

# 세무조사의 정의, 범위 및 유형 정리 (1)

☞ 감병욱 논설위원·변호사 | Ⓞ 승인 2020.10.23 09:07



감병욱 논설위원·변호사

## 1. 서언

세무조사는 통상적으로 과세관청의 질문·조사권 행사를 말한다. 이하에서는 법령 및 판례에 따른 세무조사의 정의, 범위 및 유형을 소개하고, 추후 글에서 세무조사의 구체적인 유형에 대해 정리하고자 한다.

## 2. 세무조사의 정의

국세기본법에 따르면, 세무조사는 국세의 과세표준과 세액을 결정 또는 경정하기 위해 질문을 하거나 해당 장부·서류 또는 그 밖의 물건을 검사·조사하거나 그 제출을 명하는 경우를 말한다.

조사사무처리규정은 세무조사의 개념에 대해 좀 더 자세히 서술하고 있다. 위 규정에 따르면 세무조사는 각 세법에 규정하는 질문조사권 또는 질문검사권에 근거하여 조사공무원이 납세자의 국세에 관한 정확한 과세표준과 세액을 결정 또는 경정하기 위해 조사계획에 의해 세무조사 사전통지 또는 세무조사 통지를 실시한 후 납세자 또는 납세자와 거래가 있다고 인정되는 자 등을 상대로 질문하고, 장부·서류·물건 등을 검사·조사하거나 그 제출을 명하는 행위를 말한다. 조사사무처리규정은 조세범칙조사와 구분되는 개념으로 일반세무조사라는 용어를 사용한다.

법원은 세무조사를 '국가의 과세권을 실현하기 위한 행정조사의 일종으로서 국세의 과세표준과 세액을 결정 또는 경정하기 위해 질문을 하고 장부·서류 그 밖의 물건을 검사·조사하거나 그 제출을 명하는 일체의 행위'로 정의하고 있다(대법 2014두8360 2017.3.16.).

## 3. 세무조사의 범위

과세관청 및 그 소속공무원의 행위가 세무조사에 해당하는지 여부는 이후 부과처분의 절차적 적법성을 판단하는데 있어 중요하다. 예를 들어, 세무공무원의 어떠한 행위가 세무조사에 해당한다면 그 행위 자체가 위법한 중복 세무조사가 될 수 있고, 국세기본법상 세

무조사 관련 여러 절차를 거쳤는지가 문제될 수도 있다. 또한 위 세무조사 이후 동일한 과세기간, 동일한 세목에 대한 세무조사가 이루어졌다면, 이후 세무조사가 위법한 중복세무조사에 해당할 수도 있다.

세무공무원의 행위가 세무조사에 해당하는지 여부에 대해 법원은 형식이 아닌 그 실질로 판단하고 있다. 즉, 법원은 세무조사란 '국가의 과세권을 실현하기 위한 행정조사의 일종으로서 국세의 과세표준과 세액을 결정 또는 경정하기 위해 질문을 하고 장부·서류 그 밖의 물건을 검사·조사하거나 그 제출을 명하는 일체의 행위'라고 하면서, '세무공무원의 조사행위가 실질적으로 납세자 등으로 하여금 질문에 대답하고 검사를 수인하도록 함으로써 납세자의 영업의 자유 등에 영향을 미치는 경우'에는 그 형식과는 무관하게 이를 세무조사로 판단하고 있다(대법 2014두8360 2017.3.16.).

이러한 법원의 기준에 따르면, 설령 국세기본법상 세무조사의 형식으로 이루어지지 않은 세무공무원의 조사나 확인 행위라 하더라도 세무공무원이 실질적으로 질문·검사권을 행사했다고 볼 수 있는 경우라면 세무조사에 해당할 수 있다. 아래는 법원에서 세무조사의 범위에 대해 판단한 사례들이다.

조사사무처리규정에 따른 현장확인도 조사행위가 실질적으로 과세표준과 세액을 결정 또는 경정하기 위한 것으로서 납세자 등의 사무실·사업장·공장 또는 주소지 등에서 납세자 등을 직접 접촉하여 상당한 시일에 걸쳐 질문하거나 일정한 기간 동안의 장부·서류·물건 등을 검사·조사하는 경우에는 재조사가 금지되는 세무조사에 해당한다(대법 2014두8360 2017.3.16.).

세무조사 중 조사대상을 벗어난 귀속연도의 재무제표, 세무조정결산서를 임의로 제출받아 검토한 것은 세무조사로 볼 수 없다(서울행법 2016구합57984 2017.3.24.).

거래상대방에 대한 조사도 납세자 본인에 대한 세무조사에 해당한다(대법 2016구합57984 2016.3.10., 광주고법 2015누5329 2015.11.5.).

세무조사 사전통지서에 기재된 범위에는 포함되어 있지 아니하더라도 원고의 다른 부동산 취득에 대한 세무조사 과정에서 이 사건 부동산 취득에 관한 질문·조사권이 행사되었고, 이를 통해 과세요건 사실을 조사·확인하고 필요한 자료를 수집하는 일련의 행위가 이루어졌다면 납세자에 대한 관계에서는 세무조사로 봐야 한다(서울행법 2016구합55704 2017.2.14.).

금융실명법에 따른 '금융거래정보의 제공요구'는 세법상 세무조사로 볼 수 없다(대법 2017두42255 2017.10.26.).

서면확인도 납세자에 대한 해명자료 요구·제출이 우편에 의해서만 가능하며 단순 확인절차로서 국세청 내부지침 상 실지조사의 전단계로 판단되어 이를 중복된 세무조사로 보기 어렵다(인천지법 2017구합51857 2018.6.17.).

세무조사 중 조사대상기간을 벗어난 귀속연도의 재무제표를 임의로 제출받아 검토한 것은 위법한 세무조사로 볼 수 없다(서울고등 2017누43205 2018.1.19.).

#### 4. 세무조사 유형

가. 조세범칙혐의 유무 관련:일반세무조사, 조세범칙조사

조세범칙혐의 유무와 관련해 세무조사 유형을 구분하면 다음과 같다.

“일반세무조사”란 특정납세자의 과세표준 또는 세액의 결정 또는 경정을 목적으로 조사 대상 세목에 대한 과세요건 또는 신고사항의 적정 여부를 검증하는 일반적인 세무조사를 말하고, “조세범칙조사”란 조사공무원이 조세범 처벌법 제3조부터 제16조까지의 죄에 해당하는 위반행위 등을 확정하기 위해 조세범칙사건에 대해 행하는 조사활동을 말한다.

나. 조사대상 세목 관련:통합조사, 세목별 조사

조사대상 세목과 관련해, “통합조사”란 납세자의 편의와 조사의 효율성을 제고하기 위해 조사대상으로 선정된 과세기간에 대해 그 납세자의 사업과 관련하여 신고·납부의무가 있는 세목을 함께 조사하는 것을 말하고, “세목별 조사”란 국세기본법 제81조의11 제2항 각 호의 사유에 따라 특정 세목만을 대상으로 실시하는 세무조사를 말한다.

다. 조사방법 관련:전부조사, 부분조사, 간편조사

세무조사 방법은 조사대상자의 납세성실도수준, 사업규모, 업종, 과세자료 분석내용, 탈루 혐의사항 및 탈세정보내용 등을 고려해 전부조사, 부분조사, 간편조사로 실시할 수 있다.

“전부조사”란 조사대상 과세기간의 신고사항에 대한 적정 여부를 전반적으로 검증하는 세무조사를 말하고, “부분조사”란 통합조사 또는 세목별 조사에 의하지 아니하고 특정 사업장, 특정 항목·부분 또는 거래 일부 등에 한정하여 적정 여부를 검증하는 세무조사를 말하며, “간편조사”란 상대적으로 성실하게 신고한 것으로 인정되는 중소기업 등을 대상으로 최소한의 해명자료의 요구·검증 및 현장조사 방법 등에 의해 단기간의 조사기간 동안 조사를 실시하고 회계·세무 처리과정에서 유의할 사항 안내, 경영·사업자문 등을 하는 세무조사를 말한다.

라. 납세자 방문 여부 관련:실지조사, 사무실 간이조사

“실지조사”란 납세자의 사무실·사업장·공장 또는 주소지 등에 출장하여 직접 해당 납세자 또는 관련인을 상대로 실시하는 세무조사를 말한다.

“사무실 간이조사”란 소규모 납세자에 대해 납세자 편의, 회계투명성·신고성실도 및 규모 등을 고려해 현장조사에 의하지 아니하고도 조사의 목적을 달성할 수 있다고 판단되는 경우 납세자가 제출한 신고서류, 회계서류 및 증빙자료 등을 통해 조사기간의 대부분을 조사관서의 사무실에서 실시하는 세무조사를 말한다.

마. 기타 조사의 유형:추적조사, 기획조사, 동시조사, 긴급조사, 위임조사, 교차 세무조사

“추적조사”란 재화·용역 또는 세금계산서·계산서의 흐름을 거래의 앞·뒤 단계별로 추적해 사실관계를 확인하는 세무조사를 말한다.

“기획조사”란 소득종류별·계층별·업종별·지역별·거래유형별 세부담 불균형이나 구조적인 문제점 등을 시정하기 위해 국세청장, 지방국세청장 또는 세무서장이 별도로 수립한 계획에 따라 지방국세청장 또는 세무서장이 실시하는 세무조사를 말한다.

“동시조사”란 세무조사 시 조사효율성, 납세자 편의 등을 감안하여 조사대상자로 선정된 납세자와 특수관계에 있는 자(법인을 포함한다) 등 관련인을 함께 조사하거나, 동일한 납세자가 통합조사 또는 세목별 조사, 주식변동조사, 자금출처조사 등 여러 유형의 조사대상자로 각각 선정되어 있는 경우 각 조사의 조사시기를 맞추어 함께 조사하는 것을 말한다.

“긴급조사”란 각 세법에서 규정하는 수시부과 사유가 발생했거나, 채무자 회생 및 파산에 관한 법률에 의한 회생절차개시 신청 등으로 조세채권의 조기 확보가 필요한 납세자에 대해 그 사유가 발생하는 즉시 실시하는 세무조사를 말한다.

“위임조사”란 지방국세청장이 조사인력·업무량·조사실의 등을 감안하여 지방국세청 조사대상자를 세무서장에게 위임해 실시하는 세무조사를 말한다.

“교차 세무조사”란 관할 조정 사유에 해당하는 경우 납세지 관할지방국세청장이 관할조정을 신청하여 납세지 관할이 아닌 지방국세청장이 실시하는 세무조사를 말한다.