

2009년 2월

석사학위논문

납세자 권리보장과 신뢰도  
제고방안에 관한 연구

조선대학교 대학원

회계학과

김 세 희

납세자 권리보장과 신뢰도  
제고방안에 관한 연구

*A Study on the Protection of Taxpayers'  
Rights and Believability Raise*

2009년 2월 25일

조선대학교 대학원

회계학과

김 세 희

납세자 권리보장과 신뢰도  
제고방안에 관한 연구

지도교수 조 승 제

이 논문을 경영학석사 학위신청 논문으로 제출함.

2008년 10월

조선대학교 대학원

회계학과

김 세 희

# 김세희의 석사학위 논문을 인준함

위원장	대학교 교수	인
위원	대학교 교수	인
위원	대학교 교수	인

2008년 11월

조선대학교 대학원

# < 목 차 >

<Abstract> .....	iv
<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 목적 .....	1
제2절 연구의 범위와 방법 .....	3
<b>제2장 조세절차법상 납세자의 권리와 세무조사</b> .....	<b>5</b>
제1절 적정절차의 보장 .....	5
1. 적정절차 보장원리 .....	5
2. 실체적 적정성의 보장 .....	6
제2절 조세법상의 적정절차 .....	7
1. 조세행정작용에 대한 적정절차 원리의 적용 .....	7
2. 적법절차를 통한 권리구제의 필요성 .....	8
3. 적정절차 보장 제고를 위한 미국 내국세입청의 개혁 .....	9
제3절 현행 세무조사의 법적 성격 .....	11
1. 세무조사의 개념 .....	11
2. 세무조사 대상자의 선정 .....	11
3. 중요성 .....	13
4. 세무조사의 법적 성격과 유형 .....	15
<b>제3장 세무조사의 절차상 한계점과 개선방안</b> .....	<b>18</b>
제1절 세무조사의 절차상 한계 .....	18
1. 세무조사에 대한 적법절차 원리의 적용 .....	18
2. 중복조사의 금지 .....	18
3. 세무조사에 있어서 조력을 받을 권리 .....	19
4. 납세자의 성실성 추정 .....	20

5. 세무조사의 사전통지와 연기신청	20
6. 세무조사에 있어서의 결과 통지	21
제2절 남용적 세무조사의 방지	22
1. 남용 방지장치의 설정	22
2. 질문조사권 행사 요건의 명확화	24
3. 조사대상 선정기준의 보완	26
4. 중복조사 금지의 확충	27
제3절 납세자 권리 보장의 제고	29
1. 사전통지와 조사결과통지의 확충	29
2. 납세자보호관 제도의 현실화	30
3. 납세자보호담당관 제도의 현실화 방안	31
<b>제4장 과세관청의 납세자 신뢰도 제고를 위한 방안</b>	<b>32</b>
제1절 과세관청의 전자세정(e-세정) 현황	32
1. 홈택스 서비스(Home Tax Service)	33
2. 홈택스 서비스 개선방향 및 대책	34
제2절 현행 납세자불평관리 체계 및 문제점	35
1. 현행 납세자불평관리 체계	35
2. 현행 납세자 불평관리체계의 문제점	36
3. 납세자 불평통합 관리시스템 구축	36
제3절 납세자신뢰도 제고를 위한 노력	37
<b>제5장 요약 및 결론</b>	<b>38</b>
<b>&lt;참 고 문 헌&gt;</b>	<b>41</b>

## <표 차례>

<표 1>국세청 홈페이지 이용실적 .....	34
<표 2> .....	35

## <그림 차례>

<그림 1> 정보격차 실태조사 .....	33
------------------------	----

*A Study on the Protection of Taxpayers'  
Rights and Believability Raise*

*Kim Sae Hee*

*Advisor : Prof. Jo Seung-je, Ph. D.*

*Department of Accounting*

*Graduate School, Chosun University*

It is comprehended that the taxpayer right is the right to secure the propriety of due process of taxation as the subject of financial democracy and the basically essential right endowed that the taxpayer shall be liable to taxation prescribed by Constitution Article 38. At this point, it could be said that securing the propriety of due process is the protection of due process of laws principle as the principle of law to guarantee the peoples life, freedom, and property from the arbitrary abuse of government power. It is interpreted to substantial meaning that the principle should have rationality and justice in tangible legal content as well as formal procedure in the law execution. Especially, the taxation is closely related to the protection of due process of law because it is a major exception to the guarantee of people's property right.

It is tax audit field becoming controversial issues in the protection of due process of law application toward taxation laws sphere, whether or not confirm and judge sufficiency of taxation requirement by fact-finding. In principle, a taxpayer should voluntarily report and pay in the tax law, however actually it may have something trouble in the propriety of report.

In the enforcement of a tax audit, we have so many part to improve for the advanced tax administration.

First, the tax audit should be used no more except the original purpose, that is, the confirmation of taxation essential factor. We cannot deny that our country's tax audit is used to suppress the specific group or to achieve the national policy. This traditional practice of a tax audit is acting a part of factor to decline the



consciousness of people's tax payment. Therefore , we should act the tax administration to systematic device to be free from political outside pressure and should not be occurred such a controversy connected to the tax choice of subject party through the complement of choice of subject party standard.

Second, we should consider guaranteeing the taxpayer' rights in the tax audit procedure. We should make clear the exception of tax audit advance notice, record detailed reason in the advance notice document, notice the extracting matters, the standard of assessment, and the calculating process of the amount when notice the result of the audit, too. Also, we should repeal the modification report promotion and the special audit system at weak base in the legal system with the improvement of tax payment surroundings.

Third, we should make sure substantial Ombudsman system by considering the independence of Taxpayer Advocate under control of National Tax Service. We also should correct the wrong traditional practice to the protection and opening to the public of taxpayers' secret without consistency nowadays and should not reveal the secret of taxpayers without special reason.

These improvement programs for the guaranteeing of taxpayers' rights may be connection to retrieve their trust between the taxation office and taxpayer, drawing the change and cooperation of tax payment consciousness rather than hindering to the execution of tax audit, together with the execution of tax audit. Also, the taxpayers ourselves should try to improve the poor tax payment consciousness for these system's development. We should make the fair and rational tax payment environment by proposing the developing direction more than criticise blindly to the taxation administration.

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적

조세는 봉건국가 또는 사회주의국가에 대하여 근대 자본주의국가의 특징을 재정면에서 구분시켜주는 말이다. 봉건제에서는 국왕이나 영주의 가계와 국가재정은 미분화되어 있었으나, 근대국가의 성립과 함께 국가 권력이 확립되면서 조세의 의하여 국가 재정을 조달할게 되었다. 자본주의에서는 조세는 국가를 전제로 함과 동시에 국가는 조세를 기초로 하여 성립된다고도 할 수 있으며, 국민이 국가를 조직한 주인의 지위에서 국가의 재정 자원 조달방법인 조세 부담에 대하여 스스로 동의하여 생겨난 국민 동意的 산물이다. 그러므로 납세의무는 피동적으로 부담을 지는 명령된 의무가 아니라 국민 자신이 형성한 국가의 재정활동에 능동적으로 참여하는 기본권의 하나라고 할 수 있다.

과거의 자유주의적 법치국가 또는 시민적 법치국가에서는 시민생활의 자주성을 최대한으로 존중하여 국가의 시민생활에 대한 개입은 사회질서를 유지하기 위한 필요최소한으로 한정하는 것을 이상으로 하였고, 행정의 임무는 오로지 국가의 공공질서 유지에 한정되었으므로, 행정작용도 경찰행정 내지는 질서유지행정이 중심이 되었다.

그러나 현대에 있어서는 더 이상 자유주의적 법치국가에 머물지 않고 사회적 법치국가로 변화되어 국민의 인간다운 생활을 보장하기 위한 사회국가, 복지국가가 국가이념이 되기에 이르렀으며, 이에 따른 국민 조세부담의 증가는 피할 수 없는 흐름이 되고 있다. 또한, 이에 따른 오늘날의 민주주의 국가에 있어서 국민이 국가공동체를 유지, 관리하는데 필요한 경비를 분담하는 것은 당연한 일이며 국민의 조세 부담은 오늘날 국민의 기본적 의무가 되었고 이러한 국민의 납세의 의무는 근대 헌법상의 원리로 수용하게 되었으며 현행 헌법 또한 제38조에서 국민의 납세의 의무를 규정함과 아울러 제59조에서 조세법률주의를 규정하여 납세의무가 법률

에 따라 이루어져야 함을 천명하고 있다.

재산권 보장과 국가 과세권 사이의 관계에 관하여, 최근까지의 논의는 주로 국가 과세권의 이면이라 할 수 있는 국민의 납세의무를 신성불가침한 의무로 보고, 국가재정의 확보, 세수 증대를 위한 조세 개혁, 세무행정권력 강화, 납세의무 위반에 대한 처벌 강화 등 조세영역에서 능률과 효율을 높이는 방안에 집중되었다고 할 수 있다. 그리고, 조세의 부과 및 징수절차를 정하고 있는 규정들도 국민의 권익 옹호보다는 국민의 납세 의무를 강조 또는 확인하기 위한 것이 많았다.

그러나, 선진국가에서는 1980년대부터 의회와 정부가 앞장서서 납세자 권리현장을 제정하거나, 조세를 부과하고 확정하는 절차에서 국민의 기본권 보장을 위한 법률을 제정하는 등 납세자의 권리 보호를 위한 제도를 도입하고 있으며, 우리나라도 OECD에 가입함으로써 조세 영역에 있어서 선진국가의 민주적인 각종 납세자 권리보호 제도에 버금가는 수준의 입법 등 조세 환경의 민주적 발전과 납세자의 기본권 보장을 위한 적절한 절차들의 보장 등이 촉구되었다.

이러한 일련의 납세자 권리의식의 증대 및 조세 환경의 발전에 따라 국회는 1996년 12월 30일 국세기본법을 개정하여 제7장의 2 “납세자의 권리”장을 신설하고, 1997년 6월 30일 국세청장이 납세자권리현장을 제정·고시하게 되었다.

그러나 이러한 외형적 성과에도 불구하고 조세 징수에 있어서 세무조사의 남용 관행, 불명확한 세무조사권의 규정, 미비한 납세자 권리 보장제도, 납세자 및 과세관청의 납세자 권리에 대한 낮은 인식수준 등을 고려한다면, 국세기본법 및 납세자 권리현장이 우리나라의 조세 부과 및 납세 과정에서 정착하기 위해서는 신설된 규정의 원칙적인 적용, 납세자 및 과세 관청의 납세자 권리에 대한 인식의 근본적인 변화와 함께, 국세 기본법의 개정에 만족하지 않고 당해 조항 및 납세자 권리현장에서 보호 되고 있는 각종 권리들의 성격들을 밝혀보고, 국세기본법에서는 규정되고 있지 않으나 헌법상·적정절차 보장의 이론상 당연히 요구되는 권리들을 찾아보는 것도 중요한 의미를 가진다고 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 과세권에 대한 통제와 납세자의 권익보호 장치의 신장이

과세권의 확대·강화 추세를 따라가지 못하게 되는 경우 불가피하게 국세행정에 대한 국민의 불신을 초래하여 과세관청은 심각한 조세저항에 직면할 수 있다는 전제 아래, 특히 세무조사와 관련한 조세행정 절차의 과정에서 납세자의 권익을 보장하고 향상시키기 위하여 현행 제도의 문제점을 분석하고 사전 구제절차로서의 납세자 권리보장 방안을 모색함과 동시에 과세관청이 국민의 신뢰와 납세편의를 높이는 방안에 대해서 함께 모색하여 보고자 한다.

## 제2절 연구의 범위와 방법

본 연구의 방법 및 범위로서는 조세절차는 크게 확정절차와 징수절차, 그리고 사후구제절차로 나눌 수 있다.

첫째, 조세확정절차에서 검토하여야 할 중요사항으로는 ①신고납세제도 등 확정절차의 기본구조, ②부과권의 적정행사를 위한 과세권자의 질문조사권의 행사와 그에 대응하는 납세의무자의 권리, ③납세자의 사전적 권익방어를 위한 통지와 청문, ④경정을 위한 중복조사의 제한, ⑤세무행정지도의 법적 한계와 구속확약, ⑥통첩행정의 한계, ⑦세무정보의 공개 등이 관련될 수 있다.

둘째, 징수절차에 관련되는 중요사항으로서는 ①자력집행권의 제한문제와 그 행사의 합리화, ②국세우선징수권의 완화, ③확정 전 보전조치 등의 합리화, ④보충적 납세의무의 요건 명확화 등 제 문제를 예시할 수 있다.<sup>1)</sup>

셋째, 조세구제절차는 조세확정절차의 적법성을 담보하는 기능 때문에 법의 적정절차 보장과 밀접한 관계를 가지고 있다. 그런데 조세징수절차와 관련된 사항으로서는 제2차 납세의무에 관한 규정과 국세우선징수의 지나친 확산을 제외한다면 징수관련 절차법은 비교적 양호하게 정비되어 있는 부분이며, 사후적 구제절차로서

---

1) 崔明根·李承聞, 「租稅確定の 適正節次 保障 관한 研究 : 納稅者 權益保護를 中心으로」, 韓國租稅研究所: 1988), pp.15-16.

행정소송 등 조세구제절차는 이를 수행하는 납세자의 경제적 부담이 크고, 시간적 낭비가 많은 사항이다. 따라서 본 연구에서는 조세확정절차 중 특히 많은 문제를 야기시키고 있는 세무조사와 관련한 조세확정절차에 있어서의 납세자 권리의 절차적 보장과 사전적인 절차의 적정성 제고수단이라고 할 수 있는 납세자보호관제도의 발전 방향에 대하여 검토·연구하고자 한다.

본 논문의 구성은 먼저 서론에 이어 제2장에서는 조세 적법절차 보장의 핵심적 문제로 판단되는 세무조사와 관련한 납세자 권리 보장의 문제로서 기본이 되는 질문·검사의 요건과 이와 관련하여 과생되는 법률적 효과에 대하여 살펴보고 국세 기본법에 규정된 세무조사 절차와 관련하여 각 규정이 가지는 법률적 의미와 세무조사 과정에서 반드시 지켜져야 할 절차상 한계를 분석해 보고자 한다.

제3장에서는 우리나라 세무조사 제도의 발전적 개선방안으로서 최근들어 논란이 끊이지 않고 있는 세무조사권 남용 방지장치의 설정과 국세 기본법상 세무조사 관련 규정의 명확화, 그리고 납세자 권리 보장책으로서 사전·사후 통지의 확충, 납세자보호관제도와 납세비밀 보호의 개선과 함께 세무행정 관행의 개선책으로서 수정신고 및 특별세무조사의 문제를 도출하고 합리적인 발전방향을 모색해 보고자 한다.

제4장에서는 현재 과세관청의 각종 민원 업무와 홈택스서비스 현황을 살펴보고 e-세정 대응에 미흡한 정보·사회소외계층에 대하여 납세자 서비스를 편익을 높일 수 있는 방안인 「찾아가는 납세서비스 실행 방안」을 마련하여 납세자 권리 구제의 사각지대를 해소할 수 있는 방안에 대해 모색하여 보고자 한다.

이러한 납세자 권리 보장과 관련된 세무조사 절차의 개선 및 납세자의 권리를 보호하면서 과세관청의 목적이 재정의 조달과 공평한 조세의 부과를 효율적으로 달성할 수 있는 건설적인 방안을 제시함과 동시에 과세관청이 한 단계 높은 세무행정서비스를 납세자에게 제공하여 납세자의 신뢰도를 높이는 방안을 제시하고자 한다.

제5장에서는 본 논문의 요약 및 결론을 맺고자 한다.

## 제2장 조세절차법상 납세자의 권리와 세무조사

### 제1절 적정절차의 보장

#### 1. 적정절차 보장원리

법의 적정절차 보장은 국가 공권력의 자의적인 남용으로부터 국민의 생명, 자유 그리고 재산 즉 국민의 기본인권을 보장하는 법의 기본원리이다. 이는 법의 적정절차 보장의 원리 또는 적정절차의 보장원리라고도 불리우고 있다<sup>2)</sup>

미국 연방헌법 Amendment V(1791)의 “누구든지 ... 법의 적정절차에 의하지 아니하고는 그의 생명, 자유 또는 재산을 박탈당하지 아니한다.”라고 한 규정이 이러한 적정절차 원리의 표현이며 이규정은 미국 연방헌법 Amendment XII(1868) Section 1. 에 수용되어 “어떤 주정부도 법의 적정절차에 의하지 아니하고는 어떠한 사람에게서도 생명, 자유 또는 재산을 박탈하여서는 아니된다.” 라고 규정하기에 이르러 모든 주의 공권력까지를 기속하는 헌법상의 원리로 작용하게 되었다.

우리 헌법의 경우 모든 영역에 있어서 기회균등과 자유의 보장을 규정한 헌법전문, 인간으로서의 존엄과 기본권의 불가침성을 규정한 헌법 제10조, 법 앞에서의 평등을 규정한 제11조, 인신의 자유와 적법절차를 규정한 제12조 제1항, 인간다운 생활권을 규정한 제34조 제1항 등은 실질적 법치국가의 내용을 규정한 것이다. 또 제37조 제2항에서는 기본권 제한에 관한 일반원칙을 명시하면서 자유와 권리의 본질적 내용을 침해하지 못하게 하고 있고, 그 밖의 여러 헌법조항에서 사법적 권리구제제도를 채택하고 있는 것은 실질적 법치국가의 구현을 위한 것이다.

---

2) 崔明根, 「納稅者 基本權」, (經濟法論社,1997), p.23.

## 2. 실체적 적정성의 보장

법의 적정절차는 이를 다시 절차적 적정과 실체적 적정으로 구분하여 고찰하기도 한다.<sup>3)</sup> 전자는 공권력에 의하여 국민의 생명, 자유 또는 재산에 대한 침해적인 행정처분을 하기 전에 정부가 그 처분을 받게 되는 상대자에 대하여 반드시 취해야 할 조치를 말한다. 이는 정부기관의 처분에 관한 내용적 실체에 관한 것이 아니고, 정부가 행정목적 추구를 하는 형식적 방법 내지 절차에 관한 문제이다. 따라서 앞으로 처분을 받을 사람에게 통지를 받을 권리와 처분 전에 청문의 기회를 받을 권리를 보장하는 절차적 적정성의 문제인 것이다. 후자는 법규의 제정이나 또는 결정에서 취한 형식적 절차에 관한 문제가 아니라, 법규나 재결의 실체적 내용에 관한 문제이다. 법규를 집행함에 있어서 헌법적 절차를 따랐다고 하더라도 그 법규 자체가 헌법에 위반되는 것일 수 있다. 따라서 실체적 적정성은 자의적인 법규의 내용으로부터 국민을 보호하는 법원리이다.

우리 헌법 제12조 제1항 제2문 “누구든지… 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.”라고 하고, 동조 제3항은 “체포·구속·압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다.”라고 하여 적법절차를 규정하고 있다. 이는 형식적인 절차뿐만 아니라 실제적 법률내용이 합리성과 정당성을 갖춘 것이어야 한다는 실질적 의미로 확대 해석하여, 법률이 정한 절차와 그 실체적인 내용이 합리성과 정당성을 갖춘 적정한 것이어야 한다는 것까지를 의미하는 것으로 보아야 할 것이다. 헌법재판소도 “...절차를 규율하는 법이 형식적 의미의 법률로 정하여져야 할 뿐만 아니라, 그 법률의 내용이 정의에 합치되는 것이어야 한다는, ... 절차의 적법성뿐만 아니라 절차의 적정성까지 보장되어야 한다.”고 결정하였다.<sup>4)5)</sup>

---

3) Daniel E. Hall, *Administrative Law*, (Albany, New York : Delmar Publishers Inc., 1994), p.32.  
洪星均 “納稅者 權利保護를 위한 租稅滴定節次에 관한 研究” (대전대학교 대학원 박사학위논문, 2001), p.121에서 再引用.

## 제2절 조세법상의 적정절차

### 1. 조세 행정작용에 대한 적정절차 원리의 적용

적법절차의 원리가 적용되어야 한다는 헌법 규정이 조세 부과 및 징수에 관한 절차, 즉 조세영역절차에서도 직접적으로 적용될 수 있는가 하는 문제가 있다. 헌법재판소는 “...적법절차의 원칙은 헌법조항에 규정된 형사절차상의 제한된 범위 내에서만 적용되는 것이 아니라 국가작용으로서 기본권제한과 관련되든, 관련되지 않는 모든 입법작용 및 행정작용에서도 광범위하게 적용된다.”라고 하여, 적법절차 원리가 모든 행정작용에 적용됨을 명확히 하였다.

미국에 있어서 적정절차가 행정작용에 적용됨을 선언한 최초의 대표적 판례는 *Londoner v. Denver* 사건이었다, 여기에서 미연방대법원은 우리는 과세절차라고 하더라도 적법절차가 요구되는 것이라고 생각한다고 판시하였다.

오늘날에 있어서, 처벌이란 반드시 형사상의 처벌만을 의미하는 것이 아니라 본인에게 불이익이 되는 일체의 제재를 의미하고, 오늘날 행정국가화의 경향으로 말미암아 행정권이 국민의 자유와 권리를 침해할 위험성이 증대되고 있는 현실을 감안할 때, 행정권력을 적법절차의 적용대상에서 제외한다면, 국민의 기본권을 충실히 보장하고자 하는 헌법정신은 그 의미가 반감된다고 할 것이다.

특히 조세는 본질이 국민의 재산권 보장과의 관계에서 중대한 예외임과 동시에 침해적 성격을 갖고 있기 때문에 법의 적정절차 보장의 문제가 과세절차와 그 본질에서 밀접한 관련성을 갖는다. 더구나 세무조사의 경우는 본질적으로 헌법에 보장되어 있는 행복추구권, 주거를 침해받지 않을 자유, 사생활의 비밀과 자유의 침해방지, 기업의 경제상의 자유 등을 현저히 침해한다고 밖에 볼 수 없다.<sup>6)</sup> 따라서,

4) 헌재 1993. 7. 29 90헌바35 결정.

5) 대법원에 따르면 ‘적정’하다라고 함은 공정하고 합리적이며 상당성이 있어 정의관념에 합치되는 것을 말한다(대법원 1988. 11. 16. 88초60판결).

6) 安昌滿, 「프랑스 租稅節次法 研究」, (韓國稅務士會 附設 韓國租稅研究所, 2001), p.158.



과세처분 및 이와 관련한 조세영역에 의하여 납세자의 자유와 권리가 제한되는 경우에도 적법절차의 원리가 적용되어야 한다.

## 2. 적법절차를 통한 권리구제의 필요성

국세기본법 제55조 제1항에서는 국세기본법 또는 세법에 의한 처분으로서 위법 또는 부당한 처분을 받거나 필요한 처분을 받지 못함으로써 권리 또는 이익의 침해를 당한 자는 국세기본법에 의하여 행정청에 그 처분의 취소 또는 변경이나 필요한 처분을 할 수 있음을 규정하고 있다.

이러한 국세기본법에 의한 불복은 국세청장에 대한 심사청구 또는 국세심판원장에 대한 심판청구에 의하며, 불복청구인은 심사청구 또는 심판청구 전에 이의신청 절차를 밟을 수도 있다.

사전구제절차로서 납세자는 세무조사결과통지를 받는 날로부터 30일 이내에 당해 세무서장 또는 지방국세청장에게 과세전적부심사를 청구할 수 있다. 그런데 이와 같은 절차를 종합하여 보면, 납세자가 과세전적부심사청구부터 시작하는 경우, 행정소송까지 가게 되면 많게는 5단계까지 불복절차를 거쳐야 한다. 이의신청, 심사청구 또는 심판청구를 하더라도 과세처분의 집행이 정지되지 않으며<sup>7)</sup> 불복청구가 인용되는 경우가 많지 않음을 비추어 볼 때, 납세자의 입장에서는 결과의 좋고 나쁨에 관계없이 장기간의 불복절차 및 소송 수행으로 인한 시간과 소송비용의 낭비, 같은 기간 동안의 자금 유동성 부족으로 인한 어려움을 겪게 된다.

따라서, 조세확정절차에 있어서 사전통지, 문서 등 열람, 처분기준의 설정·공표, 의견청취, 이유부기 등 충분한 항변의 기회를 보장함으로써 인력과 시간·재산상

7) 국세기본법 제57조 【審査請求 등이 執行에 미치는 效力】 이의신청·심사청구 또는 심판청구는 세법에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 당해 처분의 집행에 효력을 미치지 아니한다. 다만, 당해 재결정이 필요하다고 인정하는 때에는 그 처분의 집행을 중지하게 하거나 중지할 수 있다.

8) 다만, 국세기본법에 의한 불복이 계류 중에 있는 국세의 체납으로 인하여 압류한 재산에 대하여는 그 불복에 대한 결정이 확정되기 전에는 이를 공매할 수 없다.(국세징수법 제61조 제3항)

의 낭비를 줄일 수 있는 길이 될 것이다.

### 3. 걱정철자 보장 제고를 위한 미국 내국세입청의 개혁<sup>9)</sup>

미국 내국세 입청 구조조정법인 IRS Restructuring and Reform Act of 1998 (RRA)은 1998.7.22에 대통령이 서명하여 공포한 것이다.

입법 당시 내국세입청이 직면한 중요한 과제는 첫째 구조개혁으로서, 요구하는 바가 유사한 납세자군에 봉사하기에 적합하게 조직을 바꾸되 납세자의 요구를 보다 많이 충족할 수 있고, 부패하고 부족한 낡은 제도를 새로운 기술에 의해 대체하는 것이었다. 둘째는 전산조직을 현대화하는 것, 셋째는 납세자에 대한 봉사기능을 증진시키는 것이었다.<sup>10)</sup>

내국세입청(IRS)는 조세를 부과징수하고, 내국세입법을 집행하는 재무부 소속기관이다. 내국세입청은 워싱턴에 있는 본청과 일선조직으로 구성되어 있다. 일선조직은 지리적으로 4개 지역으로 나누어지고, 그 지역은 지방내 국세입청장이 관할한다. 그리고 33개의 세무서, 10개의 서비스 센터 그리고 2개의 컴퓨터 센터가 있으며, 9만여 명의 직원을 거느린 큰 조직이다. 내국세입청의 기능에는 납세자에 대한 서비스, 세무조사, 조세징수, 그리고 조세범죄수사가 포함된다.

그런데 미국에서도 여느 국가와 마찬가지로 내국세입청 과세행정에 대한 납세자들의 불만이 있어왔으며, 그러한 불만의 주된 이유는 납세자가 무엇을 필요로 하는지에 대하여 내국세입청이 적정한 관심을 기울이지 못하기 때문이라는 분석이 제기되었다. 최소한 납세자는 내국세입청으로부터 민간부문으로부터 기대되는 수준과 같은 정도의 서비스를 받을 수 있어야 하는데, 예를 들면 납세자의 문의에

---

9) RRA. sec . 1001 ; Committee Reports IRS Restructuring and Reform Act of 1988(이하 Committee Reports라한다), 10,115; pp.564-565 ; IRS Restructuring and Reform Law, Explanation and Analysis, (Chicago: CCH, 1998) : (이하 Explanation and Analysis(1998)이라 한다), pp.202-204.

10) David C. Williams, Testimony of TIGTA Inspector General, (2001. 5. 8, 상·하 양원의 합동청문회).

대하여는 즉각적이며, 정확한 회답을 주어야 하고, 납세자는 그들의 회계처리와 관련하여 적시에 정보를 얻고 문제를 해결할 수 있어야 하며, 납세자는 항상 공정하고도 정중한 대우를 받지 않으면 아니 되는 것이었다. 이러한 이유로 미국에서는 내국세입청 임무 중 가장 중요한 부분이 납세자에 대한 서비스가 되도록 하는 개혁을 내국세입청장에게 위임하여 추진하도록 하였다.

즉, 내국세입청은 그의 산출물 및 용역의 질을 계속적으로 향상시킴으로서 국민에게 봉사하는 것, 그리고 그러한 임무를 정직성·효율성 및 공정성에 의해 고도의 국민의 신뢰를 보증하는 방법으로 수행해야 한다는 것이었다.

조세는 국민에 의하여 통치되는 현대 복지국가의 재정 원천이다. 그러나 세계 어느 나라에서건 조세는 대체로 국민으로부터 환영받지 못하는 것으로, 이는 경제 선진국인 미국에서도 예외는 아닌 것으로 보인다. 이에 미국은 조세 징수와 납세자 권리 보장이라는 두 가지의 목적을 개혁적 법률의 입법을 통하여 달성하고 있다. 이에 우리나라도 납세자 권리 보장의 신장을 달성하기 위하여 노력을 하여야 하며, 이하에서 납세자의 신뢰도를 증진시키는 방향에 대해서도 모색해 보기로 하겠다.

## 제3절 현행 세무조사의 법적 성격

### 1. 세무조사의 개념

세무조사라는 용어는 법문상 그 정의가 명확히 규정된 바는 없으며, 소득세법 제 170조 등 각 세법에서 질문·조사 등으로 규정하고 있을 뿐이다. 따라서 세무조사라 함은 일반적인 행정 관행상 용어로서, 각 세법에 규정하는 질문조사권 또는 질문검사권에 의하여 세무공무원이 조세부과 등을 위한 질문, 장부의 검사, 자료의 수집 등을 총칭하는 개념이라고 하겠다.

이러한 세무조사 중에서도 조세의 부과처분을 위한 실지조사는 조사과정에서 영업의 자유 혹은 프라이버시 침해 문제가 발생하며, 조사 결과 추가적인 부과처분이 이루어질 경우 재산권에 중대한 영향을 미치게 된다.<sup>11)</sup> 따라서 후술하는 세무조사와 관련된 법적 검토와 문제점 및 개선방안 등은 부과처분을 위한 실지조사(조세법칙조사 포함) 위주로 서술하기로 하겠다.

### 2. 세무조사 대상자의 선정

#### 가. 세무조사 대상자 선정 방법

세무조사를 실시하기 위한 첫 번째 단계가 세무조사 대상자의 선정이다. 국세청은 세무조사 대상을 선정하는 업무를 공정하고 객관적인 기준에 의해 처리하기 위해 이른바 전산분석에 의한 일괄선정방법으로 조사 대상자를 선정하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 전산에 의한 세무조사 대상 선정이 사실에 가깝지 않은 경우 이를 검증하는데 한계가 있기 때문에 전산분석에 의한 조사대상자 선정 외에 수동분석에 의한 개별선정 방법을 보충적으로 사용하고 있다.

11) 閔太旭, “稅務調査의 行政法的 統制에 관한 研究,” (연세대학교 대학원 박사학위논문, 1997), p.7

법인세의 경우 조사대상자의 선정은 신고성실도의 전산분석 결과, 미조사기간, 세원관리 중 취득한 각종 정보의 분석결과 등을 반영하여 선정하며, 전산분석에 의한 일괄선정방법의 보완으로서 서면분석을 실시한다. 따라서 신고성실도 전산분석 결과 성실도가 낮은 법인, 조사대상 사업연도가 오래된 법인 등이 조사대상 우선순위가 될 수 있다.

소득세의 일반조사 대상자는 신고성실도 분석표 등 전산분석 자료에 의한 전산 선정 방법과 세원관리상황, 세무정보자료 등 개별분석 결과에 의한 수동선정 방법으로 선정할 수 있으며, 과세자료를 즉시 처리해야 하는 경우나 기획조사 대상으로 선정된 경우 수시로 선정을 할 수도 있다.

양도소득세 조사대상자 선정은 정기선정과 수시선정으로 구분되는데, 정기선정은 전산 처리된 양도소득세 신고성실도 분석자료에 의하며, 수시선정은 국세청장이 조사대상사를 수동으로 선정할 수 있는 기준과 범위를 정한 조사대상자 선정기준에 의한다.

부가가치세의 경우세도 신고서, 세금계산서합계표 등의 신고성실도를 전산분석하여 선정하며, 이를 보완하여 과세자료, 기타 분석자료 등을 참고하여 수동 선정한다.

#### 나. 세무조사 대상 선정의 요건

일반적으로, 세무조사 대상자로 선정하기 위해서는 조세 신고의 불이행, 신고내용의 상호불일치, 신고내용의 중요한 점에 대한 의문점, 동종 업계 및 사업현황과의 부조화 등과 같이 특별히 세무조사를 실시하여야 할 필요가 존재하여야 한다.

세무조사는 세법상 질문·검사권 혹은 질문·조사권을 의미하는데 법인세법, 소득세법 등에서는 세무조사의 발동요건에 대하여 직무수행상 필요한때 행할 수 있는 것으로 규정하고 있다

직무 수행상 필요한 때라는 문구는 매우 다의적이고 추상적인 불확정 개념이기도 하지만, 납세환경이 복잡·다양하고, 국제화·전산화 등 거래형태도 복잡·다양

하며, 세금탈루 행태도 갈수록 고도화·지능화되는 등 급변하는 현실에서 이를 모두 고려하여 구체적인 기준을 정하기는 기술적으로 불가능하다고 본다.

다만, 이것이 세무공무원의 주관적·자의적 판단을 허용하는 것은 아니며, 여기에서 말하는 필요한 때란 객관적·합리적으로 필요하다고 인정되는 경우이고, 가령 몇 년간 조사하지 않았더라든가 상관의 명령이기 때문이기라든가 등의 사유는 포함되지 않는다고 할 것이다.<sup>12)</sup>

### 3. 중요성

#### 가. 세무조사의 불가피성

세법상 납세자는 원칙적으로 자기책임 아래 적정한 세무신고를 할 것이 요구되고 적기에 세액을 자진납부하는 것이 조세의 부과·징수구조의 기본으로 되어있다. 따라서 조세행정의 이상적인 상태에서는 세무조사란 필요 없는 것이고, 세무관서의 활동은 주로 수납행위에 그친다. 그러나 현실적으로는 고의 또는 과실로 인하여 신고가 적정을 결한다고 인정되는 사례가 허다하며 때로는 신고의무 자체를 이행하지 않는 경우가 있다. 설사 납세자의 성실성에 의심의 여지가 없다 할지라도 방대하고 복잡한 세법의 해석이 저마다 상이하여 동일한 내용의 사례에 있어 신고내용이 다르고 납부세액이 다르다 하면 이는 형평의 견지에서도 당연히 시정의 대상이 되지 않을 수 없다. 나아가서 적정한 신고를 필하였다하여도 납부를 지체하거나 회피할 경우에는 과세관청은 징수 확보를 위해 납세자의 자력조사를 하게 된다.

평등한 과세를 위해서는 모든 납세자의 모든 과세기간에 대한 전수조사가 고려될 수 있다. 그렇지만 세무조사는 매년 대량·반복적으로 발생하는 것이므로 모든

---

12) 金榮祚 “稅務調査의 法的 限界 및 現行 稅務調査制度의 개선방안 ,” 조세연구, 연구논총 제1권, (한국조세연구포럼,2001), p.199.

납세자의 모든 과세기간에 대한 세무조사를 실시할 경우에는 납세자의 프라이버시 및 영업의 자유에 대한 심각한 침해가 야기되며, 이것은 신고납세제도를 채택한 원칙에도 위배된다. 또한 제한된 인원과 예산 하에서 전 납세자에 대한 조사는 현실적으로 어렵다. 이런 점을 감안할 경우 대상자를 선정하여 세무조사를 실시하는 것은 불가피하다고 볼 수 있다.

#### 나. 세무조사에 있어서 적정절차 준수의 중요성

세무행정은 조세부과권의 행사에 의하여 조세채무를 확정시키는 절차와 확정된 조세채무를 청구·이행하는 절차로 구분할 수 있다.

후자의 경우에 자진납부나 임의징수는 크게 문제되지 아니하고 강제징수 절차는 그 본질이 국민의 기본권인 재산권에 심대한 침해적 영향을 주기 때문에 일찍부터 그 절차의 엄격화·객관화·합리화가 진행되어 왔다. 그리하여 그 정비가 상당한 정도로 진전되었다.

전자의 경우 납세자의 신고에 의하여 조세채무를 확정시키는 것은 납세자의 자유의사에 달려있으므로 문제가 되지 않으나, 과세요건의 충족 사실을 사후적으로 확인하여 추상적 세무채무를 구체적 세무채무로 확정시키는 세무조사 절차는 세무공무원이 각 세법에 규정된 질문검사권을 행사하여 과세요건의 충족사실을 확인하는 과정으로서 이 때 세무공무원이 행사하는 질문검사권은 질문검사를 받는 자가 허위의 진술을 하거나 진술을 거부하는 경우 벌금형에 처벌할 수도 있는 형사벌의 제재에 의하여 그 실효성이 담보된 강력한 조사권한인 만큼 법의 적정절차에 대한 엄격한 준수가 요구되는 것이다.

세무조사 제도의 개선은 납세자인 국민의 기본권 보장이라는 국내적 문제일 뿐만 아니라 국제적 문제이기도 하다. 경제 개방과 더불어 많은 외국기업이 국내에 진출하고 있어 이들에 대한 세무조사도 불가피한데, 과거와 같은 제도와 관행을 유지한다면 외국과의 무역마찰 강력한 조세저항에 직면할 수도 있다. 또한 재무상

태에 있어서 외국보다 상대적으로 열악한 지위에 있는 국내의 영세한 기업들은 납세자로서의 권리를 주장하지 못하는 경우가 많으므로 이들에 대한 세무행정상 차별이 이루어진다면 경제흐름의 왜곡도 문제될 수 있는 것이다.

#### 4. 세무조사의 법적 성격과 유형

##### 가. 세무조사의 임의성

조세법에서 세무조사란 행정조사의 일종으로서 정부가 세금 부과를 목적으로 특정한 납세의무자의 세무관련 상태를 직접 또는 간접으로 인식하고 또한 판단하여 정확한 과세표준을 파악하려는 일련의 활동이라고 정의할 수 있다.

여기에서 세무조사와 관련하여 세무공무원은 피조사자가 이를 거부하는 경우에 실력으로 강제할 수 있는가가 문제된다. 조세범처벌법은 정당한 사유 없는 질문검사의 거부를 처벌하고 있는 점에서 세무공무원은 피조사자가 질문과 검사를 거부하는 경우에도 실력으로 강제할 수는 없다고 보아야 할 것이다. 다만 세무조사는 벌칙에 의하여 담보되고 있기 때문에, 피조사자는 세무공무원의 질문에 답변하고 장부 등의 검사를 수인하여야 할 의무를 갖는다고 하여야 한다.<sup>13)</sup>

실제 세법상의 질문검사는 실력으로 강제할 수 없는 것이기 때문에 통상 임의조사라고 불리운다. 그러나 정당한 사유 없는 질문검사의 거부는 조세범처벌법 제13조 제9호에 따라 처벌을 받게 되므로 단순히 임의조사라고 하는 것은 적합하지 않고 간접강제조사라고 부르는 것이 보다 정확하다. 세무공무원이 질문검사권을 행사하여 실시하는 세무조사는 비록 간접적·심리적인 강제성을 수반하고 있기는 하지만 그 본질은 임의조사의 성격을 가진다고 보는 것이 통설이다.

##### 나. 위법한 세무조사의 효과

---

13) 金榮祚, “行政調査에 관한 研究”(경희대학교 대학원 박사학위논문, 1998), p.150.



조사절차에 위법이 있는 경우 과세처분의 효력은 절차 위배의 내용과 정도에 따라 달라질 것이나, 전체적으로는 납세자의 권익 보호의 측면에서 절차 위배의 위법성을 보다 강조하는 견해와 반대로 과세행정의 공익성과 안정성을 보다 강조하는 견해로 나눌 수 있다.

전자의 입장은 헌법상 적정절차에 관한 원칙과 아울러 질문검사에 법원이 개입하는 사전의 사법적 억제제도가 없는 현행 세법 규정상 그러한 과세처분의 효력을 인정한다면 위법한 조사에 대한 사후구제도 사실상 없게 되는 결과를 가져올 위험이 내포되어 있다는 점을 강조하는데 반하여, 사후의 견해는 세무조사의 절차는 과세관청이 과세요건의 내용이 되는 구체적 사실의 여부를 조사하기 위한 절차로서 그 조사절차에 위법이 있어도 그 위법이 극히 중대하여 처분의 내용에 영향을 미칠 정도의 경우가 아닌 한 그 자료에 기한 과세처분은 객관적인 소득에 합치하는 한에 있어서 적법하다고 주장한다.

앞에서 살펴본 바와 같이 전자의 입장이 타당하다고 하겠다. 세무조사는 결정·경정처분과 직접 관련성을 갖는 것으로서 행정과정의 일부 내지 절차로서 이해하여야 한다고 할 때, 세무조사의 위법은 과세처분에 승계된다고 할 것이다, 국세기본법은 세무조사에 관한 상세한 절차규정을 두어 납세자를 보호하고 있는데, 이 절차를 위반하여 세무조사가 위법한 경우에도 과세처분에 전혀 영향을 미치지 않는다고 해석한다면 국세기본법상의 절차규정은 단순히 훈시규정에 불과하다는 결론에 이른다.

예를 들어, 납세자권리헌장의 교부 불이행 및 납세자권리헌장의 내용을 위반한 절차에 의하여 부과·징수처분한 행위의 효력에 대하여 국세기본법에 아무런 제재규정도 두지 않고 법원마저 그 절차위반을 행정처분의 효력에 아무런 영향도 주지 않는다고 해석하게 되면 납세자권리헌장은 아무런 의미가 없게 되므로 이를 법으로 명확히 해두는 것은 매우 중요하다고 할 것이다. 그러므로 납세자권리헌장의 미교부 또는 그 내용에 위반한 절차에 의하여 행한 조세의 부과·징수처분의 효력

은 취소사유가 됨을 명문으로 규정하는 것이 바람직하다고 본다.<sup>14)</sup> 이는 납세자권리현장의 실효성을 담보하는 장치가 된다고 본다.

#### 다. 세무조사의 유형

현행법상으로 보면 광의의 세무조사로서 그 목적에 따라 ①신고의 당부 및 경정·부과결정 등 과세처분을 위한 조사 즉 실체법상의 조사, ②체납처분절차상 체납자의 재산 파악을 위한 조사, ③심판청구의 심리를 위한 조사,<sup>15)</sup> ④조세범칙사건에 있어 통고처분 또는 고발을 목적으로 한 증거 수집상 행하는 조사의 4가지로 나누는 것이 보통이다. 그 중에서 현실적으로 가장 빈번하게 행해지고 또한 납세의무자의 권익에 가장 크게 영향을 미치는 것은 첫 번째의 부과처분을 위한 세무조사이다.

한편, 행정 관행상으로는 세무조사를 첫 번째의 부과처분을 위한 세무조사와 네 번째의 조세범칙조사를 모아 다시 크게 네 가지 분류로 나누고 있는데 ①특정 납세자의 과세표준의 결정 또는 경정을 목적으로 조사대상 세목에 대한 과세요건 또는 신고상황의 적정 여부를 검증하기 위하여 실시하는 통상의 세무조사인 일반조사, ②세금을 탈루시킨 수범이나 규모로 보아 통상의 조사로는 조사의 실효를 거두기 어려운 경우에 별도 계획에 의하여 실시하는 특별조사, ③범칙혐의자를 조사하여 범칙자와 범칙사실을 확정하고 조세범처벌법상의 형벌을 적용시킬 목적으로 조세범처벌절차법에 근거하여 행하는 국세공무원의 조사활동인 범칙조사, ④기타의 조사로서 추적조사, 전부조사, 부분조사, 실지조사, 간접조사, 확인조사, 통합조사, 긴급조사 등으로 구분되고 있다.

---

14) 판례중에는 과세자료가 과세관청의 일방적이고 억압적인 강요로 작성자의 자유로운 의사에 반하여 작성되었고, 별다른 합리적이고 타당한 근거 없이 작성된 경우에 그에 기초한 과세처분을 무효로 본 것이 있다(대법원 1985.11.12.선고 84누250 판결).

15) 국세기본법 제76조.

## 제3장 세무조사의 절차상 한계점과 개선방안

### 제1절 세무조사의 절차상 한계

#### 1. 세무조사에 대한 적법절차 원리의 적용

세무조사와 관련하여 납세의무자가 법의 적정절차를 보장받을 권리의 내용은 첫째 세무조사 시에 사전통지를 받을 권리, 둘째 세무조사 후 부과처분 전에 조사 결과를 통지받을 권리, 셋째 부과처분 전에 납세자가 이에 대해 의견을 진술할 기회를 보장받을 권리, 넷째 납세자에게 불이익한 조세법상의 처분을 하는 과세관서에 대해 이유부기를 하도록 하는 의무 부여 등이 그 핵심이다.

우리나라에서는 1997년 6월 30일 국세청장이 납세자권리헌장을 제정·고시하였는데, 이는 과세관청에게는 세무행정 집행에 있어서 준수하여야 할 의무로서, 납세자에게는 스스로 자신의 권익을 보호할 수 있는 근거로서 작용하고 있는 바, 우리나라의 납세자권리헌장은 선언적 의미에 그치는 것이 아니라 국세기본법에 그 내용을 규정하여 법률상 세무조사자가 준수하여야 할 적법절차로서의 구실을 하고 있다.

이하에서는 국세기본법 제7장의2 납세자의 권리에 규정된 내용을 중심으로 납세자 권리의 침해적 요소가 발생하기 쉬운 세무조사와 관련하여 각 조문의 의미를 분석하고 발전 방향을 찾아보고자 한다.

#### 2. 중복조사의 금지

동일한 세목 및 과세기간에 대한 중복적인 세무조사는 납세자의 영업의 자유 및 프라이버시를 침해할 뿐 아니라 과세관청에 의한 자의적인 실시 위험마저 있다.

과세관청에 의한 세무조사의 남용을 방지하기 위하여 동일한 세목 및 과세기간에 대한 중복되는 세무조사는 제한할 필요가 있다. 이에 국세기본법은 원칙적으로 동일한 세목 및 같은 과세기간에 대한 재조사, 재경정을 금지하고 있다.<sup>16)</sup>

그러나 최초 조사 후에 명백한 조세탈루혐의가 있는 경우에도 일률적으로 재조사를 금지한다면 평등과세의 원칙이 손상될 수 있다. 이것을 감안하여 법률은 ① 조세탈루의 혐의를 인정할 만한 명백한 자료가 있는 경우, ②거래상대방에 대한 조사가 필요한 경우, ③2이상의 사업연도와 관련하여 잘못이 있는 경우, ④부동산 투기, 매점매석, 무자료거래 등 경제질서 교란 등을 통한 탈세혐의가 있는 자에 대하여 일제조사를 하는 경우, ⑤각종 과세자료의 처리를 위한 재조사나 국세환급금의 결정을 위한 확인조사 등과 부과처분을 위한 실지조사에 의하지 아니하고 재경정하는 경우에는 재조사를 허용하고 있다.

### 3. 세무조사에 있어서 조력을 받을 권리

우리나라의 경우 세무조사를 받을 때에 조세전문가인 납세의무자의 대리인이 입회하거나 대리인이 납세의무자를 대리하여 세무조사를 받는 경우가 실무상으로는 존재하였으나 법률상 뒷받침이 없었다. 그런데 1996년 국세기본법의 개정에서 비로소 납세자의 권리라는 장에 제81조의 4에 규정하게 이룬 것이다.

과세관청은 전문성과 경험에 있어서 납세자보다 월등한 처지에 있다. 납세자가 실질적으로 과세관청과 동등한 위치에서 과세절차에 참여하기 위해서는 납세자에게 과세관청에 필적하는 전문성과 경험이 요구된다.

그러나 조세법은 그 내용이 매우 어렵고 복잡하여 납세의무자가 그 내용을 숙지하여 세무공무원의 질문·검사 시 적절하게 답변하고, 세무조사에서 자기에게 이익이 되는 증빙을 챙겨서 제출할 것을 기대하기는 어렵다. 이러한 전문성 및 경험의 필요성과 납세자의 현실적인 제약에 대한 해결책으로 제시된 것이 전문가의 조력

---

16) (국세기본법 제81조의3, 동법 시행령 제63조의2).

이다.

국세기본법에 따라 납세자는 대통령령이 정하는 부과처분을 위한 실지조사를 받는 경우에 변호사, 공인회계사, 세무사 등의 전문가로 하여금 조사에 입회하게 하거나 의견을 진술하게 할 수 있다. 조력을 받을 수 있는 조사의 범위는 범칙사건의 조사, 소득세·법인세·부가가치세의 결정 또는 경정조사, 상속세 및 증여세의 조사이다.<sup>17)</sup>

#### 4. 납세자의 성실성 추정

납세자의 성실성 추정 규정은 우리나라의 경우 납세의식 수준이 낮아 자발적인 납세의무의 성실한 이행을 기대할 수 없고, 세금계산서 등 각종 증빙에 의한 거래관행이 정착되지 못하여 성실한 납세의무의 이행을 확보할 수 있는 어떠한 제도적 장치도 마련되어 있지 않은 상태에서 무리한 규정이라는 시각이 대부분이다. 그러므로 이는 세무조사 과정에서 납세자에 대한 과도한 입증책임 요구 등 납세자 권리 침해를 방지하는 규정으로서 존재 의미가 있는 것이며, 대통령령에 규정된 광범위한 예외 규정은 우리나라의 납세의식 수준으로 볼 때 불가피한 면이 없지 않다. 그러나 이러한 예외 규정은 납세풍토의 선진화와 함께 점차 축소하여 나가야 할 것이다.

#### 5. 세무조사의 사전통지와 연기신청

세무조사를 행함에 있어서는 사전에 피조사자에게 조사의 일시, 기간, 목적 등을 통지하고 객관적이고 구체적인 조사 이유를 고지하는 것이 필요하다. 사전통지는 조사에 필요한 자료를 미리 준비할 수 있도록 하는 등 조사의 효율화에 도움이 되

---

17) 조력을 받을 수 있는 조사의 범위로서 범칙사건의 조사, 소득세·법인세·부가가치세의 결정 또는 경정조사, 상속세 및 증여세의 조사는 예시규정으로 판단된다. 조력을 받을 수 있는 조사의 범위는 국세기본법 제2조 제1호에 규정한 모든 세목에 대한 조사에 해당한다고 보아야 합당하다.

며, 조사 이유를 고지하는 것은 피조사자로 하여금 당해 조사에 대한 필요성을 납득시켜 원활한 조사운영에 도움을 줄 것이기 때문이다.

국세기본법 제81조 6은 세무공무원이 국세에 관한 조사를 위하여 장부, 서류, 기타 물건 등을 조사하는 경우에는 조사를 받을 납세자(또는 대리인)에게 조사개시 7일전에 조사대상 세목 및 조사사유 기타 대통령령이 정하는 사항을 통지하도록 하였다. 다만 범칙사건에 대한 조사 또는 사전통지의 경우 증거인멸 등으로 조사 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 때에는 사전통지를 하지 않을 수 있다고 규정하고 있다.

세무조사의 통지를 받은 자가 천재, 지변 기타 시행령이 정하는 사유로 인하여 조사를 받기 곤란한 경우에는 조사를 연기하여 줄 것을 문서로 관할 세무관서의 장에게 신청할 수 있도록 하여 세무조사의 연기신청을 인정하였다.<sup>18)</sup>

## 6. 세무조사에 있어서의 결과 통지

세무조사가 종결되고 이에 기초한 조세채무를 확정하기 전에 세무공무원이 문서에 의하여 세무조사의 결과 내지 부과처분을 하려고 하는 내용을 납세의무자에게 통지하는 제도는 납세자에게 과세관청의 조사 결과의 진실성을 검토할 수 있는 기회를 주고 장차 있을 부과처분에 대비할 수 있게 하는 절차로서, 사전청문을 받기 위한 매우 중요한 절차라고 할 수 있다.

국세기본법 제81조의 7에 의하며, 세무공무원은 범칙사건의 조사, 법인세의 결정 또는 경정을 위한 조사 등 대통령령이 정하는 부과처분을 위한 실지조사를 마친 때에는 그 조사 결과를 서면으로 납세자에게 통지하여야 한다. 다만, 납세자가 폐업한 경우 또는 납세관리인을 정하지 아니하고 국내에 주소 또는 거소를 두지 아니한 경우에는 적용되지 아니한다.<sup>19)</sup>

18) (국세기본법 제81조의6 제2항).

19) (국세기본법 시행령 제63조의 7).

## 제2절 남용적 세무조사의 방지

### 1. 남용 방지장치의 설정

#### 가. 세무조사와 관련하여 지켜야 할 원칙

세무조사의 남용 방지와 관련하여 행정법상 부당급여금지의 원칙이 있는데, 그 의미로서 행정기관의 공권력 조치는 그것과 실질적 관련이 없는 상대방의 반대급부와 결부시켜서는 아니 된다는 원칙이다. 우리나라에서는 행정행위의 부담의 한계, 행정의사의 실효성 확보 수단으로서의 공급거절 등과 관련하여 논의되고 있으나, 그밖에도 실질적 관련이 없는 사항과 관계되는 모든 공권력적 조치에 적용될 수 있다고 한다. 특히, 특정 단체에 대한 탄압이나 차별을 하기 위한 정치적 목적으로 사용하는 경우, 단순히 납세의무자를 곤란하게 만들기 위해서 사용하는 경우, 다른 분쟁의 해결수단으로 납세자에게 압력을 행사하기 위해 사용하는 경우 등은 세무조사권의 목적을 넘는 것으로서 허용되지 않는다고 할 것이다.<sup>20)</sup>

따라서, 물가관리 등의 행정지도의 실용성을 담보하기 위하여 세무조사의 실시를 경고하는 등의 조치도 세무조사의 본래의 목적에 비추어 문제가 있다고 하겠다.

또한, 세무조사의 경우에도 비례의 원칙이 적용되어야 할 것이다. 세무조사는 그 목적 달성을 위하여 적절한 것으로서 합리적이고 필요한 최소한도에 그쳐야 한다. 따라서 조사수단의 선택, 조사의 인적 범위, 조사의 물적 범위, 조사 시기 등에 일정한 한계가 있는 것이며, 납세자의 기본적 인권의 침해 정도에 있어서 세무조사는 조세범처벌절차법상의 강제조사의 침해 정도를 넘어서는 안 될 것이다.<sup>21)</sup>

20) United States v. Powell, 379 U.S. 48(1964).

21) 金榮祚, "稅務調査의 法的 限界 및 現行 稅務調査制度의 개선방안," p.199.

## 나. 세무조사의 자의적 운용에 의한 폐해

앞에서 살펴본 바와 같이, 정부는 특정한 정책사항의 시행을 발표하면서 정책목표를 달성하거나 정책효과를 극대화하기 위하여 정부 정책을 따르지 않으면 세무조사를 강력히 실시한다든지 정부 정책에 순응하면 세무조사를 면제하여 주겠다고 발표하는 등 세무조사가 정책목표 달성을 위하여 사용되고 있음을 공공연히 인정하는 사례가 계속되고 있다.<sup>22)</sup> 세무조사는 본래 납세자의 성실한 납세를 담보하기 위한 제도이므로 이를 상시적으로 운용하는 것이 바람직하다고 본다. 그러나 정치적 일정이나 경제적 상황에 따라 일정기간 동안 세무조사를 중지하거나 특정 업종이나 벤처기업과 같은 기업 형태를 특정하여 세무조사를 면제하거나 유예하는 정책도 상대적으로 다른 납세자와의 형평을 고려하여 지양하여야 할 것이다.

이러한 일부의 세무조사 관행은 탈세방지 보다는 오히려 국민들의 납세의식을 크게 저하시키는 요인으로 작용하고 있으며, 세무조사 대상자로 선정된 납세자의 자신이 세금을 과소 신고하여 조사대상자가 되었다기보다는 정부에 잘못 보였거나 채수가 없어 세무조사 대상자로 선정되었다고 생각하는 심리가 팽배하게 되어 이를 조속히 치유하는 것이 우리나라 조세행정의 큰 과제로 남게 되었다. 또한, 과세관청은 정책목적 달성을 위한 세무조사 요구의 남발로<sup>23)</sup> 인하여 본래 업무인 과세요건 충족여부 확인을 위한 세무조사에 소홀하게 될 우려도 있는 것이다.

## 다. 우리나라의 세무조사 남용방지 방안

첫째, 우리나라의 경우 대통령의 임기가 5년이므로 국세청장의 임기를 더 길게 하려면 6년 이상이 되어야 하는데 이는 지나치게 길다. 국세청장의 임기를 5년 미만의 일정기간으로 정하고 대통령의 임기와 엇갈리게 하여 세무행정이 정치적 영

22) 구재이, 「우리나라 세무조사제도의 적정성 확보방안」, (전국경제인연합회, 2002), p.89.

23) 요금 인하 행정지도를 거부한 미장원에 대한 구청의 세무조사 의뢰, 아파트 분양가를 높게 책정한 주택건설업체에 대한 건설교통부의 세무조사 의뢰 등.



향을 받을 우려를 불식시켜야 한다.

둘째, 미국의 조세개혁처럼 고위 행정직 공무원이 세무조사에 대해 개시·연장·중단·종결 등의 영향력 행사를 금지하도록 하여야 할 것이다. 그 고위 행정직에는 대통령을 포함하고, 그 영향력 행사는 직접적이 것은 물론 간접적인 것을 포함하도록 해야 할 것이다. 이는 선언적 의미도 있는 것이므로, 위반시 처벌 규정도 마련해야 함은 물론이다.

셋째, 미국이 새로 도입한 내국세입청 감시위원회(IRS Oversight Board)를 참고하여 이러한 기능을 하는 기구를 재경부장관의 관할 하에 두고, 여기에서는 세무행정의 개혁에 필요한 인력과 재원의 마련을 지원하는 기능을 수행하면서 아울러 국세행정이 수립하는 각종 계획을 심리하고, 그 추진실적을 평가하여 의회에 보고함과 동시에 국민에게 공표하는 일을 하도록 해야 할 것이다.

## 2. 질문조사권 행사 요건의 명확화

세법은 질문조사권의 행사요건을 직무수행상 필요한 때(소득세법 170조, 법인세법 제122조), 업무를 위하여 필요한 때(부가가치세법 제35조 제1항) 등으로 규정하고 있다. 여기서의 필요가 있을 때라는 것은 객관적인 필요성이 인정되는 때의 의미로 해석되므로 그 필요성의 판단이 세무공무원의 자유로운 재량에 위임되어 있는 것은 아니다. 이러한 객관적인 필요성이 인정되지 않는 경우에 질문·검사를 행하는 것은 위법한 것이고 이에 대하여는 답변의무 혹은 수인의무가 발생하지 않는다. 이와 같이 질문조사권은 요건에 있어서 일정한 내재적 한계를 가지고 있다. 다만 조사의 필요가 있는가, 있다고 할 때 언제 누구에 대하여 어떠한 질문을 하고, 또 언제 어떠한 물건을 검사하여야 할 것인가는 전문기술적인 판단을 필요로 하는 문제이기 때문에 세무공무원의 합리적 재량에 광범위하게 위임되어 있다고 볼 수 있다.<sup>24)</sup> 또한 직무수행상 필요한 때라는 규정은 해석에 의하여 그 의미, 내

24) 任勝淳, 「租稅法」, (博英社,2001), pp.75-76.

용을 객관적으로 명백히 할 수 있기 때문에 과세요건 명확주의에 반하지 않는다는 것이 일반적 견해이다.<sup>25)</sup> 그러나, 이러한 질문검사권의 행사 요건을 법규정의 해석에만 맡길 것이 아니라, 불명확하고 미비한 부분은 제대로 고쳐서 명확히 할 필요가 있다고 본다.

먼저, 세무조사권의 주체인 세무공무원의 범위를 명확히 하여야 한다. 현행 각 세법에 규정된 질문·검사권의 내용상 세무조사의 주체는 각 세법에 관한 사무에 종사하는 공무원으로 되어 있다.<sup>26)</sup> 그런데 1999년 9월 정부의 국세행정조직 개편으로 말미암아 이후에는 조사 전담부서에서 세무조사 사무에 종사하는 공무원만이 이를 수행하여, 납세자와의 편의와 조사의 효율성을 제고하기 위하여 당해 납세자에게 신고·납부 의무가 있는 모든 세목을 함께 조사하는 통합조사가 확대되고 있는 추세를 고려한다면, 세법상 ○○세의 사무에 종사하는 공무원의 내용은 세무공무원 또는 조사사무에 종사하는 공무원으로 통일되어야 할 것이다.

같은 맥락으로, 현재 세무조사의 법적 근거를 이루는 질문검사권을 각 개별세법에서 일관성 없이 서로 다른 용어와 모호한 뜻으로 규정되어 있어, 세무조사를 하는 과세관청이나 세무조사를 받는 납세자 모두 세무조사의 중요성에 비추어 법적 근거가 취약하다고 보여지므로, 이를 국세에 관한 기본적이고 공통적인 사항을 규율하고 있는 국세기본법에 규정 하는 것도 고려해 보아야 할 것이다. <sup>27)</sup>

또한, 이러한 내용을 포함하여, 현행 조사사무처리규정 훈령에 규정되어 있는 세무조사 관련 내용의 일부를 법령화하여 국세기본법에 납세자의 권리의 장과 나란히 규정하여 세무조사권에 대한 국세기본법에 통칙적인 규정을 두어 모든 세무조사권은 이에 따르게 하고, 개별 세법에서는 특별히 이와 달리 정하여야 할 사항을 규정하는 체계로 정비되어야 할 것이다.

---

25) 崔明根, 「세법학총론」, p.396.

26) 소득세법 제170조 [質問·調査] 소득세에 관한 사무에 종사하는 공무원은 그 직무 수행상 필요한 때에는 . . . 질문하거나 당해 장부·서류 기타 물건을 조사하거나 그 제출을 명할 수 있다.

27) 특히, 납세의무자와 거래가 있다고 인정되는 자 등에 대한 세무조사에 있어서 명확한 법규정을 제시하고 질문검사권의 원활한 행사에 도움을 줄 것으로 생각된다.

### 3. 조사대상 선정기준의 보완

세무조사 대상자 선정에 있어 공정성이 결여될 경우 납세자의 권리를 부당하게 침해할 가능성이 있기 때문에 조사권의 행사와 이에 따라 예상될 수 있는 납세자의 희생과의 관계를 구체적으로 어떻게 합리적으로 조정할 것인가는 납세자의 권리보장과 관련하여 매우 중요하다.

아직까지 우리나라의 납세의식은 후진적인 상태를 면하지 못하고 있다고는 하나, 오늘날의 세무조사는 인권 존중 및 납세자 권리 의식의 확산으로 인하여 과거와 같은 강압적인 세무조사로는 더 이상 과세요건 충족 여부 확인을 위한 세무조사의 목적을 달성하기 어렵게 되었다. 따라서 앞으로의 세무조사는 착수 단계에서 조사 대상자가 어떻게 선정되었는지 설명하고 납세자의 자발적인 협조를 유도하는 세무조사가 되어야 할 것이다.

과세관청에서는 세무조사 대상자 선정에 있어서 전산시스템에 의한 신고성실도 분석을 주로하고 세무정보, 세원관리상황 및 신고내용 등을 수동 분석하여 보완하고 있다고는 하나, 전산시스템에 의한 조사대상자 선정 비율 등이 공표되지 않고 있으며, 각종 정책목적 달성을 위한 세무조사 등으로 인하여 조사대상으로 선정된 납세자들은 세무조사 대상 선정기준에 대하여 많은 불신을 가지게 되었다.

따라서, 가능한 한 다양한 항목으로 성실도를 검증하는 조사대상 선정 프로그램의 완성, 과세자료의 데이터베이스화 및 세무행정상 조사기법의 축적을 위한 전산체계의 구축이 긴요하다 할 것이며, 덧붙여 세무조사 사전통지시에는 신고성실도 분석, 탈세정보자료에 의한 세무조사 등 구체적인 조사사유와 함께 매출총이익률의 과소나 수입금액 누락 등 세무조사 착수의 구체적인 이유를 명시하여야 할 것이다.

미국의 경우에는 DIF(Discrimination Funtion Program)라는 납세신고 성실도 분석방법에 의해 세무조사의 대상자를 선정하고, 그렇게 선정한 조사대상 납세자 수는 전체 세무조사대상자의 2/3을 차지하고 있다.

또한, 미국의 국세청구조조정및개혁입법에서는 그 선정기준의 대상도 납세자권리현장에 기술하여 납세자에게 공개하도록 되어 있다. 우리나라도 세무조사대상자 선정상의 물의를 없애려면 신고성실도 전산분석시스템의 항목과 선정 방법을 개발하고 신고성실도분석에 의한 세무조사 대상자 선정 비율을 높여야 할 것이다.

즉, 현재 혼령에 머물고 있는 신고성실도 평가 원칙을 법령에 규정하되 납세신고의 성실도를 분석하여 판정하는 방법은 국세청장에게 위임할 수 있도록 하고, 국세청장이 이를 정한 때에는 그 절차와 선정방법을 공표하도록 해야 할 것이다. 다만, 이러한 선정방법의 전부 공표는 세무조사 회피의 도구로 악용될 위험이 많으므로 그 공표가 조사대상자 선정 등 세무행정 수행에 중대한 장애를 야기할 우려가 있는 경우에는 공표를 하지 않을 수 있도록 규정하여 세무조사의 원활한 수행을 가능하도록 하여야 할 것이다.

또한, 납세자의 조사대상자 선정에 대한 의구심을 불식하고 나아가 순환조사의 남용을 억제하는 장치로서는 무작위추출방법이 더 보완 및 발전할 필요가 있다, 그 방법은 개인사업자의 경우 사업자등록번호의 끝자리 수, 끝에서 두 번째 자리 수 등을 매년 바꾸어 무작위추출을 할 수도 있고, 대표자의 주민등록번호의 숫자를 활용하는 방법이 있을 수 있다. 법인사업자의 경우도 중소기업 이하의 업체는 개인과 마찬가지로 추출방법을 사용하고, 자산 또는 수입의 일정규모 이상의 대법인에 대하여는 필히 TIS분석을 거쳐 수동에 의한 선정방법을 허용할 수 있다고 본다.

#### 4. 중복조사 금지의 확충

국세기본법 제81조의3에서는 같은 세목 및 같은 과세기간에 대하여 재경정·재조사를 할 수 없도록 규정하면서도 조세탈루의 혐의를 인정할만한 명백한 자료가 있는 경우, 거래상대방에 대한 조사가 필요한 경우, 2이상의 사업연도와 관련하여 잘못이 있는 경우에는 중복조사를 허용하고 있으며, 이와 유사한 경우로서 다시

대통령령에 위임하여 예외를 열거하고 마지막에는 부과처분을 위한 실지조사에 의하지 아니하고 재경정을 하는 경우를 중복조사 예외 규정으로서 광범위하게 규정하고 있다.

같은 세목, 같은 과세기간에 대한 재경정, 재조사 금지는 성실한 납세자에게는 당연한 권리이다. 우리나라 과세관청의 과세자료 수집 및 처리능력은 국세통합시스템의 구축으로 한 단계 발전한 것은 사실이나, 각종 과세자료의 처리를 위한 중복조사는 반복될 수밖에 없다. 또한 조세탈루의 혐의를 인정할 만한 명백한 자료가 있는 경우, 무자료거래 등에 대한 일제조사를 하는 경우에도 납세자로서는 중복조사의 원인이 되는 자료를 확인할 길이 없으며, 이러한 자료가 있다면 중복조사가 아닌 최초 세무조사시에 검증되었어야 하는 것으로 생각된다.

### 제3절 납세자 권리 보장의 제고

#### 1. 사전통지와 조사결과통지의 확충

##### 가. 세무조사 사전통지의 개선

현행 실시되고 있는 세무조사 사전통지서에는 조사 사유란에 일반조사, 정기조사, 추적조사 등 조사사유가 아닌 조사유형만 기재되어 있을 뿐 조사사유를 구체적으로 명시하고 있지 않아 납세자는 어떤 이유로 자신이 세무조사를 받는지 모르는 경우가 많다. 그러나 납세자는 자신이 왜 세무조사대상자로 선정되었는지를 알 권리가 있다. 사전통지에 구체적인 조사사유를 구체적으로 적시하지 아니하는 경우 납세자는 세금의 과소납부가 아닌 다른 사유로 인하여 세무조사 대상자로 선정되었다는 의심을 하게 될 가능성이 많으며, 이는 오히려 세무행정에 대한 불신으로 연결 될 수 있다, 다만, 조사 사유가 탈세제보인 경우 제보자의 대부분이 납세자의 내부인임을 고려할 때, 사전통지서 교부시 탈세제보라는 사유를 밝히는 것만으로도 제보자의 신원이 노출될 우려가 많으므로,<sup>28)</sup> 신중히 검토할 필요가 있다.

##### 나. 세무조사 결과통지의 구체화

법령상 세무조사의 사전통지(국세기본법 제81조의6) 규정에서는 조사사유를 명기하도록 규정하고 있으나, 세무조사 결과통지 규정에서는 조사결과의 어떤 내용을 담아서 납세자에게 통지해야 하는지 명문 규정이 없다. 단지 국세기본법 시행규칙 제35조에서 규정한 별지 제54호 서식 세무조사결과통지에 조사경위 및 조사내용을 쓸 수 있는 란을 두고 있을 뿐이다. 여기에는 당해 조사업무를 담당할 세무공무원이 누구냐에 따라 조사경위 및 조사 내용란에 간단히 그 내용을 기재할

---

28) 통상 제보자는 탈세제보를 하기 전에 납세자와 크게 다투거나 하는 경우가 많으므로 납세자가 탈세제보자를 추정하기는 어렵지 않다.

수도 있고, 자세한 내용을 첨부하여 통지할 수도 있는데, 그 내용이 너무 단순할 경우 납세자는 세무조사 결과 어떤 부분이 잘못되어 세금을 납부하게 되는지 알지 못하는 문제가 발생할 수 있다. 세무조사 결과통지의 경우에도 사전통지의 경우와 같이 어떤 내용들을 납세자에게 통지해야 할 것인지 구체적으로 법령에 규정하여 조사공무원들이 이에 따르도록 해야 할 것이다.

## 2. 납세자보호관 제도의 현실화

우리나라는 2000년 11월 9일 국세청훈령 제1442호로 납세자보호 사무처리규정을 제정하여 납세자를 위한 고충민원<sup>29)</sup>의 처리, 세무상담, 납세자권리헌장 규정의 준수 및 이행여부 심사, 불합리한 국세행정 관련 제도개선 의견 표명 등의 납세자 권익보호 업무를 수행하게 함으로써 납세자의 권익이 침해되지 않도록 하는데 그 목적을 두고 납세자보호관<sup>30)</sup>을 두게 되었다.

국세청은 납세자보호담당관을 임명하고 과세처리중지명령권과 세무조사중지명령권을 가지며, 세무서의 경우 세무서장 직속으로 하는 등 기존의 과세전적부심사제도나 이의신청제도에서 볼 수 없는 납세자 권리보호를 위한 업무상 독립성과 많은 권한을 부여하려고 노력하였다.

세무서 납세자보호담당관의 직무범위는 다음과 같다.

- ①진정, 호소 등 세금관련 각종 고충민원의 처리에 관한 사항
- ②세무상담에 관한 사항
- ③납세자권리헌장에 관한 사항
- ④과세전적부심사, 이의신청에 관한 사항
- ⑤심사청구, 심판청구, 행정소송 등의 총괄에 관한 사항

29) '고충민원'이라 함은 세무관서의 위법·부당한 처분 (사실행위를 포함한다) 부작위, 소극적인 행위 및 불합리한 국세행정제도 등으로 인하여 국민의 권리·이익이 침해 되거나 불편·부담을 주는 사항에 관한 민원을 말한다.

30) 훈령상 용어는 '납세자보호담당관'이나, 개념 통일 및 용어의 단순화를 위하여 이하 '납세자보호관'으로 기술한다.

⑥위의 ①~⑤의 업무수행 과정에서 불합리한 국세행정 관련 제도 및 운영의 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 의견표명에 관한 사항

이와 같이 혁신적인 제도의 신설에도 불구하고 우리의 납세자보호담당관 제도는 국민과의 관계에서 법적 구속력이 없는 행정기관의 훈령에 그 존립근거를 두고 있다는 점에서 바람직하지 못하다. 또한 납세자보호담당관의 직무 중 가장 핵심적인 것은 부과처분중지명령 또는 세무조사중지명령이라고 할 수 있는데, 현재 제도 하에서는 세무서 납세자보호담당관의 경우 세무서장의 결재를 받아 그 권한을 행사하도록 되어 있어 문제가 있다.

### 3. 납세자보호담당관 제도의 현실화 방안

우리나라의 납세자보호담당관은 그 직위와 위상이 독립적 지위에서 그 기능을 수행하기에는 부족한 면이 있으므로 다음과 같은 몇 가지 부분에서 납세자보호담당관의 기능을 현실화하여야 할 것이다.

첫째, 현재 납세자보호사무처리규정 훈령으로 되어 있는 납세자보호담당관제도를 법적 구속력이 있는 법률로 승격하여 과세기관의 시혜적 제도가 아닌 납세자의 기본권을 존중하기 위한 의무적인 제도로 바꾸어야 할 것이다.

둘째, 납세자보호담당관의 임명 요건을 강화할 필요가 있다. 미국에서 납세자보호관을 임명할 때에는 임명전 2년간 IRS의 공무원이 아니어야 하고, 임무 종료 후 5년간은 IRS의 공무원에 취임하지 않겠다는 동의를 받도록 하고 있다. 우리는 이러한 제도를 그대로 따를 수는 없다고 하더라도 납세자보호담당관을 국세청 직원이 아닌 지식경제부 소속으로 하던지 납세자보호담당관 임명시에 지식경제부 장관 등이 참여할 수 있도록 제도를 개정하여야 한다.

셋째, 국세청에 독립된 임명절차를 거친 총괄납세자보호담당관을 두고, 현재 세무서장의 지휘를 받도록 되어 있는 각 세무서의 납세자보호담당관의 업무체계를 국세청의 총괄납세자보호담당관의 업무 지휘를 받도록 바꾸어야 할 것이다.



## 제4장 과세관청의 납세자 신뢰도 제고를 위한 방안

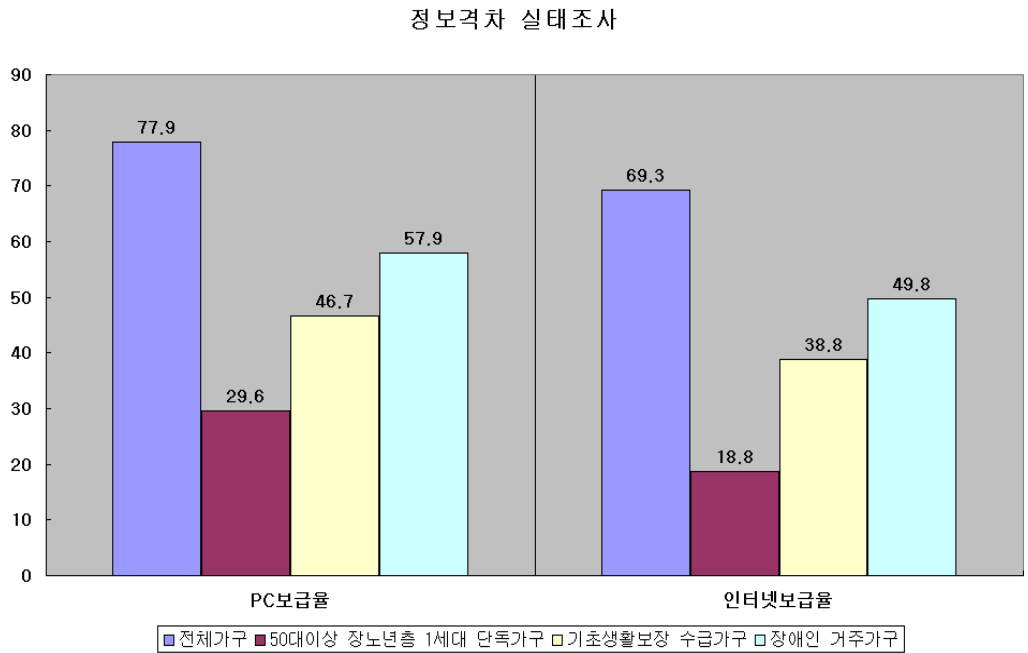
### 제1절 과세관청의 전자세정(e-세정) 현황

2001년 1월 정부에서는 정보화의 환경적 변화에 대응하여 이른바 사회적 약자로 불리는 저소득자·농어촌지역 주민·장애인·노령자·여성 등 정보소외계층에 대하여 정보접근기회를 증진할 수 있도록 실질적 평등의 실현이라는 관점에서 「정보격차해소에 관한 법률을 제정」한 바 있다.

2004년 11월에는 2004년부터 2008년까지 장애인과 장·노년층, 저소득층, 농어민 등 4대 계층에 대한 정보화 및 정보 접근성 제고를 위한 5개년 계획의 일환으로 “정보격차해소 중장기 계획(안)”을 발표하여 향후 정보소외계층에 대한 정보 접근성을 크게 높여 격차 없는 나라를 만드는 것을 사업 목표로 삼고 있으며, 최근에는 인터넷 이용이 점차 보편화 되고 그 활용범위가 확대됨에 따라 장애인·노인 등 정보소외계층에 대한 관심이 더욱 높아짐에 따라 정보소외계층에 대한 2005년 전체 국민 인터넷 이용률(72.8%)과의 격차비율(장애인 31.8%, 농어민 49.8%, 기초생활 수급권자 28.6%)과 컴퓨터 보급률 78.9%과의 격차비율(장애인 12.7%, 농어민 35.3%, 기초생활수급권자 25.5%)에 대해서는 그 격차 비율을 더욱 줄여야 할 뿐 아니라 정보소외계층을 없애야 한다는 주장이 커지고 있는 실정이다.

국세청에서는 2002년 4월부터 홈택스 서비스를 개시 한 이후 지난 4년동안 이를 단계적으로 확대, 발전시켜 세계 최고 수준의 전자세정을 구현하고 납세자에게 최상의 납세편의를 제공하기 위하여 많은 노력을 기울여 왔고, 전자신고 비율 제고 등 외형적인 발전과 더불어 납세서비스 수준 향상을 통한 전자세정의 내실화를 위하여 납세자의 필요와 요구사항을 적극적으로 반영하여 왔으나 아직 국세청에서는 정보 및 사회소외계층에 대한 관심과 배려는 절대 부족한 실정이다. 그래서 이번 장에서는 납세자 신뢰도 제고 및 그 방안에 대해 연구해 보고자한다.

<그림 1> 정보격차 실태조사



### 1. 홈택스 서비스(Home Tax Service)

국세청이 개발한 홈택스 서비스란 전국 어디서나 전자민원, 전자신고, 전자고지, 전자납부 및 과세자료의 전자 제출 등을 인터넷을 통하여 신속하게 처리할 수 있는 인터넷 종합국세서비스로, 사전에 세무서를 방문하여 본인 확인을 거친 후 “인터넷 국세서비스 이용신청서”를 제출하고 사용자ID와 비밀번호를 등록한 후 세무서에서 홈택스 서비스 가입번호를 우편으로 발송하거나 교부하는 경우 Home Tax 홈페이지에서 당해 홈택스 가입번호 및 주민번호, 사업자등록번호를 입력하고 사용자 ID와 비밀번호를 등록하면 누구나 손쉽게 국세청 전산업무를 할 수 있게 해주는 편리한 시스템으로 시스템 구축이후 꾸준히 홈택스 이용자가 늘고 있는 실정이다.

<표 1> 국세청 홈페이지 이용실적

(단위 : 건)

구 분	합 계	청장과의 대화방	세무행정 건의	세금고충 처리방	국민제안 창 구
계	11,174	2,390	4,151	3,999	634
2004	6,817	1,328	2,599	2,581	309
2005 (상반기)	4,357	1,062	1,552	1,418	325

## 2. 홈텍스 서비스 개선방향 및 대책

### 가. 납세자보호 출장상담관 신설

납세자보호 출장상담관을 납세자보호담당관 밑에 새로 신설하여 매주 1회 지방자치단체 민원실로 직접 납세자를 찾아가서 납세자의 애로 사항과 고충, 세무 등에 대한 출장 상담을 실시함으로써 지역 특성에 맞는 국세행정서비스를 제공하고, 특히 저소득층 및 장애인에 대하여 민원업무 상담 및 고충 업무 접수, 그리고 홈텍스 서비스 시연 등 홈텍스 서비스 업무 홍보를 강화를 통해 국세청의 전자세정 업무를 한 단계 도약시킬 필요가 있다.

### 나. 지방자치단체와 파견 교환근무제 도입

현행 세법은 국세와 지방세로 이원화되어 납세자 입장에서 어느 세목이 국세이고, 지방세인지를 정확히 알기 어렵고 지방세 업무를 국세청에 와서 상담하거나 국세업무를 지방자치단체에 가서 상담하는 경우가 종종 있으므로 지방자치단체와

의 파견 교환근무제를 도입하여 구청에서 국세 민원 업무를, 세무서에서 지방세 민원업무를 수행케 한다면 납세자 편의와 신뢰도 제고에 기여할 것이다

## 제2절 현행 납세자불평관리 체계 및 문제점

### 1. 현행 납세자불평관리 체계

현행 과세관청인 국세청이 제공하는 납세서비스에 대한 불만족을 파악하는 방법으로는 국세청 홈페이지 게시판(On-Line)서 국세청과의 대화방 및 세금고충처리방, 국민제안창구를 통해 제기된 외부민원 및 국세청 직원들이 상담 등을 통하여 알게된 납세자의 불평 및 건의사항을 국세청내부통신망상의 지식관리시스템(Off-Line)에 게재함으로 파악된 내부민원으로 나누어 볼 수 있으며, 접수된 외부민원은 소관과로 이첩되어 처리되고, 그 결과를 민원인에게 E-Mail등으로 통지하고 있는 실정이다.<sup>31)</sup>

<표 2> 고충민원 처리실적

(단위 : 건)

연 도	접 수	처 리			
		계	시 정	시정불가	취하등
계	61,236	60,868	40,803	7,236	12,829
2002	11,654	11,548	7,690	1,262	2,596
2003	10,739	10,731	6,740	836	3,155
2004	19,470	18,951	12,875	2,201	3,875
2005.1~ 9월	19,373	19,638	13,498	2,937	3,203

31) 국세청 “납세자불평관리시스템” (2005)

## 2. 현행 납세자 불평관리체계의 문제점

현재 국세청에서는 접수된 납세자의 불평 및 건의사항은 소관과에서 검토 후 처리결과를 통보해주고 있으나 일과성 민원처리에 불과하며, 유형별 체계적인 관리가 되고 있지 않아 통계자료 작성을 위한 기초자료도 제공하지 못하고 있으며, 민원 자료 수집시스템이 소관과별로 분리되어 통합관리가 되어 있지 않고 있으며, 납세자의 불평 및 건의가 제도나 정책에 전혀 반영되지 못하여 반복적인 납세자의 불만사항이 항상 잔존하고 있다.

## 3. 납세자 불평통합 관리시스템 구축

각종 민원 중 발생빈도가 높거나 불평·건의사항에 대하여는 원인을 분석하고 정책반영·제도개선반영 여부 및 각종 통계자료를 지속적으로 통제·관리하여 납세자 불평들을 관리하고 분석하여 체계적이고, 일회성 문제 해결만이 아니라 문제 해결을 통해 더 나은 국세행정서비스를 제공할 수 있는 납세자 불평통합관리 시스템이 필요한 실정이다.

### 제3절 납세자신뢰도 제고를 위한 노력

최근 납세자의 권리의식이 높아지면서 기대 수준은 급격히 상승하고 있으나, 우리 세정은 정수에 익숙한 관습으로 납세자를 고객으로 인식하는 사고에 미흡하며, 책임회피성의 소극적 부실과세 방지에 치중함으로써 납세자의 정신적·경제적 부담 등을 근본적으로 해결하려는 노력이 부족하였다. 이러한 환경의 변화에 과세관청은 납세자의 신뢰 확보 없이는 초일류 세정 달성이 불가능하고 신뢰 확보가 핵심가치임을 인식하여 납세자에게 과세관청이 확연히 달라지고 있음을 느낄 수 있도록 과세품질 향상을 위해 노력을 하고 있다.

이는 국민을 섬기고 기업친화적 환경조성을 위해 노력을 하는 새정부 출범과, 국가간·기업간 무한경쟁 가속화와 유가 상승 등 열악한 대외적 여건도 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

과세관청 또한 국민에게 지속가능한 신뢰를 제공함으로써 국민의 납세순응을 기대하고, 이를 바탕으로 국가는 안정적인 재정수입을 확보하여 삶의 질을 향상시킬 수 있는 복지재정을 수행할 수 있음을 인식하게 되었다.

과세관청의 기존 ‘친절도 향상 운동’과 같은 외형적·이벤트성 프로그램으로는 국민으로부터 신뢰를 얻을 수 없기 때문에 소속 세무공무원들의 의식개혁과 업무프로세스 쇄신을 함으로써 지속가능한 국민신뢰의 기반을 마련하여야한다. 이를 위해서는 전문성,신속성,정확성,투명성,공정성,사회 공헌성을 기반으로 조직문화 전방위적 접근이 필요하다.

실효성이 담보될 수 있는 신뢰도 제고 프로그램을 실행, 개선사항에 대한 성과평가와 피드백 단계가 지속되는 선순환 시스템으로 납세자의 기대를 충족하고, 고의적·지능적 탈세행위자에 대한 조세범처벌강화로 “성실신고가 최선의 절세방법”이라는 국민의 인식전환을 위하여 노력하여야 한다.

## 제5장 요약 및 결론

납세자의 권리는 재정민주주의의 주체이며 헌법 제38조에 규정된 납세의 의무를 이행하여야만 하는 납세자에게 부여된 기본적인 권리로서 제세 절차상 적정성 보장을 받을 권리로 이해되고 있다.

정부는 1996년 12월 30일 국세기본법 개정을 통하여 납세자 권리의장을 신설하였다. 개정 내용은 납세자권리현장의 제정, 중복조사 금지, 세무조사에 있어서 사전통지, 조력을 받을 권리, 성실성을 추정 받을 권리, 비밀 보장권 등을 납세자의 기본적 권리로서 규정하고 있다. 조세법률 관계의 기본원칙을 규정하는 국세기본법상에서 납세자의 기본적 권리를 보장하게 된 것은 다소 늦은 감이 있지만 납세자의 권리는 헌법상 보장되는 기본적 권리들의 조세법적 표현이라고 할 수 있는 바 국민의 기본권 보장이라는 헌법정신을 구현하는 것으로서 조세영역에 있어서 큰 발전이라고 할 것이다.

그러나 아직도 조사 착수 전 단계에서 세무조사권 남용과 조사대상자선정과 같은 사항에 대한 논란이 끊이지 않고 있으며, 조사 진행과 종결이후 단계에서는 국세기본법에 규정된 세무조사 절차상 납세자 권리 보장의 불충분, 납세자보호관의 독립성 미흡, 납세비밀 유지에 대한 일관성 결여 등 미비점이 발생되고 있는 바, 그 개선 방향을 모색하여 보고자 한다.

첫째, 그동안 우리나라의 세무조사는 고유의 영역이 과세요건 충족 여부 확인을 위한 세무조사를 주로 실시하면서도 통제가 곤란한 사회적 이슈가 발생할 때마다 본래의 영역을 벗어난 세무조사권을 사용한 사례가 있었음을 부인할 수 없다. 이러한 정책목적 달성을 위한 세무조사는 과세요건 충족 여부 확인을 위한 세무조사에서도 납세자로 하여금 과세관청의 질문·검사권 행사에 대한 불신을 가지게 하는 요인의 하나로 작용하고 있다. 따라서, 세무조사에 대한 영향력 행사 금지, 국세청 감독위원회의 설치 등 세무조사권 남용 방지를 위한 개혁적 제도를 우리 실정에 맞게 도입하여 실시하여야 한다. 이는 납세자의 자발적 협력을 통한 세무조

사권의 엄정한 행사에도 기여할 것이다.

둘째, 미국의 DIF와 같은 납세신고 성실도 분석 프로그램을 우리 실정에 맞게 보완하여 조사대상자 선정시 활용하여야 할 것이며, 이러한 성실도평가 전신시스템에 의한 조사대상 선정으로 세무조사의 많은 부분이 수행될 수 있도록 하고 수동 분석에 의한 방법은 이에 대한 보완 방법으로 사용하여야 한다. 그리고 이러한 성실도 평가 기준은 세무조사의 원활한 수행에 지장이 없는 한도 내에서 공표하여 조사대상자 선정과 관련한 불신을 감소시키는 효과를 얻도록 하여야 할 것이다.

셋째, 중복조사에 대한 예외규정을 대폭 축소하여야 한다. 이는 세무조사 집행의 개선이 없이 규정만 삭제해서는 조세일실 등의 우려가 있으므로, 과세자료 통합 관리와 관서간의 정보 공유를 통하여 가능한 한 1회의 통합조사로 완결하고 납세자가 중복조사를 받을 수 있는 가능성을 사전에 차단하는 등 조세행정의 개선이 선행되어야 할 것이다.

넷째, 세무조사 사전통지를 하지 않을 수 있는 사유로 사전통지의 경우 증거인멸 등으로 조사목적 달성을 수 없다고 인정되는 경우를 두고 있는 규정은 법문의 표현을 바꾸는 것과 함께 좀 더 구체적으로 규정하여야 한다. 두루 망실한 예외 규정이 존재하게 되면 세무조사 사전통지 여부 판단이 세무행정기관의 자의적 기준에 의하여 좌우될 우려가 많고 이는 결국 납세자가 세무조사의 사전통지를 받을 권리를 사실상 유명무실화하게 할 위험이 있기 때문이다.

다섯째, 세무조사 사전통지서를 납세자에게 통지하는 것은 납세자에게 세무조사에 대비하여 업무 일정을 조정하고 제출할 서류를 준비하는 등의 기회를 제공하는 것이므로 조사사유를 구체적으로 명시하도록 하여야 한다. 이는 국세기본법 및 같은 법 시행령에서 사전통지서에 조사사유만을 기재하는 것에 그치지 않고 조사사유를 구체적으로 명시할 것을 법문에 규정하여야 할 것이다.

여섯째, 현재 훈령에 규정되어 있는 납세자보호담당관제도를 법적 구속력이 있는 법률로 규정하고 납세자보호담당관의 임명에 있어 독립성을 강화할 수 있도록 개선하여야 한다. 아울러 그 법률에는 납세자보호담당관의 업무체계도 국세청에서



독립된 임명 절차를 거친 총괄납세자보호관의 지휘를 받도록 규정하여야 할 것이다.

일곱째, 납세자의 조세비밀은 헌법에 규정된 기본권에 해당하는 것이므로 과세정보의 공개가 최소화될 수 있도록 조세비밀 보호의 예외 규정을 국세기본법에 망라하여 규정하여야 한다. 조세비밀 보호 강화는 납세자의 협조를 통한 원활한 세무조사의 집행에도 도움이 될 것이다.

이상과 같은 방안들은 쉽게 반영 할 수 있는 것도 있지만 다른 분야에서의 제도적 뒷받침이 되지 못하거나 실행 단계에서 예상되는 여러 가지 문제점 등으로 인하여 좀더 검토와 연구가 필요한 부분도 있다. 여기에서 제시한 문제점들은 본 연구에서 처음 제시한 것도 일부 있으나, 많은 부분은 이미 많은 논의가 진행중인 사항이다. 이는 그만큼 세무행정에 있어서 장애 요소가 되는 많은 문제가 실제로 발행하고 있다는 반증이기도 하며, 맹목적인 비판보다는 조세환경의 변화와 함께 조세행정도 점진적인 개선의 기회를 가질 수 있도록 발전적 방향을 제시할 수 있는 사고가 필요함을 말해주기도 한다. 본 연구의 방향도 납세자 권리의 발전방안과 세무조사 제도의 개선 및 과세관청이 납세자의 신뢰도 제고를 위해 나아가야 할 방안에 대한 의견 제시를 위한 것이므로, 이를 통하여 과세관청과 납세자간의 불신을 해소하고 납세자 권리가 실질적으로 보장되는 조세민주국가의 실현에 작은 보탬이 되었으면 한다.

## <참 고 문 헌>

### [국내문헌]

- 구돈회. “세계 주요국가의 납세자보호담당관제도 고찰.” 「국세월보」.2002.7.
- 구재이. “우리나라 세무조사 제도의 적정성 확보방안”. 서울 : 전국경제인연합회, 2002.
- 국세청. 「日本の 稅務行政」. 서울 : 국세청, 2001.
- 金榮祚. “稅務調査의 法的 限界 및 現행 稅務調査制度의 개선방안”, “行政調査에 관한 研究” (경희대학교 대학원 박사학위논문, 1998).
- 金榮祚. “稅務調査의 法的 限界 및 現행 稅務調査制度의 개선방안 ,” 조세연구, 연구논총 제1권, (한국조세연구포럼,2001).
- 閔太旭. “稅務調査의 行政法的 統制에 관한 研究,” (연세대학교 대학원 박사학위논문, 1997).
- 박근성. 「最新 行政法 總論」. 서울 : 博英社. 2000.
- 安昌滿 . 「프랑스 租稅節次法 研究」, (韓國稅務士會 附設 韓國租稅研究所, 2001).
- 유시권. 「韓·日 國세행정 의 비교·평가」. 서울 : 韓國租稅研究員, 1997.
- 任勝淳. 「租稅法」, (博英社,2001).
- 崔明根. 「納稅者의 權益保護 提高에 관한 研究 : 租稅節次法상의 適正性 保護를 中心으로. 서울: 納稅者 基本權. 韓國稅務士會 附設 韓國租稅研究所, 1996.
- 崔明根. “한국의 납세자권리, 그 문제점과 개선방안.” 「납세자에게 권리를!」.서울: 자유기업센터, 1997.
- 崔明根·李承聞, 「租稅確定의 適正節次 保障 관한 研究 : 納稅者 權益保護를 中心으로」, 韓國租稅研究所: 1988).
- 현진권 · 박창균. 「세무조사의 정책방향」. 서울 : 한국조세연구원, 2001.

[외국문헌]

House Ways and Means Committee Report , October 31, 1997. n.p : Law, Explanation and Analysis, 1997.

IRS Restructuring and Reform : Law, Explanation and Analysis. Chicago : CCH, 1998.

Morgan, Patricia T. Tax Procedure and Tax Fraud in a Nutshell. n.p : West Publishing Company, 1990.

OECD. Taxpayers' Rights and Obligations : A Survey of the Legal Situation in OECD Countries. Paris : OECD, 1990.