

행동과학에 기초한 주요국의 납세자 친화적 세무행정 및 정책시사점*

강민조**

〈요 약〉

이 연구의 목표는 납세자 중심의 세무행정을 지향하는 주요국의 세무행정과 이를 뒷받침하는 조직구조를 비교·검토한 후 납세자 친화적 세무행정의 개념을 제시하고, 우리나라의 세정 혁신에 필요한 정책시사점을 도출하는 것이다. 납세자 친화적인 선진 세무행정의 특징은 다음의 다섯 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 세무행정의 비전을 명확하게 제시하고 전략목표와 연계된 핵심 성과지표를 체계적으로 관리한다. 둘째, 납세순응 위험관리(Compliance Risk Management)모델에 따라 사전에 파악한 납세자 유형별 불응위험에 차별적으로 대응한다. 셋째, 시대의 변화와 공동체의 요구에 부응하는 세무행정의 전략목표를 달성하기 위하여 지속적인 개혁을 추진하는 내부전담조직을 갖추고 있다. 넷째, 목적 적합한 세무정보의 체계적인 수집과 효과적인 활용을 위한 유·무형의 인프라를 확충하고 있다. 다섯째, 상시 자문·감독기구를 설치하고 내·외부 이해관계자들과의 소통을 통해 공동체의 관심과 참여를 유도한다.

납세자 행동에 대한 과학적인 이해를 바탕으로 하는 정책 개입(behavioral interventions)은 마찰과 갈등, 행정비용을 최소화하면서 납세순응도를 현저히 개선할 수 있다. 행동과학에 기초한 납세자 친화적 세무행정을 실현하기 위해서 우리나라 국세청은 전담기구를 설치하여 전통적인 하향식(top-down) 시스템을 지양하고 상향식 정책시스템을 도입할 필요가 있다. 첫째, 납세자 친화적 세무행정에 비전을 명확하게 제시하고 주요 이해관계자들의 자발적 참여를 유도한다. 둘째, 고객(납세자), 파트너(세무대리인), 정부 관료, 연구기관 등 조세 시스템을 구성하는 주체들과의 긴밀한 협력과 소통을 바탕으로 사전적 납세순응 위험 관리 체계를 확립한다. 셋째, 전략목표와 연계된 주요 성과지표를 개발하고, 정책을 실행하는 과정에서 획득한 정보를 체계적으로 활용하는 지식 관리(knowledge management) 프로세스를 구축한다.

〈주제어〉 납세자 친화적 세무행정, 행동과학, 네티지, 경험적 증거에 기초한 정책 수립

* 본 논문은 2018년도 한국조세재정연구원 「조세전문가 네트워크 사업」(강민조(2018), 납세자 친화적 세무행정을 지향하는 주요국의 국세행정·조직에 대한 비교 및 정책시사점)에 기초한 논문임.

** 동덕여자대학교 세무회계학과 조교수, minjokang@dongduk.ac.kr, 주저자

논문접수일 2019년 5월 14일

1차수정일 2019년 12월 1일

게재확정일 2019년 12월 4일

I. 서 론

2017년을 기준으로 납세자가 자신의 과세표준을 스스로 측정하여 세금을 신고하는 법인세·소득세·부가가치세가 우리나라 국세 전체에서 차지하는 비중은 약 79%에 해당한다. 신고납세를 근간으로 하는 조세 시스템에서 국가 재정의 건전성을 확보하려면 탈세의 가능성을 원천적으로 차단함과 더불어 납세자들의 성실납세를 독려하는 세무행정이 뒷받침되어야만 한다. 납세순응도(tax compliance)를 높일 수 있는 주요 요인은 경제학, 심리학, 법학, 사회학, 행정학, 회계학 등을 아우르는 학제적 연구의 대상이 되었고, 주요 선진국의 세무당국은 축적된 학문적 성과를 적극적으로 활용하여 납세자 행동을 이해하고 납세자 중심의 세무행정을 구현하고자 노력하고 있다(OECD 2010).

이 연구의 목표는 납세자 친화적인 세무행정의 개념을 정립하고 우리나라 국세행정의 운영 및 조직 설계에 필요한 정책적 시사점을 제시하는 것이다. 우리나라 국세행정·조직의 문제점으로는 크게 네 가지를 지적할 수 있다.¹⁾ 첫째, 세무행정의 과학성과 전문성이 부족하다. 국세청은 여전히 지역별·기능별 조직체계를 갖추고 있어 급변하는 기술환경의 변화에 적응하기가 어렵고, 납세자들의 다양한 서비스 욕구를 충족하기 어렵다. 둘째, 세무행정 전략의 수립 및 실행에 필요한 정보가 효과적으로 수집·분석·활용되지 않고 있다. 지역별·기능별로 데이터가 분산되어 있고 서비스의 품질을 높이는 데 적합한 정보의 적시성 있는 활용이 부족하다. 셋째, 세정 운영의 감시·감독 측면에 있어 상시적인 외부감독기구가 존재하지 않으며 내·외부 이해관계자들과의 소통 채널이 통합적으로 관리되지 않고 있다. 넷째, 국세행정 혁신을 위한 논의가 단발성에 그치는 경우가 많으며 세무행정의 패러다임 및 전략목표의 부재로 인하여 지속적인 추진동력을 확보하지 못하고 있다.

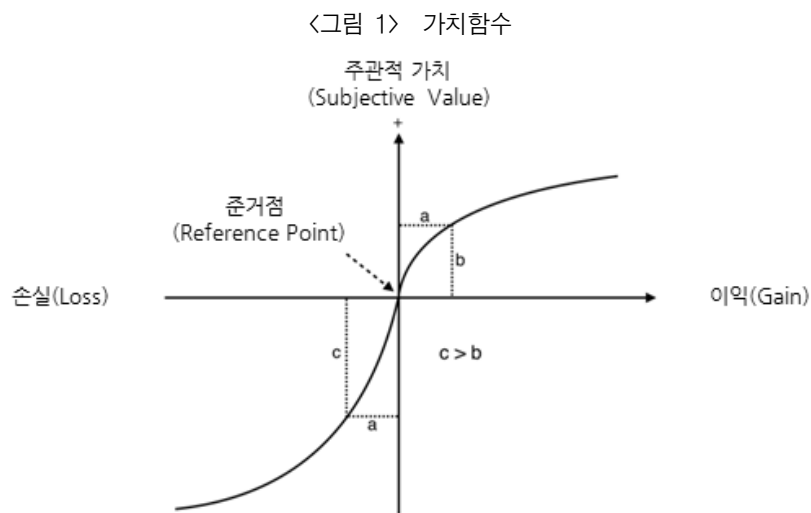
이어지는 본문의 구성은 다음과 같다. 먼저 납세자 친화적 세무행정을 구현하기 위해서는 납세자에 대한 올바른 이해가 필요하므로 납세자 행동 연구에 대한 최신 동향 및 주요 선진국의 납세자 친화적 세무행정 구현 사례를 살펴본다. 둘째, 정책 도구의 개발·실행·평가 과정에서 행동과학 이론이 명시적으로 적용된 세정 프로그램을 중심으로 경험적 증거에 기초한 납세자 친화적 세무행정 구현 사례를 조사한다. 마지막으로, 납세자별 순응위험을 사전에 파악하고 맞춤형 대응전략을 실행하고 있는 호주국세청의 패러다임 전환을 살펴보고 우리나라 국세행정의 혁신에 필요한 정책시사점을 도출한다.

1) 이하 내용은 국세행정 개혁 TF 권고안에서 제시된 주요 문제점과 권고사항을 참고한 것이다.

II. 행동과학 이론과 납세자 친화적 세무행정

1. 행동과학에 기초한 납세자 행동의 이해

인지심리학 및 사회심리학 이론을 경제적 의사결정의 맥락에 적용하는 행동과학은 납세자 행동의 원인을 정확히 이해하고 적합한 세무행정 전략을 수립하는 데 매우 유용한 지침을 제공한다. 프로스펙트 이론(Prospect theory)이 제안하는 가치함수(value function)에 따르면 어떤 대안으로부터 기대할 수 있는 주관적 이득 또는 손실에 대한 평가는 준거점(reference point)에 의존한다. <그림 1>에서 제시한 바와 같이 이익의 만족감에 비하여 동일한 크기의 손실에서 기인하는 고통이 훨씬 크기 때문에 가치함수의 기울기는 준거점을 중심으로 오른편(이익구간)과 왼편(손실구간)이 비대칭적으로 나타난다. 따라서 불확실성 하의 의사결정에서 직면하는 경우 사람들은 손실의 회복을 위해서는 기꺼이 위험을 부담하면서도 동일한 금액의 불확실한 이익을 얻고자 위험을 부담하는 것을 꺼리는 손실 회피(loss aversion) 성향을 보인다. 가치함수의 비대칭성과 손실 회피를 납세자 순응의 맥락에 적용하게 되면 세무신고 의사결정에 직면한 납세자들의 심리를 잘 이해할 수 있다. Schepanski and Kelsey(1990)는 납세자들이 같은 금액의 세금이라 하더라도 이익의 감소로 인식할 때보다 손실로 인식하는 경우에 탈세성향이 더욱 강하게 나타난다고 보고하였다.



인간의 인지능력은 제한적이라 동일한 내용이 담긴 정보라 하더라도 메시지가 제시되는 방식에 따라서 비교 대상에 대한 평가가 달라지고 선택이 달라진다. 두 대안이 경제적인 측면에서 동등하더라도 이득 또는 손실에 대한 주관적 인식에 따라 선호가 달라지는 현상을 프레이밍 효과(framing effect)라고 한다(Kahneman 2011). 대개 근로소득자들은 연말정산에서 추납보다 환급을 선호하는 경향이 있다. 환급 발생하였다는 것은 예납적 원천징수 또는 중간예납이 과다하였기 때문이다. 경제적인 의미로 본다면 환급 포지션은 정부에게 무이자로 대출을 해 주고 원금만을 돌려받는 거래에 해당한다. 무이자로 대출을 받아 원금을 돌려주는 대안(추납)보다 무이자로 대출을 해 주고 원금을 돌려받은 대안(환급)을 선호하는 현상은 순수 경제적 요인만으로는 이해하기 어려운 이상 현상(anomalies)에 해당한다.

정보의 양이 정보처리 능력을 초과하게 되면 인지 과부하(cognitive overload)가 발생한다. 따라서 사람들은 복잡한 현실의 문제에 직면할 때 어림짐작(heuristic)을 사용하여 문제를 단순화하는 경향이 있다. 사람들이 모든 정보를 편의 없이 활용하지 않는 경우가 많으므로 중요한 정보를 부각(salience)함으로써 정책 효과를 거둘 수 있다. 세무행정의 맥락에 적용해 보면 납세자들의 행동에 영향을 미칠 수 있는 주요 정보(별칙의 규모, 세금의 중요성, 공공서비스 혜택 등)를 부각함으로써 성실한 납세를 유도할 수 있다. 디폴트 효과(default effect)란 사람들이 최초로 주어진 대안을 선택하고 이후에 기존의 선택을 잘 바꾸지 않는 성향을 지칭한다. 납세자들의 신고 오류를 예방하는데 옵트인·옵트아웃 옵션²⁾은 매우 유용한 시사점을 제공한다. 예를 들어 세무당국이 사전에 파악된 과세 관련 정보를 납세자별 세무신고서 양식에 미리 채우는 서비스는 디폴트 효과를 통해 성실납세를 유도할 수 있다.

기업이 계정과목(accounts)을 설정하여 예산을 수립하고 성과를 평가하는 것과 유사하게 사람들은 저마다 마음속으로 측정의 범주를 설정하여 일상적인 경제활동의 이익과 손실을 주관적으로 평가한다(Thaler 1999). 납세자에 대한 세무회계 교육의 중요성은 부가가치세에 대한 심리회계(mental accounting) 이론으로 뒷받침된다. 기업회계기준에 따르면 사업자가 거래 징수하는 부가가치세는 부채(예수금)의 증가로 인식하고, 세금을 납부할 때에는 부채의 감소로 기록된다. 그런데 세무회계에 대한 이해가 부족한 사업자들은 매출액에 부가가치세가 포함된 공급대가 전체를 이익으로, 부가가치세를 자신이 부담하는 세금(손실)으로 인식하는 경향이 있다. 프로젝트 이론의 가치함수에 따르면 순이익의 측면에서는 동일한 대안이라 하더라도 간접세에 대한 이해가 부족한 사업자들은 손실의 고통을 줄이기 위해 비순응적으로 행동할 개연성이 높다(Muehlbacher and Kirchler 2013).

2) 분명한 의사를 표현하지 않은 한 동의할 의사가 없다고 보는 것을 옵트인(opt-in), 의사를 달리 표현하지 않은 한 의사가 있다고 보는 것을 옵트아웃(opt-out)이라고 한다.

〈표 1〉 납세자 행동을 결정하는 심리적 요인

요인	행동과학 원리	납세자 행동
손실회피 (Loss aversion)	사람들은 어떤 대안으로부터 얻을 수 있는 이득으로부터 얻는 심리적 만족보다 같은 크기의 손실로부터 더욱 큰 고통을 느낀다. 손실을 회복하기 위해서는 위험을 감수하지만, 이득을 추구하기 위한 위험을 꺼린다.	환급 포지션에 있는 납세자가 추가적인 이득을 얻기 위해 소득을 과소 신고할 가능성에 비하여, 추납 포지션에서 세금을 손실로 인식하는 납세자가 손실의 회복을 위해 과소하게 신고할 가능성이 더욱 크다.
타성 (Inertia)	사람들은 최초 주어진 대안을 그대로 수용하는 경향이 강하다. 일단 이해하기 쉽고 간단한 대안을 선택하게 되면 이후에는 습관적으로 기존의 선택 대안을 유지한다.	제삼자보고 등에 의하여 사전에 파악된 과세 관련 정보를 납세자별 세무신고서 양식에 미리 채움으로써 부주의에 의한 신고 오류를 감소시킬 수 있다.
부각 (Salience)	사람들은 이용 가능한 모든 정보를 편의 없이 활용하지 않고 두드러지게 나타나는 정보에 더욱 큰 영향을 받는다.	성실납세의 가치, 공공서비스 혜택, 탈세로 인해 발생하는 사회적 문제 등에 대한 정보를 부각한 신고안내문이 납세자 행동에 영향을 미칠 수 있다.
프레이밍 (Framing)	동일한 경제적 효과를 가지더라도 선택 대안이 제시되는 방식에 따라서 선택이 달라진다. 수술에 의한 사망확률이 10%인 제시되는 경우 생존확률이 90%라고 제시되는 경우보다 선택 가능성이 작아진다.	연말정산 환급을 이익으로 추납을 손실이 인식하는 경우 납세자들은 연말정산 환급 포지션을 선호한다.
심리회계 (mental accounting)	사람들은 마음속에 경제활동을 기록하는 단위를 설정하고 주관적으로 이익과 손실을 측정하고 평가한다.	부가가치세 거래 징수액을 이익으로 납부를 손실로 인식하는 납세자는 예수금으로 올바로 이해하는 납세자에 비하여 부가세 납부에 대한 불만이 클 것이다.

출처 : Kirchler(2007), Olsen et al.(2018)을 바탕으로 저자 작성

2. 납세자 친화적 세무행정의 이론적 토대

가. 합리적 선택

납세자 순응(taxpayer compliance)에 대한 최초의 이론적 분석으로 알려진 Allingham and Sandmo(1972)는 범죄행위에 대한 Becker(1968)의 경제적 분석이론을 소득세 신고납부 의무가 있는 납세자의 의사결정에 적용하였다. 신고전학과 경제학이 상정하는 합리적 주체는 자기의 효

용을 극대화하는 데 관심을 집중한다. 이용 가능한 모든 정보를 편의 없이 활용하고, 일관된 선호를 유지하면서 실질적인 차이가 없는 대안에는 무차별하게 반응한다. 합리적 선택(rational choice)이론에 따르면 합리적인 납세자들은 세무조사확률과 가산세율을 고려할 때 탈세의 금전적 이득을 적발이 되는 경우 추정되는 세금 및 벌칙에 견주어 기대효용을 계산한 다음 최적 수준의 탈루액을 결정한다. 납세(또는 탈세)의 동기는 사익의 추구이며, 납세자들은 금전적 유인에만 반응한다고 전제하기 때문에 세무조사 빈도를 높이고 벌칙을 강화하는 것만이 납세불응(tax noncompliance)을 억제하는 유일한 방도라는 결론에 도달한다.

세무조사를 통하여 신고성실도를 검증하고 정당한 벌칙을 부과하는 것은 공평과세를 실현하기 위하여 필수적이다. 그러나 사후적인 검증은 비용이 많이 수반되므로 세무행정의 효율성이 훼손된다. 이해하기 어렵고 애매한 조세법령이 빈번하게 개정되는 과정에서 조세채무의 불확실성이 높아지게 되면 조세쟁송 등의 추가적 부담이 발생한다. 세무조사자 선정과정에서 투명성과 절차적 공정성이 뒷받침되지 않고 의도하지 않은 불응을 탈세와 마찬가지로 취급한다면 세무행정에 대한 불신은 더욱 가중될 것이다.

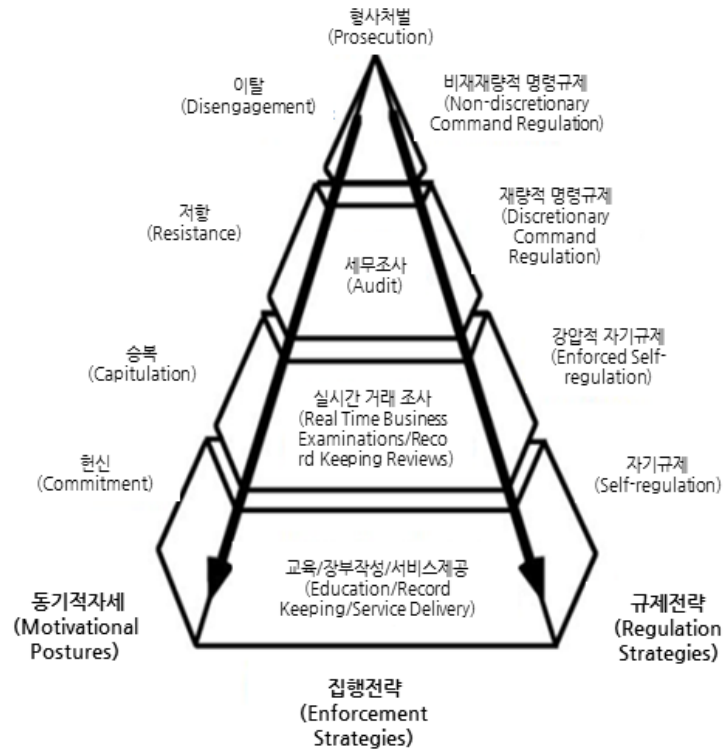
합리적 선택이론은 조세법의 복잡성, 납세 행동의 이면에 놓인 동기와 태도를 고려하지 않는 권위적이고 강압적인 세무행정과 친화력을 가진다. 특히 세법해석의 어려움, 세무신고절차의 복잡성에서 기인하는 납세불응은 납세자 개인의 문제일 뿐 정책적 과제로 취급하지 않는다. 따라서 납세자 친화적 세무행정을 이끌어갈 이념으로는 한계를 가진다.

나. 동기적 자세

1999년부터 2005년까지 호주국립대학은 호주국세청(ATO : Australian Tax Office)의 적극적인 협조를 바탕으로 납세에 대한 차별적인 동기와 태도를 이해하기 위한 일련의 과학적 연구를 실행하였다. Braithwaite(2003)는 대표본 설문에 기초한 다각도의 연구 성과물을 종합하여 세무당국과 납세자들의 상호작용 결과로 형성되는 납세자 동기의 이질성을 헌신(commitment), 승복(capitulation), 저항(resistance), 이탈(disengagement)로 구분하였다. 동기적 자세(motivational postures)는 사회적 거리(social distance) 개념을 원용하여 납세자가 조세 시스템 및 과세당국에 대하여 느끼는 심리적 거리감을 측정한 것으로서 거리가 가까운 쪽에서부터 헌신-승복-저항-이탈의 순으로 나열할 수 있다.³⁾ Braithwaite(2003)는 이후 게임(game-playing)을 추가하여 모두 5개의 차별적인 동기적 자세를 제시하였다. 헌신적인 납세자들은 조세 시스템을 존중하고 성실납세를 올바른 일로 받아들이는 다. 승복적인 납세자들은 세무당국의 정당한 권위를 인정한다. 저항적인 납세자들은 세무당국의 의도를 의심하고 권위에 도전한다. 조세 시스템에서 이탈된 납세자들은 세무당국으로부터 심리적으로 완전히 유리되어 있다. 게임에 참여하는 납세자들은 조세법의 흠결을 적극적으로 이용하여 조세회피 수단을 강구하며 조세법의 적용 및 해석의 문제를 두고 세무당국과 대립한다.

3) 헌신과 승복은 존중(deference)적인 자세로, 이탈과 저항은 경시(defiance)적인 자세로 재분류가 가능하다.

〈그림 2〉 동기적 자세와 대응적 규제



출처 : Braithwaite(2003)

호주국세청은 동기적 자세 이론에 대응적 규제(responsive regulation)를 접목한 납세순응 모델(ATO compliance model)을 도입하였다. <그림 2>에서 제시한 바와 같이 ATO Compliance model에는 납세자들의 차별적 동기에 따라 납세순응을 제고하는 데 유용한 맞춤형 세무행정을 구현하려는 세무당국의 의지가 표현되어 있다. 가령, ‘헌신’ 및 ‘승복’과 같은 존중적인 납세자들(deferent taxpayers)에게는 강압적인 규제를 지양하고 납세협력절차의 간소화, 적절한 교육프로그램 제공을 통한 자기규제(self-regulation)를 강화하도록 지원한다. 반대로 ‘저항’ 및 ‘이탈’과 같은 경시적인 납세자들(defiant taxpayers)에게는 세무조사 및 벌칙부과와 같은 명령적 규제를 강화한다. 동기적 자세이론은 납세에 대한 차별적 동기와 납세행동의 다양성을 체계적으로 범주화하여 맞춤형 전략을 제시할 수 있어 납세자 친화적 세무행정에 적합한 이론적 토대를 제공한다.

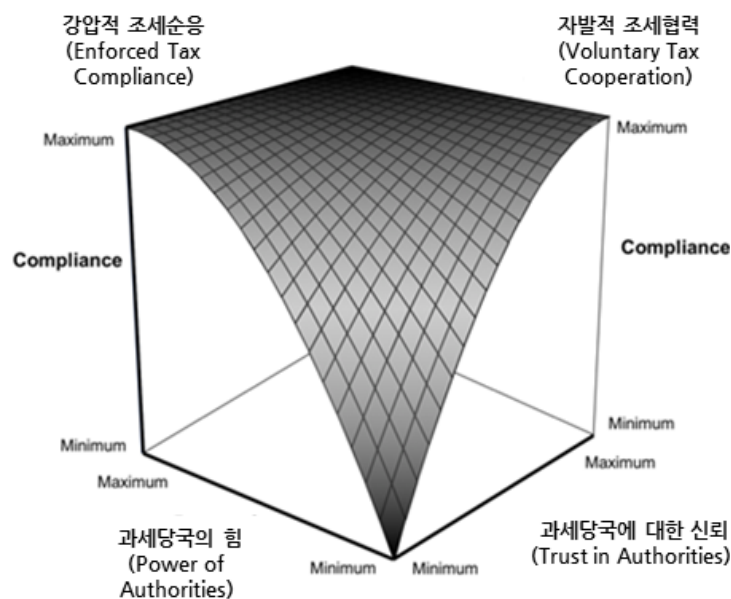
다. 미끄러운 경사

Kirchler(2007)는 경제학 및 심리학 연구의 성과를 종합하여 납세자별 순응의도 및 국가별 납세

순응도의 차이를 설명하는 이론적 틀로서 ‘미끄러운 경사이론(Slippery Slope Framework)’을 제시하였다. 미끄러운 경사이론에 따르면 납세자 조세순응에 영향을 미칠 수 있는 수많은 요인이 궁극적으로 납세자들이 인식하고 있는 정부힘(Power of authority)과 정부신뢰(Trust in authority)의 두 차원으로 환원될 수 있다. 세무조사, 처벌의 규모, 제3자 보고시스템과 같은 경제적·제도적 요인들은 정부힘에 대한 인식수준을 결정하고 납세자들의 강압적 순응(enforced compliance) 의도에 영향을 미친다. 반면에 납세규범, 조세공정성, 정부지출의 투명성, 세무행정 서비스 품질 등과 같은 사회적·심리적 요인은 정부신뢰에 대한 인식수준을 결정하고 자발적 순응(voluntary compliance) 의도에 영향을 미친다. Kirchler et al.(2008)은 개인적 납세순응 의도뿐만 아니라 국가별 납세순응도 수준을 정부힘과 정부신뢰의 상호작용에 의한 강압적 순응과 자발적 순응의 차이로 설명할 수 있다고 보았다.

<그림 3>에서 나타난 바와 같이 완전한 순응(full compliance)에 도달할 수 있는 경로는 정부힘·정부신뢰, 그리고 정부힘과 정부신뢰의 상호작용 효과에 따라 3차원의 곡면으로 표현할 수 있다. 현실적으로 정부힘과 정부신뢰가 완전한 수준에 이르는 불가능하므로 정부힘 또는 정부신뢰만으로는 완전한 순응에 도달하기 어렵다.

〈그림 3〉 미끄러운 경사 이론



출처 : Olsen et al.(2018)

그러나 정부힘과 정부신뢰의 상호작용이 긍정적인 상승효과를 유발하게 되면 단일 차원만으로는 도달하기 어려운 높은 수준의 납세순응도를 달성할 수 있다. 반대로 두 차원 중 어느 하나

의 영향력이 줄어들게 되면 부정적 하강효과로 인하여 가파른 경사를 따라 조세순응도가 급격하게 낮아진다.

미끄러운 경사이론에 따르면 납세자와 세무당국과의 상호작용방식이 납세풍토(tax climate)를 결정하고 세무당국에 대한 납세자들의 인식에 영향을 미친다. 납세자와 세무당국의 관계가 적대적일 때 도둑과 경찰의 표상이, 납세자와 세무당국의 관계가 우호적인 경우는 고객과 봉사자의 표상이 지배적으로 형성이 된다. 적대적인 조세풍토에서는 정부힘을 통한 강요된 순응만이 납세순응을 크게 좌우하는 반면, 우호적인 조세풍토에서는 정부신뢰에 기초한 자발적·협조적 순응이 납세순응의 상승작용을 이끈다.

의도적이고 적극적인 탈세행위에 초점을 두고 납세자의 불응(taxpayer noncompliance) 문제를 다루는 경우 세무행정의 자원은 탈세를 적발하고 처벌하는 일에 집중된다. 세무당국은 잠재적 탈세범들과의 전쟁에 몰두하게 되고 국세청과 납세자들의 관계는 경찰과 도둑의 사회적 표상으로 유지·강화되는 악순환에 빠지게 된다. 세무당국이 납세자들을 잠재적 탈세범으로 간주하고 감시와 처벌에 몰두한다면 긴장과 마찰이 상존하는 적대적 관계를 극복하기가 어려울 것이다. 이에 반하여 납세자들의 애로사항을 경청하고 적극적으로 문제해결에 노력하게 된다면 호혜적 관계(reciprocity)가 성립하여 자발적 순응도가 개선될 수 있을 것이다(Larsen 2018). 요컨대, 미끄러운 경사이론은 납세자 순응의도(taxpayer compliance intentions)의 차별적 특성을 강압적 순응과 자발적 순응으로 개념화하고 납세순응도를 결정하는 여러 요인을 정부힘과 정부신뢰라는 두 개의 차원으로 축약함으로써 납세자의 심리를 이해하고 납세자 친화적인 세무행정을 구축하는 데 유용한 함의를 제공한다.

III. 주요 선진국의 납세자 친화적 국세행정

1. 넛지(Nudge)

인간 행동에 영향을 미치는 환경적·심리적 유인에 대한 지식은 구체적인 정책 도구를 디자인하는 데 쉽게 적용할 수 있다(James 2015). 이에 따라 주요 선진국에서는 의료·보건·환경·교통 등 공공행정의 전반에 걸쳐 행동과학 원리를 적용한 정책 도구를 폭넓게 활용하고 있다(OECD 2015). 가령, 사망 시 장기기증 동의 여부를 옵트인에서 옵트아웃으로 변경하자 장기기증률이 현저하게 개선되는 것은 디폴트 효과가 정책에 활용된 대표적인 사례에 해당한다. 우리나라에서도 최근 들어 행동과학에 근거한 정책제안이 활발하게 이루어지고 있다(신용덕과 김진영 2013 ; 권남호 2018).

넛지(Nudge)란 ‘선택 가능한 대안을 금지하거나 유인책을 현저히 변경시키지 않으면서 사람들

의 행동을 예측 가능한 방향으로 바꾸는 선택구조를 설계하는 것'을 의미한다(Thaler and Sunstein 2008, pp.6).⁴⁾ 전통적인 정책개입은 금전적인 유인 또는 벌칙을 통하여 직접적으로 사람들의 행동에 개입하지만, 넛지는 표면적으로는 두드러지지 않지만 인간 행동에 강한 영향을 미치는 환경의 재설계를 통하여 바람직한 행동을 간접적으로 유도하는 데 초점을 둔다. 공공정책의 설계에 넛지를 활용하게 되면 개인의 자유를 존중하되 바람직한 방향으로 선택을 유도하는 부드러운 행동개입(behavioral interventions)이 가능하다.⁵⁾

Wenzel and Taylor(2004)는 세무행정의 운영에 있어서 비체계적으로 수집된 정보 및 납세자 행동에 대하여 제대로 검증되지 않은 가정에 지나치게 의존하고 있다는 점을 비판하였다. 넛지는 경험적 증거에 기초한 정책의 수립(evidence-based policy-making)과 정책 타당성 평가를 수반한다. 따라서 납세자 행동을 올바르게 이해하는 개념적 틀을 제공할 뿐만 아니라 납세순응을 개선할 수 있는 다양하고 구체적인 대안을 제시하는 데 폭넓게 활용할 수 있다. 넛지를 활용한 공공정책 설계는 전통적인 하향식 시스템을 탈피하여 정책당국이 주도하는 상향식 정책 패러다임에 해당한다. 인간 행동에 대한 과학적인 지식을 바탕으로 수립된 정책의 타당성을 실증적인 증거를 활용하여 평가함으로써 본격적인 시행에 앞서 정책대안의 효과를 비교하고 사전적으로 정책 효과를 예측할 수 있다. 정책아이디어의 개발에서 시작하여 구체적인 정책의 고안, 사전 테스트, 정책 실행 및 평가의 전 단계에 걸쳐서 행동과학의 원리가 적용되고, 정책입안자는 정책수혜자와 긴밀하게 상호작용을 하게 된다.

행동과학 연구자들의 지식이 정책 입안과정에 도움을 주는 데 그치는 것이 아니라 정책 입안과정에서 획득한 지식은 행동과학 원리를 뒷받침하는 실증적 증거로 활용된다. 이와 같은 긍정적인 되먹임 작용(positive feedback)은 학술연구의 외적 타당성을 확대하고 정책 타당성을 뒷받침하는 선순환을 이끈다. 영국의 정부연구소(Institute for Government)는 넛지를 정책에 적용하는 과정에서 얻은 통찰을 MINDSPACE로 정리하였다. <표 2>에 제시한 바와 같이 MINDSPACE는 경험적 증거를 바탕으로 행동과학 원리를 적용하여 정책을 수립하는 정책입안자들에게 유용한 지침이 될 수 있다.

4) A nudge is any aspect of the choice architecture that alters people's behavior in a predictable way without forbidding any options or significantly changing their economic incentives.

5) 넛지는 인간의 행동에 영향을 미치는 작은 변화에 초점을 두기 때문에 비용대비 효과가 큰 정책 도구를 개발하는 데 특히 유용하다. 넛지의 창시자인 세일러(R. Thaler)와 선스타인(C. Sunstein)이 주장하는 넛지의 이념은 자유온정주의(Libertarian paternalism)다. 사람들의 삶이, 사회의 복리와 후생이 더 나아지기를 원하기에 온정주의적이지만, 강압적인 방식은 지양하므로 자유주의적이다. 영국과 미국을 시작으로 호주 및 유럽 각국의 정부들이 넛지를 적극적으로 수용할 수 있었던 가장 큰 이유는 비용이 적게 든다는 점과 더불어 정책 수립과 시행과정에서 흔히 나타나는 이념적 대립 및 갈등을 피할 수 있기 때문이다 (Chakraborty 2008).

〈표 2〉 MINDSPACE

MINDSPACE	행동과학 원리	인간 행동
Messenger	정보의 전달 방식	우리는 정보의 내용뿐 아니라 정보가 전달되는 방식에도 영향을 받는다.
Incentives	유인 제시 방식	인센티브에 대한 우리의 반응은 비대칭적인 가치함수와 휴리스틱에 좌우된다.
Norms	타인의 행동	우리는 타인의 행동에 강하게 영향을 받는다.
Defaults	디폴트	우리는 사전에 설정된 선택 대안을 자연스럽게 수용한다.
Salience	부각	우리에게는 특별히 주목을 이끄는 정보가 있다.
Priming	정보 제시 순서	먼저 주어진 정보가 이후 정보를 수용하는 방식에 영향을 미친다.
Affect	정서	감정적·정서적 관계가 우리의 행위를 유도한다.
Commitment	서약	우리는 약속을 지키고 선의에 화답한다.
Ego	자아	우리는 자신에 대해 좋은 느낌을 주는 방식으로 행동한다.

출처 : Dolan et al. (2012)

행동과학 이론은 납세자 친화적 세무행정을 구현하는 데 유용한 실천적인 지침을 제공한다. 사람들은 자기통제가 부족하며 쉽게 타성에 빠지고 복잡한 선택 상황에서 주저하는 경우가 많고 어려운 문제를 스스로 해결하는 데 인색하다. 행동과학 이론의 관점에서 볼 때 인간의 인지적인 한계로 인한 오류 발생 가능성은 상존한다. OECD(2010)는 그동안 주요국의 세무행정은 조금 더 쉬웠더라면 순응적으로 행동했을 수도 있는 ‘게으른 불응자들(lazy non-compliers)’을 위한 관리에 소홀하였다는 점을 지적한다. 넋지는 부주의에 의한 의도하지 않은 불응(inadvertent noncompliance)을 예방하여 납세순응도를 개선하는 정책 도구를 마련하는 데 특히 유용하다.

2. 행동과학 원리를 적용한 세무행정

세무당국은 납세자들이 납부기한 내에 세금을 성실하게 납부할 수 있도록 지원하는 서비스 기관으로서 역할이 중요하다. 체납률이 증가하는 경우 강제적인 집행기능을 동원해야 하는데 많은 행정 자원이 소비되고 집행과정에서 납세자들과의 마찰이 발생할 수 있다. 따라서 세무당국의 입장에서는 강압적인 조치에 비하여 비용대비 효과가 큰 정책 대안을 마련할 필요가 있다. 행동과학 원리와 넋지를 세무행정 영역에 적용하면 납세자 친화적인 세무행정 프로세스의 혁신을 달성할 수 있다. 주요국은 현장실험을 통하여 세금납부를 독려하는 메시지의 효과를 테스트하고 현장실험을 통하여 발견한 결과를 정책 도구를 개발하는 데 활용하고 있다.⁶⁾

6) 넋지를 기반으로 공공서비스를 설계할 때에는 일반적으로 스케일업(scale-up)에 앞서 소규모 현장실험

〈표 3〉 설득 커뮤니케이션을 활용한 납세순응 현장실험

국가	현장실험 사례	비고
아일랜드	기한 내 세무신고서를 제출하지 않은 납세자들을 4개의 그룹으로 나누어 3개의 처치그룹에 톤(어조)이 서로 다른 신고안내문을 발송함. 부드럽고 협조적인 톤의 안내문을 받은 그룹(30%), 거칠고 권위적인 톤의 안내문을 받은 그룹(25%), 표준 안내문을 받은 그룹(21%)이 통제그룹(15%)에 비하여 납세순응도가 유의적으로 개선되었다.	Doyle et al. (2009)
영국	기한 내 세금을 납부하지 않은 납세자들을 4개의 그룹으로 나누어 3개의 처치그룹에 다른 납세자들의 체납률 현황이 포함된 안내문을 발송함. 표준 안내문을 받은 통제그룹에 비하여 기본규범을 받은 그룹은 1.3%, 국가규범을 받은 그룹은 2.1%, 국가규범과 더불어 소수자 규범을 받은 그룹은 5.1% 체납률이 개선되었다.	Behavioural Insights Team (2012)
노르웨이	해외원천소득에 대하여 과소신고를 할 가능성이 있는 집단을 둘로 나누어 규범적인 호소를 한 처치집단과 통제집단으로 나누어 안내문을 발송한 결과 도덕적 호소를 수령한 집단에서 신고된 평균 소득이 통제집단에 비하여 두 배에 가까운 소득을 신고하였다.	Bott et al. (2014)
영국	자영업자들 중 자신이 직접 소득세를 신고하는 그룹과 세무대리인을 통하여 소득세를 신고하는 그룹으로 구분하여 제재위협이 담긴 안내문과 규범적 호소가 담긴 안내문을 발송하여 통제그룹과 비교한 결과 전체적으로 제재 위협을 처치한 경우 소득신고율이 높아졌지만 이러한 효과는 직접 소득세를 신고하는 그룹에서 두드러지게 나타났고 세무대리인에 의해 신고하는 그룹에서는 유의적인 결과가 나타나지 않았다.	Hasseldine et al.(2007)
호주	기한 내 분기별 활동 보고서(Activity Statement)를 기한 내 제출하지 않은 납세자들에게 발송하는 안내문에 세금의 중요성 및 벌칙에 대한 일반적인 문구(정보처치)와 인간적인 신뢰와 믿음을 담고 있는 문구(대인관계처치)를 포함하여 처치효과를 분석한 결과 표준 안내문을 받은 통제집단에 비하여 이후 신고율이 유의적으로 높게 나타났다.	Wenzel (2006)

넷지를 적용한 현장실험에는 선택적인 정보 제공을 통한 설득 커뮤니케이션(persuasive communication)이 널리 활용되고 있다. 전통적으로 안내문에 포함되는 내용은 크게 제재 위협(sanction threat)과 규범에 호소(normative appeal)하는 전략으로 나뉜다. <표 3>에 제시한 바와

을 통하여 정책도구의 효과성을 테스트한다. 일반납세자들을 대상으로 하는 현장실험은 세무당국과의 긴밀한 협조가 필수적이다. 현장실험을 수행할 때에는 임의화 비교 실험 방법론에 따라 납세자표본을 처치그룹(treatment group)과 통제그룹(control group)에 무작위로 할당한다. 정책개입이 적용된 처치그룹과 그렇지 않은 통제그룹의 다른 특성의 차이는 임의화 과정을 거치며 해소되므로 그룹 간 반응 차이의 원인을 처치효과(정책효과)로 해석할 수 있다.

같이 Wenzel(2006)은 납세자들과의 소통에 있어서 사용하는 언어의 내용과 어조에 따라 납세자들의 반응이 달라질 수 있음을 보였다. Hasseldine et al.(2007)은 세무신고를 직접 하는 경우와 세무대리인에게 위임하는 경우 효과에 차이가 나타남을 보고하였다. 이러한 연구 결과는 설득 커뮤니케이션 전략이 납세자 그룹별 특성에 대한 이해를 바탕으로 차별적으로 고안될 필요가 있음을 시사한다.

BIT(Behavioural Insights Team)⁷⁾는 세금을 체납하고 있는 영국납세자 20만명을 대상으로 현장실험을 수행하여 체납고지서에 포함된 사회규범에 대한 정보가 납세순응도 개선에 효과가 있음을 실증적으로 확인하였다. 처치그룹1(기본규범)은 “10명 중 9명은 기한 내에 세금을 납부합니다.”, 처치그룹2(국가규범)는 “영국인 10명 중 9명은 기한 내에 세금을 납부합니다.”, 처치그룹3(소수자규범)은 “영국국민 10명 중 9명은 기한 내에 세금을 납부합니다. 귀하는 현재 세금을 내지 않은 소수의 그룹에 속합니다.”라는 문구가 포함된 독촉장을 수령하였다. 그룹별 체납현황을 비교·분석 결과 표준 안내문을 수령한 통제그룹에 비하여 기본규범 처치그룹에서는 1.3%(623천 파운드), 국가규범 처치그룹에서는 2.1%(980천 파운드), 소수자규범 처치그룹에서는 5.1%(2,367천 파운드)의 납세율이 증가하였다(Hallsworth et al. 2017). 문구를 재구성하는데 소요되는 추가적인 비용이 거의 0에 가깝다는 점을 고려할 때 설득 커뮤니케이션은 비용대비 효과가 아주 큰 세무행정 프로그램이라고 볼 수 있다.

IV. 납세자 친화적 국세행정 조직

1. 호주국세청(Australian Tax Office)의 패러다임 전환

호주국세청(ATO)은 현실납세자에 대한 과학적 이해를 바탕으로 정립한 동기적 자세이론을 명시적으로 반영한 납세순응모델(ATO Compliance model)을 채택하였다. 이는 납세자 유형별로 순응위험을 파악하여 대응적 규제를 실행하는 등 납세자 친화적 국세행정을 실행하고 있는 모범적인 사례에 해당한다. <표 4>에서 제시한 바와 같이 ATO는 변화하는 사회적 요구에 따라 새로운 가치를 구현할 수 있는 세무행정 패러다임을 구축하고 시대적 상황에 맞추어 세무행정

7) 2010년 영국 수상으로 선출된 David Cameron은 행동과학 원리를 공공정책에 활용하는 방안을 연구하는 조직의 구성에 착수하여, 영국 내각(Cabinet Office) 산하의 직속기구로 BIT(Behavioural Insights Team)을 설치하였다. 영국 정부는 BIT를 통하여 정책 효과의 제고와 더불어 예산의 절감이라는 목표를 동시에 추구하였기 때문에 연간 운영비의 최소 10배 이상의 효과를 거두지 못하면 2년 내에 조직을 폐쇄하는 조건이 부가되었다(James 2015). BIT는 넛지이론의 창시자인 R. Thaler의 긴밀한 협조를 바탕으로 행동과학의 원리와 실증적인 연구방법론을 정책의 설계 및 운영의 전 과정에 적용하여 영국정부가 ‘경험적 증거에 기반을 둔 행정’을 실현하는 데 중추적인 역할을 수행하였다.

의 패러다임을 전환하고 있다.

1986년 이전에는 지역별 조직을 갖추고 고객서비스는 우편이나 전화를 통하여 이루어졌으며 세무당국이 일방적으로 설정한 기준을 고수하여 세수의 보호에 초점을 두었다. ‘온전하고 빠짐 없는’ 사후검증이라는 목표를 설정하고 세무조사에서는 납세순응 위험을 인정하지 않는 무작위 선택을 적용하였다. 그러나 1986년부터 근래에 이르기까지는 PC, 인터넷, 휴대기기 등이 널리 보급되고 전산화가 가속되면서 서비스 제공의 무게중심이 오프라인에서 온라인으로 이동하였다. 납세자 관련 정보의 축적과 분석기법이 발달하면서 납세순응 모델을 구축하여 차별적으로 위험으로 평가하고 전략적으로 대응하고 있다.

〈표 4〉 호주국세청의 세무행정 패러다임

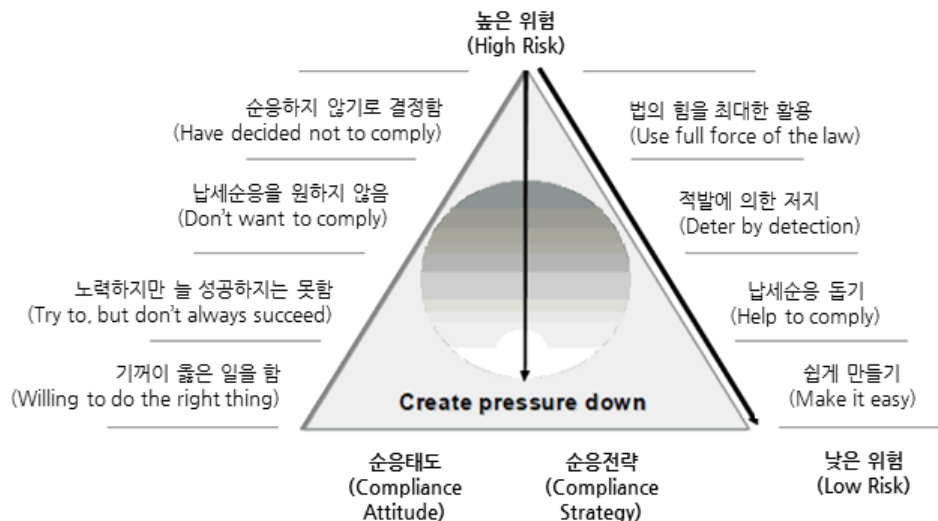
구분	1986년 이전	1986년~2014년	현재~2020년 그 이후
패러다임	세무당국이 평가	납세자 스스로 평가	간소화된 자가 평가
목표	세무당국의 온전하고 빠짐없는 검증	납세자들의 진실하고 올바른 진술	납세자와의 관계 증진
기술환경	대중매체(TV), 인쇄매체	PC, 인터넷, 휴대기기	글로벌, 디지털 경제, 소셜 미디어
고객서비스	카운터, 우편, 전화	콜센터, 현장서비스, 부분적 디지털 서비스	적시에 적절한 서비스
세무행정에 관한 입장	우리(세무당국)가 설정한 기준을 고수하며 국가의 세수를 보호한다.	우리는 합의된 양자 간의 의무를 충실히 이행함으로써 세수를 보호한다.	우리는 공동체의 기대와 요구에 부응하여 모든 납세자들이 정당한 몫의 세금을 낼 수 있도록 보증한다.
조직구조	지역별 조직	시장(납세자 유형)에 따른 서비스 조직	납세자, 세무당국, 정부 전체적으로 통합하는 협력 조직
운영설계	내부적으로 설계	공동체의 목소리를 청취	납세절차를 간소화하여 협력비용을 줄이고 자발적인 참여문화를 조성
납세순응위험에 대한 태도	순응위험을 인정하지 않는 세무행정	위험 회피적인 세무행정	합리적인 위험 관리
납세순응 위험에 대한 접근방식	무작위 선택	납세순응 모델 구축 및 차별적 위험 평가	납자자 유형별 순응위험에 기초한 맞춤형 위험관리
납세순응의 초점	100% 검증	위험에 기초한 검토 및 세무조사	자발적인 납세순응 증진을 도모

출처 : ATO(2015)

ATO는 납세자들을 피동적인 규제대상으로 보고 세무당국이 일방적으로 세정을 주도하던 시대를 마감하고 납세자와 세무당국 상호협력과 의무이행을 강조하며 공동체의 목소리에 귀를 기울이는 세무행정으로 패러다임을 전환하였다. ATO의 주요 목표는 납세자와의 관계를 개선하고 사회 공동체의 복리 증진이라는 목표를 달성해 나가는 동반자의 역할을 담당하는 것이다. 납세 협력비용을 줄이고 공평과세를 실현함으로써 고객의 가치를 창출하고 자발적인 협력에 기초한 납세순응도를 증진하는 데 세정의 초점을 둔다. 이를 달성하기 위하여 기능적으로 고착화된 조직구조를 탈피하여 효과적으로 순응위험을 관리하고 납세자들의 요구에 따라 맞춤형 대응이 적합한 형태로 조직을 통합·개편하였다.

ATO의 전략 목표는 정부 친화적인 세수 보호에서 공동체의 다양한 기대와 요구에 부응하여 모든 납세자들이 정당한 몫의 세금을 납부할 수 있도록 보증하는 것으로 바뀌었다. 다양한 납세자 그룹(개인, 중소기업, 고소득자, 연기금, 상장회사 등) 및 내·외부 이해관계자들(세무대리인, 소프트웨어 개발자, 세무공무원)의 다양한 요구에 귀를 기울이고, 고객(client)의 요구에 따라 필요한 맞춤형 서비스를 제공하는 고객 중심 세정을 운영하고 있다. 이를 위하여 ATO는 고객 서비스 강화를 위한 개혁프로그램을 주도적으로 실행하고 변화를 관리하는 별도의 조직(Enterprise Solutions and Technology Group)을 운영하고 있으며 우리나라 국세청의 차장급에 해당하는 본 부장이 개혁프로그램, 고객 분석 및 지식관리, 세무행정의 성과관리와 대외 홍보를 총괄하고 있다.

〈그림 4〉 호주국세청의 납세순응 관리 모형



출처 : ATO Compliance Program 2012-13

<그림 4>에서 제시한 바와 같이 ATO는 올바른 행동을 할 의향이 있는 납세자에게는 납세절차를 보다 간소하게 하는 서비스를, 시도는 하지만 늘 성공하지 못하는 납세자는 납세순응을 돕는 서비스를 제공한다. 순응을 원하지 않는 납세자는 적발가능성을 높여 불응을 억제하고, 순응하지 않기로 결정한 납세자들에게 법에서 허용하는 모든 집행력을 동원한다. 주목할 점은 납세순응위험에 따른 차별적인 세정의 대응방식을 ‘고객서비스’로 개념화하고 있다는 것이다. ‘순응하는 납세자들에게는 보이지 않는 존재이지만(Not visible to those who comply), 불응을 선택한 납세자에게는 명백한 존재감을 보여줄 것(Highly visible to those who choose not to comply)’이라는 선전 문구는 납세자 특성에 따라 맞춤형 세무행정을 구현하고자 하는 ATO의 의지를 잘 반영하고 있다.

2. 주요국의 납세자 친화적 국세행정 조직 구축 사례⁸⁾

선진 세무행정은 빅데이터를 활용하여 정보를 맞춤형 서비스개발에 적극적으로 활용하고 있으며 회계장부와 세무신고의 연계성을 강화하고 있다. OECD(2012)는 개선된 납세순응 유도 전략으로 RFS(Right From Start) 접근법을 제안하고 그 실행방안을 네 가지로 제시하고 있다. 첫째, 실시간/초기 대응에 주력한다. 둘째, 처음부터 끝까지 납세절차의 전 과정에 관심을 기울인다. 셋째, 납세순응을 달성하는 절차를 보다 간편하게 개선한다. 넷째, 납세자 세무대리인 및 기타 이해관계자들의 적극적인 참여를 유도한다.

미국국세청(IRS)은 2000년 본청과 지방청을 통합하고 납세자 유형별 조직을 본격적으로 도입하여 본부 조직을 4개의 사업부문으로 개편하였다. 산업별로 전문성이 강화된 세부조직을 운영함으로써 납세자 유형별 순응위험의 관리 및 서비스 전문성을 확보하고 있다. 첨단 IT기술 및 통계분석기법을 활용하여 납세자 고객을 이해하는 지식관리 프로세스를 강화하고 있다. IT인프라의 구축을 위하여 2014년까지 총 80억 달러 규모를 투자하였으며, 중복프로세스의 일원화로 연간 4천만 달러 이상의 비용감축 효과를 거두었다. 나아가 외부 이해관계자들과의 커뮤니케이션 채널을 개선함으로써 콜 대기 시간 및 콜 포기 수가 50%이상 감소되었다.

영국은 온라인 세무계정(online tax account)과 디지털 변혁(Digital Transformation) 프로그램을 통하여 정보통신기술변화를 적극적으로 수용한 세무행정서비스 혁신을 선도하고 있다. Microsoft의 부회장 출신인 기술전문가를 외부로부터 영입하여 CDIO(Chief Digital and Information Officer)로 임명하였다. 디지털 변혁 프로그램은 실시간으로 과세정보를 확인할 수 있는 인프라를 구축하여 궁극적으로 별도의 세무신고절차를 없애는 것을 목표로 하고 있다(HMRC 2015). 이러한 혁신 과정에서 2011년까지 총인력 (약 86,000) 중 18,000명의 인력을 감

8) 이하의 내용은 한국조세연구원(2009), OECD(2012) 및 정희선 등(2018)에서 주요 내용을 발췌·요약하였다.

축하고 6억파운드에 가까운 비용을 절감하였다.

사업의 전반에 걸친 프로세스 관리 활동은 회계장부와 납세절차를 연계함으로써 실현할 수 있다. 호주는 중소기업을 위한 간소화된 고객 맞춤형 서비스 제공을 위하여 표준사업기록(SBR)을 활용하고 있다. 표준사업기록을 도입하는 경우 세무신고에 필요한 데이터가 일상적인 사업활동의 과정에서 자동적으로 산출된다. 국세청은 거래의 세금효과를 적시에 파악할 수 있고 사업자는 과세정보를 자동으로 추출하여 세무신고 절차를 간소화할 수 있다. 덴마크는 회계소프트웨어 개발자와의 협력을 바탕으로 소규모 사업자들을 위한 자동화된 세무회계 프로그램인 EasySME를 개발하였다. 모든 사업자들이 단일한 은행계좌를 사용하는 조건으로 일상적인 거래자료가 지정한 은행 계좌와 연계된 회계시스템으로 자동으로 전송된다. 네덜란드는 클라우드 컴퓨팅을 통한 온라인 회계장부 제도를 운영하고 있다. 회계기록이 과세관청의 데이터베이스에 실시간으로 전송되기 때문에 수평적 감시 프로그램(Horizontal Monitoring System)의 실효성을 높이는 데 중요한 역할을 하고 있다.

선진 세무당국은 외부이해관계자들과의 소통채널을 확보함으로써 세정의 투명성을 높이는 데 많은 노력을 기울이고 있다. 미국은 이해관계자 그룹을 고객(납세자), 파트너(세무대리인), 내부관계자(세무공무원), 관리감독기구로(Oversight board) 나누어 체계적으로 데이터를 수집하고 있다. 세정의 감시 및 상시 자문 역할을 수행하는 외부 감독기구(IRS Oversight Board)를 설치하고 있으며, 국세행정을 모니터링하는 공식적인 민간채널로서 Taxpayer Advocacy Service, Taxpayer Advocate Panel을 갖추고 있다. 뉴질랜드는 사업가, 실무자, 연구자, 세무공무원이 모두 참여하는 예산 수립을 통하여 외부 이해관계자들의 참여를 유도하고 의사결정 과정에서 작성된 주요 문서를 일반인들에게 공개한다.

3. 우리나라 국세행정 및 조직구조 개선 방안

전통적으로 국세행정 조직은 세목에 따라 분리된 부서에서 다기능을 수행하는 세목별 조직으로 수행되었다. 세목별 조직은 국세행정의 전문성의 향상에 도움이 되지만 과세체계가 복잡해질수록 수행하는 기능의 중복에 의한 비효율이 발생할 수 있다는 단점이 있다. 기능별 조직은 수행기능별로 조직이 구성되어 기능간 업무 중복을 제거하여 세정의 효율성을 높일 수 있다. 1990년대 이후 대부분의 국가들이 기능별 조직형태를 수용하였고, 현재 우리나라를 포함하여 OECD 회원국들은 대부분 세목별·기능별 조직을 융합하고 있다. 세목별·기능별 조직이 세정운영의 전문성과 효율성을 제고한다는 측면에서 특징점을 가지고 있지만 납세자들의 차별적 특성을 파악하고 맞춤형 대안을 마련하는 측면에서는 뚜렷한 한계를 지닌다. 이에 따라 최근 주요 선진국의 세무행정은 납세자들의 납세순응위험의 특성에 따라 중점 관리 전략을 차별화하고 실행하는데 적합한 납세자 유형별 조직을 수용하고 있다(OECD 2017).

〈표 5〉 세무행정 조직 유형

구분	세목별 조직	기능별 조직	납세자 유형별 조직
특징	세목에 따라 분리된 부서에서 다기능 수행	수행 기능별로 조직 구성	납세자 유형을 중심으로 조직 구성
장점	세목별 전문성 향상	기능간 업무 중복의 제거 및 효율성 증진	납세자 유형별 납세순응 위험도 파악과 차별적인 관리 및 맞춤형 서비스 제공에 용이
단점	고유기능 중복에 의한 비효율 발생 가능	다양한 납세자 서비스 욕구 충족이 어려움	정보시스템이 제대로 구축되지 않은 경우 비효율이 심화됨
비고	전통적인 국세행정 조직	1990년대 이후 대부분의 OECD 회원국에서 수용	미국, 영국, 호주 등

출처 : OECD (2017)를 바탕으로 저자 작성

납세자 행동에 대한 체계적으로 수집된 데이터를 과학적으로 분석하여 납세자 유형별로 차별화된 정책도구를 개발하는 납세순응위험 관리모델, 효과적인 정보시스템에 기초한 납세자 유형별 조직은 납세자 친화적 세무행정을 구현하기 위한 핵심 전략에 해당한다. 납세자들은 납세환경 및 순응의도에 따라 서로 다른 서비스 니즈를 가지고 있기 때문에 그룹별 특성에 맞는 서비스 프로그램을 강화할 수 있다. 이로써 세무행정의 지향점은 사후적 검증기능으로부터 사전적 예방기능으로 전환될 수 있다. 소규모 자영업자들에게는 세무신고 양식과 절차를 더욱 간편하게 하는 서비스 기능을 강화함으로써 납세순응을 개선할 수 있다. 대규모 납세자들의 경우는 거래의 복잡성과 규정의 모호성에 의해 야기될 수 있는 불응위험을 사전에 파악하고 문제를 해결하는 서비스 기능을 강화한다.

국세청은 세무행정에 있어서 고객 중심의 서비스를 강조하는 패러다임을 갖추고 행동과학 이론에 기초하여 서비스 전략을 개발하고 실행할 필요가 있다. 첨단 ICT기술의 도움으로 효과적인 정보시스템을 구축하고 빅데이터를 바탕으로 분석력을 강화한다면 납세순응위험의 평가 및 세무조사선정 방식, 납세불응에 선제적으로 대응하는 맞춤형 서비스 개발 등의 혁신이 가능하다. 특히, 넋지는 납세자들의 편의를 제고하여 납세협력비용을 감소시킴으로써 의도하지 않은 불응을 사전에 예방하고 자발적인 순응도를 제고하는 비용대비 효과가 탁월한 정책도구로서 적극 활용할 수 있다.

납세자 친화적인 국세행정의 지속가능성을 제고하기 위해서는 다음과 같은 조직의 체질개선이 요구된다. 첫째, 기술환경의 변화를 적극적으로 수용하고 납세자 친화적 서비스를 지향하는 세정 운영 패러다임을 정립한다. 세정의 혁신을 주도하는 상설기구를 설치할 필요가 있으며, 세목별·기능별 조직에서 탈피하여 납세순응위험 관리모델 운영에 적합한 납세자 유형별 조직으로 전환할 필요가 있다. 둘째, 납세순응 위험 관리 모델을 구축하여 사후 검증 기능으로부터 사

전 예방 기능으로 세정의 무게중심을 이동해 나가야 한다. 이를 위하여 정보생산체계를 고도화·집중화하고 분석력을 강화할 수 있는 자원의 확보가 필요하다. ICT 하드웨어 및 소프트웨어 물질 투자가 이루어져야 하며, IT·경제·경영·통계 등 여러 분야의 전문인력을 확보하여 정책의 연구·실행·평가를 체계화해야 한다. 마지막으로 공동체의 가치와 기대를 반영하는 여러 이해관계자들의 목소리를 청취하고 자발적인 참여와 협조를 유도할 수 있도록 소통 채널을 통합적으로 관리할 필요가 있다.

V. 결 론

이 연구는 납세자 친화적인 세무행정의 개념을 정립하고, 행동과학의 통찰에 기초한 주요국의 납세자 친화적 국세행정 운영 사례를 검토한 후, 주요 선진 국세행정 조직구조의 특징을 바탕으로 우리나라 국세행정의 운영 및 조직개편에 도움이 되는 정책시사점을 도출하고자 하였다. 호주를 중심으로 주요국의 세무행정의 운영 사례 및 조직 구조를 검토한 결과 납세자 친화적인 세무행정의 개념을 “납세자 행동에 관한 경험적 증거에 기초하여 납세자별 순응의도 및 행태의 차이를 파악하고, 합리적으로 평가된 납세자 유형별 순응위험에 기초하여 납세자들에게 맞춤형 서비스를 적시에 제공하는 것”으로 파악하였다. 전통적인 국고주의는 세수의 증대에 치중하는 정부 친화적 세무행정에 해당한다. 납세자 친화적 세무행정은 납세자 모두 공정한 몫의 세금을 납부할 수 있도록 서비스를 개선하는 데 초점을 둔다.

납세자 친화적 선진 세무행정을 구축한 선진 국세행정의 운영 방향 및 조직구조는 다음과 같은 공통점을 가지고 있다. 첫째, 국세행정의 비전을 지속적으로 재정립하고 구체적인 전략목표와 연계된 핵심적인 성과지표를 통하여 국세행정의 효과성과 효율성을 체계적으로 관리하고 있다. 둘째, ICT기술 발전을 적극적으로 수용하여 과학적인 납세순응위험모형을 구축하고 납세자별 납세순응 위험을 측정하고 평가하기 위한 조직내 프로세스 활동을 강화하고 있다. 셋째, 이러한 전략 목표를 달성하기 위하여 체계적인 개혁프로그램을 추진하는 상설 전담조직을 설치하고 있다. 넷째, 세정의 투명성을 강화하고 효율적으로 소통채널을 관리하고 위하여 외부의 상시감시감독기구(위원회)를 설치하고 있다. 다섯째, 장기적인 전략목표 달성을 위하여 적극적으로 IT 시스템에 투자하고 있고, 전문성을 갖춘 인력을 확보하여 변화를 주도하고 있다.

우리나라 국세청에서도 사전에 파악한 과세정보를 미리 채운(pre-populated) 온라인 세무신고양식을 갖추는 등 세무신고절차의 간소화하고 납세협력비용을 낮추기 위해 다각적인 노력을 실행하고 있다. 하지만 납세자 편의 제고를 위해 투입되는 노력에 비하여 국세행정서비스 품질에 대한 납세자들의 인식이 제대로 개선되지 않는 이유로 납세자 친화적 서비스 패러다임이 온전히 구축되지 않은 점을 들 수 있다. 정책의 타당성 및 정책효과를 체계적으로 평가·보고하는

시스템을 갖추고 넋지에 기초한 프로그램을 지속적으로 실행하게 되면 국세행정서비스 품질에 대한 납세자들의 인식이 개선될 수 있을 것으로 기대된다.

납세자 친화적 세무행정은 납세자 친화적 국세행정조직 구축을 통해서 안정적으로 지속될 수 있다. 세목별·기능별 조직은 세무행정의 전문성과 효율성 증진이라는 지난 시대의 과업을 달성하는 데에는 유리했지만, 새로운 시대가 요구하는 납세자 친화적인 세정을 구현하기에는 한계가 있다. 주요국의 납세자 친화적 국세행정 혁신 사례를 놓고 볼 때 우리나라 국세청은 다음과 같은 조직개편이 필요하다. 첫째, 데이터를 체계적·통합적으로 관리하는 별도의 부서를 설치하고 납세 순응위험 관리 모델을 구축하여 납세순응의 사후 검증기능에서 벗어나 순응위험의 사전 관리기능을 강화한다. 둘째, 전통적인 세목별·기능별 조직을 위험관리(Compliance Risk Management)모형에 바탕을 둔 납세자 유형별 조직체계로 전환한다. 셋째, 국세정보를 연구·분석·정책 수립 등의 목적에 맞추어 다양하게 활용할 수 있도록 IT·경제·경영, 통계 등 여러 분야의 전문 인력을 꾸준히 확보한다. 넷째, 외부 이해관계자들의 자발적인 참여를 유도하고 소통 채널을 통합적으로 관리하는 전담부서 및 국세행정에 대한 상시 외부감독기구(위원회 등)를 설치하여 세정의 투명성과 책무성을 강화한다.

참고문헌

- 국세행정개혁TF. 2018. 「국세행정 개혁TF 권고안」.
- 권남호. 2018. 「넛지(Nudge)를 활용한 공공정책 : 현황과 시사점」. 한국조세재정연구원.
- 신용덕 · 김진영. 2013. “행동경제학의 이야기 짓기 관점에서 살펴본 정책 사례 : 경인 아라뱃길 사업을 중심으로”. 한국정책학회보 제22권 제4호 : 163-192.
- 이전오. 2011. “납세자 중심의 조세개념 정립 필요성과 정책적 시사점”. 공정재정 포럼.
- 이준구. 2017. 「인간의 경제학」. 알에이치코리아.
- 정희선 · 노희천 · 김용수 · 홍성훈. 2018. “납세순응 제고를 위한 납세환경 개선방안에 대한 연구”. 대한경영학회지 제31권 제9호 : 1747-1769.
- 한국조세연구원. 2009. 「주요국 국세행정 개혁사례 및 시사점」. 납세자의 날 기념 심포지엄.
- Allingham, M. G., and A. Sandmo. 1972. Income tax evasion : A theoretical analysis. *Journal of Public Economics* 1(3) : 323-338.
- Australian Taxation Office. 2015. Reinventing the ATO, Program Blueprint Summary.
- Becker, G. S. 1968. Crime and Punishment : An Economic Approach. *Journal of Political Economy* 76(2) : 169-217.
- Bott, K. M., A. W. Cappelen, E. Sorensen, and B. Tungodden. 2014. You’ve Got Mail : A Randomised Field Experiment on Tax Evasion. *NHH Norwegian School of Economics Discussion Paper* 26.
- Braithwaite, V. 2003. Dancing with tax authorities : Motivational postures and non-compliant actions. In V. Braithwaite (Ed.), *Taxing Democracy. Understanding Tax Avoidance and Evasion* (pp.15-39). Aldershot : Aldershot.
- Chakraborty, A. 2008. From Obama to Cameron, why do so many politicians want a piece of Richard Thaler? *The Guardian*.
- Dolan, P., M. Hallsworth, D. Halpern, D. King, R. Metcalfe, and I. Vlaev. 2012. Influencing behaviour : The mindspace way. *Journal of Economic Psychology* 33(1) : 264-277.
- Doyle, E., K. Gallery, and M. Coyle. 2009. Procedural Justice Principles And Tax Compliance in Ireland : a Preliminary Exploration In The Context of Reminder Letters. *Journal of Finance and Management in Public Services* 8(1) : 49-62.
- European Commission. 2016. Behavioural insights applied to policy.
- Hallsworth, M., J. A. List, R. D. Metcalfe, and I. Vlaev. 2017. The behavioralist as tax collector : Using natural field experiments to enhance tax compliance. *Journal of Public Economics* 148 : 14-31.
- Hasseldine, J., P. Hite, S. James, and M. Toumi. 2007. Persuasive communications : Tax compliance enforcement strategies for sole proprietors. *Contemporary Accounting Research* 24(1) : 171

— 194.

- HMRC. 2015. Making tax easier : The end of the tax return.
- James, S. 2015. The Contribution of the UK's Behavioural Insights Team. *International Journal of Applied Behavioral Economics* 4(2) : 53—70.
- Kahneman, D. 2011. *Thinking, Fast and Slow*. New York : Farrar, Straus and Giroux.
- Kirchler, E. 2007. *The Economic Psychology of Tax Behaviour*. Cambridge University Press.
- Kirchler, E., Hoelzl, E. and I. Wahl, Enforced versus voluntary tax compliance : The 'Slippery slope' framework. *Journal of Economic Psychology* 29(2) : 210—215.
- Larsen, L. B. 2018. *A FAIR SHARE OF TAX : A Fiscal Anthropology of Contemporary Sweden*. Springer International Publishing AG.
- Muehlbacher, S., and E. Kirchler. 2013. Mental Accounting of Self—Employed Taxpayers : On the Mental Segregation of the Net Income and the Tax Due. *FinanzArchiv : Public Finance Analysis* 69(4) : 412—438.
- OECD. 2017. *Tax Administration 2017*. OECD Publishing.
- OECD. 2015. *Behavioural insights and new approaches to policy design*. OECD Publishing.
- OECD. 2015. *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship*. OECD Publishing.
- OECD. 2013. *A framework from enhanced relationship to co—operative compliance*. OECD Publishing.
- OECD. 2012. *Right from the Start : Influencing the Compliance Environment for Small and Medium Enterprises*. OECD Publishing.
- OECD. 2010. *Understanding and Influencing Taxpayers' Compliance Behaviour*. OECD Publishing.
- OECD. 2004. *Compliance Risk Management : Managing and Improving Tax Compliance*. OECD Publishing.
- Olsen, J., Kang, M., and E. Kirchler. 2018. Tax psychology. In A. Lewis (Ed.), *The Cambridge Handbook of Psychology and Economic Behaviour* (pp.405—429). Cambridge University Press.
- Schepanski, A., and D. Kelsey. 1990. Testing for framing effects in taxpayer compliance decisions. *Journal of the American Taxation Association* 12(2) : 60—77.
- Thaler, R. H., and C. R. Sunstein. 2008. *Nudge : Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven Yale University Press.
- Wenzel, M. 2006. A letter from the tax office : Compliance effects of informational and interpersonal justice. *Social Justice Research* 19(3) : 345—364.
- Wenzel, M. and N. Taylor. 2004. An experimental evaluation of tax—reporting schedules : a case of evidence—based tax administration. *Journal of Public Economics* 88(12) : 2785—2799.

Taxpayer – friendly Tax Administration Based on Behavioral Science and Its Implications

Minjo Kang*

〈Abstract〉

The study aims to clarify the concept of taxpayer–friendly tax administration, examine best practices of tax administration as well as its organizational structures in advanced countries, and derive policy implications for the improvement of Korean tax administration. Based on the comprehensive review regarding good examples of advanced tax administration, I establish the concept of taxpayer–friendly tax administration as understanding taxpayer behavior based on scientific evidence, applying compliance risk model to the clientele, and providing timely services that help enhancing taxpayer compliance.

In order for National Tax Service (NTS) to renew its identity as a service institution, it is necessary to adopt the bottom–up approach instead of the traditional top–down approach to taxation policy. While the old polity interventions directly call for certain behavior by monetary incentives or penalties, Nudge emphasizes the changes in human behavior by ‘nudging’ them with seemingly trivial but eventually powerful policy design. With a deep understanding of taxpayer behavior, Nudge can be used to develop behavioral interventions which can mitigate disputes and frictions between tax authorities and taxpayers, thereby significantly reduce administration cost and foster taxpayer compliance. The taxpayer–friendly tax administration has to be achieved by Nudge Team that aims to develop service programs that enhance voluntary tax compliance in cooperation with the various interest groups such as clients(taxpayers), partners(tax professionals), and research institutions etc. NTS should incorporate the knowledge management process that demands the evidence–based tax administration for developing and evaluating tax services with key performance measures that help assessing the validity of the programs.

〈Key words〉 taxpayer–friendly tax administration, behavioral science, nudge, evidence–based policy making

* Assistant Professor, Department of Taxation and Accounting, Dongduk Women’s University, minjokang@dongduk.ac.kr, First Author