

세무와회계저널
제10권 제1호 2009년 3월 pp.77~122
한국세무학회

우리나라 세무조사제도의 현황과 개선방안*

박태승**

<요 약>

정부의 과세권을 행사하기 위한 세무조사는 납세자의 권리보호와 상충관계에 있을 수 있다. 정부는 1999년부터 납세자 보호를 위해 세무조사 선정기준 및 과세전적부심사의 법제화, 납세자보호담당관 신설 등 세무조사제도를 지속적으로 보완해 왔다. 이 연구에서는 이러한 세무조사제도 운용실태를 파악하고 각종 통계자료 및 사례를 검토한 후, 외국의 제도와 비교하여 시사점을 도출하고 현행세무조사제도의 실무적인 개선방안을 구체적으로 제시하고자 하는 데 목적이 있다. 본 연구결과 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 신고성실도 평가영역 및 가중치를 조사사무처리규정에 규정하여야 하며, 무작위 표본추출시 중 하위집단 뿐 아니라 상위집단에서도 추출하여 납세순응도를 비교검증 하여야 하고, 고액탈세자의 경우 일정기간 내에 재조사대상에 포함시켜야 한다. 세무조사의 면제기준은 법령에 규정된 사항 이외에는 국세청고시수준으로 통합하여 공표하고, 국세행정백서도 주기적으로 발간되어야 한다.

둘째, 사전자료 수집강화로 실지조사를 제한하고 서면조사 또는 간편조사를 적극적으로 활용하며, 업종별(영리기업, 공기업, 비영리기업, 외국기업), 규모별(대규모, 중소규모) 세무조사비율을 조정하고 무작위 추출비율을 확대하여 조사전략의 적정성을 검증하여야 한다.

셋째, 소규모사업자 이외의 경우에도 정기선정의 경우 세무조사기간을 조사사무처리규정이나 법령에 규정할 필요가 있다. 또한 세무조사시 허위진술하거나 직무집행을 기피한 자의 벌칙을 강화하여야 한다.

넷째, 과세전적부심사제도의 실효성을 높이기 위해 과세전적부심사의 결과가 추후 불복절차에 미친 영향을 추적하여 심리에 참고하기 위해서는 국세청 재결 과세전적부심사례를 공개하고 불복청구서에 과세전적부심사 여부를 기재하도록 하여야 한다.

다섯째, 무리한 과세와 불복에 따른 사회적비용을 절감하기 위해서는 단기적으로는 세무조사에 따른 수정신고비용과 가산세의 일부감면 조치가 필요하다. 장기적으로는 과세관청과의 조정제도의 도입을 고려할 수 있다.

여섯째, 납세자의 신속한 권리구제와 전문성을 확보하기 위해 이의신청제도를 심사청구에 통합하여 조세불복절차를 단순화하고, 조세법원을 신설할 필요가 있다.

* 이 논문의 개선을 위해 귀중한 지적을 해주신 익명의 심사위원님, 조세법 관련학회 연합학술대회 발표시 토론해 주신 두 분의 토론자님, 실무적 검토를 해주신 최현진, 박성수 회계사님, 법률적 조언을 주신 한재경 교수님께 감사를 드립니다.

** 인덕대학 세무회계과 전임강사, tspark@induk.ac.kr, 02-950-7892

논문접수일 2008년 10월

게재확정일 2009년 1월

이 밖에 납세자보호담당관제도도 독립성확보를 위해 국세청훈령에 규정하는 대신에 법령화할 필요가 있고 납세자보호를 위한 각종 위원회제도의 기능과 성과의 홍보는 강화되어야 한다.

<주제어> 세무조사, 세무조사대상선정, 세무조사결과공개, 과세전적부심사, 조세불복제도, 조정제도

I. 서 론

과세관청의 임무는 세법을 공정하고 투명하게 집행함으로써 국민의 성실한 납세의무를 이행하도록 지원하는 것이며, 세무공무원은 적정하고 공평한 과세의 실현을 위하여 필요한 최소한의세무조사를 행하게 되는데 다른 목적을 위하여 세무조사권¹⁾을 남용하여서는 안 된다(국세기본법 제81조의 4). 2006년 7월 국세청은 지난 40년간의 세정을 기계적이고 냉혹하게 세법을 집행하고 부조리와 중립성을 의심받는 권력기관에서 공정·투명·국민화합을 지향하는 서비스기관으로 거듭나는 '따뜻한 세정'의 기본구상을 제시하였다(국세청, 2006. 국세청 40년사. p.144). 또한 질적 측면을 중시하는 세무조사 혁신과 부실과세·납세자의 불편을 적극 해소하는 운영방안을 발표하면서 '따뜻한 세정'을 실현하고자하는 의지를 보였다. 그러나 이와 같은 세무조사가 개인의 인권이나 재산권을 침해하여 질문조사권과 납세자의 사적희생이 상충되는 경우가 있어 왔다. 납세자의 권리 침해를 보호하기 위해 1996년 개정된 국세기본법에 납세자권리현장제도를 도입하고 여러 가지 국민의 기본권보장을 위한 제도를 도입하게 되었다. 최근 국세청은 전국세무관서장 회의에서 세무조사를 고객인 납세자의 입장에서 전면적으로 쇄신하기로 하였다.²⁾

신고납세제도하에서 세무조사는 정부의 조세정책이 효율적으로 수행되고 조세형평이 유지될 수 있도록 최소한으로 수행되어야 하며, 무리한 세무조사는 납세자의 재산권을 해치고 사회적비용이 증가될 수 있다.³⁾ 정부는 납세자 보호를 위해 세무조사제도를 지속적으로 개선해 왔는데, 본 연구에서는 이러한 세무조사제도가 의도된 대로 운용되는지 각종 통계자료 및 사례를 검토하고, 외국의 문헌을 참고하여 시사점을 도출한 후 세무조사제도의 개선방안을 제시하고자 한다. 다만 국세청은 세무조사 대상을 '조사대상선정심의위원회'에서 심의하여 대상선정 중점기준을 공개하도록 하였고,

1) 그러나 과거 국세청 고위공무원이라는 직위를 이용하여 조세부과·징수권 및 세무조사권을 의식하지 않을 수 없는 해당 기업의 관계자들을 대상으로 대선자금 모금에 관여한 사실이 있다(대법원 2004.4.27. 선고 2004도482 판결)

2) 국세청. 보도참고자료(2008.5.16). 주요내용으로는 고객평가 제도도입, 중점 조사대상 기준을 민간위원이 참여하여 심의·확정, 공개, 실적위주의 과세 근절 등이다.

3) 외국 투자기업들은 한국에서 기업 활동을 하면서 조세문제로 가장 큰 어려움을 겪는 것으로 나타났다. 외국인 투자기업들은 세무조사 기간의 불합리한 연장, 세무행정의 일관성결여, 국제 조세제도와의 차이, 권위적인 세무조사 관행 등을 문제점으로 지적하여(중앙일보, 2008.8.8), 무리한 세무조사와 관련된 문제점을 제기하고 있다.

조사사무처리규정 제9조 제5항에는 세무조사 운용방향과 조사대상자 선정기준을 공개하도록 하였으나 국세청은 성실도 평가기준 등 조사대상자 선정에 관한 세부기준과 방법을 아직도 비공개를 원칙으로 하고 있어 본 연구에서는 문헌연구에 의존하여 연구를 수행하였다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제1장에서는 문제의 제기를 위한 서론과 제2장에서는 우리나라 세무조사제도의 실태와 선행연구결과를 검토하고, 제3장에서는 주요외국의 세무조사제도를 검토하여 시사점을 도출하고 제4장에서는 세무조사와 관련된 각종 통계자료, 실무사례를 통하여 현행 세무조사제도에 대한 문제점을 도출하고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다. 마지막으로 제5장에서는 연구의 결과를 요약하고 연구의 한계를 기술한다.

II. 세무조사제도의 실태와 선행연구

1. 현행 세무조사제도의 검토

가. 세무조사제도의 법적근거

국세청 훈령으로 운영되고 있는 ‘조사사무처리규정’의 내용 중 세무조사 대상자 선정기준을 2007년 국세기본법 제81조의 6에 법문화하여 납세자 보호와 국민의 알권리 충족을 위해 제도화하였다. 이러한 획기적인 개정은 세무조사 실적에 많은 영향을 줄 것으로 기대된다. “세무조사”라 함은 각 세법⁴⁾에 규정하는 질문조사권 또는 질문검사권 및 「조세범처벌법」, 「조세범처벌절차법」에 의하여 조사공무원이 납세자 또는 그 납세자와 거래가 있다고 인정되는 자 등을 상대로 질문하고, 장부·서류·물건 등을 검사·조사하는 행위로서 조사계획에 의해 실시하는 것을 말하며, 일반세무조사와 조세범칙조사로 구분한다.⁵⁾ 세무조사 유형·선정기준 등을 정비하여 납세자의 세무조사에 대한 신뢰성과 예측가능성을 제고하였다(국세기본법 제81조의 5, 6 개정, 2007.1.1 이후 시행). 이와 같은 내용을 국세기본법에 규정한 것은 국세행정의 진일보한 측면이라고 보이나 구체적인 선정과정과 통계자료는 아직도 공개되고 있지 않은 실정이다.

또한 소규모 성실 납세자에 대한 세무조사를 면제(정기조사를 말함)하고 세무조사 사전통지기간도 7일에서 10일로 연장하였다.

세무조사권의 요건은 직무수행상 필요한 때이며, 본인과 거래상대방에 대해 조사할 수 있다. 위법

4) 소득세법 제170조, 법인세법 제122조, 부가가치세법 제35조, 상속세 및 증여세법 제84조에 질문조사권을 규정하고 있다. 국세징수법 제27조에서는 질문검사권을 인정한다. 정당한 사유 없는 질문조사의 거부는 50만 원 이하의 벌금 또는 과료의 처벌을 받는다(조세범처벌법 제13조).

5) 조사사무처리규정 제2조. 국세기본법 제81조의 6에서 세무조사의 목적은 신고의 적정성을 검증하기 위해 서라고 규정하고 있다. 정기조사는 신고납세제도를 기본으로 전제하고 있다. 조세범칙행위는 사기, 기타 부정한 행위에 의한 조세포탈행위로서 조사사무처리규정 제87조에 예시하고 있다.

한 질문조사권을 행사한 경우⁶⁾, 예를 들어 과세자료의 수집에 절차상 위법이 있는 경우의 과세처분의 효력은 그 절차위배의 내용·정도·대상 등에 따라 달라질 것이다(임승순 2005, 80). 세무조사권의 행사는 적정하고 공평한 과세의 실현을 위하여 필요한 최소한의 범위 내에서만 행하여야 하며(국세기본법 제81조의 4), 다른 목적 등을 위하여 남용하여서는 안 된다.

우리나라의 세무조사와 관련되어 본 연구에 참고한 법령, 규정, 공개된 정보는 다음과 같다.

- ① 국세기본법 제81조의 4~제81조의 9, 국세기본법시행령, 시행규칙
- ② 국세청훈령(조사사무처리규정, 납세자보호사무처리규정, 과세전적부심사사무처리규정 등)
- ③ 국세통계연보(제13장 세무조사 편), 국세행정개혁백서(2001), 국세청 40년사(2006)
- ④ 국세청보도자료(세무조사운용 현황, 국세청 자체평가결과)
- ⑤ 세무조사 길라잡이(2008)
- ⑥ 대법원 종합법률정보, 조세심판원 심판결정례, 국세청 국세법령정보(종류별 정보)
- ⑦ 국세청고객만족센터(국세종합상담센터) 세무상담

나. 세무조사의 분류

세무조사는 광의로 일반세무조사와 조세범칙조사로 구분되며(조사사무처리규정 제2조), 일반세무조사는 다시 정기조사와 수시조사로 구분한다(국세기본법 제81조의 6 및 조사사무처리규정 제9조). 정기조사의 경우 전산시스템에 의해 선정하고, 수시조사는 탈세정보 등에 의한 수시조사로 나누어지나 양 조사간의 비중과 조사결과는 구분하여 공개되고 있지 않다.⁷⁾

(1) 정기조사

정기조사대상자는 다음과 같이 세가지 방식을 이용하여 선정한다.

(가) 성실도 분석결과 불성실 혐의가 있는 경우

- ① 신고성실도는 법인세, 소득세, 부가가치세, 원천징세, 양도소득세 등의 신고사항과 각종 세원 정보 등을 반영하여 전산시스템에 의해 평가함을 원칙으로 하고, 평소 세무정보자료 수집 등 세원관리 정보에 의한 평가로 보완할 수 있다.
- ② 전산시스템에 의한 신고성실도 분석시 평가요소 및 가중치는 과학적이고 객관적인 방법으로 정하여야 한다(조사사무처리규정 제11조).⁸⁾

6) 세무조사의 근거법률로 국세기본법 외에 행정조사기본법도 고려해야 한다는 견해도 있다(김영조 2007, 108). 행정조사기본법에는 조세에 대한 사항은 적용대상에서 제외하고 있는데, 행정조사기본법에서 규정하고 있는 내용 중 납세자보호를 위해 필요한 사항은 세무조사에도 적용할 수 있을 것으로 보인다. 미국에서는 이미 세무조사시 녹음권을 보장하고 있다.

7) 전산분석에 의한 신고성실도 분석비율을 전체의 65%로 하고, 순환조사(4년 이상 미조사의 경우)는 30%, 수시조사는 5%로 하여야 한다, 이 규정은 조사사무처리규정이 공개되지 않았던 2004년 이전의 기준으로 서 대외비로 분류되어 그 자료에 대해 정확한 기술이 불가능하다(박영찬 2004). 공개된 조사사무처리규정에는 이런 구체적인 내용은 보이지 않는다.

미국은 NRP(National Research Program)를 이용하여 표본조사에 의해 납세자 계층별 납세순응행위를 철저하게 측정하여 납세불순응 영역을 식별하고 자원을 배분하며, 구체적인 대상자 선정프로그램인 DIF(Discriminant Inventory Function System)의 공식을 지속적으로 개선하고 있다. 우리나라도 이와 유사한 법인 신고성실도 분석시스템(CAF : Compliance Analysis Function)⁹⁾을 운영하여 세무조사대상을 선정하고 있으나, 경제여건 변화 및 지능적 탈세수법에 대응하여 이를 지속적으로 발전시켜야 할 필요성이 있다(국세청 보도자료, 2008.7.22). CAF란 세금신고 내용과 과세정보를 토대로 통계기법을 응용하여 신고성실도를 분석하는 시스템으로, 신고성실도가 낮게 평가된 법인을 조사대상으로 선정하게 된다. 신고성실도 평가기준 검증시스템도 구축하여 조사 성과와 평가항목의 상관관계를 매년 비교분석하여 평가항목 및 배점의 적합성을 검증하고 그 결과를 개선에 활용함으로써 조사대상 선정의 신뢰도를 지속적으로 제고하였다(국세청, 2005상반기자체평가 결과). 이로써 CAF의 개괄적인 내용은 공개되었으나 자세한 성실도 분석과정 및 결과는 공개되지 않아 어느 업종에서 얼마나 선정하였고 탈세비율이 높은 중점관리업종은 어느 곳인지 알 수 없다. ‘세무조사 운용현황’이나 ‘국세청 자체평가결과’를 활용하여 매년 혹은 일정주기별 통계자료의 공개 및 백서 발간을 통해 납세자의 신뢰를 제고할 필요가 있다.

(나) 4과세기간 중 세무조사를 받지 않은 경우

4과세기간동안 세무조사를 받지 않은 경우가 전체적으로 얼마이며 어느 법인이 선정되는지 공개되지 않고 있다. 연도별로 세무조사를 실시한 비율로 역산하면 아직도 많은 납세자가 세무조사에서 제외되고 있다. 세무조사 비율의 단순 확대보다는 탈세혐의가 높은 납세자가 선정되도록 조정하여 납세순응도를 높일 수 있는 시스템이 더욱 필요하다.

실제로 2005연도 세무조사대상 선정과정에서 미조사연수 4년인 법인이 장기미조사 기준에 의해 선정된 사례가 없다고 밝혀(국세청, 2005 세무조사 운용 현황), 대기업의 신고내용 검증기간을 1-3년으로 정제화하고 있는 국제적인 관행과는 다소 차이가 있다.

(다) 무작위 추출 표본 선정

언론에 공개된 정기세무조사 선정 실제사례와 무작위추출방식에 대한 내용은 다음의 <사례1>과 <사례2>와 같다.

8) 임진운(2006)연구에서는 신고성실도 분석과정에 대해서 비교적 자세히 설명하고 있는데 기존연구결과를 종합하여 추론한 것이다. 우리나라의 세무조사대상 선정 변수로 미조사 사업연도, 재무비율 등이 고려되고 있지만 미국의 세무조사 대상자 선정 시스템에 비해 매우 단순한 구조를 가지고 있다고 지적하고 있다.

9) 국세청은 CAF를 전면개편하여, 199개이던 평가요소를 351개로 대폭확대하여 불성실 신고법인에 대한 변별력을 크게 개선했다. 이에 따라 ①기업주와 생계가족의 생활수준, 재산변동 상황을 법인 신고내역과 연계 ② 기업재산의 해외유출혐의 ③ 분식회계추정기법개발 ④ 사적지출을 법인비용계상혐의 ⑤ 접대비등 소비성경비를 타계정으로 분산처리한 혐의 ⑥ 계정과목의 이상적변동 ⑦ 특수관계자간 내부거래금액이 과다한 기업의 건전성분석등이 평가항목에 추가되었다(국세청, 정책속보. 2008.10.1)

— <사례 1> 정기세무조사 실제 —

‘서울지방국세청은 7월7일부터 9월23일까지(55일간) A생명을 세무조사 하겠다고 통보했다. 조사대상기간은 2003년 4월부터 2008년 3월말이다. 이 조사는 정기세무조사로 미리 예정되어 있던 것으로 알려졌다’(중앙일보, 2008.7.2).

개별기업의 세무조사 내용은 공개하거나 확인해 주지 않지만 언론에 공개된 사례를 통해 정기세무조사의 내용을 유추할 수 있다. 조사대상기간은 5년, 세무조사기간은 55일(토요일, 공휴일제외)이다. 소규모 납세자의 경우는 조사사무처리규정에 세무조사기간이 한정되어 있으나 그 밖의 납세자는 세무조사기간에 제한이 없으며 조세대상 세목, 업종과 조사의 난이도, 규모에 따라 조사관할 관서장이 정할 수 있다(국세기본법 제81조의 8 및 조사사무처리규정 제16조).

— <사례 2> 무작위 추출 방식의 실제 —

‘국세청은 2008년 정기세무조사 대상 선정을 위해 민간위원으로 구성된 ‘조사대상 선정 심의 위원회’에서 로또식 추첨과 난수를 이용하여 전체 세무서 조사대상법인의 10%정도인 중소법인 200곳을 선정하였다’(한국경제, 2008.10.29).

이 사례는 조사대상자 선정에 민간위원을 참여시켜 그 과정을 공개한 것은 투명하고 공정한 절차에 따라 대상자가 정해진다는 것을 보여주고 국민의 신뢰를 얻기 위한 것으로 보인다. 이 무작위추출방식과 더불어 신고불성실 혐의법인, 장기미조사 법인 중 사업규모와 업종을 고려하여 적정성여부를 검증할 필요가 있는 법인을 포함하여 조사대상법인이 선정되나 그 비중은 공개되지 않고 있다. 선정대상은 외형 300억원 이하의 신고성실도가 중하위인 법인 중에서 선정하였으나, 추후 CAF의 평가와 개선을 위해서는 상위법인에서도 추출하여 납세성실도를 평가할 필요가 있다.

(2) 수시조사

세무공무원은 정기조사 외에 다음과 같은 사유가 있는 경우 세무조사를 실시할 수 있다(국세기본법 제81조의 6 제2항). 실례로 세무조사 사전통지서에 다음 항목 중 어디에 속하는지를 구체적으로 기재하여 통지하고 있다.

- ① 신고, 세금계산서의 작성교부제출, 지급명세서의 작성제출 등 납세협력의무를 불이행한 경우
- ② 구체적 탈세제보가 있는 경우
- ③ 무자료거래, 위장·가공거래 등 거래내용이 사실과 다른 혐의가 있는 경우
- ④ 신고내용이 탈루나 오류의 혐의를 인정할 만한 명백한 자료가 있는 경우

국세기본법 제81조의 3에는 납세자의 성실성추정원칙을 규정하고 있으며, 수시조사사유에 해당하는 경우 외에는 납세자는 성실한 것으로 추정하도록 하고 있으나, 정기선정의 경우에서 보듯이 성실도평가결과 불성실혐의가 있는 경우와 성실도 평가결과 중하위법인에서 세무조사대상을 무작위

추출하고 있으므로 세무조사 실체는 성실성추정원칙과는 다소 괴리가 있다.

(3) 세무조사 면제기준

다음의 규모요건과 성실성요건을 모두 충족하는 자는 세무조사를 실시하지 않을 수 있다. 다만 객관적인 증빙자료에 의해 과소 신고한 것이 명백한 경우는 제외한다(국세기본법 제81조의 6 제4항).

(가) 업종별 수입금액이 일정금액 이하인자(국세기본법 시행령 제63조의 5)¹⁰⁾

- ① 개인 : 간편장부대상자
- ② 법인 : 연환산 수입금액 1억원 이하인자

(나) 장부기장 등 다음 요건을 모두 충족하는 사업자

- ① 복식부기 장부 유지
- ② 신용카드 가맹점 가입
- ③ 현금영수증가맹점 가입
- ④ 사업용계좌 개설사용(개인에 한함)
- ⑤ 업종별 평균수입금액증가율 고려하여 국세청장이 고시하는 수입금액 신고기준에 해당할 것
(국세청 고시 2007-29, 2007.9.14)
- ⑥ 법정신고납부기한 종료일 현재 최근 3년간 조세범으로 처벌받은 사실이 없을 것
- ⑦ 해당 과세연도 법정신고 납부기한 종료일 현재 체납사실이 없을 것

이 밖에도 국세청은 조사대상자로 선정되었더라도 유예조건을 충족하는 경우 납세자가 사업에 전념할 수 있도록 일정기간 세무조사 유예 제도를 시행하고 있다. 예를 들어 일자리 창출기업, 차세대 성장동력산업 기업, 지방장기사업자(20년 이상 계속사업자로서 2007년도 신고외형이 500억원 미만 기업)의 경우 2009.12.31(일부 사업자는 2010.12.31)까지 조사유예신청을 할 수 있다(국세청, 세무조사 길라잡이 Green Book, 제5항). 한편 성실납세자와 모범성실납세자는 일정기간(2년 내지 3년) 세무조사를 면제받는 혜택을 주고 있다.¹¹⁾ 이와 같이 법령, 국세청고시, 국세청훈령, 세무관서장 회의 자료, 정부발간물 등 세무조사 유예기준이 다양하게 규정되어 있어 법령 또는 국세청고시 수준으로 통합적으로 규정하여 공개할 필요가 있다.

10) 이 기준 외에 국세청장의 결정에 따라 어려운 경제여건을 감안하여 일정규모 이하의 성실납세자(법인 : 외형 10억원 미만, 개인 : 수입금액 1억원 미만)에 대해서는 3년간 세무조사를 유예함으로써 생업에만 전념할 수 있는 분위기 조성하고 있다(국세청, 전국세무관서장회의, 2008.5). 또한 국세청은 민간위원이 참여한 ‘조사대상 선정 심의위원회’에서도 연 매출 10억원 이하인 성실신고법인은 2006-2007사업연도 세무조사를 면제하도록 결정한바 있다(중앙일보, 2008.7.22)

11) 성실납세자우대관리규정(국세청훈령 제1504호). 국가로부터 포상을 받은 경우에는 성실납세자로, 국세청으로부터 지정을 받은 경우 모범성실납세자로 분류한다. 국세청은 외부심사위원회의 심의를 거쳐 2005.6월까지 7회에 걸쳐 총 314명의 「모범성실납세자」 선정한 바 있으며 이후부터는 지정하고 있지 않다. 성실납세자우대관리규정의 개정으로(2008.11.28) 모범성실납세자제도는 폐지되었다.

다. 세무조사 실적 및 연도별 추정세액

국세기본법에서는 국세행정 관련 통계를 국민에게 공개하고 국회와 공유함으로써 납세자의 알 권리를 실현하고 조세정책의 품질을 제고하고자 국세청이 과세정보를 분석·가공한 통계자료를 작성하여 제공하도록 하였다(국세기본법 제85조의 6). 다음의 <표 1>은 국세청이 2006연도 중 조사를 완료한 세목별 세무조사 실적이다. <표 1>에서 보면 소득세의 경우 신고납세자의 0.18%에서 1.13% 정도의 인원을 세무조사 대상으로 하고 있다. 양도소득세조사의 경우 조사대상인원과 조사비용 면에서 개인사업자보다 더 높게 나타나고 있다. 법인의 경우는 1.66%정도 세무조사를 실시하고 있으며 건당 추정세액은 법인의 경우가 개인사업자의 경우보다 5배 정도이며, 조세범칙조사의 경우는 건당 평균 1,328백만 원으로서 일반조사보다 현저히 많은 금액을 추정하고 있다.

<표 1> 세목별 세무조사 실적(2006년도)

구분	신고인원(명)	조사인원(건)	조사비율(%)	건당부과세액(백만원)
개인사업자	2,279,497	4,049	0.18	112
양도소득세	623,770	7,056	1.13	26
법인사업자	333,313	5,545	1.66	504
부가가치세(법인 및 개인)	-	5,791	-	79
조세범칙조사	-	399	-	1,328

주 : 위 조사 이외에 국세청은 주류유통과정 추적조사, 주식변동조사, 자료상조사, 조세범칙조사, 탈세정보처리실적, 탈세정보포상금 지급현황 등의 자료도 공개하나 연구에 필요한 자료만 요약하였음.

자료 : 국세통계연보(2007)

다음의 <표 2>는 연도별로 법인세 징수규모와 세무조사후 부과세액 비율을 나타낸 표이다.

<표 2>에서 보면 세무조사로 인한 부과세액은 연도별 법인세 징수액 대비 평균 10.6%를 차지하고 있다. 이 비율은 비교적 적지 않은 비중으로서 조세불복절차에서의 인용율을 감안해 볼 때 아직도 무리한 과세로 세수증대를 위해 세무조사가 이용될 수도 있음을 보여주고 있다.¹²⁾

<표 2> 연도별 법인세 징수규모와 조사부과세액 비율

(금액단위 : 백만원)

연도별	2002	2003	2004	2005	2006	평 균
법인세징수액(A)	19,243,149	25,632,684	24,678,343	29,805,494	29,362,229	25,744,379
부과세액(B)	2,356,539	2,349,512	3,140,888	3,015,769	2,799,273	2,732,396
비율(B/A)	12.2%	9.2%	12.7%	10.1%	9.5%	10.6%

자료 : 국세통계연보(2007)

- 12) 세무조사를 받는 법인납세자의 입장에서 결정외형(매출액)의 얼마를 추정당하는 가도 중요한 관심거리였다. 2006국세통계연보에 의하면 2001년 - 2005년 기간 중 0.63 - 0.93%이고 평균적으로 0.77%로 나타났다.

일반 영리기업과 업종을 달리하는 공기업의 추정세액 규모도 공개되어 국세청 세무조사 역량배분의 세분화가 필요함을 보여 주고 있다. 다음의 <사례 3>은 공기업의 세무조사결과 추정세액과 환급세액을 나타낸다.

— <사례 3> 공기업 세무조사 결과 —

‘지난해 국정감사시 공기업 국정감사 과정에서 나온 2000년 이후 세무조사 현황 자료에 따르면 국세청이 2000년부터 43개 공기업에 대한 세무조사를 통해 총 9,000억원을 추정한 것으로 집계됐다. 이들 공기업은 총 추정세액의 84%에 달하는 7,529억원 규모의 과세불복을 제기했고, 이 가운데 3,293억원(36.6%)을 환급받은 것으로 나타났다’(조세일보, 2008.6.25).

공기업 입장에서는 과세불복을 통해 탈세에 대해 억울한 누명이 일부 해소됐지만, 실제로 탈루한 5,700억원(63.4%) 가량의 세금도(업체당 평균 132억원) 만만찮은 액수로서 일반 영리기업보다 더 많은 탈세율을 보이고 있다. 과세불복 비율도 84%에 이르러 과세관청 입장에서는 공기업의 경우에도 무리한 세무조사가 이루어지고 있음을 보여주고 있다.

라. 국세청이 외부에 공개한 세무조사 내용 및 실적

국세청이 국세통계연보에 제공한 정보 이외에 보도자료를 통해 수시로 공개한 세무조사 내용은 다음과 같다. 이는 주로 탈세혐의가 포착된 고소득자영업자의 탈루세액을 추정하기 위한 조사로서 사전 통보 없는 수시조사에 해당하는 것으로 판단된다. 세무조사결과 추정세액은 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 5차례 고소득 자영업자 세무조사 결과 추정세액

(단위 : 명, 억원)

구 분	인 원	추정세액	실제소득 [㉠]	신고소득 [㉡]	탈루소득 [㉢]	탈루율 ^(㉢/㉠)
계	1,730	8,856	48,236	24,121	24,115	50.0%
1차	422	1,094	5,302	2,286	3,016	56.9%
2차	319	1,065	5,516	2,331	3,185	57.7%
3차	362	2,454	15,459	7,932	7,527	48.7%
4차	312	2,096	10,911	5,777	5,134	47.1%
5차	315	2,147	11,048	5,795	5,253	47.5%

자료 : 국세청 보도자료. 2007.6.21

주 : 실제소득=신고소득+탈루소득

<표 3>은 2005년 12월 이후 2007년 6월까지 실시한 5차례의 세무조사 결과로서 총 1,730명을 조사하였고 탈루세액은 8,856억원으로서 1인당 5억 12백만원 정도의 세액을 추정하였다. 소득탈루율은 평균적으로 약 50.0%에 해당하여 일부 고소득전문직·자영업종의 경우 탈세가 만연함을 보여주

고 있다. 물론 이와 같은 수시조사는 탈세혐의가 짙은 업종을 대상으로 하여 탈세비율이 높은 것으로 보이나, 이러한 탈세혐의가 짙은 업종은 국세청의 인력을 추가투입하고 장기성실사업자의 경우 세무조사를 일부 축소하여 국세청의 인력을 효율적으로 배분할 필요가 있다.¹³⁾ 국세청은 이 탈루율이 30% 이하가 될 때까지 지속적으로 세무조사를 실시할 예정이나 이 30% 기준역시 너무 높은 소득 탈루율 목표치로 보인다.

2. 납세자 보호를 위한 세무조사제도 변경 연혁

가. 납세자 보호를 위한 각종 제도의 근거와 도입시기

다음의 <표 4>는 납세자 보호를 위한 각종제도를 요약한 것이다. 이 표에서 보면 ‘조사사무처리 규정’을 일반인에게 공개함과 동시에 일부 기본적인 규정을 국세기본법에 포함하여 국세행정에 투명성을 제고하고자 하였다. 납세자 보호담당관은 납세자와 과세관청 사이에 견제와 균형이 유지되도록 객관적인 조정자 역할을 수행하여야 하므로 국세청 훈령으로 운영하는 것보다 법령에 기능과 책임을 규정하는 것이 필요하다고 본다.

<표 4> 세무조사관련 납세자 보호제도와 도입시기

유 형	관련근거	도입시기
납세자 권리현장의 법문화	국세기본법 제81조의 2	1996년 도입
조사사무처리규정 외부공개	국세청훈령(제1661호)	2006.3.6 이전에 대외비였던 문서를 전면 공개함.
세무조사 대상 및 기간 법령화	국세기본법 제81조의 5에서 9까지 규정	2007.1.1 세법개정시 반영
납세자보호담당관제도	법령, 지침 등 확실적인 기준에 의한 국세행정 집행으로 발생할 수 있는 개별 납세자의 고충을 적극적으로 처리하여 납세자의 권익을 보호하고 불만을 해소하는 여과장치	1999.9.1 도입 납세자보호사무처리규정 (2000.11.9 훈령 제1442호) 재정경제부령인 「국세청 및 그 소속기관직제 시행규칙」에 규정
과세전적부심사제도 도입	국세기본법 제81조의 12	1999.8.31 법제화됨(1996.4부터 국세청 훈령으로 운영하였음)
조사상담관실 운영규정	국세청훈령 제1559호	2003.8부터 서울청과 중부청에 신설. 납세자보호담당관실로 흡수 운영하고 폐지.

13) 적정 세무조사 규모에 대한 연구는 김형준(2004)을 참조하기 바란다.

우리나라의 경우 납세자보호담당관은 세무서장 직속으로 설치하였으나(납세자보호사무처리규정 제4조), 미국의 경우 납세자보호담당관(taxpayer advocate service)은 국세청구조개혁법(IRS Restructuring and Reform ACT, 1998)에 따라 미국 내국세입법(IRC) 7803(c)에 의거 국세청으로부터 독립성이 보장된 기구로 설치되었다.

나. 세무서내의 각종 위원회의 홍보

국세기본법에 규정된 과세전적부심사위원회(국세기본법시행령 제63조의 10, 2000.1.1 신설)와 이의신청심의위원회(국세기본법시행령 제54조의 2)를 제외한 납세자보호를 위한 기타의 위원회는 다음과 같다.

<표 5>에서 보면 법률에 규정된 기구로는 과세전적부심사위원회와 이의신청심의위원회가 있으며 나머지 위원회는 국세청 내부규정으로 운용되고 있다.

〈표 5〉 과세관청내의 각종 위원회(세무조사 관련)

유 형	구성 및 기능	관련법규
조사대상선정 심의위원회	- 조사선정비율, 중점조사대상, 조사제외 기준 등 주요 조사선정기준 심의 - 확정된 중점조사 대상기준을 대외 공개	2008.6시행. 종전의 자문위원회에서 전환한 것임. 국세청의 고유권한에서 민간위원참여로 전환. 민간위원 6명, 내부위원 5명으로 구성. 국세청 내부규정
납세자보호 위원회	고충처리 및 세무조사기한 연장 및 범위확대 심의. 지방청장(세무서장) 배제	2008.5 신설. 납세자보호사무처리규정 (국세청훈령 제1699호)
조사상담위원회	조사과장, 납세자보호담당관 등으로 구성. 납세자애로사항 청취	2008.4 신설. 국세청 내부규정
고충처리 위원회	1988.4.29부터 시행.	1999.9.1부터 납세자보호담당관실에서 전담
과세쟁점자문위원회	세무조사 과정의 납세자와 이견이 있는 사실판단 사항에 대해 실효성 있는 자문제공. 세무서 각부서에서 요청	2005.9지방청에 설치. 2006년 1월부터 각 세무서에 설치. 내부위원으로 구성
과세품질 혁신위원회	부실과세 원인분석. 조사단계에서 고지전까지 과세쟁점자문.	2005.6(국세청), 2005.11(지방청)설치
국세정보공개 심의위원회	국세정보공개 이의신청 및 고액상습체납자 명단공개 심의	내부위원 5명, 외부위원 6명

각종 위원회는 납세자보호에 상당한 기여를 하고 있다고 생각되나 납세자의 입장에서 보면 납세자 보호를 위한 이러한 내부규정을 상세하게 알기 어려우므로, 각종 위원회가 활성화되려면 국세청의 세무조사 길라잡이(Green Book)에 자세히 공시하거나 백서형식으로 위원회의 회의개최회수, 성과를 공개하는 등 납세자를 대상으로 적극적인 홍보와 자체성과 측정이 필요하다고 생각된다.¹⁴⁾

3. 선행연구의 검토

조사제도에 대한 선행연구로는 다음과 같은 연구가 있다. 먼저 이론적 연구로는 오 윤·박명호(2007)는 세무조사의 효율성제고를 통한 자발적인 납세순응을 유도하기 위해 납세자 유형별 및 계층별로 차별화된 조사전략을 수립하고, 무작위 추출조사를 도입하여 신고성실도 전산분석시스템(CAF)을 보완시킬 뿐 아니라 중장기적으로 통계분석에 기초한 조사대상자 선정방식을 도입해야 하며, 가산세중과 및 금융실명거래 정상화와 금융거래 자료수집범위 확대를 통해 장기적으로는 사업용 계좌사용 등 인프라를 통해 현금주의 과세제도의 도입도 고려할 필요가 있고, 세무조사 운영의 정기적·체계적인 공개를 통해 자발적인 납세순응을 제고할 것을 제시하였다.

정규언·오유탐(2005)은 자영업자의 성실납세유인제도를 제시하면서, 세무조사후 반드시 납세자의 신고성실도를 평가하고 신고성실도에 따라 세무조사 결과의 처리를 달리하는 방안을 제시하였다. 신고성실도가 아주 좋은 것으로 평가되는 경우는 일정기준 이하의 사소한 탈루나 오류가 발견되더라도 세금을 추징하지 않고, 반대로 신고성실도가 아주 나쁜 경우는 탈세액의 추징과 함께 가산세를 무겁게 물리고 조세범처벌법에 의하여 처벌하도록 하는 방안이다. 또한 성실납세로 인정되는 사업연도에 대한 세무조사를 특별한 사유가 없는 한 영구히 면제하여, 현행 성실납세자 세무조사 면제제도를 보완하는 것이다.

오기수(2003)연구에서는 언론에 비친 세무조사의 실태를 신문기사를 통해 문제점을 분석한 후 세무조사의 남용, 공정, 공개, 정치성, 즉흥성, 세수확보성, 시장경제의 간섭 측면에서 개선방안을 제시하고 특별세무조사의 과다에 따른 폐지를 제시하였다.

서희열·김형상(2002)연구에서는 법인세 세무조사의 문제점을 위주로 검토한 후 법인세조사 전문인력양성 필요성, 조사대상자 선정의 객관성과 공정성을 갖는 합리적기준의 설정, 국세청의 세무조사에 대한 인력과 조직, 세무조사전략을 재편할 것을 제시하고 있다. 그 밖에 실적위주 세무조사지양, 행정지도 등 가능한 사안은 세무조사 자체, 조사방법의 남용금지, 법인에 대한 처벌제도의 재검토를 주장하였다.

14) 행정개혁시민연합이 2003년 7월에 실시한 정보공개청구 결과에 따라 국세청이 운영하는 각 위원회의 현황, 위원구성, 운영현황이 공개되어 회의개최수, 위원참석률, 예산이 공개되었는데, 위원회의 활성화를 위해 시민단체의 참여가 필요하며, 국세정보 확대를 위해 국세기본법에 정보공개의 수준과 범위를 명확히 할 것을 제시하고 있다(김종석 2004).

둘째로 이익조정에 관한 실증분석연구로서 김문현(2007)연구에서는 세무조사 전후 이익조정 양상을 실증적으로 분석하여 세무조사는 이익조정과 관련이 있고, 세무조사 전후로 이익조정 양상이 달라짐을 보여주고 있다. 박수원·이효익(2005)연구에는 법인세추징세액의 결정요인 중 세무조사시 점간 시차가 길어질수록 조사대상연도별 법인세 추징세액도 많아짐을 실증적으로 분석하였다.

셋째, 세무조사후 구제절차로서 조세불복절차 개선에 관한 연구로는 조세전문가의 인식에 대해 설문조사를 통한 실증분석을 수행한 조재천 외(2008)연구, 세무대리인에 대한 설문분석을 통해 개선안을 제시한 이광수·정규언(2007)연구, 국세심판청구에 대한 재결실태와 업무량 실태분석을 통해 조세심판 제도의 개선을 제시한 서희열(2004)연구가 있다.

이 밖에도 조세회피행위방지와 성실납세유도 방안에 관한 연구로서 이병산·정재현(2008)은 조세 포탈기업과 성실납세기업의 공시내용의 주가반응을 누적초과수익율을 통해 분석하여, 추징세액은 기업규모에 따라, 성실납세자 지정은 KOSPI/KOSDAQ여부에 따라 영향력이 다름을 밝혔다. 심태섭(2005)은 세무조사와 성실납세자혜택의 실험실연구를 통해 강력한 세무조사와 성실신고세액공제와 같은 실질적 혜택을 동시에 준 경우 과소신고율이 가장 낮음을 보였다.

이 논문에서는 외국의 세무조사제도를 개관하고 우리나라의 세무조사제도와 조세불복절차가 납세자보호를 위해 효율적으로 운영되고 있는지 실무적 관점에서 국내외의 통계자료와 언론과 국세청 보도자료를 통해 공개된 구체적인 실무사례를 통하여 문제점을 도출하고 미시적 관점에서 제도적 개선점과 법령 개선안을 구체적으로 제시하고자 하는데 기존연구와 차이가 있다.

III. 외국의 세무조사제도

외국의 세무조사제도는 주요 선진국으로 불리는 미국, 일본, 독일, 프랑스, 영국의 제도를 검토하여 우리나라의 세무조사제도와 비교하여 시사점을 도출하고자 한다. 우리나라의 세무조사제도의 문제점 등을 살펴보는 데 참고가 되는 범위 내에서 살펴보았다.

1. 미국의 세무조사¹⁵⁾

가. 세무조사 절차

미국의 경우는 예산의 제약으로 개인소득세 납세자의 0.78%정도를 조사할 예정(2004년 9월로 종료되는 회계연도)이다. 세무조사 표본의 선정은 수학적공식과 통계적 방법을 이용하여 과학적으로 추출하고 있다. 미국세청은 모든 표본조사 절차를 공개하지 않지만 조사대상으로 선정될 가능성이 높은 경우는 다음과 같다.

15) Willis et al(2007) : 1-18~20에서 요약하였으며 일부 보완하였다.

(1) 업 중

- ① 고 수입업종
- ② 사업소득과 공제가 큰 단독운영 사업자
- ③ 전기 결손업체
- ④ 조세회피 가능성이 높은 현금수입업종(카페, 소규모서비스업 등)

(2) 보고된 소득과 외부 정보자료의 불일치(양식1099, 양식W-2)

(3) 항목별 공제가 표준치보다 높은 경우

(4) 세금환급 요청시

(5) TCMP(Taxpayer Compliance Measurement Program)에 의한 무작위 추출

미국세청은 납세성실도¹⁶⁾를 측정하기 위해 TCMP를 발전시켜 현재는 NRP(National Research Program)를 운영하고 있다.¹⁷⁾ NRP의 특징은 종래의 납세성실도 평가를 위한 시간 소모적이고 항목별 세무조사 방법에서 탈피하여 세무조사 선정대상을 과학적으로 개선하도록 하는 제도이다. 2001 귀속연도의 개인소득세 132백만건에서 50,000건 이내의 신고서를 검토할 예정이며, 4가지 영역으로 구분하여 실시한다. 실제 세무조사는 이보다 훨씬 더 많은 비율을 수행하고 있다.

- ① 연락 없이 서면검토 : 신고서 서면검토 8,000건
- ② 통신연락 : 약한 강도의 9,000건 통신조사
- ③ 약식조사 : 정밀조사보다 약한 강도로 정보수집 30,000건
- ④ 정밀조사 : 2,000건의 정밀조사

(6) 다른 정보원에 의해 수집된 정보 : 잠재적인 세법 미준수 및 신고오류

나. 탈세 고발

정보제공으로 징수한 조세 및 벌과금의 15% 이내의 포상금을 지급한다.

다. 세무조사 유형과 종결

세무조사의 유형은 크게 세 가지로 나눌 수 있다.

- ① 연락조사(correspondence audit) : 문제점이 단순한 경우 서신에 의한 조사
- ② 사무실조사(office audit) : 세무서 내에서 조사업무 수행

16) tax compliance를 납세순응행위, 납세성실도, 신고성실도 등으로 사용하기도 한다.

17) 실제 선정은 전산프로그램(Discriminant Inventory Function System이라고 불림)에서 고득점 순으로 결정된다 (IRS, Pub. 556).

- ③ 현장조사(field audit) : 납세자의 사무실이나 세무대리인 사무실에서 정밀감사 수행(법인이나 전문가 대상)

세무조사가 완료되면 발견사항은(Revenue Agent's Report) 환급, 추정, 적정으로 구분된다. 조사 중에 부정이 의심되는 경우 정규조사관 이외에 전문조사관이 투입된다.

라. 조정절차¹⁸⁾

납세자가 과세관청의 처분을 인정하지 못하는 경우 국세청내의 독립기관인 고충처리국 내에서 대부분 합의(Settlement)로 해결되어 쟁송에 따른 시간과 비용이 절감된다. 소액분쟁을 제외한 합의절차는 국세청 고충처리국(Appeals Division)에서 회의를 열어(Appeal Conference) 조정(Mediation)에 임한다. 고충처리국은 모든 고충을 hazard of litigation(다툼에서 유리한 결과를 얻을 확률)에 따라 합의할 권한이 부여된다. 조정에 합의가 안 된 경우 법정통지일(deficiency notice)로부터 90일 이내에 소송을 제기한다. 일반적으로 추정세액을 납부하지 않은 경우에는 조세법원(Tax Court)에, 추정세액을 납부한 경우에는 연방지방법원(District Court) 또는 Court of Federal Claims에 불복청구가능하나 법률비용이 많이 소요되고 최종결과도 불확실하므로 납세자입장에서는 최후의 수단으로 권고된다.

2. 일본의 세무조사¹⁹⁾

가. 세무조사제도의 개요

(1) 신고서의 심리

일본에서 세무조사 처리자의 선정기준은 원칙적으로 공개하지 않는다. 세무조사 대상자 선정을 위해 먼저 신고서를 심리한다. 납세자가 제출한 신고서와 지급조서 및 각종참고자료를 비교하는 것을 심리라고 하고 잘못 신고된 내용이 발견되면 전화 또는 서면으로 수정신고서의 제출을 권유한다.

(2) 조사대상자의 선정

신고서에 대한 심리의 결과 신고액에 명백한 오류나 과실이 아닌 탈루의 혐의가 있는 경우에 대해서는 세무조사를 실시한다. 세무조사는 실지조사와 간이서면조사로 구분할 수 있다.

일반적인 선정기준은 다음과 같다.

- ① 과거 조사실적, 최근의 수익성, 특별한 혐의사실을 토대로 실지조사여부를 판단한다.
- ② 업종, 규모, 지역 등을 감안하여 설정한 그룹별로 순환조사 방식으로 선정. 신고성실도가 높은 기업은 조사대상에서 제외한다.
- ③ 신고소득의 금액의 크기가 명시적인 선정기준은 아니나 대규모기업이 선정될 가능성이 높다.

18) IRS, Publication 556.

19) 오 윤·박명호(2007)에서 요약하였으며 일부 보완하였다.

협의 사실이 경미한 경우 간이서면조사 방식이 적용된다.

(3) 세무조사의 실시

질문 및 검사권에 대해 협력하지 않거나 허위의 사실을 제시하는 경우에는 1년 이하의 징역이나 20만엔 이하의 벌금에 처한다(일본 소득세법 242(9), 법인세법 162(2)). 우리나라의 경우는 50만원 이하의 벌금이나 과료에 처한다(조세범처벌법 제13조 제9호).

(4) 세무조사의 종결

납세자가 조사결과에 대해 이의를 가지지 않는 경우에는 납세자가 조사결과에 일치하는 내용으로 수정신고를 하게 된다. 수정신고를 하면 그것에 대한 이의신청이나 심사청구가 허용되지 않는다. 수정신고시 과소신고 가산세(10% 또는 신고세액이 50만엔 초과시 15%)가 면제되거나 무신고 가산세(15%)가 5%로 경감된다(국세통칙법 제65조 제5항, 제66조 제3항). 연체세는 법정신고기한 익일부터 완납일까지 2개월 이내인 경우에는 4.7%, 2개월 경과후에는 14.7%를 부과한다. 다만 연체세 기간 계산 특례에 따라 허위나 부정행위의 경우를 제외하고 법정신고기한으로부터 1년 이후에 수정신고하는 경우, 1년경과 시점 익일부터 수정신고일까지 기간은 연체기간에서 제외한다(국세통칙법 61).

나. 조세불복절차

일본의 조세불복절차는 과세전적부심사청구 절차는 없으며 이의신청, 심사청구(우리나라의 심판청구에 해당), 조세소송으로 구분할 수 있다. 납세자 중 청색신고자에 해당하는 경우 이의신청과 심사청구 중에서 선택하여 불복절차를 제기한 후 조세소송을 제기할 수 있으나 백색신고자의 경우는 이의신청과 심사청구의 단계를 순서대로 완료한 후에 조세소송을 제기할 수 있다. 불복청구기한은 이의신청은 처분통지일로부터 2개월, 심사청구는 이의신청결정일로부터 1개월, 행정소송은 심사결정일로부터 6개월내에 제기하여야 한다(국세통칙법 77, 115, 행정사건소송법 14).

다. 세무조사제도의 효율성제고를 위한 제도

- ① 국세청의 전산시스템(KSK라 불리는 국세종합관리 전산망, 2001년 도입) 이용 자료분석. 조세회피 목적의 국제거래와 절세상품 등에 대한 정보수집을 철저히 한다.
- ② 무작위추출방식에 의한 조사는 현재 이루어지고 있지 않는 것으로 알려져 있다.

3. 독일의 세무조사제도

가. 세무조사제도의 개요

과세관청은 조사대상자의 선정에 있어 재량권을 행사한다. 납세자가 외부세무조사를 신청하는 경우 이를 고려한다. 세무조사 대상자의 선정은 무작위추출방식과 임의선정방법이 활용된다. 임의조

사 대상자의 선정은 과거조사실적, 타 세무관청의 요청 및 업종분석의 결과 등을 감안한다. 세무조사의 주관은 주정부가 하도록 되어 있어 독일 전체에 적용되는 공통적인 방식을 찾기는 어렵다.

나. 조세불복제도

독일의 경우에는 우리의 과세전적부심사청구제도와 같은 사전적 조세불복제도는 없으며 다만 세무조사절차상의 종결협의, 조사보고서에 대한 의견제출, 구속적 확인제도 등이 사전분쟁조정절차로서의 기능을 담당하고 있다. 조세분쟁의 사후적인 구제절차로는 이의신청과 행정소송이 있다. 이의신청은 조세소송을 하기 위한 필요적 전심절차인데 재결기관이 처분청인 세무서로 되어 있음에도 불구하고 상당한 독립성을 가지고 권리구제 기능을 수행하고 있고, 인용률이 연평균 60% 이상으로서 매우 높은 특징이 있다(김영조 2005). 독일의 조세소송은 행정법원과 별도로 조세법원이 설치되어 있고, 고등법원격인 주조세법원과 연방조세법원이 이를 관할하여 2심제를 채택하고 있다.

다. 독일의 조세소송대리제도

독일의 경우에는 1심인 조세법원에서는 본인의 소송수행이 가능하며, 소송대리인도 가능하나 대수는 세무사에 위임하고 있다. 이에 비해 2심(최종심)인 연방조세법원에서는 소송대리 강제주의에 따라 세무사, 변호사, 공인회계사만이 소송대리가 가능하도록 제한하고 있다. 2심인 연방조세법원에서 변호사 뿐 만 아니라 세무사와 공인회계사에게도 완전한 소송대리자격을 부여하는 것은 서비스 제공자들 간의 경쟁을 유도하여 질적으로 우수한 서비스를 공급하도록 하는 입장을 취하는 것이다(김유찬 2002).

우리나라의 소송제도는 원칙적으로 변호사에 한정하고 있으며, 변리사의 경우에 한하여 특허, 실용신안, 의장 또는 상표에 관한 사항에 관하여 소송대리인이 될 수 있다.

4. 프랑스

가. 조사대상자의 선정

프랑스에서는 비록 신고납세주의를 채택하고 있지만 모든 신고서에 대해 조사(서면조사포함) 한다는 원칙이 있다. 매년 사업체에 대해서는 15%정도를 개인인 경우 6%정도를 실시할 것을 목표로 하고 있다. 조사빈도는 기업의 규모에 따라 다르나, 대규모의 다국적기업은 매년 조사를 받는다. 프랑스 국세청은 약 58,000건의 기업조사를 수행하는데 대규모기업조사팀에서 13,000건, 광역세무조사팀에서 15,000건, 세무서팀에서 30,000건 정도이다(www.altexis.fr/index_uk.htm). 대부분의 조사는 서면조사로 이루어지고, 소수의 경우에는 실지세무조사를 받는다. 세무조사 대상자는 전산시스템(ILIAD)에 의해 자동 선정된다. 다음에는 세무서직원이 수동으로 신고서를 분석하여 조사대상으로 선정하고자 하는 기업을 보고하면 지방국세청장이 결정한다.

나. 세무조사기간 및 방법

세무조사기간은 성실성추정원칙에 따라 소규모기업은 3개월, 중규모 기업은 9개월 이내로 제한되어 있다. 세무조사방법은 세무서내에서 조사, 정규조사, 진단검토(소규모기업), 부분조사(부가가치세), 가택수색 및 압수(경찰관 입회)방법이 있다.

다. 세무조사의 실시

매출액의 규모에 따라 1,500,000유로 이하인 경우 지역세무서, 1,500,000유로 초과에서 61,000,000유로까지는 광역조사팀에서, 그 이상은 대규모 기업조사팀에서 담당한다.

라. 조세불복절차

행정심판전치주의가 적용되어 세무서에 이의신청을 거쳐 법원에 소송을 제기할 수 있다. 특이한 점은 납세자의 신청에 의하여 과세관청의 재량으로 고지세액을 조정할 수 있다. 예를 들면 이러한 비공식적인 절차를 통해 이자(2004년 현재 월 0.75%)를 감면할 수도 있다.

5. 영 국²⁰⁾

세무조사는 개인소득세와 법인세의 경우가 약간의 차이는 있으나 법인세조사를 위주로 기술하였다.

가. 세무조사 대상선정

세무조사의 목적은 납세자가 적정납부 하도록 하고 추가세액을 추징하는데 목적을 두고 있지 않다. 조세회피의도를 방지하고 세무조사시스템운용의 적정성을 확인하기 위해 일부회사를 임의 추출하여 조사한다. 만약 회사가 스스로 신고서에 오류를 발견하면 신고일로부터 1년 이내에 수정신고가 가능하다. 만약 사기나 중대한 과실이 있는 경우 가산세를 부과한다.

나. 세무조사 개시

세무신고서와 세무서가 수집한 정보를 비교하고 광범위한 검증을 실시한 후 신고서에 오류위험이 있는 경우 세무조사를 시작한다. 특별한 경우는 회계연도 종료후 6년 이내까지 추징할 수 있다. 만약 사기나 중대한 과실로 신고서의 오류가 있는 경우 21년 까지 추징이 가능하다.

20) www.hmrc.gov.uk/pdfs/cop14.htm#d

다. 오류 발견시 조치

오류가 발견되지 않으면 조사를 종결한다. 세무조사 중에 오류 발견시에는 추징예정세액을 선납하면 이자를 감면해 준다. 세무조사 종결 후 30일내 수정신고가 가능하며 수정신고를 하지 않으면 바로 추징하게 된다.

라. 불복절차

과세관청의 처분이 불합리하다고 생각되면 불복이 가능하다. 대부분의 조세불복은 국세청과의 합의로 해결될 수 있다. 그러나 합의가 되지 않은 경우에는 Tax Appeal Commissioner의 중재로 세액을 조정한다. 이 중재를 인정하지 않으면 법원에 소송을 제기하게 된다.

6. 외국의 세무조사제도의 시사점

미국의 경우에는 세무조사대상선정을 위한 통계적기법을 과학적으로 개발하여 이용하고 있다. 세무조사 제도를 서신조사, 현장조사 등으로 세분하여 실시하고 그 결과를 자세히 공개하고 있으며, 국세청과의 조정제도를 두어 신속하게 다툼을 마무리 짓도록 하고 있어 조세불복에 따른 사회적비용을 절감하고 있다.

일본의 경우는 세무조사결과에 이견이 있는 경우 납세자는 조사관과 절충을 하여 수정신고할 수 있으며, 수정신고시 일부 가산세를 면제시키는 제도를 도입하고 있다.

독일의 경우에는 조세불복절차가 이의신청과 조세소송으로 단순하며, 주조세법원 재판부는 종신법관과 함께 명예법관이 재판부를 구성하도록 하여 참심제를 채택하는 특징이 있다.

프랑스의 경우는 비공식적인 절차를 통해 가산세를 감면해 주는 제도가 있고, 대규모 기업의 조사비용이 전체기업의 25.9%에 이르고 대규모 다국적기업은 매년 세무조사를 실시하는 등 대규모 기업조사를 강화하고 있다.

영국의 경우 과세관청과의 합의나 중재절차를 활용하고 있으며 수정신고기한도 신고일로부터 1년으로 하고 있다.

요약하면 외국에서는 실지조사 외에 서면조사방법 등을 광범위하게 활용하고 있고, 납세자와의 다툼을 합의나 조정으로 법원소송 전에 조속히 해결하는 경우가 많은 것을 알 수 있다. 조세불복단계도 비교적 단순하고, 세무조사후 수정신고나 일부 가산세감면도 허용하고 있다.

외국의 제도에서 시사점을 도출하기 위해 미국과 일본의 사례를 중심으로 세무조사 비율과 건당 추징세액의 비교, 공개수준의 차이, 세무조사의 업종간 비중, 세무조사결과의 공개정도 등에 대해 제4장에서 자세히 분석할 예정이다.

IV. 현행 세무조사제도의 문제점과 개선방안

제4장에서는 현행 세무조사제도의 문제점과 개선방안을 세무조사의 진행순서에 따라 세무조사의 계획단계, 세무조사의 실시와 결과공개 단계, 세무조사결과 통지에 따른 사전구제절차인 과세전적 부심사제도, 고지후 사후구제절차인 조세불복제도와 관련된 문제점을 검토하고 대안을 제시하고자 한다.

1. 세무조사대상 선정방식의 공정성과 결과공개 투명성

세무조사 대상 선정의 공정성을 검토하기 위해서는 선정과정에 대한 자세한 자료를 직접 분석하는 것이 바람직하나 국세기본법 제81조의 6에서는 세무조정자 선정대상자 유형과 선정의 기본원칙만을 천명하고 있어 부득이 세무조사 결과 공개를 통해 선정과정의 문제점을 검토하였다. 먼저 한국과 미국, 일본의 공개된 세무조사 실적을 통해 세무조사유형, 업종규모별 조사비율, 공개되는 정보의 양적측면 등 국가별 특징을 파악하고 제도개선에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 둘째로 제2장과 제3장에서 검토한 내용을 바탕으로 우리나라의 세무조사대상 선정과정의 문제점과 개선방안을 정리하였다.

세무조사의 결과는 개별 납세자의 비밀유지를 전제로 하여 백서형식으로 통계 작성하여 공개하여 국민의 알권리를 충족하고 과세행정을 투명하게 공개하여야 한다. 2008년에 발간된 2007년도 국세통계연보부터는 기존의 통계연보보다 자료를 보완하여 공개하였으나²¹⁾ 아직도 총량적 자료중심으로서 납세자에 대한 특성별 특징을 파악하는 데는 한계가 있다.

가. 국가별 세무조사 실적과 특징

우리나라의 외형 계급별(규모별) 법인세와 소득세 세무조사 실적은 다음과 같다.

<표 6>을 보면 우리나라의 자진신고 법인수 대비 조사비율은 평균 1.7%이며 조사비율은 대법인은 13.3%, 중소기업인은 1.4%를 조사한 결과 업체당 부과세액은 대법인의 경우가 중소기업에 비하여 17.4배에 달하여 대기업 세무조사에 조사인력을 집중할 필요가 있다. 물론 중소기업은 업체당 부과액은 적으나 무작위추출에 의해 세무조사가 실시되고 그 결과가 모니터링 되어 차년도 세무조사 기초자료로 활용되어야 하므로 금액의 중요성만을 고려할 수는 없다고 본다. 표에는 제시되지 않았으나 지방청별 실적에서는 6개 지방청중 서울청의 조사법인수는 2,157건(38.9%)이고 부과세액은 1,717

21) 국세청은 신규통계를 대폭보강하고 기존통계 상당수를 상세하게 세분화한 2007년판 국세통계연보를 발간하였다. 특히, 이번 통계연보는 개별과세정보는 적극적으로 보호하되 국민의 알권리 충족과 과세행정 투명성 확보를 위하여 국세통계는 대폭적으로 공개하기로 한 국세청의 기관운영 방침을 반영하였다(국세청 보도자료, 2008.3.6). 2007년판부터 세무조사실적을 별도의 장으로 구분 발표하여 세무조사에 대한 중요성을 반영하고 있다.

백만원(61.3%)으로서 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 개인 사업자(근로소득자 등 제외)의 세무조사 실적은 0.18%에 지나지 않아 미국과 일본에 비하여 세무조사비율이 적음을 알 수 있다.

〈표 6〉 우리나라 2006년도 법인세, 소득세 세무조사 실적
(단위 : 명, %, 백만원)

법인세	신고법인수	조사법인수	조사비율(%)	부과세액	업체당 부과세액
대법인	6,115	815	13.3	2,100,414	2,577
중소법인	327,198	4,730	1.4	698,859	148
합계	333,313	5,545	1.7	2,799,273	505
소득세	개인사업자 확정신고인원	조사인원	조사비율	부과세액	건당 부과세액
수입10억원 이하		2,789		100,356	36
수입10억원 초과		1,260		355,983	283
합계	2,279,497	4,049	0.18	456,339	113

주 : 대법인은 총수입금액 300억원 이상 법인임. 국세통계연보는 수입규모별 세부내역을 공시하였으나 세부 내용은 생략함. 신고법인수는 2005년에 법인세를 신고한 기준으로 연도말의 가동법인수와 다름.

자료 : 2007 국세통계연보 pp.612 - 614 일부 정리

다음의 <표 7>은 최근 미국의 세무조사 결과 공표자료이다. <표 7>에서 보면 미국의 경우에는 총 납세자 중에서(개인소득세, 법인세, 기타세목) 국세청이 세무조사를 실시한 비율(서면조사, 현장 조사 구분)과 세무조사 후 세액변동이 없는 비율, 부과세액의 규모, 단위업체당 부과세액 등을 회사 규모와 세무신고유형(비영리법인 포함)에 따라 자세히 공개하고 있어 전체적인 세무조사의 규모와 결과의 윤곽을 파악할 수 있도록 하고 있다. 법인전체의 조사 빈도는 1.3%로서 우리나라의 법인조사실적 1.7%보다 약간 적지만 특이한 점은 미국은 대규모법인의 조사비율이 16.8%(우리나라는 13.3%)로서 대규모법인 조사에 치중하고 있다. 또한 법인은 현장조사가 많이 실시되나 개인소득세(사업용)의 경우에는 서면조사도 동일한 비중으로 실시되고 있다. 특히 EITC(저소득층 세액공제)를 신청한 총수입(total gross receipts) 25,000달러 이상의 경우 9.7% 조사하고 있고 총소득(total positive income)이 1백만 달러 이상의 고소득층인 경우에는 9.3%를 집중조사하고 있다. 비사업용 소득신고서에 비하여 사업용 소득신고서의 세무조사비율이 더 높게 나타나고 있다. <표 7>에는 생략되었으나 5백만달러 이상의 상속세 신고서는 19.9%를 실지조사 하였다. 미국의 TRAC(Transaction Records Access Clearinghouse)자료에 의하면 자산 250백만달러 이상 법인의 2006연도 조사비율은 34%로서 대기업은 최소한 3년에 한번은 세무조사를 받고 있다.²²⁾

22) <http://trac.syr.edu/tracirs/>

〈표 7〉 미국세청의 2006년 세무조사 자료공개²³⁾

(단위 : 건수, 추정세액(천달러))

유형과 규모	2006귀속 신고서제출	세무조사 실시				부과세액 규모		
		소계	비율	현장조사	서면조사	소계	현장조사	서면조사
총 납세자	179,419,771	1,550,922	0.9	449,215	1,101,707	44,370,539	34,810,837	9,559,702
A. 개인 소득세	134,542,879	1,384,563	1.0	311,339	1,073,224	15,705,155	6,357,090	9,348,065
- 유형별 · 규모별								
비사업용(EITC 제외) : TPI 200,000달러 미만	76,729,589	297,545	0.4	55,131	242,414	1,184,446	524,884	659,562
비사업용(EITC 제외) : 서식E, 2106첨부	14,158,305	165,137	1.2	40,498	124,639	759,884	283,176	476,708
사업용 및 비사업용(EITC 신 청) : TGR 25,000달러 미만	21,613,857	400,206	1.9	10,908	389,298	1,264,786	52,524	1,212,262
사업용 및 비사업용(EITC 신 청) : 25,000달러 이상	1,404,507	135,850	9.7	33,928	101,922	501,977	215,749	286,228
사업용(EITC 제외) : TGR 25,000달러 미만	10,356,000	134,329	1.3	53,092	81,237	1,154,236	256,753	897,483
사업용(EITC제외) : 25,000 - 100,000달러 미만	3,076,877	62,876	2.0	31,363	31,513	569,858	198,210	371,648
100,000 - 200,000달러 미만	912,280	56,327	6.2	28,286	28,041	1,610,565	695,318	915,247
200,000 달러 이상	698,893	13,049	1.9	11,319	1,730	192,777	180,638	12,139
농업신고서	1,528,390	5,705	0.4	3,033	2,672	41,207	27,923	13,284
TPI 200,000 - 1,000,000달러 : 비사업용	2,482,382	48,944	2.0	13,882	35,062	1,298,718	382,911	915,807
TPI 200,000 - 1,000,000달러 : 사업용	1,121,182	32,779	2.9	17,499	15,280	875,821	365,373	510,448
TPI 100만 달러 이상	339,138	31,382	9.3	12,259	19,123	6,250,049	3,173,070	3,076,979
국외원천	121,479	434	0.4	141	293	831	561	270

23) <표 7> 외에도 납세자와 합의되지 않은 부과세액실적표, 부당환급방지(과세대상보호)를 위한 세무조사 실적표, 환급대상실적표, 비영리조직의 세무조사 실적(수익사업과세, 근로소득세) 등을 조직형태, 자산규모(또는 수입규모)별로 세부적으로 공시하고 있다. 개별 납세자가 유추될 정보는 공란으로 두었으나 전체 통계 수치는 제공하고 있다.

〈표 7〉 미국세청의 2006년 세무조사 자료공개 (계속)

유형과 규모	2006귀속 신고서제출	세무조사 실시				부과세액 규모		
		소계	비율	현장조사	서면조사	소계	현장조사	서면조사
B. 법인세	2,256,485	30,004	1.3	27,972	2,032	25,741,487	25,688,088	53,399
- 규모별(요약)								
- 대법인	57,357	9,644	16.8	9,376	268	24,942,449	24,892,167	50,282
- 중소법인	2,171,144	20,020	0.9	18,302	1,718	693,890	690,773	3,117
- 외국법인	27,984	340	1.2	294	46	105,148	105,148	0
C. 상속증여, 고용세, 소비세, 기타 소계	42,620,407	136,355		109,904	26,451	2,923,897	2,765,659	158,238

주 : 소득세와 법인세 이외의 세목은 합산정리 하였음. 대법인은 자산규모 10백만 달러 이상 법인임.

TPI : Total Positive Income(net loss를 고려하지 않은 총소득합계)

TGR : Total Gross Receipts(농업과 비농업 수입 합계)

조사기간 : 2006.10.1 - 2007.9.30

자료 : IRS, Databook 2007

〈표 8〉은 2005회계연도의 일본 국세청의 세무조사 실적을 보여주고 있다. 소득세 조사는 탈세혐의 조사와 약식조사, 전화조사 등 다양하게 나누어진다. 법인조사에 있어서는 전체법인 현황과 대법인에 대한 세부사항을 별도로 보여주고 있다. 일본의 경우 국세청 내 대기업조사국에서 수행되는 대기업 약 5천 건의 세무조사 결과의 건당 추정세액은 40,220천 엔으로서 전체 법인 평균 추정세액 2,764 천엔의 14.5배 이상의 실적을 보여주고 있어 대기업 세무조사에 인력을 집중 배치하여야 하는 시사점을 제공하고 있다. 세무조사비율측면에서 살펴보면 소득세의 경우 납세자의 3.4%, 법인세의 경우는 5.2%가 세무조사 대상으로 선정되어 우리나라보다 훨씬 높은 비율로 세무조사를 실시하고 있다.

〈표 8〉 일본국세청의 주요세목별 세무조사 실적(2005회계연도)

세 목	구 분	총신고건수 (천건)	조사건수 (천건)**	과소신고소득 (백만엔)	건당과소 신고소득(천엔)	추징세액 (백만엔)	건당추징 세액(천엔)
소득세	불성실혐의조사		54	454,300	8,350	90,700	1,670
	약식조사		169	336,100	1,980	15,900	90
	전화조사		583	105,300	180	7,700	10
소득세 소계		23,490	807	895,700	1,110	114,400	140
법인세 소계		2,767	143	1,665,400	11,636	395,300	2,764*
대법인(총법인 중)	대기업조사국		5	897,700	199,088	201,100	40,220*

주 : 일본국세청. National Tax Agency Report 2007.

대법인은 자본금 1억엔 이상 또는 외국법인이며 국세국(대기업 조사국)소관임. 소득세는 원천세 제외.

* 연구자가 산출한 수치임.

** 이 도표는 rounding error를 포함하고 있으나 원문대로 표시함.

나. 세무조사 실적의 국가별 비교

(1) 세무조사 비율 비교

법인세 세무조사 비율은 신고법인 대비 우리나라가 1.7%이고 미국은 1.3%로서 양국이 비슷한 수준이다. 특이할 사항은 미국은 대규모 기업(자산규모 10백만 달러 이상)의 세무조사율은 평균 16.8%이고 소규모기업은 0.9%로서 우리나라와 비교하여(13.3% 및 1.4%) 대규모 기업에 세무조사를 집중하고 있다. 미국의 경우 법인의 경우는 현장조사비중이 높고 개인의 경우는 서면조사로 종결하는 경우가 많다. 한편 세무조사 후 소득금액이 변동하지 않는 경우 비율을 공시하여(법인의 경우 실시 조사는 평균 34%이고 서면조사는 평균 41%에 달함), 적정하게 신고한 비율을 유추할 수 있고 세무조사 효율성을 평가할 수 있는 자료로 사용할 수 있다. 일본의 소득세 조사비율이 평균 3.4%로서 높게 나타났으나 약식조사와 전화조사를 제외하면 0.2%정도이다. 일본은 법인세 조사비율이 5.2%에 달하여 우리나라보다 현저히 높은 비율을 조사하고 있다. 일본의 대기업(자본금 1억엔 이상) 조사비율도 약 17.2%(5,000기업/ 28,998기업)로서 일본도 대기업조사에 높은 비중을 두고 있다.

(2) 건당 추정세액 비교

우리나라의 세무조사 후 추정세액은 대기업의 경우 <표 6>와 같이 업체당 2,577백만원이고, 미국의 대기업의 경우는 업체당 2,586천달러(24,942,449천달러/9,644법인)로서 양국의 추정세액 규모가 서로 비슷하다. <표 8>의 일본의 경우에는 평균적으로 2,764천엔에 지나지 않고, 대기업의 경우에도 40,220천엔으로서 우리나라보다도 적은 금액이다. 경제규모와 납세성실도를 감안해 볼 때 우리나라는 아직도 세무조사후 추정세액규모가 미국과 비슷하고 일본보다 크다는 것은 탈세관행이 외국에 비해 더 이루어지고 있다는 것과, 한편으로 조세불복 인용율이 30%가 넘는다는 것은 무리한 세무조사의 결과로도 유추할 수 있다.

다. 개선방안

우리나라의 세무조사선정기준과 과정의 문제점과 개선방안을 제2장에서 이미 검토한 문제점과 앞에 기술한 한·미·일의 공개된 세무조사실적 비교를 바탕으로 요약하였다.

(1) 조사대상 선정의 공정성

국세청은 세무조사 선정방식을 과학적이고 객관적으로 선정하고 있다고 하나, 이를 충분하게 공개하지 않으면 표적감사의 오해를 불식시키기 어렵다. 세무조사대상 선정의 공정성과 투명성을 확

보하기 위해서는 조사사무처리규정에 신고성실도 분석시스템(CAF)의 신고성실도 평가영역 및 가중치와 정기선정유형간 선정비율을 요약 반영하여 납세자가 세무조사대상 선정이유를 수용하고 또한 예측할 수 있도록 하여야 한다.²⁴⁾

정기조사의 경우 무작위추출방식의 개선이 필요하다. 현재 무작위추출의 경우 <사례 2>와 같이 신고성실도 평가 중하위법인에서 10%를 선정하고 있으나, 상위법인에서도 일정비율 추출되도록 하여 비교평가한 후 정책에 반영하도록 하여야 한다. 성실신고자의 세무조사부담 가중에 따른 불편도 있으나 탈세영역식별이나, CAF의 검증과 개선에 필요한 방안으로 판단된다. 참고로 미국과 캐나다에서는 조사대상선정을 위해 예비평가시스템을 운영하고 있다.

고액탈세 적발시 일정기간 내에 재조사대상으로 하는 등 지속적으로 관리하여 세무조사실시 전후에 과세소득조정을 예방할 필요가 있다.

(2) 세무조사 면제기준의 일관성

소규모 사업자에 대해 세무조사를 면제하거나, 경기상황을 고려하여 세무조사를 탄력적으로 실시하는 것은 바람직한 방향으로 보인다. 그런데 세무조사의 면제기준은 ‘조사대상선정심의 위원회’에서 심의하여 결정하도록 하고 있으나, 이밖에도 국세청장 회의시 발표내용 또는 세무조사 길라잡이의 내용, 국세청훈령의 규정 등 다양하게 공시하고 있으므로 세무조사 면제기준을 법령 또는 국세청고시 수준으로 일정기간별로 공표하여 면제기준의 객관성을 유지하고 납세자로 하여금 예측가능성을 높여 성실납세를 유도하도록 할 필요가 있다.

한편 소규모성실사업자 세무조사 면제기준에서 개인의 경우 간편장부대상자로 정하고 있다. 법인의 경우 수입금액 1억원 이하로 정하고 있으나(국세기본법 시행령 제63조의 5), 법인세율 적용 과세표준 구간 변경 등 세법개정에 따라 탄력적으로 상향 조정되어야 한다.

(3) 세무조사 결과공개의 투명성

미국과 일본은 세무조사 결과를 비교적 자세하게 공시하고 있다.²⁵⁾ 우리나라에서도 납세자를 유추할 수 있는 정보 외에는 세무조사 자료를 분석가공 처리하여 세무조사의 객관성과 투명성을 제고하기 위해 공개하여야 한다. 법인의 경우 유형별로 구분하여 공기업(국회 감사시 자료 공개)과 외국기업, 비영리기관의 세무조사 실적까지 세부적으로 공개하고, 정기조사와 수시조사의 비율구조, 세무조사후 적출내용이 없는 비율(단순계산 착오 등 경미한 적출 내용만 있고 신고내용에 부정·오류가 없는 경우 포함하여 조사형태별, 업종별, 규모별로 구분표시)도 공개하여 납세순응도를 시계열측

24) 국세기본법 제81조의 6에서는 ‘정기조사 대상 선정시 객관적인 기준에 따라 공정하게 선정해야 한다’고 규정하고 있다. 세무적인 평가요소를 공개하는 경우 지능적 탈세기법에 이용될 수 있다는 반론도 있으나, 법령이나 규정에 모든 세부항목이나 수학적 공식 대신에 평가영역이나 가중치(중요도) 정도는 공개할 수 있다고 본다.

25) 미 국세청은 모든 유형의 세무조사에 관한 수천쪽의 통계자료를 TRAC에 제공하여(<http://trac.syr.edu/foia/irs/20081009/>), 향후 세무조사에 대한 심층분석 결과도 공개될 전망이다.

면에서 평가할 필요가 있다.

또한 2000년과 2001년에는 국세행정개혁백서가 발간되었고, 국세청 30년사(1996)와 국세청 40년사(2006)가 10년 주기로 발간된 적이 있다. 국세행정개혁백서는 매년 발간하거나 또는 국세청장의 재임기간별로 발간하여 성과측정의 자료로 사용하고 국세행정의 객관성과 투명성을 높여야 할 것이다. 일본의 경우 조세통계자료인 국세통계연보 외에 납세자가 이해하기 쉽도록 국세행정의 목표와 실적을 ‘국세청 리포트’ 형식으로(일어판, 영어판) 매년 공표하고 있다.

2. 세무조사 수행비율의 적정성

가. 세무조사의 적정 수행비율과 업종간 비율조정

국세청은 징세비용, 국세청 인력규모²⁶⁾를 감안하여 세무조사를 실시할 수 밖에 없다. 최근 국세청장은 세무조사 비율을 전년대비 5% 축소할 것을 밝히고, 지역전략사업자와 소규모 장기사업자는 세무조사를 유예한다고 하여(조세일보, 2008.6.24), 2008년도 법인 세무조사 비율은 전년대비 축소될 전망이다.²⁷⁾

우리나라의 세무조사 비율은 <표 9>에서 보는바와 같이 개인사업자의 경우 미국과 일본에 비하여 낮으며, 법인의 경우에는 일본에 비해서는 낮은 수준이며 미국에 비해서는 약간 높으나 <표 7>에서 보듯이 미국은 대기업의 세무조사비율이 우리나라 보다 높은 실정이다. 또한 OECD국가의 평균적인 세무조사비율보다도 낮다는 것이 일반적인 견해이다(조세일보, 2008.1.28). 다만 국가별로 세목별 세수가 다르고 조세회피행태도 다를 것이므로 단순비교는 어려우나, 우리나라는 <표 2>, <표 3> 및 <사례 3>에서 보듯이 영리법인, 고소득 자영업자, 공기업의 탈세비율이 감소하지 않는 현실에서는 세무조사의 유형간, 조사방법간 비율을 조정시킬 필요가 있고 특히 대규모법인과 탈세혐의가 있는 개인사업자에 세무조사 역량을 집중할 필요가 있다.

<표 9> 세무조사 비율의 국제적 비교(주요 세목별)

(단위 : %)

구 분	한 국	일 본**	미 국**
개인소득세	0.18*	3.4	1.0
법인세	1.66	5.2	1.3

26) 국세청은 2001-2005연도 중 17,000명 정도의 인력을 운용하고 있으며 정원은 크게 증가되지 않았다(국세통계연보 2007, 478). 일본도 소득세 신고인원 증가, 법인수의 증가에도 불구하고 1997년 57,202명에서 2008년 56,216명으로 감소되었다(일본 NTA report, 7). 미국의 경우 2007년말 정원은 86,638명이고 이 중 변호사(attorneys)는 1,455명, 조정관(appeals officers)은 798명이다. 납세자수와 납세준응도가 국가별로 다르므로 효율적 인력운영의 단순비교는 어려운 과제이다.

27) 반면 개인사업자의 경우에는 탈세혐의 짙은 업종을 대상으로 지속적으로 세무조사를 실시할 것을 밝혔고, 2008년 8월, 제8차 세무조사가 실시될 예정이다.

자료 : 국세청, 국세통계연보(2007), 미국 Databook(2007), 일본 National Tax Agency Report 2007.

주 : 한국과 미국은 2006회계연도(일본은 2005회계연도)기준임.

* 개인사업자(양도소득, 근로소득자 제외)를 대상으로 함

** 서면조사와 현장조사 합산수치임. 개인소득세는 확정신고인원 기준임.

나. 개선방안

우리나라의 탈세의 규모가 <표 7>과 <표 8>의 설명과 <표 16>에서와 같이 다른 나라에 비해 크다고 인식되는데 비해 세무조사비율은 <표 9>와 같이 비교적 적게 수행되고 있다. 세무조사비율이 납세순응행위에 미치는 영향을 연구한(현진권 외 2002, 59) 결과에 의하면 세무조사 대상자 선정 비율과 납세순응도는 양의 관계를 가지고 있으나, 실험상의 제약으로 인해 가산세를 만큼의 효과는 나타나지 않았다. 세무조사의 비율은 국가별 납세의식수준, 거래관행, 신용사회화 진전정도, 조사인력과 예산·장비 등 세정환경과 조세체계가 다르므로 국가별로 다를 수 있으나(국세청, 세금에 대한 오해와 진실, 170), 우리나라의 경우는 세무조사비율은 적으나 세무조사 적출금액비율이 외국에 비해 비교적 높은 문제점을 가지고 있다.

바람직한 조사방향으로는 세무조사비율을 확대하기 어려운 현실에서는 정기세무조사비율이 감소하고 있으므로²⁸⁾ 유희여력을 적절하게 활용하여야 한다. 즉, 사전자료 수집 강화로 실지조사를 제한하고 서면조사 또는 간편조사를 적극적으로 활용하며, 업종별(영리기업, 공기업, 비영리기업, 외국기업), 규모별(대규모, 중소규모) 세무조사비율을 조정하고, 무작위추출비율을 확대하여 탈세위험영역을 식별하고 성실신고를 하지 않는 계층의 세무조사에 조사빈도와 조사인력을 집중 배치함과 동시에 다양한 세무조사방법간의 조사성과와 선정대상항목의 정합성검증을 통해 지속적으로 신고성실도분석시스템(CAF)을 개선해야 한다. 법인대상 전체 추정세액과 건당추징세액을 볼 때 우리나라는 대규모 기업조사비율이 외국에 비해 적으므로 소규모 기업보다는 대기업에 조사비율을 증가시키는 것을 고려할 수 있다. 이를 위한 전제조건으로 국세청은 유형별, 계층별 납세순응도에 대한 실증적 자료(예를 들어, 미국의 NRP)를 제공하여 세무조사선정의 객관성과 신뢰성을 제고해야 할 것이다.

3. 세무조사의 기간의 적정성

세무조사 기간 연장은 납세자보호위원회의 심의를 받도록 하고 있다. 국세기본법 제81조의 8(세무조사기간)의 신설과 조사사무처리규정 제35조에 따라 조사기간연장이 엄격해 짐에 따라 조사기간 연장 신청비율이 현저히 줄었다. 2008년 납세자보호위원회가 설치되고 조사기간연장신청은 이 위원회의 심의를 거쳐야 하므로 조사기간 연장사례는 더욱 줄어들 것으로 예측된다. 그러나 조세범칙조사나 수시조사에서 세무조사 연장을 엄격히 하는 것은 납세자보호라기보다는 자료제출을 거부하고

28) 법인세 정기조사 비율은 1.5%(2003년 기준)에서 기업경영 여건을 반영하여 매년 축소하여 0.9%(2006연도), 0.7%(2008년 예상치)로 점차 낮아지고 있는 추세이다(국세청, 정책속보, 2008.10.1).

시간만 끄는 등 오히려 부작용이 클 것으로 보인다.

가. 소규모 납세자의 세무조사기간

조사사무처리 규정에 의하면 세무조사 기간은 소규모 납세자의 경우에는 <표 10>과 같이 규정에 정하여져 있지만 기타의 납세자는 업종, 규모, 조사난이도 등을 고려하여 국세청의 판단에 의하도록 되어있다. 국세청은 지방청조사대상 대기업의 경우 공휴일을 제외하고 연간매출액이 5천억원 이상인 기업(국세통계 분류상 최상 규모임)은 통상 최소 70일, 1천억원 이상인 기업은 최소 50일이 소요된다고 한다(국세청 보도자료. 2005.11.1). 또한 국세청은 조사기준일 단축설정, 조사기간 연장통제, 조사성과의 평가를 통해 조사기간을 20%정도(2-5일) 단축하였다고 밝혀(국세청 보도자료, 2007.6.18) 조사기간 단축의 의지를 보이고 있다.

<표 10> 소규모 납세자의 세무조사기간 제한

구 분	정기조사	조사기간연장	소규모납세자 이외의 경우
소규모 법인	15일	60일	① 조사대상 세목 ② 업종·규모
소규모 개인	7일	30일	③ 조사난이도 등을 고려하여 최소한 기간 설정
기간초과 설정 허용사유	1. 해당 납세자의 외형규모, 거래형태, 업종 및 조사난이도 등 조사업무량으로 보아 세무조사에 장기간이 소요될 것으로 판단되는 경우 2. 조서관찰이 조정된 세무조사, 세금계산서 등 추적조사, 기업주 등의 자금출처조사, 주식변동조사 및 이전가격조사 등을 함께 실시하는 경우 3. 상속세, 증여세, 조세범칙조사 등 조사기간을 일률적으로 정하기 어려운 경우	조세범칙조사의 경우 및 납세자의 자료제출 지연 등 조사기피·거부행위가 있는 경우	조사연장사유 : 1. 납세자의 조사기피행위 2. 거래처조사, 거래처 현지확인 및금융거래확인 필요시 3. 조세범칙사건으로 조사 유형전환 4. 천재지변, 노동쟁의로 인한 조사중단 등 국세청장이 정하는 사유발생
관련규정	조사사무처리규정 제16조	조사사무처리규정 제35조	국세기본법 제81조의 8

주 : ① 소규모 납세자의 범위 : 조사대상기간 중 수입금액이 가장 큰 사업연도의 수입금액이 100억원 미만인 법인납세자, 10억원 미만인 개인납세자를 말함.

② 조사기간은 토요일과 공휴일을 제외함.

최근 세무조사기간의 연장과 관련하여 납세자보호위원회 설치 이후 획기적인 변화가 있었는데 실무사례는 다음과 같다. 납세자 보호위원회 설치이전의 평균 조사연장 신청건수는 월 248건에서 설치 후에는 월평균 60건으로 현저히 감소한 것으로 나타나, 과거 과세관청의 조사연장 신청이 무리하게 이루어졌음을 반증하고 있다.

〈사례 4〉 세무조사기간 연장

실무 사례(조세일보, 2008.7.10)를 보면 2008년 5월 납세자보호위원회가 설치된 이후 2개월 동안 조사기간 연장과 관련한 안건은 총 120건을 처리(지방청 29건, 세무서 91건)하여, 98건을 승인하고 5건을 승인하지 않은 것으로 나타났다. 17건은 조사담당부서가 제출한 연장기간을 단축하는 방향으로 축소승인 처리했다. 조사연장 승인건의 절반이상은 자료상과 관련된 업체에 대한 세무조사라고 설명했다. 조사범위확대 안건은 총 8건(지방청 3건, 세무서 5건)을 심의해 7건을 승인하고 1건을 승인하지 않은 것으로 나타났다.

나. 개선방안

소규모 납세자 이외의 일반 납세자의 경우도 범칙조사가 아닌 한 조사기간을 조사사무처리규정이나 국세기본법에 한정하여 예측가능성 및 영업활동에 지장을 초래하여서는 안 될 것으로 생각된다.²⁹⁾ 물론 국세기본법에서는 조사기간을 최소한으로 설정하도록 하고 있고, 조사기간 만료일 전이라도 조사를 종결할 수도 있으나 선언적 규정으로 보이며 조사기간에 따라 적출금액도 증가하리라는 납세자의 인식을 불식시키기는 어렵다고 생각된다.³⁰⁾ 합리적인 세무조사 필요기간의 산정은 과세관청에 축적된 유형별 세무조사기간에 관한 자료와 납세자보호를 위한 목표치를 감안하여 산정할 수 있을 것으로 보이며 국세청의 경험치를 반영하더라도 세무조사기간은 중소기업은 30일, 대기업은 60일내로 하고 30일내에서 1회 연장하도록 제한하여 납세자의 권리를 강화하여야 한다. 이 경우 고의로 질문 및 검사권에 대해 협력하지 않거나 허위의 사실을 제시하는 경우에는 50만원 이하의 벌금이나 과료에 처하는데(조세범처벌법 제13조 제9호), 일본은 1년 이하의 징역이나 20만엔 이하의 벌금에 처하도록(일본 소득세법 242(9), 법인세법 162(2)) 하고 있어 벌칙을 강화할 필요가 있다.

29) 국세청 훈령보다는 법제화하여야 한다는 주장도 있으며(이석연, 한국경제 2008.7.18), 국회에서도 세무조사기간을 입법화하려는 움직임이 있다(조세일보, 2008.10.31).

30) OECD국가의 경우 일부국가의 경우 현장조사의 제한(이태리 30일 또는 프랑스 소기업 3개월) 또는 전체 조사기간의 제한(터키(부정적발 감사시에만) 3개월, 포르투갈, 슬로바키아 6개월, 스페인 12개월(특별한 경우 12개월 연장), 멕시코 18개월 등)을 둔 국가도 있다(OECD, Tax Administration in OECD countries : Comparative Information Series(2004) table13).

4. 과세전적부심사 도입후 실질적 영향검토

가. 과세전적부심사제도의 연혁

국세청은 과세전적부심사 사무처리규정(훈령1237호, 1996.4.15)을 제정·운영하여 오다가 1999년 8월 31일 비로소 국세기본법 제81조의 12에 법문화하였다. 신고납세제도하에서 세무조사결과 부과된 추정세액에 대한 조세구제제도는 사전적 구제제도인 과세전적부심사제도와 사후적 구제제도가 단계별로 규정되어 있다. 과세전적부심사란 세무조사 등에 따른 과세처분을 하기 전에 그 과세내용을 납세자에게 미리 통지하여 이의가 있는 경우 적법과세에 대한 청구를 가능하게 함으로써 사전적인 납세자 권리규제의 실효성을 제고하고자 하는 취지에서 마련된 제도이다. 이 과세전적부심사제도의 도입으로 이후 이의신청인용율의 변화는 어떻게 되었는지 검토할 필요가 있다. 국세청은 1999.9.1 제2의 개정과 함께 납세자보호담당관제도를 신설하여 서비스기관으로 전환하는 계기가 되었다(국세청, 2000년 국세행정개혁백서, 11-19). 따라서 2000년도를 기준으로 하여 2000년도 이전과 이후를 구분하여 비교하는 것도 의미 있는 결과를 보일 것으로 예상하였다. 2000년 1월 1일 과세전적부심사제도가 법제화되면서 청구대상이 세무조사 및 감사결과에 따른 서면통지와 과세예고통지를 받은 자에 한정됨으로써 청구건수는 법제화 이전보다 현저히 감소하게 되었다. 1999년 1월 15일 과세전적부심사 사무처리규정 개정시 고지세액 300만원 이하의 과세자료 처리분을 결정전통지 대상에서 제외시킴으로서(국세청 40년사, 1196) 청구건수가 급격히 감소한 원인으로도 볼 수 있다.

나. 과세전적부심사의 운영현황

과세전적부심사제도가 법제화된 2000년 이후와 1999년 이전의 운영현황은 다음<표 11>과 <표 12>와 같다. 과세전적부심사 운영현황을 과세전적부심사가 국세기본법에 규정된 2000년 1월1일을 기준으로 나누어 살펴보면 평균 처리율은 91.4%에서 88.4%로 감소하였으며 처리건수 중 인용율도 평균 62.5%에서 41.5%로 감소하였다. 처리율이 3% 감소하였는데 인용율은 21% 감소하였다.

<표 11> 과세전적부심사 운영현황 (1999년 이전)

	청구건수			처리		채택	
	이월	당년접수	소계	처리건수	처리율(%)	채택건수	인용율(%)
1996	-	7,377	7,377	6,572	89.1	4,575	69.6
1997	805	8,194	8,999	8,348	92.8	5,568	66.7
1998	651	7,468	8,119	7,449	91.7	4,379	58.8
1999	670	5,033	5,703	5,245	92.0	2,881	54.9
평균			7,550		91.4		62.5

자료 : 국세청 40년사(2006)

<표 12>에서 보듯이 2000년 이후 접수건수가 급격히 감소한 것은 세무조사 및 감사결과에 따른 과세예고통지를 받은 자에 한정함으로써 청구건수가 법제화 이전보다 감소하였다. 그 후 국세기본법의 개정으로(2003.1.1) 실지조사 및 감사결과에 의한 파생자료 처리분이 청구대상에 포함되었고, 과세전적부심사 사무처리규정의 개정으로(2005.9.1), 예상고지세액 500만원 이상의 단순과세자료 처리분까지 청구대상을 확대하여 사전권리구제기능이 강화되었다.

〈표 12〉 과세전적부심사 운영현황 (2000년 이후)

	청구건수			처 리		채 택	
	이월	당년접수	소계	처리건수	처리율(%)	채택건수	인용율(%)
2000	458	1,965	2,423	2,212	91.3	1,201	54.3
2001	211	2,176	2,387	2,159	90.4	998	46.2
2002	228	1,813	2,041	1,825	89.4	708	38.8
2003	216	2,671	2,887	2,446	84.7	872	35.7
2004	441	3,653	4,094	3,614	88.2	1,304	36.1
2005	480	4,431	4,911	4,242	86.3	1,596	37.6
평균			3,124		88.4		41.5

자료 : 2007국세통계연보

2007년말 세법신설(국세기본법 제66조)로 세무서장에게 과세전적부심사를 청구한 경우에는 재결청을 소관세무서장 대신에 소관 지방국세청장에게 이의신청을 제기하도록 하여 동일한 사안에 대해 중복심리로 인한 행정력낭비 및 권리구제 기능저하를 방지하도록 제도를 개선한 것은 적절한 조치로 보이며 제도개선에 대한 검증은 추후 자료가 축적되어야 가능할 것으로 보인다.

다. 조세불복 인용율의 변화

과세전적부심의 결과가 과세후 조세불복절차에 미친 영향을 검토하기 위해 조세불복절차의 인용율을 검토하였다. 1999년 이전과 과세전 적부심사가 법제화된 2000년 이후의 조세불복 인용율을 비교하면 <표 13>, <표14>와 같다.

〈표 13〉 조세불복 인용율의 변화 (1999년 이전)

연도	1995	1996	1997	1998	1999	5년 평균
과세전 적부심		69.6	66.7	58.7	54.9	62.5
이의신청	20.0	29.9	43.6	45.8	38.2	35.5
심사결정	11.0	13.3	21.0	26.0	30.2	20.3
심판결정	28.6	29.5	30.9	23.5	32.7	29.0
소송판결	33.8	35.1	27.9	20.2	17.9	27.0

자료 : 서희열(2004, 102) 및 국세청 40년사(2006)에서 발췌

인용비율 = 인용건수/처리건수

소송판결 인용율 = (국가패소+국가일부패소)/처리건수

<표 13>에서 보면 과세전적부심사의 인용비율은 1999년 이전 전체 평균 62.5%에 비하여 2000년 이후에는 <표 14>에서와 같이 평균 40.4%로 현저히 감소하고 있다. 그러나 과세전적부심사 다음 절차인 이의신청, 심사청구와 심판청구의 인용결과를 살펴보면 과세전 적부심사의 법제화로 인해 기타의 구제절차에 크게 영향을 미친 것으로 보이지는 않는다. 따라서 과세전적부심사에서 불채택된 건수는 다음 조세불복절차에서 어떤 영향을 미쳤는지 세부적으로 분석하여 사전권리 구제제도로써 정착될 수 있도록 질적 향상을 도모해야 할 것이다.

<표 14> 조세불복인용율의 변화 (2000년 이후)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	7년 평균
과세전 적부심	54.3	46.2	38.7	35.7	36.1	37.6	34.4	40.4
이의신청	46.5	44.5	37.9	37.1	41.2	32.6	29.0	38.4
심사결정	38.7	33.7	35.6	30.2	38.6	42.7	32.0	35.9
심판결정	32.7	34.2	33.1	38.7	34.6	31.6	27.3	33.2
소송판결	9.9	10.3	10.3	10.4	13.6	13.3	13.5	11.6

자료 : 국세청. 2006. 국세청 40년사 및 국세통계연보(2007). 조세심판원(심판청구 통계자료)

인용비율 = 인용건수/처리건수

소송판결 인용율 = (국가패소+국가일부패소)/처리건수

<표 14>를 보면 2000년도 이후의 이의신청, 심사결정, 심판결정의 인용율은 그 이전 평균보다 오히려 높아져, 과세전적부심사에 의해 충분히 구제되고 있지 않음을 보여주고 있다(물론 과세전적부심사를 청구하지 않고 바로 이의신청이나 기타의 절차를 취한 납세자로 있을 것이다). 소송판결의 국가인용율은 2000년 이전 평균 27%에서 11.6%로 현저히 감소하였다.

라. 개선방안

사전구제제도인 과세전적부심사가 도입됐음에도 불구하고 이의신청이나 기타의 조세불복절차의 인용비율이 감소하는 경향을 보이고 있지 않는 것은 납세자가 사전구제절차를 이용하지 않거나 사후구제절차에 미치는 영향이 크지 않은 것으로 추론할 수 있다. 과세전 적부심사의 처리결과가 이후 단계의 조세불복절차에서 어떻게 처리되었는지를 추적 검토하여 납세자를 위한 과세전적부심사제도가 실질적으로 정착될 수 있도록 하여야 한다. 2000년 이후 이의신청, 심사결정, 심판결정의 인용율이 30%를 초과하고 있다는 것은 아직도 무리한 과세관행이 이루어지고 있다는 것을 반증하고 있다. 한편 국가가 패소한 소송비율은 2000년 이후 계속 감소추세를 보이고 있으나 아직도 평균 11.6%

를 보이고 있어 심사청구 또는 심판청구 단계³¹⁾에서의 납세자 보호를 위한 재결기관 기능의 개선이 필요함을 시사하고 있다.

<표 11>과 <표 12>에서 보듯이 과세전적부심사 제도는 인용을 측면에서 각각 62.5%와 41.5%로 나타나 사전구체절차로서 의미가 있으며 과세후 불복절차에 따른 사회적비용을 절감하는 긍정적인 효과가 있다. 그러나 이 과세전적부심사에서 채택되지 않은 청구의 사후영향을 파악할 수 있도록 제도적으로 개선되어야 한다. 현재 과세관청은 국세통합시스템(TIS)에 입력하여 사건번호를 부여 관리하고 있으며(과세전적부심사 사무처리규정 제15조 및 제29조), 개선방안은 다음과 같다.

- ① 과세전적부심사를 거친 후 추후 불복절차(이의신청 또는 심사청구)에서 어떻게 결정되었는지를 추적분석하여 상급심에서 인용결정시 원인을 분석하고 그 결과를 다른 심리에도 반영하여야 제도의 실효성을 높일수 있다. 이를 위해 국세청 본청 적부심사결과는 금액이 크고 타 심급에 미치는 영향도 중대하므로 국세청 홈페이지 국세법령정보에 이의신청과 심사청구례와 함께 공개되어야 한다. 특히 제5절에서 검토한 심급제도의 단순화와 관련하여 이의신청제도를 폐지하는 경우에는 과세전적부심사 여부는 심사청구서와 심판청구서에 기재하도록 하여야 한다.
- ② 과세전적부심사 여부(과세전적부심사 청구일과 결정한 날)를 고지후 불복청구서식(별지서식제 32호 이의신청서, 서식 제29호 심사청구서, 서식 제35호 심판청구서)에 기재하도록 하여야 한다. 현재 심사청구와 심판청구서식에는 이의신청 여부가 기재되고 있다.

5. 부실과세와 신속한 납세자의 권리구제

가. 부실과세와 원인분석

무리한 세무조사결과로 추정하고자 하는 세액은 조세불복으로 이어지며, 조세불복의 이유는 다양하게 분석되고 있다. 현진권(2004)에 의하면 조세불복의 원인을 소득기반조세의 복잡성, 경제환경의 변화와 세법의 괴리로 분석하고, 정덕주·김광윤(2004) 연구에서는 조세불복 청구증가와 인용율 증가원인을 (가) 위법 부당한 부실과세 이외에 (나) 납세자의 납세의식 상승에 따라 납세자 권리주장이 강하게 표출되고 (다) 경제현상이 급변하고 다양화됨에도 불구하고 이에 따르지 못하는 조세법령의 미비로 다툼이 발생하는 이유 (라) 회사 실무자의 경우 회계처리 잘못에 대한 책임을 회피하기 위해 불복청구를 하는 경향이 있다고 분석하고 있다.

조세불복 제기건수가 감소하는 경우 납세자의 만족도가 높아질 것으로 추정할 수도 있으나 심사청구와 심판청구건수나 조세소송제기건수는 <표 17>과 같이 감소하지 않고 있어 구체적인 원인분석이 필요하다.

국세청의 부실과세원인분석제도는 세무조사나 과세자료 처리과정에서 발생한 부실과세에 대하여 그 원인을 납세자 관점에서 분석하여 그 책임소재를 규명하고, 법령해석, 업무절차 등의 미비점을

31) 국세기본법 제80조에 따르면 심판청구와 심사청구에 의한 결정은 관계행정청을 기속한다. 행정심판법 제37조에서도 동일하게 재결의 기속력을 규정하고 있다.

발굴 개선하여 유사한 부실과세 사례가 재발되지 않도록 하기 위하여 2005년 6월부터 2006년 9월까지 시행되었다. 국세청이 분석한 부실과세의 원인은 <표 15>와 같다.

<표 15>에서 보면 세무공무원의 책임으로 확정된 비율은 평균 7.1%이고, 법령제도 개선이 필요한 비율은 5.6%이며 나머지는 기타 원인으로 인해 발생한 것으로 이의신청 등 권리구제 청구건수의 감소나 인용율의 감소를 기대하기는 어려운 실정이다. 이와 같은 납세자와의 사실판단이나 법령해석의 다름에서 미국과 같은 조정제도³²⁾를 도입하면 재송비용과 국세청 인력을 효율적으로 활용할 수 있을 것으로 보인다. 이와 같은 조정제도는 이미 우리나라의 행정법원에서 이미 제한적으로나마 시행되고 있으며, 미국에서는 이러한 조정제도를 널리 시행되고 있다.³³⁾

<표 15> 부실과세 원인분석

(단위 : 건수)

구 분	계	직원책임(확정)	법령·제도개선	기타 등
합 계	534	38	30	466
본청위원회	354	21	30	303
지방청위원회	180	17	0	163

자료 : 국세청 40년사. p.1232

원저자 주 : 기타 등 : 사실판단, 법령해석판단에 대한 견해차이, 납세자 비협조, 불복과정에서 증거자료 제출 등. 지방청의 법령제도 개선은 본청안건과 중복됨.

나. 법인세 추정세액의 국가별 비교

세무조사결과 법인세 추정세액과 본세액을 국가별로 비교하여보았다. <표 2>, <표 7>, <표 8>에서의 법인세 부과세액 자료와 징수한 본세를 비교하여 정리하면 <표 16>과 같다.

<표 16>에서 보는 바와 같이 우리나라의 세무조사후 추정세액비율은 전체 법인세 징수액의 9.5%를 차지하여 일본, 미국보다 현저히 높은 비율을 차지하고 있다. 이는 우리나라의 탈세성향이 높다고 볼 수도 있으나 무리한 과세로 인한 조세불복으로 이어져 사회적비용이 증가하는 이유로도 조심스럽게 판단된다. 참고로 <표 13>과 <표 14>를 보면 우리나라의 법원판단 전단계인 심사청구와 심판청구 인용율은 일본보다 높으나 법원에 소송제기를 역시 일본보다 높아 납세자에게 무리한 세무조사로 인한 과세로 인식되고 있다.

32) 박달영. 조세불복절차에 조정제도 도입방안. pp.73-86에 조정제도의 도입방안과 선결과제를 자세히 설명하고 있다. 참고로 2001.1-2004.6 기간중 조세행정소송 조정실적은 540억원(150건)이었다.

33) IRS고충처리심사관(Appeal Officer)은 신속하게 세무조사 결과 납세자와 과세관청의 불일치 사항을 중재한다. 고충처리국(Appeals Division)은 법원에서의 승소가능성을 고려하여 납세자와 조세분쟁을 조정할 권한을 부여 받고 있다. 납세자는 30일내 상호조정제 합의하면 시간과 비용이 소모되는 법적절차를 피할 수 있다(IRS Pub. 556, p.4).

〈표 16〉 국가간 법인세 부과세액비율 비교

구 분	한 국	일 본	미 국
법인세 징수액	29,362,229백만원	13,273,567백만엔	395,535,825천달러
법인세 부과세액	2,799,273백만원	395,300백만엔	25,741,487천달러
추징비율(%)	9.5%	3.0%	6.5%

자료 : 국세청. 국세통계연보(2007), 미국 Databook(2007), 일본 National Tax Agency Report 2007.

주 : 한국과 미국은 2006회계연도(일본은 2005회계연도)기준임.

다. 개선방안

장기적인 개선방안으로는 다양한 거래가 출현하고 세법적용이 어려워지는 현실³⁴⁾에 비추어 과세조정제도의 도입을 고려할 시점이 되었다. 조정제도의 도입으로 과세관청과 납세자는 무리한 과세에 따른 다툼으로 인한 쟁송비용을 절감하고 본연의 업무에 전념할 수 있다고 본다. 이 같은 조정제도는 세무서나 지방국세청보다는 국세청 내의 조세조정관실(독립성이 보장되고 제도가 법령화된 경우를 전제로 함)에서 처리할 수 있을 것으로 본다. 미국과 같이 승소확율에 따라 납세자와 과세관청 간에 상호합의의 조정하는 절차를 고려할 필요가 있으나, 우리 나라의 경우 법원의 조정결과임에도 불구하고 사회적으로 많은 논란이 있는 시점에서의 조기도입은 시기상조로 보인다.³⁵⁾

단기적인 개선방안으로는 일본과 같이 세무조사결과를 납세자가 받아들여 수정신고하는 경우에는 가산세의 일부를 감면(부당과소신고인 경우 제외)하여 주는 방안이 현실적으로 보인다.³⁶⁾ 예를 들어, 자진수정신고자와 기한후신고자와의 가산세부과 형평을 유지하기 위해 법정신고기한 1년까지는 미납부가산세를 부과하고, 그 이후부터는 미납부가산세를 감면해 주는 방안을 고려할 수 있다. 이렇게 합의된 경우에는 추가적인 행정불복청구(사법재판 청구권을 제한하는 것은 아니다)를 할 수 없도록 규정하면 쟁송비용을 절감할 수 있을 것으로 보이며 조세채무를 조속히 확정지을 수 있다.

34) 국세청은 미국계 사모펀드인 론스타의 외환은행 매각과 관련된 양도차익과세를 할 예정이며, 스타타워 매각과 관련하여 현재 소송이 진행중이다(중앙일보. 2008.7.28). 외국법인의 과세에 있어 사실판단과 세법적용의 문제는 점차 복잡해지고 있다.

35) 현재 법원소송단계에서 조정제도는 운영되고 있다. 실제로 KBS는 진행 중이던 세무소송을 포기하고 법원에 조정권고를 신청해 556억원을 환급받았으나 이로 인해 조정(합의유도) 직전까지 1심 재판에서 승소확보한 1,784억원을 포기해 손해를 끼쳤다고 하여 국회와 법원에서 많은 논란이 되고 있다(중앙일보, 2008.7.22).

36) 우리나라의 현행법령에 따르면 ‘경정이 있을 것을 미리알고 수정신고서를 제출한 경우’, 즉 세무조사에 착수한 것을 알고 수정신고 한 경우에는 가산세감면이 배제된다(국세기본법 제48조 제2항 및 동법시행령 제29조)

6. 조세불복신청의 과다한 제기와 처리지연

조세불복절차는 국가별로 서로 다르게 운영되고 있으나, 우리나라와 비교적 유사한 제도를 운용하는 일본을 대상으로 비교 검토하였다.

가. 조세불복제기 건수

우리나라는 국세심판 전치주의에 따라 심사청구나 심판청구를 이행한 후가 아니면 조세소송을 제기할 수 없으므로(국세기본법 제56조 제2항) 두 절차의 합계에서 소송제기율을 계산하였다. 소송제기율은 5년 평균 20.7%에 달해 <표 21>의 일본의 소송제기건수와 비교하면 현저히 높은 수치이며, 조세쟁송에 많은 사회적비용이 소요되고 있다.

<표 17> 심사청구와 심판청구 건수 합계/소송건수

(단위 : 건수, %)

연도	심사청구(A)	심판청구(B)	소계(A+B)	소송제기(C)	소송제기율
2002	1,700	3,961	5,661	1,210	21.4
2003	1,539	4,100	5,639	1,260	22.3
2004	1,421	5,029	6,450	1,065	16.5
2005	1,478	4,709	6,187	1,297	21.0
2006	1,296	4,757	6,053	1,365	22.6
합계	7,434	22,556	29,990	6,197	20.7

주 : 당해연도 제기건수 기준임.

나. 우리나라의 조세불복 처리결과

조세불복신청의 연도별 처리비율(역으로 이월비율로 산출할 수도 있다)과 인용율과의 관련성을 검토해 보았다. <표 18>에서 보면 2006연도의 과세전적부심사 처리율은 92.2%로서 타연도 보다 높은데, 인용비율은 34.4%로서 가장 낮은 수치를 보이고 있다. 이는 기각되는 사안이 많이 처리된 것으로 유추할 수 있어 인용에 소요되는 시간이 더 많이 걸리는 것으로 보아 납세자보호에 불리한 측면을 보이고 있다. 이의신청, 심사청구, 심판청구의 경우 모두 처리율은 2005-2006연도에 급속히 증가하여 긍정적인 측면이나 인용율은 증가되지 않음을 보이고 있다. 심사청구와 심판청구의 인용율을 비교하면 심사청구의 경우가 평균 35.8%로서 심판청구의 33.1%보다 약간 높게 나타나고 있다. 조세소송에 있어서 인용율(국가패소율)은 10%-13%로서³⁷⁾ 아직도 높은 수준으로 보이며 전심절차

37) 2000년 이전 국가패소율은 20%이상이었으나 1999년 국세청 제2개청과 더불어 송무조직의 획기적 개선으로 소송업무를 효율적으로 수행하여 국가승소율 제고의 획기적인 전기를 마련하였다(국세청 40년사, 1220)

에 있어서 적극적으로 권리구제를 하여 납세자의 신뢰를 회복하고 소송제기율도 낮출 수 있을 것으로 보인다.

〈표 18〉 연도별 조세불복처리실적과 인용비율

(단위 : %)

연도별	과세전적부심사		이의신청		심사청구		심판청구		행정소송	
	처리율	인용율	처리율	인용율	처리율	인용율	처리율	인용율	처리율	인용율 (국가패소)
2002	89.4	38.8	88.8	37.8	68.8	35.6	65.8	33.1	38.5	10.3
2003	84.7	35.6	89.0	37.1	78.5	30.2	71.3	38.7	35.5	10.4
2004	88.5	36.0	91.4	41.2	81.1	38.6	55.2	34.6	37.4	13.6
2005	86.3	37.6	93.8	32.5	83.8	42.7	66.7	31.6	38.8	13.3
2006	92.2	34.4	92.8	29.0	87.1	32.0	73.1	27.3	38.3	13.5
평균	88.2	36.5	91.2	35.5	79.9	35.8	66.4	33.1	37.7	12.2

주 : 처리율=처리건수/처리대상건수(전년이월+당년접수)

인용율=인용건수/처리건수

자료 : 국세통계연보(2007) 및 조세심판원, 심판청구통계(2008)

다. 일본의 조세불복처리결과

일본의 조세불복절차는 과세전적부심사청구 절차는 없으며 이의신청, 심사청구(우리나라의 심판청구에 해당), 조세소송으로 구분할 수 있다. 각 단계별 청구현황과 처리결과는 다음과 같다. 납세자 중 청색신고자에 해당하는 경우 이의신청과 심사청구 중에서 선택하여 불복절차를 제기한 후 조세소송을 제기할 수 있으나 백색신고자의 경우는 이의신청과 심사청구의 단계를 순서대로 완료한 후에 조세소송을 제기할 수 있다(서희열 2004, 103).

(1) 일본의 조세불복절차별 연간 처리율과 인용율

일본의 이의신청 제기건수는 매년 4~5천건 수준이며 연도별 처리율은 73.5%~80.7%의 수준이며, 인용율은 10.2~16.1%로서 우리나라의 이의신청이나 심사청구에 비하여 낮은 수준이다.

〈표 19〉 일본의 이의신청 처리 현황

(단위 : 건수, %)

연도별	2002	2003	2004	2005	2006	2007	평 균
이 월	1,201	1,511	1,469	1,225	1,177	1,451	
제기건수	5,119	5,573	4,272	4,501	4,301	4,690	
소 계	6,320	7,084	5,741	5,726	5,478	6,141	
처리건수	4,809	5,615	4,516	4,549	4,027	4,956	
처리율(%)	76.1	79.3	78.7	79.4	73.5	80.7	78.0
인용건수	774	817	610	618	411	555	
인용율(%)	16.1	14.6	13.5	13.6	10.2	11.2	13.2

자료 : 일본 국세청. 세무통계(속보). 2008

일본의 경우에는 <표 20>의 심사청구(국세불복심판소 결정)의 처리율은 2007연도에 52.8% 수준으로서 우리나라의 경우보다 오히려 처리기간이 더 길었다. 그러나 인용율은 2003년 22.0%에서 가장 높았으나 매년 감소하여 2007연도에는 12.6%를 차지하고 있어 우리나라보다 적은 수준이다.

〈표 20〉 일본의 심사청구(국세불복심판소) 결정

(단위 : 건수, %)

연도별	2003	2004	2005	2006	2007	평 균
이 월	3,008	2,734	2,439	2,235	1,794	
발 생	3,447	3,087	2,963	2,504	2,755	
합 계	6,455	5,821	5,402	4,739	4,549	
처리건수	3,721	3,382	3,167	2,945	2,404	
처리율(%)	57.6	58.1	58.6	62.1	52.8	57.8
인용건수	818	493	470	361	304	
인용율(%)	22.0	14.6	14.8	12.3	12.6	15.3

자료 : www.kfs.go.jp(일본 국세불복심판소) 자료 일부 정리

인용율=(전부취소+일부취소 건수)/처리건수

회계기간 : 매년 4월1일부터 3월말까지

<표 21>에서 보면 일본의 소송사건 인용율은 최근 상승하고 있으나 최근 6년간 9.3% - 17.9%의 수준으로서 우리나라의 2002 - 2006연도의 10.3% - 13.5% 수준과 비슷한 수준이다. 심사청구의 인용율이 우리나라보다 낮음에도 불구하고 소송제기를 역시 낮게 나타나고 있다. 결론적으로 일본의 세무조사 비율은 높으나 불복청구 건수가 우리나라에 비해 적고, 인용율도 낮아 비교적 납세자보호를

위한 세무조사를 실시하고 있다고 유추할 수 있다. 일본의 조세소송처리율은 2002-2007년 연간평균 48.7%로서 우리나라의 37.7%에 비해 신속히 결정하고 있다.

〈표 21〉 일본의 조세 소송사건의 처리결과

(단위 : 건수, %)

연도별	2002	2003	2004	2005	2006	2007	평균
이월건수	481	515	534	608	443	397	
소송제기	380	492	552	394	401	345	
소계	861	1,007	1,086	1,002	844	742	
처리건수	346	473	478	559	447	387	
처리율(%)	40.2	47.0	44.0	55.8	53.0	52.2	48.7
국가패소건수	33	53	57	52	80	55	
국가패소율(%)	9.5	11.2	11.9	9.3	17.9	14.2	12.3

자료 : 일본 국세청. 세무통계(속보). 2008

(2) 한·일간 조세불복 특징비교

먼저 일본의 이의신청과 심사청구(국세불복심판소), 소송사건의 제기건수 측면에서 보면 심사청구의 경우(우리나라의 심판청구에 해당) 우리나라의 매년 심판청구 제기건수 4-5천건 보다 적은 3천건 내외로 제기되고 있으며, 소송건수도 매년 400-500건 정도 제기되어 우리나라에 비해 조세불복에 따른 사회적비용이 적은 편이다. 기업의 수나 경제규모로 볼 때 우리나라는 세무조사후 과세가 무리하게 이루어지고 있음을 추정할 수 있다. 일본의 심사청구(우리나라의 심판청구) 평균 인용율은 15.3%로서 이의신청 평균인용율 13.2%보다 높게 나타났으나, 우리나라의 경우 심판청구 평균 인용율은 평균 33.1%이고 심사청구인용율은 35.8%로서 일본과는 다른 행태를 보이고 있고 인용율 또한 2배이상으로 나타나고 있다.

라. 인용(채택 또는 경정) 건수당 감세액 비교

과세전적부심사, 이의신청, 심사청구에서 인용된 건수당 감세액을 비교하면 다음 표와 같다.

<표 22>에서 보면 평균 감세액은 과세전적부심사의 경우 285백만원으로서 가장 크고 이의신청의 경우 42백만원으로서 가장 적다. 이것은 이의신청시 소액청구가 많은 것으로 보이는데, 송무조직의 확충과 심리의 전문성을 통해 이의신청을 심사청구에 통합하여 처리하는 것이 신속한 권리구제가 가능할 것으로 본다. 비록 금액의 중요성이 타 절차에 비해 낮다고 하여 납세자의 권리를 소홀하게 하여서는 안되나 과세관청의 중복심리를 방지하는데 효과적이라고 판단된다.

〈표 22〉 우리나라의 불복청구 인용건수당 감세액 규모

(단위 : 백만원)

	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	평균
과세전적부심사	357	399	265	257	149	285
이의신청	32	39	39	69	32	42
심사청구	133	145	96	70	143	117

자료 : 국세통계연보(2007)에서 정리

인용건수당 감세액=감세액/채택(경정)건수

마. 조세소송의 비중과 특수성

2007년도 사건개황(대법원 사법연감)에 따르면 행정사건의 종류 중 조세사건 접수건수는 제1심이 2,248건(15.3%), 항소심이 1,162건(23.6%), 상고심이 651건(23.8%)로서 건수나 비중으로 볼 때 기타의 행정소송사건인 근로관계, 개인자격면허, 영업관계 소송보다 크게 나타나고 있으며 심급단계별로 비중이 증가하고 있어 조세심판의 중요성을 보여주고 있다.

대법원 판결에서도 조세소송의 특수성을 인정하고 있는데 ‘일반적으로 세금부과처분 취소소송에 있어서 과세요건사실에 관한 입증책임은 과세권자인 피고에게 있다 할 것이나, 구체적인 소송과정에서 경험칙에 비추어 과세요건사실이 추정되는 사실이 밝혀지면, 상대방이 문제로 된 당해 사실이 경험칙 적용의 대상적격이 되지 못하는 사정을 입증하지 않는 한, 당해 과세처분을 과세요건을 충족시키지 못한 위법한 처분이라고 단정할 수 없다’고 판결하고 있다(대법원 2002.11.13. 선고 2002두6392).

또한 ‘조세소송에서는 현실적으로 조세의 납부에 관련하여 국민들 사이에 조세회피의 심리가 만연되어 있고, 과세요건사실을 뒷받침해주는 과세자료들이 모두 납세자가 지배하는 생활영역 내에 있어 과세관청이 납세자의 협력 없이 과세자료를 찾아낸다는 것이 극히 어려운 상황에서 조세소송에 있어서도 형사소송에서 요구되는 정도의 입증을 요구한다면 이는 과세관청에게 사실상 불가능한 입증을 요구하는 결과가 되어 조세법률관계의 특수성을 무시하는 불합리하고 부당한 결론이 도출될 위험이 크게 될 수 있다’고 판결하고 있어(서울행정법원 2008.7.9. 선고 2006구합34739 판결) 행정법원에서도 조세소송의 특수성을 인정하고 있다.

바. 개선방안

<표 18>에서 보듯이 국세심판결정의 처리율이 평균 66.4%로서 타 불복절차에 비추어 지연되고 있어 조세심판원의 인력확충이 필요함을 보여주고 있고, 행정소송처리실적도 5년 평균 37.7%로서 매우 저조하다.³⁸⁾ 물론 사안의 복잡성과 중대성을 감안하더라도 납세자를 위해 국세청 송무조직의

38) 과세전적부심사와 이의신청의 결정기간은 30일(심사청구와 심판청구의 결정기간은 90일)이며, 행정소송에서는 제한이 없다.

전문화³⁹⁾와 조세심판원의 확충 및 조세전문법원⁴⁰⁾의 설치 등으로 조속하고 전문화된 결정으로 납세자를 위한 세정을 펼쳐야 할 것이다.

현재 조세불복절차 중 심사청구와 심판청구는 택일하여⁴¹⁾ 반드시 거친 후 조세심판을 제기하도록 하고 있다(조세심판 전치주의). 심사청구는 국세청장이, 심판청구는 과세관청이 아닌 조세심판원에서 수행하므로 징세기관의 심사청구절차를 제외하는 것이 바람직하다는 견해가 제기되고 있다.⁴²⁾ 실제로 심사청구 접수건수는 2002년 1,700건에서 2006년에는 1,296건이 접수되어 매년 감소추세에 있다. 반면에 조세심판원 접수건수는 2002년 3,961건에서 2006년 4,757건으로 급증하고 있는 현실이다. 조세심판원⁴³⁾은 독립적인 기구로 격상되었으므로 과세관청보다 객관성을 유지할 것으로 예상된다.

그러나 심사청구에서의 인용건수당 감세액은 과세전적부심사의 경우보다 적으나 이의신청의 경우보다는 크게 나타나고 있어, 과세전적부심사제도의 강화를 전제로 하여 심사청구를 존치시키고(소액심사와 일반심사로 구분) 이의신청제도를 흡수하도록 하여 심급제도를 단순하게 하고, 국세청의 의견을 일원화, 전문화시키는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 소액심사의 범위로는 과세전적부심사 심의면제 대상금액인 3천만원(과세전적부심사규정 제23조) 또는 조세심판관 합동회의 면제기준인 3천만원(지방세는 1천만원)을 고려하여 3천만원 정도로 구분하면 될 것으로 본다. 현재 사전구제제도로서 과세전적부심을 거친 경우에는 이의신청을 소관 세무서장이 아닌 지방국세청장에게 하도록 규정하고 있는데(국세기본법 제66조, 2007.12.31 신설), 동일한 처분청에 중복심리를 방지하기 위한 것으로서 이를 확대하여 이의신청제도를 폐지하고 심사청구만 존치시켜 국세심사위원회의 심의를 거쳐 국세청장이 재결하도록 하는 것이다. 납세자의 입장에서 다양한 불복청구의 선택권을 부여하는 것이 일견 납세자보호를 강화한 것으로 볼 수도 있으나, 사실관계와 쟁점을 정리하는 수단으로 사용하거나 불복과정에서 증거자료의 자연체출로 행정력이 낭비되는 경우도 있으며, 일본과 독일도 비교적 간단한 조세불복절차를 유지하고 있다.

39) 2006년말 국세청 조사요원 12,555명 중 송무전문요원은 279명이다(2005년도에는 12,329명중 262명임).

40) 미국은 조세법원과 연방조세법원을 설치하고 있다. 독일의 경우도 동일하다.

41) 1999.8.31 국세기본법 제56조 제2항의 개정으로 두 절차 중 하나를 택하여 소송전 반드시 거치도록 하였다.

42) 조재천 외(2008)연구는 조세전문가의 만족도를 조사하여 심급구조의 단순화(과세전적부심사-심판청구-행정소송)와 국세심판원의 독립성을 강조한 조세심판원 설치를 주장하였다. 연구발표 전 조세심판원은 이미 독립기구로 설치되었으나 심급구조의 단순화는 계속 문제제기 되고 있다.

43) 조세심판원은 ①징세기관인 국세청, 관세청, 지방자치단체와는 독립된 국무총리 소속의 독립된 기구로 설치되었으며(2008.2.29 정부조직개편) ②심판관의 독립성보장, 준사법적 심판절차 등 납세자 권리구제를 위한 제도적 장치를 마련하고 있다(국세기본법 제67조).

V. 연구의 요약 및 결론

최근 국세청은 납세자를 위한 세무조사 제도의 혁신을 도모하고자 법령의 정비와 더불어 과세관청 내에 민간인을 참여시킨 각종위원회를 설치운영하고 있다. 또한 부실과세를 방지하고자 민간경영기법인 6시그마운동을 도입하고 과세품질 평가결과는 인사 및 성과보상에 반영하여 고객지향 서비스기관을 구현하고자 하고 있다. 결론적으로 세무조사는 조사대상을 공정하게 선정하고, 실적위주의 과세를 근절하고, 과세품질이 유지되도록 최소한의 범위에서 수행되어야 하며, 조사결과는 투명하게 공개하고, 부당한 과세로 납세자의 권리가 침해된 때에는 조속히 구제되어야 과세의 공평성과 투명성을 달성할 수 있을 것으로 판단된다. 연구결과 현행 세무조사제도의 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 세무조사대상 선정의 공정성과 투명성을 확보하기 위해서는 조사사무처리규정에 신고성실도 평가영역 및 가중치를 규정하여 어떤 평가기준에 따라 선정되었는지 납세자의 예측가능성과 수용성을 제고할 필요가 있다. 무작위 표본추출시 신고성실도 중하위 법인 뿐만 아니라 상위 법인도 포함하여 평가한 후 신고성실도 평가시스템(CAF)의 지속적 개선에 활용하여야 한다. 고액 탈세자의 경우 추정세액만 납부하면 된다는 인식을 불식시키기 위해 일정기간 내에 재조사대상에 포함시키는 것이 바람직하다.

세무조사의 면제기준은 ‘조사대상선정심의 위원회’에서 심의하여 결정하도록 하고 있다. 이밖에도 국세청장 회의시 발표내용 또는 세무조사 길라잡이의 내용, 국세청훈령의 규정 등 다양하게 공시하고 있으므로 세무조사 면제(유예)기준을 법령 또는 국세청고시 수준으로 일정기간별로 공표하여 면제기준의 객관성을 높일 필요가 있다. 한편 소규모성실사업자 세무조사 면제기준에서 법인의 경우 수입금액 1억원 이하로 정하고 있으나(국세기본법 시행령 제63조의 5), 법인세율 적용 과세표준 구간 변경 등 세법개정에 따라 탄력적으로 상향 조정되어야 한다.

국민의 알권리 충족을 위해서 세무조사 선정 대상기준과 선정비율을 개별기업의 정보가 노출되지 않는 한 세부적으로 공개할 필요가 있다. 공기업과 외국기업, 비영리기관의 세무조사실적과 적출내용이 없는 기업의 비율도 별도로 공시할 필요가 있다. 미국의 경우 우리나라보다 규모별, 특성별로 훨씬 자세하게 공시를 하여 국민의 알권리를 충족하고 투명성을 유지하고 있다. 또한 주기적인 세무행정 백서의 발간이 필요하다. 현재 10년 주기의 국세청사, 불규칙하게 국세행정개혁백서를 발간한바 있으나 국세통계연보와 함께 매년 백서형식으로 국세청의 성과목표와 평가결과를 공개하여 국회의 입법과정에 도움을 주고 국민의 알권리를 충족하도록 해야 한다.

둘째, 우리나라의 경우는 세무조사비용은 적으나 세무조사 적출금액비율이 외국에 비해 비교적 높은 문제점을 가지고 있다. 세무조사비용을 확대하기 어려운 여건에서는 사전자료 수집강화로 실지조사를 제한하고 서면조사 또는 간편조사를 적극적으로 활용하며, 업종별(영리기업, 공기업, 비영리기업, 외국기업), 규모별(대규모, 중소기업) 세무조사비용을 조정하고, 무작위추출비용을 확대하여 탈세위험영역을 식별하고 성실신고를 하지 않는 계층의 세무조사에 조사빈도와 조사인력을 집중 배치함과 동시에 세무조사 유형·방법간의 성과 차이분석을 통해 CAF를 지속적으로 개선해야 한다.

셋째, 세무조사기간은 소규모사업자인 경우 국세청훈령에서 규정하고 있지만 기타의 사업자는 규정하고 있지 않다. 조세법칙조사의 경우가 아닌 일반조사의 경우 규모와 특성에 따라 조사기간의 한도를 조사사무처리규정(국세청훈령)이나 법령에 일정기간을 정해놓는 것이 납세자의 권리보호를 강화할 것으로 본다. 또한 제한된 세무조사 기간내에 공정하게 수행하려면 세무공무원의 질문에 대해 허위의 진술을 하거나 그 직무집행을 거부 또는 기피한자의 벌칙을 벌금 또는 과료 50만원의 현행 규정을 강화할 필요가 있다.

넷째, 과세전적부심사제도가 법제화된 2000년도 이후의 심사청구와 심판청구의 인용율을 보면 이전보다 오히려 증가된 것으로 나타나 사전구제제도인 과세전적부심사가 제대로 작동되고 있는지 의문이다. 과세전적부심사의 처리결과가 이후 조세불복절차에서 어떻게 종결되었는지 세부적으로 검토하여 심리에 참고할 필요가 있다. 실무적인 개선점으로는 국세청 재결 과세전적부심사 결정례를 공개하고 불복청구서(심사청구 또는 심판청구)에 과세전적부심사 여부를 기재하도록 하여 심리 결과를 고려하도록 하여야 한다.

다섯째, 현재 법원소송에 있어서는 조정제도가 있으나 조세불복단계에 있어서는 납세자와 국세청과의 조정제도가 없다. 다양한 거래가 출현하고 세법적용에 다툼이 많아지는 현실에서 미국에서와 같이 조정제도를 고려할 수도 있으나 조기도입은 시기상조로 보이며, 단기적 방안으로는 세무조사에 따른 수정신고제도를 허용하여 미납부가산세를 일부 감면(부당과고시 제외)하여 주고 추후 행정 불복청구를 제기하지 못하게 하고(재판청구권은 가능) 신속히 쟁송을 마무리하는 것이 쟁송비용과 시간소모를 절감할 것으로 보인다.

여섯째, 일본과 비교하여 현저히 높은 조세불복제기율과 높은 인용율 등을 볼 때 일부 부실과세가 이루어지고 있고 납세자는 신속한 권리구제를 받고 있지 못하므로, 조세불복절차의 단순화에 더불어 국세청 송무조직의 전문화와 조세심판원의 확충이 시급하다. 이를 위해 사전구제절차의 강화와 더불어 사후구제절차인 이의신청과 심사청구를 통합하고 심사청구(소액과 기타로 구분)만 존치시켜 조세불복절차를 단순하게 할 필요가 있다. 조세소송의 경우 조세법원을 두어 전문성을 확보하는 경우 신속한 결정이 이루어 질수 있을 것이다.

그 밖에 제도적인 개선점으로는 납세자보호담당관의 지위와 역할을 법령에 규정하여 독립성을 강화하고 납세자와 과세관청의 조정자 역할을 수행할 수 있도록 하여야 한다. 세무서내의 납세자를 위한 각종 위원회는 그 기능과 성과를 세무조사 길라잡이 등 홍보자료를 통해 납세자에게 충분히 홍보하여 납세자가 손쉽게 활용할 수 있도록 하여야 한다.

본 연구의 한계로는 실태조사를 근거로 하여 세무조사에 대한 관계자(실무자 및 세무공무원) 및 전문가에 대한 설문조사를 실시하거나 실증분석 자료를 통한 통계적분석을 수행하여 정책적 시사점을 제시하지 못한 점이 있다.

참고문헌

- 국세청. 2006, 2007 국세통계연보
- _____. 2008.10.1. 정책속보. 법인 정기조사 대상축소
- _____. 2008.7.22. 보도자료. 외부전문가 세무조사대상 선정절차에 참여
- _____. 2008.5.16. 보도참고자료. 전국세무관서장 회의자료
- _____. 2008.3.6. 보도자료. 국세통계 정보공개 확대
- _____. 2008. 세무조사 길라잡이 Green Book
- _____. 2007.7.27. 조사사무처리규정(국세청 훈령 제1661호)
- _____. 2007.6.21. 소득세 수시조사 결과
- _____. 2007.6.18. 지난해 조사업무 추진상황 개요
- _____. 2007.5.1. 과세전적부심사 사무처리규정(국세청 훈령 제1645호)
- _____. 2006.10. 「세금에 대한 오해 그리고 진실」
- _____. 2006. 「국세청40년사」
- _____. 2005.11.1. 보도자료. 세무조사운용현황
- _____. 2005.6. 2005년 상반기 자체평가결과
- _____. 2003.7.1. 성실납세자 우대관리규정(국세청 훈령 제1504호)
- _____. 2001. 「2000년 국세행정개혁백서」
- _____. 2000.11.9. 납세자보호 사무처리규정(국세청 훈령 제1699호, 2008.9 최종개정)
- 김문현. 2007. “세무조사 전후 이익조정의 양상”. 세무와 회계저널 제8권 제4호 : 243 - 260
- 김영조. 2007. “행정조사기본법의 문제점과 개선방안”. 공법학연구 제8권 제3호 : 89 - 122
- _____. 2005. “독일의 조세불복제도”. 상명대학교 사회과학연구소
- 김유찬. 2004. 「세무조사제도의 문제점과 개선방안」. 한국경제연구원
- 김유찬. 2002. “독일의 조세소송대리제도의 현황과 우리나라에 주는 시사점”. 계간 세무사 2002년 겨울호
- 김종석. 2004. 「세무분야 부패방지 시민참여 실천방안 개발」. 부패방지위원회 연구용역보고서
- 김형준. 2004. 「적정세무조사에 대한 연구」. 한국조세연구원
- 박달영. 2007. “조세불복절차에 조정제도 도입방안”. 계간 세무사. 한국세무사회
- 박수원 · 이효익. 2005. “법인세추징세액 결정요인에 관한 연구”. 세무학연구 제22권 제1호 : 133 - 155
- 서희열 · 김형상. 2002. “법인세조사 실태분석을 통한 신세무조사제도의 효율성 제고방안”. 세무학연구 제19권 제1호 : 45 - 75
- 서희열. 2004. “실태분석을 통한 국세심판제도의 효율적 개선방안”. 세무학연구 제21권 제3호 : 97 - 128
- 심태섭. 2005. “세무조사와 성실납세자에 대한 혜택이 납세자의 세무신고에 미치는 영향”. 경영학연구. 제34권 제4호 : 1001 - 1022
- 오기수. 2003. “언론에 비친 세무조사의 실태에 관한 연구”. 세무학연구 제20권 제3호 : 197 - 230
- 오 윤 · 박명호. 2007. 「세무조사제도 개혁방안」. 한국조세연구원
- 이광수 · 정규언. 2007. “국세불복절차의 선택 요인과 개선방안”. 세무와회계저널 제8권 제4호 : 69 - 99

- 이병산 · 정재현. 2008. “기업의 조세회피행위 여부에 따른 시장반응”. 세무학연구 제25권 제1호 : 139 - 168
- 임승순. 2005. 「조세법」. 박영사
- 임진윤. 2006. “세무조사 추정세액의 크기에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”. 세무학연구 제23권 제3호. 한국세무학회 : 167 - 190
- 정규언 · 오윤택. 2005. “자영업자 성실납세를 위한 납세유인제도에 관한 연구”. 세무와 회계 저널. 제6권 제3호. 한국세무학회 : 7 - 28
- 정덕주 · 김광윤. 2004. “조세 징수관리의 현황과 개선방안”. 세무학연구 제21권 제4호 : 39 - 61
- 조세심판원(www.ntt.go.kr). 심판청구통계
- 조재천 · 홍정화 · 김완희 · 김선구. 2008. “이용 만족도 분석을 통한 조세불복제도 개선방안 연구”. 세무와 회계저널 제9권 제2호. 한국세무학회 : 9 - 42
- 현진권. 2004. “조세불복의 원인과 대책”. 월간조세 192호(5월호)
- 현진권 · 박창균 · 강병민. 2002. “실험자료를 사용한 납세순응행위의 실증분석”. 세무학연구 제18권 제3호 : 59 - 80
- Willis, E., W.H. Hoffman, D.M. Maloney, W.A.Raabe. 2007. *West Federal Taxation, Comprehensive Volume*.
- Internal Revenue Service. 2008. *Examination of Returns, Appeals Rights, and Claims for Refund. Publication 556*(Rev. May 2008), Databook 2007.
- OECD, *Tax Administration in OECD countries : Comparative Information Series*(2004)
- www.altexis.fr/index_uk.htm
- www.hmrc.gov.uk/dealingwith/appeals.htm
- www.hmrc.gov.uk/pdfs/cop14.htm#d
- [http : //trac.syr.edu/tracirs/](http://trac.syr.edu/tracirs/)
- 日本 國稅廳(www.nta.go.jp). National Tax Agency Report 2007.
- _____. 2008. 稅務統計(速報)
- _____. 2008. 國稅廳統計年報書(FY2006)
- 山口義夫. 2006. 稅務調査の ターゲット. 中央經濟社.
- 日本 國稅不服審判所(www.kfs.go.jp)
- 조세일보. 2008.10.30. 세무조사 100일 못 넘기게 법제화 추진
- 조세일보. 2008.7.10. 세무조사 연장 승인
- 조세일보. 2008.6.25. 2000년 이후 공기업 세무조사결과 추정액 9,000억원
- 조세일보. 2008.6.24. 세무조사 축소
- 조세일보. 2008.1.28. 기업세무조사 비율
- 중앙일보. 2008.8.8. 외국투자기업들, 들쭉날쭉 조세행정 등에 골머리
- 중앙일보. 2008.7.28. 론스타의 양도차익과세
- 중앙일보. 2008.7.22. KBS세무소송 포기, 세무조사면제기준
- 한국경제. 2008.7.18. 세무조사기간의 법제화
- 공공기관 정보공개에 관한 법률(일부개정 2008.2.29 법률8871호)
- 대법원. 2007년 사법연감(통계). 2007년도 사건개황

A Study on the Current Practices and Improvements of Tax Examination System in Korea

Taeseung Park*

— <Abstract> —

Tax examination and advocacy of taxpayers are in a tradeoff relation. Government has been improving tax examination system since 1999 with the introduction of new policies such as taxpayer advocacy officer and pretax propriety examination. This paper reviews the tax examination policies have been operating as intended and suggests improvements for the tax examination system. This paper is based on the tax statistics and cases in Korea and other countries.

Research results indicate the necessity of additional disclosure of examination sampling process and results, adjustment of tax examination ratio with annual tax white book publication, limitation of tax examination period, detailed follow-up of pretax propriety examination, adoption of mediation system and simplification of appeal process with the introduction of tax court. In addition, this paper emphasizes enactment of taxpayer advocacy officer and enforcement of a taxpayers advocacy committees publicity.

<Key words> tax examination, sampling for tax examination, examination results disclosure, pretax propriety examination, mediation system

* Full-time Lecturer, Department of Tax Accounting, Induk Institute of Technology