

새로운 10년(New Decade),
국세행정의 역할과 과제

2011. 8. 23.



주 제 새로운 10년(New Decade), 국세행정의 역할과 과제

일 시 2011년 8월 23일(화) 오전 09:30 ~ 12:00

장 소 한국프레스센터 국제회의장(20층)

진행순서

09:30 ~ 09:50 개회식

- ▶ 개회사 : **원윤희** 한국조세연구원장
- ▶ 축 사 : **김성조** 국회 기획재정위원장, **이현동** 국세청장

세션 1 **선진 납세의식과 공정사회 (20층 국제회의장)**

09:50 ~ 11:50 발제 · 토론

- ▶ 사 회 : 안종석 (한국조세연구원 조세연구본부장)
- ▶ 발표 1 : 이전오 (성균관대 법학전문대학원 교수)
납제자 중심의 조세개념 정립 필요성과 정책적 시사점
- ▶ 발표 2 : 신호영 (고려대 법학전문대학원 교수)
과세절차상 증명책임 분배의 합리적 조정
- ▶ 토 론 : 김덕중 (국세청 징세법무국장)
김세형 (매일경제신문 논설실장)
김형돈 (기획재정부 조세정책관)
김형상 (한국세무사회 부회장)
오제세 (국회의원)
유일호 (국회의원)
이중교 (연세대 법학전문대학원 교수)
홍기용 (한국납세자연합회 회장)
홍범교 (한국조세연구원 선임연구위원)

〈가나다 순〉

11:50 ~ 12:00 질의 및 답변

12:00 폐 회

개 요

세션 2 세정환경 변화와 '넓은 세원' 구현 (19층 기자회견장)

09:50 ~ 11:50 발제 · 토론

- ▶ 사 회 : 이만우 (고려대 경영학과 교수)
- ▶ 발표 1 : 박명호 (한국조세연구원 연구위원)
숨은 세원 양성화를 위한 과세인프라 개편방향
- ▶ 발표 2 : 김유찬 (홍익대 경영대학 교수)
신종 · 첨단탈세의 실태와 세무조사의 실효성 제고방안
- ▶ 토 론 : 김성곤 (국회의원)
김재진 (한국조세연구원 선임연구위원)
박윤준 (국세청 국제조세관리관)
안경봉 (국민대 법과대학장 · 법무대학원장)
옥무석 (한국국제조세협회 이사장)
이종구 (국회의원)
이철호 (중앙일보 논설위원)
차태균 (한국공인회계사회 부회장)

11:50 ~ 12:00 질의 및 답변


12:00 폐 회





토론 참석자

세션 1 전진 납세의식과 공정사회


【사회자】

성 명	주 요 경 력
 <p>안 종 석</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)한국조세연구원 조세연구본부장 · 한국조세연구원 부원장 · UC 버클리 교환교수 · 청와대 경제구조조정기획단

【발제자】

 <p>이 전 오</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)성균관대 법학전문대학원 교수 · (현)세제발전심의위원 · (현)조세심판원 비상임심판관 · 한국세무학회 회장
 <p>신 호 영</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)고려대 법학전문대학원 교수 · (현)국회 입법지원위원 · (현)조세심판원 비상임심판관 · (현)서울지방국세청 조세범칙조사심의위원



【토론자】 이하 가나다순

 <p>김 덕 중</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)국세청 징세법무국장 · 국세청 기획조정관 · 대전지방국세청장 · 서울지방국세청 조사1국장
--	---

【토론자】 이하 가나다순


성 명	주 요 경 력
 <p>김 세 형</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)매일경제신문 논설실장 · (현)한국방송신문편집인협회 부회장 · (현)행정규제위원회 위원 · (현)국민경제자문위원회 위원
 <p>김 형 돈</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)기획재정부 조세정책관 · 기획재정부 재산소비세정책관 · 조세심판원 행정실장 · 기획재정부 세제실 부가가치세과장
 <p>김 형 상</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)한국세무사회 부회장 · (현)한국세무학회 부회장 · 세무법인 조이 대표세무사 · 중앙대 겸임교수
 <p>오 제 세</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)민주당 국회의원 · (현)국회 기획재정위원회 위원 · (현)국회 예산결산특별위원회 위원 · 인천광역시 행정부시장
 <p>유 일 호</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)한나라당 국회의원 · (현)국회 기획재정위원회 위원 · (현)국회 운영위원회 위원 · 한국조세연구원 원장
 <p>이 중 교</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)연세대 법학전문대학원 교수 · 국회 입법지원위원 · 기획재정부 세제발전심의위원 · 서울, 부산지방법원 판사

【토론자】 이하 가나다순


성 명	주 요 경 력
 <p data-bbox="471 600 595 637">홍 기 용</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)한국납세자연합회 회장 · (현)인천대 경영대학 교수 · (현)한국세무학회 부회장 · 국회 입법지원위원
 <p data-bbox="471 812 595 848">홍 범 교</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)한국조세연구원 선임연구위원 · 한국조세연구원 부원장 · 한국조세연구원 연구조정부장 · 한국조세연구원 연구3팀장

세션 2 세정환경 변화와 ‘넓은 세원’ 구현


【사회자】

 <p data-bbox="471 1310 595 1346">이 만 우</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)고려대 경영학과 교수 · (현)국세청 국세행정위원 · 한국조세연구원 자문위원 · 한국세무학회 회장
--	--

【발제자】

 <p data-bbox="471 1622 595 1659">박 명 호</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)한국조세연구원 연구위원 · (현)국세청 기준경비율심의회 민간위원 · (현)행정안전부 지자체 합동평가단 평가위원 · 미시건대학교 National Poverty Center
--	--

【발제자】

성 명	주 요 경 력
 <p>김 유 찬</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)홍익대 경영대학 교수 · 중부지방국세청 납세지원국장 · 한국조세연구원 연구위원 · 계명대학교 세무학과 교수

【토론자】 이하 가나다순

 <p>김 성 곤</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)민주당 국회의원 · (현)국회 기획재정위원회 위원 · 국회 제15, 17대 국회의원 · 제17대 국회 국방위원장
 <p>김 재 진</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)한국조세연구원 선임연구위원 · 대통령자문 빈부격차차별시정위원회 조세팀장 · 부패방지위원회 전문위원 · 국세청 기준경비율심의회 심의위원
 <p>박 윤 준</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)국세청 국제조세관리관 · 뉴욕총영사관 파견 · 국세청 국제협력담당관 · 서울청 조사2국 4과장
 <p>안 경 봉</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)국민대 법과대학장 · 법무대학원장 · (현)국민대 법과대학 교수 · (현)한국세법학회 부회장 · (현)한국국제조세협회 부이사장

【토론자】 이하 가나다순

성 명	주 요 경 력
 <p>옥 무 석</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)한국국제조세협회 이사장 · (현)이화여대 법학전문대학원 교수 · (현)제4기 대통령 직속 지방이양추진위원회 민간위원 · (현)한국세법학회 부회장
 <p>이 종 구</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)한나라당 국회의원 · (현)국회 기획재정위원회 위원 · 국회 제17대 국회의원 · 국회 예산결산특별위원회 간사
 <p>이 철 호</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)중앙일보 논설위원 · 중앙일보 편집국 경제데스크 · 중앙일보 편집국 전국부 차장 · 중앙일보 편집국 경제부 차장
 <p>차 태 균</p>	<ul style="list-style-type: none"> · (현)한국공인회계사회 부회장 · (현)삼일회계법인 고문 · 국세청 법인납세국장, 국제조세관리관 · 부산지방국세청장

목 차



세션 1 선진 납세의식과 공정사회

● [발제 1]

납세자 중심의 조세개념 정립 필요성과 정책적 시사점
이 전 오 (성균관대 법학전문대학원 교수) 1

● [발제 2]

공정세정 실현을 위한 과세절차상 증명책임 분배의 합리적 조정
신 호 영 (고려대 법학전문대학원 교수) 29

세션 2 세정환경 변화와 ‘넓은 세원’ 구현

● [발제 3]

숨은 세원 양성화를 위한 과세인프라 개편방향
박 명 호 (한국조세연구원 연구위원) 85

● [발제 4]

신종·첨단 탈세의 실태와 세무조사의 실효성 제고방안
김 유 찬 (홍익대 경영대학 교수) 149

발제

1

납세자 중심의 조세개념 정립 필요성과 정책적 시사점

이 전 오 (성균관대 법학전문대학원 교수)

요 약

납세자 중심의 조세개념 정립 필요성과 정책적 시사점

I 최근의 환경 변화

- (조세환경 변화) 중장기 세입여건이 불안정하고 신종 탈세가 지속 등장하는 상황에서 **재정의 중요성**이 더욱 부각
- (납세자 인식 전환) 공정한 조세부담과 재정지출의 적정성에 대한 관심 증가, 시민의 위상 변화(소극·수동 → 적극·참여)

II 새로운 조세개념 정립 필요성

- (전통적 조세개념) 국가가 재정조달 목적으로 **고권적(高權的)** 지위에서 국민들로부터 **반대급부 없이 강제 징수하는 금전**
 - 민주적 조세체계의 확립에도 **과거 조세개념을 답습하는 경향**
- (新 조세개념 정립 필요) 변화된 세정환경과 선진 납세의식에 부합

<납세자의 위상과 세정 가치의 변화>

구 분	19 ~ 20세기 산업화 사회	21세기 선진·민주사회
납세자 위상	객체	주체
과세관청 vs 납세자	수직적, 대립관계 (개인주의적 관점)	수평적, 협력관계 (공동체주의적 관점)
세정 목표	재정수입 확보	공평한 조세부담
세정 가치	징수효율화 & 고객 만족	납세자 권리와 책임의 균형

- (새로운 조세개념) 국민의 대표가 제정한 법률에 따라 자율적 의사로 국가의 유지·활동에 필요한 비용을 평등하게 납부하는 것
 - ☞ 조세를 민주주의를 향유하는 대가로 파악

Ⅲ 새로운 조세개념의 함의와 정립방향

- (함의) 새로운 조세개념은 조세정책과 국세행정 운영방향의 출발점이자, 세정의 변화 동력이며 성실납세의식의 토대
- (정립방향) ‘국고주의’ 관점에서 ‘국민주권주의’ 관점으로 전환
 - ‘납세의무’ 시각 → ‘시민의 권리·책임’ 시각
 - ‘일방적 희생’ → ‘공공서비스 혜택과 자유·권리에 대한 대가’
 - 미래지향적 인식, 조세중립성 유지, 세금낭비에도 관심 제고 필요

Ⅳ 납세자 중심 조세개념의 정책적 시사점

【세제 측면】

- (세법의 정비) 납세자가 자신의 권리와 책임을 최소비용으로 이행할 수 있도록 복잡한 조세체계·법령을 알기 쉽게 정비 필요
 - 조세법 구조·편제 개편, 예규·판례의 체계적 법령화, 알기 쉬운 조세법으로 고쳐 쓰기 등 세법 다시 쓰기(tax law rewrite) 필요
- (낮은 세율, 넓은 세원) 공동체 구성원 각자가 부담능력에 따라 성실 납세할 수 있도록 비과세·감면 등 예외 최소화
- (근거과세 정착) 기장문화와 배치되는 간이과세제도를 점진적으로 축소·폐지하고, 추계과세의 남용 방지 필요

- (입증책임의 합리적 분배) 납세자 권리와 의무, 납세자와 과세권자의 권한과 책임 간의 적절한 균형을 위해 합리적인 입증책임 배분에 대한 현실에 맞는 새로운 원칙과 운영방안 모색 필요
 - 불성실 납세자가 납세정보의 은닉·폐기 등을 통해 성실납세자보다 유리해지는 불공평과 도덕적 해이 차단
- (조세구제제도 개선) 민사·가사·행정사건 등에서 광범위하게 활용되고 있는 조정제도를 도입·시범운영 필요
 - 중장기적으로 과세전적부심 등 행정심을 조세조정제도로 전환

【세정 측면】

- (일률적 납세서비스 개선) 다다익선(多多益善)식의 획일적인 서비스 제공을 지양하고, 꼭 필요한 계층에게 선별적 서비스 제공
- (세무상담제도 개선) 세무상담은 세무전문가에게 하는 것을 원칙으로 하고, 국세청은 필요한 경우에 선별적 답변
- (세무조사 역할·기능 평가) 공권력 수단이 아니라 공동체 유지·발전을 위해 필수불가결한 검증 장치라는 긍정적 인식 확산 필요
 - 권익보호 강화, 적정 조사비율 유지, 금융정보 접근 권한 확대
- (세무대리인 위상 재정립) 성실신고 유도를 위해 수입 납세자에 대한 정보제공을 확대하되, 불성실 납세자에 대한 세무대리인 책임 강화



목 차

I 최근의 환경 변화-연구배경 9

II 새로운 조세개념 정립의 필요성 10

III 새로운 조세개념의 함의와 정립 방향 13

IV 납세자 중심 조세 개념의 정책적 시사점 15

V 결 론 27

납세자 중심의 조세개념 정립 필요성과 정책적 시사점

I. 최근의 환경 변화-연구배경

1. 조세 환경의 변화

- 고령화의 진전, 복지수요의 증대 등으로 재정부담이 크게 증가할 것으로 예상되는 반면, 잠재성장률 저하, 세계경제의 불확실성 지속 등으로 중장기 세입 여건은 불안정한 상황
- 경쟁력 있는 조세시스템 구축을 위해 ‘낮은 세율, 넓은 세원’정책 기조 유지가 불가피한 가운데, 경제의 완충장치로서 재정의 중요성이 더욱 부각될 전망
- 경제의 글로벌화·디지털화 심화에 따라 세제와 세정의 허점을 이용한 융합형 신종·첨단 탈세가 지속적으로 등장할 것으로 예상됨
- 조세제도와 조세행정 전반의 유효성에 대한 재평가가 필요한 시점

2. 납세자 인식의 전환

- 소득향상에 따라 조세와 사회보험 부담이 점차 증가하면서 공정한 공적 부담과 재정지출의 적정성에 대한 관심 증가
 - * 예 : 최근 감세정책 논란 등 조세정책에 대한 다양한 이해관계 표출
- 젊은 세대의 등장, 사회 투명성 제고 등으로 스스로 성실하게 납세하면서, 세금 낭비를 감시하는 시민운동 확산 예상
 - 소극적이고 수동적인 국민에서 적극적이고 참여적인 시민(citizen)으로의 자율적 변화 기대
 - * 성실납세 의향 지표가 67.2점(2008년) → 70.7점(2010년)으로 상승(조세연구원)

Ⅱ. 새로운 조세개념 정립의 필요성

1. 현대국가는 조세국가

- 민주주의, 법치주의, 자본주의 경제 체제 아래에서 조세는 국가 활동의 재정 원천
- 현대의 문화국가 시대에 이르러 국가의 활동영역이나 기능이 방대하여짐에 따라 그에 소요되는 재정수요도 막대하게 팽창됨
- 그 재정자금의 주 원천인 조세는 국민과 가장 밀접하게 관련된 문제이고, 조세제도나 조세정책의 향방에 따라 국민에게 미치는 영향이 매우 큼

2. 전통적 의미의 조세 개념

- 국가(지방자치단체)가 재정조달의 목적으로 고권적(高權的) 지위에서 국민들로부터 반대급부 없이 강제적으로 징수하는 금전
- 국가절대권력으로서의 과세권을 전제로 하여 조세를 통치지배관계로 파악하는 것
 - 조세법률은 국가의 재정수입 확보를 위한 절차에 불과

3. 우리나라의 역사적 경험과 조세 개념

□ 일제시대 이전

- 조선은 유교문화권에 속하는 사회구조로 왕을 정점으로 양반과 상민이라는 반상의 수직적 신분제도 하에서 상민만이 유일한 생산계층
- 상민은 충효사상을 강요당하면서 양반지배층의 가렴주구(苛斂誅求)의 제물이 되었고, 납세는 왕과 양반들의 수탈 수단이었음

□ 일제강점기

- 일제는 우리나라를 식량기지화·병참기지화하여 조세, 공출 등 갖가지 명목으로 지속적 수탈
- 조세저항운동이 독립운동의 한 형태로 나타남

□ 광복 이후

- 일제의 수탈적 조세체계가 미군정 하에서 미국식 조세제도와 결합하였으나, 전비조달(6.25동란)의 필요에 의한 간접세 중심의 과세와 고소득층에 대한 조세특혜 남발
- 6.25. 휴전 이후 권위주의 시대까지 행정부의 행정행위에 대한 심리적 저항의 잔재 상존
- 역사적 경험을 바탕으로 한 우리 국민의 조세관은 ‘세금은 정부에 의하여 부과 징수되는 것’이지 결코 ‘자기 스스로 신고·납부하는 것’이 아니라고 인식

□ 민주화 이후

- 법적·제도적 장치가 완비되고 민주적 조세체계가 확립되었음에도 여전히 과거 조세개념의 전통을 답습하는 경향
- 헌법재판소 1990. 9. 3. 89헌가95 국세기본법 제35조 제1항 제3호의 위헌심판

“조세는 국가 또는 지방자치단체가 재정수요를 충족시키거나 경제적·사회적 특수정책의 실현을 위하여 국민 또는 주민에 대하여 아무런 특별한 반대급부없이 강제적으로 부과·징수하는 과징금이다.”
- 변칙증여나 소득탈루 등 탈세로 인한 세무조사 결과 고액의 세금이 부과되면 자신이나 기업이 마치 ‘부당한 공권력의 희생양’인양 행동하는 사례

- 그러나, 아래에서 보는 바와 같이 납세의식이 점차 민주화되면서 조세 개념의 재정립 필요성 대두

4. 새로운 조세개념의 정립 필요성

□ 구체적 납세의식의 변화

- (자발적 납세순응도) 국민들의 자발적 납세순응도는 최근 10년간 12%p 증가 (2001. 12. 34.9% → 2007. 2. 32.0% → 2011. 3. 47.1%)
- 반대로 빼앗기는 기분으로 세금을 내는 납세자는 지속적 감소 추세
* 2001. 12. 20.3% → 2007. 2. 14.4% → 2009. 6. 10.7% → 2011. 3. 7.7%
- 많이 벌었으니 많이 내는 것은 당연하다는 의식 : 2001. 12. 55.2% → 2007. 2. 64.7%
- 참고 : 세금낭비, 불성실납세자의 세금 대신 부담, 능력에 비해 과도한 부담, 고액납세자가 푸대접받는 분위기 등이 성실납세 장애 요인

□ 과세관청과 납세자 간 역학관계의 변화

- 공권력(징세권)에 맞서 국민(납세자)의 권리를 지키고자 했던 산업화·민주화 시대의 대립적 관계에서 벗어나,
- 정부와 국민이 각자의 권리와 의무에 충실하면서 국가공동체의 구성원으로서 상호 협력하는 관계로 변화할 필요

□ 변화된 세정환경과 선진 납세의식에 부합한 조세개념 정립

- 산업화·민주화 시대를 넘어 공정사회·선진사회의 가치와 변화상을 담아낼 수 있는 새로운 조세개념을 정립하여 복잡하게 얽힌 조세 정책 현안과 고질적 탈세 문제를 해결할 필요
- 과세당국과 납세자 간의 상호 신뢰와 존중에 바탕을 둔 올바른 세정 환경과 납세문화 확립을 위한 개념적 토대 필요

<납세자의 위상과 세정 가치의 변화>

구 분	산업화 · 민주화 사회	선진사회
납세자 위상	객체	주체
과세관청 vs 납세자	수직적, 대립관계 (개인주의적 관점)	수평적, 협력관계 (공동체주의적 관점)
세정 목표	재정수입 확보	공평한 조세부담
세정 가치	징수효율화 & 고객 만족	납세자 권리와 책임의 균형

Ⅲ. 새로운 조세개념의 함의와 정립 방향

1. 새로운 조세개념의 함의

- (조세정책의 출발점) 조세의 개념을 어떻게 정의하느냐에 따라 조세법의 규율방식과 조세정책의 방향이 결정됨
 - 예컨대, 과세권의 우월성에 가치를 둘 경우 납세자의 권리가 제한되거나 무시될 수 있는 납세환경이 당연시하는 풍토가 조성됨
- (국세행정 운영방향 결정) 조세 개념에 따라 국세행정의 운영방향이 180° 달라질 수 있고, 납세자와의 관계 설정에도 중대한 영향을 끼침
- (세정의 변화 동력) 세정환경과 납세의식 변화를 반영한 조세개념을 재정립함으로써 국세행정의 근본적인 변화 동력 제공
 - 국세행정서비스에 대한 기대와 국세행정이 납세자의 경제활동에 미치는 영향은 계속 증가할 것임
- (신고납부제도 구현) 완전한 자율 신고납부제도에 부합하는 세정운영이 자율 · 책임을 이념으로 하는 성숙한 사회 가치와 부합

- (성실 납세의식의 토대) 바람직한 조세 개념의 설정이 납세자의 권리와 책임이 균형을 이루는 올바른 납세의식 형성에 기여

2. 새로운 조세개념의 정립 방향

□ 『국고주의』 관점에서 『국민주권주의』 관점으로의 전환

- 국가가 강제적으로 세금을 징수한다는 국고주의적 관점(강제적 징수)으로부터, 국민이 세정의 주인으로서 국민의 대표가 제정한 법률에 따라 자율적 의사로 세금을 납부한다는 국민주권주의적 관점(자율적 납부)으로의 전환 필요성
- 헌법상 국민주권원리와 기본권 보장 이념에 입각하여 부과징수 측면과 사용 측면을 균형적으로 파악할 필요
- 민주화시대의 가치관을 반영한 자유민주적 조세 개념 정립 필요
- 국민주권주의적 관점에서 본 조세 개념
“국가의 구성원인 국민이 국민의 대표가 제정한 법률에 따라 자율적 의사로 국가의 유지·활동에 필요한 비용을 평등하게 납부하는 것”

□ 『납세의무』 시각에서 『시민의 권리·책임』 시각으로

‘납세는 국민의 의무’일 뿐이라는 수동적 시각에서 벗어나서, 공동체의 구성원으로서 자신의 의사에 따라 비용분담의 책임을 주체적으로 이행하고, 아울러 납세자로서의 권리를 적극적으로 행사하겠다는 자세로의 인식 전환 필요

□ 『일방적 희생』 관점에서 『공공서비스 혜택과 자유·권리에 대한 대가』 관점으로 전환

- 종래의 인식으로는 세금은 ‘아무런 반대급부 없는 일방적 희생’에 불과

- 그러나, 조세 납부는 공공서비스의 혜택으로 돌아오며, 민주국가의 시민으로서 누리는 자유와 권리에 대한 대가라는 긍정적 인식이 필요
- I like to pay taxes. With them, I buy civilization.(Oliver Wendell Holmes)

□ 미래지향적 가치와 조세 개념

- (미래지향적 의식) 광범위한 복지혜택의 욕구 분출과 미래세대를 위해 세금을 납부한다는 의식을 가질 필요
 - 세금은 지속가능한 성장을 위한 동력의 원천이라는 점을 인식
- (조세중립성) 미래지향적 조세는 납세자의 부담과 경제활동의 왜곡을 최소화하는 방향으로 가야 함
- (공공재의 투명성) 납세자가 세금을 내는 것뿐만 아니라 세금낭비에 대한 관심을 가질 때, 사회적 투명성은 한층 제고되고 국세행정의 신뢰도와 자발적 납세준응도가 동시에 향상될 것임

IV. 납세자 중심 조세 개념의 정책적 시사점

【세제 측면】

1. 세제 및 세법의 정비

□ 세제 및 세법의 정비 필요성

- 지나치게 많은 세목 수(25개), 각종 비과세·감면 규정(180개) 등 복잡한 조세체계가 성실납세 이행의 장애요인으로 작용
- 복잡한 조세체계로 인해 국민의 납세협력 비용이 증가되고 있으며, 조세불복의 빈발로 불필요한 사회적 비용이 소요됨

- 2007년 기준 우리나라 사업자들의 납세협력비용은 GDP(901조) 대비 약 0.78% 수준인 7조 140억원으로, 여타 선진국에 비해 높은 수준*

* GDP 대비 납세협력비용

- 영국 0.42%(2005년), 덴마크 0.56%(2004년), 오스트리아 0.4%(2007년) 등

- 2009년 기준 조세불복 행정심판 청구건수는 여타 일반 행정심판 청구건수의 2~4배에 이릅니다

< 행정심판 청구건수 비교 >

행정심판	2006년	2007년	2008년	2009년
조세 ¹⁾ (국세 기준)	5,851 (금액 : 2.6조원)	6,467 (금액 : 3.6조원)	5,087 (금액 : 2.0조원)	5,210 (금액 : 2.0조원)
일반 ²⁾	1,475	1,913	2,331	2,853

1) 국세청장 심사청구 + 조세심판원 심판청구 (세무서장 등에 대한 이의신청은 제외)

2) 출처 : 중앙행정심판위원회 (운전면허 및 보훈관련 사건은 제외)

- 납세자가 자신의 권리와 책임을 최소한의 비용으로 이행할 수 있도록 복잡한 조세체계·법령을 알기 쉽게 정비할 필요

□ 세제 및 세법의 정비 방법론 : 세제개혁(tax reform) vs. 세법 다시 쓰기(tax law rewrite)

- 세제개혁(tax reform) ⇒ the Big Bang Approach, 예컨대 소득과세 중심 조세체계(Income-based Taxation)로부터 소비과세 중심 체계(Consumption-based Taxation)로의 전환
- 세제개혁(tax reform)은 국가 재정구조의 틀을 근본적으로 바꾸는 사회개혁으로서 단기간에 실현가능한 과제가 아님
- 따라서 세제 및 세정의 정비방안으로는 현실적으로 「세법 다시 쓰기」가 타당

□ **세법 다시 쓰기(tax law rewrite)**

○ 목표 : 체계적이고 의미가 분명하여 이해할 수 있는 세법으로 만들기

○ 주요 내용

(1) 조세법 구조 및 편제의 개편 (법령의 통일성)

- (조세법 구조 및 편제의 개편) 법령 도입부 등에 개관규정을 도입하고, 원칙적인 개별세법의 편제기준 마련
- (법률 조문번호 일치) 시행령 및 시행규칙 조문과 법률 조문과의 조문번호를 일치
- (정의규정의 정비) 반복사용되는 중요용어를 정의규정으로 따로 묶음과 동시에 세법령 간 용어를 통일

(2) 예규·판례 등의 체계적인 법령화 (법령의 완결성)

- (하위법령의 상위 법령화) 위임입법의 한계 준수 및 과다위임을 피하고, 하위법령 중 중요사항을 상위 법령화
- (예규, 통첩, 판례 등의 체계적 법령화) 각 조문별로 관련 예규, 통첩, 심판결정례, 판례 등을 데이터 베이스화하여 입법적 흠결이 있는 부분에 대해서는 체계적으로 법령화

(3) 알기 쉬운 조세법으로 고쳐 쓰기 (가독성 향상)

- (표현의 정확성 및 명확성 확보) 정확·명확한 표현으로 고쳐 쓰기
- (쉬운 표현으로 고쳐 쓰기) 쉬운 용어로 고쳐 쓰고, 문장을 한글 맞춤법 등 어문규정에 맞게 정비
- (중복적인 예외규정의 지양 및 준용규정의 정비) 예외의 예외를 두는 중복적인 예외규정을 지양하고 준용규정을 알기 쉽게 정비
- (해설 기능 추가) 도표, 흐름도, 예시규정 등을 이용하여 납세자의 이해 증진

□ 외국의 세법 다시 쓰기 예

- 영국의 Tax Law Rewrite Project: 1996-2010
- 호주의 Tax Law Improvement Program: 1994-1997
- 뉴질랜드의 Income Tax Law Rewrite Project: 1993-2007

2. ‘낮은 세율, 넓은 세원’ 정책 방향

□ 과도한 비과세·감면 규모, 간이과세자 제도 등은 납세자의 성실 납세의식 저하요인이며 국민개세주의(國民皆稅主義)에 배치

- 비과세·감면 규모 : 13.3조 원(2000년) → 30.1조 원(2010년)
- 2000년-2009년간 국세수입은 연평균 6.7%씩 증가한 반면에, 비과세·감면 등은 연평균 10.1%씩 증가
- 지나친 비과세·감면은 특정 분야에 차별적인 혜택을 부여하는 것으로서 공정사회와 공평과세의 장애요인이 될 수 있음
- 근로소득자 중 과세미달자 40.3%, 부가가치세 납부면제자 31.1%

□ 공동체 구성원 각자가 부담능력에 따라 성실하게 세금을 낼 수 있도록 비과세·감면 등 예외를 최소화하는 세제개혁 강구

- 비과세·감면 규정의 도입시에 신중을 기하여 최소화하여야 함
- 도입 후에는 정기적인 사후평가를 통하여 조세지원제도의 계속 유지 여부를 엄밀히 결정하여야 함

3. 기장문화와 근거과세의 정착

□ 기장문화의 정착 필요성

- 납세자 중심 조세제도에서는 신고납부방식이 원칙

- 과세표준과 세액의 크기를 산출하기 위하여서는 성실하고 정확한 기장이 전제되어야 함

□ **기장문화와 배치되는 제도의 점진적 폐지 · 축소**

- 간이과세 제도

□ **추계과세의 문제점**

○ **추계조사결정의 의의**

소득세 또는 법인세 등을 과세관청이 결정 또는 경정하는 경우에 과세표준을 장부나 증빙 그 밖의 직접적인 과세자료에 의하지 아니하고 납세의무자의 재산이나 채무의 증감 상태, 수입이나 지출의 현황, 생산량·판매량 그 밖의 거래량, 종업원 수 기타 사업규모 등의 간접자료에 의하여 과세표준을 결정하는 과세방법

○ **추계사유 예시(소득세법 시행령 제143조 제1항)**

- ① 과세표준을 계산함에 있어서 필요한 장부와 증빙서류가 없거나 중요한 부분이 미비 또는 허위인 경우
- ② 기장의 내용이 시설규모·종업원수·원자재·상품 또는 제품의 시가·각종 요금 등에 비추어 허위임이 명백한 경우
- ③ 기장의 내용이 원자재사용량·전력사용량 기타 조업상황에 비추어 허위임이 명백한 경우

□ **추계과세의 남용 방지 ⇒ 추계과세가 tax planning의 수단이 되어서는 아니 됨**

- 납세자가 추계결정을 받을 목적으로 장부를 고의로 작성하지 아니하거나 숨기는 행위 차단
- 형식적 기준만으로 추계결정 여부를 결정하는 것은 문제

- 예컨대, 수입금액 허위기장율 또는 매출원가 허위기장율이 높다는 사유나 해당 납세자의 결정소득율 등이 동종 업종 표준소득율이나 평균이익율 및 평균원가율 등과 차이가 크다는 사실만으로 ‘장부의 중요 부분이 허위 또는 미비한 경우’에 해당한다고 보아 추계를 허용하여서는 아니될 것

4. 입증책임의 합리적 분배

□ 과세처분의 적법성에 대한 현행 입증책임제도

○ 우리나라 ⇒ 과세관청

① 대법원 2000. 2. 25. 선고 98두1826 판결

【판결요지】

[1] 과세처분의 적법성에 대한 입증책임은 과세관청에 있으므로 어느 사업연도의 소득에 대한 법인세 과세처분의 적법성이 다투어지는 경우 과세관청으로서는 과세소득이 있다는 사실 및 그 소득이 당해 사업연도에 귀속되었다는 사실을 입증하여야 한다.

[2] 납세자가 과세대상이 되는 소득을 숨겨온 결과 그와 같은 소득이 어느 사업연도에 속한 것인지 확정하기 곤란한 경우에는 과세관청이 그 과세소득을 조사·확인한 대상 사업연도에 귀속된 것으로 보아야 한다는 것이나, 과세대상 소득의 확정시기와 관계없이 과세관청이 조사·확인한 사업연도에 따라 소득의 귀속사업연도를 달리할 수 없다.

② 대법원 2003. 6. 24. 선고 2001두7770 판결

【판결요지】

법인의 소득금액을 결정함에 있어 익금에 산입할 수익이 있었는지의 여부나 그 수익액이 얼마인지에 대한 입증책임은 원칙적으로 과세

관청에 있는 것이고, 또 일반적으로 납세의무자의 신고내용에 오류 또는 탈루가 있어 이를 경정함에 있어서는 장부나 증빙에 의함이 원칙이라고 하겠으나, 진정성립과 내용의 합리성이 인정되는 다른 자료에 의하여 그 신고내용에 오류 또는 탈루가 있음이 인정되고 실지조사가 가능한 때에는 그 다른 자료에 의하여서도 이를 경정할 수 있지만, 납세의무자가 제출한 매출누락사실을 자인하는 확인서에 매출사실의 구체적 내용이 들어 있지 않아 그 증거가치를 쉽게 부인할 수 없을 정도의 신빙성이 인정되지 아니한다면, 비록 납세의무자의 확인서라고 하더라도, 이는 실지조사의 근거로 될 수 있는 장부 또는 증빙서류에 갈음하는 다른 자료에 해당되지 아니한다.

○ 미국 ⇒ 원칙적으로 납세자

① United States Tax Court Rules of Practice and Procedure
Rule 142 Burden of Proof

(a) General : The burden of proof shall be upon the petitioner, except as otherwise provided by statute or determined by the Court; and except that, in respect of any new matter, increases in deficiency, and affirmative defenses, pleaded in the answer, it shall be upon the respondent.

② Arthur v. Unkart, 96 U.S. 118(1877)

“In an action against public officers for a non-feasance, the burden of proof is on the plaintiff.”

“In an action against a collector of customs to recover the amount of duties on imports alleged to have been exacted in violation of law, the burden of proof is upon the plaintiff.”

③ Container Corp. of America v. Franchise Tax Bd. 463 U.S. 159(1983)

Generally, taxpayer claiming immunity from tax has burden of establishing his exemption.

④ Knight v. C.I.R. 552 U.S. 181(2008)

Taxpayer has burden of establishing its entitlement to deduction.

□ 과세처분의 입증책임에 대한 재검토 필요성

- 납세자 중심 조세 개념의 관점 및 과세표준과 세액의 산출자료를 납세자가 원칙적으로 지배하는 현실에 비추어 볼 때에, 과세관청에게 일률적으로 입증책임을 지우는 것이 타당한지에 대한 재검토 필요
- 사기 기타 부정한 행위에 의하여 조세채무를 면탈하는 불성실 납세자에 대하여 일반 납세자와 동일한 입증책임 분배 원칙을 적용하는 것이 타당한지에 대한 숙고(熟考) 필요 ⇒ 불성실 납세자가 납세정보의 은닉·폐기 등을 통해 성실한 납세자보다 유리해지는 불공평과 도덕적 해이 발생 우려
- 납세자의 권리와 의무 간의 균형, 납세자와 과세권자의 권한과 책임 간의 적절한 균형을 위하여 입증책임을 어떻게 합리적으로 배분하는 것이 옳은 지에 대하여 우리 현실에 맞는 새로운 원칙과 운영방안 모색 필요

5. 조세구제제도의 개선

□ 현행 조세구제제도의 문제점

- 지나치게 복잡한 제도
과세전적부심사, 이의신청, 심사청구, 심판청구, 감사원심사청구, 조세소송 등
- 비용과 시간의 낭비

- 납세자가 주장을 충분히 할 수 없는 구조
- 승패가 분명한 대립구조 ⇒ 대화의 여지를 원천적으로 배제

□ 조정제도의 도입 필요성

- 대화 또는 양보의 여지를 원천적으로 배제하는 현행 조세구제절차는 납세자와 과세관청 모두에게 시간과 비용의 낭비로 작용
- 경제거래의 대규모화·전문화·국제화에 따라 새로운 과세대상과 복잡다단한 거래형태가 계속 출현. 이런 조세분쟁의 해결을 위하여 고도의 전문적·기술적 판단을 필요로 하는 부분이 점증하고 있으나, 제한된 세무공무원·심판관·법관 등의 인적자원만으로는 모든 분쟁을 신속하고 효율적으로 해결하기가 점점 어려워지고 있음
- 민사·가사·행정사건 등에서 조정제도가 광범위하게 활용되면서 좋은 성과를 거두고 있음
- 조세분쟁을 신속하고 효율적으로 해결하는 조정제도를 도입하는 경우, 국세행정에 대한 신뢰도를 높이고 과세처분에 대한 합리적인 수용으로 건전한 납세풍토 조성에 도움이 될 것임
- 협상 내지 타협에 의한 문제해결은 인간사회의 갈등을 해소하는 가장 효율적인 방식인 만큼, 조세분야에서도 협의를 통한 자율적 분쟁 해결이 최선이자 가장 효율적·합리적이라는 인식의 전환이 필요함

□ 조정제도의 도입 방안

- 조세조정제도를 일정 기간 동안 시험적으로 운영하여 본 뒤에 성공적이라고 판단되면 과세전적부심 기능을 조세조정제도에 통합
- 더 나아가 상당 기간 동안 조정제도를 운영하여 보고 그 결과가 분쟁의 신속하고 효율적인 해결을 위하여 만족스러울 뿐만 아니라 국세청 내에 조정제도를 운영할 만한 충분한 인적·제도적 준비가 갖추어

지는 단계가 오면, 소송을 제외한 현행 불복제도 (과세전적부심사 청구·이의신청·심사청구·심판청구 등)는 모두 조세조정제도에서 흡수하고, 조세구제제도는 조정제도와 소송제도 등 크게 두 가지로 단순화하는 것이 바람직

【세정 측면】

1. 일률적·획일적인 납세서비스의 개선

□ 납세서비스 범위의 재검토

- 다다익선(多多益善)식의 획일적인 납세서비스 제공*은 과도한 징세 비용을 초래하고 자율적 납세의식 형성을 저해
 - * 신고 전 모든 납세자를 대상으로 한 일괄적인 신고안내문 발송 등
- 주권자로서 건전한 납세의식을 갖도록 하기 위해서는 일정 부분의 납세협력비용은 납세자 스스로 부담토록 인식을 전환할 필요
- 납세자 유형별로 꼭 필요한 계층에게 선별적으로 서비스를 제공하는 방향으로 전환함이 바람직

□ 세무상담제도의 개선

○ 세무상담제도의 문제점

- 국세청 상담센터 등에서 납세자의 폭주하는 모든 질의에 대하여 신속하고 정확하게 답변하는 것은 현실적으로 무리
- 질의자 중에는 세무대리인도 다수 있음
- 답변 내용이 일반 법리를 설명한 후에, “구체적인 결과는 귀하의 사실관계의 판단에 달려 있습니다.” 라는 식으로 형식적인 회신에 그치는 경우가 많음

- 구체적인 답변이라 하더라도 상담에 대한 답변은 법률적 효력이 없음

참고 : 대법원 2009. 4. 23. 선고 2007두3107 판결

“납세의무자가 인터넷 국세종합상담센터의 답변에 따라 세액을 과소신고·납부하게 되었다고 하더라도, 그 답변은 과세관청의 공식적인 견해 표명이 아니라 상담직원의 단순한 상담에 불과하므로, 납세의무자에게 신고·납세의무의 위반을 탓할 수 없는 정당한 사유가 있다고 보기 어렵다.”

○ 세무상담제도의 개선방향

- 세무상담은 세무전문가에게 하는 것을 원칙으로 하고,
- 국세청은 꼭 필요하고 선별적인 경우에 책임있는 답변을 하는 시스템으로 전환할 필요

2. 세무조사의 역할과 기능에 대한 재평가

- 현재 우리나라의 세무조사 비율은 미국·일본 등 주요 선진외국에 비하여 낮은 상태
- 그러나, 세무조사에 대한 외부의 부정적 인식이 커서, 낮은 세무조사 비율과 세무조사권에 대한 통제 강화를 당연시하는 사회 분위기가 강하게 형성되어 있음
- 한정된 인력에 비추어 세무조사 비율은 계속 감소하는 추세이며, 조사의 실효성이 약화되어 신중·첨단 탈세수법 대처에 많은 한계를 드러내고 있음
- * 세무조사 비율 : 법인 (2007년 1.12% → 2009년 0.93%), 개인 (2007년 0.15% → 2009년 0.09%)
- 세무조사가 공권력 수단이라기보다는 국가공동체의 유지·발전을 위해 필수 불가결한 검증 장치라는 긍정적 인식이 확산될 필요

- 세무조사 대상자의 과학적이고 합리적인 선정, 적법 절차의 준수 등 납세자 권익보호를 위한 제반 절차에 대한 통제는 더욱 강화하되, 성실신고 유도 기능을 다할 수 있도록 적정 조사비율을 유지할 필요
- 소득계층별, 소득군별, 연령별 성실납세성향 차이를 토대로 순응도가 낮은 계층의 성실세무신고, 납세를 유도하는 대책의 수립 및 지속적 추진이 공정한 세정의 지름길
- 일반 납세자의 조사부담은 줄이고, 탈세위험이 높은 납세자를 선별적으로 조사 선정할 수 있도록 금융정보에 대한 접근권한 확대 필요
 - * 금융정보분석원(FIU)이 금융기관으로부터 수집하는 2천만원 이상 고액 현금거래자료의 99.6%가 탈세혐의자 분석에 활용되지 못하고 사장되고 있음

3. 세무대리인의 역할과 위상 재정립

- 그간, 세무대리인이 조세제도의 정착과 납세자의 권익 옹호 및 납세협력비용의 절감에 기여한 바가 크나,
- 세무대리인은 납세자의 이익을 대변하는 단순 전문직업인으로 인식되고, 공익적 역할에 대한 요청은 미흡하였음
- 납세자가 중심이 되는 조세제도와 조세행정의 정착을 위하여서는 앞으로, 납세자와의 접점에 있는 세무대리인의 역할과 책임이 매우 중요함
- 합법적 절세의 범위를 벗어난 납세자의 위법한 행태에 조력하여서는 아니 될 것임
- 성실신고 유도를 위해 수입 납세자에 대한 정보제공을 확대하되, 불성실 납세자에 대한 세무대리인의 책임을 강화

V. 결 론

- 공정사회·선진사회로 진입하기 위하여서는 조세제도와 조세행정의 현 주소와 문제점을 진단하고, 근본적인 변화방향 설정이 필요
- 그 출발점은 납세자를 세제와 세정의 주인으로 올바르게 자리매김하는 것
- 납세자와 국가는 대립적 지위에서 탈피하여 상호 협조·견제하는 지위에서 각자의 권리와 의무를 이행하여야 함
- 조세를 민주주의를 향유하는 대가로 파악하고, 국가 구성원인 국민이 스스로 대표자를 통하여 제정한 법률에 따라 국가의 유지활동에 필요한 비용을 평등하게 납부하는 것으로 인식하는 것이야말로 새로운 10년(New Decade)을 여는 출발점

발제

2

공정세정 실현을 위한 과세절차상 증명책임 분배의 합리적 조정

신 호 영 (고려대 법학전문대학원 교수)

요 약

공정세정 실현을 위한 과세절차상 증명책임 분배의 합리적 조정

I 조세법의 이념과 납세자의 행위 양태

1 공정과 정의의 실현도구로서의 조세법

- (조세법의 이념) 조세는 경제적 정의·분배 정의를 실현하기 위한 가장 중요한 수단으로, 정치시스템(국민의 정치활동 결과)에 의하여 확인·주장되는 정의·공정의 이념을 포함
- (조세법의 행위규범성) 조세법은 재판규범의 성격보다는 납세자의 행위의 지침으로 작용하는 행위규범의 성격이 강함

2 납세자의 행위 양태

- (조세회피성향) 납세자는 행위형성 자유를 가지나 경제행위 선택시 세부담 회피 방향으로 행위를 형성하는 경향('09. 소득탈루율 ; 37.5%)
 - 조세순응의 확보는 가능한 납세자의 가장 빠른 행위단계에 초점을 두고 언젠가는 자료가 제출되도록 시스템화하여 조기에 왜곡시정

II 증명책임 분배질서의 재정립 방안

1 증명책임 배분 구조의 조정 필요성

- (납세자 행태 고려) 납세자는 신고시 검증·제재·다툼 가능성을 고려하여 성실신고 여부를 결정하고, 자료의 취사선택·생산·은닉
- (신고납세제도의 취지) 신고납세제도는 조세부담의 공평과 원활한 재정수입 확보를 위해 성실신고, 자료유지 및 제출이 반드시 필요

- (증명책임 분배 기준) 공평한 조세부담(규범이론)·원활한 재정확보(수정이론) 이념 반영, 경제권력에 의한 불공정행위·질서 왜곡 시정
- (재정립 방향) 증명책임의 합리적 배분을 통하여 납세자가 자료의 은닉·폐기로 얻을 수 있는 이익을 제거하는 방안이 가장 합리적

② 구체적인 증명책임 분배 재정립 방안

- (입법 필요성) 현행법하에서 납세자가 증명책임 상당부분을 부담하는 해석이 가능하나, 판례변경은 장래 실현가능성이 희박
 - 현행 과세관청의 일방적 증명책임 부담은 조세법 목적 훼손하고 조세순응 확보에 커다란 장애 요인으로 작용
 - 입법을 통한 문제해결시 판례의 형성없이도 과세관청 및 납세자에게 명확한 행위지침을 제공 가능
- (구체적 입법론) 규범이론을 일반규정으로 두고, 국제거래, 거래상 대방이 무자력인 경우, 부당행위계산, 경제적 실질 다툼, 협력의무 위반의 경우(증거편재 사례) 등을 증명책임의 특별규정으로 제정
- (불성실 납세자만 전환) 자료의 은닉, 조사 비협조 등 불성실한 납세자에게 증명책임을 부담시키는 미국식은 입법만으로 가능
 - 실질적 공평에 부합하지만, 증거법 체계 등이 상이한 영미식 증명책임을 도입하는 것은 심도있는 연구와 검토 필요

Ⅲ 결 론

- (신고납세제도) 민주적 제도로서 자율적 선택으로 성립된 조세실체법·절차법에 녹아 공정과 정의의 이행을 예정
 - 정부의 세무조사는 다수의 공익실현을 위한 검증절차로, 자료의 유지 및 조세절차내의 제출은 공정을 구현하는데 필수
- (증명책임의 합리적 배분) 자료의 은닉이 개인의 이익에 도움이 되지 않도록 신고내용의 검증을 위한 방안을 도출하는게 필요
 - 증거편재가 크게 문제되는 부분은 자료를 통제하는 납세자가 증명책임을 부담하도록 증명책임의 합리적 배분이 필요



목 차

I	서 론	35
II	신고납세제도에서 단계별 납세자의 대응	39
III	증명책임의 기능 및 외국의 사례	48
IV	증명책임 분배에 관한 논의와 판례 분석	56
V	새로운 증명책임 분배의 재정립 가능성	66
VI	증명책임 분배의 재정립 방안	78
VII	결 론	81

과세절차상 증명책임 분배의 합리적 조정

I. 서론

1. 조세실체법과 조세절차법 - 공정과 정의의 실현도구

존 로크(J. Locke)를 비롯한 자연권론자들은 인간은 자기지배권(Self-ownership)을 가지므로, 자신의 삶을 다른 사람의 뜻에 의존하거나 따르지 않고 자신이 결정할 수 있고,¹⁾ 정부는 사람들 상호의 생명·자유·재산 등의 보호를 위하여 형성한 것이라고 한다.²⁾ 이러한 자연권론자의 입장에 의하면 정부는 개인에게 역무를 제공하는 독점적 공급자이고, 자연권 속에는 그것을 보호받을 권리가 포함되지 않는 것이므로 정부에 그것을 요구하려면 어떤 대가를 지급하여야 한다. 따라서 자연권론자의 관점에 의하면 조세는 정부로부터 그 역무를 제공받기 위한 대가(fee for service)라는 점이 강조된다.³⁾

그러나 현대 자본주의 경제 아래에서, 조세는 정부의 공적인 서비스에 대한 단순한 대가라고만 말할 수는 없다. 조세는 정치시스템이 경제적 정의 또는 분배 정의 구상을 실행하기 위한 가장 중요한 수단이 된다.⁴⁾

1) Thomas Hobbs, 신재일 편역, 『리바이어던』, 서해클래식(2007), 98-99면.

“The Right of Nature... is the Liberty each man hath, to use his own power, as he will himself, for the preservation of his own Nature, that is to say, of his own Life; and consequently, of doing anything, which in his own Judgment, and Reason, these shall conceive to be the aptest means thereunto.”

2) John Locke, Peter Laslett(ed.), Two Treatises on Government, Cambridge University Press(1969), para 124.

3) Eric Mack, D. P. Racheter/ R. E. Wagnere(ed.), Self-Ownership, Taxation, and Democracy: A Philosophical Constitutional Perspective, Politics, Taxation, and the Rule of Law, Kluwer Academic Publishers(2002.), p23.

4) Liam Murphy/ Thomas Naqel, 伊藤恭彦역, The Myth of Ownership: Taxes and Justice(稅와正義), 名古屋大學校出版會(2006), p1.

어느 사회 구성원에게 조세를 적게 혹은 많게 부담하게 하는 조세제도를 통하여 분배 정의를 구현하고자 하는 것이다. 현대 민주국가는 조세제도를 통하여 어떻게 경제 정의를 실현할 것인지를 두고 많은 고민과 시행착오를 거듭하였다. 무엇이 정의 또는 공정인지는 매우 도덕적·철학적 논쟁의 대상이고 현재에도 논쟁과 고민이 계속되고 있지만, 당시에 존재하는 각 조세실체법, 즉, 조세채권·채무의 성립, 내용 등을 정한 조세법 규정은 정치시스템에 의하여 정부의 재정운동을 매개로 하여 공동부담금을 개인 사이에 분배한 국민의 정치활동의 결과라고 할 수 있고, 그것은 민주주의 국가에서 자유·평등·재산권·기본권 제한의 한계 등 여러 헌법상 여러 원리 아래에서, 의회에 의하여 입법되었다는 점에 의하여 정당성을 확보한다.

그러므로 조세실체법의 각 규정에 의한 조세채권·채무관계는 국가(지방자치단체)와 개인 사이의 관계를 규정하지만, 그 실체는 공공부담금을 할당하는 개인 사이의 채권·채무관계라고 볼 수 있다.⁵⁾ 즉, 정치시스템이 입법 당시 확인한 정의 및 공정을 조세채권채무관계를 통하여 개인의 분배 몫으로 규정한 것이 조세실체법이라고 말할 수 있다.

조세절차법은 조세채무의 확정과 조세의 징수 등을 취급하는 법이다. 조세절차법은 여러 개별 세법에 산재되어 있다. 조세절차는 입법자에 의하여 확인된 경제적 공정인 조세실체법을 실현하기 위한 과정이므로 당연히 공정과 형평을 추구하여야 하지만, 조세절차에는 또 하나의 역할이 있다. 그것은 재정수입의 원활한 조달이다.

최근에 ‘공정’·‘정의’·‘분배’라는 말이 정부·언론·학계·재계·노동계 등 각계 각층에서 유행어와 같이 쓰이고 있지만, 이러한 가치는 이미 개별 조세실체법의 각 규정에 깃들여 있던 것들이고, 공정과 정의의 실현 도구로서의 조세실체법과 조세절차법의 존재의의는 그 목적에서 이를 확인할 수 있다. 예컨대, 국세기본법 제1조 또한 과세의 공정을, 소득세법 제1조는 조세부담의 형평과 재정수입의 원활한 조달을 목적으로 규정하고 있다.

5) Liam Murphy/ Thomas Nagel, 전제서, p1.

2. 조세탈루 - 조세법 목적에 반하는 행위

입법자에 의하여 조세실체법에 구현되어 있는 공정의 가치는 납세자, 정부, 법원의 행위에 의하여 기능할 수 있다. 각종의 조세절차는 예부터 그 조세실체법의 이념을 실현하는 것을 목적으로 하였다는 것을 자부할 수 있다. 그러나 그 가치가 현실에서 실현되고 있는지는 다른 문제이다.

소득탈루(조세탈루) 등 조세실체법에서 정한 과세표준과 세액보다 적게 신고하는 것은 그 자체로 불공정의 대명사이다. 조세실체법은 공정과정의 등의 가치에 따라 개인의 공공부담금을 분배한 것이므로 과세표준과 세액을 고의로 적게 신고한 것은 공정하게 분배된 몫보다 적게 부담하겠다는 결의의 표현이기 때문이다. 또한 그것은 재정수입의 원활한 조달을 방해하는 것으로 조세절차법 목적에도 반하는 것이다.

고소득 자영업자에 대한 세무조사결과 드러난 소득탈루율이 2009년 기준으로 37.5%에 달한다고 한다.⁶⁾ 이는 5년 전에 비하여 20% 가까이 개선된 것이다. 그러나 반대로 보면 아직도 소득탈루율이 40%에 가깝다. 이러한 소득탈루율은 금융실명제 등 제도 및 사회의 변화에도 불구하고 납세자가 여전히 조세를 공정한 부담보다 적게 부담하고자 하는 의지를 가지고 있다는 것을 나타낸다. 또한 신고납세제도하에서의 신고는 잠재적으로나마 세무조사를 통한 검증이 예정되어 있으므로, 불공정한 신고 내용의 존재는 납세자가 이를 뒷받침하기 위하여 그 신고 내용에 적합한 자료를 만들거나, 반대되는 자료를 없애거나, 검증과정에 제출하지 않고 숨길 것을 결심하는 과정이 신고 행위 이전에 개재되었다는 것을 보여주는 것이기도 하다. 이러한 공정한 세금부담에 대한 의지의 부족과 세무조사에 대한 협력의 결여는 성실한 납세풍토가 조성되어 있지 않고, 조세절차 및 쟁송절차 안에 그 목적인 공정한 조세를 현실에 실현하여야 할 제도적 장치가 마련되어 있지 않거나, 마련되어 있더라도 제대로 작동하지 않는다는 것을 징표한다.

6) 2010. 10. 7.자 세정신문 '국정감사자료' 보도내용 참조.

신고납세제도하에서 모든 조세절차는 납세자가 자기 몫의 부담을 정당하게 신고하고 부담할 것을 요구하기 위하여 만들어진 것이므로 그 조세절차는 불공정이 시작되는 곳, 즉, 납세자의 신고행위 이전에 초점을 맞추고, 납세자가 정당한 세액을 부담하겠다는 의지, 신고를 뒷받침하는 자료에 의하여 정당하게 검증받겠다는 결심을 가지게 하는데 노력을 기울여야 한다. 이와 같이 법에서 정한 정당한 세액을 부담하겠다는 의지 및 자료를 유지하겠다는 결심을 가지게 하는 것을 흔히 조세순응(tax compliance)의 확보라고 한다. 조세순응의 확보는 윤리·도덕적 관점에서부터 접근하기 보다는 제도의 문제로서 접근하여야 할 것이다. 왜냐하면, 대부분의 사람은 자기 이익을 추구하기 때문이다.

조세순응의 확보를 위한 방법으로는 크게 조세탈루에 대한 행정벌 및 형벌에 의한 제재의 강화, 공제 혜택과 같은 유인행위, 그리고 당초의 행위에 관한 자료가 왜곡 없이 검증 등 단계에 제출되도록 하는 방법 등이 거론될 수 있다. 이미 제재에 관한 규정은 많이 존재하고 상당부분이 정비되어 있다.⁷⁾ 유인 방안은 정책적으로 판단 될 것이나, 신고납세제도에 따라 신고를 하는 것에 대하여 특별한 혜택을 주는 것은 결국 신고를 제대로 하지 않는 것에 대하여 제재를 가하는 것과 개인의 부담분에 끼치는 영향에 있어서는 다를 바가 없다고 생각한다. 이하 검토하는 것은 조세절차 내에서 자료를 확보하여 조세순응을 확보하는 방안이다. 이를 위하여 신고납세제도하에서 납세자의 행위로부터 종국적인 법원의 판단에 이르기까지 조세법이 어떤 모습으로 적용되는지, 그리고 그 조세법에서 정한 부담을 지지 않으려는 의지가 자료의 생성, 유지, 폐기에 어떻게 나타나는지를 단계별로 살핀 다음, 조세순응의 확보 방안으로서 자료유지 및 제출을 가능하게 하는 방안으로 무엇이 있는지를 검토한다.

7) 조세범처벌법이 2010. 1. 1. 법률 9919호로 행위에 대한 비난의 정도와 처벌의 정도의 비례, 여러 규정의 체계화 등을 목적으로 전문 개정되었고, 2006. 12. 30. 법률 제8139호로 무신고 가산세 등 주요 가산세가 국세기본법 제47조 이하에 체계화되었으므로 상당한 정비가 있는 것이라고 할 수 있다.

Ⅱ. 신고납세제도에서 단계별 납세자의 대응

1. 납세자의 일반적 행위 양태

조세법의 해석과 적용과 관련하여 재판에 이르게 되는 것은 수많은 납세자의 행위에 비하면 미미하다. 조세법은 재판규범(Entscheidungsnorm)으로서의 성격보다는 납세자가 행위를 함에 있어 따라야 하는 행위규범(Verhaltensnorm), 행위의 선택을 결정하게 하는 의사결정규범(Bestimmungsnorm)으로서의 성격을 강하게 가진다. 즉, 조세법은 과거의 거래에 대한 소송 보다는 미래의 거래에 대한 기획의 차원에 더욱 관심을 가지는 법 분야이다. 조세법의 적용은 행위자의 경제적 이해에 직결되므로 행위자는 어떤 행위를 함에 있어서 조세법의 규정 내용 및 그로 인한 조세결과(tax consequence)를 고려할 것을 요구받는다. 조세법은 불법 행위 또는 범죄행위까지도 관여한다.⁸⁾ 따라서 납세자가 그 행위를 자유로이 형성할 수 있다는 것을 전제로 그 행위를 형성함에 있어서 세법의 규정 내용에 따라 자신에게 이익이 되도록 행위를 형성할 것을 요구하고, 선택된 행위에 대하여는 그 행위에 정하여진 조세결과를 받아들일 것을 요구하는 방법으로, 조세법은 납세자의 행위 당시에 적용된다. 조세법의 강한 행위규범성과 의사결정규범성으로 인하여 납세자의 행위 당시부터 반조세회피법리에 대한 주의가 강조되는 것이고,⁹⁾ 조세법률주의 내용으로서 조세법의 명확성이 강조된다. 조세법은 개인의 모든 거래 등 행위에 직접적인 고려의 대상이 된다고 단언할 수 없고 1차적으로 행정청에 대한 명령이라고 볼 수도 있는 일반 행정법규와도 다르고, 사적 자치의 원칙에 따라 개인이 그의 행위를 자유로이 형성할 수 있다는 전제하에 임의규정이 대부분인 사법 영역과도 다르다.

행위규범으로서 조세법은 어떤 행위든지 그 세법상 효과에 대한 고려가

8) 과세대상 소득의 개념에 대한 논의 등에서 이를 살필 수 있다.

9) Frederic G. Corneel, Tax Planning : Teaching and Practice, 22 Tax, 22 Tax L. Rev. 221, 228-234(1967).

없다는 것을 기대하지 않는다. 물론 어떤 행위라고 보이는 것이 조세목적(tax purpose)만을 가지고 있는 경우에는 그것이 조세법에서 인정하는 행위에 해당하는 것인지에 대하여 의문을 가지지만, 납세자의 행위가 조세목적이 아닌 고유의 경제적 목적이거나 사업목적을 가지고 있다면 납세자가 자신의 행위를 세법에서 정한 바대로 조세를 적게 부담하는 방향으로 형성하는 것을 탓할 수는 없다.

문제는 선택한 행위에 예정되어 있는 것보다 적은 조세를 부담하려고 하는 것이다. 납세자는 그러한 자유를 가지지 않는다. 이러한 경우 조세법은 정당한 부담보다 적게 부담하려는 납세자를 비난하고, 그에게 과세절차를 통하여 정당한 세액을 통지하도록 규정한다. 이러한 비난 및 통지를 피하기 위하여 선택한 행위에 대한 조세부담 보다 적게 부담하려는 납세자는 미래의 신고내용을 계획하고, 자료를 만들지 않거나 은닉하거나 폐기하려 한다.

2. 과세표준 및 세액의 신고 단계

신고납세제도(self assessment system)는 자진하여 신고하면 세액이 확정되고 그 확정된 세액을 스스로 납부(voluntary declaration and paying tax)한다는 것이다. 신고납세제도는 조세가 민주사회에서 그 구성원이 스스로 정의와 공정의 이념에 따라 공적 부담금을 나눈 것이라는 현대 자본주의사회에서의 조세의 이념에 부합하는 것이라 할 수 있다. 우리나라는 1977년부터 신고납세제도를 도입하였다.¹⁰⁾ 신고납세제도하에서 납세자는 정당한 과세표준 및 세액에 대하여 스스로 신고하고 납부하여야 한다.

신고납세제도 아래에서 납세자는 거래 등 행위 전에 판단하였던 행위의 조세효과를 신고할 때 다시 확인하고, 행위 당시에 만들어진 자료 및 장부내용을 모아 자신의 신고 내용을 결정한다. 따라서 신고납세제도

10) 1977년 부가가치세·특별소비세, 1978년 증권거래세, 1979년 법인세, 1994년 종합소득세, 2000년 양도소득세에 신고납세제도를 도입하였다.

아래에서는 조세법의 내용은 다시 납세자에 의해 적용되고 확인된다. 신고납세제도는 과세관청의 권한 행사 이전에 재고의 기회를 준다는 점에서 그런 기회가 존재하지 않는 부과과세제도(official assessment system)와 다르다.

정당한 세액을 부담하려 하지 않는 납세자는 신고시에 종국적으로 결심을 굳힌다. 이때에는 검증의 가능성, 제재의 가능성, 다툼의 가능성 등을 고려하고, 신고 내용을 뒷받침하기 위하여 기왕에 존재하는 자료를 취사선택하고, 존재하지 않았던 자료는 새로 만든다.

3. 세무조사 단계

과세관청에 대한 조세법의 1차적 행위규범성을 강조하는 견해가 있지만, 세무조사는 납세자가 이미 조세결과를 판단하고 형성하였다고 기대되는 거래, 기타 소득 창출 활동 등에 대하여 납세자가 신고한 내용을 조세법에 비추어 검증하는 것이므로, 조세법의 적용은 납세자에 의해 먼저 이루어진다. 따라서 조세법은 개인에 대한 1차적 행위규범이라고 보는 것이 타당하다.

신고납세제도는 납세의무를 납세자의 신고에 의하여 확정하는 것으로 자기책임성을 기초로 국민이 국가의 유지·활동비용을 자율적으로 공평하게 납부하는 제도로서 만들어진 것이다. 미국 법원은 “자진하여 신고한다는 것의 자진은 선택을 의미하지 않는다.(Voluntary is not Optional.)”라고 실시한다.¹¹⁾ 세무조사가 적절하게 기능하지 않으면, 그리하여 적절한 과세정보 및 자료의 확보가 이루어지지 않으면, 신고납세제도는 선택적 납세제도 또는 기부제도가 되고, 신고납세제도는 불공정을 방치하는 제도로 전락하게 된다. 따라서 신고납세제도하에서 세무조사의 가장 중요한 기능은 신고내용의 적정성 확보라고 할 수 있다. 세무조사는 과세처분 전에 이루어지는 것으로 그 절차에서 과세처분 및 그 유지를

11) US v. Middleton, 246F.3d 825, 840(6th Cir.2001)

위한 자료가 수집된다. 하지만 세무조사에는 신고가 법에서 정한 바대로 이루어질 수 있도록 담보하는 장치의 성격이 강조된다¹²⁾. 신고납세제도 하에서 과세관청은 적극적 행위자가 아닌 개인들의 실제 부담분이 공정에 부합하는지를 검증하는 심사자의 위치로 물러서 있다고 할 수 있는 것이다. 그런데 현행법은 세무조사에 국민의 협력의무 및 그에 대한 제재를 규정하지 않았다.

납세자는 세무조사단계에서 세무조사에 협력할 것인지 아닌지를 결정한다. 과세표준 및 세액을 정당한 세액보다 적게 신고하고 자료를 왜곡한 납세자는, 그 신고내용에 부합하는 자료만을 제시하고, 과세관청이 수집한 다른 자료가 있는 것이 확인되는 경우에는 그 자료에 맞춰 신고 내용을 수정하거나, 그 자료에 뒷받침되는 과세관청의 주장에 대하여 다툼지를 결정한다.

4. 과세처분 단계(과세표준과 세액의 통지)

과세관청은 세무조사의 검증과정에서 납세자의 신고내용에 오류 등을 발견하는 경우 과세전 적부심사(국세기본법 제81조의 9), 경정결의(법인세법 제66조)를 거쳐 정당하다고 인정되는 과세표준 및 세액을 통지한다(법인세법 제70조). 이와 같은 경우 과세처분을 하는 것은 입법자가 과세관청에 부여한 의무이고, 그 의무의 이행에 재량은 허용되지 않는다. 이와 같이 과세처분에 있어서 재량이 허용되지 않는 것은 1인에 대한 우호적인 선택은 결국 다른 사람의 부담을 증가시키는 것이기 때문이다. 그러한 재량은 입법자만이 가지고 있다.

흔히 과세처분이 이루어지면 그 자체로 개인의 권익이 제한된다고 생각하지만 이는 옳지 않다. 과세처분은 정부가 옳다고 인식하는 과세표준 및 세액의 통지일 뿐이다. 조세법에서 나타나는 강제력은 징수절차 및 가산세 등 제재에 집중되어 있다. 과세처분은 그 어감¹³⁾과는 달리,

12) 예컨대, 국세기본법 제81조의6 제3항은 무작위추출방식에 의한 세무조사를 할 수 있도록 한다. 무작위추출방식에는 과세처분에 나아가고자 하는 강렬한 의지는 들어있지 않다.

13) 부과(賦課)라는 용어는 사용을 망설이게 하는 말이다. 당나라 시대에 체계화되어, 그 이후 천오

신고가 조세채무내용을 과세관청에게 통지하는 것이라고 이해되는 것처럼, 과세관청이 이미 객관적·추상적으로 존재하는 납세의무의 내용을 인식하여 납세자에게 통지하는 것으로 이해된다.¹⁴⁾

과세처분이 이루어지면, 납세자는 그것에 대하여 다툴지 여부를 결정하고, 다툴 것을 결정한 납세자는 그 지배영역 안에 있는 자료를 다시 취사선택한다.

5. 소송 단계

과세처분에 다툼이 있는 경우에는 여러 단계의 쟁송절차를 거쳐 종국적으로는 법원에 이르게 되어 사실을 확정하고, 세법을 해석·적용하여 과세처분의 당부를 판단한다.

조세소송¹⁵⁾은 구체적 사안에 대하여 당사자의 분쟁을 해결하려는 것이나, 일방 당사자는 과세관청(정부)이고, 소송대상인 과세처분은 통상 같은 유형의 쟁점에 대하여 동시·다발적으로 이루어지므로, 민사소송

백년 가까이 동양 3국을 지배한 전통적 조세제도는 조용조제도인데. 그 중 租는 토지에 대한 것이었고, 庸은 사람에게, 調는 戶(요즘 말로하면 세대)가 부담하는 것이었다. 租의 별칭 중에 稅가 있고, 庸인 역무의 대납물에 賦가 있다. 賦는 그것의 破子에서 보듯이 군역의 대납물이 된다. 조 및 세가 농업사회에서 부 및 소득의 원천인 토지에 대해서 이루어진 것이므로 현대의 조세제도와 일맥상통함에 대하여, 부는 인두세적인 성격으로 현대의 조세의 개념과 조화하기 어려운 것이다. 더욱이 조선시대 말, 백골징포(白骨徵布), 황구첨정(黃口簽丁), 족징(族徵), 인징(隣徵) 등 여러 말이 나타내듯이 부조리한 권력에 의하여 수탈이 자행되던 곳이 賦이었다. 이러한 賦의 부정적 역사로 인하여 賦라고 하면 국가의 강제력, 뺏어가는 것, 부조리한 것이라는 부정적 어감을 가지게 된다. 課는 그 파자에서 보듯이 결과(果)를 물어서(言) 평가를 한다는 것, 즉, 영어의 Assessment(이는 납세자의 채무를 공식적으로 기록한다는 것이다. MICHAEL I. SALTZMAN, IRS PRACTICE AND PROCEDURE 10.01 (1981)) 이라는 뜻이므로, 소득 등 과세물건을 평가하여 조세를 부담한다는 현대의 조세제도에 부합하는 말이라 할 수 있다. 그런데, 그것이 부과와 같이 오랫동안 쓰이게 되어 결국 課, 課稅의 어감도 강제력을 가지고 국민의 권익을 제한하는 것이라는 느낌, 즉, 재정하명이라는 오해를 불러주게 되었다. 그러나 부과처분, 과세처분 등 어떻게 부르더라도 신고납세제도 아래에서 과세는 단지 정부가 정당하다고 평가한 어떤 금액(amount)에 세액을 매겨 이를 통지한다는 뜻이다.

14) 임승순, 『조세법』, 박영사(2010), 168-169면.

15) 조세관련 소송으로는 ① 행정소송으로서 취소소송, 무효등 확인소송, 부작위위법확인소송 등 항고소송과 당사자 소송, 그 밖에 민중소송과 기관소송 등이 있고, ② 민사소송으로서 부당이득반환청구소송, 국가배상청구소송 등이 있다. 다만, 가장 많은 소송형태는 조세부과처분취소소송이므로 이하 조세소송은 통상 조세부과처분취소소송을 뜻하는 것으로 한다.

이나 다른 행정소송과 달리 과세관청 및 납세자에게 강한 행위 지침을 제공한다.

판례는 조세소송의 심판의 대상과 범위는 과세처분에 의하여 확정된 세액이 조세실체법에 의하여 객관적으로 존재하는 세액을 초과하는지 여부라고 하고,¹⁶⁾ 심리는 변론주의에 의하므로,¹⁷⁾ 행정처분의 위법을 들어 그 취소를 구함에 있어서는 직권조사사항을 제외하고는 그 위법한 구체적인 사실을 먼저 주장하여야 한다고 한다.¹⁸⁾ 판례는 뒤에서 살피는 바와 같이 대부분의 경우 요증사실의 진위 불명에 대한 증명책임을 과세관청에게 둔다.¹⁹⁾

납세자는 소송절차에 대한 법령, 판례에 따라 자료의 제출 여부를 결정한다. 증명책임을 자신에게 있는 경우 적극적인 자료 제출이 기대된다. 민사소송법상 문서제출의무가 규정되어 있지만(민사소송법 제344조), 그것은 조세소송에서 납세자에게 효력을 가지기 어렵다. 문서의 존재와 소지에 관한 증명책임은 그 신청인에게 있는데(대법원 2005. 7. 11. 선고 2005마259 판결), 납세자의 거래 등 행위에 직접 연결되어 있지 않은 과세관청으로서 그 존재 및 소지를 증명하기 어렵고, 과세관청은 문서를 가지고 있는 사람에게 그 문서를 보겠다고 요구할 수 있는 법률상 권리를 가진다고 보기 어렵기 때문이다. 이에 대하여 과세관청이 소지하고 있는 자료는 이미 검증과정에서 현출되었을 뿐만 아니라 그 유형이 널리 알려져 있는 것이다.

6. 정리 및 과세자료 확보방안의 소개

(1) 정 리

신고납부제도하에서는 납세자의 행위가 선행되고 동시에 그 행위에

16) 대법원 1987. 11. 10. 선고 86누491 판결; 대법원 1989. 3. 28. 선고 88누6504 판결 등.

17) 관대법원 1994. 10. 11. 선고 94누4820 판결, 대법원 1995.2.24. 선고 94누9146 판결 등.

18) 대법원 1994. 11. 25. 선고 94누9047 판결 등.

19) 대법원 1987. 10. 25. 선고 87누175 판결 ; 대법원 1984. 7. 14. 선고 84누8 판결.

대한 조세결과의 판단을 하며, 그 다음으로 신고시에 조세법 적용 결과의 확인이 이루어지고 과세관청에 의한 검증은 그 이후에야 가능하다. 따라서 조세법에 의하여 확인된 정당한 분배의 왜곡의 시정은 가능한 한 가장 빠른 납세자의 행위 단계에서 이루어져야 한다.

그런데 납세자가 조세를 부담하기로 결정한다면 그에 관한 자료는 모두 만들어져 제출된다. 그러나 행위에 따른 조세부담을 하지 않기로 결정한다면, 그에 관한 모든 자료는 만들어지지 않거나, 숨기거나, 폐기된다. 조세순응 확보를 위해서는 과세자료를 언젠가는 제출되게 하고 가능한 한 조기에 제출되게 하여 납세자에게 정당한 조세부담 보다 적게 부담하려는 시도가 쉽게 성공할 수 없다는 것을 보여주어야 한다.

현재, 과세자료를 조세 및 징수절차 내에 현출시키는 방안으로 네 가지 시각이 존재하는 것으로 보인다. 첫째는 과세자료를 납세자가 자발적으로 현출할 것을 기대하지 않고 정부가 모두 수집하여야 한다는 시각이다. 둘째는 납세자가 제출하지 않은 자료를 징수과정에서 증거능력을 배제하는 등의 방법으로 접근하는 시각이다. 셋째는 검증 방해에 대한 형사 또는 행정적 제재로 접근하는 시각이고, 넷째는 증명책임의 분배의 문제로 접근하는 시각이다. 이하에서 앞의 세가지 견해에 대하여 간단히 입장을 밝히고, 마지막 견해는 장을 달리하여 논하고자 한다.

(2) 정부가 모든 자료를 수집해야 한다는 시각

과세관청이 신고한 내용을 용인하지 않고 과세하려 한다면 관련된 모든 자료를 모아야 한다는 견해로, 과세관청에게 자료수집책임을 부여함으로써 자료가 조세절차에서 드러날 수 있다는 주장은 과장이다. 금융실명제 등에 의하여 신용사회화하고 있다고 하더라도 여러 제도에 의하여 수집되는 자료는 납세자들의 다양한 소득 창출활동의 일부분뿐이고 납세자의 모든 행위가 전부 포착되는 것은 아니다. 정부가 모든 과세자료를 수집하는 것이 가능하려면 정부 스스로 Big-Brother가 되어 개인의 일거수 일투족에 연결 고리를 걸고 있어야 한다. Big-Brother는 민주국가를

지향하는 한 불가능할 뿐만 아니라, 있어서도 될 일이 아니다. 이는 조세를 공정하게 분배된 몫 보다 적게 부담하려는 일부 납세자를 위하여 대다수인 다른 납세자의 권익이 침해될 위험에 빠뜨리는 방법이기 때문이다. 또한 이 시각은 신고납세제도는 납세자가 조세의 부담에 관하여 조세법을 자율적으로 지킨다는 것을 전제로 하고 있고 정부는 심사자의 위치에 있다는 점을 무시하는 것이다.

그리고 이 견해에는 비용에 대한 고려가 들어 있지 않다. 이미 납세자가 가지고 있는 자료를 납세자의 제출에 의한 것이 아닌 다른 방법으로, 과세관청이 모으는 것은 설령 그것이 가능하다고 하더라도, 부담하지 않아도 되는 비용을 추가로 지출하는 것이어서 효율적이지 않다.

(3) 자료제출시기 등을 제한해야 한다는 시각

세무조사 또는 과세처분까지 제출되지 않은 자료는 그 이후에는 사용하지 못하게 하는 방안을 모색하자는 것이다. 그러나 이와 같이 자료제출시기를 제한하거나 소송에 이르러 뒤늦게 제출한다고 하여 증거능력을 제한하는 것은 국민의 재판받을 권리를 제한할 수 있어 위헌의 위험이 크다는 점이 우선 지적할 수 있을 것이다. 또한 이 주장은 진실한 자료가 있음에도 불구하고 그 사용을 막는다는 것이므로 정부의 행위가 허위에 기초할 수 있다는 것을 인정하는 사고이다. 정부의 행위는 정의롭고 합법적이어야 하고, 사회구성원 각자는 조세법에 의하여 마땅히 부담하여야 할 정당한 세액이 이미 존재하고 있다는 명제를 지지하는 한 이 방안에 찬성할 수 없다.

(4) 협력의무 위반에 대하여 제재를 가하자는 시각

개인이 조사절차에 자료를 제출하지 않는 등 협력하지 않는 경우 제재를 가하자는 것이다²⁰⁾. 이 주장은 조세범처벌법 제17조에서 세무공무원의 질문에 거짓진술을 하거나 직무집행을 거부·기피하는 경우에

20) 국세기본법 등 조세법에 조사에 대한 협력의무는 규정되어 있지 않다.

500만원의 과태료 부과규정만을 두고 있을 뿐, 납세자가 장부·증빙을 제출하지 않는 경우 세무조사에 의하여 납세자의 신고내용을 적정성을 담보할 수단이 없다는 점에 착안하고 외국의 경우 세무조사에 협력을 하지 않는 일정한 경우 형벌까지 과하는 사례가 있다는 것을 참고한 견해로 보인다.²¹⁾ 그리고 이러한 제재에 의하여 모든 개인에 대하여 자료를 유지하고 있어야 한다는 행위 지침을 주려는 목적일 것이다.

그런데 세무조사는 징세비 최소의 원칙상, 그리고 정부는 가능한 한 개인의 사적경제활동에 관여하지 않아야 한다는 자본주의적 민주주의의 경제질서 원리상 전체 개인에 대하여 이루어질 수 없고, 조사건수는 매우 한정적일 수밖에 없다. 예컨대 2008년 귀속 개인사업자 소득세 확정신고인원 3,074,419명 중 조사대상자는 3,335명이었고, 법인사업자 372,141명 중 조사대상자는 2,974명(300억원 이상 대법인 647건)이었다. 아무리 세무조사를 늘린다고 하여도 그 수는 전체 거래 및 신고에 비하면 의미 있는 수가 될 수는 없다.

그러므로 어떤 제재를 한다고 하여도, 그리고 제재의 정도를 높인다 하여도, 개인이 자신이 세무조사 대상이 되지 않을 것이고, 세무조사의 대상이 된다고 하여도 그 제재를 피할 수 있다고 생각하면, 그 제재는 과세자료 현출에 실효성이 없는 것이 된다. 그런데 세무조사 비율은 개인이 자신만은 세무조사의 대상이 되지 않을 것이라는 기대를 가지기에 충분할 만큼 낮다. 그리고 제재가 규범을 지켜야 한다는 의식을 강화시킨다는 것은 경험에 의하여 부인되고 있다고 생각한다. 그리고 제재는 규범의식을 강화하지 못한다는 것이 사형제도 폐지론의 주된 주장 중 하나라는 점도 주목할 만하다.

또한 많은 세액을 탈루하려는 자에게는 자료 은폐에 의하여 기대되는 이익이 제재에 의하여 받는 손해 보다 크므로 실효성을 가지지 못하고, 제재가 정당하게 부담하여야 할 세액보다 커서 그 제재가 실효성을 가지는 자에게는 그 제재는 그 자체로 과도한 것이다. 즉, 제재는 실제

21) IRC Sec. 7210; IRC Sec. 7212; IRC Sec. 7342.

필요대상에게는 실효적이지 못하고 그 제재가 과도한 자에게만 실효성이 있다는 역설(paradox)이 성립할 수 있다. 그리고 현재에도 세법에는 각종 협력의무위반에 대하여 가산세 형태로 제재가 곳곳에 있다. 실효가 예측된다 하더라도 제재는 최후의 수단이 되어야 한다. 제재를 수단으로 동원하는 것은 조세소송에서 증명책임을 합리적으로 분배하는 방법이 가능하지 않은 경우에 모색할 문제라고 생각한다.

Ⅲ. 증명책임의 기능 및 외국의 사례

1. 증명책임 의의 및 조세절차에서 증명책임의 기능

증명책임은 진위불명시 요증사실에 대한 중국적 미확정의 위험을 분배하는 것이다. 객관적 증명책임은 증명하는 것이 아니라 진위불명으로 생기는 결과, 즉 불이익에 대한 부담을 의미한다.²²⁾ 증명책임은 당사자에게는 요증사실의 존부가 불명확하게 하는 경우, 패소의 위험을 가지게 한다. 따라서 증명책임은 소송종결에 결정적인 의미를 가지는 것은 분명하다. 그러나 증명책임의 기능이 요증사실의 존부에 관하여 심증을 얻을 수 없는 경우에 그 불이익 내지 위험을 어느 당사자에게 돌리느냐라는 형태로만 기능하지 않는다. 증명책임은 변론주의하에서 당사자로 하여금 사실의 존부불명에 의한 패소를 면하기 위하여 증거를 제출하고 이것을 명백히 할 책임을 부담하는 등 소송 진행 과정에서 나침반과 같은 역할을 한다.²³⁾ 증명책임의 역할은 소 제기 후에 그치는 것이 아니다. 증명책임을 지는 자는 장차 발생할 수도 있는 장래에 발생할 다툼에 대비하여 증거가 될 자료를 미리 확보하여야 하는 부담을 진다. 증명책임은 재판규범으로서의 성격이 강조되나 그것은 행위 규범이기도 하다²⁴⁾. 또한 증명책임은 소 제기 후에만 기능하는 것도 아니다. 그것은

22) 홍기문, 『증명책임론』, 전남대학교출판부(1999), 66-68면.

23) 오석락, 『증명책임론』, 박영사(1999), 85면.

24) Bruce L. Hay는 “증명책임의 기본적 기능은 소송 당사자 사이에서 증거를 모으고 제시하는 일을

소제기 전 행위 당시에 그 역할을 멈추지 않는다. 재판은 보통 사람에게는 인생에 한번 일어 날 수도 있는 일이나, 사람들은 만약의 경우를 대비한다.²⁵⁾

조세소송에 있어서의 증명책임도 재판규범과 행위규범으로서의 성격을 마찬가지로 가진다. 그러나 앞서 본 바와 같이 조세법은 강한 행위규범성을 가지므로 그 실체법의 적용 여부를 결정하는 증명책임이 가지는 행위규범성은 다른 소송유형에서의 증명책임이 가지는 것에 비할 바 없 크다. 예컨대, 판례에 의하여 증명도의 완화가 주로 이루어지는 현대형 불법행위책임의 대부분은 가해자의 과실에 의한 것이므로 사건이 발생하기 전에 자료의 생성, 유지 등의 행위에 증명책임이 크게 기능하지 않는다. 그러나 조세분야에 있어서는, 특히 신고납세제도 아래에서는 앞서 본 바와 같이 증명책임은 과세처분이 일어나기 전 신고 및 그 검증단계에서도 행위규범으로서 지대한 영향을 끼친다.

이하에서 이러한 조세절차에 있어서 증명책임의 기능을 고려하여 증명책임의 분배가 실제 외국의 법원에 의하여 어떻게 이루어지고 있는지를 우리나라가 취하고 있는 신고납세제도의 전범을 제공한 미국과 우리나라에 법체계 전체를 전파한 독일을 중심으로 살펴기로 한다.

2. 미국 조세소송의 증명책임에 관한 판례 및 성문법

(1) 1998년 이전 증명책임에 관한 판례 및 근거

미국은 형사 및 제재 사건이 아닌 조세소송에서의 과세요건 사실의 증명책임은 납세자에게 있다는 판례법이 확립되어 있었다.²⁶⁾²⁷⁾ 납세자에

분배하도록 하는 것이다. 법원이 독립적인 조사 권한을 가지고 있지 않은 당사자주의 하에서, 법원은 사건의 사실요소에 관한 정보를 얻기 위하여 당사자들에 의존한다. 증명책임은 일방 또는 다른 당사자에게 사실을 수집하는 일을 분배하기 위한 도구이다.”라고 한다.¹⁾

25) 그러므로 소송관련비용을 소득세 등을 줄이는 필요경비로 인정할 여지가 있게 된다.

26) Welch v. Helvering, 290 U.S. 111, 115(1933) ; Compton v. United States, 334 F.2d 212, 216 (4th Cir. 1964).

대한 원칙적인 증명책임의 분배의 근거는 과세에 대한 적법성 추정을 근거로 한다. 그리고 적법성 추정의 근거는 자진신고 납세(Self-Assessment)제도 및 자료유지의무와 우선 관련되고, 실제 증명을 누가 잘 할 수 있는지에 관한 실용적인 관점, 그리고 정부의 효율적인 작동을 위한 정책적 목적에 근거한다.²⁸⁾ 이 근거에 대한 탐색은 우리의 조세 소송에서의 증명책임의 분배의 논의에도 보탬이 될 수 있을 것이다.

자진신고납세제도 및 기록유지의무²⁹⁾에 의하여 납세자가 그 지배하에 증거자료를 소지하고 있는 것은 예정되어 있는 것이고³⁰⁾, 적법성 추정을 하면 납세자는 부족세액통지(Notice of Deficiency)의 정확도를 반박하기 위하여 충분한 증거를 제공할 수 밖에 없다는 것이 증명책임을 납세자에게 두는 첫째의 이유이다.³¹⁾ 즉, 납세자에게 증명책임을 두는 것은 자진신고납세와 부합한다는 것이다.³²⁾ 만약 과세관청에게 증명책임을 둔다면 과세관청으로 하여금 납세자의 생산활동 및 그에서 발생한 소득액에 연결(link)시킬 것을 요하고, 이러한 경우, 증거에 대한 접근이 가장 용이하고 이를 통제하고 있는 납세자는 그 활동의 기록을 제공해야 되는 책임으로부터 자유로워지고, 기록을 폐기하거나, 숨기거나, 만들지 않음

27) Whitfield & McCallum, Burden of Proof and Choice of Forum in Tax Litigation, 20 Vand. L. Rev. 1179, 1179-81 (1967) ; Crampton, Forum Shopping, 31 Tax Lawyer 321, 321-28 (1978); Michael I. Saltzman, Practice and Procedure, Revised(2d edit.), Warren Gorham & Lamont(2002), ¶1.01[4]

28) 사법부의 행정명령 제정권에 대한 존중(Judicial Deference to Administrative Rulemaking Authority)과 같은 연혁적인 내용에 관한 논의는 제외한다.

29) I.R.C. § 6001 (1986) "Every person liable for tax imposed by [the Code]... shall keep such records, render such statements, make such returns, and comply with such rules and regulations as the Secretary may from time to time prescribe."

30) Breland v. United States, 323 F.2d 492, 496 (5th Cir. 1963) 는 납세자는 정당한 세액을 결정하기 위하여 장부와 기록을 유지하여야 하기 때문에 자료를 지배하는 것이 예정되어 있다고 하고, Conforte v. Commissioner, 74 T.C. 1160, 1178 (1980)도 같은 취지이다.

31) Walker v. Commissioner, 757 F.2d 36, 37 (3d Cir. 1985) ; Estate of Whitt v. Commissioner, 751 F.2d 1548, 1556 (11th Cir.) ; Anastasato v. Commissioner, 794 F.2d 884, 886 (3d Cir. 1986).

32) Shean M. Moran, "The Presumption of Correctness : Should the Commissioner be Required to Carry the Initial Burden of Production" Frodham Law Review(vol. 55), 1110, 1087-1106, (1987).

으로써 조세부담을 쉽게 피할 수 있어 자료유지의무를 규정한 법의 취지를 훼손한다고 한다.³³⁾

그리고 증명책임을 납세자에게 두면, 소극적인 사실을 증명하여야 하고, 과세관청은 적극적인 사실을 증명하여야 하기 때문에 증명책임을 과세관청에게 두어야 한다고 하는 주장은 현실을 무시한 것이라고 한다. 실제 과세 자료는 납세자의 통제 하에 남아 있으므로 납세자는 이를 증명하기 어렵지 않다고 한다. 과세관청의 자의에 의한 과세 우려에 대하여는 부족세액통지서에 과세근거를 기재하도록 하고 있으며, 과세관청은 증거의 제출에 의하여 과세근거를 뒷받침하여야 하므로 자의에 의한 과세는 방지된다고 한다.³⁴⁾ 과세관청에게 증명책임을 두면 오히려 형법 및 세법을 위반한 자를 보호하게 된다는 점을 지적하기도 한다.³⁵⁾

나아가, 미국 법원은 정부의 효율적인 작동은 재정수입의 원활하고 효율적인 조달(swift and cost-effective collection of revenue)을 요구하므로 조세분쟁을 해결함에 있어 이러한 정부의 목표를 가장 용이하게 해주는 규칙을 선택해야 하고, 정부의 잘못에 대한 여러 다룰 수 있는 안전장치가 있으므로 증명책임을 과세관청에 두어 과세관청의 재정조달 활동에 지장을 주어서는 안 된다고 한다.³⁶⁾

33) *United States v. Johnson*, 319 U.S. 503, 517-18 (1943); *DiMauro v. United States*, 706 F.2d 882, 885 (8th Cir. 1983); *Llorente v. Commissioner*, 74 T.C. 260, 268 (1980) 이 사건에서 과세관청은 과세관청에게 증명책임을 두게 되면 납세자는 그 뜻에 따라 납세의무를 충족할지 아닐지를 결정할 수 있는 선택권을 가지게 된다는 강한 주장을 하였다.

34) *Weimerskirch v. Commissioner*, 596 F.2d 358, 360 (9th Cir. 1979).

35) *Chaffer v. Commissioner*, 779 F.2d 849, 857, 859-60 (2d Cir. 1985) 이 사건은 과세관청이 포탈이 있었다는 것은 밝혔으나, 그 금액에 대하여는 밝히지 못한 사건이다. *Walker v. Commissioner*, 757 F.2d 36, 40 (3d Cir. 1985) 이 사건은 과세관청이 두 시기에 도박활동이 있었다는 것은 밝혔으나, 양 시기 사이의 기간 동안 계속되었는지는 밝히지 못한 사건이다.

36) *Bull v. United States*, 295 U.S. 247, 259 (1935) 조세는 정부의 혈액이고, 그것의 즉각적이고 확실한 사용가능성은 필요불가결하다고 한다. ; *Carson v. United States*, 560 F.2d 693, 696 (5th Cir. 1977) 과세관청의 과세에 대한 적법성 추정은 옳고, 납세자에게 증명책임을 두는 것에는 원활한 재정 조달을 충족하기 위하여 강한 요구가 있다고 한다. *Church of Scientology v. Commissioner*, 83 T.C. 381, 468 (1984) 도 같은 취지이다.

(2) 1998년 이후 : 증명책임의 과세관청으로의 전환 및 요건

납세자에게 조세소송에서의 모든 증명책임을 두는 것의 문제로 지적된 것은 정직한 납세자이나 과실 또는 세법의 무지로 자료를 유지하지 않는 자가 있는데, 그런 납세자에게 증명책임을 부담시키는 것은 너무 과도하다는 것이다. 그리하여 성문법에 의하여 일정한 경우에 과세관청에게 증명책임이 전환되게 되었다. 미국은 1998년 내국세입법 제7491조³⁷⁾에 과세관청에게 증명책임이 전환되는 경우를 규정하였다.

이 규정에 따르면, 신빙성 있는 증거를 제시하고 기록유지의무를 이행하고, 증언·정보제출 등 국세청의 합리적인 요구에 협력하는 등 요건을 충족한 경우에만 증명책임이 국세청에게 전환된다. 그리고 법인, 파트너십, 신탁의 경우, 조세부과처분시점에 순자산가치가 7백만불 이하, 종업원이 500명 이상인 경우에는 언제나 증명책임은 납세자에게 있다.

이와 같은 과세관청으로의 증명책임 전환규정의 신설에도 불구하고 대기업을 그 적용대상에 포함시키지 않은 것은 증명책임 전환제도가 자료를 유지하지 않는 것을 비난하기 어려운 자를 대상으로 마련된 것이므로, 대기업을 그 비난에서 자유로울 수 없고 대기업에게 증명책임의 전환을 인정하면 대기업은 이를 이용하여 조세회피행위를 할 수 있는 능력이 있다는 점을 고려한 것으로 보인다. 결국 미국의 현행 조세소송에서의 증명책임 제도는 과세관청과 납세자간의 소송에서의 균형을 납세자의 지위에 따라 달리하고 있는 특색이 있다. 다만, 이러한 증명책임의 전환에 대하여 납세자에게 실제로 전환의 이익이 제공될 것인지에 대하여 의문이 제기되었다.³⁸⁾ 당사자 사이의 주된 쟁점은 합리적인 협조의 범위이고, 과세관청에게 증명책임이 전환되는 것은 최소한 것으로 보인다.³⁹⁾

37) IRC Sec. 7491(a).

38) Leo P. Martinez, *Tax Collection and Populist Rhetoric: Shifting the Burden of Proof in Tax Cases*, 39 *Hastings L. J.* 239, 280 (1988) 이 글은 증명책임을 과세관청에게 두면 과세관청의 개인의 행위에 대한 개입이 보다 커지게 될 것이라고 한다. Paul M. Soyk, *Special Letter, Taxpayers Gain Nothing from IRS Reform*, *Det. News*, July 28, 1998, at A6. 과세관청으로의 증명책임 전환은 가장행위라고 한다.

3. 독일 연방재정법원의 조세소송 증명책임 분배에 관한 판례

독일은 우리나라와 달리 부과과세방식에 의하고, 조세소송은 연방재정법원에서 민사소송 및 행정소송절차와 독립된 절차에서 직권탐지주의에 의하여 이루어진다. 독일의 경우에도 우리나라와 같이 조세소송에서의 증명책임 분배에 관한 특별한 규정이 존재하지 않는다.⁴⁰⁾ 독일 연방재정법원은 민사소송에서의 증명책임 분배 법리에 의존한다.⁴¹⁾ 그리하여 독일 연방재정법원은 민사소송에서의 각 당사자가 자기에게 유리한 법규범의 법률요건사실에 관하여 증명책임을 진다는 규범이론을 그대로 조세소송에서의 객관적 증명책임의 분배 원칙으로서 수용한다. 독일 연방재정법원은 과세관청에게 조세채권을 근거지우거나 가중하는 사실에 대한 객관적 증명책임을 부담하게 하고, 납세자에게 조세면제, 또는 감경을 근거지우거나 조세청구권을 소멸 또는 제한하는 사실에 대한 증명책임을 지게 한다. 따라서 우리의 판례에 의하면 과세관청이 증명책임을 부담하여야 하는 필요경비 등에 대한 것도 납세자가 부담하게 한다.⁴²⁾ 또한 납세자의 완전한 지배 영역에 있는 사실의 증명 문제는 경험에 의하여 납세자에게 증명책임을 분배되는 경우도 있다.⁴³⁾ 납세자 협력의무위반⁴⁴⁾ 사안에 대하여는 증명도의 완화에 그치는 것으로 보인다.⁴⁵⁾

39) Janene R. Finley /Allan Karnes, *an Empirical Study of the Change in the Burden of Proof in the United in the United States Tax Court*, Pittsburgh Tax Review, 6 Pitt. Tax Rev. 61, 61-81 (2008).

40) BStBl. II S. 760.

41) BStBl. II S. 760.

42) BStBl. II S. 760; BStBl. II 1971, 220.; BStBl. II S. 338; BStBl. II 1986, 289; BFH/NV 2009, 1627; BFH/NV 2009, 1472.

43) BStBl. II 87, 487(498); BStBl. III 61, 562.

44) 독일 조세기본법(AO) 제90조는 관계인은 사실관계의 조사에 협력할 의무를 진다. 관계인은 특히 과세에 중요한 사실을 완전하고도 진실에 따라 명백히 하고, 자기가 알고 있는 증거방법을 제출함으로써 협력의무를 다한다.

45) BStBl 89, 462.

4. 외국 사례의 분석 및 검토

미국 법원은 조세소송에서의 증명책임 분배에 관한 명문의 규정이 없을 때 판례는 납세자에게 증명책임을 분배하였다. 미국 법원의 이러한 태도는 자료의 편재현상 안에서 신고납세제도 아래에서 자료유지의무를 지키도록 하여야 하는지에 대한 고려 및 재정수입이 원활히 조달되어야 한다는 당위성에 기초한 것이라고 할 수 있다. 또한 1998년 내국세입법에서 과세관청에게 증명책임 전환시키는 규정을 신설한 것은 합리적인 협력을 요건으로 하여 세무조사에 대한 협력을 강조하고 한다. 이러한 미국의 법원 및 입법부의 고민 및 대답은 많은 것을 시사한다. 증명책임은 각 납세자가 자기 몫의 조세를 적정하게 신고하고, 그에 관한 자료를 유지하게 하여야 하고, 재정수입의 원활한 확보를 위한 것이어야 하며, 세무조사에 의한 검증을 가능하게 하여야 한다는 것이다.

그런데 우리나라의 판례는 그 근거는 명확히 밝히지 않지만, 같은 신고납세제도를 취하면서도 조세소송에서의 증명책임의 소재에 대하여는 원칙적으로 조세소송의 증명책임을 과세관청에게 두고 있어⁴⁶⁾ 미국 판례에 거의 대척점에 서있다. 그러므로 신고납세제도를 취하더라도 대륙법계 국가의 조세소송에서의 증명책임 분배에 있어서 그 전부 또는 대부분을 과세관청에게 두어야 하는 필연이 있는지 의문이 생긴다. 그런데 우리가 거의 모든 법체계를 계수하고 있는 독일의 경우에도 증명책임 분배가 우리와 조금 다르다. 독일 법원도 미국 법원 보다는 좁지만 조세소송에서의 증명책임을 많은 부분을 납세자에게 부담시키고 있다.

법체계 및 조세의 확정 방식에 관하여 우리나라에게 전범을 각각 제공한 두 국가 모두 원칙적 증명책임을 과세관청에게 둔다고 말할 수 없는 점에 비추어 과세관청에게 증명책임을 두는 원칙에는 어떤 문제가 있는 것이 아닌가 하는 의문이 생긴다. 이러한 의문에 대한 해답은

46) 대법원 81. 5. 26. 선고 80누521판결; 87. 7. 7. 선고 85누393판결; 89. 10. 24. 선고 87누285판결 등

과세관청에게 조세소송에서의 증명책임을 부담하는 것을 원칙으로 하면, 조세법에 대한 입법자의 의지 즉, 조세법의 목적을 훼손하므로 문제가 있다는 것이다.

조세법은 조세의 공평한 부담과 원활한 재정수입의 조달을 추구한다. 과세요건 사실에 관한 증거의 대부분은 납세자의 거래 및 거래에서 발생하는 소득, 부가가치 등에 관한 것이므로 조세법률관계의 일방 당사자인 납세자가 가지고 있고, 반대로 과세관청은 과세자료 수집 노력에 의하여 특정 납세자의 거래에 대하여 정보를 얻을 수 있지만, 납세자의 모든 행위에 연결되어 있지 않는 한 가지고 있지 않다. 이러한 자료의 편재 상태에서 과세관청에게 모든 과세요건사실에 대한 증명책임을 부여되어 있으면, 신고 내용에 대하여 과세관청의 검증이 있더라도 납세자가 자신의 행위에 관한 자료를 숨기면 종국적으로 진위불명에 빠지고 그에 의한 이익은 자신이 얻는다는 기대를 할 수 있다. 정당하게 부담하여야 할 세액을 부담하지 않고자 하는 납세자는 행위 당시에 자료를 만들려 하지 않거나 신고시에는 정부가 확보하고 있지 않을 것이라고 예상되는 자료와 관련된 행위에 관한 과세표준 및 세액을 신고하지 않고, 검증 시에는 자신이 소지하는 자료라도 자신에게 이익이 되지 않을 자료는 폐기하거나 제출하지 않는 것이다. 이러한 상황(납세 풍토)로 인하여 적정한 신고가 이루어지지 않고, 과세관청의 검증 또한 난관에 부딪힌다. 결국 조세의 공정한 부담과 재정수입의 원활한 조달이라는 조세법의 이념이 훼손된다.

우리나라의 판례는 앞서 본 바와 같이 증명책임의 대부분을 과세관청에게 두고 있지만 그 근거를 명확하게 밝히지는 않는다. 이하에서 우리나라에서 논의되고 있는 조세소송에서의 증명책임 분배의 기준에 관한 주장의 소개와 그에 대한 비판, 판례 및 판례가 기초하고 있다고 추측되는 근거를 소개하고 이를 비판한다. 먼저, 조세소송에서의 증명책임 분배에 관한 판례의 위치를 가늠하기 위하여 증명책임 분배의 기준에 관한 논의의 역사가 오래된 민사소송에서의 논의 및 판례로부터 시작한다.

IV. 증명책임 분배에 관한 논의와 판례 분석

1. 규범이론, 수정이론과 민사소송에서의 판례

우리나라의 판례가 어떤 입장을 취하고 있는지에 살피기 위해서 민사소송에서 증명책임 분배에 관한 이론 및 판례를 살핀다. 조세소송에서의 증명책임에 관한 판례는 대부분 민사소송에서의 증명책임에 관한 이론 구조에서 설명할 수 있다고 믿기 때문이다.

(1) 규범이론

일반적으로 입증책임의 분배의 근거는 정의와 공정성의 요청에 따라야 한다는 것이나, 입법자가 그 분배기준을 정하지 않은 경우 구체적으로 분배를 어떻게 할 것인지에 대하여는 다양한 이론이 있었다. 민사소송 영역에서는 규범이론이 통설적 위치를 차지한다. 규범이론(범률요건 분류설)은 Leo Rosenberg에 의하여 제창되고 발전된 것이다. 그는 법관이 적용하려는 실체법규에 정의와 공정이 녹아있으므로 그 실체법규에 따라 정하여진 바에 따라 증명책임의 소재를 정하여야 한다고 한다.⁴⁷⁾ 규범이론의 요지는 실체법상 각 규정은 권리근거규정, 권리장애규정, 권리소멸규정으로 나눌 수 있고, 소송에 있어 당사자는 그 적용을 구하는 자기에게 유리한 법규의 요건사실에 대해서 증명책임을 부담한다는 것이다. Leo Rosenberg에 따르면 법규 부적용의 불이익은 그 법규의 적용으로 승소할 당사자에게 돌아가므로 각 당사자는 자기에게 유리한 법규의 요건사실에 대한 증명책임을 부담한다는 기본원칙이 나오게 된다고 한다.⁴⁸⁾

이러한 규범이론에 의한 증명책임의 분배는 민사소송 실무가에 있어서는 완전히 체질화된 이론이라고 할 만큼, 이를 증명책임 분배 원칙으로

47) Leo Rosenberg, 오석락·김형배·강봉수 역, 『Die Beweislas(입증책임론)』, 박영사(1995), 96-98면.

48) 오석락, 전계서, 86면.

하여야 한다는 점에 대해서는 이론이 없는 것으로 보인다.⁴⁹⁾ 규범이론의 장점은 비교적 명확한 분배기준을 제공해준다는 것이다.

(2) 수정이론

법규의 형식에 중점을 두는 규범이론 대신에 또는 이를 보충하기 위하여 위험 영역설, 개연성설, 증거 거리설(실질적 이익교량설) 등이 제시되었다. 이러한 새로운 이론들은 규범이론이 구조적인 증거편재의 문제를 해결하기 어렵다는데서 새로운 길을 찾기 위한 것이었다. 우리나라의 경우 환경소송, 의료소송, 제조물책임소송 등 이른바 현대형 소송 등에 엄연히 존재하는 구조적인 증거편재의 문제를 수정이론을 반영하여 해결하고자 하는 경향을 보인다.

다만, 이론을 현실에 어떻게 반영할 것인가에 대하여 차이점이 있다. 첫째는 규범이론을 보충·수정하는 원리로서 이러한 새로운 이론을 받아들여 증명책임 자체의 분배를 수정하는 것을 긍정하는 견해이고,⁵⁰⁾ 둘째는 규범이론에 의한 증명책임의 분배 자체는 그대로 둔 채 현대형 소송에 있어서 인과관계의 증명곤란의 문제를 완화하기 위한 방법으로 새로운 이론을 응용하는 견해이다.⁵¹⁾

(3) 증명책임에 관한 양 이론을 반영한 민사소송 판례

판례가 증명책임 분배에 관하여 어떤 이론에 근거하고 있는지를 명시하지 않지만, 민사소송에서는 규범이론에 의하여 증명책임을 분배한다는 것이 일반적 이해로 보인다.⁵²⁾ 판례는 증거편재의 문제가 있는 영역에 대해서는 수정이론을 응용하여 당사자간 형평을 기하려는 입장을 보인다.⁵³⁾ 대표적인 판례로는 다음을 들 수 있다.

49) 환기문, 전계서, 143-144면.

50) 이시윤, 『신민사소송법』, 박영사(2009), 479면. 정영환, 『신민사소송법』, 세창출판사(2009) 658면.

51) 정동윤·유병현, 민사소송법, 법문사(2009) 508면.

52) 이시윤, 『신민사소송법』, 박영사(2009), 448면.

53) 대법원 1984. 6. 12. 선고 81다 558 판결; 1991. 7. 23. 선고 89다카1275 판결; 2004. 11. 26. 선고 2003다2123 판결; 대법원 1993. 7. 27. 선고 92다15031 판결 등.

대법원 1984. 6. 12. 선고 81다558 판결은 공장 폐수와 김양식장 손해와의 인과관계 유무의 문제에 관하여 “피고 공장에서 김의 생육에 악영향을 줄 수 있는 폐수가 배출되고, 그 폐수 중 일부가 유류를 통하여 이 사건 김 양식장에 도달하였으며, 그 후 김에 피해가 있었다는 사실이 각 모순 없이 증명되었다면, 피고 공장의 폐수배출과 양식 김에 병해가 발생함으로 말미암은 손해간의 인과관계가 일을 증명되었다고 할 것이므로, 피고인 가해회사가 피고 공장폐수 중에는 김의 생육에 악영향을 끼칠 수 있는 원인 물질이 들어 있지 않으며, 원인물질이 들어 있다 하더라도 그 해수 혼합율이 안전농도 범위 내에 속한다는 사실을 반증을 들어 인과관계를 부정하지 못하는 한 그 불이익은 피고에게 돌아간다.”고 한다.

다시 대법원 2000. 2. 25. 선고 98다15934 판결은 “텔레비전이 정상적으로 수신하는 상태에서 발화·폭발한 경우에 있어서는, 소비자 측에서 그 사고가 제조업자의 배타적 지배하에 있는 영역에서 발생한 것임을 입증하고, 그러한 사고가 어떤 자의 과실 없이는 통상 발생하지 않는다고 하는 사정을 증명하면, 제조업자 측에서 그 사고가 제품의 결함이 아닌 다른 원인으로 말미암아 발생한 것임을 입증하지 못하는 이상, 위와 같은 제품은 이를 유통에 둔 단계에서 이미 그 이용시의 제품의 성상이 사회 통념상 당연히 구비하리라고 기대되는 합리적 안전성을 갖추지 못한 결함이 있었고, 이러한 결함으로 말미암아 사고가 발생하였다고 추정하여 손해배상책임을 지울 수 있도록 입증책임을 완화하는 것이 손해의 공평·타당한 부담을 그 지도 원리로 하는 손해배상제도의 이상에 맞는다.”고 판시한다.

위 판례에서 다음과 같은 태도를 읽을 수 있다.

첫째, 판례가 민사소송에 있어서 증명의 정도를 완화시키는 영역은 주로 현대에서 발생할 수 있는 불법행위에 기한 손해배상청구소송에 있어서 행위와 손해발생과의 인과관계의 인정 분야이다. 둘째, 증명책임 자체가 공평과 질서를 근본이념으로 하는 것이지만, 증명책임을 완화하는

근거를 손해의 공평·타당한 부담이라는 손해배상제도의 지도원리를 근거로 하고 있다. 셋째, 증거편재의 문제가 있다고 하더라도 적어도 민사소송에서 증명책임 자체를 규범이론과 달리 가해자에게 분배하는 것을 고려하지 않고 있다. 즉, 법원은 규범이론 범위 밖의 이론에 의하여 증명책임 분배를 하는 것을 받아들이지 않는다. 단지 증명책임을 그대로 두고 일응의 추정과 간접반증이론 등의 방법으로 증명도의 완화만을 꾀할 뿐이다.

위와 같은 민사소송에서의 증명책임 분배 및 완화에 관한 판례의 태도는 조세소송에서도 그대로 유지되는 것으로 보인다.

2. 조세소송의 증명책임 분배에 관한 이론 소개 및 간략한 비판

조세소송에 있어서 증명책임 분배(소재)에 관해서는 ① 적법성 추정설, ② 헌법원리 귀납설⁵⁴⁾, ③ 적법성 담보설⁵⁵⁾, ④ 규범설, ⑤ 납세자 부담설(수정이론)⁵⁶⁾ 등 다양한 견해가 있다. 규범설과 납세자 부담설은 민사소송에서의 규범이론 및 수정이론에 대응하는 것이라고 이해되며, 뒤에서 자세히 논의한다. 적법성 추정설은 현재에는 주장이 없다.

현재 조세소송 독자의 증명책임 분배에 관한 원리가 있다는 입장은 헌법원리 귀납설과 적법성 담보설이라고 생각한다. 이 두 견해는 조세소송에서 증명책임의 소재가 모두 또는 대부분 과세관청에 있다는 것이다. 이 두 견해에 대하여는 종래부터 존재하던 비판, 즉, 헌법원리 귀납설에 대하여는 조세소송의 증명책임 분배기준을 민사소송의 그것과 전혀 다른

54) 최세영, “행정소송에 있어서의 입증책임”, 『사법논집(12)』, 법원행정처(1982), 488면.

55) 이준명, “조세소송에서의 입증책임”, 『재판자료 제115집』, 법원도서관(2008) 253-265면.

56) 이른바 납세자 부담설은 그 근거가 조세법규의 취지, 과세처분의 특성, 당사자인 과세관청과 납세자의 증명의 난이 및 납세자와의 증거와의 거리를 비교한 결과 실질적인 공평을 위하여 납세자가 증명책임을 부담하여야 한다는 것이다. 증거편재 등의 규범설에 따르기 어려운 사정을 들어 공정과 형평을 위하여 증명책임을 분배하자는 것이므로 조세소송에서의 앞서 본 수정이론의 발현형태라고 할 수 있다고 생각한다. 그래서 수정이론이라 칭한다. 납세자 부담설이라고 칭하면서 다른 이론과 대비시키는 것은 옳지 않다고 생각한다. 다른 이론은 근거에 의하여 이론 명칭을 세우고 있기 때문이다.

헌법원리 내지 조세법률주의 원칙에서 구하는 것은 타당하지 않다는 것, 적법성 담보설에 대하여는 적법성 추정설과 반대의 면에서 적어도 형벌권의 발동과 성질을 달리하고, 국민과 행정청이 소송상 대등한 지위에 있음에도 불구하고 증명책임을 일방당사자인 행정청에게만 부담시키는 것이 공평의 원칙상 부당하다는 비판⁵⁷⁾에 더하여 양자가 공통으로 드는 “조세법률주의와 죄형법정주의가 유사하므로 형사절차에서 죄형법정주의에 따라 모든 증명책임이 검사에 있는 것과 같이 조세법률주의 아래에서 모든 증명책임은 과세관청에게 있다.”는 논거에 대하여 살핍으로써 양 이론을 함께 비판한다.

Leo Rosenberg가 말하듯이 형사소송에서는 진범만이 처벌을 받아야 하고, 죄 없는 한명을 처벌하는 것보다 열 명의 범인을 석방하는 것이 낫다는 것에 공공의 이익이 존재하므로, 그리하여 검사에게 증명에 대한 전책임을 맡긴다.⁵⁸⁾ 그렇다면, 조세소송에서 위와 같이 정당하게 신고한 한명에 대하여 잘못 과세하는 것 보다, 열 명의 세금을 탈루한 사람에 대하여 과세하지 않는 것이 낫다는 공공의 이익이 존재하는가? 그것은 부인되어야 한다고 생각한다. 가산세⁵⁹⁾가 아닌 과세처분에 형벌과 같은 제재의 의미는 깃들여 있지 않을 뿐만 아니라, 입법자가 조세소송을 민사소송에 준하는 절차에 따르도록 하고 있기 때문이다. 이것은 입법자가 확인한 공공의 이익이 민사소송의 그것과 같지는 않더라도 유사하기 때문이고 추측할 수 있는 근거가 된다. 입법자에 의하여 형사소송에서와 같은 증명책임을 논의하는 사고는 부인되고 있는 것이다⁶⁰⁾. 조세법률주

57) 구옥서, “행정소송의 입증책임”, 저스티스 34권3호(2001), 200면.; 우리나라의 많은 글에서 조세소송에서의 증명책임을 일반 행정소송에서의 증명책임 문제와 동일시하는 경향이 있다고 생각한다.

58) Leo Rosenberg, 전게서, 96-97면.

59) 가산세는 제재이다. 따라서 앞서 본 바와 같이 미국에서도 증명책임에 관하여 형사절차에 준하여 증명책임을 과세관청에게 둔다.

60) 조세법 자체를 보더라도 만약 그와 같은 공적 이익을 입법자가 추구하였다면, 추계과세제도도 존재할 수 없다. 추계과세제도는 실지과세가 불가능하면 추정하여 계산한 세액(실지과세에 의하여 부담하여야 할 세액보다 많을 수도 있다는 가능성이 열려있다.)을 부담하라는 것이기 때문이다. 추정에 의한 형벌이 가능한지 의문이다.

의는 동의에 의한 과세(no taxation, without representative)를 근거로 하여 성립한 것이고, 조세법률주의가 조세법의 최고이념이라는 것을 부인하지 않으면서도 협의과세를 인정하는 국가도 있지만, 죄형법정주의는 동의에 의한 처벌을 부인한다. 죄형법정주의를 매개로 한 형사 절차에 있어서 증명책임의 분배 구조를 조세법률주의를 근거로 하는 조세소송에서의 증명책임에 적용하여 과세관청이 증명책임을 부담해야 한다는 논거로 삼는 것은 타당하지 않다고 생각한다.

그렇다면, 조세소송에 있어서 공공의 이익은 무엇인가? 그것은 앞서 본 바와 같이 공평한 조세부담, 즉, 사회구성원의 공정한 분배고 재정수입의 원활한 조달이다. 따라서 앞서 본 판례(대법원 2000. 2. 25. 선고 98다15934 판결)가 밝힌 바와 같이 손해배상소송에서의 증명책임을 완화하는 것의 근거가 ‘손해의 공평·타당한 부담이라는 손해배상제도의 지도원리’가 된다면, 조세소송에서의 증명책임 분배도 조세법의 지도원리인 공평한 조세의 부담 원리에 따라 그 사회구성원의 경제적 분배에 기여하는 것이어야 하고, 또 하나의 가치인 재정수입의 원활한 조달에 기여하여야 한다. 그런데 과세관청에게 헌법상 개인의 권익을 보호하여야 한다는 이유로, 아니면 적법성 담보를 하여야 한다는 이유로 증명책임을 분배하면 그 구성원 사이에 실체법에서 확인된 대로 경제재의 분배가 일어나는가? 아니라고 생각한다. 이점은 이미 본 바와 같지만, 신고납세제도 아래에서 실체법에서 정한 정당한 세액을 신고하고 그것을 검증받도록 자료를 유지하여야 하는데, 과세관청에게 모든 증명책임을 두면 그 자료의 조세절차에의 현출을 불가능하거나 매우 어렵기 때문이다. 적절한 검증의 차단은 사회구성원 사이의 조세부담질서를 왜곡한다.

같은 모습으로 정당한 세액을 납부하지 않는 곳에 긴절한 필요가 있는 재정수입이 원활하게 조달될 수도 없다. 논자에 따라서는 당사자간 대등원칙이 지배하고 절차에서의 형평이 강조되는 소송절차가 재정수입의 원활한 조달이라는 조세법 목적의 사정범위(射程範圍)안에 있는지에 대하여 의문을 가질 수 있다. 그러나 실제로 입법자는 조세법의 많은

곳에 ‘재정수입의 원활한 조달’을 위하여 재판을 받을 권리를 제한하는 규정을 두고 있다. 예컨대, 불복제기기간의 경우에도 조세심판과 심사등을 처분이 있음을 안 날로부터 90일 이내 제기하도록 하고(국세기본법 제61조, 제68조), 조세소송은 심판과 심사결정의 통지를 받은 날부터 90일 이내에 제기하여야 한다고 규정한다(제56조). 이 규정은 재정수입의 원활한 조달을 위하여 처분 이후 짧은 기간 안에 다룰 것을 요구하고, 그 기간이 경과하면 정당한 과세표준에 의한 세액인지 여부를 납세자가 다룰 수 없게 하는 것이다.⁶¹⁾

3. 조세소송의 증명책임 분배에 관한 대표적인 판례 및 분석

(1) 대표적인 판례

조세소송에 있어서 증명책임 및 증명도 완화의 대표적인 판례는 대법원 1984. 7. 24. 선고 84누124 판결이다. 대법원은 민사소송법의 규정을 준용하는 행정소송에 있어서 입증책임은 원칙적으로 민사소송의 일반 원칙에 따라 당사자 사이에 분배되고 항고소송의 특성에 따라 당해 처분의 적법을 주장하는 피고에게 그 적법사유에 대한 입증책임이 있다고 하는 것이 당원의 일관된 견해이므로, 피고가 주장하는 당해 처분의 적법성이 합리적으로 수긍될 수 있는 일응의 입증이 있는 경우에는 그 처분은 정당하다고 할 것이며, 이와 같은 합리적으로 수긍할 수 있는 증거와 상반되는 주장과 입증은 상대방인 원고에게 그 책임이 돌아간다고 판시한다.

61) 많은 경우, 이러한 규정을 일반적인 행정처분에 대한 제소기간, 청구기간의 틀로 이해하는 것으로 보인다. 그러나 조세불복청구기간에 제한을 두는 규정을 다른 행정쟁송제기기간 제한에 관한 규정과 같은 틀로 이해하는 것은 곤란하다. 일반적으로 행정처분의 쟁송제기기간이 경과하는 경우에 처분을 다룰 수 없게 하는 것은 그에 의거하여 많은 법률관계가 형성되기 때문이다. 그러나 과세처분의 경우, 그것을 기초로 어떤 보호해야 할 만한 개인 사이의 법률관계가 특별히 형성될 것이 없고 국가와 개인 사이에도 금전급부의무 및 그 이행만이 있기 때문이다. 조세불복제기기간, 경정청구기간 등의 제한을 두는 것은 재정수입의 원활한 조달에 그 목적이 있다는 관점을 유지해야 이해할 수 있다고 생각한다. 이점에 대해서는 추후 다른 글을 통하여 자세히 살피기로 한다.

이 밖에 주목되는 몇 개의 판례를 본다. 대법원 1988.5.24. 선고 86누 121 판결 등은⁶²⁾ 필요경비에 관하여 과세표준의 입증책임은 과세관청에 있는 것이고 과세표준은 수입으로부터 필요경비를 공제한 것이므로 수입 및 필요경비의 입증책임은 과세관청에 있다 할 것이나 필요경비는 납세의무자에게 유리한 것이고 그 필요경비를 발생시키는 사실관계의 대부분은 납세의무자가 지배하는 영역 안에 있는 것이어서 그 입증이 손쉽다는 것을 감안해 보면 납세의무자가 그에 관한 입증활동을 하지 않고 있는 필요경비에 대해서는 부존재의 확정을 하는 것이 마땅하고, 부존재의 확장을 용인하여 납세의무자에게 입증의 필요성을 인정하는 것은 공평의 관념에도 부합된다고 판시하고, 대법원 1998. 7. 10. 선고 97누 12778 판결은 부가가치세법상 재화의 공급에 해당하지 않는 사업의 양도에 해당하는 것은 부가가치세 과세에 있어서 과세장애사유로서 그에 대한 증명책임은 납세의무자가 진다고 하고, 대법원 2005. 12. 23. 선고 2005두8443 판결 등은 1세대 1주택과 같이 비과세 및 감면에 관한 특별규정(특히 조세특례제한법상 감면 규정의 경우⁶³⁾)이 있는 경우에는 그 비과세요건에 충족하는 사실에 관하여는 납세자에게 증명책임을 부담한다고 한다.

62) 대법원 2004. 9. 23. 선고 2002두1588 판결 ; 2007. 10. 26. 선고 2006두16137 판결 등.

63) 적법성 담보설을 취하면서, 당연감면과 신청조건부 감면 등 특례 규정으로 나누어, 후자의 경우에는 신청 규정을 따로 두고 있는 경우, 그 자료수집에 대한 협력의무를 부과한 것이므로 감면 등에 대하여 증명책임을 납세자로 전환하였거나 증명책임을 정도를 낮춘 것이라고 해석함이 공평의 원칙에 부합하다고 여겨진다고 하여 증명책임을 소재가 납세자가 된다는 것을 인정하는 견해가 있다. 그렇다면, 경정청구 및 그 거부처분에 의하여 다툼이 일어나는 경우에도 증명책임을 납세자에게 있다는 것을 수증하는 것인지 의문이다. 신청감면의 경우, 감면 등의 신청이 있고, 과세관청이 그 감면을 거부함에 따라 소가 제기되고, 경정청구에 의한 소송 또한, 당초 적법하게 신고한 내용의 경정을 납세자가 청구하고, 과세관청이 이를 거부하고, 그 거부를 처분이라고 하여 소가 제기된다. “신청”이 증명책임을 분배에 직결되는 요소가 된다면, 경정청구 또한 증명책임 분배에 직결되는 요소가 되지 않을 수 없다고 생각한다. 증명책임을 분배는 명시적인 규정이 없는 한, 적용되는 실체법규와 증거의 수집의 효율성에 의하여 결정될 것이지, 그것이 어떤 절차를 취하는지에 달라진다고 하는 것은 이해하기 곤란하다.

(2) 판례에 대한 분석

판례는 납세자에게 증명책임을 분배하는 경우도 있지만, 대부분의 경우에는 과세관청에게 증명책임을 분배한다. 그리고 민사소송에서와 마찬가지로 판례가 조세소송에서 어떤 이론적 바탕을 두고 증명책임을 분배하는지에 대하여 명확하지 않다.⁶⁴⁾ 대체적인 의견은 판례는 원칙적으로 규범이론에 따르고 있다고 이해한다.⁶⁵⁾

앞서의 규범이론에 따라 대법원 1984. 7. 24. 선고 84누124 판결을 살펴보면, 과세요건은 과세관청의 권한근거사실(과세근거사실)이고, 따라서 과세관청에게 유리한 것이므로 그 진위불명에 대하여는 증명책임을 과세관청이 부담하여야 한다는 것이다. 여기에 대법원 1988.5.24. 선고 86누121 판결을 더하면, 과세표준 또한 과세요건이므로 과세표준계산규정에 의하여 증명책임을 분배하여야 한다는 것이다. 예컨대, 내국법인의 각 사업연도 법인세의 과세표준은 당해 사업연도 소득(익금-손금)에서 법에서 정한 비과세소득, 소득공제액 등을 차감하는 방식으로 계산된다(법인세법 제13조). 판례는 법인세법 제13조의 구조에 따라 본문에 규정되어 있는 소득을 계산하는데 포함되는 익금과 손금에 관한 규정 모두를 모두 권한근거규정(과세근거규정)으로 보고, 소득임에는 분명하지만 제13조에서 후문 및 각호에 규정되어 있는 비과세 및 공제 규정들은 권한장애규정(과세장애규정)으로 보는 것이다. 따라서 과세표준 계산의 근거가 되는 각 규정(예컨대, 법인세법상 익금산입, 손금산입에 관한 개별 규정)은 증명책임 분배에 대해서는 별다른 역할을 하지 못하게 되는 것이다. 판례가 항고소송에 준하여 증명책임을 분배하는 것과 단순한 계산상 수액(amount)에 불과한 과세표준 및 소득금액을 기준으로 증명책임을 분배하는 것이 타당한지에 대한 의문이 있으나, 판례는 규범이론을 적용하는 나름의 기준을 가지고 있다고 할 수는 있다.

64) 대법원 97누12778판결과 같이 규범이론을 취한 것이라고 이해할 만하게 판시하는 경우도 있다.

65) 김동복, 『조세소송의 입증책임론』, 한국학술정보(2007), 65면; 김남진·김연태, 『행정법 I』, 법문사(2009), 730-731면.

판례는 위와 같은 과정에 의하여 조세소송에서의 요증사실 진위불명에 대한 증명책임의 대부분을 과세관청에게 분배한 다음, 광범위하게 요증사실에 대한 증명도를 완화한다. 따라서 조세소송에서의 증명책임의 분배에 관한 판례의 입장은 민사소송에서와 마찬가지로 규범이론에 따라 증명책임을 분배하고 수정이론을 증명도의 완화로 받아들이는 것이라 할 수 있다.

이러한 조세소송에서 광범위하게 증명도 완화하는 판례의 태도에 대하여 협력의무 위반에 대한 각종 제재 등 법에서 과세관청의 자료수집수단을 강화하고 있으므로 판례의 증명도의 완화에 대한 태도는 증거편재의 문제를 해결하는데 충분하므로 판례에 의하여 구축된 증명도의 완화 정도를 수축하여야 한다는 주장이 있다.⁶⁶⁾ 그런데 이 견해는 과세관청의 자료수집수단의 강화에 의하여 개별 사안에 관하여 증거편재의 문제가 해결될 수 있다고 보는 것인지 의문이다. 왜냐하면 앞서 본 바와 같이 과세관청이 납세자의 모든 행위에 관한 자료를 전부 수집하지 않는 한 불가능한 것이기 때문이다. 과세관청이 과세자료를 수집하는 것은 과세되어야 할 거래, 소득창출활동, 부가가치창출활동에 직접 정부가 연결되어 있지 않고, 납세자 본인은 제출하지 않으므로 제3자로부터 혹시나 있을 수 있는 자료를 찾는 것이다. 더구나 이렇게 수집한 자료에는 모든 납세자의 모든 행위가 담겨있는 것이 아니다. 이에 반하여 납세자는 자신의 행위에 관한 자료를 이미 소지하고 통제하고 있다. 따라서 개별 납세자와 과세관청 사이에 개별 행위에 관한 자료에 관하여는 증거편재의 현상이 존재한다. 위 견해는 판례가 증명도를 완화하고 있는 사안은 과세관청이 개별 납세자에 대한 과세자료를 가지고 있지 않은 것에 관한 것이라는 점을 고려하지 않은 견해라고 생각한다.⁶⁷⁾

66) 이준명, 전계 논문, 254-255면; 소순무, 『조세소송』, 영화조세통람(2010), 403면.

67) 이 주장 중 일부는 과세자료수집 및 관리에 관한 법률 등의 시행, 전산화·정보화 사회로 들어 서면서 과세자료의 수집, 전산처리능력에 있어 납세자와 비교할 수 없을 정도의 우월적이고, 조세소송에서도 과세관청은 조직적·체계적으로 대응할 수 있는 시스템을 가지고 있고, 행정심판을 필요적 전치주의를 채택하고 있는 점을 들어 과세자료에 대한 실질적인 접근 가능성은 과세관청이 납세자보다 우위에 있다고 하면서, 납세자 영역에 편중되어 있다는 점은 더 이상 증명책임

판례의 입장, 즉 소송절차 내에서 원칙을 견지하되 구체적 타당성을 기하려는 노력은 존중받을 수 있다. 문제는 이러한 판례의 전체 구조(대부분의 증명책임 과세관청 부담, 광범위한 증명도 완화)가 소송절차를 넘어서 조세절차 내에서 어떠한 영향을 가지는가? 나아가 그 결과가 조세법의 목적에 부합하는가이다. 이런 측면에서 조세소송에서의 증명책임 분배에 대한 기준을 제시하고 판례의 구조에 대하여 비판한다.

V. 새로운 증명책임 분배의 재정립 가능성

1. 증명책임 분배 구조의 조정 필요성

조세소송에서의 대부분의 증명책임을 과세관청에 두는 우리나라의 판례의 입장은 납세자의 신고의무 및 자료유지의무의 이행에 대하여 증명책임의 역할을 살피지 않음으로써, 공정한 조세 부담 및 재정수입의 원활한 조달을 방해하고 있다고 생각한다. 이러한 판례의 줄기는 부과 과세제도 아래에서 조세절차에 있어서 세무조사가 정치권력, 행정 권력에 의하여 자의적으로 사용되고 남용되는 사례가 많은 시대에 형성된 것으로서, 과세관청에게 무거운 증명책임의 부담을 두는 것이 일견 국민의 권익을 보호하여야 할 법원에 맡겨진 시대적 요구에 따른 것이었다고 평가할 수도 있다.

반면에 신고납세제도하에서 공정한 분배, 재정수입의 원활한 조달을 위해서는 성실한 신고 및 자료유지·제출이 뒷받침되어야 한다는 점에 대한 충분한 고려가 부족한 것도 사실이다. 이제 변화를 모색해야 할 때가 되었다고 생각한다. 과거에는 정치권력, 행정권력에 의한 불공정한

분배원칙을 정함에 있어서 그다지 중시할 필요가 없다고 한다. 이러한 제도가 모두 마련되어 있는 국가에서 그것을 들어 증명책임을 과세관청에게 부담시키거나, 강화시키는 예는 발견하기 어렵다. 오히려 증명책임을 과세관청에게 두면 과세자료 수집을 이유로 사생활이 침해될 것을 우려하는 견해가 많이 있다는 점을 지적한다. 그리고 과세자료 수집 및 관리에 관한 법률 시행 전에도 구 국세기본법 제85조에는 공공기관 및 금융기관 등은 과세 자료 또는 통계를 수집하거나 작성한 때에는 국세청장에게 통보하도록 규정되어 있었다는 점을 지적한다.

행위, 질서의 왜곡이 많았지만, 현재에는 경제권력에 의한 불공정 행위, 질서의 왜곡이 문제가 되는 시대가 도래하였다고 생각한다. 큰 부, 많은 소득에 대하여 조세법에서 정한 만큼의 조세를 부담하게 하도록, 그리고 재정수입의 원활한 조달이 이루어질 수 있도록 정당한 세액의 신고, 자료의 유지 및 제출에 증명책임의 분배가 기능하도록 하여야 한다.

2. 조세소송에서의 증명책임 분배 기준 제안

(1) 증명책임 분배 기준 : 공평과세와 재정확보

증명책임의 분배는 입법 대상이므로 증명책임 분배에 대한 구체적인 규정이 있으면 그것을 따르면 될 것이다. 그러한 명확한 규정이 없으나 입법자의 증명책임 분배에 관한 의지를 찾을 수 있는 규정이 있다면 그 규정을 근거로 하여야 한다. 규범이론이 널리 수용되는 이유가 바로 여기에 있다. 조세법 규정에서 입법자의 의지를 찾을 수 있는 것은 과세표준 등 계산에 관한 규정이 아니라 목적 규정에 있다. 앞서 본 바와 같이 조세법의 입법목적은 조세부담의 공평과 재정수입의 원활한 조달이다. 민주주의국가에서 조세부담의 형평과 재정수입의 원활한 조달은 모든 조세법의 존재이유라고 할 수 있을 것이다. 미국 판례가 납세자에게 증명책임을 두는 이유의 하나로 재정수입의 원활한 조달을 드는 것은 미국 법원이 증명책임의 분배에 대하여 조세법의 목적 중 재정수입의 원활한 조달에 방점을 두고 있고, 그것이 공정과 형평에 부합한 것이거나 적어도 어긋나지는 않는다고 판단하고 있음을 짐작하게 한다. 이러한 판단에 모두가 동의할 하지는 않겠지만 적어도 조세소송에서 과세관청이 증명책임을 그 상대방인 납세자보다 많이 또는 모두 부담하도록 하는 것이 조세법의 목적에 반할 수도 있다는 점에 관하여는 동의할 수 있을 것이다.

그렇다면, 조세부담의 공평과 재정수입의 원활한 조달을 어떻게 증명책임에 분배에 있어 반영할 것인가? 그것은 기왕의 민사소송에서 질서화

되어 있다고 보이는 규범이론과 수정이론의 조세소송에 대한 적용 모습의 정립이다.

(2) 조세부담의 공평의 요구 반영 : 규범이론

공평한 조세부담의 요구는 조세법률관계가 개인사이의 채권·채무관계와 다를 바 없다는 지침을 준다. 즉, 과세관청이 조세소송의 일방 당사자이나 그 뒤에는 채권·채무자인 다른 사회구성원(다른 납세자)이 있다는 것이다. 그러므로 조세소송에서의 증명책임의 분배는 원칙적으로 당사자가 대등하다고 간주되는 민사소송, 특히 계약에 기한 금전급부의무에 관한 소송에서의 증명책임 분배가 이루어지는 방식으로 이루어져야 한다. 민사소송에서 규범이론이 일종의 질서로 받아들여지고 있다면 그 규범이론이 민사소송에서 작동하는 방식으로 증명책임을 분배하여야 한다. 즉, 세액은 금전급부의무의 존부에 대응하고, 세액의 발생·증가·소멸·감소에 관한 규정은 각 권리근거규정·권리장애규정 등에 대응한다. 따라서 규범이론이 민사소송에서 적용되는 모습과 마찬가지로 법규 부적용의 불이익은 그 법규의 적용으로 승소할 당사자에게 돌아가므로, 각 당사자는 자기에게 유리한 법규의 요건사실에 대한 증명책임을 부담한다는 기본원칙을 그대로 적용하여 조세채권의 존부에 관한 다툼에 있는 경우 그 채권을 성립, 증가시키는 사실의 진위불명에 대한 증명책임은 과세관청에게 두고, 채권을 소멸, 감소시키는 사실의 진위불명에 대한 증명책임은 납세자에게 두는 것이다.

한편 조세부담의 공평은 자료의 편재로 인하여 납세자 사이의 조세부담 질서가 왜곡되지 않을 것을 요구한다. 조세부담의 공평 요구는 다음의 재정수입의 원활한 조달 요구와 함께 자료 편재의 경우에 특별한 증명책임 분배를 요구한다.

(3) 재정수입의 원활한 조달 요청의 반영 : 수정이론

과세처분이 다툼이 있는 경우에 재정의 원활한 수입이라는 조세법상의

요청은 조세채권자인 과세관청의 몫이지 조세채무를 다투는 납세자가 아니므로 그 정도가 어느 정도인지는 모르지만, 과세관청에게 조세소송의 증명책임 분배에 있어서 유리한 기준을 제공하여야 한다는 것이다. 그리고 그곳이 작동할 곳은 과세관청이 자료에 접근할 수 없는 곳 또는 매우 곤란한 곳이 되어야 한다. 이러한 경우에도 증명책임을 과세관청에게 두는 것은 재정확보의 원활한 수행을 방해하기 때문이다. 이러한 분야는 종래 판례에 의하여 증명도가 완화된 많은 영역에서 확인할 수 있다. 판례에 의하여 증명도의 완화가 이루어진 영역 중 많은 부분은 규범이론의 조세소송에 대한 합리적 적용에 의하여 해결될 수 있을 것이다.

과세관청이 접근하기 곤란한 자료의 예로는 과세관청의 조사권이 미치지 않는 국경을 넘은 곳에 자료가 존재하는 경우, 거래 상대방이 무자력 등이어서 그 진술 등으로 인하여 증가할 수도 있는 자신의 조세 부담이 현실로는 아무런 부담이 되지 않을 때, 특수관계자 등 사이의 거래일 때 등 거래관계자와의 이해의 대립에 의한 자료의 현출이 어려운 경우 등을 들 수 있다. 이러한 사례들은 기왕에 판례에 의하여 증거편재 현상이 있다고 하여 증명도의 완화가 이루어진 분야에서 많이 찾을 수 있는데, 이들 판례에 의하여 누적하여 인정된 증거편재 사례를 증명책임을 분배의 근거로 받아들이는 것이다.

그리고 세무조사에 대한 협력의무를 부여하고 그 의무위반에 대하여 증명책임을 납세자에게 분배하는 것도 생각할 수 있다. 세무조사에 대한 적절한 협조 없이는 적정한 검증이 어렵기 때문이다. 이는 앞서 본 미국의 사례와 유사하고, 독일은 이러한 경우 증명도의 완화에 이르고 있다는 점을 본 바이다. 이점과 관련하여 판례(대법원 2001. 10. 23 선고 99두3423 판결) 및 민사소송에 있어서 증명방해에 기한 증명책임 전환 이론을 참고할 만하다고 생각한다. 대법원은 국제조세조정에 관한 법률 상 협력의무 규정으로부터 정상가격의 범위 내에 들어있어 경제적 합리성이 결여된 것으로 볼 수 없다는 점에 대한 증명의 필요를 전환시키고 있다.

또한 민사소송에 있어서 상대방의 고의 등에 기한 행위로 증명자의 증명이 불가능하거나 현저히 곤란하게 되면 증명책임의 전환 또는 증명도의 완화를 논의한다. 독일의 연방대법원은 그 증명방해를 증명책임의 전환의 사유로 인정하고 있다고 한다.⁶⁸⁾ 그 근거로서 증명하려는 자의 주장 사실이 진실이 아니라면 상대방은 증명을 방해하지 않고 지지했을 것인데, 상대방이 이를 방해한 것은 증거조사의 결과를 두려워했기 때문이라는 경험칙을 적용한다는 견해, 소송을 촉진하여야 하는 협력의무를 인정하고 그 의무위반에 대하여는 증명책임을 전환하여야 한다는 견해 등 다양한 견해가 제기되고 있다고 한다.⁶⁹⁾ 우리나라에서도 상대방의 증명방해로 증명의 좌절 및 위험을 그대로 방치하는 경우 증명책임제도의 의의를 잃게 된다고 하여 공해소송, 증권관련 소송 등 증거편재가 있는 영역에서 신의칙, 석명권·석명처분에 관한 규정, 문서제출 명령 등을 유추 적용하여 이런 증명방해에 대한 독일의 제도 등의 당사자의 사안해명의무를 긍정적으로 검토하자는 견해가 다수 있다.⁷⁰⁾ 이와 같은 논의 및 사례를 참고하여 허위의 자료를 제출하거나 당연히 존재한다고 인정할 수 있는 자료를 제출하지 않는 경우 등의 사정이 있는 경우, 증명책임의 분배(전환) 논의가 가능할 것이다.

3. 조세소송의 증명책임 분배에 관한 판례 비판

(1) 규범이론의 적용에 대한 비판

판례는 조세소송에서 증명책임 분배의 원리로서 규범이론을 원칙적으로 받아들이되, 조세소송이 항고소송의 형태로 이루어진다는 점을 강하게 인식하고 있는 것으로 보인다. 그런데 행정처분의 위법성의 존부가 그 다툼의 대상이 되어 증명책임이 크게 문제가 되지 않는 일반 행정사건의 항고소송⁷¹⁾의 증명책임 분배의 틀을 조세채무의 존재 여부가 그 실질적

68) 오석락, 전계서, 105면.

69) 오석락, 전계서, 104-106면.

70) 이시윤, 전계서 460면; 정영환, 전계서, 671면; 정동윤·유병헌, 전계서, 523면.

다툼의 대상 되는 조세소송에 그대로 대입하는 것이 타당한지 의문이다. 규범이론이 실체법의 범규에 입법자의 증명책임 분배의지가 포함되어 있다고 보는 것이라면 소송 형태가 아닌 실체법을 기준으로 증명책임을 분배하여야 하고, 실체법은 적어도 민사소송에서의 모습으로 조세소송에서의 증명책임을 분배할 것을 요구한다는 점은 앞서 본 바이다. 이하에서 조세소송의 증명책임 분배에 규범이론을 적용하는 것에 대한 문제점을 지적하고자 한다.

첫째, 과세처분과 일반 행정처분의 모습은 같지 않다. 일반 행정처분은 처분이 상정하는 공익은 일반적으로 다른 곳에 있다. 처분은 그 공익을 실현하기 위한 수단이지 공익 자체는 아니다. 그리하여 소송에서 처분의 위법성을 판단함에 있어 공익과 사익의 비교가 흔히 이루어진다. 이러한 공익과 사익의 비교 형량은 민사소송절차에서 제대로 이루어지기 곤란하다. 따라서 일반 행정처분의 경우 이를 항고소송에서 취급하여야 할 고유 의미가 있다고 할 수 있다. 그런데 조세소송의 경우 법에 정하여진 대로 지급의무를 부담하는 것이 공익이다. 과세관청의 재량이 인정되지 않는 과세처분에 대한 소송에서 판단은 과세처분이 법에서 정한 대로 납세자에게 금전급부의무를 부여하고 있는 것인지 외에는 없다. 이것은 조세소송을 항고소송 보다 민사소송에 유사하게 하는 것이다. 계약상 급부의무와 조세법에 의한 급부의무는 그것이 계약에 의하여 발생한 것인지 아니면 법률 규정에 의하여 발생한 것인지 이외에는 차이가 없으므로 증명책임 분배를 민사소송에서의 그것과 같이 하여도 무리가 없다.

둘째, 일반 항고소송과 조세소송은 처분의 위법성이 가져오는 재판 결과가 서로 다르다. 일반 항고소송은 일반적으로 법률관계의 변동을 목적으로 하므로, 위법성 사유가 여러 개가 있다 할지라도 모두 행정처분을 위법하게 하고, 보통은 법률관계를 취소시키는 것 하나로 이어

71) 김동복, 전계서, 35면.

진다. 예컨대, 영업허가취소처분 취소소송에서 위법사유가 여러 개가 있든 한 개가 있든 그것이 취소사유가 되는 한 모두 하나의 영업허가처분을 취소에 기능하게 된다. 그러나 조세소송에서 위법성은 그 수와 양만큼 모두 전체 과세표준 및 세액의 양에 기여하고, 그만큼 과세표준 및 세액을 줄인다. 이러한 조세소송의 특성은 실체법상의 각 규정이 소송 결과에 양적으로 영향을 끼치는 채무의 존부에 관한 다툼과 다를 것이 없다는 것을 보여준다.

셋째, 판례는 실체법상 위법을 이유로 과세처분을 다투는 조세소송에 관하여 과세표준 및 세액의 객관적 존부가 심판의 대상이 되는 이른바 총액주의를 취한다(대법원 1987. 11. 10. 선고 86누491 판결). 판례가 조세소송에 대하여 총액주의를 취하는 것은 조세소송(과세처분취소소송)이 취소소송의 형태로 이루어지므로 그 심판의 대상은 일반 행정처분에 있어서와 마찬가지로 과세처분의 위법성 일반이라고 보는 것에 있는 것으로 보인다. 그러나 항고소송의 심판대상인 위법성 판단과 과세표준 및 세액의 적부의 관계는 “경정이 당초 확정된 세액에 관한 권리·의무 관계에 영향을 미치지 않는다.”는 국세기본법 제22조의 2에 의하여 매우 모호해지고, 결국 조세소송에서 문제되는 조세법률관계는 채권·채무관계라는 것이 더욱 명확해졌다고 생각한다. 위 규정에 의하면 위법성 판단이 있어도 소송의 결과인 세액은 위법성 판단만큼 일어나지 않을 수 있다는 것이기 때문이다. 그렇다면, 처분의 위법성을 다투어 처분의 취소 등을 구하기 위한 항고소송은 절차의 틀에 조세소송을 무조건 맞추는 것이 법에 의하여 부인되고 있다고 볼 수도 있다. 당사자가 구하는 최종적 목표인 ‘세액’, 조세채권채무관계의 존부를 중심으로 조세소송을 파악하여야 하는 바, 조세소송에 있어서 증명책임의 분배는 항고소송의 틀이 아닌 민사소송의 틀로 ‘세액’의 존부, 증감에 각 개별 법규가 어떤 기능을 하는지에 의하여 이루어져야 한다.

넷째, 일반 항고소송에서는 어쨌든 당사자들이 서로 적용을 다투고,

요증사실을 결정하는 법규를 기준으로 증명책임의 부담이 이루어진다. 예컨대, 식품위생법상 시설기준이 어긋난다고 영업허가를 취소하면 당사자가 다투는 것은 영업장의 시설이 식품위생법상 시설기준에 미달하는지 등이고, 그 요증사실이 진위불명인 경우에는 시설기준에 관한 법규의 주장을 적용하는 행정청이 부담하게 된다. 그런데 조세소송에서는 전혀 다른 모습이다. 예컨대, 어떤 지출금액이 납세자의 사업과 관련되어 손금의 범위에 포함되는지 여부가 다투어지는 경우 당사자들이 적용을 다투지도 않는 과세표준계산규정에 의하여 증명책임 분배가 이루어진다. 일반 항고소송에서의 증명책임 분배가 규범이론의 기초인 ‘어떤 법규의 적용으로 이익을 얻는 자가 그 요증사실의 진위불명에 의한 법규의 부적용에 따른 부담을 진다.’는 것과 같은 모습인데 대하여, 판례에 따르면 조세소송에서의 증명책임 분배에 대해서는 그러한 대응이 이루어지지 않는 것이다. 이러한 문제는 판례가 과세표준이 과세요건이라고 하여 그 과세표준계산규정에 의하여 증명책임을 분배하기 때문에 발생한다. 그러나 하나의 개별 조세실체법의 각 규정은 모든 규정을 모아 하나의 계산식으로 만들 수 있고, 과세표준은 소득, 총손금, 총익금과 마찬가지로 단순히 여러 변수를 더하거나 빼거나 곱한 관념적인 수액(amount)에 불과하고 세액을 계산하기 위한 하나의 단계에 불과하다. 그 관념적인 수액은 인식할 수도 없다. 더욱이 조세소송에서 과세표준계산 규정은 요증사실이 진위불명의 상태에 빠지더라도 언제나 그 적용은 있다. 과세관청은 그 규정을 적용하여 납세자가 정당하게 부담할 세액을 계산하고 납세자도 같은 규정을 적용하여 자신이 정당하게 부담할 세액을 계산한다.

그러므로 과세표준계산 규정은 그것을 근거로 증명책임을 분배하기에는 공허할 뿐만 아니라, 앞서 본 바와 같이 과세표준계산 규정은 언제나 적용되는 것이어서(변수항목에 숫자 ‘0’이라도 들어간다) 적용이 이익이 되는 자가 그 부적용의 위험을 진다는 규범이론의 기초에도 반한다고 할 수 있다.

다섯째, 규정의 적용을 주장하는 자가 그 부적용의 위험을 부담한다는 규범이론에 기초하여 조세소송에서의 증명책임을 분배하는 것이 타당하다면, 실제로 적용이 다투어지는 규정에 의해야 할 것이다. 조세소송은 일반 항고소송과는 처분 자체의 성격 차이로 인하여 그 진행 모습과 소송결과가 각각 구별된다. 또한 위법성 존부와 세액과의 단절 현상도 조세소송에는 존재한다. 이러한 점은 조세소송에서의 증명책임을 채권의 존부를 다투는 민사소송에서의 모습과 같거나 유사하게 분배하여야 한다는 점을 보여준다. 특히 과세표준계산에 관한 규정은 언제나 적용되고, 따라서 과세표준에 관한 규정으로 증명책임을 분배하는 것은 타당하지 않다.

현행 법질서 테두리내에서 규범이론과 수정이론을 적용한 증명책임의 재정립은 논리적으로 충분을 근거를 갖는다고 할 것이나, 이러한 증명책임의 분배는 실제 조세소송에서 적용될 경우에만 가치가 있다. 그런데 우리 법원은 수십년간 조세소송에 있어서 증명책임 분배에 대한 입장으로 바꾸지 않고 있으며, 앞으로도 그럴 기회가 있다고 보기도 어려운 상황이라는 점을 고려하여야 한다.

(2) 과세자료 편재 현상과 관련한 판례 비판

1) 문제의 제기

증명책임과 증명도는 상호 밀접한 관련성을 가진다. 증명책임은 증명도에 따라 다르다. 증명도를 낮추면 그만큼 확정대상 사실이 존부불명이 될 가능성은 줄어들고 증명책임이 적용될 가능성도 줄어들게 된다. 지금까지 조세소송에서 판례는 수정이론의 토대가 되는 증거편재의 현상이 조세소송의 당사자 사이에 있다는 점을 계속하여 인정하여 과세요건사실의 증명도를 크게 완화하여 왔다는 점은 이미 본 바이다. 따라서 기왕에 증명도를 완화한 분야에 대하여 증명책임을 새로운 분배로 나아간다고 하여도 별다른 차이가 없다는 생각이 있을 수 있다. 즉, 기왕에도 조세법영역에서의 구체적 사안에서 증거편재가 드러난 문제에 대하여 증명도의

완화로 해결하였으므로, 구태여 미래에 대한 예측능력과 노력이 필요한 증명책임 분배 기준을 세우는 문제에 이르기까지 고민의 범위를 확장하는 필요한가 하는 의문이 있을 수 있다.

2) 증명도 완화의 조세절차 내의 문제 - 불계측성

증명도 완화는 증거편재의 문제가 널리 문제되는 구체적 사안의 해결에는 도움이 될 수 있을 것이다. 그러나 증명도 완화는 거래 또는 신고, 세무조사과정에서 증거에 쉽게 도달할 수 있는 납세자에게 정당한 세액을 신고하고, 자료를 유지하고 제출하라는 행위 지침으로서는 부족하다. 왜냐하면, 증명책임의 분배는 일의적인 것이나, 증명도는 계측하기 곤란한 것이기 때문이다. 계측되지 않는 증명도는 납세자에게 어떤 신호도 줄 수 없다.

증명도(증명 정도, 증명기준, 증명량)는 쟁점이 된 사실을 인정하기 위하여 법적으로 요청되는 심증의 정도를 말한다. 이는 법적용에 있어서 특정의 주장사실을 증명하였다고 볼 수 있는가를 판단하는 것이다. 통설에 의하면 민사재판에 있어서 진실은 상대적 진실로서 그 증명은 “고도의 진실개연성”이라고 한다. 이러한 경우 증명도는 수학적인 척도는 아니고 가치개념이어서 어느 정도의 것이 고도로 진실개연성에 도달하게 되는 것인지가 명확하지 않을 뿐만 아니라, 그 기준을 충족하여야 하는 법관의 심증형성 정도를 어떻게 파악할 것인지에 관하여도 견해가 일치되는 것은 아니다.⁷²⁾ 실제 심증형성은 자유심증주의를 바탕으로 하여 객관적이고 건전한 법적 상식의 제한 아래에서 법관의 자유로운 확신에 의한 판단에 의하여야 하는 것인데(민사소송법 제202조), 객관적이고 건전한 법적 상식은 그것이 어떠한 것인지를 알기에는 매우 어렵다. 나아가 불명확한 증명도를 완화한다면 어느 정도까지 완화되는지 더욱 불명확하다. 불명확한 지침과 명확한 지침이 있다면 행위자는 명확한 기준을 따른다. 조세소송에서의 납세자에게 증명책임이 없다는 명확한

72) 홍기문, 전계서, 97면.

기준이 주어졌으므로 납세자는 그 기준에 따라 자신의 행위를 결정하려 들 것이다.

더욱이, 실제 판결의 예(대법원 2008. 12. 11. 선고 2008두9737 판결)를 살펴보면 증명도의 완화가 조세소송에서 경향인지 확신할 수 없고, 그 증명도 및 증명도의 완화의 정도가 얼마인지도 알 수 없다. 원고는 과세관청이 이 사건 금지금 거래를 허위로 본 것은 근거 없는 추측에 불과하다고 주장한다. 대법원은 금지금 거래가 명목상 거래에 불과하다고 판단한 원심이 확정된 사실만으로는 이 사건 금지금 거래라고 불리는 것이 실제로는 허위라는 사실이라는 점이 증명이 되지 않는다고 판단하였다⁷³⁾.

원심에서 확정된 사실은 조세절차에 관한 제도 아래에서 국세청의 조사인력 등 모든 능력이 수년간 투여되어 발견된 것이다. 현행 제도 아래에서는 과세관청은 이 사건 거래의 부존재를 더 이상 증명할 수가 없었고 결국 과세관청의 패소로 확정되었다. 증명도의 완화에 관하여

73) 원심의 판단 근거 사실은 ① 금지금 등의 수출입에 있어서 5 ~ 8개 단계의 거래가 하루 또는 아주 짧은 기간 내에 모두 이루어지고 있는 점(매매계약이 체결된 날, 인도받고, 대금 또한 모두 지급하고, 다시 같은 날 또는 다음 날 모두 매출하고 있는 점), ② 거래 단계별로 화주가 팩스(fax)로 운송을 의뢰하기 전에 단계별 운송호름도를 미리 작성하여 거래일자별로 동일한 거래호름에 따라 반복적으로 운송거래된 점, ③ 금지금의 시세를 고려하면 이 사건 거래처나 원고가 이 사건 금지금을 국내에 유통시킬 경우 더 많은 이익을 취할 수 있었음에도 이 사건 거래가 이루어졌던 점, ④ 일련의 거래단계 중간에 세금계산서를 교부하고 부가가치세 상당액을 납부하지 않는 이른바 폭탄업체가 존재하는 점, ⑤ 매입처들이 자료상 혐의로 처벌을 받거나 조사를 받은 점, 매입처가 고액의 거래 후 단기간 내 폐업하거나 금지금 운송경로가 서류와 다른 점, ⑥ 관세환급신청을 하지 않았던 점을 확정하였을 뿐만 아니라, ⑦ 금지금 시세를 쉽게 확인할 수 있고, 금지금 거래의 통상 거래 관행이 있다는 점(순도가 중요하고 고가이므로 금지금 고유번호를 기재하는 등 특별한 주의를 기울인다는 점), ⑧ 거래시 원고는 금지금 고유번호를 기재하지도 않았고, 일부 매출하였다고 한 고유번호의 금지금은 수입과 수출이 반복된 것이 확인되는 점, ⑨ 원고는 2004. 2. 5. 설립된 회사이고, 설립된 지 며칠 지나지도 않아 (별다른 신용도 존재하지 않을) 2. 14.부터 1년도 채 안되는 기간 동안, 1,620kg을 소수의 매출처에만 64번의 거래를 거쳐 240억원을 받고 매출했다고 신고하였다는 점, ⑩ 원고의 대표이사는 금지금 거래로 인하여 조세포탈범으로 고발된 회사의 부장으로 근무하던 자이었다는 점, ⑪ 수출처라고 지칭되어 있는 업체는 홍콩의 우범지대에 사무실이 있거나, 사무실이 있다고 기재되어 있는 장소에 사무실이 없었다는 점 들이고, 이에 대하여 대법원이 거래가 존재한다고 볼 수도 있다는 근거로 드는 사실은 ① 금지금을 매입하여 매도하고 그 과정에서 일정한 이득을 남긴 사실과 ② 금지금 상태 그대로 홍콩 소재 수입상들에게 수출한 사실이다.

판례가 일정한 경향을 가지고 있는지 여부를 이 사건에서 살피면, 설립된 지 며칠 되지도 않은 법인이 수십억 원의 거래를 공개되어 있는 시가 이하로 하면서, 대규모의 대금도 즉시 지급이 이루어지고, 중간에 폭탄 업체가 존재하고, 국제거래가 들어있으며, 거래관행에 어긋나게 매출품 목인 금지금의 고유번호 조차 장부에 기재되어 있지 않았음에도 “과세관청으로는 과세자료들이 대부분 납세자의 지배영역 내에 있어 그 입증자료의 수집이 용이하지 않기 때문에 과세관청에게 그 입증의 정도를 강하게 요구하는 경우 조세법률관계의 특수성을 무시하는 불합리하고 부당한 결론이 도출될 위험이 크기 때문에 그 정도를 구체적인 상황에 따라 증명도의 완화를 인정”하고 있는 많은 판례의 태도가 이 사건 등 금지금 판결에는 나타나지 않다. 따라서 증명도의 완화는 구체적 사안 별로 이루어지는 것으로 조세소송 일반에 적용되는 것이 아니거나, 완화된 증명도에도 원심에서 확정된 사실이 미치지 못한다는 것이 된다. 위와 같은 실제 사례를 면밀히 분석해 보면 증명도 완화가 증명책임 분배의 대안이 될 수 없다는 점을 분명하게 알 수 있다고 생각한다.

3) 정 리

이와 같이 증명책임을 과세관청에게 둔 채, 증명도를 완화하는 것으로 사건의 구체적 타당성을 기하려는 시도는 적어도 납세자의 신고, 자료 유지 및 제출에는 긍정적인 행위명령을 줄 수 없고, 오히려 가능한 한 숨겨야 한다는 지침으로도 기능할 수도 있다. 따라서 조세소송에서 증명책임 분배의 기준을 정립하려는 시도에 대하여 증명도의 완화가 지속적으로 이루어지고 있음을 이유로 반대하는 것은 온당하지 못하다. 기존 판례에도 불구하고 조세소송에서 과세관청과 납세자 사이에 증명책임을 합리적 분배에 관한 노력은 계속적으로 필요하다.

Ⅵ. 증명책임 분배의 재정립 방안

1. 입법적 대응의 고려

현재의 조세소송에서의 증명책임을 과세관청이 대부분 부담하는 것은 조세법 목적에 훼손하고 조세순응 확보에 장애가 되고 있지만, 현행 법규정 아래에서도 조세소송에서의 증명책임을 납세자가 상당히 부담하는 해석이 가능하다는 점은 밝혔다.

그렇지만 현재의 판례의 태도, 오랜 실무관행 및 “조세는 개인의 권리를 침해한다. 조세는 형벌과 유사하다”라는 막연한 생각이 상존하는 납세풍토에 비추어 볼 때 앞서 제시한 바와 같은 수준의 증명책임 분배가 빠른 시기에 판례로서 질서화되기는 쉽지 않을 것이다. 따라서 입법자가 현재의 조세분야에서의 증명책임을 역할에 대하여 심각하게 인식한다면, 입법에 의한 대응도 충분히 고려될 수 있을 것이다. 생각할 수 있는 입법 방향은 대략 세 가지이다. 첫째는 앞서 본 조세소송에서의 증명책임 분배이론의 재정립론과 유사한 입장의 방향이다. 둘째는 미국 법원의 태도와 같은 방향이다. 셋째는 미국 입법부가 제시한 방향이다.

2. 증명책임 분배의 재정립론에 입각한 입법

입법의 방향은 재정립론과 앞서 자세히 살핀 방법과 크게 다르지 않다. 종래의 규범이론이 실체법의 개별규정을 기준으로 하여 적용된다는 일반규정을 두고 국제거래, 거래상대방이 무자력인 경우, 특수관계자간의 거래의 부당성에 관한 것, 경제적 실질에 관한 것, 협력의무에 위반하는 경우 등에 대하여 특별규정을 두는 것이다.

이 방안의 유리한 점은 제시한 증명책임 분배론이 민사소송절차에서는 일종의 질서로 형성되어 있고, 판례에 의하여 증명도 완화가 이루어진 곳을 쉽게 찾을 수 있어 입법의 노고를 많이 줄여준다는 것이다. 또한 신속한 입법으로, 판례의 형성 등을 기다리지 않고 납세자에게 명확한

지침을 즉시 줄 수 있다는 것이다. 다만, 이러한 일반 증명책임분배규정을 두면 개별 세법의 법률상 추정·의제 규정 등과 충돌이 일어나지 않는지, 중복이 발생하지 않는지도 검토되어야 할 것이다.

3. 납세자에게 증명책임 전부를 부담시키는 입법

미국 법원이 납세자에게 증명책임을 두어 왔고, 미국 법원은 그것이 조세법의 목적에 부합하고, 효율적인 것이라고 생각한 것에 기초하고 있다는 점은 이미 살펴보았다. 미국의 조세법이 우리나라와 차이가 있고 미국의 소송제도 및 증거법 체계 및 내용 또한 우리와 차이가 있으며, 과세물건을 창출하는 거래 등의 행위를 규율하는 민법 등 사법 체계 또한 우리와 다르다. 세계는 점차 좁아지고, 과거에 비하여 입법에 있어 미국법의 영향을 많이 받고 있지만, 근본적으로 우리나라는 대륙법계 국가이다. 또한 미국의 법원은 조세회피(tax avoidance)에 대하여 입법자가 특별한 규정을 두지 않아도 법원이 실질과세법리(substance over form doctrine)를 창출하여 적극적 조세회피행위에 의한 이익을 막고자 할 만큼 조세법의 해석 및 적용에 관하여 적극적으로 사법권을 행사한다. 우리 법원의 조세에 관한 입장은 이러한 미국법원의 태도와는 다르다.

위와 같은 제도, 관행 등 환경의 차이가 증명책임 분배에 어떤 영향을 끼치는 것인지가 연구가 선행된 다음, 그리고 조세소송에서 예견되는 증거편재가 납세자에게 모든 증명책임 전부를 부담시키는 것을 정당화시킬 수 있을 정도인지 여부를 연구한 다음, 그 도입 여부를 논의할 수 있을 것이다.

4. 납세자의 지위에 따라 증명책임을 분배하는 입법

자료를 숨기는 등의 행위로 조세부담의 면에서 이익을 크게 얻을 수 있고, 자료유지의 의무에 대한 비난가능성이 큰 집단에게는 증명책임을 부담시키고, 자료유지에 대하여 비난가능성이 작은 납세자들에게는

조사에 대한 협력의무의 성실한 이행을 조건으로 과세관청이 증명책임을 부담하는 현재의 미국의 조세소송에서의 증명책임 분배제도를 참고하는 것이다.

조사의 협조를 유인할 수 있는 장점과 불성실한 행위에 의하여 큰 조세부담의 이익을 얻을 수 있는 자에게 큰 부담을 준다는 사고는 실질적 공평에 부합하는 점이 있다. 하지만 납세자가 각 세법마다 어떠한 지위에 있는지를 판단하는 것은 쉽지 않다. 그러한 구분이 어떤 단일 세법에서는 가능할지라도, 다른 세법 영역에 가면 같은 납세자는 전혀 다른 지위에 처해 있을 수도 있다. 미국은 연방세가 소득세 위주로 되어 있어 그 지위를 일정한 잣대로 나눌 수 있을지 모르나, 우리의 경우 국세는 소득세, 법인세, 부가가치세 등 매우 다양하다. 그러므로 합당한 구분을 위해서는 기준을 어떻게 세울지에 관하여 깊은 연구와 광범위한 논의가 필요하다. 그리고 실제로 이러한 제도가 존재하는 국가에서 그것이 어떻게 운영되는지 또한 살펴야 한다. 우리나라와 미국의 제도 및 관행의 차이, 그것이 양국의 증명책임 분배에 미치는 영향 또한 연구되어야 할 것이다. 납세자의 지위에 의한 구분이 평등권 등 헌법상 원리에 반하지 않는지 등의 문제 또한 검토되어야 한다.

5. 소 결

현재 과세관청이 대부분의 증명책임을 부담하는 것은 조세법의 목적에 비추어, 그리고 신고납세제도를 원칙으로 하는 우리나라에서 정당한 과세표준 및 세액을 신고하는데 어떤 지침을 주지 못한다는 점 등에 비추어 타당한 것이라고 할 수 없다. 따라서 조세법의 목적에 맞는 합리적인 증명책임을 분배방안은 빠른 시일내에 심도있게 모색되어야 한다. 그 방안은 우선 현재 우리나라에서 일종의 질서가 되어 있다고 보이는 규범이론 및 이에 대한 수정이론을 조세소송에서의 증명분배 방법으로서 받아들여 조세법의 목적에 비추어 적정하게 받아들일 수

있는 방안을 우선하여 모색하는 것이 좋을 것이라고 생각한다. 이 방법에 의하여 조세소송에서의 증거편재에 의한 문제를 상당 부분 해소하고 납세자에게 적법한 신고, 자료유지의무 이행, 적정한 세무조사에 대한 협력에 대하여 나름의 지침을 제공할 수 있을 것이다. 그 방법은 조세법의 목적 및 신고납세제도의 취지를 인식하면 현행 법질서 아래에서도 이루어질 수 있다고 생각한다. 그것을 명확히 하기 위한 입법도 어렵지 않을 것이다. 다른 방법들의 도입에는 상당한 선행 연구 및 공적 논의가 필요하다.

Ⅶ. 결 론

현대 민주사회에서 조세는 경제적 정의를 위한 분배를 규정한 것이다. 조세법은 개인 사이의 공적 부담금을 정의롭게 분배하는 법이다. 조세법이 침익 규범이라고 할 수는 있다. 그러나 개인의 이익에 대립할 수는 있어도 입법자에 의하여 정당화된 세액, 즉, 법에서 정한 몫까지는 공정하고 정의로운 것이다. 따라서 개인이 법에서 정한 몫 이상의 것을 부담하는 것이 국민의 권익을 침해하는 것이어서 불공정하다면 반대로 조세법에 따라 부담하여야 할 조세를 부담하지 않는 것 또한 불공정하다. 조세가 개인의 경제적 이익을 공공에 이전시킨다고 하여 그 개인의 이익에 대립할 뿐만 아니라, 그것이 곧바로 개인의 권익을 침해하여 공정에 대립된다는 사고방식은 감정적이고, 조세법을 제대로 작동하지 못하게 하여 결국 불공정한 상태로 이끈다.

민주주의적인 제도라고 일컬어지는 신고납세제도는 개인이 자율에 의하여 조세실체법에 체현되어 있는 공정과 정의를 이행할 것을 예정한다. 다만, 신고는 자율에 의하여 유지되고 제출되는 자료에 의하여 검증되어야 한다. 따라서 자료의 유지 및 조세절차내의 제출은 결국 공정을 구현하기 위한 관건이다.

과세자료의 유지, 제출에 의하여 신고내용의 검증을 가능하게 하기

위한 여러 방법이 제안되지만 가장 근본적인 방법은 자료의 은닉이 개인의 이익에 도움이 되지 않도록 하여야 한다. 그 방안의 하나로 증명책임의 합리적 분배에 의하여 과세자료를 소지·통제하고 있는 납세자에게 증명책임을 분배하는 것이 필요하다. 여러 방안이 가능하지만 다른 방안은 이미 존재하는 자료에 대하여 별도로 수집하는 비용이 들어가고, 과세처분이 강제적이라는 선입견을 강화하거나 사생활을 과도하게 제한하는 문제가 있다.

종래 우리나라의 판례는 조세소송에서의 증명책임을 과세관청에게 원칙적으로 두고, 증거편재의 문제에 대하여는 증명도의 완화로 해결해 왔다. 이러한 판례의 태도는 사안의 구체적 해결을 위한 소송절차에 내에는 타당성을 인정할 수도 있다. 그러나 이러한 판례의 사정거리 안에 납세자의 신고 전 행위, 과세자료의 유지, 조사에 대한 협력 등 납세순응 확보의 문제는 포함되어 있지 않다. 증명도 완화는 계측할 수 없는 것이어서 납세자에게 과세자료의 유지 등에 관한 명확한 지침을 줄 수 없다. 명확한 행위지침을 주기 위해서는 증명도의 완화에서 멈출 수는 없고 증명책임을 분배가 납세자에게 상당한 정도 이루어져야 한다.

외국의 사례를 살펴보아도 우리나라와 같이 과세관청에게 증명책임을 일방적으로 부담시키는 예는 발견하기 어렵다. 증명책임을 분배가 실제 법상의 원리에 기초하여야 한다는 점, 세법의 이념이 납세자 사이의 공적 부담금의 공정한 분배와 재정수입의 원활한 조달이고, 그것은 증명책임 분배에 있어서 적어도 민사소송에서의 당사자보다 과세관청이 증명책임을 더 부담하는 것을 허용하지 않는다는 점, 조세소송이 일반 항고소송과 그 모습 등을 달리한다는 점, 과세표준계산에 관한 규정은 언제나 적용된다는 점 등을 종합하면, 조세를 발생시키거나 증가시키는 사실의 진위불명에 대한 증명책임은 과세관청이, 조세를 소멸 또는 감소시키는 사실의 진위불명에 대한 증명책임은 납세자가, 증거편재가 크게 문제되거나 납세자가 협력하지 않는 곳에는 자료를 통제하는 납세자가 부담하는 것이 타당하다고 생각한다. 이러한 분배구조는 조세소송에서 당사자

일방에게 부담을 치우치지 않으면서 신고납세제도 아래에서의 적절한 신고, 과세자료의 유지 및 제출을 상당히 촉진할 수 있어 공정세정의 실현에 한걸음 더 다가갈 수 있다고 생각한다.

납세자에게 증명책임을 분배하면 과세관청이 별다른 자료도 없이 자의적인 과세가 가능하게 되지 않을 것인지 하는 염려가 있을 수 있다. 그러나 처분사유의 존재 및 그 처분사유에 기한 과세처분이 적법하다는 주장을 뒷받침하기 위하여 증명의 필요가 있다는 점, 문서제출명령제도·정보공개청구제도 등 소송절차 이외의 제도에 의하여 법관 및 납세자는 처분사유의 뒷받침하는 자료를 제공받게 된다는 점 등에 기초하면, 그러한 염려가 현실화될 수 없다고 믿는다. 오히려 국민, 입법자, 그리고 사법부는 과세관청을 포함한 정부가 과세자료수집이라는 명목으로 개인의 자료를 광범위하게 수집하여 사생활 침해하거나, 수집한 정보를 남용하는 것에 대하여 염려를 가지고 관심을 기울여야 한다고 생각한다.



발제
3

숨은 세원 양성화를 위한 과세인프라 개편방향

박 명 호 (한국조세연구원 연구위원)



요 약

숨은 세원 양성화를 위한 과세인프라 개편방향

I 세정환경 진단과 현행 과세인프라의 문제점

- 현행 과세인프라는 거래 당사자들로부터 실물거래 증빙을 제공받아 이를 서로 비교·검증하는 시스템임
- 자영업자의 세원투명성 제고에 기여하였으나, 아직도 소득탈루율이 높은 수준이며, 자료상, 무자료거래, 현금매출 누락 등의 한계

II 정책 대안

1. 제도적 측면

- ① 금융거래 정보를 활용한 과세인프라 구축
 - 금융정보와 실물거래를 연계하여 검증할 수 있는 시스템 구축 필요
 - (1) 금융정보분석원 보유자료의 일괄 활용체계 구축
 - 금융정보 분석원에서 수집 보유하고 있는 CTR자료와 STR자료를 국세청이 일괄확보하여 활용할 수 있는 시스템 구축 필요
 - (2) 금융기관 보유 자료를 활용한 거래내역 검증 체계 구축
 - 과세관청이 세원관리 목적상 필요시 사업용 계좌와 비사업용 계좌 (협의가 있는 경우)를 수시로 열람할 수 있도록 권한 확대
 - (3) 미국식 ‘사업자의 현금수취거래 보고제도’ 도입 방안 마련
 - 고액현금거래는 자금원천이 불법이거나 수입금액 누락 가능성이 크므로 미국과 같이 고액의 현금거래에 대하여 모든 사업자가 국세청에 신고하는 제도를 도입하는 방안 마련

② 기타 제도 개선 방안

- 세무조사과정에서 장부제시를 거부하는 경우를 추계과세 요건에 포함하고, 추계과세 후 소송과정에서 장부 등을 제시하는 납세자에 대한 입증 책임을 강화, 순자산증가법 등 추계요건을 다양화
- 탈루율이 높은 폐자원 등에 대한 매입자 납부제도 확대 및 면세사업자의 매입자발행 계산서 제도 도입 필요
- 금융기관의 신용평가 자료를 세정에 활용하고, 자료상 등 부실사업자 자료를 금융기관에 제공하는 한편 금융기관에서 신용평가 시 납세실적 비중을 확대

2. 세정 측면

- 과세자료 통합관리시스템 구축
 - 과세자료를 납세자별로 통합관리 하는 시스템을 구축하고, GIS 등을 활용한 세원관리 시스템 구축 필요
- 현금영수증·신용카드 이용 활성화
 - 직불카드 이용을 활성화하고, 현금영수증 사용자의 혜택과 사용 편리성을 증대시키는 등 활성화 노력 필요
- 성실납세자 우대를 통한 성실납세 풍토 조성
 - 성실납세자에 대한 혜택을 다양화하여 성실납세자가 존중 받는 사회적 분위기 조성
- 세금계산서제도 개편 등 납세협력비용 축소
 - 세금계산서 교부방법 간소화, 합계표제출 폐지 등 불필요한 납세자의 부담을 최소화하는 노력 필요



목 차

I 서 론 91

II 세정환경 진단과 현행 과세인프라의 한계 93

1. 세정환경 진단 / 93
2. 과세인프라 구축 현황 / 99
3. 현행 과세인프라의 한계 / 102

III 정책대안 108

1. 제도적 측면 / 108
2. 세정 측면 / 128

IV 결론 135

- 참고문헌 / 138
- 〈부록 1〉 미국의 개인소득세 납세순응 분석 / 139
- 〈부록 2〉 미국의 현금수취거래보고제도 개요 / 141

표 목 차

〈표 II-1〉 OECD 회원국의 전체 고용인원 대비 자영업자 비중	95
〈표 II-2〉 종합소득세 신고 현황	97
〈표 II-3〉 종합소득세 신고자 유형별 현황	98
〈표 II-4〉 소득종류별 지급조서 제출 현황	101
〈표 II-5〉 고소득 자영업자의 소득탈루율	103
〈표 II-6〉 고소득 자영업자의 업종별 소득탈루율	104
〈표 II-7〉 수입금액 규모별 종소세 소득탈루율 및 1인당 탈루소득 규모	105
〈표 II-8〉 2000년 이후 우리나라 자영업자의 소득탈루율 추이	106
〈표 III-1〉 연도별 혐의거래보고 건수	110
〈표 III-2〉 고액현금거래보고 접수현황	110
〈표 III-3〉 법집행기관별 고액현금거래자료 제공 현황	111
〈표 III-4〉 법집행기관별 고액현금거래자료 처리 현황	112
〈표 III-5〉 대한민국미국호주의 경제규모와 고액현금거래 비교(2009년)	113
〈표 III-6〉 개인사업자 세무조사 인원 및 조사비율 추이	118
〈부표 1〉 미국 개인소득세의 조세격차 및 순신고누락백분율	140
〈부표 2〉 미국의 고액현금 수취거래보고 현황	144
〈부표 3〉 부가가치세 사업자에 대한 소득파악 인프라	145
〈부표 4〉 부가가치세 면세사업장 사업자에 대한 소득파악 인프라	146
〈부표 5〉 부가가치세 면세사업자(인적용역자)에 대한 소득파악 인프라	147
〈부표 6〉 주요국의 추계과세방법 비교	148

그 림 목 차

[그림 III-1] 현금영수증 발급금액 추이	130
[그림 III-2] 현금영수증 가맹점 수	130

숨은 세원 양성화를 위한 과세인프라 개편방향

I. 서론

- 최근 우리나라에서는 저출산·고령화·양극화 등 사회·경제적 환경 변화에 따른 복지수요가 증가함에 따라 재정수요도 크게 증가하고 있음
 - 또한 경제위기 극복 및 지속적인 경제성장을 위한 재정수요도 지속적으로 존속할 것으로 예상됨
- 그러나 통일과 관련된 막대한 재정수요가 미래에 잠재되어 있는 상태에서 현재의 사회·경제적 문제를 해결하기 위해 새로운 세목을 신설하거나 세율을 인상하는 등의 방법을 통해 재정수요를 조달하는 데에는 한계가 있음
- 따라서 우리나라의 재정여건을 감안한다면 현행 조세체계 내에서 자발적인 납세순응행위의 향상을 통해 조세격차(tax gap)¹⁾를 축소하는 것이 가장 현실적인 대안으로 보임
 - 납세자 스스로가 세액을 결정하여 납부하는 자진신고납부방식을 주된 세액확정 방식으로 삼고 있는 조세행정체계 하에서 납세자의 자발적인 납세순응을 얼마만큼 유도할 수 있는가가 조세행정의 성패를 좌우함
 - 특히, 고소득 자영업자 탈세 등 현행 과세인프라를 통해서 잘 드러나지 않는 숨은 세원을 양성화시키는 것이 매우 중요함

1) 조세격차란 현행 세법을 통해 거둘 수 있는 잠재적인 조세수입과 납기 내 자진 신고세액 간의 차이를 의미함

- 납세자로부터의 자발적인 납세순응을 효과적으로 유도하기 위해서는 납세의식 제고 및 법집행 강화뿐만 아니라 제3자 정보를 적극 활용하는 과세인프라가 필수적인 것으로 판단됨
 - 미국의 소득원천별 개인소득세 납세순응도에 대한 분석에 따르면 제3자의 정보나 원천징수로 인해 과세관청의 눈에 쉽게 발각되는 소득원천은 신고누락이 적은 반면, 그렇지 않은 소득원천에서는 신고누락이 심한 것으로 나타남²⁾

- 그러나 현재 구축된 과세인프라는 사업자로부터 실물거래 증빙³⁾을 제출받아 서로 비교·검증하는 시스템으로 금융거래 자료는 세무조사와 같이 매우 제한적인 경우에만 활용되는 상황임
 - 현금영수증 및 신용카드 사용 활성화 등과 같은 과세인프라를 통해 과거에 비해 세원 투명성이 상당히 개선되었지만 자료상, 무자료 거래, 현금매출 누락 등의 고질적인 병폐를 차단하는 데에는 한계가 있는 것으로 평가됨

- 이에 본 보고서에서는 세제 측면과 세정 측면에서 현행 과세인프라를 개선하여 숨은 세원을 양성화하는데 보다 효과적인 새로운 과세인프라를 구축하는 방향을 검토하고자 함
 - 특히, 실물거래 증빙에 기초한 현행 과세인프라에 금융거래 정보를 결합하는 등의 방법을 통해 과세인프라를 대폭 개선함과 동시에,
 - 새로운 과세인프라 구축시 개별 납세자의 부담을 최소화하는 방향을 모색하고자 함

2) 보다 자세한 내용은 첨부된 <부록 1>을 참조하기 바람

3) 실물거래 증빙이란 사업자가 거래시 발급·수취하는 세금계산서 및 그 합계표, 사업자와 소비자가 거래시 발급·수취되는 신용카드영수증 및 현금영수증 등을 의미함

Ⅱ. 세정환경 진단과 현행 과세인프라의 한계

- 본 장에서는 소득과약 또는 세원 투명성과 관련하여 현행 국세행정이 속한 환경을 진단하고 현행 과세인프라의 문제점을 검토하고자 함

1. 세정환경 진단

가. 높은 자영업자⁴⁾ 비중

- 공정한 사회란 기본적으로 국민들의 조세부담 형평성을 기초로 함
 - 역사적으로 세부담의 수직적·수평적 형평성은 바람직한 조세제도라면 반드시 갖추어야 할 조건으로 간주되어 옴
- 정부는 세부담의 수직적·수평적 형평성과 효율성을 제고하는 방향으로 정책적 노력을 기울이고 있음
- 이 과정에서 납세자들의 자발적인 납세순응을 유도하여 세부담의 형평성을 제고하는 것이 조세행정의 핵심과제로 대두됨
 - 주요 세목의 세액확정 방식이 납세자가 스스로 세금을 계산하여 과세관청에 신고·납부하는 방식인 신고납부제도로 전환됨에 자발적인 납세순응의 중요성은 더욱 부가됨
- 특히, 정부는 소득이 투명하게 드러나는 근로사업자에 비하여 세원의 투명성이 약한 자영업자의 소득과약률을 높이는 방안에 많은 노력을 기울임

4) 일반적으로 자영업자는 다른 고용주에게 고용되어 임금을 지급받는 임금근로자와 반대되는 개념으로 스스로의 노동을 바탕으로 독립적으로 생업을 영위하는 자를 말함. 그러나 우리나라 조세행정에서는 고용주가 근로의 제공방법 및 근로시간을 결정하고 이에 따른 임금을 지급하는 근로자만을 임금 근로자로 관리하고 있음. 따라서 고용주와의 관계 또는 근로의 제공방법 등에서 차이가 있는 특수형태 근로자와 가정 내 수당자 등은 조세행정 측면에서 자영업자로 분류됨 (전병목·박명호, 2009)

- 정보의 비대칭성으로 인해 납세자가 자발적으로 성실하게 세금 신고를 하지 않는 경우 한정된 자원을 가진 과세관청이 그 소득 수준을 정확하게 파악할 수 있는 가능성은 매우 낮음
 - 따라서 우리나라의 경우, 신용카드 및 현금영수증 활성화 정책, 사업용 계좌제도, 성실신고확인제도 등을 통해 자영업자의 소득 파악률을 제고하고자 노력 중임
 - 이와 더불어서 세금 교육 및 홍보 강화, 성실납세자 우대 등을 통해 우리나라 국민들의 납세의식을 향상시키는 노력도 전개하고 있음
- 우리나라가 자영업자의 소득파악에 상대적으로 많은 노력을 경주하는 이유에는 우리나라의 전체 고용인원 중 자영업자의 비중이 상당히 높은 수준이라는 점도 작용하고 있음
- OECD 통계 작성 규칙에 따라 자영업주, 무급 가족종사자 등을 포함한 자영업자⁵⁾가 전체 고용에서 차지하는 비중은 2008년 기준 31.3%로서 OECD 평균(15.8%)이나 G-7 평균(10.7%)에 비해 매우 높은 수준임
 - 2008년 기준 우리나라보다 자영업자 비중이 높은 OECD 회원국은 터키(39.0%), 그리스(35.1%), 멕시코(33.9%)뿐임

5) 앞의 각주 4)에서 언급한 바와 같이 조세행정 측면에서의 자영업자와 개념상 차이가 존재함

〈표 II-1〉 OECD 회원국의 전체 고용인원 대비 자영업자 비중

(단위: %)

	2003년	2008년	증감률(%p)
호주	13.4	11.7	-1.7
오스트리아	12.8	13.8	1.0
벨기에	15.0	14.2	-0.8
캐나다	9.8	9.1	-0.7
체코	17.3	16.2	-1.1
덴마크	8.8	8.8	0.0
핀란드	12.9	12.8	-0.1
프랑스	8.9	9.0	0.1
독일	11.4	11.7	0.3
그리스	39.0	<u>35.1</u>	-3.9
헝가리	13.5	12.3	-1.2
아이슬란드	13.9	12.7	-1.2
아일랜드	17.7	17.3	-0.4
이탈리아	27.5	25.7	-1.8
일본	15.1	13.0	-2.1
한국	34.9	31.3	-3.6
룩셈부르크	6.8	5.9	-0.9
멕시코	36.6	<u>33.9</u>	-2.7
네덜란드	11.4	13.2	1.8
뉴질랜드	19.4	17.3	-2.1
노르웨이	7.3	7.8	0.5
폴란드	27.3	22.9	-4.4
포르투갈	26.7	24.1	-2.6
슬로바키아	9.7	13.8	4.1
스페인	18.3	17.7	-0.6
스웨덴	9.6	10.4	0.8
스위스	12.0	11.1	-0.9
터키	49.4	<u>39.0</u>	-10.4
영국	13.2	13.4	0.2
미국	7.6	7.0	-0.6
EU 전체	17.6	16.5	-1.1
G7 전체	11.5	10.7	-0.8
OECD 전체	17.2	15.8	-1.4

출처: OECD, OECD.Stat, 2009. (전병목·박명호(2009)에서 재인용)

나. 자영업자의 세무신고 현황

- 자영업자는 종합소득세를 신고·납부하여야 하기 때문에 종합소득세 신고 현황을 통해 자영업자의 세무신고 현황을 살펴봄
- 국세청의 『2010년 국세통계연보』에 따르면 우리나라의 종합소득세 납세인원은 2009년 귀속 기준 497만명 수준임
 - 납세인원의 구성을 보면, 과세미달 추정인원이 약 137만명으로 27.5%를 차지하며 이를 제외한 360만명, 즉 72.5%가 확정신고 대상인원임
 - 확정신고 대상인원 중 실제 확정신고인원은 357만명으로 전체 납세인원의 71.8% 수준임⁶⁾
- 종합소득세 납세인원 대비 확정신고인원의 추이를 보면, 2003년 50.0%에서 2009년 71.8%로 지속적으로 상승함
 - 동시에 과세미달 추정인원도 전체 납세인원의 48.7%(2003년)에서 27.5%(2009년)로 낮아짐
- 또한 종합소득세 확정신고인원 중 거래의 신뢰성을 확보할 수 있는 기장신고자의 비중도 2003년 48.1%에서 2009년 55.5%로 증가하는 추세를 보임
 - 반면 소득에 대한 증빙이 없는 추계신고자의 비중은 2003년 47.9%에서 2009년 37.9%로 낮아지는 추세를 보임

6) 확정신고인원 중 단순경비율에 의한 추계신고자로서 과세미달자, 비사업자로서 과세미달자는 제외됨

〈표 II-2〉 종합소득세 신고 현황

(단위: 명, %)

귀속연도	납세인원	과세미달추정인원	확정신고 대상인원	확정신고인원
2003	4,227,354 (100.0)	2,059,254 (48.7)	2,168,100 (51.3)	2,114,527 (50.0)
2004	4,363,257 (100.0)	2,071,336 (47.5)	2,291,921 (52.5)	2,235,905 (51.2)
2005	4,369,881 (100.0)	1,954,779 (44.7)	2,415,102 (55.3)	2,279,497 (52.2)
2006	4,580,357 (100.0)	1,718,328 (37.5)	2,862,029 (62.5)	2,736,478 (59.7)
2007	4,913,387 (100.0)	1,718,977 (35.0)	3,194,410 (65.0)	3,074,419 (62.6)
2008	5,227,276 (100.0)	1,493,844 (28.6)	3,733,432 (71.4)	3,584,432 (68.6)
2009	4,970,619 (100.0)	1,368,563 (27.5)	3,602,056 (72.5)	3,570,816 (71.8)
귀속연도	확정신고인원	기장신고자	추계신고자	비신고자
2003	2,114,527 (100.0)	1,018,068 (48.1)	1,012,943 (47.9)	83,516 (3.9)
2004	2,235,905 (100.0)	1,143,900 (51.2)	989,294 (44.2)	102,711 (4.6)
2005	2,279,497 (100.0)	1,230,024 (54.0)	965,662 (42.4)	83,811 (3.7)
2006	2,736,478 (100.0)	1,394,979 (51.0)	1,221,082 (44.6)	120,417 (4.4)
2007	3,074,419 (100.0)	1,585,023 (51.6)	1,315,235 (42.8)	174,161 (5.7)
2008	3,584,432 (100.0)	1,865,279 (52.0)	1,527,664 (42.6)	191,489 (5.3)
2009	3,570,816 (100.0)	1,983,143 (55.5)	1,353,158 (39.7)	234,515 (6.6)

주: 괄호 안은 납세인원 및 확정신고인원에 대한 구성비(%)임
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2008, 2010.

- 종합소득세 신고자의 유형별 분포를 살펴보면, 거래사실에 대한 증빙을 가지지 않는 단순경비율 신고자가 전체 확정신고인원에서 차지하는 비중이 2006년 35.3%에서 2009년 25.0%로 지속적으로 감소하는 추세를 나타냄
 - 거래증빙에 대한 보유의무가 주요 경비에 국한되어 있는 기준경비율 신고자의 비중은 2006년 9.3%에서 2009년 12.9%로 상승하는 추세를 보임
 - 상대적으로 거래구조가 투명하게 드러나는 외부조정 신고자의 비중은 최근 23% 내외를 유지하고 있음

〈표 Ⅱ-3〉 종합소득세 신고자 유형별 현황

(단위: 명, %)

귀속 연도	기장신고자					추계신고자		
	소계	외부 조정	자기 조정	성실 납세 방식	간편 장부	소계	기준 경비율	단순 경비율
2006	1,394,979 (51.0)	628,355 (23.0)	85,082 (3.1)		681,542 (24.9)	1,221,082 (44.6)	254,811 (9.3)	966,271 (35.3)
2007	1,585,023 (51.6)	709,508 (23.1)	98,637 (3.2)		776,878 (25.3)	1,315,235 (42.8)	271,253 (8.8)	1,043,982 (34.0)
2008	1,865,279 (52.0)	786,486 (21.9)	109,541 (3.1)	1,707 (0.0)	967,545 (27.0)	1,527,664 (42.6)	420,279 (11.7)	1,107,385 (30.9)
2009	1,983,143 (55.5)	818,621 (22.9)	115,376 (3.2)	1,703 (0.0)	1,047,443 (29.3)	1,353,158 (37.9)	461,012 (12.9)	892,146 (25.0)

주: 괄호 안은 확정신고인원 대비 비중임
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2007~2010.

2. 과세인프라 구축 현황⁷⁾

- 자영업자 소득과약 시스템의 핵심은 각 거래당사자들이 자신의 거래내역을 정확하게 그리고 적시에 국세청에 신고토록 하는 것임
- 현행 사업자에 대한 소득과약 시스템은 거래 당사자들로부터 실물거래 증빙을 제공받아 이를 서로 비교·검증하는 방식에 기반을 두고 있음
 - 즉 거래상대방의 신고시 제출한 실물거래 증빙을 기반으로 개인 소득의 검증이 가능하다는 전제 하에 각 자영업자의 성실한 소득 및 매출 신고를 유도하고 있음
- 사업자 간의 거래의 경우 기본적으로 세금계산서 제도 중심의 과세 인프라를 구축하여 사업자의 거래내역 및 소득을 파악하고 있음
 - 사업자 간 거래에서 재화와 용역을 공급한 당사자가 발행하는 세금계산서는 거래의 진위를 검증하는 중요한 근거자료로서 각 사업자의 수입금액 및 소득을 추정하는데 기본적인 자료로 사용됨
 - 인적활동을 통해 용역을 제공하는 사업자의 소득은 원천징수의무가 있는 거래상대방과 거래 시 원천징수 시스템을 통해 파악이 가능함
- 사업자가 아닌 일반 개인에게 재화와 서비스를 제공하고 소득을 획득하는 사업자의 경우에는 현금영수증 및 신용카드 매출전표 등의 실물거래 증빙을 통해 소득을 파악하는 시스템을 구축하고 있음
 - 사업자와 불특정 다수의 개인 간 거래의 투명성을 확보하기 위해 거래기록이 보존되는 신용카드 등의 카드 거래와 국세청에서 직접 관리하는 현금영수증제도 등을 운영하고 있음
 - 신용카드 등 각종 카드 거래관행과 현금영수증제도의 정착을 위해 정부는 근로자에 대한 소득공제제도를 실시하여 거래상대방의 거래수단 변경도 유도하고 있음

7) 전병목·박명호(2009)를 요약·수정함

- 한편 사업자와 소비자 사이에 다른 형태의 사업자 혹은 기관이 거래과정에 개입되어 있을 경우에는 원천징수 혹은 거래정보 제출 등의 제도를 통해 소득을 파악하고 있음
 - 사업자와 소비자 사이에 사업장 제공 혹은 알선하는 사업자가 있는 특수직근로자의 경우, 알선 사업자가 과세관련 자료를 제출함으로써 사업자의 소득을 파악함
 - 사업자와의 거래당사자가 원천징수의무가 있는 사업자인 경우에는 지급자의 원천징수 이행신고서를 통해 공급자의 소득수준을 파악 중임
- 한편 기장에 의한 근거과세를 확립하고, 증빙서류의 수수로 거래의 투명성을 확보하기 위하여 추계신고자의 비율을 낮추는 노력을 병행하고 있음
- 기장의무가 없는 단순경비율 적용대상 소득수준을 인하하여 상대적으로 단순경비율 대상자를 축소하고 있음
- 또한 기준경비율 적용대상자가 단순경비율에 의해 소득세를 신고할 경우 적용되는 소득상한배율⁸⁾을 점진적으로 인상하여 기준경비율로의 편입을 유인하고 있음
- 이와 더불어서 지급조서 제출의무의 확대·강화를 통해 과세관청은 다양한 소득원천에 대한 정보를 수집하고 있음
- 2006년 이후부터 비과세 및 분리과세 이자소득, 비과세 및 분리과세 배당소득, 일용근로자 소득, 비과세 근로소득, 비과세 연금, 분리과세 기타소득 등의 소득에 대하여 지급조서를 관세관청에 제출하도록 함
 - * 이 밖에도 부가가치세의 사업자 형태(일반사업자, 면세사업자, 간이과세자)별 소득파악 인프라는 첨부된 <부표 2>~<부표 5>를 참고 바람

8) 소득상한배율은 기준경비율 적용대상 사업자가 매입비용, 임차료, 인건비 등 주요 경비에 대한 증빙서류를 제대로 갖추지 못한 경우 소득세 부담이 단기적으로 급격하게 증가하는 것을 방지하기 위한 장치임. 기준경비율에 의해 계산한 소득금액이 단순경비율에 의해 계산한 소득금액에 국세청장이 정하는 배율, 즉 소득상한배율을 곱하여 계산한 금액보다 많은 경우 그 배율을 곱하여 계산한 금액을 소득금액으로 결정함

〈표 II-4〉 소득종류별 지급조서 제출 현황(제출시기: 다음연도 2월 말까지)

구분	종류 (소득, 수입금액 등)	지급조서 제출자	제출 여부	
			2005년	2006년 이후
이자	채권, 증권, 예금이자	금융기관	○	○
	비과세, 분리과세 이자소득	금융기관	×	○
배당	상장·비상장주식 배당	배당법인, 예탁원	○	○
	비과세, 분리과세 배당소득	배당법인, 예탁원	×	○
근로	연말정산(갑근, 을근)	고용주	○	○
	일용근로자	고용주	×	○
	비과세 근로소득	고용주	×	○
연금	국민연금, 공무원연금 등(2002년 이후)	연금공단	○	○
	비과세 연금소득	연금공단	×	○
	국민연금, 공무원연금 등(2001년 이전)	(과세제외)	-	열람
기타	비과세, 과세최저한, 소액부징수	지급자	×	×
	분리과세 기타소득, 강연료(건당 소득금액 5만원 이하)	지급자	×	○
	복권 등 당첨금액 10만원 이하, 안마시술소에서 제공하는 용역(원천징수)	-	×	×
	음·숙박, 이용원, 마사지, 유흥주점 종사자의 봉사료(20/100 이상, 구분기재)	사업자	○	○
	이외의 기타소득	지급자	○	○
사업	의료보건용역, 인적용역 수입금액 (단, 접대부·댄서 용역 제외)	사업자*	○	○
	음식숙박, 이용원, 마사지, 유흥주점 종사자의 봉사료(20/100 이상, 구분기재)	사업자	○	○
퇴직	퇴직일시금, 명예퇴직수당 등	사업자	○	○
	비과세 퇴직소득	사업자	×	○

주: 인적용역 대가를 사업자가 지급하는 경우에 한하여 사업자는 원천징수 후 지급조서 제출(방문판매원, 보험모집원은 연말정산도 함). 예외: 봉사료
출처: 전병목·박명호(2009)

3. 현행 과세인프라의 한계

- 앞서 언급한 바와 같이 현행 과세인프라는 사업자로부터 세금계산서 또는 신용카드매출전표·현금영수증 등의 실물거래 증빙을 제출받아 서로 비교·검증하는 시스템임
 - 각종 실물거래 증빙을 중심으로 한 과세인프라는 자영업자의 소득과약, 즉 자영업자의 세원을 투명하게 하는데 긍정적인 효과가 있는 것으로 평가됨

- 그러나 실물거래 증빙 중심의 현행 과세인프라의 긍정적인 효과에도 불구하고 여전히 자료상, 무자료 거래, 현금매출 누락 등의 문제가 존속되어 사업자의 소득과약에 한계가 있음

- 고소득자영업자에 대한 기획세무조사 결과를 보면 최근 소득탈루율이 감소하기는 하였지만 여전히 상당히 높은 수준인 것으로 파악됨
 - 2005년 12월부터 2009년 5월까지 착수되었던 10차례의 세무조사 결과, 평균적인 소득탈루율⁹⁾은 48.0%로 조사됨
 - 2005년 12월부터 실시된 기획세무조사에서의 소득탈루율은 56.9%였지만 2009년 5월부터 실시된 기획세무조사에서의 소득탈루율은 40.9%로 감소 추세

9) 소득탈루율이란 신고소득과 적발소득의 합에서 적발소득이 차지하는 비중을 말하며, 적발소득이란 과세관청이 세무조사를 통해 적발한 탈루소득임

〈표 II-5〉 고소득 자영업자의 소득탈루율

(단위: 명, 억원)

구분	조사 착수일	조사 대상인원	추징세액	실제소득 ①=②+③	신고소득 ②	탈루소득 ③	소득 탈루율 ④=③/①
1차	'05.12.22	422	1,094	5,302	2,286	3,016	56.9%
2차	'06.03.20	319	1,065	5,516	2,331	3,185	57.7%
3차	'06.08.16	362	2,454	15,459	7,932	7,527	48.7%
4차	'06.11.06	312	2,096	10,911	5,777	5,134	47.1%
5차	'07.02.26	315	2,147	11,048	5,795	5,253	47.5%
6차	'07.06.21	259	1,581	7,868	4,233	3,635	46.2%
7차	'08.01.10	199	1,271	6,690	3,673	3,017	45.1%
8차	'08.08.21	136	843	4,076	2,258	1,818	44.6%
9차	'08.11.28	147	905	2,873	1,629	1,244	43.3%
10차	'09.05.06	130	883	5,164	3,052	2,112	40.9%
합계		2,601	14,339	74,907	38,966	35,941	48.0%

자료: 국세청 보도자료

- 고소득 자영업자에 대한 기획세무조사 결과 업종별로 매우 상이한 소득탈루율을 보이고 있고, 현금거래 비중이 높은 업종에서 소득탈루율이 더욱 높은 것으로 나타남
 - 사우나(98.1%), 단란주점·빠 등의 기타 주점(86.9%), 여관(85.7%) 등의 순으로 소득탈루율이 높은 것으로 조사됨
 - 종합병원(38.4%), 세무사(36.7%), 변호사(25.5%) 등 전문직종의 경우 상대적으로 소득탈루율이 낮지만 절대적인 측면에서는 높은 수준임

〈표 II-6〉 고소득 자영업자의 업종별 소득탈루율

순위	업종	소득 탈루율	순위	업종	소득 탈루율	순위	업종	소득 탈루율
1	사우나	98.1%	14	도소매업	46.0%	27	골프연습장	31.7%
2	기타주점	86.9%	15	부동산매매	44.9%	28	치과	29.8%
3	여관	85.7%	16	일식	42.4%	29	산부인과	28.8%
4	대부업	54.6%	17	서비스	42.0%	30	피부비노기과	28.6%
5	나이트클럽	79.3%	18	법무사	41.7%	31	신축판매	28.5%
6	스포츠센터	72.6%	19	제조업	41.6%	32	기타건설업	28.2%
7	룸싸롱	71.5%	20	종합병원	38.4%	33	중식	28.1%
8	호텔	66.7%	21	성형외과	37.0%	34	안과	26.8%
9	부동산임대	62.0%	22	세무사	36.7%	35	한의원	26.8%
10	웨딩홀	56.9%	23	학원	36.4%	36	변호사	25.5%
11	미용실	55.0%	24	기타음식	33.5%	37	기타전문직	23.6%
12	한식	52.4%	25	건축사	32.3%			
13	양식	51.7%	26	기타의료업	32.2%			

주: 2005년 12월 1차부터 2009년 5월 10차까지 실시한 고소득 자영업자 세무조사 누적 결과를 집계한 것임

출처: 국세청이 2009년 국감시 이해훈 의원에게 제공한 내부자료임

- 최근 3년간의 종합소득세 세무조사 결과를 살펴보면, 우리나라 사업자의 종합소득세 평균 소득탈루율은 2007년 39.8%, 2008년 23.6%, 2009년 37.5% 등과 같이 매년 변동이 있지만 무시할 수 없는 수준인 것으로 파악됨
 - 수입금액 규모별로 소득탈루율을 살펴보면 대체로 수입규모가 작을수록 소득탈루율이 높은 것으로 파악됨
 - 특히 1억원 이하의 소규모 사업자의 경우 최근 3년 동안 실제 소득의 2/3~3/4 정도를 탈루하고 있는 것으로 조사되어 탈세가 매우 심각함을 보여줌
 - 수입금액 규모별 조사받은 개인 사업자 1명당 소득탈루 규모를 살펴보면, 수입금액 규모가 클수록 대체로 1명당 소득탈루 규모는 증가하는 추세를 보임

- 수입금액이 50억원을 초과하는 개인 사업자의 경우 1명당 소득탈루 규모는 2007년 7.3억원, 2008년 5.4억원, 2009년 5.1억원인 반면
- 수입금액 1억원 이하의 경우 개인 사업자 1명당 소득탈루 규모는 2007년 1억원, 2008년 1.1억원, 2009년 0.9억원으로 조사됨

<표 II-7> 수입금액 규모별 종소세 소득탈루율 및 1인당 탈루소득 규모

< 2007년 >

(단위: 명, 억원)

수입금액 규모별	조사인원	신고 소득금액	결정 소득금액	소득탈루율	1인당 탈루소득
1억 이하	157	42.1	199.3	78.9%	1.00
5억 이하	1,152	831.6	1,521.8	45.4%	0.60
10억 이하	1,130	1,755.8	2,892.7	39.3%	1.01
50억 이하	1,351	5,234.2	8,875.4	41.0%	2.70
50억 초과	300	3,961.5	6,159.8	35.7%	7.33
합계	4,090	11,825.2	19,649.0	39.8%	1.91

< 2008년 >

수입금액 규모별	조사인원	신고 소득금액	결정 소득금액	소득탈루율	1인당 탈루소득
1억 이하	122	59.7	188.8	68.4%	1.06
5억 이하	854	826.8	1,426.8	42.1%	0.70
10억 이하	840	1,546.6	2,366.7	34.7%	0.98
50억 이하	1,181	4,182.4	6,458.3	35.2%	1.93
50억 초과	338	11,632.0	13,448.8	13.5%	5.38
합계	3,335	18,247.4	23,889.3	23.6%	1.69

< 2009년 >

수입금액 규모별	조사인원	신고 소득금액	결정 소득금액	소득탈루율	1인당 탈루소득
1억 이하	149	7,214	20,486	64.79%	0.89
5억 이하	766	73,253	134,835	45.67%	0.80
10억 이하	773	149,511	230,356	35.10%	1.05
50억 이하	1,025	433,541	708,612	38.82%	2.68
50억 초과	355	354,652	535,269	33.74%	5.09
합계	3,068	1,018,171	1,629,558	37.52%	1.99

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

- 앞에서 언급한 국세청의 세무조사 자료는 탈세가능성이 높다고 파악된 사업자를 대상으로 조사를 행한 결과이기에 표본추출의 편의(sample selection bias)가 존재하여 실제 탈세경향을 과대 추정하는 것이 가능함
 - 이에 전체 자영업자의 소득탈루율을 추정한 연구문헌들의 결과를 살펴보는 것이 필요함

- 앵겔법칙을 이용하여 우리나라 자영업자의 소득탈루율을 추정한 연구결과에 따르면 2000년 이후에는 우리나라 자영업자의 소득탈루율이 대체로 40%대보다는 작은 수준이고 조금씩 감소하고 있는 경향을 보이나 여전히 무시할 수 없는 수준으로 파악됨

〈표 II-8〉 2000년 이후 우리나라 자영업자의 소득탈루율 추이

(단위: %)

분석 연도	소득탈루율 중앙값	연구자	분석자료
2000	41.9	김봉근 등(2008)	한국노동연구원 노동패널
2001	20.8		
2002	49.9		
2003	23.7		
2004	24.8		
2005	32.0		
2006	28.7	박명호(2010)	통계청 가계조사
2007	23.8		
2008	24.3		

자료: 안종석 등(2010)에서 재인용

- 이상의 결과를 통해 판단하면, 우리나라는 각종 실물거래 증빙에 기초한 과세인프라를 강화하는 정책을 통해 그 동안 자영업자의 소득 탈루율을 낮추는 효과를 가져 온 것으로 보이지만, 자영업자의 소득 탈루율은 결코 낮은 수준이 아니어서 지속적인 과세인프라 확충이 필요한 것으로 보임
- 특히 실물거래 증빙 중심의 현행 과세인프라는 자료상이나 무자료 거래, 현금매출 누락 등으로 인해 소득과약에 한계가 있는 것으로 판단됨
 - 현행 법률 하에서 금융거래 자료는 세무행정 측면에서 조세범칙조사 등과 같은 제한적인 경우에만 사용되고 있어서 소득과약 등 세원관리 측면에서 활용이 되고 있지 않음
- 이에 탈세·체납·세원관리 측면에서 유용한 정보를 담고 있는 금융거래 자료의 활용 체계 마련 등과 같은 새로운 과세인프라를 구축하는 것이 필요하다고 판단됨

Ⅲ. 정책대안

- 본 장에서는 숨은 세원을 양성화하기 위한 과세인프라의 개편방향을 제도적 측면과 세정 측면을 중심으로 검토하고 있음
 - 새로운 과세인프라의 구축 시 가급적 납세자의 부담을 최소화하고, 금융거래 정보 등과 같은 제3자 정보 또는 다른 국가기관 보유 정보를 가급적 최대로 공유할 수 있는 방안에 중점을 두고 있음

1. 제도적 측면

가. 금융거래 정보를 활용한 과세인프라의 구축

- 금융거래 정보는 세무행정 측면에서 무자료거래, 자료상, 현금거래 누락 등 실물거래의 문제점을 보완할 수 있는 수단임
 - 국제적으로도 복잡다기하게 변화하고 있는 경제 환경 하에서 효과적인 과세를 위하여 과세관청의 금융거래에 대한 접근 권한을 확대하고 있는 추세임
- 이러한 금융거래 정보를 활용한 과세 인프라의 구축은 조세행정 측면에서 다양한 장점이 존재함
 - 과세당국의 과세정보 수집 능력을 향상시켜 성실신고를 유도하고, 소득이 노출되는 근로소득자와 자영업자의 세부담 불공평을 완화하며
 - 체납자의 은닉재산을 신속하게 파악하여 세수손실을 방지하고
 - 과세에 필요한 정보수집 등 조세행정 비용과 각종 과세자료 제출로 인한 납세자의 납세협력비용을 축소할 수 있음

- 따라서 개인정보 보호라는 큰 틀의 범위를 벗어나지 않는 범위 내에서 과세목적에 위하여 금융거래 정보를 활용하여 실물거래와 금융거래를 연계하여 검증하는 과세인프라의 구축이 필요하다고 판단됨

1) 금융정보분석원(FIU) 보유 자료의 일괄활용 체계 구축

가) 현황

- 자금세탁방지 등을 목적으로 2001년에 출범한 금융정보분석원은 금융회사 등으로부터 혐의거래보고(STR), 고액현금거래보고(CTR) 및 자체 수집 자료를 축적·활용하고 있음
- 혐의거래보고 제도(Suspicious Transaction Report)는 금융거래¹⁰⁾와 관련하여 수수한 재산이 불법재산이라고 의심되는 합당한 근거가 있거나 금융거래의 상대방이 자금세탁행위를 하고 있다고 의심되는 경우 이를 보고하는 제도임
 - 자금세탁행위 및 공중협박자금조달행위로 의심되는 거래 중 원화 거래 1천만원, 외국통화로 표시된 외국환거래의 경우에는 5천 USD 또는 그에 상당하는 다른 통화로 표시된 금액 이상인 경우 금융정보분석원에 의무적으로 보고함
 - 기준금액 이하라도 당해 재산이 불법재산이라고 의심되는 합당한 근거가 있거나 금융거래의 상대방이 자금세탁행위나 공중협박 자금조달 행위를 하고 있다고 의심되는 합당한 근거가 있는 경우에는 기준금액과 상관없이 보고할 수 있음
 - 혐의거래보고 건수는 아래 <표 III-1>과 같으며 매년 큰 폭으로 증가하고 있는 추세임

10) 여기서 금융거래란 카지노에서의 칩 교환도 포함함

〈표 III-1〉 연도별 혐의거래보고 건수

(단위: 건, %)

연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
보고 건수	275	1,744	4,680	13,459	24,129	52,474	92,093	136,282
전년 대비 증 감 륜	-	534.18	168.35	187.59	79.28	117.47	75.50	47.98

주: 2002년 건수에는 2001년의 13건을 포함함
 자료: 금융정보분석원, 『2009 자금세탁방지 연차보고서』, 2010.

- 고액현금거래보고 제도(Currency Transaction Reporting)는 일정금액 이상의 현금거래를 금융정보분석원에 보고하도록 하는 제도로 2006년 도입됨
 - 보고대상 현금거래 및 보고정보는 1일 거래일 동안 2천만원 이상의 현금¹¹⁾을 입금하거나 출금한 경우 거래자의 신원과 거래일시, 거래금액 등 객관적 사실을 전산으로 자동 보고토록 하고 있음
 - 금융정보분석원의 고액현금거래보고 접수현황을 살펴보면, 2009년에는 거래금액 133조, 거래건수 6,441천건으로 건당 평균 거래액은 2,048만원으로 나타남

〈표 III-2〉 고액현금거래보고 접수현황

구 분	거래금액	거래건수	월평균 거래금액	월평균 거래건수	건당평균 거래액
2006	149조원	5,013천건	12조 4천억원	41만 8천건	2,967만원
2007	99조원	3,875천건	8조 3천억원	32만 3천건	2,570만원
2008	136조원	6,678천건	11조 3천억원	55만 7천건	2,029만원
2009	133조원	6,441천건	11조원	53만 7천건	2,048만원

자료: 금융정보분석원, 『2009 자금세탁방지 연차보고서』, 2010.

11) 보고 기준금액은 제도 도입당시 5천만원에서 2008년부터는 3천만원, 2010년부터는 2천만원으로 단계적으로 인하되었음

- 금융정보분석원장은 확보한 금융정보자료를 조세범칙사건의 조사가 필요하다고 인정되는 경우 국세청장에게 정보를 제공할 수 있고, 국세청장이 금융정보분석원장에게 정보제공을 요청할 수도 있음
- 금융정보분석원장이 선별적으로 자료를 제공하고 있기 때문에 과세관청 입장에서는 고액현금거래 자료의 활용에 제약이 받게 됨

〈표 III-3〉 법집행기관별 고액현금거래자료 제공 현황

(단위: 건)

연도	검찰청	경찰청	국세청	관세청	금융위	선관위	합계
2002	45	34	6	7	12	0	104
2003	241	98	25	58	10	0	432
2004	369	176	214	221	5	10	995
2005	593	292	313	570	31	0	1,799
2006	534	612	413	657	50	1	2,267
2007	561	607	490	629	44	0	2,331
2008	763	1,354	2,215	884	18	0	5,234
2009	986	2,105	3,836	745	39	0	7,711
합계	4,092	5,278	7,512	3,771	209	11	20,873 ¹⁾

주: 1) 기관간 중복제공 건 868건 포함
 자료: 금융정보분석원, 『2009 자금세탁방지 연차보고서』, 2010.

- 금융정보분석원 설립 이후 법집행기관에 총 20,873건을 제공하였고 그 중 종결된 건은 10,220건이며, 2009년 12월 현재 4,817건이 자금세탁혐의로 기소, 고발, 추정되어 47%의 조치율을 기록하고 있음
- 이중 국세청에는 총 7,512건을 제공하여 종결한 3,681건 중 조치를 취한 건이 2,443건으로 66.4%로 조치율이 매우 높음

〈표 III-4〉 법집행기관별 고액현금거래자료 처리 현황

(단위: 건)

기관	제공	종결				처리중
		계	조치*	무혐의	내사중지	
검찰청	4,092	2,553	1,073	1,225	255	1,539
경찰청	5,278	1,161	246	830	85	4,117
국세청	7,512	3,681	2,443	1,238	-	3,831
관세청	3,771	2,726	1,013	1,713	-	1,045
금융위	209	88	41	47	-	121
선관위	11	11	1	10	-	0
계	20,873	10,220	4,817	5,063	340	10,653

주: 조치내용은 기소(검찰), 기소의견 송치(경찰), 통고처분 및 고발(국세청), 고발 또는 기관경도(금융위) 등임
 자료: 금융정보분석원, 『2009 자금세탁방지 연차보고서』, 2010.

나) 문제점

- 우리나라의 경우 외국에 비해 고액현금거래보고 건수는 상대적으로 많은 수준이지만 그 활용수준은 매우 미흡한 상태임
 - 제도 도입 후 고액현금거래보고 건수는 3,000만건 이상 축적되었음
 - 경제규모가 유사한 호주의 경우 아래의 <표 III-5>와 같이 보고 대상 기준금액이 훨씬 낮음에도 고액현금거래가 우리나라의 45%에 불과함
 - 고액현금거래보고 자료는 현금흐름의 파악에 도움이 되는 현금 거래의 거래자명, 실명번호, 수취계좌 등과 같은 정보를 포함하여 세무조사뿐만 아니라 체납액 징수 및 세원관리 측면에서도 매우 유용하다고 판단됨
 - 현재 금융정보분석원은 고액현금거래보고 자료만을 대상으로 조세 포탈 여부 등을 별도 분석하지 않으며 혐의거래보고 자료의 분석시 참고자료로만 활용하고 있음

〈표 III-5〉 대한민국·미국·호주의 경제규모와 고액현금거래 비교(2009년)

구 분	대한민국	미 국	호 주
GDP(USD)	8,325억	14조 2천56억	9,248억
고액현금거래보고 (보고 기준금액)	644만건 (1일 3,000만원 이상)	1,490만건 (1일 1만USD 이상)	337만건 (1일 1만AUD 이상)

자료: 금융정보분석원 내부자료

- 세정측면에서 고액현금거래보고에 대한 활용이 낮은 이유를 살펴보면, 금융정보분석원은 분석 인력이 부족하고, 국세행정 자료에 대한 접근이 제한적이며 국세행정에 대한 책임을 부여받고 있지 않기 때문임
 - 인력부족 등의 한계를 극복하고 탈세방지를 위한 수단으로 금융정보를 활용하기 위해 국세청은 소속 직원을 금융정보분석원에 파견하여 자료분석을 지원하고 있음에도,
 - 현재는 혐의거래보고 자료의 분석에 치중하고 있는 상태이고,
 - 고액현금거래보고를 통해 축적된 정보는 혐의거래보고 자료의 분석시 참고자료로만 활용되고 있는 실정임
- 한편 우리나라의 과세인프라 하에서 불성실 납세자가 현금거래를 이용하여 탈세나 재산도피를 하는 경우 현재 수준의 금융조사 등의 방법으로는 지능적 탈세나 체납 추적에 한계가 있음
 - 특히 5만원 등 고액권의 발행으로 고액현금거래 증가가 예상되는 상황에서 현금거래를 이용한 탈세 및 재산도피 행위는 더욱 증가할 것으로 예상됨
- 이런 세정환경 속에서 세무조사뿐만 아니라 체납액 징수 및 세원관리에서도 매우 유용한 정보를 담고 있는 고액현금거래보고 자료를 적극적으로 활용하지 못하는 비효율성이 있음

다) 개선방향

- 과세자료로서 충분히 활용되고 있지 않는 고액현금거래보고 자료 및 혐의거래보고 자료를 탈세방지, 체납액 징수 및 세원관리 목적으로 적극적으로 이용하는 방안을 마련하여 세정 및 국가행정의 효율성을 제고할 필요가 있음

- 미국, 호주 등 세정 선진국에서는 과세관청으로 하여금 고액현금거래보고 자료 및 혐의거래보고 자료를 활용하는 시스템을 통해 탈세 적발 등의 세수 증대에 기여하도록 적극 권장하고 있음
 - 특히, 미국의 경우 국세청이 직접 고액현금거래보고 자료, 혐의거래보고 자료 등 은행비밀보호법 자료(BSA data)를 수집·보관·관리(collection, storage, maintenance)를 담당함¹²⁾
 - 은행비밀보호법 자료들은 디트로이트에 소재한 국세청의 기업 컴퓨팅센터(Enterprise Computing Center at Detroit, ECC-DET)에서 수집·보관·관리되고 있음
 - 국세청에서는 웹에 기반을 둔 접속시스템인 Currency Banking and Retrieval System(WebCBRS)을 구축하여 국세청, 금융정보분석기구(FinCEN) 및 기타 법집행기관의 자료 접근을 지원하고 있음
 - 국세청의 조사 및 범죄조사 직원들은 내부망(intranet)을 통해 직접 WebCBRS에 접속하여 자료에 접근하며, 다른 법집행기관들은 금융정보분석기구(FinCEN)의 게이트웨이 시스템(Gateway computer system)을 통해 자료에 접근하고 있음

12) GAO, "Bank Secrecy Act: FinCEN and IRS Need to Improve and Better Coordinate Compliance and Data Management Efforts," Dec. 2006.

- 호주는 금융거래정보를 활용하여 추가적으로 부과한 세금과 가산세가 최근 4년간 약 2.7억 호주달러에 달하며, 이 외에도 금융거래정보가 상당한 간접적인 혜택을 준다고 평가하고 있음¹³⁾
- 따라서 금융정보분석원에서 보유하고 있는 고액현금거래보고 자료 및 혐의거래보고 자료를 국세청이 일괄 확보하여 세정측면에서 금융거래 자료를 충분히 활용할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 바람직함
- 탈세여부의 검증은 신고기한 경과 등 납세의무가 성립한 후에 가능하고 납세자가 제출한 세무정보에 대한 검토가 요구되기 때문에 국세청이 금융거래 자료를 직접 누적 관리하며 검증하는 것이 보다 효율적임
 - 이밖에도 체납 및 세원관리 측면에서도 금융거래 자료의 신속한 확보는 상당한 혜택을 줄 것으로 기대됨
- 타 국가기관과의 적극적인 공조 강화는 납세자에 대한 추가적인 행정부담 없이 국가행정의 효율성을 제고할 수 있고, 나아가 건전한 경제 질서 확립과 공평과세의 실현을 가능하게 함

2) 금융기관 보유자료를 활용한 거래내역 검증체계 구축

가) 사업용 계좌 정보를 활용한 거래내역 검증체계 구축

- 우리나라의 사업용 계좌 도입 배경 및 의의
 - 실물거래 증빙 중심의 과세인프라 하에서는 무자료거래, 자료상, 현금매출 누락 등의 문제가 여전히 존재하는 한계를 인식하고, 그 해결책으로 실물거래 증빙과 금융거래 정보 간의 상호대사를 가능케 하는 과세인프라의 구축 방안이 제기되었음

13) OECD, "Access for Tax Authorities to Information Gathered by Anti-money Laundering Authorities, 2008, p. 86.

- 그러나 대부분의 개인사업자가 금융거래 계좌를 사업거래와 개인 거래에 혼용하여 사용함에 따라 과세대상 거래를 식별하는 것이 사실상 불가능한 상태였음
- 이에 정부는 2006년 8월 21일 발표된 세제개편안에 개인사업자 중복식부기의무자를 대상으로 금융거래 통장을 사업용과 가계용으로 분리하고 사업용 계좌를 관할 세무서에 신고하도록 하는 사업용 계좌제도를 도입하였음
 - 사업과 관련하여 재화 또는 용역을 공급 또는 매입하는 거래로서 다음의 거래에 대해 사업용 계좌 사용을 의무화함
 - 사업상 재화·용역의 공급과 관련한 대가를 지급받거나 지급하는 거래로서 금융기관을 통하여 대금의 결제가 이루어지는 거래
 - 인건비 및 임차료의 지급 및 수취
- 동 제도는 2007년부터 시행되었고 2008년부터는 미개설 또는 미사용에 대한 제재를 가함¹⁴⁾
- 사업용 계좌 제도의 도입에 따라 과세당국은 필요시 사업용 계좌를 통해 사업자의 사업과 관련한 금융거래 내역을 확인하고 세금계산서(합계표) 등의 실물거래 증빙과 서로 대사하여 세원 투명성을 제고할 가능성이 열리게 됨

□ 현행 사업용 계좌 제도의 활용 측면에서의 한계

- 과세관청이 사업용 계좌 미개설에 대해서는 쉽게 파악할 수 있는 반면, 보다 중요한 미사용에 대해서는 확인이 사실상 불가능한 한계가 있음

14) 사업용 계좌의 미사용시 해당금액의 0.5%(현재 0.2%)의 가산세를 부과하며, 사업용 계좌의 미신고시 신고하지 않은 각 과세기간 총수입금액의 0.5%(현재 0.2%)나 사업용 계좌 미사용 금액의 0.5%(현행 0.2%) 중 큰 금액을 가산세로 부과하고 미개설시 사업용 계좌 미개설기간이 속한 과세기간에 대한 조특법상 감면을 배제시킴

- 사업용 계좌 미사용에 대한 과세관청의 검증이 어려운 이유
 - 복식부기의무자의 경우 사업용 계좌를 사용해야하는 거래와 그 외의 거래를 구분하고 기록·관리하여야 하나 국세청에 제출해야 하는 것은 아님
 - 즉, 사업용 계좌 사용 기록을 매년 국세청에 신고해야할 의무는 없으므로 국세청에서 사용 내역을 파악할 수 없음
 - 또한, 국세청이 개인의 금융거래 자료에 접근하는 데는 한계가 있음
 - 현재 국세청이 개인의 금융거래 정보를 조회할 수 있는 경우는 아래와 같이 매우 제한적이어서 사업용 계좌 사용의 적정성 여부를 검증하기 불가능한 상태임

〈국세청이 금융거래 정보에 접근할 수 있는 경우〉

- 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률
 - 조세에 관한 법률에 따라 제출의무가 있는 과세자료 등의 제공과 소관 관서의 장이 상속·증여 재산의 확인, 조세탈루 혐의를 인정할 만한 명백한 자료의 확인, 체납자의 재산조회, 국세징수법 제14조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유
- 과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률
 - 국세청장은 명백한 조세탈루 혐의를 확인하기 위하여 필요한 경우로서 금융거래 관련 정보나 자료에 의하지 아니하고는 조세탈루 사실을 확인할 수 없다고 인정되는 경우
- 상속세 및 증여세법
 - 상속세 또는 증여세를 결정하거나 경정하기 위하여 조사하는 경우
- 조세특례제한법
 - 납세지 관할 세무서장이 근로장려금의 결정 또는 경정을 위하여 신청자 및 부양자녀의 금융거래 내용에 관하여 확인이 필요한 경우

- 사업용 계좌를 사용하지 않는 경우 세무조사의 대상이 될 수 있지만, 사실상 세무조사를 수행하기 이전에는 국세청이 사업용 계좌를 사용하고 있는지 여부를 확인할 수 있는 방법이 없는 상태임
- 또한, 아래의 <표 III-6>과 같이 세무조사 비율이 매우 낮은 상태를 유지하고 있기 때문에 사업용 계좌를 사용하지 않아도 조사대상에 선정될 확률이 매우 낮아 사업용 계좌 사용에 부정적임

<표 III-6> 개인사업자 세무조사 인원 및 조사비율 추이

(단위 : 명)

구 분	확정신고 인원	조사인원	조사비율(%)
2002	1,782,369	6,141	0.35
2003	2,010,363	4,522	0.23
2004	2,114,527	4,370	0.21
2005	2,235,905	3,989	0.18
2006	2,279,479	4,049	0.18
2007	2,736,478	4,090	0.15
2008	3,074,419	3,335	0.11
2009	3,584,419	3,068	0.09

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

□ 사업용 계좌 정보를 활용한 거래내역 검증체계 구축 방안

- (대안 1) 금융기관이 보유한 사업용 계좌 정보에 대하여 국세청이 체계적으로 접근 가능하도록 하는 방안
- 현재 금융거래 정보는 세무조사 등 특별한 경우에 한하여 요구할 수 있도록 되어 있으나 세무조사의 비율이 매우 낮아 사실상 접근이 극히 제한적으로 이루어지고 있는 상태임

- 사업용 계좌 제도가 세원투명성 확보를 위하여 특별히 도입된 제도임을 감안할 때 그 실효성을 제고하기 위하여 과세관청이 필요하다고 요청하는 경우 수시로 열람이 가능하도록 하는 것이 바람직함
 - 동 방안은 개별 납세자에게 추가적인 제출의무를 부과하지 않기 때문에 과세관청의 수시 열람을 전산화하는 등 체계적인 시스템을 구축한다면 추가적인 납세협력비용이 그리 크지 않을 것으로 판단됨
- (대안 2) 사업용 계좌 사용 의무자로 하여금 사업용 계좌의 사용 내역 제출을 의무화하는 방안
- 사업용 계좌 사용금액의 적정성 여부에 대한 검증이 가능하게 하기 위해서는 현행 사업장별로 해당 과세기간 중 사업용 계좌를 사용하여야 할 거래금액, 실제 사용한 금액 및 미사용 금액을 구분하여 기록·관리하도록 되어 있으나¹⁵⁾ 국세청에 제출의무는 없는 상태임
 - 이에 사업용 계좌의 사용내역을 국세청에 제출하도록 의무화하는 것이 가능할 것임
 - 그러나 동 방안은 개별 납세자에게 제출의무가 부과됨에 따라 추가적인 납세협력비용이 상당하게 유발될 것으로 판단됨

나) 비사업용 계좌 정보를 활용한 거래내역 검증체계 구축

- 사업용 계좌 정보를 기반으로 과세인프라는 사업용 계좌 사용 의무자가 비사업용 계좌를 통해 사업거래를 행하는 경우 제기능을 발휘하지 못하는 약점이 내재되어 있음

15) 근거규정: 소득세법 시행령 제208조의 5 제8항

- 과세관청이 접근가능한 금융거래 정보가 사업용 계좌에 한정될 경우, 불성실 납세자는 의도적으로 비사업용 계좌를 통해 사업거래를 행함으로써 실물거래 증빙과 금융거래 정보의 상호대사를 기반으로 하는 과세인프라의 실효성을 치명적으로 저하시킬 수 있음
- 따라서 비사업용 계좌 정보를 활용한 거래내역 검증체계 구축을 병행하여 사업용 계좌 정보를 활용한 거래내역 검증체계를 보완하는 것이 필수적임
- 금융기관이 과세관청에게 제공하는 비사업용 계좌의 정보는 세원관리 측면에서 사업거래임에도 사업용 계좌를 미사용하는 혐의가 분명한 자의 정보로 한정한다면 과도한 금융거래 정보 접근이라는 비판에서 벗어날 수 있을 것임
- 또한 확보된 비사업용 계좌 정보가 세원관리 등 세무행정 상의 목적이외에 사용되지 않도록 개인정보 보호 장치를 마련하여야 할 것임
- 이와 더불어서 과세관청은 사업용 계좌의 미사용 혐의자를 식별하는 객관적 시스템을 구축하여야 할 것임

3) 미국식 ‘사업자의 현금수취거래 보고 제도’ 도입

- 고액현금거래는 자금원천이 불법이거나 수입금액 누락 가능성이 매우 크며 이는 지하경제를 구성하여 조세의 투명성과 세부담의 공평성을 저해하는 요인이 됨
- 이러한 고액현금거래는 5만원권의 발행 등으로 인하여 더욱 확대되고 있는 추세임
- 현금거래를 이용한 소득탈루 현상은 국세청에서 실시한 고소득 자영업자에 대한 기획세무조사 결과에서 나타나는 바와 같이 현금거래 비중이 높은 업종에서 소득탈루율이 더욱 높은 것으로 나타남

- 사우나(98.1%), 단란주점·빠 등의 기타 주점(86.9%), 여관(85.7%) 등의 순으로 소득탈루율이 높은 것으로 조사됨
 - 종합병원(38.4%), 세무사(36.7%), 변호사(25.5%) 등 전문직종의 경우 상대적으로 소득탈루율이 낮지만 절대적인 측면에서는 높은 수준임
- 미국에서는 이러한 현금거래를 통한 자금세탁행위 등을 방지하기 위하여 1985년부터 현금수취거래 보고 제도를 도입하여 운영하고 있음
- 사업상 거래로 인해 1년 동안 한 구매자로부터 \$10,000 이상의 현금을 수취하는 경우 그 사실을 국세청에 Form 8300을 통해 신고해야 함
 - * 동 제도에 대한 보다 자세한 내용은 첨부된 <부록 2>를 참조하기 바람
- 우리나라도 미국의 사업자 현금수취거래 보고와 유사한 현금매출명세서 제출 제도를 두고 있음
- 2007년부터 변호사 등 16개 전문직종 사업자와 음식점, 부동산중개업, 산후조리원에 대하여 현금매출명세서 제출을 의무화하고,
 - 현금매출명세서에 대한 제출의무가 있는 사업자가 해당 명세서를 제출하지 아니하거나 제출한 수입금액이 사실과 다르게 기재된 경우에는 제출하지 아니한 수입금액 또는 제출한 수입금액과 실제 수입금액과의 차액에 대하여 1%에 상당하는 가산세를 부과하고 있음
- 그러나 현행 현금매출명세서 제출제도는 모든 현금매출 거래에 대하여 명세서를 부가가치세 예정 및 확정신고시 제출하도록 되어 있어 여러 가지 단점이 있음
- 예를 들면, 소매업 등 소비자가 많은 업종으로 확대하기 곤란하며

- 특정 사업자에 대해서만 동 의무가 적용되는 한계도 있고,
 - 현금거래 후 상당한 기간이 경과된 후에 신고하여 적시성이 떨어짐
- 또한 매출자의 매출내역 위주로 되어 있고, 의무위반 시 체재수단이 가산세 1% 부과에 불과해 실효성이 떨어짐

□ 따라서 우리나라도 미국과 같이 고액의 현금거래에 대하여 모든 (법인, 개인) 사업자가 국세청에 신고하는 제도의 도입을 검토할 필요가 있음

나. 기타 제도 개선 방향

1) 추계과세제도의 보완

□ 현황 및 문제점

- 추계과세란 납세자의 장부와 증빙자료 등 직접적인 근거자료에 의하여 과세표준과 세액을 확정할 수 없을 경우 간접적인 자료에 의하여 확정하는 방법임
 - 조세법률주의 원칙에 따라 소득세법, 법인세법, 부가세법에 추계과세관련 규정을 두고 있으며,
 - 소득금액을 추계하는 방법과 수입금액을 추계하는 방법으로 구분됨
- 이러한 추계과세 요건과 관련하여 미국·일본 등은 세무조사과정에서 납세자가 장부제시를 거부하거나 세무조사에 협력하지 아니하여 직접자료를 입수할 수 없는 경우에도 추계과세 할 수 있도록 하고 있음
 - 우리나라는 ① 과세표준을 계산함에 있어서 필요한 장부 또는 증빙서류가 없거나 그 중요한 부분이 미비 또는 허위인 경우, ② 기장의 내용이 시설규모, 종업원수, 원자재·상품·제품 또는 각종 요금의 시가 등에 비추어 허위임이 명백한 경우, ③ 기장의

내용이 원자재사용량·전력사용량 기타 조업상황에 비추어 허위임이 명백한 경우에 한하여 추계과세를 할 수 있도록 규정하고 있음

- 또한, 세무조사 과정에서 장부 등을 비치하고 있으면서도 제시하지 않아 추계결정한 후 쟁송시 장부 등을 제시하는 경우 법원이 이를 인정해 주고 있어 행정력 낭비는 물론 사회적 비용을 유발하고 있음

- 이는 납세자가 본인의 과세표준과 세액을 스스로 신고함으로써 납세의무를 확정하는 신고납세제도의 취지와도 부합하지 않으며 신의성실의 원칙에도 맞지 않음

- 자영업자의 과표양성화가 미흡한 상태에서 소득금액 추계방법이 단순하여 사업자의 소득실액을 제대로 반영하지 못하는 결과를 초래함

- 소득금액 추계방법에는 현재 소득세법 상에서 기준경비율 또는 단순경비율만이 허용되고 있음

□ 개선 방향 1 : 추계과세 요건의 보완

- 납세자가 과세관청의 세무조사 과정에서 장부 등을 비치하고 있으면서도 장부제시를 거부하거나 세무조사에 비협조하여 실액과세가 불가능한 경우를 추계과세의 요건으로 추가할 필요가 있음

- 미국, 일본 등 주요국에서도 세무조사과정에서 납세자가 장부제시를 거부하거나 비협력적인 경우 또는 정당한 세무조사를 방해하는 경우 추계과세 요건에 포함

□ 개선 방향 2 : 납세자 입증책임의 강화

- 세무조사 과정에서 장부 등을 비치하고 있으면서도 장부제시를 거부하거나 세무조사에 비협조하여 추계과세로 결정 받은 납세자가 쟁송과정에서 실액반증을 제시하는 경우,

- 납세자의 입증책임을 강화하여 진실한 소득금액에 대하여 완전한 입증책임을 부담하도록 개선할 필요가 있음

□ 개선 방향 3 : 추계과세 방식의 다양화

- 현행 소득세법에서는 소득금액 추계방법을 기준경비율에 의한 방법과 단순경비율에 의한 방법으로 한정함에 따라 응능부담의 원칙 및 조세 공평주의의 실현을 저해하고 있음
- 이러한 추계사업자의 특성에 따라 소득실액에 근접할 수 있는 합리적인 추계방법을 선택하여 적용할 수 있도록 미국, 일본, 프랑스 등의 주요국은 순자산증가법, 소비액법, 지출액법 등 다양한 방법을 허용하고 있음¹⁶⁾
- 따라서 우리나라에서도 국세청이 추계과세 시 순자산증가법, 소비액법 등의 추계방법을 활용할 수 있도록 하여 국세청이 가장 합리적인 방법을 선택할 수 있도록 할 필요가 있음

2) 매입자 납부제도 및 매입자발행 세금계산서 확대 방안

□ 현황 및 문제점

- 부가가치세 영세율 환급 제도를 악용한 부정환급과 무자료거래 근절을 위하여 부가가치세 체계 상 예외적인 제도인 매입자 납부제도와 매입자발행 세금계산서 제도를 제한적으로 운영하고 있음
- 매입자 납부제도는 금사업자 간의 금지금 또는 고금 거래 시 매입자가 부가세를 매출자에게 지급하지 않고 금거래계좌를 사용하여 직접 지정금융기관¹⁷⁾에 입금토록 하고 이를 지정금융기관이 국고에 입금토록 하는 제도로써 '08년 7월부터 시행하고 있음

16) 주요국의 추계과세방법은 <부표 6>을 참조하기 바람

17) 현재 신한은행으로 지정됨

- 매출자가 거래징수한 부가세를 납부하지 않고 탈세하는 사례를 원천 차단하는 효과가 있음
- 매입자발행 세금계산서는 매출자의 세금계산서 발급 거부로 인하여 세금계산서를 발급받지 못한 사업자들이 이를 세무서에 신고하면 세무서에서 확인한 후 매입자가 매출자 명의로 스스로에게 세금계산서를 발행할 수 있도록 하는 제도로써 '07년 7월부터 시행하고 있음
- 고정거래처와의 거래 단절 및 신청요건이 엄격하여 발행실적이 저조하였으나 2010년 신청요건을 완화¹⁸⁾함으로써 이용실적이 대폭 증가하고 있음

□ 개선 방향 1 : 매입자 납부제도 확대적용

- 면세 금지금에 대한 납세담보제도와 과세 금지금에 대한 매입자 납부제도를 통하여 부정환급이 대부분 근절되고 체납액 징수에 따른 행정력이 절감되는 등 효과가 입증되고 있기 때문에 탈루율이 높은 업종에 대해 확대 시행하는 방안을 검토할 가치가 있음
- 특히, 재활용폐자원 및 중고품 수집 사업자의 유통질서는 영세한 수집상의 과다와 중간수집상이 매출노출을 꺼려하여 세금계산서 수수기피 등 세금계산서 수수질서를 문란하게 하고 있기 때문에 재활용폐자원 및 중고품에 대한 매입자 납부제도 적용을 검토할 필요가 있음

□ 개선 방향 2 : 매입자발행 세금계산서 제도 적극 활용 및 확대 시행

- 신청요건 완화 등으로 매입자발행 세금계산서 제도를 이용하는 수요자가 많이 증가하였으나 아직까지 실적이 미비한 실정이므로 동 제도의 실수요자가 적극 이용할 수 있도록 홍보를 강화할 필요가 있음

18) 신청기한 연장(거래일로부터 15일→3개월), 신청금액 한도 폐지(중전 5백만원), 발급건수 제한폐지(중전 월2회)

- 면세사업자의 수입금액 탈루 방지를 위하여 매입자발행 세금계산서 제도와 유사한 매입자발행 계산서 제도를 도입할 필요가 있음
 - 면세사업자가 사업자 및 비사업자에게 면세되는 재화나 용역을 공급하고 부가가치세의 면제를 이유로 계산서를 발행하지 않는 사례가 발생하고 있음
 - 그 결과 매입자는 각종 증빙의 미비로 인해 경비불인정 등 불이익을 받게 되는 문제가 발생함

3) 금융기관의 신용평가와 연계 강화

□ 현황 및 문제점

- 국세청은 신용평가기관에 체납업무의 실효성 제고를 위해 관련 규정¹⁹⁾에 따라 고액체납자의 명단을 제공하고 있음
 - 체납발생일로부터 1년 이상 경과, 년 3회 이상 체납, 결손처분자로 금액이 5백만원('10.1.1.~'11.12.31.까지는 1,000만원) 이상인자
- 현재 신용정보회사는 자영업자 등에 대하여 객관적인 소득자료가 불충분하여 개인의 재산담보능력 등에 의존하여 평가하고 있고,
 - 개인의 신용 차별화 및 신용한도 산정에 어려움을 겪고 있음
- 납세자의 소득발생·세금납부 현황 등 납세실적을 신용도 및 신용한도 설정에 반영하는 등 신용평가와 납세내역 연계를 강화함으로써 개인의 소득 축소신고 유인을 줄일 수 있을 것임

□ 개선방향 1 : 신용평가기관의 신용평가 자료를 국세행정에 활용하는 방안

- 신용도에 따라 사업자등록 차등 관리
 - 신용평가기관의 신용도가 높은 사업자는 즉시 발급하고, 낮은 사업자에 대해서는 사전검증을 철저하게 하고 사후관리를 강화함

19) 국세징수법 제7조의 2(체납 또는 결손처분자료의 제공)

- 이를 위해서는 “신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률” 개정을 통해 신용평가 신청자의 동의하에 과세관청 정보제공 허용규정을 마련하여야 함

□ 개선방향 2 : 신용평가 기관에 과세관청의 자료제공범위 확대 방안

- 자료상·명위위장·포탈범 등 조세범처벌법에 의해 불성실사업자로 확정된 자 등 부실사업자에 대한 정보를 신용평가기관에서 활용할 수 있도록 함
 - 이를 위해서는 “국세기본법” 개정을 통해 신용평가기관의 요청이 있는 경우 정보를 제공할 수 있는 허용 규정을 마련하여야 함

□ 개선방향 3 : 신용평가 기관의 자영사업자에 대한 신용평가지 납세실적 비중 확대 유도

- 신용평가 기관의 자영사업자에 대한 신용평가지 납세실적을 반영하고 그 비중을 확대시킴으로써 자영사업자의 성실신고를 유도함

□ 개선방향 4 : 법원의 판결에 의하여 보험회사가 피해자의 실제소득을 계산하여 보험금 등을 지급한 자료를 국세청에 제출하도록 하는 방안

- 보험회사 등에서 피해자에게 보험금 등을 지급하는 경우 대부분 보험약관에 따라 보험금 지급기준을 국세청의 신고소득을 기준으로 지급하고 있으나,
 - 법원에서는 국세청의 신고소득이 과소한 경우 실제소득을 산정하여 보험금을 지급도록 판결하고 있음
- 보험수익자가 소송 등을 통해 국세청에 신고한 소득보다 실제 소득이 많다는 것을 입증하여 보험사가 보험금을 지급한 경우 지급자료를 국세청에 제출하도록 함으로써,
 - 성실신고가 더 유리하다는 사회적 분위기를 조성함

2. 세정 측면

가. 과세자료 통합관리 시스템 구축

□ 현황 및 문제점

- 국세청은 세금계산서와 신용카드·현금영수증은 물론 「과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률」에 의거 공공기관의 인·허가 자료 등 많은 과세자료를 수집하고 있음
 - 이렇게 수집한 과세자료를 세정현장에서 효과적으로 활용하는 노력이 필요하며,
 - 수집한 과세자료가 세정현장에서 활용되지 못하고 방치되거나 오히려 세무공무원의 업무량 증가를 야기하는 등의 부작용을 차단하는 철저한 관리가 필요함

□ 개선방향 1 : 과세자료의 납세자별 통합관리시스템 구축 필요

- 과세자료의 활용성을 높이고 시너지 효과를 제고하기 위해서는 세금계산서와 현금영수증·신용카드 등 기존의 과세인프라와 납세자의 금융자료, 재산자료 등 모든 과세자료를 납세자별로 통합하여 관리하는 시스템을 구축하여야 함
 - 모든 과세자료를 통합하여 납세자의 수익-지출뿐만 아니라, 재산변동 상황을 입체적으로 분석할 수 있는 시스템을 구축하여 납세자의 불성실 신고 여부를 자동적으로 검증할 수 있도록 함
- 이러한 과세자료 통합관리시스템을 구축·운영함으로써 과세자료 활용성을 높이고, 숨은 탈세자를 효과적으로 찾아냄은 물론 각종 과세자료의 처리 등에 소요되는 행정비용도 절감할 수 있을 것임

□ 개선방향 2 : GIS 기반을 이용한 입체적 세원관리 시스템 구축

- 과세자료의 납세자별 통합관리시스템의 구축과 더불어서 효과적인 세원관리를 위해 단편적인 사업자 개별정보 분석에서 탈피하여 납세자를 입체적·시각적으로 분석·관리할 필요가 있음
 - 또한, 국세행정 업무의 특성상 사업장 확인 등 현장 확인이 필요한 업무가 많으나, 출장인력 등의 제약으로 일일이 출장하여 확인하기는 어려운 측면이 있음
- 이러한 문제를 효과적으로 해결하기 위한 방안으로 국토부의 GIS를 기반으로 하는 세원관리시스템을 구축할 필요가 있음
 - 과세자료의 납세자별 통합관리시스템에 구축된 납세자 통합 D/B와 입체적 공간정보를 접목하여 납세자를 입체적·시각적으로 비교·분석할 수 있는 시스템을 구축함으로써,
 - 세원의 분포현황, 사업자의 신고 현황 등을 효과적으로 분석함으로써 탈세혐의자를 쉽게 적발 할 수 있게 됨은 물론,
 - 세무공무원은 출장 등을 통하지 않고도 사업장 위치, 사업장 현황 등을 GIS 지도상으로 쉽게 확인함으로써 행정비용 등도 절감할 수 있을 것임

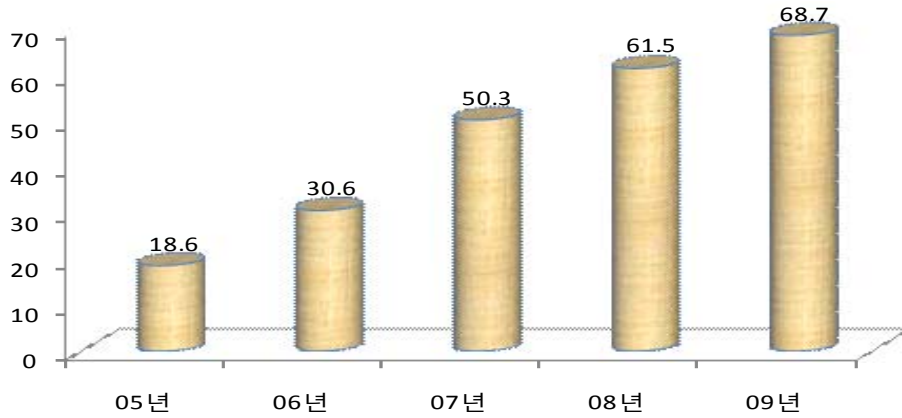
나. 현금영수증·신용카드 이용 활성화

□ 현금영수증·신용카드 이용 활성화 현황

- 현금영수증 제도는 자영업자의 현금매출에 대한 과세표준 양성화를 위해 '05년도에 도입되었으며, '10년 현금영수증 발급금액 76조원, 발급건수 49억건을 달성하여 제도가 성공적으로 정착된 것으로 평가됨
 - '10년 현금영수증·신용카드 사용액은 민간소비지출의 77.7%를 점유함

[그림 Ⅲ-1] 현금영수증 발급금액 추이

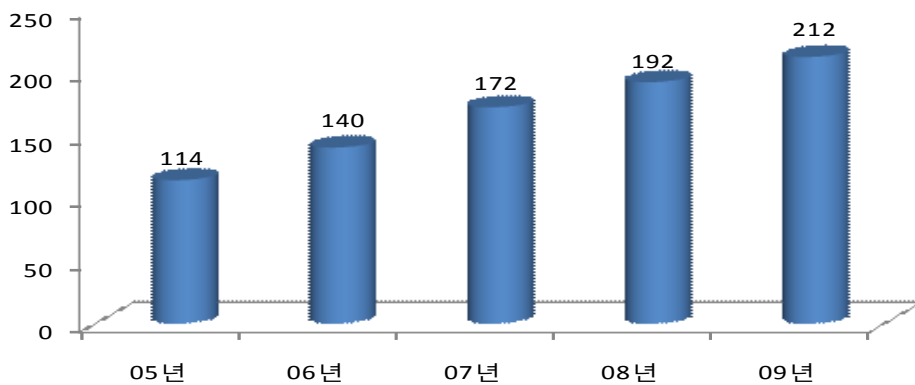
(단위 : 조 원)



- 현금영수증 제도 도입 이후 국세청에서는 현금영수증 가맹점 가입 의무화 및 발급의무화('07.7월), 신용카드 가맹점의 결제 의무화 ('07.7월), 발급기준금액(5천원) 제한 폐지('08.7월), 전문직 등 사업자의 현금영수증 발급의무화('10.4월), 의무발행 가맹점 스티커 부착 의무화('11.4월) 등을 통해 지속적인 가맹점 가입 및 발급을 권장하고 있음

[그림 Ⅲ-2] 현금영수증 가맹점 수

(단위 : 만 개)



□ 현금영수증 활성화의 장애요인

- 최근 현금영수증 복권제도의 폐지('11년)로 비근로자들의 현금영수증 수취 유인책이 없어졌으며, 현금영수증 소득공제율 축소 등으로 근로자들도 현금영수증 수취의욕이 저하됨
- 현금영수증은 신용카드와 달리 수수료도 없으며, 현금영수증 발행분에 대한 발행세액공제²⁰⁾도 가능하나,
 - 사업자는 현금매출 누락의 용이성 등으로 인해 현금영수증 발급을 꺼리고 있으며, 가격할인 등을 통해 소비자에게 현금영수증 미수취를 유도하고 있음

□ 개선방향 1 : 직불카드·체크카드 사용자에게 대한 혜택 확대

- 소비자의 건전한 소비문화와 가맹점의 카드수수료 부담을 줄이기 위해 직불카드·체크카드에 대한 소득공제율을 인상하여 이들 카드의 사용을 유도할 필요가 있음
 - 예를 들면, 현행 직불카드·체크카드의 소득공제율을 총급여의 25% 초과분의 25%에서 30%로 상향 조정할 필요가 있음

□ 개선방향 2 : 현금영수증 활성화 추진

- 현금영수증제도는 현금거래 비중이 높은 우리나라의 실정에 맞는 제도로서, 사용 활성화를 위해서는 소비자의 혜택 확대와 사업자가 현금영수증을 스스로 발급 또는 수취 할 수 있는 세정분위기가 마련되어야 함
- (현금영수증 활성화 방안 1) 현금영수증 사용자에게 대한 혜택 확대
 - 현금거래의 투명성 제고와 소비자의 현금영수증 수취를 활성화 하기 위해 현금영수증 사용액에 대한 소득공제율을 인상할 필요가 있음
 - 예를 들면, 현행 현금영수증 사용액의 공제율을 총급여의 25%

20) 부가가치세에서 7백만원을 한도로 신용카드 등의 발행액의 1.3%를 세액공제하고 있음

초과분의 20%에서 직불카드 등과 같은 수준으로 상향 조정하여 현금거래에 대한 현금영수증 수취를 유도할 필요가 있음

- (현금영수증 활성화 방안 2) 현금영수증 사용 편리성 증대
 - 소비자가 현금영수증을 편리하게 수취할 수 있도록 현금영수증 인증 수단을 확대할 필요가 있음
 - 예를 들면, 휴대폰(스마트폰)을 이용하여 현금영수증을 발급받을 수 있도록 바코드 식(QR코드 등) 현금영수증 모바일 카드를 제작·보급하고²¹⁾
 - 관련기관과 협의를 통해 전자주민증의 IC칩에 내장된 정보(주민번호)로 현금영수증을 발급받을 수 있도록 하는 등 인증 수단을 다양화할 필요가 있음
- (현금영수증 활성화 방안 3) 현금영수증 발급거부에 대한 사회적 감시 강화
 - 현금영수증 발급거부 사업자나 기피자에 대한 소비자의 신고 편의성 제고를 위해 활용도가 높은 스마트폰 등을 이용한 신고 등 신고방법을 다양화하여 소비자의 현금영수증 발급 감시를 강화할 필요가 있음
- (현금영수증 활성화 방안 4) 현금영수증 교육·홍보 강화
 - 홍보효과가 큰 대중매체 등을 통해 현금영수증 사용에 대한 홍보를 강화하고 미래의 납세자인 학생들을 대상으로 현금영수증의 의미와 중요성에 대한 교육 및 홍보를 강화시키고, 학생들의 참여를 유도할 수 있는 유인체계를 개발할 필요가 있음
 - 특히 초등학생용 및 중학생용으로 제작·배포되고 있는 세금 교과서를 바탕으로 세금교육과 더불어 현금영수증에 대한 교육·홍보도 강화할 필요가 있음

21) QR코드는 2차원 바코드로 1차원 바코드에 비해 많은 정보를 기록할 수 있어 현재 많은 분야에서 사용되고 있음

다. 성실납세자 우대를 통한 성실납세 풍토 조성

□ 영세·성실납세자 우대 현황

- 성실납세 중소기업 등에 대해 세무조사 제외
 - 장기 성실납세 중소기업, 조사모범 납세자에 대해 5년간 정기 세무조사대상 선정에서 제외시킴
 - 성실 중소기업은 조사대상으로 선정되더라도 컨설팅 위주의 간편조사를 실시함
 - 소규모 납세자는 사무실 조사를 활성화하는 등의 조치를 통해 조사 부담을 완화시키고 있음
- 성실납세자와 경영애로기업의 환급금을 법정기일보다 조기 지급하여 경제적 부담 해소
- 지방기업 등에 대한 세정지원 강화로 지역경제 활성화 지원
 - 어려운 여건 속에서도 고용창출 등 국민경제에 기여하는 중소기업과 지방소재 기업에 대해 세무조사 선정 비율을 축소시킴
- 영세납세자 등의 창업과 회생을 적극 지원하여 경제 활성화 뒷받침
 - 국세청 홈페이지에 「영세납세자 도움방」 설치, 세금과 4대 보험의 통합안내 등 창업자 멘토링 서비스를 실시함
 - 대학생 등 1인 창조기업과 퇴직자·다문화가정 등 일자리 소외 계층에 대한 창업을 세정 차원에서 적극 지원하고 있음
 - 세무대응역량이 취약한 중소기업, 영세사업자 등을 위해 무료로 이용할 수 있는 「납세자 세법교실」을 운영하고 있음
 - 사업상 어려움을 겪는 소상공인, 재해피해 납세자 등의 지원요청 없이도 세금문제를 찾아서 해결하는 직권지원제도를 운영하고 있음

□ 정책 대안

- 개선방향 1 : 영세납세자에 대한 지속적 세정지원 강화

- 영세사업자 중 일정요건에 해당하는 납세자²²⁾에 대하여 세무 조사를 면제하고,
- 경제적 여건 등 자력으로 세금 불복청구를 할 여력이 없어 세무 대리인을 선임하지 못하는 영세사업자들을 위해 불복청구를 전담할 국선세무사제도의 도입을 검토함

○ 개선방향 2 : Tax Mileage 제도 확대 등 성실납세자 존중 문화 조성

- Tax Mileage 제도 확대 등 납세자의 국가에 대한 기여의 몫을 경제적, 비경제적 납세보상을 통하여 낸 세금만큼 돌려받는다는 인식을 형성시킴
- 성실납세자에 대한 홍보를 강화하고, 성실납세자 인증표식, 조달물품 우선구매 등의 우대방안을 제공하는 등 성실납세자에 대한 우대를 적극적으로 실시할 필요가 있음

라. 세금계산서제도 개편 등 납세협력비용 축소

- 금융거래자료 등에 의한 검증 시스템 및 납세자별 통합관리시스템의 구축이 완료되면 사업자간 거래의 증빙 역할을 하고 있는 세금계산서의 교부방법을 간소화하는 한편, 세금계산서합계표 제출의무를 폐지하는 등의 개편을 검토함
- 부가가치세를 운영하고 있는 대다수의 국가들은 세금계산서 등의 관련 증빙자료의 제출의무는 없는 상태이고, 납세협력비용 감축을 위하여 부가가치세 신고서 양식을 최대한 간소화하는 추세임
- 또한, 부가세신고서의 양식을 단순화하는 등 납세협력비용 축소를 위해 노력할 필요가 있음
- 금융거래자료 등 제3자 정보를 통해 향상된 과세인프라 망 하에서 불필요한 납세자 부담을 최소화하는 노력을 경주하여야 할 것임

22) 예를 들면, 무재산자, 소득원천이 유일한 생계수단인 사업자 등임

IV. 결론

- 우리나라의 현행 과세인프라는 거래 당사자들로부터 실물거래 증빙을 제공받아 이를 서로 비교·검증하는 시스템임
 - 실물거래 증빙 중심의 현행 과세인프라는 자영업자의 세원투명성을 일정 수준 제고한 것으로 평가받고 있으나,
 - 아직도 자영업자의 소득탈루율은 높은 수준이며, 자료상·무자료거래·현금매출 누락 등의 문제에 취약하다는 한계를 드러내고 있음

- 최근 5만원권의 발행 등으로 인하여 자금원천이 불법이거나 수입금액 누락 가능성이 상당히 높은 고액현금거래가 더욱 확대되는 추세는 조세의 투명성과 세부담의 공평성 측면에서 많은 우려를 낳고 있음

- 그럼에도 실물거래 증빙 중심의 과세인프라에서 실물거래 증빙과 금융거래 정보의 상호대사를 기반으로 하는 과세인프라로의 전환을 위해 도입된 사업용 계좌 제도는 유명무실한 상황이고,
 - 과세관청은 탈세적발·체납징수·세원관리 측면에서 활용도가 높은 금융정보분석원의 보유 자료인 혐의거래보고 자료나 고액현금 거래보고 자료의 접근에 제약이 있음

- 이에 본고에서는 실물거래 증빙과 금융거래 정보의 상호대사를 기반으로 하는 과세인프라의 구축을 중심으로 숨은 세원을 양성화하기 위한 과세인프라의 개편방향을 제도적 측면과 세정 측면에서 모색하였음
 - 제도적 측면에서의 개편방향은 다시 크게 금융거래 정보를 활용한 과세인프라의 구축방안과 기타 제도 개선방안으로 구분하여 제시하였음

- 세정 측면의 개편방향은 과세자료 통합관리시스템 구축 등 4가지 방안을 마련하여 제시하였음
- 제도적 측면에서의 개편방향 중 금융거래 정보를 활용한 과세인프라의 구축방안들을 요약하면 다음과 같음
 - (방안 1) 금융정보분석원 보유자료의 일괄 활용체계 구축
 - 금융정보분석원에서 수집 보유하고 있는 CTR자료와 STR자료를 국세청이 일괄확보한 후 이를 활용하는 시스템의 구축 필요
 - (방안 2) 금융기관 보유자료를 활용한 거래내역 검증체계 구축
 - 과세관청이 세원관리 목적상 필요시 사업용 계좌 정보를 수시로 열람하여 검증하는 시스템인 ‘사업용 계좌 정보를 활용한 거래내역 검증체계’ 구축 필요
 - 불성실한 납세자의 사업용 계좌 미사용에 따른 문제점을 보완하기 위해 비사업용 계좌 정보의 열람권한을 확대하여 검증하는 시스템인 ‘비사업용 계좌 정보를 활용한 거래내역 검증체계’ 구축 필요
 - (방안 3) 미국식 ‘사업자의 현금수취거래 보고제도’ 도입 방안 마련
 - 고액의 현금거래는 자금원천이 불법이거나 수입금액 누락 가능성이 크므로 미국과 같이 고액의 현금거래에 대하여 모든 사업자가 국세청에 신고하는 제도를 도입 방안 마련
 - 금융거래 정보에 대한 과세관청의 접근을 대폭 확대함과 동시에 개인정보 보호를 위한 다양한 장치를 마련하여야 할 것임
- 본고에서 제시하고 있는 기타 제도적인 개선방안들을 요약하면 다음과 같음

- (방안 1) 세무조사과정에서 장부제시를 거부하는 경우를 추계과세 요건에 포함하고, 추계과세 후 소송과정에서 장부 등을 제시하는 납세자에 대한 입증책임을 강화하며, 순자산증가법 등 다양한 추계방식을 과세관청에게 허용하는 방안 필요
- (방안 2) 탈루율이 높은 폐자원 등에 대한 매입자 납부제도 확대 및 면세사업자의 매입자발행 계산서 제도 도입 필요
- (방안 3) 금융기관의 신용평가 자료를 세정에 활용하고, 자료상 등 부실사업자 자료를 금융기관에 제공하여 신용평가 시 이를 반영하는 방안 검토 필요

□ 한편 세정측면에서의 개선방안을 요약하면 다음과 같음

- (방안 1) 과세자료 통합관리시스템 구축
 - 과세자료의 납세자별로 통합관리 하는 시스템을 구축하고, GIS 등을 활용한 세원관리 시스템 구축 필요
- (방안 2) 현금영수증·신용카드 이용활성화
 - 직불카드 이용을 활성화하고, 현금영수증 사용자의 혜택과 사용 편리성을 증대시키며, 현금영수증 제도를 체제적으로 교육·홍보 하는 등의 활성화 노력 필요
- (방안 3) 성실납세자에 대한 지원 및 우대제도 강화
 - 성실납세자에 대한 혜택을 다양화하여 성실납세자가 존중 받는 사회적 분위기 조성
- (방안 4) 부가가치세 신고서 양식 및 세금계산서합계표 제도 개편 필요
 - 신고 양식 단순화 및 세금계산서합계표제출 폐지 등 불필요한 납세자의 부담을 최소화하는 노력 필요

- 이상과 같은 제도적 개선방안들과 세무행정적 개선방안들이 서로 조화롭게 그리고 성공적으로 추진된다면 기존 과세인프라의 한계를 극복하여 세원 투명성을 획기적으로 개선함과 동시에 납세자의 불필요한 행정부담을 축소할 수 있을 것으로 기대됨
- 새로운 과세인프라 구축방안들이 성공적으로 추진·정착되기 위해서는 추진과정을 계획·관리하는 전담 TF를 구성·운영하고 성과지표의 생성 및 목표치 달성 등의 체계적인 접근이 바람직함

참고문헌

국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

금융정보분석원, 『2009 자금세탁방지제도 연차보고서』, 2010.

김재진, 『미국 현금수취거래 신고제도 연구』, 한국조세연구원, 연구용역 중간보고서, 2011.

김재진·기은선·송은주·문예영, 『우리나라 및 주요국의 사업용계좌 제도 연구』, 한국조세연구원, 2008.

안종석·성명재·전병목·정재호·박명호·우석진·빈기범, 『지하경제 규모의 측정과 정책시사점』, 한국조세연구원, 2010.

전병목·박명호, 『소규모자영사업자에 대한 과학적인 세원관리방안 연구』, 한국조세연구원, 연구용역보고서, 2010.

GAO, Bank Secrecy Act: FinCEN and IRS Need to Improve and Better Coordinate Compliance and Data Management Efforts, 2006

IRS, Reporting Cash Payments of Over \$10,000: Received in a Trade or Business, 2009.

OECD, "Access for Tax Authorities to Information Gathered by Anti-money Laundering Authorities, 2008,

<부록 1> 미국의 개인소득세 납세순응 분석

- 미국 국세청이 2001 귀속 개인소득세 신고서를 대상으로 개인소득세 납세순응 분석을 수행한 NRP(National Research Program) 연구 결과에 따르면 국민들의 납세순응에 제3자 정보의 활용이 매우 중요함을 알 수 있음
 - 개인소득세 신고서 상 소득유형들 가운데 가장 순신고누락(Net Misreporting)이 적은 유형은 제3자로부터 정보를 입수할 수 있거나 원천징수되는 소득유형인 팁을 포함한 임금소득임
 - 이런 소득유형의 순신고누락백분율(Net Misreporting Percentage, NMP)²³⁾은 단지 1%밖에 되지 않음
 - 반면, 원천징수가 되지 않고 제3자로부터 정보를 통보받을 수 없는 소득유형인 기타소득과 자영업자의 사업소득은 43%라는 높은 순신고누락백분율을 보임
 - 특히 농업소득의 순신고누락백분율은 72%에 이르고, 비농사업자 소득도 57%의 순신고누락백분율을 나타냄
 - 한편, 이자나 배당소득같이 제3자로부터 정보가 과세관청에 통보되지만 원천징수의 대상이 아닌 소득유형의 순신고누락백분율은 약 4%이고,
 - 제3자로부터의 정보가 부분적으로 과세관청에 통보되는 자본이득의 경우는 순신고누락백분율은 약 12%에 달하고 있음
 - 이는 제3자의 정보나 원천징수로 인해 소득이 과세관청의 눈에 쉽게 발각되는 소득유형에서는 신고누락이 적은 반면, 그렇지 않은 소득유형에서는 신고누락이 많은 경향이 있음을 시사함

23) 순신고누락백분율(Net Misreporting Percentage, NMP)이란 세금신고서 상에 있는 각각의 주요 항목들에 있어서 보고되어야 할 금액의 절대값 대비 허위 또는 잘못으로 보고되지 않은 '순신고누락액(Net Misreporting Amount, NMA)'의 백분율로 나타낸 것으로 세금신고서 상에 있는 개별 항목들의 신고불순응(Reporting Noncompliance)을 측정하는 개념임

〈부표 1〉 미국 개인소득세의 조세격차 및 순신고누락백분율
(2001 과세연도 기준)

소득 및 공제 유형	조세격차 (B\$)	NMP ¹⁾ (%)
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	* ²⁾	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, S 법인, 유산 및 신탁 등	22	18

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

2) * 는 5억달러 미만을 의미함

출처: http://www.irs.gov/pub/irs-news/tax_gap_figures.pdf

<부록 2> 미국의 현금수취거래보고제도 개요²⁴⁾

- 미국의 현금수취거래보고제도의 주요 내용은 다음과 같음
 - 개념 : 한 번의 거래(Transaction)나 관련 거래들에서 현금으로 \$10,000 이상 수취한 거래 당사자는 Form 8300을 신고해야 하는 제도
 - 신고의무가 있는 거래 당사자의 범위
 - 개인, 기업, 법인, 협회, 조합, 신탁회사(Trust), 부동산중개인(Estate), 비과세단체(Exempt Organization)
 - 다만, 비과세단체가 사업상 거래의 과정이 아니라 기부목적으로 \$10,000 이상을 수취한 경우에는 Form 8300을 신고하지 않아도 됨
 - 한편, 연방법원 또는 주법원의 직원이 다음의 범죄로 기소된 사람의 보석금으로 \$10,000 이상 받은 경우도 Form 8300을 신고해야 함
 - 규제약물관련 연방법 위반
 - 공갈
 - 자금세탁
 - 위의 범죄와 상당히 유사한 주법 위반
 - 신고대상이 되는 거래(Transaction)는 다음의 경우에 발생한 것으로 간주함
 - 재화나 용역 및 자산의 매각
 - 자산의 임대
 - 현금 교환
 - 신탁회사나 에스스로 계좌로의 입금
 - 대출 발생 또는 대출 상환
 - 현금의 수표나 채권 같은 유통증권(Negotiable Instrument)로의 전환

24) IRS, Publication 1544(Rev. March 2009).

- 다음의 조건을 만족하는 수취 현금에 대하여 Form 8300을 작성하여 신고해야 함
 - \$10,000 이상의 현금
 - 다음의 형태로 \$10,000 이상 수령하는 경우
 - 일시불인 경우
 - 최초수령일로부터 1년 이내에 현금으로 수령하는 할부거래의 경우
 - 이전의 보고하지 않은 경우를 포함하여 현금으로 12개월 이내에 수취한 총금액이 \$10,000 이상인 경우
 - 사업상 거래의 과정에서 수취하는 경우
 - 동일한 구매자 또는 대리인으로부터 수취하는 경우
 - 단일거래 또는 관련 거래들로 수취하는 경우
 - 관련 거래(Related Transaction)는 지급인 또는 대리인의 24시간 이내에 발생한 거래임
 - 거래들이 24시간 경과한 이후에 일어났더라도 수취인이 각각의 거래가 하나의 연관된 거래라는 것을 알게 되거나 알 수 있는 이유가 있는 경우에는 관련 거래로 봄
- 현금의 개념
 - 미국 및 타국의 동전·지폐
 - 자기앞수표, 은행환어음, 여행자수표, 우편환 중에서 그 액면가는 \$10,000 정도이고, 지정보고거래(Designated Reporting Transaction)²⁵⁾나 구매자가 Form 8300을 통한 신고를 회피하려 한다는 사실은 판매자가 알고 있는 거래에서 판매자가 받은 것
- 신고방법 및 기한
 - Form 8300(Report of Cash Payments over \$10,000 Received in a Trade or Business)을 작성하여 현금수취일로부터 15일 이내에 보고하여야 함

25) 지정보고거래란 자동차나 보트 같은 내구소비재(consumer durable), 미술품·우표·동전 같은 수집품, 여행·오락 등과 관련된 소매판매를 말함

- IRS에 신고한 Form 8300은 보고일로부터 5년간 보관하여야 함
- 작성된 Form 8300은 국세청(IRS) 산하의 디트로이트 컴퓨팅 센터로 보내져야 함
- Form 8300의 신고자는 현금수취 연도의 그 다음연도 1월 31일까지 Form 8300의 신고를 야기한 구매자에게 서면 또는 전자로 된 명세서(Statement)를 통지해야 함
 - 명세서에 기재되어야 하는 필요 정보는 판매 사업자 상호, 주소, 구매자 담당자의 성명, 전화번호, 신고할 현금 수취금액이며, 이런 정보를 IRS에 신고했음을 언급해야 함
 - 명세서의 사본을 다른 증빙들과 함께 보관하여야 함
- 미국에서는 현금수취거래보고 제도의 의무위반에 대해서는 강력한 처벌 조항을 두고 있음
 - 민사상 처벌(Civil Penalties)
 - 신고기일까지 Form 8300을 정확하게 신고하지 않거나 Form 8300상의 구매자에게 명세서를 보내지 않은 경우 위반한 신고 건마다 \$50의 가산세를 부과함²⁶⁾
 - 단, 동 가산세는 신고의무자를 기준으로 연간 \$250,000을 초과할 수 없음
 - 고의적으로(Intentionally) 신고의무를 이행하지 않은 경우 \$25,000과 신고대상 현금수취 금액(\$100,000 한도) 중 큰 금액을 가산세로 부과함
 - 형사상 처벌(Criminal Penalties)
 - 악의적으로(Willfully) Form 8300을 신고하지 않은 경우, 악의적으로 허위·가짜 Form 8300을 신고한 경우, Form 8300을 신고하지 못하도록 막거나 막으려고 시도하는 경우, Form 8300을 신고할

26) IRC Section 6721(a). 특정기간 안에 수정이 이루어진 경우 가산세를 경감해 주는 조항(IRC Section 6721 (b))이 있음

필요가 없게 보이도록 거래를 고안하거나(setting up), 고안을 돕거나(helping setting up), 고안을 시도하는(trying to set up) 경우가 형사상 처벌 대상임

- 이 중 악의적으로 Form 8300을 신고하지 않는 경우에는 최대 \$250,000(법인은 \$500,000)의 벌금이나 최대 5년까지의 징역형 또는 벌금형과 징역형 모두를 받을 수 있음

- 이러한 현금수취거래보고 건수는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있으며, 2009년도에는 2003년도(약 13만건) 대비 39.27% 증가한 약 18만건에 달함
 - 고액현금거래보고 건수와 비교할 때 현금거래수취보고 건수는 고액현금거래보고 건수의 약 1% 수준이나 그 비율은 점차 높아지고 있음

〈부표 2〉 미국의 고액현금 수취거래보고 현황

(단위: 천건)

보고 종류	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
현금수취신고 (Form 8300)	129.8	152.0	160.4	152.3	173.0	184.3	180.8
고액현금거래 (CTR)	13,341.7	13,674.1	14,210.3	15,946.7	16,219.4	16,082.8	14,909.7
CTR 대비 비중	0.97%	1.11%	1.13%	0.96%	1.07%	1.15%	1.21%

자료: FinCEN, 각 연도

출처: 김재진, 미국 현금수취거래 신고제도 연구, 2011, p. 53.

〈부표 3〉 부가가치세 사업자에 대한 소득파악 인프라

사업자 유형	소득파악인프라		
	제도 명칭	주요 내용	
일반 과세자	① 사업자등록	<ul style="list-style-type: none"> 사업자등록(정정 포함)신청, 폐업신고 ⇒ 사업장별 사업자등록번호 부여 	
	② 세금계산서	<ul style="list-style-type: none"> 과세대상 재화·용역 거래시 발행·수취 ⇒ 제출, 상호대사검증(Cross check) 	
	③ 계산서	<ul style="list-style-type: none"> 면세대상 재화·용역 거래시 발행·수취 ⇒ 제출, 상호대사검증(Cross check) 	
	④ 신용카드	<ul style="list-style-type: none"> 수입금액 2,400만원 이상 가맹 확대 	
	⑤ 현금영수증	<ul style="list-style-type: none"> 수입금액 2,400만원 이상 가맹 의무 	
	⑥ 과세자료	<ul style="list-style-type: none"> 과세자료제출법에 의한 각종자료 제출 ⇒ 전산 수록 및 누적 관리 	
	⑦ 원천징수	<ul style="list-style-type: none"> 소득지급액에 대한 원천징수 ⇒ 지급명세서 제출 	
	⑧ 사업용 계좌	<ul style="list-style-type: none"> 거래대금, 인건비, 임차료 결제시 사용 ⇒ 대상 : 복식기장의무자 	
	⑨ 인별DB구축	<ul style="list-style-type: none"> 부동산, 자동차, 주식 등 거래자료 출입국자료, 소득자료, 종토세자료 등 	
간이 과세자	납부자	① 사업자등록	<ul style="list-style-type: none"> 사업자등록(정정 포함)신청, 폐업신고 ⇒ 사업장별 사업자등록번호 부여
		④ 신용카드	<ul style="list-style-type: none"> 수입금액 2,400만원 이상 가맹 확대
		⑤ 현금영수증	<ul style="list-style-type: none"> 수입금액 2,400만원 이상 가맹 의무
	납부 의무 면제자	⑨ 인별DB구축	<ul style="list-style-type: none"> 부동산, 자동차, 주식 등 거래자료 출입국자료, 소득자료, 종토세자료 등
		① 사업자등록	<ul style="list-style-type: none"> 사업자등록(정정 포함)신청, 폐업신고 ⇒ 사업장별 사업자등록번호 부여
		⑨ 인별DB구축	<ul style="list-style-type: none"> 부동산, 자동차, 주식 등 거래자료 출입국자료, 소득자료, 종토세자료 등

출처: 전병목·박명호(2009)

〈부표 4〉 부가가치세 면세사업장 사업자에 대한 소득과약 인프라

사업자 유형	소득과약 인프라	
	제도 명칭	주요내용
사업장 사업자 (수입금액 4,800만원 이상)	① 사업자등록	<ul style="list-style-type: none"> 사업자등록(정정 포함)신청, 폐업신고 ⇒ 사업장별 사업자등록번호 부여
	③ 계산서	<ul style="list-style-type: none"> 면세대상 재화·용역 거래시 발행·수취 ⇒ 제출, 상호대사검증(Cross check)
	④ 신용카드	<ul style="list-style-type: none"> 수입금액 2,400만원 이상 가맹 확대
	⑤ 현금영수증	<ul style="list-style-type: none"> 수입금액 2,400만원 이상 가맹 의무
	⑥ 과세자료	<ul style="list-style-type: none"> 과세자료제출법에 의한 각종 자료 제출 ⇒ 전산 수록 및 누적 관리
	⑦ 원천징수	<ul style="list-style-type: none"> 소득지급액에 대한 원천징수 ⇒ 지급명세서 제출
	⑧ 사업용 계좌	<ul style="list-style-type: none"> 거래대금, 인건비, 임차료 결제시 사용 ⇒ 대상 : 복식기장의무자
	⑨ 인별DB구축	<ul style="list-style-type: none"> 부동산, 자동차, 주식 등 거래자료 출입국자료, 소득자료, 종토세자료 등
	소규모 사업장 사업자 (수입금액 4,800만원 미만)	① 사업자등록
③ 계산서		<ul style="list-style-type: none"> 면세대상 재화·용역 거래시 발행·수취 ⇒ 제출, 상호대사검증(Cross check)
④ 신용카드		<ul style="list-style-type: none"> 수입금액 2,400만원 이상 가맹 확대
⑤ 현금영수증		<ul style="list-style-type: none"> 수입금액 2,400만원 이상 가맹 의무
⑥ 과세자료		<ul style="list-style-type: none"> 과세자료제출법에 의한 각종자료 제출 ⇒ 전산 수록 및 누적 관리
⑦ 원천징수		<ul style="list-style-type: none"> 소득지급액에 대한 원천징수 ⇒ 지급명세서 제출
⑨ 인별DB구축		<ul style="list-style-type: none"> 부동산, 자동차, 주식 등 거래자료 출입국자료, 소득자료, 종토세자료 등

출처: 전병목·박명호(2009)

〈부표 5〉 부가가치세 면세사업자(인적용역자)에 대한 소득파악 인프라

사업자 유형	소득파악 인프라	
	제도 명칭	주요 내용
사업소득 연말정산자 ¹⁾	⑦ 원천징수	<ul style="list-style-type: none"> • 소득지급자에 의한 원천징수 및 지급명세서 제출
	⑨ 인별DB구축	<ul style="list-style-type: none"> • 자동차, 주식 등 거래자료 • 출입국자료, 소득자료, 종토세자료 등
기타 인적용역자 ²⁾	⑦ 원천징수	<ul style="list-style-type: none"> • 소득지급자에 의한 원천징수 및 지급명세서 제출
	⑨ 인별DB구축	<ul style="list-style-type: none"> • 부동산, 자동차, 주식 등 거래자료 • 출입국자료, 소득자료, 종토세자료 등
특수직 종사자	⑨ 인별DB구축	<ul style="list-style-type: none"> • 부동산, 자동차, 주식 등 거래자료 • 출입국자료, 소득자료, 종토세자료 등
	⑩ 사업장 제공자 등 제출자료 (협조사항)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업장을 제공하는 자가 제출 ⇒ 캐디, 간병인, 육실종사원, 중고차판매원 • 사업을 중개·알선하는 자가 제출 ⇒ 대리운전원, 파출부, 소포배달원, 수하물운반원

주: 1) 사업소득 연말정산자 : 보험모집인, 방문판매원으로서 연말정산한 자

2) 기타인적용역자 : 학습지 교사, 행사도우미, 다단계판매원 등

출처: 진병목·박명호(2009)

〈부표 6〉 주요국의 추계과세방법 비교

구분	우리나라	일본	독일	미국	프랑스
납세의무 확정원칙	• 실액과세방법	• 좌동	• 좌동	• 좌동	• 좌동
추계과세 요건	<ul style="list-style-type: none"> 과세표준을 계산함에 있어서 필요한 장부의 증빙서류가 없거나 중요한 부분이 미비 또는 허위인 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 장부등을 비치하지 않은 경우 장부의 기재내용이 허위이거나 부정확한 경우 세무조사 과정에서 납세의무자가 장부제시를 거부하거나 비협력적인 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 신고내용에 대한 충분한 설명을 할 수 없는 경우 사실관계 확인을 위한 정보 제공을 거부하는 경우 사실의 정당성에 대한 보증을 거부하는 경우 장부 또는 기록을 제시할 수 없는 경우 증빙자료에 관한 설명 의무 등에 위반하는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 법령상의 기장 의무를 불이행하거나 장부기장 내용이 불명확한 경우 세무조사 과정에서 납세의무자가 장부 등을 제시하지 않는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 정당한 세무조사를 방해하거나 신고소득과 생활수준에 의한 추계소득금액 간에 현저한 차이가 있는 경우 특정소득에 대한 협의과세제도가 적용되는 경우
추계방법에 관한 규정의 성격	• 제한적 규정	• 예시적 규정	• 좌동	• 좌동	• 좌동
추계방법의 종류	<ul style="list-style-type: none"> 기준경비율법 단순경비율법 동업자권형법 본인소득률법 	<ul style="list-style-type: none"> 순자산증가법 소비액법 은행예금법 효율법 비효율법 	<ul style="list-style-type: none"> 총재산비교법 총금융계산법 기업비교법 	<ul style="list-style-type: none"> 순자산법 현금지출법 은행예금법 비율법 등 	<ul style="list-style-type: none"> 생활수준에 의한 추계방법 협의과세제도 등
추계방법의 운용	<ul style="list-style-type: none"> 조세법률주의 추계방법의 엄격적용 	• 좌동	• 좌동	• 좌동	• 좌동

출처: 국세청 내부자료

발제

4

신종·첨단 탈세의 실태와 세무조사의 실효성 제고방안

김 유 찬 (홍익대 경영대학 교수)

요 약

신중·첨단 탈세의 실태와 세무조사의 실효성 제고방안

I 탈세의 새로운 형태와 세무조사 성과

- 경제의 글로벌화, 금융·IT 분야의 발전과 더불어 탈세의 행태도 맥을 같이하여 변화 (골드뱅킹, 엔화스왑, 사모펀드 등)
 - 스마트폰 앱스토어 등 새로운 거래형태도 지속 창출
- 국세청은 '10년 18,156건의 세무조사를 통해 5조1,324억원의 추정 세액을 부과한 가운데
 - '09년 이후 주요 조사분야로 역외탈세를 선정하고 국제공조, 제도, 조직, 예산 등 인프라 구축에 주력

II 주요 외국 과세당국의 탈세에 대한 접근방법

- 미국, 일본 등은 첨단탈세에 대응하는 전담조직을 운영
 - 영국, 호주, 뉴질랜드 등은 세무조사 조직을 납세자 유형별로 특성화하여 구성
- 미국 등은 금융기관으로부터 금융정보를 제공받아 과세에 활용하는 제도적 기반을 마련
 - 미국 은행비밀법의 기본 취지는 고객의 금융거래 비밀을 보장 하되 불법적인 금융거래를 제도적으로 차단하는 것
 - 미국·호주의 경우 과세관청이 FIU에 보고된 고액현금거래(CTR) 정보에 대해 포괄적인 접근이 가능하도록 허용

- 미국·일본 등은 해외자산 파악에 유용한 **역외계좌·외환거래 정보의 보고 의무**를 금융기관에 부여
- 독일은 과세자료가 납세자의 관리영역에 속하는 경우 **과세 관련 상황의 입증책임**을 납세자가 더 많이 부담토록 입법

Ⅲ 우리나라 과세당국의 대응방안

- **첨단탈세 대응 전담조직의 신설 필요**
 - 소관 정규조직이 없고 전문인력도 부족한 상황에서는 탈세 유형별 접근과 선제적 대응이 곤란
- **조사대상 선정시기 시행한 조사결과를 반영하여 납세자 유형별 세무조사 비율의 차별화 필요**
 - 정기조사에서도 탈세 성향이 높은 납세자 그룹에 집중
- **현행 금융거래확인 등으로는 현금거래를 이용한 지능적 탈세 추적에 한계가 있으므로 금융정보접근 관련 제도개선 필요**
 - 특히, 과세자료로서 활용되지 못하고 있는 **고액현금거래보고(CTR) 자료를 탈세방지 목적에 적극 이용하는 방안** 고려
- **금융실명법 위반시 처벌조항을 개정하여 차명계좌를 개설하거나 명의를 빌려준 당사자를 강력하게 처벌할 필요**
 - 현행 금융실명법은 실제 계좌의 주인에게는 실명거래를 의무화하지 못하는 문제가 존재
- **과세당국과 납세자간 입증책임을 보다 공정하게 분배할 필요**
 - 과세근거자료가 납세자의 관리영역에 있는 상황에서 입증책임이 과세당국에 치우치면 성실납세 유지를 위한 유효한 수단 부족



목 차

I

서 론

155

II

탈세의 새로운 형태와 세무조사 성과

157

III

주요 외국 과세당국의 탈세에 대한 접근 방법

162

IV

과세당국의 대응방안

168

신증·첨단 탈세의 실태와 세무조사의 실효성 제고방안

I. 서론

지난 20여년간 국제적으로 세율인하 추세가 지속되었다. 반면에 정부 지출은 일정수준 이하로 줄이기 어려웠다. 달리 말하면 세율인하 경쟁으로 감세정책이 지나치게 앞서나간 측면이 있었다. 결과적으로 많은 나라들이 심각한 재정적자에 직면하였는데, 대표적으로 감세정책에 앞장선 나라들로는 미국, 아일랜드, 영국 등이 해당한다.

2008년 글로벌 금융위기 이후 이러한 인식에 상당 부분 전환이 발생하였다. 경제위기시 최후의 구원자는 정부인데 재정건전성이 문제가 되면 이 역할을 수행하기 어렵게 된다. 그에 따라 그 이후에는 감세를 자제하고 소폭 증세를 추진하고 기업/고소득층의 조세회피를 강력하게 규제하는 분위기로 전환되었다.

금융위기 이후 세계의 주요 국가들은 과도한 금융비밀주의를 완화하여 과세의 공평성을 제고하고 재정건전성을 확보하는데 노력을 기울이고 있다. 미국이 가장 앞장서 있는 국가로, 국내자본이 과세를 피하여 외국으로 피신하는 사례에 대하여 집중 추적하고 여러 가지 제도 및 행정적 조치를 강구해 왔다. EU는 스위스와 조세조약 개정을 추진하면서 스위스의 은행비밀법 때문에 그동안 거의 불가능하던 스위스 과세당국으로부터 자국의 탈세자에 대한 정보협조를 얻어내게 되었다.

OECD의 2000년 보고서 “Improving Access to Bank Information for Tax Purposes”는 조세피난처의 은행비밀법(bank secrecy laws)이 조세정보요구에 대한 국제적 협력을 방해하고 있다고 지적하면서 은행정보에 직간접적 접근 허용을 주장하고 있다.

FIU정보를 적극적으로 과세에 활용하고 있는 미국과 호주는 FIU 관련 법률의 목적에 “조세행정”을 명기하고 있는 바, 우리나라도 축적된 FIU 정보를 적극 활용하여 FIU제도의 취지를 살리고 공정과세를 구현하는데 노력해야 한다. FIU정보의 활용도를 높이기 위해 입법목적에 “탈세예방”을 추가하고 특정금융거래정보의 활용범위를 국세의 부과·징수 업무로 확장할 필요가 있다. 고액현금거래정보(CTR)에 대해서는 금융정보분석원장에게 별도의 정보이용 승인 권한을 부여하도록 법을 개정함으로써 숨은 세원을 발굴하고 과세의 형평성을 도모하는 것이 필요하다.

이 내용들은 이종구의원이 대표발의한 “특정금융거래정보의 보고 및 이용등에 관한 법률 일부개정법률안”으로 국회에 제출되어 있는 상황이나 이 상태로 법안이 통과될지는 불투명한 상황이다.¹⁾ 동 발표 자료의 작성 취지는 이러한 법령개정의 필요성에 대하여 바탕하고 있다.

동 발표 자료의 내용 구성은 우선 서론에 이어 두 번째 장에서는 탈세의 새로운 형태와 세무조사의 성과를 개관하고 다음으로 세 번째 장에서 주요 외국의 과세당국의 탈세에 대한 접근 방법을 소개한 후 마지막 장에서 탈세에 대한 향후 우리나라 과세당국의 대응방안을 제시한다.

1) “특정금융거래정보의 보고 및 이용등에 관한 법률 일부개정법률안”에 대한 검토보고서, 국회정무위원회, 2011년 6월.

Ⅱ. 탈세의 새로운 형태와 세무조사 성과

1. 새로운 형태의 탈세유형의 출현

경제의 전문화와 글로벌화, 금융분야와 IT 분야의 발전과 더불어 탈세의 행태도 맥을 같이하여 변화하고 있다. 금융거래기법의 혁신으로 인하여 실물경제 시장에서 금융경제 시장으로 주요 경제활동의 변화가 이루어지고 있다. 금융시장이 급속도로 다양화·복잡화되면서 금융 탈세 수법도 치밀한 사전 계획하에 은밀하고 지능적인 수법들이 동원되고 있다. 금융 거래규모가 급격히 증가하고 있는 상황에서 세법의 허점과 과세관청의 관리가 어려운 분야에 대하여 ‘공격적 조세회피(Aggressive Tax Planning)’ 상품 등이 등장하였다.

첫 번째 사례로, 배당소득 원천징수를 회피한 골드뱅크 사례²⁾를 제시할 수 있다. 금융기관에서는 새로운 금(金)계좌거래 상품을 개발하였다. 현금을 입금하면 은행에서 고시한 금가격에 해당하는 금을 그램(g) 단위로 기재한 통장을 교부하고, 고객 인출시 출금일의 금가격에 해당하는 금액을 지급하는 상품이다. 최근 몇년간 급격한 금값 상승에 따라 가입자 수가 크게 증가하였으며, 가입자들은 상당한 수익을 얻었다. 그런데, 당초 금융기관에서는 비과세로 설명하였으나, 2009년 소득세법 시행령 개정으로 배당소득으로 분류하여 원천징수하여야 한다. 2009년 개정 소득세법 시행령 제26조의3에 따르면 기초자산 가격의 변동과 연계하여 미리 정하여진 방법에 따라 이익을 얻거나 손실을 회피하기 위한 계약상의 권리를 나타내는 증권·증서에서 발생한 수익의 분배금은 배당소득에 해당한다. 그러나 금융기관에서는 원천징수를 회피하였다.

세법의 규정을 어떻게 해석해야 하는지 불명확한 점을 이용하여 과세를 피할 수 있는 다양한 (과생)금융상품의 거래가 개발되고 이를 통한 조세회피 행태가 증가하고 있다. 예를 들어 엔화 swap 거래를 통하여 이자소득세를

2) 국세청 미출판 내부자료.

회피한 사례가 이에 해당한다.

사모펀드를 이용한 편법 증여 사례도 있다.³⁾ 사모펀드의 투자자와 투자 구성내역이 공개되지 않는 점을 이용하여父子 단 2명이 사모펀드에 가입한 후 몇 달 뒤에 사모펀드가 30% 가량의 수익을 올리자父는 수익금의 70%를 환매수수료로 지급하고 펀드를 중도 해지하였다. 펀드 환매수수료 규정에 따라 약 4억원의 돈이 잔존 1인 수익자인 아들에 배당되어 세금 환편을 안내고 아들에게 편법 증여한 사례이다.⁴⁾

경제환경도 빠르게 변화하고 있다. 특히, 스마트폰 등 IT 분야에서 비약적인 발전이 이루어지고 있다. IT 분야의 비약적 발전으로 인하여 실물경제 분야도 전통적인 오프라인 거래 방식에서 전자상거래를 이용한 온라인 거래 방식으로 급격히 변화하고 있다. 전자상거래, 스마트폰 이용 거래, 앱스토어 등 첨단 분야에서는 매일같이 새로운 거래형태가 창출되고 있는 상황이다.

그에 따라 사이버상의 새로운 탈세 유형도 지속적으로 등장하고 있다. 우선, 글로벌 오픈마켓을 이용한 판매자 신고 누락⁵⁾ 사례를 들 수 있다. 한류 영향으로 의류, 화장품 중심의 한국제품 수요가 급증하는 추세 속에서 현재 이베이 판매자는 기존 국내오픈마켓 사업자가 계속 동참하여 거래 규모가 지속적으로 증가하고 있다. 이베이는 미국에 서버를 두고 있고, 대금결제는 자회사인 PayPal(메일뱅킹시스템: 메일 주소를 계좌번호로 인식하는 방식으로 결제)을 통해 이메일결제방식으로 원화로 계좌이체하여 입금한다. 판매자들은 사업자 등록을 하고, 소득 신고를 해야 하나, 대부분이 신고를 누락하고 있다. 판매자 등록시 메일계정으로만 등록하여 국세청에서도 실사업자 확인에 어려움을 겪고 있다.

또한, 소득신고를 누락한 인터넷 불법 도박 사례도 최근 언론에 자주 소개되고 있다. 여의도 물류창고 현금 10억원 상자, 김제 마늘밭 현금

3) 국세청 미출판 내부자료.

4) 2010.12.22일자 머니투데이 기사 참고

5) 국세청 미출판 내부자료.

110억원 사건 등 최근 인터넷을 통한 불법 도박 사례가 증가하고 있다. 인터넷 도박 자체가 불법이므로 대부분이 세금 신고를 누락하고 수익금을 현금 또는 차명 부동산 등으로 보관한다.

2. 세무조사실적 개관

2010년 기준 우리나라의 세무조사실적은 총 18,156건의 조사를 통한 부과세액이 5조 1,324억원 달한다. 이 가운데 가장 중요한 법인사업자에 대한 조사는 4,430건에 부과세액이 3조 5,501억원이었으며, 개인사업자에 대한 조사는 3,624건에 부과세액은 5,175억원이었다.

법인사업자의 세무조사대상 비율을 보면 2009년 기준 한국은 0.93%에 지나지 않으나 미국은 1.22%, 그리고 일본은 4.63%에 달한다. 개인사업자의 경우 마찬가지로 2009년 기준 한국은 0.09%에 지나지 않으나 미국은 0.21%, 그리고 일본은 0.24%에 달한다.

3. 역점 세무조사 분야의 조사실적

(1) 역외탈세에 대한 조사⁶⁾

국세청은 2009년 이후 주요 세무조사 분야의 하나로 역외탈세를 선정하고 지난해에는 역외탈세 대응을 위한 국제공조, 국내 제도, 조직, 예산 등 인프라를 구축하는 데 주력하였다. 첫째, 국제탈세정보교환센터(JITSIC) 가입, 미국과의 동시범칙조사약정(SCIP) 체결 등 국제공조 네트워크를 강화하였다. 둘째, 해외금융계좌 신고제 신설을 통한 역외 재산은닉 제재 근거 및 역외세원관리 토대를 마련하였으며 셋째, 역외탈세 관련 조직 및 인력 확충을 통한 정보·조사 역량을 강화하였다.

6) 국세청 보도자료 2011.4.12

〈표 1〉 역외탈세 유형별 조사결과(2011년 1/4분기)

(단위: 억원)

주요 유형	건수	추징세액
계	41	4,741
비거주자·외국법인 위장, 조세피난처 소득은닉	1	4,101
가공매입 계상 등 수출·입 거래를 통한 역외탈세	11	370
주식 양도소득, 이자소득 등 국외소득 신고누락	2	141
해외부동산 편법취득 등 변칙외환거래 이용 탈세	27	129

(2) 고소득탈세혐의자 조사⁷⁾

국세청은 금년도 주요 세무조사 중점 추진과제로 고소득 자영업자 등 숨은 탈세자 적발에 두고 있다. 고소득 자영업자의 신고성실도는 개선되고 있으나, 아직도 소득적출률이 39.1%로 여전히 높게 나타나고 있다. 금년에도 세금탈루 혐의 고소득 탈세혐의자 151명에 대해 2011.3.9(수)부터 세무조사에 착수한 바 있다.

(3) 인터넷 불법 도박장 운영 사업자 세무조사 결과⁸⁾

국세청은 명의도용·차명계좌·고액현금거래를 통한 탈세가 만연하고 있는 인터넷 불법 도박 사이트의 운영자와 관련된 금융계좌를 분석하여 관련법인 43개와 도박재산 은닉혐의 개인 4명에 대하여 세무조사를 실시하였다.

도용한 개인정보로 위장법인 설립 후 해당 법인 명의로 '대포통장'(141개)을 개설해 자금의 입·출금을 관리하는 수법으로 도박 사이트를 운영하였는바,

7) 국세청 보도자료 2011.3.11

8) 국세청 보도자료 2011.5.31

이들이 도박게임에서 딴 고객들의 사이버머니를 현금으로 환전해주면서 받아 챙긴 ‘환전수수료’ 수익은 현재까지 확인된 것만 261억원에 달했다. 자금 흐름을 추적한 결과, 대포통장으로 들어온 돈은 곧바로 여러 대포통장들로 분산하여 송금한 후 대부분 현금으로 다시 출금하는 방식으로 관리하고, 인출한 현금 중 일부는 해외로 송금하거나 가족·친인척 명의로 취득한 부동산 등 형태로 은닉하고 있었다. 국세청은 이들이 은닉한 탈세수익 추징을 위하여 배우자 명의의 아파트 등 118억원 상당의 재산을 압류 조치하고, 법인의 사업자등록 신청시 실사업자 여부에 대한 심사를 강화하고 대포통장에 대해서는 금융감독기관에 통보하였다.

(4) 기업형 고리사채업자 등 18명 세무조사 착수⁹⁾

국세청은 금년도 상반기에 서민과 중소기업 대상 사채업자 등 18명에 대하여 세무조사를 착수하였다. 조사대상은 급전이 필요한 기업 등에 자금을 빌려주고 친·인척 및 사채조직원 명의로 담보목적 유상증자에 참여하거나 전환사채를 발행받아 전환권 행사 등을 통해 고리의 이자를 수취하는 기업형 사채업자(2명), 부동산 분양사업 초기에 자금이 필요한 시행사에 사채자금을 고리로 대여함으로써 거액의 수익을 올리는 부동산 자금 전문 사채업자(2명), 저신용 금융소비자를 상대로 저축은행 등의 대출을 중개하고 소비자로부터 불법적인 중개수수료를 수취하며 수입 금액을 탈루한 혐의가 있는 대부중개업자(5명), 건설업 면허 유지에 필요한 잔고증명 용도 등으로 단기자금이 필요한 건설사를 상대로 고액의 자금을 빌려주며 고리이자를 수취하는 탈세혐의 사채업자(3명), 채무자로부터 수취하는 고리의 이자를 친·인척 또는 종업원 등 제3자 명의의 차명계좌를 통해 관리하는 방법으로 세금을 탈루한 혐의가 있는 미등록 사채업자(6명) 등이다.

9) 국세청 보도자료 2011.6.22

Ⅲ. 주요 외국 과세당국의 탈세에 대한 접근 방법

1. 발전하는 조세회피행위에 대한 전문적 기구의 설립 (미국, 일본, 싱가포르)¹⁰⁾

이미 주요 선진국 국세청에서는 첨단탈세에 대응하는 전담조직을 운영하고 있다. 미국 국세청에는 범칙조사실(CI)내에 인터넷 탈세 등 첨단 분야를 분석하는 기술지원센터(Technology & Support Center)와 ERP 분석, 삭제된 전산 자료 복구 및 문서 위변조 여부를 감정하는 국립 포렌식 연구소(National Forensic Laboratory)를 운영 중이다. 일본 국세청도 사찰부 내에 포렌식 등 디지털 조사 지원을 위한 사찰개발과를 운영 중이다. 또한, 싱가포르 국세청도 과학적 증거자료 확보를 위해 포렌식 조사과를 운영하고 있다.

2. 납세자 유형별 국세청 조직(영국, 호주, 뉴질랜드)¹¹⁾

영국, 호주, 뉴질랜드 같은 나라들은 세무조사 및 일반적 세무행정 조직을 납세자 유형별로 특성화하여 구성하고 있다. 이들 세무조사제도 운영에서 특징적인 것의 하나는 납세자를 유형별로 분류하여 전담세무조사 조직을 두고 세무조사를 운영한다는 점이다.

일반적으로 납세자의 사업규모별로 분류하지만 그 뿐만 아니라 법인화, 계열기업, 다국적기업, 기업의 업종 및 다른 특성(예 : 현금보유비중이 큰 업종 등을 감안하여 납세자를 분류하고 있다.

10) 국세청 미출판 내부자료

11) 김유찬, 세무조사의 이론과 현실에서의 적용가능성, 경산논총, 2005, 32집, 25-50.

3. 금융기관의 협조(금융정보제공)를 유도하는 과세당국 (미국을 중심으로)¹²⁾

(1) 미국 은행비밀법

미국 은행비밀법(Bank Secrecy Act)의 기본취지는 고객의 금융거래 비밀을 보장하되 불법적인 금융거래를 제도적으로 막기 위해 만들어진 법이다. 은행비밀법은 원칙적으로 금융기관 및 임직원과 대리인이 고객의 금융기록, 또는 기록에 내재된 정보를 행정기관을 비롯한 타인에게 제공하는 것을 금지하고 있다. 그러나 법의 취지를 악용하여 역외금융권의 금융기관들은 금융거래의 불법적인 운용은 물론, 범죄자나 범죄집단이 불법적인 자금을 세탁하여 합법화하는 길을 열어주게 되었다.

『금융거래의 기록 및 대외거래에 관한 법률(The Bank Records and Foreign Transaction Act)』의 Title I 과 II의 해당부분을 『the Bank Secrecy Act』라고 한다.

(2) 주요 내용

미국은 1970년 ‘은행기록 및 국제거래법(Bank Records & Foreign Transaction Act, BRFTA)’을 마련하였다. Title I 과 II로 구성되어 있으며, 금융기관의 거래기록을 최고 5년까지 보존, 보관함으로써 탈세나 자금세탁과 같은 범죄를 조사할 수 있는 기반을 마련하였다. Title I 은 최고 5년까지 특정금융기록을 보유하도록 하는 의무를 은행 및 기타 금융기관에 부여하고 있다. Title II는 당초 ‘Currency and Foreign Transaction Reporting Act’라고 명명되었는데, 개인, 은행, 기타 금융기관은 일정한 국내·외의 금융거래를 연방정부에 보고, 보고의무위반에 대해서는 민사상 벌금 및 몰수, 형사상 제재 부과 등을 규정하고 있다.

12) 국세청 미출판 내부자료

미국은 1970년의 Bank Secrecy Act로부터 시작하여 Money Laundering Control Act(1986), Anti-Drug Abuse Act(1988), Money Laundering Suppression Act(1994) 등의 추가 법률 제정을 거쳐 2001년의 USA PATRIOT Act를 제정하게 되었다.

이 법의 적용대상¹³⁾ 금융기관은 금융서비스의 제공뿐만 아니라 다양한 형태의 사업을 영위하는 회사를 포함한다. 자동차 판매상이나 국내외로 금융기관의 시스템을 이용하여 현금을 이동하는 사업에 종사하는 자 등이다.

환전상이나 여행자수표 발행자 등과 같은 현금서비스사업(Money Services Business)¹⁴⁾을 영위하는 경우 고액현금거래보고(CTR)를 한다. 비금융거래 및 사업의 경우에도 Form 8300에 의한 보고를 할 의무가 있다.

개인들도 역외계좌신고 등의 보고를 하여야 한다. 재무부장관은 외국 은행에 유지하고 있는 계좌의 보고를 요구할 수 있다.¹⁵⁾ 동법 시행규칙에 따르면, 개인은 연말 소득신고시 외국은행에 계좌를 보유하고 있는지 보고해야 한다. 재무부장관은 개인에게 \$10,000가 넘는 현금이나 기타 지급수단을 해외로 이전하거나 국내로 반입하는 거래의 보고를 요구할 수 있다.¹⁶⁾ 동법 시행규칙에 따르면, 개인은 연말 소득신고시 외국은행에 계좌를 보유하고 있는지 보고해야 한다.

4. 과세당국과 금융정보분석기구의 정보공유와 긴밀한 협조 (호주와 미국)¹⁷⁾

호주와 미국의 경우 과세관청이 금융정보분석기구에 보고된 고액현금 거래(CTR)정보에 대하여 포괄적인 접근이 가능하도록 허용되고 있다. 우리나라와 같이 금융정보분석원에서 사전에 분석하여 선별적으로 고액

13) 31 U.S.C 5312(a)

14) 31 CFR 103.11(n)

15) 31 U.S.C. § 5314

16) 31 U.S.C. § 5316

17) 국세청 미출판 내부자료

현금거래정보를 제공하는 것이 아니라, 과세당국의 포괄적인 접근을 허용하는 것이다.

호주에서는 국세청(ATO)과 금융정보분석센터(AUSTRAC)간의 강력한 수준의 협조가 계속 이루어져왔다. 호주국세청은 기본적으로 AUSTRAC에서 집적된 고액현금거래보고(CTR)와 혐의거래보고(STR) 자료를 포괄적으로 접근할 수 있다. ATO는 금융거래보고법(FTR)에 의한 정보를 최대한으로 이용하기 위한 노력의 일환으로 AUSTRAC 직원들과 긴밀하게 업무를 수행하는 10명의 직원으로 구성된 팀을 보유하고 있다. 금융거래정보의 이용으로 인하여 추가적인 세수를 확보하여 최근 4년 동안 2억 7천만 호주달러 이상의 벌금이 징수되는 등 세수증대에 직접적으로 기여한바 있다.

미국의 경우, 금융정보분석기구(FinCEN), 국세청(IRS), 관세청(USCS)은 자금세탁방지와 세무조사에 유용한 정보를 보존하고 분류하는 독자적인 시스템을 보유하되, 각 기관은 필요시 컴퓨터 데이터베이스를 공유하도록 허용하여 정보의 수집과 교환을 더욱 용이하게 하고 있다. 국세청(IRS)은 고액현금거래보고(CTR)자료에 대해서는 on-line으로 금융정보분석기구(FinCEN)에 집적된 Database에 제한 없이 접근 가능하다. 하지만 혐의거래보고(SAR)자료에 대해서는 조세범칙사건에 한하여 금융정보분석기구(FinCEN)에 집적된 Database에 접근할 수 있다. 그러나 금융비밀보호법은 금융거래정보가 오·남용되는 것을 방지하기 위하여 과세당국에 의한 무차별적인 정보의 접근과 사용을 제한하고 있다. 범칙혐의가 없는 일반 세무조사를 위해서는 혐의거래보고자료에 대하여 포괄적으로 데이터에 접근하는 것은 엄격히 제한된다. 다만, 과세관청이 특정인에 대한 세무조사를 수행하기 위한 경우에는 FinCEN으로부터 해당 혐의거래에 대한 정보를 제공받을 수 있다.

국제적으로는 미국은 FinCEN을 통하여, 해외에 주재하고 있는 금융정보분석기구(FIUs)로부터 금융정보를 요청하여 받고 있으며, 이는 자금세탁방지와 조세 관련 조사에 유용하게 활용되고 있다.

5. 미국의 적격금융기관제도(QI)¹⁸⁾

적격금융기관(Qualified Intermediary, QI)제도는 국세청과 역외금융기관에 계약을 통하여 미국원천소득에 대한 적정한 원천징수를 하고자 하는 제도이다. QI제도는 2000년에 제정되었으며 해외로 이전되는 미국원천소득에 대한 적정한 원천징수와 국세청으로의 적정한 보고를 위해 고안된 제도이다. 그러나 적절한 원천징수금액의 확보라는 목적 외에도 조세조약의 수익적소유자를 파악하게 하고, 외국과세당국과 정보교환을 하고자 하는 미국의 권리를 충족시켜주며, 미국에 대한 외국인투자를 활성화시켜주는 부수적인 효과가 있다.

역외계좌의 정보를 확보하는 측면에서 보면 FBAR의 경우 납세자가 역외계좌를 직접 신고를 하는 방식이라면 QI제도는 제3자를 통하여 납세자의 역외계좌의 내용을 파악하는 방식이라고 할 수 있다.

6. 일본의 조서제출제도¹⁹⁾

일본의 소득세법 등은 특정소득 등을 지불하는 자에 대해서 지불사실에 대한 조서를 제출할 의무를 부여하고 있다. 이중 자산에 관한 것은 생명보험금, 손해보험금, 퇴직보험금, 퇴직수당금 및 신탁에 대하여 자료를 제출하도록 하고 있다. 해외거래를 파악하는 것으로 “국외송금 등 조서”가 있다.

국외송금조서가 획기적인 조치이지만, 해외자산을 파악하는데 불충분한 면이 있다. 자금의 이동시기에 조서를 제출하는 것에 보완하여 해외자산에 대한 법정자료가 필요한 면이 있다. 국외송금조서는 1998년 외환법이 자유화되면서 국제거래나 해외자산형성을 파악하기 위하여 만든 것으로 소득의 지불이 아니라, 200만엔을 초과하는 국외 송·수금이 발생하면 국내의 금융기관이 국외송금 등 조서를 세무서에 제출하도록 하고 있다는 점에서 획기적인 조치라 할 수 있다.

18) 김유찬, 국제세원관리의 문제점과 개선방안, 조세학술논집, 2011년, 27집 제1호, 65-90.

19) 김유찬, 국제세원관리의 문제점과 개선방안, 조세학술논집, 2011년, 27집 제1호, 65-90.

7. 과세당국과 납세자간의 입증책임에 대한 분담(독일)²⁰⁾

독일의 세법에서는 기본적으로 과세와 관련한 정황을 밝히는 책임과 관련한 규정은 이러한 정황이 밝혀지지 않는 경우 그 귀결이 누구에게 불리하게 작용하게 되는지를 정하고 있다. 비과세나 과세경감과 관련된 정황이 밝혀지지 않는 경우 그 귀결은 납세자에게 불리하게 결과를 가져온다. 반면에 과세나 과세부담의 증가와 관련된 정황은 과세당국이 밝혀내야 한다.(1991년 8월 9일의 연방재정법원 판결) 단, 이는 납세자와 과세당국이 동원 가능한 비용을 투입하여 할 수 있는 모든 조사를 다 하여도 과세와 관련한 정황이 밝혀지지 않는 경우에만 유효하다.

기본적으로 과세와 관련한 정황을 올바르게 밝혀내는 데에는 과세당국과 납세자 쌍방에 모두 책임이 있다.(조세기본법 제88-90조, 제140조 이하, 제200조) 납세자와 과세당국의 양쪽에서 주장하는 내용이 모두 불확실하기 때문에 과세와 관련한 정황이 필요한 수준만큼 밝혀지지 않는 경우 그 부담은 과세당국에게 부여된다. 그러나 과세자료가 납세자의 일반적인 관리 영역에 속하는 경우 이 정황을 밝혀내야하는 책임은 납세자가 상대적으로 더 많이 가져야 한다. 예를 들어 납세자가 제출한 영수증의 작성자가 현금수취자와 일치하지 않는 경우 과세당국에게는 그 설명되지 않는 정황과 연관하여 불리하게 작용하지 않는다.(1997년 6월 24일의 연방재정법원 판결)

20) 김유찬, 세무행정의 효율적 운영을 위한 소득세 추계과세제도의 개선방안, 한국조세연구원 연구 보고서, 2009.

IV. 과세당국의 대응방안

1. 세무조사 조직의 개편

우선, 첨단탈세 대응 전담조직의 신설이 필요하다. 경제환경이 급속도로 변화하고 탈세의 유형과 분야도 계속 변화하고 있는 상황에서 소관 정규 조직이 없고 전문인력이 없는 이상, 탈세 유형별 접근과 선제적 대응이 어렵게 된다. 변화하는 세정환경에 공정사회 구현을 위해서는 첨단 분야의 전문가로 구성된 전담 조직이 필요하다. 대재산가 관리 등에 대한 전담조직의 신설도 검토할 필요가 있다.

세무조사기구를 전반적으로 납세자 유형별 조직으로 개편하는 방안도 검토할 필요가 있다. 납세자의 유형별로 세무조사기구를 개편함으로써 각각 다른 탈세 성향을 가지는 납세자의 유형별로 적합한 세무조사대상 선정비율 및 세무조사 건당 투입 시간 수 등을 정할 수 있다. 이를 통하여 세무조사제도를 제한된 조사투입자원에 비추어 상대적으로 효율적으로 운영할 수 있다. 다른 한편 조사요원들은 특별한 유형의 납세자들만 조사함으로써 해당 분야의 납세자들의 행태에 대하여 보다 전문적이고 되고 더 깊이 있는 정보의 축적이 가능하게 된다.

2. 세무조사대상 선정 : 조사대상 선정방식의 과학화·고도화를 위한 개선방안 검토

세무조사대상 선정에서 기 시행한 세무조사의 결과를 반영하여 납세자(탈세자) 유형별 세무조사비율을 차별화할 필요가 있다. 기획조사가 아니더라도 정기조사에서 탈세 성향이 높은 납세자 그룹에 대하여 집중적 조사가 가능하도록 제도를 개편할 필요가 있다.

3. 금융거래정보 접근과 관련된 제도의 개정

현행 탈세제보, 금융기관 계좌추적 등의 기법으로는 현금거래를 이용한

지능적 탈세 추적에 한계가 있다. 특히 5만원권 등 고액권 발행으로 고액 현금거래 증가가 예상되는 상황에서 고액현금거래보고(CTR) 자료의 중요성은 더욱 증대되고 있다. 유관기관과의 적극적 정보공유는 행정 효율을 달성하고 조세회피 기회를 감소시켜 납세순응도를 제고하기 위한 합리적인 방안이다.

현재 금융정보분석원이 국세청에 제공하는 고액현금거래자료는 금융기관으로부터 제출받은 거래자료를 사전에 금융정보분석원에서 분석하여 탈세혐의가 있을 경우에만 국세청에 제공하고 있다.²¹⁾ 현행 제도는 동일 금융회사에 동일인 명의로 이루어지는 1거래일간 현금거래 합산액이 2천만원 이상인 경우 해당 금융기관이 금융정보분석원에 보고²²⁾하도록 하고 있다. 무제한적이며 자의적인 조사가 이루어지지 않도록 조사의 범위를 한정하는 것이다.

현재 금융정보분석원은 모든 혐의거래보고(STR)와 고액현금거래보고(CTR)의 분석에 대하여 직접적인 책임을 지고 있으나, 인력부족 등의 이유로 고액현금거래보고(CTR)에 대한 활용도와 실효성이 떨어진 상황이다. 탈세방지를 위한 수단으로 금융정보를 효과적으로 활용하기 위하여 국세청 공무원을 금융정보분석원에 파견하여 금융기관으로부터 보고된 자료의 분석에 참여하고 있으나, 인력부족으로 혐의거래보고(STR)의 분석에 치중하고 있다. 고액현금거래보고(CTR)의 경우 외국에 비해 상대적으로 보고 건수가 많고, 제도 도입 후 3,000만건 이상 자료가 축적되었음에도 불구하고 자료 활용도는 미미한 실정이다. 현재 금융정보분석원에서는 고액현금거래보고(CTR)만을 대상으로 조세포탈 여부 등을 별도 분석하지 않으며 혐의거래보고(STR)자료의 분석시 참고자료로만 활용하고 있다. 우리와 경제규모가 유사한 호주의 고액현금거래는 우리의 45%에 불과하다.

21) 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」 제7조 ① 금융정보분석원장은 조세법적 조사에 필요하다고 인정되는 때 특정금융거래정보를 국세청장에게 제공함

22) 특정금융거래정보법 시행령 제8의2조 ①

고액현금거래보고(CTR)에는 현금거래의 거래자명, 실명번호, 수취계좌 등이 포함되어 있어 현금흐름의 파악이 용이하며 세무조사는 물론 체납 세금 징수 및 세원관리에도 유용함에도 불구하고, 우리나라는 현행 제도상으로도 국세청에서 조세포탈혐의가 있는 경우에 한하여 자료제출을 요구할 수 있다.²³⁾

캐나다 국세청(The Canada Revenue Agency)은 자금세탁방지당국으로부터 수집한 정보가 매우 유용하다는 사실을 OECD에 보고한 바 있다. 거래를 한 자의 이름 및 회사명, 주소, 생년월일, 시민증, 여권, 거래일시, 거래 및 이체 계좌번호 등을 제공한다.

따라서, 과세자료로서 충분히 활용되고 있지 않는 고액현금거래보고(CTR)자료를 탈세방지 목적으로 적극적으로 이용하는 방안을 고려할 필요가 있다. 고액현금거래의 경우 그 성격상 탈세의 개연성을 내포하고 있으므로 미국, 호주와 마찬가지로 과세관청이 금융정보분석원에 집적된 해당 자료를 접근할 수 있도록 허용함으로써 불법적인 탈세, 체납을 방지할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이를 통하여 행정의 효율성을 제고할 수 있고, 나아가 건전한 경제질서 확립과 공평과세의 실현에 기여할 수 있다.

4. 금융실명법 위반시 처벌조항의 강화

국세청은 변칙 상속증여를 차단하기 위해 자금출처 조기검증제도를 지난 2009년 말에 도입하여 2010년 3월부터 8월까지 고액재산 취득 자금출처 조기검증프로그램을 활용해 조사를 실시하였다. 국세청은 2010년 고액재산 취득 자금출처를 조기 검증하여 변칙증여상속재산 2,075억원을 적발했으나, 이중 차명계좌 231명, 1,444억원에 대해서는 증여세 과세근거가 없어 과세하지 못하고 있다.

23) 「과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률」 제6조

해당 계좌의 명의자가 증여가 아니라 차명계좌라고 주장하면 차명계좌의 실제 소유자만 신고를 누락한 것으로 처리되어 소득세만 추가 납부하면 된다. 실제 증여가 의심되더라도 법령 미비로 증여세를 부과할 수 없는 것이다.

금융실명법상 명의를 빌리거나 빌려줘서 계좌를 만들어도 처벌수준이 경미한 실정이다. 금융실명법에서 처벌과 관련된 조항은 다음과 같다. 금융실명법을 위반한 금융기관의 임원 또는 직원은 500만원 이하의 과태료에 처하고²⁴⁾ 금융거래의 비밀보장을 위반한 자에 대하여 5년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금을 부과²⁵⁾한다. 실명에 의하지 아니하고 거래한 금융자산에서 발생하는 이자 및 배당소득에 대하여는 소득세의 원천징수세율을 100분의 90으로 한다.²⁶⁾

따라서, 『금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률』 위반시 처벌조항의 강화가 필요하다. 현재는 법을 위반하여도 금융기관의 임직원만 과태료 처분을 받을 뿐, 차명계좌를 개설하거나 명의를 빌려준 당사자들은 아무런 처벌을 받지 않고 차명계좌에 있는 원금을 모두 인출할 수 있다. 금융실명법은 금융기관에게 고객의 실명을 확인해야 하는 의무만 부과할 뿐 실제 계좌의 주인에게는 실명거래를 의무화하지 못하고 있다.

5. 입증책임에 대한 법령개정

과세근거에 대한 입증책임이 과세관청에 있어서 기업들이 탈세증거를 숨기거나 없애는 경우 국세청이 증거를 제시하지 못하면 과세를 취소해야 한다. 해외 특수관계자와 우회거래를 통하여 비용을 과대 계상하는 경우, 가공거래 또는 위장거래의 입증, 재산취득 자금의 증여추정에서 증여자에게 재력이 있다는 점을 입증해야 하는 경우 등이 대표적인 사례이다.

24) 『금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률』 제7조(과태료)

25) 『금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률』 제6조(벌칙)

26) 『금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률』 제5조(비실명자산소득에 대한 차등과세)

미국의 경우 조세쟁송에서 입증책임은 원칙적으로 납세의무자에게 있으며 일정한 요건을 충족한 경우에만 그 입증책임이 국세청으로 넘어간다. 독일의 경우에는 과세당국과 납세자간에 입증책임이 균형적으로 배분되어 있다.

신고납세제도하에서 과세근거자료는 납세자의 관리영역하에 있으며 이러한 상황에서 입증책임이 과세당국에 치우치면 성실납세를 유효하게 유지시킬 수 있는 과세당국의 행정력이 부족하게 된다. 그 결과는 성실한 납세자의 상대적 세부담 증가와 권리침해로 나타나게 된다.

따라서 과세분쟁절차에서 입증책임과 관련하여 과세당국과 납세자간에 입증책임을 공정하게 분배할 필요가 있다.

참고문헌

- 김유찬, 세무조사의 이론과 현실에서의 적용가능성, 경상논총, 2005, 32집, 25-50.
- 김유찬, 국제세원관리의 문제점과 개선방안, 조세학술논집, 2011년, 27집 제1호, 65-90.
- 김유찬, 세무행정의 효율적 운영을 위한 소득세 추계과세제도의 개선방안, 한국조세연구원 연구보고서, 2009.
- 국세청 보도자료 2011.4.12, 2011.3.11, 2011.5.31, 2011.6.22
- 국세청 미출판 내부자료
- 국세통계연보, 각년호
- OECD, Improving Access to Bank Information for Tax Purposes, 2000.