

세무조사 과정에서 절차적 위법과 그에 대한 대응방안

—절차적 위법의 유형과 새로운 대응방안을 중심으로—

Procedural Illegality in the Tax Audit Process and Countermeasures

—Focusing on the Types of Procedural Illegality
and New Approaches to Address Them—

이 경 호*

Lee, Kyungho

목 차

- | | |
|---------------------------------|-----------------------|
| I. 서언 | IV. 절차 위법과 관련된 새로운 방안 |
| II. 세무조사의 절차상 위법 | V. 해외 입법례 - 비교법적 검토 |
| III. 절차 위법과 관련된 기존의 대응방안 및 그 한계 | VI. 결론 |

세무조사 과정에서 발생할 수 있는 절차적 위법의 유형을 분석하고, 이에 대한 기존의 대응방안과 그 한계를 검토한 후, 보다 실효성 있는 새로운 대응방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

세무조사는 납세자의 권리와 재산권을 제한하는 강제적 행정조사로서, 적법한 절차 준수가 필수적임에도 불구하고 관할위반, 조사 대상자 선정 위법, 조사 범위 확대의 위법 등 다양한 절차적 하자가 발생할 가능성이 존재한다.

기존에는 이러한 위법에 대해 과세처분 단계에서 위법한 조사에 대한 불복을 제기하거나

<https://doi.org/10.35148/ilsilr.2026..64.101>

투고일: 2026. 6. 28. / 심사완료일: 2026. 7. 22. / 게재확정일: 2026. 7. 27.

* 변호사 / 건국대학교 법학전문대학원 전문박사 과정 수료

Attorney at Law / Candidate for a Doctor of Juridical Science, Law School, Konkuk University

세무조사 결정의 위법성을 다투는 방법이 주로 사용되었지만, 세무조사 진행 중의 위법 사항에 대하여 세무조사 진행 중 불복을 청구하는 것은 행정심판의 집행부정지 원칙 등의 사유로 인해 현실적으로 어렵고, 사후적인 불복단계에서 비로소 위법 여부를 다룰 수 있다는 측면에서 납세자의 입장에서는 효과적인 구제가 어려웠다.

이에 본 논문에서는 국세청 훈령인 ‘납세자보호사무처리규정’에 근거한 권리보호요청제도와 세무조사 모니터링 제도를 새로운 대응방안으로 제안하였다.

두 제도는 세무조사 과정 중 실시간으로 절차적 위법을 통제하고 시정할 수 있는 장점을 가지지만, 권리보호요청제도는 「국세기본법」에 근거 규정이 존재하고, 위임된 시행령에 구체적으로 제도가 규정되어 있고, 세무조사 모니터링 제도는 「국세기본법」에 근거 규정만 존재하고, 훈령에 구체적으로 제도가 규정되어 있어 제도들의 실효성과 인지도가 낮다는 한계가 있다.

따라서 이러한 한계를 극복하기 위해 제도들을 「국세기본법」에 직접 규정하여 법적 근거를 강화하고, 납세자의 권리보호를 보다 더 실질적으로 보장할 필요가 있다고 본다.

[주제어] 세무조사, 절차상 하자, 납세자보호사무처리규정, 권리보호요청, 세무조사 모니터링

I. 서언

세무조사는 납세자의 세금 신고를 검증하고 조세의 일실을 방지하기 위한 행정활동으로서 국가의 세수를 확보하는 동시에 조세 정의 실현을 위한 강력한 수단으로 위하력을 통하여 납세자의 조세회피 및 탈세를 방지한다.

그러나 세무조사는 “그 대상이 된 납세자에게 영업상의 제약과 심리적 압박 등을 야기할 뿐만 아니라 세무조사가 종료된 이후에는 직접적인 현금유출이 발생하기도 하는 등 상당한 부담이 되는 것이 현실이다”.¹⁾ 또한 납세자의 재산권에 개입하여 제한을 가하는 행정행위이므로, 그 과정에서 권한을 남용하거나 부당한 절차가 발생할 여지가 늘 존재한다.²⁾

최근 대법원은 세무조사 중 조사공무원이 범위 확대 통지를 생략한 사안과 관련하여 범위 확대 통지는 행정절차법상 처분의 사전통지 성격을 가지는 것으로서 이에 대한 통지를 하지 아니한 것은 중대한 절차상 위법이 있어 범위 확대가 된 과세기간의

1) 안숙찬, “세무조사 운용실태와 개선방안”, 세무와 회계연구 제9권 제3호, 한국세무사회 부설 한국조세연구소, 2020, 191쪽.

2) 김명용, “세무조사의 위법성 판단기준에 관한 소고(小考)”, 공법학연구 제25권 제4호, 한국비교공법학회, 2024, 269쪽.

과세는 취소되어야 한다고 판시³⁾하는 등 세무조사에서의 절차상 위법을 원인으로 한 과세처분의 취소를 과거보다 더 폭넓게 인정하는 추세에 있다.⁴⁾

이러한 세무조사 중 절차상 위법이 있는 경우에는 중국적으로 과세처분의 취소로 이어질 수 있기 때문에 납세자의 입장에서 그리고 과세관청의 입장에서 세무조사가 적법한 절차에 따라 실시되었는지 여부 및 위법성이 인정될 경우 이를 통제할 수단과 권리를 구제받을 수 있는 절차들에 대한 논의의 필요성이 높아지고 있다.

세무조사는 이른바 권력형 행정조사⁵⁾에 해당이 되지만, 그 성격상 중국적인 처분이 아닌 과세처분(중국적인 처분)을 하기 위한 과정으로서의 행정행위이고, 행정행위 중 권력적 사실행위이므로 조사절차 진행 중 이에 대한 절차적인 위법 사항이 있다고 하여 이에 대해 즉각적으로 불복 등의 방법으로 다투기 어려운 측면이 있다.

이 논문은 세무조사에 있어 절차상 위법의 유형들과 이러한 절차상 위법들에 대한 기존의 통제 수단 및 해외의 입법례를 검토해 본 후 납세자의 입장에서 좀 더 실효성 있는 새로운 절차적인 위법 통제 방법에 대하여 제안하고자 한다.

II. 세무조사의 절차상 위법

1. 세무조사의 개념

「국세기본법」은 세무조사에 관한 정의 규정을 두고 있는데 여기서 세무조사란 국세의 과세표준과 세액을 결정 또는 경정하기 위하여 질문을 하거나 해당 장부·서류 또는 그 밖의 물건을 검사·조사하거나 그 제출을 명하는 행위라고 규정하고 있다.⁶⁾

“과세관청은 납세자가 신고한 내용의 적정성을 검증하거나 과세표준과 세액을 결정 또는 경정하기 위하여 과세자료를 수집할 필요가 있는 경우 납세자 및 그 거래 관련자에 대하여 질문하거나 장부를 검사하는 등의 방법으로 세무조사를 실시한다.”⁷⁾

3) 대법원 2023. 11. 9. 선고 2020두51181 판결.

4) 이데일리, “세무조사 적법절차 강조하는 법원...국세청 절차개선 착수”, 2024. 2. 27, <<https://www.edaily.co.kr/News/Read?newsId=01197206638794784&mediaCodeNo=257>>, 검색일: 2025. 5. 7.

5) 박현정, “권력적 행정조사에 대한 사법통제”, 행정법학 제25호, 한국행정법학회, 2023, 345쪽.

6) 국세기본법 제2조 제21호.

7) 이종교, “법원 판결을 통해 살펴본 세무조사의 절차적 통제”, 조세법연구 제23집 제2호, 한국세법학

다만, 현실에서는 과세관청의 행정력에 한계가 있으므로 대상이 될 수 있는 납세자 중 일부에 대하여만 세무조사를 하게 되나, 국가는 세무조사의 위하력을 통하여 전체 납세자의 조세회피 및 탈세에 대한 시도를 줄인다.

또한 국세청 내부 훈령인 조사사무처리규정은 세무조사에 대한 정의 규정을 두고 있다. 이에 의하면⁸⁾ “세무조사는 세법에 규정하는 질문·조사권 또는 질문검사권에 근거하여 조사공무원이 납세자의 국세에 관한 정확한 과세표준과 세액을 결정 또는 경정하기 위하여 조사 계획에 의해 세무조사 사전통지 또는 세무조사통지를 실시한 후 납세자 또는 납세자와 거래가 있다고 인정되는 자 등을 상대로 질문하고, 장부·서류·물건 등을 검사·조사하거나 그 제출을 명하는 행위”를 의미한다.

위 훈령은 세무조사에 대하여 정의하면서 사전통지와 같은 절차적인 내용을 규정하고, 조사 대상에 있어 납세자뿐만 아니라 그와 거래한 상대방 등에 대한 조사도 세무조사의 정의에 포함시키는 등 법률인 「국세기본법」보다 자세히 규정하고 있으나, 그 내용적인 측면에 있어서는 「국세기본법」의 내용을 구체적으로 표현한 것에 불과하여 정확하게 세무조사의 흐름을 알기는 어려운 측면이 있다.

2. 세무조사의 종류

세무조사를 성격상 혹은 내용상 여러 방식으로 구분할 수 있으나, 실무상 ‘일반세무조사’와 ‘(조세)범칙조사’로 나누어 생각해 볼 수 있다.

2.1 일반세무조사

조사사무처리규정에서 규정하는 일반세무조사⁹⁾는 “특정 납세자의 과세표준 또는 세액의 결정·경정을 목적으로 조사 대상 세목에 대한 과세요건 또는 신고 사항의 적정 여부를 검증하는 일반적인 세무조사를 말하며”,¹⁰⁾ 개별세법에서의 질문·조사권과 「국세기본법」을 근거 법령으로 한다.

일반세무조사는 정기조사와 수시조사(비정기조사)로 다시 분류된다. 이는 조사 대

회, 2017, 113쪽.

8) 조사사무처리규정 제3조 제1호.

9) 조사사무처리규정 제3조 제18호.

10) 안숙찬, 앞의 논문, 193쪽.

상자 선정 사유에 따른 분류이며, 주요 선정 사유는 아래와 같다.¹¹⁾

정기조사 선정사유 ¹²⁾	수시조사 선정사유 ¹³⁾
1. 성실도 분석 결과 불성실 혐의가 있다고 인정되는 경우 2. 최근 4과세기간 이상 같은 세목의 세무조사를 받지 아니한 납세자의 경우 3. 무작위추출방식에 의한 경우	1. 납세자가 납세협력의무를 이행하지 아니한 경우 2. 거래 내용이 사실과 다른 혐의가 있는 경우 3. 구체적인 탈세 제보가 있는 경우 4. 신고 내용에 탈루나 오류의 혐의를 인정할 만한 명백한 자료가 있는 경우 5. 납세자가 세무공무원에게 직무와 관련하여 금품을 제공하거나 금품 제공을 알선한 경우

세무조사 대상 선정 사유에 없음에도 불구하고 세무조사 대상으로 선정하는 것은 행정기본법상 적법절차 원칙과 「국세기본법」상 세무조사권 남용 금지 규정 및 납세자의 성실성 추정 등을 위반한 것이며, 법원은 특별한 사유가 없는 경우에 위법한 과세처분으로 보고 있다. 따라서 선정 사유와 관련된 위법 여부는 세무조사의 절차적 위법성과 관련하여 주요 쟁점이 된다.¹⁴⁾

또한 선정 사유가 신고 내용의 검증이라는 본래 목적을 벗어나 다른 목적을 위한 것이면, 그 위법성이 세무조사와 과세처분 모두에 중대한 하자가 된다.

2.2 (조세)범칙조사

‘(조세)범칙조사’¹⁵⁾란 조사공무원이 ‘조세범처벌법’ 제3조-제14조의 죄에 해당하는 위반행위 확정을 위해 수행하는 조사 활동을 말하며, 개별세법에 규정된 질문조사(검사)권과 ‘조세범처벌절차법’을 근거로 한다.

(조세)범칙 사건은 형벌의 부과를 목적으로 함에도 형사상 기소가 되기 전까지는 형사법상 절차법인 ‘형사소송법’이 아닌 조세범처벌절차법¹⁶⁾이 적용된다는 측면에서 일반 형사사건과 차이가 있다.

11) 박정우/남현우, “현행 세무조사 관련규정 및 조사과정의 문제점과 개선방안 -조사대상자 선정과 조사기간 연장의 문제를 중심으로-”, 조세논총 제5권 제2호, 한국조세법학회, 2020, 62쪽.

12) 국세기본법 제81조의6 제2항.

13) 국세기본법 제81조의6 제3항.

14) 대법원 2014. 6. 26. 선고 2012두911 판결.

15) 조사사무처리규정 제3조 제19호.

16) 조세범처벌절차법 제10조.

이는 조세 분야의 전문성에 따라 수사기관이 아닌 과세관청이 주도적으로 세무조사를 전담하여 조사의 효율을 높이고, 이를 통하여 정리된 내용을 바탕으로 수사기관이 조세범에 대한 수사 및 기소를 하기 위함이다.¹⁷⁾

(조세)범칙조사는 일반세무조사보다 강도 높은 기본권 제한을 수반한다. 조사공무원의 조세포탈 혐의자 및 참고인에 대한 신문 및 압수 등 형사상 대물적 처분까지도 할 수 있어, 과세표준 결정·경정과 그에 따른 과세처분을 통한 세액 추징 외에 형사상 처벌을 목적으로 하는 조사에 해당한다.¹⁸⁾

2.3 양자의 구분과 관계

일반세무조사의 근거는 「국세기본법」 제81조의6에 있고, 목적은 과세표준·세액 결정·경정인데 반해 (조세)범칙조사는 조세범처벌법에 근거하고 있고, 형사적 위반 행위 확정과 그에 따른 고발 또는 통고처분을 목적으로 하고 있다.

실무상 일반세무조사 중에 조세범처벌법상 위반행위가 발견되거나, 처벌 필요성이 인정되면 (조세)범칙조사로 전환되는 경우가 있으므로 최초의 시작이 일반세무조사 대상이라도 언제든 사유가 발생 시에는 (조세)범칙조사로 전환될 가능성이 있다.

3. 세무조사의 절차상 위법

세무조사의 절차상 위법에 관한 문제는 일반세무조사에서 더 빈번하게 발생한다.

그 이유는 (조세)범칙조사의 경우 그 대상의 선정에서부터¹⁹⁾ 「국세기본법」이 아닌 조세범 처벌절차법에서 규정하고 있는데 그 선정 사유는 ① (조세)범칙행위의 혐의가 있는 자와 ② 연간 조세포탈혐의 금액이 일정 금액 이상인 자이다.

이와 관련하여 ①은 가공 및 위장 세금계산서의 수수에 관한 혐의 있는 자로 실무상 자료상이라고 부르는 자이다. 즉 국세청은 전자세금계산서의 발급 및 수취 분석을 통해 이미 혐의가 일부 확인된 자를 통하여 조사를 진행하고, 이에 따른 범칙조사는 최종적으로는 수사기관에 고발하는 것을 목적으로 하기에 납세자 외에 수사기관에서

17) 이태로/한만수, 조세법 강의 제13판, 박영사, 2018, 1,267쪽.

18) 이준봉, 조세법총론 제5판, 삼일인포마인, 2019, 205쪽 참조.

19) 조세범처벌절차법 제7조.

기소를 할 수 있을 정도의 조사가 이뤄져야 하는바 세무조사과정 상에서 절차상 위법을 최대한 범하지 않으려는 경향이 있다.

②는 일반세무조사가 진행되던 중 혐의 확정된 추징세액이 조세범처벌법상 포탈액 기준을 넘어 조세포탈로 가기 위해서는 사기나 그 밖의 부정한 행위가 수반되어야 하는데 이에 대한 입증이 쉽지 않아 일반세무조사 단계에서 조사 종결이 되는 경우가 많다는 점에서 조세포탈(조세)범칙조사의 경우 세무조사의 절차상 위법 발생이 일반 세무조사에 비해 적다.

따라서 본 연구가 검토하는 판례와 권리보호제도의 주된 적용 범위는 일반세무조사를 대상으로 한다.

3.1 세무조사 관할 관련 위반 사례

구 조사사무처리규정(2015. 6. 30. 국세청훈령 제2105호로 개정되기 전의 것)은 세무조사사무는 그 세목의 납세지를 관할하는 세무서장 또는 지방국세청장이 수행한다. 다만, 국세청장이 중요하다고 인정하는 세무조사 사무는 국세청장이 수행할 수 있다고 정하고 있는데²⁰⁾ 이와 관련된 사안²¹⁾은 다음과 같다.

조사 대상자의 주소지가 대구에 있어 대구지방국세청 관할임에도 서울지방국세청 조사3국에서는 납세자의 실거주지가 서울이라는 조사 대상자 외의 자의 진술만을 근거로 확인 절차도 거치지 않은 채 사안에서의 세무조사 관할을 서울지방국세청으로 조정하였다.

이에 대해 납세자는 세무조사 중 자신의 실거주지가 서울이 아니며, 따라서 대구지방국세청의 관할 사건이라고 주장하였으나 이를 이유로 한 세무조사 절차의 집행정지 등의 규정이 없었던바 과세처분 후에 과세처분 항고소송 단계에서 이를 주장하게 되었다.

사안에서 대법원은 관할 조정은 구 조사사무처리규정 제5조 제2항에 정한 세무조사 관할 조정 사유에 해당한다고 볼 수 없다고 판단하며 이는 적법절차 위반에 해당한다고 판시하였다.

생각건대 관할을 위반한 세무조사가 진행되는 경우 조사 기간 중 조사공무원의

20) 구 조사사무처리규정(2015. 6. 30. 국세청훈령 제2105호로 개정되기 전의 것) 제5조 제1항.

21) 대법원 2016. 12. 15. 선고 2016두47659 판결.

과세 사실과 관련된 질문에 대한 소명 및 조사 대응이 물리적인 거리나 시간상의 한계로 충분히 이뤄지지 않아 부실과세가 발생할 수 있다는 측면에서 이에 대한 위법성을 지적한 판례의 취지는 옳다고 본다.

다만 본 사안의 경우 납세자는 관할위반의 주장을 세무조사 사전통지 시점에서 이미 주장하였음에도 불구하고, 조사착수 후 과세처분이 이뤄진 후에야 이를 불복단계에서 주장할 수 있었다는 점에서 납세자 권리보호가 적절하게 이뤄졌다고 보기는 힘든 사안이라 할 수 있다.

3.2 조사 대상자 선정 관련 위법 사례

행정법 이론상 세무조사는 강제조사에 해당하여 조사 대상자의 기본권을 제한하는 처분이므로 「국세기본법」 제81조의5의 세무조사 대상자 선정 사유에 해당하는 경우에만 조사 대상자가 될 수 있다.

이와 관련된 사안²²⁾은 다음과 같다. 처분청은 조사 대상자인 A의 처가 부동산 매수를 함에 있어서 그 자금 원천에 대하여 A로부터 증여를 받았고, 그 증여자금을 조성하는 과정에서 A는 종합소득세와 부가가치세 등을 탈루했을 가능성이 높다는 이유로 A의 처에 대한 증여세 조사 외에 A에 대하여 개인제세 통합조사를 실시하였다.

A는 자신이 「국세기본법」 제81조의5의 세무조사 대상자에 해당되지 않음을 주장하며, 이는 위법한 세무조사임을 주장하였으나 당시 세무조사 결정 자체에 대한 불복이 가능한지 여부가 명확하지 않던 시기여서 조사가 종결된 후 불복단계에서 이를 주장하였고, 조세심판과정에서 이러한 A의 주장은 받아들여지지 않았다.

그러나 이와 관련하여 대법원은 A의 처의 재산현황에 비추어 사안에서의 부동산의 취득자금 출처가 불분명하다는 것은 인정되어 A의 처는 세무조사 선정 대상에 해당할 수 있으나, A의 경우 신고내용 자체에 탈루나 오류의 혐의를 인정할 만한 명백한 자료를 갖고 있지 아니하였으며, 성실도 분석 결과자료 역시 처분청이 제출하지 못하고 있으므로 A를 세무조사 대상자로 선정한 것은 위법하며 이는 세무조사의 절차상 위법에 해당한다고 보았다.

위 사안과 같은 경우는 실무상으로 자주 문제가 되는데 부부와 같이 가족 관계가 있는 경우 과세관청은 증여를 판단함에 있어 가족관계가 아닌 자들 사이의 증여에

22) 대법원 2014. 6. 26. 선고 2012두911 판결.

비해 좀 더 느슨한 잣대로 판단하는 경향이 있기 때문에 A의 세금신고와 관련되어 세금탈루 등의 혐의가 없는 경우에도 증여세와 관련된 조사가 이루어지는데 이에 관하여 위법을 지적한 판례의 내용은 적절하다고 판단된다.

3.3 세무조사 범위 확대 관련 위법

「국세기본법」 제81조의9 제1항 및 제2항에 의하면, 조사공무원은 구체적인 세금탈루혐의가 여러 과세기간(기간상 제한) 또는 다른 세목(범위상 제한)까지 관련되는 것으로 확인이 되는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에만 세무조사의 범위를 확대할 수 있고, 확대 시에는 그 사유 및 범위를 조사 대상자에게 문서로 통지해야 함을 규정하고 있다.

그럼에도 관련 사안²³⁾에서 처분청은 범위 확대를 함에 있어서 문서로 통지하지 않은 상태에서 임의로 조사 범위를 확대하였고, 대법원은 이에 대해 세무조사의 절차상 위법이 있다고 보아 과세를 취소하였다.

위 판결의 경우 조사 범위 확대의 성격이 사전통지라는 점을 구체적으로 밝혔다는 점과 이에 대한 통지의 하자를 세무조사 사전통지의 하자와 같이 과세처분의 위법사유로 밝혔다는 점에서 세무조사의 절차상 하자와 관련하여 중요한 의미의 판결이라 할 수 있다.

III. 절차 위법과 관련된 기존의 대응방안 및 그 한계

기존의 세무조사 상의 절차위법에 대한 대응방안은 「국세기본법」상 불복을 통한 방법이 주를 이뤘다. 세무조사 결정 즉, ① 세무조사의 대상선정에 대한 불복이라든지 관할에 대한 불복과 ② 세무조사 과정 중의 위법한 조사에 관한 불복인데 이는 납세자 본인이 불복의 방식으로 대응하는 것을 선택하기보다는 세무대리인의 선택에 기인하는 경우가 대부분이다.

23) 대법원 2023. 11. 9. 선고 2020두51181 판결.

1. 세무조사 결정에 대한 불복

세무조사 결정의 처분성을 인정하지 않았던 종전에는 납세자가 세무조사 결정 자체(특히 선정사유와 관련된)에 대하여 불복할 수 없었고, 세무조사에 기하여 과세처분이후에 비로소 과세처분에 대한 항고소송에서 세무조사 결정의 위법성을 다툴 수 있었다.

그러나 “최근 대법원은 세무조사가 행해지는 경우 조사 대상자의 영업의 자유 등의 기본권을 침해하여 권리·의무 관계에 중대한 영향을 미치는 점, 세무조사 결과에 기한 과세처분이 행해지기 전에 세무조사 결정 자체에 대하여 다툴 수 있도록 하면 분쟁의 조기 해결에 도움을 줄 수 있는 점 등”을 근거로 세무조사 결정의 처분성을 긍정하는 판결²⁴⁾을 선고하였다.

위 판결 이후에는 세무조사 결정에 대하여 과세처분에 대한 불복을 제기할 수 있게 되었고, 세무조사 결정이 외부에 표시되는 세무조사 사전통지 이후부터 불복은 가능하다.

다만, “행정소송을 진행함에 있어 소를 제기하더라도 집행부정지원칙을 채택하고 있기 때문에²⁵⁾ 납세자가 세무조사 결정에 대하여 항고소송을 제기하더라도 세무조사가 진행되는 과정을 막을 방법이 없으므로 세무조사개시 전에 법원의 집행정지결정을 받아야 하는 문제가 있다”.²⁶⁾

위 판결에 따른다면 세무조사 결정에 대한 집행정지결정을 받을 수 있는 기회가 보장되어야 항고소송이 보다 더 큰 의미를 가지게 되나 현행 「국세기본법」에서는 집행정지제도를 규정하고 있지만 이에 대한 인용 사례는 찾아보기 힘들다.

이 경우, 세무조사 결정에 대한 불복이 가능하다고 한 판결이 있더라도 결과적으로 불복기간을 거치는 동안 과세처분이 이뤄질 수 있으므로 납세자의 입장에서는 세무조사의 과정을 모두 겪을 수밖에 없고, 조사결과에 따른 과세처분에 대해서도 불복을 청구해야만 하는 상황에 놓일 수도 있다.

24) 대법원 2011. 3. 10. 선고 2009두23617,23624 판결.

25) 행정소송법 제23조 제1항. 행정심판도 동일.

26) 이종교, 앞의 논문, 144쪽.

2. (절차적으로) 위법한 세무조사에 기한 과세처분에 대한 불복

세무조사 중 절차적 위법이 있는 경우 예를 들어 조사공무원의 세무조사권 남용 혹은 조사 진행 중 지켜야 할 절차들을 지키지 않은 경우에 이러한 절차 위법의 하자 전부가 취소사유에 해당되는지 여부가 문제 될 수 있다.

이와 관련하여 “세무조사절차에 위법이 있는 경우 그 효력에 관하여는 전체적으로 납세자의 권익보호의 측면에서 절차 위반을 강조하는 견해와 반대로 과세행정의 공익성과 안정성을 보다 강조하는 견해로 나눌 수 있다”.²⁷⁾

판례는 세무조사가 과세자료의 수집 또는 신고·내용의 정확성 검증이라는 본연의 목적이 아니라 부정한 목적을 위하여 행하여진 사안에서 “세무조사에 중대한 위법사유가 있는 경우에 해당하고 이러한 세무조사에 의하여 수집된 과세자료를 기초로 한 과세처분 역시 위법하다”라고 보면서 과세예고통지를 하지 않고, 과세처분을 한 사안에서 “납세자의 절차적 권리를 침해한 것으로서 과세처분의 효력을 부정하는 방법으로 통제할 수밖에 없는 중대한 절차적 하자가 존재하는 경우에 해당하므로, 과세처분은 위법하다”라고 판시하고 있다.²⁸⁾

즉 판례는 세무조사의 절차가 중대한 위법성을 가지고 있는 경우에만 과세처분에 서 절차 하자를 이유로 과세처분의 위법성이 인정될 수 있다고 보고 있다.

판례에 따른 하급심 판결²⁹⁾ 중에는 납세자권리헌장을 교부하지 아니한 경우, 세무조사사전통지를 하지 아니한 경우, 세무조사기간 연장통지를 하지 아니한 경우 등의 사안에서 세무조사의 중대한 절차상 하자가 아니므로 과세처분의 위법성에 영향을 미치지 못한다고 판시한 것이 있다.³⁰⁾

납세자권리헌장의 교부는 형사절차에서 영장사본의 교부와 같이 기본권을 제한하기 전에 납세자의 권리보호를 위해서 필요한 최소의 절차이고, 「국세기본법」³¹⁾에서도 이를 규정하고 있음에도 이를 누락한 것을 중대한 절차상 하자로 보지 않는 위하급심의 판결은 최근의 절차상 위법에 대한 사법통제를 강화 중인 대법원의 태도와 배치되는 것으로 보인다.

27) 임승순, 조세법 제20판, 박영사, 2020, 102쪽 참조.

28) 이종교, 앞의 논문, 138쪽.

29) 부산고등법원 2011. 1. 21. 선고 2010누5080 판결.

30) 이종교, 위의 논문, 139쪽.

31) 국세기본법 제81조의2 제3항.

IV. 절차 위법과 관련된 새로운 방안

세무조사 절차 진행 중 조사기간 연장 및 조사범위 확대와 같은 절차상 위법에 대하여는 「국세기본법」상 이를 중지하는 제도가 없기 때문에 조사가 종결된 이후 종전에는 과세처분의 단계에서 이를 다룰 수밖에 없었다.

이러한 불복 위주의 위법 주장은 Ⅲ에서 언급한 바와 같이 납세자 본인이 불복의 방식으로 대응하는 것을 원한다기보다는 기존의 방식에 익숙한 세무대리인의 선택에 기인하는 경우가 대부분이고, 실제로 최근까지 세무조사 기간 중 조사 위법 주장은 실무상 그 예를 찾기 어려웠다.

그러나 2009년 납세자보호사무처리규정에 신설된 권리보호요청제도를 통하여 세무조사 절차상의 위법에 대해 다룰 수 있게 되었다. 다만 현재의 세무조사 대응 현장에서 권리보호요청제도의 이용이 거의 이루어지지 않는다는 점과 기존의 불복을 통한 대응보다 납세자의 입장에서 신속하게 구제받을 수 있다는 측면에서 이를 새로운 방안에 넣기로 하였다.

권리보호요청제도 외에 2019년부터 도입된 세무조사 모니터링제도는 세무조사 절차 중 조사를 수행하는 조사공무원의 절차상 위법을 감시하는 제도로서 신설된 지 채 10년이 지나지 아니한 제도이다. 다음에서는 이 두 가지 새로운 제도에 대해 다루기로 한다.

1. 권리보호요청제도

권리보호요청제도는 「국세기본법」 제81조의18에 근거를 둔 규정으로 동법 제7장 의2의 납세자의 권리를 다루는 장에서 찾을 수 있다. 동법 제81조의18은 납세자보호 위원회의 설치 및 운영을 규정하고 있는데 제2항은 납세자보호사무처리규정상 세무 조사 또는 세무조사 중 권리보호요청제도의 근거 규정이라 할 수 있다.

권리보호요청제도의 대상은 크게 ① 세무조사 중 납세자의 권리가 부당하게 침해가 예상되는 국세공무원의 행위와 ② 일반국세행정과정 상에서 납세자의 권리가 부당하게 침해되는 국세공무원의 행위로 나뉜다.

납세자는 세무조사 종료일 전까지 관할 세무서장·지방국세청장에게 권리보호요청심의를 요청할 수 있고, 심의에 대한 결정³²⁾이 부당하다고 판단이 되는 경우 국세청

장에게 취소·변경을 재요청할 수 있다.³³⁾

동 규정 제68조는 권리보호요청 업무처리의 기본 원칙을, 제70조³⁴⁾는 권리침해 유형을 열거한다. 절차는 ‘접수→일시중지 검토→자료조회→보호위원회 심의→결정 통지’로 진행되며, 처리 기한은 20일(공휴일·토요일·일요일을 포함한다)³⁵⁾이다.

권리보호 심의 요청서(「국세기본법」 시행규칙 별지 제56호의6)를 통해 온라인(홈택스), 우편, 방문 접수가 가능하도록 하여 접근성을 높였다.

1.1 운영 실태 및 문제점

1.1.1 운영 실태

2023년 권리보호요청의 기준 접수 건수는 1,647건이고, 이 중 세무조사에 대한 접수 건수는 98건으로 전체 세무조사 건수인 14,000여 건 대비 비율은 1% 미만에

32) 시정결정, 시정불가결정, 심의제외결정 등의 결정이 있다.

33) 납세자보호사무처리규정 제77조.

34) 납세자보호사무처리규정 **제70조(권리보호요청 대상)** ① 세무조사와 관련한 권리보호요청은 납세자의 권리가 부당하게 침해되고 있거나 침해가 현저히 예상되는 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 세무조사 또는 세무조사 중인 세무공무원의 행위 등을 대상으로 한다.

1. 세법·같은 법 시행령·같은 법 시행규칙에 명백히 위반되는 조사(「국세기본법」 제81조의18 제2항 제4호에 따른 위법·부당한 세무조사를 포함하며, 이하 ‘세법 등에 위반된 조사’라 한다)
2. 조세탈루의 혐의를 인정할 만한 명백한 자료가 있는 경우 등 법령이 정하는 구체적 사유 없이 같은 세목 및 같은 과세기간에 대한 재조사(이하 ‘중복조사’라 한다)
3. 「국세기본법」 제81조의18 제2항 제3호에 따라 중소기업 납세자가 세무조사 기간 연장 및 범위 확대에 대해 세무조사 일시중지 및 중지를 요청하는 경우
4. 다음 각 목에 해당하는 세무조사 중인 세무공무원의 위법·부당한 행위
 - 가. 조사 대상 세목 및 과세기간의 과세표준·세액 계산과 관련 없는 장부 등의 제출을 요구하는 행위
 - 나. 적법한 절차를 거치지 아니하고 조사대상 과세기간·세목 등 조사범위를 벗어나 조사하거나 조사기간을 임의로 연장 또는 중지하는 행위
 - 다. 납세자 또는 권한 있는 자로부터 동의를 받지 않거나 적법한 절차를 거치지 아니하고 임의로 장부·서류·증빙 등을 열람·복사하거나 일시보관하는 행위
 - 라. 납세자 또는 세무대리인에게 금품·향응 또는 업무집행과 직접 관련 없는 사적편의 제공을 요구하는 행위
 - 마. 납세자가 제출한 자료나 업무상 취득한 자료를 관련 법령에 의하지 않고 타인에게 제공 또는 누설하거나, 사적인 용도로 사용하는 행위
 - 바. 조사중지 기간 중 납세자에 대하여 과세표준 및 세액의 결정 또는 경정을 위한 질문을 하거나 장부 등의 검사·조사 또는 제출을 요구하는 행위

35) 납세자보호사무처리규정 제79조.

불과하다.³⁶⁾ 이는 2009년 납세자보호관 제도의 도입 및 세무조사에 있어서 조사공무원의 권한남용금지에 관한 대법원판결³⁷⁾ 이후 세무조사에 있어서 담당 국세조사관들의 절차준수 및 납세자에 대한 위법 또는 부당한 요구 등이 비약적으로 줄어드는 측면도 있지만 세무조사 과정에서의 권리보호요청제도의 홍보 부족에 기인한다고 볼 수도 있다.

1.1.2 문제점

권리보호요청제도의 주요 문제점은 ① 절차의 복잡성, ② 납세자 인지도 부족, ③ 조사부서와 보호부서 간 이해충돌 가능성 등이다. 세무조사의 경우 지방청에서 실시하는 세무조사 외에 일선 세무서에서 진행하는 세무조사의 경우에도 피조사자는 세무대리인(변호사, 회계사, 세무사 등)을 선임하는 것이 일반적이다.

그러나 권리보호요청제도를 이용하기 위해서는 요청신청서³⁸⁾를 작성해야 한다는 점, 그리고 접수 후 관련 심의 과정을 거쳐야 하고 심의 과정 중 필요한 경우 세무조사가 일시 중지될 수 있다는 점 등 절차가 지나치게 복잡한 측면이 있다(① 절차의 복잡성).

또한 위에서 언급한 바 있듯 납세자 및 대리인의 제도에 대한 인지도 부족도 문제점 중 하나이다. 특히 위 ①의 문제로 인하여 납세자의 접근성이 어려운 측면이 있어 대리인을 통한 제도의 이용이 필요하지만, 대리인의 입장에서 불복 등의 방법 외에 권리보호요청제도를 이용하여 조사기간을 늘리는 것을 선호하지 않는다.

마지막으로 ③과 관련하여 세무조사를 수행하는 조사팀의 경우는 조사의 기밀성³⁹⁾ 등의 사유로 타 부서는 물론 타 조사팀과도 조사내용을 공유하지 않는 것을 원칙으로 한다. 그런데 위 제도의 경우는 심의과정에서 조사내용의 일부 또는 전부를 보호부서인 납세자보호담당관실에 제출해야된다는 측면에서 거부감이 상당하고, 실제로 주요 조사내용에 대한 사항은 누락해서 제출할 가능성이 있다.

그리고 보호부서의 경우도 부서의 특성상 중립적인 관점에서 심의를 진행해야하므

36) 국세통계포털, “통계간행물”, <<https://tasis.nts.go.kr/websquare/websquare.html?w2xPath=/cm/index.xml&menuNm=A01>>, 검색일: 2025. 5. 3.

37) 대법원 2016. 12. 15. 선고 2016두47659 판결.

38) 납세자보호사무처리규정 제77조.

39) 국세기본법 제81조의13.

로 같은 소속임에도 불구하고 조사부서와 충돌이 일어나는 경우가 빈번하다.

상기 사유들로 인하여 조사팀의 입장에서는 권리보호요청에 대하여 조사업무의 원활한 수행을 방해하는 제도로 주로 받아들이게 되고, 이를 세무대리인들도 잘 알고 있기 때문에 실무상 조사팀과의 불필요한 마찰을 자제하고자 권리보호요청제도를 잘 이용하지 않는 경향이 있다.

1.1.3 개선 방안

권리보호요청은 세무조사 진행 중에 그 절차상 위법사항 중 가장 빈번하게 일어나는 세무조사 기간연장·범위확대 절차 진행과 위법·부당한 세무조사에 대한 통제 장치로서 조사사무처리규정에서 규정하고 있는 제도이다.

이 지점에서 권리보호요청제도의 한계점이 있는데 권리보호요청제도는 「국세기본법」에 직접 규정되어 있지는 않고 그 시행령에 규정이 되어 있지만, 실제적인 내용은 조사사무처리규정을 봐야만 그 자세한 내용을 알 수 있다는 점이다.

조세분야는 그 특수성으로 인하여 ‘행정심판법’과 ‘행정절차법’의 적용이 제한되는바, 조세법 중 일반법인 「국세기본법」에서 절차적 통제에 관한 규정을 직접 규정하는 것이 납세자의 권리보호의 측면에서 마땅함에도 현재는 직접 규정되어 있지 않다.

따라서 앞으로 본 제도가 「국세기본법」 제7장의2에 과세전적부심사와 같이 절차 통제의 규범으로 규정되어야 할 것이다. 이는 현재와 같은 훈령까지 봐야만 정확한 내용을 파악할 수 있는 상태에서는 세무조사를 받는 납세자나 그 세무대리인조차도 규정의 존부를 모르거나 실효성 있는 수단으로 여기지 않을 가능성이 높기 때문이다.

2. 세무조사 모니터링 제도

2.1 모니터링의 개념·유형

납세자보호사무처리규정의 세무조사 모니터링은 세무조사 과정에서 납세자의 권리침해 요인을 실시간으로 탐지·시정하기 위해 납세자보호담당관이 ‘세무조사 실시간 체크리스트’ 등을 활용하여 착수·진행·종결 단계별로 조사팀을 감시·지원하는

제도이다.

2008년 제도가 처음 시행되던 당시에는 해피콜 제도였고, 납세자는 유선전화를 통해서 세무조사 관련 불만 사항을 지적할 수 있었다. 이후 2018년부터는 유선 외에 팩스와 우편으로 세무조사의 각 단계별로 납세자는 조사관련 불편·불만 사항에 관하여 납세자보호담당관에게 알릴 수 있게 되었다(실시간 모니터링 도입).

그리고 2021년 들어 스마트 모니터링 제도가 도입되면서 착수·진행·종결 단계별로 홈택스(PC) 또는 손택스(모바일)를 통해서도 실시간 모니터링을 참여할 수 있게 되어 납세자의 편의성이 증진되었다.

현재 세무조사 모니터링 제도는 상기 실시간 모니터링 제도와 세무조사 결과통지 후 이뤄지는 사후 모니터링⁴⁰⁾으로 이분화되었다.

2.2 모니터링 대상선정 및 실시

납세자보호사무처리규정 제46조(모니터링 대상 선정), 제47조(모니터링 실시)는 모니터링의 대상과 절차를 규정한다. 동 규정 제46조 제1항은 실시간 모니터링의 대상을 규정하고, 제2항은 세무조사의 종결 이후 사후 모니터링의 대상을 규정하고 있다.

다만 그 대상선정은 조사부서의 장이 선정을 하고, 개인통합조사 등 일부조사⁴¹⁾는 그 대상에서 제외됨을 원칙으로 한다. 대상이 선정된 이후에는 제47조에 따라 모니터링이 진행되는데 실시간 모니터링의 경우 조사의 착수·진행·종결 각 단계마다 ‘세무조사 실시간 체크리스트’에 의해 홈택스 홈페이지, 손택스 앱, 전화 등을 통한 모니터링이 실시된다.

사후모니터링의 경우에는 세무조사결과 통지를 받고 사후 모니터링 대상자를 통보 받은 후 3일 이내에 ‘세무조사 사후 체크리스트’에 의해 홈택스 홈페이지, 손택스 앱, 전화 등을 통한 모니터링을 실시해야 한다. 2024년 현재 국세청은 이러한 세무조사 모니터링의 착수 및 응답 여부를 자체적인 성과 평가인 BSC 지표에 넣어 성과급의 산정 등에 반영하고 있다.

40) 사후모니터링의 경우도 스마트 모니터링이 도입되었다.

41) 재산제세(양도소득세, 상속세, 증여세).

2.3 운영 현황 및 한계

2021년-2024년 실시간 모니터링 대상은 총 5,342건, 사후 모니터링은 2,978건으로 집계되었다. 납세자 권리침해 의심 사례 612건 중 487건(79.6%)이 현장에서 즉시 시정되었으나, 인력 부족으로 대상 표본이 전체 조사 대상의 20%에 그친다는 지적이 제기된다.⁴²⁾

또한 권리보호요청제도와 같이 조사부서와 납세자보호담당부서간의 부처간의 이견이나 갈등으로 인하여 제도의 활성화가 더딘 측면이 있으며, 특히 조사부서의 경우 세무조사의 착수·진행·종결의 단계마다 이에 대한 평가를 받는다는 점에서 모니터링에 대한 적극적인 참여가 현실적으로 어려운 점이 있다. 그래서 세무조사 현장에서는 형식적인 모니터링 의견 수렴에 그치는 경우도 있다.



〈그림 IV-1〉 세무조사 실시간 모니터링 흐름도⁴³⁾

2.4 모니터링 제도의 개선방안

2.3에서 확인한 세무조사 모니터링 제도의 한계는 크게 ① 인력·표본의 구조적 제약, ② 조사부서와 납세자보호부서 간의 이해상충, ③ 형식적 운영으로 인한 실효성 저하로 요약할 수 있다. 이하에서는 각 문제점에 대응하는 개선방향을 제시한다.

42) 택스워치, “조사요원에게 말 못하는...세무조사 불만 1위는?”, 2024. 10. 31, <<https://www.taxwatch.co.kr/article/tax/2024/10/25/0001>>, 검색일: 2025. 5. 6.

43) 국세청, 세무조사 실시간 모니터링 흐름도.

2.4.1 표본 확대를 위한 위험기반 선정방식 도입

현행 제도는 전체 조사대상의 약 20%만을 표본으로 하고 있어, 나머지 80%의 조사는 모니터링의 사각지대에 놓여 있다. 인력 확충만으로 전수 모니터링을 지향하는 것은 현실적으로 한계가 있으므로, 다음과 같은 위험기반 선정(risk-based selection) 방식으로의 전환이 필요하다.

과거 이의신청·심사청구·심판청구로 이어진 조사, 조사기간이 당초 예정보다 현저히 연장된 조사, 조사대상자의 규모(중소납세자)나 업종 특성상 권리침해 민원 발생 빈도가 높았던 유형 등 고위험군 조사부터 우선적으로 표본에 포함시키는 방식이다.

국세청이 이미 보유한 국세행정시스템 및 세무조사 사후 모니터링 데이터를 활용하면 추가 인력 투입 없이도 표본의 질적 개선이 가능하다.

다만 표본 선정 기준을 지나치게 예측가능하게 공개할 경우 조사부서가 표본 편입 여부를 사전에 인지하고 해당 건에서만 형식적으로 대응할 유인이 생길 수 있으므로, 선정 알고리즘 자체는 비공개로 운영하되 선정 원칙(투명성 확보 차원의 상위 기준)만 공표하는 절충이 바람직하다.

2.4.2 조사부서·납세자보호부서 간 구조적 독립성 강화

가장 근본적인 한계는 조사부서가 스스로의 활동을 평가받는 모니터링에 소극적으로 임할 유인을 갖는다는 점이다. 이는 조직설계상 이해상충 문제로, 다음과 같은 방향의 개선이 고려될 수 있다.

- (평가지표의 재설계) 현재 BSC 지표는 모니터링의 ‘착수 및 응답 여부’라는 형식적 이행 여부만을 측정하고 있어, 조사부서 입장에서는 절차만 갖추면 되는 통과 의례로 인식하기 쉽다. 응답률 외에 실제 시정률·재모니터링 시 반복 지적 여부 등 실질적 지표를 함께 반영하여, 형식적 이행과 실질적 개선을 구분해서 평가할 필요가 있다.
- (납세자보호부서의 제도 상 독립성 확보) 미국 TAS(Taxpayer Advocate Service)가 국세청(IRS) 내부에 있으면서도 국세청장 직속이 아닌 독립적 보고 체계(의회에 연차보고서 직접 제출)를 갖추고 있는 점은 참고할 만하다. 국세청 납세자보호관 역시 조직상 국세청장 산하에 있으나, 인사·평가의 실질적 독립성을 어느 정도 확보하지 못하면 조사부서와의 갈등에서 실효적 견제력을 발휘

하기 어렵다.

2.4.3 형식적 의견수렴의 실질화

체크리스트 기반의 정형화된 질의는 납세자가 소극적으로 응답(예/아니오)하고 넘어가기 쉬운 구조다. 이를 보완하기 위해 체크리스트 문항을 폐쇄형(단답) 중심에서 서술형 응답을 유도하는 개방형 문항과 병행하여, 정형화된 답변 뒤에 숨은 불만사항을 발굴할 필요가 있다.

그리고 조사 종결 이전(진행 단계)에서의 응답이 조사팀에게 직접 노출될 것을 우려해 납세자가 솔직한 답변을 회피할 가능성이 있으므로, 최소한 진행단계 모니터링에서는 응답자 익명성이 조사팀에게 실질적으로 보장되도록 시스템적 분리(응답 내용은 납세자보호담당관만 열람하고, 조사팀에는 시정 필요사항만 익명으로 통보하는 방식 등)를 강화해야 한다.

마지막으로 사후 모니터링의 경우 결과통지 이후 3일이라는 짧은 응답기한이 오히려 형식적 응답을 유도할 수 있으므로, 응답기한을 다소 연장하거나 사후 모니터링을 세무조사 결과에 대한 이의신청·심사청구 등 정식 불복 절차와 연계하여 안내함으로써 실질적 실효성을 높일 필요가 있다.

2.4.4 조사팀에 대한 제재

현재와 같이 모니터링 제도를 단순히 BSC 지표에 넣어 성과급의 산정 등에 반영하고 있는 방식으로는 제도의 실효성 확보라는 측면이 약할 수밖에 없고, 모니터링 지표가 좋지 않은 조사팀에 대하여는 해당조사 이후 의무적으로 교육을 받게 하고, 나아가 모니터링 지표의 개선이 없는 경우 향후 인사에서 조사팀 배치 시 이를 반영하는 방법 등이 고려될 때 모니터링 제도의 실효성이 더욱 높아질 것이다.

고객평가 체크리스트

조사관서 : 지방국세청·세무서

조사공무원(조사팀장) 성명 :

조사개시일 : 년 월 일

* 익명처리를 원하시는 경우 조사공무원 성명과 조사개시일은 기재를 생략할 수 있습니다.

◆ 아래의 설문 항목에 대하여 동의하시는 정도를 점수로 기재하여 주시기 바랍니다.

전혀 그렇지 않다	대체로 그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통이다	약간 그렇다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1	2	3	4	5	6	7
1-1 귀하는 조사공무원으로부터 세무조사대상자로 선정된 사유에 대하여 자세한 설명을 들었다. (점)						
1-2 조사공무원은 사전통지된 조사범위, 조사기간과 적절한 조사절차를 준수하였다. (점)						
1-3 조사공무원은 조사진행 절차와 진행과정에서의 구체적 상황에 대하여 충분한 설명을 하였다. (점)						
1-4 조사공무원은 조사적출사항에 대한 자세한 설명과 적절한 해명기회를 제공하였다. (점)						
1-5 조사종료 후 과세내용(과세항목, 과세근거)에 대하여 자세한 설명을 들었다. (점)						
1-6 조사종료 후 후속절차와 불복청구방법 등에 대하여 자세한 설명을 들었다. (점)						
2-1 조사공무원은 세무조사 업무수행에 필요한 전문지식을 가지고 있었다. (점)						
2-2 조사공무원의 자료요구가 무리함이 없었고 해명에 필요한 최소한에 국한하였다. (점)						
2-3 조사 중 조사공무원의 태도가 친절하였다. (점)						
2-4 조사공무원은 쟁점 사항에 대하여 충분히 설명하고 업무를 적극적으로 처리하였다. (점)						
3-1 조사공무원으로부터 세무조사 과정에서 금품이나 향응 제공 및 조사 종료 후 사적인 만남을 요구받은 적이 없다. (점)						
3-2 조사공무원들은 청렴하다고 생각한다. (점)						
4-1 세무조사와 관련하여 우선적으로 개선이 필요하다고 생각하는 사항 3가지를 선택하여 주시기 바랍니다.						
① 현실을 고려하지 않는 무리한 조사 진행 ② 조사내용에 대한 불충분한 설명 ③ 조사과정에서의 업무처리 지연 ④ 조사결과와 통보의 지연 ⑤ 조사공무원의 불친절 ⑥ 조사공무원의 전문성 부족 ⑦ 조사업무를 담당할 직원의 부족 ⑧ 조사 중 직원 교체시 인계인수의 미흡 ⑨ 세무조사 가이드북의 내용 미흡 ⑩ 조사대상자의 개인정보관리 부실 ⑪ 기타 () ⑫ 해당 없음						
4-2 조사공무원들의 청렴도 향상을 위해 우선적으로 개선이 필요하다고 생각하는 사항 3가지를 선택하여 주시기 바랍니다.						
① 현행 부패방지 제도 및 시스템 ② 직원 개개인의 청렴실천 의지 ③ 업무처리 과정의 투명성 ④ 부패행위에 관대한 조직문화 ⑤ 세무대리인 등의 부패행위 조장 ⑥ 부패 행위에 대한 감시활동 ⑦ 기관 전체의 청렴실천 의지 ⑧ 고위직의 부패근절을 위한 실천의지 ⑨ 기타 () ⑩ 해당 없음						

〈그림 IV-2〉 세무조사 사후 모니터링 체크리스트⁴⁴⁾

V. 해외 입법례 - 비교법적 검토

세무조사 절차에 대한 납세자 권리보호의 실효성을 높이기 위해서는 주요국의 입법례를 비교법적으로 검토하는 것이 필요하다. 이하에서는 미국, 독일, 일본의 세무조사 절차 통제 방식을 살펴보고, 우리 법제에 대한 시사점을 도출한다.

1. 미국

1.1 법적 근거 및 조사절차

미국 연방세법(Internal Revenue Code, 이하 “IRC”)은 제7602조에서 과세당국인 국세청(IRS)의 질문조사권 및 장부제출요구권의 근거를 직접 법률로 규정하고 있다.⁴⁵⁾ 세무조사는 우편(correspondence audit), 사무소(office audit), 현장(field audit)의 세 가지 방식으로 실시되며, 조사 개시는 반드시 우편으로 통보되고 전화로는 개시할 수 없다.

1.2 납세자권리장전(TBOR)

미국은 1988년 납세자권리장전(Taxpayer Bill of Rights Act)을 제정한 이래 수차례 걸친 개정을 통해 납세자의 10대 권리를 IRC 제7803조(c)에 명문화하였다.⁴⁶⁾ 이 10대 권리에는 ① 정보를 받을 권리, ② 우수한 서비스를 받을 권리, ③ 정확한 세금만을 납부할 권리, ④ 불복제기 및 청문권, ⑤ 독립적 항소권, ⑥ 최종결정에 대한 권리, ⑦ 사생활보호권, ⑧ 비밀유지권, ⑨ 대리인 선임권, ⑩ 공평한 조세제도에 대한 권리가 포함된다.

1.3 납세자보호서비스(TAS) — 실시간 권리구제 수단

특히 주목할 점은 미국의 납세자보호서비스(Taxpayer Advocate Service, TAS)이

44) 국세청, 세무조사 가이드북, 2020, 27쪽.

45) Internal Revenue Code §7602.

46) IRS, Taxpayer Bill of Rights, IRS Publication 1 (Rev. 10-2023).

다.⁴⁷⁾ TAS는 IRS로부터 내부에 설치되어 독립성을 부여받은 기관으로서, 납세자가 세무조사 과정에서 권리침해를 받거나 경제적 어려움에 처한 경우 세무조사 진행 중에 즉각적인 구제를 신청할 수 있다. TAS는 납세자의 신청을 받아 IRS에 대해 구제조치를 명하는 납세자지원명령(Taxpayer Assistance Order)을 발부할 권한을 가지며(IRC §7811), 이는 ‘중대한 곤란’⁴⁸⁾이라는 요건을 충족 시 세무조사를 일시 중단시키는 효력을 가진다. TAS의 독립성 및 법적 구속력 있는 구제명령 권한은 우리나라의 권리보호요청제도와 비교할 때 연방법률(IRC)에 명시된 법적 명령으로서 발령 즉시 구속력을 가지며, 그 변경 및 취소도 제한되어 훨씬 강한 사법적 성격의 통제라는 측면에서 차이를 나타낸다.

2. 독일

2.1 법적 근거

독일은 조세기본법(Abgabenordnung, AO) 제193조-제203조에서 세무조사(Außenprüfung)에 관한 일반원칙, 조사통보, 조사범위, 감사보고서 등의 사항을 법률 단계에서 직접 규율하고 있다.⁴⁹⁾ AO는 세무조사를 하위 행정규칙이 아닌 법률로 규율하는 방식을 채택하고 있어, 납세자의 예측가능성과 법적 안정성이 보장된다.

2.2 사전통보 의무

AO 제197조 제1항은 세무조사 개시 전 “적절한 기간(angemessene Frist)”을 두고 납세자에게 문서로 통보하도록 의무화하고 있다.⁵⁰⁾ 이러한 사전통보를 위반하여 실시된 세무조사는 위법한 것으로 평가되며, 독일 연방재정법원(Bundesfinanzhof, BFH)은 절차 위법의 하자가 중대하거나 명백한 경우 그에 기한 과세처분 자체의 취소를 인정하고 있다.⁵¹⁾

47) Internal Revenue Manual (IRM) 4.10.1, “Overview of Examination”, 2024.

48) 세무조사와 관련한 중대한 곤란의 유형은 구제가 이루어지지 않을 경우 상당한 비용의 발생 또는 구제가 이루어지지 않을 경우 회복 불가능한 손해 또는 장기적인 불이익이 발생하는 경우가 있다.

49) Abgabenordnung (AO) §§ 193-203.

50) AO 00a7 197 Abs. 1.

2.3 특징적 구조

독일 세무조사의 특징적 구조는 다음과 같다. 첫째, AO 제194조는 조사범위를 법률로 명확히 한정하여 임의적 범위 확대를 원천 차단한다. 둘째, AO 제200조는 납세자의 협력의무를 규정하되 그 한계를 법률로 명시함으로써 과도한 자료 제출 요구를 방지한다. 셋째, AO 제202조는 세무조사 종결 후 납세자에게 감사보고서(Prüfungsbericht)를 교부하도록 의무화하고 있다. 이처럼 독일은 세무조사의 전 과정을 법률 단계에서 체계적으로 규율하고 있어, 훈령에 의존하는 우리나라와 명확한 차이를 보인다. 그리고 독일의 경우 우리와 달리 행정행위의 적법성에 대해 중대한 의심이 있거나 집행의 우월한 공익에 의해 정당화되지 않는 부당한 가혹함이 있는 경우 집행정지(Aussetzung der Vollziehung, AdV) 신청을 통해 세무조사 중지의 효과를 발생시킬 수 있다.⁵²⁾

3. 일본

3.1 2011년 국세통칙법 개정

일본은 종래 세무조사에 관한 절차 규정이 미비하였으나, 2011년 국세통칙법(国税通則法) 개정을 통해 세무조사 관련 규정을 법률에 직접 명문화하였다.⁵³⁾

3.2 사전통지 의무

개정 국세통칙법 제74조의9 제1항은 세무서장이 세무조사를 실시할 경우 원칙적으로 사전에 납세자에게 조사대상 세목, 조사기간, 조사 이유 등을 통지하도록 의무화하였다.⁵⁴⁾ 다만 증거인멸 우려 등 법정 예외 사유가 있는 경우에는 사전통지를 생략할 수 있되, 그 사유를 납세자에게 명시하도록 하였다.

51) BFH, Urteil vom 18. 3. 2009 – VIII R 5/07, BStBl. II 2009, 534.

52) AO 제361조 제2항.

53) 国税通則法(昭和37年法律第66号) 第74条の9.

54) 国税通則法 第74条の9 第1項.

3.3 조사 종결통지 및 불복 절차

국세통칙법 제74조의11은 조사 종결 후 과세처분 시 납세자에게 세액 변동 여부를 서면으로 통지하도록 의무화하고, 납세자는 그 내용에 이의가 있는 경우 국세불복심판소(国税不服審判所)에 즉시 불복을 제기할 수 있도록 절차를 법률로 보장하고 있다.⁵⁵⁾ 국세불복심판소는 일본 국세청에 설치된 특별기관으로서 집행부와 분리된 준사법기관으로서 신속한 권리구제 기능을 수행하고 있다.

다만 일본의 경우도 우리와 같이 조사절차에 대해 불복을 하는 경우 집행정지효가 없어 세무조사 중지의 효과를 가져올 수 있는 제도적 장치는 아직까지 없다.

4. 소결 및 시사점

위 세 나라의 입법례를 비교 정리하면 아래와 같다.

구분	미국	독일	일본
근거 법령	IRC §7602 이하 (법률 직접 규정)	AO §§193-203 (법률 직접 규정)	국세통칙법 §74의9 이하 (2011년 개정으로 법률화)
사전통지	우편 통보 의무 (IRC §7605)	적절한 기간 전 문서 통보 (AO §197)	원칙적 사전통지 의무, 예외 사유 법정 (제74조의9)
즉각적 권리구제	TAS의 납세자지원명령 (IRC §7811), 법적 구속력 있음	BFH를 통한 사법통제, 절차위법 시 과세처분 취소	국세불복심판소(독립 준사법기관)에 즉시 불복 가능
조사범위 제한	IRM으로 세밀 규율, TAS 통해 실시간 통제	AO §194로 법률상 명확한 한정	법정 사유 외 범위 확대 금지, 위반 시 취소

위의 비교법적 검토에서 확인할 수 있는 공통된 경향은 다음 두 가지이다. 첫째, 세무조사 절차의 핵심 사항-사전통지, 조사범위 한정, 종결통지-을 하위 행정규칙이 아닌 법률에서 직접 규율하고 있다. 둘째, 권리구제기관이 과세관청으로부터 독립되어 있거나(미국 TAS, 일본 국세불복심판소) 사법기관에 의한 통제가 실질적으로 작동하고 있다(독일 BFH). 그리고 일본을 제외한 독일과 미국은 세무조사 진행 중 절차적 위법이 있는 경우 즉시 실효성 있는 조치로 나아갈 수 있다.

이에 반하여 우리나라는 권리보호요청제도의 핵심 내용이 「국세기본법」이 아닌 시행령에 위임되어 있고, 세무조사 모니터링의 경우에는 핵심 내용이 훈령에 규정되

55) 国税通則法 第74条の11 第2項。

어 있으며 모니터링 대상도 전체 세무조사의 일부에 불과하며, 권리구제기관인 납세자보호담당관이 조사부와 같은 국세청 내부에 위치하여 독립성 확보에 구조적 한계가 있다. 이러한 점들로 인하여 양 제도가 외국의 제도들에 비해 납세자들의 권익보호를 위해 폭넓게 이용되기에는 어려운 측면이 있었다.

납세자 보호의 실효성을 높이기 위해서는 향후 양 제도의 절차 등 핵심적인 부분에 대하여 「국세기본법」에 규정하여 실효성을 높이는 방향으로 나아가야 할 것이다.

VI. 결론

과세관청의 세무조사가 있는 경우 납세자의 영업상 자유 등 권리의 침해가 일어날 수 있는 위험이 늘 존재하므로 조사공무원은 세무조사를 함에 있어서 절차를 반드시 준수하여야 한다.

기존에는 「국세기본법」 상 세무조사의 절차가 규정되어 있었지만 이러한 절차 위반을 이유로 한 불복과 그에 이은 소송이 드물었고, 비교적 최근에 되어서야 세무조사 중 절차상 위법을 확인하는 판결이 선고되고 있다.

대법원은 비교적 근래에 들어서야 세무조사 결정에 대한 처분성을 인정하고, 세무조사 대상자선정에 대해서도 엄격한 잣대를 적용하는 등 절차상 위법한 세무조사에 대한 사법상 통제를 강화하는 경향을 보이고 있다.

세무조사는 강제조사로서 납세자의 권리침해를 가하기 쉬운 속성을 가지고 있으므로 납세자 친화적인 판례의 변경은 당연한 흐름이라고 평가할 수 있다.

그러나 세무조사의 절차상 하자의 경우 과세처분 이후에 그에 대한 쟁송과정에서 이를 다투는 것은 시기를 놓친 구제방법일 수 있고, 특히나 미국이나 독일과 비교했을 때는 세무조사 절차 진행 중 즉시 중지시킬 수 있는 규정이 없고, 현재 「국세기본법」 상 세무조사 결정에 대해 쟁송을 거치더라도 이에 대한 집행정지가 없다는 측면에서 납세자의 권리침해를 적시성 있게 구제받는 것은 한계가 있다.

따라서 본 논문에서 제시한 권리보호요청제도와 세무조사 모니터링 제도는 납세자의 입장에서 새로운 대안으로 작용할 수 있다.

다만, 두 제도 모두 「국세기본법」이 아닌 그 하위 훈령인 납세자보호사무처리규정에 있는 제도로서 납세자와 세무대리인은 제도에 대한 인식을 못하는 경우가 많다.

또한 현재 훈령으로만 있는 상태에서는 납세자가 권리보호요청을 하더라도 이에 대한 납세자보호위원회의 심의는 불복에서의 국세심사위원회의 결정에 비해 사법절차를 준용하는 정도가 덜하여 그 심의가 느슨한 경우가 많고, 세무조사 모니터링의 경우 모니터링을 통하여 위법한 세무조사 자체를 규제한다고 하기보다는 자체 개선 방안을 마련하고 재발 방지를 위한 교육 등에 활용하는 것에 그친다는 한계점이 있다.

따라서 이들을 「국세기본법」 제7장의2에 규정하고, 이를 통하여 세무조사 절차에 대한 통제를 강화할 필요가 있을 것이라고 판단된다.

참고문헌

1. 단행본

- 국세청, 세무조사 가이드북, 2020.
- 이준봉, 조세법총론 제5판, 삼일인포마인, 2019.
- 이태로/한만수, 조세법 강의 제13판, 박영사, 2018.
- 임승순, 조세법 제20판, 박영사, 2020.

2. 학술지

- 김명용, “세무조사의 위법성 판단기준에 관한 소고(小考)”, 공법학연구 제25권 제4호, 한국비교공법학회, 2024, 269-299쪽.
- 박정우/남현우, “현행 세무조사 관련규정 및 조사과정의 문제점과 개선방안 -조사대상자 선정과 조사기간 연장의 문제를 중심으로-”, 조세논총 제5권 제2호, 한국조세법학회, 2020, 57-96쪽.
- 박현정, “권력적 행정조사에 대한 사법통제”, 행정법학 제25호, 한국행정법학회, 2023, 337-375쪽.
- 안숙찬, “세무조사 운용실태와 개선방안”, 세무와 회계연구 제9권 제3호, 한국세무사회 부설 한국조세연구소, 2020, 189-240쪽.
- 이종교, “법원 판결을 통해 살펴본 세무조사의 절차적 통제”, 조세법연구 제23집 제2호, 한국세법학회, 2017, 109-148쪽.

3. 신문기사

- 이데일리, “세무조사 적법절차 강조하는 법원…국세청 절차개선 착수”, 2024. 2. 27, <<https://www.edaily.co.kr/News/Read?newsId=01197206638794784&mediaCodeNo=257>>, 검색일: 2025. 5. 7.
- 텍스워치, “조사요원에게 말 못하는…세무조사 불만 1위는?”, 2024. 10. 31, <<https://www.taxwatch.co.kr/article/tax/2024/10/25/0001>>, 검색일: 2025. 5. 6.

4. 기타자료

- IRS, The Taxpayer Bill of Rights, IRS Publication 1, 2023.

[Abstract]

Procedural Illegality in the Tax Audit Process and Countermeasures

**—Focusing on the Types of Procedural Illegality
and New Approaches to Address Them—**

Lee, Kyungho^{*}

This study aims to analyze the types of procedural illegality that may occur during the tax audit process, review existing countermeasures and their limitations, and propose new, more effective countermeasures. As a compulsory administrative investigation that restricts taxpayers' rights and property, a tax audit essentially requires strict compliance with due process. Nevertheless, there remains a possibility of various procedural defects occurring, such as violations of jurisdiction, illegal selection of audit subjects, and unlawful expansion of the audit scope.

Previously, the primary methods to address such illegalities involved filing an appeal against an illegal audit at the tax assessment stage or disputing the legality of the tax audit decision itself. However, filing an appeal against illegalities while a tax audit is ongoing is practically difficult due to factors such as the principle of non-suspension of execution in administrative appeals. From the taxpayer's perspective, effective relief has been challenging to achieve because the illegality could only be disputed at the ex post facto appeal stage.

Accordingly, this paper proposes the Request for Protection of Rights system and the Tax Audit Monitoring system, based on the National Tax Service directive 'Regulations on Taxpayer Protection Administration', as new countermeasures. Both systems have the advantage of being able to control and correct procedural illegalities in real-time during the tax audit process. However, there are limitations regarding their practical effectiveness

^{*} Attorney at Law / Candidate for a Doctor of Juridical Science, Law School, Konkuk University

and public awareness. While the Request for Protection of Rights system is grounded in the Framework Act on National Taxes and specifically detailed in its delegated Enforcement Decree, the Tax Audit Monitoring system only has a basic provision in the Framework Act, with its specific details stipulated merely in an administrative directive.

Therefore, to overcome these limitations, it is necessary to strengthen the legal foundation by directly stipulating both systems within the Framework Act on National Taxes, thereby ensuring a more practical and substantial protection of taxpayers' rights.

[Key Words] Tax Audit, procedural illegality, Regulations on the Processing of Taxpayer Protection Affairs, Request for Protection of Rights, Tax Audit Monitoring