제38회 납세자의 날 기념 심포지엄

우리나라 국세행정의 현황과 과제

2004. 2. 27

김 형 준
(한국조세연구원 전문연구위원)

본 논문에 실린 내용은 필자의 개인 의견을 반영한 것이며, 한국조세연구원의 공식적인 견해와는 무관함

심포지엄 개요

1. 주　제 : 우리나라 국세행정의 현황과 과제
2. 일　시 : 2004. 2. 27(금) 15:00～17:00
3. 장　소 : 한국조세연구원 10층 대강당
4. 진행순서

- 15:00～15:15　개회인사 및 축사

▶ 개회인사 : 송대희 한국조세연구원 원장
▶ 축　　사 : 이용섭 국세청 청장

- 15:20～16:50　주제발표 및 토론

「우리나라 국세행정의 현황과 과제」

사회자 : 이만우 고려대학교 교수
발표자 : 김형준 한국조세연구원 연구위원
토론자 : 김성태 청주대학교 교수
박용오 국세청 개인납세국장
방영민 재정경제부 세제총괄심의관
원윤희 서울시립대학교 교수
유경문 납세자연합회 사무총장
이창규 한국세무사회 부회장
(가나다 순)

- 16:50～17:00　객석토론 및 종합정리

- 17:00　　폐회

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 1

Ⅱ. 세무행정의 주요 과제 ····· 3
1. 세수 확보를 위한 세무당국의 역할 ····· 3
2. 세무조사를 통한 성실신고의 유도 ····· 5
3. 효율과 형평의 조화 ····· 6
4. 세무행정의 일관성과 투명성 ····· 10
5. 조세제도를 뒷받침하는 세무행정 ····· 12

Ⅲ. 최근 주요한 세정의 변화 ····· 14
1. 홈택스 서비스 ····· 14
2. 세원 관리 ····· 15
3. 성실 납세자에 대한 포상 ····· 16
4. 납세자의 권리 보호 ····· 17

Ⅳ. 세무조사제도의 정책방향 ····· 19
1. 납세자 비율의 확대 ····· 19
2. 근거 과세의 구축 ····· 20
3. 효율과 형평을 조화하는 세무조사 ····· 21
가. 세무조사의 조사 실적 ····· 21
나. 축소 신고의 가능성과 계층간 세부담을 함께 고려하는 세무조사 ····· 22
4. 체납 관리 ····· 26

Ⅴ. 결론 ····· 30

참고문헌 ····· 32

표목차

<표 Ⅱ-1> 미국의 세무조사 대상자 비율(2001년) ····· 8
<표 Ⅲ-1> 연도별 종합소득세 근거 과세자 비율 추이 ····· 15
<표 Ⅳ-1> 연도별 종합소득세 납세 인원 ····· 19
<표 Ⅳ-2> 연도별 종합소득세 근거 과세자의 추이 ····· 20
<표 Ⅳ-3> 종합소득세 조사 실적 ····· 21
<표 Ⅳ-4> 법인세 조사 실적 ····· 22
<표 Ⅳ-5> 미국의 세무조사 비율 ····· 24
<표 Ⅳ-6> 국세 체납액의 추이 ····· 27
<표 Ⅳ-7> 체납액 규모의 비교 ····· 28
<표 Ⅳ-8> 결정 취소의 비율 ····· 29

I. 서론

세무행정의 일차적인 목적은 세수를 확보하여 정부의 재원을 마련하는 것이다. 의회가 조세제도를 결정하면, 세무당국은 이에 따라 정부의 세출에 필요한 재원을 마련하기 위해 세금을 거둔다. 그러므로 세무행정은 세수를 충분히 확보한다는 측면에서 뿐만 아니라 조세제도를 개혁하는 데 충분한 경험을 제공하고 또한 조세제도를 집행한다는 측면에서도 중요하다.

우리나라의 세무행정은 신고납부제도를 근간으로 하고 있다. 신고납부제도가 성공적으로 정착하기 위해서는 납세자의 자발적인 납세순응을 유도할 수 있어야 한다. 따라서 세무당국은 납세순응을 유도하기 위해 다양한 전략과 제도를 도입하게 된다. 납세와 관련한 각종 서비스를 제공하기도 하며 성실납세자에 대한 우대조치를 시행하기도 한다. 이러한 유인책들 중에서 가장 중요한 것은 역시 세무조사제도이다.

납세자는 기본적으로 자신의 세금 납부액을 줄이기 위해 소득 등의 과세정보를 축소하여 신고할 경제적인 유인을 가지고 있다. 세무조사제도의 일차적인 목적은 신고하지 않은 세원을 찾아내어 추가적으로 세금과 벌금을 부과하는 것이지만, 이 제도의 보다 근본적인 목적은 과세정보를 축소하여 신고하는 납세자에게 채찍을 가함으로써 과세정보를 축소하여 신고하려는 납세자의 경제적인 유인을 제거하려는 데 있다. 결국 세무조사제도는 납세자의 자발적인 납세순응을 유도하기 위한 세무당국의 가장 중요한 전략이라 할 수 있다.

물론 세무조사제도도 그것을 구성하는 요소들에 따라 납세자들에게 다른 인센티브를 제공할 수 있다. 세무조사를 자주 실시할수록 납세자들이 과세정보를 성실하게 신고할 가능성이 커진다. 가산세율이 클수록 성실신고의 가능성도 커진다. 세무조사의 절대적인 빈도뿐만이 아니라 세무조사의 상대적인 빈도도 납세자의 경제적인 유인에 영향을 미친다. 세무당국은 세무조사에 소요되는 비용과 세무조사로부터 사회가 얻게 되는 이익을 비교하여 세무조사를 구성하는 요소들을 결정하게 된다.

결국, 세무조사제도는 납세순응을 유도하기 위해 고안된 것이며, 또한 납세자에게 어떤 인센티브를 제공하는지에 따라 평가할 필요가 있다.

그동안 세무행정의 이런 측면들에 대해서는 충분한 논의가 이루어지지 못했다. 특히 그동안의 납세순응과 관련한 논의는 주로 세무 부조리와 계층간 세부담이 공평하지 않다는 문제 등에 국한되어 있다고 해도 과언이 아니다. 물론 그럴 수밖에 없던 이유도 있다. 납세자가 청탁 등의 부정한 방법으로 세무조사를 무마할 수 있다고 믿는다면 그 납세자는 세금을 내는 것보다 비용이 적게 드는 부정한 방법을 택할 것이며, 이런 상황이라면 바람직한 세무조사제도를 논의하기에 앞서 세무 부조리를 어떻게 근절할 것인가에 대하여 논의할 수밖에 없다.

이제는 이러한 논의들에서 어느 정도 탈피하여 세무조사의 여러 측면들이 납세자의 납세순응에 어떤 영향을 미치는지 좀 더 차분히 검토할 때인 것 같다. 이는 이런 논의를 할 수 있는 사회적인 여건이 어느 정도 성숙되어 있기도 하고, 또한 세무행정의 발전을 위해서도 필요하기 때문이다. 본 연구는 이런 바람을 가지고 시작되었다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 우선 제Ⅱ장에서는 세무행정의 주요 과제를 다루었다. 제Ⅲ장에서는 최근 우리나라에서 주요한 세정의 변화를 소개한다. 그리고 제Ⅳ장에서는 향후 세무조사제도의 정책 방향을 다루고 있으며, 제Ⅴ장에서는 본 논문의 내용을 요약하여 정리한다.

II. 세무행정의 주요 과제

1. 세수 확보를 위한 세무당국의 역할

세무당국의 역할에 대한 인식의 지평이 넓어지고 있으며 세무행정에 대한 관심도 점차 커지고 있다. 과거에는 경제성장을 지원하기 위한 국가의 재원을 조달하는 측면에서의 세무당국의 역할이 강조되어 왔지만, 경제규모가 커지고 경제활동의 영역이 다양해짐에 따라 그 이외의 세무당국의 다양한 역할들도 점차 조명을 받기 시작하였다.

세제 개혁을 통해 정부부문의 효율성을 제고해야 한다는 인식이 확산됨에 따라 세정 개혁의 필요성에 대한 공감대도 넓어졌다. 한편에서는 시장에서 효율적인 자원배분이 이루어지도록 조정하고 다른 한편에서는 사회적인 약자를 보호하여 공평한 자원배분을 달성할 수 있도록 조정하는 정부의 역할이 강조됨에 따라 효율과 형평을 보다 적극적으로 고려하는 세정 개혁을 통해 정부가 자신의 역할을 충실히 수행할 수 있도록 뒷받침해야 한다는 요구가 커지고 있다.

세무당국의 일차적인 역할은 세수를 확보하여 정부의 재원을 마련하는 것이다. 세무당국은 의회에서 결정한 납세자의 조세부담 등과 같은 조세정책을 집행하는 기구로서, 조세정책이 정한 바에 따라 세금을 거둬 정부의 세출에 필요한 재원을 마련하는 역할을 한다.

세무당국이 세금을 부과하기 위해서는 먼저 납세자에 대한 과세정보를 알 수 있어야 한다. 세무당국이 납세자들의 과세정보를 제대로 파악하는 것은 국가재정의 근본이 되는 세수를 충분히 확보한다는 측면에서도 중요할 뿐만 아니라, 조세정책이 의도한 대로 시행되도록 한다는 측면에서도 중요하다.

만약 세무당국이 과세정보를 제대로 파악할 수 없다면, 우선 주어진 세율하에서 의도한 만큼의 세수를 확보할 수 없을 것이다. 뿐만 아니라 세무당국이 자신의 과

세정보를 알 수 없다는 믿음을 납세자들에게 줌으로써 세금을 회피하도록 만들 것이다. 또한 신고한 소득을 기준으로 한 조세부담은 같다 하더라도 실제의 소득을 기준으로 하면 계층이나 집단별로 조세부담이 달라져 세금이 공평하지 않게 될 수도 있다. 이러한 과정을 거치며 의도했던 조세정책과는 다른 조세정책이 시행되는 결과가 나타날 수도 있다.

세무당국은 과세에 필요한 다양한 정보를 직접 관리하는 것은 아니며, 납세자들에게 자신이 갖고 있는 과세정보를 신고하도록 하고 이에 기초하여 과세정보를 파악하고 있다. 그러므로 납세자들이 자신이 납부한 세금이 국민경제 전체의 이익을 위해 바람직하게 쓰이고 있으며 또한 세금이 공평하게 부과되고 있다는 인식을 갖게 하는 것은 납세자들이 자신의 과세정보를 성실하게 신고하도록 유도하고 결과적으로 세무당국이 과세정보를 정확히 파악하는 데 있어서 매우 중요하다.

물론 납세자들이 자신의 과세정보를 정직하게 신고해야만 할 경제적인 이유는 없다. 납세자들은 자신의 경제적인 이익을 최대화하기 위해 신고할 과세정보를 결정한다고 인식되고 있으며, 기본적으로 납부해야 하는 세금을 줄이기 위해 과세정보를 축소하여 신고할 경제적인 유인을 갖고 있다고 받아들여지고 있다. 그러므로 세무당국은 납세자들이 과세정보를 보다 정직하게 신고하도록 유도할 수 있어야 한다.

이를 위해서 세무당국은 우선 과세정보와 관련한 보다 많은 근거를 확보하기 위해 노력하고 있다. 기장제도가 보다 보편화되고 신용카드의 사용 등을 통해 신용거래가 보다 활성화되어 과세정보가 보다 투명해지면 한편에서는 근거과세를 할 수 있는 가능성이 확대되며 다른 한편에서는 납세자들에게 과세정보를 축소하여 신고하면 세무당국이 이를 발각하리라는 믿음을 줘 과세정보를 보다 정직하게 신고하게 된다.

하지만, 사회가 아무리 투명해져도 세무당국이 모든 과세정보를 확보하는 것은 가능하지 않을 뿐만 아니라 바람직하지도 않기 때문에, 세무당국은 기본적인 과세정보를 납세자들의 신고에 의존할 수밖에 없다. 이에 따라 세무당국은 납세자들이 과세정보를 보다 정직하게 신고하도록 유도하기 위한 장치들을 마련해야 한다.

2. 세무조사를 통한 성실신고의 유도

납세자들의 성실신고를 유도하기 위한 장치가 세무조사제도이다. 세무조사제도는 납세자들이 신고한 과세정보가 어떤 정해진 조건을 충족하지 못하는 경우에 세무조사를 실시하여 실제의 과세정보를 찾아내고 그에 상응하는 세금과 벌금을 부과하는 제도이다.

세무조사제도의 일차적인 목적은 신고하지 않은 세원을 찾아내어 추가적으로 세금과 벌금을 부과하는 것이지만, 세무조사제도의 보다 근본적인 목적은 과세정보를 축소하여 신고하는 납세자에게 세무조사를 실시함으로써 납세자들이 과세정보를 축소하여 신고할 경제적인 유인을 없애는 데 있다.

세무조사제도도 다양한 측면들을 포함하고 있지만, 납세자들의 경제적인 유인과 관련하여 중요한 것은 세무조사의 빈도와 가산세율이다. 먼저 세무조사를 자주 실시하면 할수록 납세자의 입장에서는 실제의 과세정보가 발각될 확률이 커지기 때문에 자신의 과세정보를 상대적으로 더 정직하게 신고하게 된다. 물론, 이때 세무조사를 실시하는 데에는 여러 가지의 사회적인 비용이 발생하기 때문에 세무당국은 세무조사의 빈도를 무작정 높일 수 있는 것은 아니다. 세무당국은 세무조사에 소요되는 비용과 세무조사를 통해 얻게 되는 사회적인 이익의 크기를 비교하여 적정한 수준에서 세무조사의 빈도를 결정한다.

또한 세무조사의 절대적인 빈도뿐만이 아니라 상대적인 빈도도 납세자들의 경제적인 유인을 결정한다. 과세정보를 낮게 신고한 납세자들에게 세무조사를 상대적으로 더 자주 실시하면, 과세정보를 축소하여 신고할 경우 더 자주 세무조사를 받는다는 비용이 발생하므로 과세정보를 축소하여 신고할 유인이 줄어들게 된다. 물론 세무당국이 이런 전략을 사용하면 조세부담이 공평하지 않게 되는 문제점이 발생한다.

한편, 가산세율이 높아질수록 과세정보를 축소하여 신고한 후 발각되었을 때 부담해야 하는 비용이 커지므로 납세자들이 과세정보를 축소 신고할 유인이 줄어든다.

즉, 다양한 형태의 세무조사제도가 있으며, 세무당국은 납세자들이 과세정보를 축소하여 신고할 경제적인 유인을 줄이기 위해 바람직한 세무조사제도를 선택하여 시행한다.

한편, 세무당국은 또한 자신의 과세정보를 성실하게 신고한 납세자들을 포상함으로써 납세자들의 성실신고를 유도하기도 한다. 그 예로 국세청에서 작년부터 시행하고 있는 '모범 성실 납세자'나 '모범 세무 대리인'제도를 들 수 있다. 납세가 국민의 당연한 의무라고 인식되고 있기 때문에 세무당국이 현실적으로 제공할 수 있는 포상의 크기가 납세자들의 성실신고를 유도할 만큼 클 수는 없지만, 사회의 전반적인 납세 분위기를 고취한다는 의미에서 이러한 포상제도는 상당한 역할을 할 수도 있다.

정리하면, 세무조사제도는 납세자들의 성실신고를 유도하기 위한 장치이며, 세무조사의 빈도, 가산세율 등에 따라 세무조사제도가 납세자에게 미치는 경제적인 유인이 달라진다. 그러므로 납세자에게 성실신고를 유도할 수 있는 세무조사제도를 설계해야 한다.

3. 효율과 형평의 조화

국가의 재정과 관련하여 자주 언급되는 어려움은 어떻게 효율과 형평 사이의 상충 관계를 조화롭게 해결할 것인가 하는 점이다. 일반적으로 효율과 형평이라는 두 마리의 토끼를 동시에 잡기는 상당히 힘들며, 오히려 효율과 형평 사이의 적절한 균형을 찾는 것이 보다 현실적이다.

세무조사제도도 이러한 상충관계가 존재한다. 종합소득세를 예로 하여 이러한 상충관계를 살펴보자. 두 명의 납세자가 있어 한 납세자는 소득을 높게 신고하였고 다른 납세자는 소득을 낮게 신고하였다고 하자. 둘 중 한 명에게 세무조사를 실시한다면, 과연 누구에게 세무조사를 실시하는 것이 바람직할까?

만약 두 납세자가 원래 갖고 있었던 부존자원이 크게 다르지 않다면, 효율성의 측

면에서는 신고 소득이 낮은 납세자를 더 자주 세무조사해야 한다[1]. 신고 소득이 낮다면, 이 납세자는 상대적으로 자신의 소득을 낮춰서 신고했을 가능성이 높다. 따라서 세무조사를 실시할 때 신고하지 않은 소득을 찾아낼 가능성이 커지며 결과적으로 적은 행정비용으로 더 많은 세수를 확보할 수 있게 된다. 또한 납세자의 경제적인 유인이라는 측면에서도, 낮은 소득을 신고한 납세자에게 세무조사를 더 자주 실시할수록 소득을 낮춰서 신고할 유인이 줄어든다.

하지만, 이러한 세무조사 전략을 사용하면, 세후의 소득분포는 세무조사제도를 고려하지 않았을 때의 조세제도가 의도했던 것보다 훨씬 더 역진적일 수 있다[2]. 소득을 낮게 신고한 납세자들 중에는, 실제 소득은 낮지 않지만 신고한 소득이 낮은 납세자도 있겠지만, 실제 소득이 낮아서 소득을 낮게 신고한 경우도 많을 것이다. 그러므로 소득을 낮게 신고한 납세자에게 세무조사를 더 자주 시행하면, 소득이 낮은 납세자에게 더 많은 채찍을 가하는 결과가 빚어져 형평성의 문제가 제기된다.

이러한 상충관계 때문에 누구에게 세무조사를 더 자주 실시할지를 결정하기가 쉽지 않다. 한 발 더 나아가 계층이나 집단별로 세무조사의 빈도를 결정할 때는 더 많은 어려움에 직면하게 된다. 게다가 납세자들이 원래부터 갖고 있는 부존자원의 크기가 다르다면, 소득을 낮춰서 신고할 가능성은 신고한 소득의 크기만이 아니라 부존자원의 크기에도 의존하므로 계층이나 집단별 세무조사의 빈도를 결정하는 데 있어서 더 큰 어려움이 따를 수밖에 없다.

<표 Ⅱ-1>은 2001년도 미국의 소득 수준별 개인 소득세에 대한 세무조사의 조사 실적을 나타내고 있다. 비사업소득의 조사 실적을 먼저 살펴보면, 연간 총소득이 10만달러 이하에서는 신고 소득이 낮은 납세자에게 더 자주 세무조사를 하고 있으며, 연간 소득이 10만달러 이상인 납세자에게는 다른 계층의 납세자들에 비해 더 높은 확률로 세무조사를 실시하고 있다. 미국의 IRS는 효율과 형평을 적절히 조화하기 위해 이러한 전략을 택한 것으로 보인다.

즉, 신고 소득이 어떤 수준보다 낮은 계층에서는 효율을 보다 강조하여 신고 소득

1) 이 주장과 관련한 대표적인 연구로는 Sanchez and Sobel(1993)을 들 수 있으며, Andreoni, Erard, and Feinstein(1998)은 이와 관련한 주제들을 폭넓게 정리하였다.

2) 이 주장과 관련한 대표적인 연구로는 Scotchmer(1991)을 들 수 있다.

이 낮은 납세자에게 더 자주 세무조사를 실시하고 있고, 신고 소득이 이 수준을 넘어서는 계층에서는 형평을 보다 크게 고려하여 신고 소득이 큰 납세자에게 더 많은 세금을 부과하기 위하여 더 자주 세무조사를 실시하는 것으로 판단된다.

사업소득의 경우에도 소득 수준별로 비사업소득의 경우에서와 유사한 조사 실적의 분포를 보이고 있는데, 단지 10만달러 이상에서도 조사 실적이 급격히 증가하지 않는다는 차이가 있다. 또한 사업소득과 비사업 소득에서의 세무조사의 빈도를 비교해 보면, 사업소득에서 더 크게 나타나는데, 그 이유는 형평의 측면을 더 많이 고려한 결과로 보인다.

<표 Ⅱ-1> 미국의 세무조사 대상자 비율(2001년)

(단위: 천달러, %)

세 목	조사 비율
개인소득세 (총소득기준)	0.57
1) 비사업 소득	
25 미만	0.64
25 ~ 50	0.23
50 ~ 100	0.28
100 이상	0.75
2) 사업 소득: Schedule C 신고자의 경우	
25 미만	2.67
25 ~ 100	1.18
100 이상	1.45

자료: IRS, *Internal Revenue Service Data Book*, 2002.

이러한 상충관계는, 세무조사에 소요되는 비용을 고려할 때 보다 분명해진다. 우리나라 세무행정의 문제점 중의 하나로서 '자영업자의 소득 파악률이 봉급생활자의 그것에 비해 낮아 자영업자와 봉급생활자의 세부담이 공평하지 않다'는 점이 지적되곤 한다.

위의 문장에는 사실과 진지하게 논의해 봐야 할 주장이 섞여 있다. '자영업자의

소득 파악률이 봉급생활자의 그것에 비해 낮아 자영업자와 봉급생활자의 세부담이 공평하지 않다'는 것은 아마도 사실일 것이다. 하지만 그것이 문제점이라는 지적은 좀 더 많은 논거가 필요하며 좀 더 많은 검토가 이루어진 이후에야 가능한 주장이다. 만약 이런 주장이 두 집단간의 세부담을 공평하게 하기 위해 자영업자의 소득 파악률을 봉급생활자의 그것에 가깝도록 높여야 한다고까지 비약된다면, 아마도 잘못된 주장일 가능성이 농후하다.

세무조사에 소요되는 비용이 다른 그룹이 있는 경우에 효율적으로 세수를 확보하기 위해서는 세무조사에 상대적으로 비용이 적게 드는 납세자들을 더 자주 세무조사해야 하고 그 결과 두 그룹간의 소득 파악률과 조세부담은 달라질 수밖에 없다.

물론 두 그룹간의 조세부담을 같게 만들 수도 있는데, 그러기 위해서는 더 많은 행정 비용이 소요될 수밖에 없다. 때에 따라서는 추가적으로 소요되는 행정비용이 상당히 클 수도 있다.

즉, 세무조사에 소요되는 비용이 다른 그룹이 존재하면 바람직한 세무조사의 상대적인 빈도를 결정할 때 효율과 형평 사이의 상충관계가 존재한다[3]. 이러한 상충관계 속에서 세무당국이 취할 수 있는 가장 바람직한 전략은 효율과 형평 사이의 절충점을 찾아나가는 것이다. 공평한 세부담을 위해 사회가 받아들여야 하는 행정 비용이 있을 것이고 또한 효율적인 세무행정을 위해 사회가 허용해야 하는 세부담의 불평등이 있을 것이다. 이러한 제약하에서 사회적인 합의점을 찾는 노력이 중요하다 하겠다.

즉, 자영업자의 세부담이 봉급생활자의 그것에 비해 낮은 것은 분명 사실이겠지만, 보다 현실적인 문제는 이 두 그룹 간의 세부담을 공평하게 하기 위해 필요한 사회적인 비용을 추정해 보고 나서 얼마만큼의 추가적인 행정 비용을 지불할 용의가 있는지 또는 얼마만큼의 세부담의 차이를 허용할 용의가 있는지에 대해 진지하게 논의하는 것이 필요하다.

물론, 이러한 효율과 형평 사이의 상충관계도 고정 불변의 어떤 것은 아니며, 사

3) 이러한 상충관계에 대한 대표적인 연구로는 김형준(2003)을 들 수 있다.

회의 여건이 변함에 따라 변하게 마련이다. 한 예로서 신용거래가 보편화되면 자영업자의 소득을 파악하기 위해 소요되는 행정비용이 상당히 줄어들며, 그 결과로 같은 행정비용을 치르고도 자영업자와 봉급생활자 간의 소득 파악률의 차이는 상당히 개선될 수 있다는 점을 들 수 있다.

일반적으로 고소득층에게 세무조사를 하는 것이 효율적이라는 믿음이 있다. 이런 믿음의 배경에는 고소득층에게 세무조사를 함으로써 추가적으로 얻을 수 있는 세금과 가산세가 더 커지리라는 기대 때문이다. 물론 고소득층에게 더 자주 세무조사를 할 때 추가적으로 얻게 되는 세금과 가산세는 저소득층을 세무조사할 때의 그것보다 크다. 하지만, 신고소득을 낮추려는 납세자의 유인을 고려하면 이야기는 달라진다. 고소득층을 자주 세무조사하면, 납세자에게 성실신고를 유도하기가 더욱 어려워진다. 최근의 경제학 이론은 저소득층을 세무조사 하는 것이 효율적이라고 이야기한다. 또한 효율적인 세무조사 전략을 사용하면 공평의 문제가 발생한다고 이야기한다.

결국, 장기적으로는 이러한 상충관계를 완화하기 위해 노력해야 하겠지만, 단기적으로는 주어진 상충관계를 인정하고 사회가 받아들일 수 있는 절충점이 무엇인가를 찾아내야 한다.

4. 세무행정의 일관성과 투명성

납세자들의 태도는 세무행정에 있어서 상당히 중요한 부분을 차지한다. 세무당국은 납세자들이 신고한 과세정보를 바탕으로 하여 세금을 부과하는데, 이때 납세자들이 신고하는 과세정보의 수준은 그 납세자들의 태도에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

과세정보를 축소하여 신고한다 하더라도 세무당국이 이를 알아내지 못하리라고 믿는 납세자는 자신의 과세정보를 축소하여 신고할 것이다. 반면에 세무당국이 자신의 실제 소득을 알 것이라고 믿는다면, 납세자는 자신의 과세정보를 성실히 신고

할 것이다. 결국 세무당국 또는 세무행정에 대해 납세자들이 어떤 예상을 하는가는 세무행정에 있어서 중요한 요소들 중 하나이다.

이런 납세자들의 태도에 대해 논의할 때 최소한 개념적으로는 구분되어야 하는 두 가지의 다른 문제가 있다. 하나는 비리의 문제이고 또 다른 하나는 시스템의 문제이다. 적절한 비유인지는 모르겠지만, 교통법규를 위반하는 예를 통해 두 가지의 차이점을 설명하고자 한다.

교통사고의 위험이 없는 상황에서, 어떤 운전자가 교통법규를 위반하는 이유를 두 가지로 나눠볼 수 있다. 첫째로, 만약 운전자들이 단속이 된다 하더라도 부정한 방법으로 이를 해결할 수 있다고 믿는다면, 그 운전자는 교통법규를 위반하려는 유혹에 직면하게 된다. 두 번째로, 단속을 전혀 하지 않는다고 믿는다면 또한 그 운전자는 교통법규를 위반하려는 유혹에 빠질 수 있다. 이 두 번째의 유혹은 비리와는 전혀 상관이 없다.

세무행정에서도 이와 유사한 일이 벌어진다. 납세자가 과세정보를 축소하여 신고하여 세무조사를 받는다 하더라도 청탁 등의 부정한 방법으로 이를 무마할 수 있다고 믿는다면 그 납세자는 세금을 내는 것보다 비용이 적게 드는 부정한 길로 접어들 수 있다. 지금까지 납세 순응에 대한 논의는 대부분 세무 비리의 문제였다.

다른 측면에서 보면, 세무 비리에 대해서는 지금까지 충분한 논의가 이루어졌고, 세무행정이 깨끗해야 한다는 것은 이제 모두가 공감하는 진리이다. 또한 국세청 등을 중심으로 하여 청탁 등의 비리를 추방하려는 노력이 있어 왔고, 앞으로도 그런 노력이 계속되리라 기대한다.

비리가 없다 하더라도 또 다른 문제가 남는다. 그 문제는 '얼마의 확률로 세무조사를 받을까?'에 대한 납세자의 예상과 관련이 있다. 만약 그 확률이 무시할 만큼 낮다면, 납세자는 자신의 과세정보를 축소하여 신고할 경제적인 유인을 갖게 된다. 만약 그 확률이 충분히 높다고 믿는다면, 납세자는 과세정보를 성실히 신고할 것이다.

즉, 비리와 관련한 첫 번째의 문제는 사회가 깨끗해짐에 따라 점차적으로 해결되

겠지만, 이 두 번째의 문제는 사회가 깨끗해지는 것만으로는 해결되지 않는다. 도리어 경제 발전의 초기에는 비리의 문제에 가려 보이지 않다가, 경제가 발전함에 따라 점점 중요하게 대두된다.

이와 관련하여서도 두 가지 주제가 있다. 하나는 세무조사의 실제 빈도를 얼마로 하는 것이 바람직한가 하는 문제이다. 충분한 빈도로 세무조사를 실시하지 않는다면, 납세자들이 성실히 자신의 납세정보를 신고할 가능성은 그만큼 적어진다. 뒤에서 다시 언급하겠지만, 우리나라의 경우 세무조사의 조사 실적이 그다지 높은 편이 아니며, 그 빈도를 앞으로 높여나갈 필요가 있다고 판단된다.

두 번째의 주제가 실제의 세무조사 빈도를 납세자에게 납득시키는 문제이다. 일반적으로 세무조사를 받지 않았던 납세자들은 자신이 세무조사를 받을 확률을 실제보다 낮게 예상하는 경향이 있다. 이러한 상황을 감안하면, 실제의 빈도를 올리는 것도 중요하지만 그만한 빈도로 세무조사를 실시한다는 것을 알릴 필요가 있다. 뒤에서 다시 다루겠지만, 효율적인 세무조사 전략을 사용하는 경우에는 세무조사의 계층별 빈도를 알리는 것이 더욱 중요해진다.

5. 조세제도를 뒷받침하는 세무행정

최근 들어 조세제도에 대한 사회적인 관심이 높아지고 있다. 정부의 다양한 역할을 조세제도가 뒷받침할 수 있도록 조세제도를 개혁해야 한다는 목소리가 커지고 있다.

조세제도가 제대로 자리잡기 위해서는 무엇보다도 먼저 세무행정이 바로 서야 한다. 조세제도는 세무행정을 통해서 실제로 집행되기 때문에 세무행정이 바로 서지 않는 한 아무리 바람직한 조세제도가 만들어진다 하더라도 그 제도가 실제로 시행될 수는 없다. 더 나아가 조세제도를 설계할 때 어떤 제도가 바람직한가는 과거의 세무행정을 통해 얻게 되는 기본적인 자료에 의존할 수 밖에 없다.

예를 들어, 의회에서 소득세의 세율을 10%로 정했다 하더라도, 세무당국이 소득

파악률을 변화시키면 신고 소득을 기준으로 세율이 10%지만 실제 소득을 기준으로 하면 세율이 달라질 수 있다. 또한 의회에서 10%의 세율이 정말로 바람직한지 또는 소득세를 얼마나 누진적으로 만드는 것이 바람직한지에 대한 논의는 실제로 과거에 세무행정을 통해 얻게 되는 통계치에 의존할 수밖에 없다.

물론 어느 국가의 세무당국도 납세자의 소득 파악률을 임의로 조절할 수는 없으며, 세무당국은 주어진 조건하에서 최선을 다해 납세자의 소득을 파악하려 할 것이다. 세무당국과 의회 또는 정부의 다른 부처 사이에 추구하는 바가 다르다고 하는 것은 아니다. 여기서 이야기하고자 하는 바는 세무당국이 사용하는 정책수단이 달라지면 다른 세무행정의 결과가 달라질 수 있다는 것이다.

일반적으로 소득 파악률은 사회적인 여건과 세무당국이 택한 정책수단에 의해 결정된다. 세무조사의 빈도를 늘리거나 또는 가산세율을 높이면 소득 파악률은 당연히 높아질 수밖에 없다. 최소한 현대 경제학자들이 주장하는 바는 그렇다. 또한 세무조사의 절대적인 빈도를 높이지 않더라도 상대적인 빈도를 달리함으로써 계층별로 또는 집단별로 다른 소득 파악률을, 결과적으로는 다른 세부담을 가져올 수도 있다.

세무행정은 의회에서 제정한 조세제도를 실제로 집행하는 것이다. 이때 세무당국이 어떤 전략을 사용하는가에 따라 실제로 집행되는 조세제도는 달라질 수 있다. 그러므로 세무당국이 사용하는 전략은 원래 의도했던 조세제도의 취지에 따라 평가되어야 한다. 또한 세무행정은 의회 등에서 바람직한 조세제도를 논의하기 위해 필요한 근거를 제공할 수 있어야 한다.

III. 최근 주요한 세정의 변화

국세청은 공정·투명·신뢰 세정을 목표로 내걸고 세정 전반에 대한 혁신을 통해 국민의 신뢰를 확보하기 위하여 노력하고 있으며, 최근에 이루었던 중요한 성과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

1. 홈택스 서비스

우선 전자정부의 구현과 관련하여 인터넷을 통해 보다 다양한 서비스를 제공하고 있다는 점을 들 수 있다.

국세청은 장기적으로는 국세의 신고·고지·납부의 모든 과정을 인터넷을 통해 처리할 수 있는 종합 국세 서비스 체제를 구축한다는 목표하에서 각종 행정과 민원 업무를 전산화하여 홈택스 서비스(Home Tax Service)를 제공하고 있다[4].

국세청에서 인터넷을 통해 제공하고 있는 서비스는 다음과 같이 요약할 수 있다:

(1) 민원의 접수 및 각종 증명서의 발급
(2) 국세의 고지
(3) 신고서 등의 과세 자료 제출
(4) 국세의 신고와 납부
(5) 국세와 관련한 각종 정보의 조회와 안내

이러한 서비스의 제공은 한편에서는 납세자의 납세비용을 줄여줄 것이다. 최소한 직접 찾아가서 서류를 제출하는 것과 인터넷을 통해 서류를 접수하는 차이만큼의 납세자의 편익이 증가할 것이다. 또한 세금과 관련한 정보를 쉽게 얻을 수 있음으로 해서 그동안 정보가 부족하여 누리지 못했던 납세자의 혜택을 누릴 수 있는 가

4) www.hometax.go.kr

능성도 커졌다.

또한 세무당국의 측면에서도 행정비용을 상당히 줄일 수 있으리라고 기대된다. 최소한 서류를 접수하고 전산화하던 만큼의 비용은 줄어들 것이다. 더 나아가 장기적으로 납세자들이 홈택스 서비스를 받기 위해 규격화된 형태로 자신의 과세정보를 관리하게 되면 줄어드는 행정비용은 더 커질 것이다.

2. 세원 관리

<표 Ⅲ-1>은 지난 10년간 종합소득세에서 근거 과세자의 비율을 나타내고 있다. 지난 10년간 근거 과세자의 비율은 거의 매년 꾸준히 증가하여 1993년의 31.9%에서 2002년도에는 47.3%로 증가하였다. 이 비율이 아직도 충분하지 않다는 지적이 있을 수는 있지만, 꾸준히 증가하는 방향은 상당히 고무적으로 보인다.

<표 III-1> 연도별 종합소득세 근거 과세자 비율 추이

(단위: %)

연도	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
비율	31.9	31.0	29.6	37.6	39.6	40.8	43.3	44.3	45.4	47.3

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

세무당국이 과세정보에 대해 보다 많은 근거를 가지면 가질수록 납세자들이 자신의 과세정보를 성실하게 신고할 유인이 커지게 된다. 물론 세무당국이 보다 많은 근거를 가지려면, 여러 가지의 비용이 발생하게 된다. 이때 발생하는 비용으로는 행정비용, 기장을 유지해야 하는 등의 납세자들의 납세비용, 개인의 비밀 보호 등과 관련한 사회적인 비용 등을 들 수 있다. 이런 비용들 때문에 세무당국은 적정한 수준에서 자신이 관리하는 근거를 한정할 수밖에 없었다.

신용카드의 사용이 보편화되어 신용거래가 보다 활발해지고, 은행 등의 각종 업무

가 전산화됨에 따라 이런 비용의 절대적인 규모가 줄어들고 있다. 이러한 여건의 변화는 세무당국이 과세정보에 대해 보다 쉽게 접근할 수 있는 가능성을 열어주고 있다.

이러한 가능성에 덧붙여, 국세청은 금년 1월부터 건당 50만원을 넘어서는 접대비에 대해서는 업무와 관련이 있다는 것을 입증해야 세법상 비용으로 인정하는 것을 주 내용으로 하는 접대비 실명제를 실시하고 있다. 국세청은 또한 고액의 재산가에 대해서는 인별 금융정보 데이터베이스(DB)를 구축한다고 고지하였다. 고액의 현금거래에 대해서는 금융 기관의 보고를 의무화하는 제도가 도입된다는 이야기도 있다.

여건의 변화와 새로이 도입되는 여러 가지 제도들은 세무당국이 과세정보에 대해 보다 많은 근거를 가질 수 있도록 해줌으로써, 결과적으로는 납세자가 과세정보를 보다 성실하게 유도하는 데 많은 기여를 하리라고 기대된다.

3. 성실 납세자에 대한 포상

작년 이후, 국세청은 과세정보를 성실하게 신고하는 납세자들에게 당근을 제공하는 정책을 강화하고 있다.

먼저 '모범 성실 납세자'를 선정하여 포상하는 제도를 시행하고 있다. 그 이전에도 성실신고자를 포상하는 제도가 없지는 않았으나, 기존의 포상제도가 납세자들의 납세의식을 높이는 데 충분히 기여하지 못했다는 판단 아래, 세정 혁신의 일환으로 2003년 7월부터 더욱 확대된 포상제도를 시행하고 있다.

2003년 10월에 1차적으로 12명의 모범 성실 납세자를 지정하였고, 금년 1월에는 2차로 21명의 납세자를 추가로 지정하였다. 이들 모범 성실 납세자들에게는 3년간 세무조사를 면제하는 등의 다양한 혜택이 제공된다.

이와는 별도로 국세청에서는 '모범 세무 대리인'에 대한 포상제도도 시행하고 있다. 성실한 세무 대리인에게 우대를 제공한다는 취지에서 2003년 12월에 11명의 모

범 세무 대리인을 지정하였고, 이들에게도 세무조사를 면제해 주는 등의 우대 조치를 시행하고 있다.

또한 금년 3월부터는 납세자의 소득세 납부액에 일정한 포인트를 부여하고 적립된 포인트에 따라 여러 가지의 혜택을 주는 '세금 포인트 제도'를 시행한다고 발표하였다.

이러한 성실 납세자에 대한 우대 조치는 세무조사제도에 대한 하나의 보완책으로서의 역할을 할 것으로 기대된다. 세무조사제도는 자신의 과세정보를 성실하게 신고하지 않은 납세자에게 채찍을 가함으로써 과세정보를 축소하여 신고할 납세자의 유인을 제거하는 데 그 목적이 있는 반면에 위의 우대 조치들은 자신의 과세정보를 성실하게 신고한 납세자들에게 당근을 제공함으로써 성실신고를 유도하고자 하는 데 그 목적이 있다 하겠다.

물론 납세가 국민의 당연한 의무라고 인식되고 있어 세무당국이 제공할 수 있는 당근의 크기가 한정적이며 이들 우대 조치만으로는 납세자의 성실신고를 유도하는 데 충분하지 않을 것이다. 하지만, 납세에 대한 사회적인 인식을 바꾸는 데는 많은 기여를 하리라고 기대된다.

4. 납세자의 권리 보호

또한 납세자의 권리를 보호하기 위한 장치들도 도입되고 있다. 국세청은 2003년 8월부터 서울청과 중부청, 두 개의 지방청에 '조사상담관실'을 시범적으로 운영하였으며, 2004년부터는 정식기구로 설치하여 전국 6개 지방청으로 확대하여 운영하고 있다.

조사상담관실은 세무조사와 관련한 납세자의 각종 민원과 상담을 전담하는 기구이다. 이 기구는 세무조사를 집행하는 조직을 견제함으로써 납세자의 권리가 보호되도록 하는 기능을 담당하는 것으로 알려져 있다. 민주주의의 가장 기본적인 원리가 견제를 통한 균형이듯이 세무조사를 시행할 때 발생할 수 있는 각종 부조리나

민원이 만약 이 기구를 통해 적절히 해결될 수 있다면, 세무조사와 관련한 납세자의 권리는 크게 신장될 수 있을 것이다.

IV. 세무조사제도의 정책 방향

1. 납세자 비율의 확대

<표 Ⅳ-1>은 지난 8년간 종합소득세의 납세 인원을 나타내고 있다. 2002년도에는 전체 종합소득세 납세 대상 인원이 416만명이었으며, 이 중 212만명(52.8%)의 소득이 과세 기준보다 낮은 것으로 추정되었고 205만명(49.2%)이 확정신고 대상 인원이었다. 즉, 2002년에도 종합소득세를 납부하는 납세자의 비율이 채 절반이 되지 않고 있다.

연도별 추이를 살펴보면 한 두 해의 예외는 있지만 종합소득세를 납부하는 납세자의 비율이 꾸준히 증가하고 있음을 알 수 있다. 특히 2000년 이후에는 이 비율이 상당히 증가하였는데, 그 이유는 조세체계가 바뀌어서라기보다는 납세자들의 명목소득이 증가하였기 때문이라고 판단된다.

이 납세자의 비율은 주로 과세표준을 정하는 조세체계에 의해 결정된다. 여기에서는 조세체계를 다루고 있지는 않지만, 납세가 국민의 가장 기본적인 의무라는 점을 감안한다면, 앞으로 이 비율을 계속하여 높여 나갈 필요가 있어 보인다.

<표 Ⅳ-1> 연도별 종합소득세 납세 인원

(단위: 천명, %)

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
납세 인원 (A)	3,507	4,657	3,438	3,495	3,407	3,480	3,808	4,160
과세미달추정인원	2,119	2,386	2,120	2,246	2,047	1,850	2,002	2,115
과세 인원 (B)	1,388	1,272	1,318	1,249	1,360	1,631	1,807	2,046
비율(B/A)	39.6	34.8	38.3	35.7	39.9	46.9	47.4	49.2

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

2. 근거 과세의 구축

<표 Ⅳ-2>는 지난 8년간 종합소득세의 확정 신고 인원 중에서 장부 등의 증빙에 의한 근거 과세자의 추이를 나타내고 있다. 2002년도에는 종합소득세의 신고 인원이 201만명이었으며, 그 중 장부 또는 증명에 의한 과세가 이루어진 납세자가 92만명으로 48.3%였고, 추계 신고에 의한 과세자가 102만명으로 56.7%를 차지하였다.

연도별 추이를 살펴보면 전체 확정 신고 인원에서 근거 과세자가 차지하는 비율은, 1995년의 29.6%에서 2002년의 47.3%에 이르기까지 매년 증가하여 왔음을 알 수 있다.

근거 과세는 세무행정에 있어서 중요한 역할을 한다. 세무당국이 납세자의 과세정보에 대해 보다 많은 근거를 가지면 가질수록, 한편에서는 납세자가 자신의 과세정보를 축소하여 신고할 때 세무당국이 이를 적은 비용으로 적발할 가능성이 커지며, 다른 한편에서는 납세자도 자신의 과세정보를 보다 성실히 신고할 유인이 생긴다.

이 근거 과세자의 비율이 세무당국이 파악하고 있는 과세정보에 대한 근거를 대표하는 변수는 아니겠지만, 그 일부를 구성하는 변수임에는 틀림이 없을 것이다. 2002년에도 그 비율이 50%에 미달하는 수준을 보이고 있어 앞으로도 그 비율을 점차적으로 높여 나가야 할 것으로 보인다.

<표 Ⅳ-2> 연도별 종합소득세 근거 과세자의 추이

(단위: 천명, %)

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
확정신고 인원	1,357	1,247	1,299	1,226	1,342	1,616	1,782	2,010
근거과세 인원	395	461	505	495	573	680	790	919
추계신고 인원	940	765	770	718	749	856	951	1,023
근거과세 비율	29.6	37.6	39.6	40.8	43.4	44.3	45.4	47.3

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

3. 효율과 형평을 조화하는 세무조사

가. 세무조사의 조사실적

<표 Ⅳ-3>은 1998~2002년 사이의 종합소득세 납세자들에 대한 세무조사의 조사실적이다. 전체 종합소득세 신고인원에서 세무조사의 대상자가 차지하는 비율을 살펴보면 연도별로 많은 편차를 보이고 있다. 2000년도에 0.26%로 그 비율이 가장 낮았고, 1998년과 1999년도에는 각각 0.65%와 0.72%였으며, 2001년과 2002년에는 각각 0.39%와 0.34%였다.

세무조사를 실시한 이후의 1인당 추징세액을 살펴보면 1998년도에 21.0백만원이었으며 1999년도부터 2001년까지는 약 25.0백만원을 약간 상회하는 수준이었으나, 2002년도에는 35.0백만원으로 증가하였다. 물론 이 액수는 세무조사 대상자 전체 인원으로 나눈 값이므로 세무조사 이후 세금이 추징된 납세자만을 대상으로 하여 1인당 추징세액을 계산하면 그 규모가 이보다 훨씬 높을 것으로 예상된다.

<표 Ⅳ-3> 종합소득세 조사 실적

(단위: 건, 천명, 백만원, %)

	조사건수	전체 신고인원	조사비율 (신고인원대비)	전체 추징세액	1인당 추징세액
1998	8,506	1,299	0.65	178,338	20.97
1999	8,771	1,226	0.72	232,765	26.54
2000	3,461	1,342	0.26	91,706	26.50
2001	6,347	1,616	0.39	163,718	25.79
2002	6,141	1,782	0.34	215,098	35.03

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

<표 Ⅳ-4>는 1998~2002년 사이에 법인세에 대한 세무조사의 조사 실적을 나타내고 있다. 전체 법인에서 세무조사 대상 법인의 비율을 살펴보면 1998년도에는 2.48%였으며, 2001년도에는 1.76% 수준이었고, 2002년도에는 1.86%이다. 세무조사 후 법인당 추징세액을 살펴보면 1998년도에는 433.5백만원에서 2001년도까지는 매년 증가하여 583.9백만원에 달하였고 2002년도에는 442.5백만원이다.

<표 Ⅳ-4> 법인세 조사 실적

(단위: 건, 명, 백만원, %)

	조사 건수	전체 법인 수	조사 비율	추징세액	1인당 추징세액
1998	4,453	179,316	2.48	1,930,436	433.51
1999	4,868	181,835	2.68	2,164,729	444.69
2000	3,785	206,354	1.83	1,931,132	510.20
2001	4,280	242,652	1.76	2,499,028	583.88
2002	5,326	286,352	1.86	2,356,539	442.45

주: 1. 추징세액은 법인세와 기타세를 포함한 것임.
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

나. 축소 신고의 가능성과 계층간 세부담을 함께 고려하는 세무조사

세무조사의 빈도를 결정할 때는 그에 따르는 비용과 이익을 비교하여 적절한 수준을 결정해야 한다. 이때, 세무조사를 통해 얻을 수 있는 사회적인 이익은 기본적으로 납세자의 납세순응과 공평의 문제이다. 즉, 세무조사의 빈도는 얼마나 납세자의 납세순응을 유도할 수 있는지와 얼마나 사회적인 형평을 달성할 수 있는지를 중심으로 하여 결정하여야 한다. 우리나라에서 세무조사의 비율과 관련한 자료가 거

의 공개되고 있지 않아 여기에서는 세무행정의 선진국이라고 이야기되는 미국과의 국제적인 비교를 통해 세무조사의 빈도와 관련한 몇 가지 시사점을 얻고자 한다.

<표 Ⅳ-5>는 미국의 개인 소득세와 법인 소득세에 대한 세무조사의 빈도를 나타내고 있다. 개인 소득세에 대하여 먼저 살펴보면, 2001년도에 미국의 세무당국은 전체 개인 소득세 납세 대상자의 0.57%에 대해 세무조사를 실시하였다. 이 비율은 동년도 우리나라의 종합소득세에서의 세무조사 실적보다 높게 나타나고 있다.

물론 조세체계가 다르고 또한 비율을 계산하는 방식이 다르기 때문에 이 수치를 직접적으로 비교하는 것이 바람직하지는 않겠지만, 이 수치들은 최소한 종합소득세와 관련하여 우리나라에서 세무조사의 빈도를 높일 필요가 있음을 시사한다 하겠다. 특히 종합소득세와 관련하여 우리나라에서의 탈세 규모가 그리 작지 않다는 연구를 감안한다면[5], 우리나라의 세무조사 빈도를 높이는 것이 더욱 필요하다 하겠다.

또한 미국에서는 소득계층별로 그리고 사업소득과 비사업 소득으로 나누어 세무조사의 빈도를 달리 하고 있으며, 또한 이를 어느 정도 공개하고 있다. 앞에서 언급하였듯이, 미국의 세무당국은 고소득층에서는 형평을 보다 강조하여 다른 소득계층보다 강도 높게 세무조사를 실시하고 그 이외의 계층에서는 효율을 보다 강조하여 낮은 소득을 신고한 납세자에게 더 자주 세무조사를 실시하는 것으로 보인다. 그리고 사업 소득자에 대한 세무조사가 더 많은 비용이 들겠지만, 사업 소득자와 비사업 소득자 사이의 세부담의 공평을 보다 중시하여 사업 소득자를 더 자주 세무조사하는 것으로 보인다.

5) 이에 관한 연구로는 유일호(1998) 등을 들 수 있다.

<표 Ⅳ-5> 미국의 세무조사 비율

(단위: 천달러, %)

세 목	1997	1998	1999	2000	2001
개인소득세 (총소득 기준)	**0.99**	**0.90**	**0.49**	**0.58**	**0.57**
1) 비사업소득					
25 미만	0.81	0.58	0.37	0.40	0.64
25 ~ 50	0.58	0.36	0.21	0.22	0.23
50,000 ~ 100	0.62	0.37	0.23	0.23	0.28
100 이상	1.66	1.14	0.84	0.69	0.75
2) 사업소득					
- Schedule C 신고자					
25 미만	2.37	2.69	2.43	2.72	2.67
25 ~ 100	1.82	1.30	0.93	1.02	1.18
100 이상	3.25	2.40	1.48	1.20	1.45
- Schedule F 신고자					
100 미만	0.93	0.68	0.35	0.55	0.47
100 이상	1.63	1.23	0.80	1.18	0.72
법인소득세 (총자산 기준)	**2.09**	**1.12**	**1.55**	**0.95**	**0.97**
250 미만	0.77	0.29	0.46	0.25	0.24
250 ~ 1,000	2.52	1.10	1.68	0.78	0.76
1,000 ~ 5,000	6.40	2.96	4.93	2.04	2.08
5,000 ~ 10,000	13.52	6.99	10.30	5.33	4.63
10,000 ~ 50,000	18.02	11.67	14.90	9.66	7.8
50,000 ~ 100,000	18.19	14.68	16.49	12.32	10.74
100,000 ~ 250,000	19.61	17.42	18.83	17.55	15.98
250,000 이상	38.60	31.43	35.70	32.09	34.37

자료: IRS, *Internal Revenue Service Data Book*, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002.

우리나라의 세무당국도 분명 이와 유사한 전략을 사용하고 있을 것이다. 하지만, 우리나라의 세무당국은 세무조사의 빈도를 공개하고 있지 않기 때문에, 우리나라의 세무조사의 전략에 대해 여기에서 평가를 할 수는 없다.

단지 여기에서는 두 가지를 지적하고자 한다. 첫째로, 공개를 하는 경우와 공개를 하지 않는 경우에 납세자에게 미치는 영향이 달라진다는 것이다. 미국의 세무당국

은 고소득층을 제외한 계층에서는 소득을 낮게 신고할수록 더 자주 세무조사를 실시하고 있다. 앞서도 언급했듯이, 이런 전략을 사용하는 이유는 납세자들에게 소득을 낮게 신고할 때 더 자주 세무조사를 받는 부담을 줌으로써 자신의 소득을 보다 성실하게 신고하도록 유도하기 위해서이다.

우리나라도 효율을 고려하여 세무조사의 빈도를 결정하는 경우에는 최소한 계층별 세무조사의 빈도를 공개하는 것이 바람직할 것이다. 납세자들에게 성실 신고를 유도하기 위해서는, 신고 소득이 낮은 납세자를 더 자주 세무조사해야 한다. 이때 만약 계층별 세무조사의 빈도를 공개하지 않는다면 납세자들은 소득을 낮게 신고하면 세무조사를 더 받는다고 예상하지 않을 것이며 결국 납세자의 성실 신고를 유도하기가 어려워진다. 즉, 효율적인 세무조사가 되기 위해서는, 우선 세무 조사의 빈도를 결정할 때 같은 조건이라면 신고 소득이 낮은 납세자를 상대적으로 자주 세무조사해야하며 또한 그 빈도를 공개해야 한다.

두 번째로 지적하고 싶은 것은 세무행정에서도 사회적인 합의가 필요한 부분이 있으며, 세무당국도 최소한 사회적인 합의를 위한 정보는 공개해야 한다. 앞서도 언급했듯이 세무행정에서도 효율과 형평 사이의 상충관계가 있으며, 어떤 지점에서 절충점을 찾을 것인가에 대한 기본적인 방향에 대해서는 사회적인 합의가 필요하다. 예를 들어, 자영업자와 봉급생활자간에 어느 정도의 세부담이 발생할 수밖에 없다는 것은 받아들인다 하더라도 어느 정도까지 세부담의 차이를 인정해야 하는가에 대해서는 사회적인 논의가 있어야 할 것이다. 최소한 조세체계를 설계하는 단계에서는 이러한 논의와 합의는 필수적이다. 적어도 사업소득과 비사업 소득별 세무조사의 실적과 비용, 또는 각종 중요한 카테고리별로 세무조사의 실적과 비용을 공개하는 것은 이러한 사회적인 합의를 위한 전제조건이 될 것이다.

이러한 공개와 더불어 중요한 것은 세무조사의 빈도를 결정함에 있어서 효율과 형평에 대한 보다 적극적인 고려가 필요하다는 것이다. 미국의 개인소득세에서 일반적인 예상과 달리 소득이 높을수록 더 자주 세무조사를 하는 것은 아니다. 세무조사의 기본적인 목적이 성실 신고의 유도라면, 신고 소득이 낮은 계층을 더 자주

세무조사할 수밖에 없다. 이때 발생할 수 있는 형평의 문제는 고소득층에 대한 특별대우를 통해 해결하는 것이 바람직할 것이다. 그 하나의 예가 미국이 U자형 세무조사 전략일 것이다.

이제 법인세의 문제에 대하여 살펴보자. 법인의 경우에는 전체적으로는 미국이 우리나라보다 더 낮은 확률로 세무조사를 실시하는 것으로 나타나고 있다. 2001년도에 우리나라에서는 전체 법인의 1.8%에 대해 세무조사를 실시한 반면, 미국은 1.0%에 대해서만 세무조사를 실시하였다.

전체적으로 볼 때 세무조사를 실시한 빈도는 미국이 낮지만, 자산이 증가함에 따라 세무조사의 빈도가 늘어나는 증가율은 미국이 우리나라보다 훨씬 큰 것으로 나타나고 있다. 우리나라의 경우 자산규모별 세무조사의 빈도를 공개하고 있지는 않지만, 미국에 비해 자산규모가 커질 때 세무조사를 받는 빈도가 커지는 폭은 작은 것으로 추정되고 있다. 우리나라도 중소법인과 비교하여 대법인에 대한 세무조사의 빈도를 높이는 것이 바람직할 것이다.

4. 체납 관리

<표 Ⅳ-6>은 지난 10년간 우리나라의 국세 체납액의 추이를 나타내고 있다. 2002년도에 총 체납액은 14조 9천억원이며, 12조원이 정리되었고 2조 9천억원이 2003년으로 이월되었다. 정리 실적 중에서는 6조 2천억원이 결손 처리되었고, 1조 2천억원이 결정 취소 처분을 받았다.

총 체납액의 연도별 추세를 보면, 1993년에는 6조원이었다가 매년 증가하여 1998년에 10조원을 돌파하여 2002년에는 14조 9천억원에 이르고 있다. 결손 처리액의 연도별 추세 또한 1993년에는 1조 3천억원이었다가 매년 가파르게 증가하여 2002년에는 6조 2천억원에 이르고 있다.

<표 Ⅳ-6> 국세 체납액의 추이

(단위: 억원)

연도	총 체납액	정리 실적				미 정리
		계	현 금	결 손	결정취소	
1993	60,356	35,936	15,709	12,651	7,576	24,420
1994	62,901	42,830	16,846	16,560	9,424	20,071
1995	71,301	50,048	19,062	21,280	9,706	21,253
1996	81,249	57,706	21,777	24,337	11,592	23,543
1997	95,550	67,877	22,972	32,793	12,112	27,673
1998	121,799	86,925	26,986	47,506	12,433	34,874
1999	127,065	92,580	28,481	53,237	10,862	34,485
2000	120,574	89,283	30,602	45,885	12,796	31,291
2001	133,930	105,155	37,608	56,125	11,422	28,775
2002	148,544	119,693	45,582	62,082	12,029	28,851

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

물론 총 체납액의 절대적인 규모가 매년 증가하고는 있지만, <표 Ⅳ-7>에서 보듯이 내국세 대비 총 체납액의 비율이 증가하지 않는 것으로 보아 체납과 관련한 사정이 악화되고 있다고 할 수는 없을 것이다.

하지만, 총 체납액의 규모가 상당히 커서 2002년도에는 전체 내국세의 18%에 달하고 있다. 체납액이 크다는 것은 그만큼 세금을 납부해야 함에도 불구하고 납부하지 않는 납세자가 많다는 것을 의미하므로, 세무행정과 관련하여 상당히 우려스러운 현상이라 할 수 있다.

체납액의 규모가 증가하면 먼저 세수가 그만큼 줄어들 수밖에 없다. 특히 결손으로 처리되는 액수만큼의 세수가 감소하게 된다. 체납액의 규모와 관련하여 보다 중요한 것은 납세자들에게 나쁜 영향을 끼친다는 것이다. 체납액이 증가하면 납세자들은 세금을 납부하지 않을 수도 있다는 인상을 갖게 되고, 이러한 납세자의 태도는 다시 체납액을 증가시키는 결과를 가져올 수 있다. 세무행정에 있어서 성실하게

신고하고 성실하게 납부하려는 납세자의 태도가 중요하다는 점을 고려하면, 세무당국은 체납액의 규모를 줄이는 데 보다 노력해야 할 것이다.

<표 Ⅳ-7> 체납액 규모의 비교

(단위: %)

연도	총 체납액/내국세
1993	17.7
1994	16.4
1995	16.1
1996	16.5
1997	18.3
1998	23.8
1999	22.5
2000	17.0
2001	18.1
2002	18.1

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

<표 Ⅳ-8>은 총 체납 대비 또는 채납 정리 실적 대비 결정 취소의 비율을 나타내고 있다. 최근에는 두 비율 모두 감소하고 있는데, 이는 세무당국이 과거보다는 점차 합리적으로 세금을 과세한다는 것을 반영하는 것으로 보인다.

<표 Ⅳ-8> 결정 취소의 비율

(단위: %)

연도	총 체납액 대비	체납 정리 실적 대비
1993	12.6	21.1
1994	15.0	22.0
1995	13.6	19.4
1996	14.3	20.1
1997	12.7	17.8
1998	10.2	14.3
1999	8.5	11.7
2000	10.6	14.3
2001	8.5	10.9
2002	8.1	10.1

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

V. 결론

신고납부제도하에서 세무행정이 성공하기 위해서는 납세자의 자발적인 납세순응을 유도할 수 있어야 한다. 납세자는 기본적으로 자신의 이익을 극대화하기 위해 또는 다르게 표현하여 세금 납부액을 가급적 줄이기 위해 자신의 과세정보를 축소하여 신고할 유인을 가지고 있다고 인식되고 있다. 세무당국은 납세자의 이러한 경제적 유인을 제거하고 납세자의 납세순응을 유도할 수 있어야 한다. 이때 납세자의 납세순응을 유도하기 위해 세무당국이 구사하는 가장 중요한 전략이 세무조사제도이다.

세무조사제도와 관련하여서도 일반적으로 재정학에서 이야기하는 효율과 형평의 상충이라는 문제가 발생한다. 주어진 조세제도하에서 신고 소득이 높은 납세자에게 상대적으로 더 자주 세무조사를 실시하면, 세부담은 보다 공평해지겠지만 납세자의 납세순응을 유도해 내기는 어려워진다. 보다 효율적인 세무조사를 위해서는 신고소득이 낮은 납세자에게 상대적으로 더 자주 세무조사를 실시해야 하는데, 이 경우에는 원래의 조세제도가 의도했던 것보다 세부담이 더 역진적이게 된다.

중요한 것은 이러한 상충관계를 인정하고, 그 바탕 위에서 사회적인 합의를 도출해 내는 것이다. 사회가 용인할 수 있는 사회적인 비용은 치르고 사회가 용인할 수 있는 불공평은 받아들여야 한다.

먼저 이러한 사회적인 합의가 이루어지기 위해서 세무당국은 어느 정도의 정보를 제공할 필요가 있을 것이다. 이는 세무행정이 바람직한 조세제도를 설계하는 데 필요한 경험을 제공해야 한다는 일반적인 인식과도 일맥상통한다.

또한 세무당국은 납세자의 납세순응을 유도하기 위한 전략에 대해 보다 심사숙고해야 할 필요가 있어 보인다. 최근 세무당국은 세무 부조리를 없애고 성실한 납세자가 우대받는 사회적인 분위기를 만들기 위해 노력하여 왔다. 이러한 노력은 앞으로도 계속되어야 한다. 더 나아가 이런 노력의 결실에 기초하여 보다 정교한 전략을 세우는 데에도 힘을 쏟아야 할 것이다.

참 고 문 헌

곽태원,『우리나라 조세제도 운영비 추정에 관한 연구』, 연구보고서 94-08, 한국조세연구원, 1994

김형준,『공평한 세무조사란 무엇인가?』, 재정포럼 제87호, 한국조세연구원, 2003.

손광락,『우리나라 가산세 관련제도의 합리화』, 연구보고서 97-12, 한국조세연구원, 1997.

유일호,「우리나라 탈세규모 추정: 소득세와 부가가치세」, 현진권(편),『조세행정과 정책과제』, 연구논문집 98-01, 한국조세연구원, 1998.

윤종규,「중소제조업의 이익 및 조세감면 조정을 통한 법인세 평준화에 관한 연구」, 성균관대 박사학위논문, 1999.

현진권,『국세체납액 발행 억제방안』, 한국조세연구원, 1999.

_____,「소규모 사업자에 대한 부가가치세제의 개편방안」, 현진권(편),『조세행정과 정책과제』, 연구논문집 98-01, 한국조세연구원, 1998.

현진권・김정훈・김재진・이철인,『세무분야 부패방지 대책』, 한국조세연구원, 1999.

현진권・윤건영,「우리나라 조세정책의 평가와 개혁과제」,『조세개혁의 방향모색: 한국과 미국』, 연구논문집, 한국조세연구원, 1999.

Allingham, M. and A. Samdmo, "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis," *Journal of public economics*, 1972.

Alm, James, "Tax Compliance and Administration," W. Barttey Hildreth and James Richardson(eds.), *Handbook of Taxation*, 1999.

Baldwin, John, "Evolving Taxpayer Information System," State Tax Notes, April 8, 1996.

Bird, Richard, "Tax Administration and Tax Reform: Reflections on Experience," J. Khalizadeh -Shirazi and Anwar Shah(eds.), *Tax Policy in Developing*

Countries, Washington, D. C.: The World Bank, 1991.

Bonnett, Thomas, "Technological Change and Tax Policy: The Future of State and Local Tax Structures," *Government Finance Review*, December 1998.

Jenkins, Glenn (ed), Information Technology and Innovation in Tax Administration, Kluwer Law International, 1996.

Myerson, R. "Optimal auction design," Mathematics of Operations Research vol6(1981), pp1-8.

Sanchez, I. and J. Sobel, "Hierarchical design and enforcement of income tax policies," *Journal of Public Economics* vol 50(1993), pp 345-369.

Scotchmer, S., "Audit classes and tax enforcement policy," *American Economic Review* vol 77(1987), pp 229-233.

Tanzi, Vito and Anthony Pellechio, "The Reform of Tax Administration," IMF Working Paper 95/22, 1995.

Toma, Eugenia and Mark Toma, "A Congressional Control Model of Treasury Revenue Collection," *Southern Economic Journal* 52, July 1986.

Yoo, Ilho and Jin K. Hyun, "International comparison of the Black Economy: Empirical Evidence Using Micro-level Data," Working Paper 98-04, Korea Institute of Public Finance, 1998.