한 국 세 제 사

제2편 주제별 역사와 평가

- 제4권 국세행정 -

2012. 12

한국조세연구원

발간사

조세제도는 한 국가의 경제는 물론 정치 · 사회와 밀접한 관계를 가진다. 경제 · 정치 · 사회가 변화함에 따라 그에 맞춰 세제도 변화하며, 거꾸로 세제의 변화는 경제주체의 행태 변화를 통해 경제 · 정치 · 사회에 영향을 준다. 그러므로 조세제도가 우리나라의 경제 · 정치 · 사회의 변화에 어떻게 대응하여 왔고 어떤 결과를 가져왔는지를 정리 · 기록하고 평가하는 일은 조세제도의 현재를 평가하고 향후 발전방향을 모색하는 데 있어 매우 중요한 의미를 가진다. 그러한 기록과 평가를 위해서 한국조세연구원은 2011년부터 2년에 걸쳐 한국세제사 편찬 사업을 수행하였다.

약 15년 전에도 유사한 작업을 수행하여 『한국의 조세정책 50년』이라는 제목의 보고서를 발간하였는데, 이번 사업에서는 단순히 이전의 것을 증보(update)하는 수준을 넘어 보다 발전된 형태의 세제사를 편찬하고자 하였다. 그래서 이전의 작업과는 몇 가지 관점에서 차이가 있다.

첫째, 대한민국 정부 수립 이후만을 대상으로 한 『한국의 조세정책 50년』과 다르게, 이번 사업에서는 연구대상 기간을 확대하였다. 『한국의 조세정책 50년』이 발간된 지 약 15년이 지났으므로 그 이후의 기간들을 포함시킨 것은 당연하지만, 그 외에도 시대를 거슬러 올라가 『한국의 조세정책 50년』에 포함되지 않았던 일제 강점기와 그 이전의 시대를 연구대상에 포함하였다. 일제 강점기 이전의 시대는 '근대 이전'이라고 명명하고 삼국시대 이래 우리나라의 대표적인 세제인 조 · 용 · 조의 발전과 그 외의 잡세에 대해 정리하였다.

둘째, 『한국의 조세정책 50년』이 재정학자들에 의해 작성된 것인 데 비해, 이번 사업에서는 재정학자와 경제사학자의 협력을 통해 보다 보편적인 관점에서 세제의 발전사를 정리하고자 노력하였다. 연구계획을 수립하는 과정에서 자문위원회에 경제사학자가 참여하여 보고서의 구성과 집필진의 선정 등에 대해 자문하였으며, 6개의 시대로 구분하여 작성한 연대사 중 앞부분 절반은 경제사학자가 작성하고 현대적인 세제의 발전과정을 정리한 뒷부분 절반은 재정학자가 작성하였다. 또한 연구과정에서 중간보고회와 최종보고서 평가과정을 통해 경제사학자와 재정학자가 상호 코멘트를 함으로써 한쪽으로 치우치지 않은 연구결과가 나오도록 하였다.

셋째, 연대사 외에 주제별 세제에 대해서는 소득세 · 법인세 · 소비세 등 세목별로 발전과정을 정리한 『한국의 조세정책 50년』과 달리, 이번 사업에서는 한국 세제의 발전과정에서 중대한

전환점이 되었거나 그에 준하는 중요한 영향을 미친 사건 · 사안을 선정하여 집중적으로 다루었다. 부가가치세제의 도입, 금융실명제 및 금융소득 종합과세제도의 도입, 종합부동산세의 도입, 국세행정의 관점에서는 국세청의 설립 등이 그러한 사안에 포함된다. 선정된 사건 · 사안에 대해서 정부의 문서와 각종 연구결과 등을 종합 정리함은 물론, 정책 담당자 및 정책 도입 · 변화 과정에서 중요한 역할을 하였던 연구자들에 대한 면담조사를 통해 기존의 문헌에 나타나지 않았던 생생하고 정확한 기록과 평가를 남기고자 노력하였다.

마지막으로 조세 관련 통계를 집대성하였다는 점도 이번 사업의 중요한 특징 중 하나이다. 국세청 설립 이전에 재무부 사세국에서 발간한 통계자료와 국세청에서 발간한 국세통계연보에 수록된 통계를 모두 종합하여 시계열로 통합 정리할 수 있는 것은 시계열로 모으고, 그렇게 할 수 없는 것은 별도의 항목으로 모아서 정리하였으며, 통계의 일관성 등의 관점에서 유의할 필요가 있는 부분에 대해서는 모두 주를 달아서 자료를 사용하는 자들이 목적에 맞게 사용할 수 있도록 정리하였다. 특히 인쇄된 자료만 있던 오래된 자료들을 엑셀파일로 만들고 목록과 색인을 정리하여 연구자들이 자료에 쉽게 접근할 수 있도록 하였다.

이번의 세제사 편찬 사업에는 상당히 많은 분들께서 사업의 취지에 공감하여 여러 가지로 도와주시고 직접 집필에 참여하기도 하셨다. 본원에서는 안종석 선임연구위원과 박명호 연구위원이 편집위원으로서 본 사업의 진행과 사업 결과의 출판을 책임지고 정리하였다. 초기에 사업을 구상하고 제1편의 연구진을 구성하여 연구를 시작하는 과정에서는 본원의 부연구위원으로 있다가 중앙대학교로 자리를 옮긴 고선 교수도 상당한 기여를 하였다. 긴 시간 동안 많은 노력을 기울인 이분들께 감사의 말씀을 드린다.

사업의 초기부터 중간 중간에 중요한 의사결정 과정이 발생할 때마다 재정학 및 경제사 분야에서 오랫동안 연구를 수행하신 전문가 몇 분을 초청하여 사업의 내용과 추진방법 등에 대한 자문을 구하였으며, 연구자 추천을 받기도 하였다. 서강대학교 곽태원 명예교수, 조세심판원 김낙회 원장, 청주대학교 김성태 교수, 기획재정부 세제실 조세정책국 김형돈 국장, 성균관대학교 안종범 교수, 연세대학교 윤건영 교수, 서울대학교 이영훈 교수, 한국외국어대학교 최광 교수, 한국경제연구원 사회통합센터 현진권 소장께서 자문위원으로서 본 사업의 구상과 시작, 진행에 큰 도움을 주셨다.

자문위원들의 적극적인 도움에 깊은 감사의 말씀을 드린다.

본 사업의 수행 결과는 세 개의 편으로 구분하여 정리하였다. 제1편은 연대별 세제사로 고대국가부터 최근까지의 세제 발전과정을 정리하였으며, 제2편은 주제별 역사와 평가로서 우리나라 세제의 발전 과정에서 주목할 만한 사건과 사안에 초점을 맞춰 집중적으로 조명하였다. 그리고 제3편은 통계로서 인쇄된 책자로 발간하지는 않고 CD에 담았다.

제1편은 '근대 이전', '식민지기(1910~1945)', '대한민국 초기(1945~1961)', '경제개발기(1960~1970년대)', '시장경제 전환기(1980~1990년대)', '경제위기 이후(2000년대)'로 구분하여 여섯 명의 저자가 각각 한 부분씩 맡아 저술하였다. 제2편은 총 25개의 사건 · 사안에 대해 사건 · 사안별로 1~3명의 연구진이 참여하여 집필하였다. 제2편의 연구주제와 연구진은 한국재정학회 · 한국세무학회 · 한국세법학회 · 한국조세연구포럼 회원을 대상으로 공모하여 선정하였다. 제3편의 통계작업은 본원의 연구진이 작업을 수행하였다. 집필진의 숫자가 많아 여기서 일일이 다 언급하지 못하고 보고서 앞부분에 집필진 명단을 별도로 정리하였다.

이 자리를 빌어 한국조세연구원의 세제사 편찬 작업의 취지에 공감하고 참여하여 직접 집필을 한 전문가 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드린다. 길고 지루한 작업이었지만 본 작업 결과가 후학들의 연구와 앞으로의 조세정책 방향 설정에 중요한 영향을 줄 것으로 기대한다.

마지막으로 본 연구사업은 한국조세연구원의 사업으로 진행되었지만 각 연대별 · 주제별 역사의 기록과 평가는 그 부분을 집필한 집필자가 독립적으로 작성한 것이다. 그러므로 그 내용에 대한 책임도 각 부분의 집필을 담당한 집필자에게 있다고 할 수 있으며, 연구 내용이 한국조세연구원의 공식 입장을 대변하는 것은 아님을 분명히 밝힌다.

2012. 12

한국조세연구원

원장 조원동

연구참여자

1 집필진

제1편 연대별 세제사

Ⅰ. 서론: 한국의 세제(고대국가부터 2000년대까지) 개관
안종석(한국조세연구원 선임연구위원)

Ⅱ. 근대 이전 우리나라의 세제
조영준(서울대학교 규장각한국학연구원 HK연구교수)

Ⅲ. 식민지기(1905~1945년)의 세제
박기주(성신여자대학교 교수)

Ⅳ. 대한민국 초기(1945~1961년)의 세제
최상오(서울대학교 연구교수)

Ⅴ. 경제개발기(1960~1970년대)의 세제
정재호(한국조세연구원 선임연구위원)

Ⅵ. 시장경제 전환기(1980~1990년대)의 세제
이 영(한양대학교 교수)

Ⅶ. 경제위기 이후(2000년대)의 세제
이철인(서울대학교 교수)

제2편 주제별 역사와 평가

Ⅰ. 조세체계

1. 조세부담과 조세구조의 변천
   안종석(한국조세연구원 선임연구위원)
2. 목적세 제도의 운용
   박상원(한국외국어대학교 교수)

Ⅱ. 소득세

1. 소득세제의 변천 및 주요 이슈
   전병목(한국조세연구원 연구위원)
2. 금융실명제와 금융소득 종합과세제도의 도입
   김완석(강남대학교 석좌교수)

3. 사업소득 과표 양성화를 위한 노력
전병목(한국조세연구원 연구위원) · 정규언(고려대학교 교수)

4. 근로장려세제의 도입
전영준(한양대학교 교수)

Ⅲ. 법인세

1. 법인세제의 변천 및 주요 이슈
손원익(한국조세연구원 선임연구위원)
김학수(한국조세연구원 연구위원)

2. 1980년대 이후의 법인세율 인하 추이
손원익(한국조세연구원 선임연구위원)
김학수(한국조세연구원 연구위원)

3. 국제조세 관련 법규의 변천 과정
최용선(서울시립대학교 교수)

Ⅳ. 부가가치세

1. 부가가치세제의 변천 및 주요 이슈
홍범교(한국조세연구원 조세연구본부장)

2. 부가가치세제의 도입
최기호(서울시립대학교 교수) · 정재현(동아대학교 교수) ·
최보람(호서대학교 교수)

3. 소규모 사업자에 대한 부가가치세 과세제도
김유찬(홍익대학교 교수)

Ⅴ. 개별소비세 · 에너지세

1. 개별소비세 · 에너지세제의 변천 및 주요 이슈
성명재(한국조세연구원 선임연구위원)

2. 소비세제도의 변천과정
현진권(한국경제연구원 사회통합센터 소장) ·
성명재(한국조세연구원 선임연구위원)

3. 1 · 2차 에너지세제 개편
성명재(한국조세연구원 선임연구위원)

4. 1990년대 말의 주세분쟁: 한 · EU 및 한 · 미 주세분쟁
장근호(홍익대학교 교수)

Ⅵ. 관세

1. 관세정책의 변천 및 주요 이슈
   정재호(한국조세연구원 선임연구위원)
2. 우리나라 관세율 정책의 변천: 중심관세율 체제로의 전환
   정재호(한국조세연구원 선임연구위원)
3. GATT · WTO 체제하에서의 관세정책: GATT 가입과 UR 협상을 중심으로
   이명헌(인천대학교 교수)

Ⅶ. 지방세

1. 지방세의 변천 및 주요 이슈
   김현아(한국조세연구원 연구위원)
2. 지방자치제 도입과정에서 국세의 지방세 이양 및 그 후의 변화
   이영희(한국지방세연구원 수석연구위원)
3. 지방소비세 · 지방소득세 도입과 지방세체계 개편
   주만수(한양대학교 교수) · 최병호(부산대학교 교수)

Ⅷ. 재산과세

1. 재산과세의 변천 및 주요 이슈
   김현아(한국조세연구원 연구위원)
2. 투기 억제 목적의 부동산세제
   김경환(서강대학교 교수)
3. 종합부동산세제의 도입 및 변천
   이진순(숭실대학교 교수) · 김경표(원광대학교 교수)
4. 증여세 완전포괄주의 도입에 따른 상속세제도의 변천
   김 진(동덕여자대학교 교수)

Ⅸ. 조세지원제도

1. 조세지원제도의 변천 및 주요 이슈
   김학수(한국조세연구원 연구위원)
2. 비과세 · 감면 관리 및 통제제도
   김상헌(서울대학교 교수)
3. 조세지출예산제도
   전병욱(서울시립대학교 교수)

Ⅹ. 국세행정

1. 국세행정의 변천 및 주요 이슈
   김재진(한국조세연구원 선임연구위원)
2. 국세청의 출범
   이영환(계명대학교 교수)
3. 1999년 국세행정 조직의 개편
   정연식(계명대학교 교수)
4. 전자세정과 국세정보통합관리시스템
   김유찬(홍익대학교 교수) · 박 훈(서울시립대학교 교수) · 양인준(서울시립대학교 교수)
5. 납세자 권익보호 및 납세서비스 개선 노력
   박 훈(서울시립대학교 교수) · 양인준(서울시립대학교 교수)

2 편집위원

안종석	한국조세연구원 선임연구위원
박명호	한국조세연구원 연구위원

3 자문위원

곽태원	서강대학교 명예교수
김낙회	조세심판원 원장
김성태	청주대학교 교수
김형돈	기획재정부 조세정책관
안종범	성균관대학교 교수, 제19대 국회의원
윤건영	연세대학교 교수
이영훈	서울대학교 교수
최 광	한국외국어대학교 교수
현진권	한국경제연구원 사회통합센터 소장

일러두기

1. 전체 구성

(1) 『한국세제사』는 총 세 편으로 기획되어 총 5권의 논문집과 1개의 CD로 구성되어 있습니다.

(2) 제1편 연대별 세제사는 '서론', '근대 이전', '식민지기(1905~1945년)', '대한민국 초기(1945~1961년)', '경제개발기(1960~1970년대)', '시장경제 전환기(1980~1990년대)', '경제위기 이후(2000년대)'로 구성되어 있습니다.

(3) 제2편 주제별 역사와 평가는 조세체계, 소득세, 법인세, 부가가치세, 개별소비세·에너지세, 관세, 지방세, 재산과세, 조세지원제도, 국세행정 총 10개 분야로 나누어 한국의 세제와 조세행정에 전환점이 된 주요 사건이나 이슈를 다루고 있습니다.

(4) 제3편 조세관련 통계자료집은 CD에 수록되며 총괄, 징수, 종합소득세, 원천세, 양도소득세, 상속·증여세, 종합부동산세, 법인세, 부가가치세, 주세, 소비제세, 국제조세, 세무조사, 기타 총 14개 분야로 구성되어 있습니다.

2. 자료집

(1) 통계자료집은 1966년 국세청 개청 이후 국세청에서 정리·집계한 『국세통계연보』를 기초로 하여 『국세통계연보』에 수록된 통계자료를 2010년까지 정리하여 데이터를 시계열로 최대한 확장하였습니다(단, 일부 통계는 1966년 이전까지 수록연도를 확장하였으며, 시계열 제공이 어려운 통계는 연도별로 정리하였습니다).

(2) 『국세통계연보』를 포함하여 이외의 모든 출처는 통계표의 주석(Note)에 명시하였습니다.

(3) 조세체계의 변천 및 『국세통계연보』 구성 체계 변경, 데이터 이용 시 유의점을 주석으로 설명하였습니다.

(4) 『국세통계연보』의 수치 등이 발간연도 이후에 업데이트된 경우 이를 반영하고 오류 사항을 정정하였습니다.

(6) 중·장기 시계열 통계 데이터 제공 시 단위를 통일하고, 이에 대한 설명을 추가하였습니다.

(7) CD에 수록된 통계자료는 목차(Contents)와 데이터(Data)를 담고 있으며, 목차(Contents)에는 분야별 파일명과 표 번호, 수록연도, 바로가기 기능이 있으며, 통계표는 Note(주석)와 데이터(Data)로 구성되어 있습니다.

(8) 본 통계는 국세청의 현 분류체계 및 통계제공방식과 과거의 분류체계 및 통계 제공방식을 결합하여 통계의 시계열을 확장한 것으로서 이 과정 속에서 오류의 가능성이 있음을 밝히며, 한국조세연구원의 책임하에 있습니다.

목차

■ 제2편 제4권 국세행정

Ⅹ 국세행정 15

1. 국세행정의 변천 및 주요 이슈 15
   가. 국세청 개청 15
   나. 조직 개편 16
   다. 전자세정과 국세정보통합관리시스템 18
   라. 납세자권익보호 및 납세서비스 개선 노력 20
2. 국세청의 출범 23
   가. 출범의 경제·사회적 배경 23
   나. 출범준비 과정 및 출범 26
   다. 출범 이후 달라진 점 32
   라. 평가 36
   참고문헌 40
   〈부록 1〉 당시 정책 참여자들의 회고 41
   〈부록 2〉 일본 국세청 설립배경 및 의의 50
3. 1999년 국세행정 조직의 개편 54
   가. 서론 54
   나. 조직개편의 배경 및 필요성 54
   다. 조직개편의 방향, 내용 및 추진과정 62
   라. 조직개편 이후의 주요 국세행정 조직 변화 79
   마. 조직개편에 대한 평가 88
   바. 결론 97
   참고문헌 99
4. 전자세정과 국세정보통합관리시스템 108
   가. 서론 108
   나. 전산화와 국세정보통합관리시스템 도입과정 개관 108
   다. 전자세정 도입과정의 구체적 검토 112

라. 전자세정이 국세행정 조직과 조세제도 개편에 미친 효과 124
마. 전자세정에 대한 평가 137
바. 결론 142
참고문헌 144
5. 납세자 권익보호 및 납세서비스 개선 노력 145
가. 서론 145
나. 납세자권익보호를 위한 과세행정 147
다. 납세서비스 제고를 위한 과세행정 160
라. 결론 179
참고문헌 182

표목차

〈표 Ⅹ-3-1〉 각국의 국세행정조직 비교 61
〈표 Ⅹ-3-2〉 지방청별 세무서 감축 현황 67
〈표 Ⅹ-3-3〉 세무서 통폐합 기준 68
〈표 Ⅹ-3-4〉 지방청 기획 및 조사 분야 조직 및 인력 변동내역 69
〈표 Ⅹ-3-5〉 지방청 조사국의 개편 후 업무분장 69
〈표 Ⅹ-3-6〉 직급별 정원 현황 76
〈표 Ⅹ-3-7〉 본·지방청·세무서 간 인력재편 내용 77
〈표 Ⅹ-3-8〉 조직개편 후 세무서 과별 인원배치 현황(6~9급) 78
〈표 Ⅹ-3-9〉 조직개편 추진일정 78
〈표 Ⅹ-3-10〉 세무관서별 정원 추이 87
〈표 Ⅹ-3-11〉 직급별 정원 현황 88
〈표 Ⅹ-3-12〉 세목별 일반 세무조사 실적 94
〈표 Ⅹ-3-13〉 조세범칙 및 자료상 조사 실적 95
〈표 Ⅹ-4-1〉 국세행정 정보화 과정 114
〈표 Ⅹ-4-2〉 조직개편(99.9.1) 전·후의 인원 배치 현황 127
〈표 Ⅹ-4-3〉 연도별 세목별 전자신고 만족도 비율 137
〈표 Ⅹ-4-4〉 연도별 세목별 전자신고 이용 비율 137
〈표 Ⅹ-4-5〉 납세자 측면의 비용절감(2006) 138
〈표 Ⅹ-4-6〉 신용카드·현금영수증 대상금액 중 자동노출 (과세인프라 포착) 비율 141

그림목차

[그림 X-2-1] 국세청 발족 당시의 조직(1966년 3월 3일) 32
[그림 X-3-1] 개편 전후 세무서 기본조직 비교 64
[그림 X-3-2] 세무서 표준모델 64
[그림 X-3-3] 조직개편 전후 서울청 조직도 비교 70
[그림 X-3-4] 조직개편 전후 중부청 조직도 비교 71
[그림 X-3-5] 조직개편 전후 부산청 조직도 비교 72
[그림 X-3-6] 조직개편 전후 대전청·광주청·대구청 조직도 비교 73
[그림 X-3-7] 조직개편 전후 본청 조직도 비교 75
[그림 X-3-8] 지방청 세원관리조직 개편 내역 83
[그림 X-4-1] 조직개편 내역 126

Ⅹ. 국세행정

1. 국세행정의 변천 및 주요 이슈

가. 국세청 개청

근대적 의미의 조세행정은 1894년 갑오개혁을 계기로 싹트기 시작하였으나 뿌리 내리지는 못하였고, 그 후 일제의 침략 시기에 일부 근대적인 조세제도가 도입되고 세무행정을 전담하는 기구가 설치되기는 하였지만, 이는 일제의 수탈을 목적으로 한 것이어서 우리나라의 국민과 국가발전을 위한 세무행정이라고 볼 수 없다. 1948년 대한민국 정부 수립 이후 세무행정을 전담하는 사세청과 세무서가 발족되었으나 1950년 6·25사변의 발발로 다시 전시체제로 전환되었다. 1953년 휴전 이후에는 외국원조에 크게 의존하게 되어 독자적인 세무행정의 발전이 이루어지지 않았다. 1962년 제1차 경제개발5개년계획을 추진하면서 막대한 투자재원이 필요하였으나, 해외원조가 점차 감소함에 따라 세수 증대가 시급한 과제로 대두되었다. 동시에 당시에 세무공무원의 비리가 만연하였고, 불공정 과세에 대한 국민의 불만도 증폭되어 세무행정 강화의 필요성이 제기되었다.

1962년에 출범한 행정개혁위원회는 1964년 8월 대통령 보고 시 세무행정 개혁에 대한 내용이 포함되면서 국세청 설립의 필요성을 처음 공식적으로 제기하였다. 1965년 7월 경제기획원은 팽창하는 정부예산에 반하여 외국원조 수입이 감소되고 있으므로 조세 증수를 위한 행정기구의 획기적인 개편이 필요하다는 정부 방침을 밝히게 된다. 그리고 1965년 7월부터 2개월간 네이산(Nathan) 경제고문단의 일원으로 내한한 하버드대학교의 머스그레이브(R. A. Musgrave) 교수는 1965년 8월 30일 '한국의 조세개편을 위한 건의' 강연에서 「국세청」을 신설하여 새로운 세원의 개발과 탈세 방지에 주력하도록 조언을 하게 된다.

당시 박정희대통령은 경제개발에 소요되는 내자조달에 관하여 조세제도가 합리

적으로 입안되고, 세무행정이 정상화되면 GNP의 10% 정도까지는 내국세로 징수할 수 있다는 당시 대학교수들의 의견에 크게 고무되어 있었다. 이러한 보고 등을 토대로 박대통령은 세무행정을 강화하면 세율 인상 없이도 세수 증대가 가능하다는 신념을 갖게 되어, 기강 쇄신과 업무를 발전시켜 세수를 확보할 수 있는 강력한 국세행정기관인 「국세청」의 신설을 지시하기에 이르게 된다. 그 결과 조속한 경제자립과 고도의 경제성장을 위한 내자조달의 충족을 기하고 국세행정의 과학화·전문화를 위하여 1966년 2월 28일 법률 제1750호로 「정부조직법」을 개정하고, 1966년 2월 28일 대통령령 제2419호 「국세청직제」가 공포되어 1966년 3월 3일을 기하여 국세청이 발족되게 된다. 국세청의 설립은 그 후 국세 행정의 비약적인 발전을 가져오는 중대한 계기가 되었다. 이로써 세제와 세무행정의 기능이 분리되어 세무행정은 강력한 동력을 얻게 되었으며, 우리나라 세무행정의 발달에 획기적인 이정표를 마련하게 되었다.

나. 조직 개편

국세행정 조직은 1934년 조선총독부 재무국에서 지방 세무감독국·세무서 체제로 분리되어 일반행정과는 독립된 조직을 갖추게 된 이래, 1999년 조직개편 때까지 소위 '지역담당제'에 근간을 둔 세목별 조직 시스템을 유지하여 왔다. 1966년 국세청 개청 이후 수십 차례의 조직 및 인력변동이 있었지만, 지역담당제 및 세목별 조직에 대한 구조적 개편은 없었던 이유는 우리 경제가 고도성장기였기 때문에, 종전의 가내수공업식의 지역담당제 및 세목별 조직 체계하에서도 필요시 적절한 인력증원만 가능하다면 필요한 재정수입을 조달하는 데 큰 어려움이 없었기 때문이었던 것으로 판단된다. 국세청이 1999년 조직개편을 단행한 배경은 다음과 같다.

첫째, 세목별 조직은 1개 과에서 세적·신고관리, 조사, 징수 등 모든 업무를 관장하여 전문성이 떨어지며, 세목 간 연계·분석기능이 취약하여 인별 혹은 기업체별 종합관리가 곤란하고, 행정편의 위주의 조직으로 납세자의 불편을 초래하며, 재량권이 남용될 우려가 있으며, 관리자의 통제도 어려웠다.

둘째, 국세청 개청 후 30여 년 동안 경제규모의 비약적 확대, 교통·통신의 발달, PC 및 인터넷을 활용한 생활양식의 변화를 수반한 소위 디지털혁명으로 일컬어지는 정보화의 급진전, 납세자 수 및 세수규모의 대폭 증가, 거래의 복잡화 등 양적·질

적으로 크게 변화되었다. 이러한 세정환경의 변화에 따라 세목별 조직편제를 개편해야 할 필요성이 제기되었다.

셋째, 세목별 조직은 지역담당제에 기반을 두고 있는바, 이는 개별 납세자에 대한 등록·신고·조사·징수·불복절차 등의 기능을 지역별로 지정된 담당자 1인이 모두 수행하여 납세자와 담당자 간의 유착이 용이하여 부패에 취약한 허점을 지니고 있었다. 특히 세적관리 담당자의 재량권이 과다하여 납세자와의 유착으로 인한 부조리가 계속적으로 발생할 소지가 상존하였다. 따라서 세정의 투명성을 제고하고 부조리 발생소지를 근원적으로 차단하기 위하여 직원 개개인의 재량권을 축소하고 '시스템에 의한 세원관리 방식'으로 전환할 필요성이 제기되었고 그 방안으로 기능별 조직이 검토되었다.

넷째, 시대적으로 공평과세 및 조세정의에 대한 관심이 증폭된 것도 조직개편의 원인이 되었다. 소득종류 간·계층 간 조세부담의 불공평은 세정에 대한 신뢰성 저하를 가져왔다. 더구나 민주화 이후 시민의식이 성숙되어 감에 따라 국민, 시민단체 및 국회 등 이해관계자로부터 모든 납세자에 대한 공정한 과세의 요구가 높아졌고, 이에 대한 근본적 대응 차원에서도 국세행정 조직에 대한 대수술이 필요하였다.

다섯째, 납세자 권리의식의 향상도 조직개편의 원인이 되었다. 과거의 세목별 조직은 행정편의 위주로 편제되어 납세자의 불편을 초래하였고, 납세자를 고객이 아닌 관리의 대상으로 간주하는 권위주의적 사고를 바탕으로 하고 있었다. 그러나 납세자의 권리의식이 향상되면서 높은 수준의 서비스를 요구하게 되어 각종 상담, 홍보, 납세절차 간소화 등 서비스분야에 보다 많은 인력과 자원의 배분이 필요하였고 이러한 납세자의 요구가 조직개편의 원인이 되었다.

여섯째, 당시 대부분의 세목이 신고납부제로 전환되었음에도 조사인력의 부족으로 세무조사 비율 및 범위가 축소되는 등 심도 있는 세무조사가 어려워 조사인력의 대폭 보강이 절실하였으나 '작은 정부'를 지향하는 당시 정부의 개혁방향으로 인해 외부 충원을 통한 절대인력의 증원은 현실적으로 큰 어려움이 있었다. 이에 조직 통폐합 및 실효성 없는 업무축소 등 인력 절감 및 재배치를 통한 조사인력 확충의 필요성이 대두되었다.

일곱째, 신고납부제도의 도입으로 신고는 납세자 자율에 맡기고 전산분석 등 각종 정보의 분석을 통해 불성실 신고혐의자를 선정하여 탈루세액을 추징·처벌함으

로써 조사가 성실신고를 담보하는 수단으로 제대로 기능할 수 있는 자율신고 납부제로 운용되어야 한다. 자율신고 납부제는 이러한 자율신고·분석·조사 등의 절차 확립을 전제로 하고 있으며, 이러한 측면에서도 기능별 조직의 도입에 따른 신고·분석·조사기능의 분업 및 전문화가 요구되었다.

여덟째, 본청·지방청·세무서로 이루어지는 3단계 구조를 지닌 소세무서 체제는 과거 일제시대에 도입된 것이다. 소세무서 체제는 경제의 복잡성이 높지 않았던 시대에는 세원의 밀착관리라는 측면에서 어느 정도 효과적이었다고도 할 수 있으나, 국세통합전산망(TIS)의 가동으로 정보축적 및 활용도 증가, 교통·통신의 발달로 지리적 위치의 중요성 감소, 정보통신 기술의 발달 및 세무신고 방법의 다양화로 소세무서 체제의 타당성 및 효율성은 급격히 줄어들었다.

아홉째, 국민의 정부에서는 두 차례에 걸친 정부조직 개편(1998년 2월 및 1999년 5월)을 통해 4부처, 16실, 74국, 136과를 폐지하였고, 2001년까지 총 2만 6천명을 감축하기로 하였으며, 이는 개방화, 민주화, 분권화, 자율화 등 행정환경 변화추이에 맞는 정부 위상 정립, 시장경제의 정착과 민간부문의 자율성 신장, 정부조직의 비효율 시정을 통한 정부생산성 제고, 경제위기의 적극 대처를 통한 우리 경제의 활로를 도모하는 생존전략 모색이라는 차원에서 이루어졌다. 1999년 국세행정 조직개편도 이러한 정부개혁 방향과 대부분 일치하고 있다.

국세청은 조직개편 결과 세정의 투명성과 효율성이 제고되고, 조사업무가 강화되었으며, 납세서비스와 납세자보호가 강화되는 등 국세행정이 종전에 비하여 크게 개선된 것으로 평가된다. 특히 조직개편과 함께 전면 실시된 TIS는 기능별 조직으로의 개편을 밑받침하는 중요한 역할을 담당하였고, 또한 기능별 조직 역시 TIS의 효과적 운영에 크게 기여한 것으로 평가된다.

다. 전자세정과 국세정보통합관리시스템

국세행정 정보화는 과세정보의 증대, 컴퓨터 도입으로 인한 정보화기술의 변화에 따라 발전을 이룰 수 있다. 1960년대 이후 국민소득과 경제규모의 급속한 신장과 국세청 자체의 조사업무 강화는 국세행정 업무량의 양적 질적 증가 및 변화를 가져왔다. 국세청 발족 이전인 1965년에는 450만건에 불과하던 과세자료가 컴퓨터 도입이 결정된 1969년에는 3.5배인 1,560만건에 달하게 되었다. 이처럼 지속적으

로 늘어나는 과세자료의 적기 처리와 활용을 위한 것이 컴퓨터를 통한 국세행정 정보화의 직접적 동기가 되었다고 할 수 있다. 이후 정보기술의 발달 및 경제활동의 변화에 따라 전산행정은 자료처리 중심에서 지식기반의 업무처리 중심으로 변화를 거듭하였다. 1967년부터 국세행정 정보화 발전 과정을 국세행정 전산화 변화를 중심으로 6단계로 나누어 살펴볼 수 있다.

제1단계는 전산시스템의 도입 준비기(1967～1970)이다. 국세행정을 집행하는 데 있어서 컴퓨터 이용의 불가피성과 그 기능의 중요성을 인식하고 이를 도입하기 위한 제반조치들을 수행하기 시작한 시기였으며, 전산화를 담당할 수 있는 전담기구를 발족시켜 전산요원을 확보하는 한편, 전산기술 향상에 노력을 한 시기였다.

제2단계는 과세자료 처리중심 전산개발기(1971～1981)이다. 국세행정상 처음으로 판매·지급자료 등 매월 주기적으로 발생하는 방대한 양의 과세자료와 소득자료, 세금계산서를 전산처리함으로써 업무능률 제고와 새로운 세제의 조기 정착에 도움을 주었다. 입력자료량의 대폭적인 증가에 대응하여 지방청 전산실의 설치와 신종 컴퓨터의 도입 등 전산실 규모를 확대시켰다.

제3단계는 전산처리 업무영역 확대기(1982～1992)이다. 국세행정 데이터베이스가 구축되어, 납세자 세적관리, 특별소비세와 주세, 징수업무 등 개별 자동화와 전산매체에 의해 수집된 과세자료를 누적하기 시작하였다. 이러한 과세자료는 각 세무서에 설치된 단말기를 통하여 세무공무원들이 직접적으로 업무에 활용함으로써 업무의 효율성을 증대시켰다.

제4단계는 사무관리 자동화 등 세정혁신기(1993～1997)이다. 1993년 금융실명제의 전면실시를 계기로 구축된 '국세통합시스템(TIS)'을 1997년 1월 전면 시행하기에 이르렀다. 과세정보의 인별 종합관리와 담당에 의존하던 세원관리방식이 조직 및 관리자에 의한 방식으로, 세목별 조직에서 조사 중심의 기능별 조직으로 변화할 수 있는 기틀을 마련하였다.

제5단계는 국세통합시스템(TIS)의 정착기(1998～2001)이다. 새로운 전산기술의 도입을 세정에 실질적으로 접목시키고 선진세정을 구축할 수 있는 환경이 마련된 시기이다. 1999년 3월 3일 '납세자의 날'부터 국세청 홈페이지 서비스를 개시하였으며, 대외적으로는 인터넷을 통하여 대국민 납세홍보 및 양질의 민원서비스 제공과 함께 국민여론을 수렴했다. 한편, 국세청 내부적으로는 인트라넷을 도입하여 지

식시스템을 구축하고 국세공무원에게 지식정보를 제공하는 창구 역할을 수행하고 기능별 조직개편에 신속히 적응할 수 있는 기반을 제공하였다.

제6단계는 21세기에 걸맞는 첨단 전자세정 구축기(2002～)이다. 2002년 4월 시행한 '홈택스(Home Tax)'는 납세자가 인터넷을 통해 부가가치세, 소득세, 법인세 등 각종 신고와 사업자등록증명, 납세증명, 소득금액증명 등의 민원증명 발급을 가정이나 직장에서 인터넷을 통해 실시간을 처리할 수 있도록 하였다. 2003년에는 누적된 과세자료를 체계적으로 분석하여 세원관리나 세무조사 등 각종 의사결정에 유용하게 활용할 수 있는 국세정보분석시스템(TIMS)을 개통하여 보다 체계적이고 과학적인 세정에 도움을 주었다. 2004년부터 도입된 현금영수증제도는 수입금액 양성화로 소득파악률 제고를 위한 과세인프라 확충에 기여하였다. 2010년 1월 1일부터 시행되고 있는 전자세금계산서제도는 종이세금계산서와 비교하여 부가가치세 운영과 이에 파생되는 여러 소득과세 행정 집행 시 전산화의 중요성을 더욱 부각시키고 있다. 전자세금계산서제도의 도입은 2011년 1월 1일부터 모든 법인사업자에게 발급의무가 부여됨과 아울러 이를 위반 시 미발급가산세가 부과되기 때문에 앞으로 과세행정에 상당한 영향을 미칠 제도 변화라 할 수 있다. 또한 2011년부터 진행되고 있는 국세통합시스템 전면 개편사업도 전자세정의 발달사 중 주목할 만한 사건으로 볼 수 있다.

전자세정의 발달은 국세행정의 다방면에 걸쳐서 변화와 발전을 가져왔다. 그 중에서 대표적인 것으로는 1999년 9월 1일자로 기존의 세목별 조직운영 형태를 기능별 조직으로 개편할 수 있는 기반을 마련하였다는 것이다. 전자세정은 방대한 과세자료의 연계 및 전산통합이 가능해야 비로소 시행이 가능한 금융소득 종합과세와 종합부동산세 도입에도 기여하였다. 이외에도 전자세정은 납세자 만족도를 제고하고 납세순응비용 및 납세협력비용을 절감하는 효과를 가져왔다. 세원관리 측면에서도 전자세정은 세무행정의 신속성·효율성·투명성을 증대시켰다는 점과 세무신고의 오류감소 및 신고·납부율 증가 등을 통하여 과세표준 양성화와 탈세심리 억제에 기여하였다.

라. 납세자권익보호 및 납세서비스 개선 노력

납세자권익보호를 위한 제도로는 사전적 권익보호절차로서의 납세자권리헌장,

사후적 권익보호절차로서의 세금고충민원처리제, 납세자보호담당관제, 납세자보호관제도 등이 있다.

첫째, 납세자권리헌장은 1996년 12월 30일 「국세기본법」을 개정하면서 납세자권리헌장을 국세청장이 제정하여 고시하고 조세범칙 조사 등 세무조사에 착수할 때, 사업자등록증을 교부하는 경우 등에 납세자권리헌장을 납세자에 교부하도록 규정하였다. 그에 따라 1997년 1월 국세청 납세자권리헌장 제정위원회가 설치되었고 1997년 6월 납세자권리헌장을 제정·고시하였다. 이러한 납세자권리헌장을 제정한 목적은 과거에 조세법을 실제 집행함에 있어서 조세법상 납세의무의 본뜻에 반하여 납세자의 권리가 과도하게 제한 또는 침해되는 경우가 있었기 때문에 이를 방지하기 위하여 납세의무자에게 사전에 방어적 권리를 부여함으로써 납세의무의 한계를 설정하고 충실한 납세의무를 이행하게 하려는 것이었다.

둘째, 국세청은 정치민주화 추세에 맞춰 세정민주화의 일환으로 1988년 4월 29일부터 세금고충민원처리제를 운영하기 시작했다. 이 제도는 집행 과정에서 납세자의 억울함을 사전에 해소해 주는 장치로서, 세무 대응능력이 부족한 영세사업자나 중소기업자가 부당한 과세처분 등의 세무행정의 집행 과정에서 겪게 되는 권리침해와 애로사항을 세무관서 스스로 신속하게 해결하여 주기 위하여 국세심사·심판청구제도와는 별도로 운영된다. 이 제도는 복잡한 쟁송절차를 거치지 않고서 간편하게 국민권익구제에 이바지한다는 점에서 우선 그 가치를 평가할 수 있으며, 부과된 세금에 대한 사후구제에 국한되지 않고 세무행정 집행 과정에서 발생하는 모든 고충에 대한 처리를 도모할 수 있으므로 사전적 구제제도로서의 기능도 한다.

셋째, 납세자보호담당관제 신설이다. 국세청 조직이 기능별로 전환되고, 지역담당자가 없어짐에 따라 납세자의 국세 관련 민원을 효과적으로 해결하기 위한 전담기구 설립의 필요성이 제기되었다. 그리고 세금고충민원처리제가 부과와 체납처분 등과 관련한 민원이 발생할 경우 관할 세무서 담당과에서 직접 처리함으로써 납세자권리 보호업무에 필수적으로 요구되는 고충처리의 독립성과 중립성의 확보가 어렵고 고충민원 처리에서의 일관성 있는 원칙도 보장되기 어려운 한계가 있었으므로 이러한 문제를 개선하기 위하여 상시적 고충처리 전담조직인 납세자보호담당관제도를 도입하게 되었다. 국세청은 1999년 9월 제2의 개청 선언과 함께 세금고충처리 전담기능을 가진 '납세자보호담당관'을 신설하여 부당한 세정 집행으로 인하여 억

울하게 권익을 침해당한 납세자를 찾아가 실상을 확인하여 시정 조치할 수 있도록 했다.

넷째, 납세자보호관제도 신설이다. 납세자보호담당관은 세무서장 등의 지휘를 받고 있어 업무 및 권한의 독립성을 확보하는 데 한계가 있었으므로 제도 시행 10주년을 맞은 2009년 9월에 납세자권리보호요청제를 도입하고 일부 조직을 개편하여 본청 납세자보호관을 국장급으로 보임해 세무조사중지명령권 발동 등 명실상부하게 독립된 권한을 부여하여 납세자 권익보호를 위한 진정한 '호민관' 역할을 하도록 하였다. 납세자보호관은 지방청·세무서의 납세자보호담당관을 직접 지휘·통솔함으로써 기관장으로부터 업무상 독립하여 납세자 입장을 대변하는 역할을 하게 되었으며, 납세자권리보호요청제를 통하여 조사권 남용으로 납세자의 권리를 부당하게 침해한 경우에는 납세자가 납세자보호관에게 권리보호를 요청할 수 있게 되었다. 납세자보호관은 납세자의 권리침해가 중대하다고 인정될 경우 세무조사를 일시 중지하여 사실관계를 파악하고, 권한 남용이 존재하면 즉시 시정을 요구하고, 조사반 교체와 해당 직원 징계 등 제재조치를 요구하여 조사권한을 실질적으로 견제할 수 있다.

납세서비스 제고를 위하여 국세청이 도입한 제도로는 첫째, 민원봉사실 및 국세청고객만족센터 운영, 둘째, 온라인을 통한 세금정보 제공, 세금안내책자 등 각종 홍보물 제작 및 배포, 대중매체를 활용한 신고안내 및 세정현안 홍보, 조세박물관 운영 등 납세안내서비스를 제공하는 각종 업무 확대, 셋째, 세금포인트제도, 모범납세자 등의 선정 및 우대제도 등이 있다.

2. 국세청의 출범

가. 출범의 경제·사회적 배경

조세행정제도는 그 나라의 정치·경제·사회의 변천과 함께 생성·발전해 온 역사적 산물이다. 우리나라도 유구한 흐름 속에서 조·용·조라는 전근대적인 징수제도의 운영으로부터 오늘날의 세무행정으로 발전해 왔다.

돌이켜 보면, 구한말 개항과 더불어 밀어닥친 외래문물의 영향으로 1894년에 일어난 갑오개혁을 계기로 우리나라에도 근대적인 세무행정이 싹트기 시작한다.[1] 그러나 자체 역량의 부족으로 근대적 세무행정이 미처 뿌리를 내리지도 못한 채 외세에 의해 재정 권력이 침탈당하는 치욕을 겪게 된다. 일제치하에서는 비록 주세와 법인소득세 등 일부 근대적인 조세제도가 도입이 되었고, 세무행정을 전담하는 기구가 설치되기는 하였다. 그러나 이것 역시 일제의 수탈체제의 하나였을 뿐, 우리나라 경제발전과 국민의 경제활동을 뒷받침하기 위한 세무행정이라고는 볼 수 없다.[2]

그러던 것이 1948년 대한민국 정부가 수립된 후, 독자적인 재정정책을 펴나가기 위하여 세무행정을 전담하는 기구인 사세청과 세무서가 발족되고,[3] 1949년 7월부터 1950년 3월까지 각종 「세법」을 제정하였으나,[4] 6·25사변이 발발하여 세무행정은 정착을 하지 못한 채 전시체제로 전환되게 된다.

1953년 휴전 이후에는 재정이 외국원조에 크게 의존[5]할 수 있었기 때문에 세무행정 발전이 적극적으로 추진되지 못하였다. 또한 일제 강점기에 형성된 왜곡된 납세의식이 그대로 이어져 납세자나 기업은 탈세를 부도덕한 범죄로 인식하기보다는

---

1) 갑오개혁으로 재무행정기구로 도지아문이 설치되고, 국가의 재정, 출납, 조세, 국채, 화폐 등의 업무도 관여하게 되었다.

2) 국세행정을 관장하는 근대적인 조세기구가 일반행정에서 분리독립하여 설치된 것은 1934년 4월 28일, 당시 소위 「조선총독부 세무관서관제」와 「세무감독국 및 세무서의 명칭·위치 및 관할지역」의 분포로서 중앙에는 재무국 세무과를 두고, 지방에는 5개 세무감독국과 그 산하에 99개 세무서를 설치하였다.

3) 1948년 대한민국 정부가 수립되자 1948년 11월 4일자 대통령령 제20호 재무부 직제로서 재무부장관 밑에 사세국을 두어 국세와 국유재산에 관한 사무를 관장하게 하였고, 이 사무의 집행을 위하여 사세국에는 징수과·직세과·간세과 및 국유재산과를 설치하였다.

4) 이 기간 동안 지세, 광세 그리고 골패세 등을 제외한 16개의 세법이 제정되었다.

5) 구체적으로 외국원조가 중앙정부 일반재원에서 차지하는 비중은 1957년 49.5%, 1958년 51.6%, 1959년 41.5% 등 매우 높았다.

오히려 생활의 한 방편으로 보는 경향까지도 나타나게 되었다. 또한 재무부의 여러 부서 중 하나인 사세국에서 조세에 대한 정책과 집행을 동시에 수행하고 있었기 때문에 누락된 세원의 포착이나 신규세원의 적극적인 개발이 잘 이루어지지 않았으며, 세무공무원의 사기 또한 낮은 상태에 머물러 부조리가 개입될 소지도 많았다.

그 후 1962년부터 우리 경제의 번영을 위한 국민적인 여망을 바탕으로 제1차 경제개발5개년계획(1962~1966년)이 수립되게 된다. 이에 따라 사회간접자본 확충 등의 성장기반을 조성하기 위하여 막대한 투자재원이 필요하게 되었다. 그러나 당시의 경제여건상 민간부문에서는 자본축적이 빈약하여 정부부문이 선도적인 역할을 수행할 수밖에 없었다.[6] 여기에 재정수입의 상당부분을 차지하고 있던 외국원조 수입이 점차 감소될 전망에 있었으므로 재정수요의 충족을 위해서는 세수 증대가 시급한 과제로 제기되었다. 이에 따라 정부는 1961년에 정부수립 후 가장 대폭적인 세제개혁을 단행하였고,[7] 1962~1964년에 보완적인 개혁조치를 취하게 된다.[8]

한편, 당시 외국원조를 주로 담당하고 있던 미국도 1964년 8월 한국 경제가 '성장'과 '안정'이라는 바탕 위에 향후 자립화하는 터전을 이룩할 필요성을 강력히 제기하였다. 한국 정부가 한정된 재원으로 방대한 재정투자가 소요되는 제1차 경제개발5개년계획 등을 의욕적으로 추진하고 있지만, 조세부담률이 올라가기보다 오히려 떨어지고 있는 점을 지적하고,[9] 향후 원조 격감에 대처하기 위해 조세부담률을 대폭 인상할 것을 권고하게 된다.[10]

---

6) 1959년 자유당 정부의 부흥부와 1960년 민주당 정부에 의한 경제개발 논의와 대체적인 안(案)이 만들어져 있었던 것을 토대로 5.16 군사정부에 의해 1962년부터 본격적으로 추진될 수 있었다. 제1차 경제개발5개년계획(1962~1966)은 당시의 상황에 비추어 볼 때 매우 의욕적인 것이었다. 1957~1961년간의 연평균 성장률은 4.7% 수준이었는 데 비해 제1차 경제개발5개년계획은 연평균 성장률을 7.1%로 설정하고 있었다. 총투자율과 국민저축률도 각각 연평균 22.6%와 9.2% 수준으로 설정하였는데 이는 1957~1961년 평균인 12.7%와 3.7%보다 훨씬 높은 것이었다.

7) 재무부(1979)의 「한국세제사(상)」에 따르면, 1961년의 세제개혁은 1962년부터 시작될 제1차 경제개발5개년계획을 뒷받침하기 위하여 기존의 조세체계를 전면적으로 개정하게 된다. 기본방향은 ① 세무행정을 자동으로 운영할 수 있는 간소한 세제의 확립 ② 재정수요를 충족할 수 있는 탄력성 있는 세제의 확립 ③ 국민경제의 성장을 적극적으로 뒷받침하기 위하여 저축과 투자를 촉진할 수 있는 세제의 확립 ④ 경제 및 사회현실에 부합될 수 있는 공평한 세제의 확립 ⑤ 지방세원을 배양할 수 있는 합리적인 세제의 확립 등이었다.

8) 1961년 세법개정은 조세부담률을 1961년 9.7%에서 1962년 10.6%로 높이는 데 상당한 기여를 한 것으로 평가가 되고 있다(최광・현진권(편), 『한국 조세정책 50년』, 참조).

9) 당시 우리나라의 조세부담률은 1959년 12.2%, 1960년 12.0%, 1961년 9.7%, 1962년 10.6%, 1963년 8.6%, 1964년 7.1%, 1965년 8.6%이었다(재무부, 『한국세제사(상)』 참조).

10) 『동아일보』, 1964년 8월 25일자 1면 기사 참조.

그러나 당시의 사회상황은 철도공무원의 비리, 수도계량기 부정계측 등 하루가 멀다하고 터져나오는 사회 전반적인 공무원의 비리뿐만 아니라, 세관을 비롯한 세무행정 당국의 부정과세 등 세무공무원들의 비리가 만연되어 있었다. 이에 재무부에서는 1964년 1월 중순부터 조세포탈행위를 미연에 방지하고, 물가 폭등 품목에 대한 과세를 보다 철저히 하기 위하여 당시 일선 사세청에서 담당해 오던 세무사찰 업무를 통합하여 사세국 내에 세무사찰기구를 신설하게 된다.[11] 그러나 국세청에 따르면 1965년에만 무려 2,887건의 불공정 과세가 적발되었고, 약 1,900억원이 추징되는 등 세무공무원들의 비리는 그칠 줄 몰랐다. 이처럼 사회 전반에 만연된 세무공무원들의 비리와 부정 과세는 단순히 세율을 인상하는 세제개혁만으로는 세수증대가 일정한 한계를 가지고 있음을 보여주는 것이었다. 따라서 신규세원의 발굴과 누락된 세금의 포착을 위한 '탈세방지', '음성세원 포착' 및 '세무행정의 문란 방지'를 기할 수 있는 세무행정의 강화가 다른 한편으로 강력하게 요구되었다.

이러한 요구에 부응하여 제1차 경제개발5개년계획을 추진 중이었던 1964년부터 '국세청'의 신설이 당시 재무부와 행정개혁조사위원회 등에서 거론되기 시작하였다. 구체적으로 1967년 행정개혁을 목표로 1962년부터 활동을 시작한 행정개혁조사위원회는 1964년 7월 당초 계획을 1년 단축하여 1966년까지 행정개혁을 완료하겠다고 발표하였다.[12] 동 위원회가 1964년 8월에 당시 박정희 대통령에게 보고한 주요 내용은 일본의 행정개혁조사 결과를 참조하여 중앙관서와 지방관서 간의 업무량의 재배정, 중앙관서의 축소 및 세무행정의 개혁에 관한 것으로 공식적으로 국세청의 신설을 처음으로 거론하게 된 것이다.

한편, 당시 언론과 국정감사에서는 세무행정의 안일과 부정 과세가 심각하게 지적되고 있었다. 구체적으로 당시 법인들은 세무조사에 의한 조세포탈을 피하기 위한 비상수단으로 과년도분의 비치 장부를 소각까지 하는 경우도 있었다.[13] 당시의 법인세율은 20%로 낮은 세율이었지만, 법인세 탈세가 횡행하는 것은 납세자들의 낮은 납세의식과 세무공무원들의 안일과 비리 때문이라는 인식이 주로 당시 야당

11) 『동아일보』, 1964년 1월 18일자 1면 기사 참조.

12) 1964년 4월 행정개혁조사위원회로 출발한 대통령 직속의 한시적 기구였으나, 1968년 영구기관으로 바뀌었다. 초대 위원장은 당시 경제기획원 장관(1962.6~1962.7)을 지낸 김현철 위원장이었다.

13) 당시 상법에는 기장 비치하지 않는 법인뿐만 아니라, 「조세범처벌법」 제12조에는 기장 작성일로부터 5년 동안 해당 장부를 보존하지 않는 법인에 대해서는 1년 이하의 징역 또는 20만 원 이하의 벌금밖에 부과할 수 없도록 되어 있었다.

의원들과 언론에 팽배해져 있었다. 따라서 탈세가 없다는 전제하에서 세율의 인상은 증세를 실현할 수 있겠지만, 탈세가 횡행하는 상황에서 세율의 인상은 오히려 감세를 초래할 가능성이 높다는 주장까지 있었다.[14] 이처럼 외국원조는 감소하는 가운데 경제개발에 따른 재정수입의 확보에 필요한 재원은 더 이상 세율 인상에 의존할 수 없는 상황이 되었다. 이에 조속한 경제 자립과 고도의 경제성장을 위한 내자조달의 충족을 기하고 국세행정의 과학화·전문화를 위하여 1964년부터 구상해 오던 국세청을 1966년 2월 28일 법률 제1750호로 「정부조직법」을 개정하고, 1966년 2월 28일 대통령령 제2419호 「국세청직제」가 공포되어 1966년 3월 3일을 기하여 발족하게 된다.

나. 출범준비 과정 및 출범

1) 준비과정

1964년부터 경제개발과 사회정책 등 정부 기능의 확대에 따른 재정의 팽창을 효율적으로 뒷받침하고, 당시 만연되어 있던 탈세를 근절하고, 경제 질서를 바로 잡을 수 있는 새로운 세무행정에 대한 필요성과 중요성이 재무부와 행정개혁조사위원회 등에서 공감을 얻기 시작하였다. 구체적으로 1964년 8월 행정개혁조사위원회가 당시 박대통령에게 국세청 신설의 필요성에 관하여 보고하게 된다.

이후 1965년 6월 네이산(Nathan) 경제고문단[15]은 1966년도 「예산안 기본지침」과 함께 조세수입 증대방안을 우리 정부에 건의하게 된다. 구체적으로 1963년과 1964년의 조세부담률(8.6%, 7.1%)이 1959~1962년(12.2%, 12.0%, 9.7%, 10.9%)에 비해 떨어지고 있음을 지적하였다.[16] 또한 네이산 경제고문단은 제2차 경제개발5개년계획

14) 『동아일보』, 1964년 10월 22일자 2면 사설 참조.

15) 1964년 7월부터 1966년 8월까지 우리나라 경제개발에 관한 자문활동을 한 네이산(Nathan) 경제고문단은 1)제1차 경제개발5개년계획의 종합검토와 재평가, 2)연차계획 작성 및 정책활동에 관한 자문, 3)제2차 5개년계획 작성의 자문, 4)재정금융정책, 예산절차, 투자 우선순위, 무역 및 국제수지, 가격정책, 행정기능, 산업연관표 작성 등의 분야에 자문 역할을 담당하였다. 네이산 경제고문단이 당시 작성 보고한 「제2차 5개년계획의 조세정책」 중 제2차 경제개발5개년계획의 적정조세부담률 부분을 보면, "…세입규모와 국민총생산의 비율은 1965년의 14% 미만으로부터 제2차 경제개발5개년계획의 제1차년도(1967년)에는 15%로 인상하여야 하며, 제2차 경제개발5개년계획 중 계속하여 매년 국민총생산의 0.5%씩 인상하여야 한다고 제안하는 바이다.…"라고 보고하고 있다.

16) 구체적으로 1961년 49억원이었던 물품세수는 매년 감소하여 1964년에는 33억원에 불과한 것을 지적하면서, 1961년과 동일한 조건을 가정한다면 1964년은 111억원이 되어야 하고, 1966년에

(1967~1971년)의 추진에 필요한 재원조달을 위해 GNP 상승률에 맞추어 제2차 경제개발5개년계획의 1차 연도인 1967년에는 15%로 인상하고, 이후 매년 0.5%p씩 인상할 것을 건의하였다. 이와 더불어 행정법령 및 각종 특혜(조세면제, 경감·공제 등)와 관련된 부분을 세밀히 재검토할 것과 납세자와 경제성장에 따른 수익자 사이에 이해의 균형이 잘 이루어지는 것이 필요하다는 점을 강조하였다.

이에 정부에서도 1965년 6월 말부터 원조와 차관을 주로 제공하고 있던 미국의 계속되는 권고에 따라 원조자원을 줄이고 국내재원을 최대한으로 동원시키기 위해 세제개혁을 준비하였다. 세제개혁의 방향은 당시 박대통령의 '현행 세제로도 1,000억원의 징수 가능설'을 뒷받침하는 대폭적인 세수입이 가능하도록 하는 것이었다. 또한 박대통령은 1965년 7월 13일 경제기획원에서 경제동향을 보고를 받는 자리에서 부정한 세무공무원의 단속방안을 강구하도록 재무부에 지시하였다. 이에 당시 홍승희 재무부 장관(1964.12~1965.11)은 1965년 7월 15일 「조세범처벌법」의 미비점을 개정하여 체형과 벌금을 병과할 수 있도록 하고, 기구 확대를 위해 세무공무원을 당시 6,100명에서 1,034명 증원할 것을 밝힘으로써 사실상 국세청 신설 준비에 들어가게 된다.[17] 더욱이 1965년 7월 22일 「유솜(USOM: 미국 대외원조처)」의 초청으로 방한하여, 우리나라의 전반적인 금융개혁방안을 조사·검토한 바 있는 스탠포드대학교의 '쇼우', '걸리', '패트릭' 교수는 한국 경제개발을 위한 국내저축의 확대는 금융개혁보다 세제개혁에 더 의존해야 된다는 대전제를 내세웠다.[18]

한편 1965년 7월에는 정부예산 편성의 주무부서인 경제기획원(장관: 장기영, 1964. 5~1967. 10)에서 팽창하는 정부예산에 반하여 외국원조 수입이 감소되고 있으므로 조세 증수를 위한 행정기구의 획기적인 개편이 필요하다는 정부방침을 밝혔다. 그리고 1965년 7월부터 2개월간 네이산(Nathan) 경제고문단의 일원으로 내한한 하버드대학교의 머스그레이브(R. A. Musgrave) 교수[19]는 1965년 8월 30일 한국

는 150억원으로 확장될 수 있다고 내다보고 있었다. 동 보고서는 이 밖에도 GNP 대비 비율이 해마다 저하되고 있었던 영업세도 소비 억제를 위해 그 세율을 인상할 것과 관세율의 인상 등 행정 개선을 주문하고 있다.

17) 『동아일보』, 1965년 7월 15일자 2면 참조.

18) 『경향신문』, 1965년 7월 22일자 2면 참조.

19) 머스그레이브 교수의 『한국의 경제개발을 위한 세입정책』 보고서는 제1부 결론 및 건의, 제2부 부속자료로 되어 있다. 제1부는 4개 장으로 구성되어 있으며, 제1장 재정소요의 범위, 제2장 조세정책의 원칙, 제3장 세입구조의 평가 및 정책, 제4장 요약 및 결론으로 구성되어 있다. 제2부는 7개 장으로 구성되어 있으며, 제5장 제2차 경제개발5개년계획에 있어서의 세입소요, 제6장 한국의 세입증대를 위한 노력, 제7장 간접세는 「인프레이션」적인가? 제8장 균

경제개발협회 주최로 열린 '한국의 조세개편을 위한 건의' 강연에서 「국세청」을 신설하여 새로운 세원의 개발과 탈세 방지에 주력하도록 조언하였다.[20] 구체적으로 그는 한국이 해마다 7%의 경제성장률을 이룩하기 위해서는 당시 GNP 대비 11%의 조세부담률을 1970년까지는 17%까지 높여야 한다고 권고하였다. 그는 또 한국이 무역부문의 팽창을 크게 기대하고 있으나, 조세상의 특혜만으로 수입 증대를 꾀하기는 어려우며, 물가의 안정 없이 저축 증대나 국제수지 개선은 바랄 수 없고, 특히 외국자본유치는 더욱 힘들고, 투자에 대한 조세의 유인이 경제성장에 꼭 필요하다는 행정개선 문제를 권고하였다. 또한 1965년 10월 29일 당시 국회재경위원회 국정감사에서는 야당 의원들도 세무공무원의 질적 저하와 부패, 사기저하 등을 막고 사세행정을 향상시키기 위해 국세청을 신설하여 인사 면에서 독립을 기하도록 대정부 건의안을 제출하였다.[21]

반면, 이처럼 다방면에서 국세청 설립의 필요성이 제기되는 가운데, 동아일보 1965년 11월 3일자를 보면, 특이한 기사를 접하게 된다. 재무부는 국세에 관한 세무기구를 개편하지 않아도 세무행정의 쇄신 강화·대우 개선·세무공무원의 증원·세무사찰 강화·음성세원의 포착·탈세 방지로써 세수의 증가를 기할 수 있다고 주장하면서 국세청 신설안을 정면으로 반대하는 기사이다. 당시 홍승희 재무부 장관은 국세청 신설에 대해 행정개혁조사위원회의 정식 결론이 나오지 않은 상태를 이유로 공식적인 언급을 피하고 있었지만, 당시의 사세당국은 국세청 신설을 정면으로 반대한다는 기사였다. 당시 동아일보에서는 이러한 소위 부처이기주의에 대해 정부에서 논의되고 있는 국세청 신설(안)은 세제의 기획, 입안을 담당하는 재무부

형예산의 확대가 「인프레이션」적인가? 제9장 전매사업, 제10장 불이행에 대한 벌과금, 제11장 지방세수입으로 구성되어 있다. 제1장의 내용 중에서 "…제2차 경제개발5개년계획 초기에 정부저축이 주요한 역할을 수행하여야 하며, 민간저축은 그 후에 보다 큰 역할을 하게 된다는 것을 의미한다. 그러기 위해서는 앞으로 수년간 비정상적으로 높은 한계세입률이 필요할 것이다. 그런데 이와 같이 높은 한계세입률을 달성시키는 것은 행정적 또는 정치적인 제요소에 의한 제약 때문에 쉽지는 않을 것이다. 그렇지만 제2차 경제개발5개년계획의 초기에 있어서 소기의 성장률을 유지하려면, 1965~1966년 사이에 거창한 재정상의 추진이 이루어져야 한다는 것은 분명하다. 우리들도(네이산 경제고문단) 한국을 위한 적극적이고 야심적인 개발계획을 찬성하는 바이지만, 이미 걸리, 패트릭 및 쇼우 교수의 보고서에서 지적된 바와 같이 거기에 게재되어 있는 재정적인 저축의 제약을 현실적인 계산에 넣는 것이 중요하다는 것을 재강조하는 바이다.……"라고 보고하고 있다.

20) 1965년 9월 8일자 『동아일보』에 따르면, 1965년 9월 8일 머스그레이브 교수가 박정희 대통령을 만난 자리에서 국세청을 설립할 것을 조언한 것으로 보도되고 있다.

21) 『동아일보』, 1965년 10월 29일자 1면 참조.

사세국과 그 하부기구로서 세무행정의 실시를 담당하는 주무관청 즉, 현재의 사세청 및 세무서를 서로 분리함으로써 세제 입안자와 세수 집행자가 동일체가 되는 모순, 여기서 발생하는 조직적인 부정을 없애기 위한 제도 개선을 염두에 두고서 기사를 게재한 것이다. 따라서 국세청이 신설되면 재무부는 법령의 작성, 세수의 추산, 결산만을 맡게 되며, 국세청은 재무부의 외청으로서 내국세의 부과·징수만을 담당하게 된다는 것이었다.

한편, 이 무렵 당시 박대통령은 경제개발에 소요되는 내자조달에 관하여 조세제도가 합리적으로 입안되고, 세무행정이 정상화되면 GNP의 10% 정도까지는 내국세로 징수할 수 있다는 당시 대학교수들의 의견에 크게 고무되어 있었던 것으로 알려져 있다. 이처럼 세무행정 강화 필요성을 인식한 박대통령은 1965년 9월 세무행정의 정확한 실태를 파악하기 위해 당시 이낙선(李洛善) 청와대 민원비서관을 반장으로 하는 '조세행정특별조사반'을 구성하여 조세행정의 특별조사 활동을 전개하도록 하였다.[22] 구체적으로 1965년 9월 11일부터 무기한으로 일부 업체의 탈법행위와 불합리한 조세부과 등 세무행정의 난맥 실태를 파악, 세무행정의 합리화 방안을 모색하기 위해 특별감사를 실시하였다. 이에 모든 국가기관과 지방공공단체도 동 조사반의 명령 또는 협조요청에 응하도록 하였고, 청와대팀은 총지휘와 행정지원, 감사원팀은 세무조사와 세무행정의 현황 파악 그리고 검찰팀은 탈세조사를 각각 담당하였다.

동 조사반은 당시 주요 호황업종으로서 실태 파악의 필요성이 큰 건설, 목재, 제지, 섬유업과 연관 산업을 조사대상으로 선정하여 오늘날의 이른바 유통과정 추적조사와 같은 방법으로 원료와 제품의 수불 과정을 파악하고 그 매입처 및 매출처를 일일이 추적, 과세실태를 조사하였으며, 각 종목에 대한 조사가 끝날 때마다 그 결과를 박대통령에게 보고하였다. 1965년 10월 20일 건설업에 대한 조사결과가 감사원장과 재무부·법무부·내무부·상공부장관 등이 배석한 가운데 박대통령에게 보고되었고, 그 성과가 재무부 사세국에서 수년간 조사한 것과 비견된다는 평가를 받았다. 한 달 뒤인 1965년 11월 20일에는 목재업, 1965년 12월 20일에는 제지업에 대한 조사결과가 보고되었다. 동 조사반은 이러한 성과를 토대로 당시의 「세법」을 개정하지 않더라도 ① 조세행정의 강화, ② 세무공무원의 훈련 및 부정 방지 등으로

22) 조세행정특별조사반의 인적 구성은 청와대·감사원·검찰의 3개 팀에서 총 12명으로 구성되었다.

세원을 정확하게만 포착한다면 600억원까지의 세수 증수는 무난하다는 결론을 내렸다.

동 조사반은 마지막으로 1966년 2월 25일에 가장 업체 수가 많고 유통 과정도 복잡한 섬유업에 대한 조사결과를 박대통령께 보고하였다. 동 보고에서 모두 24억 7천만원이라는 당시로서는 어마어마한 액수의 소득탈루를 적출하는 성과를 올려「국세청」신설의 직접적인 계기를 마련하고, 탈세기업에 경종을 올리는 효과를 거둔 후 1966년 2월 28일 해산하였다.

이러한 보고 등을 토대로 당시 박대통령은 세무행정을 강화하면 세율 인상 없이도 세수 증대가 가능하다는 신념을 갖게 되어, 기강 쇄신과 더불어 업무를 발전시켜 세수를 확보할 수 있는 강력한 국세행정기관인 국세청의 조속한 신설을 지시하기에 이르게 된다. 당시 재무부는 1966년 하반기 또는 1967년 1월에 국세청을 설립할 계획이었던 것으로 알려져 있었다. 그러나 1966년 1월 5일 재무부를 초도순시한 대통령이 국세청을 연초에 신설할 것과 아울러 1966년도 당초 예산에 계상되어 있던 505억원의 내국세 수입을 초과하여 내국세를 700억원 수준까지 징수할 것을 지시하였다. 1966년 1월 5일 재무부 초도순시에 이어 1966년 1월 18일 대통령은 연두교서를 통하여 연내에 국세청을 신설할 것임을 발표하였다. 이에 그간 국세청의 신설을 검토하고 있던 재무부는 기획관리실장을 위원장으로 하는 '국세청설립추진위원회'와 관계 실무과장급의 '6인 소위원회'를 구성하여 그때까지 검토한 설치안을 검토하기 시작하였다. 재무부는 1966년 2월에 최종안을 확정하고, 2월 28일에 법률 제1750호「정부조직법」을 개정, 1966년 2월 28일 대통령령 제2419호「국세청직제」가 공포되어 1966년 3월 3일 오후 2시 서울특별시 서대문구 충정로 2가 185-17번지 임차청사(노라노양재학원)에서 역사적인 개청식을 거행하였다.[23]

2) 출범

이와 같이 국세청의 신설은 경제개발과 사회정책 등 정부 기능의 확대에 따른 재정의 팽창을 효율적으로 뒷받침하기 위하여 반드시 이루어져야 할 과제였지만, 자립경제의 건설에 필요한 내자 조달을 위하여 국세청을 조속히 신설해야 한다는 박

23) 이후 국세청 청사는 1967년에는 종로구 관훈동(구 덕성여대), 1971년에는 세종로 정부종합청사(2, 3, 4, 6층), 1973년에는 중구 태평로 1가(구 국회3별관), 1977년에는 영등포구 양평동(현 강서세무서), 1983년에는 종로구 수송동으로 이전하였다.

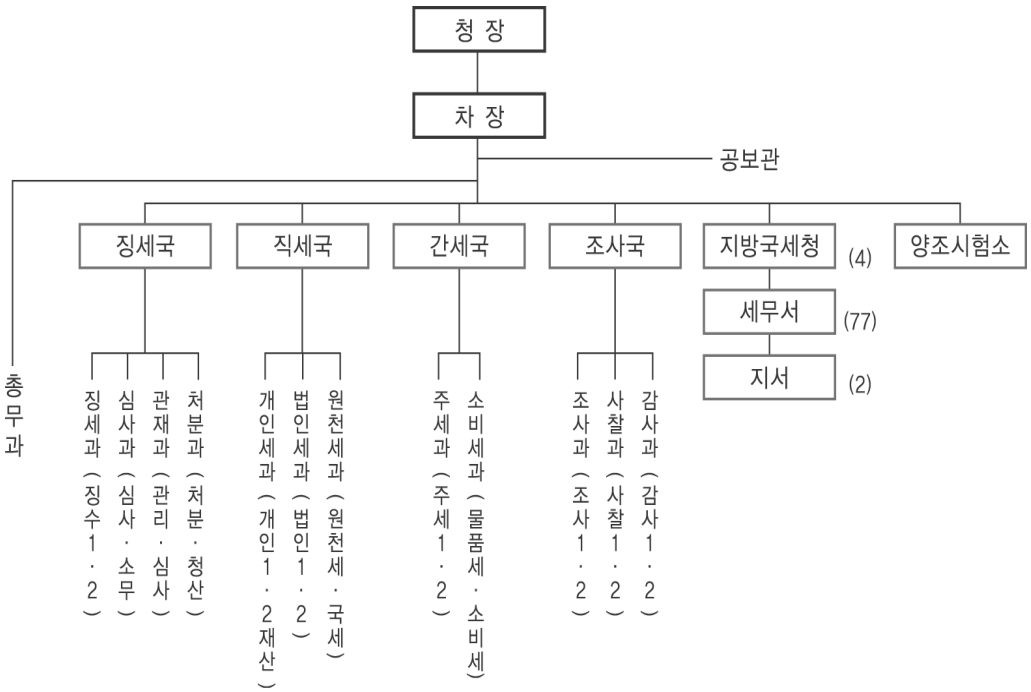
대통령의 정치적 결단에 따라 서둘러 실현되게 되었다.

초대 국세청장에는 '조세행정특별조사반'의 활동으로 큰 성과를 올리고 조세행정의 핵심적인 문제를 파악한 이낙선 반장이 임명되어 세수 증대 및 세무행정 발전의 대임을 맡게 되었고, 반원 중 일부는 신설된 국세청에 전입하여 국세행정 발전의 일익을 담당하게 된다. 1966년 3월 3일 국세청이 독립 개청됨에 따라 세무행정을 담당하여 오던 재무부 사세국은 세제국으로 개편되어, 세제 1·2·3과로 조직이 변경되었으며, 조세제도의 개폐와 제정 등의 입안을 전담하게 된다.

국세청은 출범 당시 청·차장 밑에 4국·13과·법무관·공보관을 두었고, 본청 정원은 208명으로 조정되어 강력한 행정력을 뒷받침하게 된다. 국세청에는 징세국, 직세국, 간세국 이외에 조사국이 별도로 설치되어 조사기능이 강화되었다. 이 조사국은 '조세행정특별조사반'의 조사활동을 계승하고, 탈세 방지와 신규 음성세원 포착을 강력하게 추진하였다. 서울·대전·광주·부산에 있던 4개의 사세청은 지방국세청으로 개칭되었으며, 산하에 77개의 세무서를 두어, 현재의 국세청-지방국세청-세무서의 세무행정체제를 갖추게 되었다. 그 밖에 재무부에 두었던 양조시험소도 직제가 개정되어 국세청으로 이관되었다.

국세청이 출범하기 이전에는 지방세무관서로 4개 사세청과 77개의 세무서가 있었고, 사사청에 총무국, 세무국, 재산관리국이, 세무서에는 총무과, 직세과, 간세과, 재산관리과를 두고 있었다. 그러나 국세청 출범과 동시에 사세청을 지방국세청으로 개칭하고 총무국을 징세조사국으로, 사세국을 부과국으로 개편하고, 재산관리국을 관리과로 축소하여 징세조사국 산하에 두고, 직세1과를 개인세과로 직세2과를 법인세과로 개편하게 된다. 또한 세무서는 그에 맞추어 조사과, 총무과, 직세과, 간세과, 재산관리과를 두되, 필요에 따라 조정할 수 있고 직세과 대신에 법인세과와 개인세과를 둘 수 있게 되었다.

[그림 X-2-1] 국세청 발족 당시의 조직(1966년 3월 3일)



다. 출범 이후 달라진 점

정부 수립 이후 부분적으로 여러 차례의 세제개혁이 단행되어 세제 면에서는 그때그때의 시대적 요구에 부응하여 계속 발전해 왔다. 그러나 세무행정·집행기구 면에서는 정부수립 당시의 재무부 사세국이 거의 그대로 20년 가까운 기간을 변함없이 이를 관장하여 왔다. 따라서 보다 기동성 있는 세무행정 전담기구의 설치가 필요하였고, 그런 뜻에서 국세청의 발족은 내국세 행정의 비약적인 발전을 위한 중대한 계기가 되었다. 이로써 세제와 세무행정의 기능이 분리되어 세무행정은 강력한 행정력을 발휘하게 되었으며, 우리나라 세무행정의 발전에 획기적인 이정표를 마련하게 되었다. 여기서는 국세청 출범 이후 달라진 세무행정을 몇 가지 측면에서 살펴보기로 한다.

1) 인사관리

인사관리는 유능한 인재를 행정조직에 배치하고 그들의 능력을 계속적으로 고양

(高揚)하면서 조직이 추구하고자 하는 궁극적 목표를 달성하게끔 보살피고 관리하는 행정운용 시스템이다. 국세청 개청과 더불어 인사 청탁풍조와 그에 따른 잡음을 없애기 위하여 승진·전보 등 인사관리 전반에 걸쳐 철저한 신상필벌 위주의 인사원칙을 수립·시행하였으며 세무공무원의 자질 향상을 위하여 주산 및 부기능력 검정제도를 도입하였다. 또한 세무공무원의 복리 증진과 상호친목을 도모하기 위하여 '세우회'를 설립·운영하였으며 각종 학술경연대회와 세정논문현상모집을 시행하여 자기 발전의 기회도 부여하였다.[24] 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

국세청이 설립되기 전까지의 보직임용권은 재무부 사세국장(5급 이상), 사세청장(6급), 세무서장(7급 이하)이 각각 행사하고 있었다. 그 당시 인사행정의 실태는 정실인사와 동일직위 장기근무로 인하여 사세행정 전반에 걸쳐 부조리가 발생할 여지가 상존하고 있었으며, 세무서장은 주무 지정권 등 중견관리자에 대한 인사권을 행사할 수 없어 조직을 효과적으로 통제하기가 어려웠다. 이러한 병폐를 시정하고자 국세청 설립과 동시에 「임용권의 일부 위임에 관한 건」을 훈령 제1호로 제정하여 6급 이상 공무원의 전보권은 국세청장이 직접 행사하되, 주무 지정권은 세무서장에게 위임하도록 하여 조직을 효과적으로 통제할 수 있는 제도적 뒷받침을 마련하였다. 이에 따라 국세청장은 1966년 6대 도시 6급 공무원 전원을 보직 이동하는 획기적인 인사를 단행[25]하여 그 당시 만연하던 인사 청탁풍조에 전격적으로 제동을 걸고, 이듬해인 1967년 9월에는 6급 공무원의 전보권을 지방국세청장에게 위임하였다.

한편, 1966년 4월에 제정된 「국세청 성적평가규정」에 의거, 5급 이하 세무서 직원들에 대하여는 공무원 임용령상의 정기평정과는 별도로 매 분기마다 개인별 근무성적을 평가하고 평가된 성적은 승진대상자 서열 결정 시 20%의 비중으로 명부점수에 반영하도록 하였다. 평가요소별 배점은 기본평가와 교육평가에 6점과 8점을, 상벌평가와 근무평가에 19점과 67점을 배점함으로써 신상필벌의 인사관리를 제도화한 동시에 직상급 관리자의 지휘감독권을 크게 강화하였다. 또한 신상필벌의 인사관리 체제를 확립하고자, 1968년 1월 「국세청 표창규정」을 제정하고 근무성적이 우수한 모범공무원은 적극 발굴하여 표창한 반면 1968년 12월에는 「징계처분을 받은 자에 대한 인사조치 규정」을 별도로 제정하여 위법·부당한 업무처리로 징계처

24) 국세청, 『국세청30년사』 참조.
25) 구체적으로 동일 관서·동일 분야의 장기근속자에 대한 대폭적인 교류를 단행하여 6대 도시를 중심으로 청 간 전보된 6급(주무급)만도 354명에 달하였다.

분을 받은 자는 즉시 하향인사 조치하도록 하였다. 물론 1969년 7월에는 「세무공무원교육원 교관 및 피교육자의 보직규정」을 제정하여 우수교관의 확보는 물론 교육성적을 직원 전보와 연계함으로써 직무교육의 질을 향상시켰다.

2) 조사기능 강화

감사조직의 변천을 국세청의 개청 이전과 이후로 나누어 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 중앙관서의 장이 각기 소관업무의 개선과 지도감독권의 일환으로 행사한 자체감사에 관하여 그 통일적인 감사체제의 확립을 목적으로 1962년 3월 10일 각령(閣令) 제532호로 「행정감사규정」이 제정·공포되었으며, 세무관서에 대한 행정감사는 「세무관서감사요강」(재무부령 1961.11.17 제정)에 정하는 바에 따라 시행되었다. 재무부 사세국 내에 감사과를 두고, 감사과는 사찰과 감사의 2개 기능을 동시에 행하였다. 그러나 각 지방사세청에서는 조사과 내에 감사계로 하여금 소속 세무서에 대한 정기적인 자체업무 감사를 담당하게 하고, 총무과 행정계에서 복무에 관한 감사를 담당하게 하는 등 감사체계의 일원화를 이루지 못하였다.

국세청의 발족 이후 강력한 세무행정의 집행을 위하여 감사기구와 그 제도의 일원화를 기하고 철저한 감사 실시를 위하여 조직을 증설하였다. 즉, 과거 재무부 내의 감사과에서 관장하였던 감사·사찰의 혼합기능을 국세청에서는 감사과와 사찰과로 분리하고 감사과에는 2개의 계를 두게 되었다.

한편, 국세청 출범과 동시에 특별히 달라진 것은 징세국, 직세국, 간세국 외에 조사국을 별도로 설치하여 종전에 사세국 감사과에서 관장하던 업무 중 과세자료의 조사, 사찰 및 감사업무를 수행함으로써 세무조사 기능을 강화하였다는 점이다. 이는 국세청 개청의 계기가 되었던 '조세행정특별조사반'의 조사활동을 계승하고 탈세 방지와 신규 음성세원 포착을 강력하게 추진하기 위한 정부의 의지가 반영된 것이다. 조사기능은 더욱 강화되어 1966년 7월에 본청 조사국 내의 조사과에 계단위인 세원조사관과 서울지방국세청 조사과에 세원발굴계가 신설되었고, 전국의 세무서에 조사과가 설치됨으로써 전국에 걸친 광범위한 조사체계가 마련되었다. 이 당시는 모든 세목은 정부부과 과세제도로서 일반적인 세무조사는 당해 세목을 담당하는 부서에서 집행되었다. 다만 당시에 만연한 탈세풍토에 효과적으로 대처하기 위하여 「조세범처벌절차법」이 정하는 바에 따라 행하는 세무사찰업무는 신설된 조사

과에서 이루어져 탈세의 예방적 기능보다는 탈세자를 조사·처벌하는 사후 교정적인 기능을 수행하게 되었다.[26]

3) 주요 성과

납세자의 권리보호는 국세의 부과징수 및 세무조사의 과정에서 획일적인 법집행 등으로 불가피하게 일어날 수 있는 납세자의 억울함을 과세관청 스스로의 시정에 의해 풀어줄 수 있는 장치의 마련이 필수적으로 요구된다. 또한 세금에 관련된 납세자의 다양한 요구와 불평을 경청하고 적극 검토하여 적시에 세무행정에 반영함으로써 동일한 민원의 추가 발생을 사전에 예방하고 납세자의 국세행정에 대한 신뢰를 높일 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

1966년 3월 3일 국세청의 출범은 1967년부터 시작되는 제2차 경제개발5개년계획을 앞둔 시점에서 급격히 팽창되어 가는 재정수요를 충족하여 경제개발정책을 효율적으로 지원해야 한다는 정책적 결단으로 이루어졌다. 따라서 이 기간 동안 가장 역점을 두었던 것은 당연히 세수 증대였다. 1965년 418억원이었던 내국세 징수실적이 국세청이 개청한 1966년에는 704억원, 1967년에는 1,038억원, 1968년에는 2,180억원이라는 놀라운 세수 증대를 보여 일실 세원의 포착을 통한 소요재원의 확보라는 하나의 신화를 만들어 내며 경제자립의 기초를 마련하는 계기가 되었다.[27] 그 밖의 주요성과는 다음과 같다.

첫째, 원칙적으로 세무사찰은 국세청이 전담하도록 일원화하였다. 당시, 탈세범에 대한 조사는 국세청 이외에 각종 수사기관에서도 관장하고 있어 기관 간에 마찰이 빈번하였는데, 박대통령 주선하에 내무부장관, 법무부장관, 국세청장 등 관련부처 합동회의를 열어 세무사찰을 국세청으로 일원화한 것이다. 이러한 조치 이후 세무사찰 업무가 본격적으로 발전되어 대규모 납세자의 탈세를 방지하고 세수를 증대하는 데 크게 기여하였다.

---

26) 중요한 역사적 사건 중의 하나가 1967년 유한양행(의료업)에 대한 세무조사이다. 당시 유한양행은 거래상대방과의 보름간의 대조 조사에서 계약서 사본을 철저하게 관리한 사례로 당시 박정희 정부가 지시한 정치적인 조사임에도 불구하고 추징세액이 영(0)으로 나타나 오히려 국세청에서 모범납세자 동판을 만들어 주게 된다.

27) 1965년 418억원의 내국세 징수실적에서 1966년 704억원의 내국세 징수실적을 거두는 과정에서 국민들의 반발이 심하여 1967년 국세청 세정목표를 「웃으며 내고 웃으며 받는 명랑세정」으로 바꾸게 된다.

둘째, 녹색신고제도를 도입·운영하였다. 납세자의 성실기장과 성실신고를 유도하고 세무간섭을 줄이기 위하여 과거 2년간 장부를 기장하고 실지조사가 결정된 납세자는 녹색으로 인쇄된 신고서류로 보통의 납세자와 구별하여 신고할 수 있도록 하였는데, 이들에 대해서는 실지조사를 면제하고 서면조사로 갈음하도록 하였다.

셋째, 세정의 이미지 쇄신을 위하여 대대적인 홍보를 실시하였다. 납세자 대표 등 각계의 대표로 세정자문위원회를 구성하여 세정의 문제점을 도출·시정하였고, 1967년부터 매년 3월 3일을 '조세의 날'[28]로 정하고 대통령이 참석한 가운데 기념행사를 가졌으며, 상설 세무상담실을 설치하여 전문세무상담을 처음 시작하였다. 또한 전통적인 권위주의적 세무행정에서 친근감을 주는 세무행정으로 이미지를 쇄신하기 위하여 국세청 여자배구단을 창설·운영하였다.[29]

넷째, 과세자료 취급사무를 확대·강화하였다. 세원의 적기 포착, 근거과세의 확대 등 국세행정의 기반 구축을 위해서는 보다 적극적으로 과세자료를 수집·활용하지 않으면 안 된다는 인식하에 세무서에 과세자료의 수집을 전담하는 조사과를 신설하였다.

다섯째, 세무행정 환경의 변화에 부응하고 세수 증대를 기하기 위하여 종래 서울, 대전, 광주, 부산 등 4개 지방국세청 이외에 경기, 강원도 지역을 관할하는 중부지방국세청과 경상북도를 관할하는 대구지방국세청을 신설하여 6개 지방국세청으로 확대하고, 남산, 동부, 동부산, 북대구, 남광주 등 14개 세무서를 신설하였다.

라. 평가

국세청의 설립은 우리나라의 조세제도 면에서뿐만 아니라 경제개발계획의 지원과 집행력의 강화를 통한 세수 증대 면에서 일할 수 있는 태세를 새롭게 정비했다는 점에서 그 의의가 크다. 과거 국고기능의 일부로서 방치되어 소득적인 기능을 발휘하는 데에 그쳤던 세무행정이 그 진로를 바꾸어 적극적인 자세로 발전할 수 있

28) 1966년 3월 3일 국세청이 발족한 이듬해부터 세금의 날(3월 3일)과 관세의 날(8월 27일)을 지정하여 기념했으나, 1973년 정부의 기념일 축소 방침에 의해 각종 기념일 등에 관한 규정이 제정, 공포되면서 조세의 날로 이 두 기념일을 통합하였다. 그러다가 조세의 날이 납세의무를 너무 강조함으로써 국민들에게 거부감을 줄 수 있다는 이유로 2000년부터는 납세자가 주인이라는 의미의 납세자의 날로 명칭을 바꾸었다.

29) 대민교류 목적으로 한국도로공사 전신인 국세청 실업배구팀을 1978년에 창설하였다. 또한 국세청 연극단 창설계획도 세우기도 하였으나 이루어지지는 못한 것으로 알려지고 있다.

도록 하는 하나의 커다란 전환점을 마련해 준 것이라 할 수 있다.

1) 세무행정제도의 확립과 세무사찰의 일원화

내국세 행정을 전담하는 독립기관의 설치로 그 기능의 확대 강화는 물론 조세제도의 개선에 있어서 주도적 역할과 중대한 영향력을 미칠 수 있으며, 이같은 역할은 조세관계 법령과 제도의 현실적 적용을 통한 경험을 통해서 더욱 그 실효성이 확보된 것이다. 이 외에도 제도의 운용을 효율화하여 유동적인 경제추세에 적응하는 기동성을 충분히 발휘할 수 있는 행정체제를 구축하게 되어 제도와 운영의 양면으로 그 긴밀한 상호보완이 가능하게 되었다.

또한 세무사찰의 일원화로 효율적인 세무조사와 세무사찰을 관장할 수 있게 되었다.[30] 국세청 개청 이전의 사찰사무는 강력한 사찰기구를 갖추지 못하였기 때문에 국세청 이외에 경찰, 검찰, 감사원 등에서도 탈세범 조사를 관장하였는데 업무중복으로 인한 기관 간 마찰이 자주 발생하고, 업무수행도 비능률적이어서 문제점으로 지적되어 왔었다. 이에 따라 국세청의 발족과 때를 같이하여 세무사찰 일원화에 관한 대통령 지시각서가 1966년 4월 5일에 시달되어 모든 범칙조사 사건을 국세청이 조사하도록 일원화하였다. 세무사찰업무가 국세청으로 일원화됨으로써 국세행정이 본격적으로 발전되고 체계적으로 자리를 잡아 대규모 법인에 대한 세무조사가 제대로 실행될 수 있는 전기가 마련되었다. 이를 바탕으로 1966년 2회에 걸쳐 세무행정사상 최초의 '탈세 자진신고기간'을 설정하고, 1966년 6월 17일 이전에 행한 모든 범칙행위에 대해서는 처벌을 면제하도록 하고, 대대적인 홍보활동을 펼친 결과 13여 억원의 신고실적을 올리기도 하였다.

2) 집행력의 강화를 통한 세수 증대

국세청의 발족으로 세무행정력은 큰 폭으로 강화되었다. 행정력의 강화는 무엇보다도 조세수입의 증가로 나타나게 되었는데 1966~1967년의 2년간 명목 GNP가

30) 세무조사란 납세의무자가 세무신고를 한 내용에 오류나 탈루가 있을 경우에 세무당국이 이를 확인하는 조사이다. 이는 세액을 정확하게 계산을 하여 조세를 명확하게 하기 위한 것으로서 일반세무조사와 조세범칙조사로 구분이 된다. 일반세무조사는 과세요건 성립 여부, 신고 내용이 적정한 것인지 여부를 검증하기 위한 조사로서 일반적으로 세무조사라고 하면 일반세무조사를 뜻한다. 이에 비하여 조세범칙조사란 처벌을 목적으로 법원에서 발부를 하는 수색영장을 지참하고 행하는 강제조사로서 흔히 세무사찰이라고 불리고 있다.

59.0% 증가한 데 비해 내국세 총액은 146.9%로 증가하였고, 내국세 중 직접세와 간접세는 각각 170.1%와 124.7% 증가하였으며, 이를 탄력성으로 환산하면 내국세 총액은 2.5, 직접세는 2.9, 간접세는 2.1이 된다. 내국세의 GNP에 대한 탄력성은 1968년까지 높은 수준으로 유지되어 내국세부담률은 1964년의 4.0%에서 1968년에는 9.5%에 이르게 되었다. 이러한 내국세 수입의 신장에는 세무행정뿐만 아니라 조세제도의 변화도 큰 기여를 하였다.[31)]

국세청의 발족으로 세무행정력이 큰 폭으로 증강된 것 외에도 세무행정의 제도적 개선을 위한 노력도 있었다. 대표적인 것이 성실신고를 유도하기 위한 유인책이었다고 할 수 있다. 1961년에는 매기 소득금액이 300만원 이상인 자가 기장에 의한 소득세신고를 하지 않았을 경우 결정세액에 20%를 가산하도록 하는 무신고가산세와 과소신고의 경우 10%를 가산하게 하는 과소신고가산세를 신설하였다. 1962년에는 과세소득금액이 일정금액 이상인 소득자에게 기장의무를 부여하였으며, 1966년 국세청의 발족과 동시에 녹색신고제를 도입하였고 1969년 8월에는 이를 법제화하였다.

3) 근거과세 기반 구축

세무서에 조사과를 신설하고 과세자료의 수집을 전담하도록 하였다. 세원의 적기 포착, 근거과세의 확대 등 국세행정의 근본이 되는 분야의 기반 구축을 위해서는 보다 적극적으로 과세자료를 수집·활용하지 않으면 안 된다는 인식하에 세무서에 과세자료의 수집을 전담하는 조사과를 신설하고 제출 가능한 지급조서 등 주요 자료를 납세자가 세무행정 당국에 제출하도록 의무화하였고, 과세자료의 불성실 제출자에 대하여는 벌칙을 강화하였다. 이와 더불어 경제규모의 확대와 산업의 고도화로 과세자료의 양이 급격히 증대될 것에 대비해 과세자료 처리의 전산화 준비에 착수하여 1967년 8월 전산화연구반(3명)을 편성하여 전산화시스템 도입준비조사 업무를 수행하였으며, 전문요원을 양성하기 시작하였다. 이러한 일련의 과세자료 사

31) 세무행정의 강화 외에 누진과세를 강화한 세법개정도 세수입 증대에 기여했다는 사실에 유의할 필요가 있다. 1966~1967년의 세법개정에서 세수입에 영향을 미친 요소로는 1965년의 개인의 부동산소득 및 사업소득의 최고세율 인상, 법인소득의 최고세율 인상, 영업세의 부분적인 인하, 주세율의 인상, 통행세의 일부 인상 및 과세대상의 확대, 1966년의 갑종근로소득의 최고세율 인상 등을 들 수 있다.

무기반의 확충은 그 후 세무행정 각 분야의 발전에 크게 기여하였고, 오늘날의 발전된 국세행정 전산화의 밑거름이 되었다. 이는 국세청의 출범 당시에는 예상하지 못한 일이었다.

4) 녹색신고제도 실시

자진신고납부제도의 조기 정착을 위하여 녹색신고제도를 실시하였다. 이는 성실한 법인이나 개인의 신고를 완전히 용인하고 별도의 세무간섭을 하지 않는 획기적인 조치였으나, 납세자의 인식 부족으로 적용대상자는 연평균 100여 명 정도의 극소수에 불과했고, '실지조사의 면제'라는 혜택을 악용하여 오히려 신고를 불성실하게 하는 경향이 나타나서 1968년부터는 2년마다 1회의 정기적 순환실지조사제를 실시함으로써 녹색신고제도를 보완하였다. 그 이후에도 수차례 제도개선이 있었으나, 동 제도는 활성화되지 못하고 결국 1995년에 폐지되었다. 돌이켜 보면, 아무리 선진제도라고 하더라도 납세의식을 도외시한 이상적인 제도 시행은 결국 실패한다는 교훈을 준 최초의 사건이라고 할 수 있겠다. 그리고 이 제도가 일본의 '청색신고'의 경우처럼 지속적으로 발전하지 못하고 제도 자체가 없어지고 만 것은 과세당국자들의 무리한 자격취소 등과 같은 제도의 운용에 허점이 있었음을 암시하여 준다고 할 것이다.

참고문헌

경향신문, 당시 기사 참조
국세청,『국세청 40년사』, 2006. 12
_____,『세정100년 약사』, 1996. 6
_____,『국세청 30년사』, 1996. 3
권태호,「지나온 세무길」,『국세』, 1992. 9~1993. 12
동아일보, 당시 기사 참조
성만복,『세금동네 그 안동네』, 조세정보사, 1991
이철성,『실록 국세청』, 한국세정신문사, 2006
장병순,『한국세정사』, 보성사, 1973
재무부,『한국세제사(상)』, 1979
최광 · 현진권(편),『한국의 조세정책 50년』, 한국조세연구원, 1997. 12
최형택,『세금과 세무인』, 한국세정신문사, 1984
한국세정신문,「세원 따라 삼천리」, 1992. 1~1995. 2
R. A. 머스그레이브,『한국의 경제개발을 위한 세입정책』, 재무부 사세국, 1965
네이산경제고문단,『제2차 5개년계획의 조세정책』, 대한지방행정협회, 1965
이형구 · 전승훈(편),『조세 · 재정정책 50년 증언 및 정책평가』, 한국조세연구원, 2003. 12

일본 국세청 홈페이지(http://www.nta.go.jp/)
申告納税制度50年史(일본 세무 · 회계 · 경영정보 사이트: http://www. tabisland.ne.jp/)

〈부록 1〉 당시 정책 참여자들의 회고[32]

국세청이 개청된 지 벌써 46년이 지났다. 그동안 세무행정에도 많은 변화가 있었다. 이러한 변화는 당시로서는 현실적 여건에서 최선의 선택을 위한 노력의 과정이었다. 그러나 이를 사후적으로 돌이켜 보면, 아쉬움도 있을 것이다. 따라서 정책결정에 대한 과정을 기록으로 남기고 이를 분석·평가하는 일은 앞으로의 정책을 펴나가는 데 소중한 길잡이가 될 것이다. 이러한 취지에서 당시의 정책 참여자들의 회고를 정리하는 것은 분명 의미가 있을 것이다. 소위 바둑을 둔 후에 복기를 해 보는 것과 같은 의미이다. 마침 지난 46년 동안 개청의 주역들이 대부분 생존해 계시고 그분들의 생생한 증언을 확보할 수 있어 큰 다행이다.

1. 정소영(당시 재무부 세정차관보)

1966년 3월에 국세청이 만들어졌는데 그 배경설명을 드린다면, 내가 그 당시 청와대에서 경제기획원과 재무부 담당 비서관을 할 때에 박대통령에게 말씀을 드려서 만든 것입니다. 내 자랑이 아니고 역사를 설명하는 의미에서 말씀드립니다. 경제개발5개년계획을 밀고 나가려면 내자 조달이 굉장히 중요하다는 의미에서 조세징수가 엄청난 역할을 합니다. 그 당시 조세징수체계라는 것은 재무부 사세국장이 지휘를 하고 있었는데, 사세국장은 재무부장관 밑에 있는 일개 국장입니다. 재무부장관 밑에 사세국장이 있었고, 그 사세국장이 전국에 흩어져 있는 지방청이라든가 세무서장들을 총괄해서 조세징수 역할을 지휘한다는 것이 재무부장관으로서는 굉장히 벅찬 일입니다.

왜냐하면 재무부장관이 해야 되는 금융정책이라든가, 외환정책이라든가, 관세정책이라든가, 조세정책이라든가 이런 정책판단을 해야 되는 업무들이 산더미처럼 있

32) 이 부분은 주로 이형구·전승훈(편), 『조세·재정정책 50년 증언 및 정책평가』의 국세청 설립과 관련된 인터뷰 자료에 의존하고 있다.

는데 광화문 네거리에 있는 재무부장관실에 앉아서 전국의 세무행정을 직접 지휘한다는 것은 굉장히 힘든 일입니다.

그래서 어떻게 하든지 간에 세법에 의하여 부과되는 세금이 최대한 국고에 흘러들어오도록 만들어서, 이것이 투자재원으로 활용되어야 하는데, 그것을 강력하게 집행하기 위해서는 독립적인 징수기관, 조세행정기관을 청으로 독립시켜서 아주 능력 있는 사람한테 맡겨야 한다. 즉, 조세정책을 다루는 재무부로부터 조세행정 및 징수를 하는 국세청을 독립시켜서 효율적으로 세금을 최대한 걷어야만 경제개발5개년계획을 밀고 나가는 데 도움이 되겠다는 취지의 건의를 드렸습니다. 박대통령께서는 그 자리에서 "아! 그것도 일리가 있는 얘기다. 국세청을 만들자"고 해서 사세국을 세제국으로 개편하고 국세청을 별도로 설립하게 되었습니다. 이렇게 해서 국세청을 만들었고, 이낙선 씨가 청와대 민원비서관 자리에서 초대 청장으로 부임하고 나는 그 이후 세정차관보로 발령을 받게 된 것입니다. 아시다시피 이낙선 청장이 매우 능력 있는 사람이었기 때문에 세금 징수가 굉장히 잘 되었습니다.

2. 배도(당시 용산세무서장)

5·16 군사정부에서 민정 이양이 되고 난 후에 조세정책이 엉망이라고 하는 기사가 신문과 주간지에 거의 매일 났었습니다. 그 당시 나는 청와대 민원비서실에서 근무하고 있었습니다. 국민의 여론도 살피고, 억울한 일을 시정하는 일도 하는 곳이었습니다. 그때 『주간 한국』이라는 주간지에서 영등포 세무서의 법인계장이 자가용으로 출퇴근하고 저녁이면 매일 술자리에 다니는데 그 뒤에는 어마어마한 정치인들의 배경을 가지고 있다는 식의 기사가 났었습니다.

그래서 민정비서실에서 조세행정이 바로 잡혀야 국민의 원성이 줄어들 텐데 이렇게 국민의 신뢰를 잃어서는 안 된다고 세무공무원의 문제를 제기했습니다. 그 당시 민원비서관이 이낙선 씨였는데, 비서실에서 한 사람을 조세행정에 투입해서 실상을 파악하고 아주 모범을 보여주도록 해야 되겠다고 대통령께 건의를 드렸습니다. 대통령께서도 신문을 다 보시고 그냥 두어서는 안 되겠다고 생각하고 있던 터라 그렇게 한 번 해보라고 지시를 내렸습니다. 그래서 거기에 공교롭게도 내가 선택이 되었습니다. 그때 나는 서기관급 행정관이었기 때문에 재경직 특별전형시험을 거쳐서

1965년 8월에 용산세무서장으로 발령을 받아 내려왔습니다.

내가 용산세무서장으로 부임한 지 몇 달 뒤에 청와대에서 아무래도 세무행정에 대해 현장조사를 해봐야 되겠다고 해서 조세행정 특별조사반이라는 게 생겼습니다. 이낙선 청와대 민원비서관이 직접 반장을 맡고 감사원, 검찰청, 치안국에서 전문요원을 차출해서 팀을 만들어 현장조사를 실시했습니다. 나는 용산세무서장이면서 조세행정 특별조사반에서 필요로 하는 것을 파악해 가지고 그쪽 일도 도와주는 양쪽 일을 겸해서 했습니다. 이 조사반에서 조사활동을 하는 과정에서 아무래도 국세청을 별도로 만들어야겠다는 생각을 하게 되었습니다. 당시 일본에 국세청이 있었는데 그 제도를 참고하여 우리가 안을 만들어 가지고 대통령에게 조사결과를 보고하면서 국세청을 신설할 것을 건의했습니다. 대통령이 이 건의를 받아들여 이 조세행정 특별조사반의 활동이 모체가 되어 국세청이 생겨나게 된 것입니다. 그 국세청 발족의 산실이 어디였느냐 하면 지금 문화관광부 청사였습니다. 그때는 그 청사에 재무부가 있었는데, 그 재무부 회의실이 국세청의 산실이었습니다. 이낙선 씨가 초대청장으로 내정이 되고 나보고 총무과장을 맡아야 되겠다고 해서 내가 용산세무서장을 하면서 총무과장으로 내정되어 국세청 개청을 위한 실무적인 준비 작업을 했습니다. 그래서 1966년 3월 3일 날 서대문 아현동 쪽 뒷골목에 있는 노라노예식장을 빌려서 거기에서 국세청이 처음 발족식을 갖게 되었습니다.

개청식 바로 직전에 그 당시 김정렴 재무부장관으로부터 내가 국세청 서기관 1호로 총무과장 임명장을 받고 바로 개청식장으로 자리를 옮겨 "지금부터 국세청 개청식을 거행하겠습니다."고 하는 사회를 봤습니다. 그것이 국세청의 시작이었습니다. 국세청의 발족은 우리 세정의 흐름 속에서 하나의 중대한 획을 긋는 그런 모멘트였습니다.

그 당시 우리 사회상은 5·16 후 민정 이양이 된 지 얼마 지나지 않았기 때문에 박정희 대통령이 정책개발을 하겠다는 의욕이 넘치는 시기였고, 사회를 개혁하겠다는 의지가 아주 충만하고 서슬이 시퍼럴 때였습니다. 국세청이 생겨 이낙선 씨가 초대청장이 되었는데 이 분이 성격이 아주 예리한 분이었습니다. 그런데 그 분이 행정목표로 슬로건을 내건 게 뭐냐 하면 첫마디가 '오명불식'이었습니다. 세무공무원은 돈 먹는 도둑놈들이란 나쁜 이미지를 씻어내야 한다는 것부터 시작한 겁니다. 그래서 그전부터 있던 많은 세무공무원들과 간부들이 그러면 우리들은 뭐가 되느냐고 불평을 하기도 했지만, 어물어물 추상적인 용어로 하지 말고 국민 앞에 딱 펴놓고

부끄러운 이름을 씻겠다고 하는 것이 옳다는 게 이낙선 씨의 소신이었습니다. 그와 동시에 국민계몽도 하자고 그랬는데, 이 계몽이라는 말이 무지몽매한 사람을 깨운다는 뜻이니까 그 표현도 너무 과격하다는 말이 나왔습니다. 그러나 실제로 국민들의 납세의식이 거의 바닥이니까 계몽이라는 용어가 나쁘지 않다고 보아 국민계몽도 그러한 의지를 가지고 시작을 했습니다. 아무튼 내가 총무과장을 하면서 분위기 쇄신하고 인사 쇄신한다고 상당히 노력을 많이 했습니다.

3. 최진배(당시 재무부 행정사무관)

1965년 어느 날 청와대 세정조사반에서 법인세 조사관계 통계를 달라는 연락이 왔습니다. 그 때는 조사반의 성격을 전혀 모르고 있을 때였습니다. 당시 나는 세무조사의 효과를 분석하여 개선방안을 강구하고 있었습니다. 법인세표의 통계를 바탕으로 법인세 조사로 추징한 내용을 다음과 같이 분류하여 작성하였습니다. ① 기부금 접대비의 부인, ② 법인세 및 벌과금의 부인, ③ 부당행위계산의 부인, ④ 위의 내용 이외의 세무회계와 기업회계와의 차이, ⑤ 분식 및 가공 위장의 부인 등 다섯 종류로 했습니다.

을지로 입구 구 한전본사 뒤 어느 건물의 2층이라 기억되는데 나는 앞에서 말한 법인세 조사결과를 분석한 통계를 가지고 그 사무실을 방문하였는데, 후에 이 통계가 국세청의 조직에 참고가 된 것으로 나는 생각하고 있습니다. 이런 일이 있은 뒤 재무부에서도 세무행정을 독립시켜 국세청이 발족될 것이니 국세청 조직에 대한 안을 만들어 보라는 국장실의 지시가 있었습니다. 나는 그때쯤 비로소 '세정조사반'이 국세청 발족 준비를 위한 특별기구라는 것을 짐작하게 된 것입니다. 독립된 국세청이 발족하게 되면 기구가 확대되고 혹시 승진의 기회가 있을지도 모른다는 희망에 부풀어 여러 가지 안을 만들었습니다. 세무조사의 결과를 다섯 부류로 나누어 통계를 만든 것은 이미 말한 바와 같는데, 이에 의하면 세무조사의 성과라고 할 수 있는 분식 가공 위장의 발견은 불과 30% 정도였다고 기억되지만 극히 미미하였습니다. 이러한 자료에 의하여 법인세 사무를 관장하는 법인세과는 업종별로 나누어 관장토록 하여 전문화를 기하고 지도와 감독체계를 강화하는 안을 작성했습니다.

그러나 국세청의 조직은 이낙선 씨가 반장이었던 세정조사반에 의하여 성안되었

고, 국세청의 안은 탈세조사를 주관하는 조사국을 강화하는 기구로 확정되었으며 청장에 이낙선 씨, 조세국장에 서영철 씨 등 조사반 요원이 요직에 임명되었습니다.

4. 서영택(당시 재무부 행정사무관)

1966년 3월에 국세청이 발족했는데, 이때가 제2차 경제개발5개년계획을 준비하는 해였습니다. 재정을 자립하고 경제개발을 위한 투자재원을 확보하는 시대적 요청에 따라서 국세청이 탄생하게 된 것입니다. 그래서 1965년도에 세수가 418억원이었는데 1966년도에는 세수목표를 700억원으로 설정해 가지고 704억원을 징수해서 그 해에 바로 세수가 68.6%나 증가되었던 것입니다. 가령 1960년대 세수 700억원대와 우리나라 1인당 GNP 간의 비율과 2002년 세수와 GNP 규모와 비교하면 아마 엄청나게 증가되었던 것입니다.

제1차 5개년계획이 시작되었던 1962년 일반재정 수입에 대한 조세수입 비중이 내국세와 관세 다 합쳐서 겨우 30% 정도였습니다. 그런데 국세청이 발족했던 1966년도에 700억원이 달성되어서 일반재정 수입에 대한 조세수입 비중인 재정자립도가 57%로 높아졌습니다. 그리고 10년 후인 1976년에는 80%로 높아졌습니다. 또 10년 후인 1986년도에는 86%로 높아졌고, 1992년도에는 처음으로 90%를 상회하게 되었으며, 현재까지 90~95% 비중을 유지하고 있는 것입니다. 이런 점에서 볼 때 재정수입의 거의 대부분을 조세수입 특히 내국세 수입이 채웠다고 나는 생각합니다.

그러니까 나는 우리나라 정부수립 이후 정부기구를 만들어서 크게 성공한 것이 국세청 발족이라고 생각합니다. 그런 면에서 당시 박대통령 때 국세청을 발족시킨 것은 참 잘한 일이라고 생각합니다.

5. 기타 세정운영의 모습[33)]

국세청 출범 당시의 세정운영 모습과 관련하여 공식적인 문건으로 입수된 자료가 많이 부족하므로 당시 경제개발을 위해 절박했던 재원조달을 위하여 불가피하게 시

33) 성만복, 『세금동네 그 안동네』, 조세정보사, 1991 및 최영택의 『세금과 세무인』, 한국세정신문사, 1984에서 일부 발췌.

행된 조상징수(繰上徵收), 권형사정(權衡査定) 및 배시액제도(配示額制度) 등에 관하여 관계인사의 회고담을 발췌·소개한다.

가. 조상징수(繰上徵收)와 차용증(借用證)

그 당시 세정가에는 조상징수란 난데없는 비공식적인 조치가 내려져 징세당국이나 납세기업들이 심한 몸살을 앓았던 적이 있다. 조상징수란 납기가 도래하지 않은 세금을 미리 받아 내는 것이기 때문에 어려움이 적지 않았던 것 같다.

거드름을 피웠던 세무서장들이 법인세과장을 대동하고 관내 납세기업을 찾아다니며 세금을 미리 내달라고 애걸했다. 그러니 권위주의에 사로잡혀 있던 그들의 꼴이 말씀이 아니였을 게 뻔하다. 대부분의 일선세무서장들은 조상징수를 구걸징수로 빗대 말하며 발상자를 비판하고 몹시 매도하기도 했었다.

국세청의 지상과제는 조세저항이나 조세마찰을 피하면서 세수목표액을 달성하는 것. 하지만 그 당시만 해도 세무목표액을 달성하기가 지극히 어려웠다. 때문에 조상징수란 편법이 구사됐던 것이다. 사실 국세청이 발족한 1966년도의 세수목표액은 700억원이었다. 그것도 탈환하기에는 높은 고지였다. 이낙선 초대 국세청장은 승용차넘버까지 700번으로 바꿔달고 700억원 고지 탈환을 위해 동분서주하면서 채찍질을 하여 뜻을 이루긴 했었다.

한편, 당시 근무자들이라면 잊을 수 없는 조상징수. 이듬해 또는 다음기의 세금을 미리 앞당겨 거두는 세금 가불의 변칙이 불가피했던 상황. 세금을 앞당겨 거두는 것은 물론 업계로부터 아예 차입해 오는 형식으로까지 발전하기에 이르렀던 것이다.

이로 인해 납세자는 물론 세무공무원들은 몹시도 시달렸다. 지역에 따라서는 거의 매달마다 사표를 내고 근무해야 했다. 전국의 모든 세무서가 배시액을 채우는데 전력을 기울이지 않을 수 없었다. 과정이나 방법은 문제될 게 없었고 배시액을 채웠느냐의 결과만 있을 뿐이다.

"서장을 비롯 과장 직원들이 기업을 찾아다니며 세금을 미리 내달라고 구걸하듯했지요. 서장은 출근해서 굵직한 업체에 전화를 걸어 협조를 요청하는 게 주요 일과였고요" P씨.

그래도 세수가 모자라 서울시내 일부 세무서에서는 덮어놓고 평소 납부액의 몇

배에 이르기까지 미리 내라고 했는가 하면, 관내 유수한 기업을 상대로 아예 차용증을 써주고 1억~2억원씩 차입해 부족한 세수를 메웠다.

징수근거가 있는 것은 다음 번 부과할 세액에서 탕감해 주었고, 그렇지 않은 것은 과오납으로 처리해 당해연도 폐쇄기 후 세수 실적보고가 끝난 훨씬 뒤에 가서 갚아주었다.

나. 권형사정(權衡査定)과 호순조사(戶順調査)

개인영업세 시절을 살펴보자. 매년 4, 5월이 되면 일선세무서의 개인세과 직원들은 관내 담당업소를 방문한다. 업소마다 기장 여부를 확인하고 사업이 잘 되는지 여부를 확인하는 등 업황을 살피는 것이다. 매 6월마다 부과되는 개인영업세 부과액을 결정하기 위한 자료를 수집하기 위한 것이다. 중요한 것은 바로 이때 담당자가 어떻게 보느냐에 따라 부과액이 달라진다. 그러니까 사업자들로서는 이때가 가장 무서운 때이기도 하고 잘만 보이면 적당히 넘길 수 있는 때이기도 했다.

또한 업황조사가 끝나면 부과액을 확정하는 권형사정에 들어간다. 업소의 크기와 위치, 종업원 수, 시설규모 등과 업황을 근거로 부과액을 결정하는 것이 권형사정이지만 세무서의 재량권 남용소지가 너무도 컸다.

한편, "또 직원들의 조사자료가 전부일 수는 없었고 채워야 할 세수도 대개가 빠듯했기 때문에 과장 마음대로만 되는 것도 아니었지요" 지금은 사업을 하는 K씨의 말이다.

K씨는 이어 당시의 호순조사를 오늘에 와서는 사업자와 세무공무원과의 담합으로 치부해 버리는 경향이지만 그렇다고 권형을 크게 그르치진 않았다고 밝혔다. 실제로 권형사정으로 서울시내 불고기집의 영업실적을 등수로 서열을 정하고 각 세무서별로 밸런스를 맞추다가 보면 누구나가 공감하는 큰 오차없는 좋은 기준이 되었음을 지적했다.

다. 배시액(配示額) 및 전봇대 과세

특히 인정과세를 둘러싸고 영세상인들을 울렸던 것으로 배시액 제도라는 것을 들 수 있다. 각 세무서마다 세금징수 목표액이 배당되었고, 이것이 다시 과별로 담당

직원별로 할당되었던 것이다.

배시액을 채우지 못하면 지방으로 좌천시키는 등 인사와 직접 결부시켜 담당자들은 목표액 달성에 혈안이 됐던 것. 따라서 각 업소별로 금액을 배분해 아예 업황마저 무시한 채 거의 강징의 형태로 나타났으며 이 과정에서의 온갖 비리 또한 컸음도 사실이다.

그러나 지역담당자들은 관내 사업자들의 실정을 소상히 알고 있기 때문에 무리하게 세금을 메길 수만도 없는 입장이다. 잘못 부과하면 조세저항이 일어나기 십상이다. 때문에 공평하게 부과하고 나서 남은 배시액을 고유번지가 부여되어 있는 전봇대에다 과세하는 것이다. 가짜 이름과 지번을 만들어 남은 배시액을 적당히 나누어서 고지 발부한 것처럼 서류를 꾸미는 수법이 바로 전봇대 과세다. 그리고 소멸시효기간(5년)이 지나면 결손 처분하는 것이다. 어수룩한 시대에 있었던 세무행정의 한 단면이다.

한편, 당시 재정은 전쟁피해 복구와 국방비의 대폭적인 증가로 종전과는 규모나 내용 면에서 궤를 달리했다. 미국 등지의 원조와 매매익금을 비롯한 관업수입이 70%를 차지해 국세부문은 30% 남짓 확보됐지만 산업시설 등의 파괴로 인한 전화(戰災)로 세원이 고갈되어 세수확보란 쉬운 일이 아니었다.

당시 재무부 예산국과 사세국 간의 세수 책정액을 놓고 갈등이 심했던 것은 널리 알려진 일이다. 밀고 당기는 과정을 거쳐 확정되면 이른바 '배시액'으로 못 박혀 각 지방청 세무서별로 하달되는데, 이 과정에서의 '세수양보' 양상은 그대로 점잖은 편이었다. 가장 말단인 과에 가서는 치열하다 못해 기어이 육탄전으로 발전하는 불상사도 없지 않았다.

또한 이같이 세수 배정액이 과중하다 보니 서장, 과장, 계장의 성화와 독촉이 그야말로 장마철의 소낙비처럼 담당직원에게 쏟아지는 건 당연한 일이었다.

다행히 세수계획서라도 채워지면 한숨을 놓지만, 그렇지 못할 경우 끙끙 앓다가 생각해본 것이 가공과세였다. 번지와 성명, 상호를 임의로 만들어 세수계획에서 일단 결제를 받은 후 기회를 봐서 슬며시 취소시키는 방안이었다.

당시 서울 모 세무서장. 세수는 부족한데다 부과 철회자만 늘어 심기가 불편한 채로 부임한 지 3개월 남짓되는 과장을 불러 부과 철회자와 위장사업에 대한 강력 조사를 지시했다. 며칠 후 조사해 온 내용을 검토한 서장은 얼굴이 하얗게 질렸다.

지번이 바로 전찻길 – 그 후 이와 같은 가공부과에 대해 '전봇대 과세'라고 부르게 되었던 웃지 못할 일도 있었다.

〈부록 2〉 일본 국세청 설립배경 및 의의

1966년 3월 국세청이 발족 당시의 총무과장이었던 배도의 증언에 따르면, 당시 조세행정 특별조사반에서 국세청을 별도로 만들어야 되겠다는 생각을 하였다고 한다. 동 조사반에서는 당시 이미 설립·운영되고 있던 일본의 제도를 참고하여 국세청 설립안을 만든 것으로 회고하고 있다. 이에 일본 국세청 설립배경과 의의를 살펴보고자 한다.

1. 설립배경

1945년 제2차 세계대전에서 패한 일본은 1952년 4월까지 연합군최고사령관총사령부(GHQ: General Headquarters, 이하 연합군총사령부라 함)의 간접통치를 받았다. 이 기간 동안 연합군총사령부는 일본의 정치·경제·사회 등 모든 분야뿐만 아니라 조세정책에도 큰 영향을 미치게 된다.

당시 일본의 당면과제는 부족한 세수를 어떻게 확보하느냐에 있었다. 연합군총사령부는 세수 확보를 조세정책의 최우선순위로 두고, 다른 분야의 공무원은 동결되었으나 세무공무원만은 예외적으로 증원을 허락하고, 징수체제 강화를 위한 기구정비를 요청하게 된다. 또한 신고납부율 제고를 위해 당시 미국식의 '국세사찰관제도(国税査察官制度)'를 도입하도록 요청하였다. 이러한 일련의 정책추진을 위해 '세무기구 및 세무직원에 관한 특별간담회(税務機構及び税務職員に関する特別懇談会)'를 개최하였다.

연합군총사령부는 징수실적을 높이기 위해서는 일본의 세무기구를 미국식으로 재편할 필요가 있다고 생각하였다. 따라서 '세무기구 및 세무직원에 관한 특별간담회'에서는 미국식 징세기구를 모델로 국세사찰관제도를 포함한 세무기구의 검토가 이루어지게 된다.

1948년 9월에 개최된 특별간담회에서 주세국(主税局)을 외국(外局)으로 하고, 재무국(財務局)에서 징세부문을 독립시켜 지방세무국(地方税務局)을 설치하여 주세국-지방세무국-세무서라는 세무기구 창설이 바람직하다고 의견을 제시하였다. 그리고 외국(外局)인 (가칭)주세국(主税局)에 세법 등의 기획입안부문을 이관할 것인지 대장성에 남길 것인지에 대해서는 이후의 연구과제로 제시하였다.

그러나 대장성 내에서는 재무국에서 세무부문을 분리하는 것에 대한 반대의견이 많았다. 또한 당시 1948년 9월 시점에서 기구개혁에 따른 시행은 12월 이후가 될 것인데 그렇다면 1948년도의 징세사무에 지장을 초래할 우려가 있다는 결론을 내렸다. 이에 기구 개혁에 대한 시행은 미루어지게 되어 세무기구 개혁은 여기서 한 번 좌절하게 된다.

세무기구 개혁 좌절에 대하여 연합군총사령부는 기구 개혁의 필요성을 설명하면서 즉각 대응을 하였다. 즉, 연합군총사령부는 샤프세제사찰단[34]의 방일계획에 맞추어 1949년 5월 4일 3개조의 '일본국 정부의 국세행정의 개조(日本国政府の国税行政の改組)'라는 각서(覚書)를 발표하게 된다. 이 각서에서는 "공명정대한 세무행정의 목적은 높은 도덕심과 전문적 자격을 가진 인력을 최대한 갖춘 전문적 세무기구를 확립해야만 가장 효과적으로 도달할 수 있다"라고 하면서 "(1) 국세행정을 위해 외국(外局)으로 대장성 내에 Tax Administration Bureau(현 국세청)의 창설, (2) 현재 주세국이 가지고 있는 세무기능은 조세입법 및 이에 관한 조사관계의 기능을 제외하고 새로운 국(局)에 이관한다" 등의 6개 항목에 대한 조치를 가급적 신속히 실행하라고 요구하였다. 동 각서에 따라 일본 정부는 「대장성설치법안(大蔵省設置法案)」을 대폭 수정하게 되었다. 즉, 연합군총사령부에 의한 '일본국 정부의 국세행정의 개조'라는 각서에 의해 일본 정부는 국회의 심의중에 있던 「대장성설치법안」의 대폭 수정을 제안하게 되었다. 일본 정부가 수정 제시한 개혁요강(改革要綱)의 내용은 다음과 같다.

---

34) 연합군총사령부의 요청에 의해 1949년 샤프(Shoup)를 단장으로 하는 일본세제사절단(샤프사절단)에 의해 1949년 5월부터 8월까지 4개월간 방일하였으며, 일본 세제에 관한 보고서(Report On Japanese Taxation By The Shoup Mission) 2개를 발표(1949년 8월 27일, 1950년 9월 21일)하였다. 이는 전후 일본의 세제에 큰 영향을 주었다. 구체적으로 Shoup는 William Spencer Vickrey과 함께 1949년 5월 10일에 방일하여 '세계에서 가장 뛰어난 세제를 일본에 구축한다'는 이상을 갖고 동년 8월 26일 귀국하기까지 약 4개월간에 걸쳐 정부·지방자치단체의 재정담당자, 학자와의 간담회와 전국 각지를 시찰하였다. 샤프사절단은 단기간에 방대한 보고서를 정리하였다.

첫째, 대장성에 외국(外局)으로 새로운 국세청을 설치하고, 현재의 주세국 사무 가운데 내국세의 부과징수에 관한 사무를 이곳으로 이관한다. 국세청의 내부부국(内部部局)으로서는 총무부(総務部), 직세부(直税部), 간세부(間税部) 및 조사사찰부(調査査察部) 등 4부를 설치한다.

둘째, 주세국은 위의 사무이관 이외에 조세에 관한 제도의 조사, 기획 및 입안사무 및 세관행정에 관한 사무를 주관한다.

셋째, 국세청의 지방부국으로서 전국 11개소에 국세국을 설치하고, 현재의 재무국의 사무 가운데 내국세의 부과징수에 관한 사무를 이곳으로 이관한다.

넷째, 재무국은 위의 사무이관 이외의 현재의 사무를 주관한다. 다만 관도우신에츠(関東信越) 가나자와(金沢) 및 쿠마모토(熊本) 재무국은 폐지하고, 각각 도쿄(東京), 오사카(大阪) 및 후쿠오카(福岡) 재무국에 병합한다.

2. 의의

일본 국세청은 이러한 일련의 과정을 거쳐 1949년 6월 설립되었다. 이와 같은 세무행정의 개혁은 민주적인 세무행정의 근본정신에 입각하여 납세자의 선의를 개발 육성하고, 세입 확보에만 전념하지 않고 법이 적절하고 정당한 집행을 우선하여 납세자의 선의와 정부의 정당한 행정운영이 서로 어우러져 상호간 신뢰를 바탕으로 한 진정한 민주적인 세무행정을 확립하기 위한 것이었다.

이러한 세무행정 개혁의 기본정신은 1950년 11월 10일 다카하시 마모루(高橋衛) 초대 국세청장관[35] 훈시에 잘 나타나 있다. 다카하시 장관은 (1) 신뢰할 수 있는 납세자의 발현과 그 육성, (2) 납세자의 신뢰와 존경, (3) 납세자가 납득할 수 있는 세무집행, (4) 납세자의 적극적인 협력 태세의 확립 등 4가지를 중점 방침으로 한다고 밝히고 있다. 그리고 이 가운데 '신뢰할 수 있는 세무행정의 확립' 훈시는 1953년 제2대 히라타 게이찌로(平田敬一郎) 장관 이후 세무운영의 기본적 방침이 되었다. 1953년 4월 30일 국세청 공개통달(公開通達)[36] 즉, 「1953년도 세무운영방칙(昭和28年度税務運営方針)」이 공표되었다. 동 방침 가운데 '총설, 기본정신' 부분은

35) 일본에서는 우리나라의 장관에 해당하는 자를 대신이라 하며, 우리나라의 국세청장에 해당하는 자를 국세청장관이라 하고 있다.
36) 통달(通達)은 우리나라의 통칙에 해당한다.

히라타 케이찌로(平田敬一郎) 장관이 집필했다고 되어 있다. 동 부분에서 “세무행정은 종전(終戰) 후의 난국과 혼란에서 점차 벗어나면서 세제개정과 일반 사회경제 사정의 호전에 따라 점차 개선이 되었다. 그러나 면밀히 검토한다면 향후 쇄신하여 개선할 부분이 많다. 특히 조세에 대하여 납세자의 불평불만은 심각한 수준이며, 원활하고 적정한 세무행정의 운용을 기반으로 해야만 국민의 납세도의를 재건할 수 있다”고 하여 당시의 세무행정을 둘러싼 환경의 어려움을 솔직하게 피력하고 있다. 여기에서는 ⑴ 납세자의 입장에서(세무운영의 방법), ⑵ 항상 결과를 보고(부담의 공평), ⑶ 이상을 향한 꾸준한 노력(사무의 계획화와 능률화) 등을 언급하면서 납세자의 협력 아래 원활하고 적정한 세무행정의 실현을 위한 시책 수립을 목표로 하고 있다.

일본 세무행정의 연혁

1869년 7월 대장성 (현 재무성) 설치[明治2年7月 大蔵省設置]
1877년 1월 대장성에 조세국 설치[明治10年1月 大蔵省に租税局設置]
1884년 5월 대장성에 주세국 설치[明治17年5月 大蔵省に主税局設置]
1896년 11월 세무관리국·세무서설치[明治29年11月 税務管理局·税務署設置]
1902년 11월 세무관리국에서 세무감독국으로 명칭 변경[明治35年11月 税務管理局から税務監督局へ]
1904년 5월 양조시험소 설치[明治37年5月 醸造試験所設置]
1941년 4월 대장성 세무강습소 설치[昭和16年4月 大蔵省税務講習所設置]
1941년 7월 세무감독국에서 재무국으로 명칭 변경[昭和16年7月 税務監督局から財務局へ]
1949년 6월 국세청 발족, 국세국 설치 [昭和24年6月 国税庁発足、国税局の設置]
1970년 5월 국세불복심판소 개설 [昭和45年5月 国税不服審判所開設]

1949년 대장성 외청으로 국세청이 창설되었으며, 또한 재무국에서 국세의 집행기구를 분리하여 새로운 국세국이 설치되었다. 동 개혁은 미국 국세청 조직을 참고로 한 것이며, 이를 통해 세무행정조직이 국세청·국세국·세무서로 일원화되었다.

일원화된 세무행정조직의 확립은 제2차 세계대전 이후 세무행정의 혼란을 수습하기 위한 것이었다. 이는 조세수입 확보에만 전념하지 않고 법의 올바른 집행을 우선으로 하여 납세자와 세무서 간의 상호 신뢰에 근거한 민주적인 세무행정의 확립을 목표로 하였다.

3. 1999년 국세행정 조직의 개편

가. 서론

1999년 9월 1일 국세청은 종전의 세목별 조직을 기능별 조직으로 전환하고, 135개 세무서를 통폐합하여 99개로 감축하였다. 종전 세목별 조직하에서 세무서 조직이 법인세과, 부가가치세과, 소득세과 등과 같은 세목별 체제였다면 기능별 조직에서는 징세과, 세원관리과, 조사과 등과 같이 기능별 체제로 조직되었다. 그리고 종전에 총무과 명칭으로 일반관리업무와 민원업무를 보았던 것을 납세자 서비스 개념을 도입하여 납세지원과로 변경하고, 특별히 납세자보호담당관을 서장 직속으로 두어 납세자 편에서 각종 고충과 민원을 처리하도록 하였다.

이러한 세무서의 조직 개편과 함께 지방청도 직세국, 간세국 등의 세목별 조직하의 국들을 통합하여 세원관리국으로 통합하고 조사기능은 조사국으로 모두 통합하였으며, 조사국 수와 직원 수를 거의 두 배로 확대하였다. 또 세무서의 납세지원과와 연계하여 납세지원국을 신설하였다. 본청 역시 납세지원국을 신설하고 직세국, 간세국 등을 개인납세국, 법인납세국 등으로 명칭을 변경하였다.

국세청 스스로도 '제2의 개청'이라고 부르는 이러한 대규모의 전면적인 행정조직 개편을 단행한 데에는 여러 가지 필요성과 목표가 있었다. 본 연구에서는 당시 국세청이 조직개편을 단행하여야 했던 배경과 필요성을 먼저 살펴보고, 조직개편의 방향과 내용 및 추진과정을 간략하게 살펴본다. 그리고 조직개편 이후에 지금까지 이루어진 부분적인 조직개편 또는 제도 변화에 대하여 살펴본 후, 1999년 조직개편의 성과에 대하여 고찰해 봄으로써 1999년 국세행정 조직개편이 갖는 의의와 성과, 그리고 한계를 분석하고자 한다.

나. 조직개편의 배경 및 필요성[37)]

국세행정 조직은 1934년 조선총독부 재무국에서 지방 세무감독국·세무서 체제로 분리되어 일반행정과는 독립된 조직을 갖추게 된 이래, 1999년 조직개편 때까지 소위 '지역담당제'에 근간을 둔 세목별 조직 시스템을 유지하여 왔다. 1966년 국세

37) 1999년『국세행정개혁백서』, pp. 95~117의 내용을 적절히 수정·인용하였음

청 개청 이후 수십 차례의 조직 및 인력변동이 있었지만, 지역담당제 및 세목별 조직에 대한 구조적 개편은 없었다고 할 수 있다.

이와 같이 오랫동안 국세청의 조직체계상 개혁이 없었던 이유는 우리 경제가 고도성장기였기 때문에, 종전의 가내수공업식의 지역담당제 및 세목별 조직 체계하에서도 필요시 적절한 인력증원만 가능하다면 필요한 재정수입을 조달하는 데 큰 어려움이 없었기 때문이었던 것으로 여겨진다.

그러나 1980년대 후반 이후 경제규모 확대 및 거래의 복잡·다기화, 정보통신기술의 비약적 발전, 납세자의 권리의식의 급신장 등 제반 조세행정 환경의 변화로 세목별 조직 체계는 더 이상 환경변화에 대응할 수 없게 되었고, 부조리에 취약한 시스템의 한계를 드러내게 되었다.

이러한 환경변화 및 조직내부의 문제점을 직시하고 조직시스템 자체를 바꾸자는 주장이 1980년 중반 이후 점차 국세청 내부에서 제기되기 시작하였고, 1990년대 들어서는 선진국 조직체계에 대한 지속적인 벤치마킹 및 우리나라에 적합한 모델을 연구하기 시작하였다.

그 후 국세청에서는 축적된 연구결과를 토대로 1996년에 기능별 조직이 우리 실정에 적합한 조직이라는 점정 결론을 내리고 테스크포스(Task Force)로 조직된 '기능별 조직 실시 기획위원회'의 주관하에 1997년 4월부터 기능별 조직 시범세무서를 설치하고 이를 점차 확대 운영한 후, 1999년 전격적으로 대대적인 조직 개편을 단행하였다. 이러한 1999년 국세행정 조직 개편의 추진배경과 필요성을 살펴보면 다음과 같다.

1) 세목별 조직의 한계

1999년 이전까지 국세행정조직은 직접세와 간접세의 주요 세목을 중심으로 한 세목별 조직으로 편제·운영되어 왔다. 즉, 세무서의 경우 서장 밑에 소득세과, 법인세과, 부가가치세과, 재산세과 및 총무과가 있어 거의 전적으로 세목별로 편제되어 있었으며, 본청과 지방청의 조직도 직세국, 재산세국, 간세국과 같은 세목별 조직이 중심이 되고, 징세, 조사, 심사, 자료관리 등 기능별 조직은 보조조직으로 편성되었다. 이러한 세목별 조직에 대해서는 다음과 같은 문제점들이 지적되어 왔다.

첫째, 세목별로 1개 과에서 세적·신고관리, 조사, 징수 등 모든 업무를 관장하여

업무 기능별 전문화가 곤란하다는 것이다. 세무서의 경우 1개 과에서 여러 업무를 동시에 수행하다 보니 세적관리나 신고접수 및 자료처리 등 여타 통상업무가 과중하게 되고 그에 따라 일선 세무서의 세무조사의 질적 수준이 저하되어 세정의 신뢰도가 실추되고 불성실한 신고가 유발되었다.

둘째, 세원이 세목별로 관리되어 세목 간 세원의 연계·분석기능이 취약하여 세원의 인별 혹은 기업체별 종합적 관리가 곤란하다는 것이다. 납세자의 성실납세는 한 세목에서 파악된 정보만으로는 분석이 불충분하다. 예를 들어서 한 납세자의 부가가치세 성실도를 분석하는 과정에서도 소득세나 재산세 신고에서 수집된 정보를 이용하면 좀 더 정확한 분석이 가능하다는 것이다.

셋째, 납세자 편의보다 행정 편의 위주의 조직으로 편재되어 있어 납세자의 불편을 초래하고, 납세자를 대상으로 세목별로 중복하여 신고지도, 조사, 고지, 징수업무가 수행되어 납세자의 심리적·시간적 부담이 가중되어 행정력이 낭비되고 있다는 것이다.

넷째, 세목별 조직편제에서는 세목별 세적관리담당자가 세적·신고관리·자료처리·조사·징수 등 납세자의 모든 업무를 담당하므로 재량권이 남용될 우려가 있고 관리자의 통제도 곤란하였다.

2) 경제 규모의 양적·질적 확대

세목별 조직도 도입 당시의 시대적 환경에 비추어 보면 나름대로의 타당성이 있는 조직형태라 할 수 있다. 당시는 모든 세목이 정부부과 과세제도로 운영되고 있었고, 납세자 수가 많지 않아 거의 대부분의 납세자를 각각의 담당자가 관리할 수 있었다.

그러나 국세청 개청 후 30여년 동안 경제규모의 비약적 확대, 교통·통신의 발달, PC 및 인터넷을 활용한 생활양식의 변화를 수반한 소위 디지털 혁명으로 일컬어지는 정보화의 급진전, 납세자 수 및 세수규모의 대폭 증가, 거래의 복잡화 등 양적·질적으로 크게 변화되었다. 예를 들어 세수의 경우 1966년도에 700억원이던 것이 1998년에는 63조원으로 약 900배가 증가하였고, 납세자 수도 149만명에서 694만명으로 약 4.7배가 증가하였다.

이렇게 경제규모가 증가하고 거래가 복잡화되었음에도 불구하고 국세행정 조직

의 확장에는 한계가 있어, 같은 기간 동안 국세행정 조직의 정원은 5,500명에서 17,030명으로 약 3.1배 증가하는 것에 그쳤다.

이러한 세정환경의 변화에 따라 전통적인 세목별 조직편제는 전문화, 효율화, 투명화를 지향하는 국세행정 개혁방향에 맞추어 개편되어야 할 필요성이 제기되어 왔으며, 아울러 국세행정 조직의 생산성 제고를 통해 만성적인 인력부족 문제까지도 해결할 수 있는 방안으로 국세행정 조직개편이 검토되기 시작하였다.

3) 세정의 투명성에 대한 요구

종전의 세목별 조직은 지역담당제에 기반을 두고 있었다. 즉, 지역담당자에 의한 세원관리 방식으로서, 한 사람의 납세자에 대한 등록·신고·조사·징수·불복절차 등 국세행정 각 기능을 지역별로 지정된 담당자 1인이 모두 수행하였다. 이러한 시스템은 법 집행의 융통성 확보 등 장점이 없지 않았지만, 납세자와 담당자 간의 구조적인 유착이 용이하여 부패에 취약한 구조적 허점을 지니고 있었다. 특히 세적관리 담당자의 재량권이 과다하여 재량권을 배경으로 한 납세자와의 유착으로 인한 부조리가 계속적으로 발생할 소지가 상존하였다.

이러한 이유로 인해 조직개편 당시 세무분야는 대표적인 비리분야 중 하나로 국민들에게 각인되어 왔다. 그러나 종전의 자체 감찰활동 강화 등 내부적·행정적인 노력만으로는 국민의 신뢰를 쉽게 회복할 수 없었다. 이에 세정의 투명성을 제고하고 부조리 발생소지를 근원적으로 차단하기 위하여 직원 개개인의 재량권을 축소하고 효율성 면에서 유리한 '시스템에 의한 세원관리 방식'으로 전환할 필요성이 제기되었고 그 방안으로 기능별 조직이 검토되었다.

4) 공평과세 및 조세정의 실현 요구

그동안은 우리 경제의 지속적인 고도성장으로 세수 확보에 큰 어려움이 없어 상당 부분의 조세탈루가 일반화되어 있었다. 특히 자영사업자, 고소득전문직종, 유흥음식업소 등 현금수입업종의 세원관리가 미흡하여 유리지갑이라고 비유되는 봉급생활자와 외형 누락이 많은 자영사업자 간 세부담 불균형 문제가 계속 제기되어 왔고, 이러한 소득종류 간·계층 간 조세부담의 불공평은 세정의 신뢰성 저하 등 세정 전반에 악영향을 미쳐왔다. 더구나 민주화 이후 시민의식이 성숙되어 감에 따라 국

민, 시민단체 및 국회 등 이해관계자로부터 모든 납세자에 대한 공정한 과세의 요구가 높아졌고 이에 대한 근본적 대응 차원에서도 국세행정 조직에 대한 대수술이 필요하였다.

5) 납세자 권리의식의 향상

종전의 세목별 조직은 납세자 편의보다 행정 편의 위주로 편제되어 납세자의 불편과 행정력 낭비의 원인이 되었으며, 이는 암암리에 납세자를 고객이 아닌 관리의 대상으로 간주하는 권위주의적 사고를 바탕으로 하고 있었다. 그러나 납세자의 권리의식이 향상되면서 납세의무 이행에 불편함이 없도록 높은 수준의 서비스를 요구하고 있어 각종 상담, 세법 홍보, 납세절차 간소화 등 서비스분야에 보다 많은 인력과 자원의 배분이 필요하고, 재산권의 무상이전이라는 징세행정의 특성상 세금을 내는 만큼 그에 상응한 양질의 서비스를 받으려고 하는 경향이 있어, 정부 내 다른 기관보다도 국세행정에 대한 서비스 요구 수준이 높아지고 있었다.

6) 부족한 조사인력의 확보

효율적인 국세행정의 운용을 위해서는 납세자의 자발적인 협력이 담보되어야 하며, 이를 위해서는 일정 수준의 조사기능 강화가 이루어져야 한다. 특히 경제거래의 광역화·복잡화 및 국제화의 진전, 컴퓨터 처리의 보급, 탈세수법의 교묘화 등으로 세무조사의 어려움이 가중되고 조사의 전문성이 크게 요구되는 상황에서는 더욱 그러하다. 그러나 당시에는 대부분의 세목이 신고납부제로 전환되었음에도 조사인력의 부족으로 세무조사 비율 및 범위가 축소되는 등 심도 있는 세무조사가 어려운 실정이었다.[38]

따라서 세무조사를 정상화하기 위해서는 조사인력의 대폭 보강이 절실하였으나 '작은 정부'를 지향하는 당시 정부의 개혁방향으로 인해 외부충원을 통한 절대인력의 증원은 현실적으로 큰 어려움이 있었다. 이에 조직 통폐합 및 실효성 없는 업무 축소 등 인력절감 및 재배치를 통한 조사인력 확충의 필요성이 대두되었다.

---

38) 당시 법인세의 경우 조사비율이 대략 3% 정도로 선진국의 7~10%에 훨씬 미치지 못하였으며, 가장 중요한 매출액과 소득을 결정짓는 데 핵심이 되는 부가가치세 조사의 경우도 조사비율이 0.3%로서 영국의 23.1%(1992/1993년 기준)에 비하여 1.3%에 불과하였다.

7) 신고납부제에 부합되는 세정시스템 확립

신고납부제도는 '국세청의 납세서비스 제공 → 납세자의 자진신고 → 국세청의 조사 → 조사의 파급효과 → 납세자의 자진신고율 상승'의 순환고리를 통하여 정부의 징세행정 비용과 납세자의 납세협력 비용을 최소화하는 제도라 할 수 있다. 이러한 신고납부제도가 성공하기 위해서는 납세자의 성실신고를 담보할 수 있는 납세서비스 기능과 조사 기능의 강화가 선행되어야 한다. 그리고 신고는 납세자 자율에 맡기고 전산분석 등 각종 정보의 분석을 통해 불성실 신고혐의자를 선정하여 탈루세액을 추징·처벌함으로써 조사가 성실신고를 담보하는 수단으로 제대로 기능할 수 있는 자율신고 납부제로 운용되어야 한다. 자율신고 납부제는 이러한 자율신고·분석·조사 등의 절차 확립을 전제로 하고 있으며, 이러한 측면에서도 기능별 조직의 도입에 따른 신고·분석·조사기능의 분업 및 전문화가 요구되었다.

8) 소세무서 체제의 한계

종전의 국세행정 조직형태는 본청·지방청·세무서로 이루어지는 3단계 구조를 지닌 소세무서 체제라고 할 수 있다. 국세청은 1966년 3월 3일에 4개 지방청, 77개 세무서로 출범한 이래 경제개발과 사회정책 등 정부 기능의 확대에 따른 재정 팽창을 지원하고, 효율적인 세원관리를 위해 소단위 세무서체제를 지향하여 세무서를 분리·신설하는 등 조직 및 인력을 지속적으로 확충하여 왔다. 그 결과 1966년 개청 당시 4국 13과 2담당관, 4개 지방청, 77개 세무서, 2개 지서 조직에서 1999년 8월 현재에는 6국 3관 30과(19과 11담당관), 7개 지방청, 134개 세무서, 10개 지서 조직으로 확대 개편되었다.

이러한 종전의 소세무서 체제에서는 세무서 설립을 세무서 간 지리적인 인접성 등을 중요하게 고려하지 않고 법인, 일반사업자, 과세특례자 수를 적절한 비율로 가중 환산한 '납세자지수'로 설치 여부를 결정한 결과 세원이 집중되어 있는 서울지역은 무려 37개 세무서가 개설되어 있었다. 심지어 일부 세무서들은 동일 건물을 같이 사용하고 있었으며, 또한 많은 세무서와 지방청의 유지관리로 공통적인 업무 인력이 발생하게 되어 조사 등의 업무에 필요한 인력 배정이 미흡하여 질적인 세정업무 수행에 차질이 빚어지기도 하였다.

이러한 소세무서 체제는 과거 일제시대에 우리나라에 도입되었고, 그동안 소세무

서 체제의 적정성에 대한 별다른 검토 없이 관행적으로 우리 조직에 안착되어 왔던 전통적인 조직체계이다. 경제의 복잡성이 높지 않았던 시대에는 세원의 밀착관리라는 측면에서 어느 정도 효과적이었다고도 할 수 있으나, 국세통합전산망(TIS)의 가동으로 정보축적 및 활용도 증가, 교통·통신의 발달로 지리적 위치의 중요성 감소, 정보통신 기술의 발달 및 세무신고 방법의 다양화로 밀착 세원관리의 필요성이 감소하고 있는 여건에서는 소세무서 체제의 타당성 및 효율성은 급격히 줄어들었다고 할 수 있다.

9) 정부 개혁방향에 적극 참여

당시 국민의 정부에서는 두 차례에 걸친 정부조직 개편(1998년 2월 및 1999년 5월)을 통해 4부처, 16실, 74국, 136과를 폐지하였고, 2001년까지 총 2만 6천명을 감축하기로 하였다. 이러한 정부조직 개편은 개방화, 민주화, 분권화, 자율화 등 행정환경 변화추이에 맞는 정부 위상 정립, 시장경제의 정착과 민간부문의 자율성 신장, 정부조직의 비효율 시정을 통한 정부 생산성 제고, 경제위기의 적극 대처를 통한 우리 경제의 활로를 도모하는 생존전략 모색이라는 차원에서 이루어졌다.

이러한 정부조직 개편은 행정의 종합성·전략성·기동성 제고, 유사기능 통폐합과 기능의 재정립, 규제완화를 통한 시장경제 지원체제로의 전환, 시장원리와 경영효율성 개념의 도입, 고객지향적이고 수요자 중심적인 조직체제 설정, 중앙 기능의 지방 이양 및 적극적인 민영화·민간위탁, 환경·사회복지분야의 확충과 통일대비체제 구축 등을 기본원칙으로 하였고, 세부적으로는 국민이 체감하는 개혁을 위한 정부 운영시스템 혁신에 중점을 두고 대국민 서비스 개선, 공무원의 일하는 방식 개선, 정부운영의 투명성 제고, 공직자의 신지식인화 등을 추진하였다.

1999년 국세행정 조직개편은 이러한 정부개혁 방향과 대부분 일치하고 있을 뿐 아니라 정부개혁의 선도적 역할을 담당한 것으로 평가된다. 즉, 국민생활과 직결되는 대표적 민원기관인 국세청이 자체적으로 조직을 대폭 통폐합하고, 서비스와 조사 기능을 강화하겠다는 개혁안은 국민·정치인 등 대외적으로 큰 호응을 얻어 정치적 지지 획득에 큰 도움이 되었다.

10) 국세행정조직 발전 방향에 부합

주요 선진국들의 국세행정조직 발전 방향을 보면 세목별 조직에서 기능별 조직으로, 그리고 기능별 조직에서 납세자중심 조직으로 발전하고 있다.[39] 그리고 1999년 당시 주요 선진국의 국세행정조직은 이미 기능별 조직이 성공적으로 정착되어 있었다. 특히 일부 선진국의 경우 기능별 조직보다 한 단계 더 발전한 납세자중심 조직을 운영하고 있기도 하였다. 당시 주요 선진국들의 국세행정 조직체계를 보면 〈표 Ⅹ-3-1〉과 같다.

〈표 Ⅹ-3-1〉 각국의 국세행정조직 비교

	본청			지방세무관서			대사업자 관리조직
	세목별	기능별	납세자중심	세목별	기능별	납세자중심	
미국	○					○	○
일본		○			○		
뉴질랜드			○			○	○
호주			○			○	○
영국	○	○			○		○
네덜란드			○			○	○
아르헨티나		○			○		○
캐나다		○			○		
프랑스		○			○		○
이탈리아		○			○		
멕시코		○			○		
포르투갈	○	○			○		

납세자중심 조직이란 납세자를 탈세위험도, 세수비중, 국세행정상 중요도 등 성향에 따라 구분하고, 국세행정 조직을 이에 맞춰 설계하는 방법을 일컫는다. 기능별 조직이 내부 효율성 및 생산성에 초점을 맞춘 조직이라면, 납세자중심 조직은 환경변화에 맞추어 조직구조가 자동적으로 변화되어 투명성, 유연성, 외부환경에의 적응성 면에서 앞선 조직으로 평가된다. 〈표 Ⅹ-3-1〉에서 보는 바와 같이 납세자

39) 신영욱,「주요국 국세행정 개혁사례 및 시사점」, 한국조세연구원 납세자의 날 기념 세미나 발표자료, 2009, pp. 1~31

중심 조직을 채택하고 있는 선진국의 특징을 보면, 직접세 위주의 세제를 채택하고 있으며, 주로 소득세 납세자를 규모 및 종류(법인화 여부)에 따라 분류하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 부가가치세 비중이 크게 높고, 납세자중심 조직의 도입을 위해 납세자를 그룹화하는 경우 소득세(법인세 포함) 납세자 외에 부가가치세 납세자를 재차 분류해야 하는 문제가 발생하여 완전히 선진국형의 납세자중심 조직으로 개편하기에는 조직구조가 더욱 복잡해지는 또 다른 문제가 발생하게 되는 실정이었다. 따라서 우선은 세목별 조직에서 기능별 조직으로 전환하고, 향후 우리 조세체계가 직접세 위주의 선진국형으로 전환되는 시기에 납세자중심 조직 도입을 검토하는 것으로 조직 개편의 방향을 설정할 필요가 있었다.

다. 조직개편의 방향, 내용 및 추진과정[40)]

1) 조직개편의 기본방향

국세청은 1999년 조직개편에 있어서 국세행정의 미래상을 「세계일류의 선진세정체제 구축」으로 설정하고, '옳고, 맑고, 바르고, 당당한 정도세정'을 실천전략으로 정하였으며, '공정성, 전문성, 고객만족, 투명성 제고'를 조직개편 방향으로 설정하였다.

그리고 조직 단계별로 역할 분담을 명확히 하여 본청은 기획, 지방청은 조사, 세무서는 서비스에 관리의 중점을 두도록 하되, 본청과 지방청에서도 서비스를 중요업무로 인식하도록 조직을 설계하고, 조직 통폐합을 통한 인력 절감 및 재배치를 통해 증원요소가 큰 서비스 및 조사분야 인력을 확충하도록 하였다.

이러한 조직개편 방향을 본청, 지방청 및 세무서 단계별로 세분하면 다음과 같다.

가) 세무서

첫째, 모든 세무서에 기능별 조직 편제를 적용하고 서비스, 세원관리, 조사, 징세부분으로 분장하여 업무의 전문화 및 효율화를 추구한다.

둘째, 납세서비스센터를 설치하여 세금신고, 사업자등록, 세금상담, 민원증명 발급 등 모든 납세관련 서비스업무를 통합적으로 관리하며, 원스탑 서비스를 제공할

40) 1999년『국세행정개혁백서』, pp. 122~156 및 pp. 162~165의 내용을 적절히 수정·인용하였음

수 있는 체제를 구축한다.

셋째, 종전 소득·법인·재산·부가 관련 전통적인 업무방식의 개선을 전제로 신고지도·자료처리 등의 종전업무 담당인력을 절반 이하로 축소하여 배정한다.

나) 지방청

첫째, 본청과 마찬가지로 서비스전담국을 설치하여 일선 서비스 기능을 지원하도록 한다.

둘째, 일반행정 및 기획분야 인력은 세무서의 지휘·감독에 필요한 최소한의 범위로 대폭 줄이고, 절감인력은 조사인력을 보강하는 데 활용한다.

셋째, 지방청 및 세무서의 절감인력은 지방청 조사인력을 보강하여 대납세자관리에 활용되도록 함으로써 지방청이 명실상부한 조사청이 되도록 한다.

다) 본청

첫째, 서비스조직을 국(局)수준으로 확대하여 지방청 및 세무서의 서비스 기능을 지원하고, 서비스 개발 등 각종 납세서비스 관련 기획업무를 담당하도록 하여 국세청이 명실상부한 서비스기관화하도록 한다.

둘째, 정원은 현재 수준을 초과하지 않는 범위 내에서 국·과 간에 증원수요를 감안하여 적절히 배치하되, 가급적 슬림화하여 잉여인력을 지방청에 이관한다.

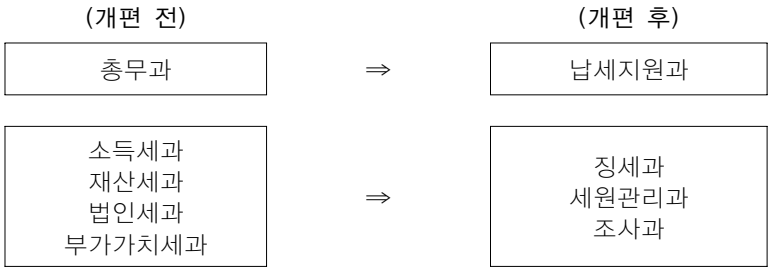
셋째, 기능별 조직의 도입과 더불어 국·과체계에 납세자중심 조직의 요소를 도입하여 실질적으로 납세자 유형별 관리를 하도록 한다.

2) 세무서의 조직개편

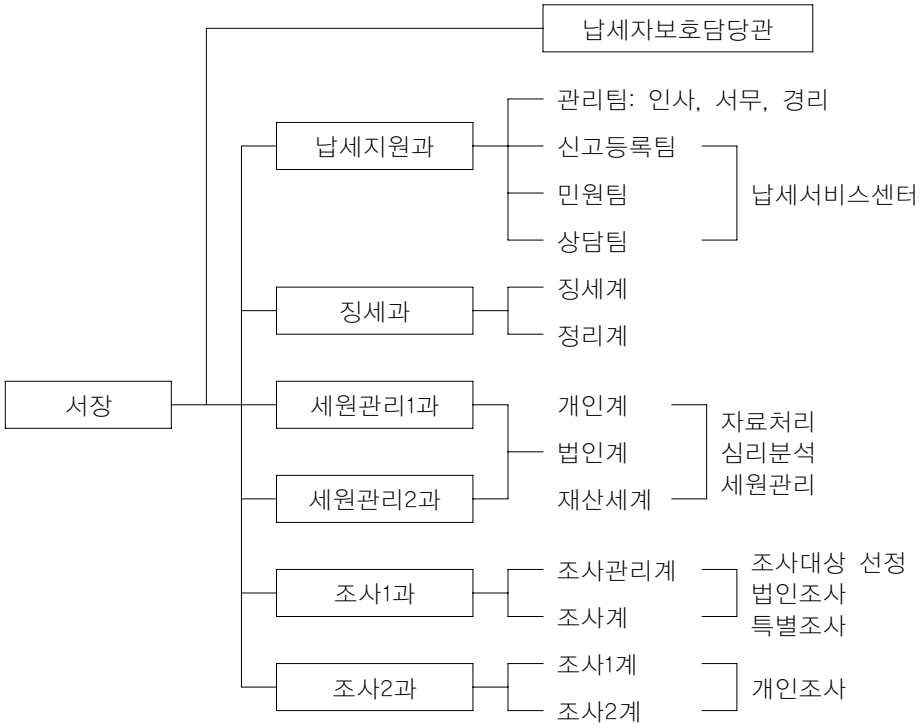
가) 기능별 조직으로의 전환

1999년 국세청 조직개편의 핵심은 세무서 조직을 세목별 조직에서 기능별 조직으로 전환한 것이다. 즉, 종전의 총무과, 소득세과, 재산세과, 법인세과, 부가가치세과로 이루어졌던 세무서 기본조직을 납세지원과, 징세과, 세원관리과, 조사과로 개편하고 서장 직속으로 납세자보호담당관을 두었다. 이를 그림으로 나타내면 [그림 Ⅹ-3-1] 및 [그림 Ⅹ-3-2]와 같다.

[그림 Ⅹ-3-1] 개편 전후 세무서 기본조직 비교



[그림 Ⅹ-3-2] 세무서 표준모델



주: 1. 징세과 인원이 10명 이하인 경우 납세지원과 내의 계(係)로 편성
2. 세원관리과는 서별 납세자 분포에 따라 계조직과 인원 배치
(예1) 1과: 개인1계, 개인2계/2과: 법인1·2계, 재산세계
(예2) 1과: 개인1계, 개인2계/2과: 개인1계, 개인2계/3과: 법인계, 재산세계

한편, 새로 도입된 기능별 조직 각 과의 구성과 업무는 다음과 같다.

(1) 납세지원과

납세지원과는 관리팀(인사, 서무, 경리), 민원팀(민원서류 발급), 상담팀, 신고등록팀 등 팀제로 운용하도록 하였다. 관리팀은 가급적 별도 사무실로 설치하고 납세지원과에는 서비스 관련 팀만으로 배치하여 납세지원과가 명실상부한 납세서비스 센터가 되도록 하였다.

(2) 세원관리과

세원관리과는 개인계, 법인계, 재산세계로 구성되며, 서별 세원분포에 따라 각 계의 개수는 탄력적으로 조정하도록 하였다. 부가가치세와 소득세업무는 계별로 구분하여 관장하고, 조사, 징세, 납세지원과 업무 이외의 업무를 담당하도록 하였다.[41]

세원관리과가 2개인 경우 1과는 소득세, 부가가치세, 2과는 법인세, 재산세업무를 담당하도록 하였다. 무신고자 확인조사, 사업자등록 일제조사 등 1회 다량업무는 별도 계획을 수립하여 계 구분없이 과 직원 전체를 활용할 수 있도록 과 운영의 탄력성을 부여하였다.

(3) 조사과

조사과는 관리계와 조사계로 운영하며, 2개과인 경우 1과는 관리계, 조사계로 구성하여 특별조사 및 법인조사, 2과는 조사1계, 조사2계로 구성하여 개인조사 업무를 담당하도록 하였다. 1급지 세무서의 경우 조사관리계에서는 모든 유형의 조사계획 수립, 조사대상자 선정, 정보자료수집 등 정보·관리업무를 전담하며, 정보수집 담당을 1~2명 별도 배치하고 상시 세원정보자료 수집을 전담하도록 하였다. 조사팀은 가급적 법인팀, 소득팀 등 세목별 전담팀을 구성하되 상황에 따라 탄력적으로 운영하도록 하였다.

---

41) 국세청은 당초에 '세적관리과'라는 이름으로 정원의 15% 정도로만 존치시킬 것을 검토하였으나 실효성 없는 업무축소 작업이 충분히 이루어지지 않았다고 판단하여 개편안의 모습대로 존치시키게 되었고, 또한 재산세과 분리설치 여부도 논의하였는데 가급적 통합운영하되, 과세자료가 많은 지역은 분리설치하는 방안도 검토하였다.

(4) 징세과

징세과의 분리설치 문제는 기능별 시범세무서의 운영을 통해 각과의 다른 업무와 통합 수행하는 방법과 징세과로 분리하여 체납정리만 수행하는 방법의 효과를 비교 분석한 결과 후자가 효율성 및 전문성 제고 효과 면에서 우월하다는 판단하에 개편안에 반영한 것이다.

징세과는 징세계, 정리계로 구성되며, 정리계는 독촉장 발부 이후 업무부터 수행하고, 독촉장 발부는 세원관리과 또는 조사과가 담당하도록 업무를 분장하였다.

(5) 납세자보호담당관(서장 직속)

납세자보호담당관은 과세전적부심, 이의신청, 진정, 호소 등 세금관련 각종 고충처리를 전담한다. 이는 대부분의 선진국에서 이미 시행하고 있던 제도로서 신진국의 경우 법률자문 및 정책 개발시 납세자 의견반영에 중점을 두고 있는 반면, 우리의 경우는 과세중지명령권 등 오히려 선진국보다 한층 더 강화된 형태의 소위 '무료변호사' 역할을 부여하였다.

이 제도는 선진국과는 달리 우리나라만의 독특한 요소를 가미하고 있었다. 적법한 법집행임에도 세법 무지를 이유로 억울함을 호소하고, 세무대리인을 통한 구제수단 강구보다 정부가 해결해주기를 바라며, 또한 담당자와의 대면접촉에 의한 개별적 호소를 선호하는 우리나라 국민의 납세의식과 정서를 고려하여 납세자 입장에서 가급적 억울함이 없도록 적극적으로 경청하고 문제 해결을 모색하고자 하는 국세청 나름대로의 의지가 반영된 제도이다.

특히 납세자보호담당관의 서장 직속 설치는 서장이 모든 납세자의 고충을 납세자 편에서 책임지고 처리함을 의미한다. 국세청에서는 당초 납세자보호담당관을 서장 직속으로 할 것인지 과로 편성할 것인지를 검토하였으나, 사무관 요원의 부족으로 6급 담당관으로 보임하되, 가장 유능한 직원을 배치하여 실효성 있게 운영하도록 하였다.

나) 세무서 통폐합

기능별 전문화를 통해 행정의 효율화를 꾀하는 기능별 조직의 효과를 성공적으로 이끌어내기 위해서는 각 조직별로 일정규모 이상의 인력이 필요하다. 따라서 종전

의 소세무서체제는 기능별 전문화를 위해 중·대세무서체제로 바꿀 필요가 있었으며, 이와 같은 배경하에 종전 134개 세무서 중에서 35개(26%) 세무서를 통폐합하여 99개 세무서로 개편하였다.

통폐합방식은 주로 대도시 내 정원 100명 이하 세무서와 징세비 대비 세수효율이 낮은 일부 지방 2급지 세무서를 대상으로 인근 세무서와 통합하는 방식으로 개편하였다. 통합세무서의 청사 위치는 임차여부, 납세자의 세무서 내방횟수, 세원 중요도, 교통상 접근 용이도 등을 종합적으로 고려하여 판단하였다. 그러나 지방 중소도시의 작은 세무서를 모두 통폐합할 경우 관할구역이 지나치게 확대되는 문제점이 있고, 교통·통신의 발달 정도도 대도시 수준에 미치지 못하기 때문에 상당수의 세무서는 종전 규모를 유지시키기로 하였다.

한편, 통합되는 지방소재 세무서에는 전부 지서를 설치하여 원거리 납세자의 불편을 해소하도록 하였다. 그러나 지서의 조직은 납세서비스센터로 하여 단순한 민원 관련 업무만 처리하고 나머지 기능은 본서로 통합하여 기능별로 운영하도록 하였다.

〈표 Ⅹ-3-2〉 및 〈표 Ⅹ-3-3〉은 각 지방청별 세무서 감축현황과 통폐합 기준 및 대상 세무서를 나타내고 있다.

〈표 Ⅹ-3-2〉 지방청별 세무서 감축 현황

(단위: 개)

	계	서울청	중부+경인청	대전청	광주청	대구청	부산청
개편 전	134	37	27	15	18	15	22
개편 후	99	23	23	12	13	13	15
감축	△ 35	△ 14	△ 4	△ 3	△ 5	△ 2	△ 7

〈표 Ⅹ-3-3〉 세무서 통폐합 기준

통폐합 사유	대상 세무서
① 동일청사를 사용하고 있는 세무서	○ 중부+**남산**, 성동+**광진**, **영도**+중부산
② 전국 6대 도시(광역) 및 경기도 소재 세무서 중 정원 100명 이하 세무서	○ 서울청 : 종로+**효제**, 중부+**남산**, 남대문+**을지로**, **서부**+서대문, **여의도**+영등포, **동작**+대방, 금천+**관악**, **개포**+삼성, 서초+**양재**, 송파+**잠실**, 동대문+**청량리**+**중랑** ○ 중부청 : 서인천+**김포**, 남인천+**남동**, 부천+**광명 본서**, 안산+**광명 시흥지서** ○ 대전청 : 대전+**동대전** ○ 대구청 : **대구**+북대구 ○ 부산청 : **영도**+중부산, 동부산+**부산진**, 남부산+**해운대**, 울산+**동울산**
③ 2개 세무서가 1개 중소도시를 나누어 관할하는 지역	○ 안양+**동안양**, 청주+**서청주**, 전주+**북전주**
④ 징세비에 비해 세수가 지나치게 적은 지방의 소세무서	○ **의성**(안동), **강진**(해남), **진안**(남원), **벌교**(순천), **김제**(익산), **하동**(진주), **장항**(보령), **밀양**(김해), **사천**(진주) * 영월, 태백, 영덕, 거창 세무서는 지역 특성상 존치 * 남원, 해남 세무서는 각각 진안과 강진 일부를 흡수하여 존치
⑤ 기타 관할구역 조정	○ 가락+**밀양** → 김해(부산과 경남 구분) ○ 도봉+**노원** → 도봉(인접세무서 통합)

주: 1. 굵은 글씨로 밑줄을 친 세무서가 폐지된 세무서임(남산(①, ②), 영도(①, ②), 밀양(④, ⑤) 세무서는 각각 두 가지 사유에 해당하여 중복 나열됨).
2. ④항목의 폐지 세무서들은 괄호 안의 세무서로 통합됨.

3) 지방청의 조직개편

지방청 조직개편의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 조사국을 대폭 확대하였다. 즉, 본청은 기획, 지방청은 조사, 세무서는 납세서비스에 중점을 두어 지방청의 전달 기능 및 중간감독 기능을 최대한 축소하고 조사조직을 보강하여 지방청을 명실공히 조사청으로 개편하였다. 이를 위해 조사국 조직을 각 지방청별로 1~2개에서 2~4개로 확충하고 인원도 두 배 이상으로 증원하였고, 종전에 직세국, 간세국, 재산세국에서 수행하던 일부 조사 기능도 조사국으로 일원화하였으며, 고소득 자영업자, 음성·탈루소득자 조사를 전담할 조사국을

신설하였다.

둘째, 직세국, 간세국, 재산세국은 세원관리국으로 통합하여 인력도 축소하고 필요한 최소한의 범위 내에서 세원관리 및 일선 지휘 감독 업무를 수행하도록 하였다. 당초에는 지방청의 기획업무를 대폭 축소하고 명실공히 조사청화한다는 차원에서 직세국, 재산세국, 간세국 내의 각 세목담당과를 세원관리과(소득세계, 법인세계, 재산세계, 부가세계) 수준으로 축소하는 방안도 검토하였으나, 급격한 개편의 충격과 실효성 없는 업무의 대폭적 축소 등 업무혁신 정도가 아직은 미진하다는 점 등을 고려하여 세원관리국으로 존치시키게 되었다.[42)]

이러한 지방청 조사 및 기획 분야 조직 및 인력의 변동내역과 조사국 업무 분장은 〈표 Ⅹ-3-4〉 및 〈표 Ⅹ-3-5〉와 같다.

〈표 Ⅹ-3-4〉 지방청 기획 및 조사 분야 조직 및 인력 변동내역

	조직		인원	
	개편 전	개편 후	개편 전	개편 후
기획	직세국 간세국 재산세국	세원관리국	908명 (53%)	800명 (32%)
조사	1~2국	2~4국	813명 (47%)	1,713명 (68%)

〈표 Ⅹ-3-5〉 지방청 조사국의 개편 후 업무분장

구분	서울청	중부청·부산청	대전·광주·대구청
법인조사	조사1국·조사2국	조사1국	조사1국
개인조사	조사3국	조사2국	조사2국
특별조사	조사4국	조사3국	조사1국(4과, 5과)
조사국수	4개	3개	2개

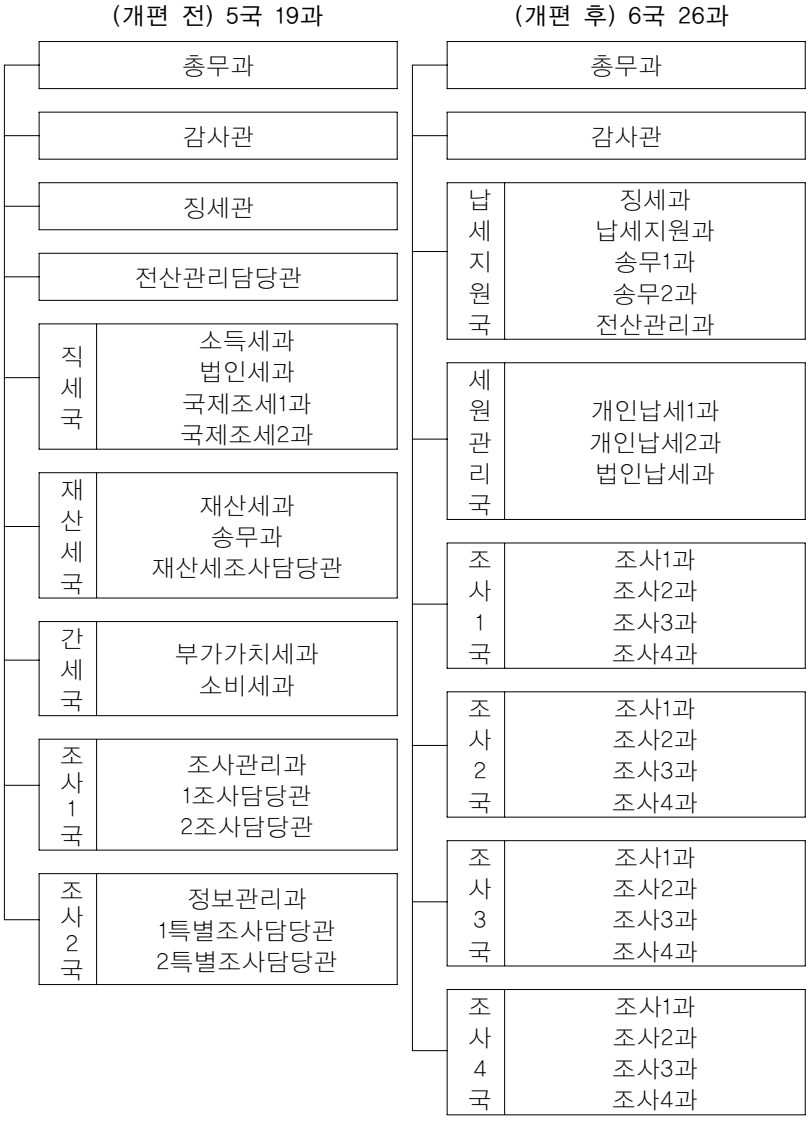
셋째, 지방청에도 일선 세무서의 납세서비스 전담조직을 지휘·지원하기 위하여 서비스전담과인 납세지원과를 신설하고 홍보·상담계와 납세자보호계로 편성하였

42) 세원관리국 내 과편성도 개인납세과 1개과만 설치할 계획이었으나 1개과로 하기에는 한 과장이 담당하는 분야가 너무 광대하여 관리가 비효율적이라고 판단하여 부가·소비를 개인납세1과, 소득·재산을 개인납세2과로 편성하여 분리하게 되었다.

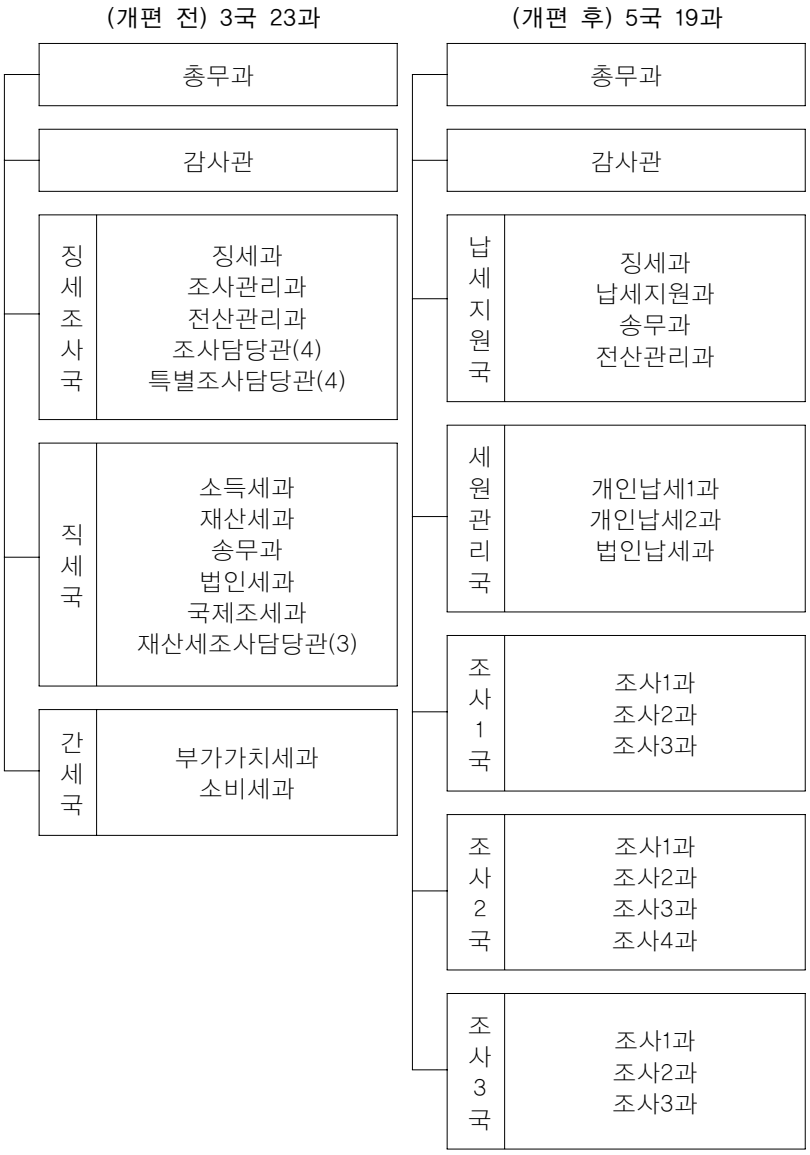
으며, 종전의 징세과, 송무과, 전산관리과를 함께 묶어 납세지원국을 신설하였다. 그리고 지방청 징세과에 고액체납 전담인력을 보강하여 고질·악성 체납정리를 전담하도록 하고 세무서 징세과에서는 소액체납만 담당하도록 하였다.

이상과 같은 지방청 조직개편 전후의 각 지방청 조직도를 그림으로 나타내면 [그림 Ⅹ-3-3] 내지 [그림 Ⅹ-3-6]과 같다.

[그림 Ⅹ-3-3] 조직개편 전후 서울청 조직도 비교

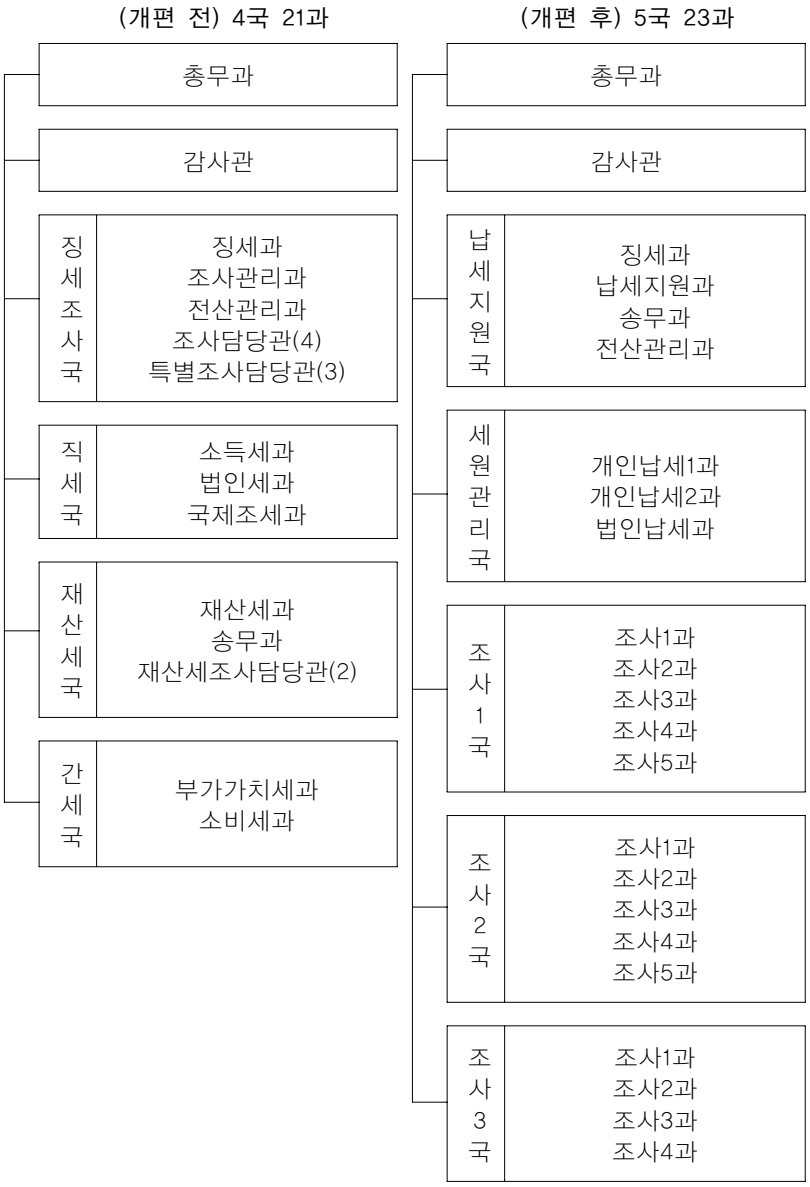


[그림 X-3-4] 조직개편 전후 중부청 조직도 비교



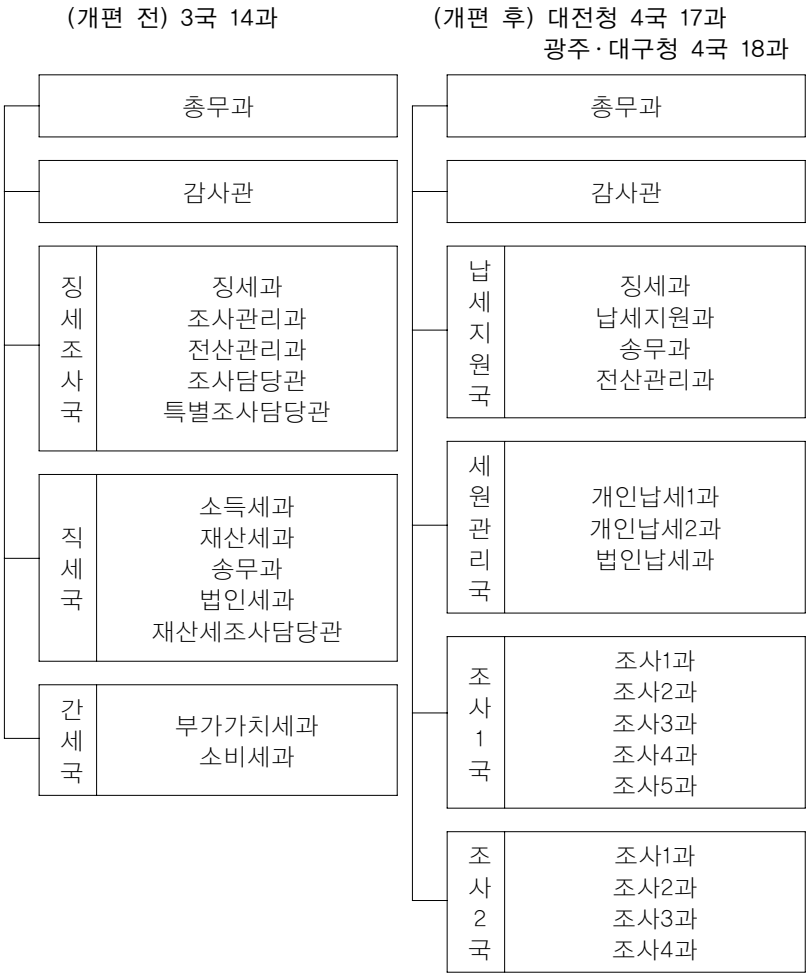
주: ( ) 안은 조사담당관의 수를 표시한 것임

[그림 X-3-5] 조직개편 전후 부산청 조직도 비교



주: ( ) 안은 조사담당관의 수를 표시한 것임

[그림 Ⅹ-3-6] 조직개편 전후 대전청·광주청·대구청 조직도 비교



주: 개편 후 조사2국 조사4과는 광주·대구청만 해당

4) 본청의 조직개편

본청 조직개편의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 납세서비스 전담국(납세지원국)을 신설하여 종전의 납세지도과를 민원제도과와 납세홍보과로 확대개편하여 각종 납세편의 제도를 개발하고 납세홍보 및 상담업무를 담당하며, 납세자보호과를 설치하여 납세자의 각종 세금 관련 고충을 처리하고 일선의 납세자보호담당관을 지휘·감독하는 등 납세서비스를 명실상부한 조직의 중심기능으로 활성화되도록 하였다.[43)]

둘째, 세목별 조직인 종전의 직세국, 간세국, 재산세국, 국제조세국을 개인납세국 및 법인납세국으로 통폐합하여 납세자중심 조직으로 재편하고, 개인납세국에는 부가가치세과·소득세과 및 재산세과, 법인납세국에는 법인세과·소비세과 및 국제업무과를 두었다.

셋째, 국제조세국을 폐지하되, 기능이 유사한 국제총괄과와 국제업무과를 대과(국제업무과)로 통합하여 법인납세국 소속으로 함으로써 내국법인과 외국법인 관리의 통일성을 도모하는 한편, 국제조사과를 조사국 소속으로 하여 내국법인 조사와의 연계를 강화하도록 하였다. 그러나 경제의 글로벌화 및 완전 자본자유화 등으로 급증하는 국제거래 관련 탈세 및 국부 유출 등에 체계적으로 대처하기 위해서는 국제조세 조직은 폐지하기보다는 오히려 강화할 필요가 있음에도 불구하고 조사부문 강화를 위한 지방청 조사국 증설을 위하여 본청 국제조세국을 폐지한 것은 본청 조직개편에서 가장 아쉬운 점이기도 하다.

넷째, 소송업무를 주로 담당하는 법무담당관을 유사기능인 심사과와 묶어 법무심사국을 신설하였다.

이상과 같은 본청의 조직개편 전후 조직도를 그림으로 나타내면 [그림 Ⅹ-3-7]과 같다.

---

43) 국세청에서는 당초 납세지원국의 명칭을 '납세서비스국'으로 하려고 하였으나 행정자치부 협의과정에서 국 명칭의 외래서 표기가 부적절하다는 이유로 인하여 '납세지원국'으로 명칭이 바뀌었다.

[그림 Ⅹ-3-7] 조직개편 전후 본청 조직도 비교

5) 직급 및 정원의 조정

가) 직급 및 정원 조정

조직개편 전후 직급별 정원 현황을 보면 〈표 Ⅹ-3-6〉과 같다. 먼저 중부청과 경인청이 통합되면서 1급청으로 격상된 결과 2급 2개 직위가 줄고, 1급 1개 직위가 증가하였다. 통합 중부청의 1급청 격상으로 국장급(부이사관) 요원이 부족하여 3·4급(복수직 부이사관) 5개 직위를 3급(부이사관) 직위로 상향조정하였다. 본청·서울청·중부청의 과장 및 세무서장에 보하도록 되어 있는 4급(서기관)은 구조조정의 효과를 높이기 위한 일부 직급 감축방침에 의해 모두 8개 직위를 감축하였다. 또한 세무서 통폐합에 따라 중복되는 사무원, 난방원, 운전원 등 기능직 137명과 9급 29명을 감축하는 등 조직개편으로 국세청 정원을 총 175명 감축하였다.

〈표 Ⅹ-3-6〉 직급별 정원 현황

(단위: 명)

구분	계	정무직등	1급	2급	3급	3·4급	4급	4·5급	5급	6급	7급	8급	9급	기능직
개편 전	17,030	9	1	15	7	14	192	102	782	3,096	3,814	3,964	3,204	1,830
개편 후	16,855	9	2	13	12	9	184	102	782	3,096	3,814	3,964	3,175	1,693
증감	△175	–	1	△2	5	△5	△8	–	–	–	–	–	△29	△137

나) 본·지방청 및 세무서 간 인력 재편

세무서를 통폐합하여 기능별 조직을 도입하고 서비스 기능을 확충하며, 지방청의 조사국을 대폭 확대하고 본청과 지방청의 납세서비스 기능을 확대하기 위해서는 본·지방청 및 세무서 간 인력 재편이 필요하였다.

〈표 Ⅹ-3-7〉에서는 조직개편 전후의 본·지방청 및 세무서 간 인력 재편 현황을 나타내고 있다. 먼저, 본청의 총정원을 보면 643명에서 676명으로 큰 변동이 없었고 조사부문 역시 96명에서 99명으로 거의 변동이 없었다. 이에 비하여 지방청의 경우에는 총정원이 2,170명에서 3,071명으로 무려 41.5%가 증가하였으며, 특히 조사부문의 인원이 813명에서 1,971명으로 142.4%(26.7%p)나 증가하였다.

이러한 지방청의 증원인력은 결국 세무서에서 충원되었는데, 세무서의 경우 총정원이 14,120명에서 13,011명으로 7.9% 감소하였다. 이렇게 세무서의 총정원은 감

소하였으나 세무서의 경우도 조사인력은 1,674명에서 3,090명으로 84.6%(11.8%p)로 대폭 증가한 것으로 나타났다.[44)]

이상과 같은 본·지방청 및 세무서 간 인력 재편으로 국세청 전체적으로 조사인력 총정원은 2,583명에서 5,160명으로 약 2배로 증가하였고, 국세청 총정원 16,855명의 30.6%에 달하는 수준으로 높아지게 되었다.

〈표 Ⅹ-3-7〉 본·지방청·세무서 간 인력재편 내용

(단위: 명, %)

	개편 전			개편 후		
	총정원	조사인원[2)]	비율	총정원	조사인원	비율
계	17,030	2,583	15.2	16,855	5,160	30.6
본청	643	96	14.9	676	99	14.6
지방청	2,170	813	37.5	3,071	1,971	64.2
세무서	14,120	1,674	11.9	13,011	3,090	23.7
기타[1)]	97	0	0	97	0	0

주: 1) 교육원 65명과 기술연구소 32명을 합한 인원임
2) 개편 이전의 세목별 조직하에서의 조사인원은 국세청 내부적으로 업무량 분석보고서에 기초하여 계산한 수치임

다) 세무서의 과별 인원배치

한편, 기능별 조직으로 개편된 세무서의 과별 인원분포는 〈표 Ⅹ-3-8〉에서 보는 바와 같이 납세지원과 16.2%, 세원관리과 35.5%, 조사과 26.9%, 징세과 21.4%로 구성되었다. 이러한 각 세무서별 과별 정원 산정은 기존 정원과 분야별 업무량(납세자지수)을 감안하여 산정하였고, 통합세무서의 경우에는 일정한 공통인력은 감축한 후 세무서별 정원 산정을 하였다.

44) 다만 세무서의 조직개편 이전 조사인원은 세목별 조직하에서의 업무량 분석보고서를 근거로 추정한 것이다. 따라서 개편 전후 세무서 조사인원의 증감의 정확성은 다소 떨어진다고 할 수 있다. 그러나 과거 세목별 조직하에서 각 과들에서 조사업무를 수행한 정도가 매우 낮은 수준이었던 데 비하여 개편 이후에 조사과를 설치하여 운영함으로써 세무서 차원에서도 조사인력이 늘어난 것으로 평가하는 데에는 문제가 없을 것으로 보인다.

〈표 Ⅹ-3-8〉 조직개편 후 세무서 과별 인원배치 현황(6~9급)

(단위: 명, %)

구분	계	납세지원과	세원관리과	조사과	징세과
정원	11,059	1,794	3,926	2,971	2,368
점유비	100	16.2	35.5	26.9	21.4

6) 조직개편 추진과정

국세청에서는 국세행정 조직개편에 대하여 이미 1980년대부터 연구검토해 왔으며, 1994년에 발족한 '세정개혁기획위원회'와 1996년 구성된 '세정선진화 기획단'이

〈표 Ⅹ-3-9〉 조직개편 추진일정

구분	시기	제목	내용	비고
연구 및 검토	97.12.31 이전	조직체계 연구 및 시범운영	• 선진국 조직체계 연구 • 97.4 기능별 시범세무서 운영(2개 세무서) • 97.8 기능별 시범세무서 지방청 확대 운영(6개서 추가)	
	98.1~ 98.10	세무서규모 연구 및 자료수집	• 대세무서체제 개편안 검토 • 기능별 조직·납세자중심 조직 연구 • 98.8 기능별 시범세무서 2개서 추가 운영(총 10개서) • 선진국 조직·제도·개혁사례 등 자료수집	• 98.2 1차 정부 조직 개편 • 98.8 2개 세무서 통폐합 (136→134개)
외부 분석	98.11~ 99.2	정부조직 경영진단	• 중세무서체제 개편권고 – 6개청 110개 세무서안	
조직 개편 단행	98.11~ 99.5	조직개편 작업추진	• 지방청·세무서 규모 및 수 다각도 검토 • 중·대세무서체제 개편 추진	• 99.5 2차 정부 조직개편, 5개 세무서 통폐합 (134→99개)
	99.6~ 99.8	조직개편 확대추진	• 확대된 중·대세무서체제로의 개편 • 관계기관 협의 • 행정자치부와 직제 개정 협의 • 시행준비 – 청사 준비(7.10~8.31) – 전산망 정비(7.12~8.30) – 규정의 편람화(7.12~7.31) – 납세자 홍보(7.12~8.31) – 직원교육 실시(8.2~8.7)	• 1개 지방청, 30개 세무서 추가 통폐합 (7.6. 직제, 8.20. 직제 시행규칙 공포)
조직 개편 지원	99.8~ 99.10	조직개편 지원팀 운영	• 8.16~8.31 조직개편 진행상황 파악·보고 • 9.1~9.30 개편 후 일선 애로사항, 문제점 파악조치 • 10.21~10.23 개편 후 일선직원 의견수렴	

연구·추진한 각종 조치들은 1999년 세정개혁의 밑거름이 되었다.[45] 여기서 1997년 4월에 실시한 기능별 시범세무서 운영 이후부터 1999년 9월 전면 실시 직후에 이르기까지의 주요 추진과정을 시기별로 요약하면 〈표 Ⅹ-3-9〉와 같다.

라. 조직개편 이후의 주요 국세행정 조직 변화

1999년도의 전면적인 국세행정 조직개편 이후에도 국세청은 여러 차례에 걸쳐서 본·지방청 및 세무서의 조직을 부분적으로 개편하였다. 그 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 세무서 징세과의 폐지(부과징수 일원화)

기존의 세목별 조직에서 기능별 조직으로 전환하면서 세무서에는 징세과가 신설되었다. 종전에 세목별 조직에서 한 담당자가 다른 업무와 함께 체납정리업무를 병행하던 데에 비하여 징세과에서는 체납업무만 전담하여 수행함으로써 다음과 같은 장점이 있었다.

첫째, 상시 지속적이고 체계적이며 계획성 있는 체납정리가 가능하다.

둘째, 부과담당자와 체납담당자가 달라 강력한 체납처분이 가능하다.

셋째, 체납정리업무의 지휘체제 및 의사전달체제가 단순하여 업무집행이 효율적이다. 왜냐하면 징세과가 신설되기 이전에는 총무과장을 통하여 각 세목별 과장에게 체납정리업무가 전달되었으나 개편 후에는 징세과장이 바로 집행하게 되었기 때문이다.

넷째, 체납정리 업무만 전담하므로 노우하우가 축적될 수 있다.

징세 기능의 독립부서화는 이러한 장점들이 있는 반면 다음과 같은 단점도 있었다.

첫째, 과세 경위에 대한 명확한 판단이 어렵고 납세자의 질문에 답변이 곤란한 경우가 발생하여 적절한 체납정리가 어려울 수 있다.

둘째, 체납자의 현황 파악에 많은 시간과 노력이 소요된다. 특히 재산제세의 경우 더욱 그러하다.

---

45) 한범종, 「한국 법인세무조사의 합리화 방안」, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004

셋째, 부과과의 업무협조 지연으로 조기 체납 집행에 어려움이 있을 수 있다.

넷째, 1인당 담당건수가 과다하여 업무과중으로 인한 비효율이 초래될 수 있다.

다섯째, 업무 특성상 매일 복명하는 등 실적에 대한 심리적 압박이 크다.

여섯째, 압류나 제2차 납세의무자 지정 지연 등에 의한 조세채권 일실로 인하여 감사지적을 받을 소지가 높다.

일곱째, 체납자와의 마찰이 빈번하고 폐업자 등과 같은 비정상적인 상태의 체납자를 주로 상대함으로 인하여 업무 의욕이 상실되고 능력이 저하되며 나아가 사기저하가 초래된다.

이러한 장단점을 지니고 있는 징세과의 신설에 대하여 부정적인 시각도 일부 있었지만, 기능별 조직을 전면적으로 도입한다고 하면서 징세 기능을 독립부서화하지 않는다는 것은 당시로서 더욱 받아들이기 어려운 상황이었을 것이다. 이에 기능별 조직 시범실시 단계에서 징세과 운영에 대한 다양한 방안을 연구하였고, 제도 시행 이후에는 징세과 근무자에 대하여 타과 배치 우선권을 부여하는 등 각종 제도적 장치를 모색하기도 하였다.

그러나 지금도 많은 일선 국세공무원들이 "체납만 없으면 세무공무원 할 만하다"는 말을 일상적으로 하듯이 징세, 즉 체납정리 업무는 대다수 국세공무원들이 크게 부담스러워하는 기피대상 업무이다. 따라서 비록 기능별 조직의 원리와 취지상 징세기능을 독립부서화하는 것이 당연한 일이지만 현실적인 인사운용과 행정 효율성 등을 감안하여 결국 2006년도에 세무서 징세과는 폐지되었고 각 부과과에서 징세업무를 맡는 '부과징수 일원화'가 시행되어 오늘에 이르고 있다.

이러한 세무서 징세과의 신설과 폐지 과정을 사후에 볼 때, 비록 기능별 조직을 전면 도입하려는 상황이라 하더라도 징세 기능만큼은 독립부서화하지 않는 것이 바람직했을 것으로 여겨진다.

그러나 세무서 징세과의 설치가 끼친 긍정적인 면도 크다. 특히 징세과 신설 이후에 현금정리율이 제고되는 등 지표상의 성과[46]가 개선된 사실을 차치하고서라도, 세무서에 징세과에 대응하는 조직으로 지방청 징세과에 신설한 체납추적전담팀을 들 수 있다. 지방청 체납추적전담팀은 고의적인 체납처분 회피혐의자에 대한 추적조사를 전담하는 조직으로서 그동안 많은 실적을 거양해 왔으며, 2011년부터는

46) 박명호, 「1999년 국세행정개혁의 성과에 대한 평가 및 시사점」, 『재정포럼』 2006년 10월호, 2006, pp. 24～41

‘숨긴재산무한추적팀’이라는 명칭으로 조직을 대폭 확대하여 운영해 오고 있다. 만약 세무서에 징세과를 신설하지 않았다면 지방청 체납추적전담팀은 설치되지 않았을 가능성이 크고, 그랬다면 지금과 같은 지능적인 체납처분 회피자에 대한 강력한 추적조사조직의 구성이 늦어지거나 불가능했을지도 모를 일인 것이다.

2) 세원관리조직의 강화 및 명칭 변경

세목별 조직에서 기능별 조직으로 개편되면서 신설된 세무서의 세원관리과와 지방청의 세원관리국 조직은 세정환경 변화에 대응하기 위하여 지속적으로 보완·개선되어 왔다. 그 중요한 내용을 보면 다음과 같다.

가) 정기 세무조사 대상자 선정업무의 세원관리조직으로의 이관

기능별 조직 도입 이후 모든 세무조사 대상자 선정을 조사국에서 주관하게 되어 조사대상자 선정과 조사집행 권한이 조사국에 집중됨으로써 여러 가지 문제점이 제기되었다. 이에 2005년 4월, 세무조사에 대한 국민의 신뢰도를 제고하기 위하여 세무조사 대상자 선정과 조사집행을 분리하여 정기분 조사대상 선정업무를 세원관리조직으로 이관하여 세원관리부서에서 정기선정 업무를 담당하게 되었다. 이러한 정기조사 대상자 선정기능의 세원관리조직 이관은 조사대상자 선정 기능과 조사집행 기능을 분리하여 상호 견제기능을 높임과 동시에 세원관리의 결과를 조사대상 선정에 반영함으로써 세원관리의 실효성을 확보하기 위한 목적과 함께 조사조직은 탈세정보의 수집·분석기능에 역량을 집중하기 위한 것이었다.[47]

나) 세원관리조직의 명칭 개편

기능별 조직으로의 조직개편으로 종전의 세무서 부가가치세과, 소득세과, 법인세과, 재산세과라는 명칭을 폐지하고, 세원관리1과, 세원관리2과 등과 같은 세원관리를 표현하는 명칭의 조직으로 신설되었다. 그리고 각 세원관리과에는 개인1계, 개인2계, 법인계, 재산계 등의 계조직이 설치되었다.

이러한 세무서 세원관리조직의 과 명칭과 계 명칭은 납세자들이 담당부서를 찾는

47) 『국세청40년사』, p. 1079, p. 1087

데 많은 혼란을 초래하였다. 예를 들면 세원관리1과나 세원관리2과가 각각 어떤 업무를 담당하는지, 또 개인1계와 개인2계가 어떤 차이가 있는지를 납세자가 명칭만으로는 알기 어렵다. 특히 세무서 규모에 따라서 세원관리과 및 소속 계의 수가 다를 경우에는 그 혼란이 더욱 심하였다.

따라서 국세청에서는 2007년부터 이러한 명칭이 초래하는 혼란을 해소하기 위하여 세무서 세원관리과의 명칭을 담당업무에 따라 부가가치세과, 소득세과, 법인세과, 재산세과 등으로 변경하고 소속 계 이름도 부가1계, 부가2계, 소득1계, 소득2계 등으로 변경하여 명칭만 보면 담당업무를 알기 쉽도록 하였다.

한편, 세무서 세원관리과의 명칭이 개편됨에 따라서 지방청에서도 2008년부터 세원관리국 소속 과 명칭을 세목별 명칭으로 변경하였다. 즉, 부가세·소비세 업무를 관장하는 '개인납세1과'는 '부가소비세과'로, 소득세·재산세 업무를 담당하는 '개인납세2과'는 '소득재산세과'로 변경하고, 법인세와 원천세, 국제조세 업무를 관장하는 '법인납세과'는 '법인세과'로 변경하였다.

이렇게 세무서와 지방청의 세원관리조직 명칭을 세목별 명칭으로 변경하였다고 해서 기능별 조직이 세목별 조직으로 환원된 것은 물론 아니다. 왜냐하면 이러한 명칭 변경은 단지 납세자 및 관리상의 혼란을 방지하기 위한 명칭 변경에 불과하고, 각 과의 업무는 기능별 조직하에서의 세원관리조직 업무를 그대로 수행하고 있기 때문이다.

다) 지방청 세원관리국을 세원분석국으로 전환

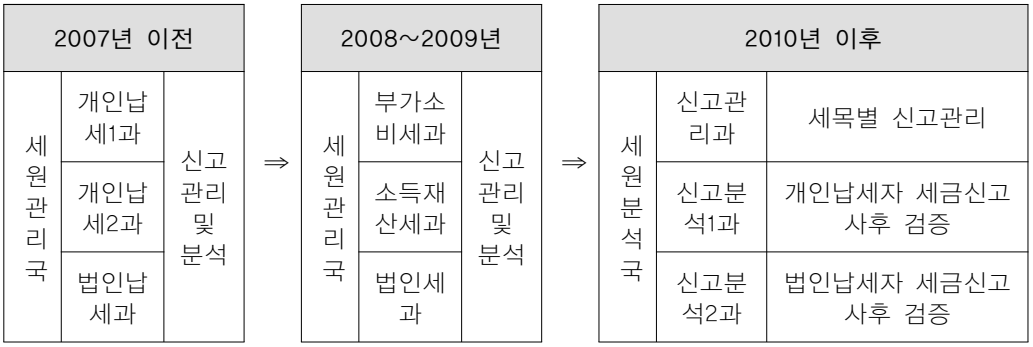
지방청 세원관리국은 종전의 지방청 직세국, 간세국, 재산세국의 기능에서 조사기능 등을 제외한 나머지 세원관리 기능을 통합한 조직으로서 최소한의 범위내에서 세원관리 및 일선 지휘 감독 업무를 수행하도록 하였다.

그러나 2010년에 국세청은 본청 인력을 10% 감축하는 조직개편의 일환으로 지방청 세원관리국을 세원분석국으로 전환하면서 그 기능을 강화하였다. 세원분석국은 종전 세원관리국의 세목별 구조(부가소비세과, 소득재산세과, 법인세과)를 신고관리과, 신고분석1과, 신고분석2과라는 기능별 구조로 전환하였다. 신고관리과에서는 지방청별 특성에 맞는 세금 신고계획 수립 및 집행 업무를 담당하고, 신고분석1과 및 2과에서는 세금신고 사후 검증 및 분석 기능을 맡아 조사대상 선정의 정확도를

제고하고 납세자의 세금신고 성실도를 높이는 역할을 수행하게 되었다.

이상과 같은 지방청 세원관리국의 과 명칭 변경과 세원분석국으로의 전환을 그림으로 나타내면 [그림 Ⅹ-3-8]과 같다.

[그림 Ⅹ-3-8] 지방청 세원관리조직 개편 내역



3) 납세자보호조직의 강화

1999년 조직개편 시 일선 세무서 지역담당제를 전면 폐지함에 따라 상시적으로 납세자의 애로사항에 대한 상담과 해결이 가능한 새로운 고충민원 처리조직이 필요하였다. 이에 각 세무서마다 납세자보호담당관을 신설하고 본청에는 납세자보호과, 지방청에는 납세지원과를 두어 납세자보호 업무처리 및 납세자보호담당관을 지휘감독하도록 하였다.

초기에 각 세무서 납세자보호담당관은 세무경력 15년 이상의 다양한 실무경험 보유자로서 납세자의 신망을 받을 수 있는 사무관 승진 예정자를 대상으로 하여 세무서장이 복수 추천하여 지방청장과 협의 후 최우수 직원을 선발하였다. 국세청의 고위 정책결정자들은 납세자보호담당관제도의 운영에 대하여 지대한 관심을 보이면서 세무서별 납세자보호실적을 객관적 기준에 의해 평가하여 매년 상당수의 납세자보호담당관을 사무관으로 승진 발탁하여 적극적으로 소신껏 일할 수 있는 인센티브를 제공하였다.

이와 같이 납세자보호담당관에게 적극적이고 능동적인 권리구제 활동을 하는 성취동기를 부여한 결과, 부당한 국세행정으로 인한 억울함을 호소하는 납세자의 주장을 뒷받침할 수 있는 자료를 스스로 찾아 나서는 등 마치 납세자의 무료 변호사와 같은 납세자보호담당관의 역할을 보여주는 사례가 다수 발생하였고, 1999년 9월

1일부터 2000년 8월 31일까지 만 1년 동안 33,808건의 민원을 접수하고 31,592건의 민원을 처리하여 그 중 25,420건을 민원인의 요구대로 해결하여 총 5,512억원의 세금을 감액하여 주었을 뿐만 아니라 세무관서에 직접 찾아오기를 꺼리는 납세자들이 민원호소창구로 활용하는 등 당초 제도의 출범 취지대로 괄목할 만한 성과를 거두었다. 이러한 성과에 힘입어 2003년 12월에는 세무서 납세자보호담당관의 직급을 사무관으로 상향 조정하고, 납세자보호담당관이 납세자보호실과 민원봉사실(1999년 조직개편 당시 납세서비스센터)을 관장하도록 하였다.[48)]

한편, 지방청에는 1999년 조직개편 시에 납세지원과를 신설하였으나 2001년 8월에 국세전화세무상담센터(2003년에 국세종합상담센터로 명칭 변경)가 신설되면서 납세지원과가 폐지되었다. 그 후 2004년 1월에 지방청장 직속으로 조사상담관이 신설되었다가, 2005년 9월에 조사상담관이 폐지되고 지방청장 직속으로 납세자보호담당관이 신설되었다. 당초에 지방청 납세자보호담당관은 납세자보호업무와 상담업무만 수행해 오다가, 2009년 본청 납세자보호관이 신설된 이후인 2010년부터 지방청 납세지원국의 심사업무를 이관받아 그 업무범위를 확대함으로써 명실상부한 납세자보호조직으로 강화되게 되었다.

4) 납세서비스 조직의 개편 및 강화

1999년 조직개편 당시 세무서에는 납세지원과를 설치하여 종전의 상담실과 민원실을 통합한 납세서비스센터와 관리팀(인사, 서무, 관리)을 소속시켰다. 이러한 세무서의 납세서비스센터는 2003년부터 납세자가 이해하기 쉽고 타 부처와 통일성을 기할 수 있도록 민원봉사실로 명칭을 환원하였다가 나중에 납세자보호담당관이 사무관으로 격상된 후 납세자보호담당관실에 소속하게 되었다. 한편 납세지원과의 관리팀과 폐지된 징세과의 징세계를 합하여 총무과를 설치하였다가 후일 운영지원과로 명칭을 변경하였다.

지방청의 경우에는 조직개편 시에 납세지원과를 신설하여 종전의 징세과, 송무과, 전산관리과와 함께 납세지원국을 신설하였으나, 2001년 8월 지방세무관서별로 분산된 세무상담업무를 신설된 국세청 전화세무상담센터로 이관함에 따라 지방청의 납세지원과가 폐지되었다. 이렇게 납세지원과가 없이 징세과와 송무과(나중에 법무

48) 『국세청40년사』, pp. 301~304

과로 변경함) 및 전산관리과로만 구성된 납세지원국은 2010년에 심사업무를 납세자보호담당관실로 이관하였고, 2011년부터는 명칭마저도 징세법무국으로 변경하였다.

본청의 경우에는 조직개편 당시 납세지원국을 신설하여 종전의 납세지도과를 확대개편한 납세자보호과와 민원제도과, 그리고 신설한 납세홍보과를 종전의 징세과와 함께 배치하였다. 그러나 그 후 2009년에 신설된 납세자보호관과 법무심사국이 납세자보호관실과 징세법무국으로 재편되는 과정에서 납세지원국이라는 국 명칭을 폐지하고 소속 과들은 납세자보호관실과 징세법무국으로 분산배치하였다.

한편, 전화상담, 인터넷상담 및 방문상담 등 국세와 관련한 종합상담업무를 수행하고 있는 국세청고객만족센터는 2001년 3월에 본청 납세지원국 소속 과단위인 콜센터로 개통한 조직으로서, 동년 8월에 국세청전화세무상담센터로 국세청 별도 소속기관으로 정식 발족하게 되었다. 2003년 5월에는 국세종합상담센터로 명칭을 변경하였고, 동년 12월에는 삼성·역삼·서초세무서가 함께 사용하는 강남합동청사로 이전하였으며, 2008년에는 국세청고객만족센터로 명칭을 변경하였다.

5) 국제조세조직의 강화

1999년 조직개편 당시 본청 국제조세국이 폐지되고 소속 과들은 법인납세국과 조사국으로 분산배치되었다. 당시 지방청 조사국 증설을 위한 조치였으나 국제조세의 중요성을 감안할 때 국제조세조직의 약화는 매우 아쉬운 일이었다.

이에 2001년 8월 다시 본청에 국제조세관리관실을 신설하여 3과(국제협력담당관실, 국제세원담당관실, 국제조사담당관실)를 두어 국제조세 전반을 총괄하게 하였고, 2004년에는 국제거래세원이 집중되어 있는 서울지방국세청에도 국제거래관리국을 신설하였다.

2005년에는 서울청 국제거래관리국을 국제거래조사국으로 확대개편하고, 중부청 조사1국 3과를 국제거래조사 전담조직으로 지정하였다. 그리고 본청 국제조세관리관실 내의 국제조사담당관실을 다시 조사국의 국제조사과로 편제하여 각 지방청 국제거래조사조직의 지휘를 원활하게 할 수 있도록 하였다.

6) 조사조직의 개편

1999년 조직개편으로 조사조직은 대폭 강화되었다. 즉, 세무서에는 조사과를 신설하였고 지방청에는 조사국을 증설하고 인원을 대폭 증원하였다. 그리고 조사대상자의 선정과 조사를 모두 조사조직에서 수행하였다.

그러나 2003년에 지방청에 조사상담관실을 신설하였고, 2005년에는 조사상담관을 납세자보호담당관으로 확대 개편하는 한편 정기조사 대상자 선정 기능을 세원관리조직으로 이관하였다. 그 결과 선정, 집행, 납세자보호라는 조사와 관련한 세 가지 주요 기능이 각각 분리되게 되었고, 이는 곧 조사부문 내에서의 기능별 조직화가 부분적이나마 이루어진 것으로 평가할 수 있다.

한편, 조사조직 내에서도 조사관리업무와 조사업무를 구분하는 것이 업무의 효율성과 전문성을 제고하는 데 도움이 된다고 보아 세무서 조사과에 조사관리팀과 조사팀을 구분하도록 하였고(2006년), 지방청 조사국에도 조사관리과와 조사과를 구분하도록 하였다(2010년).

다만, 재산제세 분야의 경우 조사와 세원관리 기능을 통합하는 것이 업무의 효율성을 높인다고 보아 2006년에 조사과 내의 재산세 조사조직을 재산세과로 재편하되 재산세과 내에 별도의 팀으로 배치하도록 하였다.

한편, 조직개편 당시 대폭 증가한 조사인력과 조사조직은 이후에 사업자등록 현지확인업무의 납세자보호담당관실 이관, 세원관리 성격의 현지확인업무의 세원관리과 이관, 정기조사 대상자 선정의 세원관리조직 이관, 일선 세무서 재산제세 조사업무와 세원관리업무의 통합 등으로 다소 축소되었으나(2006년), 중부청의 경우 넓은 관할구역(경기, 인천, 강원)의 특성을 감안하여 조사4국을 인천에 신설하여 인천과 부천·김포·고양·파주 지역을 관할하도록 하였다(2012년).

7) 세무서의 신설 및 정원 증원

1999년 조직개편 이전에 7개 지방청 134개 세무서(10개 지서)이던 전국 세무관서는 조직개편으로 중부청과 경인청을 통합하고 35개 세무서를 감축하는 대신 통합되는 지방세무서 지역에 지서를 신설하여 6개 지방청 99개 세무서(23개 지서)가 되었다.

그 후 2000년에 서산세무서를 신설하고 파주세무서를 고양세무서로 개칭하였으

며 태백세무서를 폐지하였고, 2005년에는 노원, 파주, 시흥, 동안양, 동울산 세무서를 신설하였으며, 2006년에는 용인, 동청주, 북전주 세무서를 신설하였고, 2012년에는 화성, 분당 세무서를 신설하였고 부산지방국세청을 1급청으로 승격함으로써 2012년 현재 전국 세무관서는 6개 지방청(1급 3개, 2급 3개) 109개 세무서(19개 지서)가 되었다.

한편, 〈표 Ⅹ-3-10〉은 1999년 조직개편 직전부터 2009년까지의 국세청 정원 추이를 나타내고 있다.

〈표 Ⅹ-3-10〉 세무관서별 정원 추이

(단위: 명)

연도	합계	본청	지방청	세무서	국세공무원 교육원	국세종합 상담센터	국세청 기술연구소
1999.8	17,030	643	2,170	14,120	65	–	32
1999.9	16,855	676	3,071	13,011	65	–	32
2000	16,855	705	3,075	12,972	71	–	32
2001	16,845	703	2,924	13,014	71	101	32
2002	16,845	717	2,897	13,013	83	103	32
2003	16,845	717	2,845	13,065	83	103	32
2004	17,029	718	2,813	13,258	83	125	32
2005	17,314	759	2,644	13,671	83	125	32
2006	18,049	801	2,577	14,445	66	128	32
2007	20,021	840	2,713	16,238	66	132	32
2008	19,996	832	2,759	16,189	66	118	32
2009	19,996	832	2,851	16,097	66	118	32

〈표 Ⅹ-3-10〉에 의하면 국세청 총정원은 조직개편 직후인 1999년 9월 1일 현재 16,855명이었으나, 2006년과 2007년에 대폭적인 증원을 단행하여 2009년 말 총정원이 19,996명으로서 국세청 정원 2만명 시대를 열게 되었다.

이러한 정원의 대폭적인 증가는 거의 대부분 세무서 정원의 증가(13,011명 → 16,238명)에 기인하였지만, 본청 정원도 676명에서 840명으로 비교적 크게 증가하였다. 이에 비하여 지방청의 경우에는 조직개편 직후에 3,071명이던 정원이 2009년 말에 2,851명으로 종합상담센터 정원 118명을 합하더라도 오히려 다소 감소하였다.

또한, 직급별 정원의 경우 〈표 Ⅹ-3-11〉에서 보는 바와 같이, 4급 이상의 정원은 매우 소폭 증가한 데 비하여 하위직인 6~8급 정원이 대폭 증가하였고, 이들 하위직을 직접 관리하는 5급 사무관의 정원도 상당 수준 증가하였다. 이러한 하위직과 5급 정원의 증가는 앞에서 본 세무서의 신설 및 조직개편 이후 TIS 전면 도입 등으로 인해 새롭게 늘어난 다양한 업무량을 소화하기 위한 증원이었던 것으로 여겨진다.

〈표 Ⅹ-3-11〉 직급별 정원 현황

(단위: 명)

구분	계	정무별정	고위	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	연구기능
1999.8	17,030	9	23	14	294	782	3,096	3,814	3,964	3,204	1,830
1999.9(A)	16,855	9	27	9	286	782	3,096	3,814	3,964	3,175	1,693
2009(B)	19,996	11	30	14	299	1,059	4,508	4,445	4,784	3,198	1,648
증감(B-A)	3,141	2	3	5	13	277	1412	631	820	23	△45

마. 조직개편에 대한 평가

1) 세정의 투명성 제고 측면

1999년 국세행정 조직개편으로 종전의 세목별 조직 대신 기능별 조직이 도입되고 또 지역담당제가 폐지됨으로써 가장 크게 변화한 것은 무엇보다도 종전의 지역담당제하에서 있었던 세무 부조리가 크게 감소한 것이라 하겠다. 실지로 기능별 조직으로의 조직개편의 가장 큰 목적이 바로 지역담당제에 의한 부조리 차단, 즉 국세행정의 투명성 제고에 있다고 할 만큼 과거 세목별 조직하에서 지역담당제의 폐단은 심각하였다. 그러나 기능별 조직이 도입되고 지역담당제가 폐지되면서 납세자에 대한 세원 관리와 조사 기능이 분리되고 납세자보호 또한 별도 조직에서 담당하게 됨으로써 부서 간의 상호견제가 이루어질 뿐 아니라 납세자와 국세공무원 간의 부패의 확실한 연결고리가 없어지게 됨으로써 종전에 만연하던 부정부패 행위는 크게 감소하였다.

이러한 사실은 각종 언론보도나 실증연구에서 보고되고 있는데 그 중 몇 가지를 인용하면 다음과 같다. 먼저 문화일보에서는 금품수수 등으로 해임이나 파면을 당

한 국세공무원이 1998년 84명에서 2003년 8명으로 급감한 것으로 보도하였다.[49]

이천희(2004)의 연구에서, 조직개편 1년 후에 외부 여론조사기관에 의뢰하여 납세자들이 느끼는 국세공무원의 부패 수준을 측정한 조사에서는 응답자의 63.2%가 국세공무원들의 금품수수 및 접대 등 부정부패 수준이 국세행정 개혁 이전보다 감소했다고 응답하였다. 또한 기획예산처에서 실시한 행정품질평가지표 측정 및 평가에서도 최근 세무서를 접촉한 경험이 없는 국민은 국세청의 청렴도를 47점으로 낮게 평가한 반면, 방문한 경험이 있는 국민은 79점으로 높은 평가를 내린 것으로 연구결과가 나타났다. 국세행정 개혁 전후 1년간의 국세공무원의 비리 적발건수가 67건에서 20건으로 크게 감소한 사실도 이천희의 연구는 보고하고 있다.[50]

심태섭(2003)의 연구에서는 조직개편 3년 후인 2003년 초에 세무대리업무에 종사하고 있는 공인회계사 및 세무사 270명을 대상으로 국세청 개혁조치에 대한 만족도를 묻는 설문조사에서 '세무서 직원의 청렴도'에 대한 만족도를 7점 척도로 측정한 결과 4.4259점으로 나타나 국세공무원의 청렴도가 과거에 비하여 향상된 것으로 보고하고 있다.[51]

이러한 세정의 혁신에 대하여 이만우 교수는 세정신문 칼럼("국민의 정부3년 세정개혁 어디까지 왔나?")에서 다음과 같이 밝히고 있다.

"세정개혁의 성과는 높이 평가되고 있다. 국세청은 '99.9.1 정도세정'의 기치를 걸고 제2의 개청을 선언하면서 강력한 세정개혁을 추진했다. 개혁의 성과는 신속히 발휘됐으며 작년 6월에는 기획예산처와 행정자치부가 공동으로 주최한 공공부문혁신대회에서 총 455개 대상기관 중에서 최우수상을 수상한 바 있다. 또한 작년 12월에는 제2건국 범국민추진위원회에서 선정한 '공공부문 부정부패 추방 노력도' 최우수 기관으로 선정된 바 있다.

세정개혁의 성과로는 우선 본청 1개국, 지방청 1개, 세무서 35개를 통·폐합하는 구조조정으로 조직의 효율성을 높인 것을 들 수 있다. 또한 과거 일제시대부터 유지되어 온 세목별 조직에서 납세자 중심의 기능별 조직으로 전면 개편했는데 이는 민간기업의 고객중심경영을 세정에 접목시킨 것이다.

아울러 납세자와의 유착 소지를 제공했던 지역담당제를 폐지했으며 납세자보호담당관제도입 및 서비스센터 설치를 통해 납세서비스에 대한 국민만족도를 개선했다. 또한 국민만

49) 문화일보, 2004년 1월 6일 보도
50) 이천희, 「국세행정 개혁의 성과에 관한 실증적 연구」, 호남대학교 박사학위논문, 2004
51) 심태섭, 「국세청 개혁조치에 대한 세무대리인의 평가」, 『세무학연구』 제20권 제2호, 2003, pp. 117~137

족도의 개선과 세수실적을 연계시키기 위해 신용카드영수증복권제를 시행하여 신용카드 사용금액을 대폭 증가시켰다. 신용카드 사용에 의한 조세포착률 제고로 인해 자영업자의 부가가치세 신고를 한 해 사이에 50% 정도 증가시키는 성과를 올렸다.

'요즘, 세무서에 가보셨습니까?'라는 구호는 국세청의 자신감을 표현하고 있다. 그러나 세정개혁이란 올라갈 목표가 정해져 있는 완성형 과제가 아니며 계속 노력해야 하는 진행형 과제임을 명심해야 한다. 세정에 대한 국민만족도가 상대적으로 증가되었다고 하나 아직도 불신의 잔재는 남아 있으며 영수증 주고받기가 제대로 정착되지 못했고 국민의 납세의식도 선진국 수준에 크게 미달하고 있는 실정이다."(디지털 세정신문, 2001년 3월 8일자)[52]

이렇게 다양한 보고에서 나타나듯이 1999년 국세행정 조직개편은 우리나라 세정의 투명성을 획기적으로 높이는 계기가 되었다. 이러한 지역담당제 폐지 등으로 인한 세정의 투명화는 TIS 전면 도입으로 인한 업무전산화와 함께 작용하여 많은 고참 직원들의 명예퇴직을 초래하기도 하였는데, 그 결과 1997년 말에 2,991명이던 6급 현원이 1999년 말에는 2,522명으로 감소하고, 특히 51세 이상 6급의 경우 836명에서 519명으로 감소하였고, 6급 근무연수가 11년 이상인 6급의 경우 599명에서 303명으로 감소하였으며, 6급 근무연수가 16년 이상인 경우는 251명에서 57명으로 급감하였다.[53]

한편, 기능별 조직 도입 및 지역담당제의 폐지로 전체적인 세정의 투명성은 제고되었으나, 조사분야의 비리 발생 가능성이 상대적으로 증가한 측면이 있음도 부인할 수 없다. 이는 조사조직이 확대되고 모든 조사가 조사분야로 집중된 데 따른 당연한 결과라 할 것이다. 이에 국세청에서는 조사분야에 대한 감찰활동 강화, 조사대상자 선정의 전산화, 특별세무조사 폐지, 조사상담관 제도의 시행, 정기조사 대상자 선정권한의 세원관리조직으로의 이관 등 조사 관련 비리 방지를 위한 다양한 방안을 강구하여 시행해 오고 있다. 그러나 심심치 않게 발생하는 조사 관련 비리 사건들로 볼 때 조사 관련 비리 방지를 위한 지속적이고 심도 있는 노력이 계속 경주되어야 할 것으로 여겨진다.

---

52) 이만우,「국민의 정부3년 세정개혁 어디까지 왔나?」, 디지털세정신문, 2001.3.8.(http://www. taxtimes.co.kr/hous01_sejeong.htm?r_id=44687.)

53) 각 연도별『국세통계연보』참조

2) 세정의 효율성 제고 측면

개별 납세자의 모든 세무 업무 즉, 신고, 부과, 체납 및 조사 등의 모든 업무를 지역담당 한 명이 모두 맡아서 수행하던 종전의 세목별 조직의 가장 큰 문제점 중 하나는 업무가 비효율적이고 또 객관성과 공정성을 확보하기 어렵다는 점이었다. 특히 경제 규모가 커지고 신고납부제가 시행됨에 따라 지역담당제에 의한 세목별 조직의 한계는 더욱 커질 수밖에 없었다.

이러한 상황에서 지역담당제를 폐지하고 조직을 기능별 조직으로 개편한 것은 국세행정이 나아가야 할 필연적인 방향이었고,[54] 특히 TIS의 전면 도입과 시너지효과를 창출함으로써 세정의 효율성은 크게 신장된 것으로 평가된다.[55]

특히 기능별 조직의 성공적인 도입에는 기능별 조직 도입과 함께 전면 실시된 TIS가 결정적인 역할을 한 것으로 평가된다. 그 이유는 TIS의 기본 구조가 세적, 자료, 신고, 민원, 조사 및 징수로 구성되는데, 이러한 구성 요소들을 각각 독립부서화한 것이 바로 기능별 조직이기 때문이다. 따라서 기능별 조직의 성공적인 도입에 TIS가 결정적인 기여를 했다면, 반대로 TIS의 성공적인 시행에 기능별 조직 역시 결정적인 기여를 하였다고 할 것이다.[56]

이러한 기능별 조직과 TIS 간의 상호관계를 인식하여 국세청에서는 양자를 1999년 9월 1일자로 동시에 전면 실시하였고, 그 결과 기능별 조직과 TIS는 국세행정시스템의 양대 축으로 자리매김하게 되었다.

한편, 기능별 조직 도입과 비슷한 시기에 도입되어 국세행정, 특히 세원관리에 결정적인 역할을 한 두 가지 제도가 있는데, 바로 신용카드소득공제제도와 과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률이다. 이 두 가지 제도로 인해 수집되는 각종 자료는 세원관리는 물론이고 조사나 체납정리 등 국세행정 전반에 크게 활용되고 있다.

---

54) 〈부록〉 전문가면담조사결과보고서 참조

55) 세정의 효율성을 지표로 평가하는 것에는 한계가 있지만, 박명호(2006)의 연구에서는 1999년 국세행정개혁 이후 세원관리, 세무조사, 징세, 납세서비스 및 납세자 권익보호 측면에서 대체로 성과가 있었던 것으로 평가하였다.

56) 국세청에서도 1999년 이전에 몇 차례 시도한 지역담당제 폐지 시도(1981년, 1985년, 1991년)가 실패한 원인을 지역담당제를 대체할 전산망의 미비와 지역담당자를 필요로 하는 세목별 조직을 유지한 채 진행되었다는 점에서 찾고 있으며, 이후 1999년 조직개편의 주요 성공요인도 전산망의 구축에서 찾고 있다(최홍석·한승주, 『정보기술과 조직개편의 상호작용에 관한 연구』, 2008; 「국세청의 국세통합전산망과 홈택스서비스 구축사례를 중심으로」, 『한국행정학보』 제42권 제1호, 2008년 봄, pp. 323~344).

그런데 이러한 자료들이 구체적으로 과세에 활용되기 위해서는 수집단계에서부터 정교하게 계획되고 또 수집 후에는 철저한 분석과 정확한 집행이 따라야 한다. 따라서 각 기능별로 업무가 전문화되고 본·지방청 및 세무서 간에 유기적인 소통이 가능한 기능별 조직과 TIS가 전면 실시된 상황이 아니었다면 이러한 자료들의 활용도가 크게 떨어졌을 것으로 보인다.

이렇게 기능별 조직 도입 이후 세정의 효율성은 제고되었지만 기능별 조직 간 갈등이라는 새로운 문제가 제기되기도 하였다. 즉, 각 기능 간에 정보공유가 부족하고 업무 분장에 따른 갈등의 소지가 있다는 것이다. 특히 세원관리조직과 조사조직 간, 그리고 징세조직과 부과조직 간에 이러한 갈등의 소지가 높았다. 나중에 세무서 징세과가 폐지되고 부과징수 일원화가 됨으로써 징세조직과 부과조직 간의 갈등은 거의 없어지게 되었으나, 세원관리 조직과 조사조직 간의 갈등은 여전히 내포되어 있다고 볼 수 있다.

한편, 기능별 조직이 효율적으로 운영되기 위해서는 조직 자체가 기능별로 분화되어야 할 뿐 아니라 그 기능 조직에 종사하는 직원들 역시 전문적인 업무능력을 갖추고 있어야 한다. 직원들이 특정 기능에 대하여 전문능력을 갖추는 데 가장 효과적인 방법은 해당 기능에 오래 근무하게 하는 고정보직제이다. 물론 국세청에서는 지금도 초임공무원에 대한 수년간의 순환보직제 인사 이후에는 매 2년(본·지방청은 3년) 주기의 인사 때마다 희망 관서와 희망 부서를 지원하게 하고 이를 최대한 존중하여 인사를 하고 있다. 그러나 기능별 조직의 취지대로 직원들의 전문성을 최대한 제고하기 위해서는 채용단계부터 혹은 임용 후 일정 기간 경과 후부터 일정한 부서에 대해서는 고정보직제를 도입하는 것을 신중히 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

한편, 기능별 조직이 보다 성공적이 되기 위해서는 보다 광범위한 외부전문가의 영입이 필요한 것으로 여겨진다. 이미 서울청과 중부청에서는 외부 변호사를 계약직 사무관으로 채용하여 활용하고 있고, 최근에는 변호사를 일반직 사무관으로도 특별채용하고 있다. 앞으로 변호사뿐 아니라 공인회계사나 세무사, 전산전문가 등 각 분야의 민간전문가들을 보다 적극적으로 영입하여 활용하는 방안을 모색할 필요가 있는 것으로 판단된다.[57]

---

57) 백남신, 「세무조사의 개선방안에 관한 연구」, 건국대학교 행정대학원 석사학위논문, 2005

3) 조사조직 강화 측면

1999년 조직개편으로 조사조직이 대폭 강화되었다. 지방청 조사국의 경우 조직과 정원이 약 두 배로 증가하였고, 세무서의 경우도 조사만 전담하는 조사과가 신설되었다.

이렇게 조사조직이 강화됨에 따라 각종 조사의 강도가 강화되었다. 주요 세목의 일반세무조사 실적을 나타내고 있는 〈표 Ⅹ-3-12〉에 의하면, 조직개편 이후 건당 부과세액이 법인 조사, 부가가치세 조사, 개인사업자 조사 모두 크게 증가하였다. 특별히 IMF 외환위기 이후 세무회계의 투명성이 크게 높아지고, 또 경제활동이 복잡해진 기업들을 조사함에 있어서 건당 부과세액이 크게 높아졌다는 것은 아무리 조사대상 기업의 규모 자체가 커졌다 하더라도 조사 강도가 높아지지 않고는 어려운 일이다. 실제로 조직개편으로 조사조직이 확대된 이후 업종별 조사기법과 전산조사기법 등 다양한 세무조사 기법이 개발되고 조사조직의 경험과 노하우가 축적되어 왔다. 특히 조사실적 즉, 적출세액을 조사조직의 중요한 성과지표로 삼음으로써 조사조직 상호 간의 실적 경쟁이 매우 치열하게 되었고 따라서 조사의 강도는 경쟁적으로 강화되어 왔다.

또한, 조직개편 이후에는 조세범칙 조사와 자료상 조사도 크게 강화되었다. 종전에는 국세청이 우리나라의 낮은 국민 납세의식을 고려하여 전과자를 양산할 우려가 있는 조세범칙 조사를 가급적 자제하여 왔으나 1999년 조직개편 이후에는 세정질서 확립 차원에서 이들 조사를 대폭 강화하였다. 조세범칙 및 자료상 조사실적을 나타내고 있는 〈표 Ⅹ-3-13〉에 의하면, 조세범칙 조사로 인한 고발건수가 1997년에 28건, 1998년에 69건에 불과하였으나, 1999년 이후 증가하기 시작하여 2004년 이후에는 연간 300건을 상회하고 있으며, 부과세액도 거의 1조원에 달하고 있음을 볼 수 있다. 자료상 조사로 인한 고발실적의 경우도 1997년에 378건, 1998년에 660건에 불과하던 고발건수가 1999년 이후 크게 증가하여 2004년 이후에는 3천건을 넘다가 2006년부터 다소 감소하였다.

〈표 X-3-12〉 세목별 일반 세무조사 실적

(단위: 명, 건, %, 백만원)

	부가가치세 조사 실적				개인사업자 조사 실적[2]				법인 조사 실적[3]			
	총사업자 수[1]	조사 건수[2]	조사 비율	건당 부과 세액	확정신고 인원	조사 건수	조사 비율	건당 부과 세액[3]	가동 법인수	조사 건수	조사 비율	건당부 과세액[4]
1997	2,930,116	9,983	0.34	33	1,247,442	9,276	0.74	16	160,071	4,882	3.05	317
1998	2,855,369	8,790	0.31	49	1,299,442	8,506	0.65	21	179,316	4,453	2.48	433
1999	2,998,956	9,196	0.31	51	1,225,614	8,771	0.72	27	181,835	4,868	2.68	445
2000	3,390,772	5,617	0.17	54	1,342,153	3,461	0.26	27	206,354	3,785	1.83	510
2001	3,709,035	9,722	0.26	70	1,616,244	6,347	0.39	26	242,652	4,280	1.76	584
2002	3,963,454	10,035	0.25	71	1,782,369	6,141	0.34	35	286,352	5,326	1.86	442
2003	3,994,665	10,467	0.26	76	2,010,363	4,522	0.22	45	317,154	4,536	1.43	518
2004	3,942,247	12,955	0.33	109	2,114,527	4,370	0.21	49	330,187	5,683	1.72	553
2005	4,123,306	12,530	0.30	104	2,235,905	3,989	0.18	58	341,866	6,343	1.86	475
2006	4,260,946	(5,791)	(0.14)	79	2,279,497	4,049	0.18	113	360,821	5,545	1.54	505
2007	4,601,534	(5,038)	(0.11)	146	2,736,478	4,090	0.15	141	372,393	4,174	1.12	943
2008	4,901,772	(3,857)	(0.08)	171	3,074,419	3,335	0.11	127	393,700	2,974	0.76	894
2009	5,124,077	(3,444)	(0.07)	130	3,584,432	3,068	0.09	155	416,117	3,867	0.93	536
2010	5,239,103	(4,704)	(0.09)	128	3,570,816	3,624	0.10	143	440,514	4,430	1.01	801

주: 1) 부가가치세 총사업자 수는 매년 2기 확정신고인원임
2) 부가가치세 조사 인원은 2005년까지는 통합조사 인원과 순수부가세조사 인원을 합한 인원이고, 2006년부터는 순수부가세조사 인원임. 2001년부터 2005년까지 통합조사 인원이 연간 4,700~6,400명 정도였음을 감안하면 2006년 이후에도 부가가치세 조사 인원은 그 이전과 비슷한 수준이라고 할 수 있을 것임
3) 개인사업자 건당부과세액은 소득세와 기타세를 포함한 금액임
4) 법인 건당부과세액은 법인세와 기타세를 포함한 금액임

이렇게 조직개편 이후 강화된 조사 조직 및 인력을 이용하여 각종 세무조사의 강도는 높아진 반면에 세무조사비율은 오히려 감소하였다. 〈표 X-3-12〉에 의하면, 부가가치세 조사의 경우 조직개편 이전인 1997년과 1998년의 조사비율이 각각 0.34%, 0.31%였으나, 조직개편 이후인 2000년부터 2005년까지의 조사비율은 각각 0.17%, 0.26%, 0.25%. 0.26%. 0.33%, 0.30%로서 개편 이전보다 조사비율이 낮아진 것으로 나타났다.[58] 또 개인사업자 조사의 경우에도 1997년과 1998년의 조

58) 2006년 이후 연도에 대해서는 통합조사 건수에 대한 통계자료가 발표되지 않아 직접적인 비교는 어려우나, 종전의 통합조사 건수를 고려할 때 조사비율이 더 높아지지는 않은 것으로 여겨진다.

사비율이 각각 0.74%, 0.65%였으나, 2000년 이후 계속으로 낮아져서 최근에는 0.10%대까지 낮아졌으며, 법인 조사 역시 1997년과 1998년에 각각 3.05%, 2.48%였으나, 2000년 이후 그 비율이 계속 낮아져서 최근에는 1.0%에도 미달하는 모습을 보이고 있다.[59]

〈표 Ⅹ-3-13〉 조세범칙 및 자료상 조사 실적

(단위: 건, 백만원)

구분	조세범칙 조사 실적							자료상 조사 고발 실적
	처분유형					부과 세액	벌과금	
	계	통고 처분	불이행 고발	고발	무혐의			
1997	29	–	–	28	1	36,789	–	378
1998	83	10	2	69	2	137,975	65	660
1999	121	18	3	95	5	208,985	1,502	789
2000	102	8	5	87	2	338,788	197	637
2001	130	17	3	99	11	407,164	652	1,065
2002	115	8	1	94	12	136,539	353	1,129
2003	172	6	1	163	2	396,985	602	2,108
2004	347	28	10	298	11	1,026,218	2,873	3,698
2005	327	39	11	266	11	904,502	4,336	3,725
2006	399	41	7	321	30	529,878	5,575	1,836
2007	554	96	21	413	24	832,667	22,326	1,702
2008	565	68	72	396	29	800,196	23,922	1,492
2009	383	46	81	220	36	700,782	12,526	1,474
2010	443	52	68	301	22	1,079,967	14,304	1,571

그러나 조사 조직 및 인력을 대폭 강화한 가장 근본적인 취지는 선진국에 비하여 지나치게 낮은 우리나라의 세무조사비율을 제고함으로써 우리 사회에 만연한 탈세를 바로잡고자 함이었다. 이 점에 대해서는 1999년 『국세행정개혁백서』에서도 다음과 같이 기술하고 있다.

59) 1999년 국세행정개혁백서에서는 1997년 부가가치세와 법인 조사비율을 각각 0.23%, 2.72%로 표기하고 있으나, 〈표 Ⅹ-3-12〉에서는 각각 0.34%, 3.05%로 계산되어 있다. 이는 부가가치세의 경우 백서에서는 부가가치세 납부의무면제자를 분모에서 제외한 데 비하여 〈표 Ⅹ-3-12〉에서는 모든 부가가치세 신고자를 분모로 하였으며, 법인세의 경우 백서에서는 당해연도 말 가동법인 수를 분모로 하였으나 〈표 Ⅹ-3-12〉에서는 전년도 말 가동법인 수를 분모로 하였기 때문이다.

"상대적으로 조사가 명실상부한 성실신고 담보수단으로 기능할 수 있도록 조사기능을 설계하였다. 소수 엄선 정밀조사로 파급효과 극대화라는 구호는 성실신고 수준이 전반적으로 저조한 우리 실정에는 다소 부적합하며, 신고지도라는 명목하에 이뤄지는 구걸식 세정을 지양하고 조사의 정상화를 통한 정공법이 선진세정의 정도라고 판단하여 조사대상자를 일정수준 확대하는 것이 효과적이라는 판단에 이르렀다.(Perfect compliance by a few → Better compliance by many)"(1999년『국세행정개혁백서』, p. 145)

"1997년도 세목별 세무조사비율이 소득세 0.74%, 법인세 2.72%, 부가세 0.23%에 불과하여 선진국의 1/10~1/100 수준밖에 되지 않아 탈세심리가 만연하고 있는 실정이다. 특히 대법인의 경우 선진국은 최소 2~3년에 한 번은 조사하는 반면 우리의 경우 조사인력 부족으로 10년에 한 번 정도밖에 조사하지 못하는 실정이다. (중략) 세무조사비율이 최근에 오면서 과거 10년 전보다 훨씬 하락하여 조사 기능의 심각한 문제점을 보여주고 있다. 이는 경제 규모의 팽창에 비해 국세행정의 인력 및 기능이 적절하게 대응하고 있지 못함을 의미한다."(1999년『국세행정개혁백서』, pp. 153~154)

이렇게 조사조직의 강화로 세무조사비율을 제고하고자 하였던 조직 개편의 당초 취지가 제대로 실현되지 못하고 오히려 과거에 비하여 조사비율이 더욱 낮아진 것은 참으로 아쉬운 일이 아닐 수 없다.[60] 지금부터라도 세무조사비율을 획기적으로 높일 수 있는 대책이 마련되어야 할 것으로 보인다.

4) 납세서비스 및 납세자보호 강화 측면

1999년 조직개편으로 국세행정에 납세지원, 납세서비스라는 용어가 사용된 것은 가히 획기적인 사건이다. 특히 구호 차원에서 서비스를 제창하는 것이 아니라, 본·지방청에 납세지원국, 세무서에는 납세지원과라는 명칭의 부서를 신설하고, 특히 세무서에 납세자보호담당관을 두어 납세자 편에 서서 민원을 해결하도록 한 것은 가히 혁명적인 일이라고 하겠다.

그 후 납세자보호제도는 발전을 거듭하여 세무서에는 5급 사무관이 맡아서 민원봉사실까지 담당하게 되고, 본·지방청에도 납세자보호과 또는 납세자보호담당관이 청장 또는 지방청장 직속으로 설치되어 납세자의 각종 고충과 민원, 과세전적부심

60) 가장 현대적인 세무행정에서는 세무조사 적용범위의 확대 및 질적 향상 등을 목표로 하면서 주요 세무기능과 관련된 전략을 분명하게 하는 것이다(김재진, 1999). 따라서 세무조사비율이 지금과 같이 낮은 수준으로서는 현대적인 세무행정을 구현하고 있다고 보기가 어렵다 하겠다.

사와 이의신청 등 납세자의 권리구제를 위한 모든 업무를 총괄하게 되었다.

또 납세서비스 조직 역시 본·지방청의 납세지원국과 세무서의 납세지원과라는 명칭은 사라졌지만, 콜센터로 시작해서 확대된 현재의 국세청고객만족센터와 대표 상담전화번호인 세미래126, 국세청 홈페이지를 통한 각종 정보의 제공과 홈택스를 통한 각종 세무신고의 전자신고화 등 지금 국세청이 자랑하는 많은 제도들이 1999년 조직 개편으로 시작된 납세서비스 조직 및 마인드가 확대되고 발전되어 온 결과라고 할 것이다.

바. 결론

국세청에서는 1999년 9월 1일을 기해 세무서 조직을 세목별 조직에서 기능별 조직으로 개편하고 지역담당제를 폐지하는 등 국세행정 조직을 전면 개편하였다. 종전의 세목별 조직은 세목별로 1개 과에서 세적·신고관리, 조사, 징수 등 모든 업무를 관장하여 업무 기능별 전문화가 곤란하고 세목 간 세원의 연계·분석 기능이 취약할 뿐 아니라, 납세자를 대상으로 세목별로 중복하여 신고지도, 조사, 고지, 징수 업무가 수행되어 납세자의 심리적·시간적 부담이 가중되는 등 많은 문제점을 지니고 있었다. 특히 한 사람의 납세자에 대한 등록·신고·조사·징수·불복절차 등 국세행정 각 기능을 지역별로 지정된 담당자 1인이 모두 수행하는 지역담당제에 기반을 두고 있어, 납세자와 담당자 간의 유착이 용이하여 부패에 취약한 구조적 허점을 지니고 있었다.

이에 국세청은 국세청 스스로 '제2의 개청'이라고 부를 정도의 전면적인 조직개편을 하였는데, 그 주요 사항을 보면 다음과 같다. 먼저 지역담당제를 폐지하고 세무서 조직을 세목별 조직에서 기능별 조직으로 전환하였으며, 전국의 135개 세무서를 통폐합하여 99개로 감축하였고, 세무서 정원을 감축하여 지방청 조사국 조직과 인원을 대폭 확대하였다. 그리고 세무서에 납세자보호담당관(6급)을 신설하고 본·지방청에는 납세지원국을 신설하는 등 납세자보호와 납세서비스 조직을 강화하였다.

이러한 국세행정 조직 개편으로 인해 종전의 지역담당제하에서 만연하였던 세무부조리는 크게 감소하였고, 기능별 조직과 TIS가 시너지효과를 창출함으로써 세정의 효율성이 크게 신장된 것으로 평가되고 있다.

그리고 세무서에 조사과가 신설되고 지방청 조사국이 대폭 확대됨으로써 각종 조

사의 강도가 강화되었고 특히 세정 질서 확립 차원에서 조세범칙 조사와 자료상 조사 등도 크게 강화되었으며, 아울러 업종별 조사기법과 전산 조사기법 등 다양한 세무조사기법이 개발되었고 조사조직에 다양한 조사 경험과 노하우가 축적되었다.

또한, 납세자보호제도 역시 발전을 거듭하여 세무서 납세자보호담당관이 사무관급으로 격상되었고, 지방청과 본청에도 각각 납세자보호담당관 및 납세자보호관이 신설되어 납세자의 권익보호에 크게 기여하게 되었다. 납세서비스 조직 역시 비록 신설되었던 본·지방청 납세지원국과 세무서 납세지원과 명칭은 사라졌지만, 국세청 고객만족센터와 대표상담전화번호인 세미래126, 국세청 홈페이지 및 홈택스를 통한 각종 세무서비스의 제공 등 지금 국세청이 자랑하는 많은 제도들이 1999년 조직개편으로 시작된 납세서비스 조직과 마인드가 발전하여 나타난 결과라고 할 것이다.

이러한 여러 가지 긍정적인 성과들을 고려할 때 1999년 국세행정 조직개편은 우리나라 국세행정의 발전에 크게 기여한 것으로 평가할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 긍정적인 성과와는 달리 조직개편 당시에 예측을 잘못하였거나 개편 후 당초 취지대로 운영되지 못한 제도들도 여러 가지 있다. 특히 대다수 세무공무원들이 기피하는 징세업무를 독립부서화하여 세무서에 징세과를 신설하였다가 결국 수년 후에 폐지한 일이나, 세무서에 조사과를 신설하고 지방청 조사국을 대폭 확대한 주된 목적이 세무조사비율을 제고하여 만연한 탈세 풍토를 바로잡고자 함이었음에도 불구하고 실제로 조직개편 이후 세무조사비율이 세목에 따라서 과거와 비슷하거나 오히려 크게 감소한 것으로 나타나고 있는 것은 매우 아쉬운 일이 아닐 수 없다. 앞으로도 있을 국세행정 조직개편 및 그 운영에 있어서 이러한 일들이 되풀이되지 않도록 주의를 기울여야 할 것이며, 세무조사비율을 제고하고 세무조사 관련 비리 발생을 예방할 수 있는 제도적 보완장치를 지속적으로 마련해 가야 할 것이다.

참고문헌

국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

_____, 『국세행정개혁백서』, 2000

_____, 『국세청40년사』, 2006

김재진, 「바람직한 조세행정의 제 원칙과 세정개혁전략」, 『재정포럼』, 1999년 5월호, 한국조세연구원, 1999

박명호, 「1999년 국세행정개혁의 성과에 대한 평가 및 시사점」, 『재정포럼』, 2006년 10월호, 한국조세연구원, 2006

백남신, 「세무조사의 개선방안에 관한 연구」, 건국대학교 행정대학원 석사학위논문, 2005

신영욱, 「주요국 국세행정 개혁사례 및 시사점」, 한국조세연구원 납세자의 날 기념 세미나 발표논문집, pp. 1~31.

심태섭, 「국세청 개혁조치에 대한 세무대리인의 평가」, 『세무학연구』, 제20권 제2호, 2003

이만우, 「국민의 정부3년 세정개혁 어디까지 왔나?」, 디지털세정신문, 2001.3.8, (http://www.taxtimes.co.kr/hous01_sejeong.htm?r_id=44687.)

이천희, 「국세행정 개혁의 성과에 관한 실증적 연구」, 호남대학교 박사학위논문, 2004

최흥석 · 한승주, 「정보기술과 조직개편의 상호작용에 관한 연구: 국세청의 국세통합전산망과 홈택스서비스 구축사례를 중심으로」, 『한국행정학보』, 제42권 제1호, 2008

한범종, 「한국법인세무조사의 합리화방안」, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004

〈홈페이지〉

http://www.nts.go.kr

http://www.kpf.or.kr

〈부 록〉

전문가면담조사결과보고서(1)

면담대상자 (interviewee)	성 명	기 관 명	소속 및 직위
	오대식	태평양법무법인	고문
인터뷰 내용			

○ 세목별 조직에서 기능별 조직으로 전환한 제일 큰 이유는 무엇이었습니까?

기능별 조직으로 전환하게 된 가장 큰 이유는 과거 세목별 조직에서 시행하던 담당제의 문제점을 해결하고 세무행정에 보다 효율성을 제고하기 위함이라고 하겠습니다. 과거 담당제하에서는 소위 담당이 납세자의 모든 세무업무 즉, 신고, 부과, 체납 및 조사까지도 담당함으로써 업무가 비효율적이고 특히 업무에 객관성과 공정성이 확보되기 어려운 면이 있었습니다. 경제 규모가 커짐에 따라서 이러한 담당제로서는 더 이상 세정을 효과적으로 운용할 수 없다는 인식이 국세청 내외에 자리잡게 되었고 그 결과 기능별 조직으로 전환된 것입니다.

○ 세목별 조직에서 각 세무공무원의 담당이라는 것이 있었는데, 이에 대한 반발은 없었는지요?

물론 담당제하에서 어떤 편익을 누리던 세무공무원들은 심정적으로는 불만도 없지 않았겠지만 이를 밖으로 표출하지는 못했지요. 표현하면 오히려 이상한 사람으로 보이지 않을까요? 그리고 이 제도를 실시를 하면서 일정 직급 이상 직원들을 상대로 본청에서 전국 순회 설명회를 개최하는 등 직원들의 이해와 협조를 구하기 위한 많은 노력을 기울였습니다. 그래도 그 후 수년이 지나면서 많은 직원들이 퇴직하였는데, 아마 반발이라기보다는 새로운 조직 환경에 적응하기 어려운 직원들이 스스로 퇴직하였기 때문인 것으로 여겨집니다.

○ 납세자 입장에서 볼 때는 담당이 없어져서 편리한 점과 불편한 점이 공존했을 것 같은데 편리한 점과 불편한 점들은 무엇이라고 생각하시는지요?

납세자에게 가장 큰 유익은 담당에 대해 신경쓸 필요가 없게 된 점이지요. 과거 담당제하에서는 어찌되었든 담당이 있으니 그 담당에게 신경을 쓸 수밖에 없는 부분이 있었다면, 담당제가 폐지된 이후에는 신경써야 할 담당이 없어졌으니 얼마나 편해졌겠습니까? 반대로 납세자가 불편하게 된 점이라면 과거에 제공받던 부정적인

의미의 편의를 제공받지 못하게 된 것이라고 할까요? 그러나 이런 것을 납세자의 불편이라고 볼 수는 없지요. 그러므로 담당제가 없어져서 납세자가 불편하게 된 점은 사실상 별로 없다고 봐야 할 것입니다.

○ 제도를 바꿀 때는 좋은 점만을 보고 진행하게 마련인데, 진행과정에서 예상치 못한 어려움은 없었는지요? 있었다면 어떤 것들이 있었는지? 그리고 어떻게 극복하였는지요?

기능별 조직 자체의 문제라기보다는 조직개편 과정에서 다소의 어려움은 있었습니다. 즉, 본청부터 세목별 국, 과 조직을 기능별 조직으로 바꾸려하니 직제 구성이 쉽지 않은 부분이 있었습니다. 또 본청의 기능과 일선 세무서나 지방청의 기능이 같지 않은데 본청의 조직체계와 일선의 조직체계를 맞추려고 시도하는 과정에서 다소의 어려움이 있었습니다. 그러나 이 문제는 그 후 시행하는 과정에서 몇 차례 수정을 겪으면서 자연스럽게 조정되었습니다.

○ 기능별 조직으로 전환한지 근 13년이 지났는데 세목별에서 기능별로 바뀐 것에 대하여 지금 야인으로 생각해 볼 때 어떤 생각이 드는지요? 혹시 아쉽게 생각되는 점은 없는지요?

정말 시의적절하게 잘 했다는 생각입니다. 국세청이 나아가야 할 길을 적절한 때에 잘 시행했다고 생각합니다. 그리고 특별히 아쉽게 생각하는 것은 없습니다. 앞에서도 말했지만 조직 개편 과정에서 약간의 어려움이나 아쉬움은 그 후 지금까지 많은 노력을 통해 거의 개선되었습니다.

○ 현재 세무서 조직을 보면 부가가치세과, 소득세과, 법인세과, 재산세과 등으로 구성되어 있어 기능별 조직 개편 이전의 모습으로 어느 정도 원상회복이 된 듯이 보이는데 이 점에 대해서는 어떻게 생각하시는지요?

그렇지 않습니다. 지금 세무서에 법인세과나 소득세과라고 하는 것은 과거 세목별 조직에서의 법인세과나 소득세과와는 완전히 개념이 다른 것입니다. 과거에는 신고와 부과, 체납과 심지어는 조사까지 다 담당하던 과들이었다면, 기능별 조직 개편 이후에는 오직 신고관리만 하는 것입니다. 물론 지금은 체납은 각 과에서 하는 것으로 바뀌었지만 그 외에는 오직 신고관리 즉, 세원관리만을 담당하는 것이 현재의 세무서 각 과들입니다. 물론 조사과 등 일부 과는 다른 것이지만요. 따라서 지금의 세무서 조직은 여전히 기능별 조직을 갖고 있다고 봐야 합니다. 과거로 회귀한 것이 아닙니다.

전문가면담조사결과보고서(2)

면담대상자 (interviewee)	성 명	기 관 명	소속 및 직위
	최동현	U-TAX	대표세무사
인터뷰 내용			

○ 세목별 조직에서 기능별 조직으로 전환하기 위한 제일 큰 이유는 무엇이었습니까?

종전의 세목별 조직에서는 지역 담당제가 필수적인 요소였으며 지역담당은 세원관리 전반을 책임짐으로써 많은 문제를 안고 있었습니다. 지금은 사라졌지만 '입회조사' 또는 '권형'이라는 행정용어가 당연한 것으로 인식되고 있었습니다. 당시는 세무공무원의 개인적 능력과 인품에 의존할 수밖에 없어 국세행정 발전에는 한계가 있었습니다. 따라서 국세청 내부에서는 직원 개인의 능력이 아닌 시스템화된 국세행정을 펼쳐야 한다는 공감대가 형성되어 있었습니다. 공감대가 형성된 것은 상당기간 지속되었지만 이를 구체적으로 구현할 수단이 없었던 것입니다. 그러다가 1994년부터 본격적으로 TIS(Tax Integrated System)가 구축되면서 기능별 조직으로의 전환이 탄력을 받은 것입니다. TIS의 출발은 금융실명제의 구현에서 시작되었으나 전산시스템 구축 과정에서 기능별 조직을 염두에 두고 시스템이 구축되었습니다. 즉, TIS가 없이는 불가능한 것이 기능별 조직입니다. 따라서 기능별 조직으로의 전환은 국세행정이 선진화하는 필수불가결한 과정이라고 볼 수 있습니다.

○ TIS와 기능별 조직은 어떤 관계에 있기에 기능별 조직의 선행조건이 TIS라고 하시는 것입니까?

TIS 자체가 기능별 조직을 염두에 두고 구축되었습니다. TIS는 세적, 자료, 신고, 민원, 조사, 징수의 6대 기능으로 대분류되고, 징수는 다시 고지, 수납, 환급, 체납 및 징수보고의 소기능으로 구성됩니다. 이러한 TIS의 구성 요소 간에는 상호 연계시스템을 구축했으며 이를 법인, 소득, 부가, 원천 등 세목과 연계되도록 시스템을 구축한 것입니다.

1994년부터 3년간 각고의 노력 끝에 1997년 1월 1일 TIS가 개통되었지만 시스템이 원활이 가동되는 데에는 2년간의 조정기간이 필요했습니다. 즉 전산시스템과 국세청의 조직 간에 업무의 조화를 찾는 시간이 필요했습니다. 당시는 세무직 공무원들은 전산에 익숙하지 못했고, 전산실 직원들은 세무업무를 잘 알지 못하는 상황에서 시스템은 가동되고 있었습니다.

2년간의 조정기간을 거친 끝에 1999년 초부터 6개월간의 재정비 기간을 거쳐 국

세청 조직은 TIS에 적합한 기능별 조직으로 전환하고, 전산시스템도 명실상부한 기능별 시스템을 갖출 수 있어 1999년 9월 1일에 기능별 조직이 본격 가동되었습니다.

이러한 과정을 거쳤기 때문에 TIS와 기능별 조직은 필연적인 관계라고 할 수 있고 TIS는 2000년대 국세행정의 기본틀이 된 것입니다.

○ 기능별 조직 개편과 TIS 완전가동이 동시에 시행되면서 조직문화나 분위기에 큰 변화가 있었을텐데 어떠하였습니까?

그렇습니다. 엄청난 변화가 있었습니다. 기능별 조직이 되고 지역담당제가 없어졌을 뿐 아니라 업무까지 완전 전산화되니 직원 간에는 질서가 파괴되었습니다. 정보화 전에는 현장행정 중심으로 업무가 추진됨으로써 선임자가 후임자보다 여러 가지 면에서 업무능력이 나았습니다. 그런데 정보화가 되고 나니 대부분의 일을 전산으로 처리해야 하는데 컴퓨터에 익숙하지 못한 선임자들이 큰 곤란에 처하게 되었습니다. 또한 현장 출장업무가 없어짐에 따라 기존 공무원들은 답답할 수밖에 없었습니다. 그 후 수년간 많은 직원들이 퇴직하였습니다. 현장행정의 소멸과 컴퓨터 적응능력의 한계는 새로운 인적구성으로 바뀌게 되었습니다.

두 번째 변화는 업무처리 방식의 변화입니다. 종전에는 세원관리가 현장에서 업체와 업체 간 비교에서 이루어졌다면 이제는 데이터의 활용에서 세원관리가 이루어지고 있다는 점입니다. 따라서 종전에는 현장 경험이 많은 직원이 우수한 능력을 인정받은 반면 이제는 데이터를 잘 분석할 줄 아는 직원이 능력을 인정받게 되었습니다.

국세청 내부문화뿐만 아니라 납세자도 담당제가 없어짐으로써 세무공무원을 찾아갈 필요가 없어졌습니다. 신고나 조사 등 누가 업무처리 담당자가 될지 모르는 상황에서 특정 세무공무원과 친하게 지낼 필요가 없어졌습니다. 결과적으로 국세공무원과 접촉할 기회가 획기적으로 줄어들게 됨으로써 국세청의 청렴도는 획기적으로 개선되었고 세정에 대한 신뢰가 구축될 수 있었습니다.

○ 기능별 조직 개편과 전산화가 동시에 시행되면서 업무효율이 많이 개선되었을텐데 요즘 직원들에게 물어보면 과거 전산화 이전에 비해서 일이 훨씬 더 많아졌다고 합니다. 직원도 늘었는데 이런 말이 나오는 것은 경제규모가 커졌기 때문이라고 보기는 어렵습니다. 혹시 기능별 조직과 전산화가 업무의 양을 많게 한 측면은 없습니까?

전산에 대한 오해가 몇 가지 있습니다. 그 대표적인 것이 전산자료는 다 옳다는 생각입니다. 전산자료는 입력한 대로 나옵니다. 입력이 잘못되면 출력은 당연히 잘못되어 나옵니다. 둘째로는 전산화하면 일이 줄어든다는 생각입니다. 물론 단순반복 업무는 획기적으로 줄어듭니다. 그러나 전체적인 업무량은 늘어납니다.

업무량이 늘어나는 첫 번째 이유는 정보화 전에는 담당자가 자료처리를 소홀히 하더라도 감사 때 지적만 받지 않으면 미결자료가 얼마나 있는지 알 수가 없었습니다. 그러나 TIS 개통 후에는 처리해야 할 자료로 출력된 업무는 담당자가 처리할 때까지 미결자료로 남아있으므로 반드시 해야 할 업무는 항상 남아 있게 마련입니다.

두 번째는, 매년 데이터가 축적되면서 이를 분석하고 활용하는 상위 개념의 업무가 추가되기 때문입니다. 데이터 분석에 의해 새로운 세원이 포착되면 전국적으로 적용하게 되므로 일선의 업무는 항상 넘치게 됩니다.

특히 본청이나 지방청 관리자가 업무처리에 과욕을 부리게 되면 일선 담당자는 자료처리에 힘든 나날을 보내야 할 것입니다. 완벽한 자료처리보다는 일선 담당자의 업무처리 능력을 감안한 자료처리 양의 조절이 절대적으로 필요합니다.

○ 기능별 조직으로 전환한 지 근 13년이 지났는데 세목별에서 기능별로 바뀐 것에 대하여 지금 야인으로 생각해 볼 때 어떤 생각이 드는지요? 혹시 아쉽게 생각되는 점은 없는지요?

기능별 조직으로의 전환은 시대의 흐름에 따른 필연적인 변화입니다. 이를 이루기 위한 많은 사람들의 땀과 열정의 결과물이라고 생각합니다. 지금 생각해 보면 당시 함께 근무했던 동료 후배 공무원들이 혼연일체가 되어 일했다는 점에서 자부심이 느껴집니다. 당시 전산실 모든 팀원들과 또 본부 기획쪽 담당자들 모두 참 대단했다는 생각을 합니다. 그리고 특별히 아쉬운 점은 없습니다. 당시로서는 정말 하기 어려운 엄청난 수준의 변화를 이루어낸 것이기 때문입니다.

○ 현재는 조직이 원칙적으로 기능별 조직이만 당초 원안에서 다소 후퇴하여 부가가치세과, 소득세과, 법인세과, 재산세과 등으로 어느 정도 원상회복이 된 듯이 보이는데 이 점에 대해서는 어떻게 생각하시는지요?

당시는 세원관리1과, 세원관리2과, 조사과, 징세과, 납세서비스과로 분류되던 것이 다시 소득세과, 부가가치세과, 법인세과로 명칭이 환원되었다고 하여 기능별 조직이 후퇴하였다고 보지 않습니다.

당시에도 세원관리1과는 부가가치세 세원관리업무를, 세원관리2과는 소득세 세원관리업무를 수행했습니다. 업무처리 내용은 과의 명칭이 바뀌었다고 해서 바뀐 것이 별로 없습니다. 당시에도 '세원관리1과'라는 명칭은 납세자들은 무슨 일을 하는 곳인지 혼란스러운 면이 있었습니다. 이를 '부가가치세과'로 명칭을 바꾼 것은 혼란을 완화시킨 것으로 보여집니다.

지금도 부가가치세과, 소득세과, 법인세과에서는 신고업무와 세원관리 업무를 하고,

조사과에서는 세원관리과에서 넘어온 자료를 토대로 조사를 하고, 징수업무는 징세과(계)로 일원화하고, 납세서비스 업무로 민원과 세적관리 업무를 담당하고 있는 것으로 알고 있습니다. 이러한 기능별 조직의 틀은 TIS의 기본을 바꾸지 않는 한 바꿀 수가 없을 것입니다.

다만, 체납관리 업무는 당시는 징세과에서 처리하는 것으로 했으나 체납업무는 국세업무 중 가장 어려운 부분이므로 이를 전 공무원이 담당하는 체제로 바꾼 정도가 변화라고 보여집니다.

그리고 모든 조직이 그러하듯이 기능별 조직만이 절대적일 수는 없을 것입니다. 시대의 변화에 따라 바뀌어 가는 것은 당연한 결과로 보아야 할 것입니다.

2015년을 기점으로 국세청에서는 제2의 TIS 개통을 한다고 하니 국세청 조직에 새로운 변화가 있을 것이고 획기적인 변화가 있기를 기대합니다.

전문가면담조사결과보고서(3)

면담대상자 (interviewee)	성 명	기 관 명	소속 및 직위
	정병용	세무법인 동양	대표
인터뷰 내용			

○ 국세청은 체납만 없으면 근무할 만하다고 하는데, 1999년 체납만을 담당하는 기능별 조직을 추진하는 데 있어 애로사항은 없었는지? 있었다면 애로사항을 극복해가는 과정은 어떤 것들이었습니까?

체납만을 담당한다는데 직원들의 반발이 없을 수 없었습니다. 소위 힘없고 빽 없는 직원들만 징세과로 가서 어려운 체납을 담당해야 한다는 막연한 불안감이 팽배해 있었습니다. 그래서 몇 개 세무서를 시범세무서로 지정하여 징세과에서 체납만을 담당하게 하면서 그 과정에서 현실적 어려움이 무엇인지 찾아내는 데 주력했습니다. 그리하여 주기적으로 본청에서 징세과 직원들의 회의를 가지면서 허심탄회하게 의견들을 주고받았습니다.

그 결과 세무서별로 지역사정에 따라 징세과에 내려온 체납을 '甲 직원'은 재산세 체납만을, '乙 직원'은 법인세체납만을… 이렇게 소위 세목별로 체납을 담당하는 것이 효율적인 경우와, 타 세무서의 경우 '丙 직원'은 00동의 체납을 '丁 직원'은 △△동의 체납을 담당하는 것이 효율적이라는 사실을 파악하여 각 관서의 실정에 맞게 체납을 배분할 수 있도록 현실에 맞게 조절할 수 있었습니다. 그리하여 경우에 따라서는 같은 관서에서 세목별과 지역별 혼합형으로 체납을 배분하는 경우도 생기게 되었습니다.

○ 세목별 조직에서는 체납담당자가 체납내역을 상세히 알고 있는데, 징세과에서는 납세자에게 과세내역을 상세히 설명하기 어려웠을텐데 어떻게 대처했나요?

세목별 조직에서의 담당자라고 하더라도 체납자의 궁금한 내역을 모두 정확하게 전달하는 것은 현실적으로 어려움이 있는 것이 사실입니다. 하물며 직접 고지하지 아니한 징세전담조직에서 체납만을 담당하여 체납 집행을 하는 것은 세목별 조직에서의 담당자의 어려움보다 더 큰 어려움이 있다고 보는 것이 정확합니다. 그렇다고 하여 체납내역을 고지한 담당자에게 알아보라고 납세자에게 이야기하는 것은 결코 바람직하지 않습니다. 그래서 체납을 징세과로 넘길 때 그 과세내역을 아주 상세하게 기재하여 넘기기 위해서 별도 필요한 양식을 마련하여 그 양식 내용에 충실하게 기재하면 체납을 인수한 징세과에서도 납세자에게 설명이 가능하도록 보완하고자

했습니다. 그러나 역시 체납전담조직 직원이 신규직원인 경우에는 원천적으로 설명이 어려울 수 있겠지요.

○ 체납만을 전담하는 조직에서의 체납을 맡는 징세과에서는 결국 전화 독려하는 정도, 그리고 압류, 공매하는 절차 진행 정도 외에는 납세자의 자발적인 이행을 독려하기에는 어려웠을 것으로 보이는데…

사실 고지한 직원이 체납을 담당한다는 것은 업무의 효율성 측면에서 볼 때나 대국민 서비스 측면에서 볼 때 제일 바람직합니다. 그러나 당시 대세의 흐름에서 체납만을 기능별 조직에서 예외로 두기는 어려웠습니다. 그래서 어쩌면 기능별 조직으로의 전환이라는 목표에서 제일 어려운 관문이 체납분야였습니다. 조사전담조직이 양적으로나 질적으로 늘어난 것은 공지의 사실인데, 그에 비례하여 징세전담조직의 효율이 조사효율에 비례할 수 있는지에 대해서는 의문이 생기지 않을 수 없겠지요. 그러나 나름 징세전담조직에 대한 인센티브제 도입 등 여러 각도에서 유인책을 병행한 것으로 기억이 납니다.

○ 그때의 기록들을 보면, 체납이 결국 기능별 조직에서의 성공 여부를 판가름하는 정도로 큰 비중을 둔 것 같은데…

그렇습니다. 부가가치세과, 소득세과, 법인세과, 재산세과에서 세원관리만 하는 부서, 조사만 하는 부서는 사실 체납만을 하는 부서와는 그 어려움이 비교할 수 없겠지요. 앞에서도 언급했듯이 오직했으면 징세과에서 일정기간 근무 후에는 희망부서에 배치한다는 인센티브제까지 둘 정도였습니다. 그리고 국세청 입장에서도 조사하여 고지하는 것만으로 세수와 직결되는 것은 아니고 결국 납부 또는 징수를 통해서만이 세수와 직결되므로 징세전담조직에서의 징세효과는 곧 기능별 조직에서의 성패와 연결이 된다고 본 것입니다.

○ 현재는 체납을 전담하지 않고 각 과에서 체납을 맡고 있는데 어떻게 생각하시나요?

어떠한 연유로 징세전담조직이 폐지되고 각 과에서 체납을 맡게 되었는지 정확하게 알 수는 없지만, 추측건대… 위 내용들을 종합해 보면, 체납만을 담당하는 징세전담조직의 효율성을 원하는 만큼으로 하기에는 어렵다는 판단이 있었던 것 같습니다.

사법상 법률관계의 채권자 채무자 사이에서도 사실관계, 법률관계에 대하여 상상할 수 없는 정도의 분쟁이 생기는데, 조세법률관계에서 생기는 조세채무에 관하여 징세과 직원이 전담하는 데에는 납세자와의 마찰 등 여러 가지 면에서 비효율적이고 비합리적인 면이 속출하기 마련이지요. 그런 점에서 현재 체납에 관한 세목별 담당제로의 회귀는 본래의 기능별 조직에서 조금 보완(후퇴?)되었다고 볼 수 있겠습니다.

4. 전자세정과 국세정보통합관리시스템

가. 서론

본 연구에서는 우리나라 전자세정 발전 과정의 줄거리를 간추려보고자 한다. 먼저 '나'항에서 국세행정 전산화와 국세정보통합관리시스템의 발전 과정을 시계열적으로 단계별로 나누어 살펴본다. 전산시스템의 도입 준비기, 과세자료 처리 중심 전산개발기, 전산처리 업무영역 확대기, 사무관리 자동화 등 세정혁신기, 국세통합시스템의 정착기, 그리고 21세기에 걸맞는 첨단 전자세정 구축기로 구분하여 단계별로 전자세정 발달사를 살펴본 뒤 이어지는 '다'항에서는 이들 전자세정 변천시기에서 개별적으로 중요한 제도 및 시스템의 변화를 구체적으로 조명하여 서술한다.

국세청의 업무는 국민의 재산권 감소와 직접적으로 연결되어 있으므로 정보기술을 통한 효율성, 투명성, 서비스 확대 등의 요구가 상대적으로 더욱 높은 분야이다. 전자세정의 대표적인 시스템으로 국세통합전산망과 홈택스서비스를 들 수 있는데 이 두 가지 시스템은 각각 국세행정업무의 효율화와 납세자에 대한 서비스 제고에 있어서 획기적인 변화를 가져온 것으로 평가되며 또한 다른 정보시스템에 비해 조직구조와 인력 재배치에도 큰 영향을 미쳤다.

국세행정의 전산화가 국세청의 조직과 조세제도의 변화에 어떤 영향을 주었는지에 대하여는 특별히 별도 목차를 두어 조명해 보고자 한다. 본 연구의 '라'항에서는 전자세정 발달이 국세행정조직 개편에 미친 영향의 사례로 1999년 9월 1일의 기능별 조직으로의 개편 등 몇 가지 사례와 조세제도의 변화에 영향을 제공한 사례로서 금융소득 종합과세와 종합부동산세 등의 도입을 가능하게 한 과세자료와의 연계 및 전산통합에 대하여 설명한다.

마지막으로 전자세정 전체에 대한 평가를 납세서비스 제고의 측면과 세원관리 측면의 관점에서 시도한다.

나. 전산화와 국세정보통합관리시스템 도입과정 개관[61]

1) 국세행정 정보화의 의의

61) 『국세청 40년사』, pp. 347~354 참조

국세행정 정보화란 기존의 업무를 단순히 전산화시키는 행정 전산화와 비교해 볼 때 그보다 포괄적인 개념이라 할 수 있다.[62] 이는 행정기관의 측면에서 보면 국세행정의 효율화와 간소화를 추진함을 의미하고, 대국민 관점에서 보면 고도화되는 국민의 국세행정서비스 욕구를 충족시켜 궁극적으로 국민의 삶의 질을 향상시키는 국세행정을 추구하는 것을 의미한다. 이러한 국세행정 정보화는 국민의 삶의 질 향상을 이념으로 공공 운영의 틀을 형성하는 기계 등의 기반시설과 인적자원이 유기적으로 작용하는 일종의 시스템 성격으로 운영된다. 이를 위한 국세행정 정보체계는 인공적으로 설계·개발된 물리적인 하드웨어, 소프트웨어, 네트워크, 데이터베이스 등의 요소와 절차의 집합인 종합적 시스템이라 할 수 있다.

2) 국세행정 정보화의 배경

국세행정 정보화는 과세정보의 증대, 컴퓨터 도입으로 인한 정보화 기술의 변화 등을 반영해 왔다고 할 수 있다. 1960년대 이후 국민소득과 경제규모의 급속한 신장과 국세청 자체의 조사업무 강화는 국세행정 업무량의 양적·질적 증가 및 변화를 가져왔다.

과세자료 수집 면에서 업무량 증대를 보면, 국세청 발족 이전인 1965년에는 450만건에 불과하던 과세자료가 컴퓨터 도입이 결정된 1969년에는 3.5배인 1,560만건에 달하게 되었다. 지속적으로 늘어나는 과세자료의 적기 처리와 활용을 위한 것이 컴퓨터를 통한 국세행정 정보화의 직접적 동기가 되었다고 말할 수 있다. 이후 정보기술 발달 및 경제활동 변화에 따라 전산행정은 자료처리 중심에서 지식기반의

---

62) 용례문제를 하나 짚어두고자 한다. 본 연구에서 사용된 '전산화'나 '국세행정 정보화' 혹은 '전자세정'이 서로 어떤 관계에 있는지 의문일 수 있다. 의미를 구별해 보자면 '전산화'는 과세자료를 단순히 전자정보화시키는 것을 의미한다고 볼 수 있고, '국세행정 정보화'는 이러한 국세행정적 편의성 정도의 의미를 벗어나 대국민서비스의 편의성 제고 측면까지 아우르는 말로 파악할 수 있을 것이다. 그렇다면 그것이 '전자세정'과는 어떻게 구분되는가? 해당 용례들이 사용되는 통상적 맥락에 비춰본다면, '전자세정'은 '인력세정'과는 반대되고 '과학세정'에는 동의어로 사용되는, 최근의 조세정책적 방향성을 지칭하는 말로 이해된다. 한편, '전자세정' 역시 과세당국뿐만 아니라 국민서비스 제고까지 아우르는 측면에서는 '국세행정 정보화'와 유사한 측면이 없지 않다. 다만 '국세행정 정보화'는 초기의 '전산화'에서 시작해서 최근 '전자세정'이라는 용례까지 포괄해서 아우르는 역사적 발전단계 개념을 지칭하는 말로 파악할 수 있다. 그렇다면 엄밀히 말할 때 본질상 위 세 가지 용례는 동일한 대상을 서로 다르게 표현하는 것이라고 말할 수 있는 여지가 없지 없다. 그런 까닭에 본 연구에서는 가급적 '전자세정'이라는 용례를 주로 사용하고자 했으나, 위 용례들의 구분이 의미를 갖는다고 생각한 부분에서는 각각 해당 용례를 사용했음을 미리 밝혀둔다.

업무처리 중심으로 변화를 거듭하였다.

국세청은 국세행정 정보화를 1997년 국세통합시스템, 1999년 국세청 홈페이지 개통 등을 통해 자체적으로, 대국민 차원에서 정보기술 기반의 세정개혁 형태로 계속해서 진척시켜 왔다. 이는 경제규모 확대뿐만 아니라, 디지털경제라는 패러다임의 급속한 변화에 적극적으로 대응하기 위한 것이기도 하였다. 국세청 내부적으로는 1997년 1월 국세통합시스템(TIS, Tax Integrated System) 개통으로 소득세, 부가가치세 등 세목과 신고·조사 등 기능을 연계 관리하는 일별 통합데이터베이스를 구축하였고, 2003년에는 의사결정 시스템인 국세정보분석시스템(TIMS, Tax Information Management System)을 개통하였다. 외부적으로는 1999년 3월 대국민 납세홍보와 국민여론을 수렴할 수 있는 국세청 홈페이지를 개설하였고, 2002년 11월에는 인터넷국세서비스(HTS, Home Tax Service)를 시작하여 인터넷으로 신고·납부·민원업무 등을 처리할 수 있도록 하였다.

또한 과세자료제출법의 시행, 정부구매카드제도, 현금영수증제도 도입 등 새로운 과세인프라 구축에 따라 이와 관련한 기초과세자료를 국세통합시스템에 반영하기도 하였다.

3) 국세행정 정보화 발전과정

본격적으로 전자세정의 주요 발전사를 되짚어보기에 앞서 1967년부터 국세행정 정보화 발전과정을 국세행정 전산화 변화를 중심으로 여섯 단계로 나누어 살펴보고자 한다. 국세행정 전산화 발전단계는 ① 전산시스템의 도입 준비기(1967~1970), ② 과세자료 처리 중심 전산 개발기(1971~1981), ③ 전산처리 업무영역 확대기(1982~1992), ④ 사무관리 자동화 등 세정혁신기(1993~1997), ⑤ 국세통합시스템(TIS)의 정착기(1998~2001), ⑥ 21세기에 걸맞는 첨단 전자세정 구축기(2002~) 등 여섯 단계로 구분할 수 있다.[63]

제1단계는 전산시스템의 도입 준비기(1967~1970)이다. 국세행정을 집행하는 데 있어서 컴퓨터 이용의 불가피성과 그 기능의 중요성을 인식하고 이를 도입하기 위한 제반조치들을 수행하기 시작한 시기이다. 전산화를 담당할 수 있는 전담기구를

63) 이를 좀 더 의미있는 단계를 중심으로 3단계 정도로 줄일 수도 있겠지만, 일단 여기에서는 선행연구에서 지적된 대로 6단계로 소개한다.

발족시켜 전산요원을 확보하는 한편, 전산기술 향상에 노력한 시기였다.

제2단계는 과세자료 처리 중심 전산 개발기(1971~1981)이다. 국세행정상 처음으로 판매·지급자료 등 매월 주기적으로 발생하는 방대한 양의 과세자료와 소득자료, 세금계산서를 전산처리함으로써 업무능률 제고와 새로운 세제의 조기 정착에 도움을 주었다. 입력자료량의 대폭적인 증가에 대응하여 지방청 전산실의 설치와 신종 컴퓨터의 도입 등 전산실 규모를 확대했다.

제3단계는 전산처리 업무영역 확대기(1982~1992)이다. 국세행정 데이터베이스가 구축되어, 납세자 세적관리, 특별소비세와 주세, 징수업무 등 개별 자동화와 전산매체에 의해 수집된 과세자료를 누적하기 시작하였다. 이러한 과세자료는 각 세무서에 설치된 단말기를 통하여 세무공무원들이 직접적으로 업무에 활용함으로써 업무 효율성을 증대시켰다. 세금 관련 여러 증명서의 발급, 세무신고 안내, 질의응답 등의 민원업무를 전산으로 처리할 수 있도록 개발하였고, 종사직원들의 컴퓨터 조작능력을 향상시키기 위한 교육·훈련에도 역점을 두었다.

제4단계는 사무관리 자동화 등 세정혁신기(1993~1997)이다. 1993년 금융실명제의 전면 실시를 계기로 구축된 '국세통합시스템'을 1997년 1월 전면 시행하기에 이르렀다. 과세정보의 인별 종합관리와 담당에 의존하던 세원관리방식이 조직 및 관리자에 의한 방식으로, 세목별 조직에서 조사 중심의 기능별 조직으로 변화할 수 있는 기틀을 마련하였다.

제5단계는 국세통합시스템(TIS)의 정착기(1998~2001)이다. 새로운 전산기술의 도입을 세정에 실질적으로 접목시키고 선진세정을 구축할 수 있는 환경이 마련된 시기이다. 1999년 3월 3일 '납세자의 날'부터 국세청 홈페이지 서비스를 개시하였으며, 대외적으로는 인터넷을 통하여 대국민 납세홍보 및 양질의 민원서비스 제공과 함께 국민여론을 수렴했다. 한편, 국세청 내부적으로는 인트라넷을 도입하여 지식시스템을 구축하고 국세공무원에게 지식정보를 제공하는 창구 역할을 수행하고 기능별 조직개편에 신속히 적응할 수 있는 기반을 제공하였다.

제6단계는 21세기에 걸맞는 첨단 전자세정 구축기(2002~)이다. 2002년 4월 시행한 '홈택스'는 납세자가 인터넷을 통해 부가가치세, 소득세, 법인세 등 각종 신고와 사업자등록증명, 납세증명, 소득금액증명 등의 민원증명 발급을 가정이나 직장에서 인터넷을 통해 실시간으로 처리할 수 있도록 했다. 이는 국세청 조직에서 서류가

줄어들고 컴퓨터와 통신망을 통한 업무진행과 대민관계가 마련되는 계기가 되었다.

2003년에는 누적된 과세자료를 체계적으로 분석하여 세원관리나 세무조사 등 각종 의사결정에 유용하게 활용할 수 있는 국세정보분석시스템(TIMS)을 개통하여 보다 체계적이고 과학적인 세정에 도움을 주었다. 2004년부터 도입된 현금영수증제도는 수입금액 양성화로 소득파악률 제고를 위한 과세인프라 확충에 기여하였다. 이런 대내외적인 정보화의 발달에 적극 대처하고자 전산실 조직의 역할과 기능을 재정립하였다.

2010년 1월 1일부터 시행되고 있는 전자세금계산서제도는 종이세금계산서제도에 비해 부가가치세 운영 및 이에 파생되는 여러 소득과세 행정 시 전산화의 중요성을 더욱 부각시킨다. 이 제도는 2011년 1월 1일부터는 모든 법인사업자에게 발급의무가 부여됨과 아울러 이를 위반 시 미발급가산세가 부과되기 때문에 과세행정에 더욱 영향이 큰 제도 변화라 할 수 있다. 또한 2011년부터 진행되고 있는 국세통합시스템 전면 개편사업도 전자세정 발달사 중 주목할 만한하다.

다. 전자세정 도입과정의 구체적 검토

앞서 국세청 정보화의 발전단계를 개괄적으로 살펴보았지만, 여기에서는 글의 주제에 맞게 이른바 전자세정에 초점을 맞추어 구체적으로 어떤 사건들이 있었는지를 살펴본다. 우선 아래에서는 TIS와 HTS를 중심으로 본항의 논의틀을 전체적으로 개관해보고자 한다. 이는 전자세정제도에서도 그 중요성을 큰 TIS와 HTS가 각기 어떤 목적의 제도인지를 살펴봄으로써, 전자세정제도가 한편으로는 과세관청의 내부적 목표 달성을 위해, 다른 한편으로 외부적, 즉 대국민 행정서비스의 일환이라는 다소 상이한 목표를 염두에 둔 복합적 제도임을 파악하고자 함에 있다. 이런 검토과정을 통해 이들 두 가지 제도 외의 여타 제도들도 내부적 효과를 노린 것인지, 외부적 효과를 노린 것인지를 염두에 두고 분석할 수 있다면 전자세정제도 전체를 이해하는 데 도움이 되리라 생각된다.

1) 주요 전자세정제도의 개관[64]

국세청 업무는 국민 만족과 세수입 증대라는 상호 상반된 목표를 가지고 국민의

64) 최흥석·한승주, 「정보기술과 조직개편의 상호작용에 관한 연구: 국세청 기능별 조직개편과 TIS·HTS도입을 중심으로」, 한국행정학회 발표, 2006을 참고하였다.

재산권 감소와 직접적으로 연결되어 있어 엄격한 정보파악과 관리 및 도덕성이 요구된다. 이로 인해 국세행정은 정보기술을 통한 효율성, 투명성, 서비스 확대 등의 요구가 상대적으로 더욱 높은 분야다. 국가경제 규모와 국민소득이 급속히 성장함에 따라 더욱 복잡해진 국세행정을 제한된 인력으로 처리하는 데 한계에 부딪히면서 1967년 전산화 준비가 시작되었고 1997년 국세통합시스템(TIS)의 도입으로 본격적인 정보기술이 국세행정에 도입되었다고 평가된다.[65] 현재 국세청이 운영 관리하는 정보화시스템은 국세통합시스템(TIS), 국세정보관리시스템(TIMS), 홈택스서비스(HTS), 현금영수증시스템, 종합부동산세과세시스템, 신용카드조기경보시스템 등 다양하며 국세행정의 80% 이상이 전산으로 처리되고 있다. 이 중 내부 업무정보화와 외부 서비스정보화의 대표적인 시스템으로 국세통합전산망과 홈택스서비스를 꼽을 수 있으며 이 두 시스템은 다른 정보시스템에 비해 조직구조와 인력 재배치에 큰 영향을 미쳤다. 또한 두 시스템은 홈택스서비스(HTS)를 통해 자진 입력된 자료들이 TIS로 옮겨져 과세 기본자료가 되므로 그 연계성이 크다.

가) 내부 업무정보화를 위한 국세통합전산망의 도입(TIS)

국세청은 1993년 금융실명제 전면 실시를 계기로 금융소득 종합과세를 위한 방대한 양의 자료 발생에 대처하기 위해 국세통합시스템(TIS)를 구축하기 시작하였으며, 만 3년 동안의 구축작업을 통해 1997년 1월 전면 시행하였다. 이것은 방대한 자료의 처리한계와 수작업 업무의 비효율성을 해결하고 기본적·일상적인 업무처리와 정보자료 형성을 위한 내부업무처리 시스템이다.

TIS는 종전 세목별 징수관리시스템의 세목들을 세적관리, 신고관리, 조사관리, 자료관리, 징수관리 등 5개의 기능별 항목으로 통합하였으며 모든 세목의 과세정보를 주소지 중심의 인별 통합 데이터베이스로 구축하고 있다. 이 시스템은 부동산, 사업활동 등 조세납부와 관련된 개인 및 기업의 수입지출 내역이 전산망을 통해 축적되는 동시에 입력자료 사이의 종합적 검증이 가능해져 허위신고 여부 등을 바로 파악 가능하게 하였다.

현재 TIS에 대해서는 신기술 방식을 적용하여 화면 제약을 해소하고 사용자 중심

65) 서승희, 「국세행정에 전사적 자원관리 도입에 관한 연구」, 건국대학교 행정대학원 석사학위논문, 2003

의 친화적 시스템을 구축하기 위해 단계적 웹 개발이 진행되고 있다.

나) 외부 서비스정보화를 위한 홈택스서비스의 도입(HTS)

TIS는 국세업무집행 시스템으로 주로 국세청 본연의 내부업무 처리를 위한 시스템인 반면, 홈택스서비스는 대국민 서비스를 제공하는 외부서비스 정보시스템이다. 납세자가 세무서에 가지 않고도 가정이나 사무실에서 인터넷으로 세금업무 처리를 할 수 있는 행정서비스로 전자정부 구현을 위한 11대 중점과제의 하나로서 2002년 4월 개통되었으며 현재 전자신고, 전자민원, 전자고지, 전자납부, 과세자료 제출, 조회·안내 등의 서비스를 제공하고 있다.

2000년 7월 TIS 내의 전자신고 부문이 독립적으로 시범실시된 것(전자신고시스템)이 홈택스서비스의 초기적 형태였다. 당시에 서울 지역을 대상으로 부가가치세와 원천세에 대하여 시행되었던 것이, 2002년 4월에는 세무대리인을 상대로 본격적인 홈택스서비스가 실시되었으며 2003년부터는 기존 간접세 위주에서 소득세·법인세 등의 직접세까지 서비스 제공 범위가 확대되었다. 이로서 세무서 민원실에서 제공하는 서비스의 대부분이 인터넷을 통해 제공되게 되었다.

2005년부터 고객맞춤서비스(CRM)를 위한 홈택스서비스 고도화작업이 진행되었는데, 현재 사업자의 업종이나 유형에 상관없이 획일적으로 제공되는 서비스를 개별적인 납세자의 요구사항을 반영한 차별화된 서비스를 제공하는 것을 목표로 한다.

〈표 Ⅹ-4-1〉 국세행정 정보화 과정

구 분	연 혁	주요 내용
전산시스템 도입 준비기	1966	국세청 개청
	1968	세무행정 전산화 연구반 설치
	1970	국세청 최초 컴퓨터 도입과 전산센터 개관
집중처리중심 전산 개발기	1971	과세자료 전산처리 시작
	1976	종합소득세 전산처리 개시
	1976	부가가치세 도입에 따른 주전산기 도입
	1977	부가가치세 전산처리 개시
	1981	재산제세 전산처리 개시

〈표 X-4-1〉의 계속

구 분	연 혁	주요 내용
분산처리업무 영역 확대기	1983	국세행정전산화 5개년계획 수립
	1988	국세징수업무 전산처리 개시
국세통합시스템 구축기	1994	국세통합시스템 구축 시작
	1997	국세통합시스템 개통
응용시스템 개발기	1997.7	납세증명민원 온라인 발급 개시
	1998.7	Y2K 대응전략 수립
	1998.9	합동세무정보센타 개설
	1999.3	인터넷 개통
	1999.7	민원 온라인발급 확대(11종)
	1999.9	지식관리시스템 개통
	1999.12	정보화중장기계획 수립(전자결재, 전자신고)
	2000.3	전자결재 시스템 도입
	2000.7	전자신고 시스템 도입
	2001.12~ 2002.9	홈택스서비스 1단계 구축 사업-홈택스서비스 본격 개시(2002.4)
	2002.7~ 2003.5	홈택스서비스 2단계 사업-간접세 위주 서비스제공
	2003.10~ 2004	홈택스서비스 3단계 사업-직접세로 확대
	2005.11~ 2006	홈택스서비스 고도화 사업-CRM 서비스제공

자료: 서승희(2003), 「국세행정에 전사적 자원관리 도입에 관한 연구」, 건국대 행정대학원 석사 학위 논문의 내용을 수정·인용

2) 국세통합시스템(TIS)의 구축과 운영[66]

국세청에서 개인용 컴퓨터가 업무에 본격적으로 활용되기 시작한 것은 1987년이었다. 사업자등록증을 컴퓨터로 발급함으로써 납세자의 편의를 높이고 수기처리 시 발생하는 기재누락 등 오류를 방지하기 위하여 일선 세무서 사무자동화 추진의 일환으로 서울시 소재 세무서에 PC를 보급한 것이 그 효시였다. 1990년에는 지방의

66) 『국세청 40년사』, p. 171 및 같은 자료(전산실 편) 참조

1급지 세무서로 확대되었고 1991년에는 지방 2, 3급지 세무서에까지 확대되었다. 하지만 종사직원 1인당 1대의 PC를 가지고 업무처리를 하게 된 것은 1997년 국세통합시스템 개통 전후의 일이었다.

TIS 이전의 전산처리시스템은 과세자료의 집중처리로 근거과세의 기틀을 마련하였으며 종합소득세·토지초과이득세 등 새로운 제도의 도입과 정착에 크게 기여한 측면은 있다. 그러나 종합적인 사무자동화에 의한 업무량 축소보다는 매년 증가하는 방대한 자료로 인하여 전산처리의 한계를 보여주었으며, 사무자동화는 단위업무 중심으로 부분적인 전산화를 구현하였을 뿐 전산처리와 수작업을 병행하는 분야가 많았다. 그 결과 최신 전산기법을 이용한 업무개발은 미흡하였다. 그로 인하여 매년 증가하는 과세자료량과 국제화·정보화 등에 따른 새로운 형태의 세원 발생으로 급증하는 행정수요를 기존의 전산시스템과 인력으로는 감당하기 어려운 실정에 처하게 되었다. 더구나 1993년 8월에 발표한 「금융실명제실시를위한긴급재정경제명령」으로 금융소득 종합과세를 위한 방대한 자료의 발생이 예견되고 있었다.

국세청에서는 이러한 세정여건 변화에 대응하기 위하여 인력세정의 한계를 극복하는 새로운 전산시스템의 구축을 추진하게 되었다. 새로운 시스템은 당면 현안인 금융소득 종합과세를 차질없이 집행하고, 2000년대 선진세정으로의 도약과 새로운 국세행정 발전방향 모색을 위한 전산적 지원수단을 제공할 수 있도록 추진되었다. 당초 국세정보관리시스템으로 명명된 이 시스템의 구축방향은 세정개혁의 가속화를 위한 기반 조성과 새로운 시책의 완벽한 시행을 준비한다는 데 있었다. 구체적으로는 ① 모든 과세정보를 개인·기업별로 종합누적 관리하는 피드백 시스템을 구축하여 세정의 사후관리 기능을 대폭 확충하고 ② 각종 세원정보에 대한 분석·검증, 조사대상자 선정 등을 전산기법으로 시행함으로써 담당자의 재량 축소로 세정의 투명성을 제고하며 ③ 사무자동화를 통한 세정의 생산성을 향상하여 서류 없는 사무실을 구현하고 ④ 전 직원의 전산요원화, 신속·정확한 자료처리체제 구축 등 전산환경 개선으로 금융소득 종합과세를 차질 없이 집행하는 데 있었다.

1994년에 착수하여 1997년에 개통한 국세통합시스템 구축 프로젝트는 공공기관 최초의 대형 시스템통합(System Integration)프로젝트로서 3년 4개월이라는 아주 짧은 기간에 성공적으로 추진되었는데 다음과 같은 과정을 통하여 이루어졌다.

먼저, 시스템 구축방향을 설정하여 주소지 중심의 국세통합DB를 구성하고, 세목

별 시스템에서 기능별 시스템으로 전환하되, 통신망은 국세전용망으로 구축하도록 하였으며, 단위 업무별 처리절차와 업무량을 정밀 분석하여 전산화 대상분야를 선정하고 프로그램 개발을 위한 기본설계를 작성하였다. 이를 위하여 본청, 지방청, 세무서의 사용자 요구사항을 다각적으로 수렴하였다.

1993년 12월에 주사업자로 LG-EDS가 선정되었고, 여기에 포스데이터, 데이콤, 쌍용컴퓨터가 컨소시엄을 구성하여 공동으로 개발에 참여하였으며, 1994년 8월 본격적인 TIS 개발에 착수하기 위하여 개발전담팀을 구성하였다.

이 팀에는 전산분야 담당자인 개발자뿐만 아니라 세원관리 및 조사분야의 업무전문가도 참여함으로써 국세청의 모든 역량을 총동원하는 대규모 프로젝트로 추진하게 되었다. 또한 개발자 중에서 SP(System Programmer)요원을 양성하여 이들로 하여금 TIS의 H/W 및 네트워크를 구축하도록 하고 개통 후의 시스템운영을 담당하게 하였다.

1994년 12월에 개발용 시스템인 본청 주전산기(IBM 9121-621) 및 관련 장비를 도입·설치하였으며, 1996년에 본청·지방청·세무서 간 원거리전용통신망(WAN) 및 근거리통신망(LAN) 설치에 필요한 전산장비를 도입하였다.

1995년부터 응용프로그램 개발을 시작하였으며, 1996년에는 모의자료에 의한 시험처리를 실시하여 프로그램의 정확성을 검증하였고, 과부하테스트를 통하여 시스템의 성능 및 안정성을 점검하는 등 시스템 개통을 위한 일련의 과정을 일정에 맞추어 진행하였다.

이와 더불어 시스템 운영을 위한 사용자 교육을 실시하고, 기존자료를 변환하여 새로운 시스템에 이관함으로써 1997년 1월 초에 TIS의 개통을 보게 되었다. 아울러 신시스템의 시행에 따른 법령의 정비와 사무처리 절차의 간소화도 함께 추진하였다.

이렇게 하여 선진외국에서도 7년 내지 10년이라는 장기간에 걸쳐서 추진하는 국세통합시스템 구축을 불과 3년이라는 단기간에 실현하는 성과를 이룩하게 된 것이다. 국세통합시스템의 구축은 국세정보시스템 발전사에서 경부고속도로 개통과 비견되는 의미를 갖는다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 세정개혁의 가속화를 위한 기반과 과학세정의 근간으로서 TIS가 구축됨으로써 실무현장에서는 모든 과세정보를 개인별, 기업별로 종합 누적관리하는 피드백 시스템을 구축하여 세정의 사후관리 기능이 대폭 강화되었고, 각종 세원정보에 대한 분석·검증, 조사대상자 선정 등에

전산기법이 도입됨으로써 담당자의 재량 축소로 세정 투명성이 제고되고, 사무자동화를 통한 세정의 생산성 구현 등 선진 세정의 기틀이 마련되게 되었다. 아울러 TIS 개통을 계기로 전 관서를 하나로 묶는 정보기술 인프라가 구축됨에 따라 1997년 5월부터 전자메일시스템을, 2000년 7월부터 전자결재시스템을 시행함으로써 관서 내외간 문서의 송수신업무가 획기적으로 개선되어 업무의 편의성과 효율성이 증진되었다. 1997년부터 가동에 들어간 국세통합시스템은 당시 국제적으로 국세행정의 혁신을 주도하고 있던 미국, 호주, 뉴질랜드 등의 사례를 벤치마킹하여 구축한 것으로서 일본이나 유럽 각국의 국세행정 정보화 수준을 훨씬 뛰어넘는 세계 최고 수준의 것이었다. TIS 개통을 계기로 직원 1인당 1대의 PC가 보급되었고 전 관서를 하나의 네트워크로 하여 실시간 연결하는 정보기술 인프라가 마련되었다. 요컨대 이 시스템은 199년 9월 국세청의 조직개편을 가능하게 하였고, 홈택스서비스(HTS) 및 국세정보관리시스템(TIMS), 전자결재 등 국세청정보시스템의 근간이 되었다.

3) 국세정보관리시스템(TIMS)에 의한 정보분석[67]

2003년에는 TIMS가 개발되어 과세자료를 체계적으로 분석하여 세원관리나 세무조사에 유용하게 활용할 수 있게 되었다. 과학적인 세원관리에 대한 사용자 요구사항 급증에 부응하는 한편, TIS체계가 적기에 원하는 분석정보를 제공하는 데 한계가 있어 이에 대한 해결방안으로 TIMS를 개발하게 된 것이다. TIMS는 국세행정의 전산화로 축적된 방대한 국세정보를 통합·가공하여 단일 저장소에 구축하고, 인별·사업장별 종합 DB 구축으로 정보를 공동활용하게 하여 시스템에 의한 세원관리가 가능토록 하는 유용한 분석도구를 제공해 주었다. 즉, 사용자 스스로 업무과정에서 납세이력, 신고수준, 자료발생 상황 등을 적기에 편리하게 가공·분석하여 활용토록 하였다. 이렇게 함으로써 조사대상자 선정의 공정성·객관성 확보와 납세자 성실도 분석, 업종별·소득계층별·지역별 성실도 분석 및 납세자별 성향 파악 등도 가능하게 되었다.

TIMS의 구축으로 기존 TIS에 비하여 자료상 연계분석시스템을 통한 자료상 혐의자 선정 시 적중률을 향상시켜 자료상 조사업무의 효율성이 증대되었으며, 다양한 분석·관리가 가능하여 국세행정업무가 한결 효율적 추진이 가능하게 되었다.

---

67) 『국세청 40년사』, p. 172

4) 홈택스서비스를 통한 전자신고 확대[68)]

홈택스서비스는 최근의 정보기술 발전과 인터넷 사용의 보편화에 발맞춘 전자세정 구현의 일환이며, 1999년 12월에 구축된 전자신고서비스와 통합함으로써 납세자에게 모든 세금문제를 인터넷으로 편리하게 처리할 수 있는 종합세무 행정서비스 제공이 목적이다. 홈택스서비스가 실시됨으로써 납세자는 세금신고와 납부, 민원 등 일련의 세금업무를 가정이나 사업장에서 세무서 방문 없이 인터넷을 통해 편리하게 처리할 수 있게 되었으며, 각종 세금신고와 납부자료의 전산입력 절차를 생략할 수 없게 됨으로써 세무행정의 정확성·신속성 증대와 비용절감을 가져올 수 있게 되었다. 또한 인터넷으로 세금납부의 모든 절차를 처리할 수 있게 됨에 따라 세정의 투명성과 공평성도 그만큼 높아질 수 있는 계기가 마련되었다.

국세행정 정보화는 국세청 내부의 네트워크화를 넘어 2001년부터는 과세관청과 납세자의 네트워크화를 추진하였다. 그리하여 2002년부터 홈택스서비스가 본격 개시되었고 인터넷을 통하여 다양한 방법으로 납세서비스를 제공하기 시작했다. 과세관청과 납세자가 네트워크화됨으로써 과세관청은 행정비용을 절감하고 납세자는 납세협력비용을 줄일 수 있었다.

5) 과세자료제출법에 의한 자료수집 및 전산관리[69)]

누락세원을 발굴하는 과세인프라 구축을 위하여, 공공기관으로 하여금 세원과 직결되는 예산집행 과정의 거래증빙이나 각종 인허가 사업자료 또는 금융기관의 보험금, 공제금 지급자료 등을 제출하도록 하는 「과세자료제출 및 관리에 관한 법률」이 2000년 7월 1일 공포됨에 따라, 2001년 12월부터 과세자료제출법 관리시스템을 개통하여 운용하고 있다.

이 시스템은 크게 ① 공공기관 자료 제출현황 관리시스템, ② 수집자료 입력시스템, ③ 전산매체 처리시스템, ④ 수집자료를 TIS에 통합·활용하는 활용시스템으로 이루어져 있다.

---

68) 『국세청 40년사』, p. 172 참조
69) 『국세청 40년사』, p. 173 참조

6) 지식관리시스템에 의한 정보공유[70]

지식관리시스템은 지식사회 도래에 따른 시대적 요청과 정부지식관리시스템 정책에 부응하기 위한 것으로 기존의 인트라넷 시스템을 전면 개편하여 2004년 1월에 개통하였다. 직원들이 업무수행 과정에서 습득한 노하우나 조사사례 등의 창조적 지식을 체계적으로 분류·축적하여 전 직원이 활용할 수 있게 하고, 업무관련 지식연구를 위한 학습커뮤니티 공간을 신설하는 등 지식공무원을 양성하여 업무수행 능력을 향상시킬 수 있는 환경조성을 위해 이 시스템이 구축됨으로써 지식기반 문화 형성의 토대가 마련되었다.

7) 전자문서시스템에 의한 사무자동화[71]

국세행정의 분야별 전문화에 따른 정보공유 및 의사결정 자료의 신속한 제공으로 행정의 생산성을 높이며, 21세기 전자정부 구현방침에 부응하고자 2004년 1월에 전자기안·전자결재 기능, 메일·게시판·문서함 및 조직정보 제공 등을 주요 기능으로 하는 전자문서시스템을 개통하여 활용하고 있다.

전자문서시스템의 구축으로 ① 모든 국세행정 업무과정을 전자적으로 처리함으로써 기록관리를 전산화하여 행정의 생산성과 경쟁력을 향상시키고, ② 전자문서의 작성과 결재 및 전자문서 유통체계의 표준화로 모든 국세공무원 사용자의 편의성을 획기적으로 높이며, ③ 국세청 산하기관 간, 그리고 국세청과 정부부처 간의 전자문서 유통이 가능하게 되었다.

8) 연말정산 간소화

근로자가 과거에는 은행, 신용카드회사, 의료기관, 교육기관 등 관련기관을 직접 접촉하여 연간 사용실적 또는 지급실적 자료를 발급받은 후 원천징수의무자에게 제출했었지만, 2006년도에 도입된 연말정산 간소화제도가 시행된 이후에는 대부분 근로자가 국세청 홈페이지에서 관련자료를 다운로드하거나 프린트해서 사용하게 되었다. 이를 통해 납세자와 관련기관 모두 시간이나 경비를 대폭 절감시키는 효과를 가져왔다.

---

70) 『국세청 40년사』, p. 173 참조
71) 『국세청 40년사』, p. 174 참조

9) 국세법령정보시스템 구축

국세청은 2005년 2월 '국세법령정보시스템 구축 T/F'를 구성, 흩어져 있던 각종 국세법령정보를 DB화하기 시작하여 법령, 질의회신, 심사·심판결정문, 판결문 등 각종 정보를 수록한 '국세법령정보시스템'을 2006년 11월 내부 직원에게 시험 개통하였으며, 시험 개통 이후 나타난 사용상 문제점을 개선하고 각종 법령정보를 재점검하여 14만여 건의 국세법령정보를 수록한 국세법령정보시스템을 일반 국민에게 2007년 7월 3일부터 개방하였다. 국세법령정보시스템은 그 뒤 미비점에 대한 지속적인 개선이 이루어지면서 오늘날에 이르렀는데, 가령 2009년 6월에는 이용자가 검색하고자 하는 검색어와 가장 부합하는 국세법령정보를 정확도 순으로 보여주는 등 검색기능이 추가로 제공되거나 시력이 좋지 않은 이용자들을 위해 '음성듣기' 기능이나 '화면 확대' 기능도 추가되었고, 검색결과를 통계표 방식인 '검색현황표'로 제공해 검색 결과를 한눈에 확인할 수 있도록 하는 등 이용자의 편의성 제고를 위한 시스템 개선이 지속적으로 이루어졌다. 이러한 국세법령정보시스템은 세무대리 업무를 하는 변호사, 회계사, 세무사 등에게 편의를 제공함은 물론 개별 납세자 입장에서도 세무관련 정보에 대한 접근 가능성을 높임으로써 결과적으로 납세자의 조세순응비용을 대폭 낮추는 데에도 크게 기여했다.

10) 전자세정관련 최근 동향

가) 전자세금계산서제도의 도입[72)]

전자세금계산서제도는 사업자가 종이세금계산서 대신 전자적 방식으로 세금계산서를 작성·교부하고 그 내역을 국세청에 전송하는 제도를 말한다. 전자세금계산서제도 도입에는 다음 몇 가지 이유가 있었다. 첫째, 경제성장에 따른 기업 간 거래가 복잡하고 다양해지면서 그 규모도 증가함에 따라 세금계산서를 수동으로 작성하여 신고하고 보관하는 데 많은 시간과 비용이 소모되었기 때문이다. 둘째, 신용카드와 현금영수증의 활성화로 매출액의 대부분이 노출되자 허위세금계산서 수수를 통한 탈세 유혹이 증가하면서 세금계산서의 변칙거래가 근절되지 않고 있었다. 과세관청에서는 세금계산서합계표를 제출받아 세금계산서 불부합자료를 작성하기까지 6개

72) 송이종, 「전자세금계산서제도의 시행효과 및 개선방안에 관한 연구」, 건국대학교 경영대학원 석사학위논문, 2011

월 이상이 소요되어 자료상 색출에 어려움이 많고 실효성이 저하되고 있었다.

그런 까닭에 전자세금계산서제도가 2010년부터 시행되었으며, 이는 기존의 형식과 크게 다르지는 않으나 국가 주도로 거래 표준을 구축하여 국세청 서버에 전송함으로써 사업자의 세금계산서 보관의무는 없어지게 되었다. 또한 기존의 종이세금계산서와는 달리 공인인증서만으로 접속하여 인터넷이나 전화, 부가통신망(VAN) 등 다양한 전자적 방식으로 발행하고 실시간으로 전송된 전자세금계산서에 의해 그 거래 여부를 신속하게 상호대사를 실시할 수 있으며, 이에 따라 허위세금계산서의 사전 색출과 차단에 효과적이라고 할 수 있다. 최근 전사적 자원관리시스템(ERP)의 도입이 증가하고 중개사업자(ASP)를 경유한 전자세금계산서 발행이 대기업을 중심으로 확산되고 있는 추세이다.

나) 국세통합시스템 전면개편 사업의 진행[73]

기획재정부는 2011년 8월 12일 국세청의 '국세통합시스템(TIS; Tax Integrated System)의 전면개편 사업'에 대한 예비타당성조사 최종 결과를 통보하였다. 국세청은 2012~2014년까지 3년 동안 '차세대 국세통합시스템(TIS)'을 구축하고, 2015년부터 본격 가동할 예정이다.

이 사업의 추진배경은 다음과 같다. 국세청이 1993년 8월부터 1996년 12월까지 603억원을 투입하여 전국 세무관서를 하나의 전산망으로 연결하고, 신고·조사 등 기능별 온라인 방식으로 전환하는 국세통합시스템(TIS)을 구축하였으나 1997년 개통 이후 세법개정, 30여 종의 신규 시스템 추가 등 잦은 설계 변경에 따른 노후화로 시스템 통합 및 표준화가 곤란하여 신규 사업 발생 시마다 시스템을 별도로 구축하게 되어 시스템 구조가 복잡해져 정확한 세원관리가 어렵고, 유지보수 비용도 크게 증가하는 등 정보자원의 효율적 활용이 곤란해졌다. 이러한 변화된 세정환경에 대응한 효율적인 세원 관리 및 납세서비스의 근본적인 개선을 위해 TIS의 전면개편을 추진하게 된 것이다.

동 사업은 수요자(납세자)의 차별화된 서비스 수요의 증대와 보다 정확하고 체계적인 세원관리 필요성 등 변화하는 세정 여건에 부응하기 위해 추진하는 것이다. 이에 국세청은 2009년부터 납세서비스 개선, 세입 예산의 안정적 확보, 공평과세

73) 2011. 8. 12자 기획재정부 보도자료

구현을 위해 외부 전문가 컨설팅 및 업무프로세스 재설계 등을 통해 체계적으로 준비해 왔다.

한편, 동 사업의 추진으로 ① 납세 편의성 제고, ② 세수기반 확충, ③ 행정비용 절감 등의 효과를 통해 '성실납세자는 편안하게, 탈세자에게는 엄정한 공정 세정을 구현'할 수 있을 것으로 기대된다고 할 것이다.

다) 국세청 스마트폰 서비스 제공

국세청은 종래에 PC로만 이용이 가능했던 홈택스와 국세법령정보 조회를 언제 어디서나 편리하게 이용할 수 있도록 하기 위해 2012년 2월 10일부터 스마트폰 서비스를 제공하였다. 홈택스 모바일은 민원증명 신청 및 처리결과 확인, 양도소득세 증여세 자동계산, 국세환급금과 세금포인트 조회 등을 서비스하며, 민원증명 신청, 국세환급금 조회 등의 서비스는 개인정보 확인이 필요하므로 공인인증서를 발급받고 홈택스에 가입한 납세자가 이용할 수 있도록 하였다. 한편, 국세법령정보 모바일은 '국세법령정보시스템'에 구축된 35만 4천여 건의 DB자료 중 납세자 이용 빈도가 높고 중요한 9가지 종류의 정보를 선별하여, 스마트폰으로 누구나 쉽게 접근하여 이용할 수 있도록 서비스를 제공하는데, 제공 대상 정보로는 질의회신, 심사·심판, 법원판례, 조세법령, 조세조약, 개정세법, 기본통칙, 집행기준, 훈령・고시 등이다. 다른 한편, 사용자 편의를 위해 국세청의 모든 스마트폰 서비스를 하나의 화면에서 이용할 수 있도록 '국세청 모바일 통합'을 구축하여, 한 번의 사용자 인증으로 국세청의 모든 모바일 서비스를 이용할 수 있도록 단일 로그인 체계를 지원한다.

11) 소결

앞의 '나'항에서는 전자세정의 발전과정을 시계열적으로 개관하였고 이어지는 '다'항의 내용에서는 이 과정의 중요한 개별 제도나 시스템적 변화들을 구별하여 살펴보았다. 그리고 앞에서 지적하고 보고서의 구성에서도 구별하여 서술한 바와 같이 전자세정의 제도나 시스템은 과세관청 입장에서 한편으로는 '세무행정'이라는 내부적 업무 효율화의 목표와, 다른 한편으로는 '납세서비스의 개선'이라는 외부적인 대국민적 정책 목표의 두 가지 상이한 정책목표의 달성을 염두에 둔 복합적 제

도이다. 전자세정의 개별적 제도나 시스템을 두 가지 중 어느 하나의 관점으로 획일적으로 구분하는 것이 곤란한 측면도 분명 있겠지만, 개별 제도나 시스템이 두 가지 중 어떤 목표에 더 중점을 두었는지를 정리해보는 것도 전자세정 전체를 이해하는 데 도움이 될 것이다.

첫째, 앞서 본 내용 중 비교적 과세관청의 내부적 필요성 비중이 큰 제도는 ① 국세통합시스템(TIS), ② 국세정보관리시스템(TIMS), ③ 과세자료제출법에 의한 자료수집 및 전산관리, ④ 지식관리시스템에 의한 정보공유, ⑤ 전자문서시스템에 의한 사무자동화, ⑥ 국세통합시스템 전면 개편사업의 진행 등이라고 평가할 수 있다.

둘째, 앞서 살펴본 내용 중 비교적 대국민 행정서비스라는 외부적 필요성 비중이 큰 제도는, ① 홈택스서비스를 통한 전자신고 확대, ② 연말정산 간소화, ③ 국세청 스마트폰 서비스 제공 등이라고 평가할 수 있다.

셋째, 앞서 본 개별제도 중 내부적·외부적 필요성 두 측면이 다 중요하다고 보이는 개별제도로는 ① 국세법령정보화시스템 구축, ② 전자세금계산서제도 도입 등으로 파악할 수 있을 것이다.

라. 전자세정이 국세행정 조직과 조세제도 개편에 미친 효과

1) 전자세정이 국세행정조직에 미친 효과: 기능별 조직으로의 변화

전자세정 발달이 국세행정조직 개편에 미친 영향 중 대표적으로 꼽을 수 있는 것은 기존의 세목별 조직운영 형태를 1999년 9월 1일자로 기능별 조직으로 개편할 수 있는 기반을 마련하였다는 점이다. 축적된 정보의 공유에 의하여 업무의 온라인화가 가능해져서 조직운영 형태의 변화를 가져올 수 있었던 것이다.

국세청은 1980년대 중반 이후 부조리 발생 가능성을 낮추고 전문적·효율적 국세서비스를 제공할 수 있는 기능별 조직형태로의 전환을 기획하였지만, 기능 통합을 지원할 전산망 미비로 인해 몇 차례의 조직개편 시도는 실패로 돌아갔다. 이미 생겨난 조직개편 요구와 이를 구현시킬 수 있는 정보기술 간의 괴리로 상당기간 동안 조직개혁은 현실화되기 어려웠던 것이다.

가) TIS 구축을 통한 기능별 조직개편의 실현[74]

기능별 조직이 실현되기 위해 필요한 것은 과세 근거가 자동적으로 드러나는 사회적 인프라 구축이었는데, 이를 가능하게 한 것이 국세통합시스템(TIS)이었다. 국세통합시스템 개발과정을 보면, 1993년 금융실명제 실시로 금융소득 종합과세를 위한 방대한 양의 자료 발생이 예상되면서 본격적인 개발에 들어가게 된다. 1994년부터 시작된 구축사업은 3년 동안 추진되었고 1997년 1월에 이르러 전면 시행됨으로써 기능별 조직개편의 기반이 마련되었다. 국세통합시스템의 시행으로 세정업무 전반에 걸쳐 사무관리가 자동화되면서 담당자에게 의존하던 세원관리방식이 조직 및 관리자에 의한 방식으로 전환될 수 있었고 기능별 조직개편을 결정적으로 지원할 수 있었던 것이다.[75]

1997년 1월 국세통합시스템이 시행되자 뒤이어, 같은 해 4월 기능별로 개편된 2개의 세무서가 시험적으로 운영되었다. 기능별 조직으로의 전환과정을 보면, 1993년 대통령 업무보고 후 조직개혁 검토에 착수하여 1996년 기능별 조직이 적합하다는 잠정적 결론을 내리고 '국세행정조직개편단'을 편성하여 1997년 4월 2개 세무서를 시작으로 단계별로 기능별 조직 시범세무서를 설치 운영하였고 1999년 9월 1일 제2개청선언과 함께 국세청 조직은 세목별 조직에서 기능별 조직으로 전면 개편하였다.

1997년부터 2년간의 TIS 시범실시와 기능별 조직 시범실시 결과가 성공적으로 나타나면서 전면적인 기능별 조직개편의 가능성을 높였고, 1999년 경제위기와 세풍사건으로 인해 크게 높아진 조직개혁 요구를 실현하기 위해 국세청은 조직개편을 실시하였다. 결과적으로 국세청 개청 이래 운영되어 오던 '세목별 조직' 운영 형태에서 1999년 9월 1일 '기능별 조직'으로 개편한 것이다.

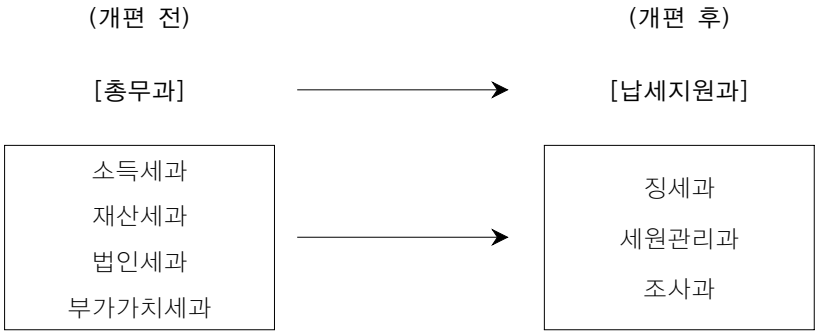
이러한 변화는 정보 중첩으로 인한 낭비가 없도록 축적된 정보를 조직원들이 각 담당별 업무분야에서 공유할 수가 있어서 가능하였다. 기능별 조직은 업무를 성격별로 분류하여 처리함으로써 운영 측면에서 보다 더 전문성을 확보할 수 있고 업무의 중복성도 제거할 수 있는 제도로 개발된 것이다.

---

74) 최흥석·한승주, 「정보기술과 조직개편의 상호작용에 관한 연구: 국세청 기능별 조직개편과 TIS·HTS도입을 중심으로」, 한국행정학회 발표, 2006

75) 『국세행정개혁백서』, 2001

[그림 Ⅹ-4-1] 조직개편 내역



자료: 『국세』, 1999년 11월

결국 1999년 전면적 조직개편까지의 과정은 조직개편을 지원하는 정보기술의 실현이 이뤄짐으로써 그간 지속되어 오던 조직개편 요구를 비로소 성공적으로 실현할 수 있음을 보여주었다.

나) HTS 구축을 통한 기능별 조직의 강화와 잉여인력의 재배치[76]

1999년 조직개편 이후, 기능별 조직을 갖춘 국세청 조직전략은 서비스 강화로 맞춰지게 된다. 고객지향적 세무서비스 제공을 위한 다양한 활동을 추진하는 데 있어서 홈택스서비스는 서비스 제공의 좋은 통로 역할을 하게 된다.

홈택스서비스는 1999년 개발에 들어가 2000년 전자신고 기능의 시범실시를 시작으로 2002년 4월 본격적인 서비스를 제공하였고 1, 2, 3단계 및 고도화 사업을 통해 제공대상을 세무대리인에서 기업 및 일반 납세자로, 서비스 제공범위를 간접세 위주에서 직접세까지로, 기존 세무서비스의 기능별 제공에서 고객맞춤형 서비스 제공으로 점차 확대시켜 나갔다.

홈택스서비스 구축은 납세자들의 세무서 방문비용을 대폭 절감시키는 한편, 국세청에 대해서도 서면접수된 신고서를 전산으로 입력해야 하는 수고를 덜고, 각종 신고서식 인쇄비용을 크게 절감시키는 효과를 낳았다. 이러한 절감효과에 대해 국세청은 자체적으로 연간 약 3천억원의 경제적 절감(연간 인건비, 행정비용 등 900억원 절감 추산, 납세자 경제혜택 2,100억원 절감 추산)에 해당한다고 밝히고 있다.

홈택스서비스 도입으로 조직의 일차적 변화는 단순입력 업무의 감축이었다. 단순

76) 최흥석 · 한승주(2006)

입력 업무의 감축으로 확보된 업무시간은 보다 더 전문적인 업무에 투입될 수 있었고, 기존에 입력업무를 맡았던 인력은 서비스 강화라는 조직전략에 맞게 주로 서비스업무로 재배치됨으로써 국세청이 서비스가 강화된 기능별 전문조직으로 안정화되는 데 기여하였다.

이렇게 변화된 조직운영 방식은 중첩된 업무로 인해 낭비적 측면이 있었던 조직내 인력 배치를 개선함으로써 인력운영 측면에서 종전보다 좀 더 효율화를 기할 수 있는 조직구조의 변화를 가져왔다. 즉 〈표 Ⅹ-4-2〉에서와 같이 조직 운영의 여유가 생기게 된 잉여조직인력을 재배치한 것이다. 이와 같은 인력 재배치는 납세서비스업무(선진세무행정의 표상인 행정서비스분야)의 향상과 조사업무(성실납세의 보증과 경제흐름 왜곡을 시정할 수 있는 교정적 역할 수행)에 전보다 배가 넘는 인원을 전환 배치함으로써 조직운영 효율화를 기할 수 있는 단초를 마련한 것이다.

〈표 Ⅹ-4-2〉 조직개편(99.9.1) 전 · 후의 인원 배치 현황

(단위: 명, %)

	조직개편 전		조직개편 후		증감	
	인원	구성비	인원	구성비	인원	비율
납세서비스분야	776	5	3,392	20	2,616	337
조사분야 (지방청조사국)	2,583 (813)	15 (5)	5,069 (1,626)	30 (9.6)	2,486 (813)	96 (100)
계	3,359	20	8,461	50	5,102	216

주: 구성비는 국세청 전체인원(17,000명) 대비의 비율이며, 지방청 조사국은 조사분야에 포함된 인원임

자료: 『국세』, 1999년 11월, p. 19

요컨대 홈택스서비스의 구축은 개편된 기능별 조직에 맞는 업무와 인력재배치를 지원하는 효과를 낳아 조직의 기능별 전문화를 강화했다고 볼 수 있다.[77] 그렇다면 그 같은 맥락에서 향후 조직개편방향도 생각해 볼 필요가 있다. 현재와 같이 전산화 수준이 고도화된 환경에서라면 일선 세무서를 대폭 줄여 광역화하거나 더 나아

77) 이것은 조직 간 정보공유가 가능하였기 때문에 업무를 성격별로 분류하여 처리하여 전문성을 확보하고 업무중복 제거가 가능하였다. 하지만 최근 들어 기능별 조직 중 징세과를 없애고 부과 징수를 다시 세목별로 하도록 재전환되어 당초 기능별 조직개혁의 의미를 퇴색시키는 일련의 제도 수정이 있었다. 왜 이런 흐름이 생겼는지는 분명하지 않으나 효율적 제도개혁으로 보이지는 않는다.

가 일선 세무서를 폐지하고 지방청 중심의 행정체계도 일단 가능하다. 물론 일선 세무서를 무조건 줄이는 것만이 정답은 아니며, 조직개편 및 인력 효율화 등을 충분히 고려하여 바람직한 조직개편방안을 모색해나가야 할 것이다.

〈인터뷰 1〉 면담대상자(interviewee): 김대원(국세청 전산실 과장)

국세행정 전산화의 발전과 국세행정조직의 변화

국세행정 전산화는 1997년 국세통합시스템(TIS) 개통을 출발점으로 하여 본격적으로 추진되어 국세행정 전반을 전산화 및 자동화하였으며 위의 과정에서 국세청 조직의 핵심적인 변화와 발전을 이끌어 왔다.

국세청 조직의 가장 큰 변화는 국세의 부과와 징수를 고전적으로 수행하면서 국가권력기관으로 인식되어 오던 이미지에서 탈피하고 납세자 권리를 중시하는 서비스기관으로 거듭나게 되었다는 것이다. 1999년 국세청은 조직개편, 업무과정 혁신, 과세인프라 구축 등 일련의 혁신적 조치를 단행하면서 조직구조를 세금의 종류에 따라 조직을 구분하고 일정지역을 특정 직원이 전담하는 세목별-지역담당제 체제를 신고, 조사, 세원관리 등 국세행정의 주요 기능별 전문화 조직으로 크게 전환하였다.

기존의 지역담당제하에서는 사업자 등록, 세금신고, 조사, 징수 등 모든 업무를 담당자 한 사람이 전담하게 되어 담당직원의 재량권이 지나치게 높았으며 납세자와의 유착관계로 인해 부조리 유발 가능성이 높았으나 기능별 조직 개편을 통해 70년을 지속해온 국세행정체계를 바꾸게 되었고 세정의 투명성을 높이고 서비스 전문기관으로 탈바꿈하는 계기를 만들게 되었다. 이전에도 세목별 조직체계의 기능별 조직으로 전환에 대한 시도는 여러 번 있었으나 지역담당제를 대체할 만한 전산망 등 여건이 미비하여 모두 실패로 돌아갔다.

위의 변화를 가능하게 했던 것이 바로 내부업무시스템인 국세통합시스템과 대국민서비스인 홈택스이다. TIS를 통해 국세청은 세무업무 전반을 전산화·자동화하여 지역담당자에게 의지해 오던 세원관리방식을 시스템에 의한 방식으로 바꿔 세원관리의 과학화·투명화를 이룰 수 있었다. 또한 대국민서비스인 홈택스를 통해 납세자가 세무서에 가지 않고도 세금신고, 납부 등 세무업무를 인터넷을 통해 처리할 수 있도록 하고 맞춤형 납세서비스를 제공함으로써 서비스기관으로서의 자리를 굳히게 되었다.

2) 전자세정이 조세제도에 미친 영향

가) 금융소득 종합과세 시행

1993년 8월 금융실명제의 전격 시행으로 금융거래가 투명화·정상화되고 금융소득 종합과세의 기반이 구축되면서 1994년 12월에 「소득세법」을 개정하여 1996년부터 금융소득 종합과세를 실시하였다. 금융소득 종합과세를 원활하게 추진하기 위해서는 연간 수천만 건에 달하는 금융소득자료의 처리와 전산 구축이 선행되어야 했는데 이를 해결하기 위해서 1994년부터 1996년 말까지 연차별로 전산장비를 확충하는 등 준비를 거쳐 1997년에 국세통합시스템을 개통하였다. 1995년 1월에는 금융소득자료의 제출방법, 제출절차 등을 정한 국세청장 고시를 시행하여 금융소득자료 수집체계를 확립하였으며, 금융기관으로부터 제출받은 금융소득자료 처리, 신고안내, 금융소득 본인통보제 등에 대한 예행연습을 거쳐 1996년 5월 최초로 금융소득 종합과세자의 종합소득세 신고를 실시하였다.

그러나 1997년 말 외환위기가 발생하여 금융시장이 불안해지면서 당면한 금융 및 경제위기 상황을 극복하는 데 도움이 되지 않는다고 판단하여 1997년 12월에 여야 합의로 금융소득 종합과세를 유보하였다가, 금융소득 종합과세 재실시를 요구하는 여론이 형성되고 경제위기 상황이 해결되는 등 여건이 조성되면서 1999년 12월에 금융소득 종합과세를 재시행하는 것으로 「소득세법」을 개정하여 2001년 귀속분부터 재시행하게 되었다. 2002년 8월의 자산소득 부부합산과세 위헌판결, 2004년 1월의 당연종합과세제도 폐지 등 제도 변경을 거쳐 현재의 금융소득 종합과세제도로 정착되게 되었다.

앞서 살펴본 바와 같이 금융소득 종합과세를 실현하기 위해서는 먼저 금융소득자료를 처리할 수 있는 전산장비 및 시스템 개발이 필수불가결한 요소였던 것이다. 결국 국세행정의 전산화로 인해 실현 가능하게 된 조세제도라 말할 수 있다.

나) 종합부동산세 시행

종합부동산세는 부동산보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고 부동산의 가격안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 2005년에 도입되었다. 과거 지방자치단체에서 재산세와 종합토지세

로 부과되던 부동산 보유세를 이원화하여 1차로 지방자치단체에서 재산세를 부과하고 2차로 과세유형별 일정 기준금액 초과자를 대상으로 그 초과분에 대하여 국가에서 종합부동산세를 징수하게 된 것이다.

종합부동산세는 종전의 물건 소재지 중심의 재산세 과세방식과는 달리 전국의 소유 부동산을 합산하여 과세하게 되므로 새로운 세제의 조기 정착을 위해서는 전국 234개 지방자치단체가 보유하고 행정자치부가 취합하는 지방세 과세자료와의 연계 및 전산통합이 무엇보다도 중요한 것이었다.

이에 따라 과세자료의 통·수보, 신고안내 등 종합부동산세 업무 집행과정에서 발생될 수 있는 문제점을 사전 도출하여 개선방안을 마련하고 전산시스템 개발에도 반영하기 위해서 행정자치부와 합동으로 3차례 시뮬레이션을 실시한 바 있다. 시뮬레이션은 재산세 과세자료의 종합부동산세 과세자료로의 변환에 대한 정확성 검증, 세무서로 전산 출력된 신고안내 관련 각종 서식의 적합성 검증, 가상 신고서 입력 및 결의서 작성 등을 통한 종합부동산세 결(경)정 전산시스템의 오류 검증 등 업무 집행 전반에 걸쳐 이루어졌다.

이처럼 종합부동산세는 전국 지방자치단체 및 행정자치부가 보유하고 있는 과세자료와의 연계 및 전산통합이 가능했기 때문에 시행이 가능했던 것을 알 수 있다. 결국 전산시스템의 발달이 전국 보유자산의 취합과 세대별 합산을 가능하게 한 것이므로 종합부동산세제도 역시 전자세정이 낳은 또 하나의 산물이라 할 수 있다.

다) 근로장려세제의 시행

근로장려세제(EITC: Earned Income Tax Credit)란 저소득층의 세금부담을 덜어주고 나아가 근로소득이 일정 수준 이하인 가구에 대해 현금급여를 제공하는 제도이다. 근로장려세제의 성공적 정착을 위해서는 가구별 소득 및 재산파악이 전제되어야 하기 때문에 소득파악 인프라의 확충이 무엇보다도 중요한 과제이다. 이를 위하여 2006년부터 일용근로소득에 대한 지급조서 제출의무가 신설되었고 종업원 현황 및 사업장 실태 파악·관리 등 소득파악인프라를 근로소득부터 시작하여 단계적으로 확충해 나갈 필요가 있었다. 일용근로자의 소득을 파악하기 위해 일용근로자에게 급여를 지급하는 자에게 지급명세서 제출의무를 부여하는 한편 제출방법을 개발하여 서면으로 작성한 서식을 제출하는 방법 이외에 국세청 홈택스를 이용하여

제출하거나 큰 수고 없이 현금영수증 단말기를 이용하여 간편하게 지급명세서를 제출할 수 있도록 하였다.

이 제도 또한 공평과세 구현을 위해 추진해온 소득파악 인프라를 이용한 사례이며 전자세정의 추진결과 탄생할 수 있었던 조세제도라 할 수 있다.

라) 연결납세제도 도입

법인세 납세의무자를 개별 회사가 아니라 여러 회사를 묶은 집합, 즉 기업집단을 납세의무자의 단위로 삼아 법인세를 매기는 제도를 연결납세제도라고 한다. 연결납세제도 도입을 통해 기업집단과 단독기업 형태 간의 과세 중립성이 유지됨으로써 결국 기업의 경영활동 선택의 자유가 보장되는 측면도 있다.[78] 우리 법에서는 완전자회사만을 연결범위에 넣는다.[79] 이처럼 모회사가 100% 자회사들의 세무신고를 통합하여 수행함에 따라 한 연결법인의 결손금을 다른 연결법인의 소득에서 공제받음으로써 납세자는 경제적 이중과세 부담을 축소시키는 것이 가능해졌다. 이러한 연결납세제도는 연결법인이 되는 각 개별회사의 매출 및 경비지출 상황을 전자세정 인프라로 충분히 모니터할 수 있는 환경이 형성되었기 때문에 도입 가능했다.

마) 부가가치세에서의 사업자단위과세제도 도입

종래 부가가치세법은 사업자를 납세의무자로 삼되, 사업장마다 따로 사업자등록을 하도록 정하여 사업장을 실질적 납세단위로 삼아 사업장마다 세금을 따로 걷도록 했는데 이를 '사업장단위과세제도'라 부른다. 다만 사업장단위과세제도하에서도 사업장이 여러 개 있어서 그 사이에 내부거래가 있는 때에는 이들을 묶어 한꺼번에 과세하는 것이 편리하므로 비록 신고는 사업장마다 각각 해야 하지만 납부는 주사업장에서 한 번에 납부하는 것을 허용하였다(주사업장총괄납부제도).[80] 그러다가 2008년부터는 사업자가 둘 이상의 사업장을 가지고 있더라도 사업자단위로 사업자등록을 해서 세금계산서 교부는 물론 부가가치세 신고와 납부도 본점 또는 주사업장에서 사업자단위로 할 수 있도록 했다. 이것을 '사업자단위과세제도'라 부른다.

---

78) 임승순, 『조세법』(2011), p. 717
79) 「법인세법」 제76조의8 제1항.
80) 이창희, 『세법강의』(2011), p. 1025

이 제도는 처음에는 전사적 기업자원관리(Enterprise Resource Planning, EPR) 시스템을 갖추고 관할세무서장의 승인을 얻은 경우에 한해서만 예외적으로 적용했으나 2010년부터는 EPR을 갖추는 데 과다한 비용이 소요될 수 있다는 점을 고려해 법을 개정하여 이러한 제한없이 사업자단위과세제도를 적용받을 수 있도록 했다. 이와 같은 사업자단위과세제도의 도입 및 확대는 그동안 구축된 전자세정 인프라로 인해 과세당국이 조세회피를 막을 수 있다는 자신감에서 나온 것으로 볼 수 있으며, 결과적으로 납세자 입장에서도 납세편의가 제고되었다고 할 수 있다.

바) 취업 후 학자금상환시스템 도입

2010년에 도입된 취업 후 학자금상환제도(Income Contingent Loan)는 대학생에게 학자금(등록금 전액과 연 200만원 한도의 생활비)를 대출해주고, 소득이 발생한 후 소득수준에 따라 원리금을 상환하는 제도를 말한다.[81] 즉, 학생이 학업에 필요한 학자금을 정부로부터 대출받아 재학기간 동안 원리금 상환에 부담이 없이 학업에만 전념하고, 졸업 후 취업 등을 통해 소득이 발생한 시점부터 대출금을 분할하여 상환하도록 하는 제도이다. 해당 제도를 운용함에 있어서 한국장학재단과 국세청이 각각 일정업무를 분담하는데, 한국장학재단은 학자금 대출과 자발적 상환을 담당하며 국세청은 소득에 따른 의무적 상환과 장기미상환자 상환 및 관리를 담당한다. 이 제도는 학자금을 대출받은 학생이 졸업 후 취업하는 경우, 국세청이 이들의 소득 창출 상황을 파악하고 이를 학자금 대출상황과 연계시킬 수 있는 전자세정 인프라가 구축되었기 때문에 도입될 수 있었던 것으로 보인다.

3) 전자세정이 세무조사제도에 미친 영향

국세행정 전산화 초기(1966~1981)에는 수집된 각종 신고서와 과세자료를 전산입력하고 신고내용과 수집된 과세자료의 부합 여부를 대사하여 세무조사에 활용하는 수준에 그쳤으나 1982년 '국세행정 전산화 5개년 계획'이 수립·시행되고, 1985년에는 그동안 축적된 다양하고 방대한 국세정보를 처음으로 데이터베이스화하여 전국에 단말기를 설치한 후 온라인으로 실시간에 필요한 정보를 조회하여 자금출처조사 등 세무조사에 활용할 수 있게 되었다. 구체적으로는 1982년부터 부동산 매매자

81) http://www.icl.go.kr/rsa/rsuca01jAction.do?method=rsucaj001view

료의 전산관리, 1985년부터는 개별 법인에 대한 보다 발전된 성실도 분석표를 전산으로 작성하여 세무조사 대상자 선정 등에 활용한 것 등이 그 시기의 국세행정 전산화가 세무조사의 발전에 기여한 사례에 해당한다.

〈인터뷰 2〉 면담대상자(interviewee): 황명희(국세청 전산실 서기관)

국세행정 전산화의 발전과 조세제도의 변화

전자세정의 시대적 구분

○ 1967~1971: 전산시스템 도입준비

○ 1971: 전산센터를 개관

- 1971~1981: 과세자료 처리 중심의 전산개발
  - 소득자료, 세금계산서 자료 등 과세자료 입력 및 처리
- 1982~1992: 전산처리 업무영역 확대
  - 등기신청서부본, 납세자 세적관리, 징수사무 등 수동업무를 전산으로 확대

○ 1997년 1월 국세통합시스템(TIS)을 개통

- 1993년 금융실명제 계기로 4년간(1993~1996) 국세통합시스템 준비
- TIS 개통으로 세무서가 하나의 네트워크로 연결되어 실시간 온라인 업무 가능

○ 2002~현재: e-세정시대

- 홈택스(2002년), 현금영수증(2005년), 연말정산 간소화(2006년), 전자세금계산서(2010년), 근로장려세제(2009), 취업 후 학자금상환(2011) 시스템 개통

조세제도의 변화

○ 각 기관이 보유중인 과세자료 통합 구축(2000. 7월 과세자료제출법 제정), 신용카드매출자료 관리(1999년), 현금영수증제도(2005년), 전자세금계산서제도(2010년) 등이 성공적으로 정착될 수 있었음

○ 국세행정 전산화 발전과 더불어 TIS에는 방대한 국세정보가 구축되었고, 이를 근간으로 전자신고, 인터넷 민원증명발급 제도 도입(홈택스 2002년), 연말정산 간소화서비스(2006년), 등으로 대국민 서비스를 획기적으로 개선

○ 또한 TIS에 구축된 방대한 국세정보에 대한 국가적인 신뢰 형성으로 근로장려세제(2009년 시행), 취업 후 학자금상환(2011년 시행 ICL: Income Contingemt Loan) 제도와 같은 정부의 핵심정책을 구현하는 기반이 됨

국세정보 통합관리 시기(1994~2001)에는 1994년부터 준비한 TIS(국세통합정보시스템)가 1997년에 개통됨에 따라 모든 과세정보를 개인·기업별로 종합 누적관리할 수 있게 되었다. 이를 통하여 각종 전산 분석기법이 개발되고 손쉽게 활용하게 되었다. 다만, 이 시기에는 본청 각 국실과 전산실 중심의 정보분석이 이루어졌으며, 지방청과 세무서 자체적으로 정보를 분석하는 것은 제약이 있었다.

현재에 이르는 2002년부터의 정보시스템 고도화 시기에는 전사적 DW(데이터웨어하우스)인 TIMS(국세정보관리시스템)을 구축하여 방대한 과세자료를 체계적으로 분석하고 세원관리나 세무조사에 유용하게 활용할 수 있게 되었다. 업종별·소득계층별·지역별 성실도 분석은 물론이고 데이터마이닝 기법을 활용한 불성실신고 혐의자 색출 등 납세자별 성향파악도 가능하게 되었다. 자영사업자 등의 과세표준 양성화를 위해 1999년부터 신용카드 매출자료를 카드회사로부터 통보받고, 2001년부터는 과세자료제출법에 근거하여 다양한 과세자료를 수집하고, 2005년부터는 현금거래내역을 제출받는 등 과세인프라가 확충되어 사업자의 과세표준 현실화에 크게 기여하였다. 이 시기에는 다양한 외부자료를 국세청 전산자료에 포함시키게 되면서 그동안 가능하지 않던 심도 있는 세무조사를 위한 준비자료가 전산작업을 통하여 생성되게 되었다.

한편, 외환전산망의 완비가 국세청 세무조사제도에 미친 영향도 간과할 수 없다. 국내에서 외국환은행을 통해 이루어지는 모든 거래는 한국은행이 전산망을 통해 일괄로 취합하고 거래일로부터 일주일 이내에 국세청이 자료를 자동으로 전송받게 되고, 다시 국세청은 이들 외환자료를 일정한 기준에 따라 분류한다. 이에 더해 해외금융계좌 신고제도 도입이나 국가 간 정보교환 등을 이루어지면서 세무조사 대상 선정이 한결 용이해졌다. 즉, 해외금융계좌 신고제도 도입에 따라 거주자나 내국법인의 해외송금자료와 외환전산망 자료의 비교분석을 통해 신고내용 검증 및 누락여부를 확인할 수 있게 되었고, 최근 활성화되고 있는 국가 간 정보교환을 통해 획득한 자료와 외환전산망 자료의 비교분석을 통해 마찬가지로 역외탈세 사건의 색출 및 사전예방도 가능해졌다.

요컨대 사업자의 성실도 분석, 무작위 추출 대상 선정뿐만 아니라 조사기법이나 절차에 있어서 전자세정 인프라를 이용한 많은 분석자료를 활용할 수 있게 됨으로써, 전자세정은 그동안 임의성 내지 자의성 논란이 많았던 세무조사제도의 수준을 한 단계 높였다고 말할 수 있다.

〈인터뷰 3〉 면담대상자(interviewee): 이재학(국세청 시흥세무서 서장)

국세행정 전산화의 발전과 세무조사 집행의 변화

국세행정 전산화 초기(1966~1981)

- 1966년 국세청 개청 이후 과세자료의 효율적인 처리 필요성을 인식하여 1967년 8월 전산화연구반(3명)을 편성하고, 1970년 12월 전산실을 신축한 후 전산처리를 처음 시작하였다. 물론 초기에는 수집된 각종 신고서와 과세자료를 전산입력하고 신고내용과 수집된 과세자료의 부합 여부를 대사하여 활용하였다.

과세자료 처리 중심의 전산화 시기(1982~1993)

- 1982년 '국세행정전산화 5개년 계획'이 수립·시행되고, 1985년에는 그동안 축적된 다양하고 방대한 국세정보를 처음으로 데이터베이스화하여 전국에 단말기를 설치한 후 온라인으로 실시간에 필요한 정보를 조회하여 자금출처조사 등에 활용하였다. 당시에는 최신 정보기술을 활용한 획기적인 변화였다.
- 1982년부터 부동산 매매자료를 전산관리하면서 부동산투기자 등을 중점 조사하는 한편, 축적된 과세자료를 활용하여 소득원이 불분명한 호화생활자에 대한 세무조사도 강화되었다.
- 신고상황을 분석한 자료를 바탕으로 신고지도를 실시하고, 1985년부터는 개별 법인에 대한 보다 발전된 성실도 분석표를 전산으로 작성하여 세무조사 대상자 선정 등에 활용하기 시작했다.
- 1992년 국세청 조사국에 전산조사전담조직을 신설하고 전산조사 전문인력을 양성하면서 세무조사에 전산화된 정보를 적극 활용하는 등 과학적인 조사기법의 개발을 통하여 세무조사의 효율성을 제고하였다.

국세정보 통합관리 시기(1994~2001)

- 1994년부터 준비한 TIS(국세통합정보시스템)가 1997년에 개통됨에 따라 모든 과세정보를 개인·기업별로 종합 누적관리하고, 선진화된 전산기술을 적용하여 각종 세원정보에 대한 분석, 검증, 조사대상자 선정 등에 활용하였다. TIS는 담당자의 재량은 축소하고 세정의 투명성을 제고시키는 데 크게 기여하였으며, 특히, 납세자의 기본 인적사항인 모든 국민의 주민등록자료를 적기에 활용할 수 있게 된 것이 국세행정을 획기적으로 발전시킨 원동력이 되었다.
- TIS 구축으로 국세행정의 과학화와 전문화에 커다란 발전이 있었으며, 각종 분석기법이 개발되고 손쉽게 활용하게 되었다.
- 1999년에는 조직개편을 통하여 본청은 기획, 지방청은 조사, 세무서는 서비스 중의 전 직원 상호간에 세원관리나 세무조사 기법 등 업무정보를 공유할 수 있게 되었다.

정보시스템 고도화 시기(2002~현재)

- 2003년에는 다른 정부기관보다 훨씬 앞서서 전사적 DW(데이터웨어하우스)인 TIMS(국세정보관리시스템)을 구축하여 다양하고 방대한 과세자료를 실시간에 체계적으로 분석하고 세원관리나 세무조사에 유용하게 활용할 수 있게 되었다. 국세청을 통하여 일선 사용자는 언제나 필요한 각종 국세정보(납세이력, 신고수준, 자료발생 상황 등)를 손쉽게 가공·분석하여 활용할 수 있게 되었다.
- 다양한 정보시스템의 지원으로 조사대상자 선정의 공정성·객관성 확보와 업종별·소득계층별·지역별 성실도 분석은 물론이고 데이터마이닝 기법을 활용한 불성실신고 혐의자 색출 등 납세자별 성향 파악도 가능하게 되었다.
- 누락세원의 발굴과 자영사업자 등의 과세표준 양성화를 위해 1999년부터 신용카드 매출자료를 카드회사로부터 통보받고, 2001년부터는 과세자료제출법에 근거하여 다양한 과세자료를 수집하고, 2005년부터는 현금거래 내역을 제출받는 등 과세인프라가 확충되어 사업자의 과세표준 현실화에 크게 기여하였다.
- 또한, 전자세정 기반이 튼튼해짐에 따라 세무조사 집행에도 많은 변화를 가져왔다. 예를 들면 중복조사금지(2002년), 특별세무조사 폐지(2003년), 조사사무처리규정의 최초 외부공개(2006년), 조사권 남용 공무원에 대한 징계 강화 등 납세자권익을 보호하기 위해 노력하였다.
- 정보화의 진전에 따라 불성실신고 혐의가 있는 사업자 선별과 세무조사 대상자에 대한 면밀한 사전조사 및 신고내용 분석, 비용과 소비성향 분석 등 모든 분야에 정보시스템이 중심이 되어 국세행정이 운영되고 있다.
- 최근 세무조사와 전산화 방향을 요약하면, 조사요원은 소수 정예화하고 세무조사 건수는 줄이고 조사기간도 크게 단축하는 대신 고의적·지능적 탈세자에 대하여는 조사 강도를 높여 엄정하게 대처함으로써 성실신고가 최선의 절세방법이라는 인식이 사회 전반에 확산될 수 있도록 하고 있다.
- 또한, '첨단탈세방지담당관실'을 설치하여 국과수에 버금가는 전산장비를 구축하고, 신종 첨단탈세를 비롯하여 전산자료의 조작, 파기, 문서위변조 등 고의적이고 지능적인 탈세를 방지하기 위해 노력하고 있다.
- 아울러, 차명계좌와 대포통장에 대한 세무조사와 파생금융상품 등 금융거래를 이용한 탈세 및 FIU 금융정보를 적극 활용하여 지능형 탈세에 대비하고, 변칙 사이버거래를 통한 탈세행위까지 적극 차단하기 위해 항상 첨단 정보시스템 구축과 운영을 위해 애쓰고 있다.

마. 전자세정에 대한 평가

1) 납세서비스 측면에서의 성과

가) 납세자만족도 제고

모든 행정을 집행함에 있어 성과를 극대화하도록 운영할 필요가 있으며 동 성과를 평가함에 있어 참여자의 만족도 및 참여비율이 성과평가의 척도로 이용될 수 있다. 이런 측면에서 납세자의 시스템에 대한 만족도를 살펴보면 2006년 국세청 고객만족도 평가결과 홈택스를 이용한 납세자의 약 73.8%가 만족하고 있는 것으로 평가되고 있어 높은 만족도를 나타내고 있음을 알 수 있다.

평가 측면을 살펴보기 위하여 〈표 Ⅹ-4-3〉에서 세목별 전자신고 만족도의 변화추이를 살펴보면 4개의 대표적인 신고세목에 대한 평균만족도가 2004년 35%에서 2006년 73.8%로 2배 이상 크게 신장되었음을 알 수 있다.

〈표 Ⅹ-4-3〉 연도별 세목별 전자신고 만족도 비율

(단위 : %)

연도	2004	2005	2006
법인세	38.0	58.5	61.4
소득세	32.0	61.5	65.1
부가세	-	69.7	81.6
원천세	-	80.9	87.2
평 균	35.0	67.7	73.8

자료: 국세청(2007),『홈택스 백서』내용을 표로 작성

〈표 Ⅹ-4-4〉 연도별 세목별 전자신고 이용 비율

(단위 : %)

연도	2003	2004	2005	2006
법인세	미시행	92.7	97.1	96.9
소득세	미시행	43.5	74.3	81.2
원천세	58.3	80.9	88.5	92.9
부가세	24.6	49.9	69.7	77.9
평 균	41.45	66.8	82.4	87.2

자료: 국세청(2007),『홈택스 백서』내용을 표로 작성

또한 〈표 X-4-4〉에서 세목별 전자신고비율의 추이를 볼 때 4개의 대표적인 신고세목에 대한 전자신고 비율의 단순평균은 2004년 66.8%에서 2006년 87.2%로 크게 성장하였으며 법인세 및 원천세의 경우 90%가 넘는 전자신고비율을 보여 주었다.

나) 납세순응비용 및 납세협력비용의 절감

전자세정의 운영으로 과세관청은 고지서, 신고서, 안내문 제작, 민원서류 제작 등에 소요되는 인쇄비·우편발송비 등 연간 운영비용을 절감할 수 있다. 이처럼 저렴한 비용으로 양질의 서비스를 구현할 수 있어 납세제도 운영비용을 대폭 줄일 수 있을 뿐만 아니라 납세자에게 많은 양의 조세정보를 보다 편리하게 제공함으로써 납세자의 세금에 대한 정확한 이해를 통해 납세순응비용을 줄일 수 있다는 이점이 있다.

전자세정의 운영으로 납세자는 세금신고, 세금납부, 민원처리를 위해 세무서 또는 은행 등 금융기관을 방문하여 업무를 처리해야 했으나 이제는 납세자가 가정이나 사무실에서 인터넷으로 시간적·공간적 제약에서 벗어나 세금업무 처리가 가능해졌으므로 납세자의 시간적·금전적 비용 등을 대폭 줄일 수 있다. 더불어 세금관련 각종 정보나 필요한 서식을 국세청 홈페이지를 통해 집이나 사무실에서 직접 확인하거나, 출력하여 사용할 수 있으므로 시간적·금전적 비용을 최소화시킬 수 있으며, 납세자들이 국세납부에 따른 현금 소지에 대한 불안이나 영수증의 장기 보관에 따른 부담감과 같은 심리적 비용을 감소시킬 수 있다.

홈택스를 이용한 납세자들의 납세협력비용 감소액을 살펴보면 세무서를 방문하지 않음에 따른 왕복교통비 절감액 1,167억원, 시간당 임금 절감 효과 1,836억원으로 연간 약 3,000억원의 비용절감 효과가 있는 것으로 추산된다. 납세자 인건비는 전자신고, 전자납부, 전자민원을 합한 건수에 시간당 임금을 곱하여 산출하였고, 교통비도 전자신고, 전자납부, 전자민원을 합한 건수에 왕복교통비를 곱하여 산출하였다.

〈표 X-4-5〉 납세자 측면의 비용절감(2006)

(단위: 백만원)

구분	전자신고	전자고지	전자납부	전자민원	소계	계
인건비	118,580	–	4,851	60,188	183,619	300,350
교통비	75,384	–	3,084	38,263	116,731	

자료: 국세청(2007), 『홈택스 백서』 내용을 표로 작성

다) 납세자서비스의 한계 및 문제점 노정

전자세정은 납세자에게 국세청(지방청, 세무서 등 포함)을 직접 방문하지 않아도 세무와 관련된 업무처리를 해주는 데 기여한 바가 크다. 그렇지만 납세자가 소득, 소비, 재산 등과 관련하여 전산화에 따른 추가적으로 취해야 할 부담도 뒤따르게 된다. 전산화에 따른 예산부담은 결국 납세자의 세금으로 충당될 것이지만 전산화에 따른 비용절감 부분과 상쇄한다면 이 부분은 크게 문제되지는 않는다.

다만 컴퓨터 이용 중심의 세정지원이 아직 이러한 전자환경에 익숙하지 못한 납세자에게 오히려 불편을 줄 수도 있다는 것이다. 초기 홈택스에 의한 전자신고 등의 경우 전산상 여러 오류로 종이신고 때보다 불편을 겪는 경우가 있었던 바와 같이, 계속되는 전자세정의 변화는 납세자에게 편의성을 제공하면서도 이러한 변화 때마다의 불편함과 그 변화에 따라가지 못했을 때의 또 다른 불편을 함께 고려하여야 한다.[82]

납세자의 경우 과세정보가 국세청을 통해 전산으로 수집 및 관리되면서 자신의 중요한 개인정보가 노출되거나 국가기관에 의해 악용될 우려가 있다는 문제가 나타난다. 개인정보 유출에 따른 사회적 문제가 납세자의 정보유출의 경우도 예외는 아니다. 전자세정은 납세자에게 편의성도 제공하지만 납세자의 개인정보에 대한 보안성도 함께 심각하게 고민하여야 하는 단계에 와 있다.[83]

이러한 보안성을 고려한 전자세정은 급변하는 편의성 중심의 전자환경 변화에 익숙한 납세자에게는 다시금 납세서비스의 불편으로 나타나게 된다. 보안성 중시에 따른 납세자의 편의성 저하를 조화시킬 수 있는 방안 제시가 지속적으로 필요하다.

---

82) 이러한 맥락에서 전자세정제도 운용에 있어서는 징벌적 강제방식이 아니라 인센티브를 통한 순응유도정책이 한결 더 바람직하다고 볼 수도 있다. 가령 종이세금계산서는 일체 인정하지 않고 오직 전자적 방식으로만 발급하도록 강제화한 것은 지나친 규제라고 볼 여지가 있다. 따라서 현행법과 같은 가산세를 통한 징벌적 강제가 아니라 필요하다면 인센티브를 통해 전자세정을 달성하는 방안이 더욱 바람직해 보인다.

83) 전자세정 인프라와 직접 관련되는 것은 아니나 한 두가지 생각해 볼 점이 있다. 가령 신용카드나 현금영수증 관련 정보에는 판매기업의 매출정보, 구매기업의 매출원가, 경비정보 등 세금과 직접 관련있는 정보뿐만 아니라 납세자 개인의 상품구매 상황이 상세하게 포함되어 있기 때문에 개인의 프라이버시가 외부에 노출되거나 침해될 소지가 있으므로 이에 대한 일정한 보호장치가 요구된다. 그리고 검찰이나 감사원 등 과세당국 이외의 기관이 조세목적 이외의 업무수행을 위해 과세정보자료를 요청하는 경우에 절차적으로 어떻게 처리할 것이냐에 대해서도 적절한 내부지침을 마련해 둘 필요도 있다.

2) 세원관리 측면에서의 성과

가) 세무행정의 신속성 · 효율성 · 투명성 증대

전자세정을 이용하여 납세자가 모든 세금문제를 전자적으로 처리함에 따라 국세공무원의 입장에서는 수동으로 처리하던 민원증명, 신고, 납부, 연말정산 등의 업무가 전산으로 이루어지므로 업무량이 감축되는 효과를 누릴 수 있다. 또한 전산입력 등 단순업무에서 벗어나 보다 전문적인 분야의 업무에 전념할 수 있게 되어 신고내용 입력에 필요한 시간과 인력의 대폭 절감 및 오류자료의 축소로 국세행정의 신속성과 효율성을 증대할 수 있다. 또한, 전자세정 운영으로 국세행정의 정보화·과학화가 촉진되어 납세자와 직접 접촉 없이 국세청 정보망에 축적된 정보와 자료만으로도 세금업무를 효율적으로 처리할 수 있게 되어, 국세행정의 투명성을 제고할 수 있다.

나) 세무신고의 오류감소 및 신고 · 납부율 증가

납세자가 서면신고를 할 경우 과세관청은 인원을 고용하여 모든 자료를 입력해야 하며 이러한 입력 과정에서 오류가 발생할 수도 있다. 하지만 전자세정의 운영으로 각종 신고나 전산입력에 따른 오류발생과 비용이 줄어 세무행정이 신속·정확하게 이루어져 세무행정을 능률적으로 처리할 수 있다.

그리고 전자세정의 운영은 인터넷뱅킹, 폰뱅킹, 카드납부 등으로 납세자가 은행 등에 직접 가서 세금을 납부하는 비용을 절약할 수 있게 해준다. 납세자들로 하여금 납부기간 내에 세금을 납부할 수 있는 여건을 마련해줌으로써 연체에 따른 과징금 부담을 감소시킨다. 과세관청에서도 납세자에게 여러 가지 신고·납부제도를 제시함으로써 세무신고·국세 납부율을 증가시킬 수 있다.

다) 과세포착률 개선을 통한 과세표준 양성화

2005년 민간소비지출 424.6조원 중에서 과표양성화 대상으로 보기 어려운 공과금, 교통·통신, 금융·보험, 국외소비지출 등 209조원을 제외하면 신용카드와 현금영수증 발행대상금액은 약 216조원 수준이다. 이 중 민간소비지출에 해당하는 신용카드 사용액이 143.4조원이고 현금영수증 발행금액이 17.8조원(사업자 간 거래금

액 제외)이므로 이들을 합한 금액, 즉 지출현황이 자동으로 노출되는 금액이 약 161조원에 달한다.

이는 과세포착률이 발행대상금액 대비 75% 수준에 달한다는 의미이다. 이와 같은 방식으로 계산할 때 2004년도에는 발행대상금액 대비 61.5%로서 현금영수증 시행 첫해인 2005년에 자동으로 노출되는 지출비율이 2004년에 비해 13.0%포인트 증가하였음을 알 수 있다. 이와 같이 자동 노출되는 지출비율이 크게 증가한 것은 현금영수증제도가 과세인프라로서의 역할을 톡톡히 해주었기 때문이다.

〈표 Ⅹ-4-6〉 신용카드 · 현금영수증 대상금액 중 자동노출(과세인프라 포착) 비율

(단위: 조원, %)

연도		2004	2005
민간소비지출 중 대상금액	①	203.2	216.2
신용카드 중 해당금액	②	125.0	143.4
소득공제용 현금영수증	③	-	17.8
자동노출(과세인프라 포착) 합계	②+③	125.0	161.2
자동노출(과세인프라 포착) 비율	(②+③)/①	61.5	74.5

자료: 국세청(2007), 『세금에 대한 오해 그리고 진실』, p. 212

라) 효율적 세무조사 대상자 선정을 통한 탈세심리 차단

국세청 국세통합시스템에는 개인의 신고자료는 물론 부동산을 비롯한 유형 · 무형자산 취득자료, 신용카드 해외 사용내역, 출입국 현황 등 생활실태자료 등을 망라하여 관리하고 있으며 동 자료를 활용하여 세금 없는 부의 무상이전 또는 탈세혐의자를 색출하여 세무조사 대상자로 선정에 활용할 수 있게 한다.

2011년에 발표한 국세청 통계연보를 보면 2010년 국세청 총세입액 166조 149억원이며 세무조사를 통해 부과된 세액은 총 5조 7,914억원인 것으로 나타났다. 즉, 부과된 세액이 전액 징수되었다 하더라도 총세입액의 3.5%에 불과할 정도로 세입면에서의 비중은 미미하다. 하지만 국세청에서 과세인프라를 구축하고 이를 세무조사대상자 선정에 활용하는 등 효율적으로 관리할 때에 납세자의 신고성실도는 높아질 수 있으며 이를 통해 자진신고세수는 증대될 것이다. 즉, 전자세정의 발달은 모든 과세자료가 노출되어 음성적인 거래가 점점 어려워짐에 따라 납세자의 탈세심리

를 근본적으로 차단하고 성실납세를 유도하는 효과가 있다고 할 수 있다.

마) 전자세정과 세원관리의 한계

세원관리를 함에 있어 전자세정이 획기적으로 도움이 주는 부분을 부정하기는 어렵다. 그렇지만 대면·서면을 통한 세원관리 역시 종합적인 세원관리의 차원에서 보면 소홀히 하기 어렵다. 지나친 전자세정 중심의 세원관리는 과세자료의 입력에 따른 불필요한 행정력의 낭비, 전산화되기 전 단계의 새로운 세원의 등장에 따른 즉시대응의 어려움 등을 가져올 수 있다.

또한 전자세정의 경우 과세자료의 전산화를 잘 하는 것에 그치는 것이 아니라 이를 잘 활용하는 것이 중요하고, 그것을 활용할 수 있는 시스템의 구축과 함께 이를 활용하는 국세청 구성원의 교육 및 인식의 변화도 매우 중요하다. 지금까지의 전자세정은 보다 많은 과세자료를 전산화시키는 것에 초점이 맞추어져 있고, 전산화에 따른 폐해, 전산화에 따른 근무환경 변화에 따른 교육 등에 대한 보완은 미흡하다 할 수 있다.

바. 결론

우리나라에서 전자세정의 발전사를 되짚어보면 크게 여섯 단계로 나눌 수 있다. ① 전산시스템의 도입 준비기(1967~1970), ② 과세자료 처리 중심 전산 개발기(1971~1981), ③ 전산처리 업무영역 확대기(1982~1992), ④ 사무관리 자동화 등 세정혁신기(1993~1997), ⑤ 국세통합시스템(TIS)의 정착기(1998~2001), ⑥ 21세기에 걸맞는 첨단 전자세정 구축기(2002~).

국세청의 업무는 국민의 재산권 감소와 직접적으로 연결되어 있어 엄격한 정보파악과 관리 및 도덕성이 요구되는 국정 분야이다. 정보기술을 통한 효율성, 투명성, 서비스 확대 등의 요구가 상대적으로 더욱 높은 분야인 것이다. 1967년 전산화 준비로 시작되었고 1997년 국세통합시스템(TIS)의 도입으로 본격적인 정보기술이 국세행정에 도입되었다고 평가된다. 전자세정의 대표적인 시스템으로 국세통합전산망과 홈택스서비스를 들 수 있으며 이 두 시스템은 다른 정보시스템에 비해 조직구조와 인력 재배치에 큰 영향을 미쳤다.

전자세정 발달이 국세행정조직 개편에 미친 영향으로 대표적으로 들 수 있는 것은 기존의 세목별 조직운영 형태를 1999년 9월 1일자로 기능별 조직으로 개편할 수 있는 기반을 마련해 주었다는 것이다. 전자세정은 또 조세제도의 변화에도 막대한 영향을 제공하였는데, 대표적으로 금융소득 종합과세와 종합부동산세 등은 막대한 과세자료와의 연계 및 전산통합이 가능해야 비로소 시행이 가능한 조세제도이기 때문이다.

기본적으로 전자세정의 발전은 납세서비스 측면에서의 성과를 제고하였는바, 납세자만족도를 제고하고 납세순응비용 및 납세협력비용를 절감하는 효과를 가져왔으나 납세자서비스의 한계 및 문제점이 여전히 존재하다는 점은 부인하기 어렵다.

전자세정의 세원관리적 측면에서의 효과를 보면 세무행정의 신속성·효율성·투명성을 증대시켰다는 점과 세무신고의 오류감소 및 신고·납부율 증가 등을 통하여 과세표준 양성화를 도모하고 탈세심리를 어느 정도 차단할 수 있었다는 점을 들 수 있다.

참고문헌

국세청, 『국세행정개혁백서』, 2011
_____, 『세금에 대한 오해 그리고 진실』, 2007
_____, 『홈택스 백서』, 2007
_____, 『국세청 40년사』, 2006
기획재정부, 「보도자료」, 2011. 8. 12
서승희, 「국세행정에 전사적 자원관리 도입에 관한 연구」, 건국대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2003
송이종, 「전자세금계산서제도의 시행효과 및 개선방안에 관한 연구」, 건국대학교 경영대학원 석사학위 논문, 2011
이창희, 『세법강의』, 박영사, 2011
임승순, 『조세법』, 박영사, 2011
최홍석 · 한승주, 「정보기술과 조직개편의 상호작용에 관한 연구: 국세청 기능별 조직개편과 TIS · HTS 도입을 중심으로」, 『한국행정학회보』, 2006

5. 납세자 권익보호 및 납세서비스 개선 노력

가. 서론

국세청은 1966년 개청된 이후 재정수입을 주된 목적으로 한 세금을 제대로 걷기 위해 징수기관으로서의 역할을 해 왔다. 이를 위해 국세청은 세무조사를 통해 탈세자를 파악해 나가고 있다. 한편, 비록 국세청이 법에 따른 과세권을 행사하더라도 납세자 입장에서는 조세채권관계의 당사자로서, 또 납세의무라는 공의무 이행주체로서 자신의 입장까지 적극적으로 고려해서 일해 달라고 말할 여지가 있다. 이처럼 법에 따른 과세권 행사도 납세자 입장을 적극 고려해야 한다는 것은 두 가지로 나뉘어 생각해볼 수 있다. 한편으론 무언가 잘못된 과세처분이 있다면 납세자를 적극 보호해 달라는 측면('납세자권익보호')이 있을 수 있고,[84] 다른 한편으로는 납세자가 납세의무라는 헌법 차원의 공의무를 이행하는 과정에서 제대로 대접받도록 해달라는 측면('납세서비스')이 있을 수 있다.[85] 차차 살펴보겠지만 이들 고려는 국세청 내부의 자발적인 것일 수도 있지만 대내외적 요구에 따른 것일 수도 있다. 납세자권익보호 및 납세서비스 개선은 국세청만의 노력에 의해서만 이루어질 수 있는 것은 아니다. 국회, 기획재정부 세제실 등 정부뿐만 아니라 조세관련 학회, 납세자 관련 단체 등의 관심과 역할도 크다고 할 수 있다.

본 보고서에서는 납세자권익보호 및 납세서비스 개선을 위한 국세청의 여러 시도의 배경, 변화과정, 변화의 내용과 효과, 향후 발전방향에 대해 분석함으로써 납세자권익보호 및 납세서비스의 개선방향을 제시하는 것을 목표로 한다. 국세청 홈페

84) 자신의 재산의 일부를 세금으로 낸다는 점에서 국세청의 위법 또는 부당한 과세처분에 적극적으로 보호받을 그 무엇인가가 필요하다는 의미이다.

85) 이러한 '납세자권익보호' 내지 '납세서비스' 등 납세자를 고려해 달라는 이들 요청은 초기의 제도화 과정에서는 순수하게 납세자만을 위한 제도로 의도되어 만들어지지는 않았던 것으로 보인다. 본문에서 다시 상세히 후술하겠지만, 가령 납세자권익보호제도의 모태는 1988년에 만들어진 세금고충민원처리제인데 애초에는 당시의 정치적 민주화 추세에 발맞춘 일종의 시혜적 정책산물로 보인다. 납세서비스제도의 초기유형은 1960대 중반 무렵에 만들어진 각종 세금홍보책자로 볼 수 있는데 이것은 납세자를 위한다기보다 세수를 제대로 걷고자 하는 과세당국의 입장이 적극 반영된 것으로 보인다. 이후 1990년대 후반 내지 2000년대 초반 무렵부터 제대로 된 의미에서 납세자권익보호제도 내지 납세서비스제도가 정착되는 것을 본문을 통해 살펴볼 수 있다. 엄밀한 법적 용례를 통한 정확한 평가는 아닐 수 있겠지만, 각 제도들의 발전사를 꿰뚫어 본다면 납세의무자 법적 지위가 마치 '단순한 공의무주체' 내지 '반사적 이익만을 향유하는 시혜적 대상'에서 '법적보호이익을 갖는 권리자'로 고양되는 과정을 보여준다고 대강 평가할 수도 있을 듯하다.

이지에서는 납세자서비스로 납세자권리헌장, 국세행정서비스헌장, 모범납세우대제도, 납세자권리구제, 납세자보호담당관, 국세청고객만족센터, 영세납세자지원단, 납세자권익존중위원회, 민원봉사실, 납세자보호관 등을 들고 있다. 국세청 개청 이후 국세청의 납세자권익을 보호하거나 납세서비스를 개선한 여러 노력 가운데 어느 부분을 의미 있는 것으로 볼 것인지에 대해서는 여러 견해가 있을 수 있다. 본 보고서에서는 납세자권익보호를 위한 중요한 이정표가 되는 4개 정책과, 납세서비스 제고를 위한 중요한 이정표가 되는 3개 정책의 각각 정책배경, 추진과정, 세부내용, 평가 및 시사점 등을 살펴본다.

이러한 검토과정에서 이들 세부 쟁점이 납세자권익보호와 납세서비스라는 큰 틀 안에 있음을 감안해서 평가는 이러한 두 측면에서 입각하여 별도로 한다.

본 보고서에서 다룰 7가지 세부적인 사항은 다음과 같다. 우선 납세자권익보호제도와 관련해 사전적 권익보호절차로서 ① 납세자권리헌장의 도입을, 사후적 권익보호절차로서 ② 세금고충민원 처리제 운영, ③ 납세자보호담당관제도 신설, ④ 납세자보호관 제도 신설 등을 살펴본다. 특히 납세자권익 구제를 위한 사후적 행정구제절차는 이들 세 가지 말고도 과세전 적부심사, 이의신청, 심사청구·심판청구 등도 있지만 이런 제도들은 모두 준사법적 심판절차에 해당되어 이 글의 검토범위에서 제외한다. 요컨대 본 보고서는 납세자서비스 관점에서 과세관청이 제공하는 대안적 분쟁 해결방안의 제도사를 중심으로 고찰하고자 한다.[86] 다음으로 납세서비스 제고를 위한 제도와 관련해 ① 민원봉사실 및 국세청고객만족센터의 운영, ② 납세안내서비스 제공, ③ 성실납세자에 대한 우대 등에 대해 살펴본다.

이상의 쟁점을 중심으로 보고서를 구성하기 위해 본 연구에서는 연구방법으로 문헌조사와 면담조사를 병행하는 방식을 이용하였다. 문헌조사로 『국세청 40년사』, 『세정100년사』, 각종 보도자료 및 논문들을 살펴보고, 면담조사로 납세자서비스 개선사업을 진행할 당시의 유관 전문가의 인터뷰를 통해 당시 사실관계를 확인해 보았다.

---

86) 규범적 측면에서 납세자의 권리자성을 최초로 선언한 납세자권리헌장은 당연히 역사적 의미가 있기 때문에 본 보고서에서 다루었으며, 또 대안적 분쟁해결방안으로서의 세금고충민원처리제도가 납세자보호관 신설이라는 국세청 조직 변경으로까지 이어진 점 역시 그 역사적 의미가 있다고 보고 본 연구의 검토대상에 포함시켰다. 한편, 납세자권익구제제도를 설명함에 있어 심사청구나 심판청구 등 준사법적 심판절차는 여기서 따로 다루지 않았다. 물론 이들 제도의 중요성을 간과할 수는 없지만 이들 제도는 이미 선행연구로 조명된 바 있거나 그 자체 법리적으로 많은 쟁점을 안고 있기 때문에 본 보고서에서 따로 다루지 않았음을 미리 밝혀둔다.

나. 납세자권익보호를 위한 과세행정

아래에서는 납세자 권익침해와 관련하여 사전적 권익보호절차로서의 납세자권리헌장 도입을, 사후적 권익보호절차로서의 세금고충민원처리제, 납세자보호담당관, 납세자보호관제도 등에 대해 각각 살펴본다.

1) 납세자권리헌장의 도입

가) 도입배경

애초 납세자권리헌장의 모태는 1996년 당시 집권여당이었던 신한국당이 15대 총선을 준비하면서 선거공약으로 제시한 것에서 찾을 수 있는데,[87] 그것이 1996년 말 세법개정을 통해 오늘날과 같이 법률상 권리선언 형태로 다듬어져 구체화되었다. 즉, 1996년 12월 30일 국세기본법을 개정하면서 납세자권리헌장을 국세청장이 제정하여 고시하도록 했는데, 가령 조세범칙 조사 등 세무조사에 착수할 때, 사업자등록증을 교부하는 경우 등에 납세자권리헌장을 납세자에 교부하도록 규정되어 있었다. 그에 따라 1997년 1월 국세청 납세자권리헌장 제정위원회가 설치되었고 동 제정위원회를 보좌하는 실무작업반이 구성되었다. 1997년 6월에 이르러 납세자권리헌장 제정위원회는 실무작업반이 마련한 국세청 납세자권리헌장 초안을 심의해 헌장을 제정·고시하기에 이르렀다.[88]

이런 납세자권리헌장의 제정목적은 납세의무자에게 사전에 방어적 권리를 부여함으로써 납세의무의 한계를 설정하고 충실한 납세의무를 이행하게 하려는 것이다. 종래 주로 납세자 의무를 규정하는 것으로 이루어진 조세법을 실제 집행함에 있어

---

87) 연합뉴스, "신한국당 '납세자권리헌장' 법률제정", 1996. 3. 25자 참조. 한나라당의 전신인 신한국당은 1996년 15대 4·11 총선을 앞두고 5공, 6공 군부정권의 껍질을 벗고 민주, 개혁 분위기를 조성해야 하는 상황이었다. 왜냐하면 1년 전인 1995년 6월 지방선거에서 패배하여 지방정치구조가 여소야대가 됨으로써 정권심판론이 확산되는 상황이었기 때문이다. 연합뉴스, "한나라 15대·17대 총선 어떻게 공천했나", 2011. 11. 8자 참조. 한편, 1996년은 국세청 발족 30주년을 맞는 해이기 때문에 상징적인 의미에서라도 이른바 '세정선진화'를 꾀하자는 움직임도 있었다. 매일경제, "국세청 발족 30돌 특별좌담: 세정선진화 방향진단 '친근한 세무서 만들기 위해 노력'", 1996. 3. 2자 참조. 이런 일련의 정치적 내지 정책적 상황 속에서 한국조세연구원이 1996년 3월 8일에 '납세자권리헌장 제정의 필요성과 기본방향'이란 주제로 세미나를 여는 등 당시 납세자권리헌장 구체화를 위한 기초적 이론연구작업을 맡았던 것으로 보인다. 연합뉴스, "납세자권리헌장 빠르면 상반기 선포", 1996. 3. 8자 참조. 당시 연구발표내용에 대해서는, 정영헌 외, 『납세자권리헌장의 제정방안』, 한국조세연구원, 1996. 6. 참조.

88) 국세청, 『국세청 40년사』, pp. 276~277

서 조세법상 납세의무의 본뜻에 반하여 납세자의 권리가 과도하게 제한 또는 침해되는 경우가 있었기 때문이다. 즉, 납세의무의 한계를 초과하여 부담시키는 경우에 납세자는 초과된 의무를 배제할 권리를 가질 수 있어야 하는데 종래에는 조세법상 사후적 구제방법만을 보장하였을 뿐이었다. 이런 배경에서 사전적 방어적 측면에서 권리보장을 명시한 납세자권리헌장이 제정된 것이었다.

나) 변화과정(개정경과)

1997년 1월 24일 국세청 차장을 위원장으로 본청 국장 5명, 학계, 법조계, 납세자단체, 세무대리인으로 구성된 국세청 납세자권리헌장 제정위원회(11명)를 설치하고, 본청 사무관 이상으로 편성된 실무 작업반(12명)을 두어 동 헌장 제정위원회의 업무를 보좌하게 하였다. 1997년 6월 30일 납세자권리헌장 제정위원회는 재정경제원, 한국조세연구원, 대한상의, 세무사 및 공인회계사회 의견과 외국의 사례를 참고하여 실무 작업반이 마련한 국세청 헌장 시안을 심의하고, 한글학회, 법학교수 등 전문가의 자문을 받아 헌장을 제정하였다. 헌장의 내용에는 전문에 납세자의 권리와 국세공무원의 의무, 권리헌장의 제정 및 교부 목적을 규정하고, 본문에 납세자의 성실성 추정, 세무조사의 사전통지, 결과통지, 연기신청, 세무조사에 있어서 조력을 받을 권리, 법령에 규정된 사유 없이 중복조사를 받지 않을 권리, 과세정보에 대한 비밀을 보호받을 권리, 불복청구의 권리 등 7가지 납세자의 권리를 규정하였다.[89]

이후 2007년 3월 조사연기 신청 시 통지받을 권리, 세무조사 기간 연장 시 통지받을 권리, 사전 구제받을 권리를 반영하여 1997년 헌장 제정 이후 10년 만에 개정되었는데, 그 3가지 권리를 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.[90]

① 「조사연기 신청 시 통지받을 권리」는 세무조사의 사전통지를 받은 납세자가 천재지변 등 불가피한 사유로 세무조사 연기를 신청한 경우, 승인여부 등 그 결과의 통지를 받을 수 있는 권리를 말한다.

② 「세무조사 기간 연장 시 통지받을 권리」는 납세자 행위가 장부·서류 등의 은닉 또는 제출 지연·거부 등 조사를 기피하는 경우 등에 해당되어 법령이 정하는 바에

89) 국세청, 『국세청 40년사』, pp. 300～301
90) 국세청 보도자료, 2007. 3. 6

따라 세무조사 기간이 연장되는 경우, 연장 사유와 기간을 납세자가 문서로 통지받을 권리를 말한다.

③「사전 권리구제 받을 권리」는 부과처분을 받기 이전 단계에서 세무조사 결과에 대한 서면통지 등을 받은 납세자가 그 통지내용에 대한 적법성 여부에 관하여 심사(과세전적부심사)를 청구하고 그 결정통지를 받을 권리를 말한다.

다) 현황과 평가

납세자권리헌장에 의해 보장되는 각종 권리는 창설적 권리는 아니다. 일단 납세자권리헌장 자체는 국세청장이 제정해서 교부하는 것이다. 그리고 그 안에 담긴 여러 개별 권리들도 실은 이미 국세기본법에 나와 있는 것들을 다시 정리해 납세자에게 문서로 교부하는 것에 불과하다. 납세자권리헌장의 이런 선언적 성격 탓에 권리헌장 그 자체에 대해 규범적으로 큰 의미를 둘 일은 아니다.[91]

그렇다고 납세자권리헌장이 실제로도 전혀 의미가 없다는 뜻은 아니다. 국세청 조직은 국세청장을 정점으로 하위 세무공무원까지 유기적 조직체로 이루어져 있다. 일선 세무공무원들은 국세청장이 제정한 헌장내용을 수록한 문서를 납세자에게 내주기 때문에 절차적 측면에서 권리행사의 적법성을 강제하는 측면이 있다. 또한 과세관청에 대해 납세자의 권익을 침해할 수 있는 상황에서 어느 정도 사실상의 억제적 효과를 기대할 수도 있을 것이다.

2) 세금고충민원 처리제 운영

가) 도입배경 및 변화과정

국세행정은 정치민주화 추세에 맞춰 세정 민주화의 일환으로 1988년 4월 29일부터 세금고충민원처리제를 운영하기 시작했다.[92] 종래 국세청은 1987년 8월 민원봉사실 운영을 시작하여 같은 해 10월부터는 세금고충 민원으로 14개 분야의 24개 사례를 제시했던 것이 세금고충민원처리제의 시초였다.[93] 그 후 이듬해인 1988년 4월

91) 송쌍종,『조세법학총론(제5판)』, 조세문화사, 2012, p. 785
92) 국세청,『국세청 40년사』, p. 277
93) 구체적으로는 이의신청 등 불복청구, 세금 초과납부, 1가구 1주택, 자금출처조사, 소득세 과다결정, 재산과다압류 등의 사례를 들고 있음(매일경제, 1987. 10. 30. 7면)

에는 본격적으로 세금고충 민원의 적용범위와 대상을 대폭 확대하게 되는데 중소기업 및 대기업에도 적용하게 되면서 고충처리대상도 22개 분야에서 40개 분야로 확대함으로써 비로소 「세금고충민원처리제도」가 마련되었다.[94] 이 제도는 집행과정에서 납세자의 억울함을 사전에 해소해 주는 장치였는데, 세무대응능력이 부족한 영세사업자나 중소기업자가 부당한 과세처분 등의 세무행정의 집행과정에서 겪게 되는 권리침해와 애로사항을 세무관서 스스로 신속하게 해결하기 위하여 국세심사·심판청구제도와는 별도로 세금고충민원 처리제도가 운영되어 오고 있었다.

나) 현황과 평가

납세자 권익보호를 위한 조세구제제도는 구제기관 성격에 따라 행정구제절차와 소송절차로 나눌 수 있고 행정구제절차는 전심절차 여부와 관련해서 다시 구분 가능하다.[95][96] 구제시기를 기준으로 사전적, 사후적 구제제도로도 나눌 수 있다.[97] 세금고충민원처리제도는 국세기본법상 불복절차를 경우하지 않고서 세금 관련고충을 시정조치하는 방식이어서[98] 소송 전심절차가 아닌 행정구제절차로 분류할 수 있다. 따라서 이 제도는 복잡한 쟁송절차를 거치지 않고서 간편하게 국민권익구제에 이바지한다는 점에서 우선 그 가치를 평가할 수 있다. 뿐만 아니라 부과된 세금에 대한 사후구제에 국한되지 않고 세무행정 집행과정에서 발생하는 모든 고충에 대한 처리를 도모할 수 있기에 사전적 구제제도로도, 사후적 구제제도로도 기능한다. 그렇다면 세금고충민원처리제도는 쟁송절차를 통한 권익구제보다 그 시기와 대상 측면에서 적용 폭이 한결 넓어 국민권익구제에 유리하다는 점에서도 긍정적으로 평가할 점이 있다.

---

94) 경향신문, 1988. 5. 6일자 7면

95) 김완석, 「과세전 적부심사제도의 문제점과 개선방안」, 『조세와 법』(제4권 특별호), 서울시립대 법학연구소, 2011, p. 3

96) 행정구제절차도 다시 과세전 적부심사·이의신청·심사청구·심판청구 등의 소송전 구제제도와 청원·고충민원 등과 같은 그 밖의 구제제도로 나눌 수 있다. 과세관청이 납세의무자의 민원신청을 수리, 검토하고 조정을 함으로써 쌍방향 의사소통방식으로 권익구제를 도모한다는 점을 생각하면 세금고충민원처리제도 역시 여타 행정에 대한 민원처리제도와 마찬가지로 소송외적 분쟁해결방식인 대안적 분쟁해결방식(Alternative Dispute Resolution, ADR)이라고 볼 수 있다. 이은기, 「소송외적 행정구제방법으로서의 민원처리제도」, 『행정법연구』(제18호), 행정법이론실무학회, 2007, p. 356 참조

97) 가령 과세전 적부심사제도는 사전적 구제제도에 해당된다.

98) 국세청, 『국세청 40년사』, p. 1129

그러나 종래 세금고충민원처리제도는 납세자 권익구제제도로서 적지 않은 결함이 있었다.[99] 민원을 발생시킨 부과와 체납처분 등을 집행한 주무과장이 직접 해당 민원을 처리함으로써 처분청의 자기시정방안인 고충민원처리제도 집행 시 필수적으로 요구되는 독립성이나 중립성 확보가 어려웠기 때문이다. 또한 각 주무과가 고충민원처리창구 역할을 했기 때문에 민원처리에 있어서 일관성 있는 원칙이 보장되기도 어려웠다. 그런 까닭에 독립적 지위에서 납세자의 세금고충민원처리를 전담하면서 각 주무과로 분산되었던 고충민원처리를 일원화한 납세자보호담당관제도가 뒤에 마련되었다.

3) 납세자보호담당관제도 신설

가) 도입배경

과거 고충처리제도가 민원 발생에 관련된 부과와 체납처분 등의 관할 세무서 담당과에서 직접 해당 고충민원을 처리함으로써 납세자권리 보호업무에 필수적으로 요구되는 고충처리의 독립성과 중립성의 확보가 어렵고 고충민원 처리에서의 일관성 있는 원칙도 보장되기 어려운 한계가 있었으므로 상시적 고충처리 전담조직을 새로 마련해 도입할 것이 요구되었다. 한편, 종래와 달리 국세청 조직이 기능별로 전환되고, 그에 따라 지역담당자가 없어짐에 따라 납세자의 국세관련 민원을 효과적으로 해결하려면 일정한 전담기구가 요구되었다는 필요성에서 납세자보호담당관제도의 도입배경을 설명할 수도 있다.[100] 이에 따라서 1999년 9월 국세청은 제2의 개청 선언과 함께 세금고충처리 전담기능을 가진 '납세자보호담당관'을 신설하여 부당한 세정 집행으로 인해 억울하게 권익을 침해당한 납세자를 찾아가 실상을 확인해 시정 조치하도록 했다. 즉, 상시적으로 납세자의 애로사항에 대한 상담과 해결이 가능한 새로운 고충민원 처리조직이 필요하여 각 주무과로 분산되었던 고충민원의 처리 창구를 일원화한 납세자보호담당관실을 설치하였다.

---

99) 국세청, 『국세청 40년사』, p. 278

100) 이는 종래 일선세무서가 편제했던 세목별 조직에서는 납세자 민원을 담당하는 직원이 세목과 주소지, 사업장 위치에 따라 확정되어 있어서 납세자가 담당자를 쉽게 찾을 수 있었지만 세무서 조직이 기능별로 전환되고 지역담당제가 완전 폐지됨에 따라 납세자의 국세관련 민원을 효과적으로 해결할 전담기구의 필요성이 대두되었음을 뜻한다. 윤혜원, 「하석범 동대문세무서 납세자보호담당관」, 『납세자』, 2002년 봄호, p. 64 참조

나) 변화과정(개정경과)[101]

(1) 납세자보호사무처리규정의 제정

납세자보호담당관제는 도입 이후 기존의 「납세서비스사무처리규정」을 근거규정으로 하여 시행하여 왔으나 고충처리절차를 보다 객관적이고 투명하게 함으로써 납세자보호담당관 제도를 항구적인 납세자 권익보호기구로 정착시키기 위하여 2000년 11월에 별도의 「납세자보호사무처리규정」을 제정하였다.

1999년 9월 출범한 납세자보호담당관제도는 최고정책결정권자의 각별한 관심 등 확실한 성취동기 부여와 본청 조직의 강력한 일선 장악과 추진력에 기인한 것이었으나 자생력을 갖춘 일정한 체계가 미흡한 면이 있었다. 따라서 납세자보호담당관 제도를 보다 체계화된 제도에 의한 운영으로 전환시키기 위하여 고충처리대상과 고충처리절차, 납세자보호담당관의 권한행사 방법을 명확히 하는 등의 규정 정비가 필요하였다.

제정된 납세자보호사무처리규정에는 납세보호담당관의 자격, 업무, 권한 등을 명시하고 고충민원의 처리준칙, 고충민원처리의 대상, 고충민원 제외대상, 고충민원의 신청기간과 처리기간, 처리방법과 처리절차 등을 규정하여 고충민원 처리를 보다 객관적이고 투명하게 하였다. 또한 고충처리위원회의 회부대상, 고충처리위원의 구성과 위원회의 운영방식을 규정하였고, 특히 위원회의 독립성과 중립성을 보장하기 위해 과반수를 변호사 등 외부인사로 구성하도록 하였다.

고충처리위원회의 회부대상으로는 사실판단에 관한 사항으로 처리에 신중을 요하는 경우, 고충관련 고지세액이 2천만원 이상인 경우와 납세자보호담당관과 주무과장 사이에 의견이 상이하여 세무서장이 고충처리위원회에 회부하도록 지시한 경우 등으로 규정하였다.

또한 이전까지 사후적 고충처리 위주의 업무에서 한 단계 더 나아가 세무상담, 납세자권리헌장 준수 여부 심사, 국세행정제도 개선의견 표명 등을 추가하여 사전적 권리침해 방지와 고충민원 발생 예방을 위한 제도개선 건의 규정을 신설하였다.

---

101) 국세청, 『국세청 40년사』, pp. 303~304

(2) 납세자보호사무처리규정의 개정

2003년 7월 1일 조직개편과 함께 납세자보호담당관의 기능을 강화하기 위해 세무서 납세자보호담당관의 직급이 사무관으로 상향조정된 것과 그동안의 고충처리 절차의 개선사항을 명문화하기 위하여 납세자보호사무처리규정을 개정하였다.

세무서에 납세자보호실장(6급)을 종전의 납세자보호담당관의 임명절차와 선발기준에 관한 기준을 적용하여 임명하였고 직급이 상향조정된 납세자보호담당관이 사업자등록 현지확인 및 민원봉사실 업무를 추가로 관장하도록 하였다.

또한, 청구금액이 2천만원을 초과하는 고충민원의 주무과 처리 규정을 신설하여 납세자보호담당관이 영세납세자의 권리보호 기능에 전념하도록 하고, 동일한 내용으로 3회 이상 제출한 반복 고충민원의 처리방법을 명문화하였고, 획일적인 청구금액 기준이 아닌 사안의 중요도에 의해 고충처리위원회 회부 여부를 결정하도록 하였다.

(3) 주요 고충민원 유형에 대한 처리지침의 시달

납세자보호담당관의 고충민원 처리업무는 대부분이 개별 사건별로 사실관계에 대한 구체적인 판단이 중요한 부분을 차지하기 때문에 납세자보호담당관의 권한과 고충처리대상과 처리기간 등을 규정한 납세자보호사무처리규정만을 제정하고 고충민원 처리에 대한 일반적인 업무처리지침을 별도로 마련하지 아니하였다.

그러나 빈발하는 주요 고충민원 유형에 대한 처리방식, 처리결과 등이 세무관서별로 일관성이 없다는 감사원의 의견과 납세자보호담당관의 고충민원 처리에서 공정성과 통일성, 효율성을 제고하기 위해서는 납세자보호사무처리규정 외에 주요 고충민원 유형별로 일반적인 처리요령이 필요하다는 자체 판단에 의해 2000년 12월 주요 고충민원에 대한 처리지침을 마련하여 각 세무관서에 시달하였다.

시달한 지침은 경정청구 기간, 부과제척기간 등 청구기간 경과 후 감액요구 고충민원, 사업자등록 명의대여(도용) 관련 고충민원, 제2차 납세의무지정 해제요구 고충민원, 압류해제요구, 실지거래가액에 의한 양도소득세 감액요구 등에 관한 고충민원 등 대표적인 주요 유형별 고충민원의 처리시 중점적으로 검토할 사항, 판단기준 등의 일반적 처리요령을 관련 법령과 예규를 토대로 정리한 것으로서 세무관서별 업무여건과, 관리자의 성향, 담당 직원의 능력 등 개별 사정의 차이에도 불구하고 고충민원 처리에서의 일관성, 공정성과 효율성을 기하도록 하였다.

(4) 고충처리 전산화, 민원처리안내의 개선으로 서비스 질 제고

2004년 9월에는 고충민원 국세통합시스템(TIS)에 고충민원의 처리와 사후 관리가 가능한 전산시스템과 고충민원의 관리자정보시스템(EIS)을 개발하여 고충민원 처리의 효율적인 수행을 지원하고 처리 후 사후관리, 통제, 평가의 객관성과 효율성을 제고할 수 있는 기본 인프라를 구축하게 되었다.

납세자보호담당관제가 국세청의 고충처리제도로서 안정적으로 정착한 성과를 바탕으로 고충민원처리를 전산화하고 고충처리와 관련한 다양한 E-서비스를 개발하여 납세자만족도를 제고하기 위하여 노력하였다.

이전에 수동 대장으로 관리하였던 고충민원의 접수, 처리과정과 처리결과 등을 전산화함으로써 개별 고충민원처리 내용에 대한 실시간 검색과 조회를 통해 효율적인 사후관리가 가능하게 되었음은 물론 고충민원 발생원인과 발생유형, 처리현황에 대한 효율적인 분석이 가능하게 되어 제도개선과 평가의 효율성과 객관성 제고에 획기적인 기여를 한 것이다.

또한 EIS가 개발 완료되어 납세자보호업무 평가, 심사분석을 위한 자료제출 시와 관리자에 대한 업무보고 시에 종사직원의 수동 보고서 작성 등의 업무량을 상당히 감축할 수 있게 되었다.

한편 2005년 4월에는 전국 납세자보호담당관 대표전화(1577-0070)를 신설하였다. 이전에는 납세자가 세금고충에 대하여 관할 세무서 납세자보호담당관을 찾아 상담하고 싶어도 전화번호를 몰라 114안내 등을 시작으로 수 차례 전화문의를 거쳐야 납세자보호담당관에게 연결되는 경우가 많았다.

이러한 납세자의 불편을 해소하기 위하여 KT의 인공지능망을 이용한 대표전화서비스를 통하여 납세자가 사업장이나 자택의 유선전화로 납세자보호담당관 대표번호(1577-0070)를 누르면 발신지역의 관할 세무서 납세자보호담당관실로 자동연결될 수 있게 한 것이다.[102]

2005년 7월에는 휴대전화 문자메시지(SMS)를 이용한 고충민원 처리안내 서비스를 시작하였다. 이는 고충민원을 관할 세무관서에서 접수하면서 민원인의 휴대전화

102) 2010년 1월 11일에는 납세자들이 전국 어디서나 국세관련 상담서비스를 쉽게 받을 수 있도록 기존 14개 분야별 상담전화를 단일번호 '126번'으로 통합한 바 있다. 2010.6.15에는 종전 상담전화를 해지하고 126번으로만 이용하도록 하고 있다. 국세청 보도자료, 「「126세미래콜센터」 이용률 90% 상회-국세청 대표상담전화로 자리잡다!」, 2010. 6. 15자 참조

번호를 국세통합전산망에 수록하면 민원담당 직원의 연락처와 처리예정일, 중간처리 진행상황을, 시정으로 처리된 고충민원의 경우 처리결과를 휴대전화 문자메시지로 적시에 자동안내하는 시스템으로서 고충민원 처리내용을 민원인에게 적기에 안내함으로써 고충민원인과 민원담당 직원과의 의사소통을 활성화하고 민원인의 서비스 만족도를 높이기 위함이었다.

(5) 납세자보호담당관제도의 법적 근거 마련

종래 납세자보호담당관제도는 국세청장 훈령인 납세자보호사무처리규정에서 그 근거가 마련되어 있었지만, 2010년 세법개정을 통해 국세기본법 및 시행령에 그 존립근거와 임무에 관한 규정이 마련되었다.[103] 그에 따르면 납세자보호담당관은 세무서 및 지방국세청에서 납세자 권리보호업무를 수행하는데,[104] 구체적으로 세금 관련 고충민원의 해소 등 납세자 권리보호에 관한 사항, 납세자보호관 업무 중 그 효율적 수행을 위해 납세자보호관이 위임해 수임받은 임무, 기타 납세자 권리보호에 관해 국세청장이 정하는 사항 등이 납세자보호담당관의 주된 임무에 해당한다.[105]

다) 현황과 평가

2003년 납세자보호사무처리규정 개정 이후로 종래 납세자보호담당관의 자격요건상 직급기준이 6급에 불과했던 것을 사무관이나 서기관급까지 상향 조정하고[106] 또한 사업자등록 현지 확인이나 민원봉사실 업무 등을 추가로 관장하도록 하여 납세자권익보호의 내실화를 꾀한 점은 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만 '사업자등록 사전현지 확인에 관한 사항'까지 납세자보호담당관의 업무에 포함시킨 것은 업무량의 방대함이나 집행부서의 수행업무일 뿐이라는 비판이 있었고[107] 그에 발맞추어 현재는 납세자보호담당관의 업무에서는 빠져 있음은 짚어두고자 한다. 또한 종래 납세자보호담당관의 설치근거가 국민과 국세청에 대해 법적 구속력을 갖지 않는 국

103) 「국세기본법」 제81조의16
104) 「국세기본법」 제81조의16 제2항
105) 「국세기본법 시행령」 제63조의15 제5항
106) 「납세자보호사무처리규정」 제5조
107) 최명근, 『납세자보호관제도의 법제화 연구』, 한국경제연구원, 2006, p. 173

세청장 훈령에 불과했으나 이를 법령으로 끌어올려 납세자의 법률상 권익보호 수준을 고양한 것도 평가할 만하다.[108]

한편, 종전 납세자보호담당관은 사실상 세무서장 등의 지휘를 받고 있어서 업무 및 권한의 독립성을 확보하는 데 한계가 있음에 대해 비판이 있었다. 그러나 2009년에 납세자보호관제도가 도입되면서 위상과 독립성이 제고된 본청 납세자보호관이 일선 납세자보호담당관을 총괄 지휘·통솔할 수 있도록 관련규정에 명문화한 까닭에 종전과 달리 전국 세무관서 납세자보호담당관의 독립성을 확보할 수 있는 기반이 마련되었다는 점에서 그 의의를 높이 평가할 수 있다.

4) 납세자보호관제도 신설

가) 도입배경

종전 납세자보호담당관은 사실상 세무서장 등의 지휘를 받고 있어 업무 및 권한의 독립성을 확보하는 데 한계가 있다는 등 문제점이 지적되었고,[109] 세정 투명성 확보의 책임자인 감사관에 외부인사를 영입하여 세정 생산성을 제고하고 납세서비스 품질을 높이고자 하는 국세청 내외의 요구가 있었다.[110] 이러한 요인들이 맞물려, 1999년부터 시행된 납세자보호담당관제가 10년을 맞은 2009년 9월에 국세청은 납세자권리보호요청제를 도입하고 일부 조직을 개편하여 본청 납세자보호관을 국장급으로 보임해 세무조사중지명령권 발동 등 명실상부한 독립된 권한을 부여하여 납세자 권익보호를 위한 진정한 '호민관' 역할을 하도록 하였다.[111] 즉, 국세청 공무원의 업무집행 적정성 점검 및 직무 감찰 등 세정 투명성 확보의 책임자인 감사관에 외부인사를 영입하여 세정 생산성을 제고하고 납세서비스 품질을 높이고자 납세자 보호관제를 도입한 것이다.

납세자보호관은 지방청·세무서의 납세자보호담당관을 직접 지휘·통솔함으로써 기관장으로부터 업무상 독립하여 납세자 입장을 대변하는 역할을 하게 되었다. 또한 납세자권리보호요청제를 통하여 조사권 남용으로 납세자의 권리를 부당하게 침

108) 「국세기본법」 제81조의16 등
109) 최명근, 『납세자보호관제도의 법제화 연구』, 한국경제연구원, 2006, pp. 165~176
110) 국세청, 『새로운 변화-국민이 신뢰하는 선진 일류 국세청』, 2009. 9 참조. http://www. nts.go.kr 내 국세청발간책자-기타참고 책자에서 원문 확인 가능
111) 디지털세정신문, 2009. 11. 11

해한 경우에는 납세자가 납세자보호관에게 권리보호를 요청할 수 있게 되었다. 납세자보호관은 납세자의 권리침해가 중대하다고 인정될 경우 세무조사를 일시 중지하여 사실관계를 파악하고,[112] 권한남용이 존재하면 즉시 시정을 요구하고, 조사반 교체와 해당 직원 징계 등 제재조치를 요구하여 조사권한을 실질적으로 견제할 수 있게 되었다.[113]

나) 변화과정(개정경과)[114]

국세청에서는 권리를 침해당한 억울한 개별 납세자의 권익을 존중하고 보다 공정하고 신속하게 구제하기 위하여 2009년 9월 24일 납세자보호관을 국장급 직위(고위공무원)로 설치하여 외부인사를 임명하고 그 권한을 강화하기 위해 전국 세무관서에 설치된 114명의 납세자보호담당관을 직접 지휘·통솔할 수 있는 조직상 권한을 부여하였다. 1999년 9월 1일 처음 전국 세무서에 세무서장 직속으로 6급의 납세자보호담당관을 두었을 때와 비교해 보면 납세자를 위한 옴부즈만제도로서 그 담당자의 권한 강화를 알 수 있다.

또한 과세집행 조직을 실질적으로 견제할 수 있도록 납세자 권리보호요청 제도를 도입하여 부당한 세무조사에 대하는 조사계획을 철회하고 조사반을 철수하도록 하는 세무조사 중지권이라는 강력한 직무 권한도 부여하여 2009년 11월 4일 국세청 최초로 세무조사중지권을 실제로 행사하였다.

또한 2010년 1월 1일 국세청 국장급 직위로는 유일하게 납세자보호관의 자격, 직무 및 권한을「국세기본법」제81조의16에 규정하여 실체적 권한과 위상을 강화하였다.

---

112) 세무조사중지명령과 관련해서는 실제 사례가 있기에 소개한다. 어느 납세자가 2008년(8월) 사업장 관할 C세무서로부터 일반세목별조사(부가가치세조사, '07년도분)를 받았으나, 1년 만에(2009년 10월) 주소지 관할 P세무서로부터 개인제세통합조사('06년 귀속) 예고통지를 받았다. 다른 사업장을 운영하고 있지 않은 동 납세자의 입장에서 볼 때, 일반세목별(부가가치세)조사와 개인제세통합조사는 실질적으로 유사한 것으로 인식되었다. 위 납세자는 연속조사에 따른 억울함, 생업부담 등 납세자의 사정을 고려해 달라는 취지로 P세무서 납세자보호담당관에게 권리보호요청서를 제출하였고, P세무서 납세자보호담당관이 조사대상선정의 적법여부 등을 검토한 결과「국세기본법」81조의 6 제2항 제4호의 규정을 위반한 소지가 있다고 판단, 국세청 납세자보호관에게 세무조사중지 명령을 요청하였다. 이에 국세청 납세자보호관은 2009년 11월 납세자 권리보호요청제 시행 후 첫 세무조사중지 명령(조사계획 철회)을 발동한 바 있다. http://epic.kdi.re.kr/epic/epic_view.jsp?num=104096&menu=1 참조.

113) 국세청,『새로운 변화-국민이 신뢰하는 선진 일류 국세청』, p. 9

114) 박훈,「공정과세와 납세자권익 존중」,『납세자』(통권17권), 납세자연합회, 2011

다) 현황과 평가

종전 납세자보호담당관은 사실상 세무서장 등의 지휘를 받고 있어 업무 및 권한의 독립성을 확보하는 데 한계가 있었으나, 2009년에 도입된 납세자보호관제도는 본청 납세자보호관이 전국 세무관서 납세자보호담당관의 독립성을 확보할 수 있는 기반을 마련하였고, 특히, 2010년 1월 1일 국세기본법 및 같은 법 시행령을 개정하면서 납세자보호관의 역할과 권한에 관련된 조항이 신설되어 위상과 독립성이 제고되었다. 현실적으로도 납세자보호관은 세법에 대한 해박한 지식을 갖추고 납세자 의견을 효율적으로 전달할 수 있는 외부인사로 임용되고 있어 명실상부한 국세행정의 옴부즈만으로 역할을 해 나갈 여건이 마련되었다. 그 결과 실제로 국세청 최초 세무조사 중지, 조사반 교체 등 독립적인 지위에서 실질적 견제 권한을 행사하는 사례가 나타나는 등 납세자보호관제도가 정착되어 가고 있다고 평가할 수 있다.

5) 납세자권익보호를 위한 제도 개선방안

가) 선언적 의미의 납세자권리의 실질화

현행 납세자권리헌장에는 납세자가 권리의 행사에 필요한 정보를 신속하게 제공받는다고 적시되어 있어 국세기본법상 보장된 자기 세무정보 접근권이 동 권리헌장에서도 그대로 이어짐을 알 수 있다. 단순히 정보 접근권 차원뿐만 아니라 잘못된 정보에 근거에 과세절차가 진행되는 중이라면 그러한 정보에 대한 정정요구권도 세법상 명문화될 필요도 있고 그것 역시 납세자권리헌장에 반영하는 것을 생각해 봄직하다.

더 큰 문제는 납세자권리헌장이 단지 선언적 의미가 강한 국세청장 작성의 문서에 불과하므로 이를 위반한 경우에 곧 권리구제가 따르는 것은 아니라는 사실이다.[115] 이러한 것이 납세자권리헌장의 실효성을 상당 부분 반감시킨다. 그렇다면 권리헌장에 따른 각종 권리내용이 과세당국에 의해 묵살되는 때에 어떤 방식으로 권리구제를 할 것인지, 그에 앞서 어떤 사전적 실효성 담보장치를 둘 것인지 등이 문제될 수 있다. 세부적 권리구제제도를 권리헌장에 적는 것은 논란의 여지가 있다. 다만 얼핏 생각할 때 형사소송법에서 논의되는 이른바 미란다(Miranda)고

115) 송쌍종, 같은 책, 같은 쪽

지[116]처럼 납세자권리헌장 교부 없이 이루어진 과세절차의 효력을 제한하는 방안은 우선 한 번 검토해볼 필요가 있다. 특히 조세범처벌법에 따른 조세범칙조사라면 그 조사결과의 증거능력을 제한하는 등의 입법이 가능하다. 다만 형사문제와 세금문제가 같은 성질의 것은 아니기 때문에 이런 형사법 법리를 세금문제에 무한정 넓혀 적용시키기는 어려운 측면이 많을 것이므로 신중한 접근이 요구된다.

나) 국세청 자체의 납세자권익보호기능의 실질적 강화

법과 원칙이 바로선 공정과세가 구현되기 위해서는 고질적 탈세자에 대하여 끝까지 추적하여 엄정하게 조치해야 하며 또 다른 한편으로 국세행정 집행과정에서 억울한 납세자가 발생하지 않도록 납세자권익보호제도의 역할과 기능이 효율적으로 수행되어야 한다. 납세자권익보호제도의 발전과정을 보면, 초기의 세금고충민원처리제도를 거쳐 그 내실화를 위해 납세자보호담당관제도를 통해 시행되다가[117] 그 과정에서 다시 드러난 문제점을 제대로 보완하기 위해 납세자보호관제도를 도입하기에 이르렀음을 알 수 있다. 요컨대 세금고충민원처리제도나 납세자보호담당관제도는 납세자보호관제도를 정점으로 하나로 유기적으로 연결된 제도이다. 각 제도와 관련해 종래 제기되었던 비판들은 후속제도 도입을 통해 상당부분 해소된 것으로 보인다. 따라서 현행 납세자보호관제도의 문제점을 살펴보는 것으로 납세자권익보호제도 전반의 개선방향 지적에 갈음할 수 있다.

우리나라 납세자보호관제도가 외국의 유사제도와 반드시 같지는 않지만 그 뿌리는 옴부즈만제도에 두고 있다고 할 수 있다.[118] 납세자보호관을 포함해 일반적으로 옴부즈만제도는 제기된 고충민원에 대해 행정집행부서와의 관계에서 승패를 나누는 대결적 구속적 결정을 하는 것이 아니라 상호 협력이 필요한 시정권고를 통해 이를 해결하는 것을 본질로 한다.[119] 따라서 만약 시정권고 수용을 거부하면 이를 행정쟁송으로 더 다툴 수는 없고 이런 점은 다른 나라들 상황도 별반 다르지 않다.

116) Miranda v. Arizona, 384 U.S. 436(1966)
117) 국세청에 의한 납세자 권익구제제도의 출발은 세금고충민원처리제도에 그 뿌리를 두고 있다. 동 제도를 통한 납세자 권익구제는 그 동안 민원봉사실을 통해 처리되어 오다가 1999년 9월 1일부터는 조직개편에 따라 신설된 '납세자보호담당관실'에서 고충처리업무를 전담해 처리하고 있다. 국세청, 『국세청 40년사』, p. 1129 참조
118) 주요국의 납세자보호관제도에 대해서는, 최명근, 『납세자보호관제도의 법제화 연구』, 한국경제연구원, 2006, pp. 91~162
119) 최명근, 앞의 보고서, p. 195

다만 이러한 상황을 그대로 방치한다면 결국 납세자보호관제도의 실효성을 상당부분 잠식할 측면이 있음은 물론이다. 따라서 어떤 담보장치를 두는 것이 타당하지 않는가를 생각해볼 필요가 있고 그 일례로 생각해볼 수 있는 것이 국회에 대한 연례보고서 제출이나 국민에 대한 권고내용 공표제도 등이다. 국세청 하부조직으로서의 납세자보호관이 국회나 국민에 대해 어떤 보고 내지 공표를 한다는 것이 직제상 어울리지 않는 부분이 분명 있긴 하나, 납세자 권익구제를 더욱 고양시킬 제도적 장치를 마련한다는 측면에서 일단 검토해볼 필요성이 있을 것이다. 또 한 가지 개선안으로 국세청 시설 내에 설치되어 있는 납세자보호관실을 아예 국세청과 분리시켜 '납세자권리보장센터'라는 이름으로 제3의 별도 장소를 마련하는 방안도 생각해 볼 수 있다.[120] 이러한 물리적 격리까지 필요한지는 반드시 분명한 것은 아니고 그러려면 아예 현재 대통령소속 고충처리위원회처럼 편제 자체를 바꿔 납세자보호관의 법적 지위를 더욱 고양시키는 것이 정공법이 될 것이다.[121]

다. 납세서비스 제고를 위한 과세행정

1) 민원봉사실 및 국세청고객만족센터의 운영

가) 도입배경

(1) 민원봉사실

본청 및 지방국세청(서울청은 본청에 흡수 운영)에 각각 1개씩 설치·운영하였던 민원봉사실은 2001년 3월 3일 「콜센터」가 신설(이후 '국세종합상담센터'로 명칭 변경) 되면서 이곳에 흡수되어 폐지되었다.

민원봉사실은 세무서 및 지서별로 1개씩 설치하였더라도 세무서 관할구역이 광범위하여 민원인의 왕래가 불편한 곳은 지역민원실을 설치하여 국세공무원이 늘 상주하면서 민원업무를 처리함으로써 납세자의 불편을 해소하고 있다.

---

120) 이석봉,「납세자 권리보장 방안에 대한 연구」, 연세대학교 법무대학원 석사학위논문, 2010, pp. 92~93

121) 위와 같은 제도적 개선방안 외에, 납세자보호관제도가 국세행정 발전에 한결 더 기여할 수 있으려면 개별적인 민원을 납세자의 입장에서 공정하게 처리하는 것도 중요하지만 해당 민원이 왜 발생했는지 그 원인을 파악하여 유사한 민원이 재발되지 않도록 효과적으로 사후조치를 취할 수 있는 일종의 피드백시스템을 마련해 나갈 필요가 있다는 근본적 문제점도 아울러 고려해 봐야 할 것이다.

이동민원실은 본서에 근무하는 국세공무원이 납세자들이 많이 모이는 시골 장날 같은 날에 직접 출장하여 현장에서 민원을 직접 해결하는 적극적인 납세서비스 제도이다.

(2) 국세청고객만족센터

국세청고객만족센터는 국세문제에 대한 납세자의 의문을 해결하기 위하여 2001년 국세청 납세지원국 소속의 콜센터로 시작했다. 세무상담창구를 한 곳으로 통합하여 상담서비스를 제공하고 있는데 세정서비스와 관련한 고충과 불편을 신속하게 처리하고 적극 반영하여 납세자를 섬기는 세정을 구현하고자 '고객의 소리(VOC) 통합관리 시스템'을 운영했던 국세종합상담센터가 현행 센터의 전신이다.

나) 변화과정(개정경과)

(1) 민원봉사실 변천과정[122)]

1967년 9월 7일 국세청, 지방국세청, 세무서에 '행정안내실'을 신설하면서 민원접수 및 처리 업무를 담당하다가 이후 명칭 및 업무영역이 여러 차례 변경되었다.

1971년 11월에는 국세상담과 세정 직소(直訴)업무를 간편·신속하게 처리함으로써 납세자 권익을 보호할 목적으로 전국 7개 대도시 국세상담소를 설치·운영하였으며, 1973년 3월에는 폭리업자와 불량식품을 추방하고 소비자 권익을 보호할 목적으로 '새생활 센터'를 설치·운영 하였으나, 큰 실효를 거두지 못함에 따라 기존의 '행정안내실'에 국세상담소, 세정직소(稅政直訴)센터, 새생활센터 및 비위신고 처리센터를 흡수하여 새로 1973년 4월에 '새생활 상담실'로 개편되었다.

'새생활 상담실'은 본청 기획관리관실 홍보관이 지휘감독하고 지방국세청 및 세무서 총무과장이 관장하여 오다가 1974년 3월에 '민원봉사실'로 명칭이 변경되어 1979년 12월 말까지 운영되었다.

1980년 1월 1일에는 다시 '민원봉사실'을 '세무상담실'로 개편하여 지방국세청 및 1·2급지 세무서에 세무상담 전문요원을 배치하고 전국적으로 같은 국번에 2100번의 전용전화를 설치하여 방문·전화 세무상담을 실시하였다.

이와 함께 1980년 9월 19일에는 국세청(공보관) 주관으로 서울 중구 태평로 1가

122) 국세청, 『국세청 40년사』, pp. 270~271 참조

61번지에 '중앙세무상담실'을 설치하여 행정사무관을 실장으로 하고 소득세, 법인세, 부가가치세 등 주요 세목별 전문요원이 배치되어 상담업무를 운영하다가 1987년 8월에 '중앙세무상담실'을 '국세청 민원봉사실'로 명칭을 변경하고 장소를 종로구 수송동 국세청 청사 1층으로 이전하여 상담업무를 계속하였다.

1987년 7월에는 종래의 민원실과 상담실로 각각 운영하던 '세무상담실'을 '민원봉사실'로 확대 개편, 민원창구를 일원화하여 납세자의 불편요인을 제거하고 적극적인 납세서비스를 제공하여 세무관서의 이미지를 친절과 서비스 제공기관으로 일신하였다.

1999년 9월 1일 국세행정조직의 대대적인 개편과 함께 종전의 '민원봉사실'을 '납세서비스센터'로 명칭을 변경하고, 국세통합시스템(TIS)의 원활한 운영으로 국세관련 민원을 One-stop 서비스로 제공하였다.

2003년 7월 1일부터 중앙행정기관, 지방자치단체 및 민간기업에서 사용하고 있는 민원업무 총괄부서의 명칭을 수집·검토, 토론회를 거쳐 납세자가 이해하기 쉽고 타부처와 통일성을 기할 수 있도록 종전 '납세서비스센터'에서 '민원봉사실'로 명칭을 환원하여 현재까지 사용하고 있다.

(2) 국세청고객만족센터 변천과정

2001년 3월 국세청 납세지원국 소속 광역전화상담센터(이하 '콜센터'로 함)로 개통된 이후 같은 해 8월 '국세청전화세무상담센터'로 정식 발족한 다음 2003년 5월에 '국세종합상담센터'로 명칭 변경한 것이 오늘날 국세청 고객만족센터의 연혁이다. 즉, 국세청 상담조직이 본청, 지방청, 세무서로 분산되어 상담부서 운영이 비효율적이고 납세자에게 불편을 야기하던 것을 해소하기 위해 본청 납세지원국 소속으로 2001년 3월 3일 전국 어디서나 전화 한 통화로 신속·편리하게 상담할 수 있는 '콜센터'를 여의도동 14-2에 창설하였다가 동년 8월 20일에 '국세청전화세무상담센터'로 명칭을 변경하고 독자적인 기관으로 정식 발족하였던 것이다. 그 이후로 2003년 5월 19일에 '국세종합상담센터'로 다시 한 차례 명칭을 변경하고, 같은 해 12월 8일 서울 강남구 테헤란로 114(역삼동 소재)으로 강남합동청사를 이전했다. 그 이후 2008년 7월 1일 '국세청고객만족센터'로 이름을 변경한 뒤 현재까지 국세상담업무를 계속하고 있다.[123)]

다) 현황과 평가

콜센터는 국세청 조직개편과 국세행정 운영체제의 개혁과정에서 납세자가 궁금해 하는 세무관련 정보를 가장 빠르고 편리하게 제공하는 기능과 함께 국세정보의 공개를 촉진하는 계기가 되었다고 할 수 있다.[124] 국세청 인터넷 홈페이지를 통하여 민원 질의회신 내용을 전체 납세자들이 열람할 수 있도록 한 점, 국세청의 법령정보에 대한 DB 구축과 국세청 TIS에 수록된 방대한 과세자료를 소수의 직원 특히 조사기능을 담당한 직원이 사실상 독점적으로 접근하던 업무방식에서 전산분석시스템을 통하여 모든 직원이 공유하는 방식으로 전환하는 계기가 되었기 때문이다.

콜센터 창설을 통해 본청 직원들은 민원인의 전화와 서면질의에 하루 종일 매여서 원활하게 추진하지 못했던 본연의 기획업무, 지방청 및 세무서를 지휘 감독하는 업무에 집중할 수 있는 여력을 확보할 수 있게 되었다. 콜센터 창설은 또한 국세청 업무방식에도 변화를 가져왔는데, 민원인 직접접촉 방식인 지역담당제 업무처리 방법을 본청에까지 적용하게 되어 1999년 9월 1일자로 시작된 국세청 조직 및 업무방식의 개편이 완성되었다고 평가할 수 있다.[125] 그밖에 2001년 3월 콜센터 창설 이후 2008년 10월 1일 국세청 훈령으로 도입된 「세법해석사전답변제도」가 시행[126]된 점과 관련해서도 콜센터 창설이 갖는 의의를 평가할 수 있다. 즉, 세법해석사전답변제도는 납세자가 실제 자기가 가진 세무상의 문제를 가지고 과세관청에 미리 질문을 하고 보다 구체적인 답변을 받은 이후 이를 바탕으로 세금을 신고한다는 점에서는 콜센터 운영이 중요한 시사점을 주었다고 볼 수도 있다.

한편 콜센터 내 근무내용의 평가가 납세서비스에서 차지하는 중요도에 비하여 국세청 내부에서 조사부문보다는 높이 평가받지 못하는 것 아닌가 하는 논란이 있는데, 이는 콜센터가 납세자가 궁금해 하는 세무정보를 정확하고 신뢰를 줄 수 있는 제공할 수 있는 기능을 하는 데 인적 구성상 한계를 드러내는 측면이 있다. 또한 2008년에 VOC(voice of customer)라는 개념을 바탕으로 콜센터의 공식명칭을 종

123) http://call.nts.go.kr/h05_infor/h05_infor_orgen.jsp

124) 콜센터 창설시 민원제도과장으로서 실무총괄을 하였던 강성태 교수(서울시립대 세무전문대학원) 면담내용(2012.5.24.)을 참고하였다. 다만 최종적인 해당 제도의 평가는 필자의 몫이다. 이하 같다.

125) 강성태 교수(서울시립대 세무전문대학원) 면담내용(2012.5.24.) 참고

126) 이 제도의 긍정적인 측면이 있지만, 법원이 이 해석에 기속되지 않는다는 근본적인 한계를 갖고 있다. 이 제도 개선에 대해서는, 오윤·김진수, 「세법해석사전답변제도 발전방안」, 『조세학술논집』 제29집, 한국국제조세협회, 2009. 2, pp. 119~161 참조

전의 '국세청 광역전화상담센터'에서 '국세청고객만족센터'로 바꾸면서 서면질의 회신 부분을 본청 각 국실로 원상회복하는 조치를 단행했고 이러한 변화가 현재까지 이르면서 국세청고객만족센터의 기능이 명확하지 않은 측면도 있다.[127]

한편, 납세자가 조세법령에 대하여 궁금한 사항을 정부에 묻는 수단은 자유롭게 선택이 가능하고 그 선택한 수단에 따라서 응답의 내용이 다르거나 중요도가 달라지지 않아야 하는데,[128] 사실상 즉문즉답해야 하는 '전화, 인터넷, 방문'을 통한 질문에 답변하는 것이 훨씬 더 어렵다고 본 것이 콜센터의 창설취지에 담겨 있다. 서면, 전화, 인터넷, 방문을 통한 질의를 각각 비중이 다른 것으로 볼 것인가 같은 선상에서 바라볼 것이냐 하는 것은 콜센터 운영의 기본방향을 결정하는 주요한 관점이 된 바 있다. 이는 세법해석에 대해 국세청 스스로 누가 어느 방식으로 답변을 할 것인가 계속 고민해야 할 점을 보여주는 것이라 할 것이다.

라) 미비점과 개선방향

우리나라의 법령질의제도는 미국이나 다른 국가에서 인식하는 수준의 회신제도와는 다르다고 평가되고 있다. 이는 국세청이나 기획재정부 세제실에서 답변을 하므로 국가기관이 가지는 권위에 근거하여 답변의 효력에 대한 평가가 높아지는 측면은 있겠지만 법령의 최종해석권한이 대법원에 있는 한 법적 효과를 부여하는 수준의 질의응답으로 보기는 어렵기 때문이다. 그러므로 advance ruling을 보다 보완(비용 지급을 받고 구체적 사실관계를 보다 적시하도록 하는 등)하여 기획재정부 세제실이나 국세청 법령질의담당국에서 실제 사례에 국한하여 국세청도 기속될 수 있는 수준의 질의응답을 하는 것과, 전화, 인터넷, 방문질의와 같은 수준으로 국세청 각 국실에서 처리하고 있는 일반적인 질의응답을 하는 것으로 이원화하는 것도 고려해 볼 수 있다. 이와는 별개로 법령질의 내용을 계속해서 각 세법의 기본통칙에 반영하고, 기본통칙에서 일반화되고 체계화된 내용은 법령에 포함시키는 방법도 병행해야 할 것이다.

---

127) 강성태 교수(서울시립대 세무전문대학원) 면담내용(2012.5.24.) 참고

128) 비중 면에서 볼 때 여러 상담수단 중 전화상담이 압도적이다. 2010년도 매체별 상담실적 비중을 보면, 전화상담이 95.1%, 인터넷상담이 4.5%, 서면상담은 2008년 7월에 본청 소관부서로 이관되었으며, 방문상담은 1% 미만이다. 전화상담은 편리할 뿐 아니라 다른 매체에 비해 즉시 답변을 들을 수 있기 때문에 납세자들이 선호하는 것으로 보인다. http: //www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_IdxMain.jsp?idx_cd=2498 참조

한편, 서비스의 신뢰성, 대응성, 접근성, 공감성을 독립변수로 하여 진행한 한 실증연구는, 고객의 소리(VOC) 통합관리시스템 도입에도 불구하고 특히 서비스의 접근성에서 납세자의 서비스품질 만족도가 낮다는 분석결과를 내놓고 있다.[129] 실증연구가 많지 않은 상황에서 단언하기는 어렵지만, 해당 연구결과가 틀리지 않다면 세무당국은 특히 서비스 접근성과 관련해 서비스품질 제고 노력이 필요할 것으로 보인다. 가령 납세자와의 통화연결이 종래보다 더 신속하게 이뤄지도록 장비를 개선한다든지 상담관과 연결이 지연되는 경우 그 사유나 진행상황 등을 자세히 설명해준다든지 하는 개선방안 등이 해당 요인에 대한 서비스품질 제고방안 중 하나로 제시될 수 있다.

2) 납세안내서비스 제공

가) On-line을 통한 세금정보제공 등

(1) 도입배경

우리나라는 세계 최고 수준의 초고속인터넷 보급률 및 인터넷 이용자 수를 기록하고 있는 등 다른 어떤 나라보다도 온라인을 통한 납세안내서비스 제공에 좋은 세정환경을 가지고 있다 하겠다. 또한, 납세자들도 책자, 홍보간행물 등 기존의 매체에서 벗어나 다양한 채널을 통해 세금정보를 얻고자 하고 있어 홈페이지 등 온라인 매체는 이미 홍보활동에 있어 가장 중요한 수단으로 자리매김하고 있다. 특히 최근 스마트폰의 사용 급증, SNS 등 새로운 온라인 의사소통 채널의 등장은 과세관청과 납세자 간 과세정보의 장을 마련하고 있다.

온라인을 통한 납세안내서비스는 저렴한 비용으로 다수에게 신속하고 충분한 정보를 제공할 수 있을 뿐만 아니라 납세자와의 쌍방향 의사소통 채널로서의 역할도 기대할 수 있는 등 장점을 갖고 있어 국세청은 이를 통한 납세서비스 제공에 매우 적극적이라 할 수 있다.

---

129) 변정희, 「국세청고객만족센터(국세종합센터)에 대한 이용자의 만족도, 충성도 및 업무효율 향상 연구」, 단국대학교 경영대학원 석사학위논문, 2009, pp. 37~38

(2) 변천과정

국세청은 1992년 12월 7일부터 각종 세무정보를 PC통신에 수록하여 제공하기 시작하였다. PC통신 '국세청 세무정보' 코너는 이후 인터넷 홈페이지 개통 전까지 각종 세무서식, 세금상식, 예규·판례 제공 등을 통해 온라인 세무정보 제공의 기반을 다졌다.[130]

1999년 3월 3일에는 국세청 홈페이지를 개통하여 본격적인 온라인 홍보시대를 열었다. 국세청 홈페이지는 3개의 주메뉴, 40개의 하위메뉴, 1,400여개의 수록자료로 구성하여 서비스를 시작하였다. 1999년 3월 3일 국세청 홈페이지가 개통된 이후 이용자 수가 2001년 1월 16일 1천만명, 2002년 1월 24일 3천만명, 2003년 5월 1일 5천만명, 2004년 5월 10일 7천만명, 2005년 6월 18일 1억명을 넘은 바 있다.[131] 이 과정에서 홈페이지의 구성도 대폭 바뀌었다.

한편 전자세정의 발전으로 국세청은 홈페이지를 통해 단순히 세금정보 제공하는 수준을 넘어서고 있다. 2002년 4월 홈택스서비스(www.hometax.go.kr)는, 방문객이 2006년 7월 1억명을, 2008년 5월 2억명을, 2009년 5월 3억명을 넘은 바 있다. 2006년 12월 6일부터 시작된 연말정산 간소화서비스는 이용인원이 2006년 4,739,823명에서 2010년 19,213,688명으로, 접속건수는 2006년 11,004,180건에서, 2010년 23,402,541건에 이르고 있다.[132]

국세청에서 온라인으로 제공하는 납세서비스는 국세청홈페이지, 홈택스, 연말정산간소화 이외에도 현금영수증, 전자세금계산서(e세로), 근로장려세제, 고객만족센터, 국세법령정보, 우편물센터(우편물 발송내역) 등 다양하다. 2010년 11월 10일부터는 이들 온라인상 흩어져 있는 납세자의 세금정보를 한 곳에서 볼 수 있는 My NTS(1인 1세무계정) 서비스를 시작한 바 있다.[133] 이때에 인터넷으로 서비스하는 위 9종의 시스템에도 국세청 내부적으로 활용하는 시스템인 e-민원관리(민원처리상태), 국세통합시스템(세무조사 이력), 세법해석관리 등 3종의 정보까지 추가로 제공하였다. 또한 2012년 2월 10일부터는 PC로만 이용이 가능했던 홈택스와 국세

130) 국세청, 『국세청 40년사』, pp. 288~289
131) 국세청 보도자료, 「국세청 인터넷 홈페이지 방문자 1억명 돌파」, 2005. 6. 21자
132) 국세청, 『2011 국세통계연보』, 2011. 12(다만 해당 연말정산 간소화서비스 통계는 온라인상으로만 제공하고 있음)
133) 국세청 보도자료, 「한 눈에 보는 나의 세금정보, 『My NTS』! - 국세청 인터넷서비스의 허브 -」, 2010. 11. 12자

법령정보 조회를 스마트폰 서비스를 통해 이용할 수 있도록 하였다.[134]

나) 세금안내책자 등 각종 홍보물 제작 및 배포

(1) 도입배경

세금홍보물은 여러 가지 형태로 제작되어 납세홍보 활동에 활용되어 왔다. 그러나 시대의 변천에 따라 그 시대에 맞는 홍보물이 제작되었으며 많은 변천을 겪어오면서 발전을 거듭하였다. 홍보활동이 시작되었던 초기단계에서는 인쇄홍보물이나 홍보영화 제작 등 제한된 홍보 형식을 통해 납세의식 고취처럼 직접적인 납세홍보 목적을 달성하기 위한 활동에 주로 치중했으나, 1990년대 말 이후부터는 절세가이드나 세금상식처럼 국민에게 도움이 되는 세금정보를 제공하기도 하고 또 국세청 이미지광고도 내보내는 등 간접적 방식의 납세홍보활동에도 관심을 기울이면서 홍보 내용 내지 홍보 형식에 있어서 다각화하는 양상을 보여주고 있다.

(2) 변천과정[135]

1960년대 중반무렵부터 본격적인 납세홍보활동이 시작되었다. 1966년 국세청 발족연도에 「稅收增大는 자립의 길」 과 「국세와 국세청」 등 5종의 인쇄홍보물 제작을 시작한 바 있다. 이때 「영광의 기틀」과 「나라살림 내집살림」이라는 홍보영화 제작, 「동트는 아침」 과 「납세행진곡」 이라는 납세의 노래 제작도 이루어졌다. 1967년에는 3월에 『국세』지를 처음으로 발간하였으며, 10월에 「稅務像」 외 10종의 납세홍보물을 제작했으며, 밀조주 방지를 위한 「산성마을」이라는 홍보영화를 제작한 바 있다. 1969년에는 「세금으로 가는 길」이라는 홍보영화를 제작했다.

1970년대 들어서는 납세홍보물의 양이 대폭 늘어나는 등 납세홍보활동이 더욱 활발해졌다. 1970년에는 「미니 신문」이라는 국세신문을 발간하여 10회(매월 4만~10만부) 출간하였으며, 「세금은 이렇게 쓰여진다」라는 2종의 홍보물을 제작한 바 있다. 1971년에는 「납세자의 물음에 답한다(백문백답)」이라는 홍보물을 제작했으며 「내일에 산다」라는 홍보영화를 제작하였다. 1972년에 와서는 「개정세법」이라는 10종의 팸플릿을 제작했으며 「신영균씨의 어느날」이라는 홍보영화를 제작하였다.

---

134) 국세청 보도자료, 「홈택스·국세법령정보, 이제 스마트폰을 이용하세요」, 2012. 2. 9자
135) 국세청, 『국세청 40년사』, pp. 289~293 참조

1973년에는 「납기 일람표 및 세율표」라는 2종의 홍보물을 제작했고 「내나라 살림 인걸」이라는 홍보음악과 「어느 일가」라는 홍보영화를 제작하였다. 1974년에는 10여 종의 각종 세법 홍보물을 제작하였고, 1975년에는 「방위세법」외 8종의 홍보물을 제작했으며, 1976년에는 「근로소득 간이세액표」라는 홍보물을 제작하였다. 1977년에는 「알기쉬운 부가가치세」 외 8종의 홍보물을 제작 발행했으며, 1978년에는 「양도소득세 안내」라는 2종의 팸플릿을 제작하였다. 1979년에는 「개정소득세법 안내」라는 2종의 홍보물을 발행했으며, 동년 4월에는 「국세청 소식」이라는 홍보물을 발간하여 배포해 오다가 1982년 3월에 폐간하였다.

1980년대에 이르러는 홍보활동이나 홍보물 내용 측면에서 볼 때 이전 시기에 비해 한층 체계화된 양상을 보여준다. 1980년에는 「표준 간이장부」외 12종의 홍보물을 발행했고, 동년 5월에는 표어 포스터, 사진 공모전을 처음 실시하여 세금홍보물 제작에 납세자들이 참여토록 하였다. 1981년에는 「억울한 세금 어떻게 구제하나」라는 8종의 홍보물을 제작했으며, 1982년에는 「나라살림과 국세행정 방향」이라는 13종의 홍보물을 발행하였다. 1983년에는 「기장 확대 5개년 계획에 따른 제4차년도 세부계획」외 4종의 홍보물을, 1984년에는 「판매업용 표준장부의 사용법」이라는 홍보물을 5종 발행하였다. 1985년에는 「외국인 소득세 안내」 등 6종의 납세홍보물을 제작했고, 1988년부터는 세금홍보물을 시리즈로 제작·정리하는 등 홍보내용을 체계화하였다.

1990년대부터는 이전부터 시작되었던 홍보물 제작에 납세자의 참여가 더욱 활발해지고 특히 학생교육 등 장차 납세자로 국가재정을 담당하게 될 미래세대에 대한 교육을 강화하는 형태의 납세홍보활동이 활발히 전개되었다. 가령 1990년에는 세무공무원 논문수기 현상공모를 실시하여 1992년까지 시행하였으며, 1992년에는 지하철 광고판을 이용하여 영수증 주고받기 운동을 홍보하였다. 1993년에는 학생교육용 부교재를 제작하였는데, 초등학생용 「우리들의 생활과 세금」, 중학생용 「나라살림과 세금」, 고등학생용 「국민생활과 세금」을 제작 배포하였다. 1994년에는 담뱃갑에 홍보문구를 인쇄하고 세금사진 현상공모를 실시하였으며, 40종의 인쇄물을 제작하였으며, 「납세자의 소리」와 「국민과 함께하는 국세청」이라는 영상물을 제작하였다. 1995년에는 전국 세금사진 공모전의 당선작을 모아 작품집을 제작하였으며, 1996년에도 세무가족 시·수필 현상공모전의 당선작을 모아 작품집 「세금나무

에 사랑열매」를 제작하여 홍보자료로 활용하였다. 1997년에는 전국 63개 뉴스전광판을 활용한 신고안내 홍보를 처음 시작하였으며, 분산되어 있던 「생활세금시리즈」와 「알아두면 유익한 세금상식」 리플릿을 모아서 단행본으로 제작하였고, 1998년에는 「나라살림과 세금」을 만화로 제작하여 학생들의 세금교육 교재로 사용하였다. 1999년에는 국세청홈페이지를 개통하여 온라인 홍보를 시작하였고, 지하철·월간지·사보 광고를 실시하여 제2개청과 개혁성과를 알리는 데 중점을 두었다.

2000년대 들어서부터는 인터넷 등 미디어매체 발달에 발맞춰 납세홍보 형태의 다각화 양상을 보이며, 특히 국세청 이미지 광고를 통한 간접적 방식의 납세홍보활동강화라는 이전 시기와 차별되는 또 다른 납세홍보 양상을 보여주었다. 2000년에는 21세기 프론티어 정신을 강조하여 홍보물을 제작하였고, 2001년부터는 신고안내 CF를 동영상으로 제작하여 K-TV, CA-TV, 옥외전광판을 통하여 방영하였다. 2001년 12월에는 국세청 달력을 처음 제작하였으며, 2003년부터는 「국세청 뉴스레터」를 제작하여 E-mail로 발송하였고, 2004년에는 「이달의 국세인」 포스터를 매달 제작하였다. 2005년에는 역동적인 경제활동 모습과 희망을 동영상으로 담아 KBS 등 TV에 방영함으로써 국세청 이미지광고를 시작하였다.

국세청은 최근에는 별도 책자 발간과 함께 국세청 홈페이지를 통해 세금개요책자, 개정세법해설, 분야별 해설책자, 기타 참고책자 등을 제공하고 있다.[136] 세금개요책자로는, 세금절약가이드(I.II), 부동산과 세금, 근로자와 세금, 재개발·재건축 세금가이드, 생활세금 시리즈, 알아두면 유익한 세금정보, 중소기업 창업과 알기쉬운 세금 등이 있다. 「세금절약가이드(I.II)」는 2007년 4월 각각 발간된 이후 매년 업데이트되어 2012년 4월까지 발간이 지속되고 있다. 「부동산과 세금」도 마찬가지이다.

다) 대중매체를 활용한 신고안내 및 세정현안 홍보

(1) 도입배경

대중매체가 갖는 파급력을 고려한다면 납세홍보활동이 TV나 라디오, 신문 등 대중매체를 활용하여 이루어지는 것이 이상한 일도 아니다. 다만 그 홍보내용의 전달방식은 시대별로 다소 상이한 측면이 있다. 가령 대중매체를 이용한 홍보활동이 시작되던 초기에는 단순히 세무행정 방향이나 집행실적 등을 일방적으로 국민에 전달하는

136) http://www.nts.go.kr - 국세청발간책자 참조

측면에 강조점이 있었다면, 그 이후 시기에는 점차 대중매체를 활용한 정책광고나 국세청 이미지광고 등 간접적 방식의 홍보활동도 아울러 강조되었다는 특징이 있다.

(2) 변천과정[137]

1966년 국세청 개청 초에는 매주 목요일 KBS라디오의 「희망의 설계」, KBS TV의 「뉴스쇼」등 고정프로그램을 통하여 정기적으로 국세청장, 각 국장 등이 세무행정의 방향이나 집행실적을 홍보하였으나 어느 정도의 납세홍보의 기반이 구축된 1970년대 이후에는 각급 관서별로 그때그때 실정에 맞는 프로그램을 활용하여 납세홍보업무를 수행하게 되었다. 1966년부터 1968년까지는 철도청과 협조하여 열차승객을 대상으로 오락극으로 엮은 납세홍보 방송을 실시하였다. 각종 일간지를 통한 지상 세무상담도 국세청 개청 이후 지속적으로 추진하였으며 특히 세무행정의 전문지로서 1965년 10월에 창간된 『한국 세정신보』와 1967년 3월부터 세우회에서 매월 발간해 온 『국세』지는 납세자와 세정당국 간의 교량 역할을 효율적으로 수행하여 왔다.

한편 국세청 자체적으로도 정기적인 홍보지 발간을 강구하여 1970년에는 「미니신문」을 매월 4만부에서 100만부씩 10회에 걸쳐 총 221만부를 발간하였고, 1979년 4월부터 1982년 3월까지 『국세청 소식』(36호까지)을 발간하여 내외에 배부하였다.

1994년 9월부터 KBS 아침생방송 뉴스광장 「생활경제」코너에 정기적으로 출연하여 생활세금에 대하여 상담하였으나, 그 이후에는 TV 등 언론매체에 고정적으로 출연하기보다는 홍보활동이 필요할 때나 신고안내 등 현안사항이 있을 때 해당 국실에서 직접 출연하거나 보도자료를 배부하였다.

2000년에 잠시 TV와 신문을 이용하여 신용카드영수증에 대해 광고하였으나, 대중매체를 이용한 본격적인 정책광고는 2005년부터 시행되었다. 2005년도에 부가가치세와 종합소득세 신고안내, 성실납세, 열린세정, 현금영수증, 종합부동산세 등에 대하여 TV, 라디오, 신문, 인터넷, 잡지 등 대중언론매체를 이용하여 광고하였다. 또한, 함께 이루어가는 미래와 역동적인 경제활동 모습을 영상으로 제작하고 TV에 방송하는 등 국세청 이미지광고도 병행하였으며, SBS-TV 주말드라마에 현금영수증제도와 간편장부기장에 대한 내용을 삽입하여 홍보효과를 노리는 간접광

137) 국세청, 『국세청 40년사』, pp. 293~294 참조

고도 실시하였다. 2011년 12월 11일의 경우에는 인기 퀴즈프로그램에서 세금을 주된 퀴즈 주제로 방송을 한 바도 있다.[138]

세정현안 홍보를 위해 가두 캠페인을 전개한 경우도 있었다. 2008년 10월 29일 국세청장이 국세청 명예홍보위원과 함께 종로 및 여의도 주요 전철역에서 「유가환급금」 홍보 가두 캠페인[139]을, 2009년 4월 27일 국세청장 직무대행이 근로장려세제 홍보대사와 함께 수급대상자를 직접 찾아 구로디지털단지 주변에서 「근로장려금」 가두 캠페인[140]을 한 것이 그 예이다.

한편 국세청 뉴스레터는 2003년 9월 29일(당시 이용섭 청장) 제1호가 발간된 이후 2012년 9월 24일까지 제457호가 계속하여 발간되면서 국세청이 적극적으로 납세자에게 국세행정을 알리는 주된 방법 중 하나가 되고 있다. 또한 국세청은 최근 대중 접근방식의 변화를 반영하여 2012년 8월 17일에는 SNS를 통한 국민과의 소통을 강화하기 위하여 '국세청 SNS 기자단'을 발족한 바 있다.[141]

라) 조세박물관 운영

(1) 도입배경

세금은 국가 유지의 중추적 역할을 담당하고 있음에도 불구하고, 국세청이 개청된 이후 세금에 관하여는 종합적인 역사관 내지는 전시관이 없었다. 국내의 경우 경찰·관세·체신·철도 등 여러 분야에 다양한 전문박물관이 설치되어 있으며, 해외의 경우에도 영국, 프랑스, 독일, 일본 등에서 조세박물관을 운영중이었다.

이에 세금과 관련된 각종 자료를 한 장소에 모아 전시함으로써 학생들에게는 세금에 대한 올바른 인식을 심어줄 수 있는 세금교육 장소로, 국민들에게는 국세행정에 대한 이해를 넓히고 납세의식을 제고시킬 수 있는 정보제공 장소로, 조세나 세정을 연구하는 사람들에게는 자료관으로 활용하기 위하여 2002년 조세박물관을 건립하게 되었다.

---

138) 세정신문, "[국세청] 세금주제 '골든벨' 제작…KBS1TV 12월11일 방송", 2011. 12. 1자

139) 국세청 보도자료,「'유가환급금' 홍보 가두 캠페인 전개- 국세청 명예홍보위원(송일국·김선아)과 함께」, 2008. 10. 29자

140) 국세청 보도자료, 「'근로장려세제' 홍보 가두캠페인 전국적 실시 - 근로장려세제 홍보대사(박수홍·최정원)와 함께 -」, 2009. 4. 27자

141) 국세청 보도자료, 「국민과의 소통 활성화를 위한 '국세청 SNS 기자단' 발족- 대학생·주부 등 30명으로 구성, 서울대 김난도 교수를 멘토로 위촉 -」, 2012. 8. 17자

(2) 변천과정[142]

조세박물관은 2002년 10월 5일 국세청 신청사 별관 1층에 전시관 140평, 수장고 30평의 규모로 개관하였다. 전시관은 조세의 개념, 체계 등의 '도입부', 조세제도 변천사 등의 '세금의 역사', 국세행정 발전과정을 담은 '국세청시대', '정보검색코너', '휴게공간 및 영상실'로 구성하였다.

조세박물관의 소장자료는 총 10,350점으로『반계수록』,『현풍현감해유문서』등 238점을 전시하고 있으며 10,112점을 수장고에 보관하고 있다. 주요 자료로서는 조선시대 고서·고문서로서 준호구(准戶口: 가구원명세), 법규류편(法規類編: 대한제국시대 법전), 해유규칙(解由規則: 관리 이·취임시의 인수인계서), 양안(量案: 토지대장), 차정첩(差定帖: 세무관리 임명장) 등이 있으며 일제시대 자료로서 조선세무법규제요, 인지세예규철, 토지매매계약서, 각종 영수증 등과 각종 세법, 국세지 등 해방 이후의 각종 도서류 및 각종 사무기기, 주판, 현판, 외국법전, 사진, 영상물 등을 소장하고 있다.

유동인구가 많지 않은 곳에 위치하고 있어 관람객 유치에 어려움이 있었으나 2005년부터는「조세박물관 견학 프로그램」실시로 단체관람을 적극 유치하는 등 학생들의 '진로체험 학습의 장' 및 '세정 홍보관'으로 활성화되고 있다. 또한 2008년 5월〈수결〉기획전, 2008년 12월〈술과 세금〉기획전, 2009년 8월〈땅, 나눔과 소유-고문서로 본 조선시대 재산상속과 토지매매〉특별전, 2010년 10월〈작은 문서로 옛 세상을 엿보다-옛 영수증 자문〉특별전, 2011년 11월〈청하고 원하다-청원서에 담긴 조선시대 세금 이야기〉특별전 등 조세와 관련된 새로운 주제로 매년 특별기획전시도 개최하고 있다.[143] 2010년까지는 누적 149,291명이 방문한 바 있다.[144]

마) 현황과 평가

재정수요 대부분을 조세를 통해 마련하므로 오늘날 우리나라도 조세국가다. 복지정책을 포함해 어떤 국가정책이든 결정 과정에서 재원 확보를 위한 고려는 필수적

142) 국세청,『국세청 40년사』, pp. 298~299 참조
143) http://www.nts.go.kr/museum/introduction/sub02.asp?top_code=1002&sub_code=1002
144) http://www.nts.go.kr/museum/introduction/sub02.asp?top_code=1002&sub_code=1002 참조

이다. 재정적 뒷받침이 제대로 이뤄지지 않는다면 정책 결정은 한낱 공허한 구호에 불과하다. 국정운영 방향을 가늠할 중요 변수로 복지문제가 사회 전면에 부상한 작금의 현실을 보면 세수 증대는 우리에게 당면한 중요과제이기도 하다.

온라인 세금정보제공이나 세금안내책자 제공, 여타 대중매체나 조세박물관을 통한 홍보 등 일련의 납세안내서비스는 조세저항을 최소화하고 국민으로부터 효율적으로 징세를 하기 위한 절차적 전제조건이 된다. 뿐만 아니라 앞서 언급했던 바 여러 방식으로 국민에게 납세서비스를 홍보하는 것은 납세자 개인이 자신이 부담하는 세금이 공평한 것이라는 인식을 제고시켜 주는 점에서 국민통합 차원에서 한결 큰 의미를 부여할 수 있다. 또한 2012년 7월 개방직 국세청 홍보과장에 최초로 민간 여성세무사를 영입한 것도 국세청 내부의 시각을 벗어나 좀더 국민의 시각에서 접근하기 위한 시도라 할 수 있다.[145]

바) 미비점과 개선방향

오늘날 기업 등 민간분야의 홍보활동이 양적·질적으로 급격히 팽창하고 있는 상황에서, 납세홍보에 있어서도 새로운 홍보기법의 개발 및 활용이 어느 때보다도 중요시되고 있다. 지금까지 국세청은 각종 멀티미디어, 온라인 등을 활용한 홍보를 개발·전개해 왔다. 최근 스마트폰 등 이른바 스마트기기 활용, 특히 SNS서비스를 이용한 정보소통, 국민소통이 사회의 화두가 되고 있다. 국세청 입장에서 단순히 이러한 기기가 활용될 수 있도록 준비하는 하드웨어적 접근뿐만 아니라 구체적으로 국세청 공보관 등과의 SNS소통 등 컨텐츠 측면의 소프트웨어적 접근법도 고민해볼 필요가 있다.

아울러 현재 국세청 납세홍보를 총괄하는 전담부서의 지위를 고양시킬 필요도 있다. 현재는 징세법무국 소속 세정홍보과에서 납세안내, 성실납세의식 고취 등 홍보업무를 전담하고 있다. 차제에 현행 대변인실과 세정홍보과 등을 통합하여 이를 국세청장 예하 별개의 세정홍보실로 격상해 대민, 대언론 납세홍보활동을 체계적·통일적으로 전담하는 보좌부서로 활용할 필요도 있을 것이다.

---

145) 국세청 보도자료,「개방직 국세청 세정홍보과장에 최초로 민간 여성 세무사 영입- 현장세정 전문가로 국민의 시각에서 쌍방향(Interactive) 소통하는 세정홍보 기대 -」, 2012. 7. 11. 자 참조

3) 성실납세자에 대한 우대

가) 세금포인트제도[146]

세금납부에 대한 보람과 자긍심을 느끼게 하기 위해 2004년 4월 1일 세금포인트제가 도입되었다. 이는 납세자들의 대표적 불만사항인 '세금을 성실하게 내도 제대로 알아주지 않는다'는 인식을 불식시키고 고액납세 개인에게도 인센티브를 제공함으로써 세금납부에 대한 자긍심을 갖게 한다는 데에 그 의의가 있다.

세금포인트제는 개인의 종합소득세, 근로소득세, 양도소득세 등 대부분의 소득세 납부액이 개인별로 누적적으로 집계되어 관리하는 제도로서 국민 누구나 본인이 평생 동안 자신의 소득에서 얼마만큼의 소득세를 납부해 왔는지를 알 수 있을 뿐만 아니라, 향후 사회 기여도를 감안하여 인센티브를 제공하는 제도가 도입되는 경우에 '평생 소득세 납부액'이 중요한 기준으로 활용될 수도 있다.

세금포인트제는 모든 세금에 대한 것은 아니다. 개인납세자의 경우 소득세를 대상으로 세금포인트가 부여된다. 종합, 근로, 양도소득세 등이 포함되며 원천징수되는 이자·배당소득세는 제외된다. 그리고 새 천년의 시작부터 적용한다는 의미에서 2000년 이후 소득세 납부액부터 적용된다.[147]

세금납부액을 기준으로 납부세액 10만원당 자진납부세액에는 1점, 고지납부세액에는 0.3점을 부여하고 조세범칙으로 처벌받은 불성실납세자는 적립된 포인트가 모두 삭감되며 납세담보제공 면제에 포인트를 사용한 경우에는 이용포인트를 누적포인트에서 차감한다.

적립된 포인트가 100점 이상인 경우는 납기연장, 징수유예 등의 신청 시 제공해야 하는 납세담보를 면제받는 데 포인트를 사용할 수 있으며 적립된 포인트가 1,000점 이상이 되면 세무서에 설치된 '성실납세자 전용창구'에서 서비스를 받을 수 있으며, 납세증명·소득금액증명 등 민원증명 신청 시 세무관서에서 직접 전달해 주는 택배서비스가 제공된다.

세금포인트가 첫 시행된 2004년에는 2000년부터 2002년까지의 소득세 납부실적을 기준으로 세금포인트가 적립되었는데, 세금포인트 100점 이상이 68만 3천명, 1천

146) 국세청, 『국세청 40년사』, pp. 297~298; 국세청 납세자보호과, 「'09년 세금포인트 부여 시행 계획」, 2009.3 참조.; http://www.nts.go.kr/info/info_06_06.asp 에서 성실납세자에 대한 우대혜택의 하나로 소개되고 있다.

147) 국세청 보도자료, 「세금포인트제 최초 시행」, 2004. 3. 25자

점 이상이 3만 3천명이었다.[148] 적립현황을 보면, 2005년에는 100점 이상이 104만 5천명, 1천점 이상이 5만 1천명,[149] 2006년에는 100점 이상이 167만 9천명, 1천점 이상이 7만 2천명이,[150] 2007년에는 100점 이상이 174만 2천명, 1천점 이상이 9만 9천명,[151] 2008년에는 100점 이상이 211만 2천명, 1천점 이상이 13만 8천명이,[152] 2009년에는 100점 이상이 250만 7천만명, 1천점 이상이 19만명,[153] 2010년에는 100점 이상이 287만명이었다.[154] 개인납세자는 「국세청 홈택스(www.hometax.go.kr) → "개인" → "조회서비스" → "기타내역조회" → "세금포인트조회"」에서 2000년 이후 누적 세금포인트를 국세청 홈택스 홈페이지에서 확인할 수 있다.

나) 모범납세자 등의 선정·우대[155]

(1) 모범납세자의 선정·우대

납세자 중 납세에 대해 성실성이 인정되어 모범납세자로서 영예와 과세행정상 혜택을 주는 모범납세자제도는 2003년 7월 이전에도 존재하였다. 매년 3월 3일 납세자의 날에 세무서장 추천 위주로 폐쇄적으로 운영되었던 제도는 2003년 7월부터 시행된 '모범성실납세자'제도를 통해 선정방법도 다양화되고 3년간 세무조사 면제, 금융상 우대 등 다양한 실질적인 우대방안이 모색되기 시작했다.[156]

이 모범성실납세자 지정·우대제도는 성실납세자가 사회에서 존경과 칭송을 받고, 탈세자는 비판받는 선진 납세환경을 조성하여 납세자들이 기분좋게 세금을 내는 성숙한 납세문화를 정착시키기 위해 세정혁신과제의 하나로 시행된 것이었다.

---

148) 국세청 보도자료, 「세금포인트제 최초 시행」, 2004. 3. 25자
149) 국세청 보도자료, 「국세청, 5만1천명에게 세금포인트 통보」, 2005. 4. 6자
150) 국세청 보도자료, 「국세청, 금년도 세금포인트 부여」, 2006. 4. 20자
151) 국세청 보도자료, 「개인납세자에 대한 금년도 세금포인트 부여」, 2007. 4. 27자
152) 국세청 보도자료, 「19백만 납세자에게 세금포인트 추가 부여- 포인트 점수에 따라 우대혜택이 달라집니다 -」, 2008. 3. 5자
153) 국세청 보도자료, 「납세자 2천만명 세금포인트 부여 · 우대혜택 제공- 성실납세자에게도 각종 우대혜택을 제공하고 있습니다. -」, 2009. 3. 4자
154) 국세청 보도자료, 「"성실납세하면 혜택도 많습니다-세금포인트"에도 이런 혜택이 -」, 2010. 3. 8자. 1000점 이상의 현황은 보도자료 내용에 포함되어 있지 않다. 세금포인트 부여실적 및 사용실적은 국세청 통계연보에서 제공되지 않고, 국세청 보도자료에서 성실납세자 우대에 대한 제도 소개시 현황이 간간이 소개될 뿐이다.
155) 국세청, 『국세청 40년사』, pp. 308~309 참조
156) 국세청 보도자료, 「최초로 모범성실납세자 지정, 3년간 세무조사 면제 등 우대」, 2003. 10. 16자

모범성실납세자는 세무조사 결과 사업실적을 성실하게 신고·납부한 것으로 확인되거나 국민추천·자기신청에 따른 성실도 검증조사 결과 타의 모범이 되는 성실납세자로 확인된 사업자를 대상으로 각계의 외부위원이 참여하는 「모범성실납세자 심사위원회」의 공정하고 투명한 심의절차를 거쳐 선정되었다. 2003년 10월 16일 국세청 강당에서 모범성실납세자로 선정된 12명에 대한 모범성실납세자 지정서 수여식이 개최된 바 있다.

이후 모범성실납세자의 요건, 선정 및 혜택은 변화가 있었지만, 이를 다양화하는 데 초점이 맞추어졌다. 모범납세자에 대한 혜택과 관련해서는, 2003년 당시에는 3년간 세무조사 면제, 납기연장·징수유예시 납세담보 완화, 납세자의 날 정부포상 대상자로 우선 추천, 항공이용 편의 제공(항공회사(KAL·아시아나)의 골드카드발급 및 국제선 라운지 이용), 공영주차장 무료이용, 국민은행의 최고등급(VIP) 고객으로 우대(타 은행 확대 추진중), 민원봉사실 전용창구 이용 등이 혜택이었다.[157] 2009년 10월 대출금리 우대혜택(0.3%p 이내) 제공,[158] 2010년 6월 대출금리 우대 확대,[159] 2011년 12월 철도운임 할인혜택 제공,[160] 2012년 4월 무담보 대출 우대[161] 등을 보면 국세청이 모범납세자에 대해 다양한 혜택을 모색하고 있음을 알 수 있다. 한편 2011년 3월에는 4년 순환주기 조사대상자에 해당되는 외형 5천억원 이상 대기업은 모범납세자로 선정되어 포상을 받더라도 세무조사 유예 혜택을 주지 않음으로써 모범납세자 선정이 세무조사 회피 수단으로 이용될 수 있는 여지를 사전에 차단한 경우도 있다.[162]

(2) 고액 납세자에 대한 우대방안 마련

세금포인트제도의 경우 개인납세자의 경우 소득세를 많이 내는 경우 세금포인트

157) 국세청 보도자료, 「최초로 모범성실납세자 지정, 3년간 세무조사 면제 등 우대」, 2003. 10. 16자
158) 국세청 보도자료, 「모범납세자의 대출금리를 깎아드립니다- 중소기업은행 및 농협중앙회 『금융지원 업무 협약식』 체결 -」, 2009. 10. 16자
159) 국세청 보도자료, 「모범납세자 대출금리 우대를 확대했습니다.- 신한은행·우리은행과 『금융우대 협약』 체결 -」, 2010. 6. 29자
160) 국세청 보도자료, 「모범납세자에 대한 철도운임 할인혜택 제공」, 2011. 12. 14자
161) 국세청 보도자료, 「성실납세로 신용 쌓은 모범납세자, 무담보 대출 우대- 신한은행과 '모범납세자 금융우대 협약식' 체결 -」, 2012. 4. 27자
162) 국세청 보도자료, 「모범납세자 526명 『제45회 납세자의 날』에 수상- 지난 해에 비해 중소기업과 지방기업 많아 -」, 2011. 3. 3자

가 많이 쌓인 만큼 사용할 수 있는 혜택이 많아지지만, 세금 자체를 많이 냄으로써 예우를 하는 경우도 있다. '고액납세자의 탑'이 그것이다. 첫 시행된 2004년 3월 3일 납세자의 날에는 15개 법인,[163] 2005년에는 7개 법인에 대해 고액납세의 탑이 수여되었다. 이 고액납세의 탑은 대상 기업에 계속 수여가 되었고, 2012년 3월 5일에도 6개 법인에게 수여되었다,[164] 고액납세의 탑은 국가재정 확보에 크게 기여한 법인에 대통령 명의로 명예적 성격의 탑을 수여하여 고액납세 법인의 자긍심을 고취하고 사회적으로도 성실납세 분위기를 조성하기 위한 것이었다. 법인세(농특세 포함)를 1천억원 이상을 자진신고하여 납부한 법인 중 일정 요건에 해당하는 법인의 신청을 받아 수여하였다.[165] 고액납세의 탑 수상 이외에 별도의 우대책은 없다.

한편 고액의 세금을 납부하고 성실한 납세자에게 출입국시 혜택을 부여한 경우가 있다. 2006년 1월 최초로 연간 10억원 이상 납부한 법인, 1억원 이상 납부한 개인, 세금포인트 5년간 누계액이 5만점 이상인 자(연평균 납부세액 10억원 이상) 중에서 지방청장 추천과 국세청 공적심의회 심의, 법무부 적격심사를 거쳐 252명을 선정하여, 이들에게 모범납세자 카드(Best Taxpayer Card)를 수여하고 2년간 인천국제공항 등의 출입국시 전용심사대를 이용하여 출입국에서의 편의를 제공한 바 있다.[166] 2007년 3월에는 출입국 전용심사대 '동반 가족' 우대 및 귀빈실 이용혜택을 추가하였고,[167] 2008년 6월에는 '모범납세자 카드' 이용기간을 3년으로 연장하고 전용심사대 이용대상자를 동반가족 2인까지 확대 시행하였다.[168] 이러한 출입국 전용심사대 이용은 모범납세자의 혜택 중 하나이다.

(3) 아름다운 납세자상 시상 및 우대

국세청은 2011년 7월 22일 「아름다운 납세자상(賞)」을 제정하여 자기 몫의 세금을 성실하게 납부하면서도 '기부', '봉사' 등 사회공헌을 실천하거나 경제적으로 재기에 성공한 납세자를 발굴한 바 있다.[169] 이는 납세뿐만 아니라 사회공헌, 경제적

163) 연합뉴스, 「삼성전자 국세 1조원탑 수상」, 2004. 3. 3자
164) 공감코리아 정책정보, 「박재완 장관 "경제성장 통해 과세기반 확충해야"-"탈세자·고액체납자에게 세법 엄정 집행"」, 2012. 3. 5자
165) 국세청 납세자보호과, 「2009년 고액납세의 탑 수여계획」, 2009. 1
166) 국세청 보도자료, 「고액·성실납세자 공항 출·입국 전용심사대 이용」, 2006. 1. 24자.
167) 국세청 보도자료, 「고액성실납세자 공항 출입국시 우대 확대- 출입국 전용심사대『동반 가족』우대 및 귀빈실 이용혜택 추가」, 2007. 3. 2자
168) 국세청 보도자료, 「고액·성실납세자 공항 전용심사대 이용혜택 대폭 확대」, 2008. 6. 5자

회생 등과 연계하여 국민의 귀감이 되는 공정사회 실천 모델을 제시하고 넘어진 사람도 다시 일어설 수 있게, 패자에게 또 다른 기회를 주는 공정사회가 될 수 있도록 소상공인, 영세사업자들에게 희망을 주기위한 것이었다.[170]

아름다운 납세자상 수상자에게는 기본적으로 모범납세자와 동일한 혜택을 부여하고 있으며 수상자의 요구가 있는 경우 공항 출입국 전용 심사대 이용 혜택도 제공하고 있다.

2011년 7월 22일에 아름다운 납세자로 33명을 선정한 이후, 2012년 3월 3일에는 납세자의 날 행사에 포함시켜 포상하였다.[171] 또한 위 각 수상자 33명은 사진과 사회공헌 등의 활동을 담은 '아름다운 납세자 게시판'을 조세박물관 내에 설치하였다.

다) 현황과 평가

현재까지 보면 세수 확보를 위해 가산금, 가산세 등 강제적·국고편의주의적인 네거티브 방식의 징세제도가 조세행정의 우선순위에 있다. 자발적으로 세금을 성실하게 납부하도록 하는 포지티브 제도의 도입은 별로 없다. 거주지국 과세원칙을 택한 결과로 이민을 통해 세금을 피할 수 있는 길이 합법적으로 열려 있고 오늘날 고소득자에게 이런 일이 적지 않은 이상, 단순히 네거티브 방식만으로 세수 증대를 꾀할 수는 없는 일이다. 그런 측면에서 본다면 자발적인 납세 순응을 통해 성실납세를 유인할 수 있는 세금포인트제도나 성실납세자우대제도는 징세비용을 최소화하면서 세수를 증대시킬 수 있는 바람직한 제도임에는 틀림없다.

다만 이런 제도가 단점이 없지는 않다. 이런 제도들이 유인(incentive)으로 작동하기에는 미비점이 많다는 것은 큰 문제다. 우선 네거티브 제도와 달리 국세청장훈령이나 지시사항 수준에서 이런 포지티브 제도를 운용하려 하므로 체계적, 효과적 유도가 어려울 수도 있다. 법령상 근거가 이렇게 하위수준이라면 우대혜택 내용을 규정할 권한의 범위도 낮을 뿐더러 집행 기대효과도 너무 낮아 제도의 목적을 달성

169) 국세청 보도자료, 「아름다운 납세자 상 시상식 개최- 성실한 납세와 적극적인 사회공헌 활동 납세자 선정 -」, 2011. 7. 22자

170) 국세청 홈페이지(http://www.nts.go.kr/news/news_06.asp?minfoKey=MINF53200802112053 38&top_code=&sub_code=&type=LR&isSearch=0&mbsinfoKey=MBS20110608180340497)

171) 국세청 보도자료, 「「제46회 납세자의 날」에 모범납세자 603명 포상- 자기 몫의 세금을 제대로 내는 각계 각층의 성실납세자 570명 포상 -/- 사회공헌을 통해 나눔문화를 실천한 「아름다운 납세자」 33명 포상 -」, 2012. 3. 5자

하는 데 어려움이 있을 수 있기 때문이다.[172] 다음으로, 납세자에게 제공되는 혜택 내용이 납세를 유도할 만큼 충분히 매력적인가, 충분한가 등에도 의문이 없지 않다.

라) 미비점과 개선방향

세금포인트제도, 성실납세제도 등의 문제점 내지 한계를 극복하기 위해 제도 전체를 새로 고안해야 된다는 견해가 있다. 해당 견해는, 가령 납세연금을 주거나, 국민연금 할증지급, 노후 무상치료와 간병인제, 공공시설 할인이용 등 다양한 경제적 보상제도를 단계적으로 검토해보거나 성실납세인증제, 성실납세 명예의 전당 입성제도 등 비경제적 보상제도를 마련하자는 방안 등이다.[173] 이와 같은 의견은 개선방향으로 충분히 검토해볼 필요가 있어 보인다.

한편, 약간 다른 얘기지만 결국 이런 활동이 세수 증대활동의 일환으로 파악한다면 포지티브제도만으로 독자적 효과를 얻기 어려울 수 있음을 염두에 두고 개선방안 마련작업을 진행해야 한다. 한 실증연구 결과는 간편납세제도 등 성실납세자 혜택 부여만으로 독자적 효과를 얻기는 어렵고 강력한 세무조사와 더불어 세액공제 등 경제혜택을 성실납세자에게 부여해야 제대로 효과를 볼 수 있음을 지적한다.[174] 그렇다면 앞서 언급했던 납세홍보활동 강화도 이와 무관하지 않고 병행할 필요도 있다.

라. 결론

필자들은 이 글을 통해 납세자권익보호 및 납세서비스 개선을 위한 국세청의 여러 시도의 배경, 변화과정, 변화의 내용과 효과 등을 분석해서 납세자권익보호 및 납세서비스의 향후 개선방향을 제시해보고자 하였다. 그 논의 소재로서 한편으로는 납세자권익보호제도 중 사전적 권익보호절차인 납세자권리헌장, 사후적 권익보호절차들인 세금고충민원 처리제, 납세자보호담당관제도, 납세자보호관제도 등을 살

---

172) 권일환, 「성실납세를 위한 납세자존중제도의 도입에 관한 연구」, 『조세연구』 (제9-1집), 한국조세연구포럼, 2009, p. 310

173) 권일환, 앞의 논문, pp. 312~319. 아름다운 납세자상 수상자의 경우에는 2011년 7월부터 조세박물관에 명예의 전당 성격의 「아름다운 납세자 게시판」이 운영중이다.

174) 심태섭, 「세무조사와 성실납세자에 대한 혜택이 납세자의 세무신고에 미치는 영향」, 『경영저널』 (제34권 제4호), 한국경영학회, 2005 참조

펴보았고, 다른 한편으로는 납세서비스 제고를 위한 제도인 국세청고객만족센터, 납세안내서비스, 성실납세자 우대제도 등을 살펴보았다. 위 제도들의 도입시기 및 존속기한을 연대순으로 간단히 정리하면 다음 표와 같다.

납세자 권익보호 제도	납세자권리헌장	1996년 12월~2012년 현재
	세금고충민원처리제	1988년 4월~2012년 현재
	납세자보호담당관	1999년 9월~2012년 현재
	납세자보호관	2009년 9월~2012년 현재
납세 서비스 제도	국세청고객만족센터	2001년 3월[175]~2012년 현재
	납세안내서비스 제공	(온라인) 1992년 12월~2012년 현재 (대중매체 등) 1960년대~2012년 현재 (조세박물관) 2002년 10월~2012년 현재
	성실납세자 우대	(세금포인트제) 2004년 4월~2012년 현재 (모범성실납세자제도) 2003년 7월~2012년 현재 (고액납세자의 탑) 2004년 3월~2012년 현재 (아름다운 납세자상) 2011년 7월~2012년 현재

한편, 본 연구를 통해 알 수 있었던 점을 간략히 정리하면 아래와 같다.

첫째, 납세자권리헌장에 대해서는 그 선언적 성격으로 인해 해당 권리헌장에 따른 각종 권리내용이 과세당국에 의해 묵살되는 때에 어떤 방식으로 권리구제를 할 것인지, 그에 앞서 어떤 사전적 실효성 담보장치를 둘 것인지 등을 진지하게 고민해야 한다는 점을 지적했다.

둘째, 세금고충처리민원제 등 여타 납세자권익보호제도에 대해서는, 역사적 발전과정상 세금고충민원처리제도나 납세자보호담당관제도가 납세자보호관제도를 정점으로 하나로 유기적으로 연결된 제도임을 적시하고서 결국 이들 제도의 개선방안으로는 납세자보호관의 법적 지위를 더욱 고양하는 방안 및 납세자보호관이 납세자의 개별적 민원처리에 그치지 않고 해당 민원이 왜 발생했는지 원인을 파악해 유사 민원이 재발되지 않도록 제도 또는 시스템을 마련할 방안을 강구할 필요가 있다는 점 등을 지적했다.

---

175) 본문에서 언급했듯이, 그 이전에 있었던 '행정안내실'에서부터 연원을 찾는다면 1967년 9월부터 시작되었다고 말할 수도 있다. 다만 오늘날과 같은 국세청고객만족센터의 모태가 된 국세청 납세지원국 소속 광역전화상담센터에서 그 연원을 찾는다면 2001년 3월부터이다.

셋째, 납세서비스의 일환인 국세청고객만족센터와 관련해서는 실증연구 결과, 특히 서비스 접근성에서 납세자의 서비스품질 만족도가 낮다는 분석결과가 있기에 납세자와의 통화연결이 신속히 이뤄지도록 장비 개선을 하는 등 서비스 접근성 강화를 위한 개선 노력이 필요하다는 점을 지적했다.

넷째, 납세안내서비스 등 납세홍보활동과 관련해서는 현재 국세청 납세홍보 전담부서의 지위를 고양시킬 필요가 있을 수 있음을 지적했다. 즉, 차제에 현행 대변인실과 세정홍보과 등을 통합하여 이를 국세청장 예하 별개의 세정홍보실로 격상해 대민, 대언론 납세홍보활동을 체계적·통일적으로 전담하는 보좌부서로 활용하는 방안을 검토해 봐야 할 것이다.

다섯째, 세수 증대활동의 일환이라는 측면에서 포지티브제도와 네거티브제도의 적절한 재설계 내지 혼용이 필요함을 지적했다. 즉, 우선 현행 성실납세자우대제도는 더욱 세분화해서 가령 납세연금 등 다양한 경제적 보상제도를 검토해보거나 성실납세인증제 등 비경제적 보상제도를 마련하는 방안을 생각해볼 필요가 있다. 또한 포지티브제도만으로 충분한 실질효과를 얻기 어려울 수도 있기에 납세홍보활동 강화와 유기적으로 진행시켜야 한다.

참고문헌

공감코리아 정책정보, 「박재완 장관 “경제성장 통해 과세기반 확충해야”-“탈세자·고액체납자에게 세법 엄정 집행”」, 2012. 3. 5

국세청, 『국세청 40년사』, 2006

_____, 『2011 국세통계연보』, 2011. 12

_____, 「새로운 변화-국민이 신뢰하는 선진 일류 국세청」, 2009. 9

국세청 보도자료, 「최초로 모범성실납세자 지정, 3년간 세무조사 면제 등 우대」, 2003. 10. 16

_____, 「세금포인트제 최초 시행」, 2004. 3. 25

_____, 「국세청, 5만 1천명에게 세금포인트 통보」, 2005. 4. 6

_____, 「국세청 인터넷 홈페이지 방문자 1억명 돌파」, 2005. 6. 21

_____, 「고액·성실납세자 공항 출·입국 전용심사대 이용」, 2006. 1. 24

_____, 「국세청, 금년도 세금포인트 부여」, 2006. 4. 20

_____, 「고액성실납세자 공항 출입국시 우대 확대- 출입국 전용심사대 ‘동반 가족’ 우대 및 귀빈실 이용혜택 추가」, 2007. 3. 2

_____, 「개인납세자에 대한 금년도 세금포인트 부여」, 2007. 4. 27

_____, 「19백만 납세자에게 세금포인트 추가 부여- 포인트 점수에 따라 우대혜택이 달라집니다 -」, 2008. 3. 5

_____, 「고액·성실납세자 공항 전용심사대 이용혜택 대폭 확대」, 2008. 6. 5

_____, 「「유가환급금」 홍보 가두 캠페인 전개- 국세청 명예홍보위원(송일국·김선아)과 함께」, 2008. 10. 29

_____, 「납세자 2천만명 세금포인트 부여·우대혜택 제공- 성실납세자에게도 각종 우대혜택을 제공하고 있습니다. -」, 2009. 3. 4

_____, 「「근로장려세제」 홍보 가두캠페인 전국적 실시 - 근로장려세제 홍보대사(박수홍·최정원)와 함께 -」, 2009. 4. 27

_____, 「모범납세자의 대출금리를 깎아드립니다- 중소기업은행 및 농협중앙회와 『금융지원 업무 협약식』 체결 -」, 2009. 10. 16

_____, 「성실납세하면 혜택도 많습니다-“세금포인트”에도 이런 혜택이」, 2010. 3. 8

_____, 「「126세미래콜센터」 이용률 90% 상회-국세청 대표상담전화로 자리잡다!」, 2010. 6. 15
_____, 「모범납세자 대출금리 우대를 확대했습니다. - 신한은행·우리은행과 『금융우대 협약』 체결 -」, 2010. 6. 29
_____, 「한 눈에 보는 나의 세금정보, 『My NTS』! - 국세청 인터넷서비스의 허브 -」, 2010. 11. 12
_____, 「모범납세자 526명 「제45회 납세자의 날」에 수상- 지난 해에 비해 중소기업과 지방기업 많아 -」, 2011. 3. 3
_____, 「아름다운 납세자상 시상식 개최- 성실한 납세와 적극적인 사회공헌 활동 납세자 선정-」, 2011. 7. 22
_____, 「모범납세자에 대한 철도운임 할인혜택 제공」, 2011. 12. 14
_____, 「홈택스·국세법령정보, 이제 스마트폰을 이용하세요」, 2012. 2. 9
_____, 「「제46회 납세자의 날」에 모범납세자 603명 포상- 자기 몫의 세금을 제대로 내는 각계 각층의 성실납세자 570명 포상 -/- 사회공헌을 통해 나눔문화를 실천한 「아름다운 납세자」 33명 포상 -」, 2012. 3. 5
_____, 「성실납세로 신용 쌓은 모범납세자, 무담보 대출 우대- 신한은행과 '모범납세자 금융우대 협약식' 체결 -」, 2012. 4. 27
_____, 「개방직 국세청 세정홍보과장에 최초로 민간 여성 세무사 영입- 현장세정전문가로 국민의 시각에서 쌍방향(Interactive) 소통하는 세정홍보 기대 -」, 2012. 7. 11
_____, 「국민과의 소통 활성화를 위한 「국세청 SNS 기자단」 발족- 대학생·주부 등 30명으로 구성, 서울대 김난도 교수를 멘토로 위촉 -」, 2012. 8. 17
권일환, 「성실납세를 위한 납세자존중제도의 도입에 관한 연구」, 『조세연구』 제9-1집, 한국조세연구포럼, 2009
김완석, 「과세전 적부심사제도의 문제점과 개선방안」, 『조세와 법』, 제4권 특별호, 서울시립대 법학연구소, 2011
매일경제, 「국세청 발족 30돌 특별좌담: 세정선진화 방향진단 '친근한 세무서 만들기 위해 노력'」, 1996. 3. 2
박훈, 「공정과세와 납세자권익 존중」, 『납세자』, 통권17권, 납세자 연합회, 2011
변정희, 「국세청 고객만족센터(국세종합센터)에 대한 이용자의 만족도, 충성도 및 업무효율 향상 연구」, 단국대학교 경영대학원 석사학위논문, 2009
세정신문, 「국세청, 세금주제 '골든벨' 제작…KBS1TV 12월 11일 방송」, 2011. 12. 1
송쌍종, 『조세법학총론』, 제5판, 조세문화사, 2012
심태섭, 「세무조사와 성실납세자에 대한 혜택이 납세자의 세무신고에 미치는 영향」, 『경영저널』,

제34권 제4호, 한국경영학회, 2005
연합뉴스, 「납세자권리헌장 빠르면 상반기 선포」, 1996. 3. 8
_____, 「신한국당 '납세자권리헌장' 법률제정」, 1996. 3. 25
_____, 「삼성전자 국세 1조원탑 수상」, 2004. 3. 3
_____, 「한나라 15대·17대 총선 어떻게 공천했나」, 2011. 11. 8
윤혜원, 「하석범 동대문세무서 납세자보호담당관」, 『납세자』, 2002년 봄호
이석봉, 「납세자 권리보장 방안에 대한 연구」, 연세대학교 법무대학원 석사학위논문, 2010
이은기, 「소송외적 행정구제방법으로서의 민원처리제도」, 『행정법연구』, 제18호, 행정법이론실무학회, 2007
정영헌 외, 『납세자권리헌장의 제정방안』, 한국조세연구원, 1996. 6
최명근, 『납세자보호관제도의 법제화 연구』, 한국경제연구원, 2006

〈홈페이지〉
http://call.nts.go.kr
http://www.moleg.go.kr
http://www.nts.go.kr
http://www.nts.go.kr/museum
http://www.index.go.kr/

한국세제사 (주제별 역사와 평가)

- 제2편 제4권 국세행정 -

◎ 발행일 2012년 12월
◎ 발행인 조원동
◎ 발행처 한국조세연구원
1 3 8-7 7 4 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28
전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr
◎ 등 록 1993년 7월 15일 제21-466호
◎ 한국조세연구원 2012
ISBN 978-89-8191-666-4 가격 ₩9,000
ISBN 978-89-8191-661-9(세트)
◎ 조판 및 인쇄 일지사