

## 세무조사 효율성 제고 방안

이광숙

한국산업기술대학교 경영학부 부교수

기은선

강원대학교 경영회계학부 부교수

### Improving Tax Audit Efficiency

Kwang-Sook Lee<sup>a</sup>, Eun-Sun Ki<sup>b</sup>

<sup>a</sup>Department of Business Administration, Korea Polytechnic University, South Korea

<sup>b</sup>Division of Business Administration & Accounting, KangWon University, South Korea

*Received 28 February 2020, Revised 18 March 2020, Accepted 25 March 2020*

#### Abstract

**Purpose** - The purpose of this study is to expand the taxpayer's rights protections, which are covered in the previous studies, and to suggest ways to increase tax inspection efficiency as a way to induce fidelity reporting under the final tax return system and to lower tax compliance costs.

**Design/methodology/approach** - The tax audit is a necessary system for the taxpayer to induce self-reporting in a sincere manner, but it is necessary to harmonize the realization of fair taxation and the rights of taxpayers because it is likely to infringe taxpayer rights in the process.

**Research implications or Originality** - The purpose of this study is as follows. First, the government will seek ways to improve tax investigations to strengthen the protection of taxpayers' rights by increasing the fairness and procedural transparency of the current tax investigation system, as pointed out in the National Tax Administration Reform T / F. Second, we will consider ways to enhance the effectiveness of tax audit as a means of inducing faithful tax in Korea's tax system, which assumes sincere taxpayers.

**Keywords:** Effectiveness of Tax Audit, Efficiency of Tax Audit, Tax Audit, Taxpayer's Right

**JEL Classifications:** H20, H21, H26

#### I. 서론

본 연구는 기존의 선행연구에서 다루고 있는 납세자의 권익보호 강화 방안을 확장하여 확정

신고제도 하에서 성실신고를 유도하고 납세순응 비용을 낮추기 위한 방안으로서의 세무조사 효율성 제고방안을 제시하고자 한다.

세무조사는 성실납세 유도에 필요한 제도가

\* 2018년도 강원대학교 대학회계 학술연구조성비로 연구하였음(관리번호-520180072)

본 논문은 2019년도 한국조세재정연구원 「조세전문가 네트워크 사업」(기은선·이광숙(2019), 납세자의 성실납세 및 권리보호를 고려한 세무행정)에 기초한 논문임.

This study was supported by 2018 Research Grant from Kangwon National University(No. 520180072)

<sup>a</sup> First Author, E-mail: kslbest@kpu.ac.kr

<sup>b</sup> Corresponding Author, E-mail: eski@kangwon.ac.kr

© 2020 Management & Economics Research Institute. All rights reserved.

나, 그 과정에서 납세자 권리를 침해할 소지가 크기 때문에 공평과세의 실현과 납세자 권익을 조화시킬 필요가 있다. 세무조사와 관련된 연구들은 주로 납세자의 권익을 보호하기 위한 방안에 중점을 두고 있으며 최근 들어 절차적 타당성을 결여한 세무조사 결과를 부인한 판례<sup>1)</sup>들이 연이어 선고됨에 따라 세무조사 과정에서의 적법한 절차의 준수와 납세자 권리 보호에 대한 지속적인 관심을 두고 있음을 알 수 있다. 이는 과세권이라는 공권력에 의해 침해될 수 있는 납세자 개인의 권익을 보호하기 위한 노력의 일환이라고 해석된다. 이러한 다양한 연구와 판례에도 불구하고 여전히 세무조사 절차의 많은 부분이 국세청의 비공개 내부지침에 의해 관리되고 있어 납세자가 세무조사의 절차상 하자를 입증하고, 이를 통해 권리를 구제받는 것은 쉽지 않은 상황이다. 아울러 연도별·세목별 세무조사 실적에 편차가 크게 나타나는 등 세수여건이나 경기상황에 따라 세무조사의 강도가 달라지고 세무조사권이 정책목표 달성이나 정치적 목적을 위해 남용되고 있다는 비난 또한 끊이지 않고 있다.

국세청은 세무조사권 남용에 대한 국민들의 의혹과 불신에 대처하고 급변하는 세정환경에 효과적으로 대처하기 위한 제도적 기반을 강화하기 위하여 2017년 8월, 전문성과 개혁성을 갖춘 외부전문가 10인과 국세청 차장 및 국장 9인으로 구성된 민관합동 개혁T/F를 출범하였다. 국세행정 개혁 T/F는 2018년 1월, 5개월 간 토론을 거쳐 마련한 세무조사 개선, 조세징수의 실현, 국세행정 일반 등 3개 분야의 50개 개혁과제를 확정·발표하였다.<sup>2)</sup> 올 3월 국세행정 개혁 T/F가 국세행정개혁위원회에 보고한 내용에 따

르면 국세청은 현재 50개 개혁과제 중 41개를 이행 완료하였으며, 4개는 지속추진 중이고, 5개는 추가검토 중에 있다.<sup>3)</sup>

현행 국세기본법은 2006년 12월 개정을 통하여 납세자는 성실하며 납세자가 제출한 신고서 등을 진실한 것으로 추정한다는 납세자의 성실성 추정 조항을 신설하였다.(국세기본법 제81조의3) 이처럼 법률에 납세자의 성실성을 인정하고 납세자의 자발적 신고내용을 특별한 사정이 없는 이상 확정하는 제도(국세기본법 제22조)는 납세의무자가 과세표준과 납부세액에 대한 근거를 스스로 제출하게 함으로써 납세의무의 이행을 촉구하고 과세의 적정을 도모한다는 점에서 매우 중요한 의의를 가진다. 이러한 납세자의 성실성 추정 및 확정신고제도는 세무조사를 통한 성실납세유도의 필요성을 수반한다.

본 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째, 국세행정 개혁 T/F에서 지적한 현행 세무조사제도의 문제점을 중심으로 세무조사제도의 공정성과 절차적 투명성을 높여 납세자 권리보호를 강화할 수 있는 세무조사의 개선방안을 모색한다. 둘째, 성실납세자를 가정하여 국세의 많은 부분을 자진신고제도로 채택하고 있는 우리나라의 조세체계에서 성실납세를 유도하는 수단으로서의 세무조사의 유효성을 높이기 위한 방안을 고민해 보고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 2장에서 우리나라 세무조사제도의 개요와 법인 및 개인 세무조사 현황에 대해 살펴본다. 3장은 국제비교를 통해 시사점을 도출한다. 4장은 세무조사와 관련한 쟁점사항과 국세행정 개혁 T/F 권고사항을 살펴보고, 5장 결론에서 각 쟁점사항별로 개선방안을 제시한다.

1) 대법원은 법에서 정한 세무조사대상자 선정사유에 해당하지 않음에도 불구하고 세무조사대상자로 선정하여 과세자료로 수집하고, 그에 기초해 과세처분을 하는 것은 적법절차원칙을 위반한 것이고, 동시에 세무조사 시 조력을 받을 권리와 납세자의 성실성 추정원칙을 위반한 것이므로 특별한 사정이 없는 한 그 과세처분은 위법한 것이라고 판시한바 있다(대법원 2014. 6. 26. 선고, 2012두911 판결).

2) 국세행정 개혁T/F, 「국세행정 개혁T/F 권고안」, 2018.1.29.

3) 국세행정 개혁 T/F의 개혁과제 중 세무조사 분야는 15개로 세무조사의 중립성과 공정성 제고방안, 세무조사의 절차준수 및 적법성 관리 강화방안, 세무조사 운영의 투명성 확보 및 부담 완화방안, 납세자보호위원회의 기능 및 역할 강화방안, 사후검증 등 신고검증 절차에 대한 통제 강화방안 등 5개 분야로 구성되어 있다.

**Table 1.** Type of Tax Investigation in Investigation Office Regulations

종류	정의
일반조사	특정납세자의 과세표준 또는 세액의 결정 또는 경정을 목적으로 조사대상 세목에 대한 과세요건 또는 신고사항의 적정 여부를 검증하는 일반적인 세무조사
조세범칙조사	조사공무원이 「조세범 처벌법」 제3조부터 제16조까지의 죄에 해당하는 위반행위 등을 확정하기 위하여 조세범칙사건에 대하여 행하는 조사활동
통합조사	납세자의 편의와 조사의 효율성을 제고하기 위하여 조사대상으로 선정된 과세기간에 대하여 그 납세자의 사업과 관련하여 신고·납부의무가 있는 세목을 함께 조사하는 것
세목별 조사	「국세기본법」 제81조의 11 제2항 각 호의 사유에 따라 특정 세목만을 대상으로 실시하는 세무조사
주식변동조사	제17호에 정한 주식변동 과정에서 관련 주주 및 해당 법인의 제세 탈루 여부를 확인하는 세무조사
자금출처조사	거주자 또는 비거주자가 재산을 취득(해외유출 포함)하거나 채무의 상환 또는 개업 등에 사용한 자금과 이와 유사한 자금의 원천이 직업·나이·소득 및 재산상태 등으로 보아 본인의 자금 능력에 의한 것이라고 인정하기 어려운 경우, 그 자금의 출처를 밝혀 증여세 등의 탈루 여부를 확인하기 위하여 행하는 세무조사
이전가격조사	거주자, 내국법인 또는 외국법인 국내사업장이 「국제조세조정에 관한 법률」에서 규정하는 국외 특수관계자와의 거래와 관련하여 과세표준 및 세액신고 시에 적용된 이전가격이 「국제조세조정에 관한 법률」 제2조(정의)제1항 제10호에서 규정하는 정상가격과 합치하는지를 확인하기 위하여 행하는 세무조사
전부조사	조사대상 과세기간의 신고사항에 대한 적정 여부를 전반적으로 검증하는 세무조사
부분조사	「국세기본법」 제81조의 11 제1항 및 제2항에 따른 통합조사 또는 세목별조사에 의하지 아니하고 특정 사업장, 특정 항목·부분 또는 거래 일부 등에 한정하여 적정 여부를 검증하는 세무조사
동시조사	세무조사 시 조사효율성, 납세자 편의 등을 감안하여 조사대상자로 선정된 납세자와 특수관계에 있는 자(법인을 포함한다) 등 관련인을 함께 조사하거나, 동일한 납세자가 통합조사 또는 세목별조사, 주식변동조사, 자금출처조사 등 여러 유형의 조사대상자로 각각 선정되어 있는 경우 각 조사의 조사시기를 맞추어 함께 조사하는 것
추적조사	재화·용역 또는 세금계산서·계산서의 흐름을 거래의 앞·뒤 단계별로 추적하여 사실 관계를 확인하는 세무조사
간편조사	상대적으로 성실하게 신고한 것으로 인정되는 중소기업 등을 대상으로 최소한의 해명 자료의 요구·검증 및 현장조사 방법 등에 의해 단기간의 조사기간 동안 조사를 실시하고 회계·세무 처리과정에서 유의할 사항 안내, 경영·사업자문 등을 하는 세무조사
사무실 간이조사	소규모 납세자에 대해 납세자 편의, 회계투명성·신고성실도 및 규모 등을 고려하여 현장조사에 의하지 아니하고도 조사의 목적을 달성할 수 있다고 판단되는 경우 납세자가 제출한 신고서류, 회계서류 및 증빙자료 등을 통해 조사기간의 대부분을 조사관서의 사무실에서 실시하는 세무조사
기획조사	소득종류별·계층별·업종별·지역별·거래유형별 세부담 불균형이나 구조적인 문제점 등을 시정하기 위하여 국세청장, 지방국세청장 또는 세무서장이 별도로 수립한 계획에 따라 지방국세청장 또는 세무서장이 실시하는 세무조사
긴급조사	각 세법에서 규정하는 수시부과 사유가 발생하였거나, 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 의한 회생절차개시 신청 등으로 조세채권의 조기 확보가 필요한 납세자에 대하여 그 사유가 발생하는 즉시 실시하는 세무조사
위임조사	지방국세청장이 조사인력·업무량·조사실의 등을 감안하여 지방국세청 조사대상자를 세무서장에게 위임하여 실시하는 세무조사
교차세무조사	「국세기본법 시행령」 제63조의 3(세무조사의 관할 조정)제1호, 제2호 및 제4호에 따른 관할 조정 사유에 해당하는 경우 납세지 관할 지방국세청장이 관할조정을 신청하여 납세지 관할이 아닌 지방국세청장이 실시하는 세무조사

Source: 조사사무처리규정 제3조

## II. 우리나라 세무조사제도

### 1. 세무조사의 정의와 유형

#### 1) 세무조사의 정의

세무조사는 조사방식에 따라 '일반세무조사'와 '조세법칙조사'로 구분할 수 있다. 협의의 세무조사는 '일반세무조사'를 의미하는 바, '세무조사'란 "각 세법에 규정하는 질문조사권 또는 질문검사권에 근거하여 조사공무원이 납세자의 국세에 관한 정확한 과세표준과 세액을 결정 또는 경정하기 위하여 조사계획에 의해 세무조사 사전통지 또는 세무조사 통지를 실시한 후 납세자 또는 납세자와 거래가 있다고 인정되는 자 등을 상대로 질문하고, 장부·서류·물건 등을 검사·조사하거나 그 제출을 명하는 행위"를 말한다.<sup>4)</sup>

#### 2) 세무조사의 종류

국세기본법은 세무조사의 종류를 조사대상자 선정방식에 따라 정기조사와 수시조사 2가지로 구분하고 있지만, 조사사무처리규정에 따른 세무조사의 종류는 이보다 다양하다. 조사사무처리 규정 제3조는 세무조사의 종류 17가지로 구분한 후, 세부적으로 다음과 같이 정의하고 있다.

### 2. 세무조사 관할

세무조사는 원칙적으로 지방국세청장 또는 납세지 관할 세무서장이 수행한다.<sup>5)</sup> 다만, 납세자의 주된 사업장 등이 납세지와 관할을 달리하거나 납세지 관할 세무서장 또는 지방국세청장이 세무조사를 수행하는 것이 부적절한 경우 등 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 국세청장(같은 지방국세청 소관 세무서 관할 조정의 경우에는 지방국세청장)이 그 관할을 조정할 필요가 있다.<sup>6)</sup> 이러한 세무조사 관할 조정 사유에 대해서는 국세기본법 시행령 제63조의 3 및 조사사무처리규정 제2조에서 세부적으로 다

음과 같이 규정하고 있다.<sup>7)</sup>

- 납세자가 사업을 실질적으로 관리하는 장소의 소재지와 납세지가 관할을 달리하는 경우
- 일정한 지역에서 주로 사업을 하는 납세자에 대하여 공정한 세무조사를 실시할 필요가 있는 경우 등 납세지 관할 세무서장 또는 지방국세청장이 세무조사를 수행하는 것이 부적절하다고 판단되는 경우
- 세무조사 대상 납세자와 출자관계에 있는 자, 거래가 있는 자 또는 특수관계인에 해당하는 자 등에 대한 세무조사가 필요한 경우
- 세무관서별 업무량과 세무조사 인력 등을 고려하여 관할을 조정할 필요가 있다고 판단되는 경우
- 조세불복 청구의 결정에 따라 재조사 하는 경우

교차 세무조사는 지역의 세무공무원과 납세자 간 유착을 막기 위해 도입되었으나, 도입목적과 무관하게 정치적 이유에 의해 '표적조사'로 악용되었다는 논란이 있어 왔다. 감사원이 국세청장의 공익감사 청구에 따라 교차 세무조사에 관해 감사를 실시한 결과 10건의 위법·부당한 사항을 확인하였다. 국세청은 감사원 시정권고 조치에 따라 「조사사무처리규정」을 개정하고, 교차 세무조사의 사유와 신청절차, 배정기준, 문서관리방법 등을 외부에 공개하였다. 교차 세무조사의 요건을 엄격히 규정하고, 그 내용을 외부에 공개함으로써 교차 세무조사가 정치적으로 악용될 소지를 차단하기 위한 조치이다. 구체적으로 조사관할 조정이 필요하다고 인정되는 경우 세무서장은 지방국세청장에게, 지방국세청장은 세무서장에게 각각 조사관할의 상향 또는 하향조정을 요청하거나 위임할 수 있으며, 이러한 요청이나 위임은 문서로 행해져야 한다.<sup>8)</sup>

### 3. 우리나라의 세무조사 절차

#### 1) 세무조사대상자 선정

4) 조사사무처리규정 제3조 제1호

5) 국세기본법 제81조의 6 제1항

6) 국세기본법 제81조의 6 제1항

7) 국세기본법 시행령 제63조의 3

8) 조사사무처리규정 제5조 제3항

**Table 2.** Criteria for Selecting Tax Audit

정기조사	수시조사
① 국세청장이 납세자의 신고 내용에 대하여 세무 정보, 과세자료 및 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」에 따른 외부감사 실시내용, 감사의견 등 회계성실도 자료 등을 고려하여 정기적으로 성실도를 분석한 결과 불성실 혐의가 있다고 인정하는 경우 ② 최근 4과세기간 이상 같은 세목의 세무조사를 받지 아니한 납세자에 대하여 업종, 규모, 경제력 집중 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 신고 내용이 적정한지를 검증할 필요가 있는 경우 ③ 무작위추출방식으로 표본조사를 하려는 경우	① 납세자가 세법에서 정하는 신고, 성실신고확인서의 제출, 세금계산서 또는 계산서의 작성·교부·제출, 지급명세서의 작성·제출 등의 납세협력의무를 이행하지 아니한 경우 ② 무자료거래, 위장·가공거래 등 거래 내용이 사실과 다른 혐의가 있는 경우 ③ 납세자에 대한 구체적인 탈세 제보가 있는 경우 ④ 신고 내용에 탈루나 오류의 혐의를 인정할 만한 명백한 자료가 있는 경우 ⑤ 납세자가 세무공무원에게 직무와 관련하여 금품을 제공하거나 금품제공을 알선한 경우

Source: 국세기본법 제81조의 6

(1) 세무조사대상자 선정기준

국세기본법 제81조의 6에서 정한 정기조사와 수시조사대상자 선정기준은 다음과 같다.<sup>9)</sup>

세무조사대상자 선정의 구체적 집행기준은 「조사사무처리규정」과 「세무조사 관리지침」에서 규정하고 있다. 「조사사무처리규정」은 외부에 공개되고 있지만, 「세무조사 관리지침」은 국

세청 비공개 내규로 운영되고 있다. 세무조사절차의 많은 부분이 국세청 비공개 내규인 「세무조사 관리지침」에 담겨 있어 납세자 입장에서 예측가능성이 낮고, 절차의 공정성과 투명성을 담보하기 어렵다는 문제점이 있다. 법원 판례에 따르면 국세기본법상 세무조사대상자 선정사유에 해당하지 않음에도 불구하고 과세관청이 세무조사대상자로 선정하여 세무조사를 실시한 경

**Table 3.** Tax Audit Exemption Criteria for Small-Sized Businesses

면제기준
① 업종별 수입금액이 다음 금액 이하인 사업자 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인: 「소득세법」 제160조 제3항에 따른 간편장부대상자</li> <li>• 법인: 법인의 수입금액이 1억원 이하인 자</li> </ul> ② 장부 기록 등이 다음 요건을 충족하는 사업자 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 복식부기방식으로 장부를 기록·관리할 것</li> <li>• 과세기간 개시 이전에 「여신전문금융업법」에 따른 신용카드가맹점으로 가입하고 해당 과세기간에 법 제84조의 2 제1항 제3호 각 목의 행위를 하지 아니할 것</li> <li>• 과세기간 개시 이전에 「조세특례제한법」 제126조의 3에 따른 현금영수증가맹점으로 가입하고 해당 과세기간에 법 제84조의 2 제1항 제4호 각 목의 행위를 하지 아니할 것</li> <li>• 「소득세법」 제160조의 5에 따른 사업용계좌를 개설하여 사용할 것(개인인 경우만 해당한다)</li> <li>• 업종별 평균 수입금액 증가율 등을 고려하여 국세청장이 정하여 고시하는 수입금액 등의 신고기준에 해당할 것</li> <li>• 해당 과세기간의 법정신고납부기한 종료일 현재 최근 3년간 조세범으로 처벌받은 사실이 없을 것</li> <li>• 해당 과세기간의 법정신고납부기한 종료일 현재 국세의 체납사실이 없을 것</li> </ul>

Source: 국세기본법 시행령 제63조의 5 【소규모 성실사업자에 대한 세무조사 면제】

9) 국세기본법 제81조의 6

우, 그 세무조사 결과는 위법한 것으로 본다(대법원 2014.6.26. 선고 2012두911 판결).

## (2) 정기세무조사 면제자 선정기준

국세기본법 시행령 제63조의 5에 따르면 다음의 요건을 모두 충족하는 소규모 성실사업자는 객관적 증거자료에 의하여 과소신고한 것이 명백한 경우가 아니라면 정기세무조사를 면제받을 수 있다.<sup>10)</sup> 법에서 정한 세무조사면제자는 소규모 성실사업자로 한정되나, 실제로는 모범납세자, 일자리 창출사업자, 혁신중소사업자, 우수노사문화사업자 등에게까지 광범위하게 세무조사 면제유예 혜택이 주어지고 있어 정부정책 목표 달성을 위하여 세무조사면제권이 남용되고 있다는 비판이 존재한다.

## 2) 세무조사계획 수립

선정 건이 국세기본법 제81조의 4에 따른 중복 세무조사에 해당하지 않는지 검토한다. 세무공무원은 법에서 정한 경우가 아니면 같은 세목 및 같은 과세기간에 대하여 재조사를 할 수 없다.<sup>11)</sup> 원칙적으로 세무조사는 납세지 관할 세무서장 또는 지방국세청장이 수행한다.<sup>12)</sup> 세무공무원은 조사대상 세목·업종·규모, 조사 난이도 등을 고려하여 세무조사 기간이 최소한이 되도록 해야 하며, 세무조사 기간의 연장은 법에서 정한 예외적인 경우에만 허용된다.<sup>13)</sup> 세무공무원이 세무조사 기간을 정할 경우 조사대상 과세기간 중 연간 수입금액 또는 양도가액이 가장 큰 과세기간의 연간 수입금액 또는 양도가액이 100억원 미만인 납세자에 대한 세무조사 기간은 20일 이내로 제한한다.<sup>14)</sup>

## 3) 세무조사 사전통지

세무조사를 하는 경우 세무공무원은 조사대상 납세자에게 조사 시작 15일 전에 조사대상 세목,

조사기간 및 조사 사유, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 사전통지 하여야 한다. 다만, 사전통지를 하면 증거인멸 등으로 조사 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.<sup>15)</sup> 사전통지를 받은 납세자가 천재지변이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 조사를 받기 곤란한 경우에는 관할 세무관서의 장에게 조사를 연기해 줄 것을 신청할 수 있다.<sup>16)</sup> 세무공무원이 사전통지를 하지 아니하고 세무조사를 하는 경우 세무조사를 개시할 때 사전통지 사항, 사전통지를 하지 아니한 사유 등이 포함된 세무조사통지서를 세무조사를 받은 납세자에게 교부하여야 한다.<sup>17)</sup>

## 4) 세무조사 착수

세무공무원은 세무조사를 하는 경우 납세자권리현장의 내용이 수록된 문서를 납세자에게 내주어야 한다.<sup>18)</sup> 세무공무원은 세무조사를 시작할 때 조사원증을 납세자 또는 관련인에게 제시한 후 납세자권리현장을 교부하고 그 요지를 직접 낭독해 주어야 하며, 조사사유, 조사기간, 납세자보호위원회에 대한 심의 요청사항·절차 및 권리구제 절차 등을 설명하여야 한다.<sup>19)</sup>

## 5) 세무조사 집행

세무공무원은 적정하고 공평한 과세를 실현하기 위하여 필요한 최소한의 범위에서 세무조사를 하여야 하며, 다른 목적 등을 위하여 조사권을 남용해서는 아니 된다.<sup>20)</sup> 세무공무원은 세무조사를 하기 위하여 필요한 최소한의 범위에서 장부등의 제출을 요구하여야 하며, 조사대상 세목 및 과세기간의 과세표준과 세액의 계산과 관련 없는 장부등의 제출을 요구해서는 아니 된다.<sup>21)</sup> 세무공무원은 납세자가 자료의 제출을 지연하는 등 대통령령으로 정하는 사유로 세무조

10) 국세기본법 제81조의 6 제5항

11) 국세기본법 제81조의 4 제2항

12) 국세기본법 제81조의 6 제1항

13) 국세기본법 제81조의 8 제1항

14) 국세기본법 제81조의 8 제2항

15) 국세기본법 제81조의 7 제1항

16) 국세기본법 제81조의 7 제2항

17) 국세기본법 제81조의 7 제4항

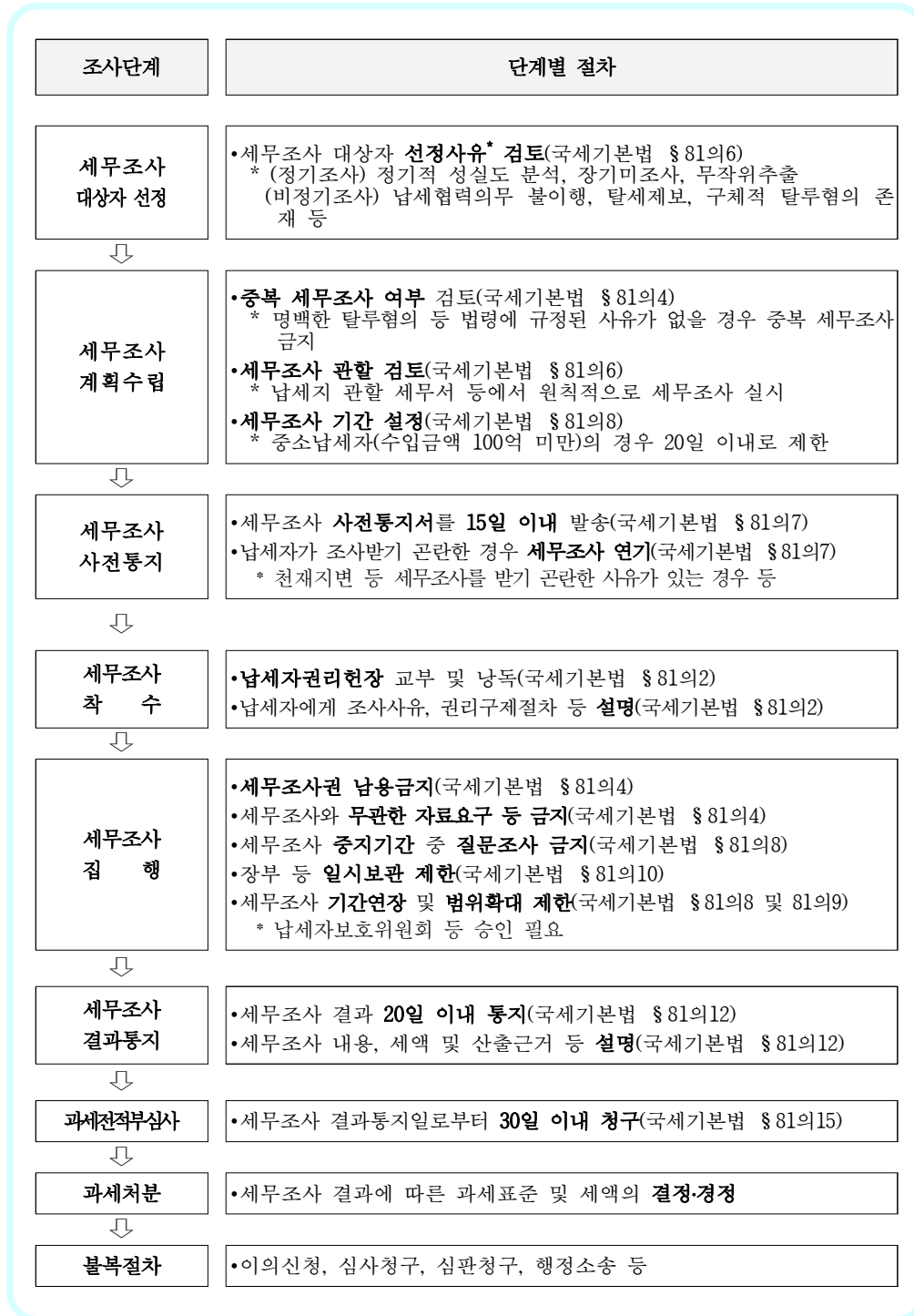
18) 국세기본법 제81조의 2 제2항

19) 국세기본법 제81조의 2 제3항

20) 국세기본법 제81조의 4 제1항

21) 국세기본법 제81조의 4 제3항

Fig 1. Flowchart Tax Audit Procedure



**Table 7.** Corporate Tax Audit

연도	조사법인수			추징액 (10억원)	추징세액 법인세 대비 추징액 비율(%)	법인당 추징액(백만원)
	신고 법인수(개)	조사 법인수(개)	조사비율			
2000	200,964	3,785	1.88	1,931.10	10.8	510.2
2001	240,352	4,280	1.78	2,499.00	14.7	583.9
2002	271,353	5,326	1.96	2,356.50	12.2	442.5
2003	303,462	4,536	1.49	2,349.50	9.2	518
2004	316,777	5,683	1.79	3,140.90	12.7	552.7
2005	333,313	6,343	1.9	3,015.80	10.1	475.5
2006	352,647	5,545	1.57	2,799.30	9.5	504.8
2007	372,141	4,174	1.12	3,936.30	11.1	943.1
2008	398,331	2,974	0.75	2,659.00	6.8	894.1
2009	419,420	3,867	0.92	2,073.50	5.9	536.2
2010	440,023	4,430	1.01	3,550.10	9.5	801.4
2011	460,614	4,689	1.02	4,443.80	9.9	947.7
2012	482,574	4,549	0.94	4,937.70	10.8	1,085.4
2013	538,134	5,128	0.99	6,612.80	10.6	1,289.5
2014	576,138	5,443	0.94	6,430.80	5.9	1,181.5
2015	623,411	5,577	0.89	5,511.73	9.4	988.3
2016	673,374	5,445	0.81	5,383.68	17.9	988.7
2017	726,701	5,147	0.71	4,504.70	8.5	875.2

Source: 국세행정 개혁T/F, 국세행정 개혁T/F 권고안, 2018.1.29.

사를 진행하기 어려운 경우에는 세무조사를 중지할 수 있다.<sup>22)</sup> 세무조사의 중지기간 중에는 납세자에 대하여 국세의 과세표준과 세액을 결정 또는 경정하기 위한 질문을 하거나 장부등의 검사·조사 또는 그 제출을 요구할 수 없다.<sup>23)</sup> 세무공무원은 세무조사의 목적으로 납세자의 장부등을 세무관서에 임의로 보관할 수 없지만,<sup>24)</sup> 법에서 정한 사유에 해당하는 경우에는 조사 목적에 필요한 최소한의 범위에서 납세자, 소지자 또는 보관자 등 정당한 권한이 있는 자가 임의로 제출한 장부등을 납세자의 동의를 받아 세무관서에 일시 보관할 수 있다.<sup>25)</sup> 세무조사 기간

의 연장은 최초로 연장하는 경우에는 관할 세무관서의 장의 승인을 받아야 하고, 2회 이후 연장의 경우에는 관할 상급 세무관서의 장의 승인을 받아 각각 20일 이내에서 연장할 수 있다.<sup>26)</sup> 또한 세무공무원은 구체적인 세금탈루 혐의가 여러 과세기간 또는 다른 세목까지 관련되는 것으로 확인되는 경우 등 법으로 정하는 경우를 제외하고는 조사진행 중 세무조사의 범위를 확대할 수 없다.<sup>27)</sup>

## 6) 세무조사 결과통지

세무공무원은 세무조사를 마쳤을 때에는 그 조사를 마친 날부터 20일 이내에 세무조사 내용,

22) 국세기본법 제81조의 8 제4항

23) 국세기본법 제81조의 8 제5항

24) 국세기본법 제81조의 10 제1항

25) 국세기본법 제81조의 10 제2항

26) 국세기본법 제81조의 8 제3항

27) 국세기본법 제81조의 9 제1항



**Table 8.** Tax Audit of Individual Businesses

연도	조사인원(명, %)			추징세액	
	확정 신고인원(A)	조사인원 (B)	조사비율(% (B/A)	추징액 (10억원)	인당 추징액 (백만원)
2003	2,010,363	4,522	0.22	202.6	44.8
2004	2,114,527	4,370	0.21	211.8	48.5
2005	2,235,905	3,989	0.18	229.8	57.6
2006	2,279,497	4,049	0.18	456.3	112.7
2007	2,736,478	4,090	0.15	577.5	141.2
2008	3,074,419	3,335	0.11	424.5	127.3
2009	3,584,432	3,068	0.09	477.1	155.5
2010	3,570,816	3,624	0.10	517.5	142.8
2011	3,785,248	3,669	0.10	717.5	195.6
2012	3,956,702	4,563	0.12	857.1	187.8
2013	4,352,929	4,392	0.10	1,006.8	229.2
2014	4,564,682	4,264	0.09	953.6	223.6
2015	5,052,552	4,108	0.08	909.1	221.3
2016	5,482,678	4,985	0.09	1,018.9	204.4
2017	5,874,671	4,911	0.08	1,021.8	208.1

Source: 국세청, 국세통계연보, 각 연도

결정 또는 경정할 과세표준, 세액 및 산출근거, 세무조사 대상 세목 및 과세기간, 과세표준 및 세액을 결정 또는 경정하는 경우 그 사유, 관할세무서장이 해당 국세의 과세표준과 세액을 결정 또는 경정하여 통지하기 전까지 국세기본법 제45조에 따른 수정신고가 가능하다는 사실, 국세기본법 제81조의 15에 따른 과세전적부심사를 청구할 수 있다는 사실이 포함된 조사결과를 납세자에게 설명하고, 이를 서면으로 통지하여야 한다.<sup>28)</sup>

#### 4. 우리나라의 세무조사 현황

##### 1) 법인납세자 조사현황

우리나라의 법인 세무조사비율은 2017년 기준 0.71%이다. 경제성장으로 신고법인수가 지속적으로 늘고 있음에도 불구하고 조사법인수는 2015년 이후 5,000개 수준을 유지하고 있어 세무조사비율이 지속적으로 하락하는 추세를 보인다.

다. 법인 세무조사비율은 2000년 1.88%에서 2017년에는 0.71%로 하락하였다. 반면 법인당 추징액은 2000년 5억 1천만원에서 2017년에는 8억 7천만원으로 증가한 것으로 나타났다.

##### 2) 개인사업자 조사현황

우리나라의 개인사업자 조사비율은 2017년 기준 0.08%에 불과하다. 개인사업자 조사비율은 2003년 0.22%에서 2017년에는 0.08%로 급락하였다. 확정신고인원은 2003년 201만명에서 2017년에는 587만명으로 꾸준히 증가한 반면 조사인원은 4,000~5,000명 사이를 유지하고 있어 세무조사비율이 지속적으로 하락하고 있다. 한편 세무조사비율은 하락하는 추세이나, 인당 추징액은 2억원 수준을 안정적으로 유지하고 있다.

##### 3) 부가가치세 조사현황

우리나라의 부가가치세 조사인원은 2002년 3,607명에서 2017년에는 2,399명으로 꾸준히 감

28) 국세기본법 제81조의 12

**Table 9.** Tax Audit of VAT

연도	조사인원 (사업자수)	적출과표 (10억)	부과세액 (백만원)	업체당 부과세액 (백만원)
2002	3,607	11,381	441,301	122.0
2003	4,400	14,715	544,099	124.0
2004	6,847	23,876	1,051,905	154.0
2005	7,825	22,768	860,931	110.0
2006	5,791	16,857	459,658	79.0
2007	5,038	18,953	733,203	146.0
2008	3,857	14,624	658,000	171.0
2009	3,444	9,849	448,015	130.0
2010	4,704	9,756	603,393	128.0
2011	4,592	11,428	582,790	127.0
2012	4,154	11,066	721,008	174.0
2013	3,881	11,222	617,257	159.0
2014	3,226	9,251	479,432	149.0
2015	3,075	7,056	422,939	138.0
2016	2,338	5,333	296,549	127.0
2017	2,399	5,686	316,944	132.0

Source: 국세청, 국세통계연보, 각 연도

소하고 있다. 적출 과표는 2002년 11조원에서 2017년에는 5조 7천억으로 감소하였는데, 과표 양성화 효과로 적출세액이 줄었기 때문에 판단된다. 업체당 부과세액은 2002년 1억 2천만원에서 2017년에는 1억 3천만원으로 증가하였다.

법인세, 종합소득세, 부가가치세 등 모든 세목에서 세무조사비용이 2000년에 비해 하락한 반면 건당 추정세액은 증가한 것으로 나타났다. 세무조사 추정세액의 세목별 구성을 살펴본 결과 법인세가 전체의 77%로 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

### III. 주요국 세무조사제도의 비교 및 시사점

#### 1. 관련법 체계 정비

미국은 「내국세 입법」, 독일은 「조세기본법」

에 세무조사 절차 및 기간 등에 대한 내용을 규정하고 있어 납세자의 예측가능성과 세무조사 집행의 일관성을 보장하고 있다. 우리나라의 경우에는 조세법령이 아닌 국세청 훈령인 「조사사무 처리규정」에 세무조사절차에 대한 대부분의 규정을 명시하고 있다.

세무조사 대상 선정사유에 대해 국세기본법 제81조의 6에 정기조사와 비정기조사로 나누어 상세하게 규정하고 있는 반면 미국·독일·일본 등은 법률상 '신고에 탈루혐의가 있으면 조사할 수 있다'는 표현으로 세무조사 선정사유에 대해 개괄적으로 규정하고 있어 우리나라의 세무조사와 관련된 내용은 상세하고 구체적으로 명시하고 있다고 판단된다. 다만, 조세절차 및 기간 등에 대해 공개되고 있는 「조사사무 처리규정」을 법제화 하는 방안을 고민해 볼 필요가 있다.

#### 2. 세무조사의 공정성 제고

미국은 조세행정에 관한 절차와 조직 등이 체계적으로 이루어져 있고 세무조사대상선정을 과학적인 방법으로 수행하기 위해 많은 행정력을 투입하고 있다. 우리나라도 미국과 같이 조사대상 선정을 위해 신고성실도분석 모형을 활용하여 세무조사 대상자를 선발하고 있다. 일본의 경우에는 신고내용 등을 사업규모, 영업실태, 업종 및 지역별로 분석하여 조사 대상자를 선정하고 있는 등 각국은 세무조사의 효율성과 효과성을 높이기 위한 과학적인 분석도구활용을 확대하고 있다. 세무조사 절차와 관련하여 독일의 경우 조사공무원의 편파성이 제기 되는 경우 납세자는 해당 조사요원에 대한 거부권을 행사할 수 있도록 하고 있으며 우리나라의 경우에는 납세자권의 보호를 위해 2008년 5월 납세자보호위원회를 설치하여 운영하고 있다. 납세자보호위원회는 개별적인 세무조사 건에 대해 조사중지, 조사팀 교체 등의 강력한 권한을 행사할 수 있으며 납세자보호관을 제외하고는 전원 외부위원으로 구성하여 독립성을 확보하고 있다.

### 3. 적정조사비용 선정<sup>29)</sup>

미국의 경우 2017년 기준 개인사업자의 조사비용은 0.62%이며 법인의 조사비용은 0.99%이다. 우리나라의 경우 2017년 기준 개인사업자의 경우 0.08%, 법인은 0.71%의 조사비용을 나타내고 있다. 세무조사의 실시는 납세자의 적발가능성을 높여 세무조사에 따른 납세자의 사후적 조세비용을 증가시키기 때문에 납세자의 사전적으로 성실납세를 유도할 수 있는 수단이므로 적정조사비용을 산정함은 매우 중요하고 볼 수 있다. 전체 조사대상자 중 조사비용이 낮은 경우 적발가능성이 낮아지므로 납세자의 자발적인 사전 조세비용을 높이는 행동을 유도하기 힘들 것이다. 한편 너무 높은 조사비용은 납세자의 자유로운 경제활동에 대한 제약요소로 작용하므로 납세자의 납세순응도를 높이면서도 납세자의 경제활동을 저해하지 않는 수준에 조사비용을 선정하여야 한다.

29) IRS data book, 국제통계연보

국세청은 개인납세자에 대하여 신고내용을 사전에 안내하는 방식으로 성실신고를 유도<sup>30)</sup>하고 있다. 이는 확정신고 내용에 대해 사후적인 검증 목적의 세무조사보다는 사전 신고안내를 통하여 자발적인 성실신고를 지원하는 방향으로 정책방향을 설정하였다. 이러한 정책적 방향의 선회가 어떠한 성과를 달성하고 있는지 사후적인 검증을 통해 정책효과를 확인할 필요성이 있다고 판단된다. 한편, 법인의 경우 사전적 성실납세를 유도할 수 있는 성실납세협약제도를 대기업에도 확대하여 실시하는 것을 고려하여야 한다. 우리나라의 현행 성실납세협약제도는 중소기업 지원차원에서 이루어지고 있으나, 다른 나라의 경우 대기업의 성실납세 유도 정책으로 활용되고 있다.

세무조사 대상자 선정과 관련하여 우리나라는 물론 주요 선진국의 경우에도 전산성실도 분석 등을 통하여 과학적이고 합리적인 기준으로 선정하기 위하여 많은 노력을 하고 있음에도 여전히 한계가 존재하는 것으로 보고되고 있다.<sup>31)</sup> 세무조사 대상자 선정이 공정하고 객관성이 확보되어야 함을 물론 과세관청에 대한 신뢰의 기초가 되므로 매우 중요한 세무조사 절차이나, 조사대상 선정과정이 공개되고 있지 않아 세무조사 대상으로 선정된 납세자는 왜 자신이 세무조사 대상으로 선정되었는지에 대하여 의구심을 갖는 경우도 있다고 판단된다. 독일의 경우 대상년도, 세목, 내용 등을 알 수 있도록 구체적으로 기재하여 통보하고, 세무조사 사전통지에 대하여도 이의신청 대상으로 하고 있으며, 일본의 경우 업종별, 영업실태별, 사업규모별의 관점에서 보다 세밀한 분석을 통하여 세무조사대상자를 선정하고 있다. 우리나라의 기존 연구에서도 세무조사 대상으로 선정된 구체적인 사유를 기재하여 통보하지 않아 납세자의 불신을 초래하고 있다는 의견도 있다.<sup>32)</sup>

30) 국세청, 내달 중소기업 신고 '사전안내'에 올인 사후검증 보다는 사전안내 통해 소득세 성실신고 유도(세정일보 2015. 4.22) <http://www.sejungilbo.com/news/articleView.html?idxno=2514>

31) 서희열·김형상, 「법인세조사 실태분석을 통한 신세무조사제도의 효율성 제고방안」, 세무학 연구, 제19권제1호(2002), pp.63.

**Table 10. Regulation of Tax Audit Procedures in Major Countries**

구분	한국	미국	일본	독일
선정방법·기준 (선정사유공개)	○	X	X	X
사전통지	15일	10일	기한없음 (전화통지가)	2주~4주 <sup>36)</sup>
조사기간	○	X	X	X
기간연장 제한	○	X	X	X
조사연기 신청	○	○	X	○
납세자권리현장	○	○	X	X
성실성 추정	○	X	X	X
중복조사 금지	○	○	○	○
결과 협의	X	X	X	○
결과 통지	○	○	○	○
사전적법성 심사	과세전 적부심	규정없음	규정없음	규정없음
일시보관(예치)	○ (예외적으로 가능)	○	○	○

Source: 국세행정 개혁T/F, 국세행정 개혁T/F 권고안, 2018.1.29.

#### 4. 세무조사결과 정보공개

세무조사 대상자 선정기준이나 방식에 대하여 공개하고 있는 나라는 많지 않으나, 외국의 경우 우리나라에 비해 세무조사결과에 대하여 비교적 세밀하게 공개하여 투명성을 제고하려는 노력을 하고 있는 것으로 보인다. 일본의 경우 국세통계 연보 외에 'National Tax Agency Report'에 세무조사 결과에 관한 내용 및 통계를 매년 일어와 영어로 발간하여 공표하고 있고, 호주의 경우 납세자를 유형별로 구분한 다음 각 유형별로 탈세 위험영역 및 요소를 체계적으로 열거하고 이에 알맞은 대처방안 또는 세무조사의 운용방향을 '납세순응보고서(Compliance Report)'를 통해 연간 공표하고 있다.<sup>32)</sup> 기존 연구에서도 세 부적인 조사 관련 자료를 일반 납세자들에게 제 공하게 되면 과세관청에 대한 신뢰성을 높일 수

있다는 실증분석 결과<sup>34)</sup>가 존재하는바, 좀 더 구체적인 자료를 공개함으로써 조사의 투명성을 제고할 필요가 있다.

#### 5. 조세쟁송에 따른 사회적 비용

일본의 경우 세무조사 결과 신고내용에 오류가 있다고 판단되는 경우 조사대상자에게 신고 오류내용, 납부해야 할 금액, 연체료 및 과소 신고가산세, 무신고 가산세 또는 증가산세 등에 대하여 설명하도록 하고 있으며, 이와 같은 내용에 대하여 수정신고를 권유하고 수정 신고하는 경우 불복이 허용되지 않는다. 미국의 경우 정당하지 못한 징세행위로 인한 손해에 대하여 배상권을 폭 넓게 인정하여 행정심판에서 인용결정을 받은 납세자는 합리적인 금액 내에서 행정심판 비용을 과세관청의 결정 또는 소송을 통해 배상 받을 수 있도록 하고 있다.<sup>35)</sup> 우리나라의 경우

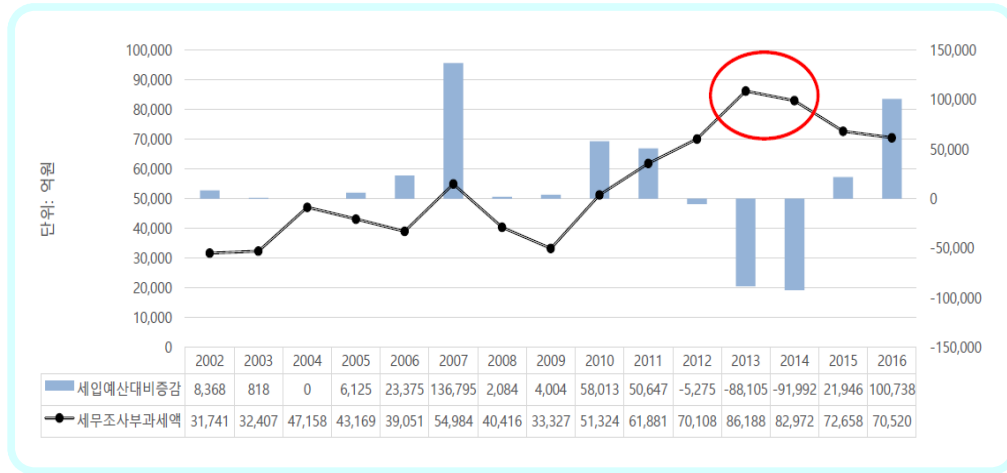
32) 박해실, “현행 세무조사제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구” 가천대학교, 2015. 8월.

33) 오윤박명호, ‘세무조사제도 개혁방안’, 한국조세연구원, 2007,p.212

34) 현진권박창균, ‘세무조사의 정책방향’, 한국조세연구원, 2001.

35) 박해실, “현행 세무조사제도의 문제점과 개선방안에

Fig 2. Tax Audit Performance



Source: 이해훈 의원 보도자료(2017.10.17.)

국세청이 2015년 기준 조세심판과정에서의 인용율이 26%에 달하고 있는 것으로 나타나 무리한 과세로 인한 납세자의 경제적, 정신적인 손실이 매우 크고 행정력 또한 낭비되고 있다고 할 수 있다. 따라서 과세관청과 조세전문가들은 납세자의 불복을 사전에 방지하고 불복절차를 간소화하여 조세쟁송에 따른 사회적 비용을 최소화하여야 할 것으로 보인다.

#### IV. 세무조사제도 쟁점사항과 국세행정 개혁T/F 권고사항

##### 1. 쟁점사항

###### 1) 세수확보 목적의 무리한 세무조사

신고납세제도 하에서 세무조사의 주된 기능은 납세자의 세금 신고내용을 검증하여 탈루 또는

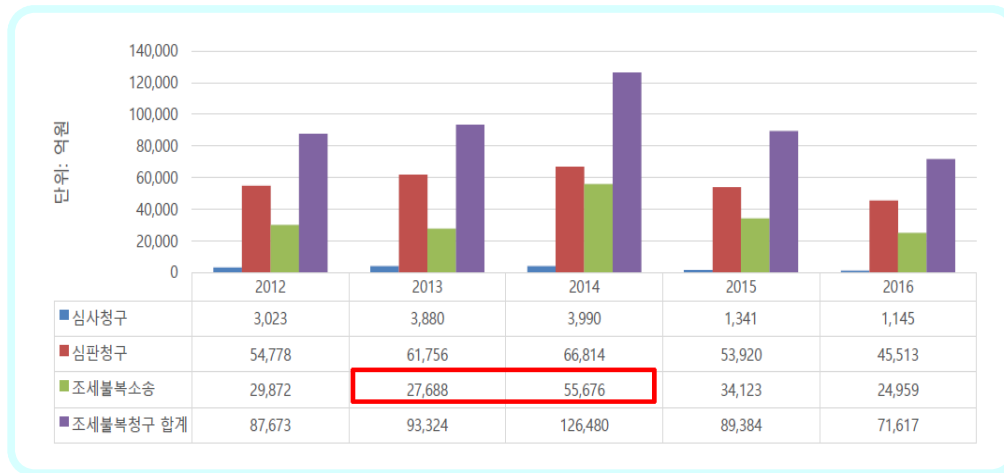
오류를 수정함으로써 성실신고를 담보하는 데 있으며, 세수확보가 세무조사의 주된 목적은 아니다. 그러나 실제로는 세수확보 목적의 무리한 세무조사와 그로 인한 높은 조세불복패소율이 우리나라 세무조사제도의 문제점 중 하나로 지적되고 있다.

국세청이 국회에 제출한 자료에 따르면 2018년 한 해 동안 조세불복환급금(환급가산금 포함)은 2조 3천억으로 매년 증가하는 추세이다.<sup>37)</sup> 조세불복환급금은 2014년 1조 3천억에서 2015년 2조 5천억으로 2배가량 급증하였다가 2016년 1조 6천억으로 감소하였으나, 2017년 2조 3천억, 2018년 2조 3천억으로 다시 증가하는 추세이다. 최근 3년간 조세행정소송 제기 건수는 2016년 1,484건, 2017년 1,466건, 2018년 1,543건으로 늘었으며, 패소건수는 2016년 223건, 2017년 210건, 2018년 170건으로 다소 줄어든 것으로 나타났다. 심판청구 인용률은 2016년 24.1%, 2017년 27.3%, 2018년 25.6%로 여

관한 연구” 가천대학교, 2015. 8월.  
36) 독일의 세법에서는 사전통지에 대해 ‘상당한 시기’ 이전에 하여야 한다고 명시하고 있으나 조사규칙 제5조 제4항에 대기업은 4주, 중소기업은 2주로 명기하고 있다.(이동식 2017)

37) 연합뉴스, "작년 납세자 불복 따른 국세 환급금 2조 3천억", 2019.6.24.  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190624101000002>

Fig 3. Denial of Tax Audit



Source: 이해훈 의원 보도자료(2017.10.17.)

전히 20%대를 유지하고 있다.

2002년~2016년까지 세무조사현황 및 조세불복현황을 분석한 결과를 살펴보면 세무조사 부과세액은 세수실적이 목표세수에 미달한 2013년과 2014년에 각각 8조 6천억과 8조 3천억으로 가장 많았다. 세무조사 부과세액이 많았던 해에는 조세불복소송도 크게 증가한 것으로 나타났다. 2014년의 심사청구와 심판청구금액은 전년도와 큰 변화가 없지만, 조세불복소송금액은 전년도 2조 8천억에서 5조 6천억으로 2배가량 증가하였다. 이러한 분석결과는 세수확보 목적의 무리한 세무조사가 높은 조세불복패소율의 원인 중 하나일 수 있음을 시사한다.

심혜정(2012)<sup>38)</sup>의 분석결과에 따르면 세수진도비는 세무조사건수 증가율 및 추정세액 증가율과 유의한 음(-)의 관계가 있다. 이러한 실증결과는 과세관청이 6월 말 또는 9월 말 세수진도비를 보고 세무조사의 강도를 조절하고 있음을 시사한다. 경기침체에 부족한 세수 확보를 위하여 세무조사를 강화하면 경기가 더욱 위축되어 세금의 순기능인 경기안정화 기능을 저해

하며, 경기여건에 따라 재량적으로 세무조사의 강도를 조절하는 것은 조세법률주의에 위배되는 과도한 행정재량으로 볼 수 있다.

세수확보 목적의 무리한 세무조사가 발생하는 근본원인 중 하나로 지적되는 것이 바로 조사실적 위주의 조사공무원 성과평가체계이다. 조사실적이 성과평가에 반영되는 비중이 높다보니 승진을 위해 무리한 세금추징을 시도할 수밖에 없다는 지적이다.<sup>39)</sup> 국세행정 개혁 T/F는 조사공무원에 대한 BSC 성과평가 시 조사실적, 과세품질제고 노력도 등을 종합적으로 반영하고 있으나, 평가요소 중 조사실적 비중이 과다하여 일부 조사공무원이 조사실적을 의식하여 무리하게 과세하는 경우가 있었음을 지적하고 세무조사의 적법성 및 객관성을 제고하기 위해 조사공무원 성과평가 체계를 합리적으로 개선할 것을 권고하였다.

구체적으로 조사공무원 성과평가 시 추정세액

39) 납세자연맹 조사자료에 따르면 조사공무원 추정실적은 조직성과지표와 개인성과지표에 각각 61%와 29%가 반영되고 있다.

([http://www.koreatax.org/tax-board/m/bbs/board.php?bo\\_table=out-board2&wr\\_id=4970](http://www.koreatax.org/tax-board/m/bbs/board.php?bo_table=out-board2&wr_id=4970))

38) 심혜정, '세무조사 운영실태의 문제점과 개선방안', NABO 경제현안분석 제74호, 국회예산정책처 2012.

등 계량평가 항목의 비중을 줄이는 반면 조사절차 준수, 과세품질 제고, 우수 조사사례 등 정성평가의 비중을 높이는 방향으로 성과평가 체계를 개편하고, 조사사무처리규정에 계량항목과 비계량항목을 균형 있게 평가해야 한다는 규정을 마련할 것을 권고하였다.<sup>40)</sup>

2) 정부의 정책목표 달성을 위한  
세무조사권 남용

우리나라의 경우 부동산 투기 억제, 일자리 창출, 자영업자소상공인 지원 등 당면한 사회문제에 대한 행정제수단으로 세무조사가 빈번하게 이용되고 있다. 법률에서 정한 수사조사 선정사유는 명백한 탈루혐의가 입증되는 경우 등이지만, 타 부처 정책목표 달성을 위하여 세무조사를 행정제계의 수단으로 사용하는 경우가 빈번하다. 가장 대표적인 사례가 부동산 투기 근절을 위한 압박수단으로 세무조사를 활용하는 경우이다.

국세기본법 제81조의 4에 따르면 세무공무원은 적정하고 공평한 과세를 실현하기 위하여 필요한 최소한의 범위에서 세무조사를 하여야 하며, 다른 목적 등을 위하여 조사권을 남용하여서는 안 된다. 또한 누구든지 세무공무원으로 하여금 법령을 위반하게 하거나 지위 또는 권한을 남용하여 공정한 세무조사를 저해하는 행위를 금지하고 있다. 그러나 세무조사권 남용이나 세무조사에 대한 부당한 영향력 행사 금지 규정 위반 시 제재조항이 없고 지나치게 포괄적인 규정으로 인하여 실효성에 대한 의문이 제기되고 있다. 이와 관련해 국세행정 개혁 T/F는 미국의 사례<sup>41)</sup> 등을 참고해 타 기관 고위공무원 등이 세무조사에 영향력을 행사하는 경우 제재하고, 위법 부당한 조사의 실시 또는 적법 타당한 조사의 중지요청을 받은 국세공무원은 자체 감사기구(감사관실)에 의무적으로 신고하게 의무화하

는 규정을 법제화할 것을 권고하였으나, 아직까지 이행되지 못하고 있다.

세무조사권 남용의 또 다른 사례는 세무조사 유예·면제권이 법에서 정한 사유를 벗어나 남용되고 있다는 점이다. 정기세무조사 면제가 가능한 사유는 국세기본법 제81조의 6 제4항에서 규정하고 있다. 동 조항에 따르면 일정한 요건을 충족하는 소규모 성실납세자는 정기세무조사를 면제받을 수 있다. 또한 납세자의 날 모범납세자 등으로 포상을 수상한 자는 국세청 내규(훈령)인 모범납세자 우대관리규정에 의해 세무조사를 유예받을 수 있다.

이와 더불어 경제 활성화를 지원하는 측면에서 일자리창출기업, 혁신중소기업 등을 조사대상 선정에서 제외하는 경우도 있지만, 동 사안의 경우 세무조사 유예에 대한 법적 근거가 불명확한 측면이 있다. 국세부와 제척기간의 존재로 인하여 세무조사 유예는 사실상 세무조사 면제와 동일한 효력이 있다. 국세청이 2016년 국회에 제출한 자료에 따르면 2009년부터 2013년까지 선정된 모범납세자 2,760명을 상대로 세무조사를 실시해 총 3,631억의 세금을 추정한 것으로 나타나 도덕적 해이가 심각한 것으로 나타났다.

3) 수사조사대상자 선정기준 및 선정과정의 불투명성

전산에 의한 신고성실도분석결과에 따라 세무조사대상자가 선정되는 정기조사와 달리 수시조사는 선정기준과 사유가 법률에 명시되어 있더라도 탈루혐의가 명백한지 등을 판단함에 있어 세무공무원의 재량이 개입할 여지가 크다.

대표적 사례로 감사원이 2013년부터 2018년 4월까지 실시된 교차세무조사 161건을 대상으로 감사를 실시한 결과, 10건에서 문제점이 발견되었다. 이 중 5건은 구체적인 탈루혐의를 기재하지 않고 조사대상자를 선정했고, 나머지 5건은 관련인의 세무조사 이력을 전산에 입력하지 않아 중복조사의 우려가 있는 것으로 나타났다. 감사원은 교차세무조사의 조사대상자 선정근거가 명확하지 않아 제도 남용의 우려가 있다고 지적

40) 국세행정 개혁 TF(2018), 국세행정 개혁 TF 권고안

41) (미국 IRC§7217) 고위공무원은 국세청 공무원에게 세무조사를 실시 또는 중지하도록 직 간접적으로 요청할 수 없으며, 이를 위반 시 처벌하는 한편, 국세청 공무원이 부당한 세무조사를 실시 또는 중지할 것을 요청받은 경우 감사관에게 신고하여야 한다.

한 후, 교차세무조사의 절차관련 규정 중 일부를 '세무조사 관리지침(비공개)'에서 '조사사무처리 규정(공개)'으로 이관할 것을 권고하였다.

한편 무고, 허위제보, 막연한 심증에 의한 탈세혐의 제보 등에 대한 정확한 사실관계 파악 없이 조사대상자로 선정함으로써 납세자의 재산권을 침해할 소지가 크다는 것도 수시조사대상자 선정과 관련한 또 다른 문제점으로 지적되고 있다. 대법원 판례(2016.12.15. 선고 2016두47659 판결)에 따르면 세무공무원 甲이 丙과 토지 관련 분쟁관계에 있던 乙의 청탁을 받고 세무조사 명목으로 丙을 압박하여 분쟁 토지의 소유권을 반환하기 위한 방편으로 허위 탈세제보를 모의한 사례가 존재한다. 동 사건에서 세무조사를 담당한 서울지방국세청 조사3과 조사관리과는 조사개시 직후 병의 증여세 포탈혐의는 인정할 수 없다고 결론을 내렸지만, 합리적 이유 없이 이 회사에 대한 포괄적인 법인세 통합조사로 세무조사 범위를 확대함으로써 납세자의 재산권을 침해하였다.

#### 4) 신고성실도 평가요소 공개 및 검증과 관련한 쟁점사항

##### (1) 미흡한 신고성실도 평가요소 공개

조사사무처리규정 제8조에 따르면 국세청장은 세무조사의 공평성·실효성 확보 및 국민의 알권리 보호 등을 종합적으로 감안하여 합리적인 수준에서 세무조사 운용방향과 조사대상자 선정기준을 공개해야 한다. 그러나 국세청은 세무조사 운용방향 및 조사대상자 선정기준을 외부에 공개할 경우 세무조사 회피요령 습득 등을 통하여 탈세행위를 조장하고, 외부 청탁과 압력에 노출되어 공정한 업무수행에 지장이 있다는 이유로 공개에 소극적 태도를 보이고 있다. 이러한 비공개 원칙의 유일한 예외가 바로 '2009년 세무조사 운용방향 및 조사대상자 선정기준' 발표로 국세청은 국세행정변화 방안의 일환으로 법인 성실도분석에 사용되는 26개 평가항목을 공개하였다. 그러나 법인 성실도분석 모형에 사용되는 351개 평가항목 중 단지 26개만 공개되어 공개범위가

제한적일뿐 아니라 이후 연도에 추가공개실적이 전무하여 일회성 행사에 그쳤다는 비판이 존재한다. 특히, 정기선정의 경우 신고성실도 분석결과가 공개되지 않고 있어 본인의 신고성실도가 전체 그룹 중 어느 정도 위치여서 조사대상자로 선정된 것인지 파악이 불가능한 문제점이 있다.

한편에서는 너무 자세한 세무조사 운용방향 및 조사대상자 선정기준 공개는 오히려 탈세에 악용될 소지가 높기 때문에 미국, 일본 등 다른 나라의 경우에도 조사대상자 선정과 관련하여 구체적인 내용은 비공개하고 있다는 주장이 있다.

신고성실도 평가요소에 대한 공개범위는 개인 또는 법인납세자의 탈세에 대한 학습효과가 발생하지 않는 범위 내에서 성실도 평가기준을 공개하고 기본적인 납세협력이 요구되는 사안이었다면 정보공개를 통해 납세협력을 강화할 수 있는 범위 내에서 정보공개를 고려해 볼 수 있을 것으로 판단된다.

##### (2) 성실도평가요소의 객관적 검증 부재

정기조사대상자 선정의 주요수단으로 사용되는 전산 성실도분석결과가 탈세기업 적발에 효과성이 낮다는 지적이 존재한다. 나철호·고종권·김임현(2016)이 국세청이 공개한 2009년 법인 성실도분석요소 26개 중 재무정보를 이용할 수 있는 11개 항목을 추출하여 설명변수를 설정한 후, 이들 변수가 세금추징기업을 얼마나 잘 설명하는지 검증한 결과 9개 변수 중 4개 변수만이 세금추징기업을 유의하게 설명하는 것으로 나타났다. 세금추징기업을 유의하게 설명한 변수는 신고소득율, 유보금액, 재고금액 차이, 전기오류수정손익이고, 나머지 5개 변수(보통료 및 소비성경비 비중, 전기말 이연법인세와 당기초 이연법인세가 불일치하는 경우, 재평가 토지 양도 및 건설자금이자, 특수관계자 대여금, 전기오류수정손익)는 통계적 유의성이 관찰되지 않았다.

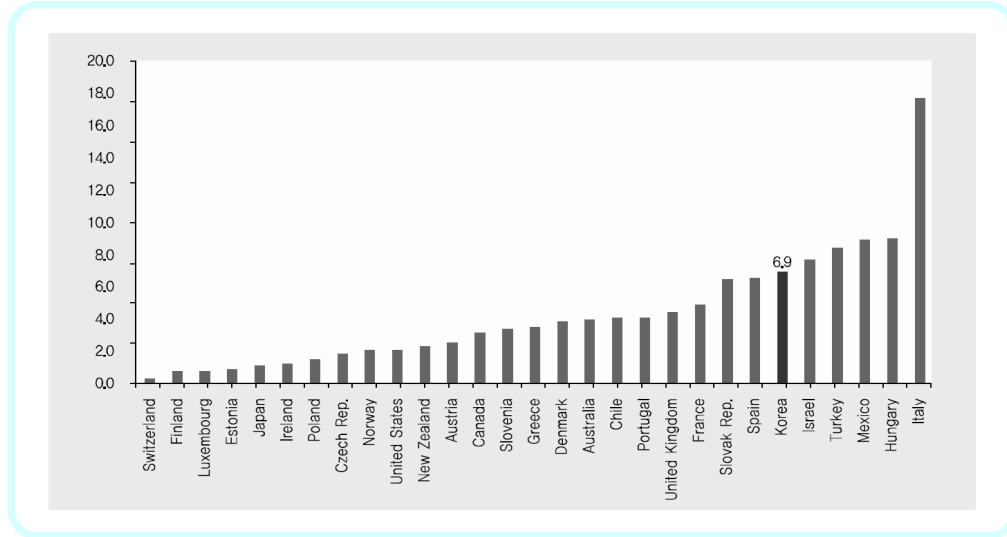
##### (3) 회계성실도 측정기준의 모호성

정부는 2017년 12월 19일 세법 개정으로 신고성실도 평가에 의해 정기조사대상자를 선정할 때 회계성실도 자료 등을 고려할 것을 법제화하



Fig 4. Tax Audit Surcharges as a Percentage of Domestic Taxes in OECD Countries

(단위: %)



Source: OECD(2015), "Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economics", Table 6.9.

였다. 언론보도에 따르면 국세청은 회계성실도의 구체적 측정기준으로 감사의견, 표준감사시간, 감사의견유예제도 등을 검토 중인 것으로 알려져 있다. 그러나 구체적으로 어떻게 회계성실도를 측정할 것인지가 불명확하고, 회계성실도가 탈세와 직접적 연관성이 있는지도 검증이 부족한 실정이다.

5) 낮은 개인 조사비율

2017년 기준 우리나라의 개인사업자 조사비율은 0.08%에 불과하다. 개인납세자 조사비율이 지속적으로 낮아짐에 따라 불성실한 신고 때문이 아니라 운이 나빠 조사대상자로 선정되었다고 인식할 가능성이 있으며, 이는 개인납세자의 자발적 납세순응 동기를 낮추는 요인으로 작용할 수 있다. 개인은 현실적으로 그 수가 많으므로 개인사업자를 지역별·업종별·규모별로 분류한 후 각 모집단의 특성을 파악하기 위한 표본조사 실시 후 당해 특성을 반영하여 세무조사 대상자를 선발하고 실지조사 뿐만 아니라 서면

조사를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 미국의 경우 개인납세자 세무조사의 77%가 서면조사를 통해 행해지고 있다.

OECD 보고서(2015)에 따르면 전체 내국세에서 세무조사 추정세액이 차지하는 비중은 우리나라가 6.9%로 비교 가능한 OECD 회원국 중 8 번째로 높다.<sup>42)</sup> 세무조사 추정세액 비중이 가장 높은 국가는 이탈리아(17.7%)이고, 가장 낮은 나라는 스위스(0.2%)이다. 스위스 다음으로 핀란드(0.7%), 룩셈부르크(0.7%), 에스토니아(0.8%), 일본(1.1%)이 세무조사 추정세액 비중이 낮고, 미국 또한 2.0%로 우리나라보다 낮은 것으로 나타나 주요 선진국들은 세무조사를 통

42) OECD 보고서에 우리나라에 대한 정보가 없어 국세 통계연보에 나타난 개인소득세, 양도소득세, 법인세, 부가가치세, 주류 유통과정 추적조사, 주식변동 조사, 조세법칙 조사의 부가액을 내국세로 나누어 추정하였으며, 관세에 대한 세무조사 부가액이 없어 총 국세에서 관세를 제외하였다. OECD 국가 중 벨기에, 독일, 아이슬란드, 네덜란드, 스웨덴에 대한 자료가 누락되어 있어 비교대상 국가는 총 27개국이다.

해 추정하는 세금이 상대적으로 낮다는 것을 알 수 있다.<sup>43)</sup> 2009년 국회예산정책처의 보고서에 따르면 2004~2005년 우리나라의 지하경제 비중은 국내총생산(GDP) 대비 27.6%로, 비교 대상 28개 국가 중 네 번째로 큰 것으로 나타났다. 터키의 경우 지하경제 비중이 GDP의 33.2% 수준으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 멕시코(31.7%), 포르투갈(28.2%)이었다. 미국은 7.9%로 지하경제 비중이 가장 작은 국가로 기록됐으며 스위스(8.5%), 일본(8.8%), 오스트리아(9.3%), 영국(10.3%), 뉴질랜드(10.9%) 등이 낮은 국가군에 속했다<sup>44)</sup>. GDP대비 지하경제 규모가 큰 국가들은 조세회피성향도 높아 아래와 같이 세무조사를 통한 추정세액이 높은 것으로 추정된다.

우리나라의 높은 지하경제 규모는 박근혜정권이 지하경제 양성화를 선거공약으로 제시하였을 정도로 오랫동안 제기되어 온 사회문제로 인식되고 있다. 신용카드 소득공제 제도 등을 활용하여 개인사업자의 과세표준 양성화를 위한 노력을 하고 있음에도 불구하고 2009년부터 발행한 5만원권의 회수율은 50%를 밑도는 것으로 나타나 아직도 지하경제 규모는 매우 높은 것으로 추정된다.

한편 우리나라는 개인사업자의 성실신고 유도와 과세표준 양성화, 세무조사에 따른 행정력 낭비를 막기 위해 2012년부터 성실신고확인제도를 도입해 운영하고 있다. 그러나 성실신고확인제도의 운영이 낮은 개인사업자의 조사비용을 보완하는 수단으로 작용하고 있는지 실증적 검증이 부족한 상황이다. 개인에 대한 과세자료는 비공개를 원칙으로 하고 있어 학계나 실무에서는 성실신고확인제도 실시 이후 대상 사업자의 신고성실도의 변화가 존재하는지 여부를 파악할 수 없는 실정이므로 과세관청이 납세자의 신고자료와 세무조사결과를 이용하여 실증분석을 실시하여야 할 것으로 판단된다.

#### 6) 중복조사로 인한 납세자 부담 가중

43) 조경엽, '세무조사의 경제적 영향과 제도개선 방향', 한국경제연구원 2016

44) '지하경제 개념, 현황, 축소방안'. 국회예산정책처 (2010.8)

#### (1) 국세 세무조사의 중복조사 금지 문제

국세기본법에서 정한 세무조사의 종류는 정기조사와 수시조사 2개에 불과하나, 조사사무처리규정은 이 외에도 17개 종류의 세무조사 종류를 열거하고 있다. 세무조사의 종류에 따라 납세자가 느끼는 부담이 다를 수 있지만, 구체적으로 어떤 경우에 어떤 방식으로 조사가 행해지는지가 명확하지 않다.

또한 중복세무조사 금지규정이 적용되지 않는 예외사항의 해석에 있어 다양한 관점이 존재한다. 예를 들어 어떤 자료가 조세탈루의 혐의를 인정할 만한 '명백한 자료'에 해당되는지, 수시조사대상자 선정기준상 '명백한 탈루혐의'와 어떤 차이가 있는지, 거래상대방에 대한 조사가 필요한 경우가 어떤 경우를 의미하는지, 2개 이상 과세기간과 관련하여 잘못이 있는 경우가 어떤 경우를 의미하는지 명백하지 않으며, 이에 대한 해석을 전적으로 법원 판례에 의존하고 있어 납세자의 예측가능성과 법적 안정성이 낮다는 문제점이 있다.

이와 더불어 현장조사와 세무조사의 구분이 불명확해 납세자가 중복조사 위험에 노출될 가능성이 높다는 것 또한 현행 세무조사제도의 문제점으로 지속적으로 지적되고 있다. 법원은 조사공무원이 납세자의 영업의 자유 등과 관련하여 영향을 미치는 질문조사권 또는 질문검사권을 행사한 경우 형식이나 명목에 관계없이 중복세무조사금지가 적용되는 세무조사로 판정하고 있지만, 실무상 사실관계 판단이 모호하다는 문제점이 있다. 국세청은 현장확인 및 사후검증이 사실상 세무조사로 인식되어 납세자에게 부담을 초래하는 것을 방지하기 위하여 조사사무처리규정에 신고검증 절차의 개념과 요건, 방식 등을 세무조사와 명확히 구분 되도록 관련 규정을 정비하고, 현장확인을 세무조사로 오인하지 않도록 현장확인 출장증을 개선하였으며, 절차규정에 대한 조사공무원 직무교육을 정례화하는 등 개선 노력을 기울이고 있지만, 여전히 국민 눈높이를 고려하지 못하고 있다는 비판이 존재한다.

#### (2) 국세와 지방소득세 세무조사 중복 문제

**Table 11.** Recommendations on the Tax Audit by the National Tax Administration Reform T/F

구분	개혁과제	소과제(50)
1	세무조사의 중립성과 공정성 제고	1 ▪ 세무조사 운영에 대한 견제·감독 강화방안 마련
		2 ▪ 세무조사에 대한 부당한 영향력 행사를 금지하는 방안의 법제화 추진
2	세무조사의 절차 준수 및 적법성 관리 강화	3 ▪ 교차세무조사에 대한 절차적 공정성 확보 방안 마련
		4 ▪ 세무조사의 적법성 및 객관성을 제고하기 위해 조사직원 성과평가 체계를 합리적으로 개선
		5 ▪ 과세처분에 대한 사전 적법성 검토 강화
		6 ▪ 체계적인 조사기록 및 서류관리 개선방안 마련
3	세무조사 운영의 투명성 확보 및 부담 완화	7 ▪ 조사업무 매뉴얼에 세무조사 절차를 상세하게 규정하고 절차 교육을 강화하는 방안 마련
		8 ▪ 세무조사 진행과정을 홈택스 서비스 등을 통해 납세자가 손쉽게 파악할 수 있는 방안 마련
		9 ▪ 세무조사 종결 시 납세자에게 조사결과 등을 상세하게 설명하고 수정 신고를 안내하는 방안
		10 ▪ 국세청과 지방자치단체와의 중복 세무조사 문제를 해소할 수 있는 제도개선 방안 검토
4	외부위원 중심의 납세자보호위 원회의 기능과 역할 강화	11 ▪ 본청 납세자보호위원회를 통해 세무조사 등에 대한 견제·감독 기능을 한층 강화하는 방안 마련
		12 ▪ 외부위원 중심의 납세자보호위원회의 심의대상 확대
		13 ▪ 역량 있는 외부인사를 납세자보호위원으로 위촉하는 등 위원회 심의의 전문성·공정성 강화
5	사후검증, 현장확인 등 신고검증 절차 통제 강화	14 ▪ 사후검증·기획점검 등 신고검증 절차를 세무조사와 명확히 구분되도록 관련 규정을 정비
		15 ▪ 납세자권리 침해가 없도록 신고검증 절차에 대해 납세자 눈높이에 맞는 엄격한 절차적 통제 방안 마련

Source: 국세행정 개혁T/F, 국세행정 개혁T/F 권고안, 2018.1.29.

2013년 말 지방세법 개정으로 기존 부가세 형태의 지방소득세가 독립세 형태로 전환됨에 따라 사업장 관할 지방자치단체들에 세무조사 권한이 부여되었다. 일각에서는 지방소득세의 독립세 전환으로 과세와 징수권한이 지방자치단체로 이관됐기 때문에 각 지방자치단체가 국세청과 별도로 세무조사를 실시하는 것이 법 개정 취지에 부합한다고 주장한다. 그러나 하나의 소득에 국세청과 지방자치단체가 각각 세무조사를 하는 것은 동일한 세목과 과세기간에 대해 중복조사를 금지한 원칙에 위배되며, 전국에 여러 사업장을 가지고 있는 기업은 국세청뿐 아니라 하나의 소득에 대해 이중 삼중의 세무조사를 받을 수 있어 정상적인 기업

활동에 지장을 초래한다는 비판도 존재한다.<sup>45)</sup>

이 문제와 관련해 국세행정 개혁 T/F는 국세청과 지방자치단체 간 중복 세무조사 문제를 해소하기 위하여 관계기관과 협의하여 세무조사 일원화 등 관련 법령의 개정을 검토할 것을 권고한 바 있다.<sup>46)</sup> 현재 국세와 지방세 세무조사 일원화를 위한 법률개정안이 국회에 계류 중이다.

## 2. 국세행정 개혁 T/F의 세무조사 분야

45) 한국경제연구원(2016), 세무조사의 경제적 영향과 제도개선 방향

46) 국세행정 개혁T/F, 국세행정 개혁T/F 권고안, 2018.1.29.

## 권고안

국세청은 과거 국세행정의 잘못된 점을 성찰하고, 미래 발전을 위한 개선사항을 발굴하기 위하여 외부전문가 10인과 국세청 차장과 국장 9인으로 구성된 민간합동 개혁T/F를 2017년 8월 출범하였다. 국세행정 개혁 T/F는 2018년 1월 세무조사 개선, 조세정의 실현, 그리고 국세행정 일반 세 부분으로 구성된 50개의 권고안을 발표하였다.

이 중 세무조사 분야는 세무조사의 독립성과 공정성 제고, 세무조사의 절차 준수 및 적법성 관리 강화, 세무조사 운영의 투명성 확보 및 부담 완화, 외부위원 중심의 납세자보호위원회의 기능과 역할 강화, 사후검증현장확인 등 신고검증 절차 통제 강화 등 5개 개혁과제를 완수하기 위해 필요한 15개 소과제를 제시하고 있다. 국세행정 개혁 T/F에서 제안한 15개 세무조사 분야 소과제는 다음과 같다.<sup>47)</sup>

국세청은 2019년 3월, 제1차 국세행정개혁위원회에서 국세행정 개혁 T/F 권고안을 얼마나 실행하였는지 보고하였다. 보고결과에 따르면 T/F가 세무조사의 공정성과 투명성 제고를 위하여 제안한 15개 소과제 중 13개가 이행 완료되었다. 구체적으로 국세청은 본청 납세자보호위원회를 신설하여 세무조사 전반에 대한 견제와 감독을 강화하고, 교차 세무조사 운영 및 세무조사절차를 훈령에 상세히 규정하여 엄격히 통제 관리하고 있으며, 조사 진행상황을 손쉽게 확인할 수 있는 홈택스 서비스를 제공하고, 조사결과를 반드시 구체적으로 설명하게 세무조사 프로세스를 개선하였다.<sup>48)</sup>

## V. 결론

본 장에서는 앞서 언급된 세무조사 관련 쟁점 사항에 대해 수시조사와 정기조사로 나누어 세

무조사의 독립성과 공정성을 제고할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 또한 현행 자진신고 납부제도 하에서 세무조사비용의 적정성 및 합리적인 입증책임의 배분문제를 살펴보고 중복조사로 인한 납세자의 부담을 완화하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

### 1. 수시조사의 독립성과 공정성 제고방안

#### 1) 공정한 세무조사 저해행위에 대한 처벌규정 도입<sup>49)</sup>

우리나라 국세기본법 제81조의 4 제4항은 누구든지 세무공무원으로 하여금 법령을 위반하게 하거나 지위 또는 권한을 남용하게 하는 등 공정한 세무조사를 저해하는 행위를 하여서는 아니 된다고 규정하고 있다. 그러나 위반 시 처벌조항이 없어 제도의 실효성이 낮다는 지적이 끊이지 않고 있다. 동 조항의 실효성을 담보하기 위해서는 입법론적으로 위반행위에 대한 벌칙사항을 둘 필요가 있다. 미국의 경우 고위공무원이 특정 납세자에 대한 세무조사의 실시하거나 중단할 것을 국세청 공무원에게 직간접적으로 요청할 경우 5년 이하의 징역 또는 \$5,000 이하의 벌금형에 처하고 있다.<sup>50)</sup>

해외의 입법례 등을 참조해 어떠한 경우를 공정한 세무조사를 저해하는 행위로 볼 것인지에 대한 구체적 기준을 설정한 후, 공정한 세무조사 저해행위에 대한 처벌규정을 법제화할 필요가 있다. 2018년 말 국회에서 당해 법률에 대한 개정안이 발의되었으나 법개정까지는 이어지지 않았다. 당시 개정안은 '세무조사를 저해하는 행위'를 '위계·위력으로써 특정 납세자에 대한 세무조사의 실시·종결을 지시하거나 요청하는 행위' 등으로 구체화하여 정치권력이나 고위층의 압력

47) 국세행정 개혁T/F, 국세행정 개혁T/F 권고안, 2018.1.29.

48) 국세청 보도자료, 2019년 제1차 국세행정개혁위원회 개회, 2019.3.13.

49) 동 방안은 국세행정 개혁 T/F 권고안 중 하나로 국세청은 해외입법례, 세무행정에 미치는 영향 등을 고려하여 법개정 여부를 다각적으로 검토 중인 것으로 알려져 있다.

50) 26 U.S. Code § 7217. Prohibition on executive branch influence over taxpayer audits and other investigations

으로부터 세무공무원을 보호하고, 세무조사의 공정성을 확보하고자 하였다. 이러한 법 개정은 당해 법률을 위반하는 경우 형법에 따라 '위계에 의한 공무집행 방해(137조)' 등으로 처벌할 수 있는 근거를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

이와 관련하여 이미 형법(직권남용죄) 및 청탁금지법 등에 의해 처벌 가능한 현행규정이 존재하고 해당 법안이 입법되어 있는 미국에서도 실제 법적용 사례가 없는 것으로 나타나 해당 법안의 실효성에 대한 문제제기를 하는 시각도 존재한다. 그러나 법적용의 실효성을 논하기 이전에 해당 법규의 신설로 인해 세무공무원의 법집행에 대한 자율권 확보와 청탁의도를 가진 측에 대한 경고성 메시지를 전달할 수 있다는 측면에서 긍정적인 효과를 기대할 수 있을 것으로 판단된다. 이때 '공정한 세무조사를 저해하는 행위'에 대한 구체적인 기준은 사회적 합의를 통해 마련되어야 할 것이다.

## 2) 수시조사 운영에 대한 견제·감독방안의 실효성 제고노력

국세행정 개혁 T/F는 비정기 세무조사 현황 등을 국세행정개혁위원회에 주기적으로 보고함으로써 세무조사에 대한 감독체계를 강화할 것을 권고하였다<sup>51)</sup>. 그러나 현재까지 비정기 세무조사 현황에 대해 보고한 실적이 전무할 뿐 아니라 구체적으로 어떠한 내용을 국세행정개혁위원회에 보고하는 것인지 명확하지 않아 실효성에 의문이 제기된다. 법에서 정한 수시조사대상자 선정 사유는 납세협력의무 불이행, 사실과 다른 거래혐의, 구체적인 탈세 제보, 명백한 탈루혐의, 세무공무원에 대한 직무 관련 금품제공이나 알선 등 크게 5가지이다. 그러나 납세협력의무 불이행이나 사실과 다른 거래이력, 탈세 제보 등이 한 건이라도 있으면 무조건 수시조사대상자로 선정되는 것은 아닐 것이므로 이 과정에서 과세관청의 자의적 판단이 개입될 소지가 있다. 아울러 '명백한 탈루혐의'를 어떻게 해석하고 적용하고 있는지도 분명하지 않다.

국세행정개혁위원회에 비정기 세무조사 건수를 유형별로 나누어 보고하도록 규정하고 있는데 수시조사 운영과 관련해 실효성 있는 견제장치를 마련하기 위해서는 수시조사대상자 선정기준을 포함해 과세관청이 비정기 세무조사와 관련해 국세행정개혁위원회에 의무적으로 보고해야 할 항목과 보고주기를 확정짓고, 이를 국세청 내규 등에 구체화할 필요가 있다. 조사공무원이 국세행정개혁위원회의 보고로 인해 행정력 낭비가 일어나지 않는 범위내에서 업무의 표준화가 필요하다고 판단된다. 또한 세무조사 회피요령 습득의 우려 때문에 수시조사대상자 선정기준의 구체적 내용을 외부에 공개하는 것이 어렵다면 적어도 과세관청이 탈세제보의 구체성이나 탈루혐의의 명백성을 어떠한 절차를 통해 판단하고, 이러한 판단이 타당한지 어떤 방식으로 내부 심의를 진행하고 있는지를 조사사무처리규정을 통해 밝힘으로써 수시조사대상자 선정의 절차적 투명성에 대한 납세자 신뢰도를 제고할 필요가 있다.

## 3) 조사대상자 선정사유에 대한 열람청구권 인정

행정조사기본법 제8조에 따르면 행정기관의 장은 행정조사의 목적, 법령준수의 실적, 자율적인 준수를 위한 노력, 규모와 업종 등을 고려하여 명백하고 객관적인 기준에 따라 행정조사의 대상을 선정해야 하며, 조사대상자는 조사대상 선정기준에 대한 열람을 행정기관의 장에게 신청할 수 있다. 행정기관의 장이 열람신청을 받은 때에는 행정기관이 당해 행정조사업무를 수행할 수 없을 정도로 조사활동에 지장을 초래하는 경우이거나 내부고발자 등 제3자에 대한 보호가 필요한 경우를 제외하고 신청인이 조사대상 선정기준을 열람할 수 있도록 해야 한다.

조사사무처리규정 제8조 제2항에 따르면 국세청장은 세무조사의 공정성·실효성 확보 및 국민의 알권리 보호 등을 종합적으로 감안해 합리적인 수준에서 세무조사 운용방향과 조사대상자 선정기준을 공개해야 한다. 현재 정기조사대상자 선정기준은 국세행정개혁위원회의 심의절차

51) 국세행정 개혁T/F, 국세행정 개혁T/F 권고안, 2018.1.29

를 거쳐 확정되나, 외부에 공개되고 있지는 않다. 세무조사권 남용방지 조치의 하나로 조사대상자가 위법부당한 세무조사에 대해 납세자보호위원회에 재심의를 요청할 수 있지만, 이를 위해서는 조사대상자가 자신이 세무조사대상자에 선정된 사유를 구체적으로 알 필요가 있다. 이와 관련하여 조사사무처리규정 제21조 제5항은 세무조사 사전통지를 하는 경우에는 '조사사유'란에 조사대상 선정사유와 법적근거를 기재해야 한다고 규정하고 있다<sup>52)</sup>. 그러나 이러한 규정에도 불구하고 사전통지서상 세무조사대상자 선정사유가 모호하고, 지나치게 포괄적이어서 납득하기 어렵다는 지적이 끊이지 않고 있다. 세무조사대상자 선정기준의 공개가 어렵다면 최소한 자신이 세무조사대상자에 선정된 기준이 무엇인지 구체적으로 알고 싶어 하는 납세자에 대해서는 행정조사기본법에서 인정한 열람신청권을 인정할 필요가 있으며, 이 경우 열람 가능한 정보수준은 국세기본법 및 동법 시행령에서 정한 세무조사대상자 선정사유 정도의 수준의 구체성을 갖추어야 함을 명시할 필요가 있다.

#### 4) 과정중심의 조사공무원 성과평가 체계 확립

국세청은 국세행정 개혁 T/F 권고안에 따라 성과평가에 조사실적 비중을 축소하고, 조사절차 준수와 과세품질의 비중을 확대하는 방안을 추진 중에 있다. 이러한 개선노력의 일환으로 2018년 5월 조사사무처리규정을 개정해 조사분야 성과평가는 계량·비계량 항목이 합리적이고 적절하게 반영되게 설정해야 한다고 명문화하였다.<sup>53)</sup>

구체적으로 평가방법이 확정된 것은 아니지만, 조사팀별로 우수조사 사례를 제출하면 평가위원회에서 이를 검토해 등급을 매기는 방식이 될 것이라는 전망이 지배적이다. 그러나 이러한 과정중심의 정성평가가 제대로 운영될 수 있을지 우려의 목소리도 존재한다.<sup>54)</sup> 우선 우수사례

평가에 시간이 많이 걸릴 뿐 아니라 평가자의 주입이 개입될 여지가 크다.

또한 높은 고과점수를 받기 위해 본연의 조사업무보다 사례보고서의 완성도를 높이는 데 몰입할 경우 주객전도 현상이 나타날 수 있다. 아울러 조사 실적이 우수사례의 중요한 평가기준으로 작용할 경우 외관상으로는 비계량항목의 비중이 확대된 것처럼 보여도 사실상 조사실적 위주의 종전 성과평가시스템과 실질적으로 큰 차이가 없을 가능성도 배제할 수 없다. 과정중심평가 확대가 세수목적의 무리한 세무조사 관행 근절로 이어지기 위해서는 조사실적 이외에 조사공무원의 노력을 계량적으로 측정할 수 있는 객관적 지표개발이 선행되어야 할 것이다.

그 동안 국세청은 과세 후 조세불복소송 등에서 패소율이 높은 조사공무원에 대해 인사상 불이익을 주고 이를 재직 기간에 걸쳐 누적 관리하는 인사시스템을 구축해 운영해 왔다. 그러나 여전히 승진심사 직전 무리한 과세를 통해 조사실적을 높여 승진부터 하고 보자는 잘못된 관행이 개선되지 않고 있다는 비판이 존재한다. 이러한 그릇된 관행을 개선하기 위해서는 차후의 승진 심사에서 과거의 조세불복소송율에 대한 불이익 가중치를 높일 필요가 있다.

#### 5) 납세자보호위원회 운영 활성화<sup>55)</sup>

국세청은 2018년 4월부터 '국세청 납세자보호위원회'를 신설하여 운영 중에 있다. 외부기관에서 추천해 위촉된 민간위원 15명으로 구성된 국세청 납세자보호위원회는 지난 1년 간 총 23차례 회의를 개최, 이 기간 중 세무서장·지방청장 심의결정에 재심의를 요청한 125건 중 30건에 대하여 세무조사 기간 연장 승인 축소 등 시정 조치를 했다. 또한 조세탈루혐의를 인정할 만한 명백한 자료 없이 중복 세무조사에 착수하는 등

목소리?, 2019.3.5.

<http://www.joseilbo.com/news/htmls/2019/03/20190305371621.html>

55) 국세청 공식블로그, '납세자보호위원회, 세무조사 17건 중지 등 납세자권리 보호',

<https://blog.naver.com/ntscafe/221533998163>

52) 조사사무처리규정 제21조 제5항

53) 조사사무처리규정 제101조

54) 조세일보, 국세청 조사요원 평가방식 대변혁, 현장의

적법절차를 위반한 세무조사 17건은 세무조사를 중지시켰다. 이처럼 국세청 납세자보호위원회 신설로 납세자의 구제요청을 심의할 수 있게 됨에 따라 특히 세무조사 운영과정에서 납세자의 권리를 보호할 수 있도록 제도가 개선됐다. 기존에는 위원회 심의안건에 대해 세무서장·지방청장의 결정 통지를 받으면 더 이상 권리구제를 요청할 수 없었다.

이와 더불어 국세청은 2019년 납세자 권익보호를 확대하기 위해 납세자보호사무처리규정을 개정해 시행하고 있다. 주요 개정내용을 살펴보면 ‘신고내용 확인’ 관련 적법절차 미준수를 권리보호 요청 대상으로 규정해 납세자보호위원회 심의 대상에 추가하였으며, ‘과세자료 해명 후 지연처리’도 권리보호 대상으로 명시해 납세자 권익침해를 사전에 예방할 수 있도록 하였다. 이와 함께 세무조사 기간 연장·범위 확대 심리 시 의견청취 대상을 기존에는 연간 수입금액 또는 양도가액이 100만원 미만인 중소기업 납세자로 한정했으나 모든 납세자로 확대했다. 특히 권리보호요청 시정 불가 결정 이후 해당 요청인의 세무조사 기간 연장·범위 확대는 상급기관의 납세자보호(담당)관이 심사·승인토록 해 납세자가 안심하고 권리보호 요청을 할 수 있게 되었다. 납세자보호위원회의 절차운영은 납세자의 신속한 권익구제와 세무조사 및 신고 내용 확인 과정의 적법절차 준수 여부 등의 감독을 수행하는 기구로서의 역할을 수행할 것으로 판단된다.

납세자보호위원회 운영 활성화를 위해서는 납세자가 자신의 권리구제를 위해 외부전문가로 구성된 보호위원회를 활용할 수 있다는 사실을 인지하는 것도 중요하다. 이미 선진세무행정제도를 갖추고 있는 부분에 대해서는 납세자를 대상으로 적극적인 홍보방안을 마련하는 것이 필요하다고 판단된다.

6) 빅데이터를 활용한 탈세혐의 판단의 정확성 확보방안

수시조사는 명백한 탈루혐의가 있는 자를 대상으로 하므로 정확한 탈세정보의 획득은 객관적 조사대상자 선정에 중요한 역할을 한다. 납세

자보호위원회 심의기능 확대로 향후 명백한 탈루혐의 존재여부에 대한 납세자 이의제기가 증가할 것으로 예상되는 바, 과세관청이 빅데이터를 활용해 다양한 탈세혐의정보를 수집·활용할 필요성이 높아지고 있다. 중복조사에 대한 납세자 불만 때문에 향후 납세자와 접촉을 통한 신고검증 및 현장확인 비중이 축소될 수밖에 없는 현실을 감안했을 때 빅데이터를 활용한 다양한 비접촉비대면 조사기법을 발굴함으로써 불공정 탈세행위에 지능정보기술을 통해 대응하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 국세청은 2019년 7월, 빅데이터센터를 출범해 운영 중에 있다. 빅데이터센터의 출범과 함께 공무원이 재량에 의한 판단이 아니라 빅데이터를 활용해 검증된 정보에 의해 명백한 탈루혐의 존재여부를 판단할 수 있도록 우수사례를 발굴하고 구체적 기준과 판단과정을 제공하는 한편 그러한 판단과정을 기록관리하여 추후 발생할 수 있는 조사대상 선정과정에 대한 잡음에 대비할 필요가 있다.

7) 조사공무원의 의심거래정보(Suspicious Transaction Report: STR)에 대한 접근 확대

금융회사 등은 금융거래와 관련하여 수수한 재산이 불법재산이라고 의심되는 합당한 근거가 있거나 금융거래의 상대방이 자금세탁행위나 공중협박 자금조달 행위를 하고 있다고 의심되는 합당한 근거가 있는 경우로서 당해 금융거래금액이 원화 1천만 원 이상, 외화는 미화 5천 달러 이상인 경우에는 그 사실을 지체없이 금융정보분석원장에게 의무적으로 보고하여야 한다.<sup>56)</sup>

국세청은 특정금융거래정보를 활용하여 충분한 세수를 확보할 필요가 있다고 주장하면서 금융정보분석원이 보유하는 의심되는 거래보고 정보와 일정액 이상의 고액현금거래보고 정보에 직접 접근하는 것을 허용할 것을 주장하였다. 국세청은 특정금융거래정보의 활용범위를 국세의 부과·징수 업무에까지 확대하고 고액현금거래와 같은 민감한 금융정보에 대한 접근권을 대폭 확

56) 특정금융거래보고법 제4조 제1항

대하러 하였으나 금융위원회는 프라이버시 침해, 정보남용 가능성 등의 우려로 반대 입장을 표명하였다. 이에 따라 국세청과 금융위원회는 협의를 통해 금융정보분석원이 보유한 고액현금거래 보고, 의심되는 거래로 보고된 것 중 세무조사, 체납징수, 탈세혐의가 있는 경우에 한해 국세청이 관련 정보를 받아 볼 수 있도록 합의하였다. 결국 금융정보분석원으로부터 의심거래정보를 제공받기 위해서는 조세탈루혐의 정보의 필요성과 사용 목적과의 관련성을 구체적으로 제시할 수 있어야 한다. 조세탈루혐의가 명백하지 않은 경우에는 개인정보보호 문제 때문에 의심거래정보 사용에 제한이 많아 사전 세무조사 단계에서 탈루혐의자 포착에 어려움이 존재한다. 개인정보보호와 과세권 집행이라는 이해상충관계에서 효과적인 조세탈루혐의 포착을 위해 사전적으로 정보를 제공받을 필요성이 존재한다.

이와 관련하여 미국의 애국법으로 불리는 USA Patriot Act “Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001”을 참고하여 개인정보보호와 정당한 과세권 행사라는 이해상충의 관계를 고려한 새로운 법안 마련의 필요성이 대두된다. 단편적으로 전반적인 세무조사의 실효성을 높이기 위한 방안으로 금융정보분석원 자료를 과세관청이 활용할 수 있도록 허용하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

현행 금융실명법하에서 금융정보분석원의 자료는 명백한 탈세혐의가 있는 경우에만 이용할 수 있어 세무조사 대상 선정과 같이 명백한 탈세혐의가 의심되는 상황에서 이를 확인하기 위한 절차로 금융정보를 이용하는 것에는 상당한 제약이 존재한다. 우리나라와 같이 지하경제가 GDP에서 차지하는 비중이 높고 탈세로 이어지는 경제규모가 큰 경우에는 좀 더 적극적인 정보수집을 통한 과세권 행사가 필요하다고 판단된다. 결국, 탈세목적의 거래에 대한 강력한 제재수단이 마련되어야 납세순응도가 높아질 것이다.

## 2. 정기조사의 중립성과 공정성 제고방안

### 1) 성실도 평가방법에 대한 공개범위 확대와 주기적 공개

세무조사대상자 선정기준이나 성실도평가방법은 국제적으로 비공개가 관행이나, 세무조사의 공정성에 대한 의구심이 줄어들지 않고 있으므로 성실신고를 해치지 않는 범위 내에서 구체적으로 공개할 필요가 있다. 국세청은 ‘2009년 세무조사 운용방향 및 조사대상자 선정기준’을 개략적으로 외부에 공표한 적이 있지만, 그 이후 추가공개실적은 전무한 상황이다. 조사대상자 선정에 객관성과 투명성이 결여되어 있다는 납세자 오해를 불식하고, 성실신고를 유도하기 위해서는 세무조사 회피요령 습득 등 부작용이 발생할 우려가 적은 내용들은 국세행정개혁위원회의 승인을 거쳐 제한적이거나 적극적으로 공개할 필요가 있다.

### 2) 성실도분석모형에 대한 주기적 검증과 검증결과 공표

국세청에 따르면 전체 세무조사 중 정기조사의 비중은 2016년 55%에서 2017년에는 58%, 2018년에는 60%로 매년 상승추세에 있다. 국세청은 올해 정기조사의 비중을 62%까지 끌어올릴 계획이다.<sup>57)</sup> 정기조사대상자 선정방식을 살펴보면 대규모 사업자는 순환주기조사가 원칙이나, 그 외 납세자는 기본적으로 성실도분석결과에 의해 조사대상자를 선정하고 있으므로 신고성실도분석시스템의 타당성은 정기조사의 효과성과 효율성을 결정짓는 중요한 요인이라 할 수 있다. 그러나 신고성실도분석모형의 타당성에 관해 외부위원을 포함해 주기적으로 검증하고 그 결과를 외부에 공개하는 절차는 미흡한 것으로 판단된다.

국세청은 전체 사업자를 업종별·매출액 규모에 따라 310개 그룹으로 분류하고, 각 그룹 내 다른 기업과 상대평가를 통해 탈루혐의가 높은 사업자를 선정하는 것으로 알려져 있다. 그러나 매출액 규모에 따른 유사기업 선정이 타당한 것

57) <http://www.joseilbo.com/news/htmls/2019/03/20190313372207.html>



인지<sup>58)</sup>, 국세청이 사용하고 있는 절대평가요소가 탈세기업 적발에 얼마나 효과적인지 등에 관해서는 객관적 검증이 미흡한 실정이다. 국세청 내부 인원에 의한 성실도분석모형의 타당성 검증도 중요하나, 외부기관을 통해 주기적으로 성실도분석모형의 타당성을 검증하고 무작위표본 조사 결과와 비교를 통해 모형의 적합도를 지속적으로 높여나갈 필요가 있다.

### 3) 법률에 의한 세무조사면제권 행사 제한

법에 의해 정기조사 면제가 가능한 납세자군은 소규모 영세사업자로 한정된다. 그러나 명확한 법적 근거 없이 모범납세자, 일자리창출기업, 혁신중소기업 등에 대해 임의로 세무조사를 면제함으로써 세무조사면제권이 정책목표 달성을 위해 남용되고 있다는 일각의 우려가 존재한다. 특정 납세자군의 세무조사를 임의로 면제하는 경우 다른 납세자군이 조사대상자로 선정될 수 있어 형평성 문제가 발생할 소지가 있으며, 세무조사가 정치적 수단으로 악용될 우려가 있다. 일자리창출기업 등에 대한 세무조사 유예·면제조치가 필요할 경우, 이를 법률로 반영해 재량권 남용의 소지를 줄일 필요가 있다. 또한 모범납세자에 대한 세무조사유예조치가 탈세에 악용될 우려가 있고, 모범납세자 선정에 자의성이 크다는 비판이 끊이지 않고 있는 바, 세무조사유예 이외에 다른 방식으로 모범납세자에게 혜택을 제공하는 방식을 고민할 필요가 있다.

### 3. 합리적인 입증책임 배분

우리나라의 조세확정방식은 부과과세방식에서 1999년 신고방식으로 전환되었다. 이러한 신고방식의 조세확정방식은 납세자의 성실한 협력의무를 전제로 하며 이는 불복과정에서의 입증책임의 변화를 수반하게 된다. 납세자 자기계산하에 신고된 내용에 대한 책임성을 바탕으로 납세

자 자신이 과세요건의 기반이 되는 거래사실이나 세금과 관련한 범죄행위를 알고 있다는 점, 신고납세방식에서 자진신고는 납세자의 성실성을 전제하고 있는 등 납세자가 자신의 과세에 대한 정보를 과세관청에 비해 더 많이 보유하고 있는 상황에서 현행과 같이 과세관청에게 입증책임을 부담하는 방식은 근본적인 검토가 필요하다

만일 납세자의 왜곡된 과세정보를 기반으로 과세관청이 과세권을 행사할 경우 심각한 조세불균등이 발생할 여지가 있다. 즉, 현행 신고납세방식의 법인세, 소득세, 부가가치세의 경우 해당 납세자가 의도적으로 왜곡된 정보를 제공하거나 자료제공을 거부하는 경우에는 과세관청의 과세권 행사에 불완전, 불공정성이 초래된다.

특히 이러한 신고납세방식의 조세확정 방식은 조세불복과정에서 그 문제의 심각성이 부각될 수 있다. 과세정보에 대한 상대적 우위에 있는 납세자가 당초 신고 시와는 다른 사실을 주장하면서 과세관청의 과세처분에 대해 무효 또는 취소를 청구하는 경우 과세관청으로서는 조세법률에 따라 추가적으로 밝혀진 사실관계를 기반으로 과세권을 조정할 수 밖에 없어 결국 납세자의 주장에 따라 과세권이 조정되는 경우가 발생하게 된다. 따라서 신고납세방식으로 과세확정방식이 변화된 지금, 조세확정방식 및 조세쟁송의 특수성을 감안하여 납세자 협력의무로서 입증책임을 변화시키자는 주장이 제기되고 있다.<sup>59)</sup> 즉, 대부분의 과세정보가 납세자의 수중에 있는 정보비대칭적 상황에서 과세관청은 납세자가 조세불복을 제기하는 경우 뚜렷한 대응수단이 없는 실정이다.

조세소송은 행정소송이기는 하나, 일반 행정작용과는 달리 신고납세제도, 경정·결정처분의 확인적 성질 등 조세법률관계의 성립과 확정에 있어 납세의무자의 협력이 필요한 특이성과 과세처분이 국민 다수를 대상으로 하여 적용되고, 그 내용면에서도 전문성·기술성·복잡성 등의

58) 일반적으로 많은 실증연구들은 동종 산업 내 총자산 규모가 유사한 기업을 비교대상기업으로 선정하고 있다.

59) 김재훈, 조세소송에서의 입증책임에 관한 연구, 조세연구포럼 제25차 학술발표논문, 2005, pp. 242-264

**Table 12.** Comparison of Proportion of Income Tax Audit in Korea and the United States

연도	미국			우리나라
	현장조사	서면조사	세무조사비율	세무조사비율
2013	24.5%	75.5%	0.96%	0.10%
2014	23.5%	76.5%	0.86%	0.09%
2015	21.7%	78.3%	0.84%	0.08%
2016	23.5%	76.5%	0.70%	0.09%
2017	23.0%	77.0%	0.62%	0.08%

Source: IRS data book & 국세통계연보

특성을 지니고 있고, 조세소송의 대부분을 차지하고 있는 부과처분취소소송은 그 형식에서는 과세처분의 취소를 구하는 형성소송이지만 실질은 조세채무의 존부를 다투는 조세채무부존재의 확인소송이라는 점<sup>60)</sup>에서 다수의 차이점이 존재한다.

이러한 조세소송의 특수성을 고려하여 원칙적으로 납세자입증책임의 원칙(The Taxpayer's Burden of Proof)을 유지하고 있는 미국의 사례와 같이 일정수준 이상의 입증책임이 납세자에게 분배된다면 납세자 스스로 과세관청의 부과에 대한 부당성을 입증함으로써 부과처분에서 벗어날 수 있고 과세사실에 대한 입증정보를 지배적으로 보유하고 있는 납세자가 스스로의 과세사실을 입증하는 경우 상대적으로 정보가 취약한 과세관청에 비해 정보산출비용이 적게 발생될 것으로 예상되어 입증책임의 전환을 통해 과세사실에 대한 입증 시 소요되는 사회 전체적인 비용을 줄일 수 있어 보다 효율적인 과세행정을 기할 수 있으며 공평과세를 구현할 수 있는 기초가 마련될 것으로 판단된다.

#### 4. 세무조사 비율의 확대와 성실신고확인제를 통한 보완

세무조사는 납세자에게 납세협력비용을 초래하지만, 납세순응도를 높인다는 순기능도 있으므로

로 세무조사 비율을 적절하게 유지할 필요가 있다. 그러나 우리나라의 세무조사 비율은 매년 하락하고 있으며, 개인 세무조사 비율은 2017년 기준 0.08%에 불과하다. 법인세 세무조사비율은 개인소득세 조사비율보다 높지만, 2000년 1.88%에서 2017년에는 0.71%로 지속적으로 하락하고 있는 추세이다. 우리나라의 소득세 세무조사비율은 2017년 기준 0.08%에 불과한 반면 미국은 0.62%로 우리나라보다 높다. 특히, 미국은 전체 개인 세무조사의 77% 이상을 서면조사를 통해 해결하고 있는 것이 특징이다.

최근 탈세의 행태가 고도화·국제화되고 있는 추세를 고려할 때 조사인력 확충 등을 통해 조사비율을 전반적으로 확대할 필요가 있다. 다만, 개인세무조사 비율의 급속한 확대는 개인납세자 납세협력비용을 높여 납세자 저항에 직면할 수 있으므로 신중한 접근이 필요하다. 개인납세자의 지나치게 낮은 세무조사비율과 이로 인한 납세순응도 저하문제를 해소하기 위한 방안은 크게 두 가지로 나누어 생각해 볼 수 있다. 첫 번째는 간편조사를 통해 개인세무조사 비율을 높이면서 세무조사로 인한 개인납세자의 조사무담을 최소화하는 방안이다. 개인은 현실적으로 그 수가 많으므로 개인납세자를 유형별, 계층별로 분류한 후 실지조사보다 간편조사 개념을 적극 활용할 필요성이 있다. 추후 중복조사에 대한 논란 때문에 서면조사 실시에 소극적일 수 있으나, 과세관청의 조사인력규모 등을 감안했을 때 실질적으로 모든 개인 세무조사를 현장조사로 수행하기에는 한계가 있으므로 효율적인 서

60) 김재훈, 조세소송에서의 입증책임에 관한 연구, 조세연구포럼 제25차 학술발표논문, 2005, pp. 242-264

**Table 13.** Comparison of Proportion of Corporate Tax Audit in Korea and the United States

연도	미국			우리나라
	현장조사	서면조사	세무조사비율	세무조사비율
2013	92.1%	7.9%	1.44%	0.95%
2014	92.0%	8.0%	1.35%	0.94%
2015	87.9%	12.1%	1.29%	0.89%
2016	91.7%	8.3%	1.12%	0.81%
2017	94.7%	5.3%	0.99%	0.71%

Source: IRS data book & 국세통계연보

면조사 방법을 개발하여 적극적으로 활용하는 것이 납세자의 성실납세를 유도하는 방안이 될 것이다. 미국은 개인납세자에 대한 세무조사의 77%가 서면조사로 이루어지고 있다. 미국의 조사공무원은 감사기법지침(Audit Techniques Guides)의 내용을 참고하여 감사를 진행하며, 이 지침은 납세자에게도 공개되어 있다. 각각의 항목별로 조사공무원이 어떤 자료를 이용하여 어떤 방식으로 신고의 적정성을 검증하는지 구체적인 절차가 기재되어 있다. 따라서 이 지침을 납세자가 미리 읽어보면 세무조사가 어떻게 진행되는지 파악할 수 있으며, 어떤 자료를 준비해 대응해야 할지도 쉽게 파악이 가능하기 때문에 용이한 세무조사대응이 가능하다. 개인세무조사 비율을 높이기 위해서는 세무조사에 대한 납세자들의 불안감과 부담을 줄여주기 위한 조치가 선행되어야 할 것이다.

두 번째는 성실신고확인제도를 개인 세무조사의 보완재로 활용해 성실신고확인제도의 효과성이 낮게 나타나는 개인 납세자군을 중심으로 세무조사를 집중하는 방안이다. 정부는 2011년부터 수입금액이 일정 규모 이상인 개인사업자를 대상으로 성실신고확인제도를 도입·시행 중에 있다. 성실신고확인제도는 개인사업자의 성실신고를 유도하고 세무조사에 따른 행정력 낭비를 방지하는 취지에서 도입되었다. 성실신고확인 대상임에도 확인받지 않은 사업자는 가산세와 세무조사 등 불이익이 주어지며, 부실한 회계처리를 적발하지 않은 세무대리인은 등록취소, 업무정지, 과태료 등과 같은 징계가 주어진다. 성실

신고확인제도의 성실신고유도 효과에 대한 실증 결과는 엇갈리고 있다. 김한마·최유잔·심태섭(2016)은 사적으로 수집한 병의원 사업자들의 종합소득세 신고 자료를 바탕으로 성실신고제도 도입 전후 신고성실도에 어떠한 차이가 있는지 실증분석하였다. 분석결과 신고성실도의 대응치로 실효세율을 사용했을 때는 성실신고확인제도 시행 전과 후에 유의한 차이가 관찰되었으나, 신고성실도의 다른 대응치인 사업소득금액비율이나 신고소득율은 유의한 차이를 보이지 않았다. 성실신고확인제도에 관한 기존의 실증연구들은 표본수집의 한계 때문에 연구자가 사적으로 수집한 특정 업종의 세금신고자료를 기초로 성실신고확인제도의 효과를 분석하고 있다. 성실신고확인제도 적용대상 사업자의 세금신고자료와 동 제도 도입 전후 세무조사를 통해 확인된 해당 기업의 신고성실도 측정자료를 이용해 성실신고확인제도의 도입의 효과를 개인납세자군별로 면밀히 분석하고, 효과성이 낮은 개인납세자군을 중심으로 세무조사를 집중하는 것이 제한된 세무조사 자원으로 개인납세자 납세순응도를 극대화하는 방안이 될 수 있을 것으로 기대된다.

아울러 제한된 인력으로 개인에 대한 세무조사 비용을 높이는 것에 한계가 존재하므로 개인 또는 가구가 보유한 순자산정보와 평생소득의 비교를 통해 탈루혐의자를 포착하는 세원관리시스템의 구축이 필요하다. 개인사업자가 사업을 통해 벌어들인 소득은 어떤 형태로든 당해 사업자(또는 특수관계자)의 재산을 형성할 것이므로 연도별 사업소득의 적정성을 판단하기보다는 재

산상황을 면밀히 파악할 수 있는 시스템이 구축된다면 좀 더 효율적인 세원확보가 가능할 것으로 기대된다. 이를 실행하기 위해서는 국세청이 상시적으로 가구단위 재산현황 자료를 수집하고 과세자료로 활용할 수 있는 법적·제도적 근거가 마련돼야 할 것이다.

## 5. 중복조사로 인한 납세자 부담 완화 방안

중복조사로 인한 납세자 불만제기에 대응하기 위하여 최근 국세청은 현장확인을 세무조사로 오인하지 않도록 현장확인 출장증을 개선하였으며, 신고검증 절차가 세무조사와 명확히 구분 되도록 관련 규정(조사사무처리규정)을 정비하였으며, 신고검증 시 납세자 권리보호를 위한 절차를 훈령에 규정하고, 절차규정에 대한 조사공무원 직무교육을 정례화 하는 등 다양한 대책들을 시행한 바 있다. 실제로 우리나라의 세무조사 절차 규정의 법제화 정도는 OECD 국가 중 최고 수준이나,<sup>61)</sup> 국민 눈높이에 맞지 않는 제도 운영이 문제점으로 제기되고 있다. 이러한 관점에서 제도 정비와 더불어 제도운영의 실효성을 높일 수 있는 방안을 보다 적극적으로 모색할 필요가 있다.

중복조사 문제 해결을 위해서는 국세기본법과 조사사무처리규정에서 규정한 19가지 세무조사의 종류를 세무조사대상자의 성격과 목적에 따라 단순화·체계화할 필요가 있다. 세무조사의 종류에 따라 피조사자가 느끼는 입증부담이 상이할 수 있으므로 어떤 상황에서 어떤 방식을 채택하는 것이 적절한지 내규를 마련할 필요가 있

으며, 그러한 내규의 공시가 어렵다면 최소한 내규에 따라 조사방식 선정이 적절히 수행되고 있는지 내부감찰을 강화함으로써 세무조사방식 채택에 통일성을 높일 필요가 있다.

또한 중복조사는 납세자의 권익과 영업의 자유에 심각한 침해로 초래할 수 있으므로 내규를 위반한 사후검증이나 현장확인으로 인해 납세자 권익 침해가 발생했을 때 납세자 스스로가 납세자보호위원회를 통해 권리를 구제받을 수 있는 제도적 장치를 만드는 것과 동시에 절차를 위반한 조사공무원에 대한 처벌을 강화할 필요가 있다. 마지막으로 실무상 중복세무조사 금지규정의 적용과 관련해 법 규정이 불명확해 최종적 해석을 법원의 판단에 의존하고 있는 일부 모호한 규정은 시행령이나 시행규칙을 통해 그 내용을 구체화·명확화 할 필요가 있다. 예를 들어 조세포탈 혐의를 인정할 만한 ‘명백한 자료’가 어떤 것인지, 수시조사대상자 선정기준상 ‘명백한 탈루혐의’와 어떤 차이가 있는지, 거래상대방에 대한 조사가 필요한 경우가 어떤 경우를 의미하는지, 2개 이상 과세기간과 관련하여 잘못이 있는 경우가 어떤 경우를 의미하는지 등 실무상 쟁점사항에 대해 대법원 판례 등에 기초해 그에 대한 해석을 법률로 명확히 제시함으로써 납세자의 예측가능성과 법적 안정성을 제고할 필요가 있다.

최근 판례를 통해 중복조사 등 조사절차 상 법률적 하자가 존재하는 경우 과세권의 멸실이 발생하는 판결이 나오고 있어 적법한 조사절차를 명문상 규정하여 과세권 멸실을 방지하여야 할 것으로 판단된다.

61) 국세행정 개혁T/F, 국세행정 개혁T/F 권고안, 2018.1.29.

## References

- 금융정보분석원, 「자금세탁방지 2011 연차보고서」, 2012. 10
- 국중호, 「주요국의 조세제도-일본편」, 한국조세연구원, 2009.
- 김재훈, 「조세소송에서의 입증책임에 관한 연구」, 조세연구포럼 제25차 학술발표논문, 2005, pp. 242-264
- 서희열·김형상, 「법인세조사 실태분석을 통한 신세무조사제도의 효율성 제고방안」, 『세무학 연구』, 제19권 제1호, 2002, pp. 45~75
- 심혜정, 「세무조사 운영실태의 문제점과 개선방안」, NABO 경제현안분석 제74호, 국회예산정책처, 2012.
- 오윤·박명호, 「세무조사제도 개혁방안」, 한국조세연구원, 2007.
- 이동식, 「독일의 세무조사제도와 그 시사점」, 『조세학술논집』, 2017, pp. 287~318.
- 임정하, 「국가기관의 금융거래정보 접근이용과 그 법적 쟁점 - 금융실명법과 특정금융거래보고법을 중심으로 -」, 경제법연구 제12권 1호, 2013, pp.61~106.
- 장윤영·박성배·이윤상, 「세무조사 시 법적제도와 운영제도의 개선방안에 관한 연구」, 『상업교육연구』, 제23 권제3호, 2009, pp. 512~560.
- 장일석, 「자금세탁방지제도의 이해」, 박영사, 2011.
- 정대영·김보례, 「세무조사제도의 현황 및 개선방안」, 국회입법 조사처, 2011-07, pp. 23~27
- 정평호, 권오현, 「최근 세무조사행정의 동향과 개선방안에 관한 연구」, 『조세연구』 2011, pp. 121~174.
- 조경엽, 「세무조사의 경제적 영향과 제도개선 방향」, 한국경제연구원 2016.
- 현진권·박창균, 「세무조사의 정책방향」, 한국조세연구원, 2001.
- Jeffrey A. Michael J. Graetz and Louis L. Wilde(1992), "State Income Tax Amnesties : Causes", The Quarterly Journal of Economics, 107(3), 1057-1070.