우리나라 稅務行政의 發展的 改善方案

- 稅務節次의 民主化를 중심으로 -

2002. 12.

최 명 근

KIPF 한국조세연구원

서 언

세제를 아무리 정밀하게 설계해도 세무행정력이 이를 뒷받침하지 못하면 설계된 대로 작동하지 못한다. 그런데도 우리나라에서는 세무행정에 관한 연구가 조세정책에 관한 연구에 비하여 상대적으로 소홀히 다루어져 왔다.

세무행정이 과학화되고 합리화되려면 세무행정이 발을 디딜 수 있는 사회적 조세인프라도 건전하게 구축되어 있어야 한다. 본 연구에서는 세무행정이 과학화·합리화되기 위해서는 어떤 사회적 인프라를 더 확충해야 할 것인가? 세무행정은 재정수요 충족을 그 본무로 하지만 납세자를 나라의 주인으로 대우하는 서비스기능에도 충실하도록 개혁되어야 하는데 그 방법은 무엇인가? 세무조사 때마다 납세자는 조사대상자 선정의 자의성을 의심하고 있는 실정인데 이를 어떻게 불식할 것인가? 등의 문제를 다루고 있다.

세제의 복잡성이 세무행정을 어렵게 하는 원인이며 이것이 국민에게 추가부담을 지우고 있다. 따라서 세법 단순화는 매우 중요한 문제이며, 세정의 과학화를 실현하기 위해서는 금융실명제 및 부동산실명제 등과 같은 사회적 조세인프라의 정비가 선행되어야 할 것이다.

조세행정의 본질은 적법절차에 따라 세법을 집행하는 작용이며 그 적정성은 절차법에 의해 제약을 받게 되므로 조세행정의 적정성 보장은 조세절차법을 그 기초로 삼게 된다. 이러한 조세절차법은 세무행정 측면에서는 조세채권을 실현하는 데 편리하고 행정의 비용이 최소화되어야 하지만, 납세자의 측면에서는 그 절차가 간

소하고 납세가 편할 뿐만 아니라 납세순응 비용이 최소화 되어야 하며 그 법은 국가의 강력한 과세권력의 행사기준을 정하는 것이므로 납세자기본권을 존중하는 철학이 담겨야 한다는 원칙을 충실하게 준수해야 할 것이다.

또한 현재 세무조사 대상자 선정의 객관성 및 공정성 여부를 둘러싸고 과세관서에 대한 납세자의 불신이 팽배해 있는바, 조사 대상자 선정의 객관화는 세무행정에 대한 납세자의 신뢰를 회복할 수 있는 첫걸음이 될 것이다. 다른 선진국들도 근래 수년간 세무행정으로 하여금 조세징수기능과 납세자에 대한 봉사기능을 조화롭게 수행하도록 개혁을 추진함과 동시에 그 세무조사대상의 선정을 객관화하려는 노력을 제고하고 있다. 우리도 그러한 개혁을 추진하는 대열에 합류해야 할 것이다.

본 보고서는 최명근 경희대학교 교수가 집필하였다. 본원의 초빙연구위원으로도 활동하면서 후학들에게 많은 귀감이 된 최 교수의 노고에 감사드린다.

끝으로 본 보고서의 내용은 필자의 개인적 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해를 반영한 것이 아님을 밝혀둔다.

2002년 12월

韓國租稅硏究院

院長 宋 大 熙

<요약 및 정책시사점>

세제를 정밀하게 설계해도 세무행정력이 이를 뒷받침하지 못하면 설계된 대로 작동하지 못한다. 그런데도 우리나라에서는 세무행정에 관한 연구가 조세정책에 관한 연구에 비하여 상대적으로 소홀히 다루어져 왔다.

또한 세무행정이 과학화·합리화되려면 세무행정이 발을 디딜 수 있는 사회적 조세인프라도 건전하게 구축되어 있어야 한다.

본 연구에서는 세무행정이 과학화·합리화되기 위해 어떤 사회적 인프라를 더 확충해야 할 것인가? 세무행정은 재정수요 충족을 그 본무로 하지만 납세자를 나라의 주인으로 대우하는 서비스기능에도 충실하도록 개혁되어야 하는데 그 방법은 무엇인가? 세무조사 때마다 납세자는 조사대상자 選定의 恣意性을 의심하고 있는 실정인데 이를 어떻게 불식시킬 것인가? 등의 문제를 다루었다.

1. 稅政과 조세인프라와의 關係

세제의 복잡성이 세무행정을 어렵게 하는 원인이며 이것이 국민에게 추가부담을 지운다는 전제를 취하면서 세법 단순화의 중요성을 부각시키고, 세정의 과학화를 실현하기 위해서는 사회적 조세인프라의 정비가 선행되어야 한다는 점에 핵심을 두었다.

첫째, 그러한 조세인프라의 가장 중요한 것이 금융실명제라고 보고 그 재정비 방안을 모색했다. 즉, 미국의 현금수령보고제도(Returns relating to cash received)와 이를 비교하면서 그 기능을

십분 살리기 위해서는 금융소득의 종합과세 범위를 넓히고, 아울러 차명거래에 대하여는 課徵金(원본금액의 30% 정도)을 부과하거나 차명된 금융자산에 대해 贈與로 推定하여 증여세를 부담시키는 방안을 강구·확충하되, 배우자간 예금의 차명거래는 이를 허용해야 한다는 방향을 제시했다.

둘째, 부동산실명제를 중요한 조세인프라로 보았다. 이는 법제의 정비가 비교적 양호하므로 정부의 의지만 확고하면 그 정착이 어렵지 않다고 보면서 명의신탁 행위에 대해 30%의 과징금을 부과하고 그 외에 벌금형 또는 징역형으로 처벌하는 것은 過剩禁止에 위배될 수 있다고 평가했다.

셋째, 신용카드와 직불카드의 사용이 세정의 과학화 내지 근거과세의 인프라임을 긍정하면서 그 사용 활성화를 세제로 유인하는 정책은 바람직하다고 보고, 세제와 세정이 이들 제도에 의존하기 위해서는 정부가 먼저 그 제도를 합리성 있게 철저히 정비할 의무가 있다고 본 것이다.

2. 조세절차 법규의 대대적인 再整備

조세행정의 본질은 적법 절차에 따라 세법을 집행하는 작용이며 그 적정성은 절차법에 의해 제약을 받게 된다. 따라서 조세행정의 적정성 보장은 조세절차법을 기초로 하게 된다. 이러한 조세절차법은 세무행정 측면에서 조세채권을 실현하는 데 편리하고 행정의 비용이 최소화되는 것이어야 하지만, 납세자의 측면에서는 그 절차가 간소하고 납세가 편리할 뿐만 아니라 납세순응비용이 최소화되어야 하며, 그 법은 국가의 강력한 과세권력의 행사기준을 정하는 것이므로 납세자기본권을 존중하는 철학이 충실하게 담겨야 한다는 원칙을 준수해야 한다고 보았다.

첫째, 각 세법에 散發的으로 규정되어 있는 절차규정을 정리하여 이를 국세기본법에 흡수·통합시켜 정비하거나 프랑스의 입법례처럼 조세절차법을 제정할 필요가 있다고 제안했다.

둘째, 우리의 조세절차법은 특히 납세자의 기본권 존중에 미흡하다. 그 미비점의 확충방안을 제시했다. 이는 조세절차를 발전적으로 개선하는 법의 편제가 어떤 형태로 개선되든지 반드시 수용해야 한다고 보는 사항들이다.

① 세무행정의 독자성을 보장하기 위한 고위공직자의 세무조사에 대한 영향력의 행사금지

② 납세자 본인에 한해 自己情報接近權과 그 訂正權의 보장

③ 조세절차(사전통지절차 위반과 세무조사결과통지절차 위반)를 명백히 위반하여 납세자의 권리를 침해하는 행위에 대한 제재조치의 강구.

④ 세무조사의 결과통지를 받은 후 세무조사자의 상급자를 仲裁者로 하고 세무조사자와 대면하여 의견을 교환할 수 있도록 하는 제도의 신설

⑤ 할당량 또는 목표량을 부여하고 그 달성수치를 기준으로 하는 세무공무원에 대한 근무평가의 금지 등

셋째, 물가단속, 과외금지, 투기억제 등 정부가 당면한 정책의 추진을 지원하기 위해 남용하는 세무조사를 斷絶하는 장치의 강구를 제안했다.

3. 세무조사 대상자 選定節次의 客觀化

현재 세무조사 대상자 선정의 객관성 및 공정성 여부를 둘러싸고 과세관서에 대한 납세자의 불신이 팽배해 있는 현실을 직시하면서, 그 선정의 객관화는 세무행정에 대한 납세자의 신뢰를 회복할 수

있는 첫걸음이라고 보았다. 다른 선진국들도 근래 수년간 세무행정으로 하여금 조세징수기능과 납세자에 대한 봉사기능을 조화롭게 수행하도록 개혁을 추진함과 동시에 그 세무조사대상의 선정을 객관화하려는 노력을 제고하고 있다. 우리도 그러한 개혁을 추진하는 대열에 합류해야 한다고 보았다.

첫째, 세무조사대상의 선정방법의 가장 기본이 되는 부분은 일반세무조사의 대상자 선정이다.

① 일반세무조사 대상자는 객관적 기준에 따라 전산조직을 통해 검토·분석, 신고내용이 불성실하다고 평가되는 자를 선정한다. 특히 법인세, 소득세, 부가가치세의 조사대상 선정에서 이 방법이 더욱 필요하다.

② 이러한 선정방법을 적용받아야 할 납세자의 범위는 적법하게 납세신고를 한 자에 한한다. 단, 장부를 비치·기장하지 아니하여 과세표준을 추계방법으로 납세신고를 한 자는 제외한다. 영세한 개인사업자도 국세청장의 재량에 의해 선정대상에서 제외한다.

未申告者의 세무조사, 범칙조사, 탈세제보에 의한 조사, 수시부과사유의 발생으로 인한 긴급조사, 무작위추출 방법에 의해 대상이 선정되는 조사, 주식변동조사, 추적조사 등에는 이 선정절차를 거치지 않도록 한다.

③ 납세 성실도를 측정하는 要素別 基準項目은 소득의 종류, 업태, 취급종목, 사업의 규모, 사업의 소재지 등 여하에 따라 그 측정기준을 달리하여야 할 것이다. 즉, 소득별, 업태와 종목별, 사업의 규모별로 최소한 상·중·하의 범위를 설정하고, 사업장 등 소재지의 광역시·대도시·중소도시별로 구분하여 검토·분석하는 기준을 달리 설정해야 한다.

④ 성실도의 비교기준은 납세신고서 중 무작위추출에 의해 선별

된 것의 平均率 개념을 사용하도록 한다. 즉, 무작위로 추출한 납세신고서(결손신고서는 제외한다) 중에서 업태별, 종목별, 규모별, 소재지별로 분석요소 항목의 基準平均率을 산정하여 그 수치를 비교기준으로 사용하는 방법인 것이다.

⑤ 誠實度의 양부(良否)는 점수 등으로 객관화할 수 있도록 설계한다.

⑥ 납세신고서의 성실도를 분석하는 기준항목별 평균기준율 수치는 물론 개별 납세신고서에 대한 납세성실도 점수 등은 이를 공개하지 아니하는 것으로 한다. 세무조사 사전통지서의 조사이유 항목에는 이 신고 성실도 점수를 표시하도록 한다. 선정의 기준이 되는 항목을 제외한 세무조사 대상자 선정절차는 이를 공개한다.

둘째, 순환세무조사(4년간 세무조사를 받지 아니한 납세자에 대한 조사)의 대상선정은 4년 전에 부여받은 납세성실도 분석점수를 기준으로 조사 하한선을 정하고 그 중에서 무작위추출방식에 의해 그 조사대상을 선정하도록 한다.

특정업종 또는 자산규모나 또는 수입금액을 기준으로 순환세무조사의 대상을 선정하는 경우에는 조사할 성실도 점수 하한선이나 무작위추출방법에 의한 선별절차를 적용하지 아니하는 것으로 한다.

셋째, 특별세무조사는 조세탈루방법이나 규모 등으로 보아 일반세무조사의 방법으로는 실효성을 확보할 수 없는 경우에 별도의 계획에 의하여 수행하는 세무조사이다. 그 조사방법은 일반세무조사에서 활용하는 조사방법 외에 거래처에 대한 확인조사와 금융거래의 확인조사를 하고, 조세탈루 혐의의 증거를 확보할 필요가 있는 경우 조사공무원이 장부 또는 증거서류를 預置하기도 하므로 이는 질문검사권의 행사범위를 踰越하는 문제점이 있다.

그러나 이를 즉시 금지하도록 하는 것은 바람직하지 않다. 다만 특별세무조사 절차를 순화시키면서 조세범처벌에 관련되는 법이 합리적으로 정비될 때까지는 그 운용을 용인해야 한다고 보았다. 우리나라의 조세범에 대한 처벌은 지나친 嚴罰主義를 택하고 있고, 모든 조세포탈 해당 행위를 旣遂犯으로 다룬다면 추정컨대 근로소득자를 제외한 납세자의 절반 이상이 조세범의 前科者가 될 것이며, 포탈세액의 3배 내지 5배의 벌금형을 과하는 경우 많은 수의 기업이 문을 닫는 사회문제가 야기할 것이기 때문이다.

그러므로 특별세무조사는 종국적으로는 폐지해야 하되, 그 폐지의 선행조건으로 조세범에 대한 처벌체계를 정비하여 사소한 질서범은 行政過怠料로 대체하고, 벌금형의 처벌수위는 이를 적정하게 낮추어 범법자 대부분을 처벌할 수 있도록 그 實效性을 높이는 방법을 먼저 찾아야 한다.

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 15
1. 연구의 목적과 범위 ····· 15
가. 연구의 목적 ····· 15
나. 연구범위 ····· 16
2. 연구방법 ····· 20

Ⅱ. 稅務行政의 改革課題와 科學化의 基盤造成 ····· 22
1. 세무행정 民主化 方向과 그 複雜性의 因果關係 ····· 22
가. 세무행정의 民主化 ····· 22
나. 복잡성의 근본원인과 사회적 부담의 문제 ····· 24
2. 개혁의 目標와 그 課題 ····· 32
가. 납세자에 대한 奉仕機能의 提高 ····· 32
나. 현대 세무행정의 바람직한 具備條件 ····· 36
3. 稅政科學化와 사회적 조세인프라 擴充 ····· 42
가. 實名制의 중요성 ····· 42
나. 金融實名制의 補完方案 ····· 44
다. 不動産實名制의 再整備 方向 ····· 56
라. 信用카드와 直拂카드의 使用 活性化 ····· 57
마. 국가기관 등 과세자료제출제도의 정착 ····· 65

Ⅲ. 租稅節次法 再整備와 그 行政改善 ····· 69
1. 조세절차와 納稅者基本權의 伸張 ····· 69

2. 미국의 조세절차법 중 납세자기본권 擴充 ····· 71
가. 내국세입청 직원을 평가하는 기준의 개정 ····· 71
나. 정당하지 못한 徵稅行爲로 입은 손해의 배상 ····· 72
다. 재무상태에 의한 세무조사의 제한 ····· 75
라. 납세자에게 통지 없는 제3자 조사의 금지 ····· 78
마. 각료급 고위직의 세무조사에 대한 영향력 행사금지 81
바. 쟁송권의 포기요구 금지 ····· 85
사. 非法曹人 세무대리인의 비밀유지특권 확장 ····· 86
아. 조세전문인의 조력을 받을 권리 확충 ····· 89
자. 위법행위 직원에 대한 免職權 ····· 91
차. 불법 조세저항자 指名의 禁止 ····· 95
3. 프랑스 조세절차법의 납세자기본권 존중 ····· 101
가. 연혁의 개관 ····· 101
나. 세무조사의 사전통지를 받을 권리 ····· 101
다. 세무조사 장소에 대한 납세자의 선택권 ····· 103
라. 납세자헌장을 교부받을 권리 ····· 104
마. 조세전문인의 조력을 받을 권리 ····· 104
바. 중복조사를 받지 아니할 권리 ····· 105
사. 조사결과의 통지를 받을 권리 ····· 106
아. 對審的 更正節次를 청구할 권리 ····· 107
4. 우리나라 조세절차법의 編制 改善方案 ····· 112
가. 법 체제 정비의 필요성 ····· 112
나. 입법의 방향 ····· 114
다. 조세절차법 등 편제의 개선방향 ····· 115
5. 조세절차의 整備方案와 行政慣行의 改善 ····· 118
가. 절차 민주화의 시각 ····· 118
나. 조세절차의 구체적 개선 ····· 119

다. 위법행위자의 免職權 부여 문제 ····· 145
라. 정부 정책지원을 위한 세무조사의 斷絶 ····· 146
마. 納稅不良者의 특별관리 문제 ····· 154

Ⅳ. 稅務調査節次의 合理化 ····· 155
1. 세무조사절차 整備의 必要性 ····· 155
가. 자기결정권의 尊重과 調査의 基本姿勢 ····· 155
나. 합리적 整備의 必要性 ····· 159
2. 미국 稅務監査 유형과 그 대상의 選別 ····· 161
가. 미국 세무감사의 유형과 절차 ····· 161
나. 세무감사대상자의 선별방법 ····· 173
다. DIF 프로그램과 TCMP 세무감사 ····· 177
라. 세무감사대상 선정기준의 공개 ····· 193
마. 세무감사의 종결과 30일레터 ····· 198
3. 우리나라 稅務調査節次의 合理化 方案 ····· 200
가. 미국제도에서 얻는 시사점과 개선 필요성 ····· 200
나. 조사대상 선정에서 나타나는 관행과 문제점 ····· 203
다. 세무조사 대상 選定方法의 改善 ····· 210
라. 특별세무조사의 存廢問題 ····· 221

Ⅴ. 요약 및 결론 ····· 229

참고문헌 ····· 237

부록 Ⅰ. 국세기본법 편제 試案 ····· 240

부록 Ⅱ. 조세절차법 편제 試案 ····· 244

부록 Ⅲ. 미국 내국세입법 중 조세절차법 체계 ····· 246

부록 Ⅳ. 독일 조세기본법 체계 ····· 251

부록 Ⅴ. 프랑스 조세절차법 체계 ····· 257

표 목 차

<표 1> 소득세제도 운용비용의 추계: 1995 ····· 28
<표 2> 금융기관 계좌 추적 내역 ····· 52
<표 3> 신용카드 이용금액의 변화추이 ····· 58
<표 4> 부가가치세 총납세자와 간이과세자의 추이 ····· 60
<표 5> 부가가치세와 소득세(신고분) 세수 증가추이 ····· 60
<표 6> 소득세 조사비율의 추이 ····· 148
<표 7> 법인세 조사비율의 추이 ····· 148
<표 8> 부가가치세 조사비율의 추이 ····· 148
<표 9> TCMP 세무감사의 단계별 주요 작업내용 ····· 192

Ⅰ. 서 론

1. 연구의 목적과 범위

가. 연구의 목적

세제와 세정은 수레의 두 바퀴이다. 세제를 아무리 정밀하게 설계하여 이를 입법화한다고 하더라도 그 집행이 세무행정력에 의해 뒷받침되지 못하거나 세무행정이 국민으로부터 신뢰를 받지 못하면 세제는 설계된 대로 작동하지 못한다.

그럼에도 불구하고 우리나라에서는 세무행정에 관한 연구가 조세정책에 관한 연구에 비하여 상대적으로 소홀히 다루어져 온 것이 우리의 현실이다. 사실은 세제를 연구할 때 그에 관련되는 행정상의 문제도 함께 다루어야 한다고 본다.

또한 세무행정이 과학화·합리화되려면 세무행정이 발을 디딜 수 있는 사회적 조세인프라도 함께 건전하게 구축되어 있어야 한다. 아무리 유능하고 도덕으로 무장된 인적 자원으로 세무행정조직을 채운다고 하더라도 그러한 조세인프라의 기반이 튼튼하지 못하면 세무행정은 과학화될 수도 없고 그 합리화를 통해 국민의 신뢰를 받기도 어려운 것이다. 세무행정은 국민에게 직접 복리를 배분하는 給付行政과는 달리 언제나 국민 호주머니의 돈을 축나게 하는 것(가처분 소득의 감소)을 그 고유의 屬性으로 하고 있기 때문이다.

본 연구에서는 세무행정을 과학화·합리화하기 위해서는 어떤

사회적 인프라를 더 확충해야 할 것인가? 조세행정의 속성은 권력적 행정작용이기 때문에 전통적으로 납세자에 대해 일방적 군림으로 표출되기 쉬운바, 세계적으로 시민의 권리가 신장하는 21세기에 있어서는 세무행정이 재정수요를 확보하되 이는 납세자를 나라의 주인으로 모시면서 그들의 납세를 돕는 서비스 기능을 함께 수행할 수 있도록 지속적인 개혁을 수행해야 하는 데 그 방법은 무엇인가? 항상 세무조사가 있을 때마다 그 조사대상자의 選定에 대하여 과세기관의 恣意性이 작용한다고 보는 납세자의 의구심을 어떻게 불식할 것인가? 그리고 선진화된 세무행정에서도 본의 아니게 납세자의 재산권을 침해하는 사례가 존재할 수밖에 없는바, 이를 어떻게 최소화하여 세무행정이 국민의 신뢰를 얻을 수 있을 것인가? 하는 문제를 다루고자 한다. 이는 세무행정을 민주적으로 발전시키는 데 있어서 핵심적인 중요과제라고 보기 때문이다.

본 연구에서는 그 기본방향을 위와 같은 과제에 초점을 맞추고자 한다. 즉, 세무행정기관이 독자적 위치에서 오로지 조세법의 집행에 충실을 기하되 납세자에게는 질 높은 서비스를 제공하는 그러한 방향의 모색이 될 것이다.

나. 연구범위

본 연구의 범위는 다음과 같이 설정하고자 한다.

첫째, 세무행정의 科學化 내지 合理化의 기반조성을 모색한다.

세무행정의 과학화란 객관적 기준에 의한 근거과세의 실현을 다른 말로 표현한 것이다. 이는 세무공무원의 성실한 노력이나 선량한 자질, 그리고 국민의 납세 성실성의 자발적 제고를 기다리는 것만으로는 실현될 수 없다. 합리적으로 구축된 사회적 조세인프라에 의해 조세회피 내지 탈세가 자동적으로 외부에 발각될 수 있어

서 국민의 납세 성실성이 間接的으로 强制될 수 있어야 납세의식 내지 납세도의가 향상되는 것이고, 세무행정은 객관적인 근거에 의존하여 과세를 과학화·합리화할 수 있는 것이다. 세무행정이 레일 위를 달리는 기차라면 사회적 조세인프라는 철로의 노선상태라고 비유할 수 있다. 전자를 아무리 과학화된 방법으로 합리화한다고 하더라도 후자의 상태가 고르지 못하면 그 위를 달리는 기차는 본래의 속력을 낼 수 없는 것과 같다.

본 연구에서는 그러한 사회적 조세인프라를 금융실명제·부동산실명제·신용카드 및 직불카드 등의 전자화폐라고 보고자 한다. 따라서 본 연구에서는 이러한 기본적인 제도에 대하여 재평가하면서 조세인프라의 재정비 방향을 모색하고자 한다.

둘째, 租稅節次法의 재정비 및 그 민주화를 모색하고자 한다.

우리의 조세절차에 관한 법제는 그 규정들이 각 개별 세법에 산발적으로 규정되어 있어서 너무 혼란스럽고, 납세자의 기본권 존중의 원칙과도 서로 균형이 맞지 아니한다. 미국을 위시하여 프랑스·독일 등은 조세절차법을 납세자의 권리 보장이라는 규범체계에 맞추어 정비하여 시행하고 있다. 세무행정은 조세회피 내지 조세포탈자에 대하여는 이를 민첩하고도 집요하게 추적하되, 정직한 납세자에 대하여는 정중하게 대우해야 하며, 조세회피 내지 조세포탈에 대한 집요한 추적에서도 세무행정은 적법한 절차를 엄정하게 준수해야 한다. 이것이 法治主義의 요청임과 동시에 租稅法律主義의 헌법정신이다.

국세청은 지난 3년간 스스로 세무행정 개혁에 많은 노력을 경주해 왔다. 그러한 노력은 상당한 성과를 거두고 있다. 그러나 이는 시작에 불과하다. 그리고 그 개혁으로 개선된 결과는 아직도 거의 法制化되지 아니하고 국세청 訓令의 모습으로 남아 있는 상태이다. 그런데 훈령은 영속성이 부족하고 대(對) 국민적 약속의 법적 효력

도 없다. 하지만 매우 바람직하고 前向的인 내용을 담고 있는 것도 많다. 따라서 이를 조세절차법에 흡수하는 일은 매우 중요하다. 특히 납세자의 권리보장이 아직 미비한 부분에 대해 이의 확충을 모색하고자 한다.

납세자기본권이 미흡하게 보장된 것의 대표적인 것으로는 국세청이 보유하고 있는 납세자의 세무정보 파일에 대한 납세자의 自己情報接近權과 自己情報訂正要求權의 미비를 들 수 있다. 다른 선진국의 입법례를 참고하여 이에 관한 절차를 합리화하고 이를 다루는 기구와 提訴의 길을 모색할 것이다.

셋째, 세무조사절차의 합리화 방안의 핵심과제로 세무조사의 대상자를 選別하는 절차의 客觀化 方案을 모색하고자 한다. 현재 국세청이 관행적으로 신고내용을 전산조직에 의해 審査分析하고 있지만 이의 객관성이 검증되지 못하고 있기 때문에 국민은 그 심사분석에 의한 조사대상자 선정에 대해 恣意性을 의심하는 의혹의 눈길을 계속 보내고 있다. 자료를 조사한 바에 의하면, 선진국 중에서도 세무조사 대상자를 가장 객관적으로 선정하고 있는 나라는 미국이라고 판단되었으며, 그들이 활용하고 있는 선정방법은 DIF(Discrimination-function System)제도이었다. 따라서 이 제도의 도입에 대한 적부를 검토하고자 한다.

세무행정의 발전적 개혁을 위해서는 조세절차의 민주적 합리화를 모색하는 것만으로는 부족하다. 세무행정의 기구를 행정의 효율 제고와 납세자에 대한 봉사기능이 조화롭게 竝行하는 기구로 개편하는 일(효율과 봉사기능이 조화하는 조직기구의 개편), 디지털시대에 걸맞는 전자행정조직으로 국세행정기구를 탈바꿈시켜야 하는 일(조세행정업무의 전자화), 세계화시대를 맞으면서 더욱 복잡하고 어려워진 세무문제를 다룰 수 있는 능력 있는 인적 자원의 양성과 그 확보를 기하는 일(우수 세무인력의 확보) 등 다양한 과

제를 함께 모색해야 한다고 본다. 그렇게 할 때 비로소 세무행정의 발전적 개혁을 위한 큰 그림이 완성될 수 있을 것이다.

그러나 본 연구에서는 아래와 같은 이유로 이들 과제에 관한 연구를 수행하지 못하였다.

① 효율과 봉사기능이 조화하는 기구조직의 문제는 그 내용이 방대할 뿐만 아니라 어려운 難題로서 연구자의 행정학적 지식이 미치지 못한다. ② 조세행정업무의 전자화 문제는 이미 국세청이 전자신고의 장려·전자세금계산서의 발급·전산조직에 의한 세금계산서합계표의 제출 등 전자방식에 의한 각종 협력의무 이행을 허용하는 정책을 강력히 추진하고 있는 중이고 또한 다른 나라들에 앞서서 Call Center 등을 이미 설치·운영하고 있으므로 그 개선방향을 새롭게 제시할 필요가 없다고 보기 때문이다. ③ 우수한 세무인력의 양성과 그 확보의 문제는 몇 해 전에 추진하다가 좌절된 국세공무원법의 제정이 필수적이라고 할 것인바, 그러한 시도는 이미 시작되었고 특히 이 문제를 다룸에 있어서는 공무원 인사정책과 관련되는 지식이 필요한데 그 지식이 부족했다.

그리고 본 연구에서 모색한 각종의 조세절차의 민주적 개혁방안은 납세자의 기본인권 보장의 제고와 납세자들의 사업활동의 자유를 신장시키는 데 그 초점을 맞추고자 한다. 이러한 조세절차의 개혁은 세무행정의 집행절차가 까다로워져서 그 효율의 저하를 수반하여 행정비용이 증가될 것으로 예상된다. 유용한 연구가 되기 위해서는 그러한 행정비용의 증가치도 함께 推計해 보아야 할 것이다. 그러나 본 연구자는 그러한 경제학적 지식과 기법을 익히지 못하고 있어서 이 부분의 연구도 다른 경제학자들의 몫으로 미루었다.

2. 연구방법

본 연구는 문헌에 의존하여 우리보다 선진화된 나라의 세무행정상 중요한 기능을 법학이론에 따라 제도적 개선을 모색·제시하는 접근방법이 될 것이다.

조세절차의 민주화에 관한 연구는 위에서 제시한 절차의 개선을 모색하는 것만으로는 부족하고, 선진국에서 실제 집행되고 있는 세무행정의 실상을 면밀하게 관찰하여 행정실무에서 형성된 慣行까지를 조사하여 법제와 실지 행정관행 간의 불일치 내지 마찰도 고찰되어야 할 것이다. 그렇게 하려면 상당한 기간을 두고 現地國에서 직접 세무공무원과 납세자를 면접하기도 하고, 세무행정기관에서 실지 집행되고 있는 實務實態까지 관찰해야 가능하다고 본다.

본 연구는 연구자의 능력·시간·인력 및 지원예산의 부족 등 때문에 이에까지 미치지 못하였다.

주요 국가의 세무행정과 관련된 제도를 문헌에 의해 조사·분석한 결과 21세기를 조망하면서 가장 의욕적으로 세무행정을 개혁하고 있는 나라는 미국이라는 것을 알 수 있었다. 그 외의 국가는 프랑스의 조세절차법 제정을 제외하면 비록 실질적으로는 우리의 세무행정보다 선진화되어 있을 수 있을 것이나, 새로운 세기를 맞이하면서 세무행정의 틀, 특히 조세절차에 관한 법제를 대대적으로 개혁하고 있지 아니하여 우리의 세무행정개혁의 標本으로 삼기 어려웠다. 뉴질랜드의 세무행정개혁 등은 행정의 효율성 측면에서 크게 참고할 만하다고 보았으나 충분한 자료를 확보하지 못하는 제약 때문에 이를 조사연구대상에서 제외하기로 한다.

미국은 세무행정이 민주화된 나라로 알려져 있음에도 불구하고 1998년에 내국세입청구조조정및개혁법(IRS Restructuring and Reform Act of 1998)을 제정[1]하여 현재 개혁이 진행중이다. 내국

세입청의 세무행정개혁에 관한 진행상황과 성과는 재무부 관할의 세무행정총괄감사관(Treasury Inspector General for Tax Administration: TIGTA)이 반년보고서에 의해 하원과 상원에 보고하고 있다. 先導的으로 21세기를 향한 미국의 세무행정개혁은 세계 여러 나라에 영향을 미칠 것으로 예측된다. 그리하여 우리 세무행정의 개혁에 있어서는 미국의 그 개혁배경을 살펴보면서 이를 기본적인 기표(基標; bench marking)로 하여 개선책을 모색하고자 한다.

---

1) *Major Management Challenges Facing,* IRS(2002), p. 20.
의회는 IRS Restructuring and Reform Act of 1988를 제정했고, 대통령이 1998년 7월 22일, 이에 서명하여 공포했다. 이 법 중 71개조가 납세자의 권리보호를 증진 또는 조장하는 규정이다.

Ⅱ. 稅務行政의 改革課題와 科學化의 基盤造成

1. 세무행정 民主化 方向과 그 複雜性의 因果關係

가. 세무행정의 民主化

세무행정은 조세법의 형식으로 법제화된 제도를 집행하는 기능이다. 따라서 세무행정의 본질은 세제에 담긴 내용을 실현하는 절차이다. 그러므로 흔히 세금의 제도를 다루는 稅制와 그 세제를 집행하는 절차로서의 稅政은 조세를 운용하는 수레의 두 바퀴라고 한다. 그 중요성에 있어서 양자의 비중은 동일하다는 뜻일 것이다. 아울러 세제와 세정은 밀접하게 相互補完關係에 있다. 아무리 세제가 公平理念을 충실하게 담아 民主的으로 制度化되었다고 하더라도 이의 집행을 담당하는 세무행정이 그것을 뒷받침할 수 있도록 민주화되지 못하여 稅務를 불공평하게 處理한다면 국민은 조세부담의 衡平性이 없다고 느끼게 된다. 반대로 세제 그 자체가 명확하지 못하고 불공평하게 제도화되어 있으면 세무행정이 아무리 민주화를 위해 노력한다고 하더라도 조세부담의 衡平性은 실현될 수 없는 것이다. 이러한 시각에서 보면 세제와 세정은 相互 不可分의 관계를 가지고 補完的으로 기능한다고 말할 수 있다.

조세의 민주화는 무엇인가? 세제의 核心課題가 재정수요를 확충하되 그 부담의 공평성을 租稅法에 담는 데 있다면, 세무행정은 그러한 법제의 틀 속에서 국민과 서로 피부를 마주 부딪치는 집행과

정을 통해 조세법의 目的과 내용을 실현하는 手段이라고 할 수 있다. 따라서 세무행정은 세제의 정립보다 국민과의 거리가 더 가깝고, 대다수의 국민은 세무행정을 통해서 비로소 體感的으로 세금의 부담을 느끼게 되는 것이다. 아울러 租稅摩擦은 집행과정인 세무행정에서 대부분이 발생하게 되고, 국민의 조세에 관한 비판의 대부분이 세무행정에 集中하게 되는 이유가 여기에 있다.

이러한 의미에서 租稅 民主化의 終着點은 세무행정의 適正性 保障으로 歸結되는 집행절차의 민주화라고 말할 수 있다. 세무행정이 난폭하게 집행되면 국민의 피부는 상하게 된다. 세금은 국민의 피부에 상처를 남기는 일이 없는 방법으로 징수되고, 국민은 편한 마음으로 세금을 납부할 수 있도록 발전시켜 세무행정에 대한 국민의 신뢰를 구축하는 것이 그 終着點이라고 보고, 이를 租稅節次의 民主化라고 정의하고자 한다.

지난 2~3년간 국세청이 시도한 국세행정 개혁도 그 종착점은 법치세정의 모습으로 국민의 인권을 최대한 존중하고 납세편의를 돕는 서비스를 제고하되, 부득이 과세권력을 행사하여 세무조사를 하는 경우에도 국민이 크게 놀라지 않는 절차를 통해 實體的 眞實을 발견, 조세법이 정한 대로 억울함이 없는 세무행정을 펴 나가는 데 그 핵심이 있다고 할 것이다. 즉, 세무행정 개혁의 핵심과제는 우선적으로 납세자에게 질 높은 세무서비스를 제공하여 납세자의 自發的 납세순응을 유도하는 것이 우선이고, 세무조사절차를 통해 세금의 회피를 방지하는 경우에도 납세자가 억울함을 느끼지 않는 납세가 이루어지도록 하는 데 그 焦點이 맞추어져야 한다. 그러한 목표의 실현이 세무행정 개혁의 종착점이라고 본다. 국세행정기구에 대한 구조조정이나 개혁, 그리고 조세절차법의 발전적 개선 등은 모두 이 종착점에 도달하기 위한 기반조성의 과제라고 할 수 있다.

나. 복잡성의 근본원인과 사회적 부담의 문제

1) 세법이 복잡해지는 원인

세제는 국민이 편하게 세금을 납부할 수 있어야 하고, 세제를 집행하는 행정은 사회적 비용을 최소화하여 자원의 낭비를 피해야 한다. 그런데 세무행정은 조세라는 수레의 두 바퀴 중 하나이면서도 또한 법제도의 그림자와 같은 성격을 지닌다. 특히 租稅法律主義의 엄격한 헌법적 統制를 받아야 하는 것이 세무행정이기 때문에 더욱 법제도의 그림자적 성격이 강하다. 그런데 법제도의 그림자라고 표현했다고 해서 운용의 妙로 표현되는 세무행정의 독자적인 創意的 領域이 없다는 뜻은 아니다. 다만, 세무행정의 기본골격과 기본방향 그리고 큰 틀이 租稅法制에 의해 제약된다고 하는 것을 강조하는 뜻이다. 다시 말하면 세제의 복잡성은 필연적으로 세무행정을 복잡하게 만드는 것이다. 이러한 시각에서 보면 국민이 납세하기 편하고 조세절차의 적정성을 제고하기 위해서는 우선적으로 세제를 단순화하는 再整備가 先行되어야 한다고 할 것이다. 세무행정 스스로의 노력으로 절차를 단순화하여 납세하기가 편하도록 개선하는 영역이 없는 것은 아니지만 세무행정을 복잡하게 만드는 근본적인 원천은 조세법제에 내재하고 있다. 그러므로 세무행정기관의 독자적인 노력만으로 행정을 단순화하는 데는 넘을 수 없는 한계가 있는 것이다. 따라서 세무행정의 민주화 실현은 조세법의 민주화와 단순화가 함께 어울려져야 가능한 것이다.

그런데 세법의 단순화는 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하기 때문에 쉬운 일이 아니다[2].

---

2) Gale & Holtzblatt(2000), p. 44.

즉, 순수한 기술적인 문제로서는 세제의 복잡성을 피하면서도 탈세를 감소시킬 수 있고, 따라서 조세행정은 보다 정의롭고 효율성이 제고되도록 제도화하는 것이 불가능하지는 않다. 그러나 이러한 제도설정에 정치적인 고려 또는 정책인 고려가 가세하면 그러한 개선은 매우 어려워진다는 것이 경험적으로 증명되었다. 환언하면 세제를 단순화하려는 노력은 다른 정치적 목표, 정책적 요소, 납세자의 조세회피 내지 탈세 노력, 그리고 재정수요 등과 충돌하게 된다. 이들 각 요소가 과세기초, 세액공제, 소득공제, 세율구조의 설정에 영향을 주어 세제를 복잡하게 하고, 필연적으로 세무행정의 양상을 어렵고 복잡하게 만드는 것이다.

미국의 조세합동위원회(Joint Committee on Taxation)는 세제를 복잡하게 만드는 요인에 대해 다음과 같이 언명했다[3].

① 법의 명료성과 讀解의 어려움
② 사회적 경제적 정책의 발전수단으로 연방조세제도 활용
③ 경제의 복잡성 증가
④ 연방조세법의 州法(State law) 기타 연방법 등(예컨대, 연방노동법, 그리고 일반적으로 받아들여진 회계원칙 등)과 외국법 및 조세조약과의 상호영향

아울러 법의 명료성과 독해의 용이성을 해치는 것은 다음과 같은 사유가 낳은 결과라고 했다.

① 어떤 경우에는 지나치게 技術的이고, 어떤 경우에는 지나치게 모호한 법률용어의 사용[4]

---

3) *Major Management Challenges Facing,* IRS (2002), p. 11.

② 특정 문제들에 관한 지나치거나 부족한 안내
③ 일시적 규정의 사용
④ 법의 빈번한 개정
⑤ 규제권한의 광범위한 허용
⑥ 세법용어 등에 대한 다양한 司法的 해석 등

이러한 원인으로 인해 초래되는 내국세입법의 복잡성을 일시에 단순화하는 것은 불가능하다. 그러므로 가능한 한 범위 안에서 납세자에 대한 봉사로써 복잡성 제거에 도전해야 한다. 이는 시행규칙에 규정하거나 서면에 의해 명확히 하고, 납세자에 대해 교육을 실시하고, 각종 서식과 그 기재방법을 단순화하고, 통지의 명확성을 기하고, 무료전화에 의한 접근과 기타 접촉통로를 마련하고, 조직적으로 납세자를 귀찮게 하는 과정과 절차를 제거하는 방법으로 성취할 수 있을 것이다.

이렇게 볼 때 세제단순화는 짧은 기간에 실현할 수 없는 어려운 과제임에는 틀림없지만, 입법적인 세제단순화 노력과 지원이 없이는 세무행정이 혼자의 힘으로 세무행정을 단순화하는 데는 그 한계가 있다고 할 것이다.

---

4) 우리나라의 법률용어 중 모호한 용어의 대표적인 것 하나를 예로 들면 법인세법 제46조 제1항 등에서 사용하고 있는 '분할합병의 상대방 법인'이라는 용어이다. 이 용어는 상법에서도 사용하고 있지 않고, 기업회계기준에서도 사용하고 있지 않다. 더구나 세법에서도 이에 대한 정의규정도 두고 있지 않다. 법조문의 문안을 만들 때에는 가급적 다른 법에서도 사용하고 있는 용어를 함께 사용(借用)하되, 조세법에서 그 의미를 확장하거나 축소하는 경우에는 이를 조세법적으로 정의하는 규정을 두어 납세자가 이해하기 쉽도록 하는 노력을 해야 하는 것이다.

2) 세법의 복잡성과 국민의 追加負擔

세제가 과도하게 복잡하면 필연적으로 세무행정비용과 납세자의 자발적 납세순응비용(세제의 운영비용)을 증가시킨다. 이러한 비용의 증가는 세제의 운영상에서 발생하는 조세의 追加負擔의 일부를 구성하게 되는 것이다[5].

부르킹스연구소의 한 보고서에서 지적한 내용을 요약하면 다음과 같다[6].

즉, 조세의 복잡성은 여러 가지 시각에 따라 여러 가지 방법으로 정의할 수 있다. 그런데 Slemrod(1984)는 조세제도의 복잡성을 납세순응비용(개인과 사업체가 직접 부담하게 되는 비용)과 행정비용(정부가 부담하는 집행비용)의 합계로 정의할 수 있다고 했다.

납세순응비용에는 납세자가 납세신고서를 준비해서 제출하는 데 소비하는 시간과 비용, 조세법의 내용을 익히는 데 소비되는 시간과 비용, 납세목적으로 장부를 기록하고 이를 유지하는 데 소비하는 시간이 포함된다. 예를 들면 납세순응을 위한 종업원의 고용 등 제3자에게 지급하는 비용뿐만 아니라, 조세회피 또는 포탈을 위해, 다른 사람에게 납세신고를 준비시키기 위해, 세무감사를 받기 위해 납세자가 소비하는 시간과 지출하는 금전적 부담이 모두 포함된다는 것이다.

행정비용은, 비록 정부의 부담이지만, 종국적으로는 국민의 부담

---

5) Musgrave, Richard A. & Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, 1984, p. 249.

6) William G. Gale & Janet Holtzblatt, *The Rale of Administrative Issues in Tax Reform: Simplicity, Compliance, and Administration, Draft:* The Brookings Institution, December, 2000. (이하 "Gale & Holtzblatt(2000)"으로 인용한다), p. 3.

으로 돌아온다. 즉, 행정비용은 조세징수기관의 예산 그리고 조세행정을 지원하기 위한 다른 기관의 관련 예산을 포함한다.

따라서 조세제도가 야기하는 납세순응비용과 세무행정비용으로 조세의 복잡성 정도를 가늠하는 것은 상이한 조세제도를 비교하는 도구로 활용할 수 있고, 그러한 방법으로 특정 조세제도가 발생시키는 여러 가지 비용에 의해 형평성, 효율성, 그리고 세수입에 미치는 충격과 관련시켜 세무행정을 평가할 수 있다는 것이다.

미국의 소득세제도의 복잡성이 야기하고 있는 세제운영상의 사회적 비용을 <표 1>과 같이 추계한 연구보고서가 있다.

< 표 1> 소득세제도 운용비용의 추계: 1995

적요		Slemrod 1995	hall 1995
개 인	총소요시간	28억 시간	12억시간
	시간당 가격	15달러(세후가격)	39.6달러(IRS 평균노무비)
	총시간비용	420억달러	460억달러
	실지부담비용	80억달러	-
	계	500억달러	460억달러
사업체	총소요시간	8억시간	24억 시간
	시간당 가격	25달러(세후가격)	39.6달러(IRS평균노무비)
	총시간비용	200억달러	950억달러
	실지부담비용	-	-
	계	200억달러	950억달러
총납세순응비용		700억달러	1,410억달러
세무행정비용		50억달러	-
총운용비용		750억달러	1,410억달러

주: “Table 2 Estimates of Cost of Operating Income Tax System: 1995”, Gale & Holtzblatt(2000)에 의해 재작성함.

그런데 위의 세제운영비용의 추계에 대하여 다음과 같은 점이 간과되었다고 문제점을 지적하기도 한다[7].

첫째, 항구적으로 발생하는 비용과 일시적으로 발생하는 비용은 다르다는 것이다. 새롭게 제정되거나 개정된 세법의 규정은, 비록 장기적으로는 비용이 감소될 것이지만, 납세자들이 그 변경된 내용을 익혀야 하기 때문에 일시적으로 납세순응비용이 높아질 것이다. 이와 유사하게 행정비용에 있어서도 내국세입청 전산조직의 성능을 향상시키기 위한 자본적 지출은 내용연수에 걸쳐서 상각되는 부분을 그 비용으로 계상해야 하는데 지출연도의 비용으로 계상되고 있다는 것이다.

둘째, 조세가 지출원인이 되어 증가하는 비용만을 포함시켜야 한다. 비록 세금이 없다고 하더라도, 법인은 이윤을 계산하기 위해 소득과 비용을 기록해야 할 것이고, 개인은 재무계획을 위해 그러한 비용을 부담할 것이다. 그러므로 장부 등을 기록하고 보존하는데 소요되는 비용 전액을 납세순응비용에 포함시키는 경우 그 비용의 추계는 과대해진다고 지적하고 있다.

셋째, 조세의 복잡성 한 가지만으로 사회적 비용을 추계·분석하는 것은 잘못된 결론을 도출할 수 있다. 정부는 조세, 소비, 규제 또는 명령 등을 통해 어떤 정책과제를 수행하고 있다. 세법은 이러한 조문을 제거하는 방법으로 보다 쉽게 단순화시킬 수 있다. 그러나 만약에 세법에서 그러한 특정 조문을 제거하는 경우 세법이 담당하던 정책과제를 다른 방법으로 수행해야 하며 따라서 정부의 그러한 정책은 전반에 걸쳐 사회적 비용을 가중시키는 복잡성을 더욱 증가시킬 수 있다는 것이다.

위 추계에서 그 수치의 정확도 여부는 조사자마다 크게 차이를

---

7) Gale & Holtzblatt, (2000), pp. 3~4.

보이고 있지만 세제의 복잡성이 세무행정에 어려움을 가중시켜 행정비용을 증가시킬 뿐만 아니라 나아가 자발적 납세순응을 어렵게 하면서 납세자의 비용부담(사회적 비용)을 가중시킨다고 시사하고 있는 점은 많은 참고가 될 것이다.

3) 세법단순화 계획의 추진

우리나라에는, 특히 위에서 본 납세협력비용을 추계한 연구보고서가 발견되지 아니하여 이를 대조적으로 서술하지 못했다[8]. 그러나 우리나라의 경우에도 조세법의 과도한 복잡성 특히 개념이 모호한 文言의 조세법 침투는 국민과의 조세마찰, 행정비용과 납세순응비용의 증가로 작용하는 것은 분명하다고 할 것이다.

또한 우리나라도 세법의 단순화를 여러 번 시도한 일이 있다. 전두환 정권 때도 이를 시도하여 당시 재무부가 초안까지 만들었으나 용두사미로 끝났고, 현 김대중 정부도 이를 시도한 바 있으나 인력과 예산의 적절한 지원이 없었다. 현재에도 재정경제부가 주관이 되어 세법의 단순화작업 준비를 하고 있지만 아마도 차기 정부의 개혁과제로 이월시킬 것으로 추측된다.

세법의 단순화 과제는 인력과 예산의 충분한 뒷받침이 없는 상황에서 주무부처 단독의 노력으로, 그것도 附隨業務로 추진하기에는 너무 무거운 짐이며, 사실상 그 실현도 불가능한 과제이다. 결국은 용두사미로 끝나리라고 예상하는 것이 옳을 것으로 본다.

세법의 단순·명확화는 위에서 본 바와 같이 중요한 과제이다.

---

8) 필자 스스로가 이를 추계하는 것이 마땅하겠으나 경제학 등 관련 학문에 조예가 부족하여 이를 추계하지 못하고 있다. 우리나라에서도 세무행정비용과 납세순응비용을 합리적으로 추계하는 연구가 이루어지기를 바랄 뿐이다.

이를 실현하기 위해서는 조세정책가, 조세법학자, 세무회계학자, 그리고 한글학자로 구성된 상설작업단을 구성, 중기의 연차계획을 세워서 세법 전체의 재구성을 위한 연구로 추진해야 한다고 본다. 방향은 조세법의 고유한 법원칙이 지배하는 세법의 규정을 제외하고는 國法秩序 전체와 조화되게 세법의 규정을 정리하여야 한다. 그것만으로도 세법의 명확성이 크게 개선되어 국민의 예측가능성이 제고될 것이다[9]. 조세법의 고유한 법원칙이 지배하는 세법의 固有槪念에 대하여는 그 의미하는 바가 무엇인지 모두가 용이하게 알 수 있도록 친절한 정의 규정을 가급적 많이 설정해야 할 것이다. 또한 한글학자의 검증을 거쳐서 法文이 우리의 문법 내지 어법에 맞도록 표현하는 일도 중요하다. 또한 조문을 인용할 때에는 그 조문의 제목을 괄호 안에 표시해야 하고, 가급적 준용규정은 줄여나가야 할 것이다.

---

9) 한 가지 문제인 것은 우리나라의 경우 각 세법의 全面改正이 너무 빈번하다는 문제이다. 전면 개정을 하게 되면 구법의 조문이 담고 있던 내용을 다른 조문으로 옮기게 된다. 법 실시의 역사가 흐르면 법의 특정조문을 중심으로 학설, 유권기관의 해석, 행정심판의 결정례, 법원의 판례 등이 集積된다. 납세자는 이를 참고로 하여 그 법조문의 내용을 숙지하는 것이다. 이와 같이 보면 이러한 집적된 학설 및 판례 등은 정부와 납세자 그리고 법원 등이 공동으로 이룩한 사회의 知的 共同財産이다. 이러한 공동재산은 정부만의 소유가 아니라 납세자와 공유하는 재산이다. 그런데 전면개정은 이러한 사회의 지적 공동재산의 상당부분을 파괴하는 결과를 초래한다. 위와 같은 이유 때문에 법안을 입안할 때에는 각계 전문가와 충분한 토론을 거쳐서 그 당해 법의 체계구상을 심사숙고해야 하고, 법조문의 추가설정이 필요한 경우에는 '00조의 2' 등으로 추가하는 것이 바림직하다. 즉, 전면개정은 불가피한 경우를 제외하고는 가급적 피해야 할 것이다.

2. 개혁의 目標와 그 課題

가. 납세자에 대한 奉仕機能의 提高

21세기는 전자기술의 급속한 발달과 변화, 경제의 세계화에 의한 복잡한 국제거래의 생성과 소멸, 그리고 종래에는 예상하지 못했던 재화와 용역의 출현 및 새로운 유형의 경제거래의 급속한 생성과 소멸 등이 거듭될 것이다. 이러한 시대를 맞는 세무행정은 여러 가지 어려운 과제에 봉착하면서 이를 해결해 나가야 할 것이다.

첫째, 세무행정기구 자체를 시대변화에 맞도록 계속 조직구조를 조정해야 할 것이고, 아울러 우수한 인적 자원을 육성하고 보유하면서, 경제시장에서 활용하고 있는 기술수준에 떨어지지 아니하는 전산설비와 조직의 지속적인 현대화를 통해 경제거래를 추적하고, 과세하고, 징수하는 시스템을 구축해야 한다. 이는 전통적으로 세무행정기관이 가지고 있는 조세징수기능(tax collect function)의 현대화라고 할 수 있다. 세무행정기관이 가지고 있는 이러한 본래의 고유기능은 시대가 아무리 변해도 그 역할의 중요성이 감소될 수 없다. 이러한 세무행정기구의 본래의 기능은 납세자의 자발적 납세순응을 이끌어내는 최후의 담보수단이기 때문이다. 다만, 그 기능의 수행절차가 종래의 君臨的·獨斷的 강압적인 모습에서 法治의 원칙을 준수하는 합리적, 객관적, 효율적인 모습으로 바뀌어, 국민주권으로 대변되는 민주적 이념에 충실하도록 해야 할 것이다.

둘째, 세무행정은 위에서 본 바와 같은 본래의 조세징수기능에 충실하는 것만으로는 부족하고 납세자가 편안한 마음으로 자발적 납세순응을 할 수 있도록 돕는 서비스를 제공하면서 납세자의 신뢰를 얻어야 할 것이다. 신뢰성이 없는 세무행정의 수행으로는 납세자의 자발적 납세순응을 이끌어낼 수 없다.

참고로 미국 상원재정위원회(Senate Finance Committee)가 내국세입청구조조정및개혁법안(IRS Restructuring and Reform Bill of 1988: 이하 'RRA'로 약칭한다)을 제출할 때 강조한 내국세입청 임무에 대한 변화요구를 요약 인용하면 다음과 같다[10].

즉, 현재 천명하고 있는 내국세입청의 임무로는 조세징수(tax collection)가 강조되어 있다. 내국세입청은 비록 그의 임무를 수행함에 있어서 산출물 및 용역의 질(the quality of products and services)을 증진시키고, 아울러 조세징수 임무를 수행함에 있어서는 정직성과 공정성을 유지함으로써 국민에게 서비스를 제공하는 것으로 되어 있지만, 그러나 목표는 납세자에 대한 서비스의 제공보다는 조세법의 집행에 초점이 맞추어져 있다.

내국세입청의 목적은 최소의 징세비에 의해 적정한 세수입을 징수하는 데 있지만, 그의 산출물 및 용역의 질을 계속적으로 향상시킴으로써 국민에게 봉사하고, 그러한 임무를 정직성과 효율성 그리고 공정성을 가지고 수행하여 국민의 높은 신뢰를 받아야 한다.

이러한 시각에서 새로 제정된 RRA 제102조는 내국세입청의 기능을 재평가하면서 국민에 대한 봉사와 납세자의 필요에 대한 충족을 강조(a greater emphasis on serving the public and meeting taxpayer's needs)하고 있다. 상원재정위원회의 보고서에 따르면 내국세입청은 납세자의 필요에 대해 적절하게 대처하고 있지 못해서 납세자들을 실망시키고 있다는 것이다. 납세자들은 그들의 필요에 대하여 민간부문이 그의 고객에게 제공하는 것과 같은 수준의 서비스를 내국세입청으로부터 받을 권리가 있다고 서술하고 있

10) Senate Finance Committee Report, April 22, 1998(이하 "Senate Committee Report"로 인용한다), *IRS Restructuring and Reform: Law, Explanation and Analysis*, (Chicago: CCH, 1998)(이하 "Explanation and Analysis"로 인용한다), p. 565 참조

다. 납세자의 필요를 예로 들면 납세자의 질의는 즉시, 그리고 정확하게 답변되어야 하고, 납세자는 그들이 봉착하고 있는 조세문제에 대해 적절한 시기에 그 해결을 받을 수 있어야 하며, 적절한 시기에 납세자는 회계처리정보를 알 수 있어야 하고, 납세자는 항상 공정하고도 정중하게 대우되어야 한다는 것들이다.

셋째, 위에서 본 조세의 징수기능과 납세자의 권리를 존중하면서 그들의 필요를 충족하는 서비스기능은 상호 균형을 맞추어야 한다. 그런데 미국의 경우에도 이 양자의 균형 있는 조화가 어려운 과제임을 다음과 같이 서술하고 있다[11].

사람들로 하여금 그들의 소득 중 상당부분을 법규정에 따라 조세로 지출하도록 하는 것을 그 책무로서 수행하는 내국세입청이 국민으로부터 신망을 얻는다는 것은 매우 어렵다. 그러나 내국세입청이 수행하는 기능의 정당성에 대해 최소한 납세자가 이를 신뢰하는 것은 매우 중요하다. 왜냐하면 조세의 실효성 있는 징수는 대다수의 시민들이 자발적으로 조세법에 순응해야만 확보되기 때문이다. 그러한 순응을 성공시키기 위해서는 납세자가 공정하고도 효율적인 조세제도에 의해 세금을 납부함으로써 정부를 지원하고 있다는 것을 느껴야 한다. 그러한 정당성과 효율성을 납세자가 느끼도록 하기 위해서는 내국세입청 직원의 권력남용을 탐지할 수 있어야 할 뿐만 아니라 세무행정기구가 정직한 납세자를 불필요하게 괴롭히지 않으면서 조세법을 집행할 수 있는 능력을 갖추고 있어야 한다.

최근 들어 외부위원회와 의회는 내국세입청의 행정에 정당성과 효율성이 결핍되어 있음을 발견했다. 議會의 청문회에서 납세자들은 내국세입청의 권력남용적인 행동을 비난했다. 또한 내국세입청

11) Gale & Holtzblatt, (2000), pp. 17~19.

의 장기적인 계획성 부족(내국세입청장의 짧은 임기가 부분적인 원인이 됨), 납세자에 대한 봉사의 불충분성(적정하지 못한 교육훈련과 감독 그리고 전산조직 기술의 불충분한 사용이 그 원인임)도 비판을 받았다.

1998년의 RRA는 이들 문제점을 적정하게 다루기 위해 여러 가지 장치를 제도화했다. 그 내용으로는, 내국세입청장에 대해 5년의 임기를 보장하고, 그에게 상급 관리자의 일부를 아웃소싱에 의해 대체할 수 있는 권한을 부여하며, 또한 내국세입청의 업무를 감독하기 위해 공무원과 민간인의 위원으로 구성되는 내국세입청감독위원회(IRS Oversight Board)를 재무부에 설치하며, 세무감사를 할 때 탈루세액의 적출책임액을 조사공무원에게 부여하지 못하도록 금지시키는 것이었다.

그런데 내국세입청의 계속적 개혁은 국가의 세입기관으로서의 적합한 경영문제와 관련하여 기본적으로 어려운 문제에 봉착하게 된다. 즉, 남용적으로 조세업무를 수행하면 공공의 분노를 촉발시키고, 나아가 자발적인 납세순응의 기반을 침식하게 된다. 반면, 세무행정이 너무 이완되면 아무런 처벌도 받지 아니하면서 조세를 회피하는 납세자들의 행위를 방치하게 된다. 만약에 내국세입청이 부당하게 가혹하면 전자(공공의 분노를 촉발)의 위험을 자초하게 되고, 조세포탈행위에 대한 적극적인 추적을 어렵게 하는 절차상의 장애가 있으면 후자(처벌 없는 조세회피 내지 조세포탈)의 위험이 높아지는 것이다.

물론 세무행정의 현대화 개혁이 필요하고 납세자의 권리가 보호되어야 한다는 데에는 의문의 여지가 없다. 이에 충실하되 병행하여 세무행정 종사자로 하여금 본래적으로 인기 없는 세무행정 업무의 수행 권한이 적정하게 보장되도록 입법적으로 세심하게 주의를 기울일 필요가 있다고 할 것이다.

나. 현대 세무행정의 바람직한 具備條件

1) 세무행정의 目標와 挑戰

OECD에서는 바람직한 세무행정의 원칙을 다음과 같은 요지로 기술하고 있다[12].

첫째, 세무행정기관의 주된 임무는 납세자의 조세법 순응을 확보하는 일이다. 그러한 임무의 실효성 있는 실현은 국민들이 처하고 있는 경제적 상황, 정부가 하는 일의 우선순위에 대한 공공적인 支持度, 그리고 조세법에 대해 납세자들이 순응하려는 의지 등 다양한 외부적 요인에 의해 좌우된다. 계속적으로 변화하는 환경 하에서 세무행정기관은 목표를 바르게 설정하고 이에 초점을 맞추면서 可用資源을 효과적이고도 효율적으로 사용하기 위해 계속 그 운용과 절차의 적정 여부를 평가하지 않으면 아니 된다. 그리고 최선의 집행(best practice)을 성공적으로 수행하기 위해서는 세무행정기관 스스로가 운용상태를 검증하는 기준(the benchmarking)을 공개하고, 적정한 기술을 채택하여 적용함으로써 계속 세무행정에 대한 국민의 이미지를 개선하면서 세무행정절차를 민주적으로 개선해 나가야 한다.

둘째, 자발적인 납세순응의 제고는 세무행정기관이 주목하는 주된 관심사이다. 세무공무원과 납세자 간에 이루지는 행정작용은 납세자 대중의 세제에 대한 이해도와 자발적 납세순응의 유도에

---

12) *Principles of Good Tax Administration-Practice Note : Prepared by the OECD Committee of Fiscal Affaires Forum on Strategic Management,*(OECD, Centre for Tax Policy and Administration, 2001. 9), 이하 "Principles of Good Tax Administration(2001)"로 인용한다), p. 3.

크게 영향을 미치는 것이다. 납세절차상의 권리를 인식하면서 그 보장을 확신하는 납세자가 실지로 공정하게 대우받고 있고, 그 절차가 효율적이라고 납세자가 이해하는 경우 자발적인 납세순응은 제고되는 것이다. 반면, 세무공무원도 업무의 숙련도가 높고 위임받은 권한을 적정하게 행사해야 납세자의 신뢰가 쌓이고 이러한 상황에서만 세무공무원도 비로소 보다 공정성과 전문성을 발휘하는 직무수행을 하게 될 것이다.

셋째, 납세자의 자발적인 납세순응은 그들이 자신의 권리를 자각하고 공정한 대우를 받을 수 있다는 기대만이 아니라 명확·단순하고 편리하게 활용할 수 있는 행정조직과 납세절차를 갖추고 있어야 증진된다. 다시 말하면 자발적 납세순응은 납세자가 순응하기 쉬울 때에 높아지는 것이다.

넷째, 납세자의 자발적인 납세순응이 저조할 때 세무행정 당국은 그러한 위험을 극복할 수 있는 목표를 세우고 이에 대한 전략을 발전시켜야 한다. 즉, 자발적 납세순응에 장애를 일으키는 위험요소를 확인하고 이에 대처해야 한다. 자발적인 납세순응은 세무관서가 업무수행 환경의 변화추이를 깨닫고, 그러한 변화가 세무행정 및 납세순응에 대해 암시하는 含意를 제대로 인식하여 대처할 때 최대화되는 것이다. 유능한 세무행정기관이 되려면 납세순응상에서 발생되는 문제점을 확인하고 이들 문제점을 해결하는 前向的인 전략을 세워야 하는 것이다. 그러한 전략에는 세무공무원과 납세자에 대한 교육, 양질의 행정서비스 제공, 문제점에 대한 윤곽과 그 내용의 정확한 파악, 세무감사 전략, 조세회피에 대한 방지노력, 탈세에 대한 형사벌적 대응, 그리고 입법적인 개정제안 등이 이에 포함될 수 있다.

다섯째, 세무행정 당국은 경제의 세계화에 대처할 수 있는 기회포착 및 새로운 도전을 준비해야 한다. 경제의 개방, 즉 경제의 세계화

는 세무행정을 더욱 복잡하고 어렵게 만든다. 납세자들은 인프레이션, 세무처리, 환율, 세율, 그리고 세무행정 당국이 경제거래와 소득의 흐름을 추적하는 능력에 대하여 더욱 민감하게 된다. 또한 국외소득 유형의 다양화와 그러한 거래금액의 증가는 납세자의 세무신고서에 대해 이를 정확하게 확인할 수 있는 세무행정기관의 능력을 감소시키게 된다. 세무행정 당국은 그러한 국제경제의 환경변화와 납세환경의 변화에 초점을 맞춘 전략으로 대응해 나가야 한다.

2) 人的 資源의 적정한 管理

세무행정조직에 대해서는 다음과 같은 내부관리가 필요하다[13].

첫째, 적정한 가치를 인정받고 공평하게 대우를 받으면서 업무수행상 필요한 권한을 위임받은 숙련된 세무공무원은 납세자를 상대로 한 세무업무를 처리함에 있어서 보다 전문성을 가지고 공평하게 행동한다. 지급하는 보수의 수준만이 세무공무원을 被傭者로서 통제할 수 있는 전형적인 유일한 수단이라고 단정할 수는 없다. 전문경력의 축적과 승진, 그리고 조세전문가로서 발전할 수 있는 기회의 부여 등은 매력 있는 근무환경을 조성하는 데 도움이 된다. 이러한 환경을 보장함으로써 세무공무원의 업무숙련성이 담당하고 있는 과제에 걸맞도록 향상되는 것이다. 그러므로 세무행정기구는 세무공무원에게 발전할 수 있는 기회를 부여하고 이들을 지원하는 질 높은 사업계획을 세우고 이를 추진하여야 한다. 그리고 세무공무원에 대한 효과적인 교육훈련을 통하여 세계화로 인해 복잡성이 가중되어 가는 세무업무의 충격을 극복해야 한다.

둘째, 세무공무원의 채용, 승진 및 해임 등이 투명하고 합리적이

13) Principles of Good Tax Administration(2001), p. 5.

어야 세무행정의 적적성이 제고된다. 세무행정에 대해 사회공동체가 부여하는 신뢰성은 행동강령(codes of conduct) 및 사익과 공익의 이해충돌을 조정하는 규칙(rules on conflict of interest) 등 그 기준을 설정함으로써 더욱 제고될 수 있다. 행동강령이란 사회공동체가 세무공무원에 대해 기대하고 있는 行態와 그 실천 기준을 정하는 것이고, 이해충돌을 조정하는 규칙이란 세무공무원 개인의 이해와 공무상의 의무 간의 相衝 可能性을 최소화하면서 상충이 발생할 경우 이를 調整하는 準據를 뜻하는 것이다. 이러한 요소들은 다음과 같이 정리할 수 있다.

① 세무공무원의 높은 윤리성을 鼓舞·提高하여 전파시켜야 한다.
② 세무공무원의 公的 의무와 私的 이해와의 상충을 확인·조정하는 명확한 준거를 마련해야 한다.
③ 우수한 자질과 기회균등의 보장에 기초를 두고 세무공무원을 채용하고 승진시키며, 자의적인 解任으로부터 세무공무원을 보호하여야 한다.
④ 세무공무원에게 효과적이고 실효성 있는 교육·훈련의 기회를 부여함으로써 높은 수준의 전문성을 갖도록 하고, 그들로 하여금 세계화에 수반된 복잡한 세무문제를 능동적으로 원숙하게 다룰 수 있도록 해야 한다.
⑤ 직책에 매력을 느낄 수 있도록 세무공무원에게 충분한 보수를 주어 능력 있는 인적 자원을 확보해야 한다.

3) 납세자로부터 받는 신뢰

세무행정에 있어서 가장 중요한 과제는 납세자로부터 신뢰를 받는 일이다[14].

첫째, 세무행정 당국이 직면하는 중요한 과제 중 하나는 일관성을 유지하면서도 동시에 천차만별한 납세자 각자의 개인적 환경 및 그 변화에 대처하는 일이다. 그것은 납세자의 요구와 行政不服에 대하여 정확하고 適時的인 처리뿐만 아니라 접근이 용이하고 신뢰성과 適時性 있는 정보의 제공을 뜻하는 것이다. 이는 조세행정 자체의 필요성보다는 납세자의 필요성에 초점을 맞춘 機構의 설정과 납세절차를 마련함으로써 실현될 수 있다. 납세자가 필요로 하는 시기와 장소에서 세무행정 당국이 제공하는 서비스를 이용할 수 있도록 하기 위해서는 특정한 장소를 통해 납세자가 세무행정 당국과 접촉하기 쉽도록 하는 것이 그 예가 될 수 있다. 그러한 발전 지향적인 노력에는 전자통신수단에 의한 납세자와의 의사소통, 전산조직에 의한 납세신고서의 제출, 그리고 전산조직에 의한 세금의 납부 등이 포함될 수 있다.

둘째, 세무행정 당국의 有能性이 제고되기 위해서는 세무행정정책의 개발과 조세절차의 변경에 대하여 납세자 및 기타 이해관계자들과 협의하는 자세가 필요하다. 그렇게 함으로써 조세법에 순응하는 데 소요되는 납세자의 납세순응비용을 최소수준으로 유지할 수 있게 된다.

셋째, 세무행정의 일관성은 투명한 절차와 내국세법, 국제조세조약 및 그 규범에 적합한 절차규범을 변함없이 준수함으로써 유지된다. 또한 납세자의 권리와 의무, 불복하는 절차, 그리고 여러 가지 行政技法 등을 변경한 경우 그에 관한 안내, 서식의 설명 및 교육 등을 통해 납세자와 의사소통을 증진함으로써 세무행정의 일관성 저해를 피할 수 있다.

넷째, 납세자의 세무정보는 법에 의해 허용되는 범위 안에서만

14) Principles of Good Tax Administration(2001), p. 4.

활용되어야 한다. 법은 세무행정기관이 보유하고 있는 납세정보를 세무행정 외의 목적으로 사용하는 것을 제한하고 있고, 그 예외적 사용에 대하여는 그 사용이유의 명시를 강제하고 있는바, 이를 철저히 준수해야 한다.

위의 내용은 다음과 같이 요약된다.

① 공정하고 신뢰할 수 있는 투명한 방법으로 세법을 집행하여야 한다.
② 납세자가 활용할 수 있는 불복절차와 여러 가지 行政技法의 개선뿐만 아니라 납세자의 권리 및 의무에 관해 그 개요를 알리는 설명서 등을 제작하여 홍보함과 동시에 납세자와의 의사소통을 증진시켜야 한다.
③ 세무행정의 일관성을 유지하면서 납세자의 문의·요청에 대해 정확하고 適時性이 있는 질 높은 정보를 제공하고, 납세자의 불복에 대해서는 공정한 처리를 하여야 한다.
④ 납세자의 권리와 의무에 관해 접근하기 쉽고 신뢰할 수 있는 정보와 서비스를 공급하여야 한다.
⑤ 조세법에의 자발적인 순응에 소요되는 납세자의 부담비용이 최저수준을 유지하도록 보장하여야 한다.
⑥ 적당하다고 인정되는 경우, 납세자가 세무행정정책이나 세무절차 변경에 대하여 논평할 수 있는 기회를 부여하여야 한다.
⑦ 법이 허용하는 법위 내에서만 납세자의 개인 세무정보를 활용해야 한다.
⑧ 납세자집단 등 광범위한 사회공동체와 바람직한 관계를 개발하여 유지하여야 한다.

3. 稅政科學化와 사회적 조세인프라 擴充

가. 實名制의 중요성

세제와 세정은 혼자의 힘만으로 그 기능을 발휘할 수 없다. 稅源 자체가 시장경제에 바탕을 두고 그 위에서 활동하는 私經濟行爲에 의해 이룩한 경제적 성과를 의미하며, 세무행정은 그러한 세원을 포착하는 작용이기 때문이다. 세제와 세정은 언제나 국민의 경제활동을 보장하는 기본질서와 경제의 흐름을 규율하는 거래질서를 딛고 그 위에서 기능하고 있다. 국민의 경제활동을 보장하는 여러 가지 제도와 그 기본을 이루는 거래질서의 틀을 세제의 隣接制度(사회적 조세인프라)라고 보고자 한다.

비유적으로 표현하면, 세무행정기관이 기차의 기관차라면 사회적 조세인프라는 기차가 달릴 수 있는 철로이다. 조세행정의 재정비가 기관차의 성능에 대한 재점검과 개선이라면 조세인프라의 재정비는 철로의 보수와 개선이라고 비유할 수 있다. 기관차를 아무리 현대화해도 철로가 부실하면 기차는 제 속력을 낼 수 없는 것과 같다.

예를 들어, 상품의 유통구조가 근대화되지 못하여 아직 원시적 거래질서인 상태에서 각 단계의 거래를 납세자가 정직하게 신고하지 아니하거나 과세기관이 그 거래를 포착할 수 없다면 부가가치세제를 아무리 치밀하게 정비한다고 하더라도 과세탈루의 蔓延을 막지 못한다. 우리나라의 부가가치세가 실시 20여년을 맞으면서도 아직 많은 문제점을 노출하고 있는 원인은 이런 것에서 찾을 수 있다. 이는 부가가치세에 국한되는 것이 아니고 모든 세목과 세무행정 전반에 공통되는 문제이다.

이러한 결함을 간접적으로 보완하는 사회적 조세인프라의 하나가

금융실명제이다. 금융실명제를 명실상부하게 정착시키면 金融所得의 세원 포착뿐만 아니라 모든 거래를 세원으로 포착하여 세제 본래의 기능이 일층 제고되고, 따라서 세무행정을 과학화·객관화 하는데 도움을 준다. 부동산실명제의 정착 없이는 부동산의 보유과세와 양도차익과세를 공평하게 과세하는 세무행정을 실현할 수 없다. 지난 날 양도소득세를 세계에서 유례가 없을 정도로 강화했지만 그 세수는 매우 미미하게 伸張해 왔다. 그것은 부동산투기자들이 소유권 登記의 명의신탁과 소유권 변동에서 中間省略登記를 하는 방법으로 稅網을 빠져나갔기 때문이다. 이러한 조세회피는 조세의 사회적 인프라를 구성하는 등기제도에 의하여 자동적으로 견제되지 않는 한 세무행정의 강화만으로는 부동산투기의 봉쇄가 불가능에 가깝다. 지난 날 특히 금융자산의 借名去來와 부동산 소유의 名義信託은 상속세·증여세의 과세까지 무력화시켰던 것이다.

금융실명제와 부동산실명제를 정착시키지 아니한 상태에서는 세제를 아무리 공평하고 치밀하게 구상하여 설정한다고 하더라도 그 기능은 언제나 낙후된 후진적 세제를 탈피하지 못한다. 세무행정이 그러한 이상적인 세제를 제대로 집행하는 것이 불가능에 가깝기 때문이다. 선진 세제·세정이 되기 위해서는 명실상부한 금융실명제와 부동산실명제 정착 노력이 병행되어야 하는데 현실은 그렇지 못하다.

우리는 건국 이래 이러한 사회적 조세인프라의 구축 내지 개선하는 데는 노력하지 않고 조세행정만 합리화·객관화·능률화하라고 몰아붙이고 있다. 이는 모순 중에도 큰 모순인 것이다. 양자의 개혁이 병행해야 세제와 세정은 제 기능을 할 수 있는 것이다.

나. 金融實名制의 補完方案

1) 보완의 必要性

현행 금융실명제에는 차명거래를 한 돈의 주인에 대해 과해지는 제재장치가 결여되어 있다. 금융실명제의 실효성이 없게 되는 근본이유이다. 반면 권력기관에 의한 계좌추적권의 남용은 성행하고 있다.

금융실명제를 보완해야 하는 이유는 무엇인가? 금융실명제의 목표는 금융거래에서 가공명의거래와 차명거래를 차단하는 일이다. 가공명의거래는 금융실명제에 의해 사라졌으나 차명거래는 여전히 성행하고 있는 것이 현실이다. 차명거래의 曼延은 사실상 금융실명제의 失踪이나 다름이 없고, 현행 제도상 차명거래에 대한 牽制는 금융소득 종합과세가 유일한 수단일 뿐이다. 혹자의 주장처럼 금융소득에 대하여 소득세 최고한계세율인 36%의 원천징수세율에 의해 분리과세를 한다고 하더라도 이는 차명거래의 高速道路를 개설해 주는 결과가 될 것이다. 차명거래는 부가가치세의 매출누락·사업소득의 수입금액 누락을 은폐하는 수단이 될 뿐만 아니라 금융자산에 대한 상속·증여과세의 기능을 마비시키며 금융소득의 종합과세를 무력화시키고 아울러 기업이 秘資金을 축적하여 정경유착의 재원으로 하는 수단이 되고 있다. 따라서 금융실명제는 금융소득에 국한하여 조세부담의 공평을 실현하는 데에만 그 취지가 있는 것이 아니다. 부가가치세과세·사업소득과세·상속과세·증여과세 등 다른 세목의 부담을 적정화하기 위해서도 필요불가결한 것이다.

더 나아가 금융실명제에는 조세부담의 공평차원을 넘어선 價値, 즉 정직하고 투명한 경제거래질서의 확립이라는 높은 차원의 가치실현에 무게가 실려 있다. 즉, 금융실명제의 명실상부한 정착은 정치자금법의 실효성을 높여 기업으로 하여금 부정한 정치자금 헌납을

요구하는 정치계의 압박으로부터 벗어날 수 있게 함으로써 정경유착의 고리를 끊고, 기업경영의 독립성을 보장하면서, 거래의 투명성을 제고시켜서 국민을 정직하게 순화하며, 부를 축적한 사람이 尊敬받는 사회가 되는 데 그 목표가 있다. 그리고 공직자재산등록제도나 법죄 등 부정한 수단에 의해 축적한 자금의 세탁을 방지하는 제도 또한 금융실명제의 완벽한 정착 없이는 실효성이 반감될 것이다. 이렇게 볼 때 금융실명제는 개인소득세의 과세베이스를 확충함과 동시에 차명거래에 대한 牽制手段으로서의 기능이 강조되고 있으나 이는 금융실명제의 목적 중 아주 작은 부분에 불과하다.

2) 미국 현금수령보고서제도

현재 시장경제의 세계적인 총본산이며 경제활동의 자유가 높은 수준으로 보장하고 있는 미국도 금융거래의 투명화를 강력하게 실시하고 있다. 미국이 실시하고 있는 내국세입법상의 현금수령보고제도(IRC. sec. 6050 I: Returns relating to cash received)는 우리의 금융실명제를 보완하는 데 크게 참고가 될 것이다. 그 내용을 요약하여 서술하면 다음과 같다.

(a) 10,000달러 이상의 현금을 수령했을 경우

거래 또는 사업에 종사하는 사람이 그러한 거래 또는 사업 과정에서 1개의 거래(또는 상호 관련성이 있는 2개 또는 그 이상)로 현금을 10,000달러 이상을 받은 사람은 누구나 재무부장관의 규칙(Regulation)으로 규정한 時期까지 당해 거래(또는 관련이 있는 거래)에 관하여 내국세입청(IRS)에 보고하여야 한다. 이 제도는 자금의 세탁방지와 내국세입청으로 하여금 법에 위반된 행위와 은폐한 소득을 발견하기 위한 제도이다[15].

(b) 보고의 형식과 방법

현금수령보고서는 다음의 사항을 포함한다.

① 현금 지급자의 성명, 주소와 납세번호[16](TIN: taxpayer identification number)

② 현금의 수령액

③ 수령일자와 거래의 성질

④ 재무부장관이 규정한 그 밖의 정보

(c) 예외

① 금융기관이 수령한 현금

현금수령보고에 관한 규정은 다음의 경우에는 적용하지 아니한다.

ⓐ 재무부장관이 미연방법전[17] 표제 제31(Title 31, United

---

15) "Cash Reporting Rule" Robert S. Smith, *West's Tax Law Dictionary*, 1994 edition, (West Publishing Co.), p. 121.

16) 미국의 개인납세번호(ITIN: individual taxpayer identification number)는 개인의 사회보장계좌번호(individual's social security account number)에 의한다(IRC. sec. 6108(a). 개인의 납세번호는 1996년 7월 1일부터 사용한 바, 이는 오로지 연방소득세를 위해서 활용된다. ITIN을 받고자 하는 자는 내국세입청 W-7서식(Application for IRS individual taxpayer identification number)을 작성하여 제출하면 된다. 그리고 1997년 1월 1일부터는 납세번호를 소득세납세신고서에 기재하여야 하며, 그 기록이 없으면 면제혜택이 배제되는 등 불이익을 받는다(Understanding Your ITIN, (IRS), p. 1 참조).

17) 『英米法辭典』, 田中英夫 編, (東京大學出版會, 1991), p. 881.
이의 약칭은 U.S.C.이다. 미국연방헌법 외에 연방의회가 제정한 법률로서 유효한 것을 계통적으로 배열한 법률집이다. 전체가 우선 50개의 Title(편 또는 표제)과 헌법으로 나누어지고, Title은 다시 장과 절로 나누어진다. 여기에 수록된 것과 State at Large(연방법률전집)에 수록된 내용이 상이한 때에는 후자가 우선하는 것을 원칙으로 한다. 그런데 Title 중 약 3분의 1은 연방의회의 校閱을 거

States code: Money and Finance)[18]의 諸 規定에 의한 보고와 중복된다고 결정한 경우 그 제 규정에 의한 거래를 통해 수령한 현금

ⓑ 모든 금융기관으로부터 수령한 현금(금융기관은 미연방법전 표제 제31, 제5312조 (a)항 (2)호 (A) 내지 (G), (J), (K), (R) 및 (S)에 의해 정의된 것을 말한다)

이 경우에는 금융기관이 현금수령에 대해 위의 법규정에 따라 보고를 하기 때문이다. 법리상 금융기관이 상기 요건에 해당하지

쳐서 정식으로 구속력을 인정하고 있기 때문에 U.S.C.에 수록된 것이 正文의 취급을 받는다.

U.S.C.의 작성은 1925년에 연방의회에 의해 승인되어 1926년에 초판이 간행되었다. 그후 6년마다 개정해 오고 있는데, 그 6년간은 누적적 추가부록에 의해 업데이트되고 있다.

18) Title 31(Money and Finance), SUBTITLE IV, CHAPTER 53, SUBCHAPTER II (RECORDS AND REPORTS ON MONETARY INSTRUMENTS TRANSACTIONS) of the United States Code는 그 목적이 범죄(특히 자금세탁), 조세, 또는 규제를 위한 調査와 그 節次의 유용성을 높이기 위해 금융기관으로 하여금 보고를 하거나 기록을 유지하도록 하는 데 있다(sec. 5311). 제5312조에서는 각종 용어와 적용범위를 규정하고, 제5313조에서는 내국 통화거래에 대한 보고, 제5314조에서는 외국금융기관의 거래에 대한 기록유지와 보고, 제5315조에서는 외화거래에 대한 보고, 제5316조에서는 수출입의 통화증권에 대한 보고, 제5317조에서는 통화증권 등에 대한 조사권과 몰수권을 규정하고 있다.

위반에 대한 제재로서 제5312조는 과태료를 규정하고 있는데, 최하 25,000달러 최고 100,000달러의 범위 내에서 제재를 가할 수 있도록 했다. 제5322조는 형사벌을 규정하고 있는데, 벌금은 250,000달러 이하, 징역은 5년 이하인데, 징역과 벌금은 병과할 수 있는 것으로 하고 있다. 이와 같은 법제의 구조 때문에 내국세입법상의 현금거래보고는 중복보고라고 재무부장관이 결정한 것에 대하여는 금융기관이 수령한 현금에 대하여 다시 보고하지 않도록 한 것이다.

아니하여 위 법조에 따라 보고하지 아니하는 현금수령에 대하여는 내국세입법의 규정에 따른 현금수령보고서를 제출하게 될 것이다.

② 미국 외에서 발생한 거래

재무부장관의 규칙으로 규정한 것을 제외하고, 거래의 전부가 미국 외에서 발생한 것인 경우에는 내국세입법상의 현금수령보고에 관한 규정을 적용하지 아니한다.

(d) 현금, 외국통화, 그리고 특정된 통화증권

현금수령보고의 대상이 되는 현금에는 다음의 것을 포함한다.

① 외국통화

② 재무부장관이 규칙(Regulation)으로 정하는 통화증권(持參人拂 등 형식-bearer form-여하를 불문)으로서 액면금액이 10,000달러 이상인 것

그러나 위에서 그 범위를 정하고 있는 금융기관에서 사용자의 계좌로부터 수표금액을 인출하는 현금에 대하여는 이를 적용하지 아니한다. 내국세입법상의 현금수령보고제도는 범죄(특히 자금세탁), 조세 또는 규제를 위한 調査와 그 節次의 유용성을 높이려고 금융기관으로 하여금 금융거래에 대해 보고를 하거나 기록을 유지하도록 하는 데 목적(USC. sec. 5311)을 두고 있는 미연방법전 표제 31(Money and Finance)의 제 규정이 상호 보완적으로 적용되도록 하여 금융거래의 투명성을 상당히 높게 실현하고 있음을 알 수 있다[19]. 그런데 시장경제를 발달시켜 경제활동의 자유를 구가

19) 아래의 신문보도에서 미국의 금융거래의 투명성을 짐작할 수 있다.
"노○○ 씨 93년 19만불 분산예치 미국법원, 집행유예 1년 판결" 『중앙일보』, 2002 .4. 20, 제4면.
…… 노○○ 부부는 1993년 미 국세청(IRS) 조사를 피하기 위해 19

하고 있는 미국의 국민은 금융거래의 투명성이 경제활동을 위축시킨다는 불평이나 비판이 일고 있지 않다. 거래의 투명성 내지 정직성을 준수하면서 경제활동을 해야 한다는 경쟁규칙를 당연한 것으로 수용하고 있는 것이다.

그런데 우리나라의 경우 금융실명제의 엄격한 시행이 경제활동을 위축시키고 기업활동의 발목을 잡는다는 인식이 뿌리 깊게 존재하고 있다. 금융실명제를 마치 경제활동의 족쇄처럼 인식하는 계층이 두텁다. 이러한 인식의 저변에는 금융자산의 법적 보장(금융거래의 비밀보장 훼손이 대표적이다)이 미흡하고, 세제가 합리적이지 못하며 세무행정의 과학성이 부족하여 그 집행에 자의성이 개재하고 있다는 불신이 두텁게 깔려 있다. 그런데 반대로 경제거래의 투명성이 부족하면 탈세를 막기 위해 세제는 복잡해지고, 세무행정의 행태는 부정직한 납세자들이 탈루시킨 세원을 추적하기 위해 자연히 원칙을 존중하지 않고 난폭하게 조세법을 집행하게 된다. 세제를 단순화하고, 세무행정의 法治主義를 제고하여 합리화・과학화하려면 오히려 경제거래의 투명성을 먼저 제고해야 가능한 것이다. 이를 위해 가장 중요한 사회적 인프라가 금융실명제라는 데는 이론이 없다.

3) 금융실명제의 보완방안

첫째, 금융실명제에서는 차명거래를 차단하는 것이 급선무이다. 그러자면 차명거래에 대하여 課徵金(원본금액의 30% 정도) 이는 부동산실명법이 不動産名義信託에 과세하는 과징금과 같은 수준

만여 달러의 돈을 1만달러 이하로 분산, ……11개 은행에 예치했다가 연방검찰에 적발됐다. 이들은 현금거래보고법 위반 혐의로 집행유예 1년의 판결을 받았다. 문제가 된 19만달러는 몰수됐다.

이다. 부동산실명법 5①을 부과[20]하거나 차명된 금융자산에 대하여 贈與推定(같은 금융자산인 주식 등의 경우에는 현행법상 차명거래를 증여로 의제하고 있다)을 해서 증여세를 부담시키는 방안으로 확충해야 한다. 물론 이러한 과징금제도에 대하여는 이미 헌법재판소가 부동산명의신탁에 관련된 과징금에 대하여 그 결정에서 제시한 바 있는 '비례의 원칙'을 준수하는 내용으로 설정해야 할

20) 헌법재판소 전원재판부 2001. 5. 31. 99헌가18, 99헌바71·111, 2000헌바51· 64·65·85, 2001헌바2(병합)

헌법불합치

"부동산실명법 시행 후 법을 위반한 명의신탁자 및 법 시행일로부터 1년 이내에 실명등기를 하지 아니한 기존 명의신탁자 등에 대하여 부동산가액의 100분의 30에 해당하는 과징금을 부과할 수 있도록 규정한 부동산실명법 제5조 제1항, 제12조 제2항 중 제5조 제1항 적용부분에 있어서, '부동산가액'의 30%라는 과징금 부과율은 부동산실명법의 입법목적을 고려한다 하더라도 지나치다고 보여지고 또한, 100분의 30이라는 부과율은 명의신탁의 숨은 의도가 어느 정도 반사회적인지, 위반의 유형에 따른 차등부과의 방법은 없는지, 다른 참작사유는 없는지 등의 여부에 관계없이 일률적인 비율로 정하여 놓은 것이므로, 구체적인 경우에 따라 지나친 제재가 될 수 있다는 염려가 있으며, 더욱이 부동산실명법이 제정되기 전까지 명의신탁은 위법한 법률행위가 아니라 판례에 의하여 확립되어 빈번히 이용되는 적법한 법률행위로서 확립되어 있었다는 점에서, 상당히 많은 경우의 명의신탁이 탈세 등 위법한 목적을 달성하기 위한 방법으로 사용되기도 하였겠으나 단순한 편의를 위하여 명의신탁을 이용하는 경우도 적지 않았다고 보여지므로, 그것이 탈세나 투기를 위한 방편으로 이용되었는지, 그로 인하여 이득을 얻었는지, 실명등기의무 지체의 기간이 얼마나 되는지 등의 다양한 요소들을 고려하여 과징금을 차등적으로 부과할 수 있는 가능성을 전혀 배제한 것은, 과잉금지의 원칙은 물론 평등의 원칙에도 반한다고 할 것이므로, 유예기간 내에 실명등기를 하지 못한 경위, 당해 명의신탁의 반사회성의 정도 등을 고려하여 적정한 과징금을 부과할 수 있도록 하는 입법이 되어야 한다고 본다."

것이다. 차명예금에 과징금을 부과하거나 차명거래한 금융자산에 대하여 이를 증여로 추정한다고 하더라도, 예금자산을 보유한 사람의 경우 금융자산을 정직하게 실명으로 거래하는 한 아무런 追加的 制裁나 追加的 租稅負擔은 없는 것이다.

둘째, 배우자간 예금의 차명거래는 허용하는 방향으로 바꾸어야 한다. 사실상 부부는 실체적으로 일신과 같은 生存的 經濟共同體이고, 동일한 世代에 속하기 때문이다. 부동산실명제에서는 이미 예외적으로 배우자간 명의신탁을 허용하고 있다(부동산실명법 8Ⅱ). 금융실명제도 이와 균형을 맞추어야 한다. 부동산과 금융자산은 그 종류가 다를 뿐 경제적 가치를 지닌 재산이라는 점에서는 같기 때문이다. 또한 배우자간 재산상속이나 재산증여에 대하여는 상속세나 증여세를 과세하지 아니하는 것(우리 상속과세제도에서도 배우자상속재산공제를 30억원까지 허용하고 있다. 상증법 19①)이 세계적인 추세이다. 부부를 같은 世代에 속하는 일신과 같은 경제공동체임을 긍정하는 것이라고 할 수 있다. 그리고 배우자 중 1인에 대한 각종 수사나 또는 세무조사에서는 언제나 배우자 쌍방의 계좌를 추적할 수 있도록 하면, 배우자간의 금융자산 차명거래 허용에서 오는 폐단을 견제할 수 있을 것이다.

셋째, 금융실명제를 명실상부하게 정착시키기 위해서는 금융거래의 비밀보장의 벽을 견고하게 해야 한다. 그럼에도 불구하고 김대중 정부 출범 후 금융거래의 비밀보장제도는 <표 2>에서 보는 바와 같이 급격하게 무너졌다.

가장 문제가 되는 것은 기하급수처럼 증가하고 있는 기타의 조사 횟수이다. 그 내용을 밝히지 아니하여 알 수는 없지만, 추측컨대 그의 대부분이 적법절차를 밟지 아니한 것이라고 할 수 있다. 현행법상 형식적으로는 본인동의, 세무관서, 선거관리위원회, 공직자윤리위원회 및 금융감독원의 계좌추적은 비록 법관의 영장에 의한 것은

아니지만, 적법절차를 거쳤다고 이해된다. 문제는 당연히 법관의 영장을 발부받아 계좌추적을 해야 할 사항이 검찰에 파견된 금융감독원의 직원을 앞세워 조사하는 편법이 자행되었다는 데 있다[21].

<표 2> 금융기관 계좌 추적 내역

(단위: 회)

요청기관	1997	1998	1999	2000 상반기	2001 상반기
법원의 영장 (제출명령 포함)	8,013	16,562	19,919	9,319	
본인의 동의	20,548	24,770	38,048	28,291	
세무관서	46,554	66,999	79,327	34,426	
선거관리위원회	184	215	160	553	
공직자윤리위원회	8,499	12,508	13,727	9,424	
금융감독원	3,822	4,852	9,195	3,495	
기 타	9,301	13,487	32,730	19,160 (38,320)	
합 계	96,921	139,393	193,106	104,668 (209,336)	172,899 (345,778)

주: 괄호 안은 상반기 수치에 2를 곱하여 추정한 수치임.

자료: 2000년 상반기까지의 수치는『중앙일보』, "늘어나는 계좌추적, 영장없이 마구 뒤져" 2000. 9. 30 인용함.
2001년 상반기 합계수치는『조선일보』, "사설, 마구 뒤지는 개인구좌", 2001. 8. 28 인용함.

따라서 현행 제도처럼 계좌추적권을 여러 국가기관에 부여하면서 그 권한을 발동할 수 있는 객관적이고 명확한 기준을 모호하게

21)『중앙일보』, "금감원 직원이 직접 계좌추적", 2001. 4. 27. 제4면. "검찰에 파견된 금융감독원 직원이 직접 계좌를 추적했다."

설정하거나 수사기관이 법관의 영장도 없이 금융기관의 감독업무를 관장하는 기관원을 앞세워 금융계좌를 추적하는 폐단을 일소할 수 있는 장치가 강화되어야 할 것이다.

그 방안은 다음과 같이 제시할 수 있다.

① 법관의 영장이 있어야 계좌를 추적할 수 있는 범위를 확대하고, 영장 없는 계좌추적 행위에 대한 형사처벌의 강도를 강화하는 방법을 강구하도록 할 것이다. 아울러 세무관서, 선거관리위원회, 공직자윤리위원회 및 감사원 등의 계좌추적권 행사의 적부에 대해 법리상의 문제가 없으면, 이들 모든 기관의 계좌추적권 행사 적부에 대해 법원이 이를 심사하는 영장발부에 준하는 절차를 거쳐 결정을 받는 제도를 창설하는 것이 가장 바람직할 것이다. 그렇게 할 수 없다면 이들 모든 기관의 계좌추적권 행사의 적부를 심리·결정하는 독립된 별도기구를 설정할 필요가 있다고 본다.

② 법관의 영장 또는 계좌추적권 행사의 적부에 대한 결정 등에는 추적할 수 있는 관련 금융계좌의 범위에 대해 명확한 한계를 설정하는 기준을 마련해야 할 것이다. 특정계좌를 추적하는 가운데 2차적 내지 3차적으로 간접 관련되는 계좌를 무한히 추적할 수 있다면 금융실명법상의 비밀보장 규정은 있으나 마나하게 될 것이기 때문이다. 따라서 2차적, 3차적으로 간접 관련 계좌까지 추적의 범위를 확대하려고 하는 경우에는 이에 대해 새로운 영장을 받거나 또는 새로운 결정을 받도록 해야 할 것이다.

4) 逆行한 2002년 금융소득과세의 改定

자산소득 부부 합산과세의 위헌결정[22]을 소득세법의 개정으로

22) 헌결, 2002.8.29, 2001헌바82 참조.

수용하여 2002년 정기국회에서는 소득세법을 개정하여 종전의 부부합산으로 종합과세되는 금융소득의 연간 기준금액 4천만원을 그대로 둔 채 배우자 각자별로 종합과세하도록 바꾸었다. 상식에 맞는 이치대로라면 배우자 두 사람의 금융소득 종합과세 연간 기준금액 4천만원은, 금융소득을 배우자간 합산 없이 각자별로 종합과세한다면, 이를 둘로 나누어 종합과세 연간 기준금액을 2천만원으로 하여야 하는 것이 너무도 당연한 順理인 것이다.

금융소득을 부부합산하여 과세하지 아니하면서 그 연간 기준금액을 각자 4천만원으로 한다면 부부간의 그 종합과세 연간 기준금

자산소득의 부부합산과세제도에 대하여 헌법재판소는 다음과 같은 요지로 위헌결정을 내렸다.

"부부간의 인위적인 자산명의의 분산과 같은 가장행위 등은 상속세 및증여세법상 증여의제규정 등을 통해서 방지할 수 있고, 부부의 공동생활에서 얻어지는 절약가능성을 담세력과 결부시켜 조세의 차이를 두는 것은 타당하지 않으며, 자산소득이 있는 모든 납세의무자 중에서 혼인한 부부가 혼인하였다는 이유만으로 혼인하지 않은 자산소득자보다 더 많은 조세부담을 하여 소득을 재분배하도록 강요받는 것은 부당하며, 부부 자산소득 합산과세를 통해서 혼인한 부부에게 가하는 조세부담의 증가라는 불이익이 자산소득합산과세를 통하여 달성하는 사회적 공익보다 크다고 할 것이므로, 소득세법 제61조 제1항이 자산소득합산과세의 대상이 되는 혼인한 부부를 혼인하지 않은 부부나 독신자에 비하여 차별취급하는 것은 헌법상 정당화되지 아니하기 때문에 헌법 제36조 제1항에 위반된다.

심판대상이 된 소득세법 제61조 제1항은 거주자 또는 그 배우자의 자산소득을 주된 소득자의 종합소득에 합산하여 세액을 계산하도록 정하는 자산소득합산과세제도의 근간을 이루는 핵심적 요소이므로, 소득세법 제61조 제1항이 위헌이라면, 이 조항과 전체적·종합적으로 분리될 수 없는 밀접한 일체를 형성하고 있는 소득세법 제61조의 나머지 조항들인 제2항 내지 제4항은 독자적인 규범적 존재로서의 의미를 잃게 되므로, 비록 심판대상은 아니지만 이 법조항들에 대해서도 위헌선언을 한다."

액은 사실상 8천만원이 되어 100% 확대하는 결과가 된다. 2002년 12월 현재 예치기간 1년의 정기예금 이자율이 4.8% 정도이므로 남편 명의의 예금 8억원, 아내 명의의 예금 8억원, 합계 16억원까지의 예금이자가 종합과세되지 않고 분리과세로 끝나는 것이다.

차명으로 예금거래를 하는 경우에는 금융실명법상 과징금 등 아무런 제재가 없고, 차명으로 되어 있는 예금주가 증여받은 것으로 의제되거나 추정되지도 않기 때문(예금액을 증여받았다고 하여 증여세를 과세할 수 없다)에 이러한 개정은 현행 금융실명제를 더욱 유명무실화시키면서 사회적 조세인프라를 상당부분 파괴할 것이다.

금융소득 종합과세의 확충은 현행 금융실명제하에서 성행되고 있는 차명거래를 간접적으로 억제함으로써 금융실명제의 미비점을 보완하는 유일한 수단이다. 사실 투명사회로 가려면 그리고 공평과세를 실현하려면 금융실명제는 금융소득 종합과세의 확충을 통해 차명거래를 견제하여 이를 정착시켜야 하고, 이를 통해 개인소득세는 종합과세 폭을 점차 넓혀 가는 것이 바른 길이다. 이렇게 할 때 비로소 넓은 세원의 확충이 실현가능한 것이다. 또한 종합과세의 확충은 이자소득에 대한 세부담만을 증가시키는 데 목적이 있지 않다. 조세를 회피하고 있는 사업활동 등의 거래를 세원으로 포착함으로써 세수를 증대시키는 사회적 조세인프라가 금융실명제이다. 사업활동 등의 거래라 함은 사업수입금액은 물론 사업에 관련되는 각종경비 지출, 그리고 양도소득 계산상의 실지양도금액 등을 말하는 것이다.

오늘날 시장경제(자본주의)의 宗主國인 미국도 위에서 살펴본 바와 같이 금융실명제를 철저히 실시하고 있다. 따라서 소득세 종합과세 연간 기준금액을 증액시켜서 금융실명제의 정착을 후퇴시키는 것은 正道를 벗어나는 일이다. 이는 사회적 인프라를 크게 훼

손하기 때문이다. 금융실명제를 조세인프라로 적절하게 활용하여 조세행정을 투명화 하고, 그 투명화를 통해 조세행정이 국민의 신뢰를 얻으면서 국민을 편하게 하려면 위에서 언급한 바와 같이 금융거래의 夫婦間 借名을 허용하고 금융소득의 종합과세 연간 기준금액을 2천만원, 그 다음은 1천만원, 이렇게 순차적으로 낮추어가는 방안을 추구해야 한다.

다. 不動産實名制의 再整備 方向

부동산실명제는 비록 등기에 公信力을 부여하는 정도로 그 실효성이 없는 것이 사실이지만, 상당한 수준으로 정비되어 있다. 이를 착실하게 집행하려는 정부의지만 있으면 정착은 가능하다. 보다 이상적인 실명거래는 등기공무원에게 實質的 審査權(등기에 공신력이 없는 형행 등기제도하에서는 등기공무원에게 형식적 심사권만 부여되어 있다)을 부여하여 등기에 공신력을 부여하는 것이다. 이를 실시할 수 없다면, 현행법에서 그 법의 위반에 대해 課하는 과징금의 제재는 그대로 두면서 이를 제대로 운용하고, 重複的 制裁로 과하는 형사벌은 이를 삭제해도 부동산의 명의신탁 금지를 실현하는 데는 지장이 없다고 본다.

부동산실명제는 지나치게 엄벌주의를 택하고 있다. 名義信託行爲에 대하여 過徵金을 부과하고도 부족하다고 보아 명의신탁자와 명의수탁자를 벌금 또는 징역형까지 규정하고 있는 것이 그것이다(부동산실명법 5, 6, 7 참조). 경제행위를 규제하는 제도는 그 규제를 위반한 행위에 대해 그에 상응하는 경제적 제재를 과하는 것으로 그치는 것이 원칙이다. 부동산 소유관계 등을 명의신탁한 경우 부동산 원본금액의 30% 정도의 경제적 제재를 과해도 발각된 위반자를 빠짐없이 법대로 제재를 가하면 명의신탁 금지는 충분히

실효성을 발휘할 수 있다. 그러므로 부동산실명법에서 명의신탁 금지를 위반한 자(명의신탁자와 명의수탁자 포함)에 과하는 벌금형과 징역형은 삭제되어야 한다. 이는 사실상 過剩禁止에 저촉되는 제재이기 때문이다.

이러한 형사벌의 제재를 삭제한다고 하더라도, 명의신탁을 조세포탈수단으로 악용한 자에 대하여는 과징금 외에 조세범처벌법에 의한 형사벌을 과할 수 있는 제도를 구비하고 있기 때문에, 법의 실효성 있는 運用意志만 있으면 부동산실명제의 실현과 조세포탈의 방지에는 지장이 없을 것으로 판단된다.

라. 信用카드와 直拂카드의 使用 活性化

1) 현황분석

우리나라에서는 신용카드의 사용 활성화를 본격적으로 유도하기 시작한 것은 2000년부터라고 할 수 있다[23]. 제도적으로는 신용카드 매출액의 2%를 부가가치세 납부세액에서 공제하고, 근로소득 과세

23) 1999.12.28. 개정 조세특례제한법 제126조의2에서는 근로소득자에 대한 신용카드사용금액소득공제제도 및 1999.12.28. 개정 부가가치세법 제32조의4에서는 신용카드 등의 사용자에 대한 보상금지급제도 신설과 동법 제32조의2의 규정개정에 의해 신용카드 사용에 따른 세액공제액의 상향조정 등 입법조치가 완료되고, 2000년부터 국세청은 신용카드가맹점 확대드라이브를 추진하기 시작했다. 그런데 조세특례제한법상의 신용카드사용금액 소득공제는 2002.11.30까지 재화나 용역을 공급받고 신용카드로 결제하는 분까지만 적용하는 한시규정이다. 그런데 재정경제부는 그 적용시한을 3년간 연하기로 방침을 세웠다(『한국경제신문』, "세금감면 특혜 일부 조기 폐지……재경부", 2002. 8. 8)고 하는바, 타당한 정책결정이라고 할 것이다.

에서는 신용카드 소득공제를 하도록 하면서, 신용카드 매출전표를 추첨하여 報償金을 지급하고 있다. 행정적으로는 국세청이 현금거래 업종의 사업장를 가맹점 가입대상으로 지정하면서 가맹하지 아니하는 사업장에 대해 심도 있는 세무조사를 병행하기 시작했다.

이러한 제도의 시행은 다음과 같은 변화를 일으키고 있다.

첫째, 신용카드를 이용하는 거래금액이 <표 3>과 같이 급격히 증가하고 있다.

<표 3> 신용카드 이용금액의 변화추이

(단위: 천억원, %)

구분	1998	1999	2000	2001	2002 추계
총이용액 (a)	635	967	2,249	4,806	6,620
현금서비스액 (b)	327	483	1,453	2,679	3,690
b/a	51.50	44.95	64.60	55.74	55.74

주: 2002년의 총이용금액은 동년 상반기 이용금액 331조원(『중앙일보』, 2002. 8. 8 30면)에 2를 곱하여 구하였고, 현금서비스금액은 위 총이용금액 추계액에 전년도 현금서비스 금액의 점유비를 곱해서 추계하였음.

자료: 「신용카드 건전화 대책」, 經濟이슈(재정경제부, 2002. 6)에 의해 재작성함.

2002년의 신용가드 이용 거래금액은 약 300조원(총이용액 6,620천억원-현금서비스액 3,960천억원)에 육박하고 있는데 이는 2001년 기준 GDP 545조원의 55%에 달하는 것이다. 그리고 신용카드 발급은 2002년 3월 현재 9,678만장에 이르고 있다. 이를 과세업무에 적절하게 연계시키면 세원포착의 객관화 내지 과학화에 큰 도움이 될 것은 의심할 여지가 없다고 할 것이다.

둘째, 신용카드 사용의 활성화는 개인 소사업자의 매출을 세원으로 포착하는 데 상당한 성과를 거두고 있다. <표 4> 및 <표 5>

에서 보는 바와 같이 간이과세자의 비중이 크게 감소하고, 부가가치세 세수와 소득세수가 괄목하게 신장하고 있는 것이 그 증거다. 물론 신용카드 이용 거래금액 중 상당부분이 과세거래와 관련되지 아니하는 거래일 수 있다. 이를 고려한다고 하더라도 직감적 판단으로는 아직 세수의 증가율은 신용카드 이용 거래금액(현금서비스 금액 제외)의 신장률 690%[24]에 크게 미치지 못하고 있다. 이는 아직 세무무관서가 이러한 거래를 과세와 연결시키는 업무기능의 미흡과 위장가맹점 등 신용카드를 이용한 변칙거래의 성행[25]에서 그 원인을 찾아야 할 것으로 분석된다.

---

24) 1998년 308(=635-327)을 100으로 하고 이를 기준으로 2001년 2127(=4,806-2,676)의 신장률은 '308/2127/100'과 같이 산정하였음.

25) 국세청은 2002년 8월에 3,800여 업소에 대하여 신용카드 변칙거래 여부 집중 조사를 착수 했다(『중앙일보』, "신용카드 변칙거래 집중조사", 2002. 8. 6. 제40면). 전국규모로 본다면 변칙거래를 하는 업소가 이 수준의 몇 수배를 넘는다고 추정된다. 그러므로 행정력의 한계 때문에 제1차적으로 이 정도 숫자의 업소에 대해 조사를 착수한 것으로 보인다. 이러한 조사는 연중 계속 실시해야 하는 것이고 어떤 특정시기에만 대량으로 조사해서는 안 될 것이다.

<표 4> 부가가치세 총납세자와 간이과세자의 추이

(단위: 만명, %)

	1988	1999	2000	2001
① 총납세자	285.5	299.9	339.1	385
전년대비증가율	-	105.0	113.1	113.5
증가율	100.0	105.0	118.8	134.9
② 간이과세	167.9	170.7	166.9	160
전년대비증가율	-	101.7	97.8	95.9
증가율	100.0	101.7	99.4	95.3
② / ① (간이과세자비중)	58.8	56.9	49.2	41.6

자료: 금융재정통계.

<표 5> 부가가치세와 소득세(신고분) 세수 증가추이

(단위: 억원, %)

	1998	1999	2000	2001
부가가치세수	157,068	203,690	232,120	256,304
전년대비증가율	-	129.7	114.0	110.4
증가율	100.0	129.7	147.8	163.2
소득세수	40,068	35,310	42,781	54,546
전년대비증가율	-	88.1	121.2	127.5
증가율	100.0	88.1	106.8	136.1

자료: 금융재정통계.

2) 信用카드 使用의 活性化

경제거래에 있어서 그 결제수단으로 신용카드 및 직불카드의 사용을 활성화하는 것은 위에서 본 바와 같이 세무행정의 과학화·

객관화를 제고함에 있어서 매우 중요하다. 그 거래형태가 온라인 거래이든 오프라인 거래이든 상관없이 대금결제가 금융기관을 통해 이루어지기 때문에 세원포착에 도움을 준다. 국세청도 지금 이를 강력히 추진하고 있다.

첫째, 이러한 정책이 성공하려면 세제가 기대고 있는 신용카드 제도 자체가 건전해야 한다. 즉, 신용카드제도를 먼저 반듯하게 정비하여야 하고 사업자가 가맹점에 가입하여 부담하는 手數料의 追加負擔이 크지 아니할 때 이 정책은 정당성을 확보하게 된다. 지금까지 여신전문금융업체(신용카드회사)들은 경쟁적으로 거리에서 카드가입을 유인하고(카드를 발급받는 자의 신용조사의 소홀, 아직 재학중인 또는 미성년자인 청소년학생들을 대량적으로 신용불량자화 하는 폐단 등), 가맹점의 일부는 신용카드를 이용하여 非營業 貸金(사채놀이)을 하는 악폐가 기승을 부리고 있는 실정이다. 그리고 가맹점 수수료는 市中金利가 낮아졌음에도 불구하고 여전히 높다. 이는 신용불량자에게 발급한 카드에서 발생하는 貸損金을 가맹점 수수료에 전가시키고 있기 때문이라고 추정할 수 있다. 특히 이러한 문제들이 신용불량자를 크게 양산하여 사회문제가 되자 재정경제부는 이에 대처하기 위해 2002년 5월에 「신용카드 종합대책」을 발표했다[26]. 대책 시행의 만시지탄이 있지만, 그 내용은 상당히 강력하고 또한 적절하다고 할 것이다. 그러나 대책의 발표만으로 문제가 해결되지는 않는다. 정부의 확고한 의지가 필요할 것이다.

둘째, 부가가치세법 제32조의2 제4항에는 "국세청장은 사업자가 아닌 소비자에게 재화 또는 용역을 공급하는 사업자……에 대하여

26) 「신용카드 종합대책」, 『재정포럼』, 6월호(제72호), 한국조세연구원, 2002. 6), pp. 132~140.

납세관리상 필요하다고 인정되는 경우……신용카드가맹점 가입대상자로 지정하여 신용카드가맹점으로 가입하도록 지도할 수 있다"고 규정하고 있다. 이에 근거하여 국세청은 비협조사업자에 대한 세무조사 수단을 앞세워 신용카드가맹점 가입을 강력히 추진하고 있다.

그런데 가맹점 가입의 권고에는 가맹점의 追加負擔을 지우는 어두운 그림자가 따르고 있다[27]. 부가가치세 세액공제를 받을 수 없는 사업자와 거래금액에 대하여 가맹점 수수료 4% 정도를 부담하는 사업자에게는 사실상 부가가치세 세율이 2%포인트 내지 그 이상으로 인상된 것과 같은 추가부담이 발생한다. 따라서 가맹점수수료 상당을 재화나 용역의 가격에 얹어서 소비자에게 전가시키려고 시도하는 점포가 있게 된다. 또한 이 추가부담은 국고에 귀속되는 것이 아니고 은행 등 금융기관의 이익으로 귀속되고 있는 것이다. 이는 여신전문금융업체에 대한 경영진단 내지 그 합리화를 통해 가맹점 수수료를 적정수준으로 引下할 수 있는 방법을 찾아야 한다.

---

27) 법은 신용카드가맹점 가입유도를 국세청장의 '명령사항'으로 하지 아니하고 '指導事項'으로 규정하고 있다. 그래서 그 가입유도는 권고의 법적 효력 밖에 없다. 이는 권고를 받은 사업자의 자유의사에 의해 그 가입여부를 결정한다는 것을 의미하는 것이다. 그러므로 세무조사 여부와 이를 직접적으로 연결시키는 행정방침은 옳지 않다. 그리고 신용카드가맹점 가입권고의 강행은 가입납세자에게 추가부담이 없을 때에만 정당성이 있는 것이다. 어떤 행정기관도 법률에 의하지 아니하고는 국민에게 경제적 부담을 지울 수 없는 것이 헌법의 원칙이기 때문이다.

3) 직불카드의 使用 活性化

(1) 직불카드의 장점

선진국에서는 예외없이 직불카드의 사용이 활성화되어 있는데 유독 한국에서만 직불카드가 사장되어 가는 이유는 무엇인가[28]?

선진국에서는 한국에서처럼 직불카드 사용액에 대해 소득공제를 해주거나 복권당첨 혜택을 주지 않는다.

그러나 소비자들은 직불카드를 신용카드보다 더 많이 쓰고 있으며 이는 직불카드가 그만큼 장점이 많다는 사실을 입증하는 것이다.

첫째, 거래당사자 입장에서 보면 다음과 같은 장점이 있다.

① 직불카드는 신용카드와 달리 자신의 은행잔고 한도 내에서만 카드를 사용할 수 있기 때문에 무분별한 사용을 억제할 수 있다. 즉, 직불카드의 사용을 활성화하면 현재 큰 문제점으로 부각되기 시작한 家計의 破産문제도 막을 수 있다.

② 직불카드는 물품 구매시 비밀번호를 확인한 뒤에야 거래가 이뤄지기 때문에 카드를 분실한 때에도 다른 사람이 부정사용할 수 없다. 다시 말하면 신용카드보다 더 안전한 것이다.

③ 제도를 정비하면 신용카드 소득공제나 복권제도의 혜택을 직불카드도 동일하게 받을 수 있다.

④ 가맹점은 직불카드의 결제가 외상거래가 아니기 때문에 가맹점 수수료를 신용카드에 비해 낮출 수 있다. 직불카드 거래는 원칙적으로 거래와 동시에 대금이 이체되는 것이다. 그러므로 가맹점의 자금흐름이 원활해지고 금융비용이 절감된다.

---

28) 김재진, “직불카드 활성화 돼야”, [신용카드가 한국을 바꾼다],『한국경제신문』, 2002. 6. 5. 직불카드의 장단점 등은 대부분 이 글을 인용하면서 문맥을 약간 바꾸었다.

둘째, 정부 입장에서도 다음과 같은 장점이 있다.

① 직불카드는 거래기록이 남기 때문에 그 기록을 근거과세의 증빙자료로 활용할 수 있다.

② 직불카드를 이용하면 신용카드로 불가능한 소액결제도 가능하기 때문에 자영업자의 과세표준이 100% 드러나게 된다.

(2) 직불카드제도의 개선

① '현금융통거래'를 허용해야 한다. '현금융통거래'란 직불카드 회원이 가맹점에서 물품구매와 동시에 현금이 필요할 경우 물품구매가격 이상으로 결제를 하고 그 차액은 현금으로 돌려받는 거래를 말한다. 현금융통거래가 허용되면 상점에서 물건을 구입할 때 필요한 만큼의 현금을 포함해 판매대금을 결제하고 즉석에서 현금을 찾아 쓸 수 있게 된다. 따라서 직불카드 소지자는 현금을 찾기 위해서 은행을 따로 방문해야 하는 불편함을 덜 수 있다.

② 직불카드 수수료를 외국처럼 정액제로 전환해야 한다. 신용카드 거래에 대한 수수료가 외상구매에 따른 '이자성 수수료'라면 직불카드 수수료는 소비자의 계좌에서 가맹점의 계좌로 이체되는 '거래성 수수료'인 것이다. 따라서 신용카드처럼 거래금액에 비례해 수수료를 부과할 이유가 없다. 그리고 이체금액이 많다고 해서 비용이 더 소요되지도 아니기 때문이다.

③ 정부가 직불카드를 제도적으로 이용하기 편하도록 개선함과 동시에 육성의지를 적극적으로 표명하면서 제도의 이점을 홍보해야 할 것이다. 시민의 대다수는 이러한 제도가 있다는 것 자체를 모르고 있다. 따라서 그 홍보는 물론 금융기관의 협력이 필요하다. 현재의 상황에서는 세제상의 작은 유인정책만으로는 그 사용 활성화를 유도하는 데 역부족이다.

(3) 세제에 의한 사용유인

부가가치세의 세액공제는 신용카드 매출에 대해 부여하는 정도의 유인을 주는 것으로 충분한 것으로 보인다. 그러나 보다 직불카드의 사용을 유인하여 보다 활성화시키기 위해서는 한시적으로라도 사용자에게 부여하는 근로소득에서 소득공제하는 비율을 더 높이는 방안을 강구할 수 있을 것이다[29]. 원칙적으로는 직불카드와 신용카드에 대한 소득공제비율을 동일하게 적용하는 것이 형평의 논리에서 보아 타당하다. 그러나 우리나라의 경우 신용카드는 위에서 본 바와 같이 이미 보편화되어 있는 반면 직불카드는 거의 사용되지 않고 있기 때문에 그 사용을 활성화하기 위해서는 그 유인정책을 차별화할 필요가 있다고 보인다.

세제상의 유인정책만으로는 그 사용 활성화를 유도하는 데 역부족일 것이다.

마. 국가기관 등 과세자료제출제도의 정착

1) 제도의 내용

조세부과업무의 객관화(근거과세)를 실현하기 위해 우리나라는 1999년 12월 31일 과세자료의제출및관리에관한법률(법률 제6074호)을 제정하여 2000년 7월 1일부터 시행하고 있다. 이는 조세행정을 한 걸음 발전적으로 진전시키는 중요한 조세인프라의 하나라고

29) 2002년 정기국회에 신용카드 사용액에 대한 20%의 소득공제제도가 자영업자의 과세표준을 양성화하는 데 효과가 있었다고 보고, 직불카드 사용액에 대하여는 그 사용을 유도하기 위해 30%의 소득공제를 하는 법안을 제안하여 이 개정안이 통과되었다. 타당한 입법방향이라고 할 것이다.

할 것이다. 그 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

(1) 과세자료 제출의무 기관의 범위

다음의 각 국가기관 등은 세무관서의 장의 요청에 따라 과세자료를 제출하도록 되어 있다.

① 예산회계법상의 中央官署(중앙관서의 業務를 위임 또는 위탁받은 기관 포함)와 그 하급행정기관 및 보조기관
② 지방자치단체(지방자치단체의 業務를 위임 또는 委託받은 기관과 지방자치단체조합 포함)
③ 금융감독원 및 금융기관
④ 정부투자기관 및 정부의 出捐·보조를 받는 기관 또는 단체
⑤ 지방공사·지방공단 및 지방자치단체의의 出捐·보조를 받는 가관 등
⑥ 民法 외의 다른 법률에 의하여 設立되거나 국가 또는 지방자치단체의 監督 등을 받는 기관 등과 기타 公益目的으로 설립된 기관 등

(2) 제출할 과세자료의 범위

(가) 일반과세자료

과세자료는 국세의 부과징수와 납세관리에 직접 필요한 자료로서 그 범위는 다음과 같다.

① 認可·許可·特許·登記·登錄·申告 등을 하거나 받는 경우 그에 관한 자료
② 조사·검사 등의 결과에 관한 자료
③ 보고받은 營業·販賣·生産·工事 등의 실적에 관한 자료
④ 교부하거나 교부받은 세금계산서 및 계산서의 합계표
⑤ 과세자료제출기관이 지급하는 각종 補助金·保險給與·共濟金

등의 지급현황 등

⑥ 중앙관서 중 중앙행정기관 외의 기관이 보유하고 있는 자료로서 국세청장이 납세관리에 필요한 최소한의 범위 안에서 당해 기관의 長과 미리 協議하여 정하는 자료

(나) 금융거래 과세자료

국세청장 또는 지방국세청장은 명백한 조세탈루혐의를 확인하기 위하여 필요한 경우로서 金融去來情報에 의하지 아니하고는 조세탈루 사실을 확인할 수 없다고 인정되는 경우 다른 법률의 규정에 불구하고 금융기관의 장에게 조세탈루혐의자의 금융거래정보를 제출하도록 요구할 수 있다. 이 경우 국세청장 등은 그 목적에 필요한 최소한의 범위 안에서 이를 요구하도록 하고 있다.

(3) 制度定着의 努力 持續

위에서 본 국가기관 등의 과세자료제출제도는 매우 중요한 조세인프라이다. 위와 같은 방법으로 과세관서가 수집한 과세자료를 전산조직에 의해 데이터파일로 관리하면서 이를 납세신고서의 내용과 對査하는 방법으로 納稅順應 정도를 검증하여 그 신고의 不誠實度를 측정하는 객관성 있는 자료로 활용할 수 있기 때문이다.

위와 같이 대사한 결과 과세관서가 수집한 과세자료와 납세신고서 내용의 不符合이 발견되는 경우 과세관서는 서면조사에 준하는 방법으로 서면에 의해 이를 질문하고 납세자가 만족할만한 답변과 근거서류를 제출하면 그것으로서 조사절차를 종결할 수 있을 것이다. 이러한 방법의 활용은 과세관서로 하여금 시간과 인적 자원을 절약할 수 있게 할 뿐만 아니라 납세자는 세무조사를 받는 물적 정신적 부담을 피할 수 있고, 세무조사 과정에서 야기되는 납세자와의 租稅摩擦을 줄일 수 있을 것이다.

금융거래정보는 금융실명제가 불완전하여 借名去來가 만연되고 있는 한 그 수집만으로는 소기의 성과가 반으로 주는 것이 사실이지만 그래도 세무행정은 이를 과세에 활용할 수 있는 영역이 상당히 넓다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 이 제도는 발전적으로 정착시켜 나가는 노력이 필요한 것이다.

국가기관 등의 과세자료 제출제도는 그 시행기간이 아직 짧다. 그러므로 이 제도에 의해 세무행정의 객관성 제고 내지 세원포착의 증가 등을 측정하여 평가하기에는 이른 시점이다.

반면, 과세자료를 수집하는 제도의 실시에는, 집계하기는 어렵지만, 상당한 社會的 費用을 발생시키게 된다. 만약에 그 수집된 과세자료를 적절하게 근거과세의 실현으로 연결시키지 못하고 死藏시키는 경우 이는 국민적 부담만을 가중시키는 제도로 추락하게 될 것이다. 그러므로 국세청은 과세자료의 수집에 노력을 기울려야 할 뿐만 아니라 수집된 방대한 과세자료를 근거과세와 稅源發堀에 적절하게 활용할 수 있도록 전산조직에 의해 과학적으로 관리해야 한다. 이러한 노력은 지속되어야 한다.

Ⅲ. 租稅節次法 再整備와 그 行政改善

1. 조세절차와 納稅者基本權의 伸張

납세의무는 그 부담수준이 租稅實體法에 규정되어 있고, 그 조세채무를 납세의무자가 이행하거나 정부가 그 조세채권을 행사하여 실현시키는 구체적인 과정은 租稅節次法에 규정되어 있다. 따라서 세무행정의 핵심을 이루고 있는 세무조사(질문검사권의 행사)는 납세자에게 과세요건을 충족한 사실의 存否를 조세절차법에 의거하여 사후적으로 확인하는 절차인 것이다. 그 확인과정은 법률적 성격이 任意調査라고 하지만, 사실상으로는 현실적으로 납세자들은 세무조사를 매우 두렵게 생각한다. 그러므로 任意調査性의 반대로 작용하고 있다. 이러한 현상은 우리나라에서만 볼 수 있는 것이 아니다. 민주주의를 꽃피우고 인권보장의 문제를 외교상의 중요한 기준 내지 수단으로 활용하고 있는 미국 역시 그렇다. 1998년의 내국세입청구조조정및개혁법의 입법동기도 바로 이러한 문제의 해결을 시도한 것이었다.

납세자가 부담하여야 한 세금의 크기는 이론상 조세실체법에 규정되어 있지만, 그러한 조세채무의 성립요건사실을 확인하는 세무조사절차에서 그 조사확인이 잘못되면 납세자가 부담하는 세액은 고무줄처럼 늘어날 수 있고, 이렇게 잘못 조사·확인된 세무조사로 확정된 세금을 부담시키는 것은 헌법이 보장하고자 하는 재산권을 침해하면서 조세법률주의를 形骸化시키는 것을 의미한다. 이러한 시각에서 보면 조세절차법의 적정화는 세제의 구상과 그 집

행에서 간과할 수 없는 중요한 과제라고 하지 아니할 수 없다.

따라서 조세의 민주화란 조세절차의 만주화이고, 보다 구체적으로는 세무조사절차의 適正化라고 할 수 있다. 왜냐하면 세무조사란 국가의 강력한 과세권력이 세무공무원을 통해 행사되는 작용이기 때문이다. 만약에 그러한 세무조사가 법의 제약 내지 한계를 踰越하여 남용되는 경우, 국민의 기본인권의 하나인 재산권이 중대한 침해를 받게 됨은 물론 납세자의 기본적 생존권 내지 私生活權을 침해받게 되는 것이다. 그러므로 조세절차를 민주화하는 일은 납세자의 기본인권을 신장하기 위해 반드시 실현되어야 한다.

주요 선진국들도 조세절차의 민주화를 진전시키는 노력을 계속하고 있다. 다만 그 속도와 개혁의 폭에 차이가 있을 뿐이다. 그러나 많은 다른 나라의 그러한 개혁을 두루 살펴보는 일에는 시간의 제약이 따르고, 일본은 아직도 조세절차의 민주화를 위한 진전이 지지부진한 상태이며, 독일의 경우에는 오래 전에 租稅基本法의 개정을 통해서 이미 조세절차의 객관화를 진전시키고 있었지만 근년간의 변화에 대한 최신자료의 입수가 부족하여 그 개관을 생략하고자 한다. 그리고 뉴질랜드의 조세행정개혁이 성공적으로 수행되고 있으나 국가의 규모면에서 벤치마킹하기에는 부적당하다고 보아 뉴질랜드의 조세절차 개관 또한 생략하고자 한다.

이 연구에서는 조세절차를 괄목할 만큼 민주화하고 있는 입법례로서 1998년 제정된 미국의 RRA(IRS Restructuring and Reform Act of 1988)와 1981년 9월 15일에 제정되어 1982년 1월 1일부터 시행된 프랑스의 조세절차법 중 납세자기본권의 伸張과 관련되는 규정내용을 중점적으로 살펴보면서 우리 조세절차 개선에 필요한 시사점을 얻고자 한다.

2. 미국의 조세절차법 중 납세자기본권 擴充

가. 내국세입청 직원을 평가하는 기준의 개정

1) 개정이유

RRA에 의해 미국은 1998년에 내국세입청의 구조를 전면 개편했을 뿐만 아니라 내국세입청 공무원의 근무성과를 평가하는 기준(basis for evaluation of IRS employees)을 개정하였다.

미국의 법제는 모든 행정기관으로 하여금 한 가지 또는 그 이상의 방법으로 다음 사항의 집행을 평가하는 제도(勤務評定)를 발전시키도록 요구하고 있다. 내국세입청 공무원도 마찬가지로 근무성과에 대해 평가받아야 한다.

① 피용자의 업무집행 성과의 주기적 평가
② 집행의 평가기준을 설정함에 있어서 평가받는 자의 참여 장려
③ 공무원에 대한 훈련, 포상, 승진, 강등, 해임 등의 基礎資料로 그 평가에 활용

그런데 1997년 10월 상원의 재정위원회는, 내국세입청 일선기관 중 어떤 곳에서는 세무공무원 개인의 징수실적을 측정한 통계적 실적에 의존하여 근무평정을 한다는 것을 알게 되었다. 그후 내국세입청 감사에 의하여 그러한 評定慣行이 특히 팀조직 운영에 대한 평가로 확산되어 있음을 알게 된 것이다. 이와 같이 통계적 수치의 성취도를 기준으로 하여 근무평가를 하는 환경에서는 세무공무원이 책임량 완수에 집착하는 나머지 납세자의 권리보호와 공무원에 대한 공정한 근무평정도 그 질적 평가를 위태롭게 하는 상황을 초래할 수 있다고 보았다.

2) 개정한 내용

RRA는 위와 같은 폐단을 방지하기 위해 다음과 같은 규정을 두었다(RRA sec.1204).

① 내국세입청은 그 소속 세무공무원을 평가하는 데 있어서 조세집행 결과의 기록(records of tax enforcement results)을 사용해서는 아니 되고, 평가를 받는 세무공무원에 대해 할당량(책임량) 또는 목표량을 부여하거나 제시(impose or sugest production quotas or goals)해서는 아니 된다.

② 내국세입청은 그 소속 세무공무원의 근무사항을 평가하는 기준의 하나로 세무공무원이 납세자를 공정하고 정당한 대우를 했는지의 여부를 사용할 것이다.

③ 관리자에 해당하는 각자는 분기별로 조세집행결과의 기록을 위의 ①에 의해 금지된 방법으로 사용하지 아니 하였음을 내국세입청장에게 증명하여야 한다.

위의 규정에 의하여 내국세입청은 납세자에 대한 봉사를 촉진하고, 할당량·목표량 또는 통계수치에 기초를 둔 功勞金 또는 보너스의 지급을 금지하도록 한 것이다[30].

나. 정당하지 못한 徵稅行爲로 입은 손해의 배상

1) 확충배경

납세자에 대한 손해배상(civil damages for unauthorized col-

30) "Senate Committee Reports", *Explanation and Analysis,* p. 256, p. 532.

lection actions)제도를 확충한 이유는 다음과 같다.

1988년에 개정된 내국세입법 제7433조의 규정에 의하여 연방정부는 연방조세의 징수분야에서 主權免責特權(sovereign immunity: 국가의 불법행위에 대한 배상책임의 면제 등)의 일부를 포기했다. 그후에 성문법은 일반적으로 납세자는 내국세입청 공무원(officer or employee)이 未必的 故意(recklessly: 인식 있는 과실) 또는 고의(intentionally)로 내국세입법의 규정이나 재무부 규칙(Regulation)을 위반함으로써 발생하는 민사적 손해에 대해 연방지방법원에 訴를 제기할 수 있도록 하는 규정을 두고 있다. 이러한 민사소송은 내국세입청의 집행권 남용으로 입은 손해를 회복하는 유일한 구제방법이었던 것이다.

1996년의 제정된 납세자권리보장법Ⅱ(The Taxpayer Bill of Rights Ⅱ: TBORⅡ)는 위의 제7433조를 개정한 것이다. 즉, 내국세입청 공무원의 정당하지 못하거나 위법한 징세행위로 인하여 입은 손해배상에 있어서 납세자가 배상을 청구할 수 있는 한도액을 10만달러에서 100만달러로 상향조정했던 것이다. 그리고 TBORⅡ는 연방지방법원에 소를 제기하기 전에 먼저 이용 가능한 내국세입청 내의 행정구제절차를 반드시 거쳐야 한다(행정심판전치의 원칙)는 司法上의 관할제한(jurisdictional requirement)을 폐지했다. 그러나 연방지방법원은 이를 사법상의 관할제한으로 해석하지 아니하고, 만약 납세자가 행정구제절차를 거치지 아니하면 손해배상액을 감소시킬 수 있는 것으로 다루었다. 즉, 납세자가 행정구제절차를 거치지 아니한 것은 소송으로 가는 것을 차단하는 것이 아니고, 손해에 대한 사법적 판단에 있어서 고려하는 한 가지의 요소일 뿐이었던 것이다.

그런데 1998년의 RRA가 제정되기 전에는 조세징수와 관련해서 내국세입청 공무원이 과실(negligent)로 내국세입법 및 재무부 규

칙을 위반하여 발생시킨 손해는 거의 회복할 방법이 없었다. 그리고 내국세입청의 徵稅行爲에 있어서 제3자들은 그들 자신에게 불이익한 영향을 미치는 정당하지 못한 징세행위에 의하여 입은 손해 역시 회복할 방법이 없었던 것이다[31].

2) 확충한 내용

① (민사적 손해에 대한 소송권의 확대) 개정된 내국세입법 제7433조는 내국세입법과 재무부 규칙을 위반한 내국세입청 공무원의 행위로 인한 민사적 손해에 대해 납세자, 그리고 그 영향을 받은 당사자들이 訴를 제기할 수 있는 권리를 확장했다.

첫 번째는 세금징수와 관련하여 내국세입청 공무원의 과실(negligent; recklessly와 intentionally 외에 negligent가 더 추가된 것임)로 인한 내국세입법 및 재무부 규칙의 위반으로 입은 민사적 손해를 배상 받을 수 있게 한 것이고, 두번째는 내국세입청 공무원이 정당하지 못한 조세징수에 따라 필연적으로 제3자에게 손해를 끼칠 수 있는바, 이러한 경우 납세자 외의 그 제3자도 民事로 그러한 손해에 대해 소를 제기할 수 있도록 한 것이다.

② (과실에 의한 민사적 손해의 배상한도) 개정된 규정은 납세자 또는 제3자로 하여금 세금징수와 관련된 내국세입청 공무원의 과실에 의한 법위반(negligent disregard)으로 입은 민사적 손해는 10만달러를 한도로 배상받을 수 있다. 이는 미필적 고의에 의한 법위반(reckless disregard) 또는 고의에 의한 법위반(intentional disregard)으로 인한 배상한도액 100만달러보다 낮은 수준이다.

---

31) *Explanation and Analysis,* p. 265.

다. 재무상태에 의한 세무조사의 제한

1) 제한의 배경

첫째, 재무상태에 의한 세무조사(Financial Status Audits) 기법의 사용을 제한하게 된 배경은 다음과 같다[32].

1998년의 RRA 제정 전에는, 호화롭게 사는 납세자의 개인세무신고에서 과소신고된 총소득을 발견할 때마다 내국세입청의 세무조사자는 과소신고된 소득의 유무를 판단하기 위하여 개인 납세자의 재무상태를 질문할 수 있었다.

그 재무상태에 관한 질문은 납세자의 생활스타일, 생활의 수준, 그리고 납세신고의 준비와 관련이 없는 다른 사항들에 초점이 맞추어진다. 예를 들면 조사자는 납세자에게 다음과 같은 유형의 질문을 할 수가 있다.

① 당신은 어떤 교육배경을 가지고 있는가
② 휴가를 가는 곳은 어디인가, 그리고 돈은 얼마나 쓰는가
③ 자식들은 어느 학교에 보내고 있는가
④ 차는 몇 대를 가지고 있는가, 그 차의 제조회사는 어디이고 그 모델은 몇 년식인가, 매월 지급하는 돈은 얼마나 되는가
⑤ 자동차와 부동산을 제외하고 1만달러가 넘는 재산을 가지고 있는가, 그 재산은 어떤 것인가, 그 재산을 보관하고 있는 곳은 어디인가, 대가는 지급했는가, 대가를 지급하지 아니했다면 무엇으로 지급할 것인가
⑥ 개인적이든 사업적이든 현찰은 얼마나 가지고 있는가, 은행에 예금하고 있지 않다면 집에 현금이 있는가, 어떤 곳에 숨

32) *Explanation and Analysis,* pp. 270~272.

겨두었는가

⑦ 1년 중 어느 때였든 상관없이 현찰을 가졌던 경우 가장 많이 보유했던 금액은 얼마인가

⑧ 주거를 대대적으로 改修한 적이 있는가, 그 개수비용은 어떻게 지급 했는가 등

납세자 개인에 대한 재무상태 세무조사기법(이는 우리나라의 조사기법에 비유한다면 생계비에 의한 소득추계방법에 유사한 것임)은 새로운 것이 아니고 경제적 실체를 파악하는 세무조사(economic reality audit)기법으로 알려진 방법이며, 모든 세무조사 중 약 20%에 대해서만 이 조사방법이 활용되는 것이라고 내국세입청은 주장한다. 그러나 내국세입청이 조사자의 교육훈련기준으로 그 악명 높은 방법의 사용을 강조했던 1995년에 그 재무상태세무조사기법이 논란의 대상이 된 것이다.

비록 많은 단체들이 그 세무조사기법의 過用 내지 濫用 가능성에 대해 관심을 표명했지만, 문제제기의 주도적 역할을 한 단체는 미국공인회계사회였다. 이들은 지나칠 만큼 열성적인 내국세입청의 세무조사자는 전통적인 조사방법(장부, 기록, 거래증빙에 대한 조사)에 의해서도 과소신고된 소득의 적출이 가능함에도 불구하고 일반적인 세무조사를 조세포탈범 조사로 전환시키기 위하여 이 방법을 사용한다고 주장한 것이다. 이는 회계산업을 경악시키는 충격을 주고 있다. 왜냐하면 만약에 일반적인 세무조사가 범죄조사(조세포탈범조사)로 바뀔 경우 공인회계사는 변호사가 가지고 있는 고객의 秘密保持特權을 가지고 있지 못하므로 고객의 이익에 반하는 증언을 강요받을 수 있기 때문이었다.

재무상태세무조사기법이 가지고 있는 많은 문제점 중에서 특히 납세자와 그의 대리인의 분노를 촉발한 것은 그러한 조사방법이

내국세입청의 세무조사자로 하여금 납세자와의 個人面談, 때로는 납세자의 個人住居에서의 면담 요청을 성행시키게 된다는 것이었다. 공인회계사회와 親納稅者團體들은 그러한 면담절차야말로 법정된 자격을 가진 전문가에 의해 대리시킬 수 있는 납세자의 권리를 과도하게 침해하며 이와 조화될 수 없다고 주장했다.

때로는 세무조사에서 내국세입청 공무원이 재무상태 세무조사기법을 사용하는 것이 적절할 수도 있지만, 공인회계사회와 다른 단체들은 통상적인 세무조사에서 발견한 혐의 또는 통상적인 세무조사방법으로는 신고를 누락시킨 소득을 적출할 수 없는 합리적 이유가 있는 경우에 한하여 이 방법을 활용할 수 있도록 해야 한다고 주장했다.

그런데 내국세입청 세무조사자들 중 일부는 서식 제4882호[33]를 당초의 조사통지서와 함께 송부하면서, 이를 완전하게 작성하여 제출하는 것이 납세자가 따라야 할 강제성 있는 의무인 것처럼 암시하고 있음이 밝혀졌던 것이다.

그리고 공인회계사회와 다른 단체들은 또한 재무상태 조사기법이야말로 내국세입청 세무조사자들로 하여금 모든 납세자가 소득을 누락신고하고 있는 범죄자로 여기도록 하고, 결과적으로는 납세자에 대한 세무조사권자들이 취해야 할 기본자세에 부정적 영향을 주게 되며, 조사권자와 납세자 사이의 대결적 분위기를 증가시키고 있다고 주장했다.

의회는 내국세입청에게는 연방소득세를 적정하게 부과하고 징수해야 할 권한과 의무가 있음을 긍정하면서도, 재무상태 조사기법은 불합리하고 과도하게 침해적이라고 결정하면서, 이러한 조사

33) Form 4822(납세자 본인과 가족의 연간 지출명세서)는 납세자의 생활비용을 분석하는 것을 기본으로 하고 있다.

기법은 내국세입청이 신고되지 아니한 소득이 있다는 징후를 이미 포착한 경우에만 사용하도록 制限한 것이다. 법원이 경우에 따라서는 신고되지 아니한 소득을 결정하기 위해 재무상태세무조사기법과 경제적 실체조사(economic reality examination)기법을 사용할 수 있다고 긍정했기 때문에, 의회는 입법에 의해 이들 기법의 사용을 제한할 필요가 있다고 본 것이다.

2) 제한규정의 내용

RRA에 의해 개정된 내국세입법은 내국세입청이 이미 신고되지 아니한 소득의 존재 가능성에 대하여 합리적인 혐의를 가지고 있지 아니한 한, 모든 납세자의 신고되지 아니한 소득을 포착하기 위하여 재무상태세무조사기법과 경제적 실체조사기법을 사용할 수 없다(IRC. sec. 7602(e))고 규정했다. 즉, 법정요건이 충족되지 아니하는 경우에는 이들 조사기법을 사용할 수 없도록 금지한 것이다.

라. 납세자에게 통지 없는 제3자 조사의 금지

1) 개정이유

세무조사자가 납세자 외의 제3자에까지 세무조사를 확대하고자 할 때에는 먼저 조사대상 납세자에게 이를 통지해야 하며, 그러한 통지 없이는 제3자를 조사하는 것을 금지(IRS prohibited from third-party contact without taxpayer notice)하고 있다. 그 이유는 다음과 같다.

내국세입법의 집행과 조세징수의 일환으로 내국세입청은 납세자에 대한 세무조사 또는 그 납세자에 대한 조세징수와 관련되는

제3자를 접촉할 수 있다. 예를 들면 내국세입청은 세무조사와 관련되는 정보나 또는 기록을 가지고 있는 제3자에 대해 소환장[34]을

34) Meldman and Petrie(1992), pp. 91~96 참조.
내국세입청의 소환권(the summons power)
IRC. 제7602조는 내국세입청에게 세무조사에 있어서 장부와 증인을 조사할 권한이 있다. 이러한 일반적 조사권에 힘을 부여하기 위하여 내국세입청은 위 조문에 의해 납세자 본인 또는 장부를 기록 또는 보존하고 있는 제3자 등에 대해 강제할 권한을 부여받고 있다. 즉, 내국세입청은 행정상으로 소환장을 발급할 수 있는 권한을 가지고 있다. 소환권은 일반적으로 납세신고서의 조사, 조세의 징수, 조세범죄의 조사 등을 수행할 책임이 있는 내국세입청 공무원에게 위임되어 있는 것이다.
내국세입청의 소환은 IRC. 제7602조에 규정된 목적으로만 행사되어야 한다. 이들 목적에는 납세자의 조세채무를 검증·결정·징수하는 것이 포함된다. 1982년 이래 내국세입청은 조세범죄의 조사목적으로도 소환장을 발부할 수 있는 권한을 가지고 있다.
최고법원은 적정하지 못한 목적으로 소환장이 발부된 경우에는 이를 집행할 수 없다고 했다. 예를 들면 납세자를 괴롭히기 위해 또는 논란되고 있는 논쟁을 해결하려는 압력을 가하기 위해 소환장을 발부하는 것이 그것이다(United States v. Michaud, 907 F2d 750).
내국세입법 제7609조는 내국세입청이 기록을 가지고 있는 제3자에게 소환장을 발부한 경우 납세자에게 그 소환장의 사본을 첨부하여 그 발급을 통지하도록 규정했다. 납세자는 이 통지를 받은 후 20일 내에 제3자에 대한 소환장 발부를 취소하기 위하여 지방법원에 불복청구를 할 수 있다. 이 불복청구는 내국세입청과 기록보존자인 제3자에게 각각 송달한다.
소환장이 발부되었는데 소환을 받은 자가 불응하는 때에는 내국세입청은 피소환자의 주소지를 관할하는 미국연방지방법원에 소환장의 집행을 구할 수 있다. 법원이 피소환자의 순응을 명하기 전에 내국세입청은 다음의 사항을 증명하여야 한다.
① 소환에 의해 구하고 있는 정보가 관련성이 있다는 것
② 조사의 목적이 정당하다는 것
③ 구하고 있는 정보는 당시까지 정부가 확보하고 있지 못하고

발할 수 있다. 일반적으로 내국세입청은 제3자에 대한 소환장 송달 사실을 납세자에게 통지해야 한다. 이 통지는 내국세입청이 사전에 이를 납세자에게 통지해야 하는 것은 아니고 사후에 통지하는 것이었다. 사전통지의무의 欠缺은 때로는 납세자에게 공포감을 주고 납세자의 名聲을 손상시키는 경향이 있었다. 왜냐하면 내국세입청이 제3자를 접촉하기 전에 납세자가 이를 미리 알았으면 그 문제를 자신이 해결하거나 자발적으로 필요한 정보를 제공할 수 있는데 그러한 기회를 박탈하게 되기 때문인 것이다[35].

2) 개정의 내용

RRA에 의하여 개정된 관련 법규의 내용은 다음과 같다(IRC. sec. 7602(c)).

내국세입청의 조사공무원은 납세자 외의 제3자를 접촉한다는 것을 미리 납세자에게 통지하지 아니하고는 납세자에 대한 조세채무의 결정이나 징수와 관련하여 납세자 외의 제3자를 접촉해서는 아니 된다.

내국세입청은 납세자의 조세채무를 결정하거나 조세징수를 하

있다는 것

④ 법에 의해 요구되는 행정단계의 조치를 준수했다는 것

정부가 이러한 사항에 대한 입증책임을 다하여 피소환자측의 방어가 배척되면 법원은 피소환자에게 소환에 응하도록 명한다. 법원의 명령에 순응시키기 위하여 법원은 법원모욕에 대한 제재권을 활용한다. 하나는 민사적 제재(civil contempt: 법원의 명령을 실행시키기 위한 목적으로 간접강제 하는 금전적 제재)이고 다른 하나는 형사적 제재(criminal contempt: 이미 행해진 행위에 대해 과하는 제재로서의 구금)이다.

35) *Explanation and Analysis*, p. 289.

는 기간에 제3자를 접촉한 기록을 주기적으로 납세자에게 통지해야 한다. 그리고 그러한 기록은 납세자가 요구하면 이를 교부해야 한다[36].

그러나 다음과 같은 경우에는 내국세입청의 제3자 접촉금지와 사전통지에 관한 규정을 적용하지 아니한다(IRC. sec.7602(c)(2)).

① 납세의무가 있는 제3자가 그의 권한에 의하여 내국세입청과 접촉하는 경우

② 사전통지가 조세징수에 危害로울 우려가 있거나 또는 내국세입청이 합리적인 이유에 의해 사전통지가 관련자에 대한 報復을 수반할 수 있다고 판단하는 경우

③ 형사범죄수사와 관련되어 있는 경우

마. 각료급 고위직의 세무조사에 대한 영향력 행사금지

1) 신설 배경

각료급의 고위직에 있는 자의 세무조사 등에 대한 영향력 금지(prohibition on executive branch influence over taxpayer audits and other investigations)규정을 두게 된 배경은 다음과 같다[37].

1998년 RRA의 제정 전에는 고위행정직에 있는 자가 내국세입청의 납세자에 대한 세무조사 또는 조세징수 활동에 대해 영향력을 행사하는 것이 내국세입법상으로 금지되는지 여부가 명백하지 못했다. 고위행정직에 있는 자가 내국세입청으로 하여금 정치적 동

---

36) "Conference Committee Reports", *Explanation and Analysis*, pp. 289~290; 10.405; pp. 624~625.

37) *Explanation and Analysis,* pp. 277~278.

기에 의해 세무조사를 하도록 촉구했다는 비난은 1975년 Richard M. Nixon 대통령이 정치적 목적으로 내국세입청을 활용했다는 혐의에 대해 의회가 이를 조사했던 때에까지 거슬러 올라간다. 근래에는 의회가 보수적인 면세조직체에 대한 세무조사에 고위행정기관이 영향을 미쳤을 가능성에 대해 관심을 표명했다. 비록 이들 면세조직체에 대한 세무조사는 기부 받은 재산이 당파적·정치적 목적으로 사용되었다는 관심이 동기가 되었었는데 그렇지 않다고 판명은 되었지만, 일부의 인사들은 세무조사가 정치적 목적에 동기가 있었다고 의심했던 것이다. 근래의 이러한 혐의가 사실이든 아니든 간에 그러한 의심들이 의회로 하여금 고위행정직에 있는 자의 영향에 의한 내국세입청의 세무조사권 남용 가능성 문제를 다루게 한 것이다. 내국세입청은 비록 내국세입법 제6103조 (f)항의 규정에 따라 어떤 납세자가 조사를 받았거나 또는 받지 않았다는 것을 公表할 수는 없지만, 의회는 비밀회의에서 내국세입청의 현행 세무조사계획의 목록을 검사하게 되었던 것이다. 비록 그 정보들은 공개될 수 없는 것이지만 그러한 조사에서 얻어진 정보는 어떤 세무조사가 정치적 목적으로 이용되었다는 의회의 관심을 사실상 만족시킨 것이다.

상원의 재정위원회 보고서에 의하면 고위 행정기관의 간부나 공무원이 납세자에 대한 세무조사 및 기타의 조사에 대해 영향력을 행사할 가능성이 있다는 것을 납세자가 의식하게 되면, 이는 납세자의 연방조세제도에 대한 신뢰성에 부정적인 영향을 미친다고 보았다. 그리하여 동 위원회는 그러한 영향력 행사를 법에 의해 금지하는 것이 적절하다고 인식하게 된 것이다[38].

---

38) "Senate Committee Reports", *Explanation and Analysis,* 10.170, p. 584.

2) 신설된 내용

신설된 법문의 내용은 다음과 같다(IRC. sec. 7217)[39].

내국세입법 제7217조의 적용을 받는 자(동조 e항에는 이 조문의 적용을 받는 자의 범위가 규정되어 있다)가 내국세입청의 공무원으로 하여금 세무조사 또는 특정 납세자에 대한 기타 조사를 하도록 하거나 또는 종결하도록 요구하는 것은 위법하다.

이 조문의 적용을 받는 자란 대통령, 부통령 그리고 대통령 또는 부통령의 비서실에 고용된 모든 피용자와 미연방법률집 표제 제5(Title 5, United States Code) 제312조에 규정된 직위에 있는 개인들(이는 국무위원 수준의 직위임)을 말한다. 단, 미국의 법무부장관을 제외한다.

따라서 고위직 등의 세무조사에 대한 영향력 행사금지 규정은 직접적인 요구와 媒介體를 통해 간접적으로 요구하는 것에 대해 모두 적용된다. 그러나 미국 법무부장관에 의해 권한을 부여받아 법을 집행하는 것과 내국세입법 제7217조의 적용을 받는 대통령 등과 법 집행에 관해 의견을 교환하는 것은 매개체에 의한 세무조사 또는 기타 조사의 요구에 해당하지 아니한다.

다음의 경우에는 이 금지조항의 적용을 받지 아니한다.

① 내국세입법 제7217조 (e)항의 적용을 받는 자가 납세자에 의해 또는 납세자를 위해 서면요구를 받고 이에 따라 내국세입청에 세무조사를 요구하거나 종결하도록 하는 것.

상원의 재정위원회 보고서에 의하면 이는 납세자가 내국세입청과의 관계에서 당하고 있는 어려움을 해결하기 위해 대통령 등에

39) *Explanation and Analysis,* p. 481.

게 서면으로 도움을 청하는 경우를 예상한 예외규정이라는 것이다.

② 대통령이 指名하는 직위에 취임할 자에 대하여 내국세입청이 세무조사를 하거나 기타 조사를 하는 것

대통령의 지명을 받아 연방정부의 각종 직위에 취임할 자에 대해 내국세입청이 세무조사 기타 조사를 하는 경우에는 이 금지규정이 적용되지 아니하는 것이다. 미국의 법령에 의해 대통령의 指名職位에 임명을 받게 되는 자는 그의 살아온 배경을 검증받기 위해 그의 납세신고서와 납세정보를 공개하는 데 대하여 동의해야 하는 것이다(IRC. sec. 6103(c)). 때로는 배경 검증요건의 일부로서 세무조사나 기타 조사가 개시되기도 한다[40].

3) 보고의무와 처벌

보고의무와 처벌은 다음과 같이 한다.

① 내국세입청 공무원이 이러한 금지 규정을 위반한 요구를 받은 경우에는 이를 재무부감사관(Treasury Inspector General: Treasury IG)에게 보고하여야 한다. 재무부감사관은 그 위반 여부를 조사할 권한을 가지며, 그러한 요구가 적정한지 또는 위반에 해당하여 기소 가능성이 있는지를 판단하도록 하기 위해 그 사실을 법무부장관에게 이송할 권리를 갖는다.

② 고의로 이 금지규정을 위반하여 내국세입법 제7217조의 적용을 받는 대통령・부동령 등이나 또는 금지규정을 위반한 세무조사 등의 요구를 받고 이를 보고하지 아니한 내국세입청 공무원이 유죄로 인정되면 5년 이하의 자유형 또는 5,000달러 이하의 벌금에

40) “Senate Committee Reports”, *Explanation and Analysis,* 10.170, p. 585.

처한다. 또는 자유형과 벌금형을 併科할 수 있다. 그리고 유죄로 인정되면 처벌받는 개인은 起訴에 소요된 비용도 또한 배상할 책임을 진다.

바. 쟁송권의 포기요구 금지

1) 금지하는 이유

쟁송권 포기요구의 금지(prohibition on request to give up right to sue)를 입법화한 이유는 다음과 같다[41].

RRA 제정 전에는 법지식을 갖춘 연방정부의 공무원들이 그의 직위를 이용하여 법지식이 없고 전문가에 의해 대리도 되지 아니한 납세자로 하여금 연방정부 또는 그에 소속된 공무원에 대한 민사소송 提訴權을 포기하도록 설득 내지 강제하는 경우가 있을 수 있었다. 즉, RRA 제정하기 전에는 연방내국세입법과 관련하여 연방정부나 그에 소속된 공무원의 행위에 대해 납세자가 소송을 제기할 수 있는 권리를 포기하도록 요구하는 데 대한 아무런 情況的 제한이 없었던 것이다.

의회는 납세자가 전문가와 충분히 의논했거나, 납세자가 그의 訴權의 행사와 그 소권의 포기로 발생하는 결과에 대하여 충분한 정보를 갖고 있지 아니 했으면 비록 그 소권을 포기했다고 하더라도 영향을 받지 아니하는 것으로 한 것이다.

---

41) RRA sec. 3468, pp. 537~538.
"Conference Committee Reports", *Explanation and Analysis*, 10.550; p. 638.
Explanation and Analysis, pp. 279~280.

2) 금지규정의 내용

쟁송권의 포기요구 금지에 관한 규정의 내용은 다음과 같다(RRA sec. 3468).

RRA에는 연방정부(내국세입청)의 공무원이 납세자로 하여금 모든 연방세법과 관련된 연방정부 또는 그에 소속 공무원에 대한 민사소송 제소권을 포기하도록 요구할 수 없다는 일반규정을 두었다. 그러나 다음의 세 가지 경우에 있어서는 이 일반적 규정을 적용하지 않도록 한 것이다.

① 납세자가 내용을 알면서 자발적으로 訴權을 포기하는 경우
② 연방정부의 공무원이 납세자의 변호인 또는 그 밖에 연방정부에 의해 권한이 부여된 세무대리유자격자(other federally authorized tax practitioner)가 있는 데서 납세자 자신에게 소권의 포기를 요구하는 경우
③ 서면에 의해 납세자의 변호사 또는 그 밖의 납세자의 대리인에게 소권의 포기를 요구하는 경우

사. 非法曹人 세무대리인의 비밀유지특권 확장

1) 확장 배경

변호사(attorney)가 아닌 세무대리인에게 업무상 知得한 납세비밀의 유지특권을 확장(confidentiality privilege extended to nonattorneys)하게 된 배경은 다음과 같다.

첫째, 미국의 보통법(common law)에서는 법조인이 행한 법률조언에 대하여 변호인과 고객 간에 의사소통을 한 법률조언의 비밀을 유지하는 특권을 보장하고 있다. 비밀유지특권에 의해 보호되

는 변호사·고객 간의 의사소통 내용은 변호사의 법률조언을 안전하게 하기 위한 것으로서 제3자가 없는 상황에서 변호사가 납세자로부터 알게 된 사실이어야 한다. 이 특권은 그 의사소통의 목적이 범죄나 민사상의 불법행위를 遂行하는 것에 해당하는 것인 때에는 법조인이라고 하더라도 이를 주장할 수 없다.

비밀유지특권은 변호사가 법적 문제에 대해 고객에게 조언하는 경우에만 적용된다. 즉, 법조인이 법률조언이 아닌 다른 업무를 수행하는 경우에는 이 특권을 적용할 수 없다. 예를 들면 납세신고서를 준비하기 위해 변호사에게 이를 의뢰한 경우, 그 납세신고서를 준비하는 과정에서 행해진 의사소통과 문서에 대하여는 변호사·고객간 법률조언의 비밀유지특권이 적용되지 아니한다. 그리고 변호사와 공인회계사의 자격을 모두 소지하고 있는 자에게 의뢰한 경우라도 공인회계사의 역할을 수행하면서 작성한 문서나 그와의 의사소통에 대하여는 변호사가 그 비밀유지특권을 주장할 수 없다.

그리고 변호사와 고객 간 법률조언의 비밀유지특권은 납세자와 변호사 간의 의사소통에 한정하여 인정되었다. 예를 들면 공인회계사 또는 등록된 세무대리인(enrolled agents)과 납세자 간의 의사소통에 대해서는 이에 상응하는 특권을 인정하는 규정이 없었던 것이다[42].

둘째 비밀유지특권을 비법조인의 세무대리인에게까지 확장한 이유는 다음과 같다.

상원 재정위원회는, 법적 조언자가 내국세입청에 의해 조세실무를 수행할 권한이 부여되어 있는 한, 납세자와 조언자 간의 의사소통에 대한 비밀유지특권은 내국세입청에서 주관하는 형사사건이 아닌 절차와 내국세입청이 당사자의 일방인 사건에 관련되는 연방

---

42) *Explanation and Analysis*, p. 283.

법원의 소송절차에서 이를 활용해야 한다고 보았다[43].

2) 확장규정의 내용

확장규정한 내용은 다음과 같다(IRC. sec.7525).

조세조언(tax advice)에 관해서는 보통법(common law)에 의한 납세자와 변호사 간의 의사소통에 부여되는 비밀유지특권과 마찬가지로 납세자와 법적 資格을 갖춘 세무대리인(federally authorized tax practitioner: 변호사, 공인회계사와 등록대리인을 말하는 것임) 간의 의사소통에도 적용하도록 한 것이다. 이러한 비밀유지특권은 다음의 경우에 한하여 적용한다.

① 내국세입청에 의해 주관되는 모든 非刑事的 조세문제(non-criminal tax matter)

② 미국정부에 의해 제기되었거나 또는 미국정부에 대해 제기된 연방법원의 비형사적인 조세사건

조세조언이란 법적 적격을 갖춘 세무대리인이 가지고 있는 권한의 범위 안에서 행하는 조언을 의미한다.

비밀유지특권은 다음의 경우 이를 적용하지 아니한다. 즉, 조세회피에 직간접으로 관련된 법인의 이사, 주주, 간부, 피용자, 대리인 또는 대표 등과 법적 자격을 갖춘 세무대리인 간에 이루어진 문서를 통한 의사소통에 대하여는 이 특권을 적용하지 않는 것이다. 그리고 이 특권은 내국세입청 외의 모든 규제위원회 등 행정기관(예를 들면 증권거래위원회; the Securities and Exchanges Commission)에 대

43) "Senate Committee Reports", *Explanation and Analysis,* 10,375, p. 618, pp. 283~286.

해 정보제공을 피하기 위해서 이를 주장할 수 없다.

아. 조세전문인의 조력을 받을 권리 확충

1) 확충의 배경

내국세입청 공무원이 면접세무조사를 할 때 납세자가 조세전문가의 助力을 받을 권리를 강화한 배경은 다음과 같다[44].

1988년에 Taxpayer Bill of Rights I(the Technical and Miscellaneous Revenue Act of 1988)에 의해 개정된 내국세입법 제7521조는 내국세입청이 세무조사와 조세징수의 목적으로 납세자에 대해 면접·조사할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 동 조항(b)(1)항은 특히 면접 前 또는 면담을 시작할 때 내국세입청 공무원으로 하여금 납세자에게 그 면담에 관한 주제가 세무조사 또는 조세징수의 절차라는 것을 설명해야 하고 그러한 절차와 관련되어 보장받는 납세자의 권리를 告知해야 한다고 규정했다.

만약에 납세자가 법정 자격자를 소지한 대리인(내국세입청에 대한 납세자 대리권이 허용된 변호사, 공인회계사, 등록세무대리인 또는 그 밖의 사람)과 협의하기를 원한다는 의사를 명백하게 표명한 경우 내국세입청 공무원은 납세자가 그러한 대리인과 협의할 수 있는 합리적인 기회를 가질 수 있도록 면접을 연기해야 한다(IRC. sec.7521(b)(2)).

납세자가 법정 자격자를 대리인으로 임명하고 이를 내국세입청에 통지하면 내국세입청 공무원은 납세자의 대리인을 거치지 아니

---

44) *Explanation and Analysis*, pp. 274~275.
"Committee Reports", *Explanation and Analysis*, 10,575; p. 639.

(bypass)하거나, 또는 행정상의 소환(administrative summoms)인 경우를 제외하고 그 대리인으로 하여금 납세자를 동반하도록 요구할 수 없다. 그러나 납세자의 대리인이 납세자에 대한 세무조사 등을 정당한 이유 없이 지연시키거나 방해한 책임이 있다고 인정되는 경우 내국세입청 공무원은 그의 직속상관의 허락을 받아 납세자에게 직접 면접세무조사 통지를 할 수 있다. 즉, 이러한 경우에는 납세자의 대리인을 거치지 아니 할 수 있는 것이다. 그런데 위와 같은 면접세무조사 절차상의 납세자의 권리에 관한 규정은 범죄조사(조세포탈범조사)에는 적용되지 않는다(IRC. sec. 7521(d)).

면접세무조사를 할 때 위의 제7521조에 규정된 납세자의 권리를 널리 홍보하기 위하여 내국세입청은 납세자권리헌장(Your Rights as a Taxpayer) 제4(Part Ⅳ)에 납세자는 자신의 진술이나 또는 서면에 의해 특정한 사람을 그의 대리인으로 選任할 수 있다는 내용을 담도록 하고 있다. 또한 면접세무조사를 받을 때에 납세자는 그의 대리인을 동반할 수 있으며, 납세자는 그 자신과 내국세입청 양자에게 편리한 장소와 합리적인 시간에 면접세무조사를 받을 수 있도록 요구할 권리를 가진다고 납세자권리헌장은 선언하고 있는 것이다.

2) 확충된 내용

내국세입청 공무원이 면접세무조사를 할 때 납세자가 그의 대리인을 선임할 수 있는 권리를 가진다는 내국세입법 제7521조의 규정 내용을 납세자에게 보다 명확하게 알리기 위해 1998년의 RRA는 납세자에게 다음과 같은 납세자의 권리를 납세자권리헌장에 기술하도록 요구했다. 즉, 납세자권리헌장의 내용을 확충시키는 것이다.

① 내국세입청이 면접세무조사를 할 때 납세자는 법적 자격을

가진 대리인으로 하여금 대리하도록 할 수 있다는 것

② 대리인이 선임된 후에는, 면접세무조사가 납세자의 동의가 없는 한 대리인의 참여 없이는 진행할 수 없다는 것

③ 내국세입법 제7521조 (b)(2)의 규정에 의해 면접세무조사가 연기될 수 있다는 것

자. 위법행위 직원에 대한 免職權

1) 免職事由가 되는 非行

RRA 제1203조는 내국세입청장에게 법정된 유형의 비행을 범한 내국세입청 공무원을 면직(termination of employment for misconduct)시키는 권한을 부여하고 있다[45].

즉, 내국세입청장은 내국세입청 공무원이 그의 공무수행에서 행한 다음과 같은 유형의 비행에 대하여 최종적인 행정적 또는 사법적 결정이 확정된 경우에는 그러한 공무원을 면직시켜야 한다.

그 면직사유가 되는 위법행위(misconduct)는 다음에 해당하는 작위 또는 부작위(omission)를 말한다.

① 납세자의 가택, 개인동산 또는 사업자산을 압류하는 문서에 요구되는 납세자의 승인서명(the required approval signature)을 고의로 받지 아니하는 것

② 납세자와 납세자의 대리인이 관계되는 중요한 쟁점사실(a material matter)에 관하여 세무공무원이 선서하에(under oath) 허위진술을 하는 것

---

45) *Explanation and Analysis*, p. 255, pp. 531~532.

③ 납세자, 납세자의 대리인 또는 내국세입청 직원이 보장받고 있는 연방헌법상의 권리 또는 시민권에 관한 법률(the Civil Rights Act)·고용상의 연령차별금지법·復權法 등의 시민권을 침해하는 것

④ 납세자 또는 납세자의 대리인이 관련된 쟁점사실에 대하여 내국세입청 공무원의 과오를 은폐하려고 문서를 위조하거나 損壞하는 것

⑤ 납세자, 납세자의 대리인 또는 내국세입청의 다른 공무원을 폭행하거나 또는 구타하는 것. 단 이는 그 폭행 또는 구타에 관하여 형사상 유죄판결이 확정되거나 민사상 최종판결이 있는 경우에 한한다.

⑥ 납세자, 납세자의 대리인 또는 내국세입청의 다른 공무원에 대하여 보복 또는 곤경에 빠뜨릴 목적으로 내국세입법, 재무부 규칙(Regulation) 또는 내국세입청의 정책 및 내국세입편람(the Internal Revenue Manual)을 위반하는 것

⑦ 議會調査(congressional inquiry)에서 정보를 隱匿할 목적으로 내국세입법 제6103조(Confidentiality and disclosure of return and return information)의 규정을 고의로 오용하는 것

⑧ 내국세입청 공무원이 법정된 일자에 내국세입법이 요구하는 신고서를 고의로 제출하지 아니하는 것. 단, 신고서의 미제출이 합리적인 이유로 인한 것이거나 고의적인 태만이 아닌 경우를 제외한다.

⑨ 내국세입청 공무원이 연방납세의무에 대해 고의로 적게 신고하는 것. 단, 과소 신고가 합리적인 이유로 인한 것이거나 고의적인 태만이 아닌 경우를 제외한다.

⑩ 개인적 이득이나 편익을 얻을 목적으로 납세자에게 세무감사를 하겠다고 위협하는 것

2) 면직권의 행사

비행 공무원에 대한 면직권은 내국세입청장이 행사한다. 즉, 위법행위를 한 내국세입청의 공무원에 대한 면직은 오로지 내국세입청장만이 결정하는 專權事項이다. 따라서 면직결정에 관한 전권은 다른 내국세입청 간부에게 이를 위임할 수 없도록 하고 있다(RRA. sec. 1203(c)(2)). 즉, 비행 공무원에 대한 면직권은 내국세입청장의 고유한 專權인 것이다[46].

---

46) 본문에서 살펴본 바와 같이 RRA 제1203조는 내국세입청의 공무원이 납세자·납세자의 대리인 또는 다른 내국세입청 공무원의 헌법상의 권리 또는 시민의 권리에 관한 법률(the Civil Rights Act) 등에 규정된 권리를 침해한 경우, 납세자·납세자의 대리인 또는 다른 내국세입청 공무원에 대해 보복하거나 괴롭힐 목적으로 내국세입법·재무부의 Regulation, 내국세입청의 정책(이에는 내국세입편람-the Internal Revenue Manual-을 포함)을 위반한 경우 등 고의적인 공무상의 비행이 있을 때 내국세입청장은 당해 공무원을 해직할 수 있고, 이 해직에 대하여는 행정심판청구나 법원에 소송도 제기할 수 없도록 규정하고 있다(Explanation and Analysis, pp. 531~532).
위의 법조문이 시행된 후 내국세입청 공무원 중 일부는 적절한 법의 집행을 마지못해 하기도 한다는 것이다. 이론적으로 보면 내국세입청이 납세자에 대한 교육과 서비스를 바르게 제공 내지 지원하면 납세자의 세법에 대한 자발적 순응의 비율은 증가 될 것으로 기대된다.
그런데 조세징수업무를 수행할 인적 자원이 감소하고 있는 동안 조세징수상의 체납액 殘高는 증가하고 있다. 많은 수의 세무감사와 징수업무에 종사하던 인적 자원이 고객서비스(Customer Service)부문으로 전보되었다. 개략적으로 보아서 납세순응에 관한 업무를 수행하던 인적 자원은 1996년 이래 약 25%가 감소했다. 1999년의 6개월 동안에 세무감사를 한 신고서의 수는 1998 재정연도와 비교하여 30%가 감소했다. 그리고 체납세금의 징수와 강제징수방법의 사용이 감소한 반면, 1999 재정연도 중 상반기 말 현재 체납된 잔고

3) 면직처분에 대한 爭訟의 不許

내국세입청장의 비행공무원에 대한 면직처분 등에 대하여는 행정적 및 사법적 쟁송을 제기할 수 없다. 즉, 이 법조에 의해 내국세입청장이 내린 모든 결정에 대하여는 어떤 행정절차 또는 사법절차에 의한 불복을 제기할 수 없는 것이다(RRA. sec. 1203(c)(3)). 내국세입청장은 내국세입청 공무원이 그의 공무수행에서 저지른 비행에 대해 최종의 행정적 또는 사법적 결정이 있는 경우에만 그러한 행위자를 면직시킬 수 있도록 한 것은 이러한 불복을 할 수 없도록 하는 것에 대한 安全裝置라고 할 수 있을 것이다.

는 2,440억달러를 넘었다(Letter to Richard Armey, December 1, 1999. p. 7, 22).

내국세입청의 집행력이 감소된 것은 내국세입청 공무원이 RRA 제1203조에 의해 비행을 저지른 공무원을 강제적으로 면직시키는 데도 그 원인이 있다고 보고, 이러한 관심표명을 돕기 위해서 TIGTA는 이에 관련되는 조사에 관하여 내국세입청 참모에게 계속 브리핑 했고, 2000 재정연도 상반기 동안에 TIGTA는 공무원 2,200명에 대해 브리핑을 실시했다(Letter to Richard Armey, 2000.12.1. p. 9, 30).

이는 조세행정에 종사하는 공무원에 대한 책임강화와 그들의 사기저하의 상관관계를 설명하는 예가 될 것이다.

그럼에도 불구하고 TIGTA는 내국세입청이 아직 완전하게 이에 순응하지 못하고 있다고 보고, RRA의 규정의 실행에 대해 계속 감독해야 한다고 주장하고 있다(Letter to Richard Armey, 2000.12.1. P. 13/30).

차. 불법 조세저항자 指名의 禁止

가. 禁止의 배경

내국세입청이 특별히 정한 기준을 충족한 개인에 대하여 내국세입청은 이를 불법조세저항자(Illegal Tax Protestor)로 지명, 개인매스터 파일(IRS Individual Master File: IMF)로 관리하고 있었다. 불법조세저항자의 지명은 납세신고서서상 의문점이 내포된 정도 내지 수준에 따라 이를 평가·분류하는바, 그 책임은 내국세입청 서비스센터가 맡고 있었다[47]. 즉, 일정한 기준을 충족하고 있어서 조세저항자에 대한 특별조사프로그램을 거칠 필요성이 잠재하고 있다고 판단되는 자를 불법조세저항자로 지명하는 것이다.

납세신고서가 한번 조세저항자 특별조사프로그램(The special Illegal Tax Protestor program)의 적용대상으로 분류되면 IMF의 개인기록에 'ITP'라고 표시된다[48].

이러한 파일 지명에서 벗어나기 위해 상당한 수의 납세자들이

---

47) *Explanation and Analysis*, p. 238.

48) *Explanation and Analysis*, p. 239.
이에 대하여 Robert McKenzie(McKenzie & McKenzie PC, Chicago, Ill.)는 다음과 같이 언급했다. 즉, 내국세입청은 수년간 조세저항자로 추정되는 개인을 조사 확정하여 내국세입청 전산조직에 의해 부호를 부여·관리하는 정책을 추진했다. 조세저항자들과 관련된 모든 신고서에는 특별히 조세저항자임을 표시하는 'P'라는 부호를 매겼다. 실무상으로 조세저항자로 분류된 개인은 내국세입청 공무원으로부터 정중한 대우를 받지 못했고, 다른 개인납세자들보다 여러 가지 권한 행사가 제한되어 있었다. 이러한 정책을 수립하여 추진한 내국세입청의 목표는 불법한 조세정항을 억제하고, 그들이 저항적 주장을 제시하는 것을 어렵게 하려는 데 있었다.

많은 정력을 소모하고 있다. 또한 상원 재정위원회는 순진 단순한 납세자에게 불법조세저항자라는 꼬리표를 잘못 붙이게 될 수 있다는 우려에 대해 깊은 관심을 표명하기도 했다[49].

2) 금지 내용

RRA는 다음과 같이 규정하고 있다(RRA. sec. 3707 (a)(b)).

① 내국세입청은 납세자를 불법조세저항자 및 이와 유사한 어떤 지명도 하여서는 아니 된다.

RRA 제정 전 또는 제정일 현재 불법조세저항자로 지명되어 있는 경우 그러한 지명은 이를 IMF의 기록에서 제거해야 하며, IMF가 아닌 다른 기록에 있는 모든 그러한 지명은 이를 무시하여야 한다[50].

② 내국세입청은 적당하다고 인정되는 납세자를 미신고자(nonfiler)로 지명하여 파일로 관리할 수 있다. 그러나 미신고자로 한번 지명된 납세자가 2년간 계속하여 소득세 납세신고서를 제출

---

49) *Explanation and Analysis*, p.239

50) *Explanation and Analysis*, p.239

McKenzie는 다음과 같이 평가했다.

즉, RRA 제3707조는 내국세입청으로 하여금 개인납세자들에 대해 불법조세저항자로 지명하여 관리하지 못하도록 이를 금지시켰다. 그리하여 불법조세저항자로 지명되었던 납세자들은 朱紅글자 'P'를 지우고 납세생활을 하게 되었다. 납세자들은 조세저항자라는 烙印에서 명예회복을 하게 되었다. 그런데 이러한 법의 개정은 불법조세저항자들로 하여금 계속 허위의 주장을 할 수 있게 조장하는 결과를 초래할 것이다. 이러한 허위주장에 대해 낙인을 찍을 수 없게 되어 내국세입청 공무원이 조세저항자들의 허위주장을 배척하는 것을 어렵게 만들었다. 조세저항자들의 믿지 못할 주장을 조장하는 제도를 설정하는 것은 바람직하지 못한 정책이다.

하고 그 신고서에 표시된 세액을 전부 납부한 때에는 미신고자 파일에서 제거하여야 한다.

<참고> 잠재적 위험납세자(potentially dangerous taxpayer)의 관리

내국세입청 공무원에게 위협을 가한 납세자, 내국세입청 공무원을 협박한 납세자, 또는 내국세입청 공무원에게 폭력을 가하도록 선동하는 조세저항자단체에 소속되어 있는 납세자에 대하여는 이를 '잠재적 위험납세자(potentially dangerous taxpayer)'로 지명하여 관리할 수 있다. 이러한 지명의 관리는 1998년의 RRA하에서도 변동되지 아니하고 계속 유지된다. 협의위원회 보고서(Conference Committee Report)에서는 불법조세저항자 指名의 禁止가 내국세입청 공무원의 安全을 위태롭게 하려는 의도가 없다는 점을 강조하고 있다.

위에서 본 것 외에도 RRA에 의해 다음과 같은 개혁을 추진하였다.

첫째, 내국세입청장의 法定任期制를 도입한 것이다. 본래에도 내국세입청장은 상원의 조언과 동의에 의해 대통령이 임명했다. 그런데 내국세입청구조조정위원회(the National Commission on Restructuring the IRS)는 내국세입청장의 평균임기가 3년에 미달함을 발견했다. 이러한 인사교체는 세무행정의 持續性과 내국세입청을 관리하는 인재육성에 반하는 작용을 해왔다고 보았다. 또한 내국세입청장의 임기를 長期로 보장하는 것은 내국세입청의 업무수행에 대한 정치권의 영향력을 차단하는 데 도움이 된다고 판단했다. 당시의 재무부장관 Rubin과 재무부차관 Summers 두 사람은 세무행정의 독자성과 지속성을 유지하기 위해서는 내국세입청장의 고정된 법정임기를 보장하는 것이 필요하며, 그 기간은 대통령의 임기보다 긴 5년이 바람직하다고 제안했다. 또한 종전에는 내

국세입청장의 직위에 대한 특별한 자격요건이 법에 규정되어 있지 않았다. 대부분의 과거 내국세입청장들은 조세전문가로서의 경력을 가진 법률가들이었다.

하원 세입세출위원회(House Ways and Means Committee)는 내국세입청장의 임무와 책임은 중요하기 때문에 이는 대통령이 임명해야 한다고 보았다. 그러나 빈번하게 내국세입청장을 바꾸는 것은 세무행정의 독자적 지속성을 어렵게 하는 요인이 되고 있다고 보았다. 동 위원회는 내국세입청장의 임기를 법률에 규정하는 것이 세무행정의 일관성 및 지속성을 보장하는 데 도움이 된다고 본 것이다[51]. 이것이 그 임기제를 도입한 이유이다.

내국세입청장은 검증된 경영능력이 있는 자들 중에서 임명하여야 한다(Appointment shall be made from individuals who have a demonstrated ability in management). 내국세입청장은 5년의 임기로 상원의 조언과 동의(by and with the advice and consent of the Senate)를 얻어 대통령이 임명한다. 내국세입청장의 임기가 종료되기 전에 궐위(闕位: vacancy)가 생겨서 그에 임명된 사람은 잔여기간만 재임한다. 내국세입청장은 5년의 임기로 재임명할 수 있다. 내국세입청장은 대통령의 의사에 의해 해임할 수 있다(IRC. sec. 7803(a)(1)).

RRA를 제정할 당시에 재임중인 내국세입청장은 그가 임명된 날부터 임기가 시작되는 것으로 한다(RRA. sec.1102(f)(4)(A)). 당시의 내국세입청장 Rossotti는 1997년 11월 13일에 임명되었으므로 그의 임기는 2002년 11월 13일까지인 것이다[52][53]. 다시 말하면 정

---

51) "House Ways and Means Committee Reports," *Explanation and Analysis,* 10,140; p. 573.

52) IRC. sec. 7803(a)(1)

Explanation and Analysis, pp. 204~206.

치권으로부터의 영향력을 최소화하기 위하여 대통령 임기 4년과 내국세입청장의 임기가 동시에 종료되지 않도록 한 것이다.

둘째, 내국세입청 구조조정의 일환으로 미국은 내국세입청감독위원회(IRS Oversight Board)를 신설했다[54].

하원 세입세출위원회(House Ways and Means Committee)는 내국세입청에 관해 1년 간에 걸친 검토·연구 끝에 재무부가 내국세입청을 감독할 책임을 지고 있으나, 이는 내국세입청에 대한 전략적인 감독과 지도가 일반적으로 부족하여 마치 독립된 기관처럼 운영되는 상태가 되어버렸다고 평가했다.

그런데 내국세입청이 다루어야 할 많은 문제들 중 특히 그 운영과 행정기술에 있어서는 그 처리에 전문지식이 요구되기 때문에, 동 위원회는 이러한 세무행정상의 문제들이 집중적이면서 일관된 상급기관의 방향 제시 없이는 해결될 수 없다고 결론지었다. 이것이 내국세입청 감독위원회를 신설하게 된 이유이다.

내국세입청 감독위원회는 재무부 내에 설치한다(IRC. sec. 7802(a)). 위원회는 9명의 위원으로 구성한다. 6명의 위원은 연방정부의 공무원이 아닌 민간인으로 하되, 이는 상원의 동의를 얻어 대통령이 임명한다. 이에는 재무부장관 또는 재무부차관과 내국세입청장이 위원으로 참여한다.

---

53) Rossotti 내국세입청장의 임기는 2002년 11월 13일에 끝나고, 1998년 이래 내국세입청 차장(The Deputy Commissioner)으로 있던 Robert E. Wenzel이 내국세입청장으로 취임했다. 따라서 전 내국세입청장이 추진하던 내국세입청의 개혁은 연속성을 가지고 추진할 것으로 평가되고 있다. www.irs.gov/article (2002. 12. 13. 접속)

54) *Explanation and Analysis*, pp. 213~217.
"House Committee Reports," "Senate Committee Reports" and "Conference Committee Reports," *Explanation and Analysis*, pp. 565~572. 참조.

감독위원회는 내국세입청 공무원에 의해 납세자가 적절하게 대우되도록 이를 보장하는 것이다. 감독위원회는 연간계획 및 장기계획을 포함하여 내국세입청이 수립한 업무전략과 그 계획에 관련되는 그 밖의 목적과 임무를 심사하고 인준(認准)한다.

감독위원회는 업무전략계획에 관련되는 모든 임무와 목적에 관련되는 시행기준과 내국세입청장이 수행하는 내국세입청 조직변경계획을 심사하고 이를 인준한다.

내국세입청의 운용에 대하여는 감독위원회의 정밀검사를 받는다. 감독위원회는 조세제도의 현대화, 인재의 아웃소싱, 경영상의 경쟁력, 훈련과 교육에 관한 내국세입청의 계획을 심사할 책임이 있다.

감독위원회는 내국세입청의 고위직 임명 후보자를 추천할 수 있을 뿐만 아니라 이러한 고위직 공무원에 대해 해임되어야 한다고 평가할 수 있다. 그리고 감독위원회는 대통령에게 내국세입청장의 후보를 추천할 수 있고, 내국세입청장의 해임을 권고할 수 있다.

감독위원회는 내국세입청의 예산편성 절차에 관여한다. 내국세입청장에 의해 편성된 예산안은 감독위원회의 심사와 인준을 받아야 한다. 감독위원회는 그 요구된 예산이 내국세입청의 매년, 그리고 장기전략계획을 뒷받침할 수 있도록 보장해야 한다.

예산을 인준한 경우 감독위원회는 재무부장관에게 그 요구서를 제출한다. 재무부장관은 이 예산요구를 대통령에게 제출하고 대통령은 내국세입청에 대한 연간예산요구와 함께 재무부장관을 거쳐서 제출한 예산요구서를 수정하지 아니하고 이를 의회에 제출하는 것이다.

3. 프랑스 조세절차법의 납세자기본권 존중

가. 연혁의 개관

1981년 9월 15일에 제정되어 1982년 1월 1일부터 시행된 프랑스의 조세절차법 중 납세자기본권을 신장시킨 규정들을 아래에서 개관한다. 그 조세절차법을 제정하기 전 프랑스는 조세를 모두 하나의 통일법전 속에 규정했었기 때문에 조세절차법도 여기에 규정하고 있었다. 프랑스 정부는 1977년부터 조세절차법 제정문제의 검토에 착수하였고, 1980년에는 조세절차법제정위원회가 '조세절차법제정에 관한 보고서'를 제출하면서 조세절차의 민주화를 급진전시키게 된 것이다[55].

나. 세무조사의 사전통지를 받을 권리

과세관서는 세무조사 착수 15일 전에 납세자에게 사전조사통지서로 이를 통지한다. 그 통지서에는 조사대상이 되는 과세연도, 조사대상 세목, 조사공무원의 성명과 직급이 명기되고, 납세자는 그의 선택에 따라 전문가의 도움을 받을 수 있다는 것을 알려주도록 되어 있다. 사전조사통지서에 조사대상 세목이 명시되지 아니한 경우에는 통지를 받은 납세자의 모든 세목이 조사대상이 된다. 그리고 세무조사의 진행과정에서 발생할 수 있는 납세자의 고충에 대비하여, 조사담당 공무원의 직속상관 또는 지방조세일반총국 소

55) 프랑스 제도에 관하여는 우리나라에 소개된 가장 최신자료인 安昌湳,『프랑스 租稅節次法 硏究』, (韓國租稅硏究所, 2001),「제2부 Ⅲ. 조세채무결정과정에서 보호·보장되는 납세자 권리」를 간추린 내용임.

속 相談官의 성명과 연락처도 사전조사통지서에 명시하도록 하고 있다. 이러한 세무조사의 사전통지는 납세자로 하여금 세무조사에 대한 예측가능성을 가지게 함과 동시에 조사절차에서 납세자의 방어권을 보장하고자 하는 데 그 목적이 있다.

회계장부확인조사의 경우 조사공무원이 납세자의 사업장 등에서 사전조사통지서를 직접 교부하는 것도 유효하다. 다만, 최초로 방문할 때에 조사공무원은 사업장 등에 대한 외형적 사실만을 확인할 수 있다.

납세자개인소득세종합조사(Examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle: ESFP)[56]의 경우에는 세무관서가 이를 시작하기 전에 조사통지서를 통해서 당해 납세자에게 은행 관련 통장 등 서류의 제출을 요구할 수 있다[57].

---

56) 安昌滿(2001), p. 86.
ESFP조사란 개인이 소득세를 신고한 경우 그 신고서류에 기재된 수입금액, 부양가족공제, 세액공제 등의 내용이 실제와 부합되는지의 여부를 서면조사 등을 통해서 확인하는 조사절차이다.

57) 安昌滿(2001), pp. 112~117. 참조.
회계장부확인조사는 조사대상 납세자가 보관 비치하고 있는 회계장부에 대해 현장에 출장하여 행하는 세무조사이다. 조세절차법에서는 회계장부확인조사에 한하여 기업체에 출장, 조사할 수 있는 것을 원칙으로 하고 있다. 다음과 같이 소규모사업에 대한 이 조사기

조사기간을 제한 받는 소규모사업의 범위

관련 납세자	매출액 또는 수입금액(세금제외)
산업・상업활동기업(도매업)	5,000,000프랑
산업・상업활동기업(서비스업 등)	1,500,000
농업	1,800,000
비상업적 직업	1,500,000

주: 위금액은 1996년 1월 1일부터 적용: 근거조항, 조세절차법 제L52조.

자료: 安昌滿(2001), p. 220 참조

그리고 장부의 보존상태 확인 또는 재고자산의 파악을 위한 긴급조사의 경우에는 조사 착수시점에서도 조사통지를 할 수 있다. 그러나 최초의 방문조사에서는 장부의 존재여부를 확인할 수 있을 뿐이며, 장부의 내용에 대한 조사는 납세자가 조세전문가의 도움을 받기 위해 소요되는 기간이 경과해야만 가능하다.

다. 세무조사 장소에 대한 납세자의 선택권

전술한 바와 같이 회계장부확인조사는 납세자의 사업장에서 실시하는 것이 원칙이다. 그런데 부가가치세가 부과되는 재화의 제조장, 이와 관련되는 제3자의 공장 또는 주소 등에서도 조사할 수 있고, 하치장, 야적장, 제품을 보관하고 있는 창고 등에서도 실시할 수 있다. 이러한 외부조사를 할 때에는 각 조사장소별로 15일 전에 방문조사 사실을 사전통지 하여야 한다.

그런데 사업장에서 조사를 받기 곤란한 사유가 있을 경우, 납세자는 조사공무원에 대해 문서에 의하여 관할세무서 안에서 세무조사를 진행할 것을 요구할 수 있다. 납세자의 요구가 수용되면 납세자는 세무조사에 필요한 서류를 조사공무원에게 인계하고, 조사공무원은 이를 인수한 후 서류 등 인계명세서를 납세자에게 교부한다. 세무조사가 종료되면 그 인계명세서와 납세자의 서류를 상호

간에 대해서는 3개월을 초과할 수 없도록 제한을 가하고 있다.

조사의 범위는 납세자가 기록 보관하여야 하는 세목에 국한한다. 그리고 조사대상이 되는 서류는 상법상 보관의무가 있는 장부와 이에 관련된 부속서류이다. 회계장부가 전산매체로 되어 있는 경우에는 납세자가 사용한 전산매체에 대해 조사할 수 있다.

회계장부를 확인조사할 때 조사자는 납세자 개인 및 사업에 관련된 은행거래에 대한 입출금 내역을 조사할 수 있다.

교환하는 방법으로 반환하는 것이다.

라. 납세자헌장을 교부받을 권리

세무조사를 착수할 때까지 조사공무원은 조사를 받게 될 납세자에게 납세자헌장(세무조사를 할 때 귀하의 권리와 의무)을 송부 또는 교부해야 한다. 프랑스의 납세자헌장에는 세무조사의 사전통지, 세무조사 진행절차, 세무조사 종료 후의 청문절차(조세부과통지서의 송부와 그에 대한 답변, 제3기관에 의한 조정 등) 및 불복절차 등이 상세히 설명되어 있다. 따라서 이는 프랑스 조세절차법을 비전문적인 용어로 평범한 사람들이 알기 쉽도록 설명한 압축판이라고 표현할 수 있다.

마. 조세전문인의 조력을 받을 권리

세무조사의 사전통지서에는 납세자에게 조세전문인의 조력을 받을 권리가 있음을 명시해야 한다는 것을 앞서 살펴보았다.

또한 조세절차법은 조세부과예정통지서에도 납세자는 그의 선택에 따라 조세전문인을 선임하여 그를 통해서 조세부과예정통지서에 대해 토의하거나 답변하게 할 수 있다는 것을 명기하도록 규정하고 있다. 그런데 조세전문인의 범위에 대하여 조세절차법에서는 그 정의규정을 두고 있지 않다. 변호사와 회계사 등이 조세전문인의 범위에 포함됨은 물론이고 교수 등 조세를 전공하여 전문적 지식을 가진 자로서 납세자가 선임한 자는 조력을 제공할 수 있다고 해석되고 있다.

바. 중복조사를 받지 아니할 권리

1) 원칙

조세절차법은 동일한 과세기간의 동일세목에 대하여 중복적으로 세무조사를 하는 것을 금지하고 있다. 그런데 세무조사를 할 수 있는 과세기간은 특별한 예외적인 경우를 제외하고는 조세채무를 확정하고자 하는 과세기간과 그와 가장 가까운 3개 과세기간에 대해 조사할 수 있도록 되어 있다. 예를 들면 2000년도 과세기간의 조세채무를 확정하기 위한 세무조사를 함에 있어서 1999, 1998, 1997년 과세기간에 대한 세무조사를 함께 할 수 있다. 그러나 이미 한번 세무조사가 끝난 과세기간에 대하여는 중복하여 조사할 수 없는 것이다.

2) 예외

그러나 다음과 같은 사유에 해당하는 경우에는 중복조사의 금지규정이 적용되지 아니한다.

① 세무조사에서 납세자가 불완전한 또는 부정확한 자료를 제출함으로써 세무조사에 의한 조세부과처분에 하자가 있을 경우에 불완전한 또는 부정확한 자료를 제출한 납세자에 대하여는 중복조사 금지의 규정을 적용하지 않게 된다. 그러나 불완전 또는 부정확한 자료의 제출이 과세표준금액의 산정에 미미하게 영향을 미쳤거나 과세표준 계산에 전혀 영향을 미치지 아니하는 것인 경우, 납세자는 중복조사를 받지 아니할 권리를 상실하지 아니한다.

② 다음의 경우는 중복조사에 해당하지 아니한다.

對審的 경정절차에서 납세자가 제시한 의견을 검토, 확인하기

위해 이미 세무조사가 끝난 사항을 다시 조사하는 것은 회계장부 확인조사의 연장에 해당하고 새로운 세무조사가 아니므로 이는 중복조사에 해당하지 아니한다.

이미 확정절차가 종료된 과세표준에 대하여 납세자가 불복신청을 제기한 경우, 그 불복을 심리하기 위해 당해 회계장부 등을 다시 검토하는 것은 새로운 세무조사가 아니므로 중복조사에 해당하지 아니한다.

③ 다음과 같은 경우에는 중복조사가 예외적으로 허용된다.

첫째, 회계장부확인조사가 특정부분에 한정된 경우(대차대조표상 특정 계정과목의 적법성을 확인하는 경우, 복수의 사업경영 내지 경제활동을 한 납세자에 대해 그 일부의 사업경영 내지 경제활동에 대해서만 부분적으로 조사하는 경우 등)

둘째, 조세포탈행위가 확인되는 경우

④ 중복조사 금지의 규정을 위반한 세무조사를 한 결과에 의거하여 세무관서가 추가로 행한 처분은 하자가 있게 된다.

사. 조사결과의 통지를 받을 권리

세무관서가 세무조사를 종료하면 세무조사를 받은 납세자에게 그 조사결과를 통지해야 한다. 즉, 추징할 사유가 없는 경우에도 마찬가지이다. 이는 같은 과세기간, 같은 세목에 대한 중복조사를 방지하기 위한 것이다.

하나는 신고시인통지서이다. 즉, 세무조사를 종료한 후 납세의무자의 신고내용에 경정할 사유가 없는 것으로 확인된 경우에는 세무조사를 한 세무관서는 납세자에게 '신고시인통지서'를 발부한다. 즉, 이는 경정사유가 없는 경우에 교부하는 세무조사의 결과통지서인 것이다.

다른 하나는 조세부과예정통지서이다. 세무관서가 세무조사를 한 결과 납세자의 신고내용에 경정할 사유가 있어서 추징할 세액 등이 있는 경우에는, 납세자가 동의하지 아니할 경우 對審的 경정절차를 밟아야 하는 바, 이를 위해 조사세무관서는 납세자에게 '조세부과예정통지서'를 발부한다. 즉, 조세부과예정통지서는 조사공무원이 세무조사의 결과에 따라 경정절차에 의해 납세자가 추가로 부담하게 될 세액을 결정하려고 한다는 것을 미리 알려줌과 동시에 그 同意與否를 묻는 문서인 것이다.

조세부과예정통지서에 의해 납세자에게 세무조사의 성격과 목적, 통지서 내용에 대한 납세자의 답변기간, 납세자가 부담하게 될 가산세, 그리고 조사담당 공무원의 직급 내지 소속을 알려 준다. 따라서 조세부과예정통지서의 내용은 경정해야 하는 이유, 적용되는 법조, 판례의 입장 등을 구체적으로 기술하도록 되어 있다. 즉, 理由附記를 상세히 하여 납세자가 조세부과예정통지서에 의해 세무조사에서 적출된 내용 및 세무관서의 처리의도를 충분히 파악할 수 있도록 하는 것이다.

세무조사를 한 관서가 이 통지서의 발부절차를 履踐하지 아니한 경우 조세부과처분의 하자를 구성하게 된다.

아. 對審的 更正節次를 청구할 권리

조세부과예정통지서를 받은 납세자는 그 통지된 내용에 대해 異議가 있는 경우 답변서를 통해 자기에 주장을 펼 수 있는 절차인 대심적 경정청구절차(Pro′cedure de Redressement Contradictoire)로 移行할 수 있다. 이 절차는 납세자와 세무관서의 공무원과의 사이에 주장과 답변을 교환하는 방법으로 진행되는 것이다. 이러한 절차는 세무조사의 결과에 대하여 부과처분 전에 事前聽聞을 거치

는 것이라고 할 수 있다.

대심적 경정청구절차는 다음과 같은 순서로 진행된다.

1) 납세자의 답변서 제출

조사결과에 대해 동의여부를 묻는 조세부과예정통지서를 받은 납세자는 다음과 같이 대처한다.

첫째, 납세자는 조세부과예정통지서의 내용에 대하여 명시적으로 동의할 수 있다. 그런데 그 통지를 받고 30일 안에 아무런 명시적 의사표시(답변)를 하지 아니하면 이에 동의한 것으로 간주한다. 즉, 默示的 同意로 의제하는 것이다. 따라서 세무관서는 조세부과예정통지서의 내용대로 경정처분을 할 수 있다. 이렇게 경정된 처분에 대하여 조세쟁송이 제기된 경우, 납세자는 다투는 사항에 대하여 입증책임을 지게 된다. 즉, 묵시적 동의로 의제된 경우 쟁송절차상 쟁점에 대한 입증책임이 납세자에게로 전환된다는 뜻이다.

둘째, 조세부과예정통지서의 내용에 대해 동의하지 아니하는 납세자는 답변서로 자기의 주장을 펼 수 있다. 만약에 납세자가 통지서의 내용 전부에 대해 주장하는 것을 세무관서가 모두 수용하게 되면 조세부과예정통지서는 그 효력을 상실할 것이다. 반면 세무관서가 납세자의 주장 중 일부만을 수용하는 경우에는 납세자에게 수용하지 아니한 부분에 대한 검토의견을 문서로써 납세자에게 통지하여야 한다. 이 부분에 대해 사후에 조세쟁송이 제기되는 경우, 납세자가 다투는 사항에 대하여는 세무관서가 입증책임을 지게 된다.

2) 세무관서의 검토의견서 수령과 지방상담관에 대한 설명요구

첫째, 납세자가 위의 답변서에 의해 異議를 제기한 경우 세무관

서가 이를 수용하지 않을 때에는 그 이의에 대한 검토의견서(납세자의 이의에 대한 답변서)를 납세자에게 송부해야 한다. 검토의견서에는 세무관서가 적출한 항목별 내용과 이에 대한 납세자의 이의를 수용하지 못하는 이유, 그리고 관련 판례 등을 상세히 기술해야 한다.

둘째, 위의 검토의견서에 동의하지 아니하는 납세자는 지방 또는 본부의 주임 조사관(우리나라의 서기관급)에게 설명을 요구할 수 있다. 주임 조사관의 설명에도 납세자가 동의하지 아니하는 경우 납세자는 조사공무원이 소속된 局의 국장에 의해 특별히 임명된 상급공무원인 지방상담관(interlocuteur)에게 호소할 수 있다.

3) 제3기관에 의한 조정요청

위에서 본 절차에 이르기까지 세무관서와 납세자 간의 쟁점이 해결되지 아니한 경우에는 납세자 또는 세무관서는 제3기관인 道委員會에 調整을 신청할 수 있다. 이 조정에 따라 세무관서는 경정처분을 하게 되지만 그 조정결과는 처분 세무관서를 羈束하는 효력이 없다. 그러므로 조정이 실패될 경우에는 물론 조정이 이루어졌다고 하더라도 이에 기속되지 않고 조사세무관서는 당초의 조세부과예정통지서의 내용대로 경정처분을 할 수 있다. 조정이 이루지지 아니하거나 조사세무관서가 조정된 내용과 다르게 경정처분을 한 경우 납세자는 그 경정처분을 받은 후 조세쟁송 절차를 밟게 된다.

〔참고〕 도 위원회의 구성과 권한[58]

1. 도 위원회의 구성

도 위원회에는 '도 직접세 및 간접세 위원회'와 '도 조정위원회'[59]가 있다. 이는 일종의 사전청문기관이라고 할 수 있는 것이다.

가. 도 직접세 및 간접세위원회

① 위원회는 쟁점이 되는 사안별로 상이하게 구성한다.

사업소득, 농업소득, 비사업소득 관련 사안을 기준으로 보면, 동 위원회는 지방행정법원의 재판관을 의장으로 하여 3명의 위원으로 구성된다. 위원 중 1명은 납세자가 선택하는 직업단체 내지 전문기관의 회계전문가로 위촉하고, 나머지 2명은 주임조사관(우리나라의 서기관급) 이상의 세무관서의 공무원으로 임명된다.

② 조정안에 대한 심의를 함에 있어서 세무관서는 그 사안에 대한 경위보고와 함께 관련되는 문건을 동 위원회에 제출하고 이 내용을 납세자에게 통지한다.

납세자가 선정한 위원인 조세전문인은 위원회 개최일 30일 전에 통지를 받고, 세무관서가 제출한 경위보고서와 관련되는 문건에 대한 협의를 하기 위하여 20일의 유예기간을 가질 수 있다.

납세자는 자신을 대리 또는 조력할 조세전문인을 2인까지 선임할 수 있으며, 납세자는 이들과 함께 서면으로 의견을 제출할 수 있다.

---

58) 安昌湳(2001), pp. 146~149 참조.

59) 안교수는 이를 화해위원회로 번역하고 있으나 우리나라의 법률용법으로는 Conciliation을 '조정'으로 번역하는 것이 오해가 없다고 생각하여 조정위원회로 표기한다.

위원회가 결정한 조정안은 납세자에게 문서로 통지한다. 그리고 이 조정결과는 세무관서를 기속하지 아니하는 것을 원칙으로 한다.

나. 도 조정위원회

도 조정위원회(Commission D′epartmentale de Conciliation)는 등록세 등의 과세표준 산정과 같이 부동산의 과세가격 평가 또는 주식 등의 과세가격 평가에 관련된 분쟁을 조정하는 기관이다. 납세자와 세무관서 간의 쟁점이 부동산의 과세가격 평가 또는 주식 등의 과세가격 평가의 문제인 경우에는 지방행정법원의 재판관을 의장으로 하여 세무관서가 임명하는 3명의 공무원, 1명의 공증인, 그리고 납세자측을 대표하는 3명의 민간위원으로 구성한다.

2. 도 위원회의 권한과 조정결정의 효력

가. 권한

도 위원회의 권한은 제한적이다.

첫째, 도 직접세 및 간접세위원회는 ① 사실판단에 관한 사항을 관장하고 법률판단에 관한 사항은 다룰 수 없으며, ② 동 위원회는 법률에 열거된 사항에 한하여 이를 관장 한다. 그런데 예외적으로 법률판단을 하게 되는 경우가 있다. 예를 들면 세무관서가 추계결정한 사안을 조정하는 경우인데, 그 추계결정에는 사실판단 외에 추계결정 사유의 존부에 대한 법률적 판단이 수반되는 것이다. 이러한 경우 동 위원회는 법률적 판단을 하게 된다.

둘째, 도 조정위원회는 등록세 등의 과세표준 산정과 같이 부동산의 과세가격 평가 또는 주식 등 과세가격 평가 문제의 조정을 관장한다. 동 위원회가 조정하는 과세평가액은 正常價格이 된다.

나. 조정결정의 효력

도 직접세 및 간접세 위원회의 조정결정은 전술한 바와 같이 세무관서와 납세자에 대해서 羈束力이 없는 것을 원칙으로 한다.

그런데 추계결정에 대한 도 직접세 및 간접세위원회의 조정결정과 과세가격평가에 대한 도 조정위원회의 조정결정에 대하여는 세무관서가 이에 따라 更正權을 행사하게 된다. 물론, 이에 동의하지 않는 납세자는 행정쟁송절차를 밟을 수 있다.

프랑스의 대심적 경정절차는 그 성격이 조세부과절차에서 거칠 수 있는 事前聽聞制度인바, 조세부과처분 과정에서 납세자의 권리침해를 최소화하는 제도라고 할 수 있다. 특히 그 청문을 주재하는 기관의 지위를 제3자적 기관으로 하고 있다는 점에서 매우 발전적 제도라고 평가된다.

4. 우리나라 조세절차법의 編制 改善方案

가. 법 체제 정비의 필요성

세무행정의 본질이 적법절차에 따라 세법을 집행하는 작용이며 그 적정성은 절차법에 의해 제약을 받게 된다. 따라서 조세행정의 적정성 보장은 조세절차법을 기초로 하여 출발한다.

우리나라의 조세법체계에도 조세절차법이 없는 것은 아니다. 내국세를 기준으로 보면 국세기본법의 일부 규정이 조세절차법에 해당할 수 있고, 국세징수법은 조세징수에 관한 일반절차법이며, 각 개별세법의 규정 중 조세실체법적 규정(과세요건에 관한 규정)을 제외한 많은 규정(신고절차, 결정 또는 경정절차, 자진신고납부절자, 각종 협력의무 규정 등)들이 조세절차법에 해당하는 것이

다. 그리고 지방세법의 규정 중 조세실체법적 규정을 제외한 많은 규정들은, 내국세의 각 세법과 마찬가지로, 절차법으로 분류할 수 있다.

위에서 본 바와 같이 우리나라의 조세절차규정은 여러 개의 각 세법에 산재하고 있는바, 이는 조세절차법 체계의 난맥상이라고 할 수 있다. 이에 대하여는 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 개별세법마다 절차법을 규정하고 있는 절차법 체계의 혼란성은 불필요하게 같은 내용의 절차규정을 중복적으로 규정해서 세법 조문의 방대화를 초래했다. 뿐만 아니라 거의 같은 절차를 이 법 저 법에 混在시켜 여러 번 규정하면서 법문의 표현도 통일시키지 못하여 해석하는 데 있어 납세자에게 혼란을 주고 있다. 이러한 절차상의 혼란은 납세자의 자발적 납세순응 제고에 沮害的이며, 납세자는 사소한 절차의 위반으로 불의의 경제적 불이익을 받거나 제재를 받을 수 있다.

둘째, 우리의 조세절차법에서는 납세자가 나라의 주인이라는 철학이 미흡하여 납세자기본권 보장이 매우 미흡하다. 납세자의 절차법상 기본권 존중은 조세절차법을 정립함에 있어서 가장 중요한 철학이며 立法指針이다. 조세절차법이 세무행정 측면에서는 조세채권을 실현하는데 便宜的이면서 조세행정의 비용이 최소화되는 것이어야 하지만, 납세자의 측면에서는 그 철자가 간소하여 납세하기에 편할 뿐만 아니라 납세순응 비용이 최소화되는 것이어야 한다. 뿐만 아니라 강력한 국가의 課稅權力을 행사하는 기준을 정하는 것이 조세절차법이기 때문에 납세자기본권을 존중하는 철학이 그 절차법 규정에 담기지 아니하는 경우, 국민의 기본인권이 유린될 우려가 큰 것이다.

미국의 1998년 내국세입청구조조정및개혁법과 프랑스의 조세절차법이 추구한 것도 조세행정의 편의성을 초월하여 납세자를 나라

의 주인으로 대우하면서 조세를 부과·징수하는 절차의 마련이었다고 볼 수 있다. 우리의 조세절차법제를 개선하는 데 있어 위 두 법제는 시사하는 바가 크다. 우리는 가능한 한 실현가능성을 고려하면서 그러한 철학과 입법지침을 우리의 조세절차법에 받아들여야 할 것이다.

나. 입법의 방향

법체계의 통일을 기하고 내용의 명료성을 제고하여 납세자들이 이해하기 쉽게 하기 위해서는 국세에 일반적·공통적으로 적용되는 공통조세절차법을 제정하면서 각 개별세법에 혼재해 있는 절차에 관한 규정들을 대폭 삭제할 필요가 있다. 각 개별세법에는 그에게만 특수한 절차만을 최소한으로 규정하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

공통조세절차법을 마련한다고 할 때, 조세법의 일반원칙 내지 기본원칙(예: 실질과세의 원칙) 등은 어디에 규정할 것인가 하는 것이 문제될 수 있다. 이를 하나의 법전으로 해결하는 방법은 조세법의 일반원칙 및 기본원칙은 물론 공통조세절차와 조세 관련 행정심급의 불복절차까지를 모두 담는 하나의 법전으로 구상할 필요가 있을 것이다. 이는 현존하는 국세기본법에 이 모두를 포용·통합하는 방법을 제시할 수 있다. 독일에서는 조세범처벌에 관한 사항까지 조세기본법에 규정하고 있으나, 조세범처벌과 관련되는 규정은 그 법적 성격이 刑事法에 속하므로 현행 조세범처벌법과 동 절차법을 통합하여 '조세범처벌및절차법(가칭)'으로 하는 것이 바람직하다고 본다.

다시 말하면 법제의 재정비 방향은 국세기본법을 확대하여 이에 조세기본원칙, 조세에 관한 공통절차, 조세징수절차 및 행정심급의

불복절차 등을 포괄하도록 함으로써 이를 명실상부한 국세에 관한 기본법적 지위를 부여하는 것으로 입법할 수도 있고, 아니면 조세채무의 신고, 세무조사와 그 종결, 그리고 사전청문의 절차만을 구체적으로 규정하는 '국세절차법'을 새로 제정할 수도 있을 것이다. 위의 어느 법제를 취하든 각 개별세법에 중복적으로 존재하는 관련규정들은 이를 삭제해야 한다.

다. 조세절차법 등 편제의 개선방향

1) 국세기본법에 흡수·통합하는 방안

가장 이상적인 방안은 국세에 관한 기본원칙, 국세의 신고와 납부절차, 그 조사와 결정 또는 경정에 관한 절차, 사전청문절차, 징수절차, 행정심급의 불복절차 등을 망라해서 포함하는 국세기본법을 제정하는 것이라고 할 수 있다. 이는 독일의 조세기본법을 그 範典으로 삼아 조세실체법을 제외한 모든 절차에 관한 규정을 조세기본법에 통합하여 규정하는 방법이다.

그런데 이러한 입법방안을 모색하는 경우, 그 규모가 너무 방대하기 때문에 현행 규정의 테두리 안에서 국세에 관한 사항만을 국세기본법에 흡수·통합(관세법이 그에 관한 기본사항과 절차를 관세법에 규정하고 있는 것처럼, 지방세법은 독자적으로 지방세법에 기본사항과 절차를 규정하는 것으로 하면서 국세기본법을 依用하거나 준용하도록 하면 된다)하되, 그 법적 성질상 형사법적 성질을 갖고 있는 조세범처벌과 그 절차에 관한 법은 별도의 법률로 모색하여 가칭 '조세범처벌및절차법'로 하고, 이에는 현행 조세범처벌법과 조세범처벌절차법을 포용하도록 하는 것이 보다 현실적이라고 생각한다. 그렇게 하면 조세기본법이 아니라 그 명칭은 가칭

‘국세기본법’이라고 하게 될 것이다.

이러한 입법정비를 시도하는 경우 국세기본법에는 현행 국세기본법 및 국세징수법의 모든 규정, 현행 각 개별세법에 규정되어 있는 모든 절차규정을 한 곳에 모아 單一法으로 하고, 각 개별세법에는 과세요건(납세의무자・과세물건・과세표준・세율)과 당해 세목에만 특유한 절차(공통절차는 모두 삭제한다)를 규정하게 될 것이다. 그러면 세법체계가 상당히 간소화될 수 있다.

국세기본법에 조세법의 일반원칙 및 기본원칙은 물론 공통조세절차와 행정심급의 불복절차를 모두 담는 개혁방향을 추구한다고 할 경우 국세기본법의 체계는 어떻게 구상할 것인가?

가칭 ‘국세기본법’에 흡수・통합하는 개편방법에서 그 편제는 다른 나라의 해당 법제의 편제인 “부록 Ⅲ. 내지 부록 Ⅴ.”을 참고하여 “부록 Ⅰ. 국세기본법 編制試案”과 같이 구성할 수 있다고 본다.

그리고 그 내용으로 담아야 할 사항은 조세법학자들의 학술적 견해를 폭넓게 수용하여 검토해야 할 것이다.

2) 국세절차법의 제정방안

次善의 방안으로는 국세절차법을 새로 제정하는 방안을 고려할 수 있다. 이 경우에는 국세의 기본원칙, 그 외에 국세에 공통으로 적용되는 사항과 조세불복절차 등은 국세기본법에 규정(현행의 기본골격의 유지)하고, 징수에 관한 절차도 국세징수법의 규정 그대로 存置하며, 조세범처벌법과 그 절차법도 현행 체계대로 두되, 다만 각 개별세법에 중복적으로 규정된 절차규정, 세무조사에 대한 구체적인 절차와 세무조사에 대한 사전청문절차 그리고 조세절차상 보장하고 있는 납세자의 권리만을 선별하여 모아서 이에 담는 방법이다. 그 외에 조세절차에 고유한 공통원칙 내지 일반원칙이

담겨져야 할 것이다. 물론 현재 다른 각 세법에 규정된 것으로서 절차사항에 속하여 국세절차법에 흡수되는 규정들은 당해 세법에서 이를 삭제하도록 한다.

이와 같이 국세절차법을 제정해야 하는 이유는 납세신고와 자진납부절차, 특히 정부가 부과권을 행사하여 조세채무를 확정시키는 결정 및 경정절차를 보다 합리화하고, 특히 질문검사권의 행사절차인 세무조사 절차를 보다 상세하게 규정하여 객관화함으로써 과세권력 행사상 법치주의 제고(절차상의 조세법률주의의 실현)를 통해 납세자에게 법적 안정성과 예측 가능성을 보장한다. 그리고 사전청문제도를 확충(현행 과세적부심사 절차를 최소한 프랑스의 대심적 경정 절차 수준으로 발전시킨다)하여 경정절차의 신중성을 높임과 동시에 납세자가 절차상에서 입기 쉬운 경제상의 손해를 예방함으로써 납세자로 하여금 조세절차상의 기본권을 확고하게 보장받도록 하는 데 있다.

또한 국세절차법에서는 납세자의 협력의무로 지우고 있는 각종 신고 또는 보고서의 종류를 대폭 줄이고 그 서식을 가능한 한 간소화 하여 납세자의 납세순응상 야기되고 있는 과중한 부담을 덜어주는 방향으로 모색할 것이다.

부수적 효과로서는 각 개별세법에 과세요건과 당해 세목에만 내재하는 특수한 절차만을 최소한으로 규정하도록 하여 세법을 단순화하는 데 크게 기여할 수 있다고 본다.

'국세절차법(가칭)'에 흡수·통합하는 방법에서 그 편제는 '부록 Ⅱ. 국세절차법 編制試案'과 같이 구성할 수 있을 것이다. 국세절차법은 이미 현행 각 개별세법에 규정되어 있는 항목들과 다른 나라의 민주적인 선진제도에서 이미 채택한 것 중에서 실현가능한 것 그리고 학계와 실무계가 제시하는 건설적 의견을 수렴하여 그 내용을 채우는 방법이 바람직하다고 본다.

5. 조세절차의 整備方案와 行政慣行의 改善

가. 절차 민주화의 시각

전술한 바와 같이 법의 편제를 개선하는 것은 조세절차와 모든 조세의 기본사항 및 공통사항을 국세기본법에 흡수·통합하여 국세기본법을 확충, 格上시킬 수도 있고, 아니면 각 개별세법에 규정되어 있는 절차법 중 공통사항만을 모아 국세절차법을 새로 제정할 수도 있다. 그리고 현행 법제를 그대로 유지할 수도 있을 것이다.

이러한 방법들 중 어떤 法編制을 취하든 그 내용에는 우리보다 민주화된 나라들이 조세민주화 내지는 조세절차의 민주화를 추구한 내용을 이에 담아야 한다. 우리 세제의 근본은 우리만의 고유한 역사적 산물이 아니고 다른 나라의 선진세제를 도입하여 우리의 실정에 조화시킨 것이다. 나아가 세계화가 경제의 국경을 계속 낮추어 가고 있는 상황에서는 세제를 국제적으로 조화시켜야 할 뿐만 아니라 그 세제를 집행하는 기준도 역시 가급적 국제적으로 조화되도록 해야 하기 때문이다.

이러한 시각에서 이 연구에서는 현재 개혁이 진행중인 미국의 조세절차와 이미 수년 전에 조세절차를 크게 정비한 프랑스의 제도를 벤치마킹하여 발전적으로 민주화된 우리 조세절차의 개선·확충방안을 구체적으로 모색하고자 한다.

우리나라도 1996년 12월 30일 국세기본법 개정에 의해 동법 제7장에 납세자의 권리와 납세자권리헌장에 관한 규정을 마련했고, 1999년 8월 31일 동법 개정에서는 사전청문제도인 과세전적부심사제도를 도입했으며, 국세청은 1999년부터 스스로 세무행정 개혁을 추진하면서 국세청 훈령으로 2000년 11월 8일 납세자보호관제도를 새로 신설하여 실시하고 있다. 다른 행정기관보다 납세자의 권익

을 보장하는 선진제도를 도입하는 데는 한 발 앞섰던 것이 사실이며, 외관상으로는 세정의 민주화를 향한 상당한 진전을 보이고 있다고 평가할 수 있다.

그러나 이러한 제도들이 그 형식은 갖추고 있으나 그 구체적 내용은 매우 미흡하다. 특히 조세절차에서 과세관서가 적법절차를 위반하면서 조세확정 등 처분을 한 경우 납세자에게는 그에 대해 책임을 물을 수 있는 법적 장치가 거의 마련되어 있지 않다.

다음에 모색하는 가선방안은 이러한 미비점을 확충하는 사항이다. 그러므로 조세절차를 발전적으로 개선하는 법편제를 어떤 형태로 취하든 이들 사항은 우리의 조세절차법 체계에서 반드시 수용해야 한다고 보는 것들이다.

나. 조세절차의 구체적 개선

1) 고위직 세무조사에 대한 영향력 행사 금지의 신설

① 미국이 1998년 RRA에 의해 신설한 것처럼 우리도 고위직의 세무조사에 대한 영향력 행사를 금지하고 이를 위반한 경우 법적 제재를 과하는 규정을 신설할 필요가 있다. 우리 법체제상으로는 이를 조세절차법에 규정하는 것은 적정하지 않고 조세범처벌법의 犯罪類型의 하나로 규정하는 것이 조화를 이룰 수 있다.

이러한 금지규정은 권력의 집권자가 세무조사를 정치적으로 이용하지 못하도록 하는 데 그 취지가 있다. 과세권력은 검찰권에 맞먹는 강력한 권력이며, 국민의 경제활동에 막대한 영향력을 미친다. 집권자는 어느 시대 어느 나라를 막론하고 반대정파를 압박하는 수단으로 이러한 과세권력을 남용하고 싶은 유혹에 빠지게 되는 것이다.

② 고위직의 범위는 미국의 입법례를 참고할 수 있을 것이다. 이를 기준으로 삼는 경우, 그 고위직은 대통령[60], 국무총리, 대통령 비서실과 국무총리 비서실에 근무하는 자, 그리고 각부 장관급 이상으로 할 수 있을 것이다.

③ 영향력의 행사란 국세청의 공무원으로 하여금 특정납세자에 대한 세무 관련 조사를 개시하도록 하거나 종결하도록 요구하는 것으로 하되, 그러한 요구는 직접적인 요구는 물론 媒介體를 통해 간접적으로 요구하는 것을 포함하도록 한다.

④ 처벌은 적정한 형량을 강구하도록 한다. 미국은 5년 이하의 자유형 또는 5천달러 이하의 벌금에 처하되 병과가 가능하다.

⑤ 고위직의 세무조사에 대한 영향력 행사 금지는 국세청장 ALA명시의 인사청문제도와 국세청장의 법정 임기제 보장제도에 의해 뒤받침되어야 그 실효성이 높아질 것이다. 미국은 내국세입청장의 임명이 종전부터 상원의 동의사항이고, 1998년 RRA는 내국세입청장의 법정 임기를 5년으로 하되, 대통령의 임기와 일치하지 아니하고 대통령의 임기와 내국세입청장의 임기를 서로 엇갈리게 하고 있다[61].

---

60) 대통령은 내우 또는 외환의 죄를 범한 경우를 제외하고는 재직 중 형사상의 소취를 받지 않지만(헌법84), 대통령, 국무총리, 국무위원, 행정각부의 장 등은 그 직무수행에 있어서 헌법이나 법률을 위반한 때에는 彈劾의 소취를 받을 수 있다(헌법65조). 그러므로 대통령도 세무조사에 위법한 영향력을 행사한 경우에는 탄핵을 받을 가능성이 있다는 것을 의미할 수 있다. 설사 세무조사에 정치적 영향력을 행사한 것이 탄핵사유가 될 수 없다고 하더라도, 재직 중에 세무조사에 위법한 영향력을 행사한 전직 대통령은 임기 종료 후 그 형사책임에 대해 소취를 받을 가능성이 있을 수 있다.

61) RRA. sec. 1001; Senate Committee Reports, 10,115; pp. 564~565; Explanation and Analysis, “Practical Analysis”, pp. 202~204 참조. 내국세입청장의 지위를 가급적 독립시키기 위해 RRA에 의해 채택

권력의 행사범위가 강력하고 넓은 고위직에 있는 자가 정치적 목적으로 세무조사에 영향력을 행사하는 것은 세무행정의 법치주의 실현과 국세행정의 獨自性 보장에 매우 바람직하지 못하다. 물론 우리나라에서 고위직에 있는 자가 세무조사에 영향력을 행사하고 있다는 객관적인 증거는 제시할 수 없으나 상당히 많은 국민들이 그러한 의혹을 품고 있는 것도 사실이다[62]. 그리고 우리나라에

한 내국세입청장의 임기제는 다음과 같다. 종전에는 법정임기제가 없었기 때문에 대통령은 언제든지 내국세입청장의 교체임명이 가능했던 바, 그 평균임기는 3년 정도였다.

첫째, 내국세입법에서 국세청장에 임명될 수 있는 여러 가지 자격요건을 규정하면서 그 중 중요한 요건으로 경영상의 현저한 능력을 요구하고 있다. 물론 종래와 같이 상원의 동의를 얻어 대통령이 국세청장을 임명하는 절차는 계속 유지되고 있다.

둘째, 내국세입청장의 임기를 5년으로 하되 5년 임기로 재임명될 수 있으며, 궐위(闕位)가 생겨 임명된 사람은 잔여기간만 재임하는 것으로 한다. RRA 제정 당시에 재임 중인 자는 그가 임명된 날부터 임기가 시작되는 것으로 경과규정을 두었다. 그리하여 당시의 국세청장인 Rossotti의 임기는 1997년 11월 13일부터 2002년 11월 13일까지로 보장받게 된 것이다. 그리하여 국세청장의 임기가 대통령의 임기와 일치되지 않도록 한 것이다.

62) 『조세일보』, "국기법 개정안 공청회(현장중계)", 2002. 4. 16. 최석환 기자.

"국회 재정경제위원회는 16일 '정치목적 세무조사 금지' 등을 포함하는 국세기본법 개정안에 대한 공청회를 개최했다. 이날 상정된 국세기본법 개정안의 주요 내용을 살펴보면 한나라당 김영춘 의원이 대표 발의한 법안은 국회법 또는 국정감사 및 조사에 관한 법률의 규정에 따라 과세정보를 요구하는 경우 납세자의 동의가 있으면 반드시 이를 제공하도록 의무화하는 내용이 포함돼 있다.

같은 당 나오연 의원이 대표 발의한 개정안은 ▲정치목적 세무조사 남용의 금지, ▲세무조사는 성실성 추정이 배제되는 납세자를 대상으로 실시, ▲개별납세자에 대한 과세정보 공개 등이 주요 내용이다."

서는 부동산투기 억제 등 정책의 실효성 제고를 위해 세무행정을 악역으로 활용하는 폐단이 너무 자주 일어나고 있다[63]. 이에 대하여는 다시 후술한다.

<참고> 세무조사를 정치적으로 이용한 사례[64]

① 1987년 아무개 국세청장은 대통령선거에 충당할 자금 마련을 전두환 대통령으로부터 지시받고 세무조사 면제 및 무마의 대가로 11개 기업으로부터 54억원의 대선자금을 모금하였으나, 그 아무개 국세청장만 사법처리하고 수사종결 되었다.

② 1991년 아무개 국세청장이 대통령 선거에 ○○○ 모재벌그룹 회장이 출마하자 모재벌그룹에 대해 특별세무조사를 벌여 1,308억원을 추징하였고, 이에 불복한 모재벌그룹은 소송을 걸어 1996년 5월 대법원에서 결국 승소하여 대부분의 세금이 취소되었다.

③ 1997년 아무개 국세청장, 아무개 국세청 차장 및 아무개 조사국장은 ○○○ 모정당 총재의 동생 아무개와 함께 세무조사 대상인 대기업의 재무구조와 약점을 주요내용으로 작성한 100대 기업

63) 『동아일보』, "전경련 세무조사 항변 이유 있다", 2002. 7. 18. 사설. 여기에서는 다음과 같이 언급하고 있다.
"세무조사는 공정하게 이루어져야 한다. 정부는 세무조사가 탈세를 막기 위해 정당하게 집행되고 있다고 주장할지 모르지만 돌이켜보면 정치적 탄압이나 다른 목적을 갖고 이루어지는 세무조사가 적지 않았다. 정부가 강제성 있는 정책을 추진할 때 전가의 보도처럼 흔히 발표되는 세무조사들을 우리는 여러 번 보아왔다."

64) 동아일보(www.donga.com) 등 주요 일간지의 세무조사 관련 자료 검색 및 구재이, "우리나라 세무조사제도의 적정성 확보방안", (서울: FKI, 2002), pp. 90~91에서 재인용함. 필자는 인용에서 대통령만은 실명으로 표기하고 관련자의 실명은 아무개 또는 모기업 등으로 바꾸어 표시하였음.

명단을 활용하여 기업주로부터 150 여억원의 대통령선거 자금을 마련하여 모 정당에 전달한 것으로 밝혀져 아무개 국세청장과 아무개 국장은 사법처리되고, 아무개 국세청 차장은 미국에 도피중 미국 사법당국에 체포되어 인도재판이 진행 중이다.

④ 1997년 5월 김영삼 대통령의 차남 ○○○은 기업인들에게서 60 여억원을 받고 세무조사 중단 등을 부탁해 알선수재와 조세포탈 혐의로 구속, 1심에서 징역 3년을 선고받은 뒤 2심재판부의 보석결정으로 풀려났다.

⑤ 1999년 5월 세풍사건 관련 공판에서, 모 재벌그룹의 회장인 ○○○은 아무개 당시 국세청 차장의 요구로 대선자금을 냈으며, 당초 3억원을 내려고 했지만 아무개 차장이 너무 적지 않느냐고 해서 5억원을 건넸다고 진술하고, 1997년 내내 세무조사를 받고 있었지만 모 정당측에 선거자금을 건넨 후 세무조사가 보류되었다고 진술하였다.

⑥ 1993년 아무개 국세청장은 서울지방국세청 요원까지 동원하여 포항제철에 대한 특별조사를 벌여 김영삼 정권과 불편한 관계에 있던 ○○○ 포항제철 명예회장을 퇴진시켰고 아무개 국세청장은 그후 건설교통부장관으로 승진하였다.

⑦ 1994년 김영삼 정권은 언론사에 대한 세무조사를 실시하여 엄청난 규모의 탈세사실을 확인하고도 친정부적인 언론을 만들기 위한 정치적인 목적으로 대부분 과세 및 사법처리하지 않고 일부만 과세하였을 뿐만 아니라 국세청은 조사와 관련된 자료를 파기하기까지 하였다.

⑧ 1995년 7월 아무개 국세청장은 김영삼 대통령의 아들 ○○○의 50억원의 불법 실명전환에 대한 세무조사가 진행되자 아무개 안기부차장으로부터 대통령 차남 관련 건임을 전달받고 ○○건설 사장을 통해 불법 실명전환한 비자금 50억원의 출처 등에 대한 국

세청의 세무조사를 중단시킨 것으로 검찰조사 결과 확인되었다.

⑨ 1999년 11월 국세청은 IMF 이후 정부의 구조조정정책에 미온적인 모 재벌그룹에 대한 세무조사 결과 ○○ 모 재벌그룹 회장, ○○○ △△항공 회장, ○○○ 모 해운 사장 3부자를 탈세혐의로 검찰에 고발하였고, 모 재벌그룹 4개 계열사와 그 사주 일가의 1조원이 넘는 탈루소득을 찾아내 5,416억원의 세금을 추징한다는 발표를 하였으나 대부분 법원이 조세포탈혐의가 없는 것으로 판단하였다.

⑩ 1997년 김대중 정부 출범 이후 모범기업으로 칭송받던 D재벌그룹이 1999년 부실징후가 발생한 후 실제로 부도가 발생하여 공적자금이 투입되기까지 하였음에도 국세청은 세무조사를 실시하지 않고 B재벌그룹과 H재벌그룹에 대한 세무조사에만 진력하여 회계부실과 분식결산이 공공연히 확인된 D재벌그룹에 대하여는 금감원의 자료 미통보를 이유로 결국 전면적인 세무조사를 전혀 실시하지 아니하였다.

위의 사례들에 대하여 국민들은 정치권력이 세무조사에 영향을 미친 것이 아닌가 하는 의혹을 품고 있는 것이 사실이다.

그러나 우리의 경우에만 그런 것은 아니다. 민주적 법치세정으로 세계의 모범이라고 할 수 있는 미국에서조차 세무행정의 정치적 이용을 방지하기 위해 이러한 입법을 하고 있는 것은, 표면에 나타나지 않으면서도 사실은 그러한 사례가 많았다는 증거인 것이다. 미국의 이러한 입법 동기는 전술한 바와 같이 1975년 Richard M. Nixon 대통령이 정치적 목적으로 내국세입청을 활용했다는 혐의에 대해 의회가 이를 조사했던 것에서 유래한다.

따라서 고위직의 세무조사에 대한 간섭이 완전하게 차단되지 아니하고는 세무행정이 독자적 위치에서 人治稅政이 아닌 法治稅政

으로 승화할 수 없다. 그러므로 정치성이 농후한 고위직의 세무조사에 대한 영향력 행사를 금지하는 규정은 매우 필요하다고 할 것이다.

2) 自己情報接近權과 그 訂正節次의 신설

① 국세청의 통합전산망(TIS)에 수록된 납세자 개인의 세무정보파일에 대해 본인은 이를 열람 또는 복사할 수 있는 권리(자기정보접근권)를 보장해야 한다. 즉, 과세관서가 납세자 개인에 관한 세무정보를 데이터파일화해서 과세에 활용하고 있는 정보에 대해 납세자 본인이 자신의 데이터파일의 열람을 요구하는 경우 이를 본인 자신에 한해 열람할 수 있는 절차를 마련하여야 하는 것이다.

국세기본법은 납세자의 세무정보에 대한 과세관서의 비밀유지의무를 강도 있게 보장(國基法81의8)함과 동시에 세무관서는 납세자에게 그가 권리를 행사하는 데 필요한 정보를 제공하도록 규정(國基法81의9)하고 있다. 그러나 납세자의 자기정보접근권과 자기정보정정권에 대한 규정이 결여되어 있다.

그리고 공공기관의개인정보보호에관한법률 제12조는 본인에게 자신의 정보파일을 열람하거나 문서에 의한 사본의 受領權을 규정하는 일방 동법 제13조 제1호 가목에서는 조세의 부과·징수 또는 환급에 관한 업무에 속하고 있는 처리정보파일의 열람을 제한하고 있다. 그러나 국세청 TIS에 잘못 수록된 납세자 개인의 정보는 본인에게 과세상 심대한 악영향을 줄 수 있다. 전산입력은 사람이 하는 일이므로 입력과정에는 오류가 수반된다는 것은 우리의 경험법칙이 말해 준다. 예를 들어 어떤 납세자가 토지 1,000평을 소유하고 있는데 그것이 10,000평으로 잘못 입력되거나 어떤 과세기산에 대한 정부의 추가결정소득이 100,000,000원인데 이를 잘못하여

1,000,000,000원으로 입력되었다면 세무조사 대상자를 선별할 때 본인의 성실신고에도 불구하고 불이익을 받게 되는 것이다. 그러므로 납세자는 자기 자신의 TIS 전산파일을 열람할 권리를 보장받아야 하고, 열람에 의해 오류로 입력된 자료를 발견한 때에는 이를 바로 잡을 수 있는 절차적 장치를 마련해야 한다. 이는 국민의 기본권이다. 미국은 내국세입법 제6103조 (c)와 (e)의 규정에서는 납세자 본인과 납세자가 지정하는 사람에게는 세무정보를 열람할 수 있도록 하고 있다.

② 국세청의 TIS에 수록된 세무정보파일의 내용 중 그 정보의 주체인 납세자가 오류라고 주장하는 사항에 대하여는 이를 바로잡을 수 있는 정정절차의 길을 열러주어야 한다. 이것이 자기정보정정권의 보장이다. 즉, 잘못 처리된 개인의 세무정보파일의 내용에 대해 이를 정정할 수 있는 절차적 보장이 필요한 것이다[65].

자신에 관한 정보사항을 자기 자신이 진실하게 정정할 수 없다면 이는 국민의 기본권을 침해하는 중대한 문제이다.

공공기관의개인정보보호에관한법률 제14조와 제15조에는 정보주체(납세자)가 자신의 처리정보파일을 열람하고 오류가 있는 경우 그 정정을 청구할 수 있고, 정보보유기관이 이에 응하지 아니하는 경우에는 이에 대해 행정심판을 청구할 수 있도록 규정되어 있다. 그러나 이 조문은 세무정보의 경우 그림의 떡이다. 원천적으로 처리정보의 열람이 막혀 있는 상황에서는 자신의 처리정보파일에 대한 오류 여부 자체를 발견할 수 없기 때문이다.

세무정보파일은 다른 일반 행정정보보다 정보주체의 권익에 미치는 영향에 있어서 더 크게 불리할 수 있는 특성을 가지고 있다. 그러므로 최소한 공공기관의개인정보보호에관한법률과 균형을 맞

65) 졸저, 『納稅者基本權』, 서울:經濟法輪社, 1997, pp. 214~216 참조.

추어야 한다고 본다. 따라서 납세자 자신이 그의 처리정보파일을 열람하고 오류를 발견한 경우 이를 정정하는 절차와 그 불복절차는 국세기본법에 별도로 상세히 규정하는 것이 바람직한 것이다.

3) 조세절차의 명백한 위법에 대한 제재조치의 강구

(1) 稅務調査節次 違反에 대한 措置

(가) 제재조치의 방법

세무조사절차 중 납세자의 절차상 기본권 보장에 근간이 되는 절차를 위반한 세무조사에 대하여는 적정한 제재장치가 마련되어야 한다. 우리 대법원은 이에 대해 명확한 입장을 취하지 않고 있다[66]. 그러나 그 제재장치는 조세절차상의 하자를 구성하여 처분

66) 대판, 1991.12.24, 90누10216 판결.

"납세의무자가 세법의 규정에 의해 부담하는 납세의무를 확정짓는 절차로서 과세관청이 그 과세표준과 세액을 구체적으로 산출, 결정하게 되는 과정에 있어 과세청의 계산방식 등에 잘못이 있다 하더라도 그와 같이 하여 부과고지된 세액이 원래 당해 납세의무자가 부담하여야 할 정당세액의 범위를 넘지 아니하는 결과로 되고 그 잘못된 방식이 과세단위와 처분사유의 범위를 달리하는 정도의 것이 아니라면 그 정당세액 범위내의 부과고지 처분이 위법하다 하여 취소할 것은 아니라고 하겠다(당원 1989. 3. 28.선고 88누 6504 판결 등 참조). 원고가 당초 신고한 수입 이외에 원고가 신고누락한 수입이 발견되었으나 원고가 당초 손금에 산입할 것으로 신고한 비용 이외에 누락수입에 대응하는 별도 비용액이 결국 밝혀지지 아니한 이상 신고된 비용만을 공제하면 되는 것이므로 피고가 추가로 비용을 공제한 방식이 위법하다고 하더라도 그로 인한 세액이 정당세액의 범위를 초과하게 될 여지는 없다고 할 것인즉, 원심이 피고가 누락수입의 대응비용을 공제하여서 한 처분이 위법하다고 단정하여서 부과처분의 일부를 취소한 조치는 이 점에서도 유지될 수가 없다."

의 취소사유로 하여야 마땅하다. 예를 들면 조세절차에 있어서 근간이 되는 절차를 위반한 세무조사의 결과에 의거하여 행한 결정이나 경정처분에 대해 납세자가 불복하는 경우 불복절차(행정심급 내지 사법심급)상의 결정 또는 판결에 의해 그 처분은 취소하고, 적법한 절차에 의한 세무조사로 治癒하게 하되, 그 치유과정에서는 당초 절차위반으로 진행된 세무조사에서 적발한 사항 중 객관적 증거에 의해 조사자가 입증하는 부분과 절차의 치유과정에서 납세자가 동의하는 부분에 한해 부과처분을 다시 할 수 있도록 한다. 조사자가 객관적 증거에 의해 입증하지도 못하고 납세자가 적발한 사항에 대하여 동의도 하지 아니하는 사항은 비록 당초처분에 포함된 사항이라고 하더라도 이에 대해서는 과세할 수 없는 것으로 한다. 그리고 취소된 처분은 부과권의 제척기간 내에 이루어졌지만, 취소 후 다시 처분하는 시점에는 부과권의 제척기간이 경과한 경우에는 부과권이 소멸하는 것이 될 것이다. 말하자면 절차위반의 경우 과세관서에게 불이익이 되도록 부과권의 행사를 제한하는 것이다. 이러한 담보장치가 있을 때 비로소 절차의 적법성이 유지될 수 있다. 전술한 바와 같이 프랑스의 경우는 세무조사의 적법절차 위반을 처분의 瑕疵事由로 하고 있다.

이러한 담보장치가 결여된 납세자의 권리 보장은 虛畵에 불과하다. 우리나라 국세기본 제7장에는 조세절차상의 다양한 납세자의 권리를 규정하고 있다. 표면상으로는 매우 선진적이고 민주적인 법형식을 취하고 있는 것이다. 그런데 이러한 납세자의 권리가 침해된 경우, 즉 세무관서가 국세기본법상 규정된 절차를 위반했을 경우 이에 대해 과세관서는 아무런 불이익도 받지 아니하는 구조를 취하고 있다. 다른 말로 표현하면 결과적으로 세무관서는 국세기본법상의 납세자 권리를 존중해도 되고 이를 무시해도 상관이 없도록 되어 있는 것이다. 이러한 법체계하에서는 납세자의 조세

절차상의 기본권이 허울 좋은 장식품으로 전락하게 된다.

(나) 현행 절차규정의 개선

조세절차위반을 취소사유가 되게 하면서 다음과 같은 개선이 수반되어야 한다고 본다.

첫째, 납세자권리헌장의 교부와 관련해서는 그 헌장의 내용을 보다 구체화해야 한다. 선언문식의 간결한 내용만을 가지고는 납세자가 그의 권리를 바르게 인식할 수 없기 때문이다. 거기에다 현행 납세자권리헌장에서는 사전청문제도인 과세적부심사절차와 사후구제제도인 조세불복절차, 납세자보호관제도, 그리고 경정청구제도 등에서 보장하고 있는 납세자의 권리에 대한 안내를 생략하고 있다.

반면 납세자권리헌장에서 조세절차상의 납세자의 권리를 프랑스나 개정 전 미국의 헌장처럼 너무 상세하게 설명하면 헌장인지 해설서인지 분간하기 어려운 형태가 되어 헌장으로서의 품격이 떨어지고, 너무 복잡해서 세법지식이 부족한 납세자들은 아예 헌장을 읽지도 않게 될 것이다. 이와 같은 상황을 고려할 때 그 구체적인 개선은 다음과 같이 하는 것이 바람직하다.

즉, 납세자권리헌장은 현행 골격을 유지하되 안내가 누락된 과세전적부심사청구권, 행정불복청구권, 납세자보호담당관의 접촉권 등 중요한 것을 보완하고, 헌장에서 안내하는 납세자의 권리에 대해 구체적이면서도 평이한 문장으로 설명하는 소책자를 헌장과 함께 교부하도록 한다. 미국의 납세자권리헌장이 바로 이러한 형식을 취하고 있다.

따라서 세무조사 전에 이를 납세자에게 교부하는 것을 원칙으로 하되, 이의 교부를 준수하지 아니한 세무조사절차의 경우 이를 형사법상의 Miranda법칙[67]처럼 절차상의 하자를 구성하는 것으로

보는 것이 이상적일 수도 있다. 그러면 납세자가 권리헌장을 교부받을 권리는 확실하게 보장받을 수 있을 것이다. 그러나 그 교부여부를 사후에 확인하기가 어렵고, 세무조사 중간과정에서 교부할 수도 있으며, 사업자등록을 할 때나 전기 과세기간에 세무조사를 받을 때 이미 교부를 받은 일이 있어서 헌장의 내용을 납세자가 숙지하고 있을 수도 있으므로, 헌장의 未交付를 조세확정절차의 하자로 하는 것은 무리하다고 본다.

둘째, 세무조사의 사전통지제도는 확실하게 준수하도록 하고, 그 사전통지 없이 행한 세무조사는 절차상의 하자를 구성하는 것으로 한다. 이 사전통지 등 각종 통지는 납세자가 대리인을 선임하여 届出한 경우 그 대리인에게도 할 수 있음은 물론이다.

사전통지에는 다음의 사항을 명백하게 해야 한다.

① 사전통지서에는 세무조사 대상으로 선정된 사유를 平易한 용어로 밝혀야 한다. 현행 국세기본법 시행령 제63조의5의 규정에 조사사유를 통지하는 제도가 있지만 너무 추상적일 우려가 있다. 그 사유는 “익명자의 ○○거래에 대한 탈세제보(물론 제보자의 성명은 밝히지 아니한다)”, “전산분석 결과 ○○○사항 등 및 전체적 評點상 불성실신고의 蓋然性(국세청은 미국의 DIF에 준하는 선정

67) 田中英夫(1991), p. 559.
형사절차상에는 미란다法則(Miranda rule: 1966 Miranda v. Arizona 사건에 의하여 정립)이 있다. 이는 구속된 피의자를 심문하기 전에 반드시 피의자에게 ① 默祕權이 있다는 것 ② 진술은 不利益한 證據가 된다는 것 ③ 변호인의 立會를 要求할 權利가 있다는 것 ④ 변호인을 의뢰할 資力이 없으면 국비 등 공공부담으로 변호인을 선임할 수 있다는 것을 사전에 고지해야 하고, 만약 이 절차를 불이행한 경우에는 피의자의 진술은 증거로 삼을 수 없도록 하는 형사절차상의 법원칙이다. 이러한 Miranda告知를 받는 것은 형사절차상 피의자의 기본인권이다.

기준을 마련하여야 한다)", "○○업종에 대한 유통추적 일괄조사의 필요성" 또는 "○○세목의 환급청구금액의 정당성 여부 확인" 등으로 표시하면 된다고 본다. 본래 신고납세주의란 납세자의 신고에 의해 조세채권채무가 확정되는 것이 원칙이고, 세무조사에 의해 이를 경정하는 것은 객관적인 조세탈루나 오류의 蓋然性이 있는 경우에 행하는 예외적인 절차이기 때문이다. 그러면서도 세무조사는 납세자의 자발적인 납세순응을 유도하는 데 실효성 있는 기능을 담보하는 최후의 수단인 것이다. 국세행정에서 아무리 납세자에 대한 서비스기능을 확충·제고한다고 하더라도 세무조사의 기능은 그 골격을 계속 유지하지 않을 수 없다. 그러나 세무조사절차에서는 납세자의 권리를 존중해야 한다는 命題를 소홀하게 해도 되는 것은 아니다.

따라서 납세자는 부과주의 세목을 제외하고는 무엇 때문에 세무조사를 받는지 알 권리가 있고, 이유의 제시가 없는 세무조사는 납세자에게 필요 이상의 불안감을 주게 되고 세무조사에 대한 방어권 준비의 기회를 침해하게 된다. 즉, 납세자의 예측가능성의 침해에 해당된다.

전술한 바와 같이 미국의 세무행정개혁에서는 종래 전적인 비밀사항으로 취급해 오던 세무조사대상 선정의 기준과 절차(DIF의 기준과 절차)를 납세자에게 알리도록 하되, 만약에 이를 공개할 경우 법의 집행에 유해(detrimental to law enforcement)할 수 있는 정보는 납세자권리헌장에 포함시키지 아니해도 되는 것으로 했다.

위와 같이 세무조사 대상으로 선정된 사유를 사전통지서에 명시하기 위해서는 세무관서가 먼저 세무조사 대상자를 선정하는 기준을 객관화해야 한다. 그 작업이 미국의 DIF시스템과 유사한 프로그램을 개발하는 일이다. 미국의 세무조사자의 75%를 이 객관적인 시스템으로 선정한다는 것이다. 이에 대하여는 장을 달리하여 상

세히 논하기로 한다.

② 국세기본법 제81조의6(세무조사의 사전통지와 연기신청) 단서 “범칙사건에 대한 조사 또는 사전통지의 경우 증거인멸 등으로 조사목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다” 중에서 범칙사건의 조사는 세무조사가 수반되기는 하지만 그 본질이 세무조사가 아니고 형사상의 범죄조사에 해당하기 때문에 본래적으로 사전통지와 어울릴 수 없지만, 증거인멸 등을 이유로 세무조사의 사전통지를 생략하는 것은 법리상 정당성이 없다. 세무조사는 형사상의 범죄수사가 아니고 과세요건의 충족 여부를 조세채권자와 조세채무자 간에, 사후적으로 당사자간에 완전히 공개된 상태에서 기장과 거래증빙에 의해 확인하는 절차이기 때문이다. 따라서 이 부분은 삭제해야 한다.

③ 세무조사 진행중 필요에 의해 부수적으로 납세자와 거래관계가 있는 제3자에 대한 조사를 병행하는 경우에는 그 제3자에게 조사사유를 開示해야 함은 물론 납세자에게도 제3자 조사를 착수하기 전에 통지하도록 해야 한다. 이 절차의 위반을 절차상의 하자를 구성하는 것으로 한다.

특정납세자의 세무조사에서 그와 거래한 제3자에게 세무조사가 미치면 조사받고 있는 납세자의 신용도에 크게 영향을 줄 수 있다. 세무관서는 談合을 우려할 수 있으나 제3자 조사는 증인신문을 하는 것이 아니고 그가 비치하고 있는 장부와 증빙서류를 확인하는 것이 그 본연의 기능이다. 전술한 바와 같이 미국은 1998년에 RRA에 의해 세무조사자가 납세자 외의 제3자에까지 조사를 확대하고자 할 때 먼저 납세자에게 이를 통지해야 하며, 그러한 통지 없이는 제3자를 조사하는 것을 금지(IRS prohibited from third-party contact without taxpayer notice)하는 것으로 제한을 가했다.

미국이 이와 같이 한 이유로는 사전통지 없이 세무조사자가 납

세자와 거래관계가 있는 제3자에 대해 조사를 넓히는 경우 때로는 납세자에게 공포감을 주고 납세자의 명성을 손상시키는 경향이 있으며, 내국세입청이 제3자를 접촉하기 전에 납세자가 이를 미리 알았으면 그 문제를 자신이 해결하거나 자발적으로 필요한 정보를 제공할 수 있는데 그러한 기회를 박탈하게 되기 때문이라고 입법이유를 밝히고 있다[68].

셋째, 조사결과에 대한 통지제도를 확충함과 동시에 이 절차를 위반한 세무조사는 절차의 하자를 구성하는 것으로 한다. 국세기본법 제81조의7(세무조사에 있어서의 결과통지)은 세무조사의 결과를 조사받은 납세자에게 통지하도록 규정하고 있으나, 이 조문의 적용대상조사를 "범칙사건의 조사, 법인세의 결정 또는 경정을 위한 조사 등 대통령이 정하는 부과처분을 위한 실지조사"에 국한시키고 있다. 이 조문에서 문제가 되는 것은 ① 이 조문이 1996년 12월 30일에 창설된 이래 6년이 경과했는데도 대통령이 정하는 부과처분을 위한 실지조사의 범위를 아직도 정하고 있지 않고 있고, ② 그러한 이유로 결과적으로는 법인세의 결정 또는 경정을 위한 조사만 세무조사결과를 통지하면 되는 것으로 되어 있으며(다른 세목의 결정 또는 경정을 위한 세무조사에서는 조사결과를 통지하지 아니 해도 되는 것으로 해석될 수 있다), ③ 그것도 실지조사의 경우만 조사결과를 통지하는 것으로 되어 있다. 즉, 부가가치세, 소득세, 상속세 및 증여세 등 세무조사결과는 납세자에게 통지하지 아니해도 된다는 것과 같고, 이러한 세목의 결정 또는 경정을 위한 세무조사에서 推計課稅를 하는 경우에는 결과의 통지를 하지 아니하는 것으로 되어 있다. 이는 半身不隨가 아니라 8割身不隋의 법조문인 것이다.

---

68) *Explanation and Analysis*, p. 289.

이 조문은 다음과 같이 내용을 확충하는 개정을 해야 한다.

① 본법에 법인세는 물론 소득세, 부가가치세, 상속세 및 증여세 등 조세채권의 확정절차에 세무조사가 수반되는 모든 세목을 망라하여 규정하고, 이러한 세무조사의 결과를 모두 통지하도록 해야 한다. 세무조사결과의 통지에는 과세전적부심사를 敎示해야 한다. 그런데 법인세 외의 세무조사에 대하여 그 결과통지를 하지 아니하면 납세자는 소득세, 부가가치세, 상속세 및 증여세 등에 관한 사전청문을 받을 권리를 침해받게 된다.

② 실지조사의 경우 외에 추계조사를 하는 경우에도 그 추계에 근거가 된 기준 및 추계과정을 세무조사결과로 납세자에게 통지하도록 해야 한다. 그 이유는 추계사유의 충족이 없는데도 추계결정을 하거나 또는 추계의 근거로 삼은 기준에 합리성이 없으면 이러한 결정처분은 위법한 것이며, 납세자는 그러한 위법에 대하여 사전청문을 받을 권리와 사후 볼복청구를 할 권리가 있기 때문이다. 따라서 세무조사 결과의 통지를 받지 못하면 납세자의 이러한 권리가 침해되는 것이다.

③ 조사를 받은 납세자가 신청하는 경우에는 과세전적부심사절차를 밟기 전에 전술한 프랑스의 경우처럼 조사자와 납세자가 조사자의 직근상급자 앞에서 협의를 할 수 있는 기회를 부여하는 것이 바람직하다. 납세자가 조사자의 직근상급자를 仲裁者로 하여 협의하는 절차에 대하여는 항을 달리하여 구체적으로 다시 본다.

④ 세무조사결과통지서는 세무조사자가 직근 상급자에게 제출하는 세무조사보고서(세무조사복명서)의 사본에 의하도록 한다. 세무조사보고서는 경정처분의 기초가 되기 때문에 납세자가 이를 받아 보면 처분의 원인이 되는 사실과 적용법조 그리고 조사자의 판단을 알 수 있다. 따라서 세무조사보고서에는 세무조사로 적출한 사항과 근거법조문 및 그 적출이유를 구체적으로 기술하도록

해야 할 것이다.

세무조사결과통지제도를 이와 같이 확충함과 동시에 아래와 같은 통지제도는 폐지해야 한다.

현행 법인세법 제70조는 "내국법인의 각 사업연도 소득에 대한 법인세의 과세표준과 세액을 결정 또는 경정한 때에는……이를 당해 내국법인에게 통지"하도록 규정했고, 소득세법 제83조에도 같은 내용을 규정하고 있으며, 상속세및증여세법 제77조도 "세무서장 등은 제76조(결정 또는 경정)의 규정에 의하여 결정한 과세표준과 세액을 상속인·受遺者 또는 수증자에게……통지"하도록 규정하고 있다. 그런데 이들 규정은 지켜지지 아니하고, 그러한 통지 대신에 국세징수법 제9조의 규정에 의한 납세고지서에 세액 및 산출근거의 명시로 대체되고 있다. 판례는 고지서에 이 산출근거의 명시를 누락한 처분에 대해 무효판결을 내리면서 사후의 그 治癒도 인정하지 않고 있다[69].

---

69) 대판, 1983.7.26, 82누420

"……과세처분에 과세표준과 세액의 계산명세서 등을 첨부하여 고지하도록 하는 趣意는 단순한 세무행정상의 편의에 기한 훈시규정이 아니라 헌법과 국세기본법이 규정하는 조세법률주의의 원칙에 따라 처분청으로 하여금 恣意를 배제하고 신중하고도 합리적인 처분을 행하게 함으로써 조세행정의 공정성을 기함과 동시에 납세의무자에게 부과처분의 내용을 상세히 알려서 불복여부의 결정 및 그 불복신청에 편의를 주려는 취지에서 나온 것이라고 해석되어 이 같은 여러 규정은 강행규정으로서 납세고지서에 그와 같은 기재가 누락되면 그 과세처분 자체가 위법하게 되고 瑕疵있는 처분으로서 취소대상이 되는 것이므로 과세관서의 追完行爲는 그것이 세액을 확정, 고지하는 일련의 절차로서 무용한 부과처분의 반복을 피한다는 뜻에서는 일단 이에 의하여 이 하자는 치유될 수 있다 할 것이나, 이 치유를 허용하려면 늦어도 과세처분에 대한 불복여부의 결정 및 불복신청에 편의를 줄 수 있는 상당한 기간 내에 하여야 한다 할

그런데 위 규정들에 의한 통지의 내용은 복잡한 계산과정을 거쳐서 나온 결과적 數値인 과세표준과 세액을 통지하는 것에 불과하므로 그 통지를 받은 납세자는 어떤 사항에 대한 사실인정과 계산이 잘못되었는지를 알 수가 없다. 상세한 위법여부는 과세표준 산정에 영향을 준 여러 가지의 사실인정과 그 사실에 기한 계산과정에 내재하고 있는 것이다. 이러한 내용들은 조사자가 직근상급자에게 제출한 세무조사보고서(세무조사복명서)나 또는 그 보고서에 의거 작성한 결정결의서를 보아야 비로소 알 수 있는 것이다. 따라서 조사결과의 통지서제도가 있다면 위 법조에 규정하고 있는 과세표준과 세액의 통지제도는 옥상의 옥이 되어 불필요하다.

넷째, 위법한 세무조사와 배상책임문제는 현행 법제상 국가배상법에 의해 訴求할 수 있게 되어 있다[70]. 이 경우에도 아래 징수절

것이므로 뒤늦은(예컨대, 당해 처분에 대한 행정소송 계속 중) 납세고지서의 송달이나 오랜 기간의 경과만으로 과세처분의 하자가 치유된다고 볼 수 없다."

70) 대법원 1979.4.10.선고 79다262판결

"원심판결에 의하면……위 세무 담당 공무원들로서는 위 1974.6.26자 국세청장 회신의 통첩 이후 위 감사원 시정판결 등에 따라 이 사건 연분과 같은 축전지 제조용 원료인 연분이 과세대상물품에 해당되지 아니하는 것으로 되었고, 또한 위 부산세관장의 회보에 의한 세번이 다르고, 국세청기술연구소에서조차 재무부 관세국에 조회하여 세번을 확정토록 하는 내용의 회보를 보내온 점 등에 비추어, 각 그 직무를 수행함에 있어서 새로이 상급관서에 질의하거나 재무부관세국에 조회하는 등 조치하며 물품세대상 품목 여부를 오인하지 않도록 할 주의의무가 있다 할 것임에도 불구하고 이를 게을리 한 과실로 이 사건 과세에 이른 것이고, 이 사건 과세처분이 취소되지 아니하였다 하더라도 그 담당 공무원의 직무집행상의 고의 또는 과실로 인한 손해배상청구는 가능하다는 판단아래 원고의 이 사건 청구를 인용하였는 바, 기록에 비추어 살펴보아도 원심의 위 사실인정과 판단과정은 정당하고,……."

차 위반에 대해 기술하는 바와 같이 국가배상법에 대한 특례규정을 두어 손해배상의 한도를 규정하는 것이 바람직할 수 있다[71].

(2) 徵收節次 違反에 대한 措置

징세관서가 고의 또는 과실로 법령에 위반하는 행위에 의해 조세징수절차를 집행함으로써 납세자 또는 그 징수절차에 대해 이해관계가 있는 제3자에게 손해를 끼친 경우, 그 민사적 손해에 대해 과세관서의 배상책임을 명백히 하기 위하여 이를 국세징수법 등에 신설할 필요가 있다고 보인다. 그 손해배상의 범위가 너무 과대하지 않도록 미국의 입법례처럼 그 배상의 한도액을 법에 규정하는 것은 바람직할 것이다.

조세징수절차는 납세자의 재산권 침해와 가장 직접적으로 관련되는 조세절차이다. 또한 징수절차에서는 과세관서에 自力執行權을 부여하고 있기 때문에 과세권력의 행사 중 가장 강력한 작용을 하고 있다. 이는 재산의 압류에서 공매처분을 거쳐 공매대금으로 체납세금에 충당하는 일련의 절차이다. 따라서 납세자 등이 징수절차에서 입는 손해는 매우 치명적일 수 있다.

우리의 법제에서는 위법한 과세관서의 징수절차로 인해 입은 민사상의 손해에 대해 국가배상법에 의한 배상청구를 할 수 있다. 즉, 동법의 직무를 수행함에 있어서 고의 또는 과실에 의해 위법한 절차로 타인에게 손해를 가한 경우에 해당되기 때문이다. 그런데 동법은 제8조(타법과의 관계)의 규정 단서에서 “민법 이외의 법률에

---

71) 구재이, 『우리나라 세무조사제도의 적정성 확보방안』, 전국경제인연합회, 2002, p. 113 참조.
이 연구보고서에서는 국가배상법에 대한 특례규정의 창설을 제안하지 않고 위법한 세무조사에 대한 배상책임의 문제는 국가배상법으로 해결하는 의견을 제시하는 것으로 보인다.

다른 규정이 있을 때에는 그 규정에 의한다"고 규정하여 이와 같은 손해배상책임에 대해 다른 법으로 특칙을 정하는 것을 예상하고 있다. 그러므로 위법한 징수절차에 의해 납세자 등에 가한 손해배상절차와 배상한도액을 국세징수법에 정한다고 하더라도 법제상의 오류는 없다.

국세징수법 등에 국가배상법과의 관계에서 특례규정으로 이러한 배상책임을 명문 규정해야 할 이유는 조세징수절차의 특성 때문이며, 납세자가 배상청구를 하기 용이하게 할 필요가 있고, 징세관서의 배상책임을 법정 한도 내에 머물게 하되, 위법행위의 故意 또는 過失을 구별하여 명확하게 그 배상책임의 범위를 다르게 정할 수 있는 利點이 있을 수 있다. 전술한 바와 같이 1998년에 RRA에 의해 위법한 징세행위로 인한 손해배상책임을 확충하면서도 납세자 또는 제3자로 하여금 세금징수와 관련된 내국세입청 공무원의 행위에 대한 배상책임을 정함에 있어서 未必的 故意에 의한 법위반(reckless disregard) 또는 고의에 의한 법위반(intentional disregard)으로 인한 배상한도액은 100만달러로 하고, 과실에 의한 법위반(negligent disregard)으로 입은 민사적 손해은 10만달러 한도로 배상받을 수 있도록 한 것이 참고 입법예가 될 수 있을 것이다.

4) 세무조사자와 의견교환을 할 수 있는 납세자의 권리 보장

세무조사의 결과통지를 받은 납세자가가 청문제도인 과세전적부심사절차를 밟기 전에 세무조사자의 직근 상급자를 중재자로 하여 세무조사를 담당한 자와 대면하여 의견교환을 할 수 있는 제도를 신설한다. 이는 세무조사결과통지를 받은 납세자의 구술 또는 문서에 의한 요구가 있을 경우에 한하여 시행하도록 한다.

이는 사전 청문제도나 사후 쟁송절차를 거치지 아니하고 사전에 조세마찰을 현장에서 해소시키는 장점이 있을 수 있다. 조세마찰이 현장에서 해소될 경우, 첫째는 과세전적부심사 또는 사후 행정심판 내지 사법심의 재판절차의 짐을 덜 수 있어서 국가적 행정 등 낭비를 줄일 수 있을 것이고, 둘째로는 세정의 민주화에 한 걸음 다가갈 수 있다.

세무조사자와 의견교환을 할 수 있는 납세자의 권리 신설에는 프랑스의 제도를 그 典型으로 삼으면 될 것이다. 그 내용은 전술하였는 바, 이에 준하여 그 방법을 모색하면 다음과 같다.

첫째, 세무조사결과통지서를 받고 그 내용에 대해 동의하지 아니하는 납세자는 답변서를 보낸다.

둘째, 납세자가 답변서에 의해 이의를 제기한 경우 세무조사를 한 관서는 그 이의에 대한 검토의견서(납세자의 이의에 대한 답변서)를 납세자에게 송부해야 한다. 검토의견서에는 세무관서의 적출항목별 내용과 납세자의 주장을 수용하지 못하는 이유, 그리고 관련 법조 및 판례 등을 상세히 기술해야 한다.

셋째, 위의 검토의견서에 동의하지 아니하는 납세자는 그의 선택에 따라(이 절차를 거치지 아니하고 처분을 한 후 사후구제를 청구할 수도 있게 한다) 과세전적부심사를 청구하여 그 절차에 의해 사전에 세무조사결과에 대한 적부를 가리도록 한다.

5) 조세전문인의 조력을 받을 권리의 구체화

국세기본법 제81조의4(세무조사에 있어서 조력을 받을 권리)의 규정을 더욱 구체적으로 확충해야 한다. 현행법은 그 규정이 너무 추상적이고 조세점문인의 조력을 받을 수 있는 기회보장이 미흡하다.

그 확충할 내용은 다음과 같다.

① 납세자권리헌장에 의하여 이미 세무조사를 받는 납세자는 조세전문인의 조력을 받을 권리가 있음을 告知받고 있다. 그러나 세무조사의 사전통지서에 의하여 또는 세무조사 착수시점에 구술설명으로 이를 재차 고지할 필요가 있다.

② 세무조사 진행중 조사를 받는 납세자가 구술 또는 서면으로 조세전문인을 대리인으로 선임하겠다고 신청하면 그 선임이 있을 때까지 조사를 중지하도록 한다. 그러나 범칙조사는 형사상의 범죄수사에 해당하여 조사진행이 긴급할 수 있으므로 이에는 조사중지를 하는 것이 적합하지 않을 수 있을 것이다. 그리고 납세자가 정당한 이유 없이 조세전문인을 대리인으로 선임하는 것을 지연시키거나 그 지연으로 방해하는 경우에는 법정기간 경과 후 세무조사를 續行하도록 한다.

③ 대리인이 선임된 후에는 그 대리인의 참여하에 세무조사를 진행하는 것을 원칙으로 한다. 그러나 납세자의 동의가 있는 경우에는 대리인의 참여 없이 세무조사를 진행할 수 있도록 한다.

④ 세무조사에서 조력을 제공할 수 있는 자격자에 대해 현행법은 변호사·공인회계사·세무사 또는 조세전문지식을 갖춘 자로서 시행령이 정하는 자로 규정하고 있다. 그러나 납세자의 자유선택에 의해 선임하는 자를 시행령이 정하는 자로 제한하는 것도 법리상 바람직하지 않고, 이 규정 신설 후 상당한 기간이 경과했는데도 위임받은 시행령을 규정하고 있지 않다. 생각컨대 법조인·공인회계사 그리고 세무사를 대량으로 배출하고 있는 현실에서는 그 법조문에서 '조세전문지식을 갖춘 자로서 시행령이 정하는 자'를 삭제해도 상관이 없다고 할 것이다.

과세관서의 세무조사 공무원은 조세법 세무회계 등에 전문적 지식을 구비한 프로선수이다. 그러나 납세자는 거래사실 관계만을

잘 알고 있을 뿐 자신의 답변이나 제시하는 증빙이 법 적용상 어떤 판단을 초래할지를 숙지하지 못하는 아마추어이다. 이러한 劣位에 위치한 납세자의 조세지식을 보충하여 대등한 법적 지위에서 세무조사를 받을 수 있도록 하는 제도가 세무조사를 받는 납세자로 하여금 조세전문인의 조력을 받을 수 있는 권리의 보장인 것이다. 이는 마치 형사절차에서 범죄피의자(이 시점까지는 무죄 추정을 받고 있다)가 변호인의 조력을 받을 권리에 유사한 중요한 권리이다.

6) 직무평정상 할당량 책임량 기준사용 금지규정 신설

세무관서 공무원의 근무성적을 평가함에 있어서 부여한 할당량 또는 목표량을 부여하고 그 달성수치를 기준으로 하는 직무평가는 금지하는 것이 바람직하다.

이러한 규정의 조문은 국세기본법의 補則에 규정할 수 있을 것이다.

사실 우리나라 세무행정에서는 소속 공무원을 평가함에 있어서 사전에 목표량을 묵시적으로 부여하는 관행이 없었다고 할 수는 없지만, 그 달성수치를 기준으로 공무원의 직무성취도를 평가기준(직무평가기준은 대외비 사항이기 때문에 확인이 불가능하다)으로 삼지는 않는 것 같다. 그러나 앞으로 우리의 재정상황은 매우 어려워질 것이다. 그리고 국민의 조세부담률이 2003년에는 22%를 훨씬 넘어서 23%에 접근하고 있다. 따라서 이러한 상황에서는 국세행정이 재정수요의 목표량(세수의 연간 목표량)을 달성하는 일도 따라서 어려워질 것이다. 세수의 목표량 달성이 어려워지는 상황에서는 국세청이 장래 소속 공무원의 세금부과와 그 징수상의 목표량을 부여하고 이를 기준으로 직무평가를 할 가능성이 짙다.

책임량의 달성수치에 의해 당해 공무원의 직무를 평가하는 기준

으로 삼으면 집행공무원의 행위가 무자비하게 거칠어지고, 조세절차가 모두 기속재량에 속한다는 원칙을 무시하면서 조세절차법을 존중하지 아니하게 되는 것이다. 이는 세무행정의 기능을 납세자에 대한 질 높은 서비스의 제공에 두면서 실현하고자 하는 법치세정의 구현을 어렵게 하는 결과를 초래하게 될 것이다.

미국의 세무행정에서는 실제로 이런 현상이 나타났다[72]. 그리고 미국이 납세자권리헌장을 처음으로 제정하게 된 계기를 제공한 로제스키(Lojeski)사건도 이런 부류에 속하는 업무집행의 행태였던 것이다[73].

---

72) RRA의 제정 당시 미국의 상원 재정위원회의 보고서에서 지적한 내용에서 그 현상을 다음과 같은 요지로 기술하고 있다("Senate Committee Reports" *Explanation and Analysis,* p. 256, 532 참조).
즉, 1997년 10월 상원의 재정위원회는 내국세입청 일선기관 중 어떤 곳에서는 세무공무원 개인의 징수실적을 측정한 통계적 실적에 의존하여 근무평정을 한다는 것을 알게 되었다. 그후 내국세입청 감사에 의하여 그러한 평정 관행이 특히 팀조직 운영에 대한 평가에 확산되어 있다는 것을 알게 된 것이다. 이와 같이 통계적 수치의 성취도를 기준으로 하여 근무평가를 하는 환경에서는 납세자의 권리보호와 공무원에 대한 공정한 근무평정를 위태롭게 하는 상황을 초래할 수 있다.

73) 石村耕治, 1992, pp. 101～102, p. 105 참조.
로제스키사건(Lojeski v. Boandl,788 F. 2d 196, 1986)
미국이 1988년 10월 납세자권리보장법을 制定하게 된 契機는 로제스키사건이었다. 그 개요는 다음과 같다.
원고 L(Lojeski)은 남자친구 T와 펜실베이니아에 있는 農場에 살고 있었다. 내국세입청(IRS)은 T의 1977년부터 1980년분까지의 소득에 대하여 세무조사를 실시했다. 그 결과 미납세액에 가산세 및 연체이자를 포함하여 247,000달러의 결정처분을 했다. 이때 조세징수가 위태로울 가능성이 있다고 보아 T의 재산에 租稅先取特權을 설정하고, 즉시 체납처분을 할 수 있도록 納期前 徵收節次를 취했다. 나아가 IRS 직원은 T가 그의 재산을 L에게 이전시켰다고 하여 L의

7) 납세자 권리에 관한 규정의 위임 축소

국세기본법은 제7장의 2(납세자의 권리)에 각 규정에서 위임규정을 대폭 삭제하고 시행령의 내용은 본법의 규정으로 格上시켜야 한다.

우리 국세기본법은 9가지의 조세절차상의 납세자 권리를 규정하고 있다. 이는 동양의 여러 나라 중에서는 가장 선진된 租稅法制라고 해도 손색이 없다는 점은 긍정이 된다. 왜냐하면 일본은 아직도 국세통칙법에 이러한 규정을 담고 있지 못하기 때문이다.

그런데 人權規定(납세자의 권리는 조세절차법상의 인권규정이다)에서는 위임규정을 두지 아니하는 것이 원칙이다. 그 이유는 위임의 범위가 넓을 경우 모법에서 보장하고자 하는 인권이 하위법규에서 그 본질을 훼손당하게 되기 때문이다. 본래 절차법에서 보장하는 인권규정은 대부분이 행정편의와 相馳되는 내용으로서 행

농장 및 은행계좌에도 조세선취특권을 설정했다.

그후 T는 이러한 결정에 대하여 불복청구를 했다. IRS는 T의 주장을 인정하여 부과처분을 취소했다. 그러나 T는 IRS의 부당한 처분과 싸우기 위하여 일을 그만두고, 변호사나 공인회계사에 대해 75,000달러를 지급했다. 또한 이러한 비용을 부담하여 전 재산을 상실하게 되었다.

한편, L도 변호사 공인회계사에게 30,000달러를 지급해야 했다. 이로 인하여 L은 그 비용의 변제, 그 농장 말 사육업의 休業補償 및 惡意있는 IRS의 행위에 관계되는 손해배상을 訴求하는 소송을 제기했다.

법원은 IRS 담당관의 행위는 IRS의 '과세절차에 있어서의 납세자 권리존중'이라고 하는 운영지침에 명백히 반한다고 했다. 그러나 동시에 세법이 정하고 있는 절차를 逸脫한 것은 아니라고 했다. 법원은 원고 L이 이 운영방침에 신뢰를 둔 것이 직접 원인으로 되어 손해를 입었다는 입증이 충분하지 못하다는 이유로 결과적으로는 이 訴를 인정하지 않았다.

정을 절차법에 의해 구속하는 영역이 넓어지는 것을 의미한다. 따라서 인권 관련 규정에서 입법의 일부를 위임하면 대부분의 경우 본법이 추구하는 철학을 훼손하는 예외규정이 넓어지게 된다고 말할 수 있다.

그럼에도 불구하고 우리 국세기본법 제7장의 2의 각 규정은 거의 예외없이 많은 구체적 내용을 대통령령에 위임하고 있다. 이는 매우 바람직하지 못하다.

1996년 납세자의 권리 규정을 새로 신설 할 때 중요사항에 대한 위임규정에 대하여 국회 專門委員의 『國稅基本法 중 改正法律案 檢討報告書』,(국회 재정경제위원회, 1996. 7)에서도 이를 지적했던 것이다[74]. 이제라도 과잉 위임규정에 대하여는 재검토하여 본법에 흡수시키는 것이 바람직하다고 본다.

---

74) 라. 대통령령으로의 委任問題

⑴ 국민의 권리에 대한 제한은 법률에 근거하는 것이 원칙이다. 이번 개정안에서는 납세자인 국민의 권리보장을 위한 법적인 장치를 마련하고 있는 반면, 그 취지를 저해할 우려가 있는 대통령령에의 위임이 여러 군데 발견된다.

⑵ 예를 들면, 납세자의 법적 안정성 확보를 위해 세무조사의 중복조사를 금지하고 있는 案 제81조의3에서는 대통령령이 정하는 경우에는 중복조사를 허용하고 있으며, 납세자의 성실성을 추정하고 있는 案 제81조의5에서도 대통령이 정하는 경우에는 예외로 하고 있는 등 委任立法에 의한 유보조항을 두고 있다.

⑶ 이번 개정안에서와 같이 국민의 권리를 제한할 우려가 있는 경우에는 법률에 명기하거나 필요한 경우에는 그 한도와 범위를 정하여 위임하는 것이 원칙이며, 입법의 융통성을 사전에 확보하기 위한 慣行的인 시행령으로의 委任은 지양되어야 할 것임.

다. 위법행위자의 免職權 부여 문제

전술한 바와 같이 미국의 RRA 제1203조는 내국세입청장에게 법에 정해진 유형의 위반행위를 한 내국세입청 공무원을 해고(Termination of Employment for Misconduct)할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

따라서 이 법조에 의해 내국세입청장이 내린 모든 결정에 대하여는 모든 행정심 절차 또는 사법심 절차에 의한 불복을 제기할 수 없도록 하고 있다(RRA. sec. 1203(c)(3)). 이는 내국세입청장의 강력한 통솔권의 부여라고 할 것이다.

우리도 이러한 제도를 도입하여 국세청장에게 절대적 면직권을 부여할 것인가?

세무업무의 집행상 발생할 가능성이 있는 여러 가지 부조리를 일소하기 위해서는 국세행정의 首長에게 이와 같이 강력한 권한을 부여할 필요가 있는 반면, 세무공무원의 직무상 지위에 대해 법규에 의해 지나친 불안감을 주는 경우 그들의 업무집행상의 士氣를 크게 약화시킬 우려도 또한 큰 것이다[75]. 위에서 본 조세절차의 민

---

75) *Explanation and Analysis*, pp. 531~532와 Letter to Richard Armey, December 1, 1999. p. 7, 22 참조
위의 문헌에서는 인적 자원의 고객서비스부문 이동과 월권 등에 대한 책임 강화가 자발적 납세순응 내지 체납의 증가문제를 다음과 같이 완곡하게 설명하고 있다.
RRA 제1203조는 내국세입청의 공무원이 납세자·납세자의 대리인 또는 다른 내국세입청 공무원의 헌법상의 권리 또는 시민의 권리에 관한 법률(the Civil Rights Act) 등에 규정된 권리를 침해한 경우, 납세자·납세자의 대리인 또는 다른 내국세입청 공무원에 대해 보복하거나 괴롭힐 목적으로 내국세입법·재무부의 Regulation, 내국세입청의 정책(이에는 내국세입편람-the Internal Revenue Manual-을 포함)을 위반한 경우 등 고의적인 공무상의 비행이 있을 때 내

주화에 의해 세무공무원의 집행력 남용을 억제하고, 법 위반행위에 대하여는 현행 국가공무원법 제10장(징계) 내지 각 형사법상의 형사적 제재를 가하는 것으로 족하다고 할 수 있다. 따라서 이러한 제도의 창설은 필요하지 않은 것으로 보인다.

라. 정부 정책지원을 위한 세무조사의 斷絶

1) 우리의 실태

우리의 세무행정에서는 정부가 추진하고 있는 조세 외의 정부정책을 수행하는 과정에서 이에 따르지 아니하는 자에 대해 세무조사를 강행하는 폐단이 만연되어 있다. 과세관서가 세무조사를 하는 것은 그의 본연의 의무이다. 신고납세주의하에서의 세무조사는 과세관서의 합리적인 분석에 의해 신고에 탈루 또는 오류가 있다고 인정될 개연성이 있을 때, 신고탈루의 객관적 증거가 있을 때,

---

국세입청장은 당해 공무원을 해직할 수 있고, 이 해직에 대하여는 행정심판청구나 법원에 소송도 제기할 수 없도록 규정하고 있다.

위의 법조문 시행 후 내국세입청 공무원 중 일부는 적절한 법의 집행을 마지못해 하기도 한다.

조세징수업무를 수행할 자원이 감소하고 있는 동안 조세징수상의 체납액 잔고는 증가하고 있다. 많은 수의 세무감사와 징수업무에 종사하던 인적 자원이 고객서비스(Customer Service)부문으로 전보되었다. 개략적으로 보아서 납세순응업무를 수행하던 1996년 이래 약 25%가 감소했다. 1999년의 6개월 동안에 세무감사를 한 신고서의 수는 1998 재정연도와 비교하여 30%가 감소했다. 그리고 체납세금의 징수와 강제징수방법의 사용이 감소한 반면, 1999 재정연도 중 상반기 말 현재 체납된 잔고는 2,440억달러를 넘었다. 1998 재정연도 말 잔고는 2,470억달러, 1997 재정연도 말의 잔고는 2,360억달러였던 것이다.

또는 탈세제보가 있을 때 등에 집행하는 것이 원칙이다. 이러한 요건이 구비되지 아니한 경우에 정부가 추진하고 있는 조세 외 정부정책의 실현을 돕기 위해서 “털면 먼지 나지 않는 납세자가 어디 있느냐”의 방식으로 세무조사를 하는 것은 세무조사권의 남용이라고 비난받을 수 있다. 우리의 세무행정이 두터운 납세자의 신뢰를 받지 못하고 50여년을 사실상 표류하게 된 큰 원인 중의 하나가 여기에 있다고 해도 과언이 아니다.

세무조사는 세법의 집행이다. 그 집행은 조세법률주의에 의해 규율된다. 그러므로 세무조사의 법정요건이 갖추어지면 세무관서는 세무조사를 해야 하는 것이 원칙이며, 엄격히 말하면 세무조사를 하지 않을 재량권도 가지고 있지 아니한 것이다. 그러므로 세무조사는 세수입의 목표량 不足이나 超過에 관계없이 언제나 꾸준히 소걸음처럼 믿음직스럽게 신고자의 일정비율에 대해 지속적으로 해야 하는 것이다. 세수가 좀 모자란다고 어떤 해에는 세무조사 공세를 강력히 취하고, 세수입이 남아돈다고 어떤 해에는 세무조사를 소수의 납세자에 대해서만 하는 것도 잘못이다.

우리나라의 총사업자 대 조사된 사업자의 비율을 보면 <표 6>, <표 7> 및 <표 8>과 같다[76].

76) 본문의 각 세무조사 비율의 추이는 현진권・박창균,『세무조사의 정책방향』, 한국조세연구원, 2001, pp. 25~31의 각 세무조사 실적표를 근거로 하여 필자가 간명하게 재작성한 것임.

<표 6> 소득세 조사비율의 추이

(단위: 조사비율, %)

	종합소득세 조사비율		양도소득세조사비율 총인원 대비
	신고인원 기준	총인원 기준	
1998	0.69	0.24	-
1999	0.65	0.26	2.53

<표 7> 법인세 조사비율의 추이

(단위: 총법인 수 대비, %)

	전체	대법인	중소법인
1993	3.98	-	-
1994	3.36	-	-
1995	3.00	7.36	2.71
1996	2.79	6.97	2.53
1997	2.72	9.53	2.30
1998	2.45	8.83	2.04
1999	2.36	6.09	2.14

<표 8> 부가가치세 조사비율의 추이

(단위: 총사업자 수 대비, %)

	제 1 기		제 2 기	
	법인	일반과세자	법인	일반과세자
1995	0.7	0.3	0.6	0.3
1996	0.5	0.1	1.4	0.3
1997	0.84	0.28	1.60	0.17
1998	0.74	0.18	1.52	0.18
1999	0.91	0.22	0.92	0.14

여기에서 우선 지적할 수 있는 것은 개인사업자에 대한 소득세와 부가가치세의 세무조사 실적이 너무 저조하다는 것을 알 수 있고, 법인에 대한 세무조사는 그 비율의 기복이 너무 심하다고 할 수 있다. 물론 경제상황, 그리고 국세청의 조사인력 등 사정 때문에 그 비율을 항상 같은 수준으로 유지할 수 없다는 사정은 인정된다. 그러나 법인의 부가가치세 조사비율이 0.6%에서 1.6%까지 올라갔다 내려갔다 하는 것, 그리고 대법인에 대한 법인세조사가 6.09%에서 9.53%까지 변동하는 것은 바람직하지 않은 것이다. 그리고 개인소득세의 경우 미국이 신고인원 1% 수준의 조사비율을 유지하는 것에 비해 우리나라의 0.7%로 너무 낮은 수준이라고 평가된다. 이에는 후술하는 조세 외 정부정책에 대한 지원성 세무조사(정부의 특정 정책을 지원하기 위한 세무조사) 건수가 포함되어 있는 것이다. 그렇게 볼 때 순수하게 세무관서가 스스로의 조사요건 판단에 의해 행한 세무조사 건수의 조사비율은 더욱 낮아질 것이다. 스스로의 조사요건 판단에 의해서, 개인사업자 기준 신고자의 1% 정도의 비율을 세무조사하고 있는 미국 수준의 세무조사는 해야 세무조사에 의한 자발적 납세순응의 담보기능이 발휘될 수 있다고 할 것이다.

2) 정책 지원 세무조사의 단절

다음으로 지적할 수 있는 것은 조세 외의 특정한 정부정책을 추진하는데, 이를 지원하기 위해 세무조사권을 발동하는 폐단이다.

최근 몇 년간에 행한 중요한 정책 지원 세무조사의 그 구체적 사례로서는 다음과 같은 것을 지적할 수 있다.

① 가장 대표적인 것이 부동산 투기가 발생했을 때 다른 중앙부서의 의뢰에 의해 발동하는 세무조사이다. 1980년대부터 현재까지

이러한 목적으로 행해진 세무조사 사례는 수없이 많다. 어떻게 보면 관행화되어 있고, 언론은 물론 여론을 주도하는 지식인 계층까지 부동산 투기만 일어나면 강력한 응징적 세무조사를 하라고 아우성을 치고 있다. 원래 세무조사는 그 본질이 부동산 투기를 진정시키거나 이를 예방하는 수단으로는 활용할 수 있는 제도가 아니다. 부동산 투기에 의해 자본이득이 실현되면 사후에 그 실현 자본이득을 포착하여 세법에 따라 응능의 과세를 하는 것이 본무인 것이다. 다만, 사후적이지만 세무조사를 받게 된다는 납세자의 부담이, 그리고 자본이득에 대한 피할 수 없는 세부담이 부동산 투기에서 얻게 될 예상 수익률을 떨어드리게 되어 부동산 투기과열을 냉각시킬 수 있는 것이 사실이지만, 그러나 이는 간접적인 효과이고 보조적인 수단에 불과한 것이다.

그런데 금년(2002년) 9월에 발표된 아파트 투기의 억제를 위해 내놓은 대책에도 빠짐없이 세무조사의 강화가 들어 있는 것이다.

② 좋은 학교의 진학을 위한 과외공부가 법으로 금지되었던 전두환 대통령 집권시절에는 과외공부를 시킨 학부모가 사업자인 경우 그의 사업체에 대해 강력한 세무사찰을 하겠다고 경고한 사례가 있고, 과외공부를 금지시키는 학원의설립·운영에관한법률 제22조 제1항의 규정에 대해 헌법재판소가 위헌결정[77]을 내린 후 高額課外學習이 사회적 문제로 등장하자 국세청은 2001년 11월 26일 고액과외를 주로 하는 학원과 학부모에 대한 세무조사[78]에 착수한다고

77) 헌법재판소 전원재판부 2000.4.27. 98헌가16, 98헌마429(병합), 위헌.

78) 「시론」, 『한국세정신문』, 2000. 6. 1. 5면.

이 글은 정부가 고액과외를 하지 못하도록 하기 위해 세무조사를 하겠다는 정부 발표에 대한 논평이다.

졸고, "세무행정을 악역으로 혹사하지 말라"

"……세금이 무엇인지 그 본질을 다시 생각해 보라. 세금이 처벌하기 위해 사용하는 국민 패는 막대기인가? 정부당국에 몸을 담은 사

발표하고 이를 시행했다[79]. 이는 세무조사라는 위협에 의해 고액과외학습을 막아 보자는 취지에서 나온 것이라고 말할 수 있다.

그런데 학부모가 자녀에게 고액과외학습을 시킨 것과 조세탈루와는 그 관계가 너무 먼 간접적인 사항이고, 학원에 대한 과세탈루 적출을 위한 세무조사는 평소 꾸준히 수행했어야 할 통상적인 업무이다. 이를 다른 말로 표현하면 고액과외학습에 대한 사회문제가 일어나기 전 과세관서는 고액과외학원과 고액과외학습을 자녀에게 시킨 학부모에 대한 세무조사의 임무를 遺棄하고 있었다는 말이 되는 것이다.

③ 의약분업정책에 불만을 가지게 된 병의원들이 2000년 7월에

람이 헌법도 한 번 읽어보지 아니했단 말인가? 정부 당국자의 발상대로라면 세금을 납부한 사람은 모두 죄인이어서 막대기로 얻어맞은 불명예인 꼴이다. 이는 성실하게 세금을 납부해 온 사람에 대한 참을 수 없는 모욕이다. 조세를 문명을 위하여 지급하는 대가라고 말한 미국의 Holmes대법관이 지금도 살아서 이 대책의 발표를 들었다면 아마 까무러쳤을 것이다.

……고액과외를 했다는 것 자체가 적법한 세무조사를 개시할 수 있는 요건이 될 수 없다. 즉, 고액과외를 이유로 한 세무조사권의 발동은 그 자체가 권력의 남용이 되는 것이다. 위법을 막기 위해서 정부는 위법을 저질러도 좋다는 것인가? 너무 상식 이하이다.

세무사찰은 조세포탈이라고 하는 범칙행위를 인지했을 때 발동되는 범칙조사권(범죄수사권)이다. ……자녀에게 고액과외를 시킨 행위는 조세포탈행위 그 자체가 아니다. 그런데 어떻게 국세청으로 하여금 범칙조사권을 발동하도록 한다는 말인가?

세무행정을 악역(惡役)의 대역(代役)으로 활용한 것은 국민의 정부만은 아니다. 5·16 군사정권 이후 역대 정권이 모두 악역의 대역배우로 세무행정을 이용해 왔다. 오늘날 국민들의 납세의식이 이와 같이 산성화된 일부 원인은 몰지각한 일부 정치인 및 고급관료가 세무행정을 악역배우쯤으로 여겨온 데 있다고 단언적으로 진단한다."

79) 2002. 11. 27. 연합뉴스.

의료파업을 일으켜서 사회문제로 크게 번지자 병의원에 대한 감독권을 관장하는 주무부 장관은 파업한 병의원에 대해 세무조사를 해야 한다고 발표하고 이런 발표가 있자마자 국세청은 같은 해 8월 11일 세무서장 등이 참석하는 긴급회의를 소집, 병의원 500여 곳에 대해 대대적인 세무조사를 시작한다고 발표했다[80]. 이러한 조치는 세무조사라는 권력의 몽둥이로 병의원의 파업을 잠재우겠다는 발상의 구체화이다. 세무행정에서는 10여년 가까이 계속 병의원은 조세탈루가 많은 세정의 취약분야라고 지적해 왔다. 그러므로 이미 그 이전에 병의원에 대해서는 적법하지만 치밀한 세무조사를 완료하고 있어야 했던 것이다.

④ 2000년 후반기에는 수도권의 주택가 또는 학교 부근에 난립하는 러브호텔에 대해 주민과 러브호텔 사업자간에 분쟁이 크게 번져서 허가기관에 대한 비판의 소리가 높아지면서 사회적으로 문제가 됐다. 많은 국민들이 주민의 편을 들었다. 그러자 국세청은 이를 계기로 하여 2000년 8월 '러브호텔 등 숙박업소에 대한 조사'

---

80) 「시론」, 『한국세정신문』, 2008. 8. 24, 5면.
졸고, "의료파업과 세무조사"
"이번 국세청이 자신의 고유한 업무영역도 아닌 의료파업을 잠재우기 위하여 세무조사권의 칼을 빼든 것은 지난 1년간 힘겹게 쌓아올린 납세자들의 세무행정에 대한 신뢰에 큰 상처를 내고 있다. 현명하지 못한 蠻勇이다.
법이 부여한 세무조사권의 신성성과 엄정성은 위와 같은 남용적 행사요청에 대하여 국세청 스스로가 단호하게 거절하는 용기로 지켜야 했고, 또한 스스로도 그 남용적 행사를 자제하는 모습을 국민에게 보였어야 했다. 그런데 의료파업과 관련된 세무조사권의 행사요청에 대하여 法治稅政의 신성한 영토를 지키려는 국세청 스스로의 노력이 눈에 띠지 안았다. 매우 유감스러운 일이다.
다른 부처가 세무조사라는 방법의 행정지원을 요청할 때 이를 거절하는 우산의 소임은 기관의 首長인 국세청장의 몫이다."

를 전국으로 확대하여 171곳에 대한 세무조사를 했다[81]. 이 세무조사에 국민들은 물론 언론의 논조도 이를 환영하였다. 국민여론에 영합하는 세무조사는 항상 삼가야 한다. 세무조사가 적법요건을 충족했는지의 여부에 판단에 충실해야 하는 것이다. 세무행정이 법의 준수보다 여론에 영합하면 그것은 법치세정이 아니고 포퓨리즘(Populism)적 세무행정이 되어 버리기 때문이다.

러브호텔을 건축하려면 부가가치세법상의 사업자등록을 하고, 최소한 부가가치세 과세기간별로 매입세액에 대한 환급신청을 하게 된다. 준공이 되면 숙박용역에 대해 부가가치세 신고 등을 하게 된다. 그리고 이러한 업종은 조세탈루가 극심한 세무행정상의 취약분야임을 국세청은 진작부터 너무 잘 알고 있다. 세무조사를 꾸준히 수행하여 위의 일괄조사를 하기 이전에 이미 그들의 조세탈루는 바로 잡았어야 옳은 것이다. 물의의 야기를 기다려 세무조사를 하는 것은 바람직하지 못하다.

세무조사가 위와 같이 계속 조세 외 특정한 정부정책을 지원하기 위해 남용되는 한 세무행정은 그 기능을 아무리 서비스화한다고 하더라도 국민은 신뢰를 보내지 않을 것이다. 국민은 법에 따라 치밀하게 세무조사를 하되 그 세무조사절차의 적정성이 보장되고, 소걸음처럼 꾸준히 간교한 탈세자를 색출하는 믿음직스러운 행태의 세무행정을 원하고 그러한 행정의 수행에 대해서만 신뢰를 보내는 것이다.

따라서 다른 중앙부처장관 등이 요구하는 정책 지원을 위한 세무조사에 대해 국세행정의 수장인 국세청장이 이를 단호히 막는 선례

81) 『동아일보』, "러브호텔 171곳 세무조사: 탈세·명의위장 여부 추적", 2000. 9. 28.

를 구축하는 것은 매우 중요한 개혁과제의 하나라고 할 수 있다.

마. 納稅不良者의 특별관리 문제

조세회피 내지 조세포탈의 잠재성이 있는 납세자에 대해 국세청이 별도의 파일을 작성하여 이를 불량납세자로 관리할 필요가 있는가? 세무행정의 관점에서 보면 이러한 제도는 크게 필요할 것이다. 반면 납세자 측면에서 보면 매우 불쾌한 제도일 뿐만 아니라 납세상의 권익침해를 느끼기에 충분하다.

문제는 우리나라의 국세청도 RRA 제정 전의 미국 내국세입청의 불법조세저항자 특별관리의 경우처럼 불법적 수단을 통해 납세를 불성실하게 하는 자를 선별하여 이를 납세불량자로 특별관리하고 있는가? 하는 점이다. 공식적인 발표가 없으므로 이를 정확하게 알 수 없다. 그러나 그러한 관리제도가 있을 것으로 추축된다. 만약 그렇다면 이를 금지시킬 것인가?

세법지식이 부족하여 결과적으로 조세회피를 했지만 비교적 성실한 자가 납세불량자로 지명되어 특별관리의 대상이 되는 일은 없도록 해야 마땅할 것이다. 그러나 우리의 납세풍토는 아직도 매우 酸性化되어 있다는 현실을 감안하면 국세청의 납세불량자 특별관리를 전적으로 금지하도록 하는 데도 문제가 있다고 본다.

우리나라의 경우에는 전술한 自己情報接近權과 自己情報修正權이 확실하게 보장되도록 제도를 개선하여 과세 기초자료의 수집과정에서 발생하는 오류로 인해 납세자가 받게 될 불이익을 제거하는 수준으로 일단 만족하고, 국세청의 납세불량자의 특별관리 문제는 과도적으로 그 존속을 긍정하면서 그의 존폐문제는 장래의 과제로 돌릴 수밖에 없다고 본다.

Ⅳ. 稅務調査節次의 合理化

1. 세무조사절차 整備의 必要性

가. 자기결정권의 尊重과 調査의 基本姿勢

1) 자기결정권의 法效果 尊重

신고납세제도를 때로는 자기부과제도(a self-assesment system)라고 한다. 그런데 이러한 표현은 잘못된 것이며, 실질적으로는 정당한 조세액의 자기결정(self-determination)라는 것이다[82]. 통상적으로 납세자는 납세신고서의 내용을 기입하고, 과세소득을 확정하며, 납부세액을 산정하고, 그 납세자에게 해당되는 각종 소득공제 및 세액공제를 하여 정당한 세액을 납부하는 것이다. 즉, 납세신고는 조세채무의 自己確定權을 행사하는 것이라고 표현할 수 있다. 따라서 그러한 자기 확정에 객관적인 오류나 탈루가 확인되지 아니하는 한 납세자에게 부여한 조세채무 자기확정권의 행사에 의해 확정된 조세법상의 효과는 존중되어야 하는 것이 기본원칙이다. 이러한 관점에서 보면 납세탈루나 오류 등 특별한 객관적인 명백한 사유가 없는 한 납세자의 신고로 확정된 조세채무는 이를 경정하지 않는 것을 원칙으로 해야 할 것이다.

---

82) Michael Mulroney, *Federal Tax Examination Manual*, John Wiley & Sons, 1985(이하 "*Tax Examination Manual*, (1985)"로 인용한다), p. 33.

반면 납세자의 정직한 자기확정권의 행사, 즉 자발적인 정직한 납세순응은 세무조사권의 적정한 행사가 수반할 때에만 그 실현이 담보된다고 하는 것은 선진국의 세정에서도 이미 경험하고 있다. 즉, 적정한 수의 납세자에 대해 세무조사를 하지 아니하고는 납세자가 행사하는 자기확정권의 正直性이 확보될 수 없다는 것은 세무행정이 선진화된 나라 역시 예외가 될 수 없다. 다만, 세무조사의 대상자 선정을 합리적인 방법으로 상당한 정도 객관화하고 있을 뿐이다.

여기에서 우리는 납세자의 자기확정권 존중과 그의 정직성 제고를 위한 세무조사가 적절하게 조화되는 기준을 모색하여 우리 세무조사제도의 개선방안을 찾아야 한다고 본다[83].

2) 稅務監査의 基本姿勢

이러한 신고납세제도하에서 세무감사[84]를 수행하는 세무당국의 기본자세는 어떠해야 하는가?

미국의 내국세입청 편람(Internal Revenue Manual)에서는 세무감사의 기본자세에 대해 다음과 같이 기술하고 있다[85].

---

83) 이와 관련되어 특히 논란되는 것이 우리나라의 세무조사제도가 국세기본법상 "최근 3과세기간 또는 3사업연도 이상 동일세목의 세무조사를 받지 아니한 납세자에 대하여 신고내용의 적정 여부를 검증하기 위하여 행하는 세무조사"(속칭 '순환조사'라고 한다)의 문제라고 할 수 있다. 이에 대하여는 뒤에서 상세히 논하면서 그 개선책을 구체적으로 제시할 것이다.

84) 미국식 표현인 audit를 우리말로 표현하면 세무감사에 해당하는데 이는 세무감사로 표현해야 적절할 것 같고, investigate를 우리말로 정확히 표현하면 범칙 등의 搜査와 같은 뜻이라고 생각된다. 그래서 전자를 '감사'로, 후자를 '조사'로 표현하고자 한다.

"세무신고서에 대한 監査의 목적은 더도 아니고 덜도 아닌(no more or no less) 납세자의 바른 납세액을 결정하는 데 있다……세무감사를 하는 자는 납세자와 정부 양자 모두를 위해 바른 납세액을 결정할 책임이 있으며, 그 조사에 관련된 모든 문제에 대해 공평한 태도를 취해야 한다. 고도의 자발적인 납세순응을 목표로 하는 과세관서의 업무성취는 전적으로 세금을 납부하는 국민들의 협력과 신뢰에 달려있다. 세무감사자 한 사람의 공정하고 공평한 태도는 자발적 납세순응의 제고에 도움을 준다. 세무감사자 각자는 객관성을 견지하면서 모든 세무감사에 임해야 한다[86]."

조세행정의 핵심적인 절차는 질문검사권을 행사하는 과정인 세무조사에 집약된다.

세무조사활동은 투명하고 과학적·합리적이고 국민의 기본권 침해가 최소화되는 기준을 준수하는 활동이어야 한다. 그러한 활동에 의해 조세회피의 방지를 담보하여야 한다. 아주 오래된 것으로서, 세무행정은 조세징수기능(tax collection function)이 전부라

85) *Tax Examination Manual,* pp. 172~173.

86) "The purpose of auditing a tax return is to determine the taxpayer's correct tax liability-no more or no less. …… The examiner has a responsibility both to the taxpayer and to the government to determine the correct tax liability and to maintain a fair and impartial attitude in all matters relating to the examination. The Service's goal of achieving the highest degree of voluntary compliance depends entirely on the cooperation and confidence of the taxpaying public.
The fair and impartial attitude of an examiner aids in increasing voluntary compliance. An examiner must approach each examination with an objective point of view."

고 이해하던 시대에도 '세무감사상 내국세입청의 기능과 기본자세'라는 1975년의 미국 내국세입청장(Commissioner of IRS)의 지시에서는 이미 현대적 감각의 세무행정을 이해하고 있었다[87]. 이를 소개하면 다음과 같다.

"내국세입청(IRS)의 기능은 내국세입법(Internal Revenue Code)을 집행하는 일이다. 歲入을 증대시키기 위한 조세정책은 의회에 의하여 결정된다. 이러한 마음가짐으로 의회가 제정한 법을 바르게 적용함으로써 그 정책을 수행하는 것이 내국세입청의 임무이다. 즉, 법을 제정한 의회의 입법취지에 비추어 보면서 다양한 법률규정들에 대하여 합리적인 의미를 결정하는 임무는 정부의 관점도 아니고, 납세자의 관점도 아닌 공정하고 공평한 방법으로 수행되어야 한다.

행정의 핵심은 법의 해석이다. 성문으로 된 규정들의 진정한 의미를 발견하고 세입을 보호한다는 신념을 갖되 억지해석(a strained construction)을 하지 않는 것은 법해석의 의무를 진 내국세입청 공무원 각자의 의무이다. 세입은 우리들이 성문법의 진정한 의미를 확인하여 적용할 때에만 정당하게 보호된다. 내국세입청은 또한 법을 합리적이고 실용적인 방법으로 적용하고 집행할 책임을 진다. 恣意的이 아니고 타협적 목적을 가지지 아니한 정당성이 인정될 때 세수는 조사관의 조사에 의해서 높일 수 있을 뿐이다. 동시에 조사관은 정당성 없는 세수증대를 위하여 조급하게 행동해서는 아니 된다. 또한 내국세입청에 의해 이미 확립된 입장과 일치하는 입장을 법원으로 하여금

87) "Commissioner of Internal Revenue Service, Annual Report 12(1975", Boris I. Bittker, *Federal Taxation of Income, Estates and Gifts,* Ⅳ(Warren, Gorham and Lamont,1981), pp. 110~114.

채택하도록 요구하지도 않고 혹은 그러한 방법으로 세수를 올리려고도 하지 아니하는 주의를 기울이는 것이 중요하다.
행정은 합리적이고 활동적이어야 한다. 행정은 가능한 한 신속하고 정중하고 思慮 있게 집행해야 한다. 집행에서 초과달성하려고 노력하지 말아야 하며, 법의 한계 내에서 합리적으로 행동함으로써 건전한 행정이 되어야 한다.
그러나 법의 順應이 요구되는 경우에는 집행의 활력이 있어야 하고, 진실성이 없는 租稅奸計와 조세부정에 대한 공격에 있어서는 집요하고도 冷酷하여야 한다."

위 내용의 핵심은, 첫째, "세법의 억지해석을 통한 세수의 초과달성을 하려고 노력하지 말라", 둘째, "진실성이 없는 租稅奸計와 조세부정에 대한 공격에는 집요하고도 냉혹하라"는 것이다.

조세법 집행에서 준수하여야 할 이러한 기본원칙은 나라가 다르다고 하여 무용지물이 될 수는 없다. 다만, 세무감사에는 그 상대자인 납세자가 필수적으로 존재하는 것이기 때문에, 그리고 그 납세자가 살고 있는 사회의 납세풍토 내지 납세도의의 수준이 다르기 때문에 그에 따라 그러한 기본원칙을 준수할 수 있는 환경상의 차이가 있을 뿐이라고 할 것이다.

나. 합리적 整備의 必要性

전술한 바와 같이 조세절차의 가장 핵심이 되는 절차는 세무조사절차(세무공무원의 질문조사권 행사절차)이다. 세무조사는 소위 납세의 자기확정권의 행사로 표현되는 자발적 납세순응을 담보하는 제도인 반면 세무조사에는 납세자의 기본인권을 침해할 요소를 많이 내포하고 있고, 납세자의 세무행정에 대한 不信도 세무조사

에 집중되고 있다. 특히 납세자들은 세무관서가 세무조사의 대상자를 선별하는 기준에 대해 관심을 집중하고 있고, 자기 자신이 세무조사의 대상자로 선정되는 데 대해서 불신감을 가지고 민감하게 반응하고 있다.

우리의 현실은 과세관서가 보유하고 있는 인적 자원의 제약 때문에 모든 세목의 신고납세자 중 약 1% 미만에 대해서 세무조사를 하고 있는 실정이고, 반면 거의 대부분에 가까운 납세자가 50보 100보의 수준의 납세탈루를 하고 있는 실정이면서도, 세무조사의 대상이 된 납세자들은 자신이 그렇게 선정된 데 대하여 자의성을 의심하는 눈초리를 과세관서에 보내고 있는 실정이다. 말하자면 객관적 기준에 근거한 과학적 방법에 의해 자기가 조사대상자로 선정된 것이 아니고, 세무관서의 主觀的이고 恣意的인 判斷에 의한 선정(심지어는 세무관서로부터 미움을 받고 있어서, 또는 '괘심죄'에 대한 보복으로 세무조사를 받게 되었다고 비난한다)이라고 여기는 것이다. 이는 세무행정에 대한 不信의 일단이라고 할 수 있다. 이러한 세무조사 대상자에 대한 납세자의 불신은 우리에게만 있는 현상은 아니다. 미국에서도 이러한 현상이 두드러지게 나타나서 이를 극복하기 위해 1973년부터 세무감사 대상자의 선별을 객관화하는 DIF프로그램을 개발하였다.

세무행정에 대한 납세자의 신뢰는 자발적 납세순응을 이끌어내는 원천적인 동력이다. 앞에서 본 미국의 세무행정 개혁에서도 이를 기본전략으로 하고 있음을 알 수 있다. 우리나라라고 다를 수 없다. 세무조사절차를 재검토하고 그 재정비 문제를 이 장에서 다루는 이유가 바로 여기에 있다. 따라서 세무조사 절차(조사대상자 선정 절차)의 재정비 방향에서도 역시 미국의 세무감사 절차를 참고의 基標(bench-mark)로 삼고자 한다.

2. 미국 稅務監査 유형과 그 대상의 選別

가. 미국 세무감사의 유형과 절차

1) 서비스센터의 세무감사

제1유형의 세무감사 절차는 내국세입청의 서비스센터[88]에서부

---

88) *Tax Examination Manual*, pp. 171～172.
서비스센터(Service Center)는 조직상 세무서의 지위와 비교될 수 있다. 서비스센터의 장은 지방내국세입청장이 임명한다. 서비스센터는 자동장치나 수동에 의한 절차를 통해 신고서와 이에 관련되는 문서를 처리하고, 관내의 내국세 징수를 위한 기록을 보존한다. 서비스센터는 문서처리부(the Processing Division), 전산부(the Computer Service and Account Division), 납세순응부(the Compliance Division), 세무회계부(the Tax Account Division)로 구성되어 있다.
문서처리부는 문서의 접수와 분류, 접수된 신고서의 분류, 문서화, 송금(remittances), 그리고 납세자와의 통신 등을 담당한다. 그리고 납세신고서를 완전하게 하기 위해 필요한 정보를 얻어서 신고서에 잘못된 사항을 명확히 하기 위해 세무서 또는 납세자에 대해 통신문을 발송한다.
전산부는 납세액을 확인하고 산정하고, 납세자의 회계업무에 서비스를 제공하기 위해, 그리고 입력한 자료를 마그네틱 테이프로 전환하기 위해 컴퓨터와 그 주변장치를 操縱한다. 그리고 부과・징수・환급・초과부과(overassessments) 기타 이와 유사한 일반 원장과 보조장을 보존한다.
납세순응부는 서비스센터의 조사확인기능을 지원한다. 그의 조사과정이 적절하다고 인정하는 경우 통신조사확인, 정보보고문서의 조사확인, 다시 조사할 신고서의 분류와 선정, 세무서와 불복처리기구에 의해 제기된 문제들의 조정처리, 환급청구에 대한 거부통지서・30일레터・90일레터를 발급한다.

터 시작된다. 서비스센터는 전산조직에 의해 일상적인 업무로 납세신고서상의 서명의 누락, 사회보장번호의 누락 또는 오기, 그리고 계산오류 등과 같은 명백한 오류를 처리[89]한다(Reg. sec. 601.105(a)).

납세신고서에는 납세의무를 부과·결정하는 데 필요한 사실을 기록해야 하고, 납세자는 납세신고서에 의해 정당한 세액을 산정, 제출기일까지 이를 납부해야 한다. 만약에 납세자가 이 날까지 납부하지 아니하면 세무관서는 납세를 고지하고 그 고지일로부터 10일 내에 납부하도록 통지해야 한다(Reg. sec. 601.103).

계산적 오류가 발견된 경우에는 이를 정정하고, 그러한 오류의 정정을 정정통지서(correction notice)에 의해 납세자에게 통지한다. 그러한 정정으로 추가세액이 발생한 경우에는 납부고지를, 초과세액이 발생한 경우에는 환급통지를 하게 된다(Reg. sec.601.105).

그리고 각 납세신고서의 관련 정보를 담은 마그네틱 테이프는

예컨대 세무회계부는 전화 또는 통신질의에 대한 응답, 불평처리, 납부확인 등 납세자에게 여러 가지 봉사를 제공한다.

89) Robert E. Meldman and Richard A. Petrie, *Federal Taxation: Practice and Procedure*, 4th ed.(Chicago: CCH, 1992) (이하 "Meldman & Petrie, 1992"로 인용한다), p. 54.
서비스센터에서는 공제불허항목조사프로그램을 운용하고 있다. 즉, 가장 단순한 감사인 공제불허항목조사프로그램을 시행하고 있는 것이다. 서비스센터의 담당자는 법상으로 명백하게 공제받을 수 없는 항목에 관해서 납세신고서를 검사한다. 그 조사의 일반적인 항목에는 세액계산의 오류, 잘못된 세대주의 공제청구, 비적격 조직에게 기부한 자선기부금의 공제청구, 자녀양육세액공제 초과금액 등이 포함된다. 이러한 납세신고서에 대한 검사절차의 일부로 납세신고서와 과세자료보고서에 의해 보고된 소득을 대조·심사한다. 이러한 조사프로그램의 감사를 받은 납세자는 전산조직에 의해 인쇄된 세액의 정정통지서를 받게 된다.

West Virginia의 Martinsburg에 있는 중앙컴퓨터센터로 보내지고, 여기에서는 DIF로 알려진 통계학적 기초를 이용한 방법에 의해 납세신고의 誠實度를 분석·평가한다. 납세신고와 관련되는 각 항목들에 대해 각각 加重値가 부여되고 전산조직은 여러 가지 요소를 감안하여 각 납세신고서에 點數가 매겨진다. DIF에 의해 부여한 점수가 높으면 높을수록 그 납세신고서의 오류가 있을 確率이 큰 것이다[90]. 즉, 높은 점수를 받은 납세신고서의 성실도가 낮은 것이다.

2) 통신방법에 의한 세무감사

제2유형은 통신방법에 의한 세무감사(Correspondence Examination)이다. 이 유형에 속하는 세무감사는 지방서비스센터가 통신조사기술(correspondence examination techniques)에 의해 시행한다. 그 명칭이 암시하는 바와 같이 내국세입청은 납세신고서에 관련 세금문제를 질문하는 서신을 납세신고자에게 송부한다. 내국세입편람(the Internal Revenue Mannual)은 통신방법에 의해 확인할 수 있는 항목의 유형에 대해 다음과 같은 문제로 국한시키고 있다.

- KEOGH Plan[91]에 불입한 금액
- IRA[92]에 불입한 금액

90) 이에 관해서는 뒤에 상술한다.

91) Robert S. Smith, *West's Tax law Dictionary*, (St. Paul: West Publishing, 1994), p. 482.
이는 IRC. sec.401에 규정되어 있다. 내용은 자영업을 경영하는 개인을 위해 인정된 법적요건을 갖춘 연금 등으로 불입한 금액은 소득계산상 비용으로 공제된다.

92) IRC. sec. 408에 규정된 Individual Retirement Account에 불입한 금액은 소득계산상 비용으로 공제된다.

- 장애자에 대한 소득 제외(exclusion)
- 2천달러 이하의 재해 또는 도난 손실
- 이자, 세금, 기부금, 의료비의 항목별 공제
- 여행비, 접대비 또는 교육비 등과 자녀양육세액공제(child credit), 그리고 그 외의 각종 공제
- 정치헌금

세무관서는 질문서에 의해 납세신고서상 의문점을 지적하고, 납세자로 하여금 이의 정당성을 뒷받침하는 문서를 서신에 의해 내국세입청에 송부할 것을 요구한다.

내국세입청은 당해 납세신고서에 대해 어떤 변경을 제안하기 전에 납세자가 입증자료를 제출할 때까지 기다리게 된다[93].

만약에 납세자가 서비스센터의 조정제안에 대해 議論하기 위하여 면접을 요구하는 경우에는 그 사안은 세무서로 송부하게 된다 [Reg. sec. 601.105(b)].

3) 세무관서에서 하는 세무감사

제3유형은 세무관서 내에서 하는 세무감사(Office Audit: 이하 '관서 내 조사'라고 약칭한다)이다. 이 유형의 세무감사에서는 납세자에게 세무관서로 출석하라고 통지한다. 납세자는 날짜와 시간을 지정한 출석통지서를 받는 것이다. 그 통지서에 의해 납세자에게 세무감사의 범위, 그 약속일시에 지참해야 할 기록과 과세자료, 그리고 면접할 사무실의 위치를 알려 준다.

조사장소는 납세신고서에 표시된 주소에 기초를 두고 정한다.

---

93) Meldman & Petrie(1992), pp. 54~55.

따라서 조사장소는 납세자의 주소와 가장 가까운 동일지방 내에 소재하는 세무관서가 될 것이다.

관서 내 조사는 일반적으로 가장 가까운 세무관서에서 행하는 것을 원칙으로 하지만, 다른 곳에서 실시할 수도 있다. 예를 들면 납세자가 그 밖의 다른 곳에서 세무감사를 받아야 할 명백한 필요사유를 제시하는 경우 세무관서는 그 위치를 조정할 것이다. 납세자가 세무관서까지 여행하는 것이 곤란한 신체적 조건이 있는 경우 등 명백한 필요사유에 해당한다. 조사장소의 변경요구는 문서에 의해야 한다. 세무관서는 납세자의 대리인이 소재하고 있는 곳을 근거로 삼아 조사받을 장소의 변경을 요구하는 것은 받아드리지 않는다.

관서 내 조사는 주로 납세자, 그의 대리인 또는 그 양자에 대한 면접방법으로 진행된다. 납세자가 홀로 출석해서 납세자가 변호사, 공인회계사 또는 내국세입청이 납세자의 대리권을 허용한 자(enroled agent: 등록대리인)와 협의하겠다고 요구하는 경우 그 면접은 延期된다[94]. 그런데 문제된 항목의 성질 그리고 납세자의 특

94) 1988년 Taxpayer Bill of Rights I(the Technical and Miscellaneous Revenue Act of 1988)에 의해 개정된 내국세입법 제7521조는 내국세입청이 세무감사와 조세징수의 목적으로 납세자를 면접 조사할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 동 조항 (b)(1)항은 특히 면접 전 또는 면담을 시작할 때 내국세입청 공무원으로 하여금 납세자에게 그 면담의 주제가 세무감사 또는 조세징수의 절차라는 것을 설명해야 하고 그러한 절차에서 납세자에게 보장되어 있는 권리를 告知해야 한다고 규정했다.
만약에 납세자가 법정 자격자를 대리인(내국세입청에 대한 납세자 대리권이 허용된 변호사, 공인회계사, 등록대리인 등)과 협의하기를 원한다는 의사를 명백히 표명한 경우 내국세입청 공무원은 납세자가 그러한 대리인과 협의할 수 있는 기회를 가질 수 있게 면접을 연기해야 한다(IRC. sec.7521(b)(2)).

성 및 편의성에서 보아 그 정당성이 인정되는 경우에는 통신방법만으로 조사가 진행될 수 있다. 통신방법에 의해 조사를 할 때에는 우편에 의해 설명하거나 입증자료를 보내라고 납세자에게 요구하게 된다.

납세자가 면접일 10일 전에 미리 요구하고, 그 녹취비용을 납세자가 부담하며, 세무관서가 이를 허용하면 면접내용을 녹음할 수도 있다[95]. 이 경우 세무감사를 하는 공무원 역시 녹취할 수 있다.

관서 내 조사에서 다루는 전형적인 문제는 사례금(tips) 소득, 자본이득, 자선기부금, 여행 및 접대비용, 의료비용, 그리고 貸損(bad debts) 등에 관한 사항이다.

사업자의 납세신고서에 대한 세무감사는, 특히 처음부터 현장세무감사 대상으로 지정된 경우를 제외하고는, 세무관서 내의 면접조사로 시작하게 된다. 사업자의 납세신고서에 대한 감사에서는 총수입금액을 정밀하게 조사할 것이다. 납세자는 소득의 원천, 생활수준, 자산의 구입, 현금잔액, 채무변제, 차입 등에 관해 질문을 받는다[96]. 이러한 면접조사를 받을 때 납세자는 조사공무원에 대하여 납세신고서에 포함된 어떤 금액은 비과세에 해당된다고 주장할 수 있고, 납세신고서에서 요구하지 못한 어떤 금액에 대해 공제를 주장할 권리를 갖는다(Reg. sec. 601.105(b)(2)(iii)).

만약에 조사자의 질문에 대한 답변을 통해 신고에 탈루된 소득이 있을 수 있다고 인식되면, 조사자는 소득을 재구성해 보기 위해 순자산증감법(Variation of Net Worth Method) 등[97]여러 가지 간

95) Meldman & Petrie(1992), pp. 55~56.

96) 이것이 재무상태에 의한 세무감사(Financial Status Audits)기법인바, 1998년 개정 IRC. sec. 7602(e)의 규정에 의해 법정요건이 충족되지 아니하는 경우에는 이들 조사기법을 사용할 수 없도록 금지한 것이다.

접적 조사방법에 의해 정밀조사를 더 하게 된다.

만약에 신고한 수입과 간접방법에 의해 재구성해 본 소득금액 간에 차이가 발생하면 세무감사자는 납세자에게 그러한 차이에 대해 설명할 것을 요구한다. 만약에 만족스러운 설명이 없으면 세무감사자는 당해 사건을 형사조사부(the Criminal Investigation Division)로 이송할 수 있다. 만약에 납세자가 재구성한 소득을 시인하면서 과소신고에 대하여 어느 정도의 이치에 맞는 설명을 하면 조사자는 그것을 기초로 하여 추징할 세액을 정밀조사하게 된다[98].

이러한 조사절차에서 모든 증거가 제출된 후 조사자는 납세자 또는 그의 대리인에게 조사자와 會合할 기회를 부여한다. 회합에서 조사자는 적출사항에 대해 설명하고 추징할 세액을 제시한다. 조사자와 납세자 간에 그 조정이 합의되면 30일레터(preliminary notice of deficiency)를 발부하게 된다. 30일레터는 납세자가 세액추징에 대해 동의하거나 아니면 30일 내에 지방내국세입청에 행정불복을 할 수 있도록 기회를 부여하는 문서이다.

4) 현장세무감사

세무감사의 제4유형이 현장세무감사(Fild Examination)이다. 이 조사방법은 대부분 사업에 관한 세무신고보다 크고 복잡한 개인의 납세신고서의 조사에서 활용한다. 내국세입청의 세무감사관은 납세자에게 납세신고서가 조사대상으로 선정되었음을 통지함과 동

97) Meldman & Petrie(1992), pp. 560~567 참조.
이 외에도 Bank Deposit Method 등 여러 가지 방법이 있다.

98) Meldman & Petrie(1992), p. 56.

시에 서로 편리하도록 정한 일시와 장소를 알리는 것이 정상적 절차이다. 일반적으로 세무감사는 내국세입청의 정상근무일과 근무시간 내로 예정계획을 세우게 된다.

현장세무감사는 납세자의 장부, 기록, 그 밖에 관련 문서가 보존되어 있는 장소에서 수행하는 것을 원칙으로 한다. 즉, 납세자의 주사업장 또는 주소에서 행하게 되는 것이다. 만약에 사업이 너무 소규모이기 때문에 사업장에서 세무감사를 하게 되면 사업장의 문을 닫아야 한다거나 부당하게 사업수행을 방해하게 되는 경우 등에는 감사장소를 세무관서 내 사무실로 바꾼다. 세무감사가 어디에서 수행되든 세무관서는 방문을 통해서만 확인할 수 있는 사실에 대해 확증을 얻기 위하여 조사자가 납세자의 주거나 사업장을 방문하는 권한은 변함없이 유보되어 있다. 납세자가 조사장소의 변경을 요구하는 문서를 제출했을 때 세무관서는 그 경우마다 달리 적합한(case-by-case) 장소를 고려하게 된다[99].

그러한 요구는 납세자가 주거를 옮겼거나 또는 그의 장부와 기록을 다른 장소에 보관하고 있을 경우에 허용되는 것이 일반적이다. 그러나 납세자가 선임한 대리인의 소재지나 그의 편의는 고려되지 아니한다.

세무감사자는 세무신고서를 조사하기 위해 납세자를 접촉할 때 세무감사의 절차와 그 절차상의 납세자의 권리를 설명해야 한다. 만약에 납세자가 그의 대리인과 상의하기를 원하면 세무감사자는 납세자가 그의 대리인과 협의할 수 있는 기회를 부여하기 위해 면접조사를 중지해야 한다. 출석을 요구하는 소환장 없이는 납세자가 조사장소에 출석할 것을 요구받지 아니한다. 납세자의 면접내용을 녹취할 수 있는 권리는 관서 내 조사에서 설명한 것과 같다.

---

99) Meldman & Petrie(1992), p. 57.

내국세입법 제7602조는 내국세입청으로 하여금 납세신고서의 정당성 여부를 확인함에 있어서 관련성 또는 중요성이 있는 모든 기장, 문서, 기록, 그 밖의 자료를 조사할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

내국세입청의 세무조사자가 준수해야 할 세무감사지침(Tax Audit Guideline for IRS Examiners)을 발췌하면 다음과 같다[100].

① IRC 제7602조의 적용은 세입공무원(revenue agent)의 세무감사를 위한 조사의 범위로 제한한다.

② 세무감사관이 납세자의 재무제표를 감사하는 통상적인 목적은 재무상의 상태와 그 운용이 표출한 결과에 대해 공평한 견해를 표현하기 위한 것이다.

③ 소득세의 최종 성과는 조사대상인 납세자에 대해 내국세입법이 정한대로 정당한 과세소득을 결정하고, 정당한 납세액을 결정하는 것이다. 세무감사에 있어서 내국세입청의 공무원은 납세자와 美 聯邦國家 양자에 대하여 이중 책임이 있다. 즉, 적정하게 납세액을 결정해야 할 책임은 양 당사자에 대해 동일하다.

④ 세무감사를 수행함에 있어서는 비정상적이고 의문스러운 모든 항목이 조사되도록 조사범위를 넓혀야 하지만, 때에 따라서는 오로지 하나 또는 두 개의 항목만을 조사한 후 종결할 수 있다.

⑤ 세무감사는 개시당시에 명백하게 예측하지 못한 사태 때문에 빈번히 당초에 의도했던 범위를 넘어서 확대되기도 한다. 특정한 세무감사에서 확인해야 할 사항의 양과 범위는 규칙에 의해 엄격하게 설정할 수 없다. 그러므로 이는 조사자 개인이 판단해야 할 문제이다.

---

100) Meldman & Petrie(1992), p. 59.

5) 연합세무감사

제5유형은 연합세무감사(the Coordinate Examination or Large Case Audits)이다. 1960년대 후반부터 내국세입청은 연합세무감사계획(the Coordinate Examination Program: CEP)을 세워서 수행하고 있다. 이는 그 사업규모에 있어서 특정한 기준을 충족하는 경우에 세무감사가 복잡한 규모가 큰 법인을 조사하기 위해 구성된 세무감사팀이 수행하는 조사이다. 미국의 1,500여 개 가량의 대법인들이 이 세무감사계획에 의해 조사를 받는다. 내국세입청은 재정연도 1990년에 조사요원의 27%를 대법인의 세무감사에 투입했는데, 그 조사계획은 세무감사에 의해 적출한 총추징세액 및 가산세 220억달러 중 그 2분의 1을 추징하는 성과를 거두었다. 연합조사계획은 주된 납세자(primary taxpayer)와 그 주된 납세자가 실질적으로 통제·비배하고 있는 법인과 조직을 한 단위의 세무감사 대상에 포함시키는 것이다[101].

CEP에 의해 조사받는 대상에는 내국법인과 외국법인, 조합체(partnership), 조인트 벤처(joint venture), 기업연합, 비법인사업체, 개인사업체, 신탁, 재단, 기타 면세조직체 등이 포함되었다. 주된 납세자란 조사대상 구룹에 속하는 모든 법인과 조직에 대해 통제·지배권을 행사하는 법인을 지칭한다. 주된 납세자에 의한 실질적인 통제 여부는 주식의 소유, 경제적인 지배, 그리고 다른 조직에 대해 조세상 목적으로 중대한 영향을 미치는 것 등의 제 요소를 고려하여 이를 판정하게 된다.

CEP에 의한 세무감사의 관리자는 조사팀을 조직·통제하고 지시하는 책임을 진다. 그 관리자는 전국에 있는 세무관서의 세무공

101) Meldman & Petrie(1992), p. 60.

무원뿐만 아니라 예를 들면 기술자인 세무공무원, 소비세를 다루는 세무공무원, 경제전문가, 국제조세 조사전문가, 전산조직에 의한 세무감사전문가, 근로소득세를 다루는 세무공무원, 그리고 면세단체에 대한 전문가 등으로 하여금 연합조사팀의 조사를 지원하도록 한다.

조사팀의 관리자가 특정 조사대상에 대하여 종합적 조사계획을 수립한 후 납세자의 대리인들과 사전 조사회의(preexamination conference)를 개최한다. 그 회의에서는 양 당사자가 세무감사의 범위에 대해 토론함과 동시에 조사편의 또는 사업활동의 방해 최소화 등을 고려할 수 있다.

CEP에 의한 세무감사에서는 비용공제를 할 수 없는 로비활동비 및 정치적 선거운동비 등을 조사한다. 특별히 뇌물, 상납, 불법정치헌금, 뇌물기금의 사용(the use of slush fund), 그리고 은행의 비밀계좌와 관련된 법인의 지출을 주목한다. 적정하다고 생각될 때 연합조사자는 특정한 간부 또는 핵심고용자에게 이러한 사항들에 대하여 질문한다. 만약 이러한 질문에 대해 任意의 답변을 하지 아니하는 경우에는 내국세입청은 증언을 강제하기 위하여 행정소환장을 발부한다[102].

연합세무감사 기간중, 일반적인 세무감사의 경우와는 달리, 내국세입청 소속 변호사가 직접 관여한다. 연합세무감사를 하는 동안 내국세입청 소속 변호사들은 공식적으로 복잡한 문제점들에 대해 법률적 助言을 하고, 이러한 문제점들에 관련된 사실의 정리에 대해 조력한다. 내국세입청은 변호사로 하여금 그러한 관여를 하게 함으로써 중요한 법률문제들에 대하여 早期 해결을 도모하는 것이다.

---

102) Meldman & Petrie(1992), p. 61.

연합조사를 받은 사안에 대하여 납세자가 조세법원(the Tax Court)에 訴를 제기한 경우 연합조사과정에서 능동적으로 조사에 참여했던 내국세입청 소속 변호사는 조세법원의 그 심리에서 정부측의 소송대리인으로 관여하는 것이 바람직하지 않다는 입장을 취하고 있다. 조세법원은 Westreco, Inc. v. Commissioner(60TCM834, 1990) 사건에서 내국세입청을 대리하는 변호사가 연합세무감사의 참여했다는 이유로 재판심리를 중지시켰던 일이 있다. 근래에는 조세법원이 내국세입청에 대하여 조세법원의 심리절차에서는 세무감사를 하는 동안 소환장 기타의 방법으로 획득한 어떤 증거도 이를 사용해서는 아니 된다고 명했다. 이유는 공판 전에 내국세입청을 대리하는 변호사가 내국세입청의 광범위한 조사권력을 이용하여 증언 기타 증거를 수집하는 것은 법원이 채택하고 있는 증거수집절차의 제한법칙(Court's limited discovery rule)[103]을 뛰어넘으려고 시도한다는 관심 때문이다.

CEP에 의한 세무감사에 의해 완결된 결과에 대하여 납세자는 심판기관에 불복하는 방법으로 이를 승복하지 아니할 수 있다. 그러나 통상적인 세무감사 및 그 불복절차와는 달리 연합세무감사의 경우에는, 경우에 따라서는, 세무감사기관과 불복심사기관의 담당자들은, 불복심사기관의 담당자가 납세자를 대면하기 전에, 회합의 개최를 요구할 권한을 부여받고 있다. 이 독특한 사전 회합이 가지는 목적은 제기된 문제점들, 납세자의 주장, 세무감사기관의 이에 대한 항변과 그 반증 등에 대해 논의하려는 것이다. 이러한 회합은

---

103) 田中英夫,『英米法辭典』,(東京大學出版會, 1991), p. 258.
증거수집절차의 제한법칙(Court's limited discovery rule)이란 법원이 정식으로 사실을 심리하기 전에 그 준비를 위하여 법정 외에서 당사자가 서로 사건에 관한 정보를 開示하고 수집하는 것을 제한하는 절차규칙이다.

또한 추가적인 정보와 문제점들에 대한 개발을 확인하는 데도 활용된다[104].

6) TCMP 세무감사

이에 대하여는 절을 달리하여 뒤에 상세히 설명하고자 한다.

나. 세무감사대상자의 선별방법

1) 과세자료보고서와의 對査프로그램에 의한 選定

과세자료보고서 등[105]은 납세순응의 이행 충실도를 검증하는 데 사용하도록 하기 위하여 납세자 등이 과세에 필요한 정보를 세무관서에 제출하는 정보보고서이다. 따라서 내국세입청은 세무감사 절차에서 원천징수 그리고 정보보고서에 의해 수집·정리한 자료와 제출된 납세신고서와를 對査하는 방법으로 납세순응의 성실성 여부를 검증한다. 따라서 과세자료보고서의 제출이 상당히 강조되고 있다. 전산조직에 의해 납세자가 제출한 납세신고서와 과세자료보고서를 대사하여 조사대상자를 결정한다. 이것이 과세자료보고서와의 對査프로그램(information return matching program)에 의한 세무감사 대상의 선정이다.

그런데 과세자료보고서와 제출된 납세신고서가 서로 부합하지

104) Meldman & Petrie(1992), p. 62.

105) *Tax Examination Manual,* p. 35.
미국에는 본래의 납세신고서(per se Tax Return) 외에 과세자료보고서(Information Return)와 원천징수보고서(Withholding Return)가 있다.

않는 경우 또는 과세자료보고서의 미제출이 명백하게 노출된 경우라고 해서 자동적으로 세무감사의 대상으로 선정되는 것은 아니다. 대부분의 경우 내국세입청은 그러한 불일치 또는 미제출의 이유를 납세자에게 먼저 조회한다. 납세자의 답변이 만족스럽거나 또는 정정신고서를 제출하면 그 사항은 그것으로 종결된다.

만약에 그러한 불일치가 나타나면 납세신고서에 의해 세무감사의 대상으로 선정될 가능성은 증대하지만 반드시 그런 것은 아니다. 상황 여하에 따라 다르기는 하지만, 이로 인한 세무감사는 그 불일치하는 사항만을 조사하도록 제한할 수 있다.

2) 환급청구에 의한 선정

환급청구(refund claims) 또는 그 밖의 납세자의 이익이 되는 각종 調整請求가 세무감사의 단서로 될 수 있다. 그러나 자동적으로 그렇게 되는 것은 아니다. 세무감사 여부는 당해 항목의 성질, 금액, 그리고 세무관서의 조사담당 건수 등의 여하에 달려 있다. 이들 기준은 수시로 바뀐다.

3) 자동적 심사에 의한 선정

특정범주에 속하는 납세신고서는 세무감사의 잠재적 필요성 여부에 대하여 항상 심사를 받는다. 이를 자동적 심사(automatic screening)라고 한다. 다음과 같은 납세신고서가 이에 속한다.

正의 소득총액이 5만달러 또는 그 이상인 비사업 개인의 소득세신고서, 자산 100만달러 또는 그 이상이거나 총소득이 5만달러 이상인 법인소득세신고서 등이 이에 속하는 것이다. 그리고 자산이 5천만달러 이상인 법인의 소득세신고서는 세무감사 대상의 사전분

류절차를 거치지 아니하고 자동으로 세무감사를 할 수 있다.

4) 관련 납세자 조사에 의한 선정

특별한 사안을 조사하는 세무공무원은 조사대상이 된 당해 납세자와 관련이 있는 당사자 또는 거래관계가 있는 당사자의 납세신고서를 조사하는 것이 바람직하다는 결정을 할 수 있다[106]. 이것이 관련 납세자 조사(related taxpayer examination)로 인한 선정이다. 그것은 조사대상이 된 당해 납세자 또는 관련이 있는 당사자가 조사하고자 하는 항목에 대해 적절하게 신고를 했는지 여부를 확인하기 위해서이다. 그리고 이 범주에는 연합조사계획(Coordinated Examination Program: CEP)에 의한 大法人들의 세무감사가 포함된다. 즉, 대법인의 그룹을 구성하는 법인에 대한 세무감사에서는 때로는 여러 개의 세무서가 협동하여 세무감사를 수행하게 된다.

5) 여러 연도에 걸친 세무감사에 의한 선정

세무감사관은 그의 현재 진행중인 세무조사에 전년도 또는 후속연도를 추가시킬 수 있다. 이것이 여러 연도에 걸친 세무감사(multi year audits)에 의한 선정이다. 이러한 일은 어떤 항목이 몇

106) 어느 한 납세자에 대한 세무감사 중 세무감사자가 납세자 외의 제3자에까지 조사를 확대하고자 할 때 먼저 납세자에게 이를 통지해야 하며, 그러한 통지 없이는 제3자를 조사하는 것을 금지(IRS prohibited from third-party contact without taxpayer notice)하고 있다. 즉, 내국세입청의 공무원은 납세자 외의 제3자를 접촉한다는 것을 미리 납세자에게 통지하지 아니하고는 납세자의 조세채무 결정이나 조세징수와 관련하여 납세자 외의 제3자를 접촉해서는 아니 된다(IRC. sec. 7602(c)).

년에 걸쳐서 계속되거나, 소급공제 또는 이월공제 항목이 존재할 때 발생할 수 있다. 때로는 세무관서의 편의에도 맞는 경우 납세자의 요구에 의해서도 발생할 수 있다.

6) 특별계획 세무감사에 의한 선정

내국세입청은 일정기간마다 특정한 業種에 대해, 납세순응이 제대로 이행되는지, 그리고 세무감사 대상 납세신고서의 선정방법 내지 감사기술을 새롭게 하거나 또는 변경하는 것이 바람직한지 등의 여부를 검증하기 위해 특별한 계획을 세워서 세무조사를 개시하기도 한다. 이것이 특별계획 세무감사(special project audits)의 대상 선정이다. 그러한 경우 일반적인 세무감사 대상 선정기준과는 관계없이 조사하고자 하는 항목을 반영한 납세신고서를 표본으로 하여 무작위추출방법으로 선정, 이들에 대해 세무감사를 실시한다.

7) 기타 수동에 의한 선정

어떤 경우에는 세무감사 과정에서 발행한 항목이기 때문에 또는 특정지역의 납세신고가 저조하기 때문에 시행하는 세무감사일 경우에는 전산조직에 의한 선별절차를 거치지 아니하고 세무감사의 대상 납세신고서를 手動으로 선정한다. 이것이 기타 수동에 의한 선정(other manually selected)이다. 그러한 납세신고서의 선정은 세무감사의 필요성이 있는 제한된 사항에 대한 검토 결과에 기초를 두거나 또는 과거의 조사경험으로 축적한 기법을 활용하여 납세신고서의 특성에 기초를 두고 수동에 의하여 선정한다.

현재 진행중인 세무감사에서 후속연도의 납세액에 영향을 주게

될 비정상적인 항목을 확인한 경우 세무감사관은 그 후속연도의 감사를 건의하게 된다. 적정한 장부를 비치하지 아니했거나 또는 지난날 조세포탈행위를 한 稅歷이 있는 납세자[107]의 경우, 그러한 납세자가 후에 제출한 납세신고서를 세무감사 대상으로 선정할 수도 있다.

내국세입청은 정보제공자 또는 불만을 품은 배우자의 내부고발, 언론매체에 내포되어 있는 정보를 일상적으로 추적하고 있다.

8) TCMP 세무감사 대상의 선정

이에 대하여는 뒤에서 절을 달리하여 상세히 설명하기로 한다[108].

다. DIF 프로그램과 TCMP 세무감사

1) DIF프로그램

(1) 분류기능(DIF)의 정의

납세신고서가 서비스센터에 제출되면 이곳에서 각 납세신고서

107) 전술한 바와 같이 1998년의 내국세입청구조조정및개혁법(RRA. sec. 3707 (a)(b))은 납세자를 불법조세저항자 및 이와 유사한 어떤 지명도 하여서는 아니며, RRA 제정 전 또는 제정일 현재 불법조세저항자로 지명되어 있는 경우 그러한 지명은 이를 Individual Master File의 기록에서 제거해야 하며, 그 밖의 다른 기록에 있는 모든 그러한 지명은 이를 무시하여야 한다고 규정하고 있다.

108) *Tax Examination Manual,* pp. 206～209.
세부조사의 대상 선정방법은 모두 이 자료에 의해 요약 설명했다.

의 모든 정보를 수록한 마그네틱 테이프를 작성하여 이를 West Virginia, Martinsburg에 있는 국립전산소(the National Computer Center)로 송부한다. 그러면 여기에서 DIF(Discriminate Function or Discrimination Index Function)로 알려진 프로그램에 의해 세무감사 필요성의 잠재성을 표시하는 DIF점수(DIF score)를 부여한다.

① DIF는 세무감사의 필요 잠재성이 있는 소득세 납세신고서에 점수를 부여하기 위해 사용하는 수학적 기술이다. 따라서 TCMP에 의해 작성한 표본자료에 기초를 두고 수학적 공식으로 개발된 것이 DIF이며, 이는 납세신고서상의 각 항목별 특성에 따라 加重値를 부여하는 방법으로 설계되어 있다. 처리된 각 납세신고서에 대한 복합적인 점수(a composite score)는 이들 각 가중치를 부여한 점수의 합계이다[109].

이 점수는 높은 점수로부터 낮은 점수로 납세신고서의 등급을 매기는 데 사용된다. 높은 점수의 등급을 받은 납세신고서는 앞으로 심사를 거칠 때 세무감사의 대상으로 선정하게 되는 신호로 작용하게 된다. 즉, 일반적으로 점수가 높을수록 세무감사의 필요성이 큰 것이다[110].

DIF의 수학적 공식들은 비밀이며, 내국세입청의 공무원에게만 공개 된다[111]. DIF의 수학적 공식들은 公務上으로만 사용되며, 권

109) Meldman & Petrie(1992), p. 53, *Tax Examination Manual,* p. 202 참조.

110) IRM sec. 21.8.1.3.1(How DIF Works), Part 21(Customer Service) Ch. 8(Liability Determination) Sec. 1(Service Center Examination Operation) *Internal Revenue Manual,* IRS, 2001(이하 'IRM'로 약칭한다), Meldman & Petrie(1992), p.53, *Tax Examination Manual,* p. 202 참조.

111) Meldman & Petrie(1992), p. 53.

한이 부여되지 아니한 사람들은 그 적부를 논할 수 없다. 그리고 납세신고서에 대해 부여된 DIF점수도 공개되지 아니한다.

그런데 1998년의 RRA는 내국세입청으로 하여금 납세자권리헌장(Publication 1: Your Rights as a Taxpayer)에 의해 간결하면서 비전문적인 용어로 특정 납세자를 세무감사의 대상자로 선정하는 데 활용하고 있는 基準과 節次를 설명하도록 한 것이다. 다만, 내국세입청의 세무감사 및 전략을 보호할 필요가 있고, 만약에 이를 공개할 경우 법의 집행에 유해(detrimental to law enforcement)할 수 있는 정보는 납세자권리헌장에서 이를 설명하지 아니해도 되는 것으로 하였다(RRA. Sec. 3503(a)).

② 분류란 세무감사의 대상으로 당해 납세신고서를 선정할 것인가, 어떤 항목을 조사할 것인가? 세무감사는 어떻게 수행될 것인가? 하는 것을 결정하는 절차를 말한다[112].

세무감사를 위해 납세신고서를 위와 같이 확인하는 주된 목적은 자발적 납세순응을 높은 수준에까지 제고시키는 데 있다. 인적 자원의 制限性 때문에 내국세입청은 제출된 납세신고서의 全數를 조사하지 못하고 그 중 일부, 즉 얼마 되지 않는 비율만을 조사할 수 있다. 분류자의 임무는 이러한 제한된 인적 자원을 효과적으로 활용하여 세무감사를 할 수 있도록 하는 데 있다. 분류자는 어떤 납세신고서가 가장 세무감사를 필요로 하고, 나아가 그러한 세무조사를 통해 높은 자발적 납세순응의 수준을 향상시킬 수 있는가에 따라 그 분류작업을 하게 된다. 그러므로 분류작업은 조세법에 관

납세신고서에 잠재된 오류를 산정하는 여러 가지 相異한 공식이 있으나 그의 정확한 구조는 공표되지 아니한다. 그 변수에는 아마도 소득금액, 소득의 원천, 부양자의 유형과 수, 특정한 항목별 공제의 크기와 성질, 그리고 납세자의 혼인상태 등을 포함할 것이다.

112) IRM. sec. 4.19.1.2.2(What is Classification?)

한 훈련을 받고, 기술적으로도 숙달된 세무감사 경험이 있는 자에 의해 수행되어야 한다. 분류작업의 책임자는 특히 분류작업에 배속된 내국세입청 공무원으로 하여금 법정 제척기간이 조기에 만료되는 납세신고서의 확인, 인식을 확실하게 하도록 해야 한다.

(2) 납세신고서에 대한 點數 부여와 手動作業에 의한 선별

첫째, 납세신고서에 대하여는 점수에 의해 등급이 부여된다[113]. 전술한 바와 같이 납세신고서를 선별하는 DIF는 납세신고서에 대해 점수[114]를 부여하는 것이다. DIF 전산조직에 의해 조사 필요성의 잠재성이 높은 납세신고서를 제1차적으로 선별하는 것이다.

둘째, 높은 점수를 받은 납세신고서는 전문적 지식과 경험을 가진 내국세입청 공무원이 手動에 의해 이를 심사·선별하는 곳으로 송부한다. 즉, 전산조직이 부여한 DIF점수가 높은 납세신고서를 세무감사 대상으로 선별할 때, 이의 분류를 담당한 공무원은 납세신고서에 대하여 납세자에게 설명을 요구하고 그 답변의 명백성

113) IRM sec. 21.8.1.3.2(Source of Returns for Classification)

114) DIF점수는 납세신고서 전체에 대해 종합적으로 납세액의 변경 잠재성을 시사하는 것이다. 그러므로 납세신고서상의 어떤 한 개의 항목이 높은 DIF점수를 받았다고 가정해서는 아니 된다. 어떤 항목의 누락은 DIF점수를 부여하는 과정에서 마찬가지로 중요할 수도 있다. 그리고 납세신고서를 심사하는 자가 높은 점수를 받게 되는 원인이라고 생각한 것이 전혀 점수를 받지 아니했을 수도 있다. 왜냐하면 그것이 TCMP 표본상의 납세액 변경사유와 아무런 상호 관련이 없거나 신고서상의 다른 항목들이 TCMP 표본상의 납세액 변경사유와 관련이 있어서 점수를 부여할 수도 있기 때문이다. 다른 말로 표현하면 분류자가 확인한 중요사항에 대해 점수가 부여되었을 수도 있고, 부여되지 아니했을 수도 있는 것이다 (IRM sec. 21.8.1.3.3.2②; 4.19.2.4.2: Review of the Entire DIF Return).

또는 정직성 여부를 검사한다.

셋째, 설명이 불충분하다고 판단되는 납세신고서는 조사대상 여부를 마지막으로 선별하는 세무감사부(the Examination Division)로 이송된다[115].

일반적으로는 그 점수가 높으면 세액의 큰 변동이 있을 가능성이 높다. DIF점수는 전체적으로 신고 누락한 소득이 있을 가능성이 있는 납세신고서라는 것을 의미하고, 따라서 세무감사의 필요 잠재성이 있음을 시사하는 것이다. 최소한의 조사 커트라인 점수가 정해지고[116], 그 이하의 점수를 받은 납세신고서는 세무감사 대상으로 선정하지 아니한다.

즉, 제1차적으로는 제출된 납세신고서에 대해 DIF전산프로그램에 의한 점수부여 과정을 거치고, 조사 커트라인 점수 이상의 납세신고서는 다시 手作業에 의한 선별절차를 거치게 되는 2단계로 되어 있다[117].

송부받은 납세신고서로서 조사 커트라인 점수 이상인 것에 대하여도 문제된 항목에 대한 조사의 필요성 여부 확인 또는 조사할 필요가 없는 납세신고서의 제거 등을 하게 된다. 그렇게 하기 위해 전문성을 구비한 사람이 다시 수동으로 심사할 필요가 있게 되는 것이다.

납세신고서에 대해 세무감사를 해야 할 정당한 이유가 없는 때

---

115) Meldman & Petrie, 1992, p. 54.

116) 현진권・박창균,『세무감사의 정책방향』,(한국조세연구원, 2001), p. 92.
이 기준점수는 지방내국세입청장(Regional Commissioners)가 조사업무량, 조사할 인적 자원 등을 고려하여 정하게 된다. 이렇게 정해진 기준점수를 초과한 납세신고서에 대하여 수동심사로 세무감사를 할 대상을 선정하는 것이다.

117) 현진권・박창균(2001), p. 92.

에는 납세신고서 표면에 그러한 상태를 표시하기 위해 '분류상 신고 시인(Accepted as Filed by Classification)'이라는 스탬프를 찍는다[118].

DIF의 선별절차를 거치지 아니한 납세신고서에 대하여는 납부세액의 큰 변동이 예상되는 항목을 내포한 납세신고서를 선별하거나 또는 자발적 납세순응의 유도를 위해 세무감사가 필요하다고 판단되는 신고서를 수동방법으로 선별하게 되는 것이다. 따라서 수동심사를 하는 사람은 납세신고서를 전체적으로 그리고 항목을 개별적으로 검토한다. 수동심사자는 그들의 숙련도·전문적 지식·지방에 대한 지식을 구비하고 명백한 문제점뿐만 아니라 숨겨진 문제점을 색출하는 숙련된 경험을 활용하게 된다. 그와 같이 해서 세무서 내 조사를 위한 유형과 조사의 범위를 결정하는 것이다[119].

그런데 내국세입청의 최근 10년간의 세무감사비율은 평균적으로 납세신고 1억 5,400만건 중 1.36%이며, 세무감사한 납세신고서 천체 중 약 4분의 3이 DIF의 선별절차를 거친 것이다[120]. 그러므로 기타의 선별방법에 의해 세무감사 대상으로 선정되는 것은 4분의 1에 불과하다.

(3) 세무감사 대상선정에서 고려되는 事項

① DIF는 다음과 같은 납세신고서에 대해 세무감사 필요의 잠재성 존부를 검증하기 위해 활용하는 전산조직 프로그램이다[121].

- 모든 개인납세신고서

---

118) Meldman & Petrie(1992), p. 54.

119) *Tax Examination Manual,* pp. 205~206.

120) Meldman & Petrie(1992), p. 54.

121) IRM sec. 21.8.1.3.3(Computer Identification of DIF), ①

- 자산규모 1천만달러($10 million) 이하 법인의 납세신고서
- 조합과세를 받는 법인(S Corporation)
- 조합체(Partnership)의 납세신고서

② 납세신고서를 신고대로 받아들일 수 없다고 결정하면 세무감사를 할 것인지 여부를 결정해야 한다. 이 결정은 관련 사항의 복잡성, 세무감사를 함에 있어서 요구되는 회계 및 감사기술의 정도, 그리고 통신방법에 의한 효과적인 세무감사의 가능성 여부 등에 기초를 두고 있다[122]. 조사항목의 목록(checksheet)상 중요한 사항으로서 면접조사의 대상이 되는 사항을 통신방법에 의한 조사로 전환하는 것도 배제되지 아니한다.

첫째, 현장조사(field examination)를 해야 할 원인이 되는 사항들을 내포한 납세신고서란 예를 들면 다음과 같은 사항을 내포하고 있는 것들이다[123].

ⓐ 회계원칙에 관한 깊은 지식을 필요로 하는 것
ⓑ 납세자의 사업장에 대해 현장검사가 필요한 사항들
ⓒ 복잡한 자본이득과 손실(schedule D) 거래
ⓓ 異常的이고 복잡한 임대소득과 비용이 있는 것
ⓔ 節稅方法을 사용한 것
ⓕ 기술적 전문가의 관여한 부동산의 기부
ⓖ 이혼수당 생활부양비
ⓗ 기록의 부피가 큰 것
ⓘ 세무감사에 많은 시간이 요구되는 것

---

122) IRM sec. 21.8.1.3.6(Procedures for Screening Individual Returns), ①
123) IRM sec. 21.8.1.3.6(Procedures for Screening Individual Returns), ②

ⓙ 재고자산이 과대하거나 중요한 것
ⓚ 과세연도 종료 전에 사업을 폐업한 것
ⓛ 油田·광산의 탐색, 비과세 거래 등 복잡성을 띤 비정상적인 사항
ⓜ 사업의 규모 등

둘째, 통신조사방법으로 조사할 납세신고서를 선별함에 있어서는 다음과 같은 사항을 고려하여 검토한다.

ⓐ 우편으로 제출할 수 있는 기록에 의해 용이하게 직접 확인할 수 있는 의심스러운 모든 항목
ⓑ 직전 또는 직후의 납세신고서에 대한 검토가 필요하지 않은 것
ⓒ 간단한 여러 가지 항목별 공제, 아동양육세액공제(child credit), 연로자공제(credit for the elderly) 등 통신조사가 도움이 되는 사항 등

그러나 다음과 같은 항목들이 내포되어 있는 납세신고서는 통신방법에 의한 세무감사가 적합하지 아니한 것으로 하고 있다.

ⓐ 여행 및 접대비의 공제
ⓑ 분류 담당자가 납세자의 권리를 확실하게 하기 위해서는 관서 내 면접조사가 필요하다고 보는 납세신고서 또는 납세신고서의 외관상 문서에 의해 효과적으로 통신할 수 없다고 보는 납세신고서
ⓒ 정규적인 관서 내 면접조사의 대상으로 선정된 것으로서 직접적인 확인뿐만 아니라 분석적인 검토를 통한 판단이 요구되는 항목들을 내포하고 있는 납세신고서 등

2) TCMP 세무감사

(1) 개념과 목적

TCMP(Taxpayer Compliance Measurement Program) 세무감사는 DIF에 의해 세무감사 대상을 선정함에 있어서 기준으로 삼는 표본을 마련하기 위한 조사이다. 이는 연구세무감사(research audit)라고도 한다[124]. DIF에서는 제출된 납세신고서상의 정보와 TCMP 세무감사에 의해 작성된 標本상의 정보를 대조 내지 비교하여 추징할 세액이 있을 가능성이 많은 것을 세무감사의 대상으로 선정하는 것이다. 이와 같은 목적으로 TCMP 세무감사를 받는 납세신고서는 총건수의 약 2% 미만[125]에 불과하다. TCMP 세무감사의 중요한 목적은 다음과 같다[126].

첫째, 내국세입청이 장기정책 수행상 필요한 공식(the formulation)을 만들기 위해 납세순응과 세무행정 간에 발생하는 괴리(gap)의 수준을 측정하기 위한 것이다.

둘째, 납세순응 수준의 검증기준을 변경하기 위한 것이다.

셋째, 신고서를 선별하는 절차(DIF)를 발전 향상시키기 위한 것이다.

---

124) Meldman & Petrie(1992), p. 63.
자발적 납세순응의 성실도 측정표본을 마련하는 TCMP 세무감사 제도는 미국 내국세입청의 연구보고서(research division)에서 1962년부터 구축하기 시작하여 1973년부터 3년 주기로 실시하기 시작했다(현진권,「미국 국세청 '납세자 순응도 측정 프로그램'의 내용과 시사점」,『재정포럼』, 2001. 1월호, 한국조세연구원, 2001).

125) 현진권・박창균(2001), p. 93.
3년마다 한 번씩 5만 내지 10만개의 납세신고서가 그 대상이 된다.

126) *Tax Examination Manual,* p. 203.

넷째, 법시행의 운영을 실효성 있게 증진시키기 위한 것이다.

다섯째, 세무행정 운영상 대체방법의 존부를 확인하고, 그 운용의 경제성을 달성하기 위한 것이다.

TCMP 세무감사는 오로지 탈루 등 추징세액을 적출하기 위한 정규(regular)의 세무감사와는 다음과 같은 점에 차이가 있다[127].

① 조사의 대상이 되는 납세신고서가 무작위추출방법으로 선정되며, 통신방법에 의한 세무감사방법으로 조사할 수 없다.

② 조사 담당자는 납세탈루의 혐의가 없는 경우에도 완벽할 정도로 조사해야 한다.

③ 납세신고서상의 모든 항목에 대하여 정밀하게 검토한다.

④ 조사 담당자는 다양한 조사절차를 기술하고 있는 포괄적인 체크리스트에 따라 조사한다. 그 체크리스트에 조사원인과 결과를 기록해야 한다.

(2) 조사의 성격

TCMP 세무조사의 대상 납세신고서는 납세자의 사회보장번호 마지막 수자에 기초를 두는 과학적 모집단에서 무작위로 추출된다. TCMP 세무감사 과정에서는 납세신고서상의 모든 항목에 대하여 그 금액의 다과에 상관없이 철저한 세무감사를 받게 된다. 일부의 납세자가 신고 누락 등의 흠결이 없음에도 불구하고 그러한 연구목적으로 깊이 있는 情密調査를 받는 것에 대하여 반대했지만, United States v. Flagg(1980)와 United States v. First National Bank(1981)의 두 판결에서 납세자는 TCMP 세무감사의 요구에 대한 순응을 거부할 수 없다고 했다[128].

---

127) 현진권 · 박창균(2001), p. 93.

그런데 납세자의 저항에 부딪쳐서 근년에는 이 TCMP 세무감사를 하지 못하고 있다[129]. 1988년에 수행된 TCMP 세무감사가 가장 최근의 것이라는 것이다(The most recent TCMP was conducted in 1988)[130].

---

128) Quality Measurement Handbook, Ch. 4: Mandatory Review, sec. 4.2(Cases Subject to Mandatory Review)에서도 TCMP 세무감사를 강제적인 세무감사라고 기술하고 있다고 한다.

129) "(3) 調査對象の選び方法", 第7章 米國の稅務調査の實態,『2000年米國調査研究報告書 : 米國における稅務專門家制度と連結納稅制度の實態について』, (東京稅理士會, 2000)
위 보고서는 미국의 조세전문가와의 인터뷰에 의해 수집한 자료를 기초로 하여 TCMP 세무감사가 중단된 이유를 다음과 같이 서술하고 있다.
"이 감사의 대상으로 선정되면 가족 구성원은 정말로 4인인가? 기부금은 실제로 지급한 것인가? 라는 등의 질문을 받는 것은 물론이고, 자녀의 출생증명서의 제출을 요구받는 등 상세하고 철저하게 조사를 받기 때문에 비극적이다. 그렇기 때문에 납세자가 議員을 개입시켜 "적당히 加減해 달라"는 청탁을 하기 일쑤이고, 내국세입청에 대해 의회의 압력이 가해진다. 또한 내국세입청의 예산과도 관계가 있어서 1983년경부터 이 조사를 하지 않고 있다(그런데 아래의 Gale & Janet Holtzblatt, 2000의 글에서는 1988년까지 TCMP 세무감사를 한 것으로 되어 있음). 따라서 현재 사용하고 있는 표본은 마지막(일본의 보고서에는 1983년으로 되어 있음) 1988년 TCMP 세무감사 당시의 것이다(이 TCMP 세무감사를 중지한 이유를 어떤 議員이 그 조사대상으로 선정되는 바람에 그렇게 되었다 하는 말도 있다는 것이다).

130) William G. Gale & Janet Holtzblatt, "The Rale of Administrative Issues in Tax Reform: Simplicity, Compliance, and Administration" Draft: December, 2000", The Brookings Institution, 2000, p. 16.
그리고 Major Management Challenges Facing the IRS, 2001, p. 9에서는 IRS의 전 TCMP는 지나치게 침해적이기 때문에 삭제하였다(The IRS' prior Taxpayer Compliance Measurement Program

(3) TCMP 세무감사의 대상 선정

TCMP 세무감사의 대상은 세무관서가 무작위추출방법에 의해 선정한다. 이 방법에는 소득의 특성과 금액의 기준에 따라 각 계층별 납세자와 납세신고서에 대한 샘플의 크기를 결정하고, 납세자의 사회보장번호(the taxpayer's social security number)의 끝자리 수에 의해 무작위추출 한다. TCMP 세무감사의 주된 목적은 납세신고서에 대한 납세액의 정확성을 검증하여 결정하는 것이다.

TCMP의 목적을 위한 납세신고서의 표본추출 계층은 소득의 특성 내지 유사성에 기초를 두고 설정한다. 개인의 신고서는 정(正)의 소득(positive income; 이는 passive income, 즉 부동산임대수입·사용료수입·배당수입·이자수입 등을 지칭하는 수동적 수입에 대응되는 수입을 말하는 것이다)의 총액에 따라 그룹화한다. 정의 소득이란 각종 공제와 결손에 영의 가치(a zero value)를 부여하고 납세신고서상에서 선별한 정의 소득항목의 총화를 의미한다. 사업소득이나 농업소득에 대한 신고서에 대해서는 그 선별의 기준을 총수입금액의 합계액(total gross receipts)에 두는 것이다. 즉, TCMP

---

was considered too intrusive and cancelled)고 표현하고 있다.
내국세입청의 종전 납세순응측정프로그램(prior TCMP)은 너무 침해적이라고 고려되어 없애버렸다. 지금 내국세입청은 납세자의 자진순응을 측정하거나 납세자에 대한 서비스를 증가시키고 법집행의 노력을 감소시킨 것이 납세자의 자발적 순응에 어떤 영향을 미쳤는지를 측정하는 믿을만한 방법을 가지고 있지 못하다.
내국세입청은 납세자의 자진순응이 크게 부식되기 전에 그 행정력을 강화할 필요가 있다. 이러한 문제에 대해 도움을 주기 위하여 재무부의 2000 재정연도 예산안 제출에는 다음 2년간에 걸쳐 새로운 직위 2,800개의 요구가 포함되어 있는 것이다. 이 추가적 인적 자원이 조세법을 시행하고 납세자에게 제공하는 서비스를 증진시키게 하려고 하는 것이다(Letter to Richard Armey, 2000. 12. 1. pp. 9~30).

세무감사의 대상은 층화무작위추출방법(stratified random sampling)방법에 의해 선정된다[131].

(4) 조사의 강도

TCMP 세무감사를 위해 무작위추출방법으로 선정된 납세신고서는 관서 내 조사(Office Examination)방법에 의해 세무감사를 받게 되는데 통신방법에 의한 세무감사 기타 조사는 허용되지 아니고 정상적인 세무감사절차에 의하게 되며, TCMP 세무감사는 다른 목적으로 개시된 세무감사보다 상당히 더 치밀할 수 있다[132].

통계적 표본의 유효성을 확보하기 위해 내국세입청 공무원은 비록 납세신고서에 명백한 오류가 없더라도 부여받은 TCMP 세무감사를 완전하게 마쳐야 한다. 조사공무원은 그 세무감사가 TCMP를 위한 조사라는 것을 납세자에게 알릴 수 없다. 납세신고서 하나에 대한 TCMP 세무감사는 소득의 특성별·금액의 규모별로 약 3만 개의 납세신고서(모집단)를 대표하는 표본이기 때문에 그에 대한 완전한 세무감사가 실패하는 경우 標本技法을 손상시키는 것이다. 즉, TCMP의 세무감사의 결과는 DIF공식의 발전에 사용되기 때문에 그 조사확인은 정밀성과 충분성을 갖추도록 하고 있다. 예를 들면 DIF공식에 실효성이 있으려면 그 공식은 당해 항목의 금액의 크기에 관계없이 실제적인 瑕疵를 반영해야 하며, 조사자측에서는 판단의 오류로 야기하는 어떤 편견도 없어야 한다. 사람이 하는 최선의 판단이 다양하기 때문에 조사자는 신고서상의 어떤 항목이 합리성이 있는 것으로 보인다고 해서 이를 수용하는 것으로는 충분하지 못하다. 최소한 납세신고서를 뒷받침하는 또는 신

131) 현진권·박창균, (2001), p. 94.

132) *Tax Examination Manual,* p. 203.

고하지 아니했을 가능성이 있는 소득, 소득공제와 세액공제에 관련되는 기장 기타 증빙문서에 대해 질문 또는 검사가 이루어져야 한다. 납세신고서상의 특정 항목에 대한 調査深度에는 감사자의 전문적 판단을 활용하게 된다[133].

<참고> 조사자는 모든 TCMP 세무감사에서 납세자에게 공제받을 자격이 부여된 추가적 소득공제 또는 세액공제의 허용뿐만 아니라 신고하지 아니한 소득의 발견에 특별히 경계심을 기울여야 한다. 납세자, 소득의 원천과 유형, 그리고 각종 소득공제 등의 다양성을 고려할 때 이 분야의 그러한 질문검사 범위와 심도에 대해 특별한 지침을 부여하는 것은 실용성이 없다. 이는 각 경우에 따른 판단의 문제이기 때문이다. 소득을 정밀하게 조사함에 있어서 사용할 수 있는 조치는 다음과 같다.

① 생활수준과 여러 가지 조건의 관찰
② 현재 보유하고 있는 재산, 그 취득한 날짜, 예금상황, 자금의 조달방법 등 정보에 대한 관찰

따라서 TCMP 세무감사에서는 다음과 같이 조사공무원의 통상적인 재량권이 상대적으로 제한된다. 첫째, 조사를 위한 일정이 약간 촉박하다. 둘째, 조사자로 하여금 납세자의 시설 및 그 사업운용 범위를 실제로 관찰하게 하기 위해 그의 사업장에서 조사업무를 하도록 장려한다. 셋째, 관련 납세신고서에 대해 보다 많은 주목을 하도록 한다. 넷째, 조사를 담당한 세무공무원은 그 납세신고서를 조사하지 않겠다는 선택을 할 수 없다.

---

133) *Tax Examination Manual,* p. 204.

(5) 조사종결 후의 처리

TCMP 세무감사의 결과 역시 그 수치의 확인 등 완벽한 심사를 받게 된다[134].

TCMP 세무감사를 하는 동안과 그 감사를 마친 후 평가를 받기 위해 조사평가보고서를 준비하여 내국세입청자료센터에 송부한다.

TCMP 세무감사의 결과는 중요한 세액변동을 나타내는 세무신고서와 그렇지 않는 세무신고서로 분류된다. 그리고 통계적으로 중요한 의미를 갖는 각 그룹에 대한 자료의 윤곽이 만들어진다. 다음 이들 자료의 윤곽에 대하여는 항목별로 개별분석이 이루어지고, 이렇게 해서 DIF 전산프로그램의 표본으로 발전시킨다. 그의 최종결과는 낮은 납세순응의 통계적 확률을 나타내는 세무신고서의 각 유형에 초점을 두는 통계모형이다.

서비스센터가 접수한 세무신고서를 DIF 분석경로를 통과시킬 때, DIF 전산프로그램은 TCMP 세무감사에 의해 작성된 표본보다 낮은 납세순응성 확률을 나타내는 세무신고서들에게 높은 점수를 부여하고, 이를 기준으로 세무감사 대상자를 선별하게 된다는 것은 이미 전술하였다[135].

참고로 TCMP 세무감사에 대하여 설명한 것으로 이를 요약하여 절차적 흐름과 각 단계별 주요작업내용을 개관하면 <표 9>와 같다.

---

134) *Tax Examination Manual,* p. 204.

135) *Tax Examination Manual,* p. 205.

<표 9> TCMP 세무감사의 단계별 주요 작업내용

단계별	주요 작업내용
1. 사전계획단계	- 조사방법, 목적, 범위의 설정, 사전, 표본추출, 검증의 획득
2. 표본설계 및 프로그램 선택	- 표본자료의 특성 및 세부사항의 결정 - 표본자료의 선택, 프로그램의 작성, 프로그램 검증을 위한 명세서 작성
3. 표본 추출	- 컴퓨터를 통한 표본자료의 선택
4. 전산화된 평가표의 개발	- 다양한 서비스기능에 대한 필요사항 결정, 현장검증 - 조사필요사항의 개발, 프로그램 작성, 평가표에 대한 검증
5. 조사자료 전송	- 표본신고서의 확보 및 평가표 작성을 위해 조사자료를 DCC로 발송 - 각 지역별로 완성된 TCMP 패키지를 지역별로 발송
6. 조사지침서 및 교육훈련 안내서 개발	- 조사절차 및 교육훈련: 책자 및 비디오테이프, 문제해결연습 등 - 훈련의 시행
7. 조사	- 소득, 손실 및 세액공제 등 신고와 관련된 것뿐만 아니라 추출된 표본신고서에 대해 개별적인 접촉에 의한 현장조사
8. 평가표의 처리	- 지역에서 on-line을 통해 평가표에 직접 기입할 수 있도록 준비, 타당성 및 일관성 검증, 프로그램작성 및 검증 - 지역자료를 on-line으로 입력하고 오류자료를 수정
9. 완전한 TCMP 자료파일 생성	- 파일에 포함될 필요사항 제공, 오류수정을 위해 문제점이 있는 자료를 식별하기 위한 진단표 작성, 프로그램 작성 및 검증 - 표의 분석 및 평가표 자료 수정
10. 결과표의 작성	- 필요사항, 프로그램 작성, 분석표의 작성 및 검증
11. 결과분석	- 자발적 납세순응 수준의 문제점 및 전반적인 결과분석

자료: 현진권 · 박창균(2001)에서 인용

라. 세무감사대상 선정기준의 공개

1) 공개배경

1998년 RRA에 의해 세무감사의 대상 선정기준(Disclosure of Audit Selection Criteria)을 공개하도록 한 배경은 다음과 같다.

내국세입청은 납세자들이 연방조세법에 따른 납세를 자발적으로 순응했는지의 여부, 그리고 적정하게 세금을 납부했는지의 여부를 확인하기 위해 개인 또는 법인 등이 제출한 납세신고서를 검증하기 위하여 매년 세무감사를 한다. 내국세입법 제7602조는 정확하게 납세액을 결정하기 위하여 납세자의 장부와 기록을 검사하는 것이 세무감사라고 정의하고 있다.

그런데 현재 내국세입청이 세무감사를 시작하기 전에 조사대상이 된 납세자에 대하여 그의 납세의무가 불성실하게 이행되었다고 인정하게 된 蓋然的 理由를 입증해야 하는 것은 아니다. 즉, 세무감사의 개시에 아무런 제약이 없는 것이다.

근래 내국세입청은 납세자에 대한 교육과 납세자의 자발적인 납세순응에 대한 조력을 강조하면서, 세무감사야 말로 자발적인 납세순응을 유도하는 데 가장 유효한 도구 중 하나라고 했다. 그러나 유한한 인적 자원을 보다 유효하게 활용하기 위해서 내국세입청은 납세순응이 매우 불량한 납세신고서를 효율적이고도 효과적으로 판별, 세무감사의 대상으로 선정하는 방안을 찾고 있다. 내국세입청은 다양한 책략(strategies), 도구, 프로그램과 技法을 활용하고 있다. 납세순응의 불성실도를 추정하기 위해, 내국세입청은 세무감사의 필요 잠재성이 있는 불성실한 납세신고서를 선별하는 데 최소한 40가지의 조사사항과 기준을 사용하고 있으나, 이러한 책략, 도구, 프로그램과 技法은 납세자에게 알려지지 않고 있다[136].

일반적으로 알려진 조사도구의 하나는 전산조직에 의한 분류제도이다. 예를 들면 DIF System이다. 이 프로그램에서는 세무감사를 하면 추가로 부과할 세금이 있을 것으로 판단되는 납세신고서를 예견할 수 있도록 고안된 전산점수(computer score)의 差를 기초로 하여 조사할 납세신고서를 선별하고 있다. 이 프로그램은 조사대상 납세신고서를 선별하는데, 선별자의 주관적 판단이나 또는 무작위 추출보다 객관적으로 여러 가지 요소를 검토할 수 있다. 그리하여 내국세입청의 다른 조사대상자 선별방법보다는 상대적으로 납세자와의 물의를 적게 일으켜 왔다. DIF방법에 의해 내국세입청은 세무감사를 받는 납세자의 불평을 피할 수 있었던 것이다. 미국이 세무감사를 한 납세신고서 가운데 약 4분의 3이 이 방법에 의해 선정된다는 사실을 전술하였다[137].

또한 내국세입청은 조사대상을 선정함에 있어서 금융기관 또는 기록을 보전하는 제3자가 제출하는 정보(과세자료)보고서와 납세자가 제출하는 납세신고서를 종합적으로 對査하는 객관적인 전산기술을 활용해 오고 있다.

내국세입청의 DIF라는 도구상자에서 TCMP 세무감사를 사실상 제거[138]하기 전에는 그 조사대상 샘플에 포함된 납세자들에게 그 조사로 야기되는 부담은 너무 과대했고, 내국세입청은 TCMP를 납세순응 이행이 불량한 지역을 통계적으로 결정을 하는 자료로 활용했다. 예를 들면 여러 가지 결론 중의 하나로 TCMP방법에 의

---

136) *Explanation and Analysis,* p. 275.

137) Robert E. Meldman and Richard A. Petrie, *Federal Taxation-Practice and Procedure,* Fourth Edition,(CCH, 1992), p. 54.

138) Gale & Holtzblatt(2000), p. 16.
1988년에 수행된 TCMP 세무감사가 가장 최근의 것이다(The most recent TCMP was conducted in 1988).

한 분석은 미국 서부와 남서부지역 납세자들의 납세순응 불성실도가 다른 지역보다 높다는 것을 암시했으며, 그러한 지역의 납세자에 대한 세무감사의 비율이 높게 나타났던 것이다.

납세신고서상의 특정항목에 대한 납세순응의 불성실도가 심하게 나타나면 그러한 납세신고서에 대하여 세무감사가 시작된다. 예를 들면 재무부는 근로소득세액공제(earned income tax credit)의 경우 그 전체 중 4분의 1이 공제받을 수 없는 납세자라고 추계하고 있다.

또한 내국세입청은 특정 납세신고서에 대해 정밀조사를 할 것인지의 여부를 결정함에 있어서 탈세제보자의 정보도 사용하고 있다. 내국세입청은 현재 제보자의 비밀정보에 의해 징수한 세액의 15%(최고한도액을 200만달러로 한다)를 보상금으로 제보자에게 지급하는 제도를 운영하고 있다. 탈세제보자는 전화요금이 무료인 전화를 사용하거나 어떤 세무관서이든 출입할 수 있다. 1996년에 탈세제보에 대한 보상금을 신청한 자는 9,430명에 달한다. 탈세제보자의 대부분은 종전의 배우자이거나 해고된 피용자들이다. 내국세입청은 이러한 정보에 의해 650건을 조사했고 추징세액 1억 300만달러에 대하여 350만달러의 보상금을 지급했다. 그리고 1996년 전 3년간에 내국세입청은 약 2천 건의 비밀정보를 접수해서 약 7억 9,700만달러의 세금을 징수할 수 있었다.

세무감사는 객관적인 기준에 의한 납세자의 평가를 통해서도 개시한다. 이는 무작위추출방법으로 불법 또는 부당한 행위의 혐의가 없는 납세자를 조사대상자로 선정하는 것인데 이 방법은 의회지도자와 이해관계를 가지고 있는 납세자들의 논란을 불러일으켰고, 근래에는 납세자들의 분노를 야기시켰다.

근래 연방회계감사원(General Accounting Office: GAO)[139]이 조사연구한 결론은 다음과 같다[140].

① 내국세입청은 1994년부터 1996년까지의 사이에 조사대상 납세자를 선별하는 데 무작위추출방법을 포함해서 최소한 6가지의 프로그램을 사용하였다.
② 내국세입청은 1994년부터 1996년까지의 사이에 세무감사를 위한 전국적 규모의 무작위추출방법에 의해 최소한 7,421명을 조사대상자로 선정했고, 세무감사는 2,961건을 완결했다.
③ 1994년부터 1996년까지의 사이에 완성된 무작위추출방법에 의한 세무감사의 80% 이상은 연간 소득이 25,000달러 또는 그 이하의 저소득 납세자에 대해 실시되었다.
④ 무작위추출방법에 의한 세무감사의 거의 반이 남부의 11개 주에서 실시되었다.
⑤ 내국세입청의 6가지 프로그램 중 무작위추출방법과 관련이 있는 4가지가 영세사업 또는 자영사업자에게 초점이 맞추어졌다.

이러한 상황은 의회로 하여금 납세자들에게 그들이 세무감사의 대상자로 선정될 수도 있는 이유를 이해시키기 위해서는 내국세입청의 세무감사 대상자 선정기준에 관한 정보를 납세자들에게 알릴 필요가 있다고 믿게 한 것이다.

---

139) Black Law Dictionary, Fifth Edition,(West Publishing, 1979), p. 614. 田中英夫 編,『英米法辭典』,(東京大學出版會, 1991), p. 375.
연방회계감사원은 GAO로 약칭되기도 한다. 이는 입법부에 설치된 기관으로서 회계검사업무 외에 연방의회의 입법, 연방정부의 program에 관한 회계적 청구의 처리, 공공부문의 경비절감, 생산성 향상에 관한 권고 등의 기능을 가지고 있다. 연방회계감사원장과 부원장은 상원의 승인을 얻어 대통령이 임명한다. 그 임기는 정치적 독립성을 담보하기 위해 15년으로 길게 정하고 있다.

140) "House Committee Reports," *Explanation and Analysis*, 10.575; p. 639.

2) 공개규정의 내용

재무부장관 또는 그의 위임을 받은 자는……총괄적 납세자권리헌장법(Omnibus Taxpayer Bill of Rights) 제6227조에 규정된 선언문(내국세입청의 Publication 1)에 간략하고 비전문적 용어에 의해 세무감사 대상 납세자를 선정하는 기준과 절차를 구체적으로 기술해야 한다. 그러한 설명에는 그 공개가 법의 집행에 유해한 정보를 포함하지 아니하나, 활용할 수 있는 매스컴의 정보에 기초를 두거나 또는 내국세입청에 제보되는 탈세정보에 기초를 두고 세무감사 대상 납세자를 선정하는지의 여부를 포함하여 내국세입청이 사용하고 있는 일반적 절차를 상세히 설명해야 한다(RRA. sec. 3503(a)).

그러나 내국세입청의 세무감사 및 그 전략은 보호할 필요가 있다고 인정하여 만약에 이를 공개할 경우 법의 집행에 유해(detrimental to law enforcement)할 수 있는 정보는 납세자권리헌장에 포함시키지 않아도 된다[141].

시키고의 McKenzie & McKenzie PC의 Robert McKenzie는 이와 같은 개정 내용에 대하여 다음과 같이 분석하고 있다.

"내국세입청은 세무감사 대상 납세신고서를 선정하는 데 여러 가지 방법을 사용하고 있다. 내국세입청은 면세나 공제를 주장한 기준의 불일치 여부를 측정하는 DIF점수제(DIF scoring system)를 이에 사용하고 있다. 또한 내국세입청은 세무감사 대상 납세신고서를 선정하는 데 제보된 정보, 문서의 相互對査, 언론매체의 보도, 다른 법집행기관의 통보, 그리고 특별한 프로그램을 사용하고

141) *Explanation and Analysis,* pp. 275~278.

있다.

RRA는 내국세입청으로 하여금 그 정보가 법의 집행에 유해롭지 아니한 한 납세자에게 세무감사대상 납세신고서를 선정하는 데 사용한 방법을 알려주도록 요구하고 있는 것이다.

이제 납세자는 세무감사 기간에 내국세입청이 제기하는 문제들을 많이 알게 될 것이다. 왜냐하면 납세자들은 세무감사를 하는 이유를 알기 때문이다. 세무감사를 하는 이유를 알면 세무감사가 야기하는 납세자의 공포를 감소시키고, 납세자로 하여금 보다 효과적인 방어를 하게 할 것이다."

마. 세무감사의 종결과 30일레터

1) 일반절차

세무감사를 종결한 후 세무감사를 수행한 자가 작성하는 보고서에는 네 가지의 결정사항에 관하여 이를 품신하게 된다.

① 제출된 납세신고대로 수용하고 사건을 종결하는 것
② 일정한 추징세액과 가산세의 부과를 주장하는 것
③ 환급·세액공제·기타 경감 등에 관한 납세자의 요구 유무에 관계없이 일정한 초과납부를 시인하는 것
④ 환급·세액공제·기타 경감 등에 관한 납세자의 요구를 거절하는 것

제출한 납세신고서대로 받아들여진 경우(상기 ①), 이는 납세자가 적법하게 작성하여 제출한 신고서에 해당하게 되므로 납세자는 이를 변경하지 않는다(no change; 申告是認)는 통지를 받게 된다.

2) 30일레터

그런데 과세관서가 신고시인을 하지 아니하고 상기 ② 또는 ③의 사항 중 어느 한 가지의 결정을 하는 경우 과세관서는 납세자에게 30일레터(preliminary notice of deficiency)를 송부한다. 30일레터는 과세관서가 세무감사에 의해 결정할 내용을 서술·제시하는 요식문서(a form letter)이다. 30일레터에는 과세관서가 결정하고자 하는 내용의 기초를 설명한 세무감사보고서 사본(a copy of examiner's report explaining the basis of the proposed determination)이 첨부된다.

30일레터는 납세자에게 다음과 같이 대응할 수 있는 권리를 알려주는 의미를 가진다. 즉, 납세자가 30일레터에 의해 제시된 내용에 동의하는 경우에는 동의서에 서명하여 회송한다.

또한 30일레터를 받고 납세자가 과세관서의 제시된 내용에 동의하지 않는 경우, 납세자는 쟁송절차를 밟을 수 있다는 것을 事前에 고지하는 의미를 가진다.

납세자가 30일레터에 대하여 아무런 반응도 하지 아니하는 경우에는 90일레터(a statutory notice of deficiency)를 발부하거나 또는 추징세액의 재조정통지서의 발부(the issuance of a notice of adjustment) 등 조치를 취하게 된다.

3) 불복(protest)

① 관서 내 면접조사 또는 통신방법의 세무감사를 받은 경우 그 조사내용에 대해 지방내국세입청 불복심사기관의 협의(불복심리)를 받으려면 논쟁되고 있는 불복사항을 간단하게 적은 문서를 제출하여야 한다.

② 1과세기간 분으로서 가산세를 포함하여 과세관서가 제시하는 결정할 총세액 또는 환급세액이 2,500달러 또는 그 미만이면 현장세무감사의 경우에도 지방내국세입청 불복심사기관의 심리를 받기 위해 논쟁되고 있는 불복사항을 구두(문서에 의하지 아니하고) 또는 그 내용을 간단하게 적은 문서에 의해 불복할 수 있다.

③ 과세관서가 제시하는 결정할 총세액 또는 환급세액이 10,000달러를 초과하는 경우로서 현장세무감사를 받은 것인 경우 지방내국세입청 불복심사기관에 불복하기 위해서는 논쟁되고 있는 불복사항을 문서로 적은 불복청구서를 제출해야 한다.

④ 1과세기간 분으로서 가산세를 포함하여 과세관서가 제시하는 결정할 총세액 또는 환급세액이 2,500달러 초과 10,000달러 이하인 경우로서 현장세무감사를 받은 것이면 지방내국세입청 불복심사기관의 심리를 받기 위해서는 논쟁되고 있는 불복사항을 구두나 또는 문서에 의한 청구를 납세자가 선택할 수 있다.

문서에 의한 청구서를 준비해야 된다고 하는 과세관서의 敎示는 30일레터에 의해 납세자에게 통지되는 것이다[142].

3. 우리나라 稅務調査節次의 合理化 方案

가. 미국제도에서 얻는 시사점과 개선 필요성

1) 시사점

미국의 소득관련 세목의 세무감사유형은, 우리나라의 부가가치세 세무조사와 소득관련 세무조사인 특별세무조사를 제외하면, 우

142) Reg. sec. 601.105(d), *Tax Examination Manual,* 1985, pp. 594~595.

리의 세무조사의 유형과 대동소이하다[143]. 다만, 세무감사의 대상을 선정하는 방법에서 상당한 차이를 보이고 있고, 세무감사를 종결한 후의 처리에서도 차이를 보이고 있는바, 종결 후 처리의 차이는 사전 청문제도와 사후 구제제도의 차이에서 오는 결과라고 할 수 있다. 종결 후의 처리상 나타나는 차이는 우리도 이미 도입하고 있는 사전 청문제도의 확충적인 정비로서 다른 분야보다 용이하게 극복할 수 있을 것이다.

미국의 세무감사제도에서 우리가 얻을 수 있는 他山之石의 정책적 시사점은 그 핵심이 세무조사의 대상을 선정할 때 그 객관성을 보다 제고해야 하는 문제로 집약된다. 그런데 미국이라고 해서 세무감사의 대상선정을 100% DIF 전산프로그램에 의해 선정하는 것이 아니라는 점, DIF 전산프로그램에 의해 납세신고서에 부여한 점수가 최종적인 선정기준으로 되는 것이 아니고 높은 점수를 받은 납세신고서 중에서 다시 세무감사 업무에 숙달된 세무공무원이 手動作業에 의해 최종적으로 선정된다는 점이다. 다시 말하면 DIF 프로그램이 감사대상 선정의 객관화를 제고하는 중요한 제도인 것은 사실이지만, 이를 세무감사 대상선정의 객관화를 실현하는 유일한 방법은 아니라는 점이다.

이러한 점을 충분히 고려하면서 우리의 세무조사 대상 선정방법의 개선방안을 모색해야 한다고 할 것이다.

---

143) 우리나라의 세무조사 유형은 일반조사・특별조사・추적조사・전부조사와 부분조사・실지조사・간접조사・확인조사・통합조사・긴급조사로 분류된다. 그런데 이 중 긴급조사는 수시부과사유가 있을 때 예외적으로 하는 조사이고, 확인조사는 특정사항에 대한 사실조사이며, 부분조사는 특정항목의 적정여부만을 검증하는 조사이고, 추적조사는 재화 또는 세금계산서의 흐름을 파악하기 위한 조사이므로 이들을 제외한 6개의 조사유형이 납세신고서에 대한 본격적인 조사라고 할 수 있을 것이다.

2) 우리 절차의 합리화, 객관화의 필요성

우리나라는 현재 세무조사 대상 선정상의 객관성·공정성의 문제로 과세관서에 대한 납세자의 불신이 팽배해 있다. 우리는 이러한 상황으로부터 탈피해야 한다.

세무행정이 납세자의 신뢰를 받을 때 이를 바탕으로 납세자의 자발적 납세순응이 제고된다는 점에서, 나아가 납세순응의 불성실을 억제하는 중요한 담보수단이라는 점에서 그 중요성이 매우 크다. 이러한 양자의 기능을 상호보완적으로 조화시키면서 납세자의 신뢰를 제고하기 위해 선진국들은 근래 수년간 세무행정으로 하여금 조세징수기능과 납세자에 대한 봉사기능을 조화롭게 수행하도록 개혁하고 있다.

우리도 이와 같은 개혁을 추진하는 대열에 합류해야 한다. 우리나라 국세청은 1998년부터 세무행정의 개혁을 추진하기 시작했는바, 이는 멈출 수 없다. 오히려 더욱 박차를 가해야 한다. 그런데 납세자가 불신의 표적으로 보고 있는 세무조사 대상의 선정절차는 아직 그 개혁과제에 포함시키지 않고 있는 것으로 보인다.

세무행정 당국에서는 우리도 미국과 마찬가지로 납세신고서에 대해 여러 가지 기준을 적용하여 不誠實度를 객관적으로 측정하고, 그 측정결과에 따라 세무조사의 대상을 선정하고 있으며 그 선정에 과세관서의 자의성이 개입되지 않는다고 주장하고 있다. 미국의 경우와 같은 수준의 객관성이 보장된 것은 아니지만, 상당한 정도로 이러한 노력을 내부적으로 경주하고 있는 것은 사실일 수 있다.

그러나 이를 객관화하지 않고 內部指針으로 운용하고 있다는 설명만으로는 장기간 축적된 납세자의 불신을 해소할 수 없을 것이다. 그러므로 그 內部指針을 세무조사 대상의 선정절차로서 法規範化하여야 한다고 본다. 그렇다고 납세신고서의 불성실도를 측정

하는 각종 요소, 즉 측정기준을 모두 공개해야 한다는 뜻은 아니다. 이러한 것을 제외한 측정절차만을 공개하는 것으로 족하다.

개선방안을 모색하는 데 필요한 범위 안에서 현재 우리 세무행정에서 행하고 있는 조사대상 선정의 관행을 대충 살펴보고자 한다[144].

나. 조사대상 선정에서 나타나는 관행과 문제점

1) 일반세무조사의 대상 선정과 문제점

(1) 일반세무조사의 개념

일반세무조사란 조사대상자가 납부해야 할 특정세목에 대하여 과세관서가 과세표준의 결정 또는 경정의 목적으로 과세요건의 충족 여부 또는 신고사항의 적정 여부를 검증하기 위해 통상적으로 실시되는 세무조사이다(2002. 11. 7. 개정, 國基81②). 일반세무조사에서는 조사대상자가 비치, 기장하고 있는 장부 및 관련 증빙서류에 대한 조사, 기록 및 증빙의 진실성 여부를 확인하기 위한 실물조사와 생산수율의 검토를 하게 된다. 그러나 후술하는 특별세무

144) 국세청훈령인 '조사사무처리규정'은 국세청이 현재 對外秘 사항으로 분류하고 있어서 그 자료에 근거한 정확한 기술이 불가능하다. 또한 세무조사 대상의 선정방법이라든가(미국의 경우 이러한 절차와 방법을 기술한 편람-*Internal Revenue Manual*-을 공개하고 있다), 납세신고서에 대한 불성실도를 측정하는 각종 기준(미국도 DIF프로그램에서 납세신고서의 불성실도를 측정하는 여러 가지 要素的 基準 내지 그에 부여하는 加重値 등은 이를 공개하지 아니한다)은 알 길이 없다. 그래서 필자가 체험적으로 알고 있는 범위 안에서 이를 기술할 수밖에 없다. 이러한 이유로 기술의 내용이 잘못될 수 있다고 본다.

조사와는 달리 납세자가 비치·기장하고 있는 장부 및 증빙서류를 預置(납세자의 동의를 전제로 세무관서가 장부 등을 점유하는 조치) 하지는 않는다. 일반세무조사의 대상을 선정하는 방법으로는 두 가지 방법을 사용하고 있는 것 같다.

(2) 手動作業에 의한 選定

세무서장이 관장하는 세무조사 대상의 선정이다. 세무서장은 사업규모, 납세성실도, 업종의 특성, 과거의 납세실적, 세무정보 등을 검토하여 세무조사의 대상을 선정하는데, 이 선정은 원칙적으로 세무조사업무를 관할하는 세무서장이 담당하게 될 것이다. 특히 중요하다고 인정되는 세무조사의 대상 선정은 국세청장 또는 지방국세청장이 할 수 있다고 본다.

그리고 영세사업자나 중소기업에 대해서는 공평성에 크게 영향이 없으면 조사대상 선정에서 이들을 제외시키는 것이 관례로 되어 있을 것이다. 이러한 세무조사대상 선정에 있어서 국세청은 선정범위 선정기준과 절차를 상세히 다룬 세목별 조사지침을 가지고 있다고 추정되지만, 그 내용이 공표되지 않고 있어서 상세한 것은 알 수 없다. 추축컨대, 과학화된 객관적 기준을 만족할 만큼 갖추고 있다고는 평가할 수 없을 것 같다.

(3) 심사분석방법에 의한 選定

전산조직에 의한 심사분석방법에 의해 수행되는 세무조사 대상의 선정이다. 이는 주로 소득에 과세하는 소득세와 법인세의 조사대상 선정에 적용하는 방법이라고 추측되며, 대충 미국의 DIF프로그램에 의한 선정절차에 비유할 수 있을 것이다. 특히 조사대상 선정방법의 객관화 방안을 모색함에 있어서는 이 방법을 특히 주목하여 발전시켜야 할 것으로 본다.

심사분석에 의한 선정은 세무서장이 제출한 납세신고서 및 부속서류를 국세청 전산조직에 입력시킨 후 이를 분석하여 납세성실도, 세무정보, 신고내용 등에 대한 평가를 綜合, 세무조사 대상을 선정하는 방법일 것이다. 그런데 전산조직에 의해 성실도 분석의 基準項目은 몇 가지가 있고 그 분석방법은 어떻게 하는지, 그리고 그 분석결과에 대해서 조사대상과 조사대상 제외의 기준은 어떤 것인지 납세자와 국세청 외부의 사람은 이를 전혀 알 수 없다. 미국의 경우와 대비해 보아도 이 부분을 공개하지 않는 것이 비판의 대상이 될 수는 없다. 그러나 이 방법에서도 역시 과학화된 객관적 기준이 만족할 정도로 갖추어져 있다고 평가하기는 어려울 것으로 추축된다.

미국은 비록 분석의 기준항목을 공개하지는 않지만, 각 분석항목에 각기 다른 加重値를 주고, 이러한 방법으로 각 항목에 대해 평가한 점수를 합계해서 당해 납세신고서에 대해 DIF점수를 부여하며, 그 점수가 높은 납세신고서를 세무감사의 대상으로 선정하되, 세무조사업무에 숙련된 내국세입청 공무원이 높은 DIF점수를 받은 납세신고서 중에서 手動으로 調査對象과 調査除外對象을 선별한다는 정도의 기본골격 및 절차는 이를 공개하고 있다.

조사대상 선정절차마저 철저히 비공개로 일관하고 있는 상황에서 납세자는 국세청이 전산조직에 의한 심사분석을 통해 세무조사 대상을 객관적으로 선정하고 있다는 주장에 대해 신뢰를 보낼 수 없는 것은 당연하다고 할 것이다.

(4) 선정상의 問題點

위의 두 가지의 세무조사 대상 선정방법이 상호 어떻게 보완되고 구별되고 있는지 납세자는 전혀 알 수 없다. 연간 세무조사를 한 건수 중 첫째의 방법으로 선정하여 세무조사를 한 건수의 비중

이 몇 %인지 그리고 후자의 방법으로 선정하여 세무조사를 한 건수의 비중이 몇 %인지, 납세자는 전혀 알지 못한다. 뿐만 아니라 전자의 방법은 어떤 경우에 적용하고, 후자의 방법은 어떤 경우에 적용하는지도 납세자는 모른다. 그리고 후자의 방법으로 불성실하다고 판단된 납세신고서에 대해 다시 前者의 방법으로 선정하는지도 알 수 없다. 특히 납세자는 어떤 납세신고서를 불성실한 것으로 평가하는지도 모른다. 최소한 이러한 납세자의 의문은 없도록 그 절차 및 비중 그리고 불성실신고로 판정하는 기준(예를 들면 미국의 DIF 점수를 평가의 결과치로 하는 것 등) 정도는 공개해야 세무조사의 선정방법이 투명하다고 할 수 있을 것이다. 이러한 것을 공개하지 않고 있는 한, 세무조사 대상 선정이 과세관서의 주관적 자의성에 의해 이루어지고 있어서 객관성이 없다는 의구심을 납세자들이 가지게 되는 것은 당연하다.

2) 특별세무조사와 그 문제점

(1) 특별세무조사의 개념

특별세무조사는 탈세정보자료나 간접조사에 의하여 조세를 포탈한 혐의가 객관적으로 포착된 납세자에 대하여 수행하는 세무조사이다. 즉, 특별세무조사는 犯則調査를 해야 할 대상임에도 불구하고 이를 세무조사의 한 유형인 특별세무조사를 하는 것이라고 볼 수 있다. 이러한 특별세무조사는 세무서, 지방국세청 또는 국세청이 수행하게 되며 그 조사기간은 일반세무조사의 경우보다 장기간에 걸쳐 이루어지는 것이 통례이다. 조사의 범위는 일반세무조사의 경우보다 넓고 조사의 강도는 더 심도 있게 이루어진다. 즉, 조사대상자가 비치 기장하고 있는 장부 및 관련 증빙서류에 대한 조사, 기록 및 증빙의 진실성 여부를 확인하기 위한 실물조사와 생

산수율 검토함은 물론 거래처와의 거래 및 금융거래에 대한 확인조사를 하게 될 것이다.

그리고 특별세무조사를 할 때에 조세포탈의 혐의에 관한 증거 등을 확보할 필요가 있는 경우, 세무조사자는 납세자의 동의를 전제로 그의 장부 등을 預置할 수 있다.

일반세무조사와 또 한 가지 중요한 차이점은 세무조사를 사전통지를 하는 경우 증거인멸 등으로 조사목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우에는 세무조사의 사전통지를 하지 않을 수 있는데(國基81의6① 단서), 아마도 특별세무조사가 전적으로 이에 해당하게 될 것이다.

(2) 특별세무조사의 대상 선정

특별세무조사의 대상 선정에는 특별한 조사대상의 일반적인 선별절차 자체가 있을 수 없다. 탈세정보자료나 간접조사에 의하여 조세를 포탈한 혐의가 객관적으로 포착된 경우에 수행하는 세무조사이기 때문이다. 다시 말하면 특별세무조사는 조세포탈범을 조사하는 절차인 犯則調査를 해야 할 대상인 것이다. 그 선정은 탈세제보나 간접조사에 의해 상당한 정도로 포탈혐의를 포착하는 것이 선정기준이라고 할 수 있다.

(3) 특별세무조사의 문제점

특별세무조사는 다음과 같은 많은 문제점을 내포하고 있는 조사방법이라고 할 수 있다.

① 특별세무조사는 그 방법에 있어서 犯則事件의 조사와 유사하게 납세자의 장부 및 증빙서류를 예치한다는 점, 범칙조사와 마찬가지로 증거인멸 등 이유를 들어 세무조사의 사전통지를 생략할 수 있는 점, 그리고 조사범위가 광범위하고 조사기간이 장기간에

걸친다는 점, 조사목적이 조세포탈의 혐의에 관한 증거 등을 확보하고자 하는 점 등을 종합해 보면 이는 準租稅犯則調査(준조세범수사)라고 할 것이다. 법리적으로 보면 이러한 경우에는 당연히 조세범처벌절차법상의 범칙조사권을 발동해야 하는 것이다. ② 특별세무조사가 범칙조사가 아니라면 그 조사권은 그 법적 근거가 세무공무원의 질문검사권이기 때문에 세무조사 도중 이를 범칙조사로 전환[145]하지 않는 한, 통고처분을 하거나 고발절차를 밟는 일이 없고, 다만 회피한 세액의 추징과 가산세의 제재를 가하는 것으로 종결하게 된다. 이러한 특성 때문에 특별세무조사는 조세범처벌법절차상의 범칙조사와 세법의 일반세무조사의 중간적 혼합형태를 취하고 있는 것이 된다. 조세법률주의가 조세절차까지를 지배·규율하는 헌법상의 기본원리라고 해석한다면 위와 같은 유형의 특별세무조사는 이에 위반된다고 할 것이다.

3) 循環稅務調査의 대상 선정과 문제점

(1) 순환세무조사의 개념

최근 4년간(또는 4사업연도) 이상 동일세목에 대하여 세무조사를 받지 아니한 납세자에 대해 업종, 규모 등을 감안하여 신고내용의 적정성 여부를 검증할 필요가 있는 경우에는 필요한 최소한의 범위 내에서 세무조사를 할 수 있다(2002. 11. 7. 개정, 國基 81의5 ③ Ⅰ)[146]. 이를 속칭 순환세무조사라고 한다.

---

145) 세무조사를 범칙조사로 절차를 전환하는 경우에는 이를 납세자에게 명확하게 告知해야 한다. 질문검사권의 행사에 대한 답변에서는 납세자가 자기에게 불리한 진술을 거부하는 경우 벌금형의 제재를 받지만, 조세범칙조사절차에서는 범칙혐의자인 납세자에게는 陳述拒否權이 있기 때문이다.

이는 비교적 납세신고가 성실하다고 보아 일반세무조사의 선정대상에서 제외된 납세자들이며, 세무조사 없이 4년간 경과한 것에 대하여 수행하는 세무조사이고, 그 조사는 일반세무조사의 방법으로 하는 것을 원칙으로 한다.

이러한 세무조사는 신고납세주의 세목에 대하여도 필요불가결한 것임에 틀림없다. 납세자의 성실한 자발적 납세순응은 세무조사 없이는 담보될 수 없기 때문에, 그러한 상황은 납세도의가 높은 수준으로 이미 확립된 선진사회에서도 마찬가지인 것이다.

(2) 순환세무조사 대상의 선정기준

구법에는 순환세무조사의 대상 선정에 대하여 아무런 기준도 제시한 바가 없었다. 순수하게 법률적 관점에서만 보면 순환조사의 대상 선정이 전적으로 과세관서의 自由裁量에 맡겨져 있다고 할 수 있다. 그러할 경우에는 순환세무조사 대상의 선정이 세무관서의 주관적 판단에 맡겨져서 자의성이 개입할 우려가 있게 된다.

(3) 순환세무조사의 문제점

구법과 같이 순환세무조사의 대상을 선정함에 있어서 아무런 기준이 없다면 다음과 같은 문제점이 있다.

즉, 신고 후 4년(개정 전에는 3년)이 경과한 시점에서 신고납세

146) 2002년 11월 7일 국세기본법이 개정되기 전에는 본법 제85조의5 제2항과 동법 시행령 제63조의4 제2항 제2호에 “최근 3년간(또는 3사업연도) 이상 동일세목의 조사를 받지 아니한 납세자에 대하여 신고내용의 적정여부를 검증하기 위하여 행하는 세무조사”는 납세자의 성실성 추정규정에 불구하고 이를 제한을 받지 아니하는 것으로 규정되어 있었다. 이 규정에는 특히 ‘업종, 규모 등을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 따라’라는 제한이 없었다.

자 중 신고불성실 등으로 세무조사를 받은 자에서 제외(상대적으로 성실한 납세신고자로 판정)된 납세신고자는 4년이 경과하면 모두 순환세무조사의 대상이 되는 것인바(예를 들어 불성실납세로 판정되어 세무조사를 받는 납세자가 신고자의 1%라면 4년 후에는 납세신고자의 99%가 순환조사의 대상이 되는 것이다), 세무행정이 매년 당해연도의 납세신고자 중 불성실신고자와 매년 순환조사의 대상이 되는 신고납세자를 모두 세무조사(즉, 신고자의 99%에 대한 全數調査)를 할 인적 자원 자체를 보유하고 있지 못한 실정이다. 이러한 상황은 우리나라뿐만 아니라 다른 선진국의 경우도 마찬가지다.

그렇다면 순환조사를 받아야 할 전체 대상자 중 그 일부를 조사대상으로 선정하는 객관적 기준은 무엇인가? 시간의 경과로 인하여 순환조사 대상이 되는 납세자는 당초 세무관서가 신고 누락, 신고 오류, 협력의무 불성실 이행 등 경정해야 할 사유가 상대적으로 적어서 일반세무조사를 생략한 납세자들이다. 그러므로 객관적 선정기준 없이 그 대상자들 중 일부만에 대해서만 순환세무조사를 하게 되면, 순환조사를 받는 납세자는 그 선정의 자의성, 정치적 보복, 괘씸죄 등 온갖 의심을 하면서 과세관서를 불신하게 되는 것이다.

그리하여 개정 국세기본법은 그 순환세무조사의 대상자 선정에 관하여 새로이 규정을 정비하게 된 것이다. 이에 대하여는 후술한다.

다. 세무조사 대상 選定方法의 改善

1) 일반세무조사의 경우

세무조사 대상의 선정방법의 가장 기본이 되는 부분은 일반세무조사의 경우이다. 다음과 같은 개선책을 제시할 수 있다.

첫째, 납세신고서 중 일반세무조사 대상의 선정은 객관적 기준에 따라 전산조직을 통해 검토·분석한 결과 그 신고내용이 불성실하다고 평가되는 것으로 해야 한다. 이러한 방법은 특히 법인세, 소득세, 그리고 부가가치세의 조사대상 선정에서 더욱 필요하다고 할 것이다. 신고납세주의를 채택하고 있는 세목의 경우 조세채무의 確定權을 제1차적으로 납세자에게 위임하고 납세자의 신고확정에 탈루와 오류가 있는 경우에만 제2차적으로 조세채권자가 경정확정권을 행사하는 것이 원칙이기 때문에 신고한 납세신고서의 全數를 반드시 세무조사 해야 한다는 논리는 신고납세제도의 본질이나 법적 성격과 조화될 수 없는 견해이다. 그러므로 일반세무조사는 신고내용이 불성실하다고 평가되는 것만을 선별하여 그 조사대상으로 하여야 할 것이다.

둘째, 일반세무조사 대상의 선정방법을 적용받아야 할 납세자의 범위는 어떻게 정할 것인가?

① 납세신고를 하지 아니한 납세자에 대해서는 조세채권이 확정되지 아니했기 때문에, 과세관서는 납세신고를 하지 아니했지만 납세의무가 있다고 認知되는 자에 대하여 조사대상의 선별과정을 거칠 필요없이 認知 즉시 세무조사를 할 수 있음은 당연하다. 전산조직에 의한 조사대상의 선정문제가 수반되는 것은 적법하게 납세신고를 한 경우에 한함은 물론이다. 그리고 납세신고를 했다고 하더라도 장부를 비치 기장하지 아니하여 과세표준을 추계방법으로 납세신고를 한 신고서는 그 성실도의 검토·분석 자체가 불가능하기 때문에 비록 신고를 했다고 하더라도 이에 대하여는 전산조직에 의한 조사대상의 선정과정을 거칠 필요 없이 과세관서는 세무조사를 할 수 있어야 한다.

② 납세신고서 중 영세한 개인사업자(예컨대 간이과세자)에 해당하는 납세자는 국세청장의 재량에 의해 이를 일반세무조사 대상

에서 제외할 수 있도록 해야 한다. 국세청은 현재에도 그렇게 하는 관행이 있는 것으로 추측된다. 그런데 간이과세자 등 영세개인사업자에 대해 영구히 세무조사를 면제하는 경우, 이는 거래를 누락시키는 방법에 의해 간이과세자로 위장하는 조세회피행위를 방치하는 것이 되어, 세정의 死角地帶를 형성하게 될 것이다. 그러므로 그에 대한 세무조사는 별도의 계획과 성실도 측정기준에 의해 조사하는 방안을 강구해야 할 것이다.

미국에서는 DIF프로그램에 의해 조사대상으로 선정한 결과가 영세사업자에 집중되어, 전술한 바와 같이 의회가 이를 문제 삼았던 일이 있다.

③ 전산조직에 의한 조사대상 선정절차는 조사유형의 성질상 범칙조사, 탈세제보에 의한 조사, 수시부과사유의 발생으로 인한 긴급조사, 무작위추출방법에 의해 대상이 선정된 조사, 주식변동조사, 추적조사, 간접조사, 확인조사에 적용할 수 없다.

셋째, 어떤 要素別 基準項目에 의해 납세성실도를 측정할 것인가?

① 申告誠實度는 소득의 종류, 업태, 취급종목, 사업의 규모, 사업의 소재지 등 여하에 따라 測定値를 판별하는 기준이 달라야 할 것이다. 그러므로 성실도 분석이 가능한 소득별, 업태와 종목별, 사업의 규모를 최소한 上中下別, 그리고 사업소재지의 광역시·대도시·중소도시별로 구분하여 검토·분석하는 기준을 달리 설정할 수밖에 없다. 전산조직에 의한 성실도 분석의 기준을 위와 같이 細分하지 아니하는 경우, 그 측정결과는 건전한 상식에 맞지 아니하여 구체적 타당성을 결여하게 될 것이며, 오히려 조세마찰을 증폭시킬 우려가 있다고 할 것이다. 2001년까지 시행해 온 표준소득률을 제정할 때 국세청은 이미 이러한 문제들을 고려하여 표준소득률을 제정했던 풍부한 경험을 가지고 있다. 그러므로 이러한 세부

적 기준을 만드는 지식과 경험이 상당히 축적되었다고 할 수 있다.

② 신고성실도를 분석하는 요소별 기준항목으로 어떤 것을 활용할 것인가? 이는 매우 중요하고도 어려운 문제이다. 첫째는 회계학에서 경영분석도구로 활용하는 것 중 납세성실도 분석에 유용한 분석공식(예컨대 당해 사업의 부가가치율, 외형금액의 伸張率 등)을 포함하도록 할 수 있다. 둘째는 납세성실도의 심사분석에 이제까지 국세청이 활용해 온 항목, 즉 구체적으로는 심사분석에 적용해 오던 분석공식[147]을 포함시킬 수 있을 것이다. 셋째는 그 외에 납세자가 소재하고 있는 곳의 재해발생 등 특수사정, 정상적 사업활동이 아닌 거래로 발생하는 특별손익, 세금계산서 및 계산서의 수수와 그 합계표의 제출, 원천징수의 이행상황, 과거의 세액추징 등 稅歷도 신고성실도 분석기준에 포함되어야 할 것이다[148].

---

147) 국세청은 세무조사대상 선정절차에 미국이 시행하고 있는 DIF 전산프로그램의 도입이 필요하다는 권고에 대하여 일상 내부적으로는 우리도 그러한 방법을 이미 실시하고 있다는 반응을 보여 왔다. 그러나 그 방법은 대외비 사항에 속한다고 했다. 이에 비추어 보면 국세청은 상당한 분석도구를 이미 개발해서 사용하고 있다고 추측할 수 있다. 그리고 국세청이 이것 역시 대외비 사항으로 분류하고 있어서 구체적인 내용은 알 수는 없지만, 심사분석에 의한 세무조사대상 선정에서는 상당히 많은 분석도구를 활용하고 있는 것으로 추측된다.

148) 성실도를 측정하는 기준의 설정은 일반세무조사의 대상선정제도 설정에 있어서 그 성패의 분수령이 된다고 본다. 그러므로 이의 설정에는 세무조사의 경험이 풍부한 숙련된 세무공무원과 세무회계를 깊이 연구한 회계전문가로 연구위원회를 구성하여 충분한 시간을 가지고 연구·검토해 작성한 측정기준을 실지조사가 완료된 납세신고서에 적용해 보는 방법으로 검증을 거쳐야 한다고 할 것이다. 특히 민간인으로 참여하는 전문가는 秘密의 遵守誓約을 해야 할 것이다. 가장 바람직한 방법은 국세청의 숙련된 우수공무원을 미국 내국세입청에 파견하여 5~6개월 정도 체재시키면서 DIF

넷째, 납세신고에 대한 성실도를 분석하여 측정하려면 비교의 기준으로 삼을 표본, 즉 성실한 납세신고서를 먼저 찾아야 하는데, 그러한 표본이 되는 납세신고서는 어떻게 찾아서 분석의 比較基準을 설정할 것인가?

납세의 불성실도를 측정하려면 조세법을 성실하게 준수하고 있다고 인정되는 납세자(기준이 되는 성실납세자)가 존재해야 그와 비교할 수 있다. 그런데 그 표본이 될 성실납세자를 어떻게 찾을 것인가 하는 방법이 어렵다.

미국은 그 표본이 되는 성실납세자를 찾기 위해 TCMP 세무감사방법을 채택하고 있는 것이다. 그런데 전술한 바와 같이 TCMP 세무감사는 그 대상을 업태별·규모별 등에 기준을 두고 납세신고의 성실도와는 관계없이 무작위추출방법을 사용하여 선정하였고, 그 조사의 강도는 납세자에게 비극적이리만큼 정밀했기 때문에 납세자들의 저항에 봉착했다. 가장 문제가 된 것은 성실하게 납세신고를 한 납세자가 TCMP 세무감사의 대상이 된 경우 자신이 표본조사를 받는 것은 납세자가 갖는 기본권을 침해받는다는 항변이라고 한다. 이에 저항하는 訴가 제기하여 법원에서 패소되자 심지어는 납세자가가 그들에 의해 선출된 상하 양원 의원을 움직여 정치적으로 내국세입청의 예산을 삭감하는 일까지 있었다고 한다. 어떻든 내국세입청은 1988년 경부터 TCMP 세무검사를 하지 아니하여 현재 사용하고 있는 표본은 마지막 조사인 1988년 TCMP 세무감사 당시의 것이라고 한다. 이는 성실한 납세자를 제외하고 불성실하게 신고한 자를 찾아 세무조사 대상으로 선정하는 작업이 얼마나 어려운가를 말해 준다.

방법을 배우게 하거나 미국 내국세입청의 전문지식이 있는 공무원을 초빙하여 그들의 경험을 참고하는 것이다.

그렇다면 우리는 어떻게 할 것인가?

우리나라의 경우 성실도 평가의 객관적 표본을 설정하기 위하여 미국의 TCMP 세무감사와 같은 세무조사를 하는 것은 매우 어렵다고 할 것이다. 우리나라에서도 엄청난 조세저항을 야기할 우려가 있기 때문이다. 그러므로 다음과 같은 방법을 모색할 수밖에 없을 것이다.

납세신고서 중 무작위추출방법에 의해 선별된 것에 의해 산출되는 평균율 개념을 사용하는 방법이다. 이는 제출된 납세신고서 중에서 업태별·종목별·규모별·소재지별로 무작위추출한 일정 수의 신고서에 의하여 분석요소항목별로 기준평균율 수치를 산정하는 방법이다. 그런데 무작위추출에 의해 선별된 것 중에는 缺損申告를 한 것이 이에 포함될 수 있다. 그러면 분석요소 항목에 대한 각종 관계비율 등의 기준평균율 수치가 정상적인 경제활동을 하고 있는 사업자의 수준을 크게 밑돌게 될 것이다. 이러한 기준수치는 신고성실도를 분석하는 기준으로 사용하는 것은 부적절하다. 즉, 유용하지 못한 것이다. 이를 극복하기 위해서는 기준평균율 수치를 산정함에 있어서 결손신고서를 제외하는 방법을 고려할 수 있다.

이와 같은 방법을 취하면 개략적으로 타당한 그 평균수치의 기준율을 얻을 수 있을 것이다. 그리고 이러한 기준율은 과세관서가 바로 신고내용을 부인하는 도구로 사용하는 기준율이 아니고, 일반세무조사의 대상을 선정하는 데 그 신고성실도의 良否를 개략적 간접적으로 검증·분석하는 기준에 불과하기 때문에 그 기준율이 일반적 蓋然性을 충족하는 정도이면 족하다고 할 것이다.

다섯째, 신고성실도의 良否는 미국의 제도처럼 점수 등으로 객관화해야 할 것이다. 그 방법은 각 요소별 평균기준율을 100점으로 하여 그 분석요소의 성질에 따라 이를 초과하는 것에는 정수(+)의 점수 또는 부수(-)의 점수를 부여하고 이에 미달하는 것에 대하여

도 그 분석요소의 성질에 따라 정수(+)의 점수 또는 부수(-)의 점수를 부여한다. 이렇게 부여한 요소별 항목 점수를 총합하여 당해 납세신고서에 대한 성실도를 표현하도록 한다. 판정은 점수가 낮은 것이 불성실도가 큰 것으로 설계할 수 있을 것이다.

물론 그 방법에는 여러 가지가 있을 수 있다. 미국의 경우처럼 점수가 높을수록 불성실한 납세신고이고, 점수가 낮을수록 성실한 납세신고로 판정할 수 있도록 설계할 수도 있을 것이다.

여섯째, 전산조직을 통한 심사분석으로 납세신고서에 대한 성실도 점수 부여절차가 종료되면 각 지방국세청은 조사인력과 시간을 고려하여 먼저 그 성실도 점수의 조사 커트라인을 정한다. 이 조사 커트라인 내에 포함된 납세신고서에 한하여 다시 手動으로 조사할 대상과 조사에서 제외시킬 대상을 식별하는 절차를 수반시킨다. 왜냐하면 전산분석에서는 비록 신고성실도가 낮은 것으로 평가되었지만, 사실은 성실한 편이어서 서면조회에 의해 몇 가지 항목의 확인만으로 실지조사를 대신할 수 있는 경우가 있을 수 있기 때문이다. 이러한 것은 서면조사로 종결하고, 일반조사 대상에서는 제외시켜야 할 것이다.

이러한 마지막 手動選別에 대하여 선별자의 자의성 개입문제를 제기할 수도 있겠으나 이미 전산조직에 의해 불성실한 것으로 평가된 납세신고서 중 객관적으로 조사 커트라인이 정해진 범위 안에서 이러한 판단을 내리는 것은 세무행정의 고유한 업무영역이며, 이 정도의 판단을 자의성의 개입이라고는 할 수는 없다.

일곱째, 選定方法은 어느 범위까지 공개할 것인가?

납세신고서의 성실도를 분석하는 기준항목별 평균기준율 수치는 물론 개별 납세신고서에 대한 분석점수 등은 공개할 수 없다. 이를 공개하는 경우 납세자는 세무계획(tax planning)이라는 미명하에 세무전문가를 활용하여 사전에 이 비율에 맞도록 조정하는 행동을

만연시킬 수 있기 때문이다. 전술한 바와 같이 미국의 경우도 납세자권리헌장(내국세입청의 Publication 1)에 간략하고 비전문적 용어에 의해 세무감사 대상이 되는 납세자 선정기준과 절차를 구체적으로 기술하도록 하면서도(RRA. sec. 3503(a)), 내국세입청의 세무감사 및 그 전략을 보호할 필요성을 인정하여 만약에 이를 공개할 경우 법의 집행에 유해(detrimental to law enforcement)할 수 있는 정보는 납세자권리헌장에 포함시키지 아니해도 되는 것으로 하고 있다. 여기에서 논란될 여지가 있는 것이 개별 납세신고서에 대한 분석점수이다. 이것은 개별납세자에 대한 개인정보이기 때문에 이를 제3자에게 공개할 수 없음은 당연하다. 미국의 경우는 어떤 납세자가 세무조사를 받았다는 사실도 공개할 수 없는 것을 원칙으로 하고 있다. 이렇게 볼 때 분석점수는 그 기업에 대한 稅務成績表와 같기 때문에 이는 기업경영 등 경제활동에 영향을 미치는 정보이므로 보호되어야 한다는 데 이론이 있을 수 없다.

그러나 세무조사 사전통지서의 조사이유 항목으로 분석점수를 표시하는 것은 문제가 없다고 본다. 어떠한 개인정보이든 그 정보의 주인은 이를 알 권리가 있기 때문이다.

2) 순환조사의 경우

첫째, 순환조사는 논란의 여지가 많은 사항임에 틀림없다. 당초 신고를 했을 때 상대적으로 성실하다고 인정하여 일반세무조사를 하지 않았으면 그것으로 종결되어야 하는데, 객관적인 탈루·오류의 사유를 발견하지 못했음에도 불구하고 일정기간이 경과한 후 세무조사를 하는 것은 신고납세주의제도의 본질에 어긋날 수 있다.

물론 신고납세주의 세목은 객관적인 탈루·오류의 사유가 없으면 확정된 조세채무를 경정하지 않는 것이 그 본질임에는 틀림없

다. 그러나 신고납세제도 역시 세무조사가 그 실현의 담보수단이다. 납세자의 자발적이고 성실한 납세순응은 적정한 수의 납세자에 대한 세무조사가 수반되지 않고는 실현할 수 없다는 사실은 이미 많은 나라들이 경험하고 있다.

그리고 일반세무조사의 대상에서 제외된 것도 그 성실도가 완전하기 때문인 것이 아니다. 그 蓋然性에 있어서 상대적으로 성실하다는 것에 불과하며, 과세관서의 업무량과 인적 자원의 제한 때문에 일정 수준에 미달한 납세신고에 대해서만 일반조사를 했을 뿐이다.

그러므로 과세관서는 신고납세주의 세목의 경우에도 일반세무조사 대상에서 제외되었던 것에 대해 신고내용의 적정성 여부를 점증할 필요가 있는 경우 최소한의 범위 안에서 세무조사를 할 수 있도록 해야 한다. 이를 규정한 것이 국세기본법 제81조의5 제3항의 규정인 것이다.

둘째, 순환세무조사의 대상을 어떻게 선정할 것인가 하는 것이 중요한 문제일 뿐이다. 이에 대하여 개정 국세기본법은 다음과 같이 규정하고 있다(國基81의5③).

* 국세기본법 제81조의5

③ 세무공무원은 납세자가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 신고내용의 정확성 검증 등을 위하여 필요한 최소한의 범위내에서 세무조사를 할 수 있다(2002. 12. 18. 개정).

1. 최근 4과세기간(또는 4사업연도) 이상 동일세목의 세무조사를 받지 아니한 납세자에 대하여 업종, 규모 등을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 따라 신고내용의 적정여부를 검증할 필요가 있는 경우
2. 무작위추출방식에 의하여 표본조사대상으로 선정된 경우

* 국세기본법 시행령 제63조의4(장기 미조사자에 대한 세무조사 기준)

법 제81조의5 제3항 제1호의 규정에 의하여 실시하는 세무조사는 납세자의 이력 세무정보 등을 감안하여 국세청장이 정하는 기준에 의한다(2002. 12. 30. 개정).

① 제1호의 "규모를 감안하여 대통령령이 정한다"고 함은 특히 대사업자 또는 대법인에 대하여는 사전에 전산조직에 의한 선정절차를 거치지 아니하고도 순화조사를 하겠다는 含意가 있는 것으로 해석해야 할 것이다. 미국이 특정범주에 속하는 납세신고서(正의 소득총액이 5만달러 이상인 비사업 개인의 소득세신고서, 자산 100만달러 또는 그 이상이거나 총소득이 5만달러 이상인 법인소득세신고서, 자산이 5천만달러 이상인 법인 등)에 대하여는 DIF 프로그램의 분석절차를 거침이 없이 자동적 심사(automatic screening)에 의해 세무조사 대상으로 선정하는 것 같은 절차를 염두에 둔 규정이라고 보아야 한다.

② "업종을 감안……한다"고 함은 특정 업종만의 납세불성실이 만연되어 있는 경우 그러한 업종에 대해 全數調査 등을 할 필요가 있을 때를 대비한 규정이라고 할 것이다. 이러한 경우에는 해당 업종을 경영하는 사업자는 모두 순환조사를 하는 것이므로, 특정 업종의 선정 자체가 순환세무조사 대상을 선정하는 기준이기 때문에 전산조직에 의한 선정절차를 거칠 필요가 없게 된다.

그런데 이들 규정에 대해 위에서 본 바와 같이, 시행령이 전적으로 국세청장에게 그 선정기준을 맡겨버린 것은 본법에 충실하지 못한 것이라고 할 것이다. 그러므로 국세청장이 정

하는 선정기준은 모법이 제시한 기준에 충실하게 설정해야 한다고 본다. 그렇지 않으면 개정 전 구법이 가지고 있던 문제점이 하나도 해결되지 못하는 상태가 되기 때문이다.

③ 순환세무조사의 대상 선정은 위의 ① 및 ②의 경우를 제외하고는 어느 경우이든 제2호에 규정된 무작위추출방식에 의해야 한다는 것이 개정법의 취지라고 해석해야 한다. 그런데 순환세무조사의 범위에 포함되는 납세자에 대하여는 4년 전에 이미 전산조직에 의해 신고성실도 점수를 부여했다. 그러므로 이러한 점수를 기준으로 하여 조사 커트라인을 국세청장 등이 먼저 정하고, 그 조사 커트라인 내에 들어온 납세자를 대상으로 하여 무작위추출방식으로 순환세무조사 대상을 선정하는 것이 더 바람직하다고 할 것이다. 이렇게 하면 성실하게 납세신고를 한 자는 더욱 보호하면서 신고의 성실성 유도에 유효하게 작용할 것으로 보인다.

셋째, 순환세무조사의 대상이 되는 시간의 경과를 4년으로 정한 것은 바람직하지 않다. 개정 전 구법에서와 같이 그 기간을 3년으로 하는 것이 바람직하다. 조세부과권의 제척기간이 원칙적으로 5년이기 때문에 4년이 경과해서 순환세무조사를 하게 되는 경우 과세관서가 그 조사업무를 1년 안에 종결하여 납세고지까지 해야 한다. 이론적으로 이것이 불가능한 것은 아니지만, 현실적으로는 불가능한 경우가 있을 수 있다.

이러한 규정은 과세관서가 세무조사를 하고 있는 도중 제척기간의 만료를 피하기 위해서 대기업 등에 대하여는 3년이나 2년[149]

149) 순환조사를 할 수 있는 기간 4년이 납세자의 권리인 期間利益으로서 그 기간에 관한 규정이 强行規定인가, 아니면 그 기간이 단순한 훈시기간에 불과하여 이에 관한 규정이 훈시규정인가 하는 해

마다 다른 구실을 억지로 찾아 세무조사를 하는 폐단을 낳게 하면서 세무행정업무를 과중하게 만들 것이다. 이러한 문제점의 누적은 결국 과세관서로 하여금 부과제척기간 5년을 6년으로 연장시키려고 하는 시도를 초래할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 현명하지 못한 개정이었다고 평가된다.

라. 특별세무조사의 存廢問題

첫째, 특별세무조사는 전술한 바와 같이 조세탈루방법이나 규모 등으로 보아 일반세무조사의 방법으로는 실효성을 확보할 수 없는 경우에 별도의 계획에 의하여 수행하는 세무조사이다. 특별세무조사 대상의 선정에는 일반세무조사의 대상 선정의 방법을 적용하지 않고, 조세포탈의 정보자료나 또는 간접조사(납세자가 제출한 신고서 등 서류 또는 과세자료 등에 대해 서면분석을 하거나 납세자의 재무상황을 금융자료, 부동산 거래자료 등을 수집 분석하는 방법으로 납세성실도를 검증하는 세무조사)에 의해 조세탈루의 혐의가 명백하게 포착되는 자로 하고 있다. 그 대상 선정의 측면에서 볼 때 이는 조세법처벌법상의 조세포탈범의 해당할 가능성이 있는

석상의 문제가 있다. 전자로 해석하면 객관적인 조세탈루 등 사유가 없는 한 4년이 경과하기 전에는 세무관서가 순환세무조사를 할 수 없게 되고, 후자로 해석하면 4년이 경과하기 전이라도 과세관서가 필요하다고 판단되면 객관적인 조세탈루 등의 사유가 없더라도 순환세무조사를 할 수 있게 되는 것이다.

그런데 일반세무조사의 대상에서 납세신고서를 제외시키는 명백한 기준이 법에 규정된 바가 없고, 사실상 심사분석 점수에 의해 조사대상을 선정의 경우에도 이를 가르는 명백한 기준을 법에 설정하는 것이 거의 불가능하다. 이렇게 보면 그 4년은 훈시기간으로 해석해야 할 것 같다.

자라고 할 것이므로, 이는 특별세무조사의 대상으로 분류할 것이 아니고 마땅히 조세절차법상의 범칙조사의 대상으로 분류해야 할 납세자라고 할 수 있을 것이다. 원론적으로 말한다면 이러한 경우에 범칙조사를 개시하지 아니하고 특별세무조사를 하는 것 자체가 현행 법제와 조화될 수 없는 것이다. 특별세무조사 방법은 일반세무조사에서 활용하는 조사방법 외에 거래처에 대한 확인조사와 금융거래의 확인조사까지 하고 있어서 그 조사강도가 현저하게 높으며, 조세탈루혐의의 증거를 확보할 필요가 있다고 판단되는 경우에는 장부 또는 증거서류를 세무공무원이 예치하기도 한다. 이와 같이 볼 때 특별세무조사는 범칙조사방법에 준한다고 볼 수 있다. 납세자가 조사공무원의 장부 등 예치요구에 불응할 경우 법관의 令狀을 발부받아서 강제하는 방법이 결여되어 있을 뿐이다[150]. 범칙조사의 경우도 법관의 영장 없이 납세자의 승낙을 받아 장부 등을 領置하는 경우는 특별세무조사를 할 때 장부 등을 預置하는 것과 그 결과는 사실상 같다.

둘째, 특별세무조사 유형에 내재하는 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

① 세무조사의 사전통지를 생략한다면 이는 절차의 적정성 보장을 위반하는 것이라고 할 수 있다. 국세기본법은 세무조사를 사전에 통지하는 경우 증거인멸 등으로 조사목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우에는 세무조사의 사전통지를 하지 않을 수 있는데(國基81의6① 단서), 그와 같은 전형적인 경우가 특별세무조사에 해당하는 경우일 것이다. 세무조사는 그것이 일반세무조사이든 특별세무조사이든 그 본질은 세무공무원이 질문검사권을 행사하여

150) 이 경우에도 비록 직접강제에 의한 강제조사는 할 수 없지만 질문검사권 행사불응을 이유로 한 벌금형에 의하여 간접강제는 할 수 있는 것이다.

과세요건의 충족 여부를 사후에 조사·확인하고, 그 확인된 결과에 따라 조세법을 적용하는 절차이다. 그러한 세무조사를 하면서 마치 租稅犯을 搜査하는 절차와 같이 사전통지도 없이 조사를 착수하는 것은 세무조사의 본질에 크게 어긋나는 것이다. 이는 범죄행위인 조세범을 수사하는 절차와 신성한 납세의무의 성립 여부를 확인하는 절차를 개념상으로 混同하는 데서 오는 오류이며, 동시에 범칙사건으로 다루어야 할 것을 세무조사 절차로 다루는 데서 발생하고 있는 불합리라고 할 것이다. 원론적으로 말한다면 과세관서는 세무조사의 절차를 준수하면서 조사를 하는 중에 조세포탈 등 조세범에 해당할 것으로 판단되는 객관적 사유를 認知하면, 범칙조사의 절차로 移行하면서 이를 납세자에게 정식으로 告知하여야 하는 것이다.

② 특별세무조사의 조사방법에는 문제가 없다고 할 것이다. 세무조사를 받는 납세자의 동의를 받아 거래처의 장부 내지 서류에 의해 과세요건사실을 확인하거나 금융거래를 추적하는 것은 세무조사의 범주를 일탈하는 것이라고 할 수 없다. 세무조사는 당연히 이러한 방법에 의해 수행되는 것이기 때문이다. 그러나 제3자인 거래처의 납세자가 그 확인을 거부하는 경우에는 秩序罰를 과하는 것 외에 강제조사를 할 수 있는 방법이 없다. 특히, 미국은 거래처에까지 조사를 확장하는 경우 조사받는 납세자의 거래신용 등을 보호하기 위하여 사전에 조사대상자인 납세자에게 이를 통지하는 절차를 마련하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

③ 납세자의 장부 등을 예치하는 것은 세무조사의 본질에 비추어 절차의 적정성을 충족하는 조사행위라고 하기 어렵다. 물론 납세자의 승낙이라는 형식요건을 갖추었기 때문에 이를 바로 위법하다고 단정할 수는 없을 것이다. 그러나 실질적 관점에서 보면 범칙조사 절차를 취하지 아니하면서 납세의무의 성립 여부를 확인하는

순수한 임의조사(세무조사)에서 납세자의 장부 등을 예치하는 것은 過剩禁止의 원칙에 위배될 소지가 있다. 그리고 여러 명의 조사공무원이 사전통지도 없이 사업장 등에 來到하여 장부 등의 예치를 요구, 그 승낙을 받아내는 상황은 세무조사가 임의조사라는 본질에 크게 어긋나는 것이다. 장부 등을 예치하려면 세무조사로 진행되던 조사절차를 범칙조사 절차로 전환한다는 것을 납세자에게 고지한 경우이거나 처음부터 범칙조사 절차임을 납세자에게 고지하면서 조사를 개시한 경우이어야 하는 것이다.

위와 같이 볼 때 명칭이 특별세무조사라고 하는데 문제가 있는 것이 아니고, 세무조사의 수행절차상에 문제가 있는 것이다.

셋째, 그렇다면 국세청으로 하여금 특별세무조사하지 못하도록 해야 할 것인가? 특별세무조사는 바람직하지 못한 세무조사의 유형임에는 틀림없다. 조세법은 조사절차로서 세무조사(질문검사권의 행사)와 범칙조사(형사범으로 조세범을 수사하는 특별형사절차상의 조사권 행사)의 두 가지만을 규정하고 있다. 그런데 특별세무조사는 본질이 세무조사이면서도 조사방법에 있어서는 범칙조사 방법을 원용하고 있다. 이를 납세자의 측면에서 보면 벌칙으로 담보된 조사자의 질문검사권 행사에 대하여 의무적으로 답변할 의무만 있고, 그 조사방법이 범칙조사와 같음에도 불구하고 자기에게 불리한 진술을 거부할 권리(진술거부권)를 가지지 못하게 되는 것이다. 이렇게 보면 과세관서는 오히려 범칙조사보다 특별세무조사가 더 다루기 쉽고 편리하다는 문제점이 있게 된다.

그러나 이를 당장 금지하는 것은 바람직하지 않다. 다만 특별세무조사절차를 순화시키면서 조세범처벌에 관련되는 법이 합리적으로 정비될 때까지는 그 운용을 용인해야 한다고 본다[151]. 그 이

151) 과세관서의 특별세무조사의 운용을 비판만 할 수 없는 것이 우리

유는 다음과 같다.

우리나라의 조세범처벌법(特別刑法)은 다음과 같이 지나치게 엄벌주의를 채택하고 있다.

① 조세범처벌법은 조세범을 벌금형으로 처벌하는 경우에는 행위자의 형사책임능력(형법의 기본원칙인 만 14세 미만 不罰, 농아자에 대한 刑免除 등 責任主義 형법)을 무시하고 처벌하는 結果主義 형법체계로 되어 있다(租處法 4 참조)[152].

의 실정이다. 첫째, 우리는 거의 대부분의 세목에 있어서 신고납세주의를 채택하고 있기 때문에 신고납부기한의 경과로서 조세포탈범은 旣遂가 되어 버리고 둘째, 납세신고에서 신고를 脫漏하는 납세자가 거의 대부분이며 셋째, 조세범을 벌금형에 처할 때에는 형사능력 등을 전혀 고려하지 아니하는 原始的 형법(결과주의 형법)의 유형을 취하고 있고 넷째, 조세포탈에 대하여 우리의 법제는 특정범죄가중처벌에관한법률에서는 최고형을 무기징역으로 규정하고 있을 뿐만 아니라 조세범처벌법에서는 벌금형에 처하는 경우 탈루세액의 추징은 물론 가산세의 제재를 가하는 데 더하여 포탈세액의 3배 내지 5배의 벌금에 처하도록 되어 있다. 이는 선진국에서 그 유례를 찾아 볼 수 없는 嚴罰主義이다.

만약에 세무관서가 특별세무조사를 운용하지 아니하고 범칙조사만을 수행한다면 납세자의 절반 이상이 前科者가 될 것이고, 그러한 납세자의 상당부분이 倒産하면서 사회문제를 야기하게 될 것이다. 이것이 국세청의 고민이라고 할 것이며, 특별세무조사를 운용하고 있는 지혜라고 추축해도 잘못이 없다고 판단된다.

152) 板倉 宏,「租稅刑事法の今日的問題」, 租稅法學會 編,『租稅刑事法の諸問題』租稅法硏究 第9號, (東京:有斐閣,1981), p. 19.
金相喜 外,『租稅犯處罰關係法의 運用實態와 改善方案』,(한국형사정책연구원, 1991), pp. 70～76 참조.
일본도 제2차 세계대전 전에는 조세범에 대한 처벌이 結果主義였다. 그러나 패전 후 조세법체계를 정비할 때 일반범죄의 경우와 마찬가지로 조세범 처벌도 責任主義로 바꾸었다. 우리는 일제의 잔재적 유산을 그대로 조세범처벌에 담아두고 있는 것이다.

② 조세범처벌법은 조세범에 대한 자유형이 다른 나라보다 가벼우면서도 벌금형은 지나치게 무겁다. 즉, 조세포탈에 대하여 행정과태료적 성격의 제재인 각종 加算稅를 부과함은 물론 이에 더하여 포탈세액의 3배 또는 5배의 벌금형에 처하도록 되어 있다(租處法 9).

③ 특정범죄가중처벌등에관한법률에서는 조세범처벌법 제9조 제1항에 규정된 범죄(조세포탈범)를 범한 자로서 포탈세액 등이 연간 5억원 이상인 때에는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처하면서 포탈세액 등의 2배 이상 5배 이하의 벌금을 併科하는 것으로 규정되어 있다(特加法 8).

조세포탈범 처벌에 관한 미국과 일본의 입법례와 비교해 보면 다음과 같다[153].

일본은 조세포탈범의 경우 5년 이하의 징역 또는 500만엔 이하의 벌금에 처하되 情狀에 의해 징역형과 벌금형을 併科할 수 있고, 포탈세액 등이 500만엔을 초과하는 때에는 情狀에 의해 500만엔을 초과하는 포탈세액 등에 상당하는 금액 이하로 할 수 있다.

미국은 租稅逋脫(Attempt to Evade or Defeat Tax)를 처벌함에 있어서, 고의적인 試圖(willfuly attempts)에 의하여 조세의 부과와 조세납부를 포탈하고자 한 자는 重罪(a felony)에 해당하며, 5년 이하의 징역 또는 개인의 경우 25만달러 이하, 법인의 경우 50만달러 이하의 벌금에 처한다. 刑事起訴費用과 함께 징역형과 벌금형을 併科할 수 있다(IRC. sec. 7201).

즉, 조세범에 대한 처벌의 강도는 특정범죄가중처벌등에 관한법률의 규정까지를 총합적으로 평가하면 우리나라가 가장 엄벌주의

153) 拙著.『租稅制裁法制의 再整備』, 연구보고서 제12집, 한국세무사회 부설 韓國租稅硏究所, 1995 참조.

를 택하고 있는 것이다. 그런데 오히려 탈세는 우리나라가 가장 만연되어 있는 역설적인 상태에 있다.

엄벌주의만으로 범죄를 예방할 수 있다는 사고는 환상에 불과하다. 오히려 그 처벌수준을 적절하게 낮추면서 犯法者를 거의 예외없이 처벌해서 법의 實效性을 확보해야 범죄를 억제하는 기능을 발휘할 수 있는 것이다. 조세포탈범이라고 다를 것이 없다.

따라서 만약에 국세청이 특별세무조사라고 하는 便法的 세무조사유형을 활용하지 아니하고 모든 조세포탈의 旣遂犯(신고납세주의 세목의 경우에는 자진신고납부기한의 경과로서 모두 조세포탈의 기수가 된다)에 대해 범칙조사를 하여 이를 조세범처벌법이나 특정범죄가중처벌등에관한법률을 적용한다면, 추정컨대 근로소득자를 제외한 납세자의 절반 정도가 조세범의 前科者가 되어야 하는 형편이고, 위에서 본 바와 같은 중한 벌금형을 과하는 경우 상당수의 기업이 문을 닫게 되는 사회문제가 발생할 것이다[154]. 이러

154) 이제까지 나온 상당수의 탈세 관련 연구보고서는 이러한 우리의 납세실태와 현행법의 내용을 충분히 검토함도 없이 '탈세이익 처벌'의 제도하에서만 조세포탈이 억제된다는 가설을 내세우면서 조세포탈에 대한 처벌을 더욱 더 강화해야 한다는 결론을 유도하고 있다. 이러한 접근이야말로 탁상에서 전개하는 空論이며, 현실적 실태를 전혀 알지 못하면서 정책을 誤導하는 것이라고 비판하지 아니할 수 없는 것이다. 현행법보다 처벌의 수위를 높인다면 조세포탈범은 그 최고형을 현재 무기징역에 死刑을 더 첨가해야 할 것이다. 5·16 군사혁명 직후에 제정한 특가법에서는 조세포탈범의 최고형이 사형이었다. 그런데 세금을 포탈했다고 사형에 처하는 나라는 없다. 그리하여 이 규정이 오히려 웃음거리가 되어 그 후의 개정에서 사형을 삭제한 것이다.
또 한 가지 유의할 것은 우리나라의 조세범에 대한 처벌이 그렇게 무거운데도 불구하고 사실 조세범의 前科者는 그렇게 많지 않다. 이는 지나친 엄벌주의가 오히려 이 법의 운용을 어렵게 하면서

한 국세청의 고민이 낳은 세무조사 유형이 특별세무조사라고 이해할 수 있는 것이다.

위와 같은 이유로 현재 국세청이 시행하고 있는 특별세무조사는 폐지해야 하되, 그 폐지의 선행조건으로 먼저 조세범에 대한 처벌체계를 정비하여, 사소한 질서범에 해당하는 처벌은 행정과태료로 대체하고, 조세포탈범에 대한 벌금형의 처벌 水位는 이를 적정하게 낮추면서 범법자는 대분분을 처벌할 수 있도록 하여 제도의 합리화와 함께 그 實效性을 제고해야 특별세무조사를 폐지할 수 있다고 할 것이다. 이러한 준비가 완료될 때까지는 국세청이 특별세무조사를 계속할 수밖에 없다고 본다.

이의 적용을 기피하게 만든 결과라고 할 수 있다. 즉, 조세범을 처벌하는 데 너무 큰 칼을 마련한 꼴이다. 이렇게 되면 엄벌주의 조세형법은 그림 속에 호랑이에 불과하면서 국민을 위협하는 수단 이상의 뜻이 없게 되는 것이다.

Ⅴ. 요약 및 결론

세제와 세정은 수레의 두 바퀴이다. 세제를 정밀하게 설계해도 세무행정력이 이를 뒷받침하지 못하면 설계된 대로 작동하지 못한다. 그런데도 우리나라에서는 세무행정에 관한 연구가 조세정책에 관한 연구에 비하여 상대적으로 소홀히 다루어져 왔다.

또한 세무행정이 과학화·합리화되려면 세무행정이 발을 딛고 기능할 수 있는 사회적 조세인프라도 건전하게 구축되어 있어야 한다.

본 연구에서는 세무행정이 과학화·합리화하기 위해 어떤 사회적 인프라를 더 확충해야 할 것인가? 세무행정은 재정수요 충족을 그 본무(本務)로 하지만 납세자를 나라의 주인으로 대우하는 서비스기능에도 충실하도록 개혁되어야 하는데, 그 방법은 무엇인가? 세무조사 때마다 납세자는 조사대상자 選定過程에 대하여 과세관서의 恣意性 개입을 의심하고 있는 것이 현실인데 이를 어떻게 불식할 것인가? 등의 문제를 다루었다.

문헌에 의해 조사·분석한 결과 21세기를 조망하면서 의욕적으로 세무행정을 개혁하고 있는 나라는 미국임을 발견했다. 그리하여 1998년의 미국 내국세입청구조조정및개혁법(IRS Restructuring and Reform Act of 1998)을 기표(基標; bench marking)로 하여 조세절차의 개선책을 모색한 것이다.

제2장에서는 세제의 복잡성이 세무행정을 어렵게 하는 원인이며 이것이 국민에게 초과부담을 지운다는 전제를 취하면서 세법의 단

순화 과제의 중요성을 부각시키고, 세정의 과학화를 실현하기 위해서는 사회적 조세인프라의 정비가 먼저 정비되어야 한다는 점에 핵심을 두었다.

첫째, 그러한 조세인프라의 가장 중요한 것이 금융실명제라고 보고 그 재정비방안을 모색했다. 즉, 우리의 금융실명제를 미국의 현금수령보고제도(Returns relating to cash received)와 비교하면서 그 기능을 십분 살리려면 금융소득의 종합과세 범위를 넓히고, 아울러 차명거래에 대하여는 課徵金(원본금액의 30% 정도)을 부과하거나 차명된 금융자산에 대해 贈與를 推定하는 방법으로 증여세를 부담시키는 방안을 강구・확충하되, 배우자간 예금의 차명거래는 이를 허용하는 방향을 제시했다.

둘째, 부동산실명제를 중요한 조세인프라로 보았다. 이는 법제의 정비가 비교적 양호하므로 정부의 意志만 확고하면 그 정착이 어렵지 않다고 보면서 명의신탁행위에 대하여 30%의 과징금 부과에 더하여 벌금형 또는 징역형에도 처할 수 있는 것은 過剩禁止에 위배될 수 있다고 평가되므로 형사벌은 이를 삭제할 것을 제안했다.

셋째, 신용카드와 직불카드의 사용이 세정의 과학화 내지 근거과세의 인프라이므로 그 사용 활성화를 세제로 유인하는 정책은 바람직하다고 긍정하면서 세제와 세정이 이들 제도에 의존하려면 정부 역시 그 제도의 합리성 있는 철저한 정비를 먼저 수행해야 할 의무가 있음을 강조했다.

제3장에서는 조세행정의 본질이 적법절차에 따라 세법을 집행하는 작용이며 그 적정성의 실현 여부는 절차법에 의해 제약을 받게 된다. 따라서 조세행정의 적정성 보장은 조세절차법에 그 기초를 두고 출발하는 것이다. 이러한 조세절차법은 세무행정의 측면에서는 조세채권을 실현하는 데 편리하고 행정의 비용이 최소화되는

것이어야 하지만, 납세자의 측면에서는 그 절차가 簡素하고 납세하기가 편할 뿐만 아니라 납세순응 비용이 최소화되는 것이어야 하는 것이며, 그 법은 국가의 강력한 과세권력의 행사기준을 정하는 것이므로 납세자기본권을 존중하는 철학이 담겨야 한다는 원칙을 충실하게 준수해야 한다고 보았다.

첫째, 각 세법에 散發的으로 규정되어 있는 절차규정을 정리하여 이를 국세기본법에 흡수·통합시켜 정비하거나 프랑스의 입법례처럼 조세절차법을 제정할 필요가 있다고 제안했다.

둘째, 우리의 조세절차법은 특히 납세자의 기본권을 존중하는 절차가 미흡하다. 그 미비점의 확충방안을 제시했다. 이는 조세절차를 발전적으로 개선하는 법의 편제를 어떤 형태로 하든 관계없이 반드시 수용해야 한다고 보는 사항들이다.

① 세무행정의 독자성을 보장하기 위해서는 대통령을 비롯하여 국무총리와 각부장관 및 이들의 비서실 근무자(고위공직자) 등이 세무조사의 개시·종결 등에 대해 영향력을 행사하지 못하도록 하는 규정의 신설

② 국세청이 납세자 개인별로 관리하고 있는 납세정보 파일에 대하여 납세자 본인에 한해 自己情報接近權과 訂正權을 보장하는 규정의 신설

③ 조세절차를 명백히 위반하여 국세기본법상의 납세자기본권을 침해하는 행위에 대한 제재장치의 강구

제재장치를 강구하는 절차로서는 세무조사의 사전통지절차 위반과 세무조사 결과통지절차 위반에 국한하되 그 제재조치는 처분의 하자를 구성하는 것으로 할 것을 제안했다.

④ 세무조사의 결과통지를 받은 납세자가가 과세전적부심사청구절차를 밟기 전에 세무조사자의 상급자를 仲裁者로 하고 세무조사자와 대면하여 의견을 교환할 수 있도록 하는 제도의 신설

⑤ 세무공무원의 근무성적을 평가함에 있어서 사전에 할당량(책임량) 또는 목표량을 부여하고 그 달성수치를 기준으로 하는 평가의 금지 등

셋째, 물가단속, 과외금지, 투기억제 등 정부가 당면한 정책의 추진을 지원하기 위해 남용하는 세무조사를 斷絶하는 장치를 제시했다.

제4장에서는 현재 우리나라의 경우 세무조사 대상 선정의 객관성 및 공정성의 결여 여부를 둘러싸고 과세관서에 대한 납세자의 불신이 팽배해 있는 현실을 직시하면서, 세무조사 대상 선정의 객관성 확보가 세무행정에 있어서 납세자의 신뢰를 회복할 수 있는 첫걸음이라고 보았다. 다른 선진국들도 근래 수년간 세무행정으로 하여금 조세징수기능과 납세자에 대한 봉사기능을 조화롭게 수행하도록 개혁을 추진함과 동시에 그 세무조사대상의 선정을 객관화하려는 노력을 제고하고 있다. 우리도 납세자의 불신에서 탈피하고 신뢰를 얻기 위해서는 그러한 개혁을 추진하는 대열에 합류해야 한다고 보았다.

첫째, 세무조사대상의 선정방법의 가장 기본이 되는 부분은 일반세무조사의 대상선정이다. 그 구체적 방법은 다음과 같이 한다.

① 일반세무조사 대상은 객관적 기준에 따라 전산조직을 통해 검토·분석, 신고내용이 불성실하다고 평가되는 것으로 선정한다. 특히 법인세, 소득세, 부가가치세의 조사대상 선정에서 이 방법이 더욱 필요하다.

② 일반세무조사 대상의 선정방법을 적용받아야 할 납세자의 범위는 적법하게 납세신고를 한 자에 한한다. 그리고 장부를 비치 기장하지 아니하여 과세표준을 推計方法으로 납세신고를 한 자는 이러한 선정방법의 적용대상에서 제외한다. 영세한 개인사업자(예컨대 간이과세자)에 해당하는 납세자도 국세청장의 재량에 의해 이

러한 방법을 적용하여 선정하는 대상에서 제외할 수 있도록 한다.

그리고 조사유형의 성질상 未申告者에 대한 세무조사, 범칙조사, 탈세제보에 의한 조사, 수시부과사유의 발생으로 인한 긴급조사, 무작위추출방법에 의해 대상이 선정되는 조사, 주식변동조사, 추적조사 등에는 이 선정절차를 적용할 수 없다.

③ 납세 성실도를 측정하는 要素別 基準項目은 소득의 종류, 업태, 취급종목, 사업의 규모, 사업의 소재지 등에 따라 그 측정 기준을 달리하여야 할 것이다. 즉, 소득별, 업태와 종목별, 사업의 규모별로 최소한 上中下의 범위를 설정하고, 사업장 등 소재지의 광역시·대도시·중소도시 별로 구분하여, 그 검토·분석하는 기준을 달리 설정한다. 그 요소별 기준항목은 회계학에서 경영분석도구로 활용하는 것 중 납세성실도 분석에 유용한 분석공식, 국세청이 심사분석에 적용해 오던 분석공식, 납세자가 소재하고 있는 곳의 재해발생 등 특수사정, 그리고 과거의 세액추징 등 당해 납세자의 稅歷 등을 분석기준에 포함시킨다.

④ 신고 성실도를 분석하려면 비교의 기준으로 삼을 성실한 납세신고서를 먼저 찾아야 한다. 미국은 TCMP(tax compliance measurement program) 세무감사방법에 의해 그 기준을 설정하고 있었다. 그러나 이는 너무 어려운 방법일 뿐만 아니라 성실한 납세자의 抵抗을 유발할 염려가 있으므로 이 방법은 피하고, 납세신고서 중 무작위추출에 의해 선별된 것의 平均率 개념을 사용할 수 있다고 본다. 즉, 무작위로 추출한 납세신고서(결손신고서는 제외한다) 중에서 업태별 종목별 규모별 소재지별로 분석요소 항목의 基準平均率을 산정하는 방법이다.

⑤ 신고 성실도의 良否는 점수 등으로 객관화할 수 있도록 설계한다.

⑥ 신고 성실도 점수를 부여하는 절차가 종료되면 각 지방국세

청은 조사인력과 시간을 고려하여 먼저 신고 성실도 점수를 기준으로 하여 조사 커트라인을 정한다. 이 커트라인 내에 포함된 납세신고서에 한하여 다시 手動으로 조사할 대상과 조사에서 제외시킬 대상을 식별하는 절차를 수반시킨다.

⑦ 납세신고서의 성실도를 분석하는 기준항목별 평균기준율은 물론 개별 납세신고서에 대한 성실도 점수 등은 공개하지 아니하는 것으로 한다. 세무조사 사전통지서의 조사이유 항목에 신고 성실도 점수를 표시하는 것은 문제가 없다고 본다. 그리고 선정의 기준이 되는 항목을 제외한 세무조사 대상자 선정절차는 이를 공개해도 상관이 없을 것이다.

둘째, 순환세무조사(4년간 세무조사를 받지 아니한 납세자에 대한 조사)의 대상선정은 다음과 같이 한다.

즉, 순환세무조사의 범위에 포함되는 납세자에 대하여는 4년 전에 이미 전산조직에 의해 신고 성실도 점수를 부여했다. 이 점수를 기준으로 하여 조사할 신고 성실도 점수 커트라인을 먼저 국세청장이나 지방국세청장이 정하고, 조사할 신고 성실도 점수 커트라인 내에 들어온 납세자를 대상으로 하여 무작위추출방식으로 순환세무조사 대상을 선정한다.

특정업종이나 자산규모, 또는 수입금액을 기준으로 순환세무조사의 대상을 선정하는 경우에는 조사할 신고 성실도 점수 커트라인이나 무작위추출방법에 의한 선별절차를 적용하지 아니하는 것으로 한다.

셋째, 특별세무조사는 조세탈루방법이나 규모 등으로 보아 일반세무조사의 방법으로는 세무조사의 실효성을 확보할 수 없는 경우에 별도의 계획에 의하여 수행하는 세무조사이다. 특별세무조사 방법은 일반세무조사에서 활용하는 조사방법 외에 거래처에 대한 확인조사와 금융거래의 확인조사까지 하는 것이므로 그 조사의 강

도가 일반세무조사보다 현저하게 높으며, 조세탈루혐의의 증거를 확보할 필요가 있다고 판단되는 경우에는 조사공무원이 납세자의 장부 또는 증거서류를 預置한다. 이 조사방법은 질문검사권의 행사범위를 踰越하는 문제점이 있다.

그러나 이를 당장 금지시키는 것은 바람직하지 않다. 다만 특별세무조사절차를 순화시키면서 조세범처벌에 관련되는 법이 합리적으로 정비될 때까지는 그 운용을 용인해야 한다고 본다. 우리나라의 조세범에 대한 처벌의 강도는 조세범처벌법과 특정범죄가중처벌등에관한법률까지를 총합적으로 평가하면 세계에서 가장 嚴罰主義를 택하고 있고, 만약에 국세청이 특별세무조사라고 하는 便法的 조사유형을 활용하지 아니하고 조세포탈을 한 모든 납세자를 旣遂犯으로 처벌한다면, 추정컨대 근로소득자를 제외한 납세자의 절반 정도가 조세범의 前科者로 될 것이며, 포탈세액의 3배 내지 5배의 벌금형을 과하는 경우 많은 수의 기업이 문을 닫는 사회문제가 야기될 것이다.

그러므로 특별세무조사는 폐지해야 하되, 그 폐지의 선행조건으로 먼저 조세범에 대한 처벌체계를 정비하여, 사소한 租稅秩序犯에 대한 처벌은 행정과태료로 대체하고, 조세포탈범에 대한 벌금형의 처벌 수위는 이를 적정하게 낮추면서 범법자는 대부분 처벌할 수 있도록 제도의 實效性을 높여야 한다. 이러한 정비가 완료될 때까지는 특별세무조사를 계속하는 것이 불가피하다고 보았다.

세무행정문제를 다루면서 조세는 과학이 아니고 조화의 예술이라는 표현을 실감한다. 칼날 같은 규범의 논리로 조세문제를 尺度하는 것만으로는 조세문제가 해결되기 어렵다. 조세인프라의 정비정도, 세무행정의 과학화 수준, 국민의 납세도의 등과 조세법체계가 상호 영향을 주면서 조세문화를 형성하기 때문이다. 그러나 제

도의 올바른 설정이 조세문화를 바르게 개선하는 원동력이 되는 것도 사실이다. 그리하여 본 연구에서는 규범논리에 중점을 두면서도 구체적 방안의 제시에서는 대부분 절충적 代案의 제시로 始終하게 된 것이다.

참고문헌

金相喜 外,『租稅犯處罰關係法의 運用實態와 改善方案』, 한국형사정책연구원, 1991.

구재이,『우리나라 세무조사제도의 적정성 확보방안』, 전국경제인연합회, 2002.

安昌滿,『프랑스 租稅節次法 硏究』, 한국세무사회 부설 韓國租稅硏究所, 2001.

李愚澤・張台柱,『獨逸의 租稅基本法과 財政法院法 : 原典飜譯 및 註解』, 한국세무사회 부설 韓國租稅硏究所, 1995.

현진권・박창균,『세무조사의 정책방향』, 한국조세연구원, 2001.

현진권,「미국 국세청 '납세자 순응도 측정 프로그램'의 내용과 시사점」,『재정포럼』, 2001. 1월호, 한국조세연구원, 2001.

玄鎭權 編,『租稅行政과 政策課題』, 한국조세연구원, 1998.

洪星杓,「納稅者 權利 保護를 위한 租稅適正節次에 관한 硏究」, 대전대학교 대학원 법학박사학위 청구논문, 2001.

拙著,『納稅者基本權』, 서울: 經濟法輪社, 1997.

拙著,『租稅制裁法制의 再整備』, 연구보고서 제12집, 한국세무사회 부설 韓國租稅硏究所, 1995.

한국조세연구원,「신용카드 종합대책」,『재정포럼』, 6월호(제72호), 2002.

石村耕治,『先進諸國の納稅者權利憲章: わが國稅務行政手續の課題』, 東京: 中央經濟社, 1993.

板倉 宏, 「租税刑事法の今日的問題」, 租税法學會 (編),『租税刑事法の諸問題』, 租税法研究 第9號. 東京: 有斐閣, 1981.

金子秀夫,『税務行政と適正手續』, 東京: ぎょうせい, 平成5年.

田中英夫 編,『英米法辭典』, 東京: 東京大學出版會, 1991.

中川一郎 編譯,『西ドイツ租税基本法(邦譯)』, 京都: 税法研究所, 1970.

“調査對象の選び方法” 第7章 米國の税務調査の實態 2000年『米國調査研究報告書: 米國における税務專門家制度と連結納税制度の實態について』, 東京: 東京税理士會, 2000.

Bittker, Boris I., *Federal Taxation of Income, Estates and Gifts, IV. Warren*, Gorham and Lamont, 1981.

Black Law Dictionary, Fifth Edition. West Publishing, 1979.

Gale, William G. & Janet Holtzblatt, *The Role of Administrative Issues in Tax Reform: Simplicity, Compliance, and Administration,” Draft:* The Brookings Institution, December, 2000.

IRS *Restructuring and Reform: Law, Explanation and Analysis*. CCH, 1998.

- Explanation and Analysis of IRS Restructuring and Reform Act of 1988
- Internal Revenue Code(2002)
- House Ways and Means Committee Report, October 31, 1997

_____, - Senate Finance Committee Report, April 22, 1998

“Letter to Richard Armey”, *Fiscal Year 2001 Major Management Challenges Facing IRS*. TIGTA, 1999. 12.

_____, *Major Management Challenges Facing the Internal Revenue Service,* 2001, 2002.

Musgrave, Richard A. & Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, 1984.

Mulroney, Michael, *Federal Tax Examination Manual*. John Wiley & Sons, 1985.

Meldman, Robert E. and Richard A. Petrie, Federal *Taxation-Practice and Procedure,* Chicago: CCH, 1992.

OECD Centre for Tax Policy and Administration, Principles of Good Tax Administration-Practice Note : Prepared by the OECD Committee of Fiscal Affaires Forum on Strategic Management. Paris, 2001. 9.

Smith, Robert S., *West's Tax Law Dictionary*, 1994 edition. West Publishing Co., 1994.

www.irs.gov/prod/bus_info/ta_pro, "Part 21 Customer Service, Chapter 8 Liability Determination, Section 1 Service Center Examination Operations(DIF)", Tax Profetional's Cornoer. (2002. 6. 15 접속)

www.irs.gov/article, "Meet Acting Commissioner Robert E. Wenzel"(2002. 12. 13. 접속)

부록 Ⅰ. 국세기본법 편제 試案

제1장 총칙

제2장 조세의 기본원칙

제1절 국세부과의 원칙

제2절 세법적용의 원칙

제3절 장부의 기록과 보존의무

제4절 납세의무자의 권리와 협력의무

제3장 공통원칙

제1절 납세번호

제2절 기간과 기한

제3절 서류의 송달과 그 효력발생

제4절 조세법상의 인격

제5절 조세전문인의 대리권

제6절 조세전문인의 직무상 비밀 유지권

제4장 납세의무의 성립·확정 및 소멸

제1절 납세의무의 성립과 확정

제2절 연대납세의무

제3절 납세의무의 승계

제4절 납세의무의 소멸

제5장 조세채무의 확정절차

제1절 신고 및 보정과 납부
제2절 수정신고와 경정청구
제3절 과세관청의 결정과 경정
제4절 수시부과결정
제5절 조세의 환급

제6장 세무조사

제1절 세무조사의 일반원칙
1. 세무조사의 원칙(납세자에게 유리한 조사도 할 의무)
2. 세무조사대상의 선정
3. 세무조사 사전통지의 원칙
4. 세무조사기간의 제한
5. 세무조사의 장소와 그 변경
6. 서면조사, 현장조사와 특별조사의 방법
7. 특별조사와 장부 등의 예치
8. 관계자 및 금융거래의 추적조사절차
9. 조력을 받을 조세전문인의 선임
10. 납세자의 녹취 및 녹화권
11. 납세자의 세무조사 협력의무

제3절 세무조사 종결절차
1. 세무조사결과의 통지
2. 조사결과에 대한 납세자의 의견서 제출
3. 조사관청의 납세자에 대한 답변서
4. 조사담당자 및 그 감독자와 협의

5. 세무조사 관계서류의 열람 및 등사권
제4절 사전청문절차(과세적부심절차)
1. 총칙(행정심판과의 관계포함)
2. 처분청의 심사
3. 국세청의 재심사
제5절 납세자보호관제도
1. 임무 및 직무범위
2. 자격과 임용절차
3. 세무조사중지명령권
4. 세법개정 의견의 제출

제6장 징수절차
제1절 징수의 일반원칙
제2절 국세우선의 원칙
제3절 보충적 납세의무
제1관 제2차납세의무
제2관 물적납세의무
제3관 납세보증과 납세담보
제4절 징수의 완화
제5절 징수의 일반절차
제6절 강제징수절차
제1관 재산압류
제2관 압류재산의 매각
제7절 체납처분의 중지와 결손처분

제7장 심사와 심판
제1절 통칙

제2절 심사
제3절 심판

제8장 납세자보호관

1. 자격과 임명
2. 임무와 권한
3. 납세자구조명령

제9장 보칙

< 부 칙 >

부록 Ⅱ. 조세절차법 편제 試案

제1장 총칙

1. 목적
2. 정의
3. 적용범위
4. 세무정보의 비밀보장
5. 납세번호

제2장 조세채무의 확정절차

1. 신고 및 보정과 납부
2. 수정신고와 경정청구
3. 과세관청의 결정과 경정
4. 수시부과결정

제3장 세무조사

제1절 질문검사권과 그 행사요건

제2절 조사대상의 선정과 세무조사의 일반원칙

1. 세무조사의 원칙(납세자에게 유리한 조사도 할 의무)
2. 세무조사 대상의 선정
3. 세무조사 사전통지
4. 세무조사기간의 제한
5. 세무조사의 장소와 그 변경

6. 서면조사, 현장조사와 특별조사의 방법
7. 특별조사와 장부 등의 예치
8. 관계자 및 금융거래의 추적조사절차
9. 조력을 받을 조세전문인의 선임
10. 조세전문인의 직무상 비밀 유지권
11. 납세자의 녹취 및 녹화권
12. 납세자의 세무조사 협력의무

제3절 세무조사 종결절차

1. 세무조사결과의 통지
2. 조사결과에 대한 납세자의 의견서 제출
3. 조사관청의 답변서 수령
4. 조사담당자 및 그 감독자와 협의
5. 세무조사 관계서류의 열람 및 등사권

제4장 청문절차와 납세자보호관

제1절 과세 전 청문

1. 총칙(행정심판과의 관계포함)
2. 처분청의 심사
3. 국세청의 재심사

제2절 납세자보호관

1. 자격과 임명
2. 임무와 권한
3. 납세자구조명령

< 부칙 >

부록 Ⅲ. 미국 내국세입법 중 조세절차법 체계

Subtitle F. Procedure and Administration

Chapter 61. Information and Returns

Subchapter A. Returns and Records

Part Ⅰ. Records, Statement, and Special Returns

Part Ⅱ. Tax Return or Statements

Part Ⅲ. Information Returns

Part Ⅳ. Signing and Verifying of Returns and Other Documents

Part Ⅴ. Time for Filing Returns and Other Documents

Part Ⅵ. Extension of Time for Filing Returns and Other Documents

Part Ⅶ. Place for Filing Returns and Other Documents

Part Ⅷ. Designation of Income Tax Payments to Presidential Election Campain Fund

Subchapter B. Miscellaneous Provisions

Chapter 62. Time and Place for Paying Tax

Subchapter A. Place and Due Date for Payment Tax

Subchapter B. Extension of Time for Payment

Chapter 63. Assesment
In General
Subchapter B. Deficiency Procedures in the Case of Income, Estate, Gift and Certain Excise Tax
Subchapter C. Tax Treatment of Partnership Items
Subchapter D. Treatment of Electing Large Partnership
Part Ⅰ. Treatment of Partnership Items and Adjust
Part Ⅱ. Partnership Level Adjustments
Part Ⅲ. Definition and Special Rule

Chapter 64. Collection
Subchapter A. General Provision
Subchapter B. Receipt ofPayment
Subchapter C. Lien for Taxes
Part Ⅰ. Due Process of Lien
Part Ⅱ. Liens
Subchapter D. Seizure of Property for Collection of Taxes
Part Ⅰ. Due Process for Collection
Part Ⅱ. Levy

Chapter 65. Abatements, Credits, and Refunds
Subchapter A. Procedure in General
Subchapter B. Rules of Special Application

Chapter 66. Limitation
Subchapter A. Limitation on Assessment and Collection
Subchapter B. Limitation on Credit and Refund

Subchapter C. Mitigation of Effect of Period of Limitation
Subchapter D. Period of Limitation in Judicial Proceedings

Chapter 67. Interest
Subchapter A. Interest on Underpayments
Subchapter B. Interest on Overpayments
Subchapter C. Determination of Interest Rate: Compounding of Interest
Subchapter D. Notice Requirement

Chapter 68. Additions to the Tax and Additional Amounts, and Assessable Penalties
Subchapter A. Additions to the Tax and Additional Amounts
Part Ⅰ. General Provision
Part Ⅱ. Accuracy-Related and Fraud Penalties
Part Ⅲ. Applicable Rules
Subchapter B. Assessable Penalties
Part Ⅰ. General Rules
Part Ⅱ. Failure to Comply with Certain Information
Subchapter C. Procedural Requirements

Chapter 69. General Provision

Chapter 70. Jeopardy, Receivership, Etc.
Subchapter A. Jeopardy
Part Ⅰ. Termination of Taxable year
Part Ⅱ. Jeopardy Assessments

Part Ⅲ. Special Rules with Respect to Certain Cash
Subchapter B. Receiverships, Etc.

Chapter 71. Transferees and Fiduciaries

Chapter 72. Licensing and Regulation
Subchapter A. Licensing
Subchapter B. Regulation

Chapter 73. Bonds

Chapter 74. Closing Agreements and Compromises

Chapter 75. Crimes, Other Offenses, and Forfeitures
Subchapter A. Crimes
Part Ⅰ. General Provision
Part Ⅱ. Penalties Applicable to Certain Taxes
Subchapter B. Other Offenses
Subchapter C. Forfeiture
Part Ⅰ. Property Subject to Forfeiture
Part Ⅱ. Provision Common to Forfeiture
Subchapter D. Miscellaneous Penalty and Forfeiture Provisions

Chapter 76. Judicial Proceedings
Subchapter A. Civil Actions by the United States
Subchapter B. Proceedings by Taxpayers and Third Parties
Subchapter C. The Tax Court

Part Ⅰ. Organization and Jurisdiction
Part Ⅱ. Procedure
Part Ⅲ. Miscellaneous Provisions
Part Ⅳ. Declaratory Judgments
Subchapter D. Court Review of Tax Court Decisions
Subchapter E. Burden of Proof

Chapter 77. Miscellaneous Provisions

Chapter 78. Discovery of Liability and Enforcement of Title
Subchapter A. Examination and Inspection
Subchapter B. General Powers and Duties
Subchapter C. (Repealed)
Subchapter D. Possessions

Chapter 79. Definitions

Chapter 80. General Rules
Subchapter A. Application of Internal Revenue Laws
Subchapter B. Effective Date and Related Provisions
Subchapter C. Provisions Affecting More than one Subtitle

부록 Ⅳ. 독일 조세기본법 체계

독일조세기본법은 1976년 3월 16일에 공포되어 1977년 1월부터 시행된 것으로서 李愚澤・張台柱,『獨逸의 租稅基本法과 財政法院法 : 原典飜譯 및 註解』및 中川一郎 編譯,『西ドイツ租稅基本法(邦譯)』, 稅法硏究所에 의해 작성.

* 본문에서는 독일의 조세절차법에 대해 이를 조사 연구한 내용의 기술이 없음에도 불구하고 부록에 이 법의 체계를 게재한 이유는 租稅節次法을 국세기본법에 흡수 통합하는 방법으로 법제를 전면 개편하는 경우 그 體系構想에 도움이 된다고 보아 게재한 것임.

제1편 총칙

제1장 적용범위

제2장 조세에 관한 개념정의

제3장 재무관청의 관할

제4장 조세비밀

제5장 공무원 채임의 제한

제2편 조세채무법

제1장 조세채무자

제2장 조세채무관계

제3장 조세우대

제4장 책 임

제3편 일반절차규정

제1장 절차의 제 원칙

제1절 절차에의 관여

제2절 공무원 기타자의 제척 및 기피

제3절 과세의 제 원칙, 증거방법

제1관 통칙

제2관 정보 및 감정인의 감정에 의한 입증

제3관 문서 및 검증에 의한 입증

제4관 정보거부권 및 제출거부권

제5관 정보의무자 및 감정인의 보상

제4절 기간, 기한, 원상회복

제5절 사법공조 및 행정공조

제2장 행정행위

제4편 과세의 실시

제1장 조세의무자의 파악

제1절 신분등록 및 사업등록

제2절 신고의무

제2장 협력의무

제1절 기장 및 기록의 작성

제2절 납세신고

제3절 계정 진실성

제3장 확정절차 및 확인절차

제1절 조세확정

제1관 통 칙

제2관 확정의 시효

제3관 확정력

제4관 비 용

제2절 과세기초의 분리확인, 조세산정 기준액의 확정

제1관 분리확인

제2관 조세산정액의 확정

제3절 분할 및 배분

제4절 책 임

제4장 임장조사(현지조사)

제1절 통칙

제2절 임장조사에 기초한 구속확언

제5장 조세사찰

제6장 특별한 경우의 조세감독

제5편 징수절차

제1장 조세채무관계에서 발생하는 청구권의 실행, 납부기한 및 소멸

제1절 조세채무관계에서 발생하는 청구권의 실행, 납부기한

제2절 지급, 상계, 면제

제3절 지급의 시효

제2장 이자, 연체가산금

제1절 이자

제2절 연체가산금

제3장 담보의 제공

제6편 집 행

제1장 통칙

제2장 금전채권에 대한 집행

제1절 통칙

제2절 연대채무의 배분

제3절 동산에 대한 집행

제1관 통칙
제2관 물건에 대한 집행
제3관 채권 및 기타 재산권에 대한 집행
제4절 부동산에 대한 집행
제5절 가압류
제6절 담보의 환가

제3장 금전채권 이외의 급부에 대한 집행
제1절 행위, 受忍 또는 부작위에 대한 집행
제2절 담보의 강제

제4장 비용

제7편 재판 외의 권리구제절차

제1장 권리구제의 허용

제2장 일반절차규정

제3장 특별절차규정

제8편 형사 및 과료 규정과 그 절차

제1장 형사규정

제2장 과료규정

제3장 형사절차

제1절 총칙

제2절 조사절차

제1관 통 칙

제2관 조세범에 대한 재무관청의 절차

제3관 검찰청의 절차에 있어서의 재무관청의 지위

제4관 조세사찰 및 관세사찰

제5관 증인 및 감정인의 보상

제3절 재판절차

제4절 절차비용

제4장 과료절차

부록 Ⅴ. 프랑스 조세절차법 체계

프랑스 조세절차법체계는 安昌湳,『프랑스 租稅節次法 硏究』(한국세무사회 부설 韓國租稅硏究所, 2001)의 별첨 '납세자 헌장'을 기준으로 장별의 제목을 발췌한 것임.

제1장 조사통지서

1. 조사의 종류와 통지(회계장부확인조사, ESFP 조사통지서)
2. 조사대상 세목
3. 조사일시의 명시
4. 조세전문인의 조력
5. 조사공무원의 명단

제2장 조사진행절차

1. 조사장소
2. 세무조사기간의 제한
3. 조사방법
   - 가. 문서에 의한 자료요구
   - 나. 제2차 보정요구
   - 다. 자료제출과 비밀보장

제3장 세무조사의 종료

1. 세무조사결과의 통지(신고시인통지서, 조세부과예정통

지서)
2. 납세자의 의견서(대심적 경정절차)
가. 의견서 제출절차
나. 과세관청의 추계결정
다. 생활수준 기준의 추계과세
라. 납세자의 권리남용 방지
3. 답변유예기간
4. 과세관청 검토의견
5. 의견 불일치의 조정
가. 주임조사과의 설명
나. 지방상담관과의 상담
다. 제3조정기관의 조정(도직접세및간접세위원회 등)

제4장 세무조사의 종료

1. 가산세 등 조정
2. 과세당국과의 상호합의
3. 조세의 납부
4. 과세관청 재량권의 한계
5. 재조사금지

제5장 불복신청(이의신청)

1. 신청방법
2. 신청기한
3. 신청의 요식성
4. 이의신청과 납기연장
5. 이의신청결정의 통지
6. 소송의 제기

<국문요약>

우리나라 稅務行政의 發展的 改善方案

- 稅務節次의 民主化를 중심으로 -

최명근

세제가 정밀해도 세무행정의 뒷받침이 없으면 세제는 제대로 작동하지 못한다. 그러나 우리는 세무행정에 관한 연구를 상대적으로 소홀히 다루어 왔다. 세무행정의 과학화에는 사회적 인프라의 건전한 구축이 전제되어야 한다.

세무행정의 과학화·합리화를 위해 어떤 사회적 인프라를 더 확충해야 하는가? 세무행정은 재정수요 충족이 그 본무이지만, 납세자를 나라의 주인으로 대우하면서 서비스기능에도 충실해야 하는데 그 방법은 무엇인가? 조사대상자 選定의 恣意性의 불식방법은 무엇인가? 등에 대해 주로 다루었다.

첫째, 조세인프라의 가장 중요한 것은 금융실명제라고 보고 그 재정비방안을 모색했다. 즉, 미국의 현금수령보고제도(Returns relating to cash received)와 비교하면서 금융소득의 종합과세 범위를 넓히고, 차명거래에 대해 課徵金을 부과하거나 贈與로 推定하는 방안을 제시했다. 부동산실명제도 중요한 조세인프라로 보았다. 신용카드와 직불카드 사용도 근거과세의 인프라로 보면서 이의 합리적 정비가 필요하다고 보았다.

둘째, 조세행정은 적법절차에 따라 세법을 집행하는 작용이며 그 적정성은 절차법에 의해 제약을 받게 되므로 이의 정비가 필요하다.

거시적으로는 각 세법에 散發的으로 규정된 현행 각종 절차규정을 국세기본법에 흡수·통합시켜 정비하거나 프랑스의 입법례처럼 조세절차법을 제정할 필요가 있다고 제안했다.

미시적으로는 납세자의 기본권 침해를 최소화하는 민주적 조세절차규정의 개정 및 새로운 방법의 도입을 제시하면서 세무행정의 독자성 제고를 위한 방안을 구체적으로 제시했다.

셋째, 세무조사 대상자 選定節次의 客觀化 방안을 구체적으로 제시했다. 그 방법으로는 미국의 DIF(Discriminate Function)에 準하는 방법의 도입을 제안하였다.

<Abstract>

Improvenment schemes for tax administration in Korea: transition to democratic process in tax administration

Choe Myong Keun

Tax system would not properly function without a solid profoundness in tax administration. A study on tax administration so far has relatively drawn a low attention. A priority should be given to designing of sound social infrastructure to improve tax administration system. This paper mainly discusses the following issues. What kinds of social infrastructure should be ensured for better tax administration system? How tax administration system can satisfy taxpayers needs while it also meet fiscal demand which is the fundamental function of tax administration. In what way, arbitrage issue in selecting investigation group should be managed.

First, since the most important issue in tax infrastructure is real name financial transaction, redesigning scheme for tax infrastructure is deliberated in various perspectives. With comparing to U.S systems Returns relating to cash received , the range of taxable financial income should be expanded and transaction based on other person name should be fined or

assumed as a gift. Also real name on property ownership is another import requirement in tax infrastructure. Credit card and debit card is ground infrastructure of taxation so it should be modified in rational basis.

Second, tax administration is an activity of enforcing tax law according to legitimate process and its legitimacy is confirmed under the due process of law. Hence it also should be reexamined. In macro-level, various due process provisions under each tax law should be consolidated to national tax law or the act on due process of tax law should be enacted, like cases in France. In micro-level, the establishment of democratic taxation process provisions to minimize the violation of taxpayers rights is discussed and action plan for improving independence of tax administration is presented.

Third, the action plan for ensuring subjectivity in selecting tax investigation group is introduced. This plan is comparable to U.S systems Discriminate Function(DIF).

<著 者 略 歷>

崔　明　根

고려대학교 법과대학 행정학과
경희대학교 대학원 법학박사
現, 경희대학교 법학부 국제법무대학원 객원교수
現, 재정경제부 세제발전심의위원회 재산분과위원장
現, 최명근 세법연구소 소장

政策報告書 02-04

우리나라 稅務行政의 發展的 改善方案

2002年　12月　28日　印刷
2002年　12月　30日　發行

著　者　崔明根
發行人　宋大熙
發行處　韓國租稅硏究院
1 3 8-7 7 4 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6
電話 : 2186-2114(代), 팩시밀리 : 2186-2179
登　錄　1993年 7月 15日 第21-466號
組版및印刷　상 일 인 쇄
© 韓國租稅硏究院 2002
ISBN 89-8191-222-X

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.　값 10,000원