 간단한 검사를 수행하며, 만일 오류가 발견되었을 경우, 단순한 사항은 VCU에 의하여 처리되고 보다 복잡한 사항은 관세 및 소비세청의 해당 지역 부가가치세 사무소(LVO: Local VAT Office)로 이관

나. 세무조사 정책

1) 내국세청(The Inland Revenue)

매년 내국세위원회(Board of Inland Revenue)와 재무성의 재무장관(Financial Secretary)은 그해의 세무조사 착수인원 및 완료인원, 처리시간, 조사의 강도 등 운영목표에 합의한다. 이러한 운영목표는 각 집행사무소의 기본계획 지침으로 이용할 수 있도록 내국세청의 연간 계획에 포함한다.

특정지역에서 실시될 세무조사의 건수는 통상적으로 지역조사관(District Inspector)과 그룹감사관(Group Controller)이 합의하여 '지역세무조사목표(district investigation target)'에 포함시키지만, 실제로는 관할지역 감사관(Regional Controller)이 그룹감사관에게 인도한 세무조사 건수를 그룹감사관이 지역조사관에게 지시하는 형태로 결정된다.

매년 각 지역은 다음의 목표를 설정한다.

- 소득세 세무조사 건수(보통 일반개인이 대상이나 특정연도에는 기업이 대상이 됨): 비숙련 조사원(non-fully trained inspector)이 약 20~30인의 조사를 목표로 함.
- 특정연도 내에 완료되어야만 할 세무조사 기업수: 이 숫자는 상당히 유동적이고 완전히 숙련된 조사원(fully trained

inspector)이 보통 6~15개 기업을 조사함.
- 조사 받을 기업 세무신고서의 비율: 전체 기업 세무신고서의 10~15%

1995/96년의 경우 법인세에 대하여 완료된 세무조사 건수는 4,643건에 달하였고 소득세는 40,463건에 달하였다. 세무조사로 인한 추가적인 세수입은 GBP 371만 4천파운드에 달하였다.

아울러 질적인 측면에서의 세무조사의 목표도 설정한다. 세무조사의 질은 세무조사당 평균점수(APPIs: Average Point per Investigation)와 세무조사 감시시스템(AIMS: Account Investigation Monitoring System)을 통하여 평가한다. 완료된 세무조사 건수와 결합하여 APPIs 점수는 지역세무서(Tax District) 활동에 대한 중요한 정보를 제공한다.

2) 관세 및 소비세청(Customs and Excise)

영국의 관세 및 소비세청도 내국세청과 마찬가지로 매년 운영목표와 전략에 대하여 재무성의 재무장관과 합의한 사항을 관세 및 소비세청 운영계획(the Customs and Excise Management Plan)에 포함한다. 비록 관세 및 소비세청이 범국가적인 조직이며 세무신고 또한 국가적인 차원에서 처리되고 있지만, 기본적으로 납세자와의 접촉은 지역 부가가치세 사무소(Local VAT Office)를 통하여 이루어지고 있다. 지역사무소의 직원은 지역 사정에 대해 보다 많이 알고 있다. 때문에 납세자의 질의에 대하여 보다 성실하게 답변할 수 있는 위치에 있으며 여타 지역보다 세원탈루의 위험에 보다 쉽게 접근할 수 있다. 따라서 지역 부가가치세 사무소는 부가가치세에 대한 기업 등록업무를 주로 맡고 있다. 또한 이들은 여러

가지 업무를 맡고 있지만 우선적으로는 방문을 통한 세무조사업무(assurance visits / control visits라고 불림)를 수행한다.

관세 및 소비세청 운영계획(the Customs and Excise Management Plan)에는 그 지역의 연간 투입 인원수(the number of man-years)를 명기하고 있다. 1994/1995 회계연도에는 38만 3천건의 방문조사(assurance visits)가 부가가치세등록기업(VAT-registered companies)에 대하여 이루어졌다. 방문조사(assurance visits)는 부가가치세의 규정이 제대로 이해되고 옳게 이행되었는지 그리고 부가가치세 신고가 올바르게 이루어지고 제출되었는지를 입증하는 업무를 수행한다. 1994/1995 회계연도 동안의 성과를 보면 세무조사원들은 GBP 32억 8,600만파운드에 달하는 부가가치세 과소보고액을 적발하였고, 반면에 GBP 11억 4,600만파운드에 달하는 부가가치세를 기업에게 환급하였다.

영국 내국세청과 관세 및 소비세청에서의 세무조사 대상자 선정과정은 몇 단계로 이루어진다. 기본적으로 내국세청의 조사 과정은 납세자의 세무신고서에서부터 출발한다. 즉, 세무조사는 자발적인 신고납부체계(self-assessment system)의 도입에 따라 납세자로부터 시작된다. 부가가치세 조사 대상자의 선정에 있어서는 부가가치세 납세시의 납세자의 납세 특성이 선정기준이 된다.

가) 납세자별 층화표본추출(Stratification of the taxpayer base)

일반적으로 납세자들은 재정적 중요성과 발생할 수 있는 재정적인 위험도에 따라 층화표본추출 작업을 통하여 분류된다. 이러한 층화표본추출 작업의 성과에 대한 판단은 납세자들에게 얼마나 많은 시간을 할애하였는가로 결정한다.

(1) 내국세청(The Inland Revenue)

영국 내국세청에서는 기본적으로 모든 납세자들을 어떤 특정한 위험범주에 넣어 분류하는 관세 및 소비세청에 의하여 운영되는 방식인 정형화된 과정(formal process)을 이용하지 않는다. 대신에 많은 행정부서들은 다양한 업무분야로 전문화되어 있다. 실제 이러한 전문화는 한 명의 세무조사원이 어떤 특정산업(예를 들면 어떤 지역의 모든 농업종사자)에 대하여 전부조사를 수행하는 형태를 취한다. 비록 아직까지 대규모로 시행되고 있지 않지만, 최근에 적용되기 시작한 또 다른 전문화 형태는 공동작업(teamwork)이다. 2명 내지 그 이상의 인원으로 팀을 이룬 세무조사요원이 특정산업의 탈세 위험에 전문적으로 투입된다. 이러한 접근방법은 미용실(hairdressing), 술집(pubs), 호텔, 레스토랑, 소형 콜택시(minicabs), 건축업 및 그들의 공급업자 등 주로 현금을 취급하는 분야 및 업종에 적용된다.

이러한 팀은 이들 산업의 기업 소유주의 세무신고를 조사할 뿐만 아니라 세무조사를 통하여 획득한 사실 및 특징을 근거로 하여 그 지역산업의 일반적인 특징을 확보한다. 이러한 특징에 대한 분석적인 고찰은 종종 포괄적이고 종합적이며 전체적인 특징보다는 세부적인 효력을 발휘할 수 있다. 이러한 방식을 통하여 가장 많은 위험을 내포하고 있는 기업의 세무신고서를 추적하고 선정한다. 전문팀의 정보와 특정기업에 있어서 개별 세무조사를 위한 표준프로그램은 필요하면 어디에서나 생성되고 언제든지 수정될 수 있다.

영국 대기업[30]의 조세문제(tax issue)에 대한 세무조사는 Large Group Office에서 담당한다. 그리고 은행업과 보험업과 같이 두 산

30) 대기업은 전체 기업의 1~2%를 차지한다.

업간의 유사성을 가지고 있는 기업들은 Large Business Office에서 담당하며, 또한 일부 대규모 전문기업의 소득세와 금융 및 산업부문에서의 대기업에 대한 법인세를 담당한다. '대규모 거래기업(a large business)'의 지정은 기업의 매출액, 총자산 규모, 종업원 수에 따라 결정된다. 이러한 기업들에 대한 세무조사는 대부분의 경우 Special Compliance Office가 담당한다.

(2) 관세 및 소비세청

관세 및 소비세청은 가능한 한 효율적으로 세무조사 능력을 이용하는 데 목표를 두고 있다. 방문조사(control visits/assurance visits)를 통한 세수 및 수익의 증대를 위하여 세무조사에 있어서 강조하는 것은, 위험 가능성을 내포하고 있는 것으로 지정된 기업에 관한 것이다. 산업 내의 모든 기업에 대한 세무조사의 억제효과(the preventive effects)를 강화하기 위하여 정기적으로 방문한다. 이러한 목적을 위해 방문조사 프로그램(assurance programme)이 개발되었다. 방문조사 프로그램은 재정적인 위험이 가장 크다고 추정되는 개별기업에 유능한 인력을 배치하는 것이다. 재정적인 위험의 기준은 방문조사(assurance visit)시 정정받은 예상 세부담 평균액 즉, '한번 방문할 때마다 소비된 시간당 순과소신고액의 평균(MNUD: mean net underdeclaration per hour spent on a visit)'이다.

모든 기업은 MNUD에 따라 위험 그룹별로 분류되는데 다섯개의 그룹으로 분류되며 매년 새로운 정보에 기초하여 정확하게 재분류된다. 이러한 그룹을 재분류하는 기준은 다음의 두 가지로 구성된다. ① 분류체계의 구성 : 기업이 현재 직면하고 있는 재정적인 위험에 따른 기업분류 ② 수행될 작업의 할당 : 각각의 위험그룹에 대

한 방문횟수와 그에 대한 시간주기의 결정이다. 이러한 방식을 통하여 가용능력과 수행되어질 업무부담을 대응시켜 조정할 수 있다.

통상적인 위험평가는 신고된 부가가치세액이 너무 적은 경우(과소신고)와 같이 식별 가능한 요인들에 대한 통계적인 분석에서부터 시작된다. 전년도에 이루어진 방문조사 결과와 부가가치세 데이터베이스에 포함된 모든 기업의 자료를 이용하여 등록기업 중에서 무작위로 샘플을 추출한다. 그리고 이러한 자료는 세무조사 결과와 상관관계가 있는 변수를 식별하기 위해 일련의 통계적인 분석작업을 거친다. 이 작업의 목적은 방문조사에서 MNUD 결과를 예측하기 위해 이용할 수 있는 변수를 추출하는 것이다. 전적으로 부가가치세 데이터베이스로부터 끌어낸 요소를 이용하는 것은 세무조사 결과 데이터베이스에 입력된 자료의 정확성에 의존하여 위험평가의 성과를 높이기 위함이다. 위험도 분석을 통하여 예측한 만큼, 모든 감사 및 방문조사에서 세무신고가 적합하게 나타날 것인지는 기대할 수는 없다. 그러나 어느 정도는 분석패턴에 적합하게 나타나야만 할 것이다. 위험평가의 마지막 작업은 각 기업을 다섯 가지의 위험그룹 중의 하나로 분류하는 것이다.

위험평가의 계산은 매년 검토되고 기업의 재정적인 위험이 증가 및 감소에 따라 추가적으로 미세하게 조정된다. 또한 분류체계는 매년 지역 부가가치세 사무소(Local VAT Office) 및 본청의 제안에 따라 조정되고 개선된다. 1996/97 재조정에서는 위험그룹으로 기업을 분류하기 위해 29가지의 위험변수들을 사용되었다. 이러한 위험변수에는 다음의 것들이 포함된다.

- 신고행위에 대한 기업의 전력
- 매출액 증가율
- 납세순응도 및 복잡도 점수(수동조사를 이용한 세무조사에서 나타난 점수)

- 과세대상 매출 및 산업
- 환급요청 대비 납부 및 환급지수

그러나 실제로 29개 전체 항목에 대한 조사가 이루어지는 것은 아니다.

1988년도에는 Southend에 위치한 부가가치세 처리용 주전산기(mainframe)를 위한 보조시스템으로 VAVOPS(Visit Analysis and VAT Operational Planning System)를 도입하였는데 이는 최근 정보의 공급원으로서의 역할을 하고 있다. 동 시스템의 목적은 첫째, 보다 효율적으로 가동능력을 배분하는 것이고 둘째는, 보다 정확하게 운영결과를 측정하는 것이다. 지방 수준에서 VAVOPS에는 방문으로 인한 정정(corrections)결과 및 정정의 정도와 방문조사/세무감사의 기간을 포함하여 방문조사(control visit)에 관한 자료가 입력된다.

위험 범위의 조정 과정에서는 각 기업을 '지역 세무조사대상 선정 시스템(LVS: Local Visit Selection System)'의 출발점이 되는 위험 범위 및 특정위험 범주로 재배치한다. 각 기업에는 재정적인 위험에 대한 '위험수치(risk point)' 및 이전 세무조사 이후의 경과 시간에 대해 특정점수가 부여된다. 이러한 점수는 '우선 방문조사 포인트(VPPs: visit priority points)'에 의하여 측정된 특정 우선순위(specific priority)에 결합된다. 특정기업의 VPPs가 미리 정하여진 기준에 도달하자마자 세무조사를 실시한다. 지역 부가가치세 사무소는 '지역 세무조사 선정 시스템(LVS: Local Visit Selection System)'에 속한 기업에 대한 정보를 접수한다.

위험조정 과정의 마지막 단계에서는 세무조사 수행능력과 조사의 분량을 연계하는 작업을 수행한다. 이러한 연계작업은 국가 전체적인 수준에서 이루어진다. 우선 지역 부가가치세 사무소가 세무조사를 수행하는 데 있어서 표준작업일(a standard part of the

working day = 'session')로 표시된 조사시간이 얼마나 많이 소요되는지 측정한다. 그 다음에는 다양한 위험범위에 속하는 기업의 분포, 다음 세무조사와의 예상기간, 세무조사시 요구되는 표준작업일 수 등을 기초로 하여 얼마나 많은 표준작업일에 개별 부가가치세 사무소가 매달려야 하는지를 계산한다. 적절한 세무조사 시간을 조사대상에 할당하기 위하여 다음 세무조사와 기간에 대한 조정이 이루어진다.

'지역세무조사 선정 시스템'에는 대기업은 포함되지 않는다. 총 160만개의 부가가치세 등록기업 중 1,600개의 기업이 대기업(large business)으로 지정되고 있다. 이러한 대기업에서 거두어들이는 부가가치세수는 전체 부가가치세 세수의 32%(1996/97)를 차지하고 있으며, 전체 세무조사에 소요되는 시간의 약 13%를 이들 대기업의 조사에 할애하고 있다.

내국세청이 대규모 기업과의 거래에 있어 국가 수준의 부서를 운영하는 데 비해, 관세 및 소비세청은 지역별 조직으로 운영되고 있다. 따라서 대기업의 부가가치세 관련 업무는 지역 부가가치세 사무소 내에 팀별로 위임하고 있으며, 이러한 팀은 다양한 전문가를 보유하고 있다.

나) 세무조사의 유형

(1) 내국세청

영국 국세청은 일반국민의 재정에 대한 책임성 강화를 목표로 하고 있다. 즉, 적기에 정확한 세액을 각 납세자들이 납부하도록 하는 것이다. 이러한 납세순응을 위한 노력은 4가지 분야에서 이루어지고 있다.

① 세무신고서 조사(Returns Examination)

세무신고서 조사는 배포된 신고서식이 기간 내에 정확하고 완전하게 작성되는 것을 목표로 한다. 세무신고서가 늦게 작성되고 제출된 후 이에 대한 과세가 이루어지면, 납세자에게는 이자 및 벌금이 부과된다.

② 회계감사(Account Examination)

회계감사는 세무신고서에 대한 실제적인 조사라 볼 수 있으며, 조사대상은 기본장부, 각종 기록 및 기타서류 등이다. 따라서 통상적인 세무조사로 볼 수 있다. 그러나 모든 납세자들이 똑같이 세무조사를 받는 것은 아니다. 여기에는 세 가지 유형이 있다.

- 'A+'
- 'review'
- 'examination'

'A+' 유형은 세무신고의 오류점 등을 검토하는 것 이외에 별다른 조치를 취하지 않는다. 'review'는 납세자가 조세회피를 시도하였는지를 검사하는 기술적인 평가가 수반된다. 'examination'에서는 납세의무자가 조세회피를 범했는지를 입증하기 위해 장부에 대한 조사가 실시된다. 'review'와 'examination'간의 경계가 항상 명확한 것은 아니다. 세무조사원들은 일반적으로 세 가지 유형의 모든 세무조사를 실시한다. 일부 세무관서에서는 'review'만을 수행하는 기술적 세무조사원과 'investigation'으로 불리는 내국세청의 세무조사에 집중하는 세무조사원(inspector) 간에 차이를 두기도 한다.

새로운 제도하에서는 더 이상 'investigation'과 'review'간에 차이를 두지 않고 있다. 새로운 용어인 '간편조사(enquiry)'는 'investigation'과 'review'를 대체하는 용어로 쓰이고 있다. 각 세무신고서는 제대로 기입되었고 완전하게 작성되었는지의 여부를 검증받

기 위하여 '간편조사(enquiry)'를 받게 된다. 이러한 간편조사는 조사기간과 범위에 있어서 다양하다. 즉, 완전 간편조사(full enquiries)와 부분 간편조사(aspect enquiries)로 나뉜다.

완전 간편조사는 세무신고에서 빠진 부분과 오류부분 등 모든 위험에 관한 검토가 뒤따르고, 부분 간편조사는 세무신고서의 특정부분의 한 가지 혹은 몇 가지 항목에 대하여 집중적인 조사를 수행한다. 과거 'review'라고 일컬어지던 세무조사는 이제 부분 간편조사 중의 하나이며, 필요한 경우에는 완전 간편조사로 확대될 수 있다.

③ Schedule D Compliance

'Schedule D Compliance'조사는 소득 및 소득의 일부를 보고하지 않은 개인의 적발을 목적으로 하는 세무조사이다. 동 조사의 절차는 몇 가지의 서로 다른 정보를 토대로 탈세사실을 직접적으로 검토한다. 이를 위하여 회계감사인(Accounts Investigator)과 정보를 교환하기도 한다. 또한 고급주택을 방문하거나 고급승용차가 주차되어 있는 지역을 방문하는 등 관측을 통하여 자료를 수집하기도 한다. 세무조사원은 이러한 고급품 소유주들이 이러한 고급품의 구입에 비용을 충분히 지불할 수 있는 신고된 소득이 있는지를 조사한다.

④ Employer Compliance

'Employer Compliance' 조사는 원천징수체계의 오류를 적발하는 것을 목적으로 하는 세무조사이다. 세무조사는 주로 사업주의 사업장에서 이루어진다.

(2) 부가가치세 조사

지역 부가가치세 사무소는 완전 방문조사(full assurance), 전화 및 팩스조사(contacts through telephone/fax), desk visit 조사, 긴급조사(hot visit) 등의 방식을 포함하는 다양한 형태의 세무조사를 실시할 권한을 가지고 있다.

완전 방문조사(full assurance)는 장부 및 각종 회계기록의 조사, '지역 세무조사 선정 시스템(LVS: Local Visit Selection System)'에서 결정된 사항을 참고로 하는 전통적인 세무조사로 이루어진다. 이 세무조사는 부가가치세 신고의 모든 면을 조사한다. 실제 세무관서에서 위험평가 및 준비를 한 후에 세무조사원은 납세자의 사업장으로 나가서, 가장 큰 재정적 위험을 가진 기업에 대해 집중적인 조사를 한다. 이러한 세무조사를 완전 방문조사('full assurance visit' 혹은 'control visit')라고 한다. 이러한 세무조사는 소규모의 기업인 경우에는 단지 몇 시간이 소요되고, 보다 복잡하고 규모가 큰 기업의 경우에는 2 내지 3일 정도의 기간이 소요된다. 부가가치세 조사의 약 90% 정도는 완전 방문조사이다. 나머지 세 가지 형태(전화 및 팩스조사(contacts through telephone/fax), desk visit 조사, 긴급조사)는 아직까지 '지역 세무조사 선정 시스템'에는 도입되지 않았다.

부가가치세 환급의 경우를 예들 들어 조사과정을 살펴보자. 우선 환급요청이 들어오면 음(−)의 세무신고서(negative tax returns)는 Southend에 있는 중앙컴퓨터에 의해 특정기준에 의거하여 선정된 후 관련된 지역 부가가치세 사무소로 이송된다. 대기업에 의한 환급요청의 경우는 사무소의 장에게 직접 이송되고, 나머지는 특별조사팀에게 할당된다.

음(−)의 세무신고서에 대한 수락 여부는 다양한 방식으로 검토

된다. 첫째, 기업의 신고에 포함된 정보가 환급을 수락하기에 충분한 경우에 조사는 'desk visit'로만 한정된다. 만일 환급을 수락하기에 불충분한 정보라면 세무조사원은 음(−)의 신고서에 관한 추가적인 정보를 팩스나 전화로 요청한다. 세무조사원이 여전히 만족하지 못한 경우에는 실제조사를 실시한다. 그러나 조사는 음(-)의 신고서가 작성된 이유 및 원인을 조사하는 것으로 한정된다.

이러한 세무조사는 단기적으로 주어진 특정기간 내에 수행되어야만 한다. 조사행정에 대한 불필요한 지연을 일으키는 경우에는 납세자에게 5%의 벌금이 부과된다. 이러한 벌금을 피하기 위하여 세무조사원은 긴급조사를 실시한다.

전화나 팩스를 통하여 납세자와 접촉하는 'desk visit'나 긴급조사는 관세 및 소비세청의 새로운 조사방식에 적합한 조사유형이다. 그러나 이러한 조사는 간편한 조사방식일 뿐 여전히 실제조사가 세무조사 정책의 중심적인 역할을 수행한다.

다) 조사대상 납세자 선정

(1) 내국세청

영국은 기본적으로 모든 세무신고서에 대하여 검토를 하고 있다. 배달된 세무신고서는 FT(fully trained)건과 NFT(non-fully trained)건으로 분류된다. FT건으로 분류된 세무신고서는 고등교육을 받고 보다 많은 경험을 갖춘 세무조사원이 담당하고 NFT건으로 분류된 세무신고서는 FT건보다 교육수준이 낮고 경험이 부족한 세무조사원이 담당한다[31]. 법인세의 경우 매출액 기준 GBP 250,000가

31) 비숙련 세무공무원(NFT(non-fully trained) officer)이 되기 위해서

FT건과 NFT건으로 분류되는 기준이다. 그밖에 기업의 구조와 해외거래에 종사하고 있는지의 여부도 분류하는 데 고려대상이 된다. 소득세의 경우는 GBP 25,000이 분류기준이다.

개인 및 기업의 세무신고서가 적당한 지역세무서(District Tax Office)에 보내지면, FT건의 경우는 숙련 세무공무원에게 곧바로 보내지고, NFT건은 먼저 세무신고서를 선별하는 업무를 담당하는 세무조사원에게 보내진다. 세무조사원은 조사대상 세무신고서에 대하여(NFT건 중 많은 부분은 그 내용에 대한 검토 없이 즉시 처리됨.) 간단한 조사를 한 후 세무신고서는 ERA 분류기준에 따라 E, R, A 세 가지의 등급 중 하나의 등급으로 분류된다.

- A등급(Accepted): 세무신고서에 아무런 하자가 없는 경우이다. 일부 신고서는 A+등급이 매겨진다. 일부 사소한 계산상의 오류는 해결되어야만 한다.
- R등급(Review): 세무신고서에 대하여 Review 정도의 세무조사를 받는다는 것을 의미한다. 통상적으로 법인세의 경우에 많이 이용된다. R등급과 E등급과의 차이는 거의 없으며 R등급이 후에 E등급으로 분류되는 경우가 많다.
- E등급(Examination): 세무신고서에 대하여 포괄적인 세무조사를 실시한다. E등급으로의 분류를 위해서 세무조사원은 세무신고서상의 의심나는 사항에 대한 충분한 사유를 확보하고 있어야 한다.

대부분의 세무신고서는 A 또는 A+등급으로 분류된다. R등급 내지 E등급을 받은 세무신고서는 세무조사원의 경험과 지식에 따라 할당된다. 숙련 세무조사원은 주로 법인세부분을 담당하고, 반면 비숙련 세무조사원은 주로 소득세를 담당한다. A등급을 받은

는 약 12개월간의 이론 및 실제 경험을 쌓아야 하고, 숙련 세무공무원(FT(fully trained) officer)이 되기 위하여는 약 4년이 소요된다.

NFT건은 행정처리 부서의 사무원에게 넘겨진다. R등급 내지 E등급을 받은 세무신고서는 세무조사원에게 넘겨진다. 그리고 심각한 부정의 우려가 있다고 의심되는 세무신고서는 Special Compliance Office로 넘겨진다.

세무신고서를 분류하는 다양한 기준은 다음과 같다.

- 기업의 사업성격
- 산업정보를 이용한 분석적 고찰
- 공인회계사의 의견내용
- 익명의 편지제보
- 은행 혹은 다른 조사로부터의 정보
- 언론(신문) 정보

공식적인 ERA등급을 적용하기 이전에도 몇 가지의 사전 선정기준을 마련하고 있다[32].

(2) 자발적인 신고납부(Enquiries in Self-Assessment)

1997/1998년부터는 소득세와 자본이득세에 대하여 자진신고납부제를 도입하기 시작하였다. 법인세의 경우에는 1999년부터 새로운 시스템으로 변화를 모색하고 있다. 신고납부제도로의 전환과 더불어 세무조사에도 급격한 변화가 나타나고 있다. 즉, 신고납부제도에 적용되는 기본원칙은 '선납부 후조사(process now, check later)'이다.

새로운 시스템의 도입은 특정 위험그룹의 세무신고서가 무작위 조사를 받게 될 가능성을 높였고, 세무조사원은 더 이상 세무신고서의 의심되는 항목을 보고할 필요가 없어지게 되었다. 신고납부

32) 이러한 기준의 예로서 ① 1인 혹은 하나의 가족에 의해 지배되는 기업 ② 대규모 매출과 고수익 ③ 고임금 지불 ④ 고가의 사무용자동차 ⑤ 회사직원의 고급주택 ⑥ 높은 비용공제 등을 들 수 있다.

제하에서 세무조사는 세무신고서가 세무서에 접수된 후 12개월 내에 서면으로 세무공무원이 세무조사의 착수에 대한 공식적인 요구를 함으로써 시작된다. 이 기간은 내국세청이 연간 세무조사 주기를 효율적으로 계획할 수 있도록 하고 세무조사 대상자를 선정하는 과정에 있어 제3자 정보를 포함할 수 있도록 하여준다.

개인의 세무신고서는 국세행정 내에서 처리되고 난 후 특정항목이나 문제에 대한 포괄적인 조사프로그램하에 놓이게 된다. 세무신고서 자료는 다른 정보와 비교되며 특정한 항목이 추가적인 세무조사를 위하여 선정될 것이다. 조사대상으로 선정되는 세무신고서의 대다수는 의심나는 사항이 있기 때문이다.

세무신고서 1천건당 1건의 신고서가 완전 세무조사(full enquiry)를 위해 무작위로 선정된다. 1996/1997회계연도에는 약 7,500건이 선정되었다. 국가 차원에서 선정작업이 이루어진 후 지역단위로 선정 사실이 통보된다. 완전 세무조사를 위해 무작위로 대상을 선정하는 것은 선정 과정에 대한 정보를 공개하지 않음으로 인해 억제효과가 발생하기 때문이다.

향후 영국 내국세청은 이러한 조사대상의 선정 과정에 점차 컴퓨터를 이용할 것이다. 현재는 PRISE(Prototype Returns Initial Screening Exercise) 시스템을 이용하고 있다. 이 시스템은 납세자가 운영하는 기업의 친척, 지출의 심한 변동, 개별 납세자의 위험점수 등을 통하여 선정하며 지역수준의 정보도 고려하게 될 것이다. 그리고 필요시에는 세무조사원의 수동조사에 의한 선정도 이루어진다.

(3) 관세 및 소비세청

지역 부가가치세 사무소에서 운영하고 있는 LVS(Local Visit Selection) 시스템은 지역에 있는 모든 기업에 대한 최신의 정보를

제공한다. LVS 시스템은 방문조사 대상 기업을 선정하는 데 이용된다. 이 시스템은 우선적으로 방문조사 기준에 곧 도달할 위험구간 내의 기업의 목록을 생성하고, 방문조사에 소요되는 시간에 대한 정보와 요구되는 세무조사원의 수준까지 제공한다.

지역 부가가치세 사무소는 LVS 시스템에 의하여 생성된 선정기준을 엄격하게 적용하고 있지는 않다. 하지만 이는 지역적 조건에 따라 달라질 수 있다. 지역정보는 소위 '녹색철(green folder)'에 기록되며, 부가가치세를 위하여 기업이 등록된 때부터 쌓이기 시작한다. 주기적인 LVS 목록에 따라 조사받는 위험구간 내의 기업의 수는 감소하고 있는 추세인데 1997의 경우 '위험구간 5'에는 5%, 위험구간 2에는 23% 정도의 기업이 존재한다.

1998년에는 개정방문조사 프로그램(RAP: Revised Assurance Programme)을 시행하였다. 동 프로그램 내에서의 주요 관심사항은 정밀조사 과정(sift process)을 통하여 지역수준에서의 대상 선정과 위험 분석을 하는 것이며, 이는 지역의 세무관서가 조사의 우선순위를 결정하도록 하여준다. 정밀조사 과정을 위해 독립적인 업무를 수행하는 특별조사팀(target team)을 구성한다.

특정산업이나 사업분야에 전문화된 특별조사팀은 특별히 대량의 현금이 유통되는 업종에[33] 집중한다. 동 팀은 'Compliance Risk Information Project(CRIP)'에 의하여 지원을 받는다. CRIP는 지역에서 가장 큰 위험을 보이는 납세자를 선정하기 위한 정보를 제공하며, 방문조사 후 밝혀진 결과들은 다시 CRIP로 피이드 백된다. 조사대상 선정을 위한 기업정보는 세무조사를 통하여 수집될 뿐만 아니라 전화 및 단순방문과 질문서에 의하여도 수집된다. 이러한 방식으로 지역 세무관서는 재정적으로 신뢰할 수 있는 기업의 현

33) 주로 골동품 및 예술품, 자동차, 건설업 등이 이에 해당한다.

재 상태를 유지·파악한다. 개정방문조사 프로그램의 목적은 세무조사 능력을 재정적 위험성이 가장 큰 납세자에게 할당되도록 하기 위해 위험지역의 정보를 계속 유지한다.

방문조사 대상인 대기업의 선정은 LVS를 기반으로 하지 않는다. 지역 부가가치세 사무소는 지역 내에서 대기업으로의 분류 여부를 매년 평가한다. 우선 이를 위한 자료는 LVS로부터 수집되고 이를 '대기업분류에 관한 국가기준'에 적용한다. 그 다음에는 지역 부가가치세 사무소의 두 명의 공무원으로 하여금 분류결과가 지역 내의 기업에 관한 자료와 일치하는지의 여부를 검증하도록 한다. '대기업분류에 관한 국가기준'은 다음과 같다. ①매달 처리되는 기업 및 법인의 서류 수 ②부분면세 ③연간매출액 및 수익과 비용의 합 ④매출액 및 수익을 초과하는 지출 ⑤기업 및 법인의 구조 ⑥기업 및 법인의 신뢰성 ⑦회계시스템의 복잡성 ⑧세무조사 기록(과거에 얼마나 자주 방문조사를 받았는지에 대한 기록) ⑨적용세율 등이 있다.

각 기준에 대하여 평가점수가 기업에 부여되며, 전체 점수가 일정수준을 넘어서게 되면 대기업으로 지정된다. 통상 세부담액(tax throughput)이 GBP 700만파운드을 넘지 않는 경우에는 대기업으로 분류되지 않는다. GBP 1억파운드 이상인 경우에는 2년 주기로 세무조사를 받는다(범주 1). 3년 주기로 세무조사를 받는 기업도 있다(범주 2). 전체 1,600개의 대기업 중 약 450개의 기업이 2년 주기로 세무조사를 받는 '범주 1'에 속한다.

다. 세무조사 과정

위에서 설명한 방식으로 세무조사 대상자가 정해지면 세무조사원은 실제적인 세무조사를 시작한다. 세무조사의 과정은 세 단계

로 구분된다.

- 사전 준비 및 계획
- 실시 및 판정
- 완료 및 보고

1) 사전 준비 및 계획

가) 내국세청

세무조사원은 사전준비(preparatory review)를 통하여 기업 및 개인에 대한 실태를 파악하는 것에서 세무조사를 시작한다. 이들은 조세회피의 위험성을 파악하는 데 주력하고 이러한 부분에 그들의 조사 노력을 집중 투입한다.

사전 준비단계 동안 세무조사원들은 다음의 사항을 고려한다.

- 사업의 성격
- 기업의 전력
- 기업의 자본 및 자산구조
- 회계장부
- 기업주 및 경영인가 고용인에 관한 특별사항

또한 납세자가 재정적 지불능력이 있는지의 여부를 평가하여야만 한다.

사전 준비작업의 일부로 세무조사원은 기업에 대하여 암행관찰을 할 수도 있다. 기업의 경영주가 살고 있는 주택을 살펴볼 수도 있으며 그 기업에서 생산한 물품을 주문하거나 구매하여 가격을 검사할 수도 있다.

사전 준비작업이 끝난 이후에는 세무신고서의 불만족 사항을 결정할 수 있는 확실한 증거를 확보한다. 이러한 과정은 납세자나 혹

은 납세자의 공인회계사에게 접근함으로써 확보할 수도 있다. 그리고 어떻게 세무조사를 진행해야 할 것인지와 초기에 집중할 곳을 결정한다. 납세자 및 기업이 그들의 경영자문인이 있을 경우에는 우선적으로 이들과 접촉을 한다[34].

세무조사원은 조사개시통지서(opening letter)를 발송하거나 직접 조사개시를 위한 회합을 가짐으로써 세무조사에 착수한다. 영국 내국세청은 조사개시를 위한 회합을 점차 많이 선택하는데 이는 가장 빠르고 가장 효율적인 것으로 나타나고 있다.

세무조사의 착수 사실을 알리는 조사개시통지서에는 세무신고서 및 첨부서류의 어떤 항목과 사항이 조사의 근거가 되는지를 지적하여야 한다. 만일 제3자로부터의 제공된 정보에 의하여 의심을 하는 경우라면, 분명하게 의심되는 이유를 밝히지 않고 전반적인 의심의 내용을 밝힌다. 세무조사원이 조사에 대한 근거를 밝히지 못한다면 납세자는 지역조사관(District Inspector)에게 이의를 신청할 수 있다. 그러나 앞서 설명한 바와 같이 새로운 신고납부제도 하에서의 세무조사원은 세무조사가 시작되었을 때 그에 대한 이유를 기술할 의무가 더 이상 없다.

세무조사원은 세무조사를 실시하는 방식에 대한 계획안을 작성함으로써 사전 준비단계를 끝낸다. 이러한 계획안의 작성에는 특별한 기준은 없지만 세무조사원은 적용할 조사기법과 사용 의도를 기술하여야만 한다. 계획안은 세무조사원이 조사하여야 할 사항에 관한 결론을 이끌어내고 판단을 내리는 데에 안정적인 기반을 생성하여만 한다.

---

34) 주로 경영자문인은 공인회계사가 담당한다.

나) 관세 및 소비세청

세무조사 팀장은 어느 세무조사원에 의하여 조사를 진행할지를 결정한다. 방문조사 대상으로 선정된 기업의 사업장 내에서 조사가 이루어지는 것에 대하여 세무조사원 및 조사팀장과 기업은 약속을 한다. 세무조사원은 불시에 아무런 통보 없이 조사를 나갈 수 있지만 예외적인 경우에만 이러한 방식을 사용한다.

방문조사는 LVS 시스템을 통하여 수집된 자료를 가지고 세무서에서 사전 준비작업을 수행한다. 이러한 사전 준비작업에는 다음과 같은 것들이 포함된다.

- 기업명(상호명)
- 주소
- 업종
- 이전의 세무조사 전력
- 환급
- 적용세율
- 타기업과 비교한 총수익
- 이전 세무조사의 경과일수 및 그 결과

아울러 '녹색철'의 정보, 환급에 관한 정보, 다양한 원천의 정보 등도 이용한다.

사전 준비단계 동안에 세무조사원은 기업의 잠재적인 위험의 구별을 목적으로 분석표를 작성한다. 또한 기업의 상황을 알기 위해 위험분석, 과거자료의 분석, 동종산업 기업과의 비교 등을 이용한다.

그 다음으로는 기업의 성격 및 유형, 특별사항 등을 고려하여 세무조사를 어떻게 진행할 것인가를 결정한다. 그러나 소기업의 세무조사에 대하여는 특별한 기준은 존재하지 않는다.

대기업의 부가가치세 세무조사의 계획 및 시행에 있어 그 절차는 LVS 시스템에 포함되어있는 기업들과는 다르다. 보다 작은 규모의 기업은 자료 중심으로 이루어지는 반면, 대기업은 회계시스템 위주로 이루어진다. 회계시스템 위주의 접근법은 부가가치세 납부의 적시성, 세무신고서의 완결성에 대한 보다 효율적인 정보를 획득하는 것을 목적으로 한다. 각 대기업에 대하여는 각 기업을 담당할 대표공무원(lead officer)이 임명된다.

각 대기업을 담당할 대표공무원은 장기적 계획과 전략을 준비한다. 이 계획과 전략에는 2년 및 3년 주기로 세무조사를 받는 기업이 포함되며, 기업의 선별과 기업의 구조 및 회계조직 등을 자세히 분류한다. 기업의 재정적인 정보뿐만 아니라 공인회계사의 의견 등 비재정적인 정보도 포함된다. 즉, 기업활동 전반에 관한 모든 내용을 포함한다. 전략계획에는 다음의 것들이 포함된다.

- 조사의 목적
- 세무조사 받을 분야
- 조사절차의 유형
- 조사의 빈도
- 요구되는 조사능력

또한 할당된 기업에 대하여 주기적이고 단기적인 계획도 수립한다. 이러한 계획은 다음 연도에 수행될 세무조사 일정에 반영되며, 요구되는 세무조사 수준과 기간 등이 기술되어 있다.

일반적으로 세무조사는 1분기에서 3분기 내에 완료되고 나머지 마지막 분기는 다음 연도의 세무조사를 위한 계획과 당년도 세무조사에 관한 보고서를 작성하는 데 소요한다.

2) 조사의 실시와 판정

가) 내국세청

세무조사 전에 실시하는 조사개시를 위한 회합이 신속하고 효율적임을 앞서 언급한 바 있다. 이러한 조사개시를 위한 회합은 장부 및 계정조사 전후에 이루어지는데 조사가 이루어지지 않았다면 세무조사원은 몇 가지의 질문을 납세자에게 할 수 있다. 첫째, 회사 경영 방식은 무엇인지 혹은 재정적인 위험은 없는지 둘째, 회계시스템의 구조는 무엇이고, 누가 시스템을 담당하고 있으며 어떠한 방식으로 회계시스템에서 세무신고서가 작성되는지, 그리고 유용한 비재정적인 정보는 무엇인지 셋째, 기업주의 사적 지출은 어떠한가에 대한 질문을 할 수가 있다.

세무조사원은 공인회계사의 업무와 중복되는 작업을 하지 않기 위하여 세무조사가 이미 시작되었다는 사실과 기존에 시행된 조사를 통하여 찾아낸 사실을 공인회계사에게 통보한다. 세무조사원은 추정의 근거가 되는 공인회계사의 연간보고서를 조사개시를 위한 회합에 지참하도록 요청한다.

세무조사원은 이 단계에서 납세자 및 기업에 의하여 발생된 비정규적인 재정상황에 대하여 보고할 기회를 납세자에게 제공한다. 만일 세무신고서가 잘못되었거나 불완전하다는 증거를 세무조사원이 이미 확보하였다면, 신고서를 다시 한번 확인하도록 납세자에게 요청할 수 있다. 그럼에도 불구하고 계속 의심나는 사항이 있는 경우에는 세무조사원의 직권으로 회계장부를 첨부하도록 공인회계사에게 요청할 수 있다. 조사개시를 위한 회합의 마지막에서는 다시 한번 세무조사에 대하여 납세자에게 상기시켜 준다.

납세자가 조사개시를 위한 회합의 결과에 대한 보고서를 요청하

는 경우, 세무조사원은 이를 제공한다. 과거에는 조사개시를 위한 회합이 주로 세무서에서 이루어졌으나 현재는 납세자의 사무실이나 공인회계사의 사무실에서 이루어지는 경향이 있다.

공인회계사는 자신의 고객에 대한 세무조사 이전에 먼저 스스로 세무조사를 실시할 수 있다. 이러한 경우 공인회계사는 세무조사원에게 통보를 하고 조사원이 요구하는 서류가 다소 늦게 보내질 수도 있다는 것을 기간 내에 통보해야만 한다. 이러한 조치를 취하지 않았을 경우, 세무조사원으로 하여금 세무조사에 비협조적이라는 판단을 내리도록 할 것이며, 후에 과중한 벌금이 부과될 수도 있다. 공인회계사는 세무조사원이 행하게 될 조사방법과 유사한 조사를 가능한 한 납세자와 독립적이라는 가정하에 실시한다.

조사에서 비정상적인 신고사항이 발견되었을 경우에는 납세자의 동의를 먼저 구한 후 세무조사원에게 모든 것을 통보해야만 한다. 비정상적인 신고사항에 대한 사후조치에 대하여 세무조사원과 토론할 것을 제안하고, 가능한 한 모든 협조를 제공한다는 의사를 표시하여 벌금을 최소화하여야 할 것이다. 그러나 아무런 문제점을 발견하지 못했다면 지체없이 세무조사원에게 통보한다. 세무조사원은 공인회계사의 조사의 타당성을 검토하기 위하여 세무조사 실시결과를 보고받는다[35].

공인회계사가 자체적인 조사를 실시하지 않거나 세무조사원이 볼 때 조사결과가 만족스럽지 못하다고 판단될 때에는 세무조사원이 직접조사를 한다. 세무조사시에는 납세의무자가 세무서로 회계장부를 옮기는 것이 일반적이나, 회계시스템이 물리적으로 매우

35) 그러나 원칙적으로 세무조사원에게는 공인회계사의 조사결과 화일을 검토할 수 있는 권한이 주어져 있지 않다. 다만, 공인회계사가 실시한 조사방법이나 어떻게 결론을 도출하였는지에 관한 질문은 할 수 있다.

큰 경우에는 기업에서 세무조사가 이루어질 수도 있다. 세무조사는 시스템 중심적(system-oriented)으로 이루어지면 잘못된 방향으로 진행될 수가 있으므로 대부분의 경우에는 자료중심적(data-oriented)으로 이루어진다. 특별히 소득, 지출, 자산상태를 평가하는 데 역점을 둔다. 세무조사시 고려해야 할 역점요소들은 다음과 같다.

- 세무신고서와 연간 및 기본적인 회계장부와의 조화의 여부
- 기업의 경제적 상황
- 산업내 다른 기업과 연계된 총수익의 평가 등 분석적인 고찰의 수행[36]
- 기업내 재화 및 가치의 흐름내에서 추정관계(supposed relationship)를 이용한 상관관계 조사
- 기업소유주 등의 사적자산 및 지출의 변동상황
- 현금흐름 점검
- 가공의 수치 추적

세무조사를 하는 데 있어서 어떤 표준화된 프로그램은 없다. 세무조사원의 교육수준과 경험 및 세무조사를 받는 기업의 특정한 환경과 조건에 따라 이루어진다. 소규모 기업의 경우에는 가급적 모든 주요 서류들을 완전히 조사하고, 회계시스템이 물리적으로 큰 경우에는 다양한 샘플링 기법을 적용하여 실시한다.

기업이 특정한 세무조사 방식을 예측하고 있는 경우 많은 지역에서는 대체방법을 이용하여 조사를 실시한다. 영국의 내국세청이 적용하고 있는 통상적인 방식인 총수익 접근방식은 세무신고서상에 총수익에 대한 의심이 보고되자마자 기업주로 하여금 총수익에

---

36) 이때 세무조사원은 지역의 지배적인 환경을 고려하며, 심대한 차이가 발생하였을 경우에는 합리적인 이유를 제시할 수 있어야 한다.

대한 수치를 조작하게 하여 조사에 대처할 수 있는 여지를 주기 때문이다. 대체조사 방식의 선택은 지방세무서가 그 지역산업에 대한 상황이나 정보를 상당히 확보하고 있는 경우에는 매우 현저한 성과를 낼 수 있다.

세무조사를 실제 기업의 상태와 일치시키기 위하여 관찰에 의한 방식을 점차로 많이 사용하고 있다. 즉, 세무조사의 초기 동안에 세무공무원은 암행활동을 통하여 기업 및 업소의 고객 수 및 고용된 종업원 수 등을 조사한다. 그리고 조사시 기업장부의 수치와 실제 조사한 수치가 일치하는가를 검토하기도 한다.

세무조사의 종료시 판정을 내리는 데 있어서 세무조사원이 주의하여야 할 점이 있다. 조사기간 동안 조사원은 예상되는 재정적인 위험을 어느 범위까지 포함할 것인가를 지속적으로 평가하여야 한다. 또한 조사시 납세자 및 공인회계사가 보여주는 협력의 정도 및 진실성뿐만 아니라 적발된 문제점 하나 하나를 규칙적으로 살펴야 한다. 그리고 문제점에 대한 후속조치를 결정하여야만 하는데 보통 결정 전에는 세무조사팀장에게 조언을 구한다. 신고납부제도하에서는 납세자 및 기업주는 내국세청장에게 세무조사가 끝났다는 통지를 보낼 것을 요구할 수 있으며, 세무조사원은 이러한 서류를 통하여 조사가 끝났다는 것을 선언한다. 납세자는 세무조사원이 조사를 계속하기에는 비합리적이라는 의견을 제시할 수도 있다.

나) 관세 및 소비세청

(1) 보통기업

보통 수준의 기업에 대한 부가가치세 조사는 '지역 세무조사 대상 선정 시스템(LVS: Local Visit Selection System)'에 의하여 그

대상이 선정되고 일반적으로 전부조사(full enquiry)를 받는다. 대기업의 경우에는 부과, 징수 및 세무조사에 대한 모든 관련된 분야에 대해 각각 2 내지 3년의 주기로 세무조사를 받는다. 전부조사는 주기의 맨 마지막에 실시된다.

부가가치세 조사는 다양한 주제들이 논의되는 기간 동안의 사전 회합 및 조사개시를 위한 회합과 함께 시작된다. 논의 주제에는 다음의 것들이 포함된다.

- 기업 및 법인이 속한 그룹의 구조
- 주요 사업활동분야
- 회계조직, 특히 부가가치세 신고가 준비되는 방식
- 기업에 적용되는 특별 부가가치세 조항. 즉, 자동차 산업과 같은 특정 기업활동에 대한 감면 등

회합 기간 동안 세무조사원은 조사기간을 명시한다. 보통 수준의 기업에 대하여는 수시간부터 수일에 이르는 등 다양하며, 조사개시를 위한 회합은 세무조사원이 다양한 조사절차를 수행하는 데 필요한 각종 서류들을 요청함과 함께 종결된다. 보통 연간 회계장부와 부가가치세 신고서를 대조함으로써 세무조사를 시작한다. 가장 최근의 총계정 원장과 부가가치세 신고서를 대조하여 본다. 다음 단계에서는 조사대상 기간 동안의 회계장부를 조사하고 분석적인 고찰을 통하여 신고서상에 의심스러운 사실이 있는지를 검토한다. 또한 방문조사 기간 동안 부가가치세 신고서상의 항목간 연관성을 입증하기 위하여 실제 결과와 예산을 비교하고, 재정보고서와 기업내부의 경영정보를 비교분석한다.

조사개시를 위한 회합과 분석 및 고찰기간 그리고 세무서에서 조사준비를 하는 동안 드러난 문제점과 사업활동의 성격에 따라 세무조사가 어떻게 진행될 것인지가 결정된다. 예를 들어 과거의 사실에서 의심나는 점이 발견되었다면 그 점에 대하여 집중조사하

고, 과거의 사실에 특별한 문제점이 발견되지 않았으면 가장 최근의 신고서에 집중하여 조사를 실시한다.

기업의 활동 또한 조사의 수행에 주요한 역할을 한다. 즉, 주로 무역업체인 경우는 송장이나 관련서류를 통하여 정확한 세율이 적용되었는가를 검증하고, 현금을 다루는 업종(pub and restaurants)의 경우에는 재화의 흐름에 대한 검증을 실시한다. 현금업종에 대하여 관세 및 소비세청은 이른바 현금업종 조사팀(cash team)을 운영한다. 현금업종 조사팀은 조사를 위하여 구매 및 재고에 관한 자료와 기업정보에 근거하여 예상매출액을 추정할 수 있는 특별한 컴퓨터 프로그램을 이용한다. 여기서 나온 결과와 실제 매출액을 비교검증 한다. 또한 한 기업의 부가가치세 조사를 수행하는 동안 다른 기업의 조사에 이용할 수 있도록 몇 개의 요약보고서를 준비한다.

방문조사(control visit)는 세무조사원이 작성한 조사보고서를 제시하고 토론하는 동안에 최종 회합(final meeting)과 함께 종결된다. 조사결과 문제점이 발견되었다면 어떻게 문제점을 해결할 것인지를 제시하여 주고, 필요한 경우 조사결과에 대한 불복이나 이의신청에 관한 방법을 납세자에게 알려준다.

방문조사의 종료 후 분석자료는 기업의 실제행위 대하여 세무조사의 결과를 검증하는 데 이용된다. 이 검증에서 위험평가, 역사적 자료와의 비교 등 합리적인 검증이 이루어진다.

(2) 대기업

대기업의 경우는 다음의 단계에 따라 부가가치세 조사가 이루어진다.

- 수립(Establishing) : 부가가치세와 관련된 거래에 이용되는 회계시스템이 확인되어야 할 뿐만 아니라 부가가치세 신고에

상당한 영향을 미치는 여타의 시스템도 확인되어야 한다.

- 기록(Recording) : 세무조사원은 회계시스템에 이미 작성된 기록을 참조하여 회계·재정 및 여타의 시스템에 대한 상세한 내용을 기록·작성한다. 이러한 작업에는 단계별 플로우 차트를 이용하는 기법이 이용되기도 한다.
- 확정(Confirming) : 이전단계에서 작성되고 확인된 시스템에 대하여 어떠한 조사기법을 적용할 것인지를 확정한다.
- 평가(Evaluating) : 이 단계에서는 재정 및 회계시스템을 검증하고 평가한다. 특히 자료가 생성되거나 변화되는 것에 중점을 둔다. 중점사항 중 어느 부분의 문제점이 부가가치세 납부에 영향을 미치는지를 검증한다.
- 검증(Testing) : 이 단계에서 납세순응 검증과 실질적인 검증을 실시한다.

3) 조사의 완료 및 보고

가) 내국세청

세무조사원은 주어진 자료를 기초로 하여 세무조사를 실시하고, 신고서에 문제가 있다는 사실을 납세자와 담당 공인회계사에게 설명한 후, 최종적인 회합을 갖는다. 이 회합에서 서로의 의견을 교환한 후 문제점에 대한 해석이 이루어지고 부과될 벌금이 결정된다. 회합은 부과될 세금과 이자 및 벌금에 관한 해결방안을 제시함으로써 종결된다. 보통 세무조사는 1년 동안을 기준으로 하므로, 처분은 그 이전연도의 추정치를 포함할 수 있다. 만일 위법행위가 발견되었을 시에는 20년까지 거슬러 올라가 추징이 가능하다. 그리고 해결방안에 도달할 수 있는 합의가 없다면 세무조사원은 그

가 조사시에 발견한 결과와 자료를 평가하여 세금을 부과할 수 있다. 물론 납세자는 이에 대하여 이의를 신청할 수 있다.

세무조사원은 납세자와 협의한 해결방안에 관해 납세자의 서명이 포함된 공식적인 문서를 준비한다. 문서는 납세자에 의한 추가세액, 합의된 이자 및 벌금을 명기하여 서면의 형태로 내국세청으로 보내진다. 또한 '납세자의 모든 과세소득을 나타내는 증명서(certificate of full disclosure)'와 '재무상태 진술서(statement of asset)'에 서명을 하여야 한다. 후에 이러한 진술이 사실이 아니거나 조사기간 동안에 발생한 문제나 사실을 은폐한 것으로 밝혀지면 새로운 조사가 시작된다.

나) 관세 및 소비세청

대기업의 시스템 지향적(system-oriented) 부가가치세 조사의 종결보고서에는 다음의 내용이 포함된다.

- 일자, 세무조사 기간동안 접촉한 인사의 이름
- 부가가치세 세무조사의 목적
- 세무조사를 통하여 발견한 사실
- 기업 부가가치세 시스템의 신뢰성에 대한 진술과 세무조사원의 결론

보고서는 내부주석 없이 납세자에게 서면으로 보내진다. 문제점이 발견되었을 경우 세무조사원은 부가가치세 공무원의 평가서를 준비한다.

세무조사팀의 장은 직접적인 감독 및 조사화일의 검토를 통하여 세무조사를 평가한다. 이 평가 결과도 세무조사 화일에 포함된다. 종종 소규모 기업의 세무조사시 담당 팀내의 세무조사원이 그 기업과 관련이 있는 경우에는 세무조사원은 별도의 개인 세무조사원

을 대동할 수도 있다.

세무조사의 실시 3년 후에도 조사대상 기업이 여전히 대기업인가에 대한 평가를 실시하여 더 이상 대기업이 아닐 경우에는 지역세무조사대상 선정 시스템(LVS: Local Visit Selection System)에서 제외시키고, 여전히 대기업일 경우는 새로운 세무조사를 위한 전략을 구상한다. 이와 동시에 조사기업과의 친분관계 형성을 회피하기 위해 새로운 대표공무원(lead officer)을 선정한다.

4) 화일의 유지관리

가) 내국세청

세무조사원은 세무조사 결과를 유지·보관하여야 한다. 보관되는 형태는 세무서마다 다양하지만 일반적으로 요구되는 사항은 다음에 교체되는 세무조사원이 접근하기 쉽고, 사안에 대한 대체적인 윤곽에 쉽고 빠르게 접근할 수 있는 형태로 보관되어야 한다. 조사에 대한 보고서와 서류들에 일련번호가 부여되어야 하고 따로 분리하여 보관되어야 한다. 보관화일에는 세무조사원이 파악한 불만족에 대한 사유가 기록되어 있어야만 한다. 일부 세무서에는 화일보관을 위하여 정형화된 형태를 이용하기도 하며, 또 다른 일부 세무서에서는 세무조사원의 자유에 따라 유지·보관한다. 그러나 양자의 경우 모두 다음의 사항은 포함되어 있어야만 한다.

- 세무조사에 관한 모든 서류를 보관하고 있는 종합철
- 사전적 고찰, 세무서에서의 준비사항, 위험분석과 조사프로그램
- 기업의 거래은행계정에 관한 정보
- 조사결과의 분석기록 및 증거

세무조사의 연간목표는 조사가 완료된 건수에 따라 판단되므로 세무조사원은 이러한 양적인 목표를 달성하기 위하여 복잡한 세무조사보다는 보다 단순한 조사에 우선 순위를 둘 수 있다. 이는 조사의 질적인 수준에 문제를 초래할 수 있으므로 이러한 문제점을 회피하기 위하여 점수를 부여하는 Account Investigation Monitoring System(AIMS) 제도를 도입하여 시행하고 있다. 점수부여시 고려되는 사항은 다음과 같다.

- 조사대상 선정 : 복잡한 세무조사의 경우에는 많은 점수를 부여하고, 간단한 조사의 경우에는 점수를 부여하지 않음.
- 해결방안 : ① 추가적인 세부과가 없는 경우 ② 이자 및 벌금이 부과된 경우 ③ Special Compliance Office에 이관하는 경우 등이 있는데 첫 번째의 경우에는 낮은 점수가 마지막의 경우가 가장 큰 점수가 부여된다.
- 질적인 측면 : 세무조사의 질적 수준에 관한 평가는 지역의 세무조사 프로그램을 감시하는 세무조사원에 의해 수행된다. 세무조사의 방식 및 이용한 기법의 질적 수준에 따라 점수가 부여된다.

부여된 점수는 모두 합산하여 평균함으로써 세무조사당 평균점수(APPI: Average Point Per Investigation)가 산출되고 이에 따라 세무조사에 대한 평가가 이루어진다. 그리고 개인소득세와 법인세로 구분하여 납세자에 대한 조사화일이 보관된다.

나) 관세 및 소비세청

대기업의 세무조사 결과는 2년 내지 3년 주기로 이루어진 조사활동에 관한 모든 기록을 녹색철(Green folder)과 함께 보관한다. 세무조사 화일은 조사기간 동안 지속적으로 갱신되며, 조사팀장에

의해 평가된다.

일반적으로 세무조사 파일은 다음과 같이 구성된다.

- 기업에 관한 일반적인 정보
- 세무조사의 전략적인 계획 및 단기적인 계획
- 세무조사 기록
- 부가가치세에 관한 각 시스템의 평가
- 추가적인 관련 자료

소규모 기업의 조사화일은 매우 단순하게 보관된다. 세무조사의 완료 후 조사원은 그가 실시한 세무조사의 절차를 밝히는 '소규모 사업자에 관한 보고서'라는 양식을 작성한다. 여기에는 위험분석의 결과, 적발된 위법행위, 어떤 평가가 내려졌으며 중요한 문제점은 무엇이었는지 등이 포함된다.

이러한 기준에 의거 세무조사원은 납세순응도 및 복잡성 등의 요소에 대하여 안내서의 절차에 따라 점수를 부여한다. 부여된 점수는 세무조사원의 주간보고에 포함되고, 또한 조사에 소요된 시간 및 수정이 이루어졌는지의 여부도 주간보고에 포함된다. 이러한 정보는 '지역 세무조사대상 선정 시스템(LVS: Local Visit Selection System)'내의 정보를 갱신하는 데 이용되는 VAVOPS (Visit Analysis and VAT Operational Planning System)으로 이전된다.

조사기간 동안 조사대상 기업의 활동에 관하여 적절하게 기술되지 않은 것으로 드러나면, 세무조사원은 녹색철의 특별양식에 이러한 사실을 추가하여 설명하고 LVS로 이전한다. 영국은 최근에 '녹색철' 대신에 조사화일의 보관에 있어 '전자철(electronic folder)'를 준비하고 있다.

Ⅴ. 세무조사 정책의 개선방향

1. 세무조사 대상비율 상향 조정

세무조사 대상자 선정비율은 가산세 등의 다른 정책수단과 함께 납세자들의 자발적인 납세협력을 유도하는 데 매우 중요한 정책수단이다. 앞 장에서 이러한 여러 가지 정책수단들이 납세순응 수준에 미치는 영향을 이론 및 실험자료를 통해 보여주었다. 여기에서는 세무조사 정책의 개선방향을 제시하므로, 다른 정책수단들에 대한 정책논의는 피하고 세무조사 측면에 대해서만 조명해 본다.

기본적으로 세무조사 대상자 선정비율에 대한 장기적인 전략이 필요하다. 조사 대상자 선정에는 많은 행정비용이 수반하는 만큼, 무조건 높일 수는 없으므로, 조사 대상자 선정에 따른 비용과 편익을 고려한 최적의 선정률을 제시할 필요가 있다. 조사 대상자 선정률이 높게 되면, 납세자들은 탈세에 따른 비용이 높아지므로, 탈세수준을 낮추게 되며, 이에 따라 자발적 납세협력 수준이 높아진다. 이는 곧 우리 사회·경제구조의 투명성으로 연결되며, 이에 따른 사회적 편익은 정확히 계량화하기 어렵지만, 편익 수준은 매우 높을 것으로 예상된다.

우리나라의 세무조사 대상자 선정비율이 적정한 수준인가를 평가하기 위해서는 우선적으로 우리나라의 탈세규모에 대한 평가가 이루어져야 한다. 즉, 탈세수준이 심각한 수준일 경우에는 세무조사 강도를 강화하여야 할 필요가 있다. <표 Ⅴ-1>은 탈세규모를 간접적으로 파악할 수 있는 각국의 지하경제 규모를 국제간 비교

한 최근의 연구결과이다. 우리나라 지하경제 규모는 국제간 비교할 때 매우 높은 수준으로서 탈세가 심각하다는 사실을 보여준다. 이러한 실상을 통해 우리나라 세무조사 정책이 좀더 강화되어야 할 필요가 있다는 규범적인 결론을 유도할 수 있겠다.

<표 V-2>는 1999년 기준으로 우리나라 세무조사 대상자 선정비율을 세목별로 보여준다. 현재의 수준이 최적인가에 대해서는 직접적으로 평가하기가 어려우므로, 선진국과 비교해서 간접적으로 평가할 수 있다. 즉, 소득세와 부가가치세는 상대적으로 낮은 수준이고, 법인세와 양도소득세는 비교적 선진국 수준으로 나타났다. 그러므로 소득세와 부가가치세에 있어서 세무조사 대상자 선정비율은 높일 필요가 있다. 그러나 이는 행정비용이 요하는 만큼, 전체 세무행정구조와 연관하여 효율성 제고의 노력과 함께 행정비용을 추가적 투입노력을 기울여야 한다.

세무조사 선정비율에 대한 납세자들의 인식을 조사한 김익래(2001)에 의하면, 전체 응답자의 55%가 세무조사를 강화하여야 한다는 반응을 보이고 있다. 또한 국세공무원을 대상으로 조사한 결과 약 70%가 강화해야 한다는 강한 주장을 하고 있다. 이러한 조사결과는 세무조사를 강화해야 한다는 국민들의 인식을 뒷받침하고 있다.

<표 Ⅴ-1> 국가별 GDP 대비 지하경제 규모(1990～1993)

(단위 : %)

국가명	지하경제 규모
아프리카 나이지리아 이집트	68~76
튀니지 모로코	39~45
남아메리카 과테말라 멕시코 페루 파나마	40~60
칠레 코스타리카 베네수엘라 브라질 파라과이 콜롬비아	25~35
아시아 태국	70
필리핀 스리랑카 말레이시아 한국	38~50
홍콩 싱가포르	13

국가명	지하경제 규모
유럽 헝가리 불가리아 폴란드	20~28
루마니아 슬로바키아 체코	9~16
그루지야 아제르바이잔 우크라이나 벨라루스	28~43
러시아 리투아니아 라트비아 에스토니아	20~27
OECD 그리스 이탈리아 스페인 포르투갈 벨기에	24~30
스웨덴 노르웨이 덴마크 아일랜드 프랑스 네덜란드 독일 영국	13~23
일본 미국 오스트리아 스위스	8~10

자료 : Schneider and Enste, 2000.

<표 Ⅴ-2> 세무조사 대상자 선정비율: 1999년 기준

(단위 : %)

세 목	조사대상 비율
소 득 세	0.26
법 인 세	2.36
부가가치세	0.21
양도소득세	2.53

조사대상 선정자 비율은 세무당국의 인적자원과 예산과 밀접한 관계를 가지게 된다. 아무리 조사대상 선정자 비율을 높이려고 해도 예산의 뒷받침없이는 불가능하기 때문이다. 그러므로 조사대상 선정비율을 높이려는 정책목표를 달성하기 위해서는 투입예산에 비해 사회적 편익이 높다는 사회적 합의가 도출되어야 한다. 일반적으로 세무당국의 투입예산을 나타내는 지표로 세수 100원당 투입되는 예산을 나타내는 징세비를 많이 사용한다. 징세비 지표가 이상적인 지표는 아니지만, 일반적으로 국제기구에서도 많이 사용되고 있으므로, 징세비 자료를 사용하여 살펴보도록 한다.

징세비에 따른 세무조사 대상자 선정비율 간의 관계를 살펴보기 위해, 1993~1999년간의 자료를 사용하여 살펴보면 <표 Ⅴ-3>과 [그림 Ⅴ-1]과 같다[37]. 징세비와 세무조사 대상자 선정비율은 양(+)의 상관관계를 보여주어, 징세비가 높을수록 세무조사 선정비율이 높음을 보여준다[38].

37) 세무조사 대상자 선정비율 자료로 부가가치세를 사용한 이유는 시계열 자료로서 「국세통계연보」에서 매년 발표하고 있기 때문이다. 부가가치세 세무조사 대상자는 개인 뿐아니라 법인을 포함하고 있기 때문에 본 연구에서 설명하는 용도로 적절할 수 있다.

38) 이러한 관계는 지극히 상식적인 결과이며, 징세비 증가에 따른 세

세무조사가 강화됨에 따라 과표양성화 효과를 거둘 수 있고, 이에 따른 세수증대 및 경제의 투명성 확보 효과는 매우 지대할 것으로 예상된다. 이는 징세비 증가에 따른 비용증가보다는 세무조사 대상자 확대를 통한 과표양성화와 경제의 투명성 제고에 따른 사회적 편익이 훨씬 클 것으로 해석할 수 있다.

<표 Ⅴ-3> 징세비와 세무조사 비율의 관계

(단위 : %)

	징세비	부가가치세 조사 대상비율(2기 기준)
1993	0.97	0.50
1994	0.92	0.40
1995	0.91	0.30
1996	0.93	0.40
1997	0.91	0.28
1998	0.91	0.28
1999	0.84	0.21

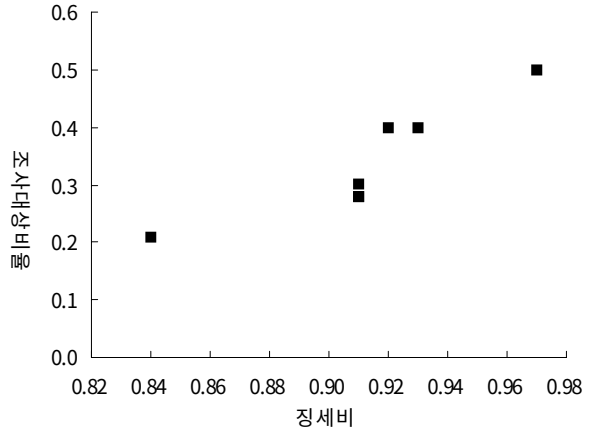
무조사 대상선정 비율을 좀더 수치화하여 살펴본다. 일반적인 방법론으로 독립변수인 징세비와 종속변수에 대해 각각 로그변환을 통해 회귀분석을 할 때, 독립변수의 추정치는 탄력성을 나타낸다.

$$\ln(\text{조사대상비율}) = -0.54 + 6.27 \ln(\text{징세비}), \quad R^2 = 0.84$$
$$(t=5.22)$$

추정식을 통해 징세비를 증가시킬 경우, 조사대상 비율이 매우 높을 것으로 나타났다. 즉, 징세비 한 단위를 증가시킬 때, 세무조사 대상자 비율을 6.27단위 증가시킬 수 있음을 보여주며, 징세비 증가에 대해 매우 탄력적인 관계를 보여준다. 물론 이러한 추정치는 사용한 자료 수가 제한되어 있으므로, 신뢰성에는 문제가 있다.

[그림 Ⅴ-1] 징세비와 세무조사 대상비율

(단위 : %)



우리나라 징세비 수준이 적정한가에 대한 논의는 매우 포괄적이고, 실무적으로 평가하기 어렵다. 일반적으로 징세비 수준을 평가하기 위한 가장 대표적인 방법이 국제간 비교이다. 여기에서는 세무조사 대상자 선정비율을 높이기 위한 투입비용으로 징세비가 적정한 수준인가를 국제비교를 통해 파악해 본다.

<표 Ⅴ-4>는 1997년을 기준으로 OECD 국가들을 중심으로 세수 100단위를 징수하는 데 소요된 징세비용을 보여주며, 이 수치는 징세비용에 대해 퍼센트로 환산하였으므로, 국제간 비교가 용이하다[39]. 징세비가 가장 낮은 나라는 미국으로 0.49%의 행정비용이 소요되었으며, 가장 높은 나라는 독일로서 1.71%로 나타났다. 13개

39) 징세비를 국제비교하기 위해서는 징수한 세수규모와 세무당국의 행정비용에 대한 결산자료가 필요하다. 여기서 각국별 세수규모는 일반적으로 구하기 쉬우나, 세무당국의 행정비용 자료는 구하기가 용이하지 않다. OECD 조세관련 자료에서도 징세비에 대한 국제자료가 축적되어 있지 않다.

OECD 국가들의 징세비용 단순평균치는 1.1% 수준을 보여준다. 우리나라의 징세비는 0.91%이며, 우리나라보다 징세비가 낮은 나라는 전체 13개국 중에서 4개국 정도로 나타났다. 그러므로 우리나라의 징세비 규모는 국제적으로 비교할 때, 낮은 수준임을 알 수 있다[40].

<표 Ⅴ-4> 징세비의 국제비교(1997년 기준)

(단위 : %)

국 가	징세비 규모
미 국	0.49
스웨덴	0.52
아일랜드	0.83
스페인	0.89
호 주	0.95
뉴질랜드	1.04
캐나다	1.05
영 국	1.12
네덜란드	1.23
그리스	1.37
이탈리아	1.52
프랑스	1.60
독 일	1.71
한 국	0.91
평 균(한국제외)	1.10

40) 엄격하게 보면, 세무행정의 징세비는 조세에 의해 조달되므로, 징세비에 해당하는 만큼의 효율비용도 간접비용으로 고려되어야 한다. 각국별로 조세체계의 효율비용이 다르므로, 이를 정확하게 산정하여 고려할 경우에 다른 형태의 결론을 유도할 가능성은 충분히 있다. 그러나 이러한 접근법은 개념적으로 타당하지만, 실증연구에서는 국가별 조세의 효율비용에 대한 연구가 미진하므로 분석하는 데 한계가 있다.

2. 세무조사 선정절차의 객관성 확보

우리나라 조세행정에서 가장 중요한 정책과제는 납세자로부터 세무조사에 대한 신뢰성을 확보하는 것이다. 세무조사는 납세자들의 자발적인 납세협력을 유도하기 위한 가장 효과적인 정책수단이므로, 세무조사라는 정책수단이 정당하게 집행되고 평가될 수 있는 환경을 조성해야 한다. 김익래(2001)의 조사에 의하면 세무조사 선정대상자 중에서 약 20% 정도가 '운이 없어서 세무조사를 받게 되었다'는 반응을 보이고 있다. 또한 전체 응답자들 중에서 약 22%는 세무조사가 공정하다고 한 반면, 약 33%가 불공정하다는 반응을 보이고 있다. 그러므로 우리나라 납세자들이 가지고 있는 세무조사에 대한 일반적인 인식은 대체로 불공평하다는 것이다.

우리나라 납세자들의 세무조사에 대한 불신은 과거 권위주의 시절 때부터 행해왔던 세무행정을 통해 축적된 결과이다. 그러므로 세정당국자가 우선적으로 해결해야 하는 과제는 어떻게 하면 세무조사에 대한 납세자들의 신뢰를 회복하는가 하는 것이다. 여기서 세무당국과 납세자들간에 정보의 괴리문제가 발생할 수 있다. 즉, 세무당국 입장에서는 1999년부터 의욕적으로 추진하고 있는 국세행정 개혁을 통해 자구적인 노력을 기울이고 있으며, 그 효과도 매우 가시적으로 나타나고 있다. 세무조사도 전산정보를 바탕으로 투명하고 과학적으로 추진하고 있는 마당에, 세무조사를 투명하게 과학적으로 개혁하라는 납세자들의 요구에 대해 세무당국과의 정보 비대칭 문제가 발생한다. 그렇다고 세무조사의 속성상 전 과정을 납세자들에게 모두 보여줄 수도 없는 한계점이 있다.

여기서 문제가 되는 것은 세무당국이 실제로 세무조사를 투명하고 과학적으로 추진하고 있는가가 중요한 것이 아니고, 세무당국이 투명하고 과학적으로 세무조사를 한다는 믿음을 납세자들에게

어떻게 주는가 하는 것이다. 세무당국의 정책적 고민은 어떠한 방법을 사용하여 납세자들의 신뢰를 회복할 수 있는가에 집중되어야 한다. 막연하게 세무조사는 공정하게 이루어지고 있다고, 아무리 홍보해도 그 효과가 제대로 나타나지 않을 것이다. 세무당국에서도 세무조사의 투명성과 과학성을 납세자들에게 믿게 할 무엇인가를 제시할 필요가 있다.

미국 국세청의 '납세자 순응도 측정 프로그램 (Taxpayer Compliance Measurement Program)'은 납세자들에게 세무당국이 투명하게 세무조사 대상자를 선정하고 있다는 믿음을 주게 하는 한 가지 전략이 될 수 있다. 미국 국세청은 1960년대부터, 세무조사 대상자를 과학적으로 선정하기 위해 전체 소득세 신고납세자들 중에서 일정비율의 납세자를 무작위추출로 선정한 후, 이들 납세자들에 대한 강도 높은 세무조사를 하고, 그 결과를 세무조사 대상자를 선정하는 데 기초자료로서 활용한다. 이 자료는 업종별, 납세자 특성별로 탈세하는 유형이 모두 밝혀지므로, 이를 바탕으로 신고한 개별 납세자들에 대해 성실 신고도를 점수로 환산하며, 일정 수준 이상의 점수를 가진 납세자들을 중심으로 세무조사를 실시한다. 이러한 자료들은 탈세수준을 정확하게 파악할 수 있다는 부수적인 효과도 거둘 수 있지만, 무엇보다도 납세자들에게 세무조사 대상자 선정이 정치적 목적을 포함한 자의적인 고려가 아닌, 객관적인 자료를 바탕으로 이루어지고 있다는 믿음을 줄 수 있는 것이다. 또한 이렇게 조사된 TCMP 자료는 학계에 연구를 위한 기초자료로 제공하고 있으므로, 누구든지 납세자 특성별 탈세수준을 분석할 수 있는 것이다. 물론 개인을 식별할 수 있는 정보는 전부 삭제하고서 단순히 통계분석을 위한 용도로의 자료일 뿐이다. 이 자료는 미국의 조세정책에 매우 중요한 역할을 하고 있다. 우선 납세자들의 탈세 행위를 정확하게 알 수 있게 하는 자료이므로, 이를 바탕

으로 한 연구결과는 바로 정책에 반영할 수 있다. 또한 그 분석과정이 매우 정교하고 과학적이므로, 세무정책 과정이 합리적일 수밖에 없는 것이다. 이러한 풍부한 자료와 연구결과들이 쌓여서, 그 나라의 세무행정의 정책방향이 구체적인 자료를 바탕으로 발전해 나가는 것이다. 이러한 환경 속에서는 세무조사에 대한 납세자의 신뢰는 자연히 발생할 수밖에 없는 것이다.

우리나라에서도 세무조사 대상자 선정시, 여러 가지 분석틀을 이용하여 객관적으로 이루어지고 있다. 그러나 이를 납세자들에게 믿게 할 미국의 TCMP와 같은 마케팅 상품이 없는 것이다. 우리의 탈세수준은 미국과 매우 다르므로, 미국의 TCMP를 그대로 따라하기에는 여러 가지 어려움이 있을 것이다. 조사대상자 수를 줄이든지, 특정 업종에 한정을 하든지, 어떤 형태로든 우리에게 알맞게 디자인할 수 있을 것이다.

납세자들의 신뢰 회복은 쉽게 이루어지지 않는다. 특히, 정치적인 목적에 의해 세무행정이 이루어졌던 과거 권위주의 시절에 대한 역사를 가지고 있는 우리나라에서는 더욱 그러하다. 우리나라에서 국세청장의 임기는 없다. 즉 어느 때고 통치권자의 결정에 따라 해임될 수 있다는 것이다. 이것이 납세자의 불신에 매우 상징적인 요인으로 작용할 수 있을 것이다. 국민들의 인식상 비슷한 수준의 기관으로 검찰총장의 경우, 2년이란 임기를 가지고, 정치적 중립을 유지하겠다는 의지를 보여주는데, 국세청장의 경우에는 그러한 의지를 보여주지 않고 있다[41].

---

41) 미국의 국세청장은 임기가 5년이다. 이는 매우 상징적인 의미를 가진다. 미국 대통령의 임기가 4년이며, 국세청장의 임기가 대통령의 임기에 맞추어 4년이 아니고, 5년으로 어긋나게 만든 이유도, 세무행정은 절대 정치적으로 오용될 수 없다는 신념을 제도적으로 보여주는 것이다. 대통령은 4년 임기 후, 물러가지만, 국세청장은 새로

우리나라에서도 국세청장의 임기문제를 신중하게 검토할 필요가 있다. 우리나라 국세청장의 경우 다른 행정부서에 비해 장수하는 기관이다. 실제로 업무를 추진하는 데 필요한 충분한 시간을 주는가의 문제가 아니다. 이러한 간단한 제도를 통해, 정치적으로 중립적인 세무행정에 대한 정부의 결단을 보여주는 것이고, 또한 세무행정에 대한 납세자들의 신뢰를 빠르게 구축할 수 있는 것이다.

3. 세무조사 관련 정보공개

실험자료를 사용한 분석에서 납세 중요성에 대한 교육이 납세자들의 납세순응 행위를 높이는 데 매우 효과적인 수단임을 살펴보았다. 세무조사 정책 측면에서 납세 홍보란 여러 가지 측면에서 해석이 가능하겠지만, 세무조사 관련자료를 일반 납세자들에게 제대로 공급함으로써 납세자들의 납세인식을 높일 수 있을 것이다. 그러므로 여기에서는 납세자들에 대한 납세인식 제고를 위한 홍보정책의 일환으로 세무조사 관련 정보제공의 기본방향에 대해 논의해 본다.

일반적으로 조세관련 정보에 대한 논의는 많으나, 이를 포괄적으로 논의하는 데는 혼동이 올 수 있으므로, 조세정보를 두 가지 종류로 나누어 고찰하는 것이 필요하다. 즉 개별 납세자를 파악할

운 대통령이 어느 당에서 오든지 관계없이 정치적으로 중립적인 세무행정을 이끌어갈 수 있도록 제도적인 장치를 마련한 것이다. 만약 새로운 대통령이 국세청장의 임기 중에 같은 정치색의 정치인을 새롭게 임명할 경우, 납세자들이 세무행정의 정치적 중립성을 신뢰할 것인가? 이는 곧 납세자들로 하여금 세무행정에 대한 불신을 야기토록 하므로, 탈세수준을 높일 것이며, 이는 곧 새로운 대통령에게 부담이 될 수밖에 없는 것이다. 즉, 자신의 발에 족쇄를 차게 하는 꼴이 되는 것이다.

수 없을 정도의 조세관련 통계에 대한 정보와 개별 납세자에 대한 조세관련 정보이며, 각각의 정보에 대해 서로 다른 정책방향이 요구된다.

가. 세무조사 관련 통계정보의 확대 공개

우리나라에서 세무조사를 실시한 후의 통계적 결과는 소득세, 법인세, 부가가치세, 양도소득세 분야에서 조사건수 및 추징액 중심으로 매년 발표되고 있다. <표 Ⅴ-5>는 2000년 기준으로 국세통계연보에서 발표하는 세무조사 관련 통계내용을 보여준다. 세목별로 전체 조사건수와 추징액 중심으로 발표하고, 납세자 특성에 따른 세무조사 결과는 법인세의 경우 대기업과 중소기업으로 구분하여 발표하는 것을 제외하고는 발표하지 않고 있다. 또한 지방청별로 구분하여 세무조사 결과를 보여주고 있는데, 우리나라의 지방청은 행정단위와 일치하지 않으므로, 국세청의 조직관리 측면에서 유용한 정보일 뿐이고, 납세자의 자발적 납세협력을 유도하는 데는 중요한 정보라고 평가하기 어렵다.

세무조사를 실시한 후의 결과에 대한 통계적 정보는 향후 납세자들의 자발적인 납세협력을 유도하기에 매우 효과적인 정책수단이다. 그러므로 세무조사에 대한 통계정보는 매우 자세하게 발표할 필요가 있다.

세무조사의 정보공개 폭에 대해서는 세무당국과 국회 및 학계 등과 시각의 차이를 가지고 있다. 세무당국은 조세정보의 공개에 대해 국세기본법 제81조 8의 비밀유지 조항을 인용하고서, 조세정보공개에 대해 소극적인 자세를 취하고 있다.

<현행> 국세기본법 제81조 8: 비밀유지

세무공무원은 납세자가 세법이 정한 납세의무를 이행하기 위하여 제출한 자료나 국세의 부과 또는 징수를 목적으로 업무상 취득한 자료 등을 타인에게 제공 또는 누설하거나 목적 외의 용도로 사용하여서는 아니된다.

그러나 국세기본법에서의 비밀유지 조항은 개별납세자에 대한 정보를 의미하며, 개별 납세자를 식별할 수 없을 정도의 세밀한 통계자료는 국민의 알 권리 및 이러한 정보공개를 통해 납세자들의 자발적인 납세협력을 유도하기 위해서 꼭 필요한 사항이다. 그러므로 현행 국세기본법의 비밀유지 조항은 이를 구체적으로 명시하여 세무당국과의 오해소지를 없애야 할 필요가 있다[42].

<개정안> 국세기본법 제81조 8: 비밀유지

세무공무원은 납세자가 세법이 정한 납세의무를 이행하기 위하여 제출한 자료나 국세의 부과 또는 징수를 목적으로 업무상 취득한 개별 납세자에 대한 자료를 타인에게 제공 또는 누설하거나 목적 외의 용도로 사용하여서는 아니된다.

---

42) 개별 납세자의 조세정보에 대한 규정에 대한 바람직한 방향은 미국을 참조할 수 있다. 미국 국세청의 Section 6103 (Confidentiality and disclosure of returns and return information) 규정은 공개할 수 없는 정보의 종류를 정의하고, 요청하는 당사자(국회, 대통령 등)에 대한 절차 및 공개정보의 한계들을 세밀하게 제시하고 있다. 우리나라의 경우, 간단하게 조항이 명시되어 포괄적인 해석이 가능한 반면, 미국의 경우 매우 구체적으로 명시하고 있기 때문에 개별 납세자의 조세정보는 매우 엄격하게 지켜지고 있다.

<표 Ⅴ-5> 세무조사 관련통계의 내용

세 목	내 용
소 득 세	지방청별 조사인원 및 추징세액
법 인 세	법인규모별 조사건수 및 추징세액
부가가치세	지방청별 조사건수 및 추징세액
양도소득세	지방청별 조사건수 및 추징세액

세무조사 관련 통계자료의 기본방향은 개별 납세자를 식별할 수 없는 수준이어야 한다. 특히 납세자별 인구 및 경제적 특성별로 세분화하여 세무조사 관련통계를 개발할 필요가 있다. 가장 이상적인 정보공개는 세무조사 대상자의 조사결과에 대한 미시자료를 개인을 식별할 수 있는 이름, 주소, 주민등록번호 등을 모두 삭제하고 공개하는 것이다. 그럴 경우, 자료의 수요자가 필요한 형태로 소그룹별로 세무조사 결과에 대한 통계를 만들 수 있다. 그러나 이는 장기적인 방향이므로, 단기적으로는 세무당국에서 발표하는 통계내용에 대해 자료 수요자가 구체적으로 제시할 필요가 있다. 일반적으로 선진국에서 발표하는 자료를 참고할 때, 우리나라 세무조사 관련통계가 수록해야 하는 대표적인 내용으로 다음을 들 수 있다.

□ 세무조사 관련 통계에서 추가되어야 할 항목들

○ 일반조사, 특별조사 등의 조사유형에 따른 세무조사 건수

○ 지역별 세무조사 건수

○ 납세자의 경제특성별(매출액, 소득크기 등) 세무조사 건수 및 추징액

○ 납세자의 업종별 직업별 세무조사 건수 및 추징액

나. 개별 납세자에 대한 세무조사 관련정보의 비밀유지

세무조사에 대한 통계자료는 개별 납세자를 파악할 수 없을 수준으로 세분화하여 발표되어야 하는 반면, 개별 납세자에 대한 세무조사 결과는 절대 공개되어서는 안된다. 이는 국세기본법 제81조 8항에 잘 명시하고 있으나, 특정기업의 세무조사 추징결과가 언론에 공개되는 예를 간혹 볼 수 있다. 개별 납세자에 대한 세무조사를 포함한 조세관련 정보의 비밀유지는 납세자들의 조세에 대한 인식제고와 자발적인 납세협력을 위해 가장 중요한 정책수단이다. 우리나라에서는 개별 납세자에 대한 세무조사 비밀유지에 대한 법적인 규정이 미약하고, 이에 대한 연구가 상대적으로 부진한 경향이 있다. 반면 미국의 경우 세무조사 비밀유지에 대해 매우 구체적으로 법으로 명시되어 있고, 이에 대한 관련연구가 매우 활발하다. 이는 조세행정에서 자발적인 납세협력과 납세자들의 조세의식을 높이는 데, 개별납세자에 대한 조세정보의 비밀유지가 가장 중요하다는 것을 정부에서 잘 인식하고 있기 때문이다[43].

---

43) 미국의 유명한 알 카포네가 살인죄가 아닌 탈세혐의로 사형을 받은 것은 우리에게 매우 중요한 시사점을 준다. 개별 납세자의 조세관련 정보는 조세 이외의 목적에 절대 사용되지 않는다는 예를 단적으로 보여주는 것이다. 미국의 경우, 개별 납세자의 조세정보는 타 행정부서에서 요구할 수 없으며, 사법부에서 요구할 경우에만 제공되며, 제공된 정보도 탈세혐의 이외의 범죄를 판단하는 자료로는 절대 사용될 수 없다. 아울러 대통령이 개별 납세자에 대한 조세정보를 요구할 경우에, 이에 대한 절차를 구체적으로 법안 (IRC 6103조)에 명시하고 있어, 대통령이라고 해도 개별 납세자에 대한 조세정보를 얻는 데 자유롭지 않다.

Ⅵ. 결 론

본 연구는 세무행정의 주요한 정책수단인 세무조사에 대해 여러 가지 측면에서 살펴보고 정책방향을 제시하였다. 우리나라 세무조사 집행결과를 살펴보면, 세무조사 대상자 선정비율과 추징세액이 대체로 강화되어 가고 있는 추이를 보여준다.

세무조사를 포함한 여러 가지 정책수단들이 납세자들의 납세순응 행위에 미치는 영향에 대해 이론 및 실험자료를 통해 분석하였다. 먼저 이론분석에 의하면 우리나라의 세무조사 선정대상 비율과 가산세 수준이 납세순응 행위를 효과적으로 유도하기에는 전반적으로 충분하지 않은 것으로 나타났다. 아울러 실험자료를 사용한 분석결과, 가산세율과 세무조사 선정비율은 납세순응 행위를 유도하는 데 효과적인 정책수단들이지만, 가산세율이 상대적으로 더 효과적으로 나타났다. 아울러 세무조사 대상 선정비율에 따른 납세자들의 순응 수준을 살펴보면, 선정비율을 높일 경우의 납세순응도 변화가 선정비율을 낮출 경우보다 상대적으로 훨씬 낮게 나타났다. 그러므로 향후 세무조사 선정비율만을 강화해서 납세순응 수준을 높이기 위해서는 선정비율의 변화를 상대적으로 크게 할 필요가 있음을 의미한다.

세무조사 대상 선정비율은 기본적으로 강화할 필요가 있지만, 여러 가지 다른 정책수단들과 조화롭게 추진할 필요가 있다. 유사한 처벌관련 정책으로 가산세 정책이 세무조사보다 더 효과적이므로 가산세율을 강화할 필요가 있다. 또한 납세자들의 납세인식 제고를 통해 납세자들의 순응 행위를 더욱 효과적으로 유도할 수 있

는 것으로 나타났다. 세무조사 대상 선정비율과 함께 세무조사 선정기준에 대한 객관성 확보는 세무조사에 대한 납세자들의 신뢰 회복을 유도하는 데 가장 중요한 과제이다. 미국의 경우 TCMP를 통해 세무조사 선정을 객관적으로 추진하기 위한 제도적 장치를 마련하였다. 이러한 제도는 세무조사에 대한 납세자들의 신뢰도를 회복하는데 효과적이었으므로, 우리나라 세무조사 정책방향에 좋은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

납세자들에 대한 납세의식 제고를 위한 홍보정책은 중요한 효과가 있으므로, 세무조사 측면에서 관련 정보를 적극적으로 공개하여 납세자들의 납세협력 순응도를 높일 필요가 있다. 세무조사에 대한 업종 및 직업별 정보를 좀더 자세하게 적극적으로 공개할 필요가 있으나, 특정 개인의 세무조사에 대한 정보는 엄격히 보호되어야 할 필요가 있다.

본 연구는 우리나라 세무조사 정책에 대해 비교적 종합적인 관점에서 분석을 추진하였지만, 향후 연구되어야 할 영역이 많이 남아 있다. 특히 세무조사 관련 실증연구가 매우 한정되어 있는 우리나라 실정에서 실증연구를 위한 자료수집 노력이 뒤따라야 하겠다. 본 연구에서는 세무조사 관련 실증연구에서 많이 사용된 실험자료를 사용하였지만, 여러 가지 물리적 제약으로 인해 충분한 실험을 활용할 수 없었다. 이는 향후 실험자료를 생산할 수 있는 실험실 환경의 개선, 다양한 실험대상의 선정 등을 통해 여러 가지 정책수단들의 변화에 따른 납세자들의 납세순응 행위의 변화 정도를 정교하게 파악할 수 있을 것이다. 이러한 실증연구들이 충분히 축적된 후에 세무조사의 정책방향에 대해 좀더 정치한 논리로 제시할 수 있을 것이다. 본 연구는 세무조사에 대한 종합적인 연구가 제대로 이루어지지 않은 우리나라 환경에서 체계적인 연구로서 의의를 가지고, 향후 이 분야의 연구 필요성을 제시하였다.

참고문헌

김상헌, 「신용카드 복권제도와 소득공제제도의 경제적 효과」, 『공공경제』, 제6권 제2호, 한국공공경제학회, 2001.

김익래, 「조세행정개혁에 대한 역사적 고찰과 평가」, 성균관대 회계학과 박사학위논문, 2001.

박재완, 「적정세무조사제도 : 이론모형과 납세함수의 추정을 통한 검증」, 『재정논집』, 제8집, 한국재정학회, 1993.

박충규, 「세무조사와 대책」, 한국법률협회, 2001.

손광락 · 안병철, 「세정개혁의 세수효과 분석」, 한국공공경제학회 2001년도 춘계정책토론회 발표논문, 2001.

안종범 · 정영헌 · 박원암 · 김상달, 『금융실명제 실시 1년의 평가와 정책과제』, 연구보고서 94-11, 한국조세연구원, 1994.

유일호, 「우리나라의 탈세규모 추정 : 소득세와 부가가치세」, 현진권(편), 『조세행정과 정책과제』, 연구논문집, 한국조세연구원, 1998.

이동희, 『세무조사의 실무전략』, 한국세무경영사, 2000.

이철인, 「패널자료를 이용한 탈루규모의 추정」, 현진권(편), 『조세행정과 정책과제』, 연구논문집, 한국조세연구원, 1998.

현진권, 「왜 납세자들은 세금을 내는가? -납세순응행위의 분석과 정책제언-」, 『공공경제』, 제6권 제1호, 한국공공경제학회, 2001.

_____ · 문춘걸, 「징세비 실증분석을 통한 세무행정의 효율성 및 효과성」, 『공공경제』, 제6권 제2호, 한국공공경제학회,

2001.

_____ · 윤건영, 「우리나라 조세정책의 평가와 개혁과제」, 『조세개혁의 방향모색 : 한국과 미국』, 연구논문집 99-01, 한국조세연구원, 1999.

Allingham, Michael and Agnar Sandmo, "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis," *Journal of Public Economics,* 1972.

Alm, James, Betty Jackson and Michael McKee, "Estimating the Determinants of Taxpayer Compliance with Experimental Data," *National Tax Journal,* Vol. 45, No. 1, 1992.

Alm, James, Betty Jackson and Michael McKee, "Fiscal Exchange, Collective Decision Institutions, and Tax Compliance," *Journal of Economic Behavior and Organization,* Vol. 22, North-Holland, 1993.

Alm, James, Betty Jackson and Michael McKee, "Institutional Uncertainty and Taxpayer Compliance," *The American Economic Review,* Vol. 82, No. 4, September 1992.

Alm, James, Gary McClelland and William D. Schulze, "Changing the Social Norm of Tax Compliance by Voting," *KYKLOS,* Vol. 52, Fasc. 2, 1999.

Alm, James, Gary McClelland and William D. Schulze, "Why do People Pay Taxes?," *Journal of Public Economics,* Vol. 48, North-Holland, 1992.

Alm, James, Isabel Sanchez and Ana DeJuan, "Economic and Noneconomic Factors in Tax Compliance," *KYKLOS,* Vol. 48, Fasc. 1, 1995.

Alm, James, Roy Bahl and Matthew Murray, "Audit Selection and Income Tax Underreporting in The Tax Compliance Game," *Journal of Development Economics,* Vol. 42, 1993.

Alm, James, Roy Bahl and Matthew Murray, "Tax Structure and Tax Compliance," *The Review of Economics and Statistics,* Vol. 72, 1990.

Alm, James, "Tax Compliance and Administration," edited by W. Barttey Hildreth and James Richardson, *Handbook of Taxation,* 1999.

Andreoni, James, Brian Erard and Jonathan Feinstein, "Tax Compliance," *Journal of Economic Literature,* Vol. 36, June 1998.

Beron, K. H., V. Tauchen and A. D. Witte, "The Effects of Audits and Socio-Economic Variables on Compliance," *Working Paper*, University of North Carolina, 1990.

Boyd, Cojin, "The Enforcement of Tax Compliance: Some Theoretical Issues," *Canadian Tax Journal,* Vol. 34, No. 3, May-June 1986.

Dubin, J. A., M. J. Graetz and L. L. Wilde, "Are We a Nation of Tax Cheaters? New Econometric Evidence on Tax Compliance," *American Economic Review,* May 1987, pp. 240~245.

_____, and L. L. Wilde, "An Empirical Analysis of Federal Income Tax Auditing and Compliance," *National Tax Journal,* Vol. 41, No. 1, March 1988, pp. 61~74.

Falkinger, Josef and Herbert Walther, "Rewards versus Penalties:

On a New Policy against Tax Evasion," *Public Finance Quarterly,* 19(1), January 1991, pp. 67~79

Fischer, C. M., M. Wartick and M. M. Mark, "Detection Probability and Taxpayer Compliance: A Review of the Literature," *Journal of Accounting Literature,* Vol. 11, 1992, pp. 1~46.

Friedland, N. and S. Maital and A. Rutenberg, "A Simulation Study of Income Tax Evasion," *Journal of Public Economics,* August 1978, pp. 107~116.

Friedland, N., "A Note on Tax Evasion as A Function of The Quality of Information about the Magnitude and Credibility of Threatened Fines: Some Preliminary Research," *Journal of Applied Social Psychology,* February 1982, pp. 54~59.

Graetz, Michael and Louis Wilde, "The Economics of Tax Compliance: Fact and Fantasy," *National Tax Journal,* Vol. 38, No. 3, 1985.

Grasmick, H. G. and W. J. Scott, "Tax Evasion and Mechanisms of Social Control: A Comparison with Grand and Petty Theft," *Journal of Economic Psychology,* Vol. 2, 1982, pp. 213~230.

IBFD, *The International Guide to the Auditing,* R. N. J. Kamerling(ed.), 1999.

Internal Revenue Service, *Data Book,* Publication 55B, 1998.

_____, *Annual Data Book,* 1995.

_____, *Federal Tax Compliance Research: Individual Income Tax Gap Estimates for 1985, 1988, and 1992,*

Publication 1415, Washington, DC, 1996.

Jackson, B. R. and S. M. Jones, "Salience of Tax Evasion Penalties Versus Detection Risk," *The Journal of the American Taxation Association,* Spring 1985, pp. 7~17.

Mason, R. and L. D. Calvin, "A Study of Admitted Tax Evasion," *Law and Society,* Fall 1978, pp. 73~89.

Mason, R. and L. D. Calvin, "Public Confidence and Admitted Tax Evasion," *National Tax Journal,* December 1984, pp. 489~496.

Nagin, Daniel, "Policy Options for Combatting Tax Noncompliance," *Journal of Policy Analysis and Management,* Vol. 8, No. 1, 1990.

Plott, Charles R., "Demensions of Parallelism: Some Policy Applications of Experimental Methods," in Alvin E. Roth, ed, *Laboratory Experimentation in Economics: Six Points of View,* New York, Cambridge University Press, 1987.

Schneider, Friedrich and Dominik Enste, "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences," *Journal of Economic Literature,* March 2000.

Scott, W. J. and H. G. Grasmick, "Deterence and Income Tax Cheating: Testing Interaction Hypotheses in Utilitarian Theories," *The Journal of Applied Behavioral Science,* July-September 1981, pp. 395~408.

Slemrod, Joel(ed.), *Why People Pay Taxes,* The University of Michigan Press, 1992.

Smith, Kent and Loretta Stalans, "Encouraging Tax Compliance

with Positive Incentives: A Conceptual Framework and Research Directions," *Law & Policy,* Vol. 13, No. 1, January 1991.

Spicer, M. W. and J. E. Thomas, "Audit Probabilities and The Tax Evasion Decision: An Experimental Approach," *Journal of Economic Psychology,* Vol. 2, 1982, pp. 241~245.

Spicer, M. W. and S. B. Lundstedt, "Understanding Tax Evasion," *Public Finance,* Vol. 31, No. 2, 1976, pp. 295~305.

Strauss, Robert and Jin K. Hyun, "The Evolution of the IRS and Taxpayer Compliance: Some Implications for Korea," Paper presented at Symposium commemorating the 35th Annual Taxpayer's Day of Korea, March 2001.

Warneryd, K. and B. Walerud, "Taxes and Economic Behavior: Some Interview Date on Tax Evasion in Sweden," *Journal of Economic Psychology,* 1982, pp. 187~211.

Witte, A. D. and D. F. Woodbury, "The Effect of Tax Laws and Tax Administration on Tax Compliance: The Case of the U.S. Individual Income Tax," *National Tax Journal,* March 1985, pp. 1~13.

<부 록>

여러분이 오늘 참여할 실험에서 얻어지는 모든 자료는 세무 조사와 납세 행위의 상관 관계를 구명하기 위한 우리의 연구에 매우 소중하게 쓰여질 것입니다. 비록 많은 시간을 투자해야 하는 작업이지만 중요한 연구에 동참한다는 생각으로 끝까지 진지하게 실험에 임해 주십시오. 우리 연구자들은 오늘의 실험으로부터 나온 자료를 연구 이외의 목적으로는 사용하지 않음은 물론 참가자 여러분의 개인별 실험 결과를 절대 유출하지 않을 것임을 약속합니다.

여러분에게 지급되는 모든 금전적 보상은 반환할 필요가 없습니다. 금전적 보상의 수준은 약간의 운을 제외하면 여러분이 선택하는 전략에 전적으로 달려 있습니다. 물론, 각 개인은 실험의 결과에 따라 서로 다른 수준의 금전적 보상을 누릴 수 있을 것입니다.

다음 페이지에 있는 <실험의 절차>를 잘 읽은 후, 실험 책임자의 설명을 들으십시오. 여러분의 실험에 대한 이해를 돕기 위해 실제 실험 시작 전에 3회의 모의 실험을 실시하겠습니다.

참가자 여러분께 다시 한번 감사드립니다.

<실험의 절차: Sessions 1 - 7, 9>

1. 실험을 시작하기 전, 모든 참가자에게는 고유한 I.D가 숫자로 부여됩니다.
2. 실험은 9 session으로 구성되며 각 session은 15 round로 이루어집니다.
3. 각 session 동안 변함없이 적용되는 세율, 세무 조사 비율, 과징금의 비율에 대한 정보가 기록지의 상단에 표시되어 있습니다.
4. column 1에는 각 round에 해당하는 여러분의 소득이 임의로 배정되어 있습니다. 이 소득은 오직 당사자에게만 알려지며 세무 조사의 대상으로 선정되지 않는 한 공개되지 않습니다. 실험의 편의를 위하여 15 round에 해당하는 소득이 이미 모두 기록되어 있으나 아직 행해지지 않은 round의 소득을 배포된 종이로 가려주십시오.
5. column 1에 표시된 실제 소득 중 얼마나 많은 소득을 신고할 것인지를 결정하고 그 액수를 column 2에 기록하십시오.
6. 신고 소득액과 기록지의 상단에 제시된 세율을 곱하여 납부할 세액을 계산하여, column 3에 기록하십시오.
7. 실제 소득과 신고 소득의 차이를 계산하여 column 4의 미신고 소득란에 기록하십시오.
8. 이 단계에서 실험 책임자는 미리 정해진 공식과 비율에 따라 세무 조사의 대상자를 지정합니다. 전체 참가자 중 해당 session에서 세무 조사를 받을 참가자의 평균적인 비율은 기록지의 상단에 표시되어 있습니다. 물론, 각 round마다 여러 명의 세무 조사 대상자가 나올 수도 있고, 대상자가 한 명도 없을 수도 있습니다.

9. 세무 조사 대상자가 된 사람은 column 5에 ○표를 하고, column 4에 계산된 미신고 소득과 기록지의 상단에 표시된 과징률을 곱하여 과징금을 계산하여 column 6에 기록하십시오.
10. 세무 조사의 대상자가 아닌 사람은 column 5에 X표를 하고, column 6에는 0을 기록하십시오.
11. 세무 조사 대상의 여부에 관계없이, column 1의 실제 소득에서 column 3의 납부 세액과 column 6의 과징금을 합한 금액을 빼서 column 7의 세후 소득란에 기재하십시오. column 1과 column 7의 비율에 따라 여러분의 최종적 금전 보상액이 결정됩니다.
12. 5로 되돌아가서 새로운 round가 시작됩니다.

<실험의 절차: Session 8>

1. 이번 session도 다른 session과 마찬가지로 15개의 round로 구성됩니다. Session 8이 다른 session들과 다른 점에 대해 시험책임자의 설명을 잘 듣고 시험에 임해 주십시오.
2. column 1에는 각 round에 해당하는 여러분의 소득이 임의로 배정되어 있습니다. 이 소득은 오직 당사자에게만 알려지며 세무 조사의 대상으로 선정되지 않는 한 공개되지 않습니다. 실험의 편의를 위하여 15 round에 해당하는 소득이 이미 모두 기록되어 있으나 아직 행해지지 않은 round의 소득을 배포된 종이로 가려주십시오.
3. column 1에 표시된 실제 소득 중 얼마나 많은 소득을 신고할 것인지를 결정하고 그 수를 column 2에 기록하십시오.
4. 신고 소득액과 기록지의 상단에 제시된 세율을 곱하여 납부

할 세액을 계산하여, column 3에 기록하십시오.

5. 실제 소득과 신고 소득의 차이를 계산하여 column 4의 미신고소득란에 기록하십시오.
6. 이 단계에서 실험 책임자는 미리 정해진 공식과 비율에 따라 세무 조사의 대상자를 지정합니다. 전체 참가자 중 해당 session에서 세무 조사를 받을 참가자의 평균적인 비율은 기록지의 상단에 표시되어 있습니다. 물론, 각 round마다 여러 명의 세무 조사 대상자가 나올 수도 있고, 대상자가 한 명도 없을 수도 있습니다.
7. 세무 조사 대상자가 된 사람은 column 5에 ○표를 하고, column 4에 계산된 미신고 소득과 기록지의 상단에 표시된 세율을 곱하여 미납부 세액을 계산합니다. 미납부 세액과 기록지 상단에 표시된 과징률을 곱하여 과징금의 액수를 결정하고, 그 결과를 column 6에 기록하십시오.
8. 세무 조사의 대상자가 아닌 사람은 column 5에 X표를 하고, column 6에는 0을 기록하십시오.
9. 세무 조사 대상의 여부에 관계없이, 실제 소득(column 1)에서 세액(column 3)과 과징금(column 6)의 합을 빼서 세후소득란(column 7)에 기록하십시오.
10. column 3의 세액과 column 6의 과징금을 합하여 column 8의 총납부액란에 기재한 뒤, 실험 책임자의 지시에 따라 그 액수를 큰 소리로 보고하여 주십시오.
11. 모든 참가자로부터 보고를 받은 뒤, 실험 책임자는 column 9에 기록될 금액을 정해진 공식에 따라 계산하여 알려 줍니다.
12. 세후소득(column 7)과 공공재(column 9)를 합하여 최종소득을 계산하고 이를 column 10에 기록하십시오. column 1과

column 10의 비율에 따라 여러분의 최종적 금전 보상액이 결정됩니다.

13. 3으로 되돌아가서 새로운 round가 시작됩니다.

<국문요약>

세무조사의 정책방향

현진권 · 박창균

본 연구는 세무행정의 주요한 정책수단인 세무조사에 대해 여러 가지 측면에서 살펴보고 정책방향을 제시하였다. 우리나라 세무조사 집행결과를 살펴보면, 세무조사 대상자 선정비율과 추징세액이 대체로 강화되어 가고 있는 추이를 보여준다.

세무조사를 포함한 여러 가지 정책수단들이 납세자들의 납세순응 행위에 미치는 영향에 대해 이론 및 실험자료를 통해 분석하였다. 먼저 이론분석에 의하면 우리나라의 세무조사 선정 대상비율과 가산세 수준이 납세순응 행위를 효과적으로 유도하기에는 전반적으로 충분하지 않은 것으로 나타났다. 아울러 실험자료를 사용하여 분석결과, 가산세율과 세무조사 선정비율은 납세순응 행위를 유도하는데 효과적인 정책수단들이지만, 가산세율이 상대적으로 더 효과적으로 나타났다. 아울러 세무조사 대상 선정비율에 따른 납세자들의 순응수준을 살펴보면, 선정비율을 높일 경우의 납세순응도 변화가 선정비율을 낮을 경우보다 상대적으로 훨씬 낮게 나타났다. 그러므로 향후 세무조사 선정비율만을 강화해서 납세순응 수준을 높이기 위해서는 선정비율의 변화를 상대적으로 크게 할 필요가 있음을 의미한다.

세무조사 대상 선정비율은 기본적으로 강화할 필요가 있지만, 여러 가지 다른 정책수단들과 조화롭게 추진할 필요가 있다. 유사한 처벌관련 정책으로 가산세 정책이 세무조사보다 더 효과적이므로 가산세율을 강화할 필요가 있다. 또한 납세자들의 납세인식 제

고를 통해 납세자들의 순응행위를 더욱 효과적으로 유도할 수 있는 것으로 나타났다.

세무조사 대상 선정비율과 함께 세무조사 선정기준에 대한 객관성 확보는 세무조사에 대한 납세자들의 신뢰회복을 유도하는 데 가장 중요한 과제이다. 미국의 경우 TCMP를 통해 세무조사 선정을 객관적으로 추진하기 위한 제도적 장치를 마련하였다. 이러한 제도는 세무조사에 대한 납세자들의 신뢰도를 회복하는 데 효과적이었으므로, 우리나라 세무조사 정책방향에 좋은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

납세자들에 대한 납세의식 제고를 위한 홍보정책은 중요한 효과가 있으므로, 세무조사 측면에서 관련정보를 적극적으로 공개하여 납세자들의 납세협력 순응도를 높일 필요가 있다. 세무조사에 대한 업종 및 직업별 정보를 좀더 자세하게 적극적으로 공개할 필요가 있으나, 특정 개인의 세무조사에 대한 정보는 엄격히 보호되어야 한다.

<Abstract>

Policy Direction in Tax Audit

Jin Kwon Hyun, Chang-Gyun Park

This paper shows the comprehensive analysis in tax audit policy. First, we analyse the tax compliance behavior by theoretical framework as well as empirical model. Our theoretical analysis indicates that the detection probability of tax audit and penalty rate has been too generous to induce taxpayesr to comply in Korea.

We also analyze the tax compliance behavior in Korea by experimental data. There are so many factors to induce taxpayers to comply, however, there is few empirical evidence for tax compliance. We illustrates the impacts of determinants on tax compliance, which are tax rate, penalty rates, detection probability of tax audit, provision of public goods, and tax education. Tax rate has negative relation with tax compliance. Penalty rates and detection probability of tax audit has positive impact on it. Moreover, it is evident that penalty rate is more effective policy tool for tax compliance. Provision of public goods leads to negative impact on compliance, as taxpayers have strong tendency of free riding. Tax education is effective and positive policy tool to induce taxpayer to comply.

Our studies suggest policy directions. First, the detection probability of tax audit should be increased with the combination of penalty rate to get mor compliance behavior of taxpayers. Second, the procedure of choosing taxpayers for detection should be transparent to get taxpayers's reliability toward tax audit policy. TCMP in US might be good benchmark to achieve this transparency and scientific process. Third, the disclosure policy about tax audit information is very important factor to get more taxpayers' compliance. The promulgation of the detailed level of tax evasion by socio-economic factors might be one good example for this policy.

<著者略歷>

玄 鎭 權

연세大學校 工科大學 卒業
美國 Carnegie-Mellon大 정책분석학 博士
現, 韓國租稅硏究院 硏究委員

朴 倉 均

서울大學校 經濟學科 卒業
美國 Cornell大 經濟學 博士
韓國租稅硏究院 招請硏究委員
現, 韓國開發硏究院 副硏究委員

硏究報告書 01-03

세무조사의 정책방향

2001年 12月 26日 印刷
2001年 12月 29日 發行

著 者 玄鎭權·朴倉均
發行人 宋大熙
發行處 韓國租稅硏究院
[138-774] 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6
電話 : 2186-2114(代), 팩시밀리 : 2186-2179
登 錄 1993年 7月 15日 第21-466號
組版및 印 刷 상 일 인 쇄

© 韓國租稅硏究院 2001

ISBN 89-8191-193-2

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 7,000원