

# 세무조사제도 개혁방안

2007. 9.

오 윤 · 박명호

## 서 언

세무행정은 크게 보아 납세자에게 부과된 납세의무를 저렴한 비용으로 이행할 수 있도록 하는 서비스지원기능과 개별 납세자의 조세부담이 세법에 맞게 올바르게 확정·납부될 수 있도록 하는 조사·징수기능으로 구분할 수 있다. 납세자에게 부과된 의무를 잘 이행하도록 하는 서비스지원기능이 효과적으로 수행된다면 세무조사의 필요성을 절감시킬 것이다. 다른 한편으로 세무조사를 효과적으로 수행한다면 성실납세가 정착되는 효과가 나타날 것이다. 따라서 서비스지원기능과 조사기능은 상호보완적인 것이라고 볼 수 있다.

그간 정부는 세무조사행정기능을 수행함에 있어 절차를 시스템화·투명화·과학화하고, 법을 원칙에 충실하게 집행하기 위해 꾸준한 제도개선 노력을 경주하여 왔다. 세무조사대상자 선정에 있어 성실도 평가기준을 개선하고, 세무조사과정에서 납세자의 권리 보호에 관한 규정을 국세기본법에 도입한 것이 그러한 예에 해당한다. 그러나 지속적인 제도개선 노력에도 불구하고 사회의 민주화 및 과학화는 국세행정의 끊임없는 개선을 요구하고 있다. 국세행정이 국가제도의 기틀을 이루는 것이기 때문에 변화하는 환경에 적응할 뿐 아니라 경제사회의 발전을 이끌어 나가야 한다는 것이다.

시각을 좀더 국제적으로 돌려 보면 2002년 OECD에 조세정책행정센터(Center for Tax Policy and Administration)가 생긴 이래 각국의 과세당국은 조세제도뿐 아니라 세무행정에서도 법제와 행정에 관한 정보를 상호 공유하면서 제도발전을 모색해 오고 있다. 이러한 논의 과정에서 세무조사제도가 핵심적인 과제 중의 하나가 되고 있음은 자연스러운 일이라고 할 것이다.

본 보고서는 국세기본법을 비롯한 법령의 개정방안을 제안하고 있음과 아울러 조사방법 등 행정에 대한 구체적인 제안을 담고 있다. 이들은 의견상 상충하는 것으로 보일 수 있는 납세자의 권익보호와 행정의 효율성 제고의 두 요청을 조화롭게 달성하는 방안에 대한 것들이다. 그 중 가장 중요한 것은 세무행정의 한 축이라 할 수 있는 세무조사행정의 과학화를 위한 장기적인 발전체계의 정립을 제안하고 있다는 점으로 보인다. 이를 위해서 세무조사행정 평가지표의 개발, 그것을 심사하고 방향을 제시할 객관적인 평가주체의 설정을 제안하고 있다. 국세행정이 국가경제의 가장 기본적인 틀이기 때문에 그것의 장기적인 발전을 위해 청사진을 만들고 추진하는 체계를 수립하기 위한 투자는 매우 절실한 것이라고 보고 있다.

본 보고서는 한양대학교의 오윤 교수와 본원의 박명호 박사에게 의하여 공동으로 집필되었다. 연구는 그간 우리나라에서 이루어진 세무조사에 관한 연구성과, 현행 제도와 운영상황 그리고 각국의 제도 동향에 대한 폭넓은 조사를 통해 완성되었다. 연구가 시작된 2005년 말 이래 세법이 개정되는 등 일부 제도변화가 있었던 것은 진행 과정에서 원내 세미나를 통해 정부와 토론을 한 데에도 기인한다고 본다. 특히 미국 국세청에 현지 출장하여 세무조사제도 운영상황에 대해 소상히 조사한 점은 본 연구의 내용을 충실하게 한 것으로 보인다.

본 보고서는 집필·작성하는 과정에서 많은 분들의 수고와 노력이 더해졌다. 연구자들은 집필 및 중간 점검과정에서 법제와 통계의 정확성을 확보하기 위해 많은 노력을 기울였다. 보고서의 질적 개선을 위해 원내 세미나 등을 통해 유익한 도움 말씀을 준 건국대 이철인 교수, 법무법인 율촌의 김동수 변호사, 임충래 세무사, 국세청 송광조 조사기획과장, 본원 부원장인 안종석 박사 그리고

마무리 단계에서 유익한 논평을 해준 익명의 두 논평자에게 연구자들은 심심한 감사의 뜻을 표하고 있다. 또한 저자들은 집필·분석과정에서 자료수집·정리 및 원고작성 등을 위해 도움을 아끼지 않은 본원의 안상숙, 신지혜 연구행정원의 노고에 감사하고 있다.

마지막으로 본 연구는 저자들의 개인의견을 집필한 것으로서 본원의 공식적 견해를 표현한 것이 아님을 밝혀 둔다.

2007년 9월

한국조세연구원

원장 **황 성 현**

## 요 약

조세법은 행정부를 통하여 집행되며 이 과정에서 발생하는 분쟁은 최종적으로 법원에서 조세법을 해석·적용하는 과정에서 해결된다. 세무행정은 행정부를 통한 조세법의 집행이라고 말할 수 있을 것이다.

조세법의 집행인 세무행정은 크게 보아 납세자에게 부과된 납세의무를 저렴한 비용으로 이행할 수 있도록 하는 서비스지원기능과 개별 납세자의 조세부담이 세법에 맞게 올바르게 확정·납부될 수 있도록 하는 조사·징수기능으로 구분할 수 있다. 납세자에게 부과된 의무를 잘 이행하도록 하는 서비스지원기능이 효과적으로 수행되어 납세자가 성실히 납세의무를 이행한다면 세무조사의 필요성은 절감될 것이다. 다른 한편, 세무조사를 효과적으로 수행한다면 성실납세가 정착되는 효과가 나타날 것이다. 따라서 서비스지원기능과 조사기능은 상호보완적인 것이라고 볼 수 있다.

그간 정부는 세무조사행정기능을 수행함에 있어 절차를 시스템화·투명화·과학화하고 법을 원칙에 충실하게 집행하기 위해 꾸준한 제도개선 노력을 경주하여 왔다. 세무조사대상자 선정에 있어 성실도 평가기준을 개선하고, 세무조사과정에서 납세자의 권리보호에 관한 규정을 국세기본법에 도입한 것이 그러한 예에 해당한다.

그러나 아직도 다음과 같은 두 가지 부문에서 많은 개선의 여지가 있다. 첫째, 조사대상자 선정 및 조사기법 등 조사정책

의 운영이 성실신고를 유도하는 본래의 기능을 강화하는 데 진전을 보여 왔는지에 대한 체계적인 분석이 제도화되어 있지 않다. 세무조사행정을 수행하는 데 있어서는 직접적인 탈세 적발과 함께 간접적인 납세순응 제고 효과를 통해 자발적인 납세순응을 도모하는 것이 바람직하다. 한편, 세무조사행정 전반에 걸친 정책을 수립하는 데 외부의 독립적인 의견을 반영함으로써 납세자로부터 신뢰성을 확보하고 장기적인 추진력을 갖도록 할 필요가 있다. 둘째, 세무조사 운영과정에서 국민의 권익 보장에 미진한 점이 적지 않다. 납세자 권익에 실질적인 영향을 주는 세부적인 절차에 대한 규정이 마련되어 있지 않거나 위임의 근거가 미약하다.

본 연구보고서에서 연구자들은 이러한 문제 인식하에 세무조사의 성실신고 유도라는 본래의 기능을 강화하기 위해 행정의 효율성을 제고하는 방안과 세무조사과정에 있어 납세자 권익보호를 증진하는 방안을 강구하고자 하였다.

연구결과 우선 우리나라의 법제와 행정의 현황에 대한 분석을 통해 다음과 같은 결론을 도출하였다.

세무조사 현황을 조사 효율성 측면에서 검토하기 위해 고안된 지표들에 따르면 최근 몇 년간 세무조사의 효율성이 개선된 것처럼 보이지만 이는 외환위기 직후인 2000년대 초반에 지표들의 실적이 상대적으로 너무 저조하기 때문인 것으로 보인다. 최근 개선되었다고는 하지만 1990년대 말의 수준에는 도달하고 있지 못하고 있기 때문이다. 게다가 2005년도의 경우 모든 지표는 세무조사의 효율성이 상대적으로 감소함을 보여주고 있다. 따라서 세무조사의 효율성을 제고할 여지는 충분히 큰 것으로 판단된다. 특히 상대적으로 세무조사의 비율 측면에서의

효율성을 제고할 필요성이 더욱 큰 것으로 보인다. 즉, 주어진 인력과 재원을 효과적으로 활용하여 세무조사 포괄범위를 일정 수준 향상시킴으로써 성실신고 유도라는 세무조사의 기능을 강화할 필요가 있다.

납세자 권익보호 측면에서는 전반적으로 정부가 납세자 권익 보호에 대해서는 필요성에 대해 공감하고 있지만 구체적인 제도의 발전을 위한 노력이 더욱 필요한 실정이다. 우선, 세무조사 협력비용의 개념이 과학적으로 정립되어 있지 않으며, 세법령 해석지원 체계가 법치행정의 관점에서 정립되어 있지 않다. 현행 제도 중 과세전적부심의 실효성이 그리 높지 않으며, 납세자보호담당관의 역할이 주목받지 못하고 있다. 이와 더불어 조사사무대상규정상 납세자 권익에 관한 사항을 법규화할 필요가 있다.

한편, 외국의 법제와 행정현황을 살펴보면 영미법계 국가는 세무조사의 과학화에, 대륙법계는 세무조사절차의 법제화에 있어 앞서 나가고 있다. 그러나, 영국은 영미법계 국가임에도 세무조사의 과학화에, 일본은 대륙법계 국가임에도 절차법제화에 괄목할 만한 제도를 가지고 있지는 않다. 각 나라의 상황을 간략히 기술하면 아래와 같다.

미국은 비록 불문법 국가이기는 하지만 조세에 있어서는 다른 어느 나라보다 성문법적인 장치가 잘 발달되어 있으며, 이는 조세법을 집행하기 위한 조직과 절차에 있어서도 마찬가지이다. 이에 따라 세무조사의 절차가 세법에 비교적 소상히 규정되어 있다. 특기할 점은 임의추출(random sampling)을 통한 과학적인 조사대상자 선정에 매우 많은 행정력을 투입하고 있다는 점이다. 미국에서는 장기 전략적인 세무행정계획의 수립

을 중요시하여 독립성을 가진 국세청 감독위원회가 그 분야에 있어 최고의사결정을 하도록 되어 있다.

독일이나 프랑스는 조세제도의 형성과 그 집행에 각 지방정부의 역할과 비중이 큰 편이다. 그리고 집행에 있어 중앙정부와 지방정부 간 중첩도 적지 않다. 이러한 현상은 각 지방 간 경제교류에 제약을 주어 왔기 때문에 일찍이 국가 전체적인 조세법의 적용이나 그 집행에 대한 통일적인 법제의 필요성이 제기되어 와 독일은 조세기본법, 프랑스는 조세절차법이 도입되었다. 조사대상자의 선정에 있어 독일, 프랑스(및 일본)에 공통적인 점은 임의추출 방법은 도입되어 있지 않고, 조사관서의 재량에 의한 선정에 많이 의존하고 있다는 점이다. 프랑스의 경우 신고성실도를 측정하기 위한 전산기법은 활용되고 있지만 이는 세무서 직원의 선별심사를 위한 사전적인 과정으로 이해된다.

독일은 소득과세에 있어 부과과세제도를 유지하고 있으며, 구속확언이나 납세자의 신청에 의한 세무조사를 통해 세무조사가 납세자의 장래 경제활동의 확실성을 제고하는 데 기여하는 제도를 두고 있다.

프랑스에서는 비록 신고납세주의를 채택하고 있지만 모든 신고서에 대해 조사(서면조사 포함)한다는 원칙을 고수하고 있다. 포괄주의적인 소득 개념에 입각하여 개인에게도 순자산증가설적인 관점에서 추계하는 길이 열려 있다. 그러한 만큼 분쟁의 소지도 많아 분쟁을 사전에 조정하기 위한 협의과세제도나 대심적경정절차와 같은 분쟁을 대비하는 제도가 도입되어 있다.

한편, 일본은 상대적으로 중앙집권적인 조세행정의 틀이 잡혀 있어 그와 같은 법의 제정의 필요성을 느끼지 못하고 있었고 입법보다는 정부의 행정관행에 의존하는 경향이 있었으므로

그러한 법률이 존재하지 않고 있다.

앞서 영국에 대한 자세한 소개는 생략하였다. 영국은 불문법 국가이다. 조세법에 있어서는 항구적인 효력을 갖는 법과 1년간 효력이 있는 연간 법이 중첩되어 각 법을 모두 읽어 보아야 실제적으로 개별사안에 적용될 법규정을 모두 파악할 수 있다. 이러한 사정 때문에 영국에서는 일찍이 조세관리법(Taxes Management Act)이 조세법의 집행절차에 대해 규정하게 되었으며, 세무조사행정도 그에 따라 발달하게 되었다. 특기할 것은 영국은 1997년에 가서야 소득세에 있어 신고납부제도가 도입되었다는 점이다. 이에 따라 세무조사의 의미도 달라졌고 임의추출 방법의 필요성이 제기되었다. 이와 같이 임의추출 방법은 미국에서와 유사한 개념으로서 영국보다는 오히려 캐나다, 호주 및 아일랜드에서 더 활용되고 있다.

캐나다에서는 영국이나 미국에서와 같은 임의추출에 의한 세무조사가 이루어지고 있는데, 미국과 다른 점은 매년 소규모로 이루어지고 있다는 점이다. 프랑스에서와 같이 개인소득금액을 조사함에 있어 순자산방법 및 은행예금방법에 의한 포괄주의적인 조사가 이루어지고 있다. 캐나다에서는 미국의 국세청 감독 위원회와 기능이 유사한 관리이사회가 구성된다.

호주는 부과과세제도를 유지하고 있지만 부과를 위한 협력의 무로서의 신고를 하는 즉시 부과되는 것으로 의제하는 규정을 두고 있다. 조사종결과정에서 협의를 중시하여 자세한 협의결정요령이 운용되고 있다.

이상에서 보듯이 세무조사제도와 그 행정은 각 나라마다 역사적, 법적 배경에 따라 상이한 모습을 보이고 있다. 그러나 일부에 있어서는 통일화되는 경향을 보이고 있는 것도 사실이다.

공통적으로 발견되는 것은 점점 더 과학의 요소가 많이 작용하고 있다는 점이다. 또한 세무조사를 단순히 세수를 늘리기 위한 수단으로 여기기보다는 궁극적으로 신고 성실도를 제고하기 위한 수단으로 인식하고 있다. 이는 조사대상자의 선정기준의 결정에 있어서뿐 아니라 공표 여부의 결정에도 기본적인 지침이 되고 있다. 그리고 세무행정의 합리성을 제고하기 위한 방안으로 납세순응도 측정을 위한 임의추출 조사가 점차 확산되고 있으며, 다른 한편으로는 납세자의 권익보호 업무를 실질적으로 관리하기 위해 납세협력비용을 계측하기도 한다는 점이다.

또한 세무조사의 효율성을 제고하기 위해 과세관청의 과세자료의 수집 및 접근을 지원하기 위한 법제 및 행정장치들이 보강되고 있는 점을 발견할 수 있다.

한편 세무조사과정에서 분쟁이 발생하는 것을 사전에 방지하기 위해 조사종결과정에서 협의의 요소가 많이 개입하고 있다. 그리고 절차적인 합리성을 제고하기 위해 절차법적인 규정들이 많이 도입되고 있다. 조사의 개시와 종결과정에 있어서 지켜야 할 사항들에 대해 법규적인 통제를 하고 있기도 하다. 예를 들면, 미국, 프랑스 등에서 입증책임과 가산세에 있어서 도입되어 있는 구체적인 장치들은 우리에게 시사하는 바가 크다. 그리고 미국과 캐나다에 독립적 위원회가 국세행정 전반의 합리적 운영을 모니터하는 제도가 도입되어 있는 점도 특기할 만하다.

납세자에게는 세무조사가 법적 확실성을 제고하기 위한 서비스로서도 기능하기도 한다. 이는 사전적인 질의회신, 신청에 의한 사전조사 및 구속확언과 같은 형태로 나타난다. 한편 복잡한 조세회피행위에 대해서는 호주, 미국의 경우 정부가 그 유

형을 사전에 공표하기도 하며, 프랑스의 경우 별도의 위원회에서 검증하는 제도를 두기도 한다.

이에 본 연구보고서에서 연구자들은 우리나라 및 외국의 법제와 운영현황에 대한 비교분석을 통해 다음과 같은 제도 개선 방안을 제시한다. 우선 세무조사의 효율성 제고를 통한 자발적인 납세순응을 유도하기 위한 방안은 다음과 같다.

첫째, 납세자 유형별 및 계층별로 차별화된 조사전략을 수립하여야 한다. 즉 납세자 유형별·계층별로 각양각색의 납세순응 위험요소를 세밀히 관찰한 다음 이를 기초로 차별화된 조사전략이 필요하다. 특히 탈루성향이 강한 계층이나 탈루규모가 큰 계층에 대해서는 조사의 포괄범위를 넓힐 필요가 있다. 소규모 법인보다는 대규모 법인에 대한 조사비율을 확대할 필요가 있으며, 개인사업자 조사의 경우 고소득 자영업자나 저소득 자영업자에 대한 조사비율을 중산층 자영업자의 경우보다 높여야 한다. 한편 한정된 자원을 가지고 전반적인 조사포괄 범위를 확대하기 위해서는 획일적인 실지조사만으로는 한계가 있는 것으로 보인다. 전화·서면 등 통신조사나 신고서상의 일부 특정 항목에 대한 조사 및 세무서 대면조사 같이 간편한 방식의 조사기법을 소규모 법인이나 저소득 자영업자 계층에 도입하는 것이 도움이 될 것이다.

둘째, 무작위 추출조사를 도입하여 신고성실도 전산분석 시스템(Compliance Analysis Function System, 이하 'CAF')을 보완할 뿐만 아니라 중장기적으로 통계분석에 기초한 조사대상자 선정 방식을 도입하여야 한다. 현재 운영중인 CAF 시스템은 한정된 평가요소로 다양한 유형의 수많은 신고서를 검증하는 데 한계가 있다. 또한 준칙(rule)을 지속적으로 갱신함으로써

써 CAF 시스템의 효과성을 제고할 수 있는 체계가 갖추어져 있지 않다. 따라서 CAF 시스템의 보완과 통계분석 선정방식 도입에 필수적인 일정규모 이상의 무작위추출 조사를 실시하여야 한다. 무작위추출 조사의 적정규모에 대해서는 장·단점을 고려하여 최소한 통계적인 분석이 가능한 수준에서 결정되어야 할 것이며 이에 대한 추가적인 연구가 필요하다고 본다.

셋째, 세무조사 효율성 제고를 위한 제도개선 방안으로는 가산세의 차별화 및 중과, 금융실명거래 정상화, 금융거래자료 수집 범위 확대가 필요하다. 이를 통해 장기적으로는 소규모 자영업자를 대상으로 현금주의 과세제도의 도입도 고려할 가치가 있다. 이와 같은 조사에 필요한 자료 접근 확대 및 벌금 강화는 납세자의 탈세에 대한 경제적 유인을 약화시켜 조사의 효율성 제고 및 자발적인 납세순응 유도에 유용한 도구로 사용될 수 있다고 본다.

넷째, 세무조사운영의 정기적·체계적인 공개를 통해 자발적인 납세순응을 제고하여야 한다. 우리나라는 2003년 이후 세목별로 비정기적이고 개략적인 조사운영방침을 공개하고 있다. 이를 좀 더 체계적으로 발전시켜서 납세자의 유형 및 계층에 따른 탈세위험영역 및 요소를 구체적으로 밝히고, 이들에 대한 과학적인 분석을 통해 도출된 조사전략 및 조사운영방침을 제시한 연간보고서를 발간·공표하는 것이 필요하다. 이와 같은 충분한 현황 파악 및 과학적 분석을 수반한 조사운영방침을 자세히 공개함으로써 국세청이 의도하고 있는 조사의 신뢰성 회복, 납세자의 예측 가능성 확보, 납세순응 제고 등과 같은 기대효과를 보다 효과적으로 달성할 수 있을 것이다.

한편 납세자 권익보호 증진을 위한 제도개선 방안들은 다음

과 같다.

첫째, 법적 확실성 제고를 통해 납세협력비용 절감을 도모하여야 한다. 이를 위해 알기 쉬운 세법 만들기, 사전적인 해석제공 기능 확충 등의 작업이 필요하다.

둘째, 개별 세무조사과정에서 절차의 개선을 위해 조사사무처리규정 중 상당 부분을 법제화하는 것이 필요하다. 세무조사의 개념을 법정화하고 그 범위를 넓힐 필요가 있다. 이는 중복조사의 금지에 관한 규정을 내실화하는 효과도 기대된다. 세무조사대상자 요건은 실제적인 내용을 법규화하는 것보다는 선정 절차를 법제화하는 것이 바람직하다. 세무조사 통지서는 세무조사를 위해 사전적으로 준비하여야 할 것에 대해 자세하게 규정하는 방향으로 개정하는 것이 필요하다. 세무조사의 비밀유지에 대해서는 좀 더 엄격한 규정과 법제화가 필요하다. 세무조사절차에 관한 것이므로 입증책임과 연계 그리고 납세자의 권익침해에 대한 배상 등에 대해 고려할 필요가 있다. 세무조사종결에 대해서는 종결합의를 체결하는 제도를 도입할 필요가 있다. 역시 중복조사의 금지에 관한 규정을 내실화하는 효과가 기대된다.

셋째, 범칙조사의 요건과 절차를 현실화할 필요가 있다.

넷째, 대안적인 세무조사제도로서 사전조사 또는 advance ruling 제도를 도입할 필요가 있다.

다섯째, 분쟁방지를 위해 협의에 의한 조사종결제도의 도입을 단계적으로 추진할 필요가 있다.

여섯째, 과세전적부심사제도는 실질적인 권리구제장치가 되도록 원칙적으로 구두진술(청문, hearing)하도록 하고 기타의 경우에는 조사과정에서 납세자보호담당관이 도와주도록 하는

것이 바람직하다.

일곱째, 납세자보호담당관직에 대한 법규적 근거를 마련하고 그 업무영역도 납세자보호정책에 대한 중장기적인 정책개발을 포함하도록 할 필요가 있다. 예를 들면, 납세협력비용의 추계와 그의 절감을 위한 정책개발 등이 그러한 것들이다. 국세청의 다른 계선조직으로부터 독립하여 별도의 사무실을 주고 인사채용에 있어 독립성을 부여할 필요성이 있다.

위에서 언급한 제도개혁 방안은 부문별로 흩어져 관리되는 것보다는 일관성 있는 지표에 의하여 장기적인 안목을 가지고 독립적으로 추진될 필요가 있다. 이를 위해 외부인사를 포함한 독립된 감독위원회가 신설되어 회사의 주주총회와 같은 역할을 하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 기구는 국세행정조직의 개별 관리자의 이동에 영향을 받지 않고 과거 실적 그리고 다른 나라 상황과 비교할 수 있는 지표에 의하여 국세행정의 발전방향을 제안하고 추진하는 역할을 하여야 한다. 이를 위해 활용할 수 있는 세무행정 지표로는 조세격차(tax gap), 납세순응도, 납세협력비용 등이 있을 것이다. 우선적으로 납세협력비용과 조세격차의 과학적인 계측을 위한 작업이 필요하다.

## 목 차

I 서론 .....	23
II 우리나라의 세무조사제도 .....	27
1. 세무조사의 개념과 정의 .....	27
2. 최근 세무조사제도의 변화 .....	30
가. 1999년의 ‘국세행정조직개혁’ .....	31
나. 2003~2004년의 ‘국세행정혁신’ .....	31
다. 2005년의 ‘열린 세정’을 위한 세정혁신과 그 이후 .....	37
3. 현행 세무조사제도 .....	41
가. 세무조사행정의 조직구성 .....	42
나. 세무조사 관련 법제 .....	47
4. 실제 운영상황 분석 .....	57
가. 세무조사의 효율성 측면 .....	57
나. 납세자 권익보호 측면 .....	68
III 외국의 세무조사제도 .....	76
1. 미국 .....	77
가. 세무조사제도 개요 .....	77

나. 세무조사의 효율성 제고를 위한 제도 .....	83
다. 납세자 권익보호를 위한 제도 .....	106
2. 독일 .....	122
가. 세무조사제도 개요 .....	122
나. 세무조사제도의 효율성 제고를 위한 제도 .....	128
다. 납세자 권익보호를 위한 제도 .....	129
3. 프랑스 .....	131
가. 세무조사제도 개요 .....	131
나. 세무조사제도의 효율성 제고를 위한 제도 .....	140
다. 납세자 권익보호를 위한 제도 .....	140
4. 일본 .....	144
가. 세무조사제도 개요 .....	144
나. 납세자 권익보호를 위한 제도 .....	150
5. 캐나다 .....	155
가. 세무조사제도 개요 .....	155
나. 캐나다 CRA의 무작위 세무조사 프로그램 .....	168
다. 납세자 권익보호를 위한 제도 .....	173
6. 호주 .....	180
가. 신고납세제도 .....	180
나. 세무조사 절차 .....	181
다. 납세자 권익보호를 위한 제도 .....	184
7. 요약과 시사점 .....	186

IV 세무조사제도 개혁방안 .....	190
1. 세무조사의 효율성 제고방안 .....	190
가. 납세자 유형별·계층별로 차별화된 조사전략 .....	191
나. 무작위 추출조사를 통한 선정방식의 고도화 .....	200
다. 제도 개편을 통한 세무조사의 효율성 제고 .....	204
라. 세무조사 운용의 정기적·체계적 공개에 따른 납세순응 제고 .....	210
2. 납세자 권익보호 .....	212
가. 법적 확실성 제고를 통한 납세협력비용의 절감 .....	213
나. 개별 세무조사 과정에 있어 절차의 개선을 위한 조사사무 처리규정 법제화 .....	217
다. 대안적 세무조사제도로써 사전조사 또는 advance ruling ·	229
라. 분쟁방지를 위한 협의에 의한 조사종결제도 단계적 도입 ·	230
마. 과세전적부심사 제도 개선 .....	232
바. 납세자보호담당관제 운영내실화 .....	234
3. 전략적 접근 .....	235
가. 독립외부기관의 평가 및 전략추진 제도화 .....	236
나. 행정발전 모니터 변수의 개발과 측정 .....	237
V 요약 및 결론 .....	242
참고문헌 .....	247
부록 .....	252

## 표 목차

<표 II-1> 3대 세목의 세무조사 명목 부과세액 실적 추이 ...	60
<표 II-2> 3대 세목의 세무조사 비율 추이 .....	63
<표 II-3> 국세종합상담센터 업무 처리 현황 .....	71
<표 II-4> 과세전적부심사 처리실적 .....	72
<표 II-5> 조세쟁송 접수 및 인용 현황 .....	74
<표 III-1> TCMP의 유형과 표본크기 .....	85
<표 III-2> NRP 프로그램의 목적과 지도원리 .....	88
<표 III-3> 개인소득세 납세자에 대한 NRP표본 설계 .....	95
<표 III-4> NRP에 기초한 개인 관련 소득세 조세격차 추정치 (2001과세연도 기준) .....	103
<표 III-5> 개인소득세의 과소신고 격차 추정치 (2001과세연도 기준) .....	105
<표 III-6> 캐나다의 무작위 세무조사 표본의 구성 .....	171
<표 III-7> 소송 수수료의 납부 .....	178
<표 IV-1> 2005년도 주요 세목별 조사비율 국제비교 : 한국, 미국, 일본 .....	192
<표 IV-2> 우리나라 2004년 외형계급별 법인세 조사실적 .....	194

<표 IV-3> 미국의 2005 회계연도 법인규모별 법인세 조사비율 .....	195
<표 IV-4> 미국의 개인소득세 세무조사 비율 추이 .....	197
<표 IV-5> 자영업자 가구의 소득계층별 평균적인 소득 과소신고율 .....	198
<표 IV-6> 무작위 추출조사의 장단점 비교 .....	204

## 그림 목차

### 제2장 우리나라의 세무조사제도

[그림 II-1] 조사요원 1인당 실질 부과세액 .....	61
[그림 II-2] 지출액 1원당 부과세액 .....	62
[그림 II-3] 조사요원 1인의 납세자 10만명당 조사건수 .....	64
[그림 II-4] 지출액 1억원의 납세자 10만명당 조사건수 .....	65

### 제3장 외국의 세무조사제도

[그림 III-1] 조세격차 및 납세불순응의 추정 흐름도 .....	91
[그림 III-2] 자발적인 신고순응도를 측정하는 NRP 과정 .....	93

## I. 서론

조세법은 행정부를 통하여 집행되며, 이 과정에서 발생하는 분쟁은 최종적으로 법원에서 조세법을 해석하고 적용하는 과정을 통해 해결된다. 행정부를 통한 조세법의 집행을 세무행정이라고 말할 수 있을 것이다.

조세법의 집행인 세무행정은 크게 보아 납세자에게 부과된 납세의무를 저렴한 비용으로 이행할 수 있도록 하는 서비스지원기능과, 개별 납세자의 조세부담이 세법에 맞게 올바르게 확정될 수 있도록 하는 조사결정기능으로 구분할 수 있다. 납세자에게 부과된 의무를 잘 이행하도록 하는 서비스지원기능이 효과적으로 수행된다면 세무조사의 필요성을 절감시킬 수 있을 것이다. 다른 한편, 세무조사를 효과적으로 수행한다면 성실납세가 정착되는 효과가 나타날 것이므로 서비스지원기능과 조사기능은 상호보완적인 것이라고 볼 수 있다.

그간 정부는 세무조사행정기능을 수행함에 있어 절차를 시스템화·투명화·과학화하고 법을 원칙에 따라 충실하게 집행하기 위해 꾸준한 제도개선 노력을 경주하여 왔다. 세무조사 대상자 선정에 있어 성실도 평가기준을 개선하고, 세무조사 과정에서 납세자의 권리 보호에 관한 규정을 국세기본법에 도입한 것이 그러한 예에 해당된다.

그러나 아직도 다음과 같은 두 가지 부문에서 많은 개선의 여지가 있다. 첫째, 조사 대상자 선정 및 조사 주기 등 조사정책의 운영이 세무조사행정의 효율성을 높임으로써 성실신고를 유도하는

본래의 기능을 강화하는 데 진전을 보여 왔는지에 대한 체계적인 분석이 제도화되어 있지 않다. 세무조사행정을 수행하는 데 있어서는 직접적인 탈세 적발과 함께 간접적인 납세순응 제고 효과를 통해 자발적인 납세순응을 도모하는 것이 바람직하다. 둘째, 세무조사행정의 운영과정에서 국민의 권익 보장에 미진한 점이 적지 않다. 납세자 권익에 실질적인 영향을 주는 세부적인 절차에 대한 규정이 마련되어 있지 않거나 위임의 근거가 미약하다. 한편, 세무조사행정 전반에 걸친 정책을 수립하는 데 있어 외부의 독립적인 의견을 반영함으로써 납세자로부터 신뢰성을 확보하고 장기적인 추진력을 갖도록 할 필요가 있다.

이러한 문제 인식하에 본 연구에서는 “세무조사제도 개혁방안”이라는 주제로 다음과 같은 두 가지 이슈에 대해 연구하고자 한다.

- 성실신고 유도라는 본래의 기능을 강화하기 위해 세무조사행정의 효율성을 제고하는 방안
- 세무조사 과정에 있어 납세자 권익보호를 증진하는 방안

이 부문에 있어서는 다음과 같은 선행연구가 있었다.

우선 세무조사의 세원확충기능 효율성 제고방안에 대한 연구는 다음과 같다. 현진권·박창균(2001)의 『세무조사의 정책방향』은 효율적인 조사방법론을 모색하고자 하였다. 모의실험방식을 시도하면서 외국사례를 분석하였다. 그 결과 세무조사 대상비율을 상향조정하여야 할 필요성을 제시하였으며, 조사대상 선정에 있어 객관성을 확보하는 방안을 제시하면서 세무조사 관련 정보의 공개 필요성을 강조하였다. 김형준·현진권(2004)의 『세무조사 방식과 납세순응행위』는 현진권·박창균(2001)을 발전시키면서 최적 세무조사제도에 대한 이론적 검토를 시도하였다. 통계를 통한 추세분

석을 통해 모형을 설정하고 세무조사 비율 공개가 납세순응에 미치는 효과를 분석하고, 탈세 사례에 관한 정보 공개가 납세순응에 미치는 영향도 분석하였다.

세무조사에 있어 납세자권익 보장방안에 대해서는 다음과 같은 연구가 있었다. 정영헌·박정수(1996)의 『납세자권리현장의 제정방안』은 각국의 납세자권리보호 실태에 대한 조사를 통해 조세절차법 도입의 필요성을 제기하면서 아울러 납세자권리현장의 기본방향을 제시하고 있다. 이철송(1996)의 『조세범처벌법의 개선방향』은 실태조사와 외국사례 분석을 통해 조세범처벌법 체계를 개편하되 형법 총칙의 내용을 감안하여 전면적으로 개편하고 형량도 조정할 것을 제안하고 있다. 구재이(2001)의 『납세자 권익보장과 적정절차 확보를 위한 세무조사 법제화방안』은 현장 의견 청취와 외국사례에 대한 분석을 통해 당시 세무조사제도 운영상의 문제점을 제기하면서 조세절차법 제정안을 제시하였다. 최명근(2004)의 『세무행정개혁론』은 세무행정 절차의 민주적 발전방안을 제시하면서 외국의 사례를 많이 소개하고 있다. 특히 조세인프라로서 금융실명제, 부동산실명제 및 신용카드제도 정비 필요성을 제시하고, 조세절차 법규의 정비방안과 세무조사 대상자 선정 절차의 객관화 방안을 제시하고 있다.

본 연구는 위의 선행연구의 연구결과를 토대로 세무조사제도 전반에 대한 법적, 행정적 그리고 조사방법론적인 시각에서 개혁방안을 도출하고자 한다.

이를 위해 주요 외국의 제도를 조사하며, 특히 세무조사행정의 과학화에 큰 기여를 하고 있는 미국의 세무조사행정에 대해 집중적으로 조사한다.

우선 세무조사제도 개혁방안을 도출하기 위해 현행 세무조사제도와의 그릇 뒷받침하는 법제에 대한 문헌조사를 진행한다. 현행 세

무조사제도의 운영 현황에 대해서는 실제 실적을 토대로 효율성과 납세자 권익보호의 실태를 파악한다. 다음으로 외국의 사례에 대한 문헌분석을 통해 시사점을 도출하면서 우리나라의 제도에 대한 객관적인 평가와 제도개선 방안 도출에 활용한다. 특히 미국의 세무조사제도에 있어 세무조사의 효율성을 제고하기 위한 방안에 대해서는 미국 국세청 직원과의 면담을 통하여 방법론에 대해 소상히 파악한다. 현행 제도의 문제점과 개선방안에 대해서는 관련 정부기관 및 사업자단체 등과의 토론을 통해 보다 현실에 부합하는 대안을 모색한다. 이에 따라 제시하는 대안은 행정적인 제도개선 방안과 함께 입법론적인 대안도 아울러 제시한다.

## II 우리나라의 세무조사제도

### 1. 세무조사의 개념과 정의

신고납부제를 채택하고 있는 조세제도에 있어 '세무조사'라 함은 일반적으로 납세자의 신고로 확정된 조세채무에 대해 과세당국이 자료제출요구권, 자료수집권 및 질문조사권을 활용하여 심사하고 그에 따라 결정하여 고지하는 일련의 과정을 말한다. 따라서 납세자의 관점에서 보면 세무조사는 관할세무관서로부터 세무조사 사전통지부터 시작하여 최종적으로 세무조사결과통지서(고지서 포함)를 받기까지의 과정으로 이해할 수 있을 것이다.

이러한 세무조사 과정은 세법의 엄정한 집행이라는 직접적인 목적 이외에도 납세자의 성실신고를 유도하는 매우 중요한 기능을 수행하는 한편, 납세자의 권익에도 심대한 영향을 주기 때문에 그에 대해서는 범주를 명확하게 설정하고 집행상 효율성과 민주성을 제고하여야 한다.

현행법상 세무조사제도에 대해 규정하고 있는 법으로는 국세기본법을 들 수 있다. 국세기본법 제81조의 2부터 제81조의 10까지의 규정은 세무조사 과정에서의 납세자 권익을 보호하기 위한 규정이다.

국세기본법 제81조의 5의 규정은 세무조사에 있어 조력을 받을 권리에 대해 규정하면서 '범칙사건의 조사, 소득세·법인세·부가가치세의 결정 또는 경정을 위한 조사 등 대통령령이 정하는 부과처분을 위한 실지조사'의 개념을 사용하면서, 동법시행령 제63조의 3에서는 '대통령령이 정하는 부과처분을 위한 실지조사'를 '범칙사

건의 조사, 국세의 과세표준과 세액을 결정하거나 경정하기 위한 조사로 규정하고 있다. 즉, 세무조사의 개념에 대해 명확한 정의 규정을 두고 있지 않은 것이다.

한편, 동법 제81조의 6은 다음과 같은 대상에 대해 정기적 세무 조사를 할 수 있도록 하고 있다.

- 정기적 성실도 분석 결과 불성실 혐의가 있는 경우
- 4과세기간중 세무조사를 받지 않은 경우
- 무작위추출방식에 의하여 표본조사 대상으로 선정된 경우

그리고 동 규정은 다음의 경우에 대해서는 수시로 세무조사를 실시할 수 있도록 하고 있다.

- 납세협력의무를 이행하지 않은 경우
- 무자료거래 등 거래내용이 사실과 다른 혐의가 있는 경우
- 구체적인 탈세 제보나 탈세의 명백한 자료가 있는 경우

2006년 말 국세기본법이 개정되어 세무조사제도가 일부 변화한 결과이다. 그간 우선적 조사대상자, 필요 최소한 조사대상자로 구분하여 대상선정에 있어 구체성이 부족한 점을 보완하여 납세자의 세무조사에 대한 신뢰성과 예측가능성을 제고하기 위함이었다. 그리고 소규모 성실납세자에 대해서는 정기조사를 면제할 수 있도록 하였다.

그리고 동법 제81조의 7의 규정은 ‘국세에 관한 조사를 위하여 당해 장부·서류 기타 물건 등을 조사하는 경우’ 세무조사 사전통지를 하도록 하고 있는데 2006년 말 국세기본법 개정으로 사전통지기간이 조사개시 7일 이전에서 10일 이전으로 앞당겨지게 되었다.

위를 종합하여 볼 때, 세무조사란 비록 법규로서 명확하게 정의되어 있지 않지만 (1) 부과처분을 위한 조사로서, (2) 당해 국세에

관한 장부·서류 기타 물건 등을 조사하는 것으로 이해할 수 있을 것이다.

한편 국세청의 조사사무처리규정은 ‘세무조사’를 다음과 같이 규정하고 있다.

각 세법에 규정하는 질문조사권 또는 질문검사권에 의하여 조사 공무원이 납세자 또는 당해 납세자와 거래가 있다고 인정되는 자 등을 상대로 질문하고, 장부·서류·기타 물건을 검사·조사하는 행위로서 조사계획에 의해 실시하는 것을 말한다. 다만, 현지확인 계획에 의해 실시하는 단순 사실확인, 과세자료의 처리 등을 위한 납세자 방문·접촉은 제외한다.

그리고 동 조사사무처리규정은 ‘현지확인’을 다음과 같이 정의하고 있다.

세원관리, 단순한 과세자료 처리 또는 세무조사 증거자료 수집 등 다음 각목에서 예시하는 업무를 처리하기 위해 납세자 또는 당해 납세자와 거래가 있다고 인정되는 자 등을 상대로 현지출장하여 사실관계를 확인하는 행위를 말한다.

- 자료상 혐의자료, 위장가공자료, 범칙조사 파생자료 중 세무조사에 의하지 않고 단순 사실확인만으로 처리할 수 있는 업무
- 신용카드 고액매출자료 및 위장가맹점 확인 등 변칙거래 혐의자료의 처리를 위한 현지 출장·확인업무
- 세무조사 과정에서 실시하는 납세자의 거래처 또는 거래 상대방에 대한 사실 여부 확인
- 민원처리 등을 위한 현지출장·확인이나 기타 탈세 제보자료, 과세자료 등의 처리를 위한 일회성 확인업무
- 사업자에 대한 사업장 현황 확인이나 기장 확인

국세청의 조사사무처리규정에 의하면, 조사계획에 의해 실시하

는 조사만을 세무조사로 보고 있으며, 내용에 있어 현지확인 계획에 의해 실시하는 단순 사실확인, 과세자료의 처리 등을 위한 납세자 방문·접촉은 제외하고 있다.

한편, 동 조사사무처리규정은 세무조사를 근거법에 따라 일반세무조사와 범칙조사로, 대상분야에 따라 법인세·소득세, 부가가치세 등 및 재산제세 및 국제조세로, 조사 대상자 선정방법에 따라 정기조사(일반조사)와 수시조사(특별조사)로(조사사무처리규정 제27조), 조사방법에 따라 전부조사, 부분조사 및 간편조사(창업중소기업에 대한 세무컨설팅 포함)로(조사사무처리규정 제31조), 대상범위에 따라 세목조사와 통합조사(법인세, 부가가치세, 국제조세, 상속세, 증여세)로 구분하고 있다(조사사무처리규정 제32조).

## 2. 최근 세무조사제도의 변화

1990년대 이후 사회의 정보화가 매우 빠른 속도로 진행되고 민주화에 대한 욕구가 각계에서 표출됨에 따라 우리나라 국세청도 세무조사행정을 개선하기 위해 여러 가지 노력을 경주해 오고 있다.

특히 국세청이 전환기<sup>1)</sup>로 설정한 바 있는 1997년부터 본격적인 제도개선이 이어지고 있다. 1999년에는 ‘국세행정조직개혁’을 단행하였고, 2003~2004년에는 ‘국세행정혁신방향’을 추진하였으며, 2005년에는 ‘열린 세정’을 위한 세정혁신을 추진했다. 위 세 가지 조세행정의 개혁 내지 혁신을 위한 노력은 행정의 효율성과 민주성을 제고하기 위한 업무의 개선 및 이를 뒷받침하기 위한 조직과 인사의 개혁을 주된 내용으로 한다. 아래에서 이에 대해 간략히 기술한다.

1) 국세청은 지난 40년간 국세청의 역사를 기반형성기(1966~1977), 고도성장기(1978~1996), 전환기(1997~2002), 재도약기(2003~현재)로 보고 있다(국세청, power to service 권력기관에서 서비스기관으로, 2005).

가. 1999년의 ‘국세행정조직개혁’<sup>2)</sup>

우선 조직 측면에서 본청 조직을 세목별 조직에서 납세자 중심 조직으로 재편<sup>3)</sup>하고 세무서 조직은 세목별 조직에서 기능별 조직<sup>4)</sup>으로 전환하였다<sup>5)</sup>.

인력배치에 있어서는 납세지원국 및 납세지원과에 납세자보호담당관직을 신설함으로써 납세자권익보호에 중점을 두고자 하였다. 한편, 지방청과 세무서의 조사인력을 두 배 수준으로 증원함으로써 조사기능 강화를 추구하였다.

나. 2003~2004년의 ‘국세행정혁신’<sup>6)</sup>

국세청은 참여정부의 출범과 함께 국세청장도 인사청문회 절차를 거쳐 임용되는 등 세정을 일관성 있게 혁신할 수 있는 여건이 성숙하였다고 보고 세무조사시스템의 전면 개편, 정보인프라의 확충·분석기능 강화 및 납세서비스의 질적 개선을 추진하였다. 이는 1999년의 조직개혁 틀을 유지하면서 그 안에서 추진할 업무 발전방향을 제시한 것으로 이해되고 있다. 2003년의 세정혁신 노력은 이후 수년간 국세청이 정부기관 평가에서 매우 좋은 성과<sup>7)</sup>

2) 국세청, 『국세행정조직개혁』, 1999. 6.

3) 직세국, 간세국, 재산세국, 국제조세국, 조사국 등 → 납세지원국, 개인납세국, 법인납세국, 조사국 등

4) 총무과, 소득세과, 법인세과 등 → 납세지원과, 세원관리과, 조사과, 징세과

5) 미국 국세청의 조직이 세목별 조직에서 기능별 조직으로 그리고 최근에는 납세자 중심 조직으로 발전해 온 것은 우리 국세청의 조직개편에 적지 않은 영향을 주었다.

6) 국세청, 『국세행정혁신방향』, 2003. 4. 8.

7) 2004년 국세청의 ‘전자세정’은 정부혁신 우수사례로도 선정되었다. 세무대리인을 전자세정의 중개자로 적극적으로 활용한 것이 성공의 한 요인으로 분석된다. 이를 위해 2003년 10월 과세당국과 세무대리인, 납세자를 연결하는 온라인시스템인 ‘세무대리정보통합관리시스템’을 구축한 바 있다. 또한 세무공무원의 적극적인 독려활동을 위해 전자신고의 실적을

를 거두게 하는 초석이 되었다. 아래에서는 그 중 세무조사와 관련된 부분을 소개한다.

#### 1) 세무조사시스템의 개편

우선 세무조사의 객관성을 확보하기 위해 사전에 조사대상 선정 기준을 공표하기로 하였다. 이와 아울러 신고성실도평가기준 검증시스템을 구축하였다. 이를 위해 신고성실도전산평가시스템(Compliance Analysis Function System, CAF)을 도입하였다. 이로써 조사성과와 평가항목의 상관관계를 매년 비교분석하여 평가항목 및 배점의 적합성을 검증하고 그 결과를 개선에 활용하게 되었다<sup>8)</sup>.

임의예치수단이 광범위하게 사용되고 조사대상 선정의 객관성이 의심받던 특별조사제도를 근본적으로 재검토하기로 하였다. 이에 따라 자료상 등 증거인멸의 우려가 있는 불가피한 경우에 대해서만 세무조사 사전통지를 생략하는 형태로 특별세무조사가 유지되게 되었다. 조세범칙조사를 활성화하여 납세순응을 유도하되 벌금 액을 현실에 맞게 조정하기로 하였다. 위의 세정혁신방향을 실천하기 위한 방안의 하나로 2003년과 2004년에 조사대상 선정기준을 사전에 공표한 바 있다. 아래에서 이를 차례대로 본다.

#### 가) 2003년 조사대상 선정기준

2003년중 개인사업자와 법인사업자 각각에 대해 조사대상 선정기준이 발표되었다. 현재까지 국세청이 공표한 조사대상 선정기준으로는 가장 구체적인 것이기 때문에 소개한다.

---

‘성과보상시스템’에 반영하였다. 전자신고의 실적을 보면 2004년 7월 현재 부가가치세는 55.3%에 이르고, 2004년 시행한 직접세 분야의 전자신고는 법인세 94.4%, 소득세 44.1%에 이르렀다.

8) 국세청, 『2005년 상반기 자체평가 결과』, 2005. 6, p. 34.

## II. 우리나라의 세무조사제도 33

우선 아래 2003년 7월 국세청이 발표한 ‘개인사업자에 대한 조사관리 방향’ 중 발췌한다.

- 조사대상은 국세기본법 제81조의 5 및 동법시행령 제63조의 4의 규정에서 정한 사유에 해당하는 불성실사업자를 선정
- 신고내역 등을 전산시스템으로 분석하여 신고성실도 하위자를 중심으로 규모가 큰 사업자, 장기미조사자, 신고성실도 하위 순 등을 고려하여 조사대상으로 우선 선정하되
- 전산시스템(TIS)에 누적관리되고 있는 과세정보 자료와 탈세정보, 탈세정보 등 수집, 분석된 각종 세무정보 자료를 최대한 활용하여
- 무기장신고자를 포함, 고소득자영업자, 자료상 등 거래질서 문란자, 신용카드변칙거래자, 호화사치생활자 등에 대해서도 불성실신고혐의가 큰 사업자를 조사대상자로 선정
- 다만, 영세사업자, 신용카드 매출전표 성실발행업소, 건강보험으로 과표양성화된 병원 및 의원 등은 가급적 조사 자제
- 복식기장 의무자임에도 불구하고 세금회피 목적으로 기장에 의한 신고를 하지 아니한 사업자는 조사대상으로 우선 선정

다음은 2003년 6월 ‘법인사업자 조사방향’ 중 발췌한 것이다.

- 조사대상은 국세기본법 제81조의 5 제2항 및 제3항에서 정한 사유에 해당하는 법인을 선정
  - ① 신고내용의 전산분석에 의한 종합성실도 분석 결과 불성실 신고 혐의가 있는 법인(국세기본법 제81조의 5 제2항)
  - ② 5년 이상 조사받지 아니한 법인으로서 신고내용의 정밀검증이 필요한 대법인(국세기본법 제81조의 5 제3항)
- ①에 의한 선정비율을 높여 불성실신고 혐의 법인을 우선

- 선정하고, 조사받은 지 5년이 안 되더라도 불성실하게 신고 하면 언제라도 조사받도록 하여 성실신고를 유도하는 한편,
- 세무조사 회피 목적 등 고의적인 결손신고 행위나 기업소득을 은폐하여 변칙적으로 기업주에게 유출하는 법인 등을 조사대상으로 선정하여 변칙적 세금탈루 행위를 엄정하게 규제
  - 특히, 국세공무원에게 금품을 제공한 납세자 또는 부조리에 개입한 세무대리인에 대해서는 공평과세와 깨끗한 세무조사 환경조성을 위해 강도 높은 세무조사를 실시
- 수도권과 지방 간 조사관리 불균형 시정
- 주요 세원이 밀집되어 있는 수도권에 비해 지방기업이 상대적으로 불이익을 받는 일이 없도록 하는 데 특히 역점을 두기로 함
    - 지금까지는 각 지방청별로 세무관서별 전체 법인 수만을 기준으로 조사대상 선정 법인 수를 배정함에 따라
    - 상대적으로 소규모법인이 많은 지방 소재 영세기업이 불이익을 받을 소지가 있었으며, ‘조세피난’ 목적의 수도권 이전 사례도 있었음
  - 이번부터는 전국의 세무관서별 법인 수와 기업규모별 분포를 함께 고려하여 조사대상 선정 법인 수를 본청에서 일괄 배정함으로써 지방·수도권 간 조사관리의 불균형을 근본적으로 시정

2003년의 세무조사 대상자 선정기준 발표는 국세청이 세무행정을 투명하게 하고 있음을 납세자에게 인식시키고 스스로도 자의적인 조사대상 선정을 하지 않도록 하는 긍정적인 효과가 있었던 것은 분명하다. 다만, 이러한 선정기준이 실제로 과학적인 세무조사를 통해 납세순응을 제고하는 데 기여하였는지는 검증하기 곤란하다. 공표하였다는 사실에서 의미를 찾을 수 있는 것은 물론이다.

나) 2004년 조사대상 운용방향

2004년 국세청은 종합적인 세무조사 운용방향을 공표한 바 있다. 이는 공표한 종합적 세무조사 운용방향으로서는 유일한 사례이다. 그 내용을 보면 아래와 같다.

- 2004년 조사대상자 선정 규모는 신고성실도 전산분석을 강화하여 불성실신고혐의자 위주로 축소
- 지역간 균형 있는 조사관리, 일자리창출중소기업 세무조사 유예 등 정부의 경제안정 정책을 적극 뒷받침
- 민생경제 안정을 저해하는 부동산투기, 고질적·지능적 탈세 및 세법질서를 문란시키는 자료상 등에 대해서는 수시로 선정하여 적기에 조사
- 통합조사 등을 통해 빈번한 세무조사로 인한 납세자의 부담을 완화
- 조사는 엄정하게 하되, 조사받는 납세자의 편의는 최대한 보장
- 외국인투자자들이 기업하기 좋은 환경 조성

2004년 국세청이 공표한 세무조사 운용방향을 보면 조사대상 선정기준에 있어 2003년 기준보다 구체성이 떨어진다. 내용에 있어서는 세무조사가 정부의 다른 정책목표를 달성하기 위한 수단으로 활용되고 있어, 납세순응도 확보를 일차적인 목표로 하지 않았음을 보여주고 있다.

2) 조사인프라의 확충

2003년과 2004년중 세무조사를 지원하기 위하여 도입한 제도로는 아래와 같은 것들이 있다.

우선 국세정보관리시스템(TIMs)과 인별정보분석시스템을 구축하여 시스템에 의한 세원관리가 이루어지도록 하였다. 그리고 각

금융기관에 대한 금융정보 일괄조회가 가능하도록 하고 일정 금액 이상의 고액 현금거래에 대해서는 금융기관이 국세청에 통보하도록 하는 제도를 도입하였다. 한편 과세당국이 세무조사를 진행함에 있어 자료제출, 진술확보, 문서열람 등을 납세자의 자발적 협조에 의존하고 있어 고의적 탈세자에 대한 대응수단이 취약하다고 보아 자료제출 요구, 납세자의 출두(소환) 및 발언내용 녹취 등의 제도를 도입하였다. 조사담당 조직에 대한 납세자의 비공식 접촉을 차단하기 위해 납세자의 조사분야 사무실 출입을 통제하고 인력구성을 외부에 노출하지 않기로 하였다. 대신 조사받는 기업의 공식창구로서 '조사상담관'을 설치하여 옴부즈만 역할을 하도록 하였다.

### 3) 납세자 권익의 보호

2003년과 2004년중 납세자 권익의 신장을 위하여 도입한 제도로는 아래와 같은 것들이 있다.

우선 세무조사에 납세서비스 개념을 도입한 '지도조사제(예비조사, 서면조사)'를 실시하였다<sup>9)</sup>.

조사기간은 최대한 단축하여 운용하고, 특별한 세금탈루 혐의가 없는 한 최근 2년내 조사기업은 조사대상 선정에서 제외하였다. 이는 지나치게 잦은 조사로 인한 납세자의 불편을 해소하기 위함이다. 부가가치세, 원천징세 등 관련 세목의 세금탈루 혐의가 있는 경우 원칙적으로 법인세·소득세 조사시 통합조사함으로써 세목을 달리하여 매년 조사받는 불편을 해소하도록 하였다. 계열기업 소속법인 이외의 법인에 대한 주식변동 조사는 법인세 조사시 통합조사한다. 계열기업의 경우 매년 주식변동이 있더라도 조사받는지 2년 경과 후 조사를 실시하게 되었다. 주식변동이 있는 법인별

9) 국세청, 「2005년 상반기 자체평가결과」, 2005. 6, p. 34.

조사이력 관리와는 별도로 개별주주 단위의 인별 조사이력을 전산 관리하게 되었다. 가급적 상속·증여·양도 등 재산제세 통합조사, 주식변동 조사는 대주주 중심으로 집행하여 투자 목적의 일반주주는 조사대상에서 제외하였다. 그리고 성실납세자에 대해 다음과 같이 우대 조치를 강화하였다.

조사과정에서 적출실적이 없거나 경미하여 상대적으로 성실하게 신고한 것으로 인정되는 납세자는 모범성실납세자로 지정한다. 이들에 대해서는 3년간 조사대상 선정 제외, 정부포상 우선 추천 등 최대한 우대한다. 본인 신청이나 타인으로부터 추천받은 세무대리인 중 성실도 검증을 거쳐 지정된 「모범세무대리인」 및 수입업체를 우대한다. 「모범세무대리인」 본인에 대하여는 3년간 조사대상 선정에서 제외하고 정부포상 우선 추천 등 실질적으로 우대한다. 모범세무대리인에게 세금업무를 맡긴 수입업체에 대해서도 일정기준 이상 신고시 1년간 조사대상 선정 제외 등 세무상 우대한다.

#### 다. 2005년의 ‘열린 세정’을 위한 세정혁신과 그 이후<sup>10)</sup>

2005년 국세청은 그간 지속적인 세정혁신 노력에도 불구하고 과세의 공정성에 대한 국민의 부정적 인식, 부실과세로 인한 납세자의 불만, 세원관리의 부실 및 맞춤형 납세서비스의 미흡 등 문제가 여전히 남아 있음을 지적하고 있다.

특히 경제현상이 복잡·다양해짐에 따라 조세불복과 관련한 납세자의 경제적·시간적·심리적 부담이 증가하여 이에 대한 예방이 더욱 중요한데, 성과를 의식한 조사요원의 무리한 과세에 대한 국민의 우려가 여전하며, 1999년 기능별 조직개편 이후 부조리 예방 위주의 일부 프로세스 설계로 사업자의 실상을 파악·관리하는 세원관리 기능이 저하되고 세원관리와 조사의 유기적 연계도 부족

10) 국세청, 『power to service 권력기관에서 서비스기관으로』, 2005. 6.

하였다고 지적하였다. 그리고 국민불신의 가장 큰 원인이었던 세무조사의 정치적 중립성 시비는 사라졌으나 세무조사의 성실신고 담보기능이 미흡하여 납세자 유형별·성실도 수준별로 차등관리하는 효율적인 조사모델의 정립이 시급하다는 점을 인식하게 되었다.

이에 따라 이른바 혁신자동장치를 도입하고, 납세자 참여기회를 확대하며, 지식관리시스템(KMS: Knowledge Management System)<sup>11)</sup>을 구축하는 가운데 세무조사와 관련해서는 2005년과 2006년에 걸쳐 다음과 같은 제도개혁을 추진하였다.

2005년중 실제 세무조사와 관련하여 공표한 주요 정책내용은 다음과 같다.

우선, 세무조사 대상자의 선정 절차·사유 등을 최대한 공개한다.

조직구성에 있어서는 조사조직을 조사대상자 선정, 세무조사 집행 및 납세자 권익보호로 분리하여 상호 견제하도록 한다. 정기조사 대상자 선정업무는 조사담당 조직이 아닌 세원관리담당 조직에서 하도록 한다. 본청 조사국은 정기조사 대상선정 업무보다는 자료상 등 사회정의에 반하는 조세범칙행위 규제에 주력한다.

세무조사 집행에 있어서는 지방청 인력을 감축하여 세무서로 이관하고, 지방청은 대규모 탈세조사를 위주로 하고 세무서는 본연의 조사기능을 회복한다. 연간 매출액 300억원 이상 법인의 조사관리는 기존대로 지방청에서 담당한다. 지방청 조사조직을 ‘납세자 유형별 조사관리체계’로 전환한다. 납세자그룹별 성실도 관리체계를 도입한다. 조사조직을 대법인/개인유사법인·개인사업자/재산세/국제조사 등으로 분류한다<sup>12)</sup>. 서울청 조사국의 경우 조사1국은 비교적 조사난이도가 높은 대법인을 담당하고 조사2국은 개인유사

11) KMS는 2005년 9월 정부혁신 우수사례로 선정된 바 있다.

12) 1999년에 비해 발전한 형태이다.

## II. 우리나라의 세무조사제도 39

법인·개인사업자를 담당한다. 제3국은 재산제세 그리고 제4국은 심층조사, 마지막으로 국제조사국은 국제거래 조사를 담당한다. 각국 내 과별 업무분장은 대체로 산업별로 한다<sup>13)</sup>. 한편, 세무서는 세무서 조사과를 team제로 운영한다.

조사인프라 구축을 위해서는 조사과정에서 취득한 기법을 데이터베이스화하고, 조사사례를 DB화하고 조사매뉴얼을 적성하며, 업종별 전문가(Industry Specialist)를 양성하고 조사기법<sup>14)</sup>을 체계적으로 축적한다. 과세인프라 확충작업을 지속 전개하여, 현금영수증, 전자세금계산서 제도의 조기정착을 추진한다.

한편, 납세자 권익의 보호를 위해서는 납세자보호담당관의 직급을 서울청의 경우 사무관에서 부이사관으로 상향조정하고, 그동안 조사조직 견제 및 세무조사 관련 납세자보호 기능이 미흡하다는 지적을 받아온 조사상담관의 업무를 흡수한다. 납세자보호담당관은 ‘과세분쟁조정위원회’의 운영을 담당한다. 납세자보호담당관의 독립성 강화를 위해 외부 민간인 특별채용을 추진한다.

‘과세품질혁신시스템’을 구축한다. 세무조사에 있어 과세기준에 대해 외부 법령자문단에 사전 자문을 받는다. 내·외부 조세전문가로 구성된 ‘과세품질혁신위원회’를 운영하여 담당공무원의 책임을 묻고 제도개선안을 마련한다. 국세행정 매뉴얼화, 국세행정 실명제를 추진한다.

납세편의 증진을 위해 현장과견청문관제도<sup>15)</sup> 도입, 납세자불평

---

13) 조세일보 기획취재팀, 『국세청 조사국(업무분장) 어떻게 바뀌나』, 2005년 8월 30일.

14) 국세청은 2003년 상업용 회계처리프로그램으로 처리한 전산장부를 조사할 수 있는 전산조사프로그램(PC용 CIP)을 개발한 바 있다(‘2003년 국세인’ 선정 시상, 2003. 12. 30, 국세청 보도자료).

15) 2006년 11월 현재 지난 1년 동안 국세청 실무전문가 478개팀 983명이 현장과견청문관에 임명되어 ‘신청과견’ 4,268건, ‘정책과견’ 1,386건의 청문을 실시한 바 있다. 세법교육, 신고·납세안내, 애로·건의사항 해결 등의 활동을 펼쳤다(조세일보, 2006년 11월 12일자 보도).

관리시스템 도입, 고객만족도관리의 시스템화를 추진한다.

2006년에도 2005년의 기본방향을 유지하면서 다음과 같은 방향에 조사의 역점을 두고 있다. 특히 2006년 전반기에는 법인사업자와 개인사업자에 대해 '표본조사'로 명명된 일련의 조사가 추진되었다.

우선 법인에 대한 표본조사는 2006년 1월에 개시되었는데, 그 내용은 다음과 같다. 표본조사의 목적은 정기조사의 실효성을 증진시키기 위해 대기업을 대상으로 표본조사를 실시하는 것이었으며, 대상은 최근 호황을 이루고 있는 업종 중 지난 1년간 신고내용과 데이터 및 정보를 종합하여 탈루혐의가 구체적으로 드러난 116개 대기업을 조사대상으로 선정하고, 향후 조사는 표본조사의 결과 나타난 탈루유형에 해당하는 기업들을 중심으로 이루어지지만 정기조사도 상당 기간 지속될 것으로 공표되었다.

이를 전후하여 고소득 자영업자에 대한 표본조사가 연쇄적으로 진행되었다. 네 차례에 걸쳐 각각 300명 내지 400명에 이르는 고소득 자영업자가 선정되어 조사가 진행되었다. 이러한 표본조사는 임의 기준에 의한 선별조사로서의 성격이 짙다.

2006년 하반기에는 '법인정기조사대상 선정방향'이 공표되었다. 그 내용을 보면 다음과 같다.

우선 조사대상 선정규모를 대폭 축소한다. 그 이유는 법인 수 증가 등 최근의 조사수요 증가에도 불구하고 환율 하락·유가 상승 등 최근의 어려운 경제여건을 감안하여 조사대상 선정규모를 대폭 축소(전년 대비 20% 축소)하는 것이며, 축소 인원의 대부분을 외형 300억원 미만 중소기업에서 선정함으로써 중소기업의 조사부담을 완화하되, 대법인에 대한 조사대상 선정인원은 지난해 수준을 유지한다는 것이다. 조사대상 선정규모의 축소에 발맞추어 지방청 및 세무서의 세무조사 인력을 축소한다<sup>16)</sup>.

## II. 우리나라의 세무조사제도 41

한편, 조사대상 선정 기준에 있어서는 2004귀속사업연도 신고 내용에 대하여 국세기본법 제81조의 5에서 규정한 바에 따라 객관적인 기준과 전산시스템에 의하여 선정하되, 신고내용 성실도 분석 결과 불성실신고 혐의가 있는 법인, 장기 미조사 법인 중 사업규모와 미조사기간 등을 감안하여 신고내용을 정밀검증할 필요가 있는 법인 및 누적관리 결과 세금탈루 혐의가 있다고 인정되는 법인 등을 중점적으로 선정한다.

조사대상 조기선정제도를 새로이 도입한다. 이는 법인세 신고시 국세청의 신고안내 사항 등을 제대로 반영하여 성실하게 신고하였는지 여부를 조기 검증한 후 불성실신고혐의 법인에 대해서는 조사대상자로 선정하여(전체 선정 인원의 5% 수준) 즉시 조사하는 것으로서 2006년에는 전체 선정 인원의 5% 수준으로 하되 향후 10%까지 확대한다는 것이다.

한편, 조사대상자 선정의 객관성과 투명성을 제고하고자 조사대상선정자문위원회를 운영하였다. 이를 통하여 법인사업자의 경우 조사대상을 업종별로 차등 선정하는 방안, 개인사업자의 경우 전산시스템을 통한 무작위추출방식의 표본조사대상을 선정하는 방안 등에 대한 논의가 진행되어 오고 있다.

### 3. 현행 세무조사제도

앞의 제2절에서는 1990년대 후반 이후 세무조사행정의 변화를 살펴보았다. 국세행정의 두 가지 임무 중 하나라 할 수 있는 세무조사행정이 꾸준한 변화를 모색하여 오고 있는 점을 제2절을 통해

---

16) 2007년 세무조사 건수를 2만건으로 2006년에 비해 23% 줄이고 조사기간도 20% 축소하는 동시에 세무조사 요원을 줄여 세원관리부서로 이동시킬 계획이다(국세청, 「조사대상자 선정지침」, 2007).

확인할 수 있었다. 아래에서는 그러한 변화의 결과로서 현행의 세무조사제도에 대해 고찰하고자 한다. 이 절에서는 먼저 현행의 세무조사 법제와 조직구성에 대해 살펴보고, 다음 절에서는 실제 실적과 그 효과에 대해 분석하고자 한다.

세무조사와 관련된 법제는 (1)세무조사를 담당하는 국세청의 권한과 그 행사방법을 규율하는 법령, (2)세무조사를 지원하는 법령과 (3)세무조사 과정에서 납세자의 권리와 의무를 규정하는 법령으로 나누어 볼 수 있다.

국세청에 세무조사의 권한을 부여하고 그 행사방법을 규율하는 법령으로는 정부조직법 및 그 하위법령으로서 국세청과그소속기관직제가 있다. 범칙조사에 관한 사항에 있어서는 조세범처벌법과 조세범처벌절차법이 있다. 부동산실권리자명의등기에관한법률에서도 국세청장에게 세무조사의 권한을 부여하고 있다. 국세청 내부행정규칙으로는 조사사무처리규정 및 세무조사운영준칙이 있다.

세무조사를 지원하는 법령으로는 과세자료의제출및관리에관한법률, 금융실명거래및비밀보장에관한법률, 특정금융거래정보의보고및이용등에관한법률, 출국금지업무처리규칙 등이 있으며 기타 세법령에 성실신고를 장려하거나 불성실신고를 제재하기 위한 규정들이 있다.

세무조사 과정에서 납세자의 권리와 의무를 규정하거나 세무공무원이 지켜야 할 규율을 규정하는 법령으로는 국세기본법과 그 하위법규가 있다.

## 가. 세무조사행정의 조직구성

### 1) 조직 근거 법규

#### 가) 정부조직법령

세무조사는 세무서장(또는 지방국세청장)이 지니고 있는 내국세

## II. 우리나라의 세무조사제도 43

의 부과 또는 결정권한을 행사하는 데 있어 국세청 본청과 지방청 및 세무서가 지휘·감독을 통해 일체가 되어 수행하는 행정활동의 하나이다. 아래에서는 이런 관점에서 각급 기관에 관한 조직 관련 법령을 간략히 살펴본다.

정부조직법 제27조<sup>17)</sup> 제5항과 제6항은 국세청을 재정경제부 장관 소속기관으로 규정하고 있다.

한편, 내국세의 부과에 대해서는 국세기본법 제44조에서 “국세의 과세표준과 세액의 결정 또는 경정결정은 그 처분 당시 당해 국세의 납세지를 관할하는 세무서장이 행한다.”라고 규정하고 있다.

대통령령인 ‘국세청과그소속기관직제’에서는 국세청의 조직과 직무범위에 대해 규정하고 있는데, 동 직제의 제3조는 “국세청은 내국세의 부과·감면 및 징수에 관한 사무를 관장한다.”고 규정하고 있으며, 제14조는 조사국장의 직무로서 다음을 열거하고 있다.

1. 내국세 세무조사에 관한 계획수립·종합·조정 및 분석
2. 탈세조사업무의 지휘·감독
3. 내국세 범칙사건에 관한 조사계획의 종합·분석 및 평가
4. 내국세 범칙사건에 관한 심리·조사 및 처분

(이하 생략)

동 직제의 제31조는 지방청 조사1국장의 직무로서 다음을 열거하고 있다.

---

17) (재정경제부) ①재정경제부 장관은 경제정책의 수립·총괄·조정, 화폐·금융·국고·정부회계·내국세제·관세·외국환·경제협력 및 국유재산에 관한 사무를 관장한다.

(중략)

⑤내국세의 부과·감면 및 징수에 관한 사무를 관장하기 위하여 재정경제부 장관 소속하에 국세청을 둔다.

⑥국세청에 청장 1인과 차장 1인을 두되, 청장은 정무직으로 하고, 차장은 별정직 국가공무원으로 보한다.

1. 법인세·법인관련 부가가치세·주세·특별소비세·교통세·증권거래세 및 인지세의 과세표준과 세액의 조사·경정조사 및 조사계획 수립

(이하 생략)

동 직제의 제34조는 세무서장은 “지방국세청장의 지휘·감독을 받아 내국세에 관한 사무를 관장하며, 소속공무원을 지휘·감독한다.”라고 규정하고 있다.

#### 나) 국세청 내부훈령

형식상 국세청 내부훈령이지만 국민의 권리의무에 직접적인 영향을 미치는 효력을 가지고 있기 때문에 법원에서 법규성이 있는 행정규칙으로 인정되고 있는 것으로서 아래와 같이 조사사무처리규정(국세청훈령 제1,606호, 2006. 2. 20) 및 세무조사운영준칙(국세청훈령 제1,259호, 1996. 12. 30)이 있다.

조사사무처리규정은 1989년에 제정되었지만 2006년에야 최초로 외부에 공개되었다. 이는 그간 별도로 운영되던 조세범칙사무처리규정까지 통합한 것이지만 2000년에 총 9장 231조에 달하던 것이 4장 120조로 조정되었다. 조사사무처리규정은 조사사무의 관할에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

세무조사 사무는 당해 세목의 납세지를 관할하는 세무서장이 수행하지만, 특히 중요하다고 인정하는 조사사무는 국세청장 또는 지방국세청장이 수행할 수 있으며, 납세자의 업종과 사업규모, 주된 사무소 또는 사업장 소재지, 기타 실제 사업이 이루어지는 장소가 따로 있거나 세무관서별 업무량과 조사인력 등을 고려하여 지방국세청장은 세무서장 간, 국세청장은 지방국세청장 간 조사관할을 조정할 수 있다. 조사대상자의 업종과 규모 및 세금탈루 혐의 규모, 조사의 난이도 등을 감안하여 조사관할의 조정이 필요하

## II. 우리나라의 세무조사제도 45

다고 인정되는 경우 세무서장은 지방국세청장에게, 지방국세청장은 세무서장에게 각각 조사관할의 상향 또는 하향조정을 요청하거나 위임할 수 있다.

세무조사운영준칙은 1989년 1월 25일 국세청훈령 제1,032호로 제정되었으며, 2002년 현재 세 차례 개정되었다. 이는 조사사무처리규정 총칙 부분을 보다 구체화한 것으로서 일반에 공개되지 않고 있지만 총 5장 67조로 조사관리대상 선정, 납세조사 실시 및 조사사무관리에 관해 규정하고 있는 것으로 알려지고 있다. 세무조사운영준칙은 현재 공표되지 않고 있어 실제 어떤 방식으로 적용되는지에 대해서는 알기 곤란한 실정이다.

### 다) 기타 권한 부여에 관한 법률

#### (1) 조세범처벌법 및 조세범처벌절차법

조세범처벌법 제6조는 “이 법에 의한 범칙행위는 국세청장·지방국세청장·세무서장 또는 세무에 종사하는 공무원의 고발을 기다려 논한다.”고 규정하고 있으며, 조세범처벌절차법 제2조는 “세무에 종사하는 공무원이 범칙사건을 조사하기 위하여 필요한 때에는 범칙혐의자나 참고인을 신문, 압수 또는 수색할 수 있다.”고 규정하고 있다. 국세청의 조사사무처리규정 제84조는 조세범칙사무는 납세지관할 세무서장이 관장함을 원칙으로 한다고 규정하고 있다.

#### (2) 부동산실권리자명의등기에관한법률

부동산실권리자명의등기에관한법률 제9조의 규정에 의하면 국세청장은 탈세혐의가 있다고 인정하는 경우에는 실권리자 명의 등기의무, 3년 이내 소유권이전 등기의무, 기존명의신탁등기의 실명등기전환의무 위반 여부를 확인하기 위한 조사를 할 수 있다.

공무원이 그 직무를 행함에 있어 위 의무를 위반한 사실을 알게 된 경우에는 국세청장과 당해 부동산의 소재지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 그 사실을 통보하여야 한다.

## 2) 조직구성

국세청의 조사담당 조직은 1999년 납세자 위주로 재구성되었다. 이는 OECD의 조세정책행정센터(Center for Taxpolicy and Administration)나 IMF에서 보고하고 있는 바와 같이 납세자 특성 위주로 세무행정을 펼치는 것이 조직의 효율성을 높이고 서비스를 개선하는 데 도움이 되기 때문이었다. 그 중 조사와 관련된 조직의 구성을 살펴보면 아래와 같다.

우선 본청에서는 조사정책 수립은 조사국에서 담당하고, 조사와 관련된 기능을 대상자 선정, 조사집행 및 납세자권익보호의 세 가지로 구분하여, 대상자 선정은 개인납세국과 법인납세국에서, 조사집행은 지방청 및 세무서에서 그리고 납세자권익보호는 본청 법규팀과 과세품질혁신위원회에서 담당하도록 하고 있다.

한편, 지방청에서는 납세자 유형별로 구분하여 조사를 관리하는 체계를 구축해 놓고 있다. 국단위로는 원칙적으로 대법인/개인유사법인·개인사업자/재산제세/국제조사로 각각 구분하여 담당하도록 하고, 과단위로는 산업별 조사관리전담체계를 도입하고 있다. 이와 함께 국제거래 조사조직을 전문화하고, 범칙조사 전담조직을 운영하고 있다.

세무서에서는 조사과를 팀조직으로 운영한다. 팀으로는 조사관리팀, 조사팀 및 정보팀이 운영된다. 예외적으로 재산제세 세무조사업무를 세원관리과로 이관하였다<sup>18)</sup>.

조세범칙조사를 위해서는 2003년 7월부터 국세청·검찰청 공조

---

18) 2006년 9월 시행하였다.

## II. 우리나라의 세무조사제도 47

협의체를 운영하고 있다. 주요 내용으로는 국세청 조사국장과 대검찰청 중앙수사부장을 공동단장으로 하는 ‘중앙협의회’를 설치하여, 중요 탈세정보에 대한 합동분석, 상호 정보교환, 합리적인 고발기준 마련 및 조세범처벌법 등 관계법령의 개선을 협의하고, 각 지방청 조사국과 지방검찰청 특수부 간에 ‘지방협의회’를 운영한다. 더불어 ‘조세범칙정보합동분석지원반’을 운영하고, 조세범칙조사 운영과정에서 상호협조하며, 세무조사 과정에서 부정행위 발견시 원칙적으로 범칙조사로 전환하기로 한 바 있다.

세금의 부과·징수 그리고 조사과정에서 납세자의 권익이 침해되었거나 침해될 우려가 있는 경우 납세자를 지원하기 위해 국세청 및 지방국세청, 세무서에 납세자보호담당관직이 설치되어 있다. 현재 국세청 납세자보호과에 2명을 두고, 각 지방청 및 세무서 납세자보호담당관실에 각 1명씩 두고 있다. 납세자보호담당관은 세법대로 정확하게 부과되었는지 알아보고 과세가 잘못 되었으면 취소해 주고, 체납처분 절차가 위법한 경우 바로잡아 주며, 기타 세무관서의 처분이나 미처분으로 불이익을 입은 경우 사실관계를 확인하여 필요한 조치를 해주도록 되어 있다.

### 나. 세무조사 관련 법제

#### 1) 세무조사행정의 인프라

공평과세를 위해서는 소득금액 계산을 위한 수익과 비용의 확인이 용이하도록 과세인프라를 확충하는 것이 중요하다. 충분한 과세자료의 수집이 이루어진다면 적절한 과세가 이루어지는 것뿐 아니라 납세자의 자발적 성실신고를 유도할 수도 있을 것이기 때문이다. 만약 사회의 모든 거래를 국세청이 완전히 파악하고 있다면 신고는 단지 납세자의 성실성을 확인하는 절차에 불과한 것이 될 것이다. 현실적으로 국세청에 그러한 능력이 없기 때문에 부족한

부분은 납세자의 자발적 신고에 의존할 수밖에 없다. 과세당국으로서 가능한 한 과세자료를 최대한 확보하고 이를 토대로 납세자의 신고를 검증하는 것이 일차적인 목표가 된다.

정부는 그간 과세자료의 확보를 위하여 노력하여 왔다. 1990년대 후반 이후 두드러진 활동으로는 1999년 신용카드 등 사용 활성화, 2000년 과세자료제출 의무화, 2001년부터 시행되는 전자상거래장려제도 및 특정금융거래 국세청 통보제도 그리고 2005년 현금영수증제도 도입이다. 이하에서는 이와 같이 세무조사를 직·간접적으로 지원하는 법령에 대해 소개한다. 우선 직접적으로 과세자료의 수집을 지원하는 법령을 소개하고, 이어 과세표준의 양성화를 유도하는 제도에 대해 소개한다.

#### 가) 과세자료 수집을 지원하는 법령

이에는 과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률, 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률, 특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률, 출국금지업무처리규칙 등이 있다.

##### (1) 과세자료의 수집

과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률은 2000년 7월 시행되었다.

공공기관 등<sup>19)</sup>이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하는 자료로서 국세의 부과·징수와 납세의 관리에 필요한 자료를 과세자료로 규정하고 해당 기관이 그것을 국세청에 정기적으로 제출하도록 하는 제도이다.

국세청은 수시로 필요한 자료를 요청할 수도 있다. 국세청이 명백한 조세탈루 혐의를 확인하기 위하여 필요한 경우로서 금융거래

19) 대상기관은 국가, 공공기관 및 금융기관이다. 정부의 출연이나 지원을 받는 기관으로서 감사를 받는 기관도 포함된다. 기타 변호사회와 같은 전문직역단체도 포함된다.

정보에 의하지 아니하고는 조세탈루 사실을 확인할 수 없다고 인정하는 경우에는 다른 법률의 규정에 불구하고 금융기관에 조세탈루의 혐의가 있다고 인정되는 자의 금융거래 정보의 제출을 요구할 수 있다.

(2) 금융거래에 대한 접근

특정금융거래정보의보고및이용등에관한법률(제7조 제1항)에 의해 2001년부터 시행하는 것으로서 금융정보분석원이 일정 금융거래를 국세청에 통보하는 제도이다.

금융정보분석원은 다음과 같은 방법으로 금융거래 정보를 수집한다.

금융기관은 혐의거래, 1회 송금 5천만원 이상의 거래(고액현금거래보고제도 CTR)에 대해서는 이를 금융정보분석원에 보고하여야 한다. 고객은 한번에 2천만원 이상을 송금하는 경우에는 금융기관에 이름, 주민등록번호, 주소와 연락처를 기재하여 제출하여야 한다(고객알기제도 CDO). 이 중 금융기관 스스로의 판단에 의할 때 불법재산 또는 자금세탁 행위로 의심되는 금융거래를 혐의거래라 한다.

금융정보분석원은 혐의가 있는 특정 금융거래가 조세법칙사건의 조사에 필요하다고 인정하는 때에는 그것을 국세청에 제공한다. 구체적으로는 외국환거래<sup>20)</sup>를 이용한 탈세나 5억원 이상의 세금(주로 부가가치세) 부정환급에 한해서 금융정보분석원이 국세청에 통보하도록 되어 있다. 결과적으로 국세청의 입장에서는 넓게는 1회 2천만원 이상의 거래에 대해서도 금융정보분석원으로부터 자료

---

20) 현재 국회에 상정된 동법 개정안은 외국환거래를 이용한 조세포탈의 경우뿐 아니라 원화거래를 이용한 일반적인 탈세조사에 필요한 경우에도 금융정보분석원은 금융거래 정보를 국세청에 제공할 수 있다. 또한 금융기관은 탈세와 관련된 거래를 금융정보분석원에 통보하여야 한다.

를 수집할 수 있게 된다.

금융실명거래및비밀보장에관한법률 제4조는 금융거래의 비밀보장에 대해 규정하면서도 조세목적상 자료의 제출은 일정 요건하에서 허용하고 있다. 즉, 금융기관에 종사하는 자는 조세에 관한 법률에 의하여 제출의무가 있는 과세자료 등의 제공과 소관관서의장이 상속·증여재산의 확인, 조세탈루의 혐의를 인정할 만한 명백한 자료의 확인, 체납자의 재산조회 등을 위하여 필요로 하는 경우에는 그 사용 목적에 필요한 최소한의 범위 안<sup>21)</sup>에서 금융거래 정보 등을 제공할 수 있다. 다른 법령에 대해서는 위에서 검토한 바 있으며, 출국금지업무처리규칙에 대한 검토는 생략한다.

한편, 2006년 말 소득세법 개정에 의하여 개인사업자 중 복식부기 의무자에 대해서는 사업상 재화 및 용역과 관련된 대가를 지급 받거나 지급하는 거래로서 금융기관을 통하여 대금의 결제가 이루어지는 거래에 대해서는 사업자의 가계용 계좌와 분리된 사업용 계좌를 통해서 이루어지도록 하고 과세당국이 필요시 그 사업용 계좌를 통해 사업자의 금융거래 내역을 확인하고 세금계산서합계표 등 실물자료와 대조할 수 있게 되었다(소득세법 제160조의 5). 전체 개인사업자(436만명) 중 12.2%인 약 53만명이 대상이 될 것으로 전망된다<sup>22)</sup>.

21) 2006년 정부의 세계개편안(2006. 8)에 의하면, 그간 금융기관 본점 계좌 일괄조회는 상속세 및 증여세 조사, 부동산투기조사 및 1천만원 이상 체납자 재산조회 및 명백한 조세탈루 혐의를 확인하기 위하여 금융거래 관련 정보 및 자료에 의하지 아니하고는 조세탈루 혐의를 확인할 수 없다고 인정하는 경우로 한정되어 있던 것을, 사기 기타 부정한 행위 등 조세범처벌법 범칙사실의 확인이 필요한 경우, 신용카드 변칙거래 또는 현금수입액 누락 등에 의한 조세탈루 사실의 확인이 필요한 경우 및 기타 시행령에서 정하는 중요 탈루유형에 해당하는 탈루사실의 확인에 필요한 경우 등까지 확대하게 되었다.

22) 재경부, 『개정세법해설』 (2007 동계 한국세무학회 Workshop 교재, 2007. 1. 20)

나) 과세표준 양성화를 유도하는 장치

세무조사가 공평과세를 확보하는 데 있어 갖는 중요성이 매우 크기 때문에 세무조사의 인프라를 구축하는 데 정부기관뿐 아니라 일반 국민이 협력하여야 할 사항도 적지 않다. 따라서 이에 관한 사항을 법제화하여 세무조사의 효율성<sup>23)</sup>을 높일 필요성이 자주 제기되어 왔다. 납세자의 협력을 이끌어 내는 데에는 직접적으로 자료제출을 의무화하는 방안도 있지만 아래와 같이 간접적으로 납세자 스스로 과세표준을 양성화하거나 이것을 돕는 효과가 나타나는 행위를 하는 방법으로도 가능하다.

(1) 가산세

2006년 국세기본법 개정에 의하여 그간 신고불성실 가산세가 각 개별 세법에 규정되어 있던 것을 국세기본법에 통일적으로 규정하되, 신고불성실을 부당한 경우와 일반적인 경우로 나누어 부당한 경우에 대해서는 40%, 일반적인 경우에는 10~20%로 하여 부당한 신고불성실에 대해서는 특별히 과중한 조세부담을 하도록 하게 되었다. 부당한 방법에 의해 신고의무를 위반한 경우를 국세기본법과 동 시행령에<sup>24)</sup> 명시하게 되었다.

2006년 국세기본법 개정에 의하여 국세기본법에 가산세 감면제도를 도입하게 되었다. 감면의 사유는 다음과 같다.

- 법정 과세전적부심 결정기간(30일) 이후 기간 납부불성실 가산세 감면
- 1월 내 기한 후 신고시 신고불성실 가산세 감면
- 부가가치세 및 상속세도 1월 내 지연지출시 감면

23) 세무조사의 효과성이라는 개념은 세무조사를 통해 직·간접적으로 늘어나는 세수를 의미하는 반면, 효율성이라 함은 그것을 분자로 하고 세무행정비용을 분모로 하는 수치를 의미한다.

24) 이중장부의 작성, 허위기록 및 허위증빙과 허위문서 작성 등 여덟 가지이다.

- 납세자가 의무를 불이행한 것에 대하여 정당한 사유가 있는 경우 면제

네 번째 것은 대법원 판례에 의하여 ‘정당한 사유’가 있는 때에는 이미 과세관청은 가산세를 부과하지 않고 있던 관행을 입법화한 것으로 이해된다. 중요한 점은 국세기본법에서 ‘정당한 사유’의 개념을 제시하고 과세관청이 스스로 판단하여 그 요건에 부합할 경우에는 가산세를 감면할 수 있는 권한을 부여하고 있다는 점이다.

#### (2) 조세특례제한법 제126조의 2 신용카드 소득공제 등

이 제도는 1999년 8월 도입된 것으로서 근로소득이 있는 거주자가 연간 신용카드 등의 사용금액이 근로자 본인 급여의 15%를 넘을 경우 그 초과액에 대해 15%를 소득금액에서 공제한다. 공제 대상 카드로는 신용카드, 직불카드, 기명식 선불카드 등이 포함된다.

#### (3) 부가가치세법 제32조의 2 부가가치세 세액공제

1993년 말 도입된 제도로서 사업자가 신용카드 가맹점으로 가입할 경우 세금계산서 발행금액의 1%<sup>25)</sup>를 부가가치세 납부세액에서 공제한다.

#### (4) 전자상거래 장려

조세특례제한법 제122조의 규정에 의하여 2001년부터 시행되는 제도이다.

---

25) 1999년까지 1%의 공제율이 적용되었지만, 세금탈루를 방지하고 과세표준의 양성화로 세수 확보와 조세정의를 실현한다는 명분으로 2000년부터 공제율이 2%로 상향 조정되었다가 다시 1%로 하향 조정되었다.

## II. 우리나라의 세무조사제도 53

통합전산시스템<sup>26)</sup>등을 도입한 1) 개인사업자의 전자상거래 등 수입금액이 직전 과세연도의 전자상거래 등 수입금액을 초과하는 경우에는 그 초과금액(사업장별 총수입금액의 증가분을 한도로 한다)의 100분의 50에 상당하는 금액이 당해 사업장의 총수입금액에서 차지하는 비율을 당해 사업장의 사업소득 등에 대한 종합소득 산출세액에 곱하여 계산한 금액 또는 2) 사업장별 전자상거래 등 수입금액의 100분의 5에 상당하는 금액이 당해 사업장의 총수입 금액에서 차지하는 비율을 당해 사업장의 사업소득 등에 대한 종합소득산출세액에 곱하여 계산한 금액 중 하나를 선택하여 세액공제를 받을 수 있다.

### (5) 조세특례제한법 제126조의 5 현금영수증 소득공제 및 제126조의 3 현금영수증<sup>27)</sup> 부가가치세액공제

2005년부터 시행되는 제도이다. 2006년 말 조세특례제한법 개정으로 현금거래 후 사업자로부터 현금영수증을 발급받지 못한 소비자가 현금거래 사실을 신고하여 인증받는 경우 소득공제대상 현금영수증 사용금액으로 인정받을 수 있게 되었다(조세특례제한법 제126조의 5). 신용카드 등에 대한 소득공제의 혜택이 현금영수증의 경우에 대해서도 동일하게 적용된다. 부가가치세액공제는 시행령에서 구체적인 기준에 따라 국세청장이 설정한다.

### 2) 납세자 권익보호를 위한 법제

1996년 국세기본법에 세무조사에 대한 규정이 도입되기 전까지

26) 통상 전사적 자원관리시스템(enterprise resource planning)으로도 불린다.

27) 현금영수증이라 함은 현금영수증가맹점이 재화 또는 용역을 공급하고 그 대금을 현금으로 받는 경우 당해 재화 또는 용역을 공급받는 자에게 현금영수증 발급장치에 의해 발급하는 것으로서 거래일시·금액 등 결제내역이 기재된 영수증을 말한다.

는 국세청은 정부조직법상 부여된 세무조사의 권한에 대한 별도의 법규적<sup>28)</sup> 제약을 받지 않고 행사하여 왔다. 따라서 행정법체계하에서 일반적으로 기대되는 행정행위의 원칙을 준수하면 되는 것으로 인식되어 왔다. 그러나 세무조사의 공권력적 성격 때문에 그것의 자의적 행사가 국민의 권익에 주는 침해를 규제하는 별도의 법규 도입의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다.

정부가 1996년 국세기본법을 개정하여 제7장의 2에서 ‘납세자의 권리’라는 이름으로 세무조사 과정에서의 납세자 권익보호를 위해 도입한 규정들은 다음과 같다.

- 납세자권리현장의 교부(제81조의 2)
  - 법인세 조사 등 실지조사를 하는 경우
  - 조세범칙사건에 대한 조사를 하는 경우
- 중복조사의 금지(제81조의 3)
  - 원칙적으로 같은 세목, 같은 과세기간에 대해 재경정하거나 재조사하는 것을 금지
- 세무조사에 있어 조력을 받을 권리(제81조의 4)
- 납세자의 성실성 추정 등(제81조의 5)
  - 세무공무원은 원칙적으로 납세자가 신고한 내용은 진실한 것으로 추정하여야 함
  - 납세자의 성실성 추정에 관한 규정은 세무공무원이 납세자가 제출한 신고서 등의 내용에 관하여 질문을 하거나 무작위추출에 의한 표본세무조사 등 대통령령이 정하는 세무조사를 하는 것을 제한하지는 않음

---

28) 1989년 제정된 조사사무처리규정은 대법원에 의해 그 법규성이 인정되고 있어, 일견 국세청은 세무조사의 과정에서 조사사무처리규정이라는 법규의 제약을 받아 왔다고 말할 수 있을는지 모른다. 그러나 동 규정이 비공개되는 내부 훈령으로 운영되어 온 점을 감안하면 일부 중요한 사항에 있어 자기 구속 정도의 제약에 불과하였다.

- 대통령령에서는 장기(3년) 미조사자에 대한 조사를 규정
- 세무조사의 사전통지와 연기신청<sup>29)</sup>(제81조의 6)
- 세무조사에 있어 결과통지(제81조의 7)
- 세무조사에 있어 비밀유지(제81조의 8)
- 정보의 제공(제81조의 9)
- 장부 등의 비치 및 보존<sup>30)</sup>(제85조의 3)

이후 정부는 1999년 국세기본법(제81조의 10)을 개정하여 세무 조사과정에서 납세자가 자신의 의견을 개진할 수 있는 기회를 부여하는 사전 청문(hearing)제도를 도입하여야 한다는 요청에 따라 국세청 내·외부 인사로 구성된 과세전적부심사제도를 도입하였다.

2002년에는 공청회 등<sup>31)</sup>을 거쳐 1996년 국세기본법에 도입한 납세자의 권익보호에 관한 제도를 보완하였다.

- 세무조사권 남용금지(제81조의 3)
  - 중복조사의 금지조항에 선언적인 내용으로 한개 항을 추가
- 세무조사 요건을 법률로 구체화(제81조의 5)
  - 중성실납세자·무작위추출방식에 의한 표본조사 등 세무조사 사유를 시행령에서 법률로 이전하면서 요건을 보다 구체화 (예, 장기미조사요건을 3년에서 4년으로 늘림)

2002년 말 국세기본법을 개정할 때 공청회와 세미나를 거치는 과정에서 과세정보의 제공의무화, 부당한 세무조사에 대한 거부권 인정, 그에 따른 과세처분 무효화 및 세무조사 사전통지기간 연장 등에 대해서는 당시 법률체계나 납세자의 권익보호 측면 및 납세

---

29) 1994년 신설.

30) 1994년 신설.

31) 국회 주관 국세기본법 개정관련 공청회(2002. 4. 16), 세미나(2002. 10. 18).

의식 등 현실 여건을 고려하여 입법을 보류하면서 정부는 향후 조사기간, 조사대상 과세기간 등 주요 조사절차를 제도화하는 방안을 추진하기로 한 바 있었다.

국세청은 2006년 전술한 바와 같이 법원에 의하여 그 법규적인 성격이 인정되고 있는 조사사무처리규정을 공표하게 되었다. 기실 법규성이 인정되고 있음에도 국민에게 공표하지 않고 있었다는 것은 국민의 권익보호에 있어 중대한 흠결이었다고 보아야 할 것이다.

2006년 국세청이 공표한 조사사무처리규정에는 납세자의 성실성 추정, 세무조사의 실시 사유 및 기준의 공개, 납세자의 권익보호, 세무조사에 있어 조력을 받을 권리의 보장, 세무조사 관련 정보의 제공, 부실과세의 방지, 중복조사의 금지 및 방지장치, 질문조사권 행사의 제한, 조사권 남용금지 및 위반시 책임, 비밀유지의 의무, 조사장소의 한정, 조사시간의 제한, 조사대상 과세기간 등의 준수, 조사대상 과세기간 확대 등의 제한, 거래처 조사 및 거래처 현지확인 등의 제한, 금융거래 현지확인 등의 제한, 세무조사의 사전통지, 세무조사의 연기, 조사착수시 준수사항, 납세자권리현장의 교부, 청렴서약서 작성 및 관리, 장부·서류 등의 일시보관, 조사진행 중단, 조사유형 전환 및 조사결과의 통지 등 일반 세무조사에 있어 납세자의 권익을 보호하기 위한 방대한 규정을 담고 있다. 성격은 다소 다르지만 유사한 내용들이 조세범칙사건의 조사에 대해서도 규정되어 있다. 더불어 세무조사 과정에서 납세자 및 세무대리인의 조사협력의무에 대해서도 규정하고 있다.

한편, 2006년 조사사무처리규정의 공표 이전인 2005년 6월 국가청렴위원회는 1년 여에 걸쳐 국세청과 협의한 후 국세청에 세무조사제도에 대한 개선권고를 한 바 있다. 이는 현재 국세청의 내부훈령으로 운영되고 있는 조사사무에 관한 사항은 국민의 권익에

직접적인 영향을 주는 사항이 주를 이루기 때문에 이를 법령으로 규율하는 것이 타당하다는 시각에 입각한 것이다. 법령으로 규율하게 될 경우 불명확 개념에 대해서는 사법부의 법리적 판단이 보다 용이하고 하위 법규에 의하여 보다 구체화될 수 있는 길이 열려 조사공무원의 투명한 업무처리가 가능해진다는 것이다. 구체적인 권고내용은 대부분 조사사무처리규정에 있는 것을 반복한 것이지만 조사상담관의 설치근거를 제시하는 점에 차이가 있다.

#### 4. 실제 운영상황 분석

위 제1절에서는 현행 세법상 세무조사의 개념에 대해서, 제2절에서는 최근 우리나라의 세무조사제도 변천에 대해 살펴보았다. 그리고 제3절에서는 세무조사를 담당하는 조직의 구성과 현행 세무조사제도에 관련된 법제에 대해 살펴보았다. 본절에서는 그러한 제도적 틀 위에서 실제 세무조사행정이 조사의 효율성 측면과 납세자권익의 보호 측면에서 어느 정도의 성과를 거두고 있는지에 대해 계량적으로 분석하고자 한다.

##### 가. 세무조사의 효율성 측면

###### 1) 세무조사의 효율성 측정방식

본 연구에서 효율성은 투입에 대한 산출의 비율로 정의하고 주로 단위 투입요소에 대한 산출량 측정방식을 사용하여 세무조사의 효율성을 측정하고자 한다. 또한 자료가 허용되는 범위 내에서 다른 나라 세무조사의 효율성 측정치와 비교를 통하여 우리나라 국세행정의 상대적인 효율성을 파악하고자 한다. 단위 투입요소에 대한 산출량에 의한 효율성 측정방법은 투입 및 산출요소에 대한 산출의 비율로 효율성을 측정한다. 이 방법은 측정방식이 단순하

기 때문에 개략적으로 효율성을 파악하고자 할 때 많이 사용된다.

일반적으로 어떤 산출물을 생산하기 위한 투입요소는 노동과 자본이다. 본 연구에서는 노동을 국세청 조사인력으로 측정한다<sup>32)</sup>. 한편, 자본으로 사용되는 변수는 당해연도의 국세청 지출액을 나타내는 결산액을 사용한다. 이는 국세청이 가지고 있는 자본의 저장(stock)을 쉽게 파악할 수 없을 뿐만 아니라 이를 계산할 수 있다고 하더라도 세무조사와 직접적으로 연계된 자본을 구분해 내는 것이 현실적으로 불가능하기 때문이다<sup>33)</sup>. 또한 국세청 결산액 중에서도 세무조사와 직접적으로 연계된 부분이 따로 분리되어 공개되고 있지 않기 때문에 국세청의 전체 결산액을 사용한다.

한편 세무조사의 산출물로 사용되는 변수는 세무조사를 통해 부과한 본세, 가산세 및 벌금의 합인 부과세액이다. 이와 더불어서 세무조사 비율도 세무조사 활동의 산출이기 때문에 세무조사의 산출물로 사용된다<sup>34)</sup>. 하지만 세무조사의 궁극적인 목표가 탈세 억제 등을 통한 자발적 납세협력을 제고하는 것이므로 세무조사를 통한 납세순응도의 변화를 최종효과로 측정하고 세무조사의 효율성을 판단하여야 할 것이다. 그러나 납세순응도에 대한 추정치가 산출·공개되고 있지 않다는 현실적인 제약과 더불어서 납세순응도가 세

32) 세무조사와 관련하여 정규 세무조사의 조사대상자 선정은 세원관리 기능을 담당하는 직원들이 수행함에 따라 조사인력만을 노동으로 측정하는 것은 그 규모를 좁게 잡은 면이 있다.

33) 박재완·임주영·현진권(1997)에 따르면 이러한 지출생산성 또는 효율성은 생산성이 주로 당해연도의 경상적 지출에 기인한 경우에 흔히 사용되며, 정부부문과 같이 자본의 저장을 파악하기 어려운 경우에 유용성이 있다고 한다.

34) 조사비율을 세무조사 활동의 산출물로 보는 이유는 과세당국이 1999년 국세행정 개혁 중 조사인력을 확충하게 된 동기에서 비롯된다. 과세당국은 탈세가 보편화되어 있는 우리나라 현실에서 성실신고 유도라는 세무조사 본연의 기능을 회복하기 위해서는 조사대상자를 일정수준 확대하는 것이 필요하다고 판단하여 조사인력을 대폭 확대하였다. 이와 같이 납세인원 대비 조사건수를 나타내는 조사비율은 조사인력 및 재원의 투입을 통해 그 수준이 조정될 수 있는 산출물로 간주될 수 있다.

무조사뿐만 아니라 납세자에 대한 서비스 등과 같은 다른 세무행정 부문과도 연관되기 때문에 식별의 문제도 존재한다. 따라서 본 연구는 현실적으로 측정 가능한 세무조사를 통한 부과세액과 조사 비율 측면에서 우리나라 세무조사의 평균적인 노동효율성과 지출 효율성을 측정·평가하고자 하는 한계가 있음을 밝힌다<sup>35)</sup>.

### 2) 세무조사를 통한 부과세액 측면의 효율성

위에서 제시한 효율성 추정방식에 따라 부과세액 측면에서 세무조사의 노동효율성과 지출효율성의 추이를 파악해 보고자 한다.

먼저 세무조사의 산출물인 세무조사를 통한 부과세액의 추이를 3대 세목인 개인소득세, 법인세 및 부가가치세에 대하여 살펴보면 다음과 같다<sup>36)</sup>. 1997년에는 3대 세목에 대한 세무조사를 통해 1조 9천억원을 추정하였으며, 1999년까지 약 2조 6천억원으로 증가하였고, 2000년에 약 2조 2천억원으로 줄었다가 다시 증가하기 시작하여 2004년에 4조 4천억원에 달하였다. 그리고 2005년 다시 4조 1천억원으로 감소하였다. 3대 세목에 대한 부과세액 중 법인세 조사의 부과세액이 대체로 3대 세목 전체 부과세액의 70% 넘게 차지하였으며, 최근에는 부가가치세 조사 부과세액 비율이 상대적으로 증가하여 20% 이상을 차지하고 있다. 나머지 10% 미만이 개인소득세 조사를 통한 부과세액 비율이다. 아래의 <표 II-1>은

35) 또한 익명의 심사자가 지적해 준 것처럼 부과세액 측면의 세무조사의 효율성은 특히 탈세수준과 밀접한 관계가 있다. 따라서 이를 통제하지 않고 효율성을 논하는 것은 위험하다. 본 연구에서는 선행연구들의 결과를 바탕으로 우리나라의 경우 탈세가 상당히 보편적으로 이루어지고 있음을 전제로 하고 있다. 예를 들어 Schneider(2004)는 전 세계 145개국의 지하경제를 추정하였는데, 1999년부터 2003년 동안 우리나라의 지하경제규모는 GDP의 약 28%에 달한다고 추정하였다. 이와 같이 탈세가 보편적이라는 전제하에서는 평균적인 투입 대비 산출량이 투입 증가를 통해 증가할 수 있다고 보는 것이 타당하다고 본다.

36) 부가가치세 통합조사 실적은 개인소득세 조사나 법인세 조사의 실적에 기록되고 있기 때문에 부가가치세 조사실적에서 제외하고 있다.

이러한 세무조사 부과세액 실적 추이를 보여준다.

먼저, 세무조사 총부과세액의 노동효율성 추이를 보면 1998년부터 2000년까지는 감소추세를 보이다가 그 이후부터는 상승하는 추세를 보이고 있다. 하지만 여전히 1998년도의 수준을 회복하고 있지는 못하다. 개별 세목의 세무조사 부과세액과 관련된 노동효율성도 전체 부과세액의 추세와 거의 동일하게 움직이고 있다. 한편, 부가가치세 조사와 관련된 노동효율성은 1999년 개인사업자 조사에 대한 노동효율성보다 조금 낮았지만 그 이후부터는 다시 앞지르기 시작하여 격차가 점차 커지고 있는 것으로 나타났다.

<표 II-1> 3대 세목의 세무조사 명목 부과세액 실적 추이

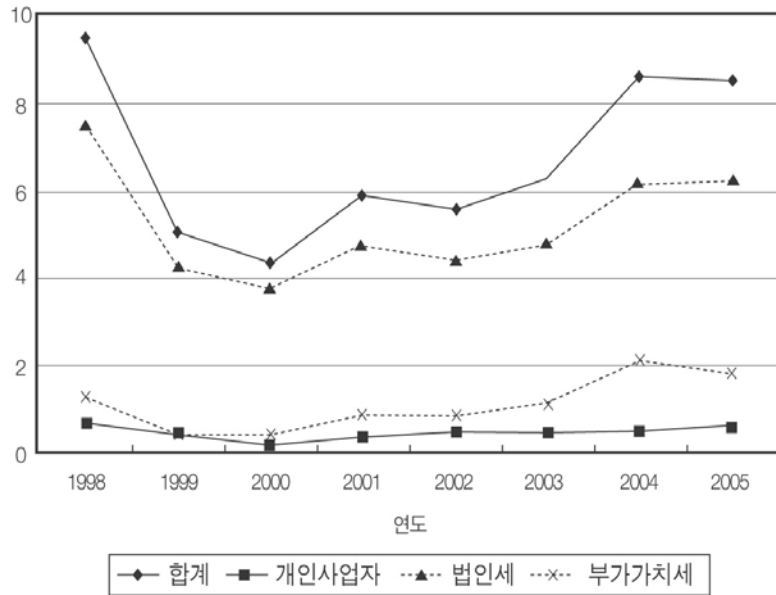
(단위: 억원, %)

조사 연도	세무조사 명목 부과세액			
	총계	종합소득세	법인세	부가가치세
1997	19,123	1,454 (7.6)	15,500 (81.1)	2,169 (11.3)
1998	24,431	1,783 (7.3)	19,304 (79.0)	3,344 (13.7)
1999	25,943	2,328 (9.0)	21,647 (83.4)	1,968 (7.6)
2000	22,383	917 (4.1)	19,311 (86.3)	2,155 (9.6)
2001	31,103	1,637 (5.3)	24,990 (80.3)	4,476 (14.4)
2002	30,129	2,151 (7.1)	23,565 (78.2)	4,413 (14.6)
2003	30,962	2,026 (6.5)	23,495 (75.9)	5,441 (17.6)
2004	44,046	2,118 (4.8)	31,409 (71.3)	10,519 (23.9)
2005	41,065	2,298 (5.6)	30,158 (73.4)	8,609 (21.0)

주: ( )안은 구성비임.

[그림 II-1] 조사요원 1인당 실질 부과세액

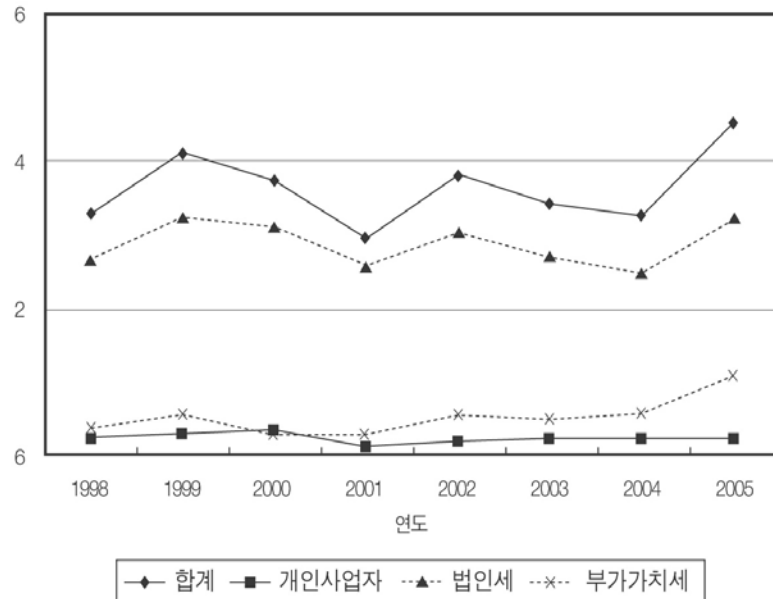
(단위: 억원)



한편 1998년부터 2005년간 세무조사 총부과세액의 지출효율성을 살펴보면 총부과세액은 국세청 지출액보다 평균적으로 약 3.6 배 높았으며 이와 같은 평균수준을 중심으로 대체로 변동하는 모습을 보이지만 최근에는 약간의 증가 추세를 나타내고 있다. 특히 부가가치세 조사의 지출효율성은 2000년 이후 뚜렷한 상승 추세를 나타내고 있다. 이는 최근 자료상을 대상으로 많은 세무조사가 이루어지고 있기 때문인 것으로 보인다. 이에 반하여 개인사업자를 대상으로 한 소득세 세무조사 부과세액의 지출효율성은 2001년에 저점에 도달한 후에 그 이전 수준을 회복하고 있지 못한 것으로 드러났다. 또한 2001년을 기점으로 개인사업자 조사 부과세액의 지출효율성이 부가가치세의 경우보다 낮아진 이후에 그 간격은 더욱 확대되는 양상을 보이고 있다.

[그림 11-2] 지출액 1원당 부과세액

(단위: 원)



### 3) 조사비율 측면의 효율성

최근 세무조사 비율의 추이를 3대 세목에 대하여 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 개인소득세의 경우 1997년 0.74%에서 2000년 0.26%로 대폭 감소하였다가 2001년 0.39%로 일시 상승하였다가 다시 감소하여 2005년에 0.18%가 되었다. 2005년 수준은 1997년과 비교했을 때 약 1/4로 크게 감소한 것이다. 또한 법인세의 경우도 꾸준히 감소하고 있는데 1997년 3.05%에서 2003년 1.43%로 크게 감소하였다가 최근에는 상승 추세를 보이고 있다. 그 결과 2005년에는 1.86%가 되어 2003년보다 소폭 상승하였지만 1997년 조사비율의 약 61% 수준에 이르고 있다. 부가가치세의 경우 1997년 0.44%에서 2000년 0.15%로 크게 감소하였다가 최근 다시 증가 추세로 돌아서서 2005년도에는 0.31%에 도달하고 있다<sup>37)</sup>.

II. 우리나라의 세무조사제도 63

<표 II-2> 3대 세목의 세무조사 비율 추이

(단위 : 건, 명, %)

연도	전체			개인소득세			법인세			부가가치세		
	건수	납세인원	비율	건수	납세인원	비율	건수	납세인원	비율	건수	납세인원	비율
1997	20,937	2,956,549	0.71	9,276	1,247,442	0.74	4,882	160,071	3.05	6,779	1,549,036	0.44
1998	19,031	3,327,993	0.57	8,506	1,299,442	0.65	4,453	179,316	2.48	6,072	1,849,235	0.33
1999	19,237	3,235,641	0.59	8,771	1,225,614	0.72	4,868	181,835	2.68	5,598	1,828,192	0.31
2000	10,325	3,542,293	0.29	3,461	1,342,153	0.26	3,785	206,354	1.83	3,079	1,993,786	0.15
2001	14,779	3,822,803	0.39	6,347	1,616,244	0.39	4,280	242,652	1.76	4,152	1,963,907	0.21
2002	15,074	4,255,815	0.35	6,141	1,782,369	0.34	5,326	286,352	1.86	3,607	2,187,094	0.16
2003	13,458	4,732,917	0.28	4,522	2,010,363	0.22	4,536	317,154	1.43	4,400	2,405,400	0.18
2004	16,900	4,909,009	0.34	4,370	2,114,527	0.21	5,683	330,187	1.72	6,847	2,464,295	0.28
2005	18,157	5,096,273	0.36	3,989	2,235,905	0.18	6,343	341,866	1.86	7,825	2,518,502	0.31

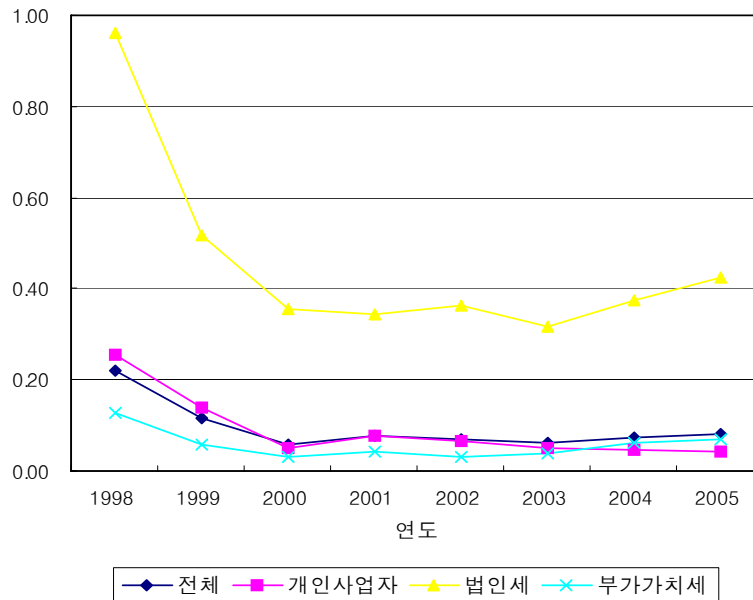
주: 개인소득세의 납세인원은 당해연도에 종합소득세 확정신고한 인원이고, 법인세의 경우는 전년도 말의 가동 법인 수이며 부가가치세는 전년도 후반기 총사업자에서 납부면제자를 제외한 인원임.

먼저, 조사비율의 노동효율성을 측정해 보면 조사요원 1인의 납세자 10만명당 조사건수가 1998년 개인소득세 0.253건, 법인세 0.961건, 부가가치세 0.127건으로 전체적인 조사건수는 0.221건이었다. 하지만 이 수치는 2003년 개인소득세 0.050건, 법인세 0.315건, 부가가치세 0.040건, 전체적인 조사건수는 0.063건으로 크게 감소하였다. 최근에는 전반적으로 소폭 상승하여 2005년 개인소득

37) 2000년 및 2001년 조사건수가 크게 줄어든 이유는 외환위기 이후 경제 회복을 돕기 위하여 세무조사 활동을 대폭 축소하였기 때문이다. 또한 2003년도의 경우도 조사건수가 많지 않은데 이는 참여정부가 들어선 상반기에 세무조사를 유예하였기 때문이다.

세 0.041건, 법인세 0.425건, 부가가치세 0.071건 및 전체 0.082건이 되었다. 이처럼 조사요원 1인의 납세자 10만명당 조사건수는 최근 상승하고 있지만 2000년 이전의 수준과 비교하면 여전히 낮은 수준에 머물고 있음을 알 수 있다. 아래의 [그림 II-3]은 조사비율의 노동효율성 측면을 보여 주고 있다.

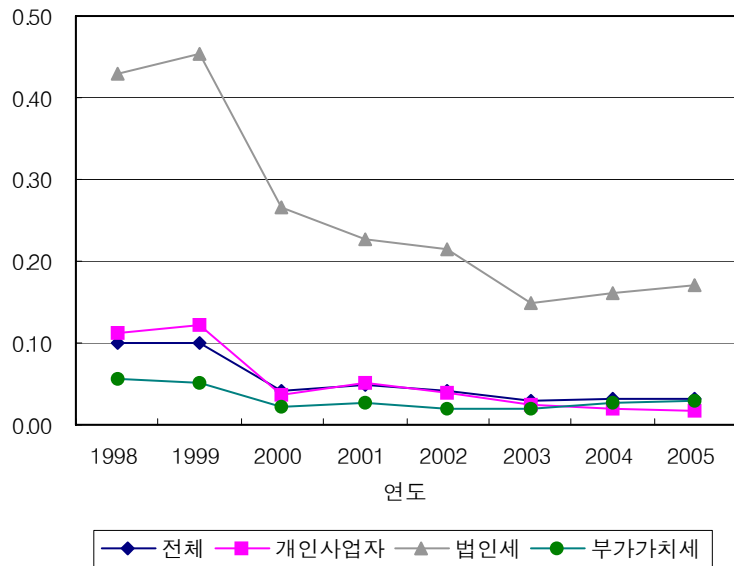
[그림 II-3] 조사요원 1인의 납세자 10만명당 조사건수



조사비율의 지출효율성 측면을 검토해 보면 다음과 같다. 지출액 1억원의 납세자 10만명당 조사건수는 1998년 개인소득세 0.113건, 법인세 0.430건, 부가가치세 0.057건, 전체 0.099건이었다가 2003년 개인소득세 0.023건, 법인세 0.149건, 부가가치세 0.019건, 전체 0.030건으로 크게 감소하였다. 그리고 2005년에는 개인소득세의 경우 0.016건으로 지속적으로 하락 추세이며 법인세와 부가가치세는 각각 0.170건 및 0.028건으로 소폭 상승하였다. 그렇지만

2000년 이전 수준과 비교하면 노동효율성과 마찬가지로 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 아래의 [그림 II-4]는 조사비율의 지출효율성 측면을 제시하고 있다.

[그림 II-4] 지출액 1억원의 납세자 10만명당 조사건수



#### 4) 소결론

우리나라의 과세당국은 제2의 개청이라 불리는 1999년 국세행정 개혁 당시 조사인력을 2배 정도나 대폭 증가시켰는데 이는 상대적으로 조사가 명실상부한 성실신고 담보수단으로 기능할 수 있도록 조사기능을 설계하기 위함이었다. 1999년 『국세행정개혁백서』는 국세청이 “소수 엄선 정밀조사로 파급효과 극대화라는 구호는 성실신고 수준이 전반적으로 저조한 우리 실정에는 다소 부적합하며, 신고지도라는 명목으로 이루어지는 구결식 세정을 지양하

고 조사의 정상화를 통한 정공법이 선진세정의 정도라고 판단하여 조사대상자를 일정수준 확대하는 것이 효과적”이라고 판단하였다고 한다<sup>38)</sup>.

하지만 3대 세목의 세무조사 건수는 1998년 19,031건에서 1999년 19,237건으로 소폭 증가하였다가 2000년 10,325건으로 크게 감소하였다. 그 후 변동을 거듭하며 2005년 18,157건에 도달하였다. 이처럼 1999년 개혁 당시에는 성실신고 유도라는 세무조사 본연의 기능을 회복하기 위해 조사인력을 대폭 확충하였지만 2001년 이후부터 조사인력의 수는 오히려 감소하기 시작하여 2006년에는 1999년 조사인력의 약 78% 수준으로 하락하였다. 이 결과 전체 국세청 정원에서 조사인력이 차지하는 비율은 1999년 30.6%를 기록하였다가 2003년에는 30% 미만으로 하락하여 약 27% 수준에 이르렀고 그 이후 더욱 감소하여 2006년에는 22.4% 수준에 머물게 되었다<sup>39)</sup>.

이처럼 1999년 이후부터 조사인력은 대체로 감소하였지만 조사를 통한 명목 부과세액은 크게 증가하였다<sup>40)</sup>. 예를 들면, 1999년

38) Perfect compliance by a few → Better compliance by many (출처: 1999년 『국세행정개혁백서』, p. 145.)

39) 최근 OECD 보고서에 따르면 OECD 30개 회원국 가운데 절반에 해당하는 15개 국가가 2004년 현재 전체 인력 중 30% 이상을 세무조사, 사찰 및 기타 검사 기능에 할당하는 것으로 나타났다(CTPA, *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series(2006)*, OECD, 2006. 10, p. 105).

40) 이 결과 조사 1건당 부과세액 크기 추이를 보면 3대 세목 전체적으로 상승한 것으로 나타났다. 이는 조사건수가 감소하거나 증가하더라도 부과세액의 명목적 증가율보다 작기 때문이다. 과세당국은 이러한 결과가 과거의 세목별 평가요소로 인한 조사대상자 선정방법을 인별로 통합된 평가요소로 의해 조사대상자를 선정하는 등 조사대상자 선정시스템이 개선되었을 뿐만 아니라 2000년 이후 통합세무조사를 원칙으로 하고 있기 때문인 것으로 판단하고 있다. 하지만 세무조사 비율이 크게 축소됨에 따라 탈세 적발 가능성이 낮아지고 이는 납세자로 하여금 더 많은 탈세를 하도록 유도할 수 있다. 이러한 가능성이 어느 정도 존재한다면 동일한 수준의 선정방식 및 조사강도에도 불구하고 조사 1건당

## II. 우리나라의 세무조사제도 67

의 부과세액은 약 2조 6천억원이었지만 2005년의 경우는 4조 1천 억원으로 1.58배 증가하였다. 따라서 조사인력의 1인당 부과세액을 나타내는 노동효율성은 2000년을 저점으로 최근 크게 증가한 것으로 드러났다. 하지만 1998년 조사요원 1인당 실질부과세액이 9.52억원이었고 2000년대 최고치는 2004년의 8.56억원이다. 비록 2000년대에 부과세액 측면의 노동효율성이 증가하였다고는 하지만 1998년 실적에는 미달하는 것이다.

한편 부과세액 측면의 지출효율성을 살펴보면 2000년대 노동효율성의 증가 추세가 완연히 누그러진다. 따라서 세무조사를 통한 부과세액 측면에서 본 세무조사의 효율성은 투입된 노동력을 고려했을 때 2000년대 들어서면서 상승하는 추세를 보이고 있지만 1998년 수준을 회복하지는 못하였고, 지출효율성 측면에서는 상승 추세가 두드러진다고 단언하기 어려워 보인다.

1999년 국세행정 개혁 중 조사인력을 확충하며 과세당국이 주장한 것처럼, 탈세가 보편화되어 있다고 인식되는 우리나라 현실에서 성실신고 유도라는 세무조사 본연의 기능을 회복하기 위해서는 조사대상자를 일정수준 확대하는 것이 필요하다<sup>41)</sup>. 따라서 조사비용을 세무조사 활동을 산출물로 간주하고 조사비용 측면에서 세무조사의 노동 및 지출효율성을 파악해 본 결과 1990년대 말에 비하여 2000년대의 효율성은 오히려 떨어진 것으로 드러났다. 그렇지만 최근에는 작지만 다시 상승하는 긍정적인 추세를 보이고 있다. 2005년 다시 감소하는 모습을 보이는 것으로 드러났다.

---

발각된 탈세액이 높아질 수도 있음에 주목할 필요가 있다.

41) 2006년 KDI 경제정보센터에서 실시한 조세 관련 경제전문가 의견조사에 따르면 우리나라 국세행정이 가장 중점을 두어야 할 것으로 43.1%의 전문가가 탈세 방지와 성실신고 유도로 답하였다. 이는 아직도 우리나라에서 탈세의 문제가 심각함을 나타낸다고 할 수 있겠다. 따라서 1999년 국세행정 개혁 당시 조사대상자를 일정수준으로 늘려야 한다는 과세당국의 판단은 여전히 유효하다고 본다.

결론적으로 세무조사의 효율성을 평가하기 위해 고안된 지표들은 최근 들어서 개선된 것처럼 보이지만 이는 2000년대 초반에 이러한 지표들의 실적이 저조했기 때문인 것으로 판단된다. 그리고 최근 개선되었다고는 하지만 1990년대 말의 수준에는 도달하지 못하고 있다. 게다가 2005년도의 경우 모든 지표는 세무조사의 효율성이 상대적으로 감소함을 보여주고 있다. 따라서 세무조사의 효율성을 제고할 여지는 충분히 큰 것으로 판단된다. 특히 상대적으로 세무조사 비율 측면에서의 효율성을 제고할 필요성이 더욱 큰 것으로 여겨진다. 즉, 주어진 인력과 재원을 효과적으로 활용하여 세무조사 비율을 일정수준 향상시킴으로써 성실신고 유도라는 세무조사의 기능을 강화할 필요가 있는 것으로 보인다.

#### 나. 납세자 권익보호 측면

우리나라의 세무조사행정을 종합적으로 평가하기 위해서는 납세자 권익보호 기능까지 감안하여야 하는데, 이를 계량적으로 보기는 용이하지 않다. 그럼에도 불구하고 계량화하여 볼 수 있다면 세무조사 협력비용이 하나의 대응변수가 될 수 있을 것이다. 여기서 세무조사 협력비용은 직접적으로 지출한 것과 협력을 위하여 다른 할 일을 하지 못한 기회비용으로 구분하여 볼 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 우리나라 세무조사행정에 있어 납세자 권익보호 측면을 파악하기 위해서는 세무조사에 따른 납세자의 직·간접의 비용이 어느 정도인지, 그리고 납세자의 부실신고 방지를 위한 지원은 어느 정도로 이루어지고 있는지, 세무조사 과정에서 부실과세의 방지를 위한 장치를 작동하고 있는지 그리고 부실과세에 대한 사후치유의 절차는 어떠한 것인지에 대한 검토가 필요하다.

1) 세무조사 협력비용의 문제

본고의 목적이 납세협력비용의 추산에 있는 것은 아니지만 그것의 추이를 살필 수 있다면 그것은 세무조사행정의 효율성뿐 아니라 실질적인 납세자 권익보호가 어떻게 이루어지고 있는지에 대한 이해를 도울 수 있을 것이다. 그러나 이에 대해 우리나라에서는 일관성 있는 조사가 이루어지지 못하고 있다. 이 주제에 관한 외국의 연구사례로는 미국의 예를 들 수 있다. 미국에서는 민간기관인 Tax Foundation에서 매년 납세협력비용을 조사하여 공표하고 있다<sup>42)</sup>.

세무조사 협력비용을 외부 세무대리비용 중 세무사수임료라는 대용변수<sup>43)</sup>를 통해 그 추이를 가늠해 볼 수도 있을 것이지만 이러한 방법도 대부분의 세무대리비용은 신고협력을 위한 것이므로 그것을 대용변수로 활용하는 데에도 한계는 있다. 이외에도 실제 협력비용과 외부 세무대리비용의 관계에 대한 고찰(시장화 등) 그리고 외부 세무대리비용 중 세무사수임료가 차지하는 비중 등에 대한 분석이 필요할 것이지만 이에 대한 상세한 연구는 별도의 연구로 미룬다.

현재로서는 세무조사 협력비용의 추이를 파악할 수는 없지만 간접적으로 협력비용에 영향을 미쳐 온 제도들, 즉 납세자의 권익을 실질적으로 제고하기 위하여 도입된 제도들의 운영추이는 납세협력비용의 흐름을 짐작하게 한다. 납세자의 부실신고 방지를 위한

42) Tax Foundation(Special Report, *The Rising Cost of Complying with the Federal Income Tax*, 2005. 12)는 여러 단계의 납세협력비용 중 신고와 관련된 비용에 대해서 역사적 추이를 발표해 오고 있다.

43) 한국세무사회는 2006년 11월 초부터 1달간 회원사무소의 업무와 환경 등 전반적 사항에 대한 실태조사를 실시한다고 2006년 10월 19일 밝혔다. 세무사회에 따르면 이번 실태조사를 통해 세무사사무소의 수입건수와 기장업체별 수입료 등 수입과 관련된 내용과 관리형태 및 직원채용 관련 업무환경에 대해 전반적인 조사가 이루어질 예정이었다(조세일보 2006. 10. 20).

지원은 어느 정도로 이루어지고 있는지, 세무조사 과정에서 부실과세의 방지를 위한 장치를 작동하고 있는지 그리고 부실과세에 대한 사후치유의 절차는 어떠한 것인지가 그러한 것들이다.

## 2) 부실신고의 방지

국세청이 과세당국으로서 납세자의 세법 이해를 증진시키기 위한 노력은 다양한 방식으로 추진되고 있지만 아래는 그 중 대표적인 업무라 할 수 있는 질의회신 업무에 대해 소개한다.

그간 각 단계의 조직에 산재하던 질의회신 업무를 본청 소속의 단일 기관에 통합하여 처리함으로써 질의회신 업무에 일관성과 신속성을 제고하기 위하여 2001년 3월 국세청 납세지원국 소속으로 콜센터를 개통하였으며 이후 이 조직은 동년 8월에는 국세청 전화세무상담센터로 그리고 2003년 5월에는 국세종합상담센터로 발전하였다.

국세종합상담센터에 종사하는 인원은 발족 당시 101명에서 2005년 현재에는 125명으로 증원되었다. 발족 이후 처리실적은 지속적으로 증가하여 2004년에는 연간 155만건, 2005년에는 연간 176만건을 처리한 바 있다.

국세종합상담센터는 일반국민의 세법에 대한 이해를 제고하는데 기여함으로써 납세협력비용을 절감하는 역할을 하여 왔다고 볼 수 있다.

국세종합상담센터와는 별도로 본청 법무심사국에 부실과세 축소를 전담할 법규과를 신설하여 법령해석, 사전 과세기준 제시 및 과세품질혁신위원회 운영을 전담하고 있다.

그러나 이러한 세법령 해석 지원활동은 국세청 직원이 알고 있는 지식을 알려주는 사실행위에 불과하고 국세청을 구속하는 어떠한 행정처분도 아니며 그러한 까닭에 신뢰성이 떨어진다는 문제를 안고 있다.

<표 II-3> 국세종합상담센터 업무 처리 현황

(단위 : 천건)

연 도	합 계	전 화	서 면	인터넷	방문
2001	1,011	971	5.6	31	3.4
2002	1,428	1,354	5	65	4
2003	1,393	1,294	5.4	90	63
2004	1,556	1,426	6	112	12
2005	1,763	1,623	6	122	11

### 3) 부실과세의 예방

부실과세의 원인으로는 조사공무원의 자질이나 태도가 가장 기본적인 것이 될 수 있을 것이지만 불명확하거나 매우 복잡하여 이해하기 힘든 세법규정도 매우 중요한 요인 중의 하나라고 보아야 할 것이다. 앞에서 부실신고를 예방하기 위해서는 납세자의 세법 해석을 지원하여야 한다고 하였지만 부실과세를 예방하기 위해서도 조사공무원의 세법령 해석을 지원하여야 할 것이다. 국세청은 이러한 관점에서 2005년 부실과세의 방지를 위해 과세기준자문제도, 과세쟁점자문제도를 도입 운영하고 있다. 아직 그 운영에 관한 통계는 작성되지 않고 있다.

한편, 세무조사 과정에서 납세자가 자신의 의견을 충분히 개진할 수 있도록 하기 위하여 과세전적부심제도가 도입되어 운영중이다. 이 제도는 사후불복청구제도(이의신청, 심사·심판청구 등)가 납세자가 고지·압류처분 등을 받고 나서 청구할 수 있는 제도이기 때문에 납세자의 권리를 신속히 구제하는 미흡한 면을 보완하기 위하여 도입된 제도이다. 역사적으로 보면 1996년 4월 과세적부심사사무처리규정이 신설되어 ‘과세적부심사제도’가 도입되었으

며, 1999년 8월 국세기본법에 ‘과세전적부심사제도’를 명문화함으로써 2000년 1월 1일 법규상 사전권리구제제도가 되었다. 아래에서 1996년 이후 동 제도의 처리실적을 소개한다.

<표 II-4> 과세전적부심사 처리실적

(단위 : 건, 백만원)

	처리대상건수			처리건수				처리 세액	감세액	이월 건수
	계	전년 이월	당년 접수	계	채택	불채택	심의 제외			
1996	7,377	-	7,377	6,572	4,575 (69.6%)	1,509	488	338,000	150,735	805
1999	5,703	670	5,033	5,245	2,881 (54.9%)	2,112	252	958,170	277,263	458
2002	2,041	228	1,813	1,825	708 (38.8%)	963	154	673,723	253,446	216
2004	4,094	441	3,653	3,614	1,304 (36.1%)	2,135	175	1,128,828	345,683	480

위 표를 분석해 보면 비록 처리건수에서는 감소<sup>44)</sup>하고 있지만 처리세액이나 감세액에 있어서는 지속적으로 증가추세에 있다는 점을 알 수 있다. 전체적으로 과세적부심 처리건수는 줄어들고 있는 반면, 처리건당 세액은 1996년의 500만원에서 2004년에는 3억 1,200만원으로, 채택한 건당 감세액은 1996년의 3,300만원에서 2004년에는 2억 6,500만원으로 증가하는 점에 비추어 볼 때, 과세적부심이 중견 및 대기업을 위한 수단으로 변하여 가고 있는 것으로 보인다.

44) 1996년의 경우 토지초과이득세에 대한 과세전적부심이 많은 비중을 차지한 결과 건수는 많고 건당 액수는 적으며, 인용비율이 높게 나타나고 있다.

4) 부실과세의 치유

부실과세라고도 얘기되지만 적법하지 않은 과세로 인한 납세자의 피해는 회복하기 곤란한 경우가 적지 않다. 예를 들면, 부실한 세무조사로 인해 입은 경제적 손실은 비단 추가로 부담하게 되는 세액에 그치는 것은 아니다. 일반적인 상거래에서 적지않은 손실을 당달아 입게 되는 경우가 비일비재한 것이다. 그만큼 납세자의 권익을 보호하기 위해서는 부실과세를 최소화하는 것이 절실하게 요청되는 것이다.

부실과세의 현상은 (1)납세자가 그대로 수용하는 경우, (2)납세자가 이의를 제기하여 관철에 성공한 경우 및 (3)이의를 제기하였으나 관철하지 못한 경우로 나누어 볼 수 있을 것이다. (1)과 (3)의 경우를 외부적인 관찰을 통해 파악하기는 매우 어려운 일이다. 여기서는 (2)의 추세에 대해 파악함으로써 부실과세의 현황에 대해 부분적이거나 분석해 보고자 한다.

1995년부터 1999년까지의 5년의 기간과 2000년부터 2004년까지의 5년의 기간을 비교하면 연간 전체 쟁송건수는 거의 같은 수준에 머물러 있다. 양적인 측면에서 전체 고지건수가 증가한 것에 비하면 부실과세의 현상은 많이 완화된 것으로 볼 수 있을 것이다. 그 원인 중의 하나는 고지서 발부 전단계에서 과세적부심사가 부실고지를 사전에 방지하기 때문인 것으로 보인다. 과세전적부심사 단계에서 매년 4천건 내지 5천건이 처리되고 있다.

이러한 외형적인 개선의 징후에도 불구하고 부실과세의 현상이 쉽게 개선되지 않고 있음을 보여주는 측면도 있다. 납세자 인용률이 그것이다. 납세자 인용률은 계속 상승하여 왔는데 이는 납세자의 쟁송능력 향상에서도 원인을 찾을 수 있겠지만 부실과세의 현상이 여전히 많은 것임을 짐작할 수 있게 하는 부분이다.

<표 II-5> 조세쟁송 접수<sup>1)</sup> 및 인용<sup>2)</sup> 현황

(단위 : 건, %)

		1995~1999		2000~2004		비율
		기간중	연평균	기간중	연평균	
계	접수		18,102.7		18,234.8	100.7
	인용		4,147.3		4,813.2	
	비율		22.9		26.40	115.2
이의신청	접수	22,921	4,584.2	38,790	7,758	169.2
	인용	7,641	1,528.2	14,179	2,835.8	
	비율	33.3		36.55		109.76
심사청구	접수	31,025	6,205	10,403	2,080.6	33.53
	인용	5,401	1,080.2	2,949	589.8	
	비율	17.4		28.34		162.87
심판청구	접수	22,527	4,504	26,675	5,335	118.41
	인용	6,277	1,255.4	6,321	1,264	
	비율	27.86		23.69		85.03
행정소송 (98~)	접수	5,619	2,809.5	15,306	3,061.2	108.95
	인용	567	283.5	618	123.6	
	비율	10.09		4.03		39.9

주 : 1) 접수건수이기 때문에 처리건수와는 구별된다. 처리건수를 분모로 할 경우 인용률은 높아지게 된다. 처리한 건수는 철회한 것(경우에 따라서는 철회한 것)을 차감하여야 하기 때문이다.

2) 부분인용도 포함한다.

5) 소결론

위에서 세법령 해석의 지원과 부실과세의 예방에 있어 새로운 제도가 도입되고 그 운영이 활성화되는 모습을 살펴 보았다. 특히 세법이 갈수록 복잡·난해해지는 현상이 나타나고 있는데도 불구하고 전체적인 쟁송건수가 늘지 않고 있는 것은 부과 전단계에서 과세전적부심 등을 통해 납세자와의 협의를 통해 쟁점을 해결하는 사례가 증가하고 있기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 비록 전반적인 납세협력비용에 대한 조감은 불가능하지만 대체적으로 납세 협력을 위한 부담은 줄어들고 있는 것으로 보인다. 이와 같이 우리나라의 과세당국은 납세자 권익보호에 대해서 필요성을 공감하고 제도개선에 노력하여 온 것이 사실이지만 다음과 같은 점에서 구체적인 제도의 발전을 위한 노력이 더욱 필요한 실정이다.

우선, 세무조사 협력비용의 개념이 과학적으로 정립되어 있지 않으며, 세법령 해석 지원 체계가 법치행정의 관점에서 정립되어 있지 않다. 현행 제도 중 과세전적부심이 어느 정도 정착단계에 와있지만 영세사업자나 중소기업자를 위한 제도로서의 의미는 축소되고 있는 것으로 보인다. 부실과세의 현상을 파악할 수 있는 고지 후 쟁송의 경우 과세전적부심의 영향으로 양적인 측면에서 개선되고 있는 것으로 보이지만 납세자승소율이 차츰 높아지는 점에 비추어 볼 때 공격적 과세를 지양해야 할 필요가 있는 것으로 보인다.

### Ⅲ. 외국의 세무조사제도<sup>45)</sup>

그간 각국의 조세제도에 대한 연구는 주로 법제에 국한된 것이었다. 개별적인 사안에 대한 각국의 제도 연구는 법제를 찾는 데서 더 나아가 그것이 실제 운용되는 모습을 법원의 판례 그리고 운용실적 통계를 통해 확인하는 것이 효과적이라 할 것이다. 그간 OECD의 재정위원회(Committee of Fiscal Affairs, CFA)나 민간의 국제조세협회(International Fiscal Association, IFA)에서 법제에 대한 정보교환에 기여한 바가 적지않았다. 법제와 행정에 대한 이러한 비교연구는 개별 국가나 연구자가 수행하기는 매우 어려운 것이었다. 2002년 OECD에서 조세정책행정센터(Center for Tax Policy and Administration)를 구성하고 정보교환을 위한 International Tax Dialogue(ITD)를 운영하게 됨에 따라 각국의 세무행정에 대해서까지도 부분적이거나 통일적 시각에서 비교할 수 있게 되었다. 무릇 다른 나라의 제도와 비교하는 것은 조세와 같이 역사적인 배경이 작용하는 제도에 있어서는 신중해야 한다. 그러나 우리 제도에 대해 보다 바른 이해를 위해서는 다른 나라와 비교하고 왜 다른지에 대한 면밀한 검토를 하는 것이 보다 현실적인 대안을 도출하는 토대가 되리라고 본다.

아래에서는 우리나라의 세무조사제도를 다른 OECD 국가들의 그것과 비교함으로써 우리 제도의 문제점을 도출하고 개선방안을 찾는 데 도움이 되도록 하고자 한다. 본고에서는 미국과 대륙법계

---

45) 이하 특별한 언급이 없으면 소득과세에 대한 세무조사제도를 소개하는 것으로 한다.

국가그룹(독일, 프랑스 및 일본), 그리고 영연방 국가그룹(호주 및 캐나다<sup>46)</sup>) 국가들을 조사하였다. 위 나라들이 근대적인 조세제도 및 세무행정체계를 갖추고 있을 뿐 아니라 현실적으로 자국의 제도에 대해 소상하게 외부에 공개하고 있기 때문에 조사대상 국가로 선정하였다. 특히 대륙법계 국가와 영연방 국가들은 그들대로 공통점을 가지고 있어 위와 같이 분류하고 조사한다.

## 1. 미 국

### 가. 세무조사제도 개요

미국에서 소득세는 자진신고납부제도를 통하여 결정된다<sup>47)</sup>. 이와 더불어 원천징수가 징수활동에 있어 매우 큰 역할을 하고 있다. 개인소득세만을 본다면 세수의 약 75%가 원천징수를 통하여 조달되고 있다<sup>48)</sup>. 나머지 25%에 해당하는 부분 중 상당액이 중간예납을 통하여 징수된다. 매년 4월 15일까지 하도록 되어 있는 소득세 정기신고는 개인 차원에서는 납세의무의 정산을 위한 절차이다.

한편 미국에서의 세무조사에 대해서는 미국세법 제7601조부터 제7613조까지 규정하고 있다. 여기서는 세무조사의 권한을 부여하고 그의 행사에 있어 지켜야 할 사항에 대해 규율하고 있다.

아래에서는 개인소득세에 대한 세무조사를 위주로 소개하고자 한다. 현재 법인세 신고서의 경우에는 70% 가량이 조사처리되고

46) 영연방국가는 세무행정에 대해서도 적지않은 공통점을 보이고 있다. 영국, 호주 및 캐나다가 대표적인 예라 할 수 있는데 특히 호주와 캐나다는 세무조사제도의 효율성 제고를 위한 제도적인 개선 노력이 두드러지므로 그 두 나라의 사례를 조사한다.

47) IRC Sec. 6012.

48) M. J. Graetz & Deborah H. Schenk, *Federal Income Taxation*, 3rd Edition, The Foundation Press, Inc., 1995, p. 73.

있다. 따라서 개인소득세<sup>49)</sup>에 대한 것과는 전혀 다른 개념으로 접근하고 있는 것이다.

### 1) 신고서의 검토 및 조사대상자의 선정

국세청(IRS)은 개인이 접수한 신고서에 대해 다음과 같은 방법으로 심사한다. 우선 국세청은 접수한 모든 개인소득신고서를 대상으로 단순한 계산착오가 없는지 검토하게 된다. 이 과정에서 컴퓨터가 활용되며 찾아낸 단순 계산착오에 대해서는 추가고지를 하거나 환급해 준다. 이 과정을 ‘오류수정(error correction)’이라 하는데, 납세자와의 의사소통 과정이 없는 일방적인 과정이다. 따라서 세무조사라고 할 수 없다.

위와 같은 계산오류 확인작업과는 별도로 세무조사를 위한 조사대상자의 선정작업이 이루어진다. 이를 위해서 NRP(National Research Program), DIF(Discriminant Inventory Function)의 기법이 활용된다. NRP는 본청의 Research Division에서 수행하고 그곳에서 DIF기준을 개발하게 된다. NRP는 2001년 개인소득세 신고서에 대해 실시한 바 있으며, 2006년 9월 동 NRP가 종료되었다.

IRS 내부 10개의 Campus가 신고한 모든 신고서에 DIF기준을 적용하여 1차적인 대상자를 선정한다. 이 과정에서 90% 이상이 조사대상에서 제외된다.

다음 각 지역 세무서<sup>50)</sup>가 최종조사대상자를 선정한다. 최종조사대상자의 선정은 각 지역<sup>51)</sup> 세무서의 책임자(territory manager)

49) 소규모 법인인 S법인에 대해서도 DIF 적용을 위한 NRP 작업이 진행 중이며, 2006년 완성될 전망이다.

50) district tax office이다가 최근 조직개편으로 territory office로 바뀌게 되었다.

51) 2006년 현재 56개, 여기에 국세청 공무원의 약 절반이 근무한다. 캠퍼스에 약 30%가 근무한다. 여기서 ‘캠퍼스’는 서비스센터로 불려졌다.

### III. 외국의 세무조사제도 79

가 담당한다. 조사관리과장은 자기 소관 지역별 간이 DIF기준을 가지고 있으며 본청의 기준과 더불어 사용하여 1차 대상자 중 약 10% 정도를 선정하게 된다. 나머지 90%에 이르는 신고서는 조사 배제되었다고 한다. 최종적으로는 신고서 중 약 1%에 못 미치는 정도가 조사대상으로 선정된다.

이러한 과정을 거쳐 선정된 조사대상자는 1990년대 후반까지는 국세청 전체 조사대상자의 약 3분의 2 정도에 해당한다<sup>52)</sup>. 2005년에는 대면조사, 즉 아래의 출두조사와 현장조사의 28% 수준으로 낮아졌다. 이외에도 Market Segment Specialization Program에 따라 취약업종이나 분야에 속하는 납세자를 조사대상자로 선정할 수도 있으며 전국 단위 또는 지역 단위로 특별한 기준이 개발되어 선정될 수도 있다. 검찰로부터 이송된 건도 있다<sup>53)</sup>.

#### 2) 세무조사의 실시

세무조사 대상자 선정과정은 개인과 법인에 있어서 다른 과정을 거치게 되지만 실제 세무조사의 진행은 기본적으로 같은 과정을 거치게 된다.

세무조사(Examination)와 범칙조사(Criminal Investigation) 업무는 구분된다. 본청과 세무서 조직 모두 같은 개념이 적용된다. 세무조사와 범칙조사를 구분하는 이유는 범칙조사에 있어서는 헌법적 원칙에 따른 기본권 보호가 매우 중요하여 별도의 절차가 적용되어야 하기 때문이다.

세무조사 방법은 다음과 같다.

- 우편조사(corresponding audit<sup>54)</sup>) : 납세자에 대한 질문과

---

52) Frederick W. Daily, "Surviving an IRS Tax Audit," nolo.com, 1999, p. 1~9.

53) Ibid. p. 1/14~1/17.

54) 미국 국세청 직원과 면담 결과 일반적으로 '세무조사(audit)'라기보다는

납세자의 회신이 우편으로 이루어짐. 우편조사의 과정에서 납세자가 조사관과의 대면을 요청하여 대면이 이루어질 경우에는 아래의 출두조사나 현장조사로 분류되게 됨.

- 출두조사(office audit) : 납세자가 관할 세무서에 출두하여 조사를 받음
- 현장조사(field audit) : 조사공무원이 납세자의 사업장 등에 나와 조사함

조사대상 기간은 통상 조사일로부터 3년 이내의 과세기간이 된다. 이는 부과제척기간이 일반적으로 3년이기 때문이다.

세무조사는 세무서(Territory Office)에서 이루어진다. 조사관리과장이 실제 조사를 담당할 조사공무원을 지정한다. 조사방법도 결정한다. 예를 들면, 우편조사로 할지도 결정하는 것이다. 여기서 우편조사는 단순한 계산오류에 따른 추가고지와는 다른 것이다.

조사절차에 있어서는 세무공무원은 다음과 같은 수칙을 지켜야 한다.

- 조사공무원은 납세자에게 조사기간중 납세자의 권리와 의무를 설명해야 함. 이에 불만을 제시하거나 쟁송을 제기하는 방법도 포함됨.
- 납세자가 체납할 경우 징수절차에 대해 설명하여야 함.
- 납세자는 조사공무원과의 면담에 있어서 대리인을 입회시킬 수 있고, 면담내용을 기록할 수 있으며, 조사공무원의 면담 기록 내용을 요청할 수 있음. 다만, 조세범칙 조사에는 적용되지 아니함.
- 국세청은 개별 납세자에게는 세무조사 대상자의 선정기준과 동 선정기준의 개발에 활용된 자료의 공개를 거부할 수 있

---

단순한 '심사(examination)' 정도로 이해되고 있는 것을 확인하였다.

으며 실제로도 알려주지 아니함<sup>55)</sup>.

조사 결과 신고와 납부에 있어 불성실한 것으로 조사된 납세자에게는 다음과 같은 가산세<sup>56)</sup>가 부과된다.

- 신고불성실(late filing) : 월 5%(총 25% 한도)
- 납부불성실(late payment) : 월 1%(총 25% 한도)  
무신고요건에도 해당할 경우 총 월 5% 한도
- 중과소신고(accuracy-related) : 과소신고세액의 20%<sup>57)</sup>
- 사기가산세<sup>58)</sup>(civil fraud) : 사기에 기인하는 과소신고세액의 75%  
중과소신고가산세와 별도임

가산세는 담당공무원이 ‘정당한 사유(reasonable cause)’를 판단하여 경감할 수 있다.

세무조사 과정에서 세무대리인이 전문가로서 비도덕적인 행위를 한 것에 대해서는 일정 벌과금이 부과된다<sup>59)</sup>.

### 3) 세무조사의 종결과 쟁송의 개시

조사결과에 대해 납세자가 동의<sup>60)</sup>할 경우에는 고지서가 발부되

---

55) IRC Sec. 6013(b)(2) 따라서 미국에서는 개인납세자는 자기가 어떠한 기준에 의하여 조사대상자로 선정되었는지 알 수 없다. 전체적으로 조사대상자의 선정 과정은 공개되지만 개별적인 개인납세자의 조사대상자 선정 근거는 공개하지 않는 것이다. 전체적인 조사대상자의 선정 기준이나 과정의 적절성 여부는 국세청감독위원회나 의회 등에서 검증한다.

56) Graetz & Schenk, supra. pp. 78~80.

57) IRC Sec. 6662.

58) IRC Sec. 6663, 범의(criminal intent, IRC Sec. 7201)가 있어야 함.

59) Graetz & Schenk, supra. pp. 92~105.

60) IRC Sec. 7121, 재무부 장관이나 그로부터 위임을 받은 자는 납세자와 ‘종결합의(closing agreements)’를 체결할 수 있다. 이는 합의과세의 근거가 된다. 최종합의는 중요한 사항에 있어 사기, 부정 등이 없는 경우에는 구속력을 갖게 된다. IRC Sec. 7121. 재무부 장관이나 그로부터 위임을 받은 자는 쟁점에 대해 분쟁이 있을 경우에는 감액결정

지만 동의하지 않을 때에는 예비통지서(30-day letter)가 발부된다. 예비통지서는 최종적인 고지서가 아니다<sup>61)</sup>. 이 30일 안에 납세자는 국세청에 심사(administrative review)를 청구할 수 있다. 관할 지역의 심사과(appeals office)<sup>62)</sup>에서 심사업무를 처리하게 된다. 심사는 합의(settlement)를 목적으로 협의(conference)하는 방식으로 진행된다.

납세자가 국세청 심사청구를 하지 않고자 하는 경우에는 납세고지서<sup>63)</sup>(statutory deficiency notice, 또는 90-day letter)가 발부된다. 또한 심사과정에서 합의를 이루지 못하는 경우에도 납세고지서가 발부된다. 납세자가 이의가 있을 경우에는 고지서가 발부될 때로부터 90일 내에 소송을 개시하여야 한다.

소송과정에서의 ‘입증책임(burden of proof)’은 다음과 같다. 납세자는 자기의 신고가 사실에 입각한 것임을 입증하여야 한다. 그리고 세법에 부합한 것임을 입증하여야 한다. 반증이 없는 한 과세관청의 결정은 합법적인 것으로 추정된다<sup>64)</sup>. 따라서 과세관청의 결정이 합법적이지 않다는 것을 납세자가 입증하여야 한다. 1998

---

(compromise)할 수 있다. 납세자의 자력이 없는 경우에도 그러하다.

61) 우리의 과세 전 통지와 같은 것으로 볼 수 있다.

62) 전국적으로 수백 개에 이른다. Graetz & Schenk, supra. p. 74.

63) 납세고지서의 발부는 원칙적으로 납세신고 후 3년 이내에 하여야 한다. 부과제척기간은 3년이다(IRC Sec. 6501(a)). 신고서상의 총소득금액(gross income)을 25% 이상 누락한 경우에는 6년으로 연장된다. 무신고, 조세를 회피할 의도로 허위 또는 사기에 의한 신고를 한 경우에는 부과제척기간은 제한이 없다. 부과제척기간은 납세자가 동의할 경우 연장된다. 납세자는 조사과정에서 갑자기 부과제척기간이 도래할 경우 무실한 고지서를 수령하게 되는 위험을 떠안게 되므로 연장에 동의할 유인을 갖게 된다. 납세자의 경정청구 기한은 신고일로부터 3년과 납부일로부터 2년 중 늦게 오는 날이다. 경정청구의 거부처분 후 2년 이내에 법원에 제소할 수 있다. 납세자는 경정청구 후 6월 이내에 국세청의 처분이 없는 경우에는 그것을 거부처분으로 간주할 수 있다.

64) Welch v. Helvering, 290 US 111,115(1933) presumption of legality라 한다.

년 국제청개혁법(IRS Restructuring and Reform Act of 1998)은 조세소송에서의 입증책임의 영역에서도 납세자의 권익을 보호하는 방향으로 입법하였으며 그 내용은 내국세입법(Internal Revenue Code) 제7491조에 성문화되었다. 즉, 개인납세자와 중소기업 납세자가 과세관청에 협력하고 법령에서 정한 기장의무를 이행하면서 법령에서 정한 증거를 보전하고 조세소송에서 신빙성 있는 증거를 제출할 경우, 입증책임은 과세관청이 부담한다.

#### 나. 세무조사의 효율성 제고를 위한 제도

##### 1) 배경

조세정책 및 세무행정에 관한 바른 의사결정을 위해서는 납세자들의 납세준용 수준에 대한 광범위하고 신뢰성 있는 시의적절한 정보가 중요하다. 이러한 정보를 얻기 위하여 미국 국세청은 TCMP(Tax Compliance Measurement Program)라는 납세준용 행위와 관련된 자료의 생성을 주된 목적으로 하는 사업을 시행하였다. TCMP는 과세연도를 기준으로 1963년부터 1988년까지 약 3년을 주기로 개인, 소법인, 조합(partnerships), S법인(S corporations), 상속 등을 대상으로 행해졌다. TCMP의 유형과 표본크기는 다음의 <표 III-1>에서 보여주는 것과 같다.

TCMP 자료는 위와 같이 개인 및 개인유사단체 개별납세자의 납세신고서를 계층화하여 무작위로 표본추출한 후에 신고서상의 납세준용행위와 관련된 모든 항목을 한 줄 한 줄 철저하게 조사함으로써 수집되었다<sup>65)</sup>. 이처럼 철저한 세무조사를 통하여 생성된

65) 개인소득세 신고서에 대한 전형적인 조사는 367개에 달하는 질문항목으로 된 조사표(checklist)에 의거하여 진행되며 표본으로 선출된 납세자는 각각의 질문에 관련 서류를 제공하거나 소명을 하여야 했다. 그러나 367개의 모든 질문이 납세자에게 행해지지 않는 않았다. 예를 들면, 과세연도 1988년에 행한 조사에 따르면 평균적으로 납세자들은 35개의

TCMP 자료를 사용하여 미국 국세청은 납세순응 수준을 측정하고 세무조사 대상자의 선정기준을 마련하며 세무조사 자원을 납세불순응 영역에 집중 배치하여 효율적으로 사용하고자 하였다.

한편 이러한 TCMP의 목적을 달성하기 위하여 미국 국세청이 무작위 세무조사(random audits)를 행함에 따라 납세의무를 성실히 이행하는 납세자들도 TCMP 세무조사에 포함되었다<sup>66)</sup>. 따라서 강력하고 철저한 세무조사로 인하여 적지않은 행정비용을 유발하는 문제와 성실하게 납세의무를 이행하는 납세자에게 과도한 부담을 지운다는 문제가 제기되었다. 또한 무작위 표본 추출로부터 유의미한 자료의 생성 및 분석까지 2년이 넘는 기간이 소요되어 정책 시행 및 분석에 시기를 놓친 자료를 제공하는 문제도 발생하였다<sup>67)</sup>. 이와 같은 문제들로 인하여 미국 국세청은 과세연도 1988년의 납세신고서에 기초하여 생성된 TCMP 자료를 마지막으로 TCMP 세무조사를 중단하였다.

---

질문에 응답하여야 했고 가장 많은 질문을 받은 납세자는 114개의 질문을 받았다. 그럼에도 불구하고 TCMP 세무조사는 정규 세무조사보다 두 배나 긴 시간을 통해 철저하게 실시되었다.

- 66) 매년 실시하는 ‘일반 세무조사(operational audits)’는 납세불성실 혐의가 있는 납세자를 주된 대상으로 하는 선별적인 세무조사(selective audits)라는 점에서 TCMP 세무조사와 차이가 난다. 즉 TCMP를 통해 개발된 DIF를 통해 선별한다는 것이다.
- 67) 1988년 개인소득세 신고에 대한 TCMP의 경우 마지막 신고서가 제출되고 DIF(Discriminant Inventory Function) 공식들을 수정할 수 있도록 세무조사 결과가 나오기까지 약 27개월이 소요되었다.

<표 III-1> TCMP의 유형과 표본크기

유형	표본크기(개)
Individual surveys	
1963	92,000
1965	50,000
1969	53,000
1971	26,000
1973	55,000
1976	50,000
1979	55,000
1982	50,000
1985	50,000
1988	54,000
Small corporation tax returns	
1969	16,000
1973	20,000
1978	33,000
1981	33,000
1988	19,000
Estate returns	
1971	4,600
Exempt organization returns	
1974	11,400
1979	20,000
1988	3,000
Fiduciary returns	
1975	8,900
Employee plans return	
1982	18,000
Partnership returns	
1982	2,700
S Corporation returns	
1985	10,000
Delinquent returns—Non-farm business survey	
1963	27,000
1966	114,000
1969	70,000
Delinquent returns—Individual returns	
1979	25,000
1988	25,000
Surveys of delinquent accounts	
1963	178,000
1964	166,000
1969	1,800,000
1970	1,800,000
1971	1,800,000
1981	1,800,000
1984	1,800,000

자료: GAO, *Tax Administration: IRS' Plan to Measure Tax Compliance Can Be Improved*, April 1993.

1988과세연도를 마지막으로 더 이상 납세순응에 관한 자료를 생성하지 못함으로써 다음과 같은 문제들이 발생하였다. 먼저, 정규 세무조사 대상자를 선정하기 위한 컴퓨터 프로그램인 DIF (Discriminant Inventory Function) 시스템에 사용되는 공식들이 세법 및 경제 환경이 변화하고 있음에도 그것을 갱신할 수가 없었다<sup>68</sup>). 이에 반하여 납세불순응의 유형(patterns of noncompliance)은 시간에 따라 변화하였다. 따라서 세무조사 후에 납부세액에 변동이 없는 비율이 DIF 공식들을 사용하기 직전 회계연도인 1968년 46%에서 1994회계연도에 19%로 낮아졌다가 다시 증가하기 시작하여 1998회계연도에 24%로 높아지게 되었다<sup>69</sup>).

이때 세무조사 후에 납부세액에 변동이 없는 비율이 더 높아졌다는 것은 DIF 공식들이 세무조사를 받을 가능성에 대한 예측도구로서 쓸모가 감소하였음을 의미한다. 그 결과 성실히 납세의무를 이행하는 납세자들을 더 많이 조사함으로써 전반적인 납세순응도의 제고에 도움이 되지 않아 세무조사 자원(예산 및 조사인력)이 낭비될 뿐만 아니라 성실납세자에게 불필요한 부담을 지우게 되었다. 따라서 DIF 공식들을 급변한 세법 등 경제환경에 맞추어 갱신하여 세무조사 후 납부세액에 변동이 없는 비율을 다시 낮출 필요성이 제기되었다.

또한, 전국적인 납세순응 수준을 나타내는 지표인 조세격차(tax gap) 및 납세순응 비율에 대한 상세한 분석은 1988과세연도를 마지막으로 중단되었다<sup>70</sup>). 이는 분석에 사용될 신뢰할 만한 자료가

68) DIF 분석에 기초하여 세무조사 대상자를 선정하기 시작한 것은 1969년부터이다. 이 시스템을 통하여 탈세의 가능성이 가장 높아 보이는 신고서에 세무조사를 집중함으로써 미국 세무당국은 세무조사의 효율성을 제고시키고자 하였다.

69) 2005년에는 이 비율이 27% 이상으로 증가할 것으로 예상되었다(News Release, IRS, 2002. 1, p. 2).

70) 미국 국세청은 1988과세연도 이후로 좀 더 축소된 연구를 수행하기는 하였지만 전반적인 조세격차에 대한 추정치를 갱신할 수 있는 상세한

없었기 때문이다<sup>71)</sup>. 따라서 미국 국세청은 납세순응을 증진시키기 위해 시행하고 있는 정책들에 대한 효과를 제대로 평가할 수 없는 문제를 갖게 되었다<sup>72)</sup>.

이러한 문제점들은 잠재적으로 납세자들에 대한 서비스의 질을 떨어뜨리게 되고 조세체계의 공평성에 대한 신뢰를 감소시키며 불필요한 세무조사의 부담을 성실한 납세자에게 지우게 되어 미국 국세청의 기관 임무 및 전략목표에 커다란 장애로 인식되었다<sup>73)</sup>. 따라서 미국 국세청은 2000년 3월 NRP(National Research Program) 담당부서를 Research, Analysis and Statistics Division 내에 설치하게 된다. 이 조직을 통하여 TCMP의 단점을 보완하며 자발적인 납세순응도의 측정 및 DIF 공식의 갱신 등에 사용될 자료를 생성하기 위한 방법을 개발하고자 하였다.

NRP Office는 미국 국세청 내부뿐만 아니라 외부의 이해관계자(stakeholders)들과의 협의를 거친 후에 NRP 프로그램의 목표와 지도원리(guiding principles)를 아래의 <표 III-2>와 같이 정

분석을 중단하였다.

- 71) 미국 국세청은 신뢰할 만한 납세순응자료를 생산하려고 1994과세연도의 신고서 중 150,000개를 무작위 표본 추출하여서 TCMP 세무조사를 하려고 계획하였다. 하지만 표본의 크기가 너무 커서 많은 비용뿐만 아니라 성실한 납세자에게 커다란 부담을 지울 것이라는 납세자, 언론, 의회 등의 반대로 이 계획은 무산되었다.
- 72) 미국은 정부 부처별로 성과관리체계에 관한 법(The Government Performance and Result Act, GPRA)을 1993년에 제정하였다. 이 법에 의하여 미국 국세청도 자신의 기관 임무와 전략목표를 설정하고, 이를 효율적으로 달성할 수 있는 사업들에 희소한 자원을 할당하여야 하며, 이 결과들을 평가할 수 있는 지표를 개발하여야 했다. 미국 국세청의 전략목표 중의 하나는 납세순응도를 증진시키는 것이다. 그렇지만 미국 국세청은 현재의 납세순응 수준들을 파악할 뿐만 아니라 이들을 향상시킬 수 있는 수단을 찾는 데 도움이 되는 자발적인 납세순응도에 대한 최신의 측정치들이 없다는 문제를 갖게 되었다.
- 73) 미국 국세청의 구조조정위원회(the National Committee on Restructuring the IRS)에서는 IRS의 납세순응 연구접근법의 가장 큰 문제점들 중 하나가 바로 신뢰할 만한 납세불순응에 대한 현행 자료의 부재라고 지적하기도 하였다.

하였다. 그리고 2001년 3월에 자발적인 납세순응도의 측정과 관련된 네 가지 제안을 담고 있는 사업계획안을 마련하였다. 첫 번째 안은 현 상태를 유지하여 납세자에게 추가적인 부담을 주지 않도록 자발적인 납세순응도를 측정하지 말자는 것이다. 두 번째 안은 무작위 표본추출이 아니라 탈세 가능성이 높은 경우를 선별하는 현행 정규 세무조사의 자료를 이용하자는 것이다<sup>74)</sup>. 세 번째 안은 소규모의 무작위 표본 세무조사를 매년 실시하자는 것이다. 네 번째 안은 매 3년마다 보다 큰 규모의 무작위 표본 세무조사를 실시하자는 것이다.

<표 III-2> NRP 프로그램의 목적과 지도원리

목 적	지도원리
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신고성실도(reporting compliance)의 측정</li> <li>· 불성실 납세자의 적발능력 향상 및 효과적 자원배분 방안의 개발</li> <li>· 전략기획 및 업무성과 측정에 대한 지원</li> <li>· 결과 활용을 통한 세제 운영의 향상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자료 수집시에 납세자의 부담 최소화</li> <li>· 외부 이해관계자의 의견과 지원을 통한 프로그램 설계</li> <li>· IRS의 타 운영단위조직과의 공동운영<sup>1)</sup></li> </ul>

주: 1) 미국 국세청은 납세자의 유형에 따라 4개의 운영단위조직(operating divisions), 즉, 임금과 투자소득만 있는 개인납세자국, 소사업자 및 자영업자국, 중·대법인국, 면세조직체 및 지방자치단체국으로 구성되었다.  
 자료: GAO, *Tax Administration: Status of IRS' Efforts to Develop Measures of Voluntary Compliance*, June 2001.

74) 이처럼 비대표적인(nonrepresentative) 자료를 사용하여 모집단의 특성을 유도하는 통계적인 방법은 존재한다. 그렇지만 이런 통계적 방법이 정규 세무조사 자료를 활용하여 납세순응도를 측정하는 데 적용될 수 있는가에 대한 의문이 존재하였다. 이에 대하여 미국 국세청은 B. Brard & Associates에게 연구용역을 의뢰하여 통계적 방법론을 개발하였다.

미국 국세청은 네 번째 안을 채택하여 2002년 9월부터 2001과 세연도의 개인소득세 신고서로부터 약 46,000건을 무작위로 추출하여 잠재적으로 납세순응과 관련된 문제들을 분석하기 시작하였다. 이렇게 설계된 NRP는 미국 국세청에 필요한 개인소득세 납세순응에 대한 최신의 정보를 제공할 것으로 기대되었다. 즉, 미국의 국세청은 NRP를 통해 납세순응에 장애를 일으키는 분야가 어디인지 식별하여 납세순응의 문제가 있는 영역으로 희소한 자원을 집중 배치할 수 있게 된다. 이를 통하여 궁극적으로 조세제도의 공평성(fairness)에 대한 납세자들의 신뢰를 증대시킬 수 있을 것으로 기대하였다.

## 2) 납세불순응(noncompliance)의 측정과 관련된 개념들

### 가) 조세격차(tax gap)의 개념 및 구성요소

미국 국세청은 NRP 프로그램을 통해 자발적인 납세불순응 수준을 측정하기 위하여 조세격차라는 개념을 사용한다. 조세격차는 총조세격차(gross tax gap)와 순조세격차(net tax gap)로 구분된다. 총조세격차는 주어진 과세연도에 대하여 당연히 지불되어야 할 조세부담액에서 납부기한을 지켜서 자발적으로 낸 세금을 뺀 금액을 의미한다<sup>75)76)</sup>. 이에 반하여 순조세격차는 총조세격차에서 국세청의 법 집행 및 납세자의 납부기한 이후의 자진납부를 통하여 거둬들인 세금을 뺀 금액을 말한다. 따라서 순조세격차는 특정

75) 여기서 '자발적으로'라는 단어는 미국 국세청의 법 집행 이전에 세금을 낸다는 뜻이다. 미국 국세청의 법 집행은 세무조사, 체납액 징수, 과세자료와 납세신고서 간의 대조, 계산착오 정정, 신고태만 조사, 부당 납세신고서의 범죄조사(criminal investigation) 등의 활동을 포함한다.

76) 조세격차는 지하경제라는 개념과 겹치는 부분이 존재하지만 동일한 개념은 아니다. 예를 들면, 조세격차라는 개념은 지하경제에 속하는 불법적 경제활동을 포함하지 않는다. 한편 지하경제라는 개념은 과대한 공제와 같은 특정 형태의 납세불순응을 포함하지 않는다.

과세연도에 대하여 궁극적으로 납부되지 않은 세금의 총액을 뜻한다.

한편 조세격차 개념은 무신고 격차(nonfiling gap), 과소보고 격차(underreporting gap), 과소납부 격차(underpayment gap)의 세 가지 요소로 구성된다. 첫 번째 요소인 무신고 격차는 법으로 요구된 세무신고를 기한일 내에 자발적으로 하지 않는 납세자가 지불해야 하는 세부담의 총액에서 원천징수와 추정에 의한 납부 및 기타 신용(credit)을 통하여 선납된 금액을 제외한 금액을 나타낸다. 여기서 무신고자 모집단에는 법적으로 세무신고를 하지 않아도 되는 ‘합법적 무신고자(legitimate nonfilers)’를 배제한다.

두 번째 요소인 과소보고 격차는 세무신고를 기한일 내에 한 납세자들이 자발적으로 보고하지 않은 세부담의 총액으로 정의된다. 이때 과대보고된 금액은 제외된다. 예를 들면 표준공제보다 공제액이 더 많은 항목별 공제(itemized deductions)를 선택하지 않은 경우에 세부담의 과대보고가 발생한다. 이와 같이 과대보고된 금액을 고려하지 않는 과소보고 격차는 제때에 신고한 납세자가 자신의 소득을 축소하거나 공제, 감면, 세액공제 등의 각종 조세감면을 과대하게 청구할 때 발생한다. 또한 세액계산시에 단순 계산 오류에 의해서도 발생할 수 있다.

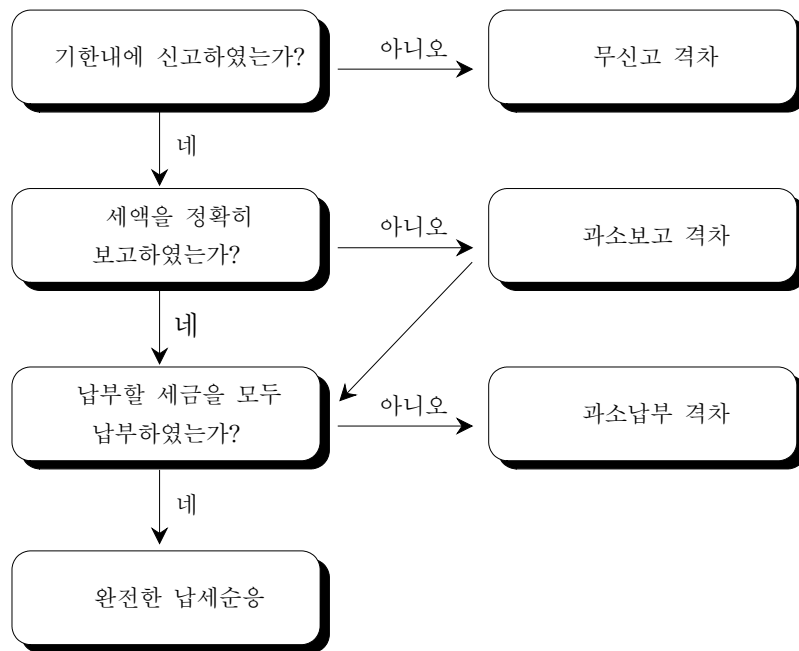
세 번째 요소인 과소납부 격차는 납세자가 법으로 요구된 세무신고를 기한일 내에 자발적으로 하였지만 납부 기한일 내에 내지 못한 세부담액을 의미한다. 즉, 신고기일 내에 제출된 신고서에서 보고한 세부담액과 납부기일 내에 납부된 세부담액과의 차이를 나타낸다<sup>77)</sup>.

아래의 [그림 III-1]은 조세격차의 개념 및 납세불순응의 추정에

77) 개인소득세의 과소납부 격차에서는 고용인이 피고용인의 임금으로부터 원천징수하였지만 정부에 납부하지 않은 금액은 제외시킨다. 이는 이 금액의 납부주체가 피고용인이 아니라 고용인이기 때문이다.

대한 흐름도를 나타낸다.

[그림 Ⅲ-1] 조세격차 및 납세불순응의 추정 흐름도



나) 조세격차 개념들과 연관된 납세불순응(noncompliance)의 측정치들

먼저, 특정 과세연도에서 납부해야 하는 진정한 총조세부담액 중 총조세격차가 차지하는 비중을 ‘납세불순응률(noncompliance rate, NCR)’이라고 일컫는다. 납세불순응률은 정의상 100%에서 ‘자발적인 납세순응률(voluntary compliance rate, VCR)’을 뺀 것이다. 따라서 자발적인 납세순응률은 납부해야 하는 진정한 총조세부담액 중 자발적으로 기한 내에 납부한 세금을 백분율로 표현한 것이다.

‘순보고누락백분율(net misreporting percentage, NMP)’은 세금신고서상에 있는 각각의 주요 항목들에 있어서의 보고불순응(reporting noncompliance)을 측정하는 개념이다. 이는 세금신고서상에 있는 각각의 주요 항목들에 있어서 보고되어야 할 금액의 절대값 대비 허위 또는 잘못으로 보고되지 않은 ‘순보고누락액(net misreporting amount, NMA)’의 백분율로 나타낸 것이다. 예를 들어, 소득과 관련된 3세금신고서상의 항목에서 순보고누락액은 그 항목에서 과소보고된 금액의 총합에서 과대보고된 금액의 총액을 뺀 것이다. 또한 각종 공제와 관련된 항목에서 순보고누락액은 과대보고된 금액의 총합에서 과소보고된 금액의 총합을 뺀 금액이다.

한편 ‘자발적인 보고백분율(voluntary reporting percentage, VRP)’은 세금신고서상에 있는 각각의 주요 항목들에 있어서 보고되어야 할 금액 중 자발적으로 보고된 금액의 백분율이다. 여기서 자발적인 보고백분율은 100%에서 순보고누락백분율을 뺀 것과 항상 일치하지는 않는다. 이는 순보고누락백분율의 분모가 절대값인데 반하여 자발적인 보고백분율은 단순합계이기 때문이다. 한편 ‘자발적인 보고율(voluntary reporting rate, VRR)’은 보고되어야 할 총세금 즉, 보고된 총세금과 보고에서 누락된 세금 추정치의 합에서 기한 내에 제출된 납세신고서상에서 보고된 총세금이 차지하는 비율을 백분율로 나타낸 것으로 정의된다.

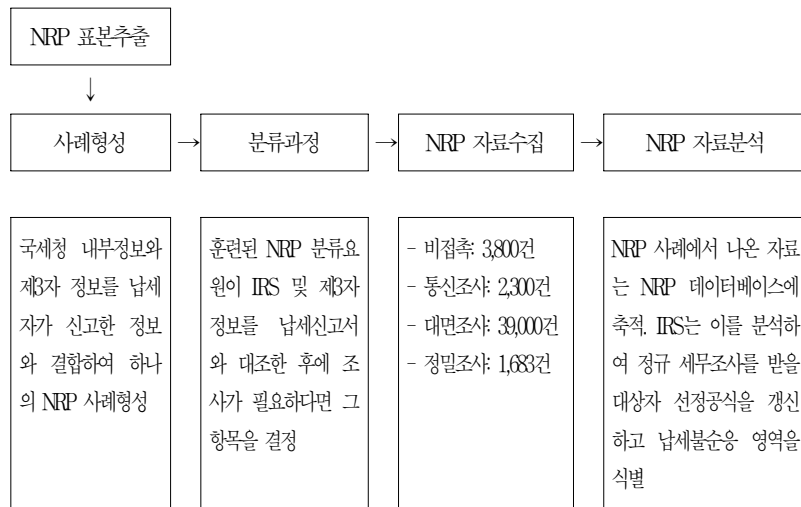
### 3) NRP의 설계 및 주요 구성요소

NRP 프로그램의 목적은 전반적인 보고순응(reporting compliance)을 측정하는 데 사용될 납세순응에 대한 자료를 생성하고, 기존에 존재하는 세무조사 대상자 선정 공식을 갱신하며, 자발적 납세순응을 향상시킬 수 있는 잠재적인 방법을 식별하는 것이다. 이러한

NRP 프로그램은 다음의 다섯 가지 주요 구성요소를 갖고 있다.

- ① NRP 프로그램의 목적을 충족시킬 수 있을 정도의 크기를 가진 개인소득세의 무작위 표본
- ② 특별히 훈련된 세무조사 요원들
- ③ 가능하면 납세자를 접촉하지 않고 납세신고서상의 많은 항목들에 제공된 정보를 검증하는 갖가지 사례형성 기법들(casebuilding tools)<sup>78)</sup>
- ④ 세무조사의 필요 여부와 수준 및 검증되어야 할 신고서상의 항목들을 결정하기 위한 납세신고서 분류과정
- ⑤ 구조화된 절차와 감독관의 심사를 거치는 세무조사 과정

[그림 III-2] 자발적인 신고순응도를 측정하는 NRP 과정



78) 사례형성(casebuilding)은 미국 국세청이 접근 가능한 모든 정보를 활용하여 가능한 한 납세자에게 부담을 적게 주고 권리침해를 최소화하기 위해 고안한 방법이다. 이는 납세신고서 표본을 분류하기 전에 미국 국세청의 내부나 외부로부터 얻을 수 있는 정보를 해당 신고서(the case file)에 추가하는 과정을 의미한다.

이와 더불어서 NRP 프로그램의 목적들을 하나하나 처리하기 위하여 미국 국세청은 자료를 어떻게 사용할 것인가에 대한 자료 분석 계획을 마련해 놓았다. [그림 III-2]는 자발적인 신고순응도를 측정하는 NRP의 전체적인 과정을 개략적으로 보여준다.

#### 가) NRP의 표본설계 및 납세신고서 추출

NRP의 표본은 그 결과들이 2001과세연도에 Form 1040이라는 납세신고서 양식을 사용하여 신고한 개인과 자영업자 모집단을 잘 대표하도록 설계되었다. 이 표본은 2001과세연도에 제출된 약 129백만건의 개인소득세 신고서로 이루어진 모집단으로부터 49,251건을 무작위로 추출·생성되도록 계획되었다<sup>79)</sup>. 이 모집단에는 근로소득과 투자소득만을 가진 납세자들뿐만 아니라 Schedule C를 첨부한 개인사업자, Schedule F를 첨부한 농부 및 농장경영자들이 포함된다. 한편 NRP 표본을 추출하는 방식은, 모집단을 소득수준을 비롯하여 신고 유형별로 30개의 계층으로 분류하고 각 계층(strata)별로 일정비율을 무작위로 추출하는 무작위층화확률 추출법을 사용하여 모집단을 잘 대표하도록 한다. 이 밖에도 각 계층별로 세무조사 후에 세액변동이 충분히 큰 경우가 적어도 500개 이상이 되도록 하기 위하여 각 계층에 추가적으로 신고서를 할당한다<sup>80)</sup>. 이는 납세자 계층별로 세무조사 선정 공식을 개발하고 납세자 유형별로 특이한 정보를 얻기 위함이다. 아래의 <표 III-3>은 각 계층별로 계획된 표본설계를 보여준다.

79) NRP 표본이 추출되는 모집단의 크기는 1999과세연도의 개인소득세 신고건수로부터 추정된 것이다. 한편 2002년 계획 당시에는 표본의 크기를 49,251개로 계획하였지만 실제로 추출된 표본 크기는 46,860건이었다. 이는 1988년 신고순응조사(reporting compliance study) 동안에 존재하였던 신고 모집단(filing population)의 특성들에 기초하여 NRP 표본의 크기를 추정하였기 때문이다. 실제로 2001년 신고 모집단을 대상으로 NRP 표본추출 계획을 적용하였을 때 30개의 계층 중 일부에서 신고율(filing rate)이 예상보다 작아서 더 적은 수의 표본이 추출되었다.

80) 이와 같이 각 계층별로 조사 후에 세액변동이 충분히 커다란 신고서를 500개 이상 갖도록 표본을 설계하는 기준은 과거의 TCMP에서도 사용된 기준이다.

III. 외국의 세무조사제도 95

<표 III-3> 개인소득세 납세자에 대한 NRP 표본 설계

(단위 : 개)

납세자 분류	정확도 요구 충족을 위한 표본크기	기타 요구 충족을 위한 추가적인 표본크기	총 표본 크기
SB/SE Form 1040 filers			
TPI <sup>1)</sup> < \$100K, no Schedule C	4,103	96	4,199
TPI < \$100K, with Schedule C	2,901	452	3,353
TPI \$100K under \$250K, no Schedule C	2,208	51	2,259
TPI \$100K under \$250K, with Schedule C	1,037	244	1,281
TPI \$250K under \$1,000K, no Schedule C	1,110	344	1,454
TPI \$250K under \$1,000K, with Schedule C	436	2,112	2,548
TPI \$1,000K and over, no Schedule C	479	257	736
TPI \$1,000K and over, with Schedule C	138	228	366
Schedule C-TGR <sup>2)</sup> < \$25K, AGI <sup>3)</sup> < \$10K	353	130	483
Schedule C-TGR < \$25K, AGI >= \$10K	294	2,551	2,844
Schedule C-TGR \$25K under \$100K, AGI < \$25K	499	2,292	2,791
Schedule C-TGR \$25K under \$100K, AGI >= \$25K	1,095	26	1,120
Schedule C-TGR \$100K under \$250K, AGI < \$50K	308	3,852	4,159
Schedule C-TGR \$100K under \$250K, AGI >= \$50K	637	15	652
Schedule C-TGR \$250K under \$1,000K, AGI < \$100K	221	2,068	2,290
Schedule C-TGR \$250K under \$1,000K, AGI >= \$100K	342	18	360
Schedule C-TGR \$1,000K and over	321	7	329
Schedule F-TGR \$1,000K and AGI < \$25K	73	654	727
Schedule F-TGR \$1,000K and AGI >= \$25K	193	2,758	2,951
Schedule F-TGR >= \$1,000K	12	156	168
Total SB/SE returners	16,760	18,311	35,069
Wage and investment Form 1040 filers			

## &lt;표 III-3&gt; 의 계속

(단위 : 개)

납세자 분류	정확도 요구 충족을 위한 표본크기	기타 요구 충족을 위한 추가적인 표본크기	총 표본 크기
1040A Type, TPI < \$25K, AGI < \$10K	557	835	1,392
1040A Type, TPI < \$25K, AGI >= \$10K	1,346	218	1,563
Non-1040A Type, TPI < \$25K, AGI < \$10K	340	41	380
Non-1040A Type, TPI < \$25K, AGI >= \$10K	543	72	614
TPI \$25K Under \$50K, AGI < \$25K	22	1	22
TPI \$25K Under \$50K, AGI >= \$25K	3,102	72	3,174
TPI \$50K Under \$100K	2,938	68	3,006
TPI \$100K Under \$250K	1,023	219	1,242
TPI \$250K Under \$1,000K	172	1,899	2,071
TPI \$1,000K and over	29	686	716
Total wage and investment returns	10,070	4,111	14,182
Total-All Form 1040 filers	26,830	22,421	49,251

주: 일부 열과 행의 총계가 반올림으로 다를 수 있음.

- 1) TPI=Total Positive Income (sum of positive income amounts reported by the taxpayer)
- 2) TGR=Total Gross Receipts (sum of Schedule C and Schedule F gross receipts amounts)
- 3) AGI=Adjusted Gross Income

## 나) NRP를 위한 세무조사 요원 선발 및 훈련

미국 국세청은 기존 조사요원과 기타 국세청 직원을 선발하여 NRP 프로그램을 위한 훈련을 실시하였다. 세무조사가 최고조의 국면에 이를 때인 2003년에는 약 1,000명의 전일근무 조사요원이 필요할 것으로 예측되었다. 대부분의 세무조사 요원은 '소기업/자영업자국(the Small Business/Self Employed operating division)'에서 나온 조사요원들(revenue agents)로 구성되었으며 '임금/투

자소득국(the Wage and Investment operating division)’의 통신 조사원들(correspondence examiners)도 포함되었다. 이러한 세무 조사요원들은 NRP 프로그램을 실행함에 있어서 일관성과 질적인 우수성을 유지하도록 고안된 상당한 훈련을 집중적으로 받게 되었다.

마) NRP의 사례형성 과정(casebuilding process)과 사용된 자료의 출처

NRP 조사요원들은 납세신고서에 제공된 정보의 정확성을 검증하기 위하여 납세자와 접촉할 필요성이 있는지를 결정하는 데 있어서 ‘사례형성기법(casebuilding tools)’을 사용한다. 이러한 사례형성기법은 미국 국세청 내부정보와 제3자가 제공한 정보를 사용한다. 이러한 정보는 직전 3개연도의 세무신고 정보, 세무조사 이력, 납세 및 신고 이력, 은행과 대출기관 등의 제3자에 의해 제출된 세무정보 신고자료, 은행의 고액현금거래보고서를 포함한다. 이러한 정보를 이용하여 미국 국세청은 납세자를 접촉하지 않아도 입증될 수 있는 납세순응과 관련된 문제들을 배제할 수 있게 된다.

한편 사례형성기법은 다음과 같은 두 가지 데이터베이스에서 나온 자료도 이용한다. 하나는 부동산과 기타 자산의 소유정보<sup>81)</sup>를 담고 있는 외부 공공 데이터베이스인 Choice Point이다. Choice Point를 이용하여 조사요원들은 기본적인 자산정보를 확인할 수 있게 된다. 또 다른 하나는 ‘부양자 데이터베이스(the Dependent Data Base)이다. 이는 사회보장청(the Social Security Administration)과 보건복지사업부(the Department of Health and Human Services)의 자료를 결합한 것이다. 이 데이

81) 기타 자산 소유정보의 예로는 자동차 등록이나 배·항공기 같은 사치품들의 소유권에 대한 정보이다.

터베이스는 미성년자 친권에 관한 정보를 담고 있어서 부양자 공제나 근로소득보전세액공제(Earned Income Tax Credit, EITC)가 적격하게 이루어졌는지 판단하는 데 도움이 된다.

한편 미국 국세청이 축적한 자료와 기타 데이터베이스에서 얻는 정보는 어느 납세신고서가 세무조사를 받을 필요가 있는지를 결정하는 데 도움이 되지만 이 정보에 근거하여 세부담액이 변경되는 않는다. NRP를 통해 이루어지는 세부담의 변화는 오로지 세무조사를 통해 얻어진 정보에 기초한다.

#### 라) NRP의 납세신고서 분류과정

NRP 프로그램을 위하여 선발된 세무조사 요원들 가운데 138명을 특별 훈련시켜서 NRP 표본에 속한 46,860건의 납세신고서를 분류하는 업무를 할당한다. 이때 분류요원들은 사례형성 과정을 통해 확보된 자료를 이용하여 NRP 표본에 있는 신고서들을 그들이 받게 되는 세무조사 유형에 따라 분류한다. NRP 표본에 있는 신고서들이 받게 되는 세무조사 유형은 다음의 네 가지 범주를 갖는다.

- ① 납세신고서 제출 후 납세자와의 접촉이 없는 경우: 이는 신고서상의 모든 항목들에 대한 정보가 납세자와의 추가적인 접촉이 없어도 입증될 수 있어서, 신고한 그 상태로 받아들여지는 경우이다. 이 범주에는 46,860건의 NRP 표본 중 3,800건의 신고서가 속한다<sup>82)</sup>. 이 범주에 해당하는 대부분의 신고서는 사업소득이 없는 것들이다<sup>83)</sup>.

82) 2002년 NRP 실행계획안에서는 약 8,999건이 이 범주에 속할 것으로 예상하였다.

83) NRP 분류요원이 신고서상에서 사소한 오류를 발견했을 때에는 비록 납세자가 추가적인 세무조사를 받지 않지만 NRP 데이터베이스에는 이러한 납세불순응이 기록된다. 이러한 신고서는 '조정을 거쳐 신고한 대로 인정된(accepted as files with adjustments)' 신고서로 불린다.

### III. 외국의 세무조사제도 99

- ② 우편조사(correspondence examinations)를 받는 경우: 단순한 세금문제를 두 가지 이하로 갖고 있는 신고서가 이 범주에 해당된다. 단순한 세금문제는 신고 유형(filing status), 인적공제, EITC를 제외한 세액공제, 위자료 공제 등과 관련된 것이다. 이 범주에는 NRP 표본 중 2,300건 신고서가 해당된다<sup>84)</sup>. 이와 같은 납세자와 우편을 교환하는 방식의 세무조사는 TCMP식의 현장세무조사(sid-down audits)보다 납세자에게 훨씬 부담을 적게 준다.
- ③ 대면조사(face-to-face audits)를 받는 경우: 신고서상의 항목들에 대한 정보가 사례형성기법이나 단순한 통신을 통해서 입증되지 않는다고 분류요원들이 판단을 내린다면 그 신고서는 대면 세무조사를 받게 된다. 이 범주에 해당하는 납세자는 NRP 세무조사 요원에게 문제가 되는 항목들의 정보를 입증하여야 한다. 이 범주에는 NRP 표본 중 39,000건이 속한다<sup>85)</sup>. 대부분의 고소득 납세자와 모든 사업소득이 있는 신고서(business returns)가 이 범주에 들어온다<sup>86)</sup>.
- ④ 정밀 세무조사(line-by-line audits)를 받는 경우: 미국 국세청은 앞의 세 가지 범주마다 각각 561건을 뽑아서 총 1,683건의 신고서에 대해 세밀하고 정밀한 세무조사를 받도록 하였다. 이는 NRP 프로그램은 납세자로부터 추가적인 정보를 얻지 않고서도 납세자가 제출한 납세신고서상의 정보를 정확하다고 받아들일 계획이므로 납세순응도가 과장될 수 있다고

84) 2002년 NRP 실행계획안에서는 약 9,000건이 이 범주에 속할 것으로 추측되었다.

85) 2002년 NRP 실행계획안에서는 약 30,000건이 이 범주에 속할 것으로 기대되었다.

86) 2002년 NRP 분류지침에서는 사업소득이 있는 신고서 중 일부는 첫 번째나 두 번째 범주에 속하는 것을 허락하였지만 4개의 사업운영부서(business operating divisions)와의 논의를 통하여 모든 사업소득이 있는 신고서는 대면 세무조사를 받도록 분류지침을 변경하였다.

판단하였기 때문이다. 따라서 미국 국세청은 NRP 조사결과들과 광범위한 정밀 세무조사를 통하여 얻을 수 있는 결과들을 비교하여 NRP의 사례형성 과정과 분류 과정의 정확성을 평가한다. 또한 이러한 비교의 결과에 의거하여 필요하다면 NRP 조사결과의 일부를 수정하고 미래의 NRP 조사를 개선하고자 한다. 이러한 비교 과정을 캘리브레이션(calibration)이라 하고 이에 해당하는 표본은 캘리브레이션 표본이라고 한다. 캘리브레이션 표본에 속한 납세자는 정밀 세무조사를 받기 전에 어떠한 대면 세무조사나 통신 세무조사를 받지 않는다.

#### 마) NRP 세무조사 절차와 자료수집 방법

사례형성 자료를 이용하여 충분히 입증될 수 없는 신고서들은 통신 세무조사나 대면 세무조사를 받게 된다. 통신 세무조사는 하나 또는 두 개의 영역에서 입증할 수 없는 정보나 잠재적으로 과소보고의 위험을 가진 상대적으로 단순한 신고서를 대상으로 행해진다. 통신 세무조사 과정에서 납세자들은 문제가 되는 항목들의 정보를 입증할 수 있는 서류들을 국세청에 제출하여야 한다.

한편 대면 세무조사는 여러 가지 많은 면에서 정규 세무조사와 유사하다. 즉 조사요원들은 신고서에 기록된 정보가 정확한지 또는 수정이 필요한지를 결정할 뿐만 아니라 납세자의 세부담이 과소보고되었다고 판단되면 추가적인 세금이 부과된다. 그렇지만 NRP 프로그램의 대면 세무조사는 정규 세무조사와 다른 면도 갖고 있다. 예를 들면 NRP 조사요원에게는 세무조사 지침서(examination guidelines)가 있어서 분류과정에서 검토가 요구되지 않은 항목들을 조사할 수는 있지만 그 이유를 정당하게 밝혀야만 한다. 또한 NRP 조사요원은 금액의 크기에 상관없이 세부담의

변화를 기록하여야 한다. 이때 NRP 세무조사를 통하여 밝혀진 추가적인 세금이 사전에 결정된 한계보다 작아서 납세자가 추가적인 세금을 낼 필요가 없는 경우라 할지라도 이를 기록하여야 한다.

한편 NRP 세무조사 활동은 조사과정중인 상태를 비롯하여 조사가 완료된 후에도 여러 수준의 감독관들에 의해 주기적으로 재검토된다<sup>87)</sup>. 이는 개별 세무조사요원의 차원뿐만 아니라 NRP 프로그램 차원에서 세무조사의 질을 확인하기 위함이다. 이러한 조치들을 통하여 NRP 데이터베이스에 잘못된 또는 불완전한 자료가 포함되는 위험을 완화시킬 수 있게 된다.

#### 4) NRP 자료의 활용

NRP 분류 및 조사를 통하여 수집된 자료는 다음과 같은 네 가지 광범위한 분석에 활용될 수 있다.

- ① 전반적인 납세준응도 추정(예: 자발적 보고율(VRR), 조세격차 중에서 과소보고 격차가 차지하는 비중)
  - ② 현존하는 세무조사 선정 및 자원 할당 시스템들의 갱신 및 새로운 시스템의 개발
  - ③ 세법 및 세정의 변화가 납세준응도와 세수에 미치는 효과의 추정
  - ④ 자발적 납세준응도를 향상시키기 위한 잠재적인 방법들의 식별
- 이러한 분석들은 미국 국세청의 기관임무를 달성하는 데 결정적일 뿐만 아니라 다른 자료를 갖고서는 불가능한 분석들이다.

한편 NRP 분석자료를 활용하여 미국 국세청은 새로운 DIF 공식을 개발하였다. 미국 국세청은 2006년 1월부터 새로운 DIF 공식을 채택하여 2005과세연도 납세신고서를 평가하기 시작했다. 그리고 2006년 10월부터는 새로운 공식에 의해 선정된 납세자를 대

---

87) NRP 조사요원들은 보통 그룹으로 함께 일하며, NRP 지침서에 따르면 그룹의 관리자는 각 조사요원이 NRP 조사활동을 시작한 지 첫 90일 이내 그리고 180일 이내에 각각 그 조사요원의 조사활동을 재검토하여야 한다. 이러한 재검토는 기술적 정확성에 대한 평가, 수학적 정확성, 규정된 절차의 준수 등을 포함한다.

상으로 세무조사를 시작할 예정이다. 새로운 공식의 적용은 세무조사 후에 세부담의 변화가 없거나 아주 사소한 신고서의 숫자를 크게 줄임으로써 납세자의 부담을 감소시키고 세무조사의 생산성을 높일 것으로 기대되고 있다.

이와 더불어서 NRP 분석결과는 미국 국세청 내 4개의 사업운영 부서에서 활용된다. 예를 들면, 각각의 사업운영 부서는 자신들이 대상으로 하는 특정 납세자군에 대한 납세순응 위험영역을 파악하여야 한다. 이때 신고서상의 각 항목별로 보고되어야 할 액수의 절대값 대비 보고에서 누락된 순보고누락액 즉, 항목별 순보고 누락백분율(NMP)을 비교함으로써 납세불순응이 일어나는 영역을 식별할 수 있게 된다. 이를 통하여 상대적으로 용이하게 납세불순응의 원인 및 대처 방안을 찾을 수 있다. 만약 불순응의 원인이 세법의 무지에서 오는 것으로 판단된다면 사업운영 부서는 납세자에 대한 새로운 교육프로그램을 개발한다.

NRP 분석결과에 의한 조세격차 추정치에 대하여 미국 국세청이 발표하는 내용 중 일부를 소개하면 <표 III-4>와 <표 III-5>와 같다. <표 III-4>는 2001과세연도에 대한 조세격차 추정치를 개략적으로 보여준다. 총조세격차는 약 3,450억달러이고 납세불순응률은 16.3%이다. 총조세격차의 약 82.6%는 과소신고 격차에 의한 것이고 약 8.6%는 무신고 격차, 약 7.8%는 과소납부 격차에 의한 것이다. 과소신고 격차 중 개인소득세와 자영업 고용세<sup>88)</sup>를 합한 것이 총조세격차의 거의 70%에 달하여 대부분의 조세격차가 개인으로부터 발생한 것임을 알 수 있다. 한편 과소신고 격차가 가장 심한 영역은 사업소득에 대한 소득세 부분으로서 우리나라처럼 사업소득에 대한 소득과약에 어려움이 있음을 보여준다.

88) 자영업 고용세는 제3자에게 고용되지 않은 자영업자나 사업소득이 있는 근로자가 자신의 사업소득과 관련하여 내야 하는 사회보장세(social security taxes)이다. 따라서 사업소득이 소득세로 인해 과소신고된다면 자동적으로 자영업 고용세도 과소신고되는 것이다.

<표 III-4> NRP에 기초한 개인 관련 소득세 조세격차 추정치  
(2001과세연도 기준)

(단위 : 십억달러, %)

조세격차 구성요인	총조세격차	총격차 대비 비율
무신고 격차	27	8.6
과소납부 격차	33	7.8
과소신고 격차	285	82.6
개인소득세	197	57.1
비사업소득	56	16.2
사업소득	109	31.6
과대보고된 소득차감 항목들	32	9.3
자영업 고용세	39	11.3
기타	49	14.2
총조세격차	345	100

자료: IRS(2006).

아래의 <표 III-5>에서는 개인소득세 납세자가 제출한 신고서상의 각각의 항목에 대한 항목별 조세격차 및 순보고누락백분율(NMP)을 보여준다. 신고서상의 항목들 가운데 순보고누락(net misreporting)이 가장 적은 영역은 제3자로부터 정보를 입수할 수 있거나 원천징수되는 부분인 팁을 포함한 임금소득 영역이다. 이 영역의 순보고누락백분율은 단지 1%밖에 되지 않는다. 이자나 배당소득의 경우 제3자로부터 정보가 과세관청에 통보되지만 원천징수의 대상이 아니어서 순보고누락백분율이 약 4%로 조금 높게 나오고 있다. 한편 제3자로부터의 정보가 부분적으로 과세관청에 통보되는 자본이득의 경우는 순보고누락백분율이 더 상승하여 약 12%에 달하고 있음을 보여준다. 또한 원천징수가 되지 않고 제3자로부터 정보를 통보받을 수 없는 경우인 기타소득과 자영업자의

사업소득은 높은 순보고누락분율을 보이고 있다. 이처럼 제3자의 정보나 원천징수로 인해 과세관청의 눈에 소득이 쉽게 발각되는 영역에서는 보고누락이 적고 그렇지 않은 영역에서는 많은 것으로 나타난다.

현행 NRP 프로그램은 개인소득세에 초점을 두고 있다. 따라서 법인세나 상속세 같은 다른 세목들에 있어서 납세불순응에 대한 새로운 추정치를 제공할 수 있는 자료가 없다는 문제가 여전히 존재한다. 이러한 세목들에 대해서 미국 국세청은 1988과세연도 또는 그 이전에 생성된 납세순응자료를 활용할 수밖에 없다. 따라서 자료가 생성된 시점 이후부터는 납세순응행위의 변화가 없다는 가정에 바탕을 둔 개략적인 예측만이 가능하다는 한계를 여전히 갖고 있다.

따라서 미국 국세청은 NRP 프로그램을 확대하여 우선적으로 신고양식 Form 1120-S를 사용하는 S법인의 보고순응도를 측정하고자 계획하였다. 이와 같은 계획에 맞추어서 2004년 10월부터 예비조사(pilot study)를 실시하였다. 이 예비조사는 약 130건의 신고서를 조사하여 자료포착 체계를 시험하고 세무조사 기술 및 필요한 훈련을 개발하는 것에 초점을 두었다. 이러한 예비조사를 통하여 미국 국세청은 2005년 7월에 훈련과정(training process)을 시작하였고, 8월에는 분류과정이 개시되었으며, 10월부터는 Form 1120-S를 사용하는 S법인의 2003과세연도와 2004년 납세 신고서 중 무작위로 추출된 약 5,000건을 조사하기 시작하였다<sup>89)</sup>. 전체 조사과정은 각 과세연도 신고서마다 2년이 걸려서 전체적으로 3년이 소요될 것으로 예상된다. 따라서 2008년 12월경에 조사 및 연구결과를 얻을 것으로 계획하고 있다.

89) 과세연도 2003년의 경우 신고서를 제출한 S법인의 수는 약 340만개로 총법인의 신고건수 중 58%를 차지한다.

<표 III-5> 개인소득세의 과소신고 격차 추정치(2001과세연도 기준)  
(단위 : 십억달러, %)

소득 및 공제 유형	조세격차	NMP <sup>1)</sup>
총과소신고 격차	197	18
과소신고된 소득	166	11
비사업소득	56	4
임금소득(팁 포함)	10	1
이자소득	2	4
배당소득	1	4
주 소득세 환급	1	12
이혼수당	*	7
연금	4	4
실업급여	*	11
사회보장수혜금	1	6
자본이득	11	12
기업자산 매각소득	3	64
기타소득	23	64
사업소득	109	43
비농사업자소득	68	57
농업소득	6	72
임대 및 로열티	13	51
조합, S법인, 유산 및 신탁 등	22	18
과대신고된 소득 차감 항목	15	4
조정	-3	-21
자영업 고용세 조정	-4	-51
기타조정	1	6
공제	14	5
면제	4	5
세액공제	17	26
순계산오류(non-EITC)	*	

주: 1) NMP = 순신고누락백분율(Net Misreporting Percentage)

\* Less than \$0.5 billion.

자료: IRS(2006).

#### 5) NRP 프로그램의 확대

한편 개인소득세에 대한 2차 조사가 2007년 10월에 개시될 예정이다. 2차 조사에는 납세서비스 제공이 납세순응에 미치는 효과를 측정하고자 하며 총 3만 9천건의 납세신고서를 조사하려고 한다. 조사대상인 3만 9천건의 표본은 2006과세연도부터 2008년까지의 납세신고서 가운데 1만 3천건씩 추출하여 구성된다. 이때 EITC와 관련된 납세순응도를 측정하기 위해 EITC를 청구하는 신고서를 표본에 일정 수준 포함할 예정이다. 이와 더불어서 2009년에는 조합(partnership)을 포함한 일반법인(C corporation)에 대한 조사를 실시하고자 계획중이다.

#### 다. 납세자 권익보호를 위한 제도

##### 1) 기본적 조사절차의 법제화

미국은 세무조사의 절차를 법제화하고 있다. 법규로써 권한을 부여하되 이를 행사하는 절차를 동시에 법규로 규율하고 있는 것이다. 그러나 후술하는 프랑스나 독일과 같이 납세자의 권익을 보호하기 위한 규정이 자세히 규정되어 있는 것은 아니다. 내국세입법 제7606조 및 제 7607조가 납세자의 권익을 보호하는 기능을 한다.

내국세입법 제7601조부터 제7613조까지의 내용은 다음과 같다.

제7601조 : 세무공무원이 관할 구역 내의 과세대상에 대해 질문 조사를 할 수 있도록 권한을 부여하고 있다.

제7602조 : 세무공무원은 납세자의 신고내용 심사를 위하여 납세자의 장부를 조사하고 납세자를 소환하며 납세자에게 사전 통지한 후 제3자와 접촉할 수 있도록 하고 있다. 그리고 증언을 청취할 수 있다.

제7603조 : 소환장은 해당자에게 직접 전달되어야 하며, 제3자에게는 우편으로 전달할 수 있다.

제7604조 : 납세자가 소환에 불응할 때에는 관할 법원이 이를 집행한다.

제7605조 : 세무조사의 시간과 장소는 상황에 비추어 보아 합리적인 것이어야 한다. 한 과세기간에 대한 세무조사는 중복되어서는 안 된다. 다만, 사전조사 후 추가적인 조사가 필요함을 미리 알린 경우에는 예외로 한다.

제7606조 : 과세물건에 대한 조사는 원칙적으로 낮에 이루어져야 한다.

제7607조 : 삭제

제7608조 내지 제7613조는 특별한 경우에 대한 규정으로서 여기서는 언급을 생략한다.

## 2) 권익보호 기관의 설치

미국 국세청에서 납세자의 권익보호를 위해 활동하는 부서는 다음과 같다.

### 가) IRS Oversight Board(국세청감독위원회)

1998년 국세청개혁법(IRS Restructuring and Reform Act)에 의하여 내국세입법 제7802조의 규정으로 재무부 내에 설립되는 위원회로서 임기 5년의 외부위촉위원<sup>90)</sup> 6명과 3명의 내부당연위원으로 구성된다.

IRS가 미국세법과 조세조약을 집행하는 것을 관리감독<sup>91)</sup>하게

---

90) 9명의 위원으로 구성되는데, 여기에는 재무부장관과 국세청장이 당연직으로 있게 된다. 7명의 여타위원은 5년 임기로 국회가 승인한 후 대통령이 임명한다. 7명 중 한 명은 연방공무원이거나 국세청 직원의 대표이어야 한다. 중임이 가능하며, 유급, 비상임이다.

된다. 국세청장은 자기 소임 중 중요사항에 대해 위원회와 협의하여야 한다. 특히 다음의 사항에 대해서는 위원회가 승인권을 갖게 되는데 납세자 보호업무가 중요한 승인업무 중 하나로 되어 있다.

- 장기전략의 수립
- 운영계획의 수립
- 관리
- 예산
- 납세자 보호

위원회는 매년 대통령 및 상하 양원의 각종 위원회<sup>92)</sup>에 보고한다.

국세청감독위원회가 옥상옥으로서 제대로 기능을 하지 못하고 있다는 지적도 있었지만, 현재는 제대로 기능하고 있는 것으로 보인다. 2006년 9월 27일과 28일에 동 위원회는 재무부와 ‘조세격차 감소를 위한 종합전략’이라는 보고서를 협의한 바 있다. 동 보고서에는 동 위원회가 2006년 7월 의회 상원 재정위원회에 제출한 권고사항과 이전 2007년 국세청 예산에 대한 권고사항을 다수 반영한 것이었다<sup>93)</sup>.

#### 나) 납세자보호관실(Office of the Taxpayer Advocate)

1998년 국세청개혁법에 따라 IRC Sec.7803(c)(2)(A)에 의하여 설치된 직위이다. 이전에는 읍부즈만 직위가 있었지만 이는 국세청 조직 내에 설치된 직위일 뿐 아니라 국세청 내부의 계선조직에 보고하고 그 결정을 받아 수행하며, 해당 직위 보임자의 인사상 독립성이 부여되어 있지 않아 단순한 조정자(coordinator)의 역할

91) 행정, 관리, 행태, 방향, 감독체계 등

92) Senate Committee on Finance

House of Representatives committee on ways and means

93) 미국 재무부 보도자료(<http://www.treas.gov/irsob/releases/2006/100406.pdf>)

을 하는 것이었다. 이에 반하여 납세자보호관은 감사관<sup>94)</sup>과 함께 준독립적인 지위를 갖고 국세청의 업무를 감시하고 견제하는 역할을 수행한다. 납세자보호관은 재무부장관이 임명하는데, 국세청장 및 국세청감독위원회와 상의를 거쳐야 한다.

납세자보호관은 일상적인 업무처리는 국세청장에 직접 보고하고 상의하는 방식으로 진행하며, 매년 의회 상하원에 보고한다.

납세자보호관의 기능으로서는 다음과 같은 것을 들 수 있다. 아래의 첫 번째 두 가지는 개별 사안에 대한 역할이며, 마지막 세 가지는 체계적인 개선사항의 모색(systemic advocacy)에 해당한다.

- 국세청과의 관계에서 납세자를 조력
- 특정 납세자의 고충을 해결하는 Taxpayer Assistance Order를 발함. 여기에는 세법의 해석 및 적용에 관한 사안도 포함된다<sup>95)</sup>.
- 국세청과의 관계에서 납세자가 겪게 되는 전반적인 문제를 파악
- 행정적인 문제 해결방안 제시
- 입법적인 문제 해결방안 제시

체계적인 사항에 관한 사례로는 ‘우편조사’를 들 수 있다. 원래 우편조사는 하나의 신고서 중 일부 간단한 사항에 대해 입증이 불분명하고 추가적인 조사가 필요한 경우 우편의 방식으로 조사를

---

94) 감사관(The Treasury Inspector General for Tax Administration, TIGTA)은 1998년 국세청개혁법에 의하여 설치된 직위로서 국세청의 업무에 대한 독립적인 감독을 위한 목적으로 설치되었다. 감사관은 세법 집행에 있어 경제성, 효율성 및 효과성을 제고하는 데에 업무의 중점을 둔다. 더불어 국세청과 관련조직 내에 사기, 낭비 및 권한남용을 방지하고 조치하는 기능도 수행한다.

95) IRC Sec. 7811.

하도록 하는 방법이다. 이는 국세청의 입장에서는 적은 비용으로 문제를 해결할 수 있는 것이기도 하다. 그러나 납세자의 입장에서는 납세협력비용이 높아지게 되는 부작용도 발생한다. 비록 조사관과의 대면접촉을 통한 부조리의 소지는 없어지겠지만 쉽지 않은 세법적용 사항까지 우편조사로 납세자에게 미루어버리면 납세자는 그 문제를 해결하는 데 어려운 위치에 처하게 된다는 것이다. 예를 들면, 부양자녀공제에 관한 사항, 복수의 직업을 가진 사람, 영어를 해독하지 못하는 사람들이 그러한 사례이다.

한편, 우편조사는 현금수입업종을 영위하는 자에 대해서까지 광범위하게 퍼져 있어 세정의 사각지대화를 초래하기 쉬운 측면도 있는데 그러한 문제점에 대해서까지 납세자보호관은 종합적으로 제도개선 사항을 제시한다. 이에 따라 이러한 납세자보호관의 임무는 신고성실도의 제고 기능과 분쟁의 신속한 해결 기능도 동시에 수행하는 것으로 인식되고 있다. 납세자보호관은 납세자와의 일대일 대화를 통해 납세자로 하여금 세법의 올바른 해석과 그 적용에 대한 지식을 전달할 뿐 아니라 신속하게 분쟁을 해결하도록 하여 결과적으로 행정의 효율성을 높이는 역할을 한다는 것이다.

한편, 납세자보호관실은 심사관실과 자주 비교된다. 두 조직 모두 국세청 내에 있는 조직이지만 다른 부문과 독립적으로 운영된다. 심사관실도 1998년의 국세청개혁법에 의하여 독립성이 부여된 바 있다. 두 조직 모두 납세자를 지원하기 위하여 존재하는 조직이다. 그러나, 납세자보호관실의 업무와 심사관실의 업무는 다음과 같은 점에서 차이가 있다. 전자는 주로 행정적이거나 절차적인 분야의 업무개선 사항을 찾으려 하는 데 반하여 심사관실은 개별사안에 있어 법기술적인 분쟁해결을 지향한다. 예를 들어, 조사관이 자신이 신고한 비용항목의 손비인정을 부인하고자 하고 납세자가 그에 대해 동의하지 못할 때 해당 사안은 심사관실로 이송된다.

심사관실의 역할은 그러한 납세자의 이의를 소송 전단계에서 해결할 수 있는 장소를 제공한다는 데에 있다. 경우에 따라서는 조사관이 협조하지 않아 그러한 사안이 심사관실로 이송되지 않을 경우도 발생한다. 그렇게 이송되지 않는 경우는 조사관이 해당 사안의 내용을 분명하게 납세자에게 설명하지 않는다는가 하는 이유가 있을 수 있는데 이에 대해서 납세자보호관실은 사안을 진단하여 해당 사안이 심사관실로 이송될 수 있도록 도와주는 역할을 하는 것이다. 여기서 심사업무는 통상적인 국세청의 업무라고 볼 수 있으며, 납세자보호관실은 그러한 통상적인 업무가 제대로 작동하지 않을 때 개입한다. 납세자보호관은 국세청의 통상적인 세법적용에 관한 판단을 번복할 수는 없다. 국세청장은 두 조직 모두 국세청 내부에 존치하면서 독립성이 인정되기 때문에 업무위임의 방식으로 자신의 권한 일부를 행사하도록 하고 있다. 국세청장의 심사관에 대한 업무위임에는 조세분쟁 해결을 위해 합의(settlement)할 권한을 부여하고 있지만, 납세자보호관은 그러한 권한을 부여받지 못하고 있다. 대신 국세청장은 납세자보호관으로 하여금 국세행정에서 납세자의 부담을 줄이기 위한 행정적이거나 절차적인 개선사항을 모색하는 방안을 권고하거나 강제할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

납세자보호관은 지역단위 납세자보호관을 임명한다. 납세자보호관실은 전국에 75개의 지방납세자보호관(Local Taxpayer Advocate) 실을 두고 있으며 모두 약 1,600여명의 직원이 일하고 있다. 지방에서의 지역단위 납세자보호관이 수행하는 업무처리 과정은 다음과 같다.

- 개별납세자 사건마다 담당직원(case worker) 배정
- 해당 납세자의 관련 사안 파악하여 해결 모색
- 지방납세자보호관은 본청 납세자보호관에 직접 보고

- 납세자보호관은 필요할 경우 납세자지원명령(Taxpayer Assistance Order)을 발함. 이에 대해 국세청 담당부서가 반대할 경우 최종적으로는 국세청장이나 국세청 차장이 개입하며 그들의 의견에 따르게 됨. 이러한 과정은 모두 국회에 보고됨. 이는 개별적인 과세사건에 대한 것이며, 그러한 개별적인 사안이 누적되어 중요성이 커지게 되면, 납세자지원통칙(Taxpayer Assistance Directive)을 발하게 됨.
- 납세자보호담당 라인의 의사소통은 일반 조직과는 별개로 이루어짐. 이에 따라 해당 사안을 해당 세무서에 알려주지 않을 수 있는 권한을 가지고 있음.

납세자 보호업무의 운영실태를 보면 다음과 같다. 전체적으로 보면, 2000년 제도가 도입된 이후 접수건수가 매년 줄어들고 있다. 이는 납세자 보호업무가 불필요하게 되었다는 설명도 가능하겠지만 주로 납세자 보호업무가 실효성이 적다는 일반적인 인식에 기인하는 것으로 보인다. 특히 접수건수보다는 처리건수가 현저하게 줄어들고 있는데 인력 보강 등 납세자 보호업무의 개선이 필요하다는 지적이 많다. 이는 납세자보호관의 임무 중 3분의 2 정도가 업무체계의 개선(systematic advocacy)에 치우쳐 있기 때문이기도 할 것이다.

- 접수 : 14만건(2000) → 11만건(2004)
- 처리 : 13.6만건(2000) → 6만건(2004)

접수된 사건의 주요내용을 보면 아래와 같다.

- 조세범칙조사
- 수정신고처리
- EITC
- 압류

- 신고서 접수
- 조세환급
- 세무조사 이견진술

한편 납세자보호관은 납세자의견청취기관으로서 납세자보호위원회(Taxpayer Advocacy Panel)를 두고 있다. 1998년에 초기적인 형태로 설립되었다가 2002년 본격적인 활동을 시작하게 되었다.

#### 다) 심사관실(Office of the Appeals)

본청 내 독립조직으로 심사관실이 있다. 기본적인 소임은 조세 소송 없이 조세분쟁을 해결하는 것이다. 조세의 부과를 전후한 국세청의 자기 시정과 납세자의 불복 청취, 애로 해소를 목적으로 하는 부서이다. 심사관실은 1789년 설립된 이래 소송 없는 분쟁 해결을 지향하고 있다. 1927년 국세청 내 심사위원회(Board of Tax Appeals)가 설치되었으며 그것이 조세법원(Tax Court)으로 발전하게 되었으며 국세청에는 심사관실만 남아 있게 되었다. 심사관실의 기능은 우리나라의 과세전적부심, 이의신청, 심사청구 및 국세심판의 과정을 모두 대신하는 것으로 볼 수 있다.

심사관실은 과거 수석자문역(Chief Counsel)의 지휘를 받는 조직이었지만 1998년 국세청개혁법<sup>96)</sup>에 따른 조직개편으로 지휘를 받지 않게 되어 국세청 내 독립조직으로 자리매김하게 되었다. 수석자문역은 재무부 소속으로 국세청에 대해 자문 역할을 하며, 조세법원(Tax Court)의 소송에서 국가를 대표한다. 국세청장과 재무부 장관의 지휘를 받는다.

현재는 심사관실이 관여하는 대안적인 분쟁해결 절차(alternative

---

96) 동법은 징수과정에서 납세자 보호지원을 위한 Collection Due Process 와 Offer in Compromise에 있어 심사관실이 그 적정성을 심사하는 기능을 수행하도록 하고 있다.

dispute resolution)의 개발에 주안점을 두고 있다. 그것으로는 조기 분쟁해결 절차(fast track settlement, fast track mediation, early referral), 중재(binding arbitration)와 심사 후 조정(post appeals mediation)을 들 수 있다. 또한 조세회피처(tax shelters)를 이용한 사안에 대한 심사관실이 일관성 있게 대응할 수 있는 방안을 모색하는 데에도 적지않은 노력을 하고 있다.

전국적으로 수백 개에 이르는 심사관실에서 개별적인 사건을 처리하게 되며 그 업무처리 절차는 다음과 같다.

- 납세자가 예비통지에 불복하는 때에는 통지를 받은 날부터 30일 내에 국세청에 협의(conference)절차를 청구할 수 있음
- 서면조사에 의한 경우나 소액인 경우에는 구두에 의한 심사 청구 가능
- 심사관과 납세자가 협의하여 약정을 체결함(closing agreement<sup>97)</sup>)
- 약정체결 방식에는 합의(settlement) 및 조정(mediation)이 있으며, 각각 fast track program이 가능함.
- 납세자든 국세청이든 이러한 약정에 대해서 소송에서 이의를 제기할 수 있음. 즉, 확정적인 종결에 해당하지는 않음.
- 협의(conference)절차를 거쳤으나 약정을 체결하지 못한 경우에는 법정통지(deficiency notice)를 받게 되고 이에 따라 법원에 제소하게 됨.

---

97) 최종 합의는 조사단계에서 조사공무원과 납세자가 바로 체결할 수도 있지만 이와 같이 심사단계에서 심사관과 납세자가 체결할 수도 있다. 어떤 경우이든 국세청 단계에서는 마지막 과정이라 할 수 있다.

3) 납세자 권익보호를 위한 기본 장치

가) 납세자권리헌장<sup>98)</sup>

미국의회는 1988년 납세자권리헌장을 제정하였다. 이는 그간 국세청의 권한 남용에 대한 반작용으로서 이해되고 있다. 구체적으로는 국세청으로 하여금 납세자의 권리보호를 위한 국세청의 의무를 두루 포괄하여 발표하도록 하였다. 이에 따라 IRC에는 세무조사 과정에서의 납세자 보호를 위해 다음과 같은 조항을 두게 되었다.

제7605조 : 세무조사의 시간과 장소는 납득할 만한 것이어야 한다(reasonable times and places). 납세자는 세무조사의 과정을 기록할 수 있다<sup>99)</sup>.

제7521조(b)(2) : 납세자는 ‘공인받은 대리인’과 상의하기 위해 세무조사 면담(interview)을 중단할 수 있다.

제6404조(f) : 세무공무원에 의한 서면의 답변에 따라 신고한 납세자가 입게 되는 피해에 대해서는 그에 상당하는 세액을 감액한다.

나) 납세자 정보 비밀 유지

특정 납세자의 신고서와 그 부대서류는 어떤 자도 원칙적으로 공개하여서는 안 된다. 따라서 조사공무원은 자기가 가지고 있는 특정 납세자의 신고서와 그에 따른 부대서류는 납세자와 납세자가 지명한 자 이외의 자에게 공개하여서는 안 된다<sup>100)</sup>. 이에는 다음과 같은 예외가 인정된다.

---

98) Graetz&Schenk, supra. pp. 75~77.

99) IRC Sec. 7521(a).

100) IRC Sec. 6103.

- 지방세담당공무원에게는 지방세 부과목적상 사용하도록 제공할 수 있다.
  - 내부제보자는 납세자의 권리를 남용하는 납세자의 정보를 외부에 공개할 수 있다.
- 이외에도 기타 예외가 인정되는 경우에 대해 매우 구체적이고 광범위한 규정을 두고 있다.

조사를 받은 납세자는 정보요청법(Freedom of Information Act)<sup>101)</sup>에 의하여 조사담당공무원의 파일 중 거의 모든 문서의 사본을 요구할 수 있다. 조사공무원의 노트 같은 것도 요구할 수 있다. 요청은 구두 또는 문서<sup>102)</sup>로 할 수 있다.

다) 조세의 부과징수를 제한적인 범위에서 행정규제적인 관점에서 규율

(1) 규제기획심사제도(대통령령, 1993)

미국에서는 행정기관이 법률 집행을 위해 법률의 하위규정을 도입할 때 스스로 경제에 대한 영향이 크다고 판단하는 경우에는 해당 기관 스스로 그 규정의 적절성을 판단하는 보고서를 작성하도록 되어 있다. 관리예산처(OMB)<sup>103)</sup>나 중소기업청(SBA)<sup>104)</sup> 그리

101) 동법은 연방정부의 기록에 대한 접근에 있어 동법이 설정한 예외를 제외하고는 원칙적으로 민간의 접근이 가능하도록 규정하고 있다. 의회나 법원, 주 및 지방정부의 기록에 대해서는 별도의 법이 규율한다.

102) 문서로 하는 것이 완전하다. 예를 들면 다음과 같이 요청할 수 있을 것이다.

“Under the Privacy Act of 1974 and the Freedom of Information Act, we hereby request a copy of all files relevant to the audit of our tax return for years 19\*\* and 19\*\*....”

103) 미국의 관리예산처(Office of Management and Budget)는 예산, 관리 및 규제정책의 개발과 실행에 있어 대통령을 보좌한다. 연방부서가 제안한 규정에 대해 면밀할 심사를 한다.

104) small business administration.

고 일반 대중에게 공개하여 의견을 수렴하도록 되어 있는 것이다. 각 기관의 규제 제정이나 개정에 따른 심사업무를 OMB<sup>105)</sup>가 총괄한다. 이때 각 기관 간 의견조율이 되지 않을 때에는 대통령이 개입하게 된다.

국세청을 예로 들면, 비단 부담세액에 영향을 주는 것뿐 아니라 납세자의 정보제공, 장부비치, 신고 등의 절차적인 것에 대해 분석하는 보고서를 마련하여 OMB에 제출하여야 한다. 특히 문서제출 부담에 대해서는 OMB의 별도 심사를 받게 된다.

(2) 규제 유연성법(Regulatory Flexibility Act)에 의한 규율

각 행정기관이 다수의 소기업에 심대한 경제적 영향을 주는 행정규칙<sup>106)</sup>을 마련하는 데에 있어서는 규제 유연성 분석(regulatory flexibility analysis)을 하도록 되어 있다. 각 기관은 스스로의 판단에 따라 분석의 수행 여부를 결정한다.

중소기업청의 중소기업보호담당관(Chief Counsel of Advocacy)은 중소기업 보호 차원에서 각 기관의 규정 제정 또는 개정 작업을 감시하고 규제 유연성 분석을 하도록 의견을 제시한다. 중소기업보호담당관은 타 행정기관의 업무를 감시하고 이를 대통령에게 보고한다.

대부분 미국 국세청은 해당 규정들이 주요 규제조치(significant regulatory action)는 아니어서 규제 유연성 분석을 하지 않는다는 의견을 개진<sup>107)</sup>해 오고 있다. 이에 대해 중소기업청의 보호담당관은 대체로 이의를 제기한다. 경우에 따라서는 공청회를 제안하기도 한다.

105) Office of Management and Budget.

106) significant economic impact on a substantial number of small entities.

107) tax impact statement.

(3) 과세자료제출자문위원회(Information Reporting Program Advisory Committee)에 의한 자문

과세자료 및 정보의 제출을 위한 납세협력의 경제적인 효율성을 제고하고 납세자의 권익을 보호하기 위하여 1991년 도입된 기구이다. 납세자들로 구성된 국세청에 대한 자문기구이다.

(4) 고객만족도 조사

본청의 각 부서가 운용하는 각 제도마다 매년 표본추출한 약 1,000명 정도의 납세자로부터 만족도 조사를 하여 정책개선에 반영한다.

국세청감독위원회, 국회 등에 보고되어 국세청의 전략 수립에 활용된다.

4) 납세자 권익보호와 조사 효율성 제고의 조화

가) 과세기준의 확실성 제고

(1) 통칙·질의회신

질의회신(private ruling)과 통칙(public ruling) 모두 가능하다. 두 가지 모두 법원에서 구속력을 인정받는다. 질의회신은 개별 납세자가 처한 구체적인 사실관계를 토대로 과세관청이 세법을 적용한 것이며, 통칙은 구체적인 사실관계를 전제로 하지 않고 과세관청이 세법규정을 일반적으로 해석한 것을 말한다. 전자는 질의회신과 유사한 것이며 후자는 통칙과 유사한 것으로 볼 수 있을 것이다.

(2) 신고 전 합의(pre-filing agreement)

2001년 도입된 이후 납세자로부터 좋은 반응을 얻으면서 발전하고 있는 제도이다. 대기업및중기업국에서 담당한다. 해당 기업

수는 17만개에 이른다.

각 납세자가 신고 전 의문 있는 사항에 대해 사전에 국세청의 동의를 받아 신고한다. 즉, 예비 세무조사와 같은 것이다. 대개 1년 정도 소요된다.

2004년중 38건의 신청이 있었으며 이 중 22건을 수용한 바 있다.

나) 다양한 분쟁해결 절차의 마련

(1) 합의(settlement), 조정(Mediation)

합의는 양 당사자 간의 상호 양보에 의한 분쟁해결인 반면, 조정은 중립적인 조정자가 분쟁의 당사자 간 자발적인 해결책 모색을 도와주는 제도이다. 조정결과의 구속력은 없다. 이것이 중재<sup>108)</sup>와 구별되는 점이다. 조정과정에서는 사실에 관한 사항뿐 아니라 법률해석에 관한 사안에 대해서도 조정하게 된다. 반면 중재에 있어 중재자는 사실관계에 대해서 구속력 있는 안을 제시하게 된다. 합의나 중재에 의하여 미국 과세당국과 합의가 이루어진 사항에 대해서 납세자가 상호합의 절차를 신청한 경우에는 미국 내 과세 결과에 대해서 상호합의하지 않고 상대방 국가에서의 대응조정에 관해서만 상호합의를 진행하게 된다.

(2) 국세청이 주목하는 조세회피 행위의 공시<sup>109)</sup>

조세회피 유형을 국세청이 발굴하여 이를 공표하고 이미 신고한

108) 심사과정에서의 중재에 대해서는 2000년 7월 2년간의 시험기간을 거쳤다가 다시 2003년 6월까지 1년간의 시험기간을 거친 바 있다.

109) 유사한 것으로서 2000년 도입된 Settlement for Son of Boss Tax Shelter제도가 있다. 이는 abusive tax shelter를 이용한 투자에 대한 것으로서 대상 거래가 다르다. 그리고 tax shelter에 대한 절차적 접근에 대해서는 다음의 자료에 미국제도가 자세히 설명되어 있다. Department of the Treasury, "The Problem of Corporate Tax Shelters," 1999. 7, pp. 58~76.

사항에 대해 납세자로 하여금 스스로 합의(settlement)를 신청하도록 한다. 2005년 21개 유형을 발굴하고 실제 약 4,000명의 개인 납세자가 이에 해당하는 것으로 파악되었다. 국세청과 최종합의를 하기 전까지는 신청할 수 있다.

합의의 조건은 합의된 세액을 전부 납부하고 합의를 하지 않았더라면 물었을 가산세의 4분의 1 또는 2분의 1을 납부하는 것이다. 사전에 문제될 수 있다고 신고했던 사안인 경우나 독립적인 전문가로부터 자문을 받았던 경우에는 가산세를 부과받지 않을 수 있다.

이러한 절차는 통상적인 조사나 심사절차에 영향을 주지는 않는다. 따라서 현재 조사를 받고 있는 경우라 하더라도 신청할 수 있다. 신청을 하였지만 합의에 이르지 못한 경우에는 통상의 심사절차를 개시할 수 있다.

### (3) 조기종결 (fast track program)

조사단계에서 심사관의 도움을 받아 최종합의에 이르는 방법으로 신속하게 대상하는 장점이 있다. 신속한 처리를 위하여 일반적인 심사에 있어 심사관에게 적용되는 일방적 의사소통(ex parte communication)의 금지조항이 적용되지 않는다. 이에 는 합의(settlement)와 조정(mediation)의 두 가지가 있다.

#### ① 조기합의(fast track settlement)

대기업및중기업국(총자산 천만달러 이상의 기업, 17만개)에서 담당한다. 심사관이 사실관계뿐 아니라 법률적인 점에서도 조정자로서의 역할을 하게 된다. 이 경우 심사관은 정부를 대리하는 입장에 서게 된다.

② 조기조정(fast track mediation)

소기업국에서 담당하며, 소기업과 자영업자를 위한 제도이다. 조사과정에서의 절차이며, 심사청구 단계까지 가지 않은 것이다. 심사관실 직원은 조사단계에서 조정자로서의 역할을 하게 된다. 이 경우 사실관계에 관한 조정자로서의 역할을 하게 된다.

(4) 심사 후 소송 전 조정 (post appeals mediation)

심사 후 소송 전단계에서 심사관이 조정자의 역할을 하게 된다. 납세자의 비용으로 민간인을 조정자로 채용할 수 있다.

다) 심사과정의 공정성 제고 : 일방적 의사소통(ex parte communications)의 금지

1998년 국세청개혁법에 의하여 도입된 제도이다.

일방적 의사소통(ex parte communications)이라 함은 납세자(또는 그 대리인)를 배제하고 심사관과 국세청의 다른 직원들끼리만 일방적인 의사소통을 하는 것을 의미한다. 심사관이 사실관계를 확인하고 쟁점을 이해하기 위하여 조사관 등과 의사소통하는 것은 심사행정의 효율성을 제고하는 긍정적인 점이 있지만 납세자를 제외하고 의사소통을 할 경우 납세자에게 불리한 내용이 여과 없이 전달될 수 있음을 우려한 제도이다. 일정한 경우에는 부득이 일방적인 의사소통을 허용할 필요가 있다. 조세회피자진합의(abusive transaction settlement initiative) 및 조기조결(fast track program)에서는 예외를 인정할 명분이 충분한 것으로 인식되고 있다<sup>110)</sup>.

라) 심사과정의 편의성 제고

(1) 구두 심사청구

소액사건에 대해서는 구두로 청구가 가능하도록 하고 있다. 청

---

110) Rev. Proc. 2000~43.

구를 받은 심사국은 이를 심사국 전자문서에 기록하고 전자메일로 납세자에게 접수사실을 알린다.

## (2) 구두진술권

심사청구를 받는 직원은 납세자에게 구두진술권이 있음을 분명히 밝히도록 되어 있다.

## 5) 적법징수절차제도(collection due process)

1998년 국세청개혁법에 의하여 도입된 제도이다.

국세청이 압류개시 절차를 진행하기에 앞서 납세자가 다시 한번 심사를 청구할 수 있는 기회를 부여하고자 하는 제도이다. 청문회(hearing)를 열어 심사국의 심사관이 심사한다. 압류통지를 받은 후와 실제 재산압류하기 전 두 시점에서 청문회를 요청할 수 있다.

현재 전체 압류건 중 약 1.5%가 신청(2004년 중 약 3.8만건)한 바 있다.

제기할 수 있는 이의는 징수절차의 적법성 또는 대체적인 채납 절차<sup>111)</sup>를 다하였는지 등에 대한 것이다.

## 2. 독 일

### 가. 세무조사제도 개요

#### 1) 세무행정 체계

독일에 있어서 조세법의 제정은 연방정부의 권한으로 되어 있지만 세무행정 권한은 대부분 주정부에 위임되어 있다<sup>112)</sup>. 세무행정

111) 예를 들면, 분할납부, offer-in-compromise 등.

배우자의 재산에 대한 압류시 적절한 권리보장을 한 것인지 등.

권한의 배분에 대해 보다 구체적으로 보면 다음과 같다. 우선 관세와 개별소비세의 징수권은 연방정부에 남아 있다. 다음, 주정부가 연방정부의 위임을 받아 징수하되 그 징수한 세입액은 일부 또는 전부를 연방정부에 귀속하도록 되어 있는 부분이 있다. 소득세, 법인세, 부가가치세 및 보험세가 이 부류에 속한다. 마지막으로 수단위 조세로서 토지세, 자동차세, 부동산세, 지방개별소비세 등이 있는데 해당 조세로부터의 세입액 중 일부 또는 전부가 수단위정부에 귀속된다.

연방 재무행정은 연방재무성이 관장하고 주 재무행정은 주재무성이 관장한다. 조세행정법(Finanz Verwaltungs Gesetz)에 따라 다음과 같은 세무행정기관이 설치되어 있다.

- 연방정부기관으로는 연방재무성(Bundesministerium der Finanzen), 연방국세청<sup>113)</sup>(Bundeszentralamt für Steuer), 지방국세청(Oberfinanzdirektion, OFD), 중앙관세및개별소비세청, 관세조사청
- 주정부기관으로는 주재무성(Staatsministerium der Finanzen), 지방국세청(OFD), 세무서(Finanzamt)

지방국세청은 연방 및 주정부기관으로서의 복합적 지위를 가지고 있으며, 당해 지방 소관 연방재무행정을 관장한다. 세무조사에 대한 권한은 기본적으로 주재무성에 있다. 세무서는 주재무성으로부터 위임받은 권한으로 세무조사를 하게 된다. 대기업만을 관리하는 부서가 따로 설정되어 있지는 않지만 세무사찰을 위한 부서는 별도로 설정되어 있다. 연방국세청은 외부세무조사에 협력한다<sup>114)</sup>. 연방과 주 간 협력의 범위는 연방국세청과 해당 주재무성

112) 기본법 제108조.

113) 전국에 3개의 사무실이 있다.

114) 역시 기본법 제108조의 규정에 의한다.

간 상호합의에 의하여 결정한다. 연방국세청은 세무서를 대신하여 세무조사를 실시할 수 있다. 특히 여러 주에 걸친 사업자에 대한 조사나 국제조세 관련 세무조사의 경우 그러하다.

## 2) 세무조사의 종류

독일에서 소득과세는 조세채무가 납세자의 소득신고에 근거하여 세무당국이 결정함에 따라 확정되는 부과과세제도를 채택하고 있다. 납세자는 과세표준의 기초가 되는 자료인 신고서를 제출하여야 하며, 과세관청은 제출받은 신고서를 심사하여 그 세무신고서가 불완전하거나 내용이 의심스러운 경우에는 납세자에게 서면으로 필요한 정보를 요구할 수 있고 서면으로 기대할 수 없는 경우에는 납세자를 소환하고 장부 및 서류의 제출을 요구할 수 있다<sup>115)</sup>.

독일에서 세무조사의 종류, 조사대상자의 선정, 세무조사의 절차가 조세기본법(Abgabenordnung)에 규정되어 있다.

조세기본법상 세무조사는 외부세무조사(Aussenpruefung), 세무사찰(Steuer -fahndung), 세무점검(Steueraufsicht)의 세 가지로 구분한다. 세무사찰은 범칙조사로서 사법적인 수단이 허용되는 만큼 그에 따른 절차상의 특례가 인정되지만 세무조사로서의 사실관계를 확인하는 점에서는 일반 외부조사와 다를 바 없다. 세무점검은 관세와 개별소비세의 부과를 위해 해당 기업체에 부과한 의무의 이행상황을 점검하는 것이기 때문에 과세표준의 계산과는 구분되는 것이다. 아래에서는 외부세무조사를 중심으로 설명한다.

115) 이우택, 『조세행정의 적정절차와 합리화에 관한 연구』, 한국조세연구소, 1995.

### 3) 조사대상자의 선정

#### 가) 조세기본법상 조사대상

조세기본법은 외부세무조사의 대상자에 대해 규정하고 있다. 외부세무조사는 원칙적으로 사업활동 혹은 농축산업을 영위하는 사업장을 유지하는 납세자 및 자유직업인을 대상으로 한다. 조세기본법은 조사대상 세목에 있어 여러 세목에 걸칠 수 있으며, 조사대상 기간에 있어서도 여러 해에 걸칠 수 있음을 규정하고 있다. 조사대상을 일정한 사실에 한정할 수 있음도 명시하고 있다.

#### 나) 조사대상자의 선정권한의 행사

과세관청은 조사대상자의 선정에 있어 재량권을 행사한다. 재미있는 점은 납세자가 외부세무조사를 신청하는 경우 이를 고려한다는 점이다. 이는 특히 납세자가 향후 행하게 되는 경제적인 결정에 과세당국의 조치가 영향을 미치는 경우에 의미가 있게 된다<sup>116)</sup>.

#### 다) 실제 선정과정

관할 세무서는 세무조사 대상 기업을 규모에 따라 대, 중, 소 및 영세기업으로 나누고 각 그룹별로 설정된 세무조사 대상자 선정기준에 따라 조사대상 기업을 선정한다. 선정기준은 각주의 세무관청이 결정하는데 미리 연방재무성과 협의한다. 통계에 의하면 소기업은 30년, 중기업은 14년 그리고 대기업은 5년마다 한 번씩은 조사를 받는 것으로 알려져 있다.

---

116) 세무조사의 결과 과세당국이 '구속확인'을 하는 경우 그것을 기초로, 예를 들면, 매각하는 기업의 가치를 평가할 수 있을 것이다. 김유찬, 『주요국의 조세제도(독일)』, 한국조세연구원, 2004. p. 49.

#### 4) 외부세무조사의 실시<sup>117)</sup>

##### 가) 조사명령의 고지

조사관은 조사대상자에게 조사를 개시하기 상당 기간 전에 조사 개시의 사실을 통보하여야 한다. 다만, 사전 통보로 인하여 조사의 목적을 훼손할 우려가 있을 때에는 통보하지 않을 수 있다. 조사를 통보할 때에는 조사명령서(Pruefungsordnung)를 같이 송부한다. 조사명령서의 송부 여부는 적법절차에 의해 세무조사가 이루어졌는지 가름할 수 있는 척도가 되기도 한다. 조사명령서의 통지는 대기업에 대해서는 4주 전에, 중소기업에 대해서는 2주 전에 행한다<sup>118)</sup>. 여기서 조사명령서의 송부는 행정행위에 속한다. 과세권의 관할은 주로 지리적으로 세무서 단위로 부여된다. 조사명령서는 법상 과세를 관할하는 세무관청에서 작성하며 다른 세무관청에 실제 조사를 위탁할 수도 있게 되어 있다.

##### 나) 외부세무조사의 실시

조사현장에서 조사관은 자기의 신분을 확인시켜야 한다.

외부세무조사는 통상의 영업시간 또는 작업시간중에 한다. 법상 제한은 없다. 조사관은 사업장에 출입하고 조사할 권한을 가진다. 이 때 피조사자를 입회시킨다. 조사관은 조사대상자의 사업장과 주거에 대한 출입이 허용된다. 수색은 범칙조사의 경우에만 허용되며 법원의 영장이 필요하다. 범칙조사의 경우에만 서류의 영치가 가능하다. 피조사자는 과세를 위한 중요한 사실의 확인에 협조하여야 한다. 조사관이 장부를 열람할 수 있게 하고 그 이해를 돕

117) 소기업이나 사업소득이 없는 납세자 중 과세당국의 입장에서 보아 정기적인 외부조사의 필요성이 없다고 판단하는 경우에는 간이조사의 방식에 의한다. 이 때에는 중결협의 등의 절차가 생략된다.

118) 김종률, 『헌법상 납세자의 절차적 권리보장에 관한 연구』, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 1998. 2, p. 61.

도록 설명하여야 한다. 조사의 진행 기간중 조사관은 확인된 사실 및 과세효과에 대해 조사의 수행에 지장이 없는 범위 안에서 피조사자에게 알려 주어야 한다.

#### 5) 외부세무조사의 종결

##### 1) 조사의 종료

외부세무조사의 결과에 대해서 납세자와 조사관이 협의한다. 협의의 절차는 과세관청이 고지하고자 하는 내용에 대해 납세자가 현장에서 자신의 의견을 피력할 수 있는 기회를 부여하는 것이다. 따라서 그러할 필요가 없는 상황, 즉 과세적출사항이 없을 때에는 생략한다. 또한 범칙사건에 대한 사항은 협의의 대상이 아니다. 협의가 종료되면 조사보고서를 납세자에게 제출한다. 그리고 상당한 기간을 주어 납세자가 의견을 개진할 수 있도록 하여야 한다. 부과체척기간은 관세와 개별소비세와 관련해서는 1년, 다른 세목과 관련해서는 4년 그리고 탈세의 경우에는 10년, 부주의에 의한 과소신고의 경우에는 5년이다.

##### 나) 구속확언

장래의 조세상 취급을 납세의무자가 알아두는 것이 업무처리상 필요하다고 하여 납세자가 신청하는 경우에는 조사자가 판단하여 납세자에게 이를 미리 알려줄 수 있다. 이를 구속확언이라 하는데, 이는 후에 실현된 사실이 구속확언의 전제가 되는 사실과 일치할 때에는 구속력을 갖게 된다. 다만, 구속확언이 현행법에 위배되고 신청자의 불이익이 될 때에는 이를 적용하지 않는다.

#### 나. 세무조사제도의 효율성 제고를 위한 제도

세무조사 대상자의 선정은 random sampling의 방법과 임의조사대상자 선정의 방법 두 가지가 활용된다. 세무조사의 주관은 주 정부가 하도록 되어 있어 독일 전체에 적용되는 공통적인 방식을 찾기는 곤란하다.

임의조사 대상자를 선정하는 데 있어서는 과거 조사실적, 타 세무관청의 요청 및 업종분석 결과 등을 감안한다. 독일에 있어 전산세정은 상대적으로 낙후되어 있다. 16개의 지역별로 전산자료가 분리되어 관리되고 있다. 현재 연방 차원에서 통합하여 관리하는 작업이 진행중이다. 2002년부터 과세관청은 외부세무조사의 과정에서 피조사자가 유지하는 전산장부에 온라인으로 접근할 수 있는 권한을 가지고 있다<sup>119)</sup>.

2002년에는 미신고 인터넷사업자를 색출하는 작업을 개시하여, 2003년에는 Xpider라는 방식을 개발하게 되었다. 독일의 사업자가 운용하는 사업활동을 위한 웹사이트의 색출, 그간 과세사각지대에 있던 전자상거래 유형의 발굴 등의 역할을 한다. 이 방식은 인터넷을 통한 거래를 정기적으로 기록하는 기능을 수행하여 과세의 근거로 활용하도록 하고 있다. 이 방식은 또한 탈세를 조정하거나 조세피난처구조를 판매하는 대회인들을 색출하는 기능도 수행한다<sup>120)</sup>.

2005년 4월 과세관청의 납세자 금융정보에 대한 접근 범위가 확대되었다. 납세자가 제출한 일반 과세정보의 진위를 확인하기 위한 목적으로 과세관청은 은행 전산실에 자동조회하는 방식으로 납세자 계좌의 이름, 주소, 생년월일, 계좌 개설일에 대한 정보를

119) Bundesministerium der Finanzen, *Tax Reform 2000-Overview*, 2005. 10. 10.

120) CTPA, *Compliance Risk Management-Progress with the Development of Internet Search Tools for Tax Administration*, OECD, 2004. 10.

조회할 수 있다. 그러나 현재 잔고와 거래내역에 대해서는 조회할 수 없다. 은행이나 납세자는 국세청이 확인하는 사실을 통보받지는 않으며, 하루에 약 2,000개의 계좌를 확인하고 있는 것으로 알려져 있다. 2005년 6월 현재 헌법상 권익을 침해하는 것인지에 대한 소송이 제기되어 있으며, 집행정지가처분은 기각된 바 있다<sup>121)</sup>.

#### 다. 납세자 권익보호를 위한 제도

##### 1) 비밀엄수

조세기본법 제30조는 세무공무원이 업무상 알게 된 납세자의 정보에 대한 비밀을 엄수하도록 규정하고 있으나 당사자가 동의하거나 법률의 규정에 의하여 허용되는 경우 등에는 공개가 가능하도록 되어 있다. 특히, 공개에 대해 절대적 공익이 존재하는 경우 이를 인정하는 규정을 두고 있다. 절대적 공익으로서는 ‘공중의 신뢰를 현저하게 동요시키는 경제범죄 행위’를 추적하기 위한 경우 등의 요건을 규정하고 있다.

##### 2) 질의회신

public ruling 제도는 존재하지 않는다. private ruling은 발부되지만 planning 목적의 질의에 대한 답은 주지 않는다. private ruling에 대해 과세관청은 구속된다.

##### 3) 조세쟁송

조세쟁송에는 조세법원(또는 재정법원)을 통한 구제절차 이외에 행정기관에 대한 이의제기가 가능하다. 협의의 결과에 대해 납세자가 수용하지 않을 때에는 이의를 제기할 수 있다. 행정심판전치

---

121) KPMG, *German Tax Monthly*, 2005. 6.

주의를 채택하고 있어 이의제기를 경유하여야만 소송을 제기할 수 있다. 독일의 조세소송은 조세법원(Finanzgerichte), 연방조세법원(Bundesfinanz -gerichte)의 2심제를 채택하고 있는데 조세법원의 소송에는 5년 이상이 소요되어 불만의 대상이 되어 왔다<sup>122)</sup>.

가) 이의제기<sup>123)</sup>

이의제기는 행정행위 후 1개월 이내에 제기하여야 한다.

이의가 제기된 사항에 대해서는 당해 행정행위를 한 부서가 결정한다. 해당 부서는 원점에서 다시 검토하여야 한다. 심리는 원칙적으로 서면주의에 의하며 비공개로 운영된다. 1996년 조세기본법이 개정되어 결정전설명제도가 도입되었다. 실제에 있어서는 세무서는 납세자의 출석을 요구할 수 있으며 납세자는 청문(hearing)을 요청할 수 있다. 그러한 경우에는 상호 합의에 의하여 종결될 수 있다.

이의제기는 실제 두 단계로 운영된다. 실제 과세를 담당한 부서에 이의를 제기하고 해당 부서의 결정에 만족하지 못하는 경우 세무서 내 권리구제 부서에 다시 심사청구를 한다. 권리구제 부서는 과세부서와는 독립되어 있으며, 법관의 자격을 가진 법률전문가를 세무서 단위의 불복담당자로 기용한다<sup>124)</sup>.

이의제기 사항은 불리하게 변경하는 것이 가능하지만 실제 그렇게 변경된 경우는 거의 없다. 다만, 해당 부서는 불리하게 변경할 수 있음을 납세자에게 미리 알려 주어야 한다. 또한, 납세자에게

122) Antoinette van Rijn, "A Comparative Study of Taxpayer Protection in Five Member Countries of the European Union," *Taxpayer Protection in the European Union*, Kluwer Law International, 1996.

123) Dieter Birk, "Tax Protection Procedure in Germany," *Taxpayer Protection in the European Union*, Kluwer Law International, 1996.

124) 안숙찬, 『조세불복제도의 개선에 관한 연구』, 『사회과학연구』 제9권, 덕성여자대학교, 2003.

의견을 개선할 기회를 주어야 한다. 이의제기에도 불구하고 행정행위는 집행력을 갖는다. 다만, 예외적인 경우에는 징수활동을 정지할 수는 있다.

나) 소송의 제기

세무서의 이의제기에 대한 결정을 수령한 때로부터 1월 이내에 소를 제기하여야 한다.

4) 규제의 완화

특히 중소기업에 대한 납세협력비용을 낮추기 위한 노력을 강화하고 있다.

이를 위하여 연방정부의 조세훈령 중 연방조세 Gazette에 수록되는 것에 대해 주정부나 지방과세관청이 시행훈령을 발하지 않도록 하였다. 또한 전산을 이용한 신고시스템의 도입에 박차를 가하고 있다. 기업에 대한 규제효과를 측정하기 위한 표준원가모델을 조속히 도입하기로 한 바 있다<sup>125)</sup>.

3. 프랑스

가. 세무조사제도 개요

1) 세무행정 체계

프랑스의 조세제도는 매우 복잡하다. 이러한 조세체계는 징세비용과 납세협력비용을 높이는 부작용을 초래하고 있다<sup>126)</sup>. 세무행

---

125) 이는 EU와 OECD가 권고하는 바를 따른 것이다. 이를 위하여 법령심사위원회가 구성되었다. Bundesministerium der Finanzen, *Tax Relief and dismantling unnecessary tax bureaucracy*, 2006. 1. 23.

126) Economics Department, "The French Tax System," OECD, 2005. 7.

정 체계도 다른 어느 나라보다도 복잡하게 구성되어 있다. 재정부 안에 각기 기능이 다른 두 부서가 있다. 재정부 바깥에는 세액을 계산하는 조세일반총국(Direction Generale des Impots, DGI)이 있으며, 세액의 징수를 담당하는 공공회계총국(Direction Generale de la Comptabilite Publique, DGCP)이 있다. 우리의 국세청에 해당하는 기능은 DGI가 담당한다고 볼 수 있다. 프랑스에서는 국세 및 지방세 모두를 DGI에서 일괄적으로 부과하고 일정한 비율을 적용하여 지방자치단체에 세수를 안분한다. 즉 지방자치단체의 지방세 부과 및 징수권은 프랑스 재정부 장관에게 위임되어 있다고 볼 수 있다<sup>127)</sup>.

프랑스에는 원천징수제도를 두고 있지 않아 임금소득자도 신고납부하는 체제를 갖고 있다. 반면, 사회보장기여금은 원천징수된다. 소규모 사업자에 대해서는 신고납부나 부과과세제도에 대한 대안적인 제도로서 협의과세제도가 적용될 수 있다.

## 2) 조사대상자의 선정<sup>128)</sup>

프랑스에서는 1980년 조세절차법이 제정되어 세무조사 등의 절차에 대해 규율하고 있다. 이전에는 일반 조세법전에 실체법규적인 내용과 함께 규정되어 있던 것이 분리된 것이다. 조세절차법은 모두 4편으로 구성되는데 제2편에서 세무조사에 대해 규율하고 있다.

프랑스에서는 신고납부세제가 적용되는 모든 세목에 대해 일단 세무조사(서면조사 또는 실지조사)가 시행된다<sup>129)</sup>.

127) 안창남, 『프랑스 조세절차법연구』, 한국세무사회, 2002.

128) [http://www.tax-in-france.fr/index\\_uk.htm](http://www.tax-in-france.fr/index_uk.htm) 참조.

129) 안창남, 『주요국의 조세제도(프랑스)』, 한국조세연구원, 2004, p. 51.

이에 따라 수정신고나 경정청구제도는 존재하지 않는다. 부과체척기간은 통상적으로 3년이지만 부당하게 조세회피를 한 경우에는 6년으로 연장된다.

가) 사업체

매년 DGI는 사업체의 약 15%를 실지조사할 것을 목표로 한다. 조사대상 기업의 규모에 따라 조사의 빈도가 달라진다. 대규모의 다국적 기업은 매년 조사를 받는다.

대부분의 세무조사는 납세자의 장부와 서류에 대한 직접적인 검사 없이 세무서 안에서 서면조사(Controle sur pieces)의 방식으로 이루어진다. 이러한 서면조사는 과세관청이 제3자로부터 수집한 자료와 신고서를 대비하는 과정으로 이해할 수 있다. 이러한 대비 과정에서 이상이 발견될 경우에만 납세자가 연락을 받게 된다.

극히 일부분에 해당하는 기업만 실지세무조사를 받는다. 소규모 사업자는 신고를 접수한 세무서(Centre des Impots, CDI)에서 실지조사 대상자로 선정되게 된다. 조사대상자의 선정기준은 매년 DGI에서 하달된다. 그러나 이러한 선정기준도 각 지역의 기초조사 결과를 수렴한 과정에서 수립된다.

세무서의 실지조사 대상자의 선정 과정은 다음과 같다.

우선, ILIAD<sup>130)</sup>라는 전산시스템에 의하여 자동적으로 대상자를 선정하는 과정을 거치게 된다. 다음, 세무서 직원이 수동으로 신고서를 분석한다. 담당자는 조사대상자로 선정하고자 하는 기업체를 그의 상관에게 보고하고 최종적으로 지방국세청장(director of directorate)이 결정한다. 이와 같이 하여 연간 세무조사 대상자의 명단이 확정된다.

이와 유사한 과정이 각 지역계층별로 이루어지게 된다.

실제 세무조사를 담당하는 조사관은 조사대상자의 선정에 거의 영향력이 없다. 다만, 조사의 개시 전에 자신의 상관에게 자신이

130) 이전에는 OASIS, SYNFONIE라는 이름의 전산분석 프로그램이 사용되었다.

당해 기업을 조사하지 않을 것을 건의할 수 있을 뿐이다. 상관의 동의하면 해당 조사관은 다른 기업을 조사하게 된다. 조사가 한번 개시되면, 조사는 중단될 수 없다. 조사관은 조사의 범위를 확대하든가 축소하는 것을 제안할 수 있을 뿐이다.

#### 나) 비사업개인

매년 DGI는 개인의 약 6%를 실지조사할 것을 목표로 한다. 대부분의 경우 세무서 안에서 서면조사로 종결된다. 사업체의 경우와 같이 이상이 발견될 경우에만 납세자에게 연락이 간다. 극히 일부분의 납세자만이 실지세무조사를 받게 된다. 여타의 과정은 사업체에 대한 조사의 경우와 유사하다.

### 3) 실지세무조사의 실시<sup>131)</sup>

#### 가) 사업체

세무조사는 기업체의 규모에 따라 관장하는 부서가 달라진다. 연간 매출액이 150만유로 이하인 소규모기업은 세무서의 일반조사팀에서 조사를 하며, 150만유로 이상 6,100만유로 이하의 기업은 광역세무조사팀(DIRCOFI)에서 담당하고, 6,100만유로 이상의 기업은 대규모기업조사팀(DVNI)에서 담당한다.

조사관은 필요할 경우 전산자료대상조사팀의 협조를 구할 수 있다. 전산자료조사팀은 조사대상 기업이 소득금액과 세액의 계산에 활용한 데이터베이스, 소프트웨어 및 하드웨어에 대해 조사하게 된다. 조사과정에서 사해행위의 혐의가 발견된 경우에는 세무사찰팀으로 이송하게 된다. 세무사찰팀은 DNEF(국가세무정보국)에 소속되어 있거나 DIRCOFI(국가세무조사국)에 소속되어 있다.

실지조사에 앞서 조사를 담당하는 조사관은 조사대상으로 선정

131) [http://www.tax-in-france.fr/index\\_uk.htm](http://www.tax-in-france.fr/index_uk.htm) 참조.

된 기업의 관련 파일에 대한 사전분석 작업을 하게 된다. 이러한 분석과정에서 분석용 소프트웨어<sup>132)</sup>의 도움을 받기도 한다. 사전 분석 결과 조사계획서를 작성하고 그에 대해 상관의 결재를 받아야 한다.

조사계획의 승인을 받은 조사관은 실지조사의 개시에 앞서 상당한 정도의 기간을 두고(약 15일) 납세자에게 우편으로 세무조사통지서와 그 수령증을 교부한다<sup>133)</sup>. 통지서에는 조사개시일, 조사대상 기간, 조사대상 세목이 기재된다. 세무조사가 일부 세목, 예를 들면, 부가가치세에 국한될 수도 있다. 동 통지서에는 조사관과 상급자의 성명, 주소 및 전화번호가 기재되고, 세무조사 과정에서 납세자를 조력할 상급관청의 세무공무원(Interlocuteur departemental)의 연락처도 기재된다. 세무조사의 과정에서 납세자의 권리와 의무에 관한 안내서<sup>134)</sup>도 첨부된다. 통지서에는 세무대리인의 도움을 받을 수 있음을 기재하여야 한다. 이러한 사실을 기재하지 않을 경우에는 전체 세무조사가 무효가 된다.

조사는 대부분 사업체의 본점에서 이루어진다. 세무조사의 초기에는 조사대상 사업체의 사업구조, 지배구조, 사업진행 상황, 법률관계 및 회계처리 방식에 대해 조사한다. 조사항목 및 그 조사항목에 따른 필요서류를 정리하고 면담대상자도 설정한다. 필요할 경우에는 다른 사업장이나 공장을 방문할 수도 있다. 사업체는 6년간 신고서 및 장부를 보관할 의무가 있다. 전자서류는 우선 3년간은 그 상태로 보관하여야 하며 다음 3년간은 서면으로 보관할 수도 있다. 서면으로 보관할 경우에는 그 자료의 작성에 사용된 소프트웨어와 하드웨어에 대해 기록을 유지하여야 한다.

132) OSIRIS, AMIS 등

133) 조세절차법 제47조.

134) 조세절차법 제10조. 1990년에 '납세자 현장-세무조사를 받을 때 당신의 권리와 의무'가 도입되었다(김종률, 전제논문, p. 27).

기본적인 사항에 대한 조사가 완료되면 조사관은 신고서와 장부의 대사에 들어간다. 조사관은 대부분의 시간을 일반 회계감사의 경우처럼 표본을 추출하여 세무대상의 적정성을 검증하는 데 할애한다. 그러한 과정을 거쳐 탈루혐의를 좁혀가게 된다. 조사관이 발견한 탈루혐의에 대해서는 납세자와 협의의 과정을 거치게 된다. 이러한 협의는 조사의 핵심적인 과정이 되는데, 조사의 마지막 날 철수하기 전에 모든 혐의사실에 대해 납세자와 토론을 하게 된다. 필요할 경우에는 조사관의 상관인 당일 회의에 참석하게 된다. 납세자가 모든 혐의에 대해 성공적으로 방어할 경우에는 적출사실이 없음을 서면으로 통지한다. 그렇지 않을 경우에는 조사관은 적출사실을 수령증과 함께 서면으로 통지한다. 동 통지서에서 조사관은 항목별로 납세자가 제시하는 근거와 이유에 동의하지 않는 논거를 제시하고 그에 따른 추정세액을 기록한다. 추정세액에는 가산세 및 이자가 포함되는데 이자는 일정한 경우 감면된다. 이자를 감면받기 위해서는 납세자가 신청을 하여야 한다. 과세관청이 감면여부를 판단하는 데 있어서는 국가가 경정작업에 사용한 비용, 납세자의 납세의무 수행과정에서의 성실성 및 납세자의 자력 등이 고려된다.

소규모기업에 대한 조사는 3개월을 초과할 수 없다. 소규모기업에 대해서는 진단심사(diagnostic review) 방식의 간이조사가 이루어진다. 2일 내지 3일 정도의 세무진단을 먼저 한 다음, 장부와 서류에 대한 종합검사를 하게 되는데, 세무진단의 결과 탈루혐의가 거의 없을 때에는 조사가 중단된다. 일반적으로 조사가 한 번 개시되면, 조사가 중단될 수 없는 것과는 대비된다.

가택에 대한 수색과 압수에는 법원의 영장이 필요하다. 그리고 영장을 받기 위해서는 사해행위(fraudulent activities)에 대한 증거를 제시하여야 한다. 가택을 수색하는 동안에는 경찰관이 입회

하여야 한다. 서류의 영치는 납득할 만한 혐의사실이 있으면 가능하다. 세무조사는 근무시간중 이루어져야 한다.

나) 비사업 개인

납세자의 은행계좌에 대한 검사를 수반하는 조사와 은행계좌에 대한 검사를 수반하지 않는 조사로 대별된다.

전자의 경우 조사는 세무서 안에서 서면조사의 방식으로 하게 된다. 신고서 내부의 정합성, 신고서 간 일관성 그리고 제3의 정보와의 대사 등의 작업을 하게 된다. 조사관이 이상을 발견할 때 납세자에게 연락하게 되는데 납세자가 납득할 만한 설명을 하지 못하면 경정을 하든가 통합조사(Examen contradictoire de l'ensemble de la Situation Fiscale Personnelle, ESFP)로 확대하게 된다.

통합조사에서는 납세자 개인의 재무적 지위에 대한 다각도의 조사를 하게 되는데, 여기서는 신고서상의 소득과 자산을 납세자의 지출 및 순자산의 변동액과 비교하게 된다. 즉 포괄주의적인 관점에서 소득과 자산의 변동상황을 점검하게 된다. 일반적으로 납세자는 국내외의 은행거래 기록을 제출하여야 하며, 조사관은 은행에 직접 자료제출을 요청할 수도 있다.

ESFP는 1년을 초과할 수 없다. 1년을 초과할 경우 당해 조사는 무효이다. 그러나 납세자가 은행기록을 제출하지 못할 경우에는 1년을 초과하여 조사를 할 수도 있다. 조사과정에서 조사관이 은닉되었던 사업활동을 발견하게 되면 조사기간은 2년까지 연장될 수도 있다. 가택에 대한 수색과 압수는 사업체에 대한 것과 같다.

소득원이 다양하거나 소득규모가 매우 큰 개인납세자는 국가세무조사국(DNVSF)에서 조사한다. 그 이외의 개인납세자는 광역조사팀이나 세무서 단위에서 조사한다.

사업체가 조사받을 때 관련 주주나 임직원이 동시에 조사를 받을

수 있다. 이 경우에는 두 개의 조사통지서를 받게 되는데 하나는 자신에 대한 것이고 다른 하나는 해당 사업체에 대한 것이다.

개인의 경우 세무조사는 주로 세무서에서 이루어진다. 납세자는 세무대리인의 사무실 등 다른 장소에서 조사받을 것을 요청할 수 있다.

조사 첫날 조사관은 납세자에게 국내외 은행계좌 리스트와 은행 거래 기록 사본 전부를 요구한다. 조사관은 제출받은 은행거래 자료와 소득 및 자산상태를 대사한다. 차이가 발생하면 납세자에게 해명을 요구한다. 납세자는 2개월 이상의 기한을 지정받아 답을 하여야 한다. 일차적인 답이 만족스럽지 않으면 조사관은 30일의 기한을 두고 추가 답변을 요구할 수 있다. 납세자가 답을 하지 않거나 만족스럽지 않은 답을 할 경우에는 조사관은 부족액을 경정할 수 있다. 이러한 과정은 사업체에 대한 조사에 있어서와 같이 서면의 통지에 의하여야 한다.

#### 다) 세무조사의 종결 - 사업체 개인 공통

세무조사는 대심적 경정절차를 통해 종결된다. 대심적 경정절차란 과세관청과 납세자 간 적출내역과 그에 대한 반론에 대해 상호 서면에 의한 의견교환을 통해 협의를 해나가는 과정을 말한다. 그 협의 결과 상호 합의에 이를 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 구체적으로는 다음과 같은 절차를 밟는다.

납세자는 조사관이 통보한 조사적출통지서에 대해 30일 안에 회신하여야 한다. 회신이 없을 경우에는 조사관의 주장에 동의하는 것으로 간주한다. 이 경정에 대해 조세쟁송이 있을 경우에는 입증책임은 납세자에게 있다. 프랑스 행정소송에서 입증책임은 법원에 해당 자료를 제출한 자에게 있다. 그 자료에 대한 상대방의 질의에 회신을 하지 못한 자는 해당 질의사항에 대해 입증할 근거

가 없는 것으로 여겨지며 그에 따라 질의사항에 대해 입증책임을 지게 된다<sup>135)</sup>. 이러한 과정은 법원에 가기 전 서신을 통해 각자의 주장과 그를 뒷받침하는 증거자료를 교환하도록 하고 그에 관한 증거를 남겨 놓음으로써 추후 법관이 이를 토대로 입증책임을 분배할 수 있게 하는 데 의미가 있다.

30일 안에 회신할 경우에는 조사관은 회신문을 수령하였음을 통지하여야 한다. 여기에서는 납세자의 주장을 수용하는 부분이 있으면 명시하여야 한다. 납세자가 회신문에서 미리 주장하면 주장책임은 다한 것으로 보고 있다. 조사관이 이를 수용하지 않는 부분은 회신문에 그 논거를 밝혀야 하는데 그 부분에 대한 입증책임은 과세관청에 있게 된다. 그리고 지역위원회나 조세회피규제위원회에 회부할 수 있음을 알려주어야 한다.

이러한 과정이 종료되어야 부과세액이 확정되는데 이를 대신적 정정절차(*procedure de redressement contradictoire*)<sup>136)</sup>라 한다.

조사가 종결되면 조사관은 지정된 양식에 따라 조사보고서(*audit report*)를 작성하여야 한다. 이 보고서는 사후관리를 위한 목적으로 작성된다.

#### 4) 조세범칙조사

의도적으로 사해행위를 통하여 조세를 납부하지 않은 자는 3만 7천유로 이하의 벌금 또는 5년 이하의 징역에 처한다. 세금계산서를 허위로 교부하거나 허위로 교부받아 환급을 받으려 하는 자는 7만 5천유로 이하의 벌금에 처한다. 최장 3년까지 운전면허를 정지하거나 사업영위를 금지할 수 있다.

5년 내 2회 이상 조세범칙행위를 한 자에 대해서는 10만유로

135) Richard K. Gordon, "Law of Tax Administration and Procedure," *Tax Law Design and Drafting*, IMF, 1996.

136) 안창남, 전게서, p. 40.

이하의 벌금 또는 10년 이하의 징역에 처한다. 그리고 10%에서 80%까지의 가산세가 병과된다. 조세범칙사건은 항상 공개된다. 동일한 범칙사건의 당사자들은 동일한 형벌을 받는다. 추징세액에 대해서는 연대납부의무를 부담한다.

#### 나. 세무조사제도의 효율성 제고를 위한 제도<sup>137)</sup>

프랑스에서는 표본추출 방식에 의한 세무조사제도는 실시되지 않고 있다.

프랑스에서 조사대상자의 선정은 각 지방 세무관서 및 국가세무총국 내 개별 분야별 소관국들이 협력하여 이루어지게 된다. 세무서 단위에서는 세무서 직원이 각 납세자에 관한 정보 중 과세에 참고가 될 만한 것을 양식 3909에 기록한다. 지방청 단위에서는 납세정보 수집을 담당하는 팀이 양식 3909를 작성하는 책임을 진다. 국가단위에서는 DNEF(국가세무조사국)가 탈세혐의자의 주거를 수색할 수 있는 권한을 가지고 있으며 과세자료를 발견하면 양식 3909를 작성하여 관련부서에 송부한다. 지방청 단위에 양식 3909가 집중되어 전산분석을 통해 조사대상자 후보가 설정된다. 조사대상자 명부가 각 세무서에 하달되면 각 세무서는 이를 수동분석한 결과를 다시 지방청에 송부하여 조사대상자를 최종 결정받게 된다.

#### 다. 납세자 권익보호를 위한 제도

##### 1) 권익보호 기관의 설치

##### 가) 옴부즈만

일반적인 공공행정 과정에서의 고충을 대상으로 한 옴부즈만이

137) CTPA, "Compliance Risk Management," *Audit Case Selection Systems*, OECD, 2004. 10, pp. 44~45.

설치되어 있다. 2005년에는 중소기업의 조세문제 고충을 처리하기 위한 옴부즈만(interlocutor)이 설치되었다.

나) 지역위원회

조사종결을 위한 대심적 경정절차에서 납세자와 조사관이 부과 예정통지서상 쟁점에 대해 의견의 일치를 보지 못할 때에는 해당 쟁점을 지역위원회<sup>138)</sup>에 회부할 수 있다. 위원회의 결정이 과세관청을 기속되지는 않는다. 또한 지역위원회를 거쳤다는 사실이 입증책임의 소재를 변경하지는 않는다. 2004년까지는 위원회가 법의 해석과 관련이 없는 사실관계의 확정에 대해서만 판단할 수 있었지만 2005년부터는 법의 해석에 필요한 사실관계의 확정 그리고 신설회사에 대한 조세환급 및 조세감면에 관한 사항에 대해서도 판단할 수 있게 되었다.

3) 조세회피규제위원회(comite consultatif pour la repression des abus de droit)

프랑스 조세절차법 제64조의 규정에 의하면 과세당국은 납세자가 거래에서 취한 법적 형식을 무시하고 법적 실질<sup>139)</sup>대로 과세할 수 있도록 되어 있다. 동 규정은 납세자가 특정한 법적 구조를 설정한 유일한 목적이 절세를 위한 것이라든지 아니면 거래를 감추거나 소득의 실현을 감추기 위한 것일 경우 적용된다. 은닉하고자 하는 의도 또는 사해행위의 의도가 있어야 한다. 조세절차법 제64조의 규정을 적용하는 데 있어서 과세당국이나 납세자는 조세회피 규제위원회의 자문을 받을 수 있다. 동 위원회의 자문을 받지 않

138) 도직접세및간접세위원회, 도조정위원회, 자문위원회

139) 프랑스에서는 일반적인 실질과세의 원칙에 관한 규정은 도입되어 있지 않다. 다만, 법을 남용하여 조세를 회피하는 경우에 대해서는 법적 실질을 보아 과세하여야 한다는 법원칙은 확립되어 있다.

았거나 동 위원회의 결정에 반하여 결정을 한 경우에는 입증책임이 과세관청에 가게 된다. 과세관청의 주장에 대해 동 위원회가 동의할 경우에는 입증책임이 납세자에게 간다. 과세관청의 주장이 받아들여지면 본세액의 80%까지의 무거운 가산세가 부과된다. 본세액은 납세자가 진정 의도한 거래구조에 기초하여 계산된다. 2002년에는 동 위원회는 43건을 처리하면서 39건은 과세관청의 의견을 수용하고 4건은 납세자의 의견을 수용하였다.

## 2) 납세자 권리보호를 위한 장치

### 가) 납세자권리헌장(Charte du Contribuable) 등

납세자권리헌장은 1987년에 제정되었다. 납세자권리헌장은 납세자와 과세당국 간의 권리의무 관계에 대해 기술하고 있다. 예를 들면, 납세자의 성실성 추정, 명확한 법해석을 받을 권리, 세무조사기간의 제한(소기업은 3개월, 중기업은 9개월) 등을 기술하고 있다. 이외에 1978년에 행정문서에 접근할 수 있는 자유가 법제화되었다. 조사관이 피조사자에 대하여 제3자로부터 얻은 정보는 피조사자에게 공개하여야 한다.

### 나) ex officio procedure(비공식적 절차)

납세자와 과세관청이 조세법의 적용, 사실관계의 인식 및 세액의 계산에 대해 이견이 있는 것은 아니지만 납세자의 신청에 의하여 과세관청이 재량에 의하여 고지세액을 조정할 수 있다. 쟁점세액이 상당한 정도에 이를 때에는 비공식적인 의견청취의 절차를 거친다. 예를 들면, 이러한 비공식적인 절차를 통해 이자(2004년 현재 월 0.75%로 되어 있음)를 감면할 수도 있다.

다) 질의회신

public ruling 제도는 존재하지 않는다. private ruling 은 발부되며, 이에 대해 과세관청은 구속된다.

라) 조세쟁송

과세관청에 의한 조세법의 적용, 사실관계의 인식 및 세액의 계산에 대해 이의가 있는 납세자는 쟁송절차를 밟을 수 있다. 프랑스에서는 행정심판전치주의가 적용된다. 불복청구에도 불구하고 행정처분의 집행력이 주어지지만 납세자는 징수유예를 신청할 수 있다.

조세에 관한 행정심판은 조세가 부과된 장소를 관할하는 세무서, 즉 처분청에 제출한다. 이의신청은 문서로 제출하여야 하며, 납부통지서를 받은 날로부터 두 번째 되는 해의 연말까지 제출할 수 있다. 조세쟁송에 있어 대체로 입증책임은 과세관청에 있다. 이의신청과는 달리 정당한 부과처분에 대해서도 납세자의 형편을 고려하여 해당 조세의 전부 또는 일부의 감면을 청구하는 조세감면 청구(jurisdiction gracieuse) 제도가 있다. 이에선 별도의 청구기한은 없다<sup>140)</sup>.

이의신청에 대한 결정을 함에 있어 세무서는 증액결정을 하지는 않는다. 다만, 감액결정과 상계할 수 있는 범위 안에서는 부족세액에 대한 추가결정을 할 수는 있다. 이러한 상계가 가능한 범위 안에서는 부과제척기간이 경과한 경우라도 추가결정이 가능하다.

과세관청이 결정을 내렸으나 납세자가 과세관청의 견해에 만족하지 않거나 이의 신청 후 6개월 이내에 결정이 이루어지지 않을 경우에는 그로부터 2개월 이내에 납세자는 소송을 제기할 수 있다.

---

140) 안창남, 전게서, p. 72~79.

#### 마) 조세실체법 및 절차법의 단순화 작업

2005년에는 납세자와 과세관청의 신뢰를 증진하는 차원에서 실체법과 절차법 단순화작업이 개시되었으며 현재 진행중이다. 특히 조세감면규정이 복잡하다는 민원이 많아 이를 개정할 필요성이 제기되어 왔다<sup>141)</sup>.

### 4. 일 본

#### 가. 세무조사제도 개요

##### 1) 신고서의 심리

일본에서 세무조사 처리자의 선정기준은 원칙적으로 공개하지 않는다<sup>142)</sup>. 세무조사 대상자 선정을 위해 다음과 같은 절차를 통해 신고서를 심리한다.

- 우선 납세자가 제출한 신고서와 지급조서 및 각종 참고자료를 비교하는 과정을 신고서의 ‘심리’라 한다. 대규모 법인은 우리의 지방국세청에 해당하는 국세국에서 직접 심리한다<sup>143)</sup>.
- 다음 신고서의 심리과정에서 담당공무원이 신고되지 않은 사항이나 잘못 신고된 내용을 발견하게 되면 전화 또는 서면으로 납세자에게 수정신고서의 제출을 권유하게 된다. 즉, 신고서에 대한 심리의 결과 신고액에 명백한 오류나 과실이 있는 경우에는 납세자에게 그 과실을 지적하여 수정신고서(기신고자)를 제출하든가 기한후신고서(무신고자)를 제출하도록 한다.

141) Cyrille David, “Taxpayer Protection and Tax Fines in France,” *Taxpayer Protection in the European Union*, Kluwer Law International, 1996.

142) Yukinori Watanabe, *Preparing for a Tax Audit and Litigation in Tax Cases(Japan)*, Baker & McKenzie, 1999.

143) 자본금 1억엔 이상 내국법인, 또는 외국법인.

수정신고에 응하지 않을 때에는 세무서는 직권경정<sup>144)</sup> 또는 결정<sup>145)</sup>을 하게 된다. 이는 실지조사과정이 생략된 단순한 결정과정인데, 개인소득세의 경우 연간 약 72만 8천건에 이른다<sup>146)</sup>.

## 2) 조사대상자의 선정

신고서에 대한 심리의 결과 신고액에 명백한 오류나 과실이 아닌 탈루의 혐의가 있는 경우에 대해서는 세무조사를 하게 된다. 세무조사는 실지조사(임장조사)와 간이서면조사로 구분할 수 있다.

일반적으로 다음과 같은 경우 세무조사 대상으로 선정되는 것으로 알려져 있다.

- 과거에 제출한 신고서 및 그에 대한 조사실적, 최근의 수익성, 특별한 혐의사실 등을 토대로 실지조사<sup>147)</sup> 여부를 판단한다.
- 업종, 규모(자본, 매출액, 종업원 수 등), 지역 등을 감안하여 설정한 그룹별로 순환조사의 방식으로 선정한다<sup>148)</sup>. 신고납부 성실도가 높은 기업은 조사대상에서 제외된다.

144) 신고서를 제출한 경우이다.

145) 무신고의 경우이다.

146) 일본국세청(NTA) *National Tax Agency Report*, 2005, p. 18.

147) 2004년중 개인소득세 실지조사는 7만건, 법인세 실지조사는 4천건.

148) 일본 오사카에 소재하는 한 회계사무소의 세무조사 대상에 대한 다음과 같은 안내문이 시사하는 바가 크다.

세무조사대상으로 선정되는 경우

1. 업황이 특히 양호한 업종
2. 부정신고의 가능성이 높은 업종
3. 과거에 부정행위가 현저한 회사
4. 동일업종 회사에 비해 이익률이 낮은 회사
5. 매출액이 느는 것에 비해 소득증가가 저조한 회사
6. 연속 적자를 시현하는 회사
7. 3년 내지 5년간 세무조사를 받지 않은 회사
8. 재무제표에 이상한 수치가 있는 회사

- 신고소득의 다과가 조사대상자의 명시적인 조사대상자 선정 기준으로 되어 있지는 않지만 대규모 기업이나 신고소득이 많은 기업이 조사대상자로 선정될 가능성이 높다.
- 동일 대상에 대한 중복조사가 원칙적으로 허용되어 있지 않지만 종종 실시되기도 한다.

혐의사실이 경미할 때에는 간이서면조사 방식이 적용된다.

세무조사에 있어서는 소득세, 소비세 및 원천소득세를 동시에 조사한다.

### 3) 세무조사의 실시

세무조사에 앞서서 일반적으로 조사대상자에게 사전에 조사대상 연도, 조사의 목적, 조사기간, 조사담당자가 통지된다. 실체는 전화로 조사일정을 통보하는 것을 병행한다. 이 과정에서 납세자는 세무조사의 실시에 동의하는 형식을 취하게 된다. 이에 따라 일반적으로 세무조사는 소위 ‘자발적인’ 것으로 인식되고 있다<sup>149)</sup>. 단순 사실의 확인에 그치거나 긴급한 조사의 경우에는 사전통지가 생략된다<sup>150)</sup>. 이 경우에도 납세자가 사전통지의 생략으로 조사협력에 어려움을 겪는 경우에는 조사개시일의 연기를 협의할 수 있다.

조사관은 조사에 임하면서 신분증을 제시한다. 세무조사 작업은 납세자나 그 대리인이 입회한 가운데 진행한다. 법인에 대한 조사를 예로 들면, 조사관은 조사대상 기업의 임직원과 조사대상 기업의 거래상대방에 대해 질문권을 가지며 동 기업들의 회계장부에 대한 검사권을 가진다. 해당 기업의 거래은행에 대해서도 동일한 권한을 가진다. 질문 및 검사권에 대해 협력하지 않거나 허위의

149) 이러한 의미에서 ‘임의조사’라고도 한다. NTA, *An Outline of Japanese Tax Administration*(2003), p. 79.

150) 개인소득세 조사의 약 20%, 법인세 조사의 약 10%가 생략된다.

사실을 제시하는 경우에는 1년 이하의 징역이나 20만엔 이하의 벌금에 처한다.

조사관은 조사대상자의 사업장과 주거에 대한 출입이 허용된다. 수색은 범칙조사의 경우에만 허용되며 법원의 영장이 필요하다. 범칙조사의 경우에만 서류의 영치가 가능하다.

국세통칙법 이외에 행정절차법이 국세청의 부과결정권 행사에 있어 기본적인 원칙을 규정하고 있지만, 세무조사 절차에 관한 성문의 법률은 없다. 즉, 세무조사의 통지, 세무조사의 기간, 조사의 녹취, 조사종결 통지 등에 대해 법률상 명문의 규정을 찾을 수 없다.

#### 4) 세무조사의 종결

세무조사를 종결하면서 조사관은 자신이 내린 결론을 납세자에게 설명하고 납세자의 의견을 청취한다. 조사관이 납세자에게 설명할 때에는 “수정신고 등에 관한 사항” 양식에 의한 서면설명서를 제시하여야 한다. 비록 경정사항이 발견되지 않았다 하더라도 추후 신고나 기장 및 문서보관에 있어 필요한 사항이 있을 때에는 이를 설명하여야 한다.

조사과정에서 신고누락 사항이 발견되지 않을 경우에는 단순히 조사종결의 통지를 서면으로 하게 된다. 조사과정에서 신고누락 사항이 발견되고 납세자가 조사결과에 대해 이의를 가지지 않는 경우에는 납세자가 조사결과에 일치하는 내용으로 수정신고를 하게 된다. 수정신고를 하면 그것에 대한 이의신청이나 심사청구가 허용되지 않는다. 수정신고가 세무서의 세무조사에 따라 경정될 것으로 예상<sup>151)</sup>하고 제출되는 경우가 아닐 때에는 과소신고가산세(10%, 15%)가 면제되거나 15%의 무신고가산세가 5%로 경감

151) ‘객관적으로 상당한 정도의 확실성을 인식하기 이전’을 의미한다. 金子宏, 『조세법』(제10판), 2005, pp. 612~613.

된다<sup>152)</sup>.

납세자가 조사결과에 대해 이견을 가진 경우에는 조사관에게 자신의 주장을 하게 된다. 예를 들면, 사실관계의 확정이나 법률의 해석 또는 적용에 대해 다른 의견을 제시할 수 있다. 납세자와 조사관의 토론 결과 절충이 이루어진 경우 납세자는 그 결과에 따라 수정신고를 하면 된다. 절충이 이루어진 후에도 납세자가 수정신고를 하지 않은 경우에는 국세청은 경정<sup>153)</sup>을 하게 된다.

납세자와 조사관이 절충을 시도하는 과정에서 납세자는 조사관과 협의를 하는 대신 조사관할 세무서의 상급자나 그 상급관청에 대해 이의신청(request for reinvestigation)을 할 수 있다. 자신에게 유리한 증거, 예규, 판례 등을 제시할 수 있다.

조사 결과 경정이 이루어진 경우에 납세자는 이의신청, 심사청구 및 소송의 절차를 취할 수 있다.

##### 5) 조세범칙조사-사찰

국세사찰은 국세범칙단속법에 의한 절차이다. 국세사찰관은 국세청 및 전국 11개 국세국과 오키나와 국세사무소에 배치되어 있다.

범칙사건에 대해서 사찰관은 범칙혐의자나 참고인에게 질문을 하고 장부나 서류를 검사할 수 있으며 임의 제출물건을 영치할 수 있다. 그리고 허가장(영장)을 받아 압수수색할 수 있다.

152) 국세통칙법 제65조 제5항, 제66조 제3항.

153) 경정의 부과제척기간은 법인세를 예로 들면 다음과 같다(金子宏, 『조세법』 (제10판), 2005, p. 678).

- 납세자가 당초 신고기한 내 신고한 경우 신고기한으로부터 3년
- 세액을 경감하는 경정의 경우 당초 신고기한으로부터 5년
- 납세자의 사기 또는 부정에 의한 탈세의 경우에는 당초 신고기한으로부터 7년

범칙조사는 범칙혐의에 대한 내사, 재판관으로부터 허가장 수령 및 조사착수의 순서로 진행된다. 일반적인 세무조사와는 달리 납세자에 대한 사전통지가 생략된다. 마치 경찰이 일반 형사사건을 처리하는 것과 같은 방식을 취하는 것이며 혐의가 발견될 경우에는 검찰에 기소를 요청한다. 범칙사건의 조사과정에서 사찰관은 국제국장의 지휘를 받으며, 검찰의 지휘를 받지 않는다. 그러나 조사과정에서 검찰관과 긴밀하게 업무연락을 하고 협의한다.

최근에는 매출누락, 가공경비 등의 전형적인 방식 이외에 해외 거래를 이용한 탈세가 늘어나고 있으며, 그에 대한 사찰의 비중이 증가하고 있지만 아직 그 규모가 작다<sup>154)</sup>.

#### 6) 세무조사제도의 효율성 제고를 위한 제도

2004년 현재 일본 국세청의 보고서<sup>155)</sup>에 따르면 매년 약 1억 4천만건의 정보를 수집하여 소득세 및 법인세 신고서 분석에 활용한다고 한다. 이러한 정보는 신고서의 심리에 활용되는데, 법인세 신고서 심리의 예를 들면, 동일업종에서 동일한 규모 정도의 법인의 신고내용과의 비교, 법인의 과거 과세상황, 기타자료정보, 대표자의 생활상황 등이 다양한 각도에서 비교된다. 이 과정에서 국세청의 전산시스템<sup>156)</sup>이 최대한 활용된다.

국세청이 수집하는 자료는 최근에는 외국의 과세당국과의 정보 교환에 의한 자료의 비중이 늘어나고 있다. 일본에서는 국제거래

154) 2004년중 세무사찰은 210건에 이룸.

155) NTA, *National Tax Agency Report*, 2005.

156) KSK라 불리는 종합적인 전산망이다. The KSK System(Kokuzei Sogo Kanri or Comprehensive Tax Administration System)으로서 2001년 11월 전국으로 확대설치된 시스템이다. 납세자 관련정보를 통합하여 운용하는 것인데 그것이 세무조사 대상자의 선정에 어떤 작용을 하는지는 파악하기 곤란하다. NTA, *An Outline of Japanese Tax Administration*(2003), p. 111.

를 이용한 조세회피 행위가 급증하고 있다고 보고 이를 규제하기 위한 행정적·입법적 노력을 경주하고 있다. 행정적으로는 국세국의 법인세과에 있는 전문직원을 국제조세전문요원으로 양성하고, 국립세무대학교에 외국세법, 파트너십, 파생상품 등에 대한 강좌를 보강해 오고 있다. 입법적으로는 조세회피 행위를 규제할 수 있는 명문의 조세회피 방지조항들을 강구중이다. 국세청은 조세회피 거래구조가 주문에 의한 설정(made-to-order type), 기성품(ready-made type)의 두 가지 방식에 의하여 확산되고 있다고 보고 있다. 먼저 주문에 의한 것은 조세조약을 부적절하게 이용하기 위해 paper company를 설치하는 방식으로 개별 거래구조에 가장 적합한 방식을 개발하는 것이며, 기성품 방식은 리스를 위해 파트너십을 이용하는 방법을 판매하는 것이라든지 자산가를 위해 절세상품을 개발하여 판매하는 사례를 들고 있다.

한편 일본에서는 무작위추출방식에 의한 세무조사는 현재 실시되지 않고 있다. OECD가 2004년 9월에 조사한 바에 따르면, 중소기업이나 비사업자를 대상으로 한 무작위추출방식에 의한 조사(random audit)가 일본에서는 실시되지 않고 있다.

## 나. 납세자 권익보호를 위한 제도

### 1) 권익보호 기관의 설치

#### 가) 국세불복심판소

국세청에 국세불복심판소가 설치되어 있다. 이는 1970년 국세청 산하의 별도 조직으로 설치되었는데 1984년 ‘산하기관’에서 ‘특별기관’으로 지위가 변경되었다. 국세불복심판소장은 국세청 장관이 재무성 장관의 승인을 받아 임명한다. 각 국세국 소재지에 지부를 두고 그 지부장을 수석국세심판관으로 한다. 국세불복심판소장은

수석국세심판관에게 권한을 위임한다. 수석국세심판관은 통상 해당 지역의 국세불복심판소장으로 불린다. 국세불복심판소장이 지명하는 국세부심판관은 참가국세심판관의 직무를 수행할 수 있다. 국세불복심판소장에는 판사나 검사가 임명되어 오고 있다. 이에 따라 결정에 있어 중립성이 제고될 수 있도록 되어 있는데, 동경이나 오사카 수석국세심판관도 판사나 검사가 임명되어 오고 있다.

나) 국세심의회(National Tax Council)

국세심의회는 국세청 부속기관으로서 20명 이내의 비상근위원으로 구성된다. 위원은 재무성 장관이 임명하고 임기는 원칙적으로 2년으로 국세통칙법에 근거한 조직이다. 국세불복심판소에 대한 심사청구의 과정에서 국세청 장관이 조회하는 의견에 답하기 위해 국세심사분과위가 설치되어 있으며 동 분과위의 의결이 국세심의회의 의결이 된다. 국세심의회는 이외에도 세리사에 대한 감독 및 제재업무를 담당하고, 주세관련 업무도 관장한다.

다) 납세지원조정관

2001년 7월에 국세국, 주요 세무서 및 오키나와 국세사무소에 납세지원조정관이 설치되었다. 주로 납세자의 고충을 듣고 그에 대한 조언을 하는 기능을 하지만 과세관청과 납세자 간의 조정도 한다.

2) 납세자 권익보호를 위한 기본 장치

가) 쟁송절차의 확립

(1) 이의신청(request for reinvestigation)

조사를 세무서가 수행한 경우에는 세무서장<sup>157)</sup>, 국세국이 수행

---

157) 일본에는 2005년 말 현재 11개의 국세국과 518개의 세무서가 있다.

한 경우에는 국세국장에게 제출한다. 경정통지를 받은 날로부터 2개월 안에 제출하여야 한다<sup>158)</sup>. 이의신청에 불구하고 과세처분은 집행력을 갖는다. 불이익변경은 금지된다<sup>159)</sup>. 이의신청 사건은 1980년 이래 건수가 급속한 속도로 줄어들고 있다<sup>160)</sup>. 그러나 제기되는 사건의 내용은 복잡해지고 있어 본청에 심사과를 설치하고 국세국에도 심사직원을 보강해 가고 있다.

## (2) 심사청구(request for reconsideration)

이의결정(이의신청에 대한 결정)을 받은 다음 1개월 내<sup>161)</sup>에 국세불복심판소에 심사청구를 할 수 있다. 청색신고법인은 조사관할 세무서장이나 국세국장에 대한 이의신청을 하는 대신 국세불복심판소에 심사청구를 할 수 있다. 당초 처분을 한 과세관청이 국세국인 경우에도 이의신청은 생략할 수 있다. 경정통지를 받은 날로부터 2개월 안에 제출하여야 한다. 국세불복심판소의 결정은 심판소장이 내린다. 주임심판관과 배석심판관 2인 내지 3인으로 구성된 심판관회의에서 내린 판단을 기초로 심판소장이 결정을 내린다. 불이익변경은 금지된다<sup>162)</sup>. 국세불복심판소의 결정은 국세청의 최종적인 결정이 된다. 따라서 과세관청은 심판소의 결정에 대해 이의를 제기할 수 없다. 국세불복심판소장은 국세청 장관이 내린 통달과 다른 해석을 할 수 있다. 이 경우 미리 국세청 장관에게 알려야 한다. 국세청 장관은 그 의견이 심사청구인의 주장을 인정하는 것이고 국세청 장관도 그 의견이 타당하다고 인정하는 때에

158) 국세통칙법 제77조 제1항.

159) 金子宏, 『조세법』 (제10판), 2005, p. 789.

160) 1980년 50,226건이었던 것이 2002년에는 5,119건으로 줄어 들었다. 이 역시 근로소득자들에 의한 이의신청 사건이 줄어든 것에 기인하는 것으로 분석된다. NTA, *An Outline of Japanese Tax Administration*, 2003, p. 117.

161) 이의신청 후 3개월을 경과하여도 결정이 없는 경우에도 심사청구가 가능하다.

162) 金子宏, 『조세법』 (제10판), 2005, p. 794.

는 자신의 판단으로 그 의견을 용인하는 지시를 하지만, 기타의 경우에는 국세심의회의 의결에 기초하여 지시하여야 한다<sup>163)</sup>.

국세불복심판소가 역점을 두는 부분은 조속한 결정이다. 이에 따라 1년 내 처리비율이 1999년 46%에서 2004년에는 82.2%로 크게 늘어났다<sup>164)</sup>. 그것의 대부분은 3개월 내 처리된 것이다. 국세불복심판소에 제기되는 사건의 수는 지속 감소하고 있다가 최근에는 늘어나고 있다. 1975년 14,553건에 달하던 것이 2002년에는 2,823건으로 줄어들었다<sup>165)</sup>. 2004년에는 다시 4,124건으로 늘어났다.

### (3) 소송의 제기

국세불복심판소 결정에 불복하는 납세자는 결정 후 3개월 내에 소송을 제기할 수 있다<sup>166)</sup>. 행정심판전치주의에 입각하며, 과세관청은 소송을 제기할 수 없다. 2004년에 약 457건의 소송이 제기된 것으로 집계됐다<sup>167)</sup>.

#### 나) 국세청직무수행기준규율 설정

1999년 중앙정부개혁기본법에 따라 마련한 것이다. 선언적인 내용을 담고 있을 뿐이다<sup>168)</sup>.

#### 다) 납세자정보의 철저한 관리

세무조사 과정에서 알게 된 납세자의 정보를 유출한 세무공무원

163) 국중호, 『주요국의 조세제도-일본편』, 한국조세연구원, 2004. 6, pp. 83~84.

164) NTA, *National Tax Agency Report*, 2005, p. 37.

165) 이는 근로소득자들에게 의한 이의신청 사건이 줄어든 것에 기인하는 것으로 분석된다. NTA, *An Outline of Japanese Tax Administration*, 2003, p. 123.

166) 심사청구 후 3개월을 경과하여도 결정이 없는 경우에도 재판소에 대한 소송제기가 가능하다.

167) NTA, *National Tax Agency Report*, 2005, p. 37.

168) NTA, *National Tax Agency Report*, 2005, p. 54.

에게는 2년 이하의 징역 또는 30만엔 이하의 벌금형에 처한다. 국가공무원법에 의한 형벌보다 높은 수준이다(1년 이하의 징역 또는 3만엔 이하의 벌금). 2005년 4월에는 ‘행정기관의 개인전산정보보호법’이 시행되고 있다.

#### 라) 질의회신

재무부와 국세청이 내린 법령의 해석, 즉 법령해석통달과 개별사안에 대한 법령의 적용인 질의응답은 과세관청을 기속하지만, 법원이 통달과 질의응답에 대해 법원성을 인정하고 있는 것은 아니다. 다만, 법원은 상급관청의 통달은 하급관청을 기속하며, 납세자에 대해서도 법령상 의무를 경감하는 경우에는 통달이 과세관청을 기속하는 효력을 가지고 있다고 인정하고 있다. 질의응답에 대해서는 2002년 미국의 질의회신 제도를 참고하여 제도를 개선한 바 있다<sup>169)</sup>.

#### 마) 세리사제도

세리사는 세무대리, 서류의 작성 및 세무자문업무를 행한다. 2002년부터는 세리사법이 개정되어 세무신고서에 세리사가 작성한 세액계산, 감사 및 자문에 관한 서류를 첨부할 경우에는 과세관청에서 해당 납세자를 조사할 때에 해당 세리사가 위임장을 가지고 있다면 조사관은 납세자에게 조사개시의 사실을 통지하기 전에 그에게 의견진술권을 부여하여야만 한다<sup>170)</sup>.

169) 金子宏, 『조세법』 (제10판), 2005. p. 115.

170) 세리사법 제33조 제2항.

## 5. 캐나다

### 가. 세무조사제도의 개요<sup>171)</sup>

#### 1) 세무당국에 대한 소개

캐나다의 세무당국은 2003년 12월까지 CCRA(the Canada Customs and Revenue Agency)라고 불리었지만 그 후에 세관기능을 CBSA(the Canada Border Service Agency)에 이양하면서 CRA(the Canada Revenue Agency)로 불리고 있다.

CRA는 2004~2005년 동안 약 3천억캐나다달러가 넘는 세입을 세금 및 연금 등의 명목으로 징수하였다. 이러한 세입의 약 56%인 1,700억캐나다달러는 약 150만명의 고용주가 원천징수를 통해 납부한 것이다. 그리고 약 125억캐나다달러에 가까운 금액을 약 1,100만명의 수혜자에게 지급하였다. 같은 기간 동안 CRA의 운영예산(operating budget)은 약 32억캐나다달러이고 3만 4,300명의 정규직을 고용하였고, 전국의 55개 서비스 사무소를 두고 있다.

#### 2) 조사대상자 선정

모든 납세자의 신고서는 4년마다 한 번씩 세무조사를 받게 되어 있다. 그러나 납세자의 경제적 활동의 다양성과 복잡성을 고려하여 세무조사의 주기가 짧아질 수도 있다. 그리고 재정위험도(fiscal risk), 즉 탈루위험이 낮다고 판단될 때에는 그 주기가 길어질 수도 있다.

조사대상자 선정을 위한 첫 번째 기준은 기업활동의 규모와 범위(size and scope)이다. 연 매출액이 1,500만캐나다달러 이상인

---

171) Strik(1999)와 CRA(2002)의 캐나다 세무조사에 대한 정리를 발췌, 갱신한 것임.

대기업들<sup>172)</sup>과 그 이하인 중소기업들로 구분된다. 두 번째 기준은 위험요인 분석 및 관리의 결과로 얻어진 재정위험도의 정도이다. 재정위험도는 대기업과 중소기업 간에 다르게 정의된다.

연 매출액이 4억달러 이상과 2억 5천만~4억캐나다달러 사이의 모든 대기업과 재정위험도가 가장 높은 기타의 대기업은 LFP (large profile program)에 속하여 2년마다 세무조사를 받는다. 그러나 나머지 대기업은 평균적으로 4년마다 세무조사를 받으며 각 세무조사는 최근 2년간만 다룬다. 재정위험도를 평가하는 데 고려되는 항목은 고정자산, 매출액, 기업이 속한 산업부문 등이 포함된다.

한편, 중소기업의 재정위험도는 매우 정교화된 컴퓨터 정보시스템인 CAAS(computer assisted audit selections)에 의해 결정된다. 이 시스템은 납세신고서상의 모든 자료와 납세자에게서 얻을 수 있는 모든 다른 정보들도 포함하고 있다<sup>173)</sup>.

먼저 대기업 중 세무조사를 받는 대상자들은 LFP를 통해 선정되고 LFP에 속하지 않는 대기업들은 CAAS체계에 의해 선정된다. LFP에 속한 대기업은 전문적으로 세무조사하는 요원들(large file auditors)에게 할당되고 기타의 대기업은 중소기업을 담당하는 세무조사 요원들에게 할당된다.

중소기업은 CAAS체계에 의해 세무조사를 받은 기업들의 목록이 작성된다. 매년 세무조사 활동의 목적을 진술하는 BAP(business audit program)에 의거하여 각 지역 세무서(Tax Service Office)는 개별 세무조사팀의 목적을 정한다. 개별 세무조사팀은 CAAS에 의해 선정된 기업들을 재검토하며 다른 이유들로 선정된 기업들을 세무조사 대상자 목록에 추가시킨다. 다른 이유로 선정되는

172) 매출액을 기준으로 사실상 7개의 그룹으로 구분된다.

173) 다른 정보에는 예를 들면, 살고 있는 주택의 형태, 가족 구성, 차종 등의 생활방식에 관련된 정보도 포함된다.

경우는 다음과 같다. 어느 기업을 세무조사하는 가운데 그 기업과 관련된 다른 기업의 재정조사(fiscal investigation)의 필요성이 발생하거나 탈세제보(grassing letters)가 있을 경우 그에 대해 세무조사를 실시한다. 또한 Core Audit Program이라 불리는 산업코드에 기초하여 무작위로 선정되어 세무조사를 받을 수 있으며 현장에서의 지식과 정보수집(local knowledge and intelligence)에 의하여 세무조사를 실시하기도 한다.

### 3) 세무조사의 유형

캐나다의 세무조사는 크게 소득세에 대한 세무조사와 부가가치세에 대한 세무조사로 구분된다. 근로소득세(wage tax)에 대한 세무조사는 소득세법(Income Tax Act)에 따라 원천징수의 의무에 대한 세무조사의 일부로서 소득세 세무조사에 속한다. 한편 기업체의 규모에 따라 대기업과 중소기업으로 납세자를 분류하여 세무조사를 차별화한다. 주로 대기업에 대한 세무조사는 팀 단위로 행해지지만 중소기업들에 대한 세무조사는 1인의 세무조사 요원에 의해 행해진다.

#### 가) 대기업에 대한 세무조사

대기업에 대한 세무조사는 '대기업세무조사국(large business audit division)'에서 주로 담당한다. 대기업들은 원칙적으로 항상 완전한 세무조사(full audit)를 받도록 되었다. 1997/1998년 이후 납세순응의 개념을 이용하여 다음의 세 가지 형태의 세무조사가 행해진다.

##### (1) 세무조사 조서(Audit Protocol)

세무조사 조서(Audit Protocol)는 CRA와 세무조사를 받는 기

업 간의 합의서로서 세무조사 과정의 절차들을 규정한다. 이러한 조서의 목적은 상호의 신뢰에 기초하여 절차를 투명하게 함으로써 세무조사를 보다 효과적으로 진행하기 위함이다. 이와 같은 조서는 세무조사가 포괄하는 여러 가지 주제들을 다루고 있다.

- ① 장기계획(long-range plan): 기업이 막 제출한 납세신고서에 대한 세무조사뿐만 아니라 미래의 세무조사에 대한 준비를 하는 것을 말한다. 완전한 세무조사(full audit)를 행함이 없이 특정 문제점이나 차이점들이 미리 조사된다. 이러한 조사는 납세신고서가 제출되기 전에 이루어진다.
- ② 세무조사 계획표(audit program): 세무조사를 하기 전에 세무조사 계획표는 기업과 상의되며 상호 협의(joint consultation) 속에서 전개된다. 특정항목에 대한 세무조사가 진행되는 방식뿐만 아니라 여러 가지 상황속에서 CRA와 기업이 서로 상호작용하는 방식들이 사전에 논의된다. 서로 상호작용이 일어나는 상황이라 함은 어떤 논쟁의 해결을 논의하거나 일정을 정하고 세무조사에서 주의깊게 볼 사항들에 대한 분명하고 간결한 설명을 기안하는 일들을 포함한다.
- ③ 책임소재: 세무조사 조서의 이행에 대한 책임은 CRA의 대납세신고서 관리자(large file case manager)가 진다. CRA를 대표하여 조서에 서명하는 사람이 바로 대납세신고서 관리자(large file case manager)이고 그는 기업의 세무관련 교섭자가 된다. 그는 절차의 정확성에 책임이 있다. 한편 CRA와 기업 간의 상호협의를 통해 문제를 해결하지 못하면 보다 높은 수준의 지원이 요청될 수 있다.
- ④ 평가(evaluation): 세무조사나 '납세순응 검토(compliance check)'가 끝나면 세무조사 조서는 언제나 평가를 받게 되며 필요하다면 조정을 하게 된다.

(2) 실시간 세무조사(Real Time Audit, RTA)

RTA란 기업이 실제로 자신의 납세신고서를 제출하기 전에 징점들에 대하여 세무조사하는 것을 말한다. 이런 형태의 세무조사는 CRA와 세무조사 조서에 대한 합의를 못한 기업들에 사용된다. 이 형태의 세무조사 특징은 주도권(initiative)을 기업이 갖는다는 것이다. 하나의 거래가 성사되거나 회계연도가 종결되어 결산을 준비하는 시점 직후에 기업은 ‘협력서신(letter of cooperation)’을 통해 RTA를 요구할 수 있다. 이 제도는 세무조사 시간을 가능한 한 빨리 이견이 있는 문제를 해결하는 것을 목적으로 한다. 여기서 세무조사 시간이라 함은 RTA 기간뿐만 아니라 이후의 완전한 세무조사(full audit)의 기간도 포함한다. RTA를 하기 위해서는 CRA와 기업은 다음과 같은 내용의 합의서에 서명하여야 한다. 만약 양자가 서로 만족하는 방식으로 어떤 문제가 조사되어 해결된다면, 기업은 RTA에 의해 도달한 결과에 따라 법인세를 납부하여야 하고 불복할 권리(right to appeal)를 포기하여야 한다. 한편 CRA는 RTA의 결과를 그대로 받아들이고 미래의 세무조사에서 이미 논의된 문제를 제기하지 말아야 한다. RTA가 요구될 수 있는 거래는 부동산의 판매, 유보금과 준비금에 관한 이슈들, 부동산의 분류 등을 포함한다.

(3) 병행 세무조사(Concurrent Audit)

세무조사 조서에 서명하거나 RTA를 요구하는 ‘협력서신(letter of cooperation)’을 제출한 기업의 요청에 의한 조사로서 이 조사의 주된 목적은 여러 세목들에 대한 별개의 세무조사를 여러 번 받는 것을 피하고 미리 정해진 날에 한꺼번에 세무조사들을 행함으로써 세무조사를 받는 기업의 행정적 부담을 줄이고자 하는 것이다. 이러한 세무조사들은 법인세와 부가가치세뿐만 아니라 다

른 세목들에 대한 것들도 포함할 수 있다.

#### 나) 중소기업에 대한 세무조사

중소기업에 대한 세무조사는 ‘중소기업세무조사국(small & medium enterprises division)’이 담당한다. 중소기업세무조사국은 ‘결합세무조사 프로그램(combined audit program)’과 ‘납세순응 검토 프로그램(compliance review program)’을 개발하여 사용중이다.

##### (1) 결합세무조사 프로그램(Combined Audit Program)

기존의 중소기업들에 대한 세무조사는 소득세나 부가가치세 중 하나에 초점을 두고 실시되었지만 결합세무조사 프로그램은 소득세와 부가가치세에 대한 세무조사를 동시에 행하고자 한다. 이 프로그램의 대상은 주로 사업체를 운영하는 개인들과 다음의 조건을 만족하는 한정된 기업들이다.

- 산업분류시에 농어업에 속하는 기업
- 의사, 변호사 같은 전문직 자영업자 중 총매출액이 80만캐나다달러 이하인 경우
- 총매출액이 80만캐나다달러 이하인 기업
- 임대료 수입이 12만 5천캐나다달러 이상인 납세자

##### (2) 납세순응 검토 프로그램(Compliance Review Program)

납세순응 검토 프로그램은 하나의 세목에 대한 full audit이지만 다른 세목의 특정 부분도 포괄하는 세무조사이다. 예를 들면, 세무조사 요원은 법인세에 대한 완전한 세무조사(full audit)를 행하면서 장부 및 법인세 신고 내용과 부가가치세 신고서의 판매액이 일치하는지를 평가한다. 이 프로그램의 목적은 매우 짧은 기간에 다른 세목에 있어서 재정적으로 바람직하지 않은 행태를 탐지하는

것이다<sup>174)</sup>. 이와 같은 세무조사는 총매출액이 80만캐나다달러가 넘는 개인과 법인을 대상으로 적용된다.

#### 4) 세무조사 과정

일단 세무조사 대상자 선정이 끝나면 실제 조사과정이 시작된다. 이러한 조사과정은 다음과 같은 단계로 이루어진다.

- 준비 및 계획 단계(preparation and planning)
- 집행 및 판정형성 단계(execution and forming a judgement)
- 완성 및 보고 단계(completion and reporting)

세무조사 과정과 관련하여 주목할 것은 개별 납세자에 대한 전자 파일을 사용하는 CRA가 세무조사 파일도 전산화하고 있다는 것이다. 이는 납세자의 신고서뿐만 아니라 납세자와의 교신이 전산화되고 있기 때문이다. 이처럼 전산화된 개별 납세자의 정보를 효율적으로 처리하기 위하여 각종 양식들도 표준화되었으며 세무조사 요원은 조사관련 소프트웨어가 내장된 노트북을 사용하여 세무조사를 진행하고 있다. 이를 통해 세무조사 중에 조사대상자에 대한 각종 정보 및 판례법 등에 손쉽게 접근할 수 있을 뿐만 아니라 각종 조사관련 소프트웨어를 활용하고 있다.

#### 가) 준비 및 계획 단계

준비단계에서 조사요원은 조사대상자의 여러 정보를 자신의 노트북에 입력하고 비밀 정보에 대한 보안조치를 취한다. 입력되는 것은 납세자의 재정정보, 납세행태, 과거 세무조사 기록 및 세무조사에 필요하다고 판단된 정보들이다. 보통 조사대상이 되는 기간

---

174) 매우 짧은 기간이라 함은 보통 하루 근무시간을 나타낸다. 캐나다의 평균 1일 근무시간은 7.5시간이다.

은 최근 회계연도와 직전 1년간으로 한정한다<sup>175)</sup>. 그러나 필요하다 고 여겨지면 그 이전 연도들에 대해서도 조사대상 기간을 연장 할 수 있다. 이때 이러한 연장이 왜 필요한지를 세무조사 보고서 에 명시하여야 한다. 한편 조사기간은 최대 4년까지로 한정되지만 사기(fraud)의 증거가 있을 때에는 이러한 시간제약이 적용되지 않는다.

한편 세무조사를 가능한 한 효율적·효과적으로 진행하기 위하여 입수된 정보를 통해 조사요원은 납세자뿐만 아니라 그가 속한 산 업 등에 대해 사전검토를 한다. 이때 조사요원은 ‘sector profiles’ 같은 도구를 이용한다. ‘sector profiles’는 특정 분야 또는 부문에 서 활동하는 기업의 세무조사를 위해 개발된 것으로 부문별 특성 을 반영한 정보를 담고 있다. 이러한 ‘sector profiles’는 세무조사 용으로 개발된 소프트웨어 패키지 안에 포함되어 있다<sup>176)</sup>. 이처럼 조사요원은 전산으로 입력되어 있는 각종 정보를 이용하여 납세자 에 대한 검토를 한 후에 가용한 재정자료를 분석한다. 그리고 그 결과를 해당 부문의 자료와 비교하기도 하면서 조사를 준비한다.

정해진 규칙에 따라 조사요원은 전화로 세무조사를 통보하고 조 사를 받는 날짜를 결정한다. 그런 다음에 결정된 시간과 장소, 세 무조사의 범위, 제공되어야 할 장부와 기록들에 대하여 서면으로 납세자에게 다시 통보한다. 이 단계에서 조사요원은 조사대상자의 선정 이유, 수량 분석 및 대상자가 속한 분야에 대한 지식에 근거 하여 조사계획을 작성한다. 이러한 조사계획에는 다음과 같은 내 용이 항상 포함된다.

- 예상되는 일정(time schedule)과 조사 범위
- 납세자와의 교신(communication)에 관한 정보(예: 얼마나 자

175) 이는 ‘one plus one policy’로 불린다.

176) 패키지명은 WIN/ALS로 1998년부터 도입되었다.

- 주, 언제, 누구와, 구두 또는 서면, 질의 응답에 대한 기간 등)
- 첫 대면접촉의 주제(subjects for an introductory meeting)
- 연간 금융계정 기록과 장부 및 계산서의 일치(reconciliations of the annual financial accounts and the books and accounts)
- ‘납세순응 검토(compliance review)’(특정세목에 대한 full audit가 행해지는 경우)

마지막으로 조사요원은 필요한 경우에 자신의 조사팀에 있는 기술자문관(technical advisor)과 조세계획의 기술적인 측면을 논의한다. 또한 필요한 경우 조사요원은 조사팀장의 지원을 요청할 수도 있다. 만약 조사가 기술적 관점에서 복잡한 경우라면 기술자문관은 조사대상자와의 첫 대면접촉에 조사요원과 동석하며, 그 결과에 의거하여 조사기간중에 조사요원을 지원한다.

#### 나) 집행 및 판정형성 단계

첫 대면접촉이 이러한 단계의 첫 번째 순서이다. 조사요원은 납세자의 사업장에 도착하자마자 자신의 CRA 신분증과 사적 신분증을 동시에 제시하여야 한다. 이러한 첫 대면접촉에서는 주로 기업의 사업활동 및 기장 방식, 조사기간중의 교신, 조사장소, 기업의 영업 시간, 사무용기의 이용에 관한 내용을 다룬다. 이때 조사요원은 사업장을 순회하여 납세자의 사업활동에 대한 보다 구체적인 생각을 갖게 되며 조사범위 및 조사계획을 조정한다. 한편 첫 대면접촉에서 조사요원은 세무조사에 대한 설명 책자(the Audit in Brief)를 배포한다. 이 책자는 납세자 권리헌장에 따른 납세자의 권리와 의무를 설명한다<sup>177)</sup>.

한편, 납세자가 전산회계 시스템을 사용하고 있다면 특별전산조

---

177) 납세자의 권리헌장은 ‘Your Rights’라 불린다.

사요원(computer audit specialist, CAS)이 조사요원을 지원하여 자동화된 환경에서 조사를 진행하게 한다. CRA는 IDEA (Interactive Data Extraction and Analysis)라는 체계를 도입하여 조사요원이 전산으로 기록된 장부, 계좌기록 및 기타 서류를 자신의 노트북으로 불러들여서 각종 도표를 그리거나 분석을 행할 수 있게 지원하고 있다. 각종 장부 및 기록들이 일치하도록 만들어지면, 세무조사는 사전에 확인된 재정위험도에 집중된다. 이 절차는 주요 자료를 활용하여 심도 있는 수량분석 및 재화의 흐름분석 및 비교를 행하게 된다.

세무조사 과정을 통하여 조사요원은 경정안을 비롯하여 조사진행 정도와 자신이 발견한 것을 납세자에게 알려줌으로써 납세자가 이에 대하여 적절한 반응을 할 수 있게 한다. 이를 통하여 양자는 논쟁거리가 발생하면 즉각적으로 해결할 수 있게 된다. 이러한 합의가 세무조사의 종결 전에 도달된다면 이는 서면으로 기록된다.

#### 다) 완성 및 보고 단계

조사의 종결시점에서 조사요원은 납세자에게 경정안을 제시할 수 있다. 이때 만약 어떤 경정도 필요하지 않거나 조사의 초기단계에서 이미 합의에 도달하여 더 이상의 조사가 필요없다면 납세자와 간략한 종결 논의를 한 후에 이러한 내용을 담은 서류(a letter)를 줌으로써 조사를 종결한다. 그러나 어떤 문제가 발견될 경우에는 문제에 따라 다른 조치가 취해진다. 만약 경정이 원가계산(cost accounting)이나 대차대조표 영역에서 발생하면 과세소득을 조정하는 비교적 쉬운 절차를 밟는다.

그러나 매출액을 숨기거나 어떤 장부나 기록이 없는 경우에는 좀 더 복잡한 방법들을 통해 과세소득을 수정한다. 이러한 방법은 '순자산 방법(net worth method)'과 '은행예금 방법(bank deposit

method)’이다. 순자산 방법은 소득세와 부가가치세 모두에 관한 법적 절차에서 증거로 사용되지만 은행예금 방법은 부가가치세에 관한 법적 절차에서만 증거로 받아들여진다. 순자산 방법의 핵심은 특정기간의 초기와 말기의 자산과 자산의 변동을 낳은 거래에 기초하여 자산을 비교하는 것이다. 순자산의 변동을 통해 과세소득을 추정하게 된다. 은행예금 방법은 설명될 수 없는 예금과 인출이 존재하는 경우에 사용될 수 있는 방법이다. 예를 들어, 납세자가 오랜 기간 동안에 인출을 하지 않았고, 이것에 대한 충분한 이유를 납세자가 설명할 수 없다면 숨겨진 매출액이 있다는 결론을 내릴 수 있게 된다. 이 방법은 부가가치세 세무조사에서 보다 높은 과징금을 부과하는 충분한 증거가 되지만 소득세인 경우에는 경정을 타당하게 할 만큼 충분한 증거가 되지 못한다.

세무조사가 종결될 시점에서는 납세자에 대한 최종 인터뷰가 행해진다. 이 인터뷰는 논쟁이나 경정이 없으면 매우 간단해질 수 있다. 조사요원은 이 세무조사가 추후에 어떤 결과를 가져오지 않을 것이며 조사가 종결되었음을 나타내는 통지서(letter)를 건네준다. 만약 논의할 점들이 존재하거나 경정이 요구된다면 두 가지 결말이 가능하다. 하나는 양자 간에 합의점에 도달하는 것이고 다른 하나는 그렇지 못하는 경우이다.

만약 합의에 도달한다면 조사요원은 ‘제안서(proposal letter)’를 납세자에게 건네준다. 이 제안서에는 양자의 시각 및 조사결과가 포함되며 견해를 달리하는 점들에 대한 합의 내용도 들어간다. 납세자는 조사의 결과에 대하여 합의하였지만 이에 대한 견해를 표명할 30일간의 기간을 갖는다. 또한 납세자는 제안서와 더불어서 CRA가 어떻게 하여 그러한 경정에 도달하였는지 보여주는 데 필요한 모든 정보를 받게 된다. 물론 정보제공자의 이름과 같이 법적으로 공개하지 못하도록 하고 있는 것은 제공되지 않는다.

한편, 조사요원과 납세자 간 합의에 도달하지 못한 경우 조사요원은 납세자에게 합의에 도달한 항목들을 언급하는 서류에 서명할 것을 제안하게 된다. 그리고 이견이 존재하는 항목들의 경우에 대해서 조사요원은 조사팀장이나 기술자문관에게 조언을 구할 수 있다. 필요하다면 팀장이 납세자와 직접 협의를 시도한다. 그럼에도 불구하고 아무런 합의에 도달하지 못하는 경우는 지역 세무서(TSO, tax service office)장에게 인계된다. 이 단계에서도 여전히 합의점에 도달하지 못하면, 납세자는 합의점들과 그렇지 못한 항목들, 각 항목에 관한 상황과 사실관계에 대한 요약, 조사요원의 경정 결과, 관련 증거들의 사본, 부과된 벌금을 기술하는 제안서를 받게 된다. 이에 대하여 납세자는 30일 안에 대응을 하여야 한다.

30일의 경과 기간이 지나면 CRA는 장부나 기록의 조사결과로 발생한 추가적인 부과액과 벌금에 대한 확정적 내용을 담고 있는 ‘최종 통지서(final letter)’를 보낸다. 한편 납세자가 CRA와 협의를 시도한다면 30일이라는 경과기간은 연장될 수 있다. 이러한 경우, 최종통지서는 협의 후에 발송된다. 이와 같이 최종통지서를 보내는 것은 세무조사의 종결을 나타낸다.

최종통지서가 발송된 후에 세무조사 보고서가 작성된다. 이 보고서는 세무조사가 어떻게 진행되었는지를 기술하는 내부 보고서이다. 납세자가 이 보고서의 사본을 원한다면 서면으로 요청하여야만 하고, 법에 따라서 비밀정보를 삭제한 사본이 제공된다. 이 보고서는 조사범위와 모든 발견 및 관련된 결론들, 납세자의 협조 정도, 기업활동 내역, 기업의 책임자들에 대한 정보 등을 담고 있다. 이러한 보고서는 보통 전산화된 서류여서 다른 전산 기록을 이용하여 쉽게 만들어지고, 조사요원 및 조사팀장은 이 보고서에 대하여 전자서명을 행한다.

한편, 조사팀장이 조사보고서에 서명한 후에는 보고서와 세무조

사의 질적 수준에 대한 별도의 내부 검토가 행해진다. 이때 일단의 조사팀장들은 무작위로 여러 개의 세무조사 건수를 추출하고 질적·양적 측면에서 세무조사 기준에 맞는지를 평가한다. 특히 모든 재정위험 영역들이 발각되고 만족스럽게 처리되었는가에 초점을 두어 평가한다.

세무조사의 질적 수준을 검토하는 마지막 단계는 본청의 품질보장국(Quality Assurance Division)에서 담당한다. 품질보장국은 공식적인 절차의 적용과 다양한 세무조사용 소프트웨어의 활용을 강조하여 검증한다. 그리고 세무조사 관행에 대한 자신의 견해를 주기적으로 출판한다.

#### 5) 조세범칙조사

CRA는 탈세와 사기(fraud) 및 기타 세법 위반(tax offenses)의 혐의가 있는 경우와 불법적인 경제활동으로 소득을 획득한 사람들에게 의한 납세불순응을 다루는 세 가지 프로그램을 갖고 있다. 이와 같은 조사프로그램은 납세순응을 증진시키기 위하여 신뢰할 수 있는 법집행을 하는 CRA의 권한을 반영한 것이다.

#### 가) Leads and Assistance Program

이 프로그램은 관심 있는 시민들이 제공한 조언(leads)을 구체화시키는 것을 담당한다. 또한 법을 집행하는 타 국가기관이나 국제기구로부터 받은 지원 요청에 대한 CRA의 대응을 조절하는 역할을 한다.

#### 나) 특별 집행 프로그램(Special Enforcement Program)

이 프로그램은 불법적인 경제활동으로부터 소득을 획득한 혐의가 있는 사람들에 대한 세무조사나 기타 민사적 법집행 조치를 취

하는 역할을 한다. 이러한 프로그램에 의하여 2004~2005년간 불법적인 활동으로부터 소득을 얻는 혐의자를 대상으로 1,196건의 세무조사를 실시하여 약 7,500만캐나다달러를 징수하였다.

#### 다) 범죄조사 프로그램(Criminal Investigation Program)

탈세나 사기 및 기타 조세법 위반의 혐의가 있는 사건을 조사한다. 탈세와 사기는 납세불순응의 가장 악명 높은 사례로서 2004~2005년도에 215건의 소득세와 부가가치세 범죄조사가 검찰로 인계되었다. 또한 같은 기간에 211건이 탈세와 사기로 유죄 판결을 받았고 1,090만캐나다달러의 벌금과 26.3년의 형을 선고받았다<sup>178)</sup>. 한편 법원의 판결은 지역 및 전국 언론에 공개되어서 탈세 및 사기의 결과를 일반 국민들에게 각인시켜 줌으로써 이러한 유죄판결의 억제효과를 극대화하고자 한다.

#### 나. 캐나다 CRA의 무작위 세무조사 프로그램<sup>179)</sup>

CRA는 자신들의 핵심 세무조사 프로그램을 통해 중소기업 (small & medium enterprises)에 대한 무작위 세무조사를 실시한다. 이 무작위 세무조사 프로그램은 중소기업의 납세순응에 관한 정보를 얻기 위해 설계되었다. CRA는 통계적인 표본추출 기법을 이용하여 세무조사의 대상 기업들을 선정한다. 이러한 프로그램을 통하여 납세불순응의 이유 등과 같은 납세불순응에 관한 상세한 정보가 파악되며 분석된다. 매년 CRA는 1,100~2,200건의 무작위 세무조사를 행하며, 전일 근무자 숫자로 환산하여 대략 70명 정도가 이 프로그램을 위해 투입되고 있다.

178) 검찰로 인계된 사건 중 94%가 유죄판결을 받았다고 한다.

179) CTPA(OECD)에서 발간한 *Compliance Risk Management: Use of Random Audit Programs*, 2004. 9에서 발췌한 내용이다.

1) 무작위 세무조사의 활용

무작위 세무조사를 통해 얻어진 정보는 크게 다음과 같은 5개의 용도로 활용되고 있다.

가) 납세준응도의 측정

무작위 세무조사를 통하여 표본이 추출된 모집단의 납세준응률 (compliance rates)을 추정하고 납세불응에 대한 통찰력을 증진시킨다. 또한 모집단 부문 간의 납세준응률을 비교할 수 있고 시간에 걸친 납세준응도의 추세를 추적할 수 있다.

나) 세무조사 대상의 선정

먼저, 무작위 세무조사를 통해 얻어진 정보는 ‘자동화된 납세준응 위험 평가 체계(automated risk assessment systems)’인 CAAS의 유효성을 입증하고 개량하는 데 사용한다<sup>180)</sup>. 또한, 부문별로 무작위 세무조사를 진행함으로써 특정 집단의 정보를 획득할 수 있고 이를 이용하여 그 집단에 대한 세무조사 전략과 프로그램을 개량할 수 있다.

다) 자원의 정당화

조사의 결과로 얻어진 납세준응률과 납세준응의 추세에 관한 정보를 이용하여 추가적인 자원의 필요성을 입증할 수 있다. 이와 더불어서 납세준응을 향상시키는 CRA의 능력을 극대화하기 위하여 현 자원을 재배치할 필요성을 확인할 수 있다.

---

180) 즉, CAAS 시스템에 있는 위험분석모형(risk analysis model)을 최적화하는 데 사용된다.

#### 라) 정책 변화

무작위 세무조사 결과의 분석을 통하여 CRA의 정책 일부도 바뀔 수 있다.

#### 마) 납세자의 행태

무작위 세무조사를 통해 얻어진 정보를 통하여 CRA는 고객(client)인 납세자의 행태에 대한 통찰력을 얻을 수 있다. 이를 위하여 세무조사자(auditors)는 납세불순응의 이유(예: 납세자의 고의, 납세대리인의 고의, 세무지식의 결핍 등)를 식별하여 기록하여야 한다.

### 2) 방법론적인 이슈들

#### 가) 무작위 세무조사의 유형

모든 무작위 세무조사는 완전한 세무조사(full scope audits)로써 행해진다. 그러나 다른 세무조사와 마찬가지로 세무조사자는 전문적인 판단을 활용하여 각 부문에서의 세무조사 작업 강도의 수위를 결정할 수 있다. 세무조사자는 회계기록의 신뢰성이 의심되거나 제반 사항이 보고된 세액과 일관성이 없어 보이면 간접적인 또는 조사적 접근(indirect or investigative approaches)을 취한다.

#### 나) 표본추출 방법

내부 통계전문가가 층화확률추출법을 이용하여 CRA의 고객 데이터베이스로부터 표본을 생성한다. 이때 모집단은 산업부문별·수입규모별로 층화된다. 표본은 매년 하나 또는 두 개의 모집단으로부터 생성되며 표본의 크기는 모집단에 대한 추정치의 정확도 및 신뢰도 수준에 의해 결정된다. 비록 세무조사 비용 등 자원의 제약으로 인해 정확성을 높이는 데에는 한계가 있지만 합리적인 정

확성을 갖추도록 노력한다. <표 III-6>은 최근 행한 무작위 세무 조사의 산업 범위와 표본의 크기를 보여준다.

<표 III-6> 캐나다의 무작위 세무조사 표본의 구성

연도	표본의 구성
1999	o business service sector에 있는 자영업자의 개인소득세 신고서 중 746건 o business service sector에 있는 GST/HST 신고서 중 598건
2000	o business service sector에 있는 법인세 신고서 중 503건 o 모든 18개 산업부문에서 보고된 GST/HST 신고서 중 838건
2001	o 모든 산업부문에서 보고된 자영업자의 개인소득세 신고서 중 2,200건
2002	o 모든 산업부문에서 보고된 법인세 신고서 중 1,095건

다) 품질 관리(Quality Control)

다른 세무조사와는 달리 무작위 세무조사에는 작성해야 할 추가적인 양식이 존재한다. 이러한 양식들은 구체적인 세무조정 정보를 담기 위한 것으로 세목별로 서로 다른 양식을 사용한다. 모든 양식들은 첫 번째 장에 신원 및 기업의 프로파일 자료를 담고 있다. 그 다음 장부터 조정의 구체적인 유형에 따라 상세하게 분류된 정보를 신고 있으며 각각의 조정은 왜 그러한 조정이 필요한지에 대한 이유를 밝혀야 한다. 또한 납세순응에 대한 전반적인 그림을 얻기 위하여 조정 금액이 소액이거나 재평가가 필요 없는 경우라도 모든 조정내용이 모두 기록된다. 이러한 양식들은 정확성과 완결성을 확보하기 위하여 본청으로 이송되기 전에 지역사무소

에서 재검토된다. 또한 납세불순응의 이유들을 조사하여 세무조사가 필요할 영역이 어디인지를 파악하게 된다.

### 3) 무작위 세무조사 프로그램에 대한 평가

무작위 세무조사를 통하여서 CRA는 ‘자동화된 납세순응 위험 평가 체계(automated risk assessment systems)’를 개량할 수 있다. 또한 무작위 세무조사가 산업 부문에 초점을 두고 있어서 특정 부문의 프로파일을 개발할 수 있고 부문별로 납세순응 위험 요인들을 구체적으로 파악하는 것이 가능하여 위험평가 방법들을 개선하는 데 도움이 된다. 또한 납세불순응의 이유를 구체적으로 파악하여 납세순응도를 높이기 위한 적합한 전략을 채택하도록 기여한다.

CRA는 무작위 세무조사 프로그램을 실시하면서 그 건수가 작아서 납세자들로부터의 부정적인 견해가 아직 문제가 되지는 않는다. 그렇지만 이 프로그램을 실시하면서 다음과 같은 어려움에 직면하고 있다. 첫째, 납세순응 및 납세불순응에 대한 적절한 정의를 결정하는 데 어려움이 존재한다. 둘째, 세목별로 상이한 세액계산 방법을 사용하기 때문에 납세불순응 수준을 세목별로 유의미하게 비교하는 것이 어렵다. 셋째, 무작위로 세무조사를 행하기 때문에 세무조사를 통한 세금 경정 및 세수확보가 다른 정규 세무조사보다 낮아서 세무조사 요원들의 이러한 프로그램에 대한 commitment를 확보하기 어렵다. 넷째, 무작위 세무조사의 결과를 분석하고 보고하는 과정이 길어서 적시에 필요한 정보를 제공하는 것이 어렵다. 다섯째, 각 지역사무소에서 취합한 자료의 정확성을 높이고 분청으로의 신속한 전송이 이루어지는 과정이 행정적으로 부담이 된다. 여섯째, CRA의 정보체계의 한계와 부정확성으로 기업의 산업

분류가 제대로 이루어지지 않은 경우가 발생하여 모집단에 대한 추정치 및 결과를 해석하는 데 어려움이 있다.

#### 다. 납세자 권익보호를 위한 제도

##### 1) 권익보호 기관의 설치

###### 가) 관리이사회(Board of Management)

관리이사회는 15명으로 구성되었으며 이 중 11명은 주와 속령(provinces and territories)에 의해 지명된다. 관리이사회는 CRA의 조직과 경영을 감독할 책임이 있다. 따라서 CRA의 목적, 목적을 달성하기 위한 운영과 재정 및 인력 전략, 예산 성과, 운영예산 등을 다루는 CRA의 업무 계획 개발을 감독한다. 또한 자원과 서비스 및 인사와 관련된 정책들의 경영을 감독한다. 그렇지만 CRA의 모든 사업활동에 관여하지는 않는다. 또한 법률을 집행하거나 강제할 권한이 없고 납세자의 비밀자료에 접근할 수 없다.

###### 나) 심사관실(Appeals Branch/Appeals Division)

CRA 본청의 4개 주요부서 중 하나이다. 이 조직은 CRA에 의해 집행되는 법에 의거하여 내려진 결정들에 대한 분쟁을 공평무사한 검토에 의하여 해결하는 것을 목적으로 한다. 이와 같은 공평무사한 검토를 행하기 위하여 매우 숙련된 직원을 보유하고 있고 이들은 대화에 적극적으로 참여하며, 적합하다면 대안이 되는 과정들을 적극적으로 활용한다. 소송이 필요한 경우에는 법무부와 협력하여 법정 사안들을 처리한다.

다) 조세법원(Tax Court of Canada)

캐나다 전국에 10개의 조세법원이 설치되어 납세자의 소송을 다룬다. 조세법원은 독립적인 법원으로서 정규적으로 심리를 한다.

2) 납세자 권익보호를 위한 장치

가) 납세자권리헌장(the charter Your Rights)

납세자의 권리헌장은 여러 가지 폭넓은 범위의 상황 속에서 세무당국과 납세자 간의 관계에서 납세자의 권리에 대한 정보를 제공한다. 예를 들면, 공평한 법 적용을 받을 권리, 정중한 대우와 배려를 받을 권리, 비밀보호를 받을 권리, 이중 언어의 서비스를 받을 권리, 신속·정확·분명한 정보를 얻을 권리, 법이 허용한 모든 혜택을 누릴 권리, 특정 프로그램을 적용받을 수 있는 권리, 공식적인 재검토를 받을 수 있는 권리에 대하여 기술한다.

특히 공정성 조항(fairness provisions)은 특별히 예외적인 상황 속에 처한 납세자가 다음의 혜택을 세무당국의 재량에 의해 적용 받을 수 있음을 규정한다.

- 벌금과 이자의 취소나 면제
- 늦게 신고되거나 수정되었거나 폐지된 income tax elections 받아주기
- 정상적인 3년의 기간을 벗어난 소득세 환급해 주기

예외적인 상황은 다음과 같다.

- 천재지변
- CRA 발행물의 오류
- 우편 노조의 파업으로 인한 서비스 장애
- 재정적 어려움

한편 자진수정프로그램(voluntary disclosure program)은 납세자로 하여금 부정확하거나 불완전한 정보를 수정하거나 CRA에 보고하지 않은 자료를 제출하는 것을 허락해 준다. 이때 이로 인한 어떠한 벌칙이나 기소는 없다. 한편 연체에 따른 가산금을 피하기 위해 행한 수정을 제외하고 기한이 1년 미만으로 지났다면 그러한 새로운 정보를 CRA는 받아들일 수 있다.

나) 조세쟁송 절차의 확립

(1) CRA의 부과처분에 대한 이의신청

다음과 같은 경우에 이의신청을 지역세무서의 심사관(Chief of Appeals)에게 서면으로 신청할 수 있다.

- 부과에 대한 설명에 만족할지 못할 때
- 조정에 대한 납세자의 요구를 CRA가 거절하였을 때
- 세법에 대한 CRA의 해석에 반론이 있을 때

이와 같은 이의신청은 납세자와 CRA 간의 분쟁을 해결하기 위한 첫 번째 단계이다. 납세자가 이의신청을 행한 후에 심사관실은 공평무사하게 이를 검토한다.

이의신청의 마감은 신고서 제출 마감일 이후 1년과 CRA의 부과지서(Notice of Assessment)의 우편 발송일 이후 90일 중에서 뒤에 오는 것이 된다. 또한, 납세자는 이의신청 마감의 연장을 신청할 수 있고, 이에 대한 결정을 심사관(Chief of Appeals)이 내리게 된다. 마감연장 신청이 받아들여지면 이의신청일은 결정통지서가 우편발송된 날짜가 된다. 만약 마감연장이 거절되면 거절통지서의 발송일로부터 90일 안에 조세법원에 마감연장 신청을 요청할 수 있다.

한편, 심사관은 이의신청 내용을 검토한 후에 부과고지에 대한 최종결정을 내린다. 이때 납세자의 이의신청이 전부 또는 부분적으

로 받아진다면 이를 조정한 경정고지서(notice of reassessment)가 납세자에게 발송된다. 그렇지 않은 경우, 부과된 내용이 맞음을 확인해 주는 확인통지서(notice of confirmation)가 발송된다.

## (2) 조세법원에의 소송제기

이의신청에 대한 CRA의 결정에 납세자가 동의할 수 없는 경우에 납세자는 조세법원에 소송을 제기할 수 있다. 이때 납세자는 CRA의 채부과고지서나 확인통지서가 발송되고 나서 90일 안에 불복통지서(appeal notice)를 조세법원에 제출하여야 한다. 또는 이의신청하고 나서 90일 안에 CRA가 이에 대한 결정을 하지 않으면 조세법원에 소송을 제기할 수도 있다.

이에 대하여 조세법원은 비공식 절차(informal procedure) 또는 일반적인 절차(general procedure)라는 두 가지 절차를 밟을 수 있다.

### ① 비공식 절차

납세자가 다음의 조건 중에 하나를 만족하면 비공식 절차를 신청할 수 있다.

- 분쟁중인 연방세금과 벌금의 액수가 부과당 1만 2천캐나다달러 미만 경우
- 분쟁중인 손실액수가 결정당 2만 4천캐나다달러 미만인 경우
- 연방세금과 벌금에 대한 이자만이 분쟁의 대상인 경우

여기서 분쟁중인 금액이 비공식 절차의 한계를 초과한다면 납세자는 자신의 소송을 그 한계까지로 제한할 수 있다. 위의 조건을 만족한 경우에 대하여 조세법원은 가급적 신속하고 비공식적으로 처리하기 위하여 증거에 대한 법적 또는 기술적 규칙을 따를 필요가 없다. 또한 비공식 절차에서 나온 결정은 다른 사건들에 대하

여 관례로서의 효력이 없다.

한편, 비공식 절차를 따르고자 하는 납세자는 소송을 제기하기 위한 어떤 양식서류를 제출할 필요는 없지만 서면으로 불복 이유와 관련 사실들을 기술하여 제출해야 한다. 이때 납세자는 비공식 절차를 따르고자 하는 의도를 분명히 밝히는 불복통지서와 100캐나다달러의 수수료를 제출하여야 한다. 그렇지만 심각한 재정적 곤란을 겪고 있는 개인 납세자인 경우에 서면으로 수수료 면제를 요청할 수도 있다. 그리고 조세법원이 납세자의 불복을 완전히 또는 부분적으로 인정하면 이러한 수수료는 전부 환급된다.

한편, 비공식 절차의 경우 친구 또는 가족구성원 등 누구나가 납세자를 대신하여 불복소송을 제기할 수 있다. 이때 납세자는 ‘위임장(Authorizing or Cancelling a Representative)’이라는 양식 T1013을 제출하여야 한다. 이와 같은 비공식 절차는 심리가 신속하게 진행되도록 하기 위하여 CRA와 조세법원에 다음과 같은 시간제약을 두고 있다.

- CRA는 조세법원이 불복통지서를 보낸 날짜부터 60일 안에 불복에 대한 응답을 하여야 한다.
- 조세법원은 CRA의 응답 기한일로부터 180일 안에 불복에 대한 심리를 진행하여야 한다.
- 조세법원은 심리가 끝난 날짜로부터 90일 안에 판결을 내려야 한다.

만약 납세자가 이러한 불복소송에서 50% 이상의 성공을 거둔다면 판사는 CRA로 하여금 납세자의 법률비용 일부를 부담하도록 할 수 있다. 이에 반하여 비공식 절차인 경우에 판사는 아무리 납세자가 패소한다고 하더라도 CRA의 비용을 부담하게 할 수는 없다.

## ② 일반적인 절차

납세자가 비공식 절차를 신청할 자격이 없거나 이를 신청하지 않으면 조세법원은 분쟁중인 금액의 크기에 상관없이 일반적인 절차에 의거하여 심리를 진행한다.

일반적인 절차는 다음과 같은 주제를 다루는 공식적인 법원의 규칙을 따르게 된다.

- 불복 신청하기
- 증거에 대한 규정
- 밝혀진 것에 대한 조사(examinations for discovery)
- 서류의 작성(production of documents)

이와 같은 일반적인 절차에 따라 소송을 제기하는 납세자가 개인인 경우에는 법정에서 변호사나 본인 스스로가 자신을 대변할 수 있다. 그러나 법인인 경우에는 변호사가 그 법인을 대표하여야 한다. 물론 법원이 인정하는 특별한 경우에 있어서는 법인 관계자가 그 법인을 대표할 수 있다.

일반적인 절차에 따르는 불복소송을 제기할 때에는 다음과 같은 수수료를 지불해야 한다.

## &lt;표 III-7&gt; 소송 수수료의 납부

(단위 : 캐나다달러)

수수료	분쟁중인 총연방세금과 벌금	분쟁중인 손실금액
\$250	49,999 이하	99,999 이하
\$400	50,000~149,999	100,000~299,999
\$540	150,000 이상	300,000 이상

이때 이자에 대해서만 분쟁이 있는 경우에는 분쟁 금액에 상관 없이 수수료는 400캐나다달러이다. 한편, 조세법원은 패소한 자에

게 승소한 자의 법률비용의 일부를 부담시킬 수 있다.

납세자의 불복에 대한 CRA의 결정이 발송된 후 90일 안에 납세자는 조세법원에 불복통지서를 제출하여야 하지만 이를 충족시킬 수 없을 때에는 연장을 조세법원에 신청할 수 있다. 이때 연장을 허락받으려면 다음의 조건을 만족함을 입증하여야 한다.

- 불복기간 안에 불복 신청서를 자신이나 대리인이 제출할 수 없지만 불복한 의향이 있는 경우
- 납세자의 불복 신청서를 허가하는 것이 공정한 경우
- 가능하였다면 납세자가 일찍 신청했을 경우
- 불복에 대한 타당한 근거가 있는 경우

(3) 연방법원에서의 소송 제기

납세자는 조세법원의 판결에 불복하여 판결일로부터 30일 안에 연방법원에 항소할 수 있다. 이때 7월과 8월은 30일 계산에서 제외된다. 이때 연방법원법은 조세법원의 비공식 절차에서 내려진 판결에 대한 불복을 제한하고 있다.

(4) 대법원에서의 소송 제기

납세자는 연방법원의 판결에 불복하여 대법원에 항소할 수 있지만 사전에 대법원의 허가를 받아야 한다.

(5) 분쟁중인 금액의 징수

납세자가 이의신청을 하면 CRA는 납세자에게 부과고지서(Notice of Assessment)를 우편으로 발송한 후 90일간은 분쟁중인 금액에 대한 징수 행위를 연기한다. 만약 납세자가 조세법원에 소송을 제기하는 경우에는 법원이 판결을 우송할 때까지 또는 납세자가 소송을 종결하는 시점까지 분쟁중인 금액에 대한 징수 행

위를 연기한다. 그렇지만 납세자가 원천징수하여 납부해야 하는 세금과 같은 특별한 상황에서는 징수 행위를 연기하지 않는다.

한편, 어느 경우이든지 이자는 납부할 금액에 덧붙여서 발생한다. 따라서 납세자는 분쟁중인 금액의 일부 또는 전부를 납부할 수 있다. 이때 납세자가 승소를 한다면 이자를 포함한 환급금을 받게 된다.

만약 납세자가 조세법원에서 패소를 할 경우에는 비로 납세자가 이에 불복한다고 하더라도 CRA는 징수행위를 재개한다. 이때 납세자의 불복이 미해결인 동안에는 CRA는 유가증권을 대신 받을 수 있다.

## 6. 호 주

### 가. 신고납세제도<sup>181)</sup>

1936년 소득세부과법(the Income Tax Assessment Act) 제 166조의 A에 의하여 국세청장은 납세자가 신고서를 제출할 때 조세를 부과결정한 것으로 간주된다. 납세자가 제출한 신고서는 국세청장이 납세자에게 조세를 부과하는 고지서로 간주된다.

동법 제170조에 의하면, 국세청장은 조세의 납부기간으로부터 4년 이내에 경정할 수 있다. 그러나 국세청장이 동 4년의 기간 내에 세무조사를 개시하였지만 종료하지 못한 경우에는 국세청장은 연방법원에 부과제척 기간의 연장을 청구하거나 납세자로 하여금 일정 기간 연장하는 데 동의하도록 요청할 수 있다. 만약 국세청장이 조세의 회피가 사기에 기인한 경우라든가 탈세가 있었다고 판단하는 경우에는 부과제척 기간의 제한은 없게 된다. 동법 제

181) Jonathan Leek, "Preparing for a Tax Audit and Litigating Tax Cases-Australia," Baker and McKenzie, 1999.

177조의 G에 의하면, 국세청장이 동법 제6편의 A상의 일반적인 조세회피방지규정을 적용하는 때에는, 동법 제170조의 규정 대신 6년의 부과제척 기간이 적용된다.

국세청장은 동법 제162조의 규정에 의하여 신고서의 보정을 요구할 수 있으며 동법 제163조의 규정에 의하여 별도의 신고서 제출을 요구할 수 있다. 동법 제167조 또는 제168조의 규정에 따라 경정 또는 결정을 할 수 있다.

#### 나. 세무조사 절차

대규모 기업과 외국납세자는 국세청의 통합조사(complex audit) 대상이 된다.

통합조사의 절차는 국세청 가이드라인 A52에 규정되어 있다. 법률상 절차에 관한 세부조항은 없다.

##### 1) 정보수집과 기획

국세청의 조사팀은 조사대상 납세자를 선정하고 해당 납세자가 영위하는 업종에 대한 분석을 한다. 조사대상 기간과 조사쟁점을 결정하고 조사계획을 작성한다.

##### 2) 조사의 통지

원칙적으로 조사개시 최소한 한 달 전에 조사를 통보한다. 조사는 1차면담으로 시작한다.

##### 3) 1차면담

1차면담에서 조사관리자와 피조사자는 아래의 사항에 대해 토론한다.

- 조사일정
- 조사담당자

- 조사대상기간
- 조사의 범위
- 회사의 경영구조
- 문답의 방식
- 조사팀에 제공되는 시설
- 연락방법
- 적출되는 대로 고지서를 발부할 것인지 등

#### 4) 조사계획서의 교부

조사관리자는 위의 1차면담을 통해 결정된 것을 바탕으로 조사계획서를 작성하여 납세자에게 교부한다. 조사계획은 변경이 가능하다.

#### 5) 조사 및 분석

자료의 수집과 분석이 주된 작업이 된다. 납세자의 사업장이나 주거지에서 실지조사를 진행한다. 수동분석과 전산분석이 모두 이루어진다.

조사과정에서 조사관은 소득세부과법 제263조의 규정에 의하여 언제든지 사무실, 사업장, 장부·서류 등에 대해 접근이 허용된다. 복사하든가 요약정리하는 방법이 허용된다. 이에 납세자와 해당 장소의 점유자는 조사관의 접근에 협조하여야 한다. 서류의 영치는 영장을 필요로 한다. 수색의 경우에도 영장을 필요로 하지 않는다. 조세법칙 사건의 경우에는 영장이 사용될 수도 있다.

소득세부과법 제264조의 규정에 의하여 국세청장은 서면으로 누구에게나 필요로 하는 정보의 제공이나 누군가의 소득에 대한 조사를 위하여 필요로 하는 자료의 제출을 요청할 수 있다.

이 때 국세청장은 자료 제출자로 하여금 성실하게 제출하는 것

임을 선서하게 할 수 있다.

국세청장은 역외에 소재하는 자료에 대해서는 일정 기간을 허용하면서 제출할 것을 요청할 수 있다. 이러한 요청에 응하여 제출되지 않는고 대신 추후 쟁송에서 제출되는 자료에 대해서는 이의 증거능력이 인정되지 않는다.

이와 같이 광범위한 국세청장의 정보접근권에 대해 법원은 상당한 제한을 두고 있다. 국세청장의 정보접근권의 행사는 1977년의 행정결정(사법심사)법(Administrative Decisions(Judicial Review) Act)에 의하여 법원의 심사를 받을 수도 있다.

한편, 국세청장의 자료 요구권은 변호사-의뢰인 간 비밀보호권에 의하여 제약을 받을 수 있다. 국세청장은 변호사의 사무실에 대한 접근 및 변호사의뢰인비밀보호권에 대한 지침(ATO Guideline A53)과 회계사의 의견서에 대한 접근에 관한 지침(ATO Guideline A59)을 발한 바 있다.

#### 6) 납세자의 소명

조사관의 요청에 의해 사실관계의 소명은 자주 이루어진다. 조사관이 의견서(position paper)를 제시하면 그에 대해 납세자가 의견을 개진하는 방식으로 진행된다. 법률적 회계적 의견이 교환된다.

#### 7) 조사종결

납세자와의 토론을 통해 쟁점을 정리한다. 최종적인 합의사항, 추후 조사에서 다룰 사항 등도 기록한다.

이 때에는 국세청의 협의결정요령(Code of Settlement Practice)을 준수하여야 한다. 협의결정은 1991년에 도입된 제도이다.

협의결정요령은 다음과 같은 상황에서는 협의종결이 쟁송보다

더 나은 방법임을 규정하고 있다. 조사종결 이후에는 납세자만족도를 조사한다.

- 손익을 비교할 때 조세쟁송은 합리적인 수준을 벗어난 경우
- 법률 및 사실관계에 대해 매우 복잡한 사안이 걸려 있는 경우
- 조세회피구조에 대해 납세자가 국세청의 입장을 수용하고 거래구조를 재편성하고자 하는 경우
- 현재 및 미래에 걸쳐 다중의 납세협력을 유도할 수 있는 상황

다. 납세자 권익보호를 위한 제도

#### 1) 납세자권리헌장<sup>182)</sup>

납세자의 권리 및 그에 상응하는 의무에 대해 규정하고 있다. 국세청을 상대로 하는 의사소통 방법까지 결들여 ‘납세자권리헌장-납세자 여러분이 아셔야 할 사항’이라는 표제로 활용된다. 최근에는 2003년 개정된 바 있다.

#### 2) 통칙·질의회신

국세청장은 1953년 과세행정법(Tax Administration Act 1953)의 제5편 AAA와 제4편 AA에 의하여 통칙과 질의회신을 발할 수 있다.

##### 가) 통칙-public rulings

국세청장은 일정 부류의 납세자 또는 일정 부류의 거래에 대한 조세법 적용에 관한 통칙을 발할 수 있다.

소득세부과법 제170조 BA의 규정에 의하면, 해당 사안에 대한 통칙이 있는 경우에는 국세청장은 그에 기속된다. 이는 당해 사안

182) [http://www.ato.gov.au/content/downloads/korean\\_web.pdf](http://www.ato.gov.au/content/downloads/korean_web.pdf)  
한글판 납세자권리헌장이다.

에 대한 다른 해석방법에 의할 때 부과할 수 있는 조세액이 많을 수 있는 경우에도 마찬가지인 것은 분명하다.

나) 질의회신-private rulings

국세청장은 개별 사안에 대한 질의회신을 할 수 있다. 사안의 대상기간이 미래인 경우에도 가능하다. 즉 advance rulings의 경우에도 가능하다. 국세청장이 납세자의 질의를 받은 때로부터 3개월 이내에 회신을 하지 않거나 국세청장이 추가적인 정보를 조회한 때로부터 3개월 이내에 회신을 하지 않는 경우에는 질의자는 국세청장에게 서면으로 회신이 늦어지는 이유를 서면으로 제시할 것으로 요구할 수 있다. 국세청장은 이에 대한 질의회신에 기속된다.

일정한 경우 국세청장은 서면질의에 대한 회신을 거부할 수 없다.

다) 이의신청(objection)

과세행정법(Tax Administration Act) 제14조에 의하여, 납세자는 고지서를 수령한 때로부터 4년 이내에 이의를 신청하도록 되어 있다. 경정결정에 따른 고지에 대해서는 당초 결정일로부터 4년이 되는 날 또는 경정결정에 따른 고지서를 받은 날부터 60일이 되는 날 중 뒤에 오는 날까지 이의신청을 하여야 한다.

만약 국세청장이 이의신청일로부터 60일 이내에 결정을 하지 않을 경우에는 납세자는 결정을 독촉하는 서면의 통지서를 국세청장에게 송부할 수 있다. 그로부터 다시 60일이 지나도록 국세청장이 결정을 하지 않을 경우에는 국세청장이 기각한 것으로 간주한다.

이 때 납세자는 60일 내에 행정심판원(Administrative Appeals Tribunal) 또는 연방법원(Federal Court)에 제소할 수 있다. 행정

심판원은 마치 국세청장과 같은 권한을 행사할 수 있는 반면, 연방법원은 국세청의 행위의 적법성 여부만 심사할 수 있다.

행정심판원의 결정에 이의가 있는 납세자는 법률의 해석에 관한 사항에 한하여 연방법원에 제소할 수 있으며, 행정심판원의 결정이 있는 후 28일 이내에 제기하여야 한다. 연방법원의 결정에 대해서는 21일 이내에 연방항소법원(Full Federal Court)에 상고할 수 있다. 대법원(High Court)에는 상고할 수 있지만 대법원은 선별적으로 받아들인다.

## 7. 요약과 시사점

본장에서는 세무조사 단계별로 각 나라의 제도에 대해 살펴 보았다. 특히 세무조사의 효율성을 제고하는 제도와 세무조사 과정에서 납세자 권익을 보호하는 장치에 대해 집중적으로 살펴보았다. 납세자 권익을 보호하는 부분 중 고지 전 협의나 청문의 과정과 고지 후 쟁송의 과정이 상호 연결되어 있는 경우에 있어서는 고지 후 쟁송의 부분까지 소개하기도 하였다.

그리고 순서에 있어 우선 미국, 그리고 대륙법계 국가인 독일, 프랑스 및 일본에 대해 소개하고 다음 영연방계의 호주 및 캐나다의 제도 순으로 살펴보았다.

미국은 비록 불문법 국가이기는 하지만 조세에 있어서는 다른 어느 나라보다 성문법적인 장치가 잘 발달되어 있으며, 이는 조세법을 집행하기 위한 조직과 절차에 있어서도 마찬가지이다. 이에 따라 세무조사의 절차가 세법에 비교적 소상히 규정되어 있다. 특기할 점은 임의추출(random sampling)을 통한 과학적인 조사대상자 선정에 매우 많은 행정력을 투입하고 있다는 점이다. 미국에서는 장기전략적인 세무행정 계획의 수립을 중요시하여 독립적인 국세청 감독위원회가 그 분야에 있어 최고 의사결정을 하도록 되어 있다.

독일이나 프랑스는 조세제도의 형성과 그 집행에 각 지방정부의 역할과 비중이 큰 편이다. 그리고 집행에 있어 중앙정부와 지방정부 간 중첩도 적지 않다. 이러한 현상은 각 지방 간 경제교류에 제약을 주어 왔기 때문에 일찍이 국가 전체적인 조세법의 적용이나 그 집행에 대한 통일적인 법제의 필요성이 제기되어 독일은 조세기본법, 프랑스는 조세절차법이 도입되었다. 조사대상자의 선정에 있어 독일, 프랑스(및 일본)의 공통적인 점은 임의추출 방법도 도입되어 있지 않고, 조사관서의 재량에 의한 선정에 많이 의존하고 있다는 점이다. 프랑스의 경우 신고성실도를 측정하기 위한 전산기법은 활용되고 있지만 이는 세무서 직원의 선별심사를 위한 사전적인 과정으로 이해된다.

독일은 소득과세에 있어 부과과세제도를 유지하고 있다. 구속확인이나 납세자의 신청에 의한 세무조사를 통해 세무조사가 납세자의 장래 경제활동의 확실성을 제고하는 데 기여하는 제도를 두고 있다.

프랑스에서는 비록 신고납세주의를 채택하고 있지만 모든 신고서에 대해 조사(서면조사 포함)한다는 원칙을 고수하고 있다. 포괄주의적인 소득개념에 입각하여 개인에게도 순자산증가설적인 관점에서 추계하는 길이 열려 있다. 그러한 만큼 분쟁의 소지도 많아 분쟁을 사전에 조정하기 위한 협의과세제도나 대심적 경정절차와 같은 분쟁을 대비하는 제도가 도입되어 있다.

한편, 일본은 상대적으로 중앙집권적인 조세행정의 틀이 잡혀 있어 그와 같은 법 제정의 필요성을 느끼지 못하고 있고 입법보다는 정부의 행정관행에 의존하는 경향이 있으므로 그러한 법률이 존재하지 않고 있다.

앞서 영국에 대한 자세한 소개는 생략하였다. 영국은 불문법 국가이다. 조세법에 있어서는 항구적인 효력을 갖는 법과 연간법이 중첩되어 각 법을 모두 읽어 보아야 실제적으로 개별사안에 적용

될 법규정을 모두 파악할 수 있다. 이러한 사정 때문에 영국에서는 일찍이 조세관리법(Taxes Management Act)이 조세법의 집행절차에 대해 규정하게 되었으며, 세무조사행정도 그에 따라 발달하게 되었다. 특기할 것은 영국은 1997년에 가서야 소득세에 있어 신고납부제도가 도입되었다는 점이다. 이에 따라 세무조사의 의미도 달라지게 됐으며 비로소 임의추출 방법의 필요성이 제기되게 되었다. 이와 같이 임의추출 방법은 미국에서와 유사한 개념으로서 영국보다는 오히려 캐나다, 호주 및 아일랜드에서 더 활용되고 있다.

캐나다에서는 영국이나 미국에서와 같은 임의추출에 의한 세무조사가 이루어지고 있는데 미국과 다른 점은 매년 소규모로 이루어지고 있다는 점이다. 프랑스에서와 같이 개인소득금액을 조사함에 있어서는 순자산 방법 및 은행예금 방법에 의한 포괄주의적인 조사가 이루어지고 있다. 캐나다에서는 미국의 국세청감독위원회와 기능이 유사한 관리이사회가 구성된다.

호주는 부과과세제도를 유지하고 있지만 부과를 위한 협력의무로서 신고를 하는 즉시 부과되는 것으로 의제하는 규정을 두고 있다. 조사종결 과정에서 협의를 중시하여 자세한 협의결정요령이 운용되고 있다.

이상에서 보듯이 세무조사제도와 그 행정은 각 나라마다 역사적, 법적 배경에 따라 상이한 모습을 보이고 있다. 그러나 일부에 있어서는 통일화되는 경향을 보이고 있는 것도 사실이다.

공통적으로 발견되는 것은 점점 더 과학적인 요소가 많이 작용하고 있다는 점이다. 또한 세무조사를 세수를 늘리기 위한 수단으로 여기기보다는 궁극적으로 신고성실도를 제고하기 위한 수단으로 인식하고 있다. 이는 조사대상자의 선정기준의 결정에 있어서 뿐 아니라 그의 공표 여부 결정에도 기본적인 지침이 되고 있다.

그리고 세무행정의 합리성을 제고하기 위한 방안으로 납세순응도 측정을 위한 임의추출 조사가 점차 확산되고 있으며, 다른 한편으로는 납세자의 권익보호 업무를 실질적으로 관리하기 위해 납세협력비용을 계측하기도 한다는 점이다.

또한 세무조사의 효율성을 제고하기 위해 과세관청의 과세자료의 수집을 지원하기 위한 법제 및 행정장치들이 보강되고 있는 점을 발견할 수 있다.

한편, 세무조사 과정에서 분쟁이 발생하는 것을 사전에 방지하기 위해 조사종결 과정에서 협의의 요소가 많이 개입하고 있다. 그리고 절차적인 합리성을 제고하기 위해 절차법적인 규정들이 많이 도입되고 있다. 조사의 개시와 종결과정에 있어서 지켜야 할 사항들에 대해 법규적인 통제를 하고 있기도 하다. 예를 들면, 미국, 프랑스 등에서 입증책임과 가산세에 있어서 도입되어 있는 구체적인 장치들은 우리에게 시사하는 바가 클 것이다. 그리고 미국과 캐나다에 독립의 위원회가 국세행정 전반의 합리적 운영을 모니터링하는 제도가 도입되어 있는 점도 특기할 만하다.

납세자에게는 세무조사가 법적 확실성을 제고하기 위한 서비스로서 기능하기도 한다. 이는 사전적인 질의회신, 신청에 의한 사전조사 및 구속확언과 같은 형태로 나타난다. 한편, 복잡한 조세회피행위에 대해서는 호주, 미국의 경우 정부가 그 유형을 사전에 공표하기도 하며, 프랑스의 경우 별도의 위원회에서 검증하는 제도를 두기도 한다.

요약하면 영미법계 국가는 세무조사의 과학화에, 대륙법계 국가는 세무조사 절차의 법제화에 있어 앞서 나가고 있다. 그러나 영국은 영미법계 국가임에도 세무조사의 과학화에, 일본은 대륙법계 국가인데도 절차 법제화에 괄목할 만한 제도를 가지고 있지 않다.

## IV. 세무조사제도 개혁방안

제2장에서는 우리나라의 세무조사에 대해서 최근의 역사, 현행 세무조사제도의 골간이 되는 법제 및 조직 그리고 실제 운영상황에 대해 살펴보았다. 그리고 제3장에서는 외국의 세무조사제도에 대해 미국, 대륙법계 국가 및 영연방국가별로 살펴보았다.

우리나라를 포함한 각국은 세무조사를 직접적으로는 세법을 적법하게 집행하는 도구로 인식하고 있을 뿐만 아니라 간접적으로 납세자의 성실신고를 유도하는 가장 기본적인 수단으로 보고 이에 행정력을 집중하고 있음을 알 수 있었다. 세무조사제도는 세무조사가 가지는 그러한 기본적 기능에 가장 충실하게 운영되어야 할 것이다. 이를 위해서는 목표를 효과적으로 달성하되 가장 경제적으로 추진하여야 하며, 그러한 과정에서 납세자의 권익이 침해되지 않도록 하여야 할 것이다.

본장에서는 세무조사의 효율성을 제고시킬 수 있는 방안과 세무조사 과정에서의 납세자 권익을 보호하는 방안을 강구하고자 한다.

### 1. 세무조사의 효율성 제고방안

세무조사의 효율성을 제고하기 위해서는 납세자를 유형별로 그리고 계층별로 구분하고 그에 부합하는 차별화된 조사원칙과 조사 전략을 세워야 한다. 국세청이 발표한 '2003년 하반기 법인기업에 대한 조사 관리방향'에 따르면 2003년 이전까지 각 지방청이 세무관서별 전체 법인 수만을 기준으로 조사대상 선정 법인 수를 배정함으로써 법인사업자의 유형·계층에 따른 차별이 없었음을 보

여준다. 2003년 이후에 비로소 초보적인 납세자 유형별·계층별로 차별화가 이루어지고 있는 것으로 보이지만 보다 세분화된 납세자 유형 분류에 따른 조사전략이 필요하다.

최근 상대적으로 개인사업자의 조사비율이 지속적으로 낮아짐에 따라 자발적인 납세순응 동기가 줄어들 가능성이 있다<sup>183)</sup>. 따라서 개인사업자의 탈세 가능성에 더 많은 관심을 갖는 것이 필요하다. 모든 경제적 이득은 최종적으로 개인에게 귀속되는 것이므로 개인에 대한 조사가 모든 세무행정의 기본이 되어야 할 것이다. 다만, 개인은 현실적으로 그 수가 너무 많으므로 개인납세자를 유형별·계층별로 분류한 후에 무작위 표본조사·간편조사의 개념을 적극 활용해야 할 것이다.

세무조사의 효율성을 제고하는 데에는 세무조사 조직의 전문화 및 납세자 유형에 따른 차별화된 조사전략을 세우는 것 이외에도 국세당국의 자료수집권 및 금융자료접근권의 범위 확대 등과 같은 제도적 뒷받침도 필요하다. 아울러 가산세제도와 입증책임제도 등도 납세협력의무를 확보하기 위한 관점에서 제도가 개편되어야 한다. 특히 가산세제도의 개편은 금융실명거래를 촉진하기 위한 목적으로도 요구되고 있다. 이처럼 과세당국의 금융정보에 대한 접근범위가 넓어지고 금융실명거래가 정착되면 장기적으로 납세편의 제고를 위해서 현금주의 과세제도를 도입하는 것도 가능해질 것으로 생각된다.

#### 가. 납세자 유형별·계층별로 차별화된 조사전략

최근 우리나라의 세무조사자 선정비율은 지속적으로 낮아지고

183) 2005년 12월부터 국세청이 실시한 세 차례의 고소득 자영업자에 대한 조사 결과 조사된 총소득 대비 발각된 탈루소득의 비율이 각각 56.9%, 57.7%, 46.7%로 매우 높게 나타났다. 이는 고소득 자영업자의 탈세 정도가 매우 심각함을 보여주고 있다.

있다. 일반적으로 세무조사 대상자 선정비율은 한 나라의 탈세수준에 커다란 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 특히 탈세수준이 높은 경우에는 세무조사 비율을 높임으로써 탈세를 억제할 필요가 있다. 하지만 어느 수준의 세무조사 비율이 적절한 것인지에 대한 명확한 해답은 존재하지 않는다. 따라서 현진권·박창균(2001)에서 주장하듯이 조사비율을 국제적으로 비교함으로써 간접적으로 우리나라의 적정성 여부를 검토해 볼 수 있다. 아래의 <표 IV-1>은 우리나라와 미국 및 일본의 최근 소득세와 법인세의 세무조사 대상자 선정비율을 보여준다.

<표 IV-1> 2005년도 주요 세목별 조사비율 국제비교 :  
한국, 미국, 일본

(단위 : %)

	개인사업자	법인세	부가가치세
한 국	0.18	1.86	0.31
미 국	2.92(0.56)	1.24(1.05)	-
일 본	3.60(1.10)	4.25	6.61

주: 미국과 일본의 경우 실지조사뿐만 아니라 전화·우편 등 통신에 의한 간편조사 건수를 포함함. 간편조사를 제외한 실지조사 비율을 괄호 안에 나타냄.

자료: 미국- 2005 Data Book; 일본-National Tax Agency Report 2005, 2006

2005년을 기준으로 미국의 조사비율은 통신조사·사무실조사 등에 의한 간편조사를 포함한 경우 법인에 대해서 1.24%, 개인사업자는 2.92%이다. 이때 우리나라 경우처럼 실지조사만을 고려한 경우 조사비율은 법인세 1.05%, 개인사업자 0.56%이다. 한편, 일본의 경우 법인소득세에 대해서 4.25%, 확정신고를 하는 개인사업자

는 3.60%, 부가가치세에 대하여 6.61%의 신고서를 조사한다. 이때 개인사업자의 경우 실지조사만을 고려한 경우 조사비율은 1.10%가 된다. 이에 반하여 우리나라는 법인세에 대하여 1.82%, 개인사업자에 대하여 0.18%, 부가가치세에 대하여 0.31%로 일본에 비해서는 3대 세목 모두 낮은 것으로 나타났으며 미국과 비교하면 개인사업자의 조사비율이 크게 낮음을 알 수 있다. 어느 정도의 비율로 세무조사를 하는 것이 적절한지에 대해서는 일률적으로 얘기할 수 없지만 개인소득세는 미국에 비하여 그리고 법인세와 부가가치세는 일본에 비하여 현저히 낮은 수준인 것은 분명하다.

일반적으로 세무조사 비율을 낮은 상태에서 조금 증가시켜서 탈세의 적발확률을 조금이라도 높인다면 탈세규모가 감소할 것이라는 이론적 예측은 자명하다(Allingham & Samdmo, 1972). 또한 이론적인 예측뿐만 아니라 실증적으로 조사비율의 하락을 막았더라면 자진납부 세액이 크게 증가했을 것이라는 연구가 존재한다(Dubin, Graetz & Wilde, 1990). 한편 우리나라에 대한 선행연구인 현진권·박창균(2001)은 모의실험을 통해 당시의 세무조사 선정비율을 강화할 필요가 있음을 주장한다<sup>184)</sup>. 2000년대 초반보다 최근의 세무조사 비율이 더 낮아졌으므로 그들의 주장은 여전히 유효하다고 볼 수 있다.

일반적으로 우리나라의 조사비율이 낮다고 인식됨에도 불구하고 최근 보다 낮아지고 있는 이유는 국세청이 사용할 수 있는 인적·물적 자원은 한정되었지만 추가적인 일반 행정업무가 증가(납세신고인원 증가, 종합부동산세 도입, EITC 도입 준비 등)하였다는 현실적인 제약이다. 이와 더불어서 조세 외의 정책목적으로 세무조

184) 현진권·박창균은 다른 조건이 일정할 때 세무조사 선정비율을 높여야 납세순응을 제고할 수 있음을 주장하지만 궁극적으로는 가산세 정책 등 다른 정책수단들과 조화롭게 추진할 필요가 있음을 강조한다.

사를 활용하는 것도 이러한 추세를 부추기는 요인으로 판단된다. 따라서 사용할 수 있는 자원이 한정되어 있다는 제약하에서 세무 조사의 포괄범위를 확대하기 위해서는 납세자를 유형별·계층별로 구분하여 조사비용을 차별화시킬 필요성이 제기된다. 이와 더불어서 대상인원이 많으면서 탈세규모가 작은 납세자에 대해서는 현재의 실지조사 이외에 일본과 미국처럼 전화·우편 같이 통신 등에 의한 간편조사 기법을 세무조사 방식 중 하나로 포함하여 관리하여야 한다.

<표 IV-2> 우리나라 2004년 외형계급별 법인세 조사실적

(단위: 명, 건, %, 억원)

외형계급	신고인원	조사건수	조사비용	신고세액	추징액	탈세율
소규모 법인	287,862	3,978	1.38	2,477,689	7,911	0.32
10억원 미만	185,827	872	0.47	476,007	1,348	0.26
10억~100억원	102,035	3,106	3.04	2,001,682	6,563	0.30
대규모 법인	15,600	1,705	10.93	19,868,400	23,498	0.12
100억~500억원	12,679	1,226	9.67	2,448,721	6,679	0.25
500억~1,000억원	1,410	194	13.76	1,195,993	3,086	0.23
1,000억원 이상	1,511	285	18.86	16,223,686	13,733	0.08
합계	303,462	5,683	1.87	22,346,089	31,409	0.13

주: 탈세율=(추징액/1.1)/(신고세액+추징액/1.1). 여기서 추징액을 1.1로 나누는 것은 가산세율이 10%임을 가정하고 탈세액을 계산한 것임. 이는 납부불성실 가산세를 고려하지 않은 것임.

자료: 신고인원, 신고세액은 2004년도 『국세통계연보』의 '외형계급별 법인세 신고현황'(p. 158)을 이용하고, 조사건수와 추징액은 2005년도 『국세통계연보』의 '외형계급별 법인조사실적'(p. 192)을 이용함. 조사비용과 탈세율은 계산됨.

현재 우리나라의 법인세 조사에서는 부분적으로 납세자 계층에 따른 상이한 조사비율을 적용하고 있다. <표 IV-2>는 2004년 외형계급별 법인세 조사실적을 보여준다. <표 IV-2>에 따르면 추정액의 규모는 외형계급이 커짐에 따라 증가하고 있지만 진정으로 내야할 세금 대비 탈세한 세금의 비율을 나타내는 탈세율은 오히려 외형계급이 커짐에 따라 감소함을 알 수 있다. 또한 세무조사 비율은 외형계급이 커짐에 따라 증가하고 있다.

<표 IV-3> 미국의 2005 회계연도 법인규모별 법인세 조사비율  
(단위: 명, 건, %)

총자산계급	신고인원	조사건수	조사비율
소규모법인	2,249,416	17,858	0.79
대차대조표 없는 신고서	357,753	1,883	0.53
100만달러 이하	1,682,903	13,368	0.79
100만~1천만달러	208,760	2,607	1.25
대규모 법인	54,090	10,829	20.02
1천만~5천만달러	28,715	3,535	12.31
5천만~1억달러	6,991	1,148	16.42
1억달러 이상	18,384	6,146	33.43
합 계	2,303,506	28,687	20.81

자료: IRS, 2005 Data Book.

<표 IV-3>에서 알 수 있듯이 미국의 법인세 세무조사 비율도 외형계급이 커짐에 따라 증가하고 있음을 보이고 있다. 하지만 대규모 법인에 대한 조사비율은 우리나라의 경우보다 훨씬 높음을 알 수 있다<sup>185)</sup>. 우리나라의 경우 외형이 100억원 이상인 대규모법인에 대한 조사비율은 10.93%이지만 미국은 총자산 1천만달러 이

상인 대규모 법인에 대하여 20.02%로 약 두 배 정도 높은 조사 포괄범위를 보이고 있다. 이에 반하여 소규모 법인에 대한 우리나라의 경우 1.38%이지만 미국은 0.79%로 우리나라가 1.7배 정도 높은 수준이다.

비록 미국의 조사비율이 적당한 수준이라고 단정하기 어렵겠지만 우리나라가 대규모 법인에 대한 조사비율을 높여야 할 여지는 있다고 본다<sup>186)</sup>. 이를 위해서는 한정된 자원하에서 소규모 법인에 대한 조사에 투입된 인력을 줄일 수밖에 없다. 이때 소규모 법인에 대한 조사포괄 범위는 줄이지 않으면서 투입된 인력을 감소시킬 수 있는 방법은 지금의 현지출장 조사 방식보다 훨씬 단순한 간편조사 방식을 사용하여야 한다. 보편적으로 대규모 법인보다 소규모 법인은 장부나 기타 증빙자료가 단순하므로 실지조사 방식을 지양하고 전산 프로그램을 활용한 원격지 조사, 특정 항목에 중점을 둔 조사, 사무실 조사 등을 택하여 조사방식을 단순화할 필요가 있다고 본다.

한편 국세청이 내부적으로 법인세 업종별로 조사비율을 차별화시킨 후에 서로 상이한 조사포괄 범위를 정하고 있는지는 확인되고 있지 않다. 만약 그렇지 않다면 업종별로 보다 세분화된 계급

185) 2005년 11월 1일자 국세청의 세무조사 운용현황에 대한 보도자료에 따르면 미국은 자산총액 기준 2억 5천만달러 이상 법인은 최소 3년에 한 번, 일본은 자본총액 50억엔 이상 법인에 대하여 매년 신고성실도를 검증하는 데 반하여 우리나라는 국세기본법 제81조의 5에 의해 4년을 기준으로 대법인을 조사하고 있다고 한다. 이는 우리나라의 대규모 법인의 수가 미국과 일본보다 작다는 사실을 고려한다면 우리나라의 대규모 법인에 대한 세무조사 포괄범위가 작음을 의미한다.

186) 단순히 국세청이 조사를 통한 세수증대를 목적으로 한다고 가정하자. 2004년 외형계급별 법인세 조사 결과에 의하면 대규모 법인조사 1건당 추정액이 소규모 법인조사 1건당 추정액보다 6.9배나 높다. 이 비율이 한계적 개념으로도 유효하다고 가정하자. 만일 대규모 법인조사 1건당 비용이 소규모 법인조사 1건당 비용보다 6.9배나 높지 않다면 대규모 법인조사 건수를 증가시키는 것이 세수증대라는 목적을 달성하는 방법이다.

분류에 따른 조사포괄 범위를 차별화시킬 필요가 있다. 이때 차별화의 근거는 업종별로도 납세불순응을 야기하는 위험요소가 다르다고 판단되기 때문이다.

이와 더불어서 개인사업자에 대한 조사에서도 납세자 유형별·계층별로 조사포괄 범위 및 조사방식을 차별화시킬 필요가 있다. 미국의 경우를 보면 사업소득이 있는 납세자뿐만 아니라 비사업소득만 있는 납세자도 총소득 금액별로 조사비율이 U자 형태임을 볼 수 있다. 이는 고소득층의 대규모 탈루소득과 저소득층의 EITC 등 각종 공제제도에 대한 과다청구에 대하여 조사의 초점을 두고 있는 것으로 보인다.

<표 IV-4> 미국의 개인소득세 세무조사 비율 추이

(단위: %)

총소득 규모	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
전체	0.99	0.90	0.49	0.58	0.57	0.65	0.77	0.93
1) 비사업소득								
25,000달러 미만	0.81	0.58	0.37	0.40	0.64	1.09	1.26	1.48
25,000~50,000달러	0.58	0.36	0.21	0.22	0.23	0.30	0.43	0.60
50,000~100,000달러	0.62	0.37	0.23	0.23	0.28	0.41	0.44	0.57
100,000달러 이상	1.66	1.14	0.84	0.69	0.75	0.98	1.39	1.19
2) 사업소득								
- Schedule C 신고자								
25,000달러 미만	2.37	2.69	2.43	2.72	2.67	3.00	3.15	3.68
25,000~100,000달러	1.82	1.30	0.93	1.02	1.18	1.33	1.47	2.21
100,000달러 이상	3.25	2.40	1.48	1.20	1.45	1.47	1.86	3.65
-Schedule F 신고자								
100,000달러 미만	0.93	0.68	0.35	0.55	0.47	0.57	0.91	0.48
100,000달러 이상	1.63	1.23	0.80	1.18	0.72	0.78	1.61	1.01

자료: IRS, *Data Book*, 각 연도.

한편 2004년 통계청 가계조사 자료를 통해 분석해 보면 우리나라의 개인사업자는 계층별로 상이한 소득신고율을 보이고 있음을 알 수 있다. 아래의 <표 IV-5>는 Passarides and Weber(1989)의 기법을 응용하여 자영업자 가구의 소득계층별 평균적인 소득 과소 신고율 및 소득신고율을 보여준다<sup>187)</sup>.

<표 IV-5> 자영업자 가구의 소득계층별 평균적인 소득 과소신고율  
(단위: %)

소득계층	평균소득 과소신고율		평균소득 신고율	
	하 한	상 한	하 한	상 한
저소득층	11.08	12.01	87.99	88.92
중산층	7.08	10.30	89.70	92.92
고소득층	10.72	14.68	85.32	89.28

자료: 김형준·박명호(2007)

위의 실증분석은 개인사업자의 소득규모별로 상이한 탈루율을 가질 수 있을 뿐만 아니라 고소득층과 저소득층의 탈루율이 중산층보다 클 수 있음을 보여준다. 따라서 보다 다양한 자료를 이용한 실증분석을 통하여 개인사업자가 소득계층별로 그리고 업종별로 서로 상이한 납세순응 성향을 보인다면 이를 기반으로 차별화된 세무조사 전략을 세워야 할 것이다. 특히 우리나라에서도 2008

187) 자영업자 가구를 3개의 계층으로 구분할 때 외식을 제외한 식료품 소비수준을 사용했다. 식료품 소비수준으로 각 가구를 정렬한 다음 최고 1/3인 고소득층, 중간 1/3은 중산층, 하위 1/3은 저소득층으로 분류했다. 또한 특정연도의 실제소득이 정상적인 수준보다 아무리 많다고 하더라도 소득신고율은 차이가 없다는 것을 가정하고 있다. Passarides and Weber(1989)의 기법을 간략히 소개하면 자영업자 가구의 실제소득의 추정치를 식료품 소비함수의 추정을 통해 도출하고 이를 조사에 응답된 소득과 비교하여 소득신고율 및 과소신고율을 계산한다.

년부터 EITC제도를 도입하고 지속적으로 확대할 예정이다. 따라서 부적격자의 청구를 사전에 예방할 수 있는 효과적인 조사전략이 요구된다. 이를 위해서는 납세자 유형별·계층별로 탈세 위험요인을 식별하는 것이 우선적으로 필요하고 이에 기초하여 효과적인 조사비율 및 조사방식에 대한 모색이 절실하다고 본다.

우리나라의 개인사업자에 대한 세무조사 통계자료만을 갖고서는 현재 우리나라 국세청도 개인사업자를 계층별로 세분화하여 서로 상이한 조사포괄 범위 및 조사기법을 적용하고 있는지는 알 수 없다. 다만 2005년 12월부터 실시된 고소득 자영업자에 대한 세무조사 결과 발표를 보면 국세청은 현재 납세자 유형별로 납세순응을 막는 위험요인이 무엇인지 파악하려고 노력하고 있는 것으로 보인다.

결론적으로 세무조사의 효율성을 제고하기 위해서는 먼저, 전반적으로 조사비율을 증대시킬 필요가 있는 것으로 나타났다. 또한 납세자 유형별·계층별로 자세한 납세순응 위험요소를 관찰한 다음 이를 기초로 한 차별화된 조사전략이 필요하다. 특히 탈루성향이 강한 계층이나 탈루규모가 큰 계층에 대해서는 조사의 포괄범위를 넓힐 필요가 있다. 단순한 분석을 통해서 우리나라의 상황을 살펴보면 소규모 법인보다는 대규모 법인에 대한 조사비율을 확대할 필요가 있으며, 개인사업자 조사의 경우 고소득 자영업자나 저소득 자영업자에 대한 조사비율을 중산층 자영업자의 경우보다 높일 가능성이 존재하는 것으로 나타났다. 한편 한정된 자원을 가지고 전반적인 조사 포괄범위를 확대하기 위해서는 천편일률적인 실지조사만으로는 한계가 있는 것으로 보인다. 따라서 통신이나 전산 검증 및 특정 항목에 대한 조사 같은 간편조사 방식을 도입하여야 하겠다.

#### 나. 무작위 추출조사를 통한 선정방식의 고도화

우리나라의 대표적인 세무조사 선정방식은 전산평가 및 수동점검을 통한 정기선정과 미조사연도 수에 의한 선정방식이 존재한다. 한정된 인력을 최대한 활용하고 조사대상 선정에 대한 공정성 논란을 잠재우기 위해 최근에는 전산평가 방식을 활용한다. 현재 국세청은 탈세의 가능성이 높은 납세자를 조사대상자로 선정하기 위해 신고내용, 재무제표 등 전산으로 입력된 과세자료를 바탕으로 “신고성실도 전산분석시스템(Compliance Analysis Function System; CAF)”을 운영하고 있다.

국세청은 매년 조사결과와 평가항목 간의 상관관계 분석을 통하여 평가항목 및 배점의 적합성을 검증하는 등 신고성실도 전산분석 시스템을 개선하려고 노력하고 있다. 하지만 여전히 평가항목이 다양하지 못하고 단순한 분석방법을 사용하고 있어서 보다 정교한 기법을 개발하는 데 많은 투자를 할 필요가 있다.

최근의 OCED 보고서<sup>188)</sup>에 따르면 주요 선진국들의 조사대상자 선정방식은 다음과 같이 세 가지 방식(준칙(rule)에 기초한 방식, 조사요원의 수동점검 방식, 통계분석에 기초한 방식)을 혼합하여 사용하고 있다고 한다. 이러한 방식의 특징을 간략히 설명하면 다음과 같다.

먼저, 준칙에 기초한 방식은 자동화된 위험점수 시스템(automated risk scoring systems)으로써 신고서상의 정보를 대량으로 처리하고 탈세위험에 대한 평가를 한다. 따라서 신고서상의 정보는 미리 정해진 일련의 위험지표(risk indicators)에 대비하여 전산으로 검증되며 그 결과는 납세불순응의 위험성 측면에서 서열화된다. 이

188) Forum on Tax Administration Compliance Sub-group, *Compliance Risk Management: Audit Case Selection Systems*, CTPA, OECD, 2004. 10.

러한 방식은 가용 자원을 사전에 인지된 위험성이 낮거나 없는 대량의 신고서에 허비하지 않고 위험성이 높은 신고서에 집중할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 신고서를 접수 매기는 데 사용되는 준칙이 주로 재무비율 분석(financial ratio analysis)이나 기타 산업별 평가기준들이다. 이러한 비율이나 기준들은 시간에 따라 변할 수 있으므로 준칙을 계속 갱신하는 데 많은 노력이 필요하다. 그리고 이러한 준칙들이 일반인들에게 노출되면 그 준칙을 신고의 표준으로 삼는 문제가 발생한다. 또한 납세순응을 막는 위험요소에 대한 새로운 전략적 평가가 내려지면 이에 부합할 수 있도록 빨리 준칙을 바꿀 수 있어야 한다.

조사요원의 개별 심리에 의한 선정 방식은 조사대상자를 선정하는 가장 고전적인 방식으로서, 전산능력이 부족하거나 개별 신고서에 대한 추가자료가 충분치 못하거나 전략적으로 위험 관리기술이 덜 개발된 경우에 주로 사용된다. 이러한 방식은 일선 종사직원이 갖고 있는 현장지식을 잘 이용할 수 있고 특별하게 관심 있는 위험요인을 중점적으로 점검할 수 있다는 장점들이 있다. 하지만 행정체계 안에서 가용할 수 있는 다른 자료를 체계적으로 활용하지 못하는 비효율성이 존재한다. 또한 아무리 유능한 조사요원이라도 자신이 익숙하지 않은 위험요인을 놓칠 수 있는 단점이 있다. 이 수동점검 방식의 가장 중요한 단점은 대량의 신고서를 한정된 기간 내에 검토하는 것은 불가능하다는 것이다.

통계분석에 기초한 방식은 신고서상의 자료와 기타 가용 자료를 바탕으로 통계분석을 행하고 그 결과를 조사대상자 선정에 활용하는 방법으로 점점 일반화되고 있다. 이 방법은 미국의 DIF 분석방법처럼 특정 부류의 신고서를 위험성이 높은 집단 또는 낮은 집단으로 예측하는 기법을 활용하기도 하며 신고 내용의 불일치를 찾기 위하여 대규모 자료대조 기법(data matching technique)을 활

용한다. 하지만 이러한 방법은 하드웨어와 소프트웨어를 모두 포함한 정보기술(information and technology, IT) 및 프로그램에 투입될 정확한 자료 획득에 대규모 투자를 필요로 한다. 또한 정보 기술에 대한 투자를 지원할 적절한 전산 인프라가 갖추어져야 하며 통계분석을 행할 수 있는 전문성이 수반되어야 한다.

우리나라 국세청의 조사대상자 선정 방식은 위 세 가지 방식 가운데 준칙에 기초한 방식을 중심으로 하고 조사요원의 수동점검 방식을 보조적으로 활용하고 있다. 예를 들면 개인사업자에 대한 조사대상자 선정에는 수입금액 증가율과 소득금액 증가율 및 주요 경비의 구성비율 등을 사용한다. 주요 경비 항목에는 매출원가, 의료비, 인건비, 임차료, 접대비 등이 포함된다. 이에 덧붙여서 주요 경비 항목별로 신고자료와 제3의 자료의 차이를 수동 점검한다. 그리고 조사이력과 재산상황 및 기타 세원관리 측면의 특이한 사항을 고려한다.

앞에서도 언급했던 것처럼 준칙에 기초한 방식인 우리나라의 CAF시스템은 조사대상자의 선정에 사용되는 항목들이 사전적으로 정해져 있고 다양하지 못하다는 한계가 있어서, 이처럼 한정된 평가요소를 통해 다양한 업종의 수많은 납세신고서를 정확하게 검증할 수 없다. 또한 이전의 조사로 준칙을 학습한 사업자와 새로이 등장한 업종 및 신규 사업자에게는 준칙에 기초한 방식이 유효하지 않다. 이와 더불어서 불성실 신고자에 대한 조사만으로는 납세자 유형별·계층별 탈루유형의 분석 등에 한계가 있어서 준칙을 갱신하는 데에 어려움이 많다. 이는 현재 국세청이 운영중인 CAF시스템의 효과성에 대한 검증에도 한계가 있음을 의미한다. 따라서 준칙에 기초한 방식에 의거한 CAF시스템의 보완 및 제3의 조사대상자 선정방식을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

특히 우리나라의 경우 전산과 관련된 기본 인프라가 다른 선진

국과 비교해도 충분히 확충되어 있는 점을 고려한다면 통계분석에 기초한 방식을 도입할 여건은 갖추었다고 판단된다. 물론 현재 소프트웨어에 대한 투자 및 통계분석 전문요원 부족으로 단기간에 고도화된 기법을 도입하기는 어려울 것이다. 하지만 중장기적으로 계획을 세워 통계분석에 기초한 방식을 도입하여 조사대상자를 선정해야 할 것으로 보인다.

이와 같은 현실을 감안할 때 지금 당장 필요한 CAF시스템 보완과 통계분석 기법의 도입 모두에 기반이 되는 무작위 추출조사(random audit)를 시도할 필요가 있다고 본다. 무작위 추출조사의 장·단점을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 장점으로는 무작위 추출조사 및 그 결과에 대한 과학적 분석을 통하여 국세청이 탈세위험영역을 새로이 식별할 수 있다는 것이다. 이는 국세청이 가용 자원을 효율적으로 배분할 수 있음을 의미한다. 그리고 무작위 추출조사의 결과를 가지고 국세청은 CAF시스템의 준칙을 갱신할 수 있다. 이러한 무작위 추출조사를 통하여 국세청은 전자상거래 등 신흥시장에 대한 정보를 얻을 수도 있다. 또한 무작위 추출조사를 통해 얻어진 정보를 기반으로 우리나라 현실에 알맞은 통계분석에 기초한 조사대상자 선정방식을 개발할 수 있다.

한편 무작위 추출조사의 단점은 기존의 선택적 조사(selective audit)에 비하여 성실납세자를 조사할 수 있음에 따른 기회비용이 발생한다는 것이다. 또한 성실신고자로부터 조사부담 가중에 따른 불만을 살 수 있다. 그리고 무작위 추출조사가 원활하게 진행되기 위해서는 참여한 조사요원들의 협조뿐만 아니라 이들에게 조사에 적합한 훈련 및 교육을 제공해 주어야 한다. 그리고 조사 결과를 분석할 능력이 있는 전문요원이 필요하고 적기에 효과를 제공하기 위해 철저한 작업계획 및 신속한 업무처리가 요구된다. 아래의 <표 IV-6>은 무작위 조사의 장·단점을 정리한 것이다.

&lt;표 IV-6&gt; 무작위 추출조사의 장단점 비교

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 탈세위험영역 식별능력 향상</li> <li>- 자원(인력 및 예산) 배분의 효율성 개선</li> <li>- 선정시스템 개선을 통한 조사신뢰성 제고</li> <li>- 납세순응도 제고를 위한 사업평가 가능</li> <li>- 신흥시장에 속한 기업에 대한 지식 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기회비용(선택적 조사 대비) 발생</li> <li>- 조사요원에 대한 훈련 및 교육 비용</li> <li>- 추가적 조사 및 분석요원 필요</li> <li>- 분석결과의 적시 제공 어려움</li> <li>- 성실신고자의 조사부담 가중에 따른 반발</li> </ul>

결론적으로 요약해 보면 국세청은 세무조사 대상자 선정의 공정성 및 세무조사 효율성 제고를 위해 신고성실도 전산분석시스템(CAF)을 보완시킬 뿐만 아니라 중장기적으로 통계분석에 기초한 조사대상자 선정 방식을 도입하여야 한다. 현재 운영중인 CAF시스템은 한정된 평가요소로 인하여 다양한 유형의 수많은 신고서를 정확하게 검증하는 데 한계가 있다. 또한 준칙을 지속적으로 갱신함으로써 CAF시스템의 효과성을 제고할 수 있는 체계가 갖추어져 있지 않다. 따라서 CAF시스템의 보완과 통계분석 선정방식 도입에 필수적인 일정규모 이상의 무작위 추출조사를 실시하여야 한다. 무작위 추출조사의 적정규모에 대해서는 장·단점을 고려하여 최소한 통계적인 분석이 가능한 수준에서 결정되어야 할 것이며 이에 대한 추가적인 연구가 필요하다고 본다.

#### 다. 제도 개편을 통한 세무조사의 효율성 제고

성공적인 세무조사의 직접적인 효과는 이자를 포함한 탈루된 세

수를 회복하고 가산세 및 벌금을 추징하여 납세순응을 강제하는 것이다. 또한 간접적인 효과로는 탈세한 납세자로 하여금 자발적으로 납세순응을 하도록 만드는 교정효과와 동일한 유형의 납세자로 하여금 납세순응을 하는 것이 경제적으로 유리함을 깨닫게 하는 역지효과 등을 지목할 수 있다. 이처럼 성공적인 세무조사의 궁극적인 기능은 탈세에 대한 경제적인 유인을 막음으로써 자발적인 납세순응을 유도하는 것이다. 이와 같은 기능을 하도록 세무조사가 성공적으로 운영되기 위해서는 다음과 같은 제도 개편을 통한 조사 인프라 구축이 필요하다.

#### 1) 금융실명거래 촉진

세무조사 과정에서 적지않은 행정력이 명의상 사업자와 실제 사업자를 밝히는 데 투입되고 있다. 이는 추후 쟁송과정에서도 실질과세의 구체적 적용에 대해 논란을 낳게 하고 있다. 이처럼 다른 사람의 명의를 차용·도용하여 사업을 할 수 있는 것은 사업자의 실제 이름과는 다른 명의의 예금계좌를 가지고 사업을 할 수 있기 때문이다. 즉, 사업용 예금계좌가 다른 사람의 명의로 되어 있어도 별 문제가 없도록 되어 있기 때문이다. 이와 같이 경제적 실질과 다른 명의의 예금계좌를 가질 수 있다는 사실은 성실신고에 큰 걸림돌로 작용하고 있을 뿐 아니라 세무조사의 효율성을 떨어뜨리는 역할을 하고 있다.

명의를 차용하는 경우에 대해서는 부동산은 부동산실권리자명의 등기에관한법률에 의하여 벌과금이 부과되고, 주식에 대해서는 명의신탁에 대한 증여의제로 보아 벌과금적인 증여세가 부과된다. 하지만 예금 및 채무증서에 대해서는 그러한 규제가 이루어지지 않고 있다.

현실적으로 수많은 금전채권에 대해 예금계좌의 명이나 채무증

서의 명의를 따져서 그것에 대해 벌과금이나 증여세를 부과할 경우 예상되는 사회적 파장은 지대할 것이다. 부부나 일정 친족 간의 명의대여를 제외하고 모두 증여의제로 간주할 경우에는 오히려 부부나 해당 친족 간의 명의대여를 인정하는 격이 되어 절충적인 규제방안을 도입하기도 용이하지 않다.

현재 예금계좌에 대해서는 그것이 명의자에 귀속하는 것으로 추정하고 있다. 따라서 과세관청이나 명의자가 실제 귀속자를 입증하면 그에 과세하되 실제 귀속자를 밝히지 못하면 명의자 귀속으로 보게 된다. 만약 과세관청이 명의와 다른 실제 귀속자를 밝힐 경우에는 명의자에게는 하등 규제가 없으며, 실제 귀속자에게는 신고불성실의 이유로 가산세를 부과하게 되는 정도이다. 따라서 금융실명거래를 유도하기 위한 방안으로서 차명거래에서 실제 귀속자가 밝혀질 경우에 실지 귀속자에게 벌과금적인 가산세(예, 100%)를 부과하는 것이 필요하다고 본다. 여기서 더 나아가 사업용 계좌제도를 도입하여 사업거래가 사업용 계좌가 아닌 가사용 계좌에서 거래된 경우에는 일정 가산세를 부과하는 방법도 고려할 수 있을 것이다.

## 2) 금융거래 자료의 수집과 현금주의 과세

금융실명거래가 제대로 정착되어 가는 과정을 보아가면서 금융거래 자료에 대한 국세청의 접근범위를 확대하는 것을 고려하여야 한다. 금융실명거래가 이뤄진다면 금융거래가 바로 실질적인 소득 또는 증여의 흐름을 정확하게 반영하기 때문이다. 즉 금융거래 자료가 과세자료로서의 가치가 매우 높아진다는 것이다. 현재는 조세범칙 조사의 경우에만 국세청장이 금융정보분석원에 고액현금자료를 요구할 수 있다. 따라서 세무조사의 대부분을 차지하는 일반 세무조사를 위해서는 요구할 수 없어서 제한적으로 운용되고 있는

형편이다. 그러므로 금융거래 정보를 과세목적으로 확대하여 이용하는 방안이 허용되어야 할 것이다.

이와 같이 금융실명제 및 금융거래 자료의 수집이 원활하다면 현금주의 방식에 의한 과세방법도 적극 고려할 수 있을 것이다. 사업용 계좌의 현금흐름만을 보아 계산한 소득금액이 다년간 걸쳐 보면 복식부기방법에 의한 소득금액과 다를 바 없을 것이기 때문이다. 미국의 사례에서 볼 때 일정 규모 이하의 영세사업자는 현금주의 방식에 의한 소득금액 계산을 선택할 수 있게 되어 있다. 이와 같은 방식이 존립할 수 있는 것은 금융실명제, 사업용 계좌제도 등의 인프라가 갖추어져 있기 때문이다. 현금주의 방식에 의한 과세는 결과적으로 납세협력비용을 낮추는 역할을 할 것이며 세무조사의 효율성을 개선하는 기능도 할 것이다.

### 3) 가산세

전술한 바와 같이 세무조사의 효율성을 제고하는 데 활용할 수 있는 수단으로서 세무조사 비율을 상향조정하는 것에는 현실적인 한계가 있을 수 있다. 이를 보완할 수 있는 방법으로 가산세율을 상향조정하는 것을 생각할 수 있다. 가산세율의 상향조정은 세무조사에 따르는 경제적 부담을 크게 하여 신고를 성실하게 하고자 하는 동기를 크게 하는 효과가 있는 것은 주지의 사실이다. Christiansen(1980)에 따르면 가산세율의 인상은 조사비율을 낮추면서도 위험기피적인 납세자의 탈세행위를 억제하는 데 효과적으로 작용한다고 한다.

신고납부제하에서는 납세자의 신고로써 납세의무가 확정되기 때문에 납세자의 성실성에 대한 의존도가 그만큼 높다. 그리고 국세기본법은 세무공무원이 납세자의 성실성을 추정하도록 하고 있다. 그만큼 우리의 세제는 납세자에게 높은 수준의 도덕성을 요구하고

그에 기초하고 있는 것이다. 과거 부과과세제도에 있어 납세자의 역할에 대한 기대는 기장과 그에 따른 자료의 제출에 있어서의 성실함인 것과 비교하면 한층 더 높은 수준의 것임에 분명하다.

신고납세주의로 전환하면서 신고불성실가산세는 10%에서 20%로 상향조정하고 납부불성실가산세는 10%에서 기간을 감안한 연체이자율 수준으로 조정되었다<sup>189)</sup>.

그러나 이와 같은 일률적인 가산세의 부과는 가산세의 신고성실도 제고기능을 제대로 활용하는 정도에는 미치지 못하는 것이었다. 예를 들면, 조세범칙 사안, 과실에 의한 사안, 그리고 단순무지에 의한 것, 귀책사유를 찾기 어려운 것, 신뢰보호의 수준은 아니지만 과세관청의 언동에 의한 것 등 무신고나 과소신고에는 다양한 사유가 있을 수 있다. 따라서 다양한 사유들에 대해 일률적인 수준의 가산세를 부과하는 것은 바람직하지 않다. 조세범칙이나 공격적인 조세회피와 같은 경우에 대해서는 20%보다 높은 수준의 가산세율을 적용하도록 하여야 할 것이다. 또한, 납세자의 권익보호 측면에서도 고려하여야 할 필요가 있다. 예를 들면, 판례가 인정해 온 '정당한 사유'가 있는 경우 신고납부불성실가산세, 과세관청의 경정에 오류가 있어 다시 경정하는 경우에 있어서 납부불성실가산세 등에 대해서는 세무공무원이 판단하여 낮은 가산세를 감경할 수 있도록 할 필요가 있다. 이에 따라 정부는 2006년 국세기본법을 개정하여 '정당한 사유'에 의한 가산세의 감경제도를 도입한 바 있다. 정당한 사유의 보다 구체적인 기준에 대해서는 국세기본법시행령에서 규정하도록 되어 있는데, 앞으로 그 해석에 대해 충분한 연구검토가 필요한 실정이다. 이와 같이 가산세율의 적용에 있어 사실관계의 판단을 필요로 하게 될 경우 필연적으로 조사공무원의 재량에 의한 판단을 필요로 한다. 납세자의 주관적 요

189) 소득세법[일부개정 1994. 3. 24 법률 제4744호] 제121조

소를 재량적으로 판단하게 할 경우 당해 재량의 행사가 위축될 가능성이 크다. 따라서 법령에서 가급적 재량의 행사기준에 대해 상세하게 규정할 필요가 있다. 미국의 경우에는 조사공무원의 가산세 관련 판단을 돕기 위해 국세청 내부 매뉴얼이 판단기준에 관한 사항을 자세히 규정하고 있으며, 그 내용이 컴퓨터 프로그램화되어 있다.

법령에서는 실체적인 요소뿐 아니라 절차적인 측면에서 재량의 행사방법을 구체적으로 규정하는 방법이 있는데, 가령 납세자의 주장과 다르게 높은 가산세율을 부과한 경우에는 그러한 높은 가산세율을 선택한 것에 대한 입증책임을 과세관청이 지도록 하는 방법이다. 이 때 과세관청이 그 사유에 대한 입증을 다하지 못한 경우에는 일반적인 가산세율이 자동적으로 적용되게 된다. 미국의 경우 일반적인 사항에 있어서는 증거제출 책임이 납세자에게 있지만 가산세의 경우에는 어떠한 가산세를 부담하게 되었는가 하는 데 대한 증거제출 책임이 과세관청에 있다. 일단 과세관청의 증거제출이 있으면 그에 대한 입증책임은 일반적으로 납세자에게 있다. 납세자가 기장 등 납세협력 의무를 성실하게 이행한 것으로 판명이 된 경우에는 입증책임은 과세관청에 있다. 그러나 입증책임에 있어 이러한 일반론에 불구하고 사기에 의한 가산세의 입증책임은 과세관청에 있고 정당한 사유의 입증책임은 납세자에게 있는 예외가 있다.

우리나라는 2007년부터 고의적인 탈세자에 대해 40%의 징벌적 가산세 제도를 실시하고 있다. 참고로 OECD 대부분의 국가는 조세포탈과 같이 납세의무 불이행의 정도가 심한 계획적이고 고의적인 과소신고에 최고 150%의 가산세를 부과하고 있다<sup>190)</sup>. 적정한

190) 계획적이고 고의적인 과소신고에 대한 최고 가산세율은 미국 75%, 영국 100%, 호주 75%, 뉴질랜드 150%이다(출처:CTPA, *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries*).

가산세율에 대한 보다 다양한 연구·분석이 필요하지만 우리나라의 주요 가산세율이 국제적인 수준에는 여전히 미달하고 있는 것으로 판단된다.

#### 라. 세무조사 운용의 정기적·체계적 공개에 따른 납세순응 제고

우리나라의 과세당국은 2003년 이전에는 ‘조사관리지침’이라는 명칭하에 개략적인 세무조사 방침을 때때로 공개하였지만 세무조사 대상자 선정기준은 전혀 공개하지 않았다.

2001년 조세전문가를 대상으로 한 설문조사 결과에 의하면<sup>191)</sup> 세무조사 대상자 선정에 있어 선정이 객관적이고 공정하게 이루어진다고 보느냐에 대해서는 공정하다는 응답자는 21.86%에 불과한 반면 불공정하다는 의견은 32.52%로 10.66%포인트가 높았다. 또한 세무조사 대상자 선정시 정부정책 불이행자 또는 역행자(예, 불법과외, 의약분업반대자 등)에 대해 세무조사가 더 많이 이루어진다고 보느냐는 질문에 대해 응답자의 29.67%가 그렇게 본다고 대답하였다. 이 결과는 세무조사를 조세 이외의 목적으로 활용하는 것이 조사대상자 선정의 공정성을 저해한다는 의견을 갖게 하는 하나의 요인이 될 수도 있음을 보여준다.

실제 당시 국세청이 운용하던 ‘법인조사관리지침’을 보면 세무조사 대상자 선정기준이 납세성실도를 유의미하게 반영하는 것으로 보기 어려웠던 것으로 판단된다. 그나마 성실도 분석을 통해 선정된 법인이 조사대상이 되는 경우는 전체 조사대상자의 35%에 불과하고 65%가 장기 미조사대상자, 즉 순환조사대상자였던 것으로 판단된다. 크게 보아 세무조사는 일정기간 지나면 받게 되는데 피

*Comparative Information Series*, OECD, 2006. 10, p. 93~95).

191) 김익래, 『조세행정개혁에 대한 역사적 고찰과 평가』, 성균관대학교 박사논문, 2001. 6, p. 71~72. 위 논문에서는 2001년 상반기중 1,585명여 설문지를 발송하여 385명으로부터 답변을 받은 것을 기초로 분석하였다.

조사자 입장에서는 스스로가 무슨 이유에서 받게 되었는지 알기 어려운 구조로 되어 있었다. 이와 같이 주로 순환조사 방식으로 그리고 본연의 목적보다는 여타 정책적인 목표로 운영되었던 세무 조사는 그 본래의 기능인 납세순응을 담보하기 매우 힘들었음을 짐작할 수 있다.

따라서 2003년부터 시작된 세무조사 선정기준의 공개는 세무조사의 공정성에 대한 의문을 불식시키기 위해 객관성을 제고하는 측면이 강조된 것이다. 이는 세무조사 대상자가 조세 이외의 목적 또는 세무부조리의 결과로 인한 자의적인 기준에 의하여 선정되어 왔다는 사회적인 불만을 해소하기 위한 성격이 강한 것이었다.

하지만 비정기적으로 공개된 선정기준의 내용은 국세기본법에 규정된 세무조사 요건에 부합하는 자로서 세무조사를 응당 받아야 할 자를 선정하고 있다는 선언적 의미의 수준에 그쳤다. 예를 들어 세무조사는 국세청이 수집한 자료를 토대로 분석할 때 신고성 실도가 떨어지는 경우와 경제사회적으로 해악을 끼치는 행위를 하는 경우 및 일정기간 동안 세무조사를 받지 않은 경우 등을 대상으로 하며, 사회적으로 지원이 필요한 영세사업자 및 일자리 창출 기업 등에 대해서는 조사를 유예한다는 식의 개괄적인 내용이 주류였다. 이와 같은 수준의 세무조사 선정기준의 비정기적인 공개는 세무조사가 공정하며 투명하게 운영되고 있다는 인식을 일반인들에게 심어주어 자발적인 납세협력을 유도하기에는 한계가 있다고 본다.

오히려 호주의 경우처럼 매년 주기적으로 납세자들의 납세순응 행위에 관한 연간 단일 보고서인 『납세순응 보고서(Compliance Report)』를 공표하는 것이 국세청이 의도하는 신뢰성 회복과 납세자의 예측 가능성 확보 및 납세순응 제고와 같은 기대효과를 달성할 수 있으리라 본다.

호주의 국세청은 『납세순응 보고서』에서 납세자를 유형별(개인, 영세상인, 중소기업, 대기업, 비영리단체, 정부기관)로 구분한 다음 각 유형별로 자신들이 파악한 탈세위험영역 및 요소를 체계적으로 열거한다. 그리고 각각의 탈세위험영역 및 요소에 알맞은 대처방안 또는 세무조사 운영방향을 제시하며 자신들이 문제를 충분히 인식하고 있으며, 철저하고 합리적으로 대응하고 있음을 보여준다. 또한 현재 자신들이 가장 초점을 두고 관리하고 있는 납세순응 관련 문제들과 이에 대한 정책방향을 개괄적으로 제시하고 있다.

이처럼 우리나라의 과세당국도 비주기적인 보도자료를 통해 납세순응 문제와 관련된 문제를 제기하는 것이 아니라 과학적인 분석을 바탕으로 엄정하며 합리적인 대응방안을 담은 연간보고서를 제공하는 것이 필요하다. 이를 통해서 과세당국이 납세자의 유형 및 계층에 따른 탈세위험영역 및 요소를 구체적으로 인식하고 있음을 밝히고 이에 적합한 조사전략 및 조사운영 방침을 제시함으로써 자발적인 납세순응을 유도할 필요성이 있다.

## 2. 납세자 권익보호

그간 우리의 세무행정을 조감하면 납세자 권익보호를 위해 새로운 제도를 도입하는 데에 매우 적극적인 활동을 펼쳐 왔음을 알 수 있다. 국세기본법의 개정, 과세적부심사, 납세자보호관, 조사상담관제도 및 과세쟁점자문회의 등이 그러한 예이다. 그와 같은 제도가 납세자 권익을 증진하는 방향으로 작용하여 왔음은 분명하지만 다음과 같은 점에서 개선할 과제가 적지않다.

개별적인 세무조사 과정에 있어 업무처리를 규율하는 조사사무처리규정의 내용은 법령화하는 것이 필요하다. 구체적인 내용에 대해서는 아래에 기술하고, 분쟁의 발생을 방지하기 위한 협의종결제도의 활성화, 사전조사제도의 확대, 과세전적부심사제도의 정

비 등에 대해서도 제안한다.

한편, 납세자의 권익을 보호하기 위해 세무조사에 임박하여 그에 순응하기 위해 부담하는 물질적 정신적인 비용을 감소하는 방안을 찾는 것은 일차적인 방법에 불과하다 할 것이다. 사전적으로 납세자가 세법에 맞게 올바르게 신고하도록 하는 것이 오히려 더욱 납세자의 권익을 실질적으로 보호하는 방안이라 할 것이며, 과세관청의 입장에서 세무조사의 과정에서 부실한 과세가 나타나지 않도록 사전에 예방하고 그것이 피치 못하게 발생한 경우에는 효과적으로 치유할 수 있도록 하는 장치를 마련하는 것이 납세자 권익을 실질적으로 제고하는 방법이라 할 것이다. 특히, 세무조사의 대상이 되지 않도록 사전에 납세자를 도와주고 세무조사의 대상이 되는 경우에도 효과적인 의사소통을 통해 문제를 조기에 해결하는 것이 무엇보다 중요하다 할 것이다.

참고로 미국의 경우 이러한 측면이 매우 강조되고 있다. 신고불성실의 원인이 무엇인지에 대한 판단은 용이한 것은 아니지만 아주 많은 부분이 납세자에 대한 올바른 정보의 제공과 적절한 교육의 부족에 있다고 보고 그의 개선에 행정력을 집중하고 있다. 조기에 납세자와의 일대일 대화를 통한 문제해결이 중요하다고 보는 것이다.

개별 세무조사를 전후한 과정에서 납세자 권익을 실질적으로 증진하기 위해서는 법제적인 측면에서 다음과 같은 개선이 필요하다.

#### 가. 법적 확실성 제고를 통한 납세협력비용의 절감

세무조사는 절차적인 것이지만 실체적인 내용에 대한 조사와 그에 대한 서로 다른 견해의 충돌의 과정이라고도 이해할 수 있다. 그러한 관점에서 세무조사의 대상이 되는 사안의 발생을 원천적으

로 방지하고 조사과정에서 쟁점이 발생하더라도 그것을 효과적으로 정리하게 하는 데에는 세법의 법적 확실성을 제고하는 것이 매우 중요하다. 이는 신고와 조사에 있어 납세협력비용을 낮추는 데에 결정적인 역할을 하게 된다. 이러한 관점에서 조사과정에서 납세자의 권익을 보호하는 데에는 알기 쉬운 세법을 마련하고 이미 만들어진 세법에 대해서는 그 의미를 분명하게 밝혀 주는 것이 중요하다.

### 1) 알기 쉬운 세법

세법이 이해하기 어려워지면 납세협력비용이 늘어날 뿐 아니라 성실한 납세도 힘들게 만드는 부작용이 있는 것은 주지의 사실이다. 또한 불명확하거나 매우 복잡하여 이해하기 힘든 세법규정은 납세자에게 돌이키기 어려운 피해를 가져다 주는 부실과세의 요인 중 하나가 된다. 이러한 점을 감안하여 정부는 지금까지 세법을 마련함에 있어 복잡한 내용을 가급적 쉬운 용어를 사용하여 규정하고자 노력하여 왔지만 짧은 시간에 수많은 개정작업이 끊임없이 진행되다 보면 그러한 배려에 소홀할 수밖에 없는 것 같다.

#### 가) 분량이 많더라도 알기 쉬운 법령 만들기

같은 과세대상에 대해 복잡한 조문과 단순한 조문을 병행하여 규정하고 납세자가 둘 중 하나를 선택하도록 하는 방법이 절충안으로서 사용될 수도 있을 것이다. 이 경우 세법조문의 분량은 증가하지만 개별 납세자의 입장에서 세법 이해에 소요되는 부담은 훨씬 감소할 것이기 때문이다.

세법령을 마련함에 있어 여러 사례를 다양하게 고려한 복잡한 조문을 만듦에 따라서 얻을 수 있는 편익과 과세대상을 단순하게 설정함으로써 세법조문의 분량을 줄이는 것을 비교하여 사안마다

적절한 조화점을 찾아야 한다. 복잡한 조문은 비록 이해하기 어렵지만 과세상 형평성 측면에서는 나은 점이 있기 때문이다. 아무리 단순하게 규정하더라도 형평성과 중립성이 크게 훼손된다면 훌륭한 조세제도라 할 수 없을 것이다. 따라서 복잡한 내용을 담는 것이 불가피한 경우에는 이를 소상히 설명하는 것이 필요하다. 복잡하여 어려운 내용을 추상적으로 짧게 표현하는 것은 세법을 이해하기 어렵게 할 뿐 아니라 조세제도의 투명성을 떨어뜨려 납세자의 권익을 심하게 훼손할 우려가 있는 것이다.

#### 나) 표현 방식의 개선 - 용어와 표현방식 그리고 편제

용어의 정의를 명백히 하는 작업이 필요하다. 세법문에서 사용하는 용어는 법규적인 의미를 갖는 것으로서 다른 법령에서 차용한 개념이 있는가 하면, 스스로 창설한 개념이 있다. 차용한 개념이 해당 세법에서 독특한 의미를 갖는 것인지 불분명한 경우가 적지 않다. 해당 세법에서 갖는 의미에 대해 분명한 의미를 명시하는 것이 바람직하다.

#### 다) 세법령 마련 절차의 개선

현행 법제제도상 세법령을 개정하는 데 있어서 납세자의 의견을 청취하기 위하여 공청회, 입법예고의 과정을 거치게 된다. 이는 입법의 방향에 대해 각종 이해관계집단의 입장을 수렴하는 수단이다.

이러한 과정 이외에도 법문안이 작성되었을 때 세법전문가들을 포함한 자들이 해당 세법의 타당성을 검증할 수 있도록 전체 법령(안)을 공개하고 의견을 수렴하는 기간을 둘 필요가 있다. 이는 신중한 입법을 위한 과정이며 잦은 개정에 대한 유혹을 뿌리칠 수 있는 장치이기도 하다.

## 2) 질의회신

세법령을 알기 쉽게 만드는 것과 병행하여 세법령에 대한 해석 기준을 제시하고 개별적 사안에 대한 적용례를 널리 알리는 것은 납세협력비용을 줄이고 성실신고를 유도하기 위한 인프라의 역할을 한다. 위임의 한계를 준수하는 범위 안에서 기속력 있는 정부의 입장을 가급적 많이 밝혀 놓는 것이 법적 안정성을 제고하는데 기여할 것이다. 아래에서는 현행 예규 및 질의회신제도 개선방안을 제시한다<sup>192)</sup>.

### 가) 사전적인 해석기준 제공 기능 강화

해석기준은 법령을 개정하면서 바로 제시하는 것이 바람직하다. 해석기준이 법령안과 동시에 또는 바로 후에 제시된다 하더라도 납세자의 질의는 있게 마련이다. 그럼에도 불구하고 해당 법령의 문구를 해석하는 기준을 미리 작성하여 공표하는 것이 바람직하다. 이는 주석 또는 훈령의 형태로 발간될 터인데, 그것은 납세자가 세법을 이해하는 데 도움이 되도록 하기 위한 것이므로 대외적으로 과세관청을 기속하는 효력<sup>193)</sup>이 있음을 법규로 명확히 하여

192) 대부분의 OECD 회원국에서 과세당국은 개별적 세법적용에 대한 납세자의 질의를 받아 회신(private rulings)하여 주고 있다. 그리고 대부분 그에 대한 회신은 과세관청을 기속한다. 소수의 국가에서 질의회신에 대해 수수료를 징수한다. 일부 국가에서 우리의 기본통칙이나 예규와 같은 세법의 해석기준(public rulings)이 과세관청에 의하여 제공된다. 이외에도 다음의 동향을 발견할 수 있다.

- 납세자 스스로 세법령 정보를 탐색하고 신고할 수 있도록 하면서, 세금의 납부와 환급이 전자방식으로 이루어지도록 하고 있다. 납세자 질의응답에 자동응답시스템을 도입하고 있다.
- 젊은 계층이나 노년계층을 위한 조세교육을 강화함으로써 납세의식을 함양한다. Forum on Tax Administration, *Tax Administration in OECD Countries : Comparative Information Series(2004)*, CTPA (OECD), October 2004.

193) 법원을 기속하는 법원성을 인정할 수는 없을 것이다.

야 할 것이다.

#### 나) 세법 적용에 대한 민원질의회신제도 정비

납세자가 제시하는 개별적인 사실관계에 대해 세법을 적용한다면 어떤 결과가 나올 것인지에 대한 과세당국의 견해를 미리 알려주는 것도 필요하다. 왜냐 하면 납세자가 신의성실하게 세법을 해석하고 적용하려고 하여도 납세자의 지적 능력, 사안의 성격에 따라서는 세법령 문구상의 의미만으로는 명확한 지침을 얻을 수 없는 경우가 있을 것이기 때문이다.

실제 존재하지 않을 가공의 거래에 대해서까지 세법 적용에 대한 과세관청의 견해를 밝힐 것인가에 대해서는 신중한 접근이 필요하다. 징세행정의 효율성 측면에서 적지않은 부담이 될 수 있다. 그리고 세무대리인 등의 전문지식을 빌려 부적절한 조세회피를 하는 데 사용될 가능성이 있기 때문이다.

#### 나. 개별 세무조사 과정에 있어 절차의 개선을 위한 조사사무처리규정 법제화

현행 국세청 훈령인 조사사무처리규정은 개별적인 조사과정에서 조사공무원의 사무처리를 규율하고 있다. 이는 개별적인 조사과정에서 납세자의 권익에 직접적인 영향을 주는 내용을 규율하고 있으며 법원에 의하여 법규적인 효력이 인정되고 있으므로 실제 법규적인 내용을 포함하고 있는 부분은 법령으로 규정하는 것이 필요하다.

그리고 그러한 조항들의 법제화는 법제화된 내용들이 국세행정의 수요자인 국민들에게 적절하게 전달되는 것이 제도화되도록 할 필요가 있다. 그러한 취지에서 현재도 세무조사에 있어서는 납세자에게 납세자권리현장을 교부하는데, 향후 조사사무처리규정의

법제화에 맞추어 납세자에게 전달하는 납세자권리헌장의 내용을 보완할 필요가 있다. 마침 OECD에서는 2003년 모델이 될 만한 납세자권리헌장을 발표한 바 있는데 이는 우리의 제도개선에 시사하는 바가 크다. 구체적인 내용은 보고서 말미의 부록을 참고하기 바란다. 개별 조항들을 법령화하는 데에는 다음과 같은 내용으로 추진하는 것이 바람직하다.

### 1) 세무조사의 개념 정의 및 범주 설정

우선 근본적으로는 과세당국의 부과결정을 위한 여러 활동 중 실제 세무조사의 성격을 지닌 것은 모두 세무조사의 범주에 포괄하도록 범상 세무조사의 개념을 폭넓게 규정할 필요가 있다. 그리고 납세자 권익보호 차원에서 규율의 대상을 설정하기 위해서 세무조사의 범주를 넓게 설정할 필요가 있다.

세무조사의 개념을 법률로 규정함으로써 법률로써 규율하지 않는 세무조사 행위가 원천적으로 불가능하도록 할 필요성이 있다. 국제기본법에서는 다음과 같은 다양한 표현을 사용하고 있다. 즉, ‘범칙사건조사’, ‘실지조사’, ‘세목별 조사’, ‘과세자료 대상조사’, ‘국세환급금 확인조사’, ‘일제조사’ 등이 그 예이다.

예를 들면, 감사원과 같은 과세당국을 감사하는 기관이 과세당국을 감사하면서 과세당국에 자료의 제출을 요구할 때에 과세당국이 그러한 부담을 바로 납세자에게 전가하면서 실질적으로 세무조사보다도 더한 절차를 밟게 되는 것과 같은 현상은 법률로써 규율하는 범위에서 원천적으로 빠져 있게 될 수 있는 것이다. 그리고 국세청(세원관리국)에서 하는 ‘기획분석’은 납세자에게 연락하여 소명요구 및 수정신고를 유도하는 등 과거 서면분석과 동일하지만 심리분석 기능이 보다 강화된 것으로 세무조사와 다를 바 없는 부담을 주고 있다. 역시 법률로써 규율하는 범위에서 원천적으로 빠

져 있게 될 수 있는 것이다.

미국의 경우 세무조사의 범주가 넓게 되어 있다. 미국 세법 제 7602조는 신고서의 정확성을 검증하거나 조세채무를 결정하기 위한 목적이라면 질문조사권을 행사할 수 있다고 규정하고 있으며, 동법 제7605조는 질문조사권을 행사하는 경우 납세자의 권익을 보호하기 위한 규정을 두고 있다. 즉 질문조사권의 행사는 세무조사를 전제하고 규정하고 있는 것이다.

#### 제7602조 장부와 증인에 대한 조사

- (a) 신고서의 정확성을 검증하거나, (무신고의 경우에는) 신고서를 작성하거나, 어떠한 종류의 내국세이건 조세채무를 결정(중간 생략)하기 위한 목적으로
- (1) 그와 같은 임무에 관련되어 있거나 중요한 어떠한 장부, 서류, 기록 또는 기타 자료에 대해서도 조사할 수 있으며,
  - (2) 소환할 수 있으며(이하 생략)

#### 제7605조 조사의 시간과 장소

- (a) 질문조사권에 관한 세법 제7602조 등(중간생략)의 규정에 의한 세무조사의 시간과 장소는 재무부 규칙이 정하는 요건에 부합하여야 하며 해당 사안의 여건에 비추어 보아 합리적이어야 한다. 세법 제7602조 제2항의 규정에 의한 소환명령의 경우에는 소환명령서는 출두일로부터 최소한 10일 이전에 교부되어야 한다.
- (b) 어떠한 납세자도 불필요한 조사나 심리를 받지 않으며, 각 과세연도에 대한 세무조사를 위한 해당 장부에 대한 조사는 한 번에 그쳐야 한다. 다만, 납세자가 그것을 원하는 경우 또는 재무부 장관이 심리의 결과 추가적인 조사가 필요하다고 서면으로 통지한 경우에는 예외로 한다.

우리의 경우 국세기본법에서는 세무조사의 개념에 대해 규정하지 않고 조사사무처리규정에서 ‘각 세법에 규정하는 질문조사권 또는 질문검사권에 의하여 조사공무원이 납세자 또는 당해 납세자와 거래가 있다고 인정되는 자 등을 상대로 질문하고, 장부·서류·기타 물건을 검사·조사하는 행위로서 조사계획에 의해 실시하는 것을 말한다. 다만, 현지확인 계획에 의해 실시하는 단순 사실확인, 과세자료의 처리 등을 위한 납세자 방문·접촉은 제외한다.’라고 규정하고 있다. 질문조사권에 대해서는 각 세법에 규정하고 있다. 예를 들면, 법인세법 제122조는 다음과 같이 규정하고 있다.

제122조[질문·조사] 법인세에 관한 사무에 종사하는 공무원은 그 직무수행상 필요한 때에는 다음 각호의 1에 해당하는 자에 대하여 질문하거나 당해 장부·서류 기타 물건을 조사하거나 그 제출을 명할 수 있다.

1. 납세의무자 또는 납세의무가 있다고 인정되는 자
2. 원천징수의무자
3. 지급조서제출의무자 및 매출·매입처별계산서합계표 제출의무자
4. 제109조제2항제3호의 규정에 의한 경영 또는 관리책임자
5. 제1호에 규정하는 자와 거래가 있다고 인정되는 자
6. 납세의무자가 조직한 동업조합과 이에 준하는 단체

조사사무처리규정에서는 현지확인의 범주에 ‘자료상혐의자료, 위장가공자료, 범칙조사 과생자료 중 세무조사에 의하지 않고 단순 사실 확인만으로 처리할 수 있는 업무’, ‘신용카드 고액매출자료 및 위장가맹점 확인 등 변칙거래 혐의자료의 처리를 위한 현지 출장·확인업무’, ‘세무조사 과정에서 실시하는 납세자의 거래처 또는 거래상대방에 대한 사실여부 확인’, ‘민원처리 등을 위한 현지

출장·확인이나 기타 탈세제보 자료, 과세자료 등의 처리를 위한 일회성 확인업무' 및 '사업자에 대한 사업장 현황 확인이나 기장확인'을 포함하고 있다.

요약하면, 조사사무처리규정에 있어서도 세무조사의 범주에서 질문조사권의 행사에 해당하는 업무 중 많은 부분을 제외하고 있다. 따라서 국세기본법에 세무조사의 개념을 규정하면서 그 실제적 범주에 대해서는 질문조사권의 행사에 의한 것으로 폭넓게 확대할 필요가 있다. 즉 대면접촉에 의한 것이면 세무조사로 보도록 확대할 필요가 있다. 부차적인 것이지만 납세자권리현장은 실지조사나 범칙조사에 한정하여 교부하도록 하고 있는데, 실질적으로 납세자가 세무조사로 인식하는 모든 경우에 대해서 교부하도록 하는 것이 필요할 것이다.

## 2) 세무조사 대상의 요건

장기 미조사법인에 대한 세무조사는 세무조사에 대한 예측가능성을 높이는 것으로 결과적으로 납세성실도 확보에 있어서는 부정적인 효과가 있는 것은 아닌지 면밀히 검토할 필요가 있다.

법령에서는 세무조사의 실제적 요건에 대해 자세한 규정을 두는 것보다는 세무조사 대상자의 선정과정이 과학적으로 이루어지도록 하기 위한 절차적 규정을 두는 것이 바람직하다.

## 3) 중복조사의 금지

중복조사의 금지에 있어서는 특히 상속세와 관련하여 장기부과 제척기간의 적용요건을 분명히 할 필요가 있으며 동 기간 내에 담당자가 바뀌면서 수시로 전화연락 등의 방법으로 자료소명을 요청하는 행위를 근절할 필요가 있다. 중복조사의 금지에 대해서는 다음의 심판례가 시사하는 바가 크다.

‘처분청이 1997년 이후 청구법인에 대하여 1995. 1. 1부터 2000. 3. 31까지의 과세기간의 법인세와 부가가치세에 대하여 3차례에 걸쳐 세무조사를 하였고, 쟁점조사는 이전의 1, 2차 조사와 조사대상 과세기간이 같고 조사대상 세목 또한 법인체세로서 조사사무대상규정 제35조 제2호에 의거 법인세, 부가가치세, 원천제세가 해당되어 이전의 조사대상 세목과 중복되기는 하였으나, 조사착수의 근거가 된 감사원장으로부터 의뢰받은 고발장의 내용을 보면 세무공무원이 조세탈루의 혐의를 인정할 만한 명백한 탈세제보자료로서 처분청은 과세관청으로서 외부민원을 처리해야 할 책임이 있다고 보여지고, 제보내용이 1차 조사의 근거가 된 진정서 등의 내용과 차이가 있어 이를 처리하기 위한 처분청의 쟁점조사는 국세기본법시행령 제63조의 29(중복조사의 금지) 제2호의 규정에 의한 과세자료의 처리를 위한 재조사에 해당한다고 보여지므로 중복조사금지규정을 위반한 것은 아니라고 판단됨(국심2001서93).’

1996년 이전에도 동일세목, 동일기간에 대해서는 중복조사를 하지 않아 왔으며, 명백한 과세자료가 나타날 때에만 다시 조사한 것과 비교하면 국세기본법 제81조의 3의 규정이 도입된 것의 의의는 분명하지 않다고 할 것이다.

#### 4) 세무조사의 사전통지

세무조사의 사전통지는 납세자로 하여금 사전에 충분히 세무조사를 준비하도록 함으로써 불이익 결정을 받지 않도록 하고 다른 일정과 조율하여 편리한 시간에 받을 수 있도록 하고자 하는 배려에 의한 것이다. 이러한 관점에 입각한다면 세무조사 사전통지에는 세무조사를 위해 준비하여야 할 사항에 대해 자세히 기록하는 것이 필요하다. 사전통지를 받고도 준비할 사항에 대해 제대로 이

해하기 힘든 경우에 대해서는 납세자 또는 그의 대리인과 사전준비모임을 갖도록 하는 것이 바람직하다.

이와 같은 사전통지의 생략 여부는 사전통지로 인한 납세자의 편익과 그로 인한 조사행정의 효율성 저감을 비교형량하여 판단하여야 할 것이다. 현행 조사사무처리규정은 사전통지를 생략할 수 있는 요건으로 범칙조사를 하는 경우와 사전통지를 한다면 증거인멸 등으로 조사목적 달성을 수 없다고 인정되는 경우를 들고 있다. 범칙조사 이외의 경우 특별조사를 할 때에 사전통지가 생략되기도 한다. 탈세제보에 의해 급박하게 조사를 하여야 할 경우라든지 사전통지를 생략하여야 할 경우를 보다 구체적으로 규정할 필요는 있다. 조세범칙 조사에 있어서도 사후영장발부요건에 대해 매우 엄격히 규율하고 있는 점을 참조할 필요가 있다.

#### 5) 세무조사의 비밀유지

고액탈루자 및 체납자의 신상을 공개하는 것이 납세자 권익을 침해하는지의 여부에 대한 신중한 검토가 필요하며 허용하는 경우라 하더라도 비교형량을 통해 공개를 할 필요성이 있는 범주를 범규로써 명확하게 규정하여야 한다.

현재 진행중인 세무조사의 공개는 원칙적으로 금지되어야 하며 공개하는 경우에는 그 책임을 묻는 조항의 도입이 필요하다. 왜냐하면, 세무조사 사실의 공개만으로도 해당 피조사기업의 일반 경영활동에 매우 심대한 영향을 줄 수 있기 때문이다. 잘못된 세무조사를 통해 고지된 세액은 법원을 통해 회복할 수 있지만, 위와 같은 유형의 피해는 다시 회복하기 어려울 정도로 기업활동을 위축시킬 수 있기 때문이다.

다만, 범칙조사나 공격적 조세회피에 해당하는 사안에 대해서는 그것을 징계하고 사후 유사한 사례가 나타나지 않도록 주의를 환

기시키는 목적으로 구체적인 내용을 공개하는 것도 바람직할 것으로 생각된다. 다만, 공개에 대해서는 법적인 근거를 마련하여야 할 것이다. 적법절차를 거치지 않는 세무조사의 공개에 따른 손해배상에 관한 납세자의 권리를 규정하는 것도 한 방법이 될 것이다.

#### 6) 세무조사결과통지서

우리의 현행 국세기본법 제81조의 9의 규정에 의한 세무조사결과통지서(별지 56호 서식)에 따르면 세무조사관은 동 통지서에 조사대상 세목 연도 등에 대해 명시하고 조사경위 및 조사내용에 대해 간략히 적고, 고지세액과 그것의 산출근거로서 수입금액과세표준산출내역, 조사항목별 적출내역 및 세무조사 결과 사후관리할 사항을 별첨하도록 하고 있다. 이와 같은 별첨항목은 일정한 양식이 없이 개개 세무조사관의 판단에 의하여 첨부하지 않기도 하며, 첨부하는 경우에도 개략적인 내용만 기술될 뿐 구체적인 내역과 법적인 근거에 대한 분명한 입장 표명을 찾기 어려운 경우가 대부분이다. 이는 당초 과세관청의 결정내용을 납세자나 그 대리인이 명확히 알 수 없도록 할 뿐 아니라 추후 쟁송의 과정에서 과세당국의 입장이 분명하지 않아 쟁송의 범위에 대한 논란을 불러일으킬 가능성이 있다.

세무조사 종결의 의의를 분명히 하기 위하여 세무조사가 종결되면 종결합의(closing agreement)를 체결하는 방안을 도입하는 것도 고려할 필요가 있다. 현재 협의과세제도가 도입되어 있지 않아 미국에서와 같은 효력을 가질 수는 없겠지만 조사한 과세기간 및 세목에 대해 확인하는 의미를 가지게 될 것이다.

## 7) 범칙조사의 요건과 절차의 현실화

2006년 공표된 조사사무처리규정은 그간 별도의 훈령으로 운영되던 조세범칙사무에 관한 사항을 흡수하고 있다. 규정에는 조세범처벌법과 조세범처벌절차법보다는 상세한 규정들로 구성되어 있다. 동 규정들은 대부분 법규적인 내용이므로 조세범처벌법과 조세범처벌절차법에 규정하는 것이 필요하다.

동법들은 불성실한 납세자를 응징함으로써 납세성실도를 높이고자 하는 점에 있어 일반적인 세무조사나 가산세제도와 기본적으로 동일한 목적을 가지고 있지만 인신의 구속과 같은 형벌을 수반하는 제도이기 때문에 별도의 법령으로 규율하고 있다. 그런데 세무조사에 관한 법령과 규율은 경제사회 현상의 변화에 발맞추어 그러한 목적을 효과적으로 수행하기 위해 그때그때 개선되어 왔지만 조세범처벌법과 조세범처벌절차법은 1951년 제정된 이후 그 내용이 거의 변하지 않아 현실과 많은 괴리를 보이고 있다. 또한 실제 활용하는 경우도 많지 않아 악의적인 탈세범에 대한 효과적인 제재수단이 되지 않고 있음을 알 수 있다. 2003년 검찰청과 공조체제를 구축한 이후 자료상 사범에 대해서는 실제 고발이 크게 늘어나고 있으며, 조세포탈사범으로부터의 추정액수도 상당히 큰 폭으로 증가하고 있다. 그러나, 현행의 법제로는 조세범칙행위에 대한 응징이나 잘못된 법집행으로 인한 납세자 권익의 침해 방지에는 부족한 점이 많다. 관련 법조문이 다수의 불명확한 개념으로 구성되어 있어 실제 법을 집행하는 과세당국의 재량에 의한 판단의 여지가 매우 넓게 되어 있다. 그리고 규정한 벌칙이 최근 경제현실에 비추어 보아 현실성이 떨어진다. 조세범처벌법과 조세범처벌절차법은 가산세제도의 개선과 병행하여 요건과 효과에 대해 전반적인 재검토가 필요하다.

## 8) 입증책임 배분

## 가) 납세협력 의무 이행에 연계한 배분

소득세가 1995년 부과결정제도에서 신고납부제도로 바뀌었다. 1994년 이전 부과결정제도 당시 정부가 고지함으로써 납세의무를 확정하고 이에 대해 납세자가 이의를 제기할 경우 국세청은 고지 결정내역의 타당성을 입증하는 책임을 부담하도록 되어 있었다. 신고납부제도하에서는 우선 신고한 내역이 타당함을 납세자가 입증하도록 하여야 한다. 이를 위해서는 세법령도 알기 쉽게 개정하려는 노력을 경주하였어야 했지만 그러한 인식이 있었음을 찾아볼 수 없다.

국세기본법에 성실성을 추정하는 규정을 두고 있지만 이는 입증책임에 관한 것은 아니다. 대법원에서는 입증책임을 배분함에 있어 과세처분의 적법성은 과세관청이 입증하도록 하고 있다. 따라서 우리나라에서 과세처분과 관련한 입증책임 소재가 어떠한 것인지는 개별적 사안에 대한 법원의 판단에 맡겨져 있다. 법원이 소위 국고주의적인 입장을 취하는가에 따라 실질적인 책임의 경중이 달라진다. 결과적으로 납세자 권익의 보호 수준이 달라진다. 입증책임에 관해서는 행정소송의 일반적인 배분에 관한 원칙과 조화를 이루는 범위 안에서 법규로 규정하고, 이와 함께 각종 추정 및 의제규정도 포괄적으로 정비할 필요가 있다.

성실성 추정에 관한 조항에 있어서도 보다 분명한 표현을 통해 입증의 방법과 책임에 대해 규율할 것이 요청된다. 국세기본법 제 15조의 규정에 의하면 납세자에게도 신의성실의 원칙이 적용된다. 즉 “납세자가 그 의무를 이행함에 있어서는 신의에 좇아 성실히 하여야” 한다. 그런데 세무공무원이 납세자가 신고한 것에 대해 원칙적으로 진실한 것으로 추정하여야 한다는 것은 납세자에게 부

과한 의무가 원칙적으로 이행되고 있다는 것을 전제하고 업무를 수행하라는 것이다. 이것은 성실의무를 부과한 것과는 상충되는 조항이라고 볼 수 있다. 세무조사는 납세자의 신고내용의 적절성을 검증하는 작업인데도 불구하고 그러한 현실과는 괴리되는 선언적 의미를 갖고 있는 조항이라고 보아야 할 것이다.

국세기본법 제81조의 5는 납세자의 성실성 추정에 대해 ‘세무공무원은 납세자가 세법이 정하는 신고 등의 납세협력 의무를 이행하지 아니하였거나 납세자에 대한 구체적인 탈세제보가 있는 경우 등 대통령령이 정하는 경우를 제외하고는 납세자가 성실하여 납세자가 제출한 신고서 등이 진실한 것으로 추정하여야 한다.’라고 규정하고 있다. 그리고 동법시행령 제63조의 4는 “대통령령이 정하는 사유”로서 ‘협력의무를 이행하지 않는 경우’ 등에 대해 열거하고 있다. 국세청이 2006년 공표한 조사사무처리규정 제4조는 역시 ‘납세자의 성실성 추정’에 대해 규정하면서 시행령이 열거한 사항에 추가하여 ‘국세청장이 납세자의 신고내용에 대한 성실도 분석 결과 불성실 혐의가 있다고 인정하는 경우’에도 조사공무원은 납세자가 성실하거나 납세자가 제출한 신고서 등이 진실한 것으로 추정하지 않을 수 있다는 취지의 규정을 두고 있다. 위 규정들의 성격이 조사공무원으로 하여금 소위 ‘추정’하도록 하는 것이 법적으로는 의미가 없는 것으로 보인다.

이는 조사공무원으로 하여금 납세자의 성실성을 추정하도록 하는 것이 아니라 쟁송기관이 그리 보도록 하는 것으로 보인다. 즉, 추정의 효력을 주는 것이므로 입증책임이 그 추정을 부인하고자 하는 당사자에게 돌아가도록 하라는 것으로 이해할 수도 있을 것이다. 실제 법원은 입증의 정도를 완화하는 방법으로 열거한 사유에 해당할 경우에는 납세자에게 입증책임을 부과하는 태도를 보이

고 있다<sup>194)</sup>. 다만, 국세청의 성실도 분석 결과 불성실하게 나왔다 하여 법원이 입증책임에 그러한 판단을 한다는 것은 본말이 전도된 것으로 보인다.

국세기본법상 동 규정을 활용하여 미국 IRC 제 7491조<sup>195)</sup>와 같은 규정을 삽입하는 것이 바람직하다. 기존 규정의 애매모호하고 선언적인 성격을 보다 구체화하자는 것이다. 납세협력 의무를 성실하게 이행한 자에 대해서는 입증책임을 부과하지 않는 내용이다. 여기서 납세협력 의무의 범주를 어떻게 설정할 것인지에 대한 신중한 고려가 필요하다. 조사에 성실하게 협력하는 것이 적법한 과세를 위해 필수적이며 그 협력의무 중 핵심적인 것이 과세자료를 제출하는 것이므로 조사과정 중 제출하지 않은 과세자료에 대한 입증책임을 전환하는 것도 고려할 수 있다. 호주에서는 그러한 자료는 소송과정에서 증거능력을 부인한다.

#### 나) 과세관청의 성실한 직무수행에 연계한 입증책임 배분

국세기본법 제15조는 세무공무원이 그 직무를 수행함에 있어 신의에 좇아 성실히 하여야 한다고 규정하고 있다. 한편 국세기본법 제7장의 2는 납세자의 권리에 대해 규정하고 있다. 세무공무원이 세무조사의 과정에서 국세기본법의 규정에 의한 납세자의 권리

194) 법문의 표현상 국세기본법 제81조의 5의 규정이 입증책임에 관한 것은 아니며 법원의 이와 같은 태도가 바로 동 규정에 입각한 것은 아니다.

195) 납세자가 재판과정에서 과세처분의 부담 여부를 확인하는 데 관련된 사실관계에 관한 쟁점에 대하여 신빙성 있는 증거를 제시하는 경우, 국세청장은 그 쟁점과 관련하여 다음과 같은 경우에 입증책임이 있다.

- (A) 납세자는 어떤 항목이라도 이를 입증하기 위하여 세법에 의해 필요적으로 요구된 사항을 준수하였고,
- (B) 납세자는 본 법에 규정된 모든 기록을 유지하여야 하며 증인, 정보, 문서, 질문과 관련된 국세청장의 합리적인 요구에 협력하였으며(이하 생략)

보호에 충실하지 못한 절차를 통해 알게 된 사실에 대해서는 그것의 입증책임을 과세관청에 부과하는 방법이 앞에서 납세의무자의 납세협력의무이행에 연계한 입증책임 배분과 균형에 맞는 것이 될 것이다. 예를 들면, 세무조사의 사전통지나 결과통지에서 명확하게 기록하지 않은 사항에 대해서는 입증책임을 과세관청에 배분하는 방법이 있을 수 있다.

#### 다. 대안적 세무조사제도로써 사전조사 또는 advance ruling

세무조사는 납세자가 스스로의 판단에 의하여 신고한 사항에 대한 조사를 통해 부족세액을 징수하고 장래 신고성실도를 제고하도록 하는 것을 일차적인 목적으로 한다. 따라서 납세자에 대한 서비스라기보다는 납세자의 의무 이행을 확보하기 위한 일종의 규찰활동이라고 보아야 한다.

한편 신고하여야 할 사실관계나 적용될 해당 법령이 복잡하여 납세자에게만 판단을 맡기는 것이 과도한 부담이라고 여겨지는 경우에 있어서는 신고 전에 과세관청이 도와주는 방법도 있을 수 있을 것이다. 미국 등 많은 OECD 국가에서 개별사안에 대한 구속력 있는 판단을 미리 하여 주는 advance ruling이나 이전가격에 관한 사전가격승인(advance pricing arrangements, APA)이 그러한 예가 된다. 2004년 우리 국세청도 벤처중소기업에 대한 사전지도조사제도를 도입한 바 있다. 외국의 예를 보면, 독일의 경우에는 납세자의 신청에 의한 사전조사, 실지조사 과정에서의 구속확인과 같은 제도를 활용하고 있다. 캐나다도 이와 유사한 실시간 조사제도를 운영하고 있다. 이와 같은 제도는 납세협력비용을 절감하는데 매우 중요한 역할을 하게 되므로 적극적으로 도입할 필요가 있다.

이의 도입에는 행정의 공평성의 관점에서 고려해 보아야 할 사

안이 있다. 일반적인 경우에는 신고의 부담을 전적으로 납세자가 부담하는 반면 동 제도가 적용되는 경우에는 그렇지 않다. 일부 신청한 납세자에게만 한정된 행정력이 활용되어 혜택을 부여한다면 문제가 있을 것이다. 이러한 관점에서 많은 국가에서 advance ruling에는 수수료를 받는다. 우리의 경우 APA에도 약간의 수수료를 받는다. 수수료를 받고 사전적인 판단을 해주는 범위를 넓힐 필요가 있다. 그러한 판단은 물론 구속력을 갖는 것이어야 한다.

#### 라. 분쟁방지를 위한 협의에 의한 조사종결제도 단계적 도입

세무조사 과정에서 납세자에게 실질적인 해결책을 제공해 주기 위해서는 세무공무원이 다양한 대안을 제시할 수 있어야 한다. 미국의 조정제도가 그 한 예라 할 수 있는데, 우리 세법은 조세법률주의에 입각하여 엄격해석원칙을 유지하고 있어 세무공무원이 재량을 가지고 그러한 제안을 하기 곤란한 구조로 되어 있다.

우리나라는 조세법률주의에 따라 납세자는 개별적인 사실관계를 확정하고 그에 대해 세법을 적용한 결과 계산되는 하나의 세액을 신고납부하는 것으로 납세의무가 확정된다. 과세관청은 신고한 내역에 대해 심사하고 조사할 수 있으며, 과세관청이 확인한 사실관계와 그에 대한 세법의 적용결과가 다르면 추가고지나 환급을 하게 된다. 이 과정에서 납세자와 과세관청은 서로 자신의 적법성을 주장하게 되며, 최종적으로는 법원에서 세법에 기초한 하나의 답을 도출한다. 따라서 조세법률주의를 엄격하게 적용한다면, 세법에서 규정된 바대로 납세를 하면 그뿐이며, 납세자와 과세당국 간에 협의한다는 것은 상상하기 힘들다.

현실은 항상 단일의 답을 주지만은 않는다. 실제 거래를 영위한 납세자도 자신이 주장하는 사실관계를 확정할 객관적인 증거를 제시하기 어려울 때가 있다. 국세청의 입장에서는 납세자나 제3자로

부터 자료와 정보를 수집하여 사실관계를 확정하여야 하는데 그것 자체가 불가능하거나 또는 확정하기 매우 어렵고 비용이 많이 들 수도 있다. 사실관계가 확정된다 하더라도 개별 세법규정을 적용한 결과 얻을 수 있는 답이 일의적으로만 될 수 없는 경우도 있다. 아무리 조세법률주의에 충실한다 하더라도 누가 보아도 정확한 답을 찾기 어려운 경우에 납세자와 과세관청이 인식을 조율하고 협의하지 않으면 안 되거나 그렇게 하는 것이 보다 합리적인 경우가 있을 수 있다. 실제에 있어 세무조사는 그렇게 종결되는 경우도 많이 있을 것이다. 문제는 이와 같은 현실을 법규로서 인정하고 구체적인 협의의 요건과 절차를 규정할 것인가, 아니면 개별 조사관이나 납세자의 개인적인 역량이나 성향에 따라 다른 결과가 나오도록 할 것인가일 것이다.

현재 우리 법원은 조세사건에 대해 조정제도를 적지 않게 활용하고 있다. 이러한 조정의 방법은 조사종결단계에서도 도입이 가능할 것으로 보인다. 양심에 의해 판단하는 법관과 법을 집행하는 조사관의 입장이 다른 것은 분명하다. 그러나 조사종결의 과정이 문서화된다면 과세관청의 판단에 대한 외부적인 견제도 가능할 것이다. 납세자가 이의를 제기할 소지가 많은 사안에 있어 납세자와 충분한 협의를 하고 합의에 도달할 수 있도록 하는 장치는 위와 같은 의미에서 세무조사의 투명성을 높이고 불필요한 쟁송을 방지하는 사회적인 순기능을 수행할 것이다. 이에 국세청에서는 사실관계를 확정하기 곤란한 것에 대해서는 외부전문가가 참여하는 과세쟁점자문위원회에서 검토하도록 하고 있다. 이는 세무서나 지방국세청에 설치된 것이다. 또한 세무조사 과정에서 논란의 여지가 있는 세법의 해석에 대해서는 과세기준자문위원회에서 자문의견을 구하도록 하고 있다. 이러한 절차는 일응 프랑스의 협의과세와 같은 결과를 도출하기도 한다.

한편 국제조세 분야의 납세자 권익보호로서 특기할 만한 사항으로서 국가 간 정보교환에 있어 비밀(confidentiality)의 보호문제, 상호합의 절차에 있어 상호합의 절차의 당사자가 아닌 납세자가 그의 결과에 구속되어야 하는 문제 그리고 대안적인 분쟁해결 방안(Alternative Dispute Resolution)의 도입문제 등이 있다.

#### 마. 과세전적부심사 제도 개선

국세기본법 제81조의 10은 과세전적부심사 절차에 대해 규정하고 있다. ‘세무조사결과통지서’에 의해 통지하며, 결정할 내용 및 예상총고지세액을 기록한다. 이에 이의가 있는 납세자는 20일 내에 과세전적부심을 청구할 수 있다. 이 절차는 세무관서의 부과처분 전 해당 세무관서의 장, 관리자 및 외부인사로 구성된 조세전문가그룹 앞에서 납세자가 자신의 의견을 개진할 수 있는 공식적인 절차이다.

세무조사의 과정에서 납세자는 세무조사관의 질문검사권에 응하여야 하며 그 과정에서 자신의 의견을 개진할 수 있지만, 세무조사관의 개인적인 능력이나 성향에 따라서는 잘못된 방향으로 세법을 적용받을 수 있다. 현재로서는 그러한 과정에서 부실과세의 발생을 최소화하기 위해 과세쟁점자문위원회가 구성되어 있지만 법령상의 기구는 아니며 청문의 절차가 확립되어 있는 것도 아니다.

관할 세무관청이 일단 세액을 결정하고 고지하면 이는 행정처분으로서 확정력, 기속력, 집행력 등의 효력을 부여받는다. 미납시에는 가산금이 붙고 집행절차에 들어가게 된다. 납세자가 쟁송의 과정을 거쳐 권리구제를 받는다 하더라도 그 과정에서 납세자는 상당한 비용을 부담하여야 하며, 정부가 그에 대해 보상하지는 않는다.

이에 따라 납세자에게 과세전 청문의 기회를 부여하기 위해 도입된 제도가 과세전적부심제도이다. 그러나 동 제도의 실제 운영

에 있어 납세자의 견해나 그것을 뒷받침하는 주장을 소상히 듣는데에는 한계가 있다. 결과적으로 조사공무원이나 상급자가 가지고 있는 판단에 대립하는 주장을 관철시키기는 매우 어려운 일이다.

관할에 있어서는 다른 부서나 기관이 조사한 사항에 기초하여 판단하여야 할 사안에 있어서는 그에 대한 심리가 원천적으로 불가능하여 효과적인 심사가 될 수 없게 되어 있다. 지방청에서 조사한 사항을 세무서에서 부과지하는 것에 대한 과세적부심사는 세무서에서 관할하기 때문에 실질적인 심사가 이루어지지 못하므로 그러한 경우에는 지방청에 신청할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

다른 한편으로는 악화가 양화를 구축하는 현상을 배제할 수 없다. 과세전적부심사는 과세관청의 결정에 대해서는 모두 제기할 수 있도록 되어 있어 업무량의 증가 때문에 개별사안에 대한 심사에 있어 내실을 기하기가 용이하지 않다. 이에 따라 정작 철저한 심사로 납세자 권익을 보호해야 할 사안에 대한 심리를 소홀히 하는 반면, 제대로 검증하여 철저히 과세하여야 할 사안에 대한 심리까지 소홀해져 과세전적부심이 부실한 과세를 무마하는 결과를 초래할 가능성도 배제할 수는 없다.

과세전적부심사에 참여하는 위원들의 자질을 확보하는 것과 함께 과세전적부심을 제기하는 경우에는 원칙적으로 진술을 하도록 하는 등 과도한 심사 제기를 통제할 수 있는 장치도 고려할 필요가 있다. 과세전적부심사에 있어 주장의 진실성이나 그것의 설득력에 대한 판단은 주관적인 것이기 때문에 외부위원들의 견해가 필요하여 제도가 도입된 것이다. 서면으로 제출하는 주장이나 그를 뒷받침하는 증거의 대한 심리는 조사공무원과 그를 지휘감독하는 세무공무원이 직권으로 하도록 하고 그에 불만이 있는 경우에는 조사과정에서 납세자보호담당관이 도와주도록 하는 것이 바람직하다.

#### 바. 납세자보호담당관제 운영 내실화

2001년 조세전문가를 대상으로 한 설문조사 결과에 의하면<sup>196)</sup> 납세자 스스로의 권익보호에 대한 인식에 있어서는 세무조사에 따른 분쟁에 대해서 납세자가 세무조사관과 다른 의견을 가지고 있을 때 세무조사관의 의견에 겹쳐히 승복한다는 응답자는 4.4%에 불과하였다. 겹쳐히 승복하지 못하더라도 세무당국과의 관계를 고려하여 이의를 제기하지 않는다는 답이 22.04%나 되었다.

이러한 조사결과는 그간 국세청이 세무조사 과정에서 납세자의 권익을 보호하기 위해 다양한 노력을 경주해 오고 있지만 납세자에게 세무조사의 공정성에 대한 확신을 심어 주기에는 아직 이르다는 점을 알려 주고 있다. 전술한 바와 같이 공정성에 대한 확신은 과학성에 대한 믿음을 전제로 한다. 그러나 다른 한편으로는 현실적으로 개별 납세자가 스스로의 생각을 제때 개진하고 상의할 수 있는 기회가 없기 때문이기도 할 것이다.

이러한 관점에서 볼 때 1999년에 신설된 납세자보호담당관의 역할은 매우 중요하다. 2003년과 2004년중 운영되었던 조사상담관제도, 2005년에 도입된 과세쟁점자문위원회제도 등이 있지만 조사상담관제도는 폐지되었으며, 과세쟁점자문위원회는 관할이 사실관계의 확정에 대한 사안으로 국한되기 때문에 세무조사 과정에서 납세자의 고충을 해소하는 데에는 한계가 있다.

납세자보호담당관은 원래 설치할 당시부터 세무조사를 중단하거나 조치사항을 권고하는 막강한 권한을 부여받았지만 실제 운영에 있어서는 기대에 미치지 못하고 있다. 2005년 상반기 현재 전화상담 정도<sup>197)</sup>하는 기능으로 많이 위축되었다. 이에 2005년 9월에는

196) 김익래, 전계 논문, pp. 71~72.

위 논문에서는 2001년 상반기중 1,585명에 설문지를 발송하여 385명으로부터 답변을 받은 것을 기초로 분석하였다.

197) 국세청, 「2005년 상반기 자체평가 결과」, 2005. 6.

지방청 납세자보호담당관의 직급을 상향조정하고 조사상담관의 기능을 흡수한 바 있다. 그리고 과세쟁점자문위원회 운영업무도 담당하고 있다<sup>198)</sup>. 납세자보호담당관의 독립성을 제고하기 위해 외부민간인 특별채용을 위한 근거규정도 마련한 바 있다.

근본적으로는 납세자보호담당관직에 대한 법규적 근거를 마련하고 그 업무영역도 납세자보호정책에 대한 중장기적인 정책개발을 포함하도록 할 필요가 있다. 예를 들면, 납세협력비용의 추계와 그의 절감을 위한 정책개발 등이 그러한 것들이다. 국세청의 다른 계선조직으로부터 독립하여 별도의 사무실과 독립된 인사채용을 할 필요성이 있다. 참고로 미국의 납세자보호담당관제도는 EITC 조사과정에서 납세자보호를 위해 많은 기여를 하고 있다. 예를 들어, 세금조정에 대한 결정도 하고 있다. 다만, 일반적인 세무조사에 있어 개별적인 조사과정에 개입하지는 않고 있다.

### 3. 전략적 접근

본장에서는 세무조사제도의 개혁방안을 효율성을 제고하는 부문과 납세자의 권익을 보호하는 부문으로 나누어 개별 항목별 제도개선방안을 모색하여 보았다. 되돌아보면 정부는 각계로부터 문제가 제기될 때 해결책을 찾기 위한 방안으로 제도개선을 추진해 온 경우가 많았다. 조세제도가 경제사회 현상의 발생을 전제로 그것이 합법적이든 불법적이든 과세하는 것과 같이 후행하는 성격을 가지고 있기 때문이기도 할 것이다. 그러나 다른 한편으로는 조세제도나 세무행정은 국가경제와 재정의 근간이 되는 것이기 때문에 장기적인 안목에서 꾸준히 제도개선을 모색하여야 할 필요가 있다. 그러한 관점에서 전략적 접근이 필요하다. 이는 특히 효율성의 제고와 납세자 권익보호의 두 가지 목표 간 조화를 이루는 노력이

198) 국세청, 보도자료, 2005. 9. 2.

필요하다는 점에서 더욱 그러하다.

### 가. 독립외부기관의 평가 및 전략추진 제도화

국세행정은 일반 국민생활과 경제활동에 미치는 영향이 지대하기 때문에 늘 국민의 감시와 견제를 받으면서 발전을 해오게 마련이다. 그러한 관점에서 국세행정서비스에 대한 국민의 모니터링이 이루어지고 있다. 비록 법제화되어 있지는 않지만 새로운 제도를 도입하거나 국민의 개개인에 대한 행정처분을 할 때에는 만족도를 조사하고 있다.

이를 고객만족도시스템이라 하며 납세자보호담당관실에서 담당하고 있다. 이에는 세무조사에 대한 만족도를 세무조사를 받은 자를 대상으로 하여 연중 이메일로 조사하며, 답변에 대해서는 보상을 하고 있다. 한편, 2004년 국세행정 전반에 대한 납세자만족도는 76.5점으로 6년 연속 상승(현대리서치연구소)하고 있는 것으로 보고되고 있다. 2006년에는 납세자불평관리시스템이 도입되고 있다.

이러한 행정발전에서 한 걸음 더 나아가간다면 세무조사행정의 과학화를 일관성 있게 추진하는 것을 담보할 만한 위원회를 구성하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 국세청장이 청문회를 통해 임명됨에 따라 비교적 장기적인 관점에서 국세행정의 발전을 추진할 수 있게 되었지만 그간 세무조사행정을 뒤돌아보면 일과성의 대책으로 그친 부분이 적지 않았다. 특히 세무조사행정의 과학성을 제고하는 정책은 장기적인 관점에서 상당한 시일과 노력을 투입해야 하기 때문에 국세행정의 주된 관심사항에서 벗어나기 쉽다. 고객만족도시스템이 외부연구기관에 외주를 주어 하나둘씩 시행해 오고 있는 것과는 다른 관점에서 접근할 필요가 있는 것이다.

외국의 사례를 보아도 이와 같이 장기적인 관점에서 국세행정의 발전전략을 수립하고 공표하는 나라가 적지않음을 알 수 있다. 이

중 대표적인 예가 미국과 캐나다이다<sup>199)</sup>.

국세행정의 발전을 장기적인 관점에서 도모하고자 한다면 독립적인 전략위원회가 운영될 필요가 있다. 국세청의 고위급 임원이 외부위원과 같이 활동하는 위원회에서는 tax gap, 징세비용, 납세 협력비용, 표본조사, 세무조사 기준의 개발과 같이 정책 및 전략에 관한 사항에 대해 장기적인 비전을 확정하고 이의 집행을 모니터 하도록 해야 할 것이다.

외국의 사례를 보아도 외부인사를 포함하여 구성된 위원회에서 일반적인 국세행정 조직과는 독립된 의견을 개진하도록 하고 있다. 이러한 위원회의 구성은 국세행정 조직의 개편과 맞물려 이루어진 경우가 많다. 예를 들어, 미국은 1998년 국세청 개혁법에 따라 국세행정 조직이 개편될 때 국세청감독위원회가 도입되었으며, 캐나다, 핀란드, 싱가포르 및 남아프리카공화국도 유사한 경우라 할 것이다<sup>200)</sup>.

#### 나. 행정발전 모니터 변수의 개발과 측정

무릇 모든 행정에 공통된 사항이지만 국세행정을 운영함에 있어 한정된 자원으로 그 성과를 제고하기 위해서는 복수의 목표를 가장 조화롭게 달성할 수 있도록 자원을 적절하게 배분할 필요가 있다. 추구하고자 하는 목표 간에는 어느 정도 상충관계나 상호보완의 관계가 있을 수 있다. 예를 들어, 세원확충기능을 강화하는 것과 납세자보호기능을 강화하는 것 간에는 명백한 상충관계가 나타난다. 납세자들은 세무조사 정책이 가급적 많이 공개되어 예측가능성을 높여 주기를 원한다. 그 경우 세무조사의 세원확충기능은

199) CTPA, *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series(2006)*, OECD, 2006. 10, pp. 39~47.

200) CTPA, *ibid.*, pp. 12~14.

적지 않게 저장되게 된다. 또한, 세무조사를 빠른 시간에 투명하고 효과적으로 진행하여야 하므로 많은 자원이 소요된다. 한정된 자원으로 납세자의 권익침해를 최소화하면서 세무조사의 성과를 극대화하기 위해서는 과학적인 접근방법이 필요하다. 이를 위해서는 각 부문의 납세성실도를 파악하고 각 부문의 성실도를 제고할 수 있는 세무조사의 기법이 필요하다. 참고로 미국의 경우 납세불순응의 원인을 파악하는 데 있어 정성적인 요인을 추적하기 위한 객관적인 기준을 만드는 데 많은 노력을 기울이고 있다. 이를 위해 세무조사 후 설문조사(post exam survey)를 하고 있다. 이는 납세자 권익보호에도 과학적 접근방법을 활용하는 데 도움을 준다.

국세청은 세무조사뿐 아니라 납세서비스지원기능도 수행하여야 한다. 세무조사기능을 수행함에 있어 세원확충기능을 강화하는 한편, 납세자 권익을 보호해야 한다. 세무조사와 서비스지원기능은 상호보완의 관계가 있기는 하지만 한정된 재원을 어느 부문에 더 활용하여야 세무행정이 추구하는 적법과세 및 공평과세의 목표를 효과적으로 달성할 수 있는 것인지에 대한 해답은 간단하지 않다. 세무조사행정은 행정의 효율성 제고를 통한 본래의 기능 강화와 납세자 권익보호의 증진의 관점에서 평가되고 발전되어야 한다. 이를 위해서는 과연 조사행정이 효율적으로 집행됨에 따라 성실신고 유도 기능을 제대로 발휘하고 있는지, 납세자 보호는 증진되고 있는지 모니터하는 기능이 필요하며 이를 위해서는 적절한 평가기준과 더불어 조사·연구하는 노력이 경주되어야 한다. 효율성에 있어서는 직접적인 세무조사 활동으로 인한 징수실적과 징세비용 및 세무조사 비율이 쉽게 측정 가능하여 어느 정도 개선여부를 확인할 수 있다. 하지만 그로 인한 납세자로부터의 자발적인 납세순응도는 정교한 분석모형을 통해 추정하여야 한다. 따라서 국세청은 자체적으로 납세순응도에 대한 전반적인 수치와 납세자 유형별 수

치를 계측하여 주기적으로 발표하든지 아니면 이를 대행할 연구기관을 지정해 내부적인 자료 및 인력 등을 지원할 필요가 있다.

행정제도 개혁을 과학적인 방법으로 접근한다는 것은 행정의 성과를 계량화하여 관리하는 것을 의미할 것이다. 조사로부터 기대할 수 있는 성과를 직접적인 조사추징세액과 조사로 인한 간접적인 파급효과(ripple effects), 즉 그에 따른 성실신고 증가분으로 본다면 그러한 성과를 창출하는 데 소요되는 비용은 국세행정 비용 또는 세무조사행정 비용이라 할 수 있을 것이다. 이와 같은 단순한 세무조사행정의 성과지표는 세무조사 과정에서 납세자 권익의 보호기능을 감안한 것은 아니다. 더 나아가서 추정세액과 성실신고 증가분의 합계가 바로 행정의 순효익을 반영한 것이라 볼 수 없을 것이다. 위 지표에 있어서는 동일한 결과가 나타나더라도 납세자의 권익이 심하게 저상될 수 있을 것이다. 한편 납세자 권익의 증진을 계량화한다는 것은 매우 곤란한 일이다. 본래 권익이라는 것은 정량적이라기보다는 정성적인 성격의 개념이기 때문이다. 굳이 그것을 정량화한다면 납세자가 세무조사 과정에서 부담하는 경제적인 비용, 즉 납세협력비용을 말하는 것으로 볼 수 있다. 납세협력비용을 감안한 조사효율성은 (조사실적+납세순응 제고효과-납세협력비용)/(징세행정 비용)으로 표현할 수 있을 것이다. 여기서 납세협력비용이라 함은 조사대응을 위한 납세협력비용으로서 직접비용과 기회비용을 의미한다.

조사효율성을 모니터하기 위해서는 징세비용과 납세순응도 및 조세격차(tax gap)를 측정하는 작업이 필요하다. 한편, 세무조사 과정에서 납세협력비용을 최소화하는 것이 납세자 권익보호의 중요한 척도가 된다. 여기서 문제는 현행 우리나라의 국세행정의 발전단계로 보아 위의 각종 변수가 종합적으로 관리되기 어렵다는 점일 것이다. 조사실적은 파악되지만 징세행정 비용 중 세무조사

와 관련된 것을 분리해내기 어려울 뿐 아니라 납세순응 제고효과나 납세협력비용은 측정하기 매우 어려운 실정이다. 심지어는 납세순응 제고효과의 규모뿐 아니라 그 방향조차도 분명하게 파악하기 어려운 실정이다.

전략적 발전을 위한 인프라를 구축하는 의미에서 조세격차(tax gap)와 함께 납세협력비용을 과학적으로 측정하는 노력이 우선하여야 한다. 납세협력비용은 납세순응도와 함께 국세행정의 지표가 되는 것으로서 세무조사의 효율성과 납세자 권익보호 기능을 모니터링할 수 있는 핵심 변수이기 때문이다. 미국을 예로 들면, 민간의 기관에서 납세협력비용을 매년 조사해오고 있다(Tax Foundation, Special Report, *The Rising Cost of Complying with the Federal Income Tax*, 2005.12). 동 기관의 연례보고서에서 납세협력비용으로 계산한 것은 신고와 관련된 비용이다. 세법의 내용이 많아지고 복잡해질수록 신고협력비용은 늘어나며, 역사는 그러한 납세협력비용이 지속적으로 증가해 오고 있음을 말해주고 있다. 납세협력비용은 협력에 소요되는 시간을 기준으로 한다. 그와 같이 계산한 연방세수 대비 납세협력비용이 1990년에는 14.1%이었던 것이 2004년에는 24.4%에 이르게 되었다. 이는 간접적이거나 세무조사에 따르는 납세자의 협력비용도 그와 유사한 정도로 증가하고 있음을 짐작하게 한다. 납세자의 권익보호에 있어 특히 경제력이 상대적으로 취약한 납세자에 대해서는 납세협력비용을 절감할 수 있는 절차를 개발하여야 한다. 미국에서는 특히 중소기업에 대해 국세청의 행정절차가 비용을 증대시키는 규제로서의 효과가 있는지 OMB와 SMBA에서 점검하는 시스템을 구축하고 있다. 이러한 관점에서 중소기업에 적용되는 세무절차에 개선할 점은 없는지를 고려하는 것은 정부가 취해야 할 매우 바람직한 방향이라 할 것이다. 예를 들어, 간편납세제도는 행정의 효율성과 납세협력비용을

비교형량하여 균형잡힌 방안을 찾기 위한 노력의 일환으로 인정할 수 있을 것이다.

## V. 요약 및 결론

제II장에서는 우리나라의 세무조사에 대해서 최근의 역사, 현행 세무조사제도의 골간이 되는 법제 및 조직, 그리고 실제 운영상황에 대해 살펴보았다. 그리고 제III장에서는 외국의 세무조사제도에 대해 미국, 대륙법계 국가, 영연방 국가별로 살펴보았다. 그리고 제IV장에서는 이를 토대로 현행 제도의 개혁방안을 제시하였다.

각국은 세무조사를 직접적으로 세법을 적법하게 집행하는 도구로 인식하고 있을 뿐만 아니라 납세자의 성실신고를 유도하는 가장 기본적인 수단으로 보고 이에 행정력을 집중하고 있음을 알 수 있었다. 세무조사제도는 세무조사가 가지는 그러한 기본적 기능에 가장 충실하게 운영되어야 할 것이다. 이를 위해서는 목표를 효과적으로 달성하되 가장 경제적으로 추진하여야 하며, 그러한 과정에서 납세자의 권익이 침해되지 않도록 하여야 할 것이다.

세무조사 현황을 조사효율성 측면에서 검토하기 위해 고안된 지표들에 따르면 최근 몇 년간 조사효율성이 개선된 것처럼 보이지만 이는 외환 위기 직후인 2000년대 초반에 지표들의 실적이 상대적으로 너무 저조했기 때문인 것으로 보인다. 왜냐하면 최근 개선되었다고는 하지만 1990년대 말의 수준에는 도달하고 있지 못하고 있기 때문이다. 게다가 2005년도의 경우 모든 지표는 세무조사의 효율성이 상대적으로 감소함을 보여주고 있다. 따라서 세무조사의 효율성을 제고할 여지는 충분히 큰 것으로 판단된다. 특히 상대적으로 세무조사의 비율 측면에서의 효율성을 제고할 필요성이 더욱 큰 것으로 보여진다. 즉, 주어진 인력과 재원을 효과적으로 활용하여 세무조사 비율을 일정수준 향상시킴으로써 성실신고

유도라는 세무조사의 기능을 강화할 필요가 있는 것으로 보인다.

납세자 권익보호 측면에서는 전반적으로 보아 정부가 납세자 권익보호의 필요성에 대해서는 공감하고 있지만 구체적인 제도의 발전을 위한 노력이 더욱 필요한 실정이다. 우선, 세무조사 협력비용의 개념이 과학적으로 정립되어 있지 않으며, 세법령 해석지원 체계가 법치행정의 관점에서 정립되어 있지 않다. 현행 제도 중 과세전적부심의 실효성이 그리 높지 않으며, 납세자보호담당관의 역할이 주목받지 못하고 있다. 이와 더불어 조사사무대상규정상 납세자 권익에 관한 사항을 법규화할 필요가 있다.

이에 본 보고서는 다음과 같은 제도개선 방안을 제시한다. 우선 세무조사의 효율성 제고를 통한 자발적인 납세순응을 유도하기 위한 방안은 다음과 같다.

첫째, 납세자 유형별 및 계층별로 차별화된 조사전략을 수립하여야 한다. 또한 납세자 유형별·계층별로 자세한 납세순응 위험요소를 관찰한 다음 이를 기초로 차별화된 조사전략이 필요하다. 특히 탈루성향이 강한 계층이나 탈루규모가 큰 계층에 대해서는 조사의 포괄범위를 넓힐 필요가 있다. 소규모 법인보다는 대규모 법인에 대한 조사비율을 확대할 필요가 있으며, 개인사업자 조사의 경우 고소득 자영업자나 저소득 자영업자에 대한 조사비율을 중산층 자영업자의 경우보다 높여야 한다. 한편, 한정된 자원을 가지고 전반적인 조사포괄 범위를 확대하기 위해서는 획일적인 실지조사만으로는 한계가 있는 것으로 보인다. 통신이나 전산검증, 특정 항목에 대한 조사 및 세무서 대면조사 같은 간편한 방식의 조사 기법을 도입하는 것이 도움이 될 것이다.

둘째, 무작위 추출조사를 도입하여 신고성실도전산분석시스템(CAF)을 보완시킬 뿐만 아니라 중장기적으로 통계분석에 기초한 조사대상자 선정 방식을 도입하여야 한다. 현재 운영중인 CAF시

시스템은 한정된 평가요소로 다양한 유형의 수많은 신고서를 검증하는 데 한계가 있다. 또한 준칙(rule)을 지속적으로 갱신함으로써 CAF시스템의 효과성을 제고할 수 있는 체계가 갖추어져 있지 않다. 따라서 CAF시스템의 보완과 통계분석 선정방식 도입에 필수적인 일정규모 이상의 무작위 추출조사를 실시하여야 한다. 무작위 추출조사의 적정규모에 대해서는 장·단점을 고려하여 최소한 통계적인 분석이 가능한 수준에서 결정되어야 할 것이며 이에 대한 추가적인 연구가 필요하다고 판단된다.

셋째, 세무조사 효율성 제고를 위한 제도개선 방안으로서는 새로이 도입된 가산세 중과 및 금융실명거래 정상화와 금융거래 자료 수집 범위 확대를 통해 장기적으로는 현금주의 과세제도의 도입도 고려할 필요가 있다. 이와 같은 조사에 필요한 자료 접근 확대 및 벌금 강화는 납세자의 탈세에 대한 경제적 유인을 약화시켜 조사의 효율성 제고 및 자발적인 납세순응 유도에 유용한 도구로 사용될 수 있을 것이다.

넷째, 세무조사 운영의 정기적·체계적인 공개를 통해 자발적인 납세순응을 제고하여야 한다. 우리나라는 2003년 이후 세목별로 비정기적이고 개략적인 조사운영방침을 공개하고 있다. 이를 좀 더 체계적으로 발전시켜서 납세자의 유형 및 계층에 따른 탈세위험영역 및 요소를 구체적으로 밝히고 이에 적합한 과학적인 분석을 통해 도출된 조사전략 및 조사운영 방침을 제시한 연간보고서를 발간·공표하는 것이 필요하다. 이와 같은 방식이 조사운영 방침을 공개함으로써 국세청이 의도하고 있는 조사의 신뢰성 회복, 납세자의 예측 가능성 확보, 납세순응 제고 등과 같은 기대효과를 보다 효과적으로 달성할 수 있을 것이다.

한편 납세자 권익보호를 위한 방안은 다음과 같다.

첫째, 법적 확실성 제고를 통해 납세협력비용 절감을 도모하여

야 한다. 이를 위해 알기 쉬운 세법 만들기, 사전적인 해석제공 기능 확충 등의 작업이 필요하다.

둘째, 개별 세무조사 과정에서 절차의 개선을 위해 조사사무처리규정 중 상당 부분을 법제화하는 것이 필요하다. 세무조사의 개념을 법정화하고 그 범위를 넓힐 필요가 있다. 이는 중복조사의 금지에 관한 규정을 내실화하는 효과도 기대된다. 세무조사 대상자 요건은 실제적인 내용을 법규화하는 것보다는 선정절차를 법제화하는 것이 바람직하다. 세무조사통지서는 세무조사를 위해 사전적으로 준비하여야 할 것에 대해 자세하게 규정하는 방향으로 개정하는 것이 필요하다. 세무조사의 비밀유지에 대해서는 좀 더 엄격한 규정과 법제화가 필요하다. 세무조사 절차에 관한 것이므로 입증책임과 연계 그리고 납세자의 권익침해에 대한 배상 등에 대해 고려할 필요가 있다. 세무조사 종결에 대해서는 종결합의를 체결하는 제도를 도입할 필요가 있다. 역시 중복조사의 금지에 관한 규정을 내실화하는 효과가 기대된다.

셋째, 범칙조사의 요건과 절차를 현실화할 필요가 있다.

넷째, 대안적인 세무조사제도로서 사전조사 또는 advance ruling제도를 도입할 필요가 있다.

다섯째, 분쟁방지를 위해 협의에 의한 조사종결제도의 도입을 단계적으로 추진할 필요가 있다.

여섯째, 과세전적부심사제도는 실질적인 권리구제 장치가 되도록 원칙적으로 구두진술(청문, hearing)하도록 하고 기타의 경우에는 조사과정에서 납세자보호담당관이 도와주도록 하는 것이 바람직하다.

일곱째, 납세자보호담당관직에 대한 법규적 근거를 마련하고 그 업무영역도 납세자보호정책에 대한 중장기적인 정책개발을 포함하도록 할 필요가 있다. 예를 들면, 납세협력비용의 추계와 그의 절

감을 위한 정책개발 등이 그러한 것들이다. 국세청의 다른 개선조직으로부터 독립하여 별도의 사무실을 주고 인사채용에 있어 독립성을 부여할 필요성이 있다.

위에서 언급한 제도개혁 방안은 부문별로 흩어져 관리되는 것보다는 일관성 있는 지표에 의하여 장기적인 안목을 가지고 독립적으로 추진될 필요가 있다. 이를 위해 외부인사를 포함한 독립된 감독위원회가 신설되어 회사의 주주총회와 같은 역할을 하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 기구는 국세행정 조직의 개별 관리자의 이동에 영향을 받지 않고 과거 실적 그리고 다른 나라 상황과 비교할 수 있는 지표에 의하여 국세행정의 발전방향을 제안하고 추진하는 역할을 하여야 한다. 이를 위해 활용할 수 있는 세무조사 행정지표로는 조세격차(tax gap), 납세순응도, 납세협력비용 및 징세비용 등이 있을 것이다. 우선적으로 납세협력비용과 조세격차의 과학적인 계측을 위한 작업이 필요하다.

## 참고문헌

- 구재이, 『납세자 권익보장과 적정절차 확보를 위한 세무조사 법제화방안』, 전국경제인연합회, 2001.
- 국세청, 『국세통계연보』, 1997~2006.
- \_\_\_\_\_, 『국세행정조직개혁』, 1999. 6.
- \_\_\_\_\_, 『1999년 국세행정개혁백서』, 2000.
- \_\_\_\_\_, 『개인조사관리방향』, 2003.
- \_\_\_\_\_, 『법인조사관리방향』, 2003.
- \_\_\_\_\_, 『2003년 하반기 법인기업에 대한 조사 관리방향』, 2003.
- \_\_\_\_\_, 『국세행정혁신방향』, 2003. 4. 8.
- \_\_\_\_\_, 『업무현황보고』, 2003. 9.
- \_\_\_\_\_, 『2004 세무조사운용방향』, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『세무조사 운용 현황』, 2005. 11.
- \_\_\_\_\_, 『조사사무처리규정』, 2006.
- 국중호, 『주요국의 조세제도-일본편』, 한국조세연구원, 2004. 6.
- 김종률, 『헌법상 납세자의 절차적 권리보장에 관한 연구』, 서울대학교 대학원 법학석사학위논문, 1998.
- 김익래, 『조세행정개혁에 대한 역사적 고찰과 평가』, 성균관대학교 대학원 박사학위논문, 2001.
- 김형준·현진권, 『세무조사방식과 납세순응행위』, 한국조세연구원, 2004.
- 김영락, 『납세자만족도에 관한 실증연구』, 한국세무회계학회, 2005.
- 김유찬, 『주요국의 조세제도-독일편』, 한국조세연구원, 2004.

- 김형준·박명호, 『지하경제 규모 추정과 정책적 함의』, 강병규 외 (편), 『미래 한국의 조세재정정책』, 한국노동연구원, 2007.
- 박명호, 『1999년 국세행정개혁의 성과에 대한 평가 및 시사점』, 『재정포럼』 제124호, 한국조세연구원, 2006, pp. 24~41.
- 박재완·임주영·현진권, 『공공부문 생산성 지표의 개발과 활용』, 최광·임주영(편), 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구 (II)』, 한국조세연구원, 1997.
- 배덕광, 『세무조사대상법인의 선정요인에 관한 연구』, 경성대학교 대학원 박사학위논문, 2003. 2.
- 백운영, 『세무조사절차상 납세자권리보장에 관한 연구』, 경희대학교 국제법무대학원, 석사학위논문, 2003.
- 안숙찬, 『조세불복제도의 개선에 관한 연구』, 『사회과학연구』 제9권, 덕성여자대학교, 2003.
- 안창남, 『프랑스 조세절차법연구』, 한국세무사회, 2002.
- \_\_\_\_\_, 『주요국의 조세제도-프랑스편』, 한국조세연구원, 2004.
- 이명재, 『정부조직개혁에 관한 연구-국세청 조직 개혁사례를 중심으로』, 『사회과학연구』, Vol. 12, 1999.
- 이철송, 『조세범처벌법의 개선방향』, 한국조세연구원, 1996.
- 이우택, 『조세행정의 적정절차와 합리화에 관한 연구』, 한국조세연구원, 1995.
- 최명근, 『우리나라 세무행정의 발전적 개선방안』, 한국조세연구원, 2002.
- 국세청, 『조세행정개혁론』, 세경사, 2004.
- 현진권·박창균, 『세무조사의 정책방향』, 한국조세연구원, 2001.
- 金子宏, 『조세법』, 제10판, 홍문당, 2005.

- Amir D. Aczel, "How to Beat the IRS as its own Game," *Four Walls Eight Windows*, 1995.
- Antoinette van Rijn, "A Comparative Study of Taxpayer Protection in Five Member Countries of the European Union," *Taxpayer Protection in the European Union*, Kluwer Law International, 1996.
- Bundesministerium der Finanzen, *Tax Reform 2000- Overview*, 2005. 10. 10.
- Bundesministerium der Finanzen, *Tax Relief and dismantling unnecessary tax bureaucracy*, 2006. 1. 23.
- Christopher A. Pissarides & Guglielmo Weber, "An Expenditure-based Estimate of Britain's Black Economy," *Journal of Public Economics*, Vol. 39, No. 1, 1989, pp. 17~32.
- Cyrille David, "Taxpayer Protection and Tax Fines in France," *Taxpayer Protection in the European Union*, *Kluwer Law International*, 1996.
- CTPA, *Compliance Risk Management-Progress with the Development of Internet Search Tools for Tax Administration*, OECD, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Compliance Risk Management, Audit Case Selection Systems*, OECD, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Tax Administration in OECD Countries: Comparative Information Series*, OECD, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Tax Administration in OECD and Selected Non- OECD Countries: Comparative Information Series*, OECD, 2006.
- CRA, *Enhancing Service to Large Businesses*, 2002.
- Dirk Albregtse & Henk van Arendonk, "Taxpayer Protection in the European Union," *Kluwer Law International*, 1998.

- Dieter Birk, *Tax Protection Procedure in Germany, Taxpayer Protection in the European Union*, Kluwer Law International, 1996.
- Donald DeLuca, Arnold Greenland, Sean Hennessy, Audrey Kindlon & Michael Stavrianos., "The Tax Compliance Burden of Small Businesses—A Profile of 50 Businesses," IRS, 2004.
- Economics Department, "The French Tax System," OECD, 2005. 7.
- Frederick W. Daily, "Surviving an IRS Tax Audit," nolo.com, 1999.
- GAO, *Tax Administration: IRS' Plan to Measure Tax Compliance Can Be Improved*, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Tax Administration: Status of IRS' Efforts to Develop Measures of Voluntary Compliance*, 2001.
- IMF, *Law of Tax Administration and Procedure*, 1996.
- IFA, *Fundamental Rights of Taxpayers*, 2005.
- IRS, *Data Book*, 1998~2005.
- \_\_\_\_\_, *IRS Accountability Report*, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Progress Report on the IRS Restructuring and Reform Act of 1998*, 2003. 5. 20.
- \_\_\_\_\_, *EITC, Audit Reconsideration Study*, 2004. 12.
- \_\_\_\_\_, *IRS Strategic Plan 2005-2009*
- James Alm, et al., "The Effects of Communication Among Taxpayers on Compliance," Georgia State University.
- Jeffrey A. Dubin, Michael J. Graetz, & Louis L. Wilde, "The Effect of Audit Rates on the Federal Individual Income Tax 1977-1986," *National Tax Journal*, Vol. 43, No. 4, 1990, pp. 395~409.

- Jonathan S. Feinstein, "Statistical Analysis of Compliance Using NRP Data: Detection Controlled Models," 2004. 6. 2.
- Jonathan Leek, "Preparing for a Tax Audit and Litigating Tax Cases-Australia," Baker and McKenzie, 1999.
- KPMG, *German Tax Monthly*, 2005. 6.
- Leandra Lederman & Stephen W. Mazza, "Tax Controversies : Practice and Procedure," Lexis Publishing, 2000.
- Michael G. Allingham & Agnar Sandmo, "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis," *Journal of Public Economics*, Vol. 1, 1972, pp. 323~338.
- NTA, "An Outline of Japanese Tax Administration," 2003.
- \_\_\_\_\_, "National Tax Agency Report," 2004~2006.
- Richard K. Gordon, "Law of Tax Administration and Procedure, Tax Law Design and Drafting," IMF, 1996.
- Schneider, Friedrich, "The Size of the Shadow Economics of 145 Countries all over the World: First Results over the Period 1999 to 2003," IZA DP No. 1431, 2004.
- Strik, L.H.P, "Canada", in *The International Guide to Tax Auditing*, ed. by R. N. J. Kamerling, IBFD, 1999.
- Taxpayer Advocate, *The National Taxpayer Advocate's Report to Congress(Fiscal Year 2007 Objectives)*, 2006. 6. 30.
- Taxpayer Advocate, "2005 Annual Report," 2006.
- Tax Foundation, *The Rising Cost of Complying with the Federal Income Tax, Special Report*, 2005. 12.
- Yukinori Watanabe, *Preparing for a Tax Audit and Litigation in Tax Cases-Japan*, Baker & McKenzie, 1999.
- [http://www.tax-in-france.fr/index\\_uk.htm](http://www.tax-in-france.fr/index_uk.htm)
- [http://www.ato.gov.au/content/downloads/korean\\_web.pdf](http://www.ato.gov.au/content/downloads/korean_web.pdf)

## 부 록

Taxpayers' Charter-illustrative description of taxpayers' rights

OECD, CFA

Your rights

1. Your right to be informed, assisted and heard: We will treat you with courtesy and consideration at all times and will, in normal circumstances, strive to:
  - help you to understand and meet your tax obligations;
  - explain to you the reasons for decisions made by us concerning your affairs;
  - finalise refund requests within ... days/[as quickly as possible] and, where the law allows, pay you interest on the amount;
  - answer written enquiries within ... days/ [as quickly as possible];
  - deal with urgent requests as quickly as possible;
  - answer your telephone call promptly and without unnecessary transfer;
  - return your telephone call as quickly as possible;
  - keep your costs in complying with the law to a minimum;

- give you the opportunity to have your certified legal or taxation adviser present during any investigation; and
  - send you, within ... days/[as quickly as possible] of the completion of an investigation, written advice of the result of that investigation including the reasons for any decision and, where an assessment has been issued, details of how the assessment was calculated.
2. Your right of appeal: We will, in normal circumstances, strive to:
- fully explain your rights of review, objection and appeal if you are unsure of them or need clarification;
  - review your case if you believe that we have misinterpreted the facts, applied the law incorrectly or not handled your affairs properly;
  - ensure that the review is completed in a comprehensive, professional and impartial manner by a representative who has not been involved in the original decision;
  - determine your objection within ... days/[as quickly as possible], unless we require more information to do so, or the issues are unusually complex;
  - give you reasons if your objection has been completely or partially disallowed; and
  - request further information from you only where it is necessary to resolve the issues in dispute.
3. Your right to pay no more than the correct amount of

tax: We will:

- act with integrity and impartiality in all our dealings with you, so that you pay only the tax legally due and that all credits, benefits, refunds and other entitlements are properly applied.

4. Your right to certainty: We will, in normal circumstances, strive to:

- provide you with advice about the tax implications of your actions;
- let you know at least ... days/[as quickly as possible] before the conduct of an interview;
- advise you of the scope of an interview and our requirements; and
- arrange a suitable time and place for the interview and allow you time to prepare your records.

5. Your right to privacy: We will:

- only make enquiries about you when required to check that you have complied with your tax obligations;
- only seek access to information relevant to our enquiries; and
- treat any information obtained, received or held by us as private.

6. Your right to confidentiality and secrecy: We will:

- not use or divulge any personal or financial information

about you unless you have authorized us in writing to do so or in situations where permitted by law; and

- only permit those employees within the administration who are authorized by law and require your personal or financial information to administer our programs and legislation, to access your information.

## 세무조사제도 개혁방안

오 윤·박명호

본 연구보고서에서 연구자들은 세무조사의 성실신고 유도라는 본래의 기능을 강화하기 위해 행정의 효율성을 제고하는 방안과 세무조사과정에 있어 납세자 권익보호를 증진하는 방안을 강구하고자 하였다. 우선 세무조사의 효율성 제고를 통한 자발적인 납세순응을 유도하기 위한 방안은 다음과 같다.

첫째, 납세자 유형별 및 계층별로 차별화된 조사전략을 수립하여야 한다.

둘째, 무작위 추출조사를 도입하여 통계분석에 기초한 조사대상자 선정방식을 도입하여야 한다.

셋째, 새로이 도입된 가산세제도 운영, 금융실명거래 정상화와 금융거래자료 수집 범위 확대를 통해 장기적으로는 현금주의 과세제도 도입도 고려할 필요가 있다.

넷째, 세무조사 운영상황을 정기적·체계적으로 공개하여야 한다.

한편 납세자 권익보호를 위한 제도 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 법적 확실성 제고를 통해 납세협력비용 절감을 도모하여야 한다.

둘째, 개별세무조사과정에서 절차의 개선을 위해 조사사무처리규정 중 상당 부분을 법제화하는 것이 필요하다.

셋째, 범칙조사의 요건과 절차를 현실화할 필요가 있다.

넷째, 사전조사 또는 advance ruling 제도를 도입할 필요가 있다.

다섯째, 협의에 의한 조사종결제도의 도입을 단계적으로 추진

할 필요가 있다.

여섯째, 과세전적부심사제도에서는 원칙적으로 구두진술(청문, hearing)하도록 하는 것이 바람직하다.

일곱째, 납세자보호담당관직에 대한 법규적 근거를 마련하고 그 업무영역에 납세자보호정책에 대한 중장기적인 정책개발을 포함하도록 할 필요가 있다.

장기적으로는 외부인사를 포함한 독립된 감독위원회가 신설되어 제도개혁 방안을 일관성 있는 지표에 의하여 장기적인 안목을 가지고 독립적으로 추진할 필요가 있다. 과거 실적 그리고 다른 나라 상황과 비교할 수 있도록 조세격차(tax gap), 납세순응도, 납세협력비용 등 지표에 의하여 국세행정의 발전방향을 제안하고 추진하는 역할을 하여야 한다.

<Abstract>

## A Proposal for the Reform of Korean Tax Audit System

Yoon Oh·Myung-Ho Park

In this report the authors intend to analyze the current legal system and its administration for tax audits in Korea. Through such analyses the authors suggest proposals for increasing the efficiency of tax audits as well as improving taxpayer protection during tax audits.

In terms of increasing the efficiency of tax audits, the following suggestions are made.

First, the audit strategies have to be differentiated according to the types and classes of taxpayers.

Second, a random sampling audit has to be introduced for the development of strategic audit planning.

Third, systems for tax penalty, real name financial transaction system, and broader access to financial transaction data have to be operated in a very solid manner. Then cash basis tax liability system may be introduced in the near future.

Fourth, a detailed report on tax compliance activities including the performance of tax audits has to be made public periodically.

In terms of improving taxpayer protection during tax audits

the following suggestions are made.

First, the reduction of compliance cost has to be pursued through the increase in legal certainty.

Second, the tax audit procedure has to be regulated by the law of the National Assembly rather than internal regulations of the tax authority. For this purpose, some important provisions in the Tax Audit Administration Regulation of the National Tax Service have to be provided for in the law, the Basic Law for National Taxes.

Third, the requirements of criminal tax audits and the punishments of tax crimes have to be changed so as to reflect the current societal environment.

Fourth, the advance audit and the advance ruling are worth being introduced.

Fifth, the audit closing through settlement is worth being introduced, at least in a gradual manner.

Sixth, taxpayers should be required to be present in a pre-assessment hearing.

Seventh, provisions for taxpayer advocate have to be introduced and the advocate should be responsible for the development of strategic plan for taxpayer protection.

Lastly, the legal improvement and its administration should be pursued through an independent committee comprising internal officials and external experts, which has the role of overseeing the NTS in its administration and direction by setting the goals of the NTS's performance indicators such as the national tax gap, the voluntary tax compliance rate, and the compliance cost.

<著者略歴>

오 윤

서울대학교 법과대학 졸업  
Cornell University 법학석사/Michigan State University 경영학 석사  
국민대학교 법학박사  
재경부 세제발전심의위원  
국세청 과세적부심 위원  
현, 한양대학교 법과대학 교수

박명호

연세대학교 경제학과 졸업  
미국 University of Michigan 경제학 박사  
현, 한국조세연구원 전문연구위원

研究報告書 07-01

세무조사제도 개혁방안

---

2007년 9월 14일 인쇄  
2007년 9월 20일 발행

저 자 오 윤·박명호  
발행인 황성현  
발행처 한국조세연구원

11318-71714 서울특별시 송파구 가락동 79-6번지

전화: 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및  
인 쇄 일 지 사

© 한국조세연구원 2007

ISBN 978-89-8191-355-7

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 10,000원