

課稅情報의 蒐集, 管理·公開의 租稅法的 問題

朴 鍾 秀*

차 례

- I. 序 言
- II. 現代 租稅行政에 있어서 課稅情報가 갖는 含意
- III. 課稅情報 蒐集의 法的 問題
 - 1. 납세의무자의 협력에 의한 과세자료 수집체계
 - 2. 세무조사에 의한 과세자료 수집체계
- IV. 課稅情報 管理 및 保護·公開의 法的 問題
 - 1. 과세정보 관리의 의의
 - 2. 정보보호와 정보공개의 문제
- V. 要約 및 結語

□□□□□□□□□□

* 高麗大學校 法科大學 助教授, 法學博士

I. 序 言

현대사회에 있어서 정보는 양적으로 매우 빨리 증가하고 있는 반면, 개인은 이러한 정보를 기술적·시간적 한계 때문에 스스로 관리·제어하지 못하기 때문에 특정 기관이나 주체에 집중 및 축적되어 관리되는 현상이 두드러지고 있다. 특히 이와 관련하여 오늘날 행정기관, 즉 국가는 대량적 정보를 축적하는 기술이나 이를 관리하는 면에서 공권력에 의하여 엄청난 양의 정보를 수집·축적할 수 있을뿐더러 그 관리와 관련하여 개인의 권리를 제약하게 될 위험에도 상시 노출되어 있는 상태에 있다. 과거 어느 때보다도 개인정보보호의 문제를 지적하는 목소리가 높아진 것도 이러한 배경에서 쉽게 이해할 수 있다. 이러한 현상은 조세행정의 영역에서도 예외가 아니다. 개인에 대한 과세정보를 수집·분석하고 관리하는 과세관청은 오늘날 그 어느 분야보다도 많은 양의 정보를 축적·관리하고 있으며 당연히 그와 관련하여 많은 법적 문제가 야기될 수 있는 위험에도 노출되어 있는 것이 사실이다.

그러한 법적 문제로는 크게 정보의 수집단계에서의 문제, 관리단계에서의 문제, 특히 정보공개 문제 등으로 나누어 볼 수 있다. 오늘날의 행정에서는 행정작용 그 자체의 적법성과 실효성을 담보하는 것 못지않게 행정작용을 위한 정보를 어떻게 수집하여 관리하며, 수집한 정보를 어떤 요건하에서 대외적으로 공개할 것인가를 결정하는 것 또한 매우 중요한 부분을 차지하고 있다. 조세법률주의의 한 측면인 조세행정의 법률적합성의 원칙은 이러한 정보와 관련한 일련의 행정작용들도 법령에 따라 행해질 것을 요구하고 있다. 현재 행정자치부, 건설교통부, 재정경제부 등 각 중앙행정기관들은 각자의 사무영역에서의 필요에 따라 엄청난 양의 개인정보를 수집·관리하고 있다. 특히 조세행정의 메카인 국세청 또한 예외가 아니어서 방대한 양의 과세자료를 수집·관리하고 있으며 이의 분석을 통해 공평과세와 조세정의를 실현하고 있다.¹⁾ 그러나 과세정보 또는 과세자료의 수집과 관리 및 그 공개와 관련한 제 단계에

1) 오늘날 세무행정은 전산화 되어 있어 사업자의 모든 신고상황 및 거래내역은 전산처리 되어 다양하게 분석되고 있다. 즉, 사업자별로 지금까지의 신고추세, 신고소득 대비 부동산 등 재산취득상황, 동업자 대비 부가가치율 및 신용카드 비율, 신고내용과 세금계산서합계표 내용 일치여부 등이 종합적으로 분석되고 있다. 아울러 세무서에서는 '세원정보수집전담반'을 편성해 관내의 어느 업소가 사업이 잘되고 있는지 등의 동향을 일일이 파악하고 있다. 조세일보 2006. 4. 14.

서 얼마만큼 법치주의정신이 실현되고 있는지에 대해서는 아마도 쉽게 긍정적인 답변을 하기 어려울 것이다. 그만큼 현행 조세법제하에서는 과세정보의 수집·관리 및 공개와 관련하여 개인의 정보적 자기결정권이 알게 모르게 제약되는 면이 많을 것이기 때문이다.

이에 이하에서는 현행 법령에 근거하여 과세정보의 수집, 관리 및 공개 등에 관한 법적 문제를 검토함으로써 과세정보 관련 행정작용의 나아갈 올바른 입법·정책 방향을 제시해 보기로 한다.

II. 現代 租稅行政에 있어서 課稅情報가 갖는 含意

과세정보란 무엇인가? 이 글의 제목에서부터 필자는 ‘과세정보’라는 용어를 사용하고 있지만, 실제 법령(예컨대 ‘과세자료의제출및관리에관한법률’)이나 국세행정실무²⁾에서는 ‘과세자료’라는 용어를 더 즐겨 사용하는 것 같다. 현행 법인 과세자료의제출및관리에관한법률에서는 특별한 용어정의가 없지만 국세청훈령인 과세자료처리기본규정³⁾ 제3조에 의하면 ‘과세자료’라 함은 탈세정보 자료를 제외한, 그 명칭이나 형식에 불구하고 일정서식에 의하여 문서화되고 직접·간접으로 국세의 과세(비과세, 과세미달 포함)에 근거가 되는 자료를 말한다고 한다. 개념적으로 과세정보와 과세자료는 Input과 Output의 관계로 설명할 수 있다. 즉, 위에서 정의되는 바의 과세자료가 조세행정에 의해 수집되어 인식·측정되면 이러한 과세자료는 분류·요약 등 일정한 처리절차를 거쳐 과세정보로 변환된다고 말할 수 있다.⁴⁾ 국세기본법은 제81조의8에서 “납세자가 세법이 정한 납세의무를 이행하기 위하여 제출한 자료나 국세의 부과 또는 징수를 목적으로 업무상 세무공무원이 취득한 자료 등”을 ‘과세정보’라고 스스로 정의하고 있다. 이러한 과세정보는 조세행정의 의사결정에 이용되며, 조세행정 내부에 축적되어진다. 결국 과세정보란 조세의 과세·비과세를 위해 직·간접으로 중요한 모든 납세자관련 정보임을 알 수 있다.

2) 예컨대 국세청훈령인 ‘과세자료처리기본규정’, ‘과세자료관리규정’ 등.

3) 1981. 1. 16, 국세청훈령 제814호.

4) 이는 기업의 경제활동자료가 회계시스템에 수집·축적되어 처리단계를 거쳐 회계정보가 되어 경영진이나 주주 또는 세무행정 등 이해관계자들의 의사결정을 위한 기초로 사용되는 것과 일맥상통한다고 말할 수 있다. 이에 대해서는 Harrison/Horngren, Financial Accounting, 2. Ed. 1995, S. 18 참조.

광의의 조세절차를 조세확정절차, 조세징수절차, 강제집행절차로 나눈다면, 과세정보는 이러한 조세절차를 형성하고 집행하기 위한 기초가 된다. 따라서 조세확정절차·조세징수절차·강제집행절차 등 모든 절차에 가장 우선하여 선행되어야 할 절차단계로 명명할 수 있고, 흔히 조세절차의 제1단계로서 사실과 약(Sachaufklärung)의 단계로 말하여 진다.⁵⁾ 현행법상 과세정보는 다음과 같은 세 가지 점에서 중요성을 갖는다.

첫째는 과세정보의 조세절차상 입증수단(Beweismittel)으로서의 의미이다. 납세자가 제출한 과세자료나 과세관청이 세무조사를 통해 수집한 개별 납세자의 과세자료는 처리 및 관리되어 조세의 부과·징수를 위한 입증수단으로서 기능하게 된다. 독일 조세기본법의 경우 제85조 이하에서 세법상 입증수단에 관한 풍부한 규정을 갖추고 있음에 반하여 우리 국세기본법에는 이에 관한 규정이 전무하다해도 과언이 아닌 실정이다. 개별납세자의 과세정보는 과세관청이 의무에 합당한 재량에 따라⁶⁾ 개별 납세자의 진실한 사실관계를 파악하기 위해 사용할 수 있는 입증수단이 된다. 이러한 입증수단의 내용과 범위 및 증거력 등에 대한 명문의 규정을 두는 것은 납세자의 권리보호를 위하여 매우 중요하다 할 것이다.

둘째는 과세정보의 실질과세원칙 실현기능이다. 국세기본법 제14조는 과세의 대상이 되는 소득·수익·재산·행위 또는 거래의 귀속이 명의일 뿐이고 사실상 귀속되는 자가 따로 있는 때에는 사실상 귀속되는 자를 납세의무자로 하여 세법을 적용하며(제1항), 세법중 과세표준의 계산에 관한 규정은 소득·수익·재산·행위 또는 거래의 명칭이나 형식에 불구하고 그 실질내용에 따라 적용한다(제2항)고 규정하고 있다. 이러한 실질과세원칙의 실현을 위해서는 부득불 소득·수익·재산·행위 또는 거래에 관한 구체적이고 진실된 자료에 근거하지 않을 수 없다. 이를 위하여 국세기본법 제83조의3은 “납세자는 각 세법이 규정하는 바에 따라 모든 거래에 관한 장부 및 증빙서류를 성실하게 작성하여 비치하여야 한다고 규정하고(제1항), 작성·비치한 장부 및 증빙서류는 그 거래 사실이 속하는 과세기간에 대한 당해 국세의 법정신고기한이 경과한 날부터 5년간 보존하도록 하고 있다(제2항).

셋째는 과세정보의 근거과세원칙 실현기능이다. 이는 과세정보의 직접적인 목적이자 기능이라고 말할 수 있다. 국세기본법 제16조제1항은 납세의무자가

5) R. Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 18. Aufl. 2005, § 21 Rz. 150 f.

6) 국세기본법 제19조.

세법에 의하여 장부를 비치·기장하고 있는 때에는 당해 국세의 과세표준의 조사와 결정은 그 비치·기장한 장부와 이에 관계되는 증빙자료에 의하여야 한다고 규정한다. 특히 과세관청이 추계에 의하여 과세표준과 세액을 확정하는 경우에는 더더욱 과세정보의 정확성과 진실성이 요구되고 합리적이고 공평한 과세가 이루어질 수 있는 바탕을 마련하는 중요한 의미를 갖게 된다.

과세정보와 관련해서는 이러한 세 가지 기능들이 과세정보의 수집·관리의 제단계에서 적절하게 실현될 수 있도록 법제도적·정책적으로 체계화하는 노력이 중요하다고 말할 수 있다. 이하에서는 과세정보의 수집 및 관리와 공개 등에 관련한 법적 문제를 중심으로 고찰해보기로 한다.

III. 課稅情報 蒐集의 法的 問題

조세행정과 과세정보의 만남은 과세정보의 수집단계부터 시작된다. 세법에 의하여 특정 납세의무자에 대한 조세채무가 성립·확정되어 이행되기 위해서는 개별 납세의무자의 경제활동에 관한 과세자료가 조세행정으로 수집되어질 것을 요한다. 이는 신고납세방식의 세목이든 부과과세방식의 세목이든 마찬가지이다.⁷⁾ 세법은 신고납세방식의 경우나 부과과세방식의 경우나 원칙적으로 납세의무자로 하여금 자신의 과세자료를 자발적으로 제출하도록 하여 과세자료를 수집하는 방법을 원칙으로 하고 있다. 그러나 이러한 자발적 수단에 의한 과세자료의 수집이 여의치 않을 경우에는 부득불 과세관청은 능동적으로 납세의무자의 과세자료를 조사하여 수집할 수밖에 없다. 이것이 바로 질문·검사로 일컬어지는 세무조사의 문제이다.

7) 즉, 신고납세방식의 세목에서는 납세의무자 스스로가 자신에 관한 과세자료를 근거로 스스로 신고함으로써 납세의무를 확정시키고 자진납부하여 조세채무를 이행하지만, 과세관청은 납세의무자의 신고가 없거나 미달신고시 제2차적 지위에서 당해 납세의무자의 조세채무를 확정하고 조세채무를 이행시키기 위해서 납세의무자에 관련한 과세자료를 조사하여 확보할 것이 필요하다. 부과과세방식의 세목에서는 더더욱 과세관청이 납세의무자에게 확정처분을 하기 위한 필요에서 과세자료의 작성·비치의무의 부과는 물론 협력의무의 일환으로 신고의무를 부과하여 그에 따라 과세처분을 하는 방식을 취하고 있다(예컨대 상속세및증여세법 제76조제1항). 물론 이 경우에도 납세의무자가 신고를 하지 아니하였거나 그 신고한 과세표준이나 세액에 탈루 또는 오류가 있는 경우에는 그 과세표준과 세액을 조사하여 결정하여야 한다(상속세및증여세법 제76조제1항 단서).

1. 납세의무자의 협력에 의한 과세자료 수집체계

(1) 직권조사의 원칙과 과세협력의 원칙

우리 세법에는 명문의 규정이 없지만, 세법 전반을 지배하는 조세법률주의 원칙의 한 내용인 법률우위의 원칙은 과세관청으로 하여금 조세절차에 참여한 관계인이 제출한 자료 및 기타 입증자료에 대하여 구속받는 것을 배제한다.⁸⁾ 즉, 과세관청은 오직 법률에 의한 구속을 받을 뿐이며 납세의무자 등이 제출한 자료에 엄격하게 구속받아 그에 의해서만 행위하여야 하는 것은 아니다. 이를 직권조사의 원칙(Untersuchungsmaxime)이라 하고, 우리 세법은 신고납세방식의 조세이든 부과과세방식의 조세이든 직권조사의 이념을 조세절차의 기본원칙으로 하고 있다고 해석된다. 과세의 법률적합성과 조세정의의 실현하여야 할 과세관청의 법치국가적 사명은 과세관청으로 하여금 조세의 부과·징수를 위한 사실관계를 직권으로 조사할 수 있으며, 그에 따라 조사의 방법과 범위를 스스로 결정할 수 있고,⁹⁾ 절차참여자인 납세의무자 등이 제출한 자료나 서류 등에 구속받지 않을 것을 요구한다.¹⁰⁾ 조세의 부과·징수를 위한 사실관계를 파악함에 있어 과세관청은 납세자에게 불리한 자료는 물론 납세자에게 유리한 자료도 고려하여야 한다.¹¹⁾ 공공복리의 수호자로서 과세관청은 조세의 부과·징수에 관한 실체적 진실의 파악에 관하여 최종적 책임을 떠맡고 있다고 말할 수 있다.¹²⁾

이러한 세법상 직권조사의 이념은 과세협력의 이념(Kooperationsmaxime)에 의해 뒷받침되고 있다. 국세기본법과 개별세법은 이러한 원칙을 명문으로 규정하지는 않지만 이미 여러 곳에서 납세의무자에게 신고·보고 등의 협력의무를 부과하고 있는 것은 이러한 과세협력의 이념을 그 배경으로 하고 있음을 알 수 있다. 과세협력의 이념은 납세의무자로 하여금 과세관청의 사실파악행위에 구속되도록 하고 조세의 부과·징수를 위해 중요한 실체적 진실의 완전한

8) 독일 조세기본법은 제88조제1항에서 명문의 규정을 두고 있다.

9) 물론 이 경우 과세관청의 재량이 허용되는 경우에는 의무에 합당한 재량행사(국세기본법 제19조)여야 하는 점은 당연하다 할 것이다.

10) R. Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 18. Aufl. 2005, § 21 Rz. 3.

11) 독일 조세기본법 이를 명시하고 있다(제88조제2항 참조).

12) R. Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 18. Aufl. 2005, § 21 Rz. 170.

과약을 위한 공동책임을 부담하도록 한다. 과세관청과 납세의무자는 따라서 조세의 부과·징수를 위한 사실과약에 있어서 하나의 책임공동체(Verantwortungsgemeinschaft)를 형성한다고 말할 수 있다.¹³⁾ 납세의무자의 협력의무는 조세절차상 입증책임의 분배와 관련하여 중요한 의미를 갖는다. 이를 반영하여 현행 국세기본법 제85조에 의하면 “과세자료의 제출과 그 수집에 대한 협조”라는 제하에 “세법에 의하여 과세자료를 제출할 의무가 있는 자는 과세자료를 성실히 작성하여 이를 정하여진 기간내에 소관세무서장에게 제출하여야 한다. 다만, 국세정보통신망에 의하는 경우에는 지방국세청장 또는 국세청장에게 제출할 수 있다”고 규정하고 있다. 또한 동조 제2항에 의하면 국가기관·지방자치단체·금융기관 또는 전자계산·정보처리시설을 보유하는 자는 과세에 관계되는 자료 또는 통계를 수집하거나 작성한 때에는 이를 국세청장에게 통보하여야 한다.

(2) 사업자의 장부비치·기장의무

현행 세법은 과세정보의 산출체계의 출발점이 되는 납세의무자 과세자료의 작성 및 보관과 관련하여 사업자에게 장부의 기장 및 비치의무를 부과하고 있다. 먼저 선형세목인 부가가치세의 경우 사업자는 자기의 납부세액 또는 환급세액과 관계되는 모든 거래사실을 장부에 기록하고 사업장에 비치하여야 할 의무가 있다.¹⁴⁾ 만약 사업자가 부가가치세가 부과되는 재화 또는 용역의 공급과 함께 부가가치세가 면제되는 재화 또는 용역을 공급하거나 면세농산물을 공급받은 경우에는 과세되는 공급과 면세되는 공급 및 면세농산물 등의 공급을 받은 사실을 각각 구분하여 장부에 기록하여야 한다.¹⁵⁾ 사업자가 기록한 장부는 그 거래사실이 속하는 과세기간에 대한 확정신고를 한 날로부터 5년간

13) 독일의 연방조세법원의 입장이기도 하다. 이에 대해서는 BFH, BStBl. 1989, 462 (464); 1990, 993 (996) 참조. 한편 이를 지지하는 학설의 입장으로는 R. Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 18. Aufl. 2005, § 21 Rz. 170; ders., Verständigungen in Steuerverfahren, 1996, S. 176 ff.; R. Eckhoff, Rechtsanwendung im Steuerrecht, 1999, S. 319 ff. 반면에 사실과약에 있어서 과세관청만의 책임을 주장하는 반대입장으로는 H. Söhn, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, §88 AO Rz. 94; S. Müller-Franken, Maßvolles Verwalten, 2004, S. 166 ff. 참조.

14) 부가가치세법 제31조제1항.

15) 부가가치세법 제31조제2항.

보존하여야 한다.¹⁶⁾

한편 소득세법은 부동산임대소득, 사업소득 또는 산림소득이 있는 거주자를 사업자라 하고,¹⁷⁾ 사업자는 소득금액을 계산할 수 있도록 증빙서류 등을 비치하고 그 사업에 관한 모든 거래사실이 객관적으로 파악될 수 있도록 복식부기에 의하여 장부에 기록·관리할 의무를 부과하고 있다(복식부기 의무자).¹⁸⁾ 또한 일정규모 미만의 사업자(간편장부대상자)가 간편장부를 비치하고 그 사업에 관한 거래사실을 성실히 기재한 경우에는 위 장부의 비치·기장의무를 이행한 것으로 보도록 하고 있다.¹⁹⁾ 여기서 간편장부대상자란 ①당해 연도에 신규로 사업을 개시한 사업자 또는 ②직전연도의 수입금액(결정 또는 경정에 의하여 증가된 수입금액을 포함한다)의 합계액이 소득세법시행령이 정하는 일정금액²⁰⁾에 미달하는 사업자를 말한다.

(3) 부가가치세법상의 세금계산서제도

세금계산서란 부가가치세법상 재화나 용역을 제공하는 사업자가 거래상대방으로부터 부가가치세를 거래징수하고 그 거래의 내용과 징수사실을 증명하기 위하여 작성·교부하는 증서를 말한다. 사업자가 재화 또는 용역을 공급하고 발행하는 세금계산서는 그 공급가액과 그 공급가액의 10%를 매출세액을 표시하므로 그 사업자의 총매출액 및 매출세액을 계산하는 명세서로서의 기능을 가지며, 동시에 현행 우리나라의 부가가치세법은 전단계세액공제방식을 택하고 있기 때문에 어떤 사업자로부터 재화나 용역의 공급을 받는 자가 부가가치세를 거래징수당하고 교부받은 세금계산서는 세금납부영수증 겸 매입세액공제증빙으로서의 기능을 하게 된다.

부가가치세법상 세금계산서에는 과세거래의 종류에 따라 (일반)세금계산서와 수입세금계산서가 있다. (일반)세금계산서는 부가가치세법에 의하여 사업

16) 부가가치세법 제31조제3항.

17) 소득세법 제28조제1항.

18) 소득세법 제160조제1항.

19) 소득세법 제160조제2항.

20) 가. 농업·수렵업 및 임업(산림소득을 포함한다), 어업, 광업, 도·소매업, 부동산매매업 기타 나목 및 다목에 해당되지 아니하는 업: 3억원, 나. 제조업, 숙박 및 음식점업, 전기·가스 및 수도사업, 건설업, 소비자용품수리업, 운수·창고 및 통신업, 금융 및 보험업: 1억5천만원, 다. 부동산임대업, 사업서비스업, 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업, 사회 및 개인서비스업, 가사서비스업: 7천500만원(소득세법시행령 제208조제5항).

자등록을 한 일반과세자만이 교부할 수 있고,²¹⁾ 면세사업자는 부가가치세법상 납세의무자의 지위(사업자)가 없어 세금계산서를 교부할 수 없다. 이 세금계산서에는 부가가치세를 거래징수한 내용이 공급가액과 별도로 구분 기재되어 있어 매입자가 매입세액을 공제받기 위한 증빙이 된다. 한편 수입세금계산서는 재화의 수입에 대하여 교부되는 세금계산서로서 현행법상 재화의 수입에 대해서는 세관장이 관세징수의 예에 의하여 징수하고²²⁾ 세금계산서는 관세청장이 정하는 바에 따라 세관장이 교부한다.²³⁾ 수입세금계산서의 기재사항과 기능은 일반 세금계산서와 동일하지만 세금계산서의 교부자가 사업자가 아닌 세관장이라는 점에서 다르다.

원칙적으로 모든 재화와 용역의 공급에 대하여 세금계산서를 교부하여야 한다. 따라서 공공시설을 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하는 사업자도 부가가치세를 거래징수하면서 세금계산서를 교부하여야 한다. 영세율이 적용되는 거래도 비록 부가가치세를 거래징수하지는 않지만 세금계산서를 교부하는 것이 원칙이다. 다만 면세되는 재화 또는 용역의 공급에 대하여는 세금계산서를 교부하지 않을 뿐만 아니라 세금계산서를 교부할 의무도 없다.²⁴⁾

세금계산서를 교부하는 자 및 교부받는 자는 모두 이를 합계표로 작성하여 과세당국에 제출하여야 하고 이러한 세금계산서합계표는 전자적 처리장치에 의해 집계·분류·분석되어 근거과세자료로서 활용된다. 세금계산서제도는 거래징수제도와 더불어 부가가치세제 운영의 성패를 좌우하는 핵심적 역할을 담당하고 있다.²⁵⁾

21) 위탁판매 또는 대리인에 의한 판매의 경우에는 위탁자 또는 본인이 직접 재화를 공급하거나 공급받는 것으로 본다(부가가치세법 제6조제5항). 따라서 수탁자 또는 대리인이 재화를 인도하는 때에는 수탁자 또는 대리인이 위탁자 또는 본인을 공급자로 하여 세금계산서를 교부한다(부가가치세법시행령 제58조제1항).

22) 부가가치세법 제23조제3항.

23) 부가가치세법시행령 제56조.

24) 소매업이나 음식점업 등 영수증 교부대상 사업을 영위하는 일반과세자가 재화 또는 용역을 공급한 후 신용카드매출전표 등에 부가가치세액을 별도로 기재하고 확인한 경우 그 부가가치세액은 공제할 수 있는 매입세액으로 인정된다. 이렇게 신용카드매출전표 등을 교부한 경우에는 세금계산서의 교부가 금지된다(부가가치세법시행령 제57조제2항).

25) 한편 사업자가 세금계산서의 기재사항을 정보통신망에 의하여 전송하고 이를 정보처리장치, 전신테이프 또는 디스켓 등의 전자적 형태로 보관하는 경우 또는 세금계산서의 기재사항을 계산서 작성자의 신원 및 계산서의 변경 여부를 확인할 수 있는 인증시스템을 거쳐 인터넷에 의하여 전송하고 이를 정보처리장치, 전신테이프 또는

(4) 소득세법 및 법인세법상의 계산서·영수증제도

소득세법상 새로 사업을 개시하는 사업자는 사업장소재지 관할세무서장에게 등록을 하여야 하며²⁶⁾ 이렇게 사업자등록을 한 사업자가 재화 또는 용역을 공급하는 때에는 계산서 또는 영수증을 작성하여 공급받는 자에게 교부하여야 한다. 또한 부가가치세가 면제되는 농산물·축산물·수산물과 임산물의 위탁판매 또는 대리인에 의한 판매의 경우에는 수탁자 또는 대리인이 재화를 공급한 것으로 보아 계산서 등을 작성하여 당해 재화를 공급받는 자에게 교부하여야 한다. 공급자와 공급받는 자는 교부하였거나 교부받은 계산서의 매출·매입처별합계표를 작성하여 일정한 기간내에 사업장소재지 관할세무서장에게 제출하여야 한다(이상 소득세법 제163조).

한편 법인이 재화 또는 용역을 공급하는 때에도 법인세법상 계산서 또는 영수증을 교부하여야 한다. 소득세법에서와 마찬가지로 부가가치세가 면제되는 농산물·축산물·수산물과 임산물의 위탁판매 또는 대리인에 의한 판매의 경우에는 수탁자 또는 대리인이 재화를 공급한 것으로 보아 계산서 등을 작성하여 당해 재화를 공급받는 자에게 교부하여야 한다. 법인은 교부하였거나 교부받은 계산서의 매출·매입처별합계표를 작성하여 일정한 기한내에 납세지 관할세무서장에게 제출하여야 한다(이상 법인세법 제121조). 개인사업자 및 법인에 있어서 공히 부가가치세법의 규정에 의하여 세금계산서를 작성·교부하였거나 매출·매입처별세금계산서합계표를 제출한 분에 대하여는 위 계산서를 작성·교부하였거나 매출·매입처별계산서합계표를 제출한 것으로 본다.²⁷⁾

이와 같은 계산서·영수증제도는 부가가치세법상의 세금계산서에 대응하는 것으로 볼 수 있고, 그 기능도 대동소이해보이지만, 계산서에서는 부가가치세법상의 세금계산서에서와 같이 거래징수한 부가가치세액을 별도 구분하여 기재하는 난이 없고, 세금계산서가 갖는 부가가치세 매출세액계산의 증빙이라든가 부가가치세 매입세액의 공제증빙으로서의 기능 등은 없다. 그러나 계산서를 교부하거나 교부받은 자는 이를 기초로 작성한 매출·매입처별계산서합계표를 정부

디스켓 등의 전자적 형태로 보관하는 경우 등의 방법에 따라 계산서를 전송하고 그 자료를 보관하고 있는 경우에는 세금계산서를 교부한 것으로 본다(부가가치세법시행령 제53조제4항).

26) 소득세법 제168조제1항.

27) 소득세법 제163조제6항; 법인세법 제121조제6항.

에 제출해야 하고 정부는 이를 전산처리·분석하여 불성실거래 또는 과소신고 여부를 판단한다는 점에서 근거과세자료로서의 기능을 발휘하고 있다.²⁸⁾

(5) 그 밖의 과세자료 수집체계

원천징수와 관련하여 소득세납세의무가 있는 개인에게 이자소득·배당소득·일정한 사업소득 및 근로소득이나 퇴직소득을 지급하는 자는 그 지급일이 속하는 연도의 다음 연도 2월 말일까지 원천징수 관할세무서장·지방국세청장 또는 국세청장에게 지급조서를 제출하여야 한다.²⁹⁾ 법인세법에 의한 원천징수 의무자도 납세지 관할세무서장에게 지급조서를 제출하여야 한다.³⁰⁾ 또한 소득세법 및 조세특례제한법에 의한 소득공제를 받기 위하여 필요한 증빙서류를 발급하는 자는 정보통신망의 활용 등 대통령령이 정하는 바에 따라 국세청장에게 소득공제증빙서류를 제출하여야 한다.³¹⁾ 세법은 세금계산서, 계산서 및 영수증과 같은 기초적 과세자료의 자발적 제출에 의하여 과세정보가 수집되는 것을 기본으로 하지만, 이것이 잘 이루어지지 않는 경우에 대해서는 간접강제 수단으로 가산세를 규정하거나, 자발적 제출을 장려하기 위한 방안으로 신용카드 소득공제제도 등을 운영하고 있다.

2. 세무조사에 의한 과세자료 수집체계

(1) 세무조사의 개념과 종류

과세정보나 자료의 수집행위는 흔히 세무조사라 일컬어진다. 세무조사란 세법의 규정에 의해 행해지는 일종의 행정조사를 의미하는데, 행정조사란 행정작용을 적정하고 효과적으로 수행하기 위하여 행정기관이 각종 자료나 정보의 수집을 위한 조사를 행하는 사실행위를 말한다. 이러한 세무조사에는 크게 보아 당사자의 임의적인 협력을 전제로 하는 비권력적 조사(임의조사)와 실력행사가 포함되는 권력적 조사가 있다. 당연히 법적으로 문제가 되는 것은 바로 권력적 조사일 것이다. 오늘날은 세무조사가 단순히 세법상의 의무이행 자체

28) 장춘, 기초과세자료 산출체계 확립방안, 1997. 3, 한국조세연구원, 153면 이하, 171면 이하.

29) 소득세법 제164조제1항.

30) 법인세법 제120조제1항.

31) 소득세법 제165조제1항.

를 강제하기 위한 것이 아니라, 넓은 의미에서의 조세행정의 실효성을 확보하기 위한 수단으로 인식되고 있는 것이 사실이다.

현행법령상 찾아볼 수 있는 세무조사는 크게 다음과 같이 네 가지 경우이다. ①신고의 당부 및 경정·부과결정 등 과세처분의 당부를 판단하기 위한 조사,³²⁾ ②체납처분절차상 체납자의 재산파악을 위한 조사,³³⁾ ③심판청구의 심리를 위한 조사,³⁴⁾ ④조세범칙사건에 있어 통고처분 또는 고발을 목적으로 한 증거수집상 행하는 조사 등이 그것이다. 그밖에 금년 3월 6일 국세청이 최초로 외부에 공개한 조사사무처리규정(국세청 훈령)에 따르면 세무조사라 함은 각 세법에 규정하는 질문조사권 또는 질문검사권에 의하여 조사공무원이 납세자 또는 당해 납세자와 거래가 있다고 인정되는 자 등을 상대로 질문하고, 장부·서류·기타 물건을 검사·조사하는 행위로서 조사계획에 의해 실시하는 것을 말한다. 다만, 현지확인 계획에 의해 실시하는 단순 사실확인, 과세자료 처리 등을 위한 납세자 방문·접촉은 제외한다. 조사사무처리규정에서는 위 법령에서 규정하는 경우의 세무조사와는 별도로 세무조사의 종류를 열거하고 있는데, 그 주요한 것으로는 일반조사, 조세범칙조사, 추적조사, 긴급조사, 기획조사, 실지조사, 간접조사, 통합조사, 세목별조사, 전부조사, 부분조사 및 동시조사 등이 있다.

세무조사의 유형 중 “신고의 당부 및 경정·부과결정 등 과세처분의 당부를 판단하기 위한 조사”나 조사사무처리규정에 의한 “일반조사”는 조세채무확정의 기초과정으로서의 성격을 띠고 널리 행하여지고 있으므로 일반 납세자와 가장 밀접한 관계가 있다. 이러한 세무조사의 법적 성질은 경정 또는 결정처분의 전제가 되는 사실행위로서 과세표준과 세액이 경제적 활동 또는 경제적 상태의 진정한 내용에 따라 계산되어 있는가 하는 사실인정과 세법이 적확하게 적용되어 있는가 하는 법률적 판단의 양면이 있다는 점이다.

(2) 조사유형 전환과 관련한 법적 문제

위에서 세무조사의 유형을 살펴보았다. 그런데 세무조사의 과정에서는 필요에 따라 일정 유형에서 다른 유형으로 전환하여야 할 경우가 있다. 이에 대해서는 현행 법령상 규정하는 바가 없다. 다만 조사사무처리규정에 의하면 세무

32) 국세기본법 제81조의5 제2항 및 제4항.

33) 국세징수법 제27조.

34) 국세기본법 제76조.

조사시 일정요건을 충족할 때에는 조사유형을 전환할 수 있다고 규정하고 있다.³⁵⁾ 이러한 조사유형 전환의 문제는 납세자의 권리보호를 위하여 중요한 사항이기 때문에 가급적 훈령이나 내부지침이 아닌 법령에서 직접 규정하는 것이 타당할 것이다. 다만 여기서 주의를 요하는 것은 조세범칙수사의 목적으로 조세실체법상 조사권(신고의 당부 및 경정·부과결정 등 과세처분의 당부를 판단하기 위한 조사)을 행사하거나 조세실체법상의 질문검사권의 행사로 얻어진 자료를 범칙사건의 소추에 있어서의 적법하게 얻어진 증거로 사용할 수 없다는 것이다.

(3) 세무조사의 근거

세무조사를 위해서는 반드시 법률의 근거를 요한다. 강제조사인 때에는 시민의 신체나 재산에 대한 제한을 야기하기 때문에 법률유보의 원칙상 당연히 법률의 작용법적 근거를 요한다. 그렇다면 당사자의 임의적 동의하에 행해지는 통상적인 임의조사의 경우는 어떠한가? 임의조사의 경우는 당사자의 임의적 동의하에 이루어지기 때문에 강제조사의 경우처럼 작용법적 근거까지 요하지는 않겠지만 당해 행정기관의 권한범위 내에 있는 경우에만 허용될 수 있으므로 적어도 조직법적 근거는 필요하게 된다. 특히 오늘날 개인의 정보보호가 차지하는 중요성에 비추어 임의조사의 성질을 갖는 것이기는 하나 개인의 정

35) 예컨대 조사사무처리규정 제45조에 의하면 부분조사 과정에서 발견된 세금탈루행위가 전반적인 사항에 관련되는 때, 전부조사 과정에서 전반적인 사항에 대한 조사보다는 특정항목에 대하여 정밀조사하는 것이 효율적이라고 판단되는 때, 조세범칙에 해당하는 경우의 조세범칙조사로의 전환 등이 그것이다. 이때 부분조사에서 전부조사로 또는 전부조사에서 부분조사로 전환하고자 할 때에는 조사관할 관서장의 승인을 받아야 하고, 조사유형전환통지서에 의해 그 사실을 당해 납세자에게 통지하여야 한다. 또한 일반세무조사를 조세범칙조사로 전환하고자 할 때에는 지방국세청에 설치된 조세범칙조사심의위원회의 심의를 거치도록 하고 있다(조사사무처리규정 제90조). 무엇보다 일반조사절차를 조세범칙조사로 전환하는 사유가 중요할 수 있는데, 이에 대해서 조사사무처리규정 제90조제1항은 ①일반조사 중 조세범칙혐의 물건을 발견하였으나, 납세자가 장부·서류 등의 임의제시에 동의하지 아니하는 경우, ②조사진행 중 사업장 등에 이중장부 등 범칙증빙 물건이 은닉된 혐의가 뚜렷하여 압수·수색 또는 예치가 불가피한 경우, ③탈세사실을 은폐할 목적으로 장부·서류 등을 파괴하여 증거를 인멸하거나 조사기피·방해 또는 허위진술을 함으로써 정상적인 조사가 불가능하다고 판단되는 경우, ④기타 조사진행 중 사기 기타 부정한 방법으로 조세를 포탈한 행위가 발견되거나 그 수법, 규모, 내용 등의 정황으로 보아 세법질서의 확립을 위하여 조세범으로 처벌할 필요가 있다고 판단되는 경우 등을 열거하고 있다.

보를 수집하고 관리하는 행위에 있어서는 당사자의 동의나 정보에 관한 자주적인 결정권을 보호하는 내용의 법률적 근거가 필요하다.

현행법상 세무조사의 법적 근거로는 국세기본법 제7장의2 “납세자의 권리”에 규정되어 있는 기본규정과 각 개별세법에 산재되어 있는 세무조사의 근거 규정들을 들 수 있다. 이러한 국세기본법상의 일반규정 외에 각 개별세법에서는 세무조사에 관한 근거규정을 마련하고 있다. 즉, 소득세법 제170조, 법인세법 제122조, 상속세및증여세법 제84조, 부가가치세법 제35조, 특별소비세법 제26조, 주세법 제52조, 인지세법 제11조, 증권거래세법 제17조, 부당이득세법 제6조 등이 그것이다.

현행법제를 통해 볼 때 세무조사에 관한 법령상의 규정이 매우 제한적임을 알 수 있다. 대부분의 사항은 조사사무처리규정 등 과세관청의 내부지침으로 운영되고 있다. 거의 백지위임되어 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그러나 세무조사가 국민의 권리와 의무에 미치는 영향이 매우 지대함을 감안하면 특별히 행정내부적으로 결정해야만 하는 사항을 제외한 세무조사의 일반적 사항을 최소한 독일의 조세기본법이 그러하듯이 국세기본법에서 상세히 규정해주어야 할 필요가 있다. 또는 프랑스의 법제에서처럼 조세절차에 관한 별도법령 체계를 마련하는 방안도 강구할 수 있을 것이다. 세무조사와 관련한 국세기본법의 개정논의가 국회와 정부 양면에서 논의된 바 있으나 만족할 만한 결과가 아직 제시되고 있지 못하다.³⁶⁾

(4) 세무조사의 한계

1) 세무조사의 공법적 한계

세무조사는 그것이 법적 근거하에 행해지는 때에도 법의 일반원칙의 적용을 받게 되는 한계 내에서 정당화될 수 있다. 무엇보다도 세무조사에 관한 실정

36) 통상의 세법상 세무조사는 임의조사라 하는데, 이는 정당한 사유없이 질문검사에 응하지 않는 경우에 조세범처벌법이나 관세법의 규정에 따라 처벌을 받게 되므로 간접강제가 뒷받침되는 임의조사라 할 수 있다. 이에 반하여 이러한 간접강제수단이 뒷받침되지 않는 임의조사가 실제 많이 행해지고 있는데, 상대방은 질문검사에 반드시 응할 의무가 없기 때문에 이를 강제할 수도 없는 것이 그 특징이다. 이러한 경우를 학자들은 ‘순수한 임의조사’라 하는데, 그 성격을 행정지도로 보는 견해도 있고, 이 경우도 당사자의 동의에 의하여 행해진다는 점에서 공법상 계약으로 설명하는 견해도 있지만, 법률의 근거 없이 이러한 조사가 행해진다는 점에서 가장 큰 정당성의 문제가 제기된다. 순수한 임의조사에 관한 법적 근거를 마련하는 조치가 필요하다고 판단된다.

법은 세무조사의 실시여부에 관하여 과세관청에게 광범위한 재량을 수권하고 있다. 이러한 재량권의 행사는 국세기본법 제19조가 규정하는 바대로 일정한 한계 내에서 행사되어야 하며, 이러한 한계를 넘을 때는 위법한 재량행사로써 법치국가원리에 의한 통제의 대상이 되어야 한다.

특히 그러한 재량한계와 관련하여 비례성원칙, 평등원칙(자의금지원칙), 신뢰보호원칙 및 부당결부금지원칙 등이 중요한 관점이 된다. 즉, 비례성원칙에 따라 세무조사의 목적을 추구함에 있어 적합하고 필요한 수단을 선택하여야 하고, 그 수단과 목적사이에는 합리적인 비례관계가 있어야 한다. 또한 동일한 과세자료에 대하여 개별 납세자들간에 합리적 이유없이 차별대우하는 것은 평등원칙에 위반하는 것이 되어 위법한 세무조사가 될 수 있다. 그리고 비과세관행이나 법령해석과 관련하여 납세자의 보호가치 있는 신뢰를 저버리는 세무조사행위도 위법한 것이 된다. 아울러 납세의무의 이행과 전혀 실질적 관련 없는 사항을 세무조사를 통해 납세자에게 강제하는 것도 부당결부금지원칙에 반하여 위법한 세무조사가 될 수 있다. 세무조사는 이러한 공법적 한계 내에서 행사될 때에 그 정당성을 얻을 수 있을 것이다.

아무튼 현실적으로 세무조사는 우리의 정치현실에서 정치적인 동기나 다른 목적을 달성하기 위하여 행해지는 경우가 적지 않은바(야당이나 특정정당을 후원하는 기업에 대한 세무조사나 정부의 시책을 따르지 않는 기업에 대한 세무조사 등) 이는 위에서 말한 여러 가지 법의 일반원칙에 위반되는 문제로서 검토될 수 있을 것이다.

2) 중복조사의 금지 및 통합조사의 원칙

국세기본법 제81조의3은 중복조사를 금지하고 있는데 이는 적정하고 공평한 과세의 실현을 위하여 필요한 최소한의 범위안에서 세무조사가 실시되도록 하려는 취지를 반영한 것으로 중요한 세무조사의 한계를 잘 지적한 것이라고 평가할 수 있다. 중복조사의 금지에 대해서는 국세기본법 및 동시행령의 규정 외에도 과세자료처리기본규정에서도 제11조에서 “①조사처리한 과세자료는 처리과정에 중대한 착오나 조사누락이 발견되어 지방국세청장 또는 세무서장의 승인을 얻은 경우를 제외하고는 조사자가 임의로 재조사할 수 없다. ②조사진행중인 과세자료는 조사자가 직접 처리하여야 한다. 다만, 조사자의 전보 또는 기타 부득이한 사유가 있다고 인정된 경우에는 반드시 주무자에게 인계하

여야 한다. 이 경우에도 후임자는 전임자가 조사한 부분에 대하여 제1항의 규정에 의하지 아니하고는 재조사할 수 없다”고 규정하고 있다.³⁷⁾

한편 조사사무처리규정 제10조에서는 중복조사의 금지와 관련하여 다음과 같은 한계와 방지장치를 마련하고 있다. 이에 따르면 조사공무원은 세무조사를 실시함에 있어 국세기본법 제81조의3 제2항 및 같은 법 시행령 제63조의2의 규정에서 정한 바에 따라 ①조세탈루의 혐의를 인정할 만한 명백한 자료가 있는 경우, ②거래상대방의 조사가 필요한 경우, ③둘 이상의 사업연도와 관련하여 잘못이 있는 경우, ④부동산투기, 매점매석, 무자료거래 등 경제질서 교란을 통한 탈세혐의가 있는 자에 대하여 일제조사를 하는 경우, ⑤각종 과세자료 처리를 위한 재조사나 국세환급금의 결정을 위한 현지확인을 하는 경우, ⑥부과처분을 위한 실지조사에 의하지 아니하고 재경정하는 경우, ⑦각종 불복심사 결과 재조사 결정이 있는 경우 등 기타 이와 유사한 경우를 제외하고는 같은 세목 및 같은 과세기간에 대하여 재조사를 하여서는 아니되며, 조사착수 후에도 중복조사 사실이 확인되는 경우에는 즉시 조사철회 및 조사반 철수 등 필요한 조치를 취하여야 한다.³⁸⁾ 이러한 사유들은 국세기본법 제81조의3 제2항과 이를 구체화한 국세기본법시행령 제63조의2의 내용을 그 대부분 반영하고 있다고 볼 수 있다. 다만, 구체적인 방지장치와 관련하여 조사의 범위와 관련하여서 부분조사를 실시한 납세자에 대하여 전부조사를 실시하는 경우 부분조사를 받은 부분에 대하여는 조사한 것으로 보며, 일반조사

37) 서울고법 특별4부에서도 2004년 10월 3일 한 부동산임대업자가 관할세무서로부터 임대수입에 대한 세무조사를 받은 뒤 누락분에 대해 세액의 경정부과처분을 받았으나 서울지방국세청이 별도로 특별세무조사를 실시해 부가가치세 1억5천700만원을 부과하자 남인천세무서를 상대로 낸 부가가치세부과처분취소 청구소송 항고심에서, “과세관청이 조세탈루의 명백한 자료도 없이 세목과 조사기간 등을 달리해 세무조사를 중복 실시한 것은 위법”이라는 판단을 하였다. 재판부는 판결문에서 관할세무서와 상위기관인 서울지방국세청이 세무조사에 착수하게 된 동기나 계기가 서로 다르더라도 세목과 기간이 중첩되는 범위 내에서는 중복조사에 해당한다고 보고 국세기본법에서 정한 조세탈루혐의를 인정할 만한 명백한 자료가 있는 경우에 해당한다고 볼 수 없다고 판시하였다. 재판부는 중복세무조사가 정당화되기 위해서는 조세탈루에 대한 명백한 자료가 세무조사 실시 이전에 이미 있어야 한다면서 내사를 통해 탈세정보를 수집하고 조세탈루 혐의를 포착한 것은 증여·상속세뿐이었으며 부가가치세는 세무조사를 통해 비로소 탈루를 확인한 것이라고 덧붙였다.

38) 이러한 중복조사 방지를 위하여 지방국세청 및 세무서의 조사국·과장 또는 세원관리국·과장은 조사이력 및 조사대상자 선정내역 등을 전산에 입력하여 관리하여야 한다.

대상자로 선정된 납세자에 대하여 조세범칙조사를 실시한 경우에는 해당 세목의 조사대상 기간에 대한 일반조사는 이미 실시한 것으로 본다고 규정하는 조사사무처리규정 제10조 제3항 및 제4항의 규정은 법령에서 규율하는 것이 타당하다고 판단된다.

또한 현행 세무조사실무는 당해 납세자에게 사업과 관련하여 신고·납부의무가 있는 세목에 대하여 통합조사를 실시하는 것을 원칙으로 하고 있다.³⁹⁾ 이는 국세청의 세무조사권한은 검찰의 수사권과 더불어 국가권력의 핵심적인 공권력행사작용임을 감안하여, 국민의 경제활동자유와 재산권에 관한 국세청의 세무조사는 그 절차가 과거에 비해 많이 투명해지고 공정해지기는 했지만 아직도 법률에 명확히 규정되지 않음으로써 그 남용의 가능성이 사라지지 않고 있음을 고려한 제도적 장치라고 볼 수 있다. 이러한 사항은 납세자의 권리보호를 위해 매우 중요한 사항이므로 역시 법령으로 이관하여 규정할 필요가 있다고 판단된다.

3) 세무조사의 인적·물적 범위

가. 인적 범위의 문제

세무조사는 일정한 인적·물적 범위의 한계 내에서 행해져야 한다. 먼저 인적 범위⁴⁰⁾와 관련해서는 세무조사 대상자 선정에 얼마만큼 합리적인 방법으로 객관화할 수 있는지가 중요하다. 이에 대해서 국세기본법 제81조의5에서는 납세자의 성실성 추정과 관련하여 세무조사 대상자의 선정방법을 규정하고 있다. 그러나 이 규정은 납세의무자의 성실성 추정을 규정하는 기회에 대상자 선정에 관하여 분명하지 않은 몇몇 원칙만을 규정하고 있을 뿐이어서, 실제 많은 성실한 납세자들은 언제 세무조사를 받을지 몰라 불안해하는 등 법적 안정성을 침해하는 문제가 제기된다. 반면에 조사사무처리규정에서는 조사대상 선정방법에 대해서 좀더 구체적인 규정을 두고 있다.⁴¹⁾ 이러한 구체적 기준

39) 조사사무처리규정 제32조.

40) 세무조사의 인적범위에 대해서는 대표적으로 소득세법 제170조 및 법인세법 제122조에서 규정하고 있다.

41) 동규정 제27조에 의하면 조사대상자 선정방법을 정기선정과 수시선정으로 나누고, 정기선정은 신고내용의 적정 여부를 검증하기 위하여 국세기본법 제81조의5에서 정한 범위 안에서 신고성실도 평가결과, 미조사연도수 등을 기준으로 지방국세청장과 세무서장이 일괄하여 산정한다(제2항). 반면 수시선정은 공평과세와 세법질서의 확립

과 원칙은 개별 납세자들이 쉽게 알 수 있고 자신의 납세의무이행과 관련한 사항을 예견가능할 수 있도록 법령에서 정하도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다. 무엇보다 현재와 같이 세무조사대상자 선정에 관한 사항을 납세자의 성실성 추정의 규정과 같은 조문에서 규정하는 것은 문제가 있다. 양자는 전혀 다른 사항을 규율하는 것으로서 별도의 조문에서 규정하는 것이 타당하기 때문이다. 조사사무처리규정 제27조제2항에서 규정하는 바와 같이 세무조사 대상자는 납세자의 신고성실도 평가결과, 미조사연도수 등을 기준으로 공정하게 선정하도록 한다는 취지를 국세기본법에서 규정할 필요가 있다. 또한 성실한 납세자는 세무조사대상자 선정에서 제외된다는 취지를 명확하게 규정하여야 한다. 아울러 조사대상자 선정과 관련하여 사전적 배려제도로써 참고할 수 있는 것으로 현행 조사사무처리규정 제74조의 “조사대상자 선정전 서면확인제도”를 들 수 있다. 이에 따르면 지방국세청장 또는 세무서장은 정기분 주식변동조사 및 자금출처조사대상자를 선정함에 있어 실지조사 대상자로 분류하기 전에 납세자에게 우편질문에 의한 소명을 받아 제제탈루 혐의가 없다고 인정되는 경우에는 실지조사대상에서 제외한다고 한다. 이러한 제도는 납세자의 법적 안정성과 예측가능성을 보장하는 사전적 배려제도의 일환으로서 세무조사단계에 착수하기 이전에 사전적으로 납세자와 과세관청간의 이해관계를 조정할 수 있는 제도적 장치라는 점에서 사전적 권리구제방안의 시급한 보완이 요구되는 요즘 납세자의 권리보장에 기여할 수 있는 제도라고 평가할 수 있다. 다만 그 대상범위를 주식변동조사와 자금출처조사 대상자의 선정에만 국한하는 것은 너무 좁다. 오늘날 세무조사의 대상범위가 점차 넓어져가고 있고 그로 인해 국민의 권리보호이익의 범위도 넓어지고 있는 점을 감안하여 다소 범위를 넓히는 것도 고려할 수 있다고 본다.

한편 견해의 대립이 있을 수 있는 것은 과연 현행 국세기본법 제81조의5 제3항 제2호가 규정하는 무작위추출방식에 의한 표본조사대상자 선정을 삭제할 것인가 아니면 계속 유지할 것인가이다. 무작위추출방식에 의한 표본조사 제도는 자칫 납세자의 예측가능성과 기대가능성을 침해하여 과잉의 세무조사

을 위하여 국세기본법 제81조의5에서 정한 범위안에서 국세청장이 별도로 정하는 기준에 따라 지방국세청장과 세무서장이 필요시 선정한다(제3항). 조사대상자를 선정함에 있어서 국세청장은 업종별 신고성실도, 계층별·유형별·지역별 세부담형평 등을 감안하여 적정 조사비율이 유지되도록 하여야 한다(제4항).

가 이루어져 국민의 자유와 권리를 과도하게 제약할 위험이 있다는 관점에서 이를 폐지하는 것을 주장할 수 있다.⁴²⁾ 그러나 무작위추출 표본조사제도는 세무조사 운용방향을 수립하기 위해 필요한 기초자료를 수집·활용하기 위한 조사방법으로서 업종·계층·지역별 탈세유형, 탈루규모 등에 대한 정확한 실상분석을 통해 조사대상자선정의 공평성과 타당성을 제고하기 위해 필요한 조사기법이며, 과거로부터 계속 조세행정의 현안으로 강조되고 있는 자영업자의 소득과약률을 제고하기 위해서는 우리 실정에 맞는 표본조사방식을 수립하여 무작위추출 표본조사제도를 좀 더 내실화할 필요성이 강하게 제기된다는 점에서는 이를 계속 존치할 필요가 있다고 보게 된다.⁴³⁾ 현행 세무조사제도의 현실을 감안하면 아직은 후자의 입장을 유지하는 것이 타당하다고 판단된다.

나. 물적 범위의 문제

한편 질문검사는 일정한 물적 범위 내에서만 정당화된다. 먼저 질문은 과세요건사실에 관계되는 일체의 사항 또는 압류할 재산의 소재·수량을 아는 데 필요한 일체의 사항이 포함된다. 따라서 사업수행과 아무런 관련 없는 사항에 대하여는 질문할 권한이 세무공무원에게는 없다. 이러한 질문에 대해서 납세자는 거부할 권리가 있다고 해야 한다. 또한 검사는 장부·서류 기타 물건을 대상으로 하는데, 이러한 장부·서류 기타 물건은 과세요건사실의 확인이나 압류물의 소재·수량을 아는데 필요한 것에 한한다.

다. 조사범위확대의 제한문제

위에서 검토한 바와 같이 세무조사는 그 인적·물적 범위에 있어서 일정한 한계내에서 행해져야 하지만, 이에 못지않게 일단 세무조사가 실시된 이후 조사진행 중 과세관청이 임의로 조사범위를 확대한다면 조세법률주의가 담고 있는 법적 안정성과 예측가능성의 원칙은 전혀 보장될 수 없을 것이다. 따라서 조사 중 그 범위를 확대하는 것은 매우 예외적인 경우에만 가능하도록 법령에서 규정할 필요가 있다.

이러한 사항은 이미 조사사무처리규정 제23조에서 시행중에 있다.⁴⁴⁾ 다만

42) 김동철 의원 대표발의 국세기본법개정안 참조.

43) 이한규, 국세기본법개정안(김동철의원 대표발의)에 대한 검토의견, 7면.

44) 동규정 제23조에 의하면 조사공무원은 ①탈세정보, 과세자료 등에 의하여 구체적 인 세금탈루혐의가 여러 과세기간에 걸쳐 광범위하게 계속된 것으로 확인되어 조사대

조사사무처리규정 제23조가 시사하는 바와 같이 세무조사의 범위를 임의로 확대하는 것을 제한하고 확대하는 경우에도 납세자에게 그 사유와 범위를 문서로 통지하도록 하는 것은 납세자의 권리보호를 위해 매우 중요한 사항이므로 이러한 내용들은 법령으로 이관하여 규정하는 것이 타당하다고 판단된다. 다만 조사범위의 확대여부는 관할세무서장의 승인에 의하여 결정하도록 통일하는 것이 타당할 것이다.

4) 영장주의의 문제

종래 우리나라에서는 헌법 제12조의 영장주의나 묵비권에 관한 규정은 행정절차·행정조사에는 적용되지 않는다고 보는 것이 유력하였지만, 최근에는 형사책임의 추급을 목적으로 하는 행정조사나 형사절차에 이행할 가능성이 강한 행정조사권에 대해서는 헌법 제12조의 유추적용 내지 준용을 인정하자는 견해가 일반적이라고 할 수 있다. 따라서 세무조사가 그 내용에 따라 주거나 영업소에 대한 수색 등을 행하거나 신체에 대한 실력행사를 수반하게 되는 경우에는 그것이 형사상의 소추목적은 동시에 추구하는 한 영장이 필요한 것으로 보아야 할 것이다. 특히 우리나라의 경우 세무조사에 관한 현행법이 매우 불충분한 상황에서 세무조사와 같이 국민에 대해 침입적 성격을 가지는 행정활동에 대해서는 사후의 처벌절차에서뿐 아니라 과세관청의 조사권 행사단계에서도 법원을 어떠한 형식으로든 관여시킬 수 있는 방안을 검토하는 것이 필요하다고 지적되기도 한다. 조사사무처리규정 제92조에서는 조세범칙조사에 있어서 조사공무원이 조세범칙조사를 하기 위하여 압수·수색을 할 때에는 조세범처벌절차법 제3조 제1항 및 같은 법 제4조의 규정에 따라 법원이 발부한 압수·수색영장이 있어야 한다고 규정하고, 다만 소유자·소지자 또는 보관자가

상 과세기간의 확대가 필요한 경우, ②범칙사건에 대한 조사 및 일반조사 과정에서 범칙조사로 전환하는 경우, ③조사대상 과세기간의 특정 항목의 명백한 세금탈루 사실이 다른 과세기간으로 연결되어 당해 항목에 대한 다른 과세기간의 조사가 필요한 경우, ④기타 세법적용 착오 등이 다른 과세기간과 연결되어 다른 과세기간의 조사가 필요한 경우 등의 어느 하나에 해당하는 경우 이외에는 조사진행 중 임의로 조사대상 과세기간을 확대할 수 없도록 하고 있다(제1항). 이때 ①의 사유로 인하여 조사대상 과세기간을 확대하는 경우에는 조사관할관서장의 승인을 받아야 하며, ③ 및 ④의 사유로 당해 항목·부분에 대하여 조사대상 과세기간을 확대하는 경우에는 조사관리자의 승인을 받아야 한다고 규정하고 있다(제2항). 아울러 ①의 사유로 조사관할관서장의 승인을 받은 경우에는 그 사유와 범위를 당해 납세자에게 문서로 통지하도록 하고 있다(제3항).

임의 제출한 물건 또는 유류한 물건은 압수·수색영장 없이 예치할 수 있다고 하여, 세무조사에 있어서 압수·수색은 법원의 압수·수색영장에 의하여만 가능한 것으로서 일반세무조사에서는 원칙적으로 금지됨을 규정하고 있다. 또한 이러한 사항은 이미 조세범처벌절차법 제3조에서 명문으로 규정하고 있는 바이기도 하다.

다만 이와 같이 법령상 장부와 서류의 압수는 조세범칙조사의 경우 외에는 허용되지 않음에도 불구하고 행정편의주의에 따라 실질적으로 장부 등을 압수해서 세무관서에 장기간 보관하는 사례가 많아 납세자들의 권익을 침해하는 문제가 제기된다. 따라서 원칙적으로 납세자의 장부 등을 세무관서 등 다른 장소에 일시보관금지를 원칙으로 하되 필요한 경우에 납세자의 동의를 얻어 일정기간동안 보관할 수 있도록 국세기본법에 명문으로 규정하는 것이 필요하다고 판단된다.⁴⁵⁾

(5) 세무조사의 절차

세무조사의 절차에 관한 일반법은 존재하지 않는다. 다만 국세기본법의 규정과 세무조사의 내용에 비추어 대략 다음과 같은 절차를 필요로 하게 된다.

1) 사전통지와 시간의 고려

세무조사는 상대방의 입장을 고려하여 통상적인 영업시간대나 일상생활 시간대에 행해지는 것이 바람직하다. 개별 조세실체법상의 질문검사는 범칙조사가 아니고 어디까지나 상대방의 동의를 얻어 하는 임의적인 것이므로 질문검사에 응하기 적합하지 않은 때를 택하는 것은 피해야 한다. 이와 관련하여 국세기본법은 제81조의6에서 조사개시 7일전에 세무조사의 사전통지를 하여야 하며,⁴⁶⁾ 다만 조세범처벌법에 의한 범칙행위의 조사에 있어서는 증거인멸 등으로 조사목적 달성을 수 없다고 인정되는 때에 한하여 사전통지를 생략할 수 있도록 규정하고 있다.⁴⁷⁾ 또 사전통지를 받은 납세자는 천재·지변 등의 사

45) 이러한 내용은 이미 조사사무처리규정 제42조에 반영되어 있다. 그러나 이 제도는 그 의미에 있어서 국민의 권익보호를 위해 중요성을 갖기 때문에 단순히 훈령으로 운영할 것이 아니라 법령으로 이관하여 규율하는 것이 타당하다고 본다.

46) 조사사무처리규정 제37조제1항.

47) 이때에는 세무조사 착수시 세무조사 사전통지를 생략한 뜻이 기재된 “세무조사 통지서”를 교부하여야 한다(조사사무처리규정 제37조제2항).

유가 있는 때에는 관할세무서장에게 조사의 연기를 신청할 수 있다.⁴⁸⁾

참고로 조사사무처리규정 제37조제5항에서는 세무조사 사전통지 또는 세무조사 통지를 할 경우에는 조사사유란에 국세기본법 제81조의5 제2항, 제3항 또는 제4항에 규정된 법적 근거를 명시하여야 하며, 조사대상 과세기간에 대하여 이미 세목별 조사 또는 부분조사를 실시한 경우에는 “조사제외 대상”란에 조사제외 대상 세목, 과세기간 및 범위 등을 명확히 기재하여 중복조사를 방지하도록 배려하고 있다.

2) 증표제시의무

세무조사를 하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지녀야 하고 관계인에게 이를 제시하여야 한다.⁴⁹⁾ 이는 상대방의 권익보호를 위한 의미를 갖고, 이로 인해 상대방은 행정조사에 대한 수인의무를 갖게 되는 것이므로 실정법 규정 유무에 관계없이 인정되어야 할 것이다. 국세기본법에는 직접규정이 없지만, 조사사무처리규정 제39조에서는 조사공무원이 세무조사를 착수하는 때에는 조사원증을 반드시 휴대하고 이를 납세자 또는 관리인에게 제시하여야 한다고 규정하고 있다.

증표제시의무제도는 질문검사의 권한 있는 세무공무원임을 사칭하는 자를 배제하고자 하는 것임은 물론 상대방에게 순수한 임의조사가 아닌 질문검사권의 행사임을 알리고 신중한 조사의 절차를 기하려는 취지가 있으므로 검사원증의 제시 없는 조사는 위법이라 하여야 한다.

3) 조사사유의 고지

개별세법에서 규정하는 질문검사권의 행사는 “필요한 때”에 한정되어 있으므로 조사동기와 내용, 즉 조사이유를 상대방에게 알려 조사의 동의를 얻도록 하여야 한다(국세기본법 제81조의6 제1항). 조사의 이유를 상대방에게 인식 시킴이 없이 상대방이 승낙하지 않는다하여 처벌하는 것은 부당하다. 질문검사는 구체적 사실에 의문이 있어 행하여지는 것이므로 조사이유의 고지는 개별적이고 구체적이어야 한다. 국세기본법과 동시행령은 세무조사의 사전통지 내용의 하나로 “조사대상 세목 및 조사사유”를 기재하도록 하고 있으며, 위에

48) 국세기본법 제81조의6제2항; 동시행령 제63조의6; 조사사무처리규정 제38조.

49) 소득세법시행령 제222조, 법인세법시행령 제165조.

서 본 바와 같이 조사사무처리규정 제37조제5항에서도 조사사유란에 국세기본법 제81조의5 제2항, 제3항 또는 제4항에 규정된 법적 근거를 명시하도록 규정하고 하고 있다.

4) 세무조사결과의 통지

세무공무원은 범칙사건의 조사, 법인세의 결정 또는 경정을 위한 조사 등 “대통령령이 정하는 부과처분”을 위한 조사를 마친 때에는 그 조사결과를 서면으로 납세자에게 통지하여야 한다.⁵⁰⁾ 다만 ①폐업한 경우, ②납세관리인을 정하지 아니하고 국내에 주소 등을 두지 아니한 경우에는 세무조사결과의 통지를 하지 아니한다고 규정하고 있다.

그러나 여기에서 말하는 “대통령령이 정하는 부과처분”이 무엇인지에 대해서는 국세기본법시행령에서 명확히 규정하는 바가 없다. 조사사무처리규정 제48조제1항에서도 “부과처분을 위한 실지조사를 마친 때에는 조사관할 관서장이 국세기본법 제81조의7의 규정에 의하여 그 조사결과를 납세자에게 서면으로 통지하여야 한다”라고만 정하고 있을 뿐이다. 세무조사결과의 통지는 납세자가 사전권리구제수단이 과세전적부심사를 청구하거나 사후권리구제수단인 기타 쟁송수단을 밟을 수 있는 정보를 제공하는 의미를 가지기 때문에 매우 중요한 사항이며, 세목 중 법인세에 국한할 것이 아니라 통상적인 순수한 세무조사에 대해서도 그 결과를 납세자에게 서면으로 통지하도록 하는 조치가 필요하다. 따라서 부과처분을 위한 실지조사의 의미가 무엇인지를 법령에서 명확히 규정할 필요가 있다. 입법적 불비이다.

(6) 기타 관련 문제

1) 진술거부권의 문제

행정조사에 있어서 상대방은 원칙적으로 헌법 제12조에 따른 진술거부권(묵비권)을 갖지 않는다. 헌법 제12조제2항의 규정은 “형사상 자기에게 불리한 진술”을 강요할 수 없도록 한 것으로서 행정적 목적을 위한 질문검사의 금지를 규정하고 있는 것은 아니기 때문이다. 그러나 세무조사가 형사상 소추의 목적도 수행하는 것인 경우에는 일반적 원칙에 따라 진술거부권도 인정될 수 있다고 해석된다.

50) 국세기본법 제81조의7.

그러나 독일 조세기본법에서는 세무조사가 반드시 형사상 소추의 목적이 아닌 일반적인 경우에라도 일정한 진술거부 또는 제출거부권을 관련인들에게 인정하고 있어 참고할만하다. 즉, 독일조세기본법 제101조 이하에서는 친족 등의 진술 및 선서거부권, 변호사·세무사·회계사 및 의회구성원 등 일정한 직업상의 비밀준수를 위한 진술거부권, 형사범죄행위나 질서위반행위의 소추와 관련한 진술거부권, 행정관청의 비밀준수의무와 정보제공 및 제출의무와의 관계, 국가적 이익침해의 경우 정보제공 및 제출의무의 제한 등에 대해서 규정하고 있다.

2) 조사의 수단

세무조사를 행하는 과정에서 상대방이 이를 불응하는 경우에 과세관청이 실력을 행사하여 이를 저지할 수 있는가? 다수의 견해는 현행법이 세무조사를 거부하거나 방해·기피하는 자에 대하여 징역, 벌금, 구류, 과료 등의 벌칙규정을 별도로 두고 있음을 이유로 그러한 직접적 실행사 자체는 허용되지 않는다고 본다. 단지 벌칙적용을 통한 간접적인 강제요소만이 인정될 뿐이라고 해야 한다.

3) 세무조사의 하자문제 - 조사권의 남용

국세기본법 제81조의3이 규정하는 바와 같이 세무조사권은 남용되어서는 아니된다. 질문검사권의 행사는 그에 따르는 납세자의 사적 희생과 직접 연결되기 때문에 이 부분에 있어서의 공익과 사익의 조정이 중요한 문제가 된다. 즉, 비례성원칙이 중요한 기준으로 작용하며, 조사사무처리규정 제12조 제1항도 같은 취지의 규정을 두고 있다. 아울러 조사관할관서장은 정당한 절차와 적법한 방법이 아닌 조사편의 등을 위해 일정한 행위를 한 조사공무원과 조사관리자에 대하여 국세청공무원상벌규정이 정하는 바에 따라 처리하고 재발방지를 위한 적절한 조치를 취하도록 하고 있다(제2항). 사실 납세자는 세법이 정하는 바에 따라 세무공무원의 질문검사권에 응하여야 할 협력의무를 지는 것이므로, 어느 정도의 영업활동과 사생활의 평온을 사실상 희생하여야 한다는 것은 당연하다 할 것이다. 그러나 질문검사권의 행사가 적어도 납세자의 영업활동을 정체시키고 단골의 거래선이나 은행 등의 신용을 실추시키고 그밖에 사생활의 평온을 심히 해하는 따위의 태양으로 행해진다면 임의조사의 한

계를 벗어난 것이 되고 위법한 세무조사가 될 것이다. 물론 본래 행정조사는 행정행위에 선행하는 경우에도 행정행위의 전제조건이 아니라 별개의 제도로서 작용하는 것이기 때문에 행정조사과정에서 위법적인 사유가 개입되어도 후행행위인 행정행위를 당연히 위법한 것으로 만들지는 못한다. 그러나 조사권 남용에 의해 얻어진 잘못된 사실의 기초위에 행해진 과세처분 등은 위법의 사유가 될 수 있다고 보아야 한다. 질문검사권이 법적 한계를 벗어난 경우에 이를 거부하였다 하더라도 부당변죄나 검사거부죄를 구성하지는 않는다고 보아야 한다. 또 위법한 조사에 기인한 행정처분이 하자있는 행정행위라고 할 때, 그 하자의 효과가 문제될 것이다. 당연무효라기보다 취소사유가 된다고 보는 견해도 있고, 과세자료의 모집에 절차상 위법이 있는 경우 과세처분의 효과는 그 절차위배의 내용·정도·대상에 따라 개별적으로 판단해야 한다는 견해도 있다. 세무조사는 사실행위이지만 상대방에 대한 수인의무부과의 측면에서는 처분성을 인정할 수 있어 당사자는 행정쟁송수단으로 다룰 수 있을 것이다.⁵¹⁾

IV. 課稅情報 管理 및 保護·公開의 法的 問題

1. 과세정보 관리의 의의

과세관청에 의해 수집된 과세정보는 과세관청에 집중되어 축적된다. 오늘날 대표적 대량행정에 속하는 조세행정에 있어서 이러한 현상은 과거 어느 때보다도 중요성을 더해가고 있다. 그러나 수집되어 축적된 과세정보가 그 목적대로 조세의 부과·징수에 활용되기 위해서는 효율적으로 관리되지 않으면 안 된다. ‘과세정보의 관리’란 수집된 과세정보를 조세의 부과·징수를 위하여 효율적으로 활용하고 집행하기 위해 체계적으로 처리하여 유지하는 처리절차라고 일응 정의할 수 있다. 그러나 오늘날 대부분의 행정영역이 그러하듯 과세정보 관련 관리작용은 전자적인 정보처리장치에 의해 이루어지고 있어서, 구체적인 과세정보 관리의 내용은 과세자료의 전산입력·분류·보완·오류정정·활용 및 보고에 관한 업무의 총괄⁵²⁾이라고 말할 수 있다.

51) 다만 단기간에 끝나버리는 세무조사에 대해서는 실효적인 구제방법이 될 수 없다. 그밖에도 적법한 세무조사에 대해서는 손실보상을, 위법한 세무조사에 대해서는 국가배상에 의한 구제방안도 강구할 수 있다.

52) 과세자료관리규정 제7조.

현행법상 과세정보관리의 일반법으로는 과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률을 들 수 있다. 이 법은 과세자료의 제출·관리 및 활용에 관한 사항을 규정함으로써 근거과세 및 공평과세를 실현하고 세무행정의 과학화와 성실한 납세풍토를 조성함을 목적으로 제정되었다. 이를 구체화한 하위법령으로서 시행령과 시행규칙이 각각 제정되어 있다. 이러한 법령에 의한 규율사항과 별도로 실제로 과세정보의 관리의 실질적인 내용을 담고 있는 것으로는 국세청훈령인 과세자료관리규정, 국세데이터베이스운영규정, 국세청전산업무규정, 전자기록의 보전방법등에 관한 고시 등이 있다.

2. 정보보호와 정보공개의 문제

수집되어 관리되는 개인의 과세정보는 본래의 목적이외의 용도로 사용되지 못하도록 보호되어야 할 필요가 있고, 과세관청 내부적으로 처리된 과세관련 정보는 일정한 경우 국민의 이익을 위하여 외부에 공개되어야 할 경우도 있다. 이와 관련하여 제기되는 법적 문제를 검토하여야 한다. 다만 정보보호와 정보공개에 관하여는 일반법으로 각각 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률과 공공기관의 정보공개에 관한 법률이 제정되어 있다. 이들 법률의 내용을 검토하는 것도 중요하겠지만 과세정보와 관련해서는 조세법상 다루어지는 특유의 정보보호와 정보공개의 문제를 검토하여야 할 것이다. 이하에서는 이점에 주안점을 두고자 한다.

(1) 비밀유지의 문제

수집되고 관리되는 행정정보는 그 공개의 필요성 못지않게 보호의 요청 또한 강하게 나타나는 특색을 가진다. 즉, 정보라고 하더라도 그 내용이 국가기밀을 포함하고 있는 경우에는 일정한 합리적인 선에서 보호되어야 한다. 물론 이때의 국가기밀에 의한 정보보호는 국가 전체의 이익차원에서 배려되는 것이므로 정권유지 차원이나 특정인의 탄압차원에서 남용되어서는 안됨은 물론이다. 그밖에도 행정기관의 정보 중에서 범죄의 예방이나 수사에 관한 정보 등도 관련되는 행정작용의 실효성을 위해 보호되어야 할 것이며, 기업의 비밀도 일정한 경우에는 영업상의 비밀로서 보호되어야 할 것이다. 그러나 정보보호에 있어서 무엇보다도 중요한 의미를 갖는 것은 개인에 관한 정보의 보호이

다. 개인의 정보는 헌법상의 기본권인 사생활보호에 근거하는 것으로서, 이때의 정보보호의 의미는 일정한 개인정보의 비공개뿐 아니라 이에 못지않게 내부적인 정보의 관리도 중요시 되어야 한다.

과세정보는 이러한 개인정보 일반의 경우와 달리 조세의 부과·징수라는 특수한 목적이 전제된 개인정보의 문제라는 점이 특징이다. 세법은 납세자 개인의 과세정보의 보호를 위하여 원칙적으로 과세관청의 비밀유지의무를 부과하여 보호하고 있다. 국세기본법 제81조의8에 의하면 세무공무원은 납세자가 세법이 정한 납세의무를 이행하기 위하여 제출한 자료나 국세의 부과 또는 징수를 목적으로 업무상 취득한 자료 등(“과세정보”)을 타인에게 제공 또는 누설하거나 목적외의 용도로 사용하여서는 아니된다고 선언하고 있다. 과세자료의 제출및관리에관한법률 제11조에서도 세무관서의 소속공무원은 이 법에 의하여 제출받은 과세자료를 타인에게 제공 또는 누설하거나 목적외의 용도로 사용하여서는 아니된다고 확인하고 있다.

(2) 과세정보 공개의 문제

1) 관련 세법규정

현행 국세기본법 제81조의8제1항 단서에서는 세무공무원은 ①지방자치단체 등이 법률이 정하는 조세의 부과 또는 징수의 목적 등에 사용하기 위하여 과세정보를 요구하는 경우, ②국가기관이 조세쟁송 또는 조세범의 소추목적에 위하여 과세정보를 요구하는 경우, ③법원의 제출명령 또는 법관이 발부한 영장에 의하여 과세정보를 요구하는 경우, ④세무공무원 상호간에 국세의 부과·징수 또는 질문·검사상의 필요에 의하여 과세정보를 요구하는 경우, ⑤다른 법률의 규정에 따라 과세정보를 요구하는 경우 등의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 사용목적에 맞는 범위안에서 납세자의 과세정보를 제공할 수 있다. 또한 세무공무원은 납세자가 납세자의 권리의 행사에 필요한 정보를 요구하는 경우에는 이를 신속하게 제공하여야 한다.⁵³⁾ 즉, 원칙적으로 세법은 납세자 개인에 관한 과세정보의 비밀유지를 규정하고, 예외적으로 일정한 경우에만 이를 외부에 공개하는 것을 허용하고 있는 것이다. 특히 비밀유지와 관련해서는 세무공무원에게 납세자가 제출한 자료나 국세의 부과 또는 징수를 목적으

53) 국세기본법 제81조의9.

로 취득한 자료에 대하여 매우 엄격한 비밀유지의무를 부과하기 때문에 세무 공무원의 세무조사의 결과 획득한 과세정보뿐 아니라 세무조사의 진행 중에 그 개시·진행사실 등도 외부에 공표해서는 아니된다고 해석된다.

2) 과세정보의 공개가 문제된 구체적 사례

최근 일본에서는 국세청 직원으로 추정되는 공무원이 비밀유지의무를 위반해 기업의 과세정보를 기자에게 알린 것과 관련하여 취재원이 비밀준수의무를 위반한 공직자일 경우 기자가 취재원 공개를 거부하는 것은 위법이라는 결정이 나와 파문을 일으킨 바 있고,⁵⁴⁾ 국내에서도 국세청의 조세정보 독점에 대하여 그 공개를 요구하는 한국조세연구원간의 갈등이 논란이 된 바 있다.⁵⁵⁾ 과세정보의 공개와 관련한 법원의 판단으로는 1996년 12월 30일 국세기본법이 개정되면서 제81조의8이 신설되기 전 서울고등법원 1995. 8. 24일 판결⁵⁶⁾(확정)을 들 수 있다. 1994년 실시된 언론사 세무조사 결과에 대하여 이 사건 시민단체 회원이 제기한 정보공개청구거부처분취소소송에서 법원은 “...일반적으로 기본권의 보호법익은 생명권, 인격권이 가장 우선한다고 보여지는 점에서 알 권리 보다는 개인의 사생활의 비밀과 자유가 더욱 보호해야 할 우선적인 가치라고 할 것이므로 그 범위 내에서는 국민의 알 권리도 제한을 받지 아니할 수 없다고 할 것인바, 피고의 세무조사 결과는 인격, 신분, 재산, 경력 등 개인에 관한 사항으로서 공개할 경우 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 정보, 법인이나 사업자 등의 영업 또는 과학 기술이나 금융에 관한 정보로 공개함으로써 사업 운영상 지장을 초래하는 정보, 비공개를 전제로 제3자로부터 취득한 정보, 기타 공개할 경우 특정인에게 이익·불이익을 주는 정보 또는 행정의 공정 원활한 집행이나 공공의 이익을 현저히 해한다고 판단되는 정보 등을 그 내용으로 하고 있어 원고의 알 권리보다 우선하는 개인 또는 법인의 사생활이 포함되어 있다고 보아야 할 것이고, 나아가 국민의 알 권리를 충족시킴으로 인한 공공의 이익만으로는 사생활의 비밀로서의 조세비밀을 침해할 명백하고 우월한 공익이 존재한다고 보기 어려우므로, 피고의 세무조사 결과가 공개되는 것은 국민의 알 권리 충족이라는 이익보다 사생활의 비

54) 동아일보 2006. 3. 16. 19면.

55) 한국일보 2005. 4. 28. 16면.

56) 서울고법 1995. 8.24. 선고 94구39262 정보공개청구거부처분취소 사건.

밀침해라는 인격권을 침해하는 결과를 초래하는 점에서 불가능하다...”는 이유에서 정보공개를 거부한 서울지방국세청의 처분이 적법하다고 판시하였다. 이는 행정정보의 공개에 대하여도 국민의 알권리가 인정될 수 있다는 헌법재판소의 태도⁵⁷⁾와 부합한 것으로 이미 공공기관의정보공개에관한법률이 제정되기 이전에 과세정보의 공개여부를 다룬 대표적인 판결이다.

3) 최근에 제기된 구체적 문제 - 개별납세자 과세정보의 국회공개 문제

국세기본법 제81조의8이 존재하는 현행법하에서는 원칙적으로 이 조항에서 규정하는 엄격한 요건하에서만 과세정보를 공개할 수 있다고 보아야 하는데, 주로는 제81조의8 제1항 제5호가 규정하는 “다른 법률의 규정에 따라 과세정보를 요구하는 경우”가 문제될 것이고, 실제로 세무공무원이 과세정보를 공개하기 위해서는 이에 추가하여 “그 사용목적에 맞는 범위안에서” 납세자의 과세정보를 제공할 수 있다는 요건의 해석여하에 따라 개별 과세정보의 공개여부가 결정될 것으로 판단된다. 그러한 대표적인 경우로는 국회법 제128조제1항과 국정감사및조사에관한법률 제10조제1항의 규정에 의하여 국회가 국정조사·감사권의 일환으로 과세정보를 제출할 것을 요구하는 경우가 문제된다. 이러한 경우 과세관청은 납세자의 과세정보를 어느 정도까지 공개할 수 있는지에 관하여 논란이 제기될 수 있는 것이다. 문제의 원인은 국세기본법 제81조의8 제1항에서 국회법이나 국정감사및조사에관한법률과 같이 다른 법률의 규정에 따라 과세정보를 요구하는 경우라 하더라도(제5호), 과세관청이 사용목적에 맞는 범위안이라는 판단하에 선택·정리한 자료만을 국회에 제출할 수 있다고 해석·적용될 수 있기 때문이다. 이를 반영하듯 현재 국회에는 국회법 등의 규정에 따라 과세정보를 요구하는 경우 과세정보를 제공하도록 명문화하여 국회의 자료제출요구권을 확보하려는 취지의 국세기본법개정안이 다수 제출되어 있는 상태이다.⁵⁸⁾

57) 예컨대 헌재 1991. 5. 13, 90헌마133.

58) 이계경 의원 등 10인이 2005년 11월 14일 발의한 안에 따르면 국세기본법 제81조의8제1항의 내용중 과세정보의 예외적 제공사유의 하나로 “국회법” 또는 “국정감사 및조사에관한법률”의 규정에 따라 과세정보를 요구하는 경우를 추가하고자 하며, 윤건영의원 등 15인이 2004년 12월 3일 발의한 안에 따르면 세무공무원이 비밀유지의 무에도 불구하고 과세정보를 제출하는 법정사유에 국회가 위원회의 의결 또는 재적의원 3분의 1 이상의 요구로 과세정보를 요구하는 경우를 추가하고, 과세정보 제출을 재량사항에서 의무사항으로 변경하는 내용을 제출하였다. 또한 심상정 의원 등 10인

생각건대 이 문제는, 위 제출법률안에 대한 소관 위원회 전문위원 검토의견에서 공통적으로 발견되는 바와 같이, 기본적으로 조세관련 정책의 수립과 국정감사기능의 원활한 수행을 위하여 직접 정부에 구체적인 과세정보를 요구할 필요성에서 국회법 제128조 및 국정감사및조사에관한법률 제10조를 근거로 과세정보를 요구하는 국회의 입장과 국세기본법 제81조의8을 근거로 개별과세자료의 비공개를 고수하는 과세당국의 입장이 대립하는 것에 본질적인 원인이 있다. 국회의 입장에서는 과세의 형평성 문제가 조세정책에 있어 매우 중요한 쟁점이 되어 사회적 갈등의 원인이 되고 있으므로 국민의 대표기관인 국회에서 합리적인 논의과정을 통해 법치주의원리에 따라 조세제도 및 정책의 개선을 추구할 필요성이 강하고, 이를 위해서는 세목별 납세자 수 및 징수결과에 대한 자료 위주의 국세통계자료만 가지고는 분석의 한계가 따르기 때문에 개별 납세자의 신고자료를 직접 이용하여야 할 필요성이 있으며, 과세정보에 관련한 국회의 국정감사권·조사권의 실효적 행사를 보장하기 위해서는 개별 과세자료의 공개가 필수적이라는 주장이 설득력을 얻을 수 있다. 반면 과세당국의 입장에서는 개별납세자의 조세비밀(Steuergeheimnis)은 세법이 과세당국에 대하여 요청한 엄격한 법원칙이고 비록 다른 법률에서 공개할 수 있도록 규정하더라도 “그 사용목적에 맞는 범위내에서” 과세정보를 제공할 수 있도록 하고 있기 때문에 정보공개와 범위의 정도는 과세당국의 재량사항이라는 주장을 펼 수 있는 충분한 이유도 있다.

이 문제는 결국 상충하는 양 이익의 합리적 비교형량에 의하여 개별적으로 판단하여야 한다고 판단된다. 즉, 헌법재판소 1991.5.13. 90헌마133결정이나 서울고등법원 1995.8.24. 선고 94구39262 판결에서 보는 바와 같이, 인격⁵⁹⁾·신분·재산·경력 등 개인에 관한 사항으로서 공개할 경우 개인의 사생활

이 2004년 11월 9일 발의한 안에 따르면 국세기본법 제81조의8 제1항에 제6호를 신설하여 세무공무원의 비밀유지의무에도 불구하고 국회법 제46조의2에 따라 국회 조세개혁특별위원회가 과세정보를 요구하는 경우에는 과세정보를 제공할 수 있도록 하는 취지의 안을 마련하고 있다. 한편 심재철의원 등 15인이 2004년 8월 25일 발의한 안에 따르면 인사청문과 관련하여 국세청 등에 인사청문 대상자의 납세에 관한 자료를 요구할 경우 개별법률에 따른 제한 또는 사생활보호를 이유로 자료제출을 거부하는 사례가 발생함에 따라 이를 명시적으로 규정하여 인사청문 대상자에 대한 적격성 여부를 심사하기 위하여 필요한 최소한의 납세에 관한 자료를 제출할 수 있도록 국세기본법 제81조의8제1항제5호를 개정하는 취지의 안을 마련하였다.

59) 과세정보공개와 관련한 정보보호의 문제를 개인의 인격의 자유권과의 관련성에서 논하는 입장으로는 H. Wollweber, Der Informantenschutz - nur eine Frage

을 침해할 우려가 있는 정보, 법인이나 사업자 등의 영업 또는 과학 기술이나 금융에 관한 정보로 공개함으로써 사업 운영상 지장을 초래하는 정보, 비공개를 전제로 제3자로부터 취득한 정보, 기타 공개할 경우 특정인에게 이익·불이익을 주는 정보 또는 행정의 공정 원활한 집행이나 공공의 이익을 현저히 해한다고 판단되는 정보 등은 국회로 대변되는 국민의 알 권리보다 우선하는 개인 또는 법인의 사생활의 이익에 해당한다고 보아야 하고, 개별 납세자의 과세정보가 공개되는 것이 사생활의 비밀로서의 조세비밀을 침해할 명백하고 우월한 공공의 이익에 해당한다고 볼 수 있는 경우에 한하여 공개되도록 하는 것이 타당할 것이다. 물론 조세비밀보다 우월한 공익이 존재하는 경우에도 과세정보의 공개는 위원회 등 국회에서의 비공개회의에서만 공개되는 것을 원칙으로 하고 관련 국회의원들에게는 엄격한 비밀유지의무가 부과되어야 할 것이다.

일부 견해에서도 미국 내국세입법(IRC) Sec. 6103의 내용이 규정하는 바와 미국에서의 경험에 비추어 우리나라도 국회에 대한 개별과세정보의 제공을 허용하되 미국의 경우처럼 국회에서의 회의를 반드시 비공개로 진행하고, 관련 정보에 대해서는 해당 국회의원들의 비밀유지의무를 엄격히 요구할 것을 제안하기도 한다.⁶⁰⁾ 그러나 중요한 것은 국회가 요구하면 무조건 공개하도록 명문의 규정을 두는 것만이 능사가 아니라, 위에서 언급한 바와 같은 합리적인 비례성심사하에서 공개여부가 결정되어야 한다는 점을 강조하고 싶다.

한편 현재 과세정보의 국회에 대한 공개를 명문화하기 위하여 국회에 계류 중인 국세기본법개정안들은 입법기술적 측면에서의 문제점 때문에 비판적으로 검토되어야 할 것이다. 즉, 위에서 언급한 4가지 국세기본법개정안들은 공통적으로 국회에 대한 과세정보의 공개를 명문화 또는 의무화하려는 표현을 국세기본법 제81조의8제1항에 제5호나 제6호 신설하여 국회법 또는 국정감사·조사에관한법률에 의한 과세정보 공개요구를 관철시키기 위한 목적을 갖는 것인데, 이는 현행 제5호가 규정하는 “다른 법률의 규정에 따라 과세정보를 요구하는 경우”와 중첩되는 내용이 될 것이기 때문이다. 또한 개정안들은 국세기본법 제81조의8제1항의 표현 중 “그 사용목적에 맞는 범위안에서”라는 문구 때문에 과세관청이 생략된 또는 불충분한 정보를 국회에 공개하고 말 것이라

der persönlichen Ehre?, NVwZ 2002, 825 f. 참조.

60) 현진권, 개별과세정보의 공개정책: 현안과 정책방향, 2004.12, 한국세무학회 정기 발표회 자료집 참조.

는 우려를 나타내고 있지만, 본 규정의 취지를 ‘과세정보의 다른 목적으로의 사용을 금지’하려는 취지로 새기는 한 큰 문제는 없어 보인다. 오히려 국회가 요구한 경우에는 (반드시) 공개하거나 공개할 수 있다는 문구를 삽입하는 것이 부자연스러운 문제가 제기된다. 현행 국세기본법 제81조의8은 유사한 내용을 규정하고 있는 독일 조세기본법 제30조의 규정내용과 비교해볼 때에도 현행 규정태도를 그대로 유지하더라도 큰 문제는 없어 보인다. 다만, 중요한 것은 구체적 법집행의 문제이다. 즉, 과세정보의 공개여부에 관하여 과세당국이 재량권을 행사함에 있어서 스스로 재량의 한계⁶¹⁾를 일탈하거나 남용하지 않도록 하는 것이 중요하고,⁶²⁾ 과거와 같은 엄격한 대립을 특징으로 하는 권력분립원칙에 대하여 권력교차현상이 두드러지는 오늘날, 과세정보의 공개여부를 둘러싼 국회와 정부의 상호적 역할관계에 관한 합리적인 헌법적 한계를 찾는 노력을 경주하는 모습이 국회와 정부에 모두에 있어야 한다.

V. 要約 및 結語

오늘날 IT기술의 급속한 발달과 인터넷을 비롯한 디지털화와 네트워크화가 생활화되면서 세계적으로 세정정보화⁶³⁾의 필요성과 그 장점이 새롭게 인식되고 있다.⁶⁴⁾ 그만큼 개별 납세자의 과세정보는 과세당국에 집중되고 축적되는 현상이 증가할 수밖에 없다. 개별납세자의 과세정보가 과세당국에 집중되는 현상은 납세자의 자발적 협력과 과세관청의 세무조사행위에 의해 이루어진다. 현행법령은 납세자의 협력행위에 의한 과세자료의 적정한 수집을 도모하기 위하여 가산세에 의한 간접강제수단과 신용카드 소득공제제도와 같은 장려책을 병행하고 있다. 그러나 과세정보수집의 주요부분은 과세관청에 의한 세무조사에 의해 이루어진다. 그러나 현행 국세기본법과 개별세법상의 세무조사관련 규정들은 주요한 원칙사항에 관하여만 일반적으로 규율하는 태도를 취하고 있

61) 국세기본법 제19조.

62) 독일의 판례 중 조세비밀의 원칙하에서 과세당국의 정보공개 결정에 대하여 과세당국의 하자없는 재량행사의 청구권을 검토한 대표적 사례로는 FG Köln, Urt. v. 3. 5. 2000 - 11 K 6922/98, NVwZ 2001, 477 참조.

63) 옥무석, 세정정보화의 법적 제문제, 이화법학총서, 2000, 1면.

64) 이에 대해서는 Glen P. Jenkins, Information Technology and Innovation in Tax Administration, 1996, S. 3 f.

기 때문에 많은 경우 과세정보나 자료의 수집과 관리에 관한 사항은 과세관청 내부지침에 의해 운영되는 사항이 많다. 이는 결국 세무조사가 과세관청의 자의적 법적용과 집행에 의해 이루어질 위험을 노정할 수밖에 없는 환경을 제공한다. 이에 따라 납세자들은 언제 자신이 세무조사의 대상이 될지에 대하여 법적 안정성의 보장을 희생할 수밖에 없다. 현재 세무조사에 관하여 법률의 뒷받침 없이 과세당국의 훈령 등 내부지침에 의해 운영되고 있는 제도들은 가급적 법령화하는 노력이 경주되어야 한다. 구체적인 방법론으로는 프랑스에서와 같이 조세절차에 관한 기본법을 제정하여 상세히 규정하는 방법도 있으나, 현행 우리나라의 조세체계의 특징상 독일의 경우처럼 국세기본법에서 조세절차에 관한 세부적 사항을 규정하는 가운데 세무조사에 관한 사항을 상세히 정하는 방안이 적극 검토되어야 할 것이다.

과세당국에 수집되어 축적된 개별 납세자의 과세정보는 그 관리 또한 법치국가적 원리하에서 보호되고 적절하게 유지·관리될 필요가 있다. 과세정보의 유지·관리에 있어서는 개별 납세자의 과세정보가 수집된 본래 목적을 떠나서 오용되는 것으로부터 보호하여야 하고, 함부로 제3자에게 공개되어 조세비밀이 침해되는 일이 없도록 하는 것이 중요하다. 이런 의미에서 과세정보의 보호와 공개의 법적 문제가 최근 중요해지고 있다. 현재 우리나라의 경우 선진외국의 경우와 비교하여 납세자 개인정보보호에 관한 보호와 공개 등에 관한 입법이 많이 미비한 상태이다. 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률과 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률·금융실명거래및비밀보장에관한법률등이 제정되었으나, 납세자정보보호에 대한 인식도는 매우 낮은 편이다. 오히려 최근 부동산투기를 억제한다는 목적하에 개별 납세자의 과세정보에 관한 수집과 확보가 강화되고 있는 추세이지만 정보보호와 정보공개의 법적 중요성에 대해서는 그 인식 자체가 부족한 상태이다. 과세정보의 보호와 공개문제는 공공기관의 정보보호나 정보공개에 관한 일반법에만 의존할 수 없기 때문에 국세기본법 등 세법규정에 독자적인 입법체계를 마련할 것이 요청된다. 특히 국회의와의 관계에서 과세당국이 얼마만큼 개별 납세자의 과세정보를 공개할 수 있는지의 문제는 국회에 의해 대표되는 국민의 알권리와 조세비밀유지의 이익을 비교衡量하여 공개하여야 할 공공의 이익이 우월한 경우에 개별적으로 공개할 수 있도록 제도화하여야 하고, 공개되더라도 위원회 등 국회의 비공개회의에 국한하여야 하고 관련 국회의원들의 고양된 조세비밀유지의 의무를 제도화하여야

할 것이다. 특히 과세관청에 집중하는 납세자정보 기타 세무자료의 다목적 이용을 철저하게 금지하고, 동시에 납세자에 관한 정보의 확산을 방지하며, 그 비밀보호의 철저화를 도모하기 위한 정책과 법제도를 확립하여야 할 것이다.

주제어 과세자료, 과세정보, 세무조사, 정보공개, 조세비밀

