

지방세 권리구제제도의 개선방안

- 제주특별자치도 세무과 -

제1장 문제의 제기

지방세는 우월한 입장에서 지방자치단체의 재정수요에 충당하기 위하여 반대급부없이 강제적으로 징수하는 재화나 용역을 말하고 있다. 즉 우월적 입장에서 징수하기 때문에 납세자의 이익을 침해할 수 있기 때문에 적법하게 부과되었는지 여부를 가릴 필요가 있게 되었다. 처음에는 납세고지서 발부이후에만 이의를 제기할 수 있도록 되어 있었으나 세무조사 결과통지 또는 비과세나 감면반려통지등에 대해서는 과세하기전에 정당한가 여부를 심사할 수 있도록 과세전적부심사청구제도가 도입되는 등 납세자의 권리가 계속적으로 강화되고 있다.

특히 지방세는 공정성과 형평성의 담보되어야 하기 때문에 납세자의 불만소리를 지방세의 구제제도란 것을 통하여 실현된다고 볼 수 있다. 다만 국세와 비교할때에 법적 장치와 제도운영상에 문제점이 발견되고 있다. 수정신고인 경우에 수정사유가 한정되는가 하면 기한후 신고세목을 취득세에 한정하기도 하고, 불복제도인 경우에 지방세의 경우에는 국세의 경우와 달리 행정심판 절차를 거치지 않아도 조세소송이 가능하도록 되어있다. 여기에서는 납세자의 권리구제제도가 목적대로 제도 및 운영되고 있는지를 살펴보고 법적 및 운영적 개선방안을 도출하고자 하는데 있다.

제2장 지방세 권리구제제도의 현황

제1절 지방세의 수정신고 및 기한후 신고

1. 지방세의 수정신고

수정신고납부제도는 지방세를 신고납부한 후의 사정변경으로 당초 신고 내용에 대한 변경이 불가피한 경우 납세자 스스로 당초 신고 내용에 대한 수정이 가능하도록 하는 제도로써 과세관청의 행정력을 절감하는 기능이 있으며, 납세자 스스로 수정할 수 있는 기회를 부여함으로써 신고납부로 인한 불이익을 배제하고 자진신고 납세풍토의 정착을 유도하고 있는 장점이 있다.

지방세법 제71조에 의한 수정신고납부제도는 당초 신고납부기한내에 신고납부한 자가 사정변경 등으로 당초 신고납부한 내용을 변경하여야 할 경우에 수정하여 신고납부하게 하는 제도로써 수정신고의 사유는 공사비 정산의 경우, 건설자금의 이자계산이 완료되어 취득가격이 확정되는 경우, 지방세를 신고납부한 후 확정판결 등으로 인하여 기납부한 세액이 변경되는 경우, 지방세의 신고납부 당시에 있어서 증빙서류의 압수 또는 법인의 청산 기타 부득이한 사유로 인하여 과세표준액 및 세액을 계산할 수 없었으나, 그 후 당해 사유가 소멸한 경우에 한하며, 수정신고납부의 수정사유가 발생한 경우 그 사유가 발생한 날로부터 60일 이내 당초에 수정신고서를 제출하여야 하며, 신고불성실가산세와 납부불성실가산세를 부과하지 않으며 환부이자에 대한 특례가 있다.

2. 기한 후 신고

취득세 신고기한까지 신고하지 아니한 자는 그 신고기한 만료일로부터 30일을 경과하지 아니한 경우로서 당해 취득세를 보통징수의 방법으로 부과지 받기전까지 기한후 신고를 할 수 있는데 취득세의 과세물건을 취득하고 그 법정신고기한까지 신고하지 아니한 자로서 가산세를 제외한 납부하여야할 세액이 있어야 하며, 기한후 과세표준 신고는 법정신고기한 경과후 30일을 경과하지 아니하고 당해 취득세를 보통징수의 방법으로 부과지 받기 전 상태에 있어야 하고, 기한후 과세표준신고서를 제출할 때에 납부하여야 할 취득세액과 세법에서 정하는 가산세를 기한후 신고와 동시에 납부하여야 한다. 기한후 신고의 효과는 기한후 신고를 한 경우에는 그 신고로서 과세표준과 세액의 확정효력에 관한 규정이 없고, 과세관청의 결정에 의하여 과세표준과 세액의 확정 효력이 발생하며, 취득세를 기한후 신고기한내에 신고한 경우에는 취득세의 신고불성실가산세 50%가 감면되며, 조세범의 기수시기와 관련하여서는 신고기한의 경과로 기수 시기가 도래한다.

제2절 과세전적부심사청구제도

1997년 10월1일전까지 과세예고나 감면신청반려시 등에는 지방세 불복사항에 대해서 구제할 방법이 없었으며 납세고지서가 발부된 이후에 이의신청이나 심사청구 또는 소송을 청구하여 구제를 하였는데 이는 납세자는 물론 과세권자 모두에게 피해를 가져올 수 도 있음에 따라 지방세법을 개정하여 과세하기 전에 그 적정성에 대한 심사청구를 당해 처분청에 할 수 있도록 하여 납세자의 권리를 강화하였다고 볼 수 있다

1. 청구대상 및 청구권자

지방세의 세무조사 결과에 대한 서면통지, 과세예고 통지, 비과세나 감면의 신청을 반려하는 통지¹⁾를 받은 납세자는 과세전적부심사청구를 할 수 있다. 여기에서 연대납세의무자는 과세전적부심사청구를 할 수 있지만 제2차 납세의무자는 청구할 수 없는데 그 이유는 연대납세의무자는 직접적인 당사자이므로 당연히 청구할 수 있고 제2차 납세의무자(양도담보권자의 물적 납세의무 및 납세보증인 포함)는 이미 본래의 납세의무자에게 과세가 된 이후에 본래의 납세의무자가 납세의무를 이행할 수 없을때에 보충적으로 납세의무를 지게 되므로 청구를 할 수 없게 되는 것이다

2. 청구기한

과세전적부심사청구는 세무조사 결과통지, 과세예고통지, 비과세나 감면반려통지를 받은 날부터 30일 이내에 이를 청구하여야 하며 이 기간을 경과한 경우에는 각하사유가 된다.

다만, 과세전적부심사청구를 천재·지변 등의 사유가 발생하여 위의 30일 이내에 할 수 없는 경우에는 기한연장신청을 할 수 있다.²⁾

과세전 적부심사 청구기간 및 심사기간을 국세와 관세와 비교하여 보면 아래 표와 같다.

〈표2-1〉 과세전 적부심사 청구기간 및 심사기간

구 분	지방세	국 세	관 세
청구기간	통지를 받은 날부터 30일 이내	통지를 받은 날부터 20일 이내	통지를 받은 날부터 20일 이내
심사기간	접수한 날부터 30일 이내(위원회의 결정있는 경우 1회에 30일범위내 연장)	청구를 받은 날부터 30일 이내	청구를 받은 날부터 30일 이내

1) 지방세법 제70조 및 동법시행규칙 제36조의2

2) 지방세법시행규칙 제36조의3

3. 청구절차

과세전적부심사청구를 하고자 하는 자는 세무조사결과통지, 과세예고, 비과세나 감면반려통지를 받은 날부터 30일이내에 시군구세는 시장·군수·구청장에게, 특별시세·광역시세·도세는 특별시장·광역시장·도지사에게 심사청구를 제기하여야 하며, 이때 서식은 지방세법 시행규칙 별지 제41호 서식이다.

이의신청인 경우에는 도세중 공동시설세에 관한 것과 특별시세·광역시세중 도시계획세·공동시설세와 구세(군세 포함)에 포함하여 부가하는 지방교육세에 관한 것은 시장·군수·구청장에게 하지만 과세전 적부심사청구는 특별시장·광역시장·도지사에게 청구하면 된다.

4. 위원회의 구성 및 결정권자

과세전 적부심사를 결정하기전에 위원회의 심의를 얻어야 하는데 과세전적부심사위원회는 위원장 1인을 포함하여 10인이하의 위원으로 구성되며, 위원장은 시군구의 경우에는 부단체장이 되고, 광역시도인 경우에는 지방세를 담당하는 국장이 되고, 위원은 지방세에 관한 전문지식이 있는 지방자치단체의 공무원과 조례가 정하는 자격을 갖춘 외부인사를 지방자치단체의 장이 지명 또는 위촉된 위원회에서 회의를 개최한다. 이 경우 위원회의 회의는 위원장이 매회의마다 지정하는 6인의 위원으로 구성되며, 외부인사가 4인이상 포함되어야 한다.

과세전적부심사의 결정권자는 특별시세·광역시세·도세인 경우에는 광역자치단체의 장이 되고, 시군구세인 경우에는 기초자치단체의 장이 된다.

5. 행정자치부장관 의견조회 및 결정통지

위원장은 심사청구의 내용을 심사함에 있어 새로운 해석이 필요하다고 판단되면 행정자치부장관에게 의견을 조회할수 있도록 규정되어 있으며, 의견조회 사유는 지방세법 운용세칙 또는 지방세법령에 관한 유권해석의 사례가 없어 지방세법령에 관한 새로운 해석이 필요한 경우, 지방세법령에 대한 기존의 유권해석을 변경할 필요가 있는 경우등으로 나열하고 있다.

위원회의 심의를 거쳐 결정은 세가지 유형으로 결정할 수 있는데 심사청구기간이 30일이 경과하였을때에는 그 심사청구를 하지 않는다는 결정, 심사청구가 이유 없다고 인정될때에는 불채택 결정, 심사청구가 이유있다고 인정될때에는 그 청구를 채택하는 결정을 한다

제3절 이의신청 및 심사청구제도

1. 이의신청

가. 신청권자

지방세법에 의한 처분으로서 위법 또는 부당한 처분을 받거나 필요한 처분을 받지 못함으로써 권리 또는 이익의 침해를 당한 자는 이의신청을 할 수 있다. 1997년 10월 1일 이전에는 신고납부를 처분으로 보지 않아 행정소송의 대상이 되지 않았다, 그러나 지방세법을 개정하여 신고납부 또는 수정신고납부를 한 경우에는 신고납부를 한 때에 처분이 있었던 것으로 보도록 하였다. 따라서 1997년 10월 1일부터는 신고납부한 지방세에 대하여도 이의신청·심사청구·행정소송의 불복절차에 따라 권리구제를 받을 수 있게 되었다.

나. 신청기한

지방세법에 의한 처분으로서 위법 또는 부당한 처분을 받거나 필요한 처분을 받지 못함으로써 권리 또는 이익의 침해를 당한 자가 이의신청을 할 경우에는 다음의 기한내에 하여야 한다. 이 기한을 넘기면 이의신청을 하더라도 각하 사유가 된다.

- ① 당해 처분이 있는 것을 안 날부터 90일 이내
- ② 처분의 통지를 받은 경우에는 그 통지를 받은 날부터 90일 이내

이의신청서를 우편으로 제출한 경우에는 우편법에 의한 통신일부인이 찍힌 날이 90일이내이면 된다. 그리고 통신일부인이 이의신청기한 내로 찍혔지만 결정기관에는 기한을 경과하여 도달하였다면, 90일이 되는 날에 이의신청을 한 것으로 보며, 이의신청권자에게 천재·지변 등의 사유가 발생하여 위의 기한내에 이의신청을 할 수 없는 경우에는 그 사유가 소멸한 날부터 14일 이내에 이의신청을 할 수 있다

다. 이의신청 대상

지방세법에 의한 처분으로서 위법 또는 부당한 처분을 받거나 필요한 처분을 받지 못함으로써 권리 또는 이익의 침해를 당한 경우에 이의신청을 할 수 있다. 그리고 이 처분에는 신고납부 및 수정신고납부 행위도 포함된다.

라. 보정요구

이의신청을 받은 경우에 그 신청의 서식 또는 절차에 결함이 있는 경우와 불복사유를 입증할

증빙의 미비로 심의를 할 수 없다고 인정될 경우에는 20일간의 보정기간을 정하여 그 결함의 보정을 요구할 수 있다. 다만, 보정할 사항이 경미한 경우에는 직권으로 이를 보정할 수 있다. 이 경우에는 직권으로 보정을 하였다는 뜻을 기재한 문서를 당해 이의신청인에게 통지하여야 한다.

마. 이의신청절차

이의신청을 하고자 하는 자는 통지를 받은 연월일 또는 처분이 있는 것을 안 연월일, 통지된 사항 또는 처분의 내용, 불복의 사유, 신청인의 성명 및 주소를 기재한 이의신청서에 증빙서류를 첨부하여 이의신청서 2부를 제출하여야 한다. 이 경우 특별시세·광역시세·도세는 특별시장·광역시장·도지사에게 제출하고, 시세·군세·구세는 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.

바. 결정권자

이의신청의 결정권자는 이의신청의 대상에 따라 달라진다. 즉, 특별시세·광역시세·도세에 관한 것이라면 특별시장·광역시장·도지사가 결정권자가 되고, 시세·군세·구세에 관한 것이라면 시장·군수·구청장이 결정권자가 된다. 다만, 도세 중 공동시설세 및 시·군세에 부가징수하는 지방교육세에 관한 것과 특별시세 및 광역시세 중 도시계획세·공동시설세 및 구세에 부가징수하는 지방교육세에 관한 것은 시장·군수·구청장이 결정권자가 된다. 그리고 결정권자인 지방자치단체의 장은 자기의 의사에 의하여 이를 결정할 수 없고 지방세심의위원회의 의결에 따라 결정을 해야 한다.

사. 결정통지

이의신청에 대한 결정권자는 이의신청서를 접수한 날부터 90일 이내에 결정을 하여야 한다. 이 경우 90일은 정당한 이의신청 결정기관이 접수 받은 날부터 기산한다.

2. 심사청구

가. 청구권자

2006년부터는 이의신청을 선택적으로 할 수 있고, 이의신청 없이 바로 심사청구를 할 수 있다. 바로 심사청구를 하는 경우 특별시세·광역시세·도세에 관한 것은 행정자치부장관에게, 시·군·구세에 관한 것은 특별시장·광역시장·도지사에게 하면 된다.

또한 이의신청에 대한 결정에 불복을 하는 자도 심사청구를 할 수 있다. 이 경우 특별시세·광역시세·도세에 관한 이의신청의 결정에 대하여 불복하는 자는 행정자치부장관에게 심사청구를 하여야 하고 시·군·구세에 관한 이의신청의 결정에 대하여 불복을 하는 자는 특별시장·광역시장·도지사 또는 행정자치부장관을 선택하여 심사청구를 할 수 있다.

나. 청구기한

이의신청을 거치지 아니하고 바로 심사청구를 하고자 할 때에는 당해 처분이 있는 것을 안 날부터 90일 이내에 도세에 있어서는 행정자치부장관에게, 시·군세에 있어서는 도지사 또는 행정자치부장관을 선택하여 심사청구를 하여야 한다. 그리고 도세 중 공동시설세 및 시·군세에 부가하여 징수하는 지방교육세와 특별시세·광역시세 중 도시계획세·공동시설세 및 구세에 부가하여 징수하는 지방교육세는 시·군·구세로 보아 심사청구를 특별시장·도지사 또는 행정자치부장관에게 하여야 한다.

다. 심사청구대상

이의신청없이 바로 심사청구를 하거나 이의신청을 거쳐 그 이의신청에 대한 결정에 불복을 하는 경우에 심사청구를 할 수 있기 때문에 심사청구의 대상은 이의신청의 대상과 동일하다. 그리고 지방세 중 특별시세·광역시세·도세에 관한 것은 행정자치부장관에게 청구하여야 하고, 시세·군세·구세에 관한 것은 특별시장·광역시장·도지사에게 청구하거나 행정자치부장관에게 청구하여야 한다.

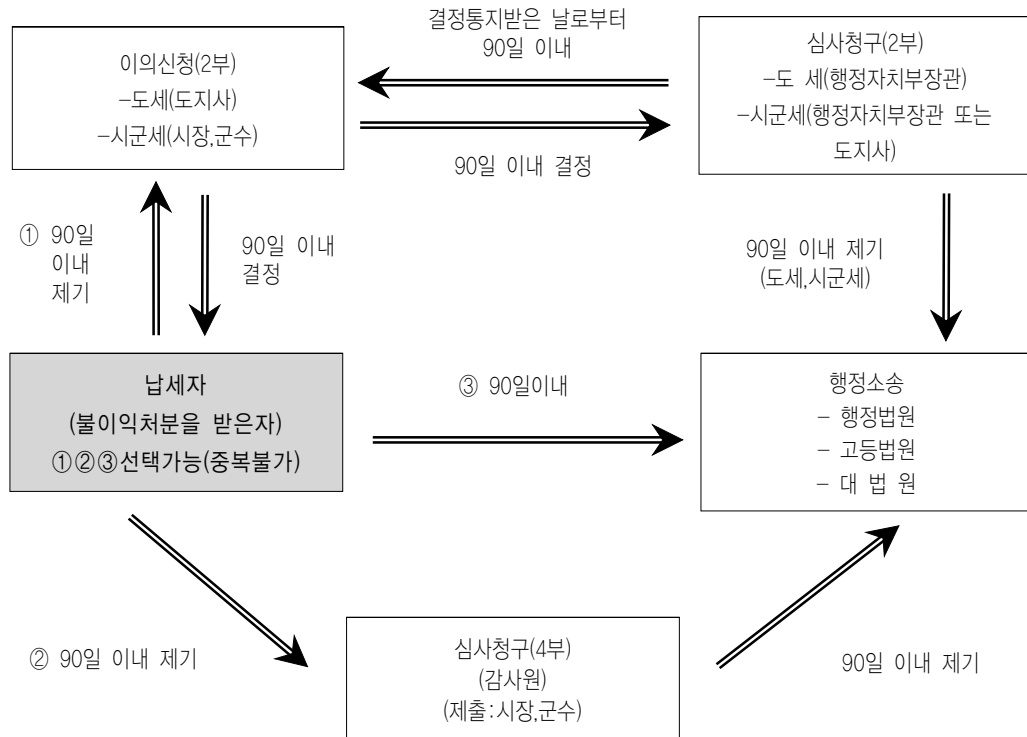
라. 결정권자 및 결정통지

심사청구의 결정권자는 특별시세·광역시세·도세는 행자부장관이 되고, 시군구세에 대해서는 특별시장·광역시장·도지사 또는 행정자치부장관이 된다.

그리고 결정권자는 자기의 의사에 의하여 결정할 수 없고 지방세심의위원회의 의결에 따라 결정을 하여야 하며 이때의 결정은 심사청구서를 접수한 날부터 90일이내에 하여야 한다.

심사청구는 감사원법에 의한 감사원 심사청구가 있다. 지방세법 제80조의 규정에서 지방세법에 의한 처분으로써 위법 또는 부당한 처분을 받았거나 필요한 처분을 받지 못함으로써 권리 또는 이익의 침해를 당한자가 감사원법에 의한 심사청구를 할 경우에는 그 처분의 있는 것을 안날(처분의 통지를 받은 때에는 그 통지를 받은 날)부터 90일 이내에 제기하여야 하며, 감사원법에 의한 심사청구를 할 경우에는 행정자치부에 심사청구를 할 수 없다는 것이다

지방세에 대한 구제절차 흐름도는 아래와 같다.



※ 과세전적부심사청구는 30일 이내에 청구 및 처리

제4절 지방세 관련소송

1. 행정소송

행정소송은 행정청의 위법한 처분 그밖에 공권력의 행사·불행사 등으로 인한 국민의 권리 또는 이익의 침해를 구제하고, 공법상의 권리관계 또는 법 적용에 관한 다툼을 적정하게 해결하려는 소송³⁾을 말하고 있다.

지방세인 경우 행정소송을 할 경우에는 이의신청을 거치지 아니하면 제기할 수 없도록 하였으나⁴⁾ 2002년도부터는 헌법재판소의 위헌결정으로 이의신청이나 심사청구를 거치지 아니하여도 소송을 제기할 수 있도록 하고 있다.

제소기간은 처분등이 있음을 안날부터 90일 이내에 제기하도록 하고 있다.

3) 행정소송법 제1조

4) 구지방세법 제78조제2항

2. 민사소송

지방세법에 의한 처분에 대하여 사법적 절차로써 행정소송이 아닌 민사소송의 방법으로 권리구제를 받을 수 있다. 민사소송은 행정법원이 아닌 민사법원에 지방자치단체를 당사자로 하여 소송을 제기하여야 한다. 즉 행정소송인 경우 처분청을 상대로 소를 제기하지만 민사소송은 부당이득이 귀속되었다고 보는 지방자치단체를 당사자로 하여야 한다.

제5절 지방세법상 권리구제도와 국세의 권리구제 제도 비교

1. 권리구제제도에 대한 비교

국세인 경우 권리구제제도가 필요적 전심절차인데 비하여 지방세의 권리구제제도는 임의적 전심절차이다. 그 이유는 헌법재판소의 판례에 따라 지방세법 제78조 제2항 규정이 삭제되게 되었다.⁵⁾ 판례이전과 심사청구건수(행자부 기준)를 비교해보면 2001년도 646건, 2002년도 457건, 2003년도 291 2004년도 439건 2005년도 626건으로 나타나고 있어 납세자가 우선 비용이 적게 드는 심사청구를 선택하는 것으로 추정되고 있다. 또한 소송인 경우에는 심사청구 처리기간 90일에 반해 기한이 없다는 데서 선호하지 않은 요인중의 하나이다.

2. 경정청구제도

국세인 경우에는 경정청구제도가 있으나 지방세인 경우에는 공사비 정산, 건설자금의 이자가계산이 완료되어 취득가격이 확정되는 경우 등 일정한 사유가 발생한 경우에 한해서 수정신고 제도가 도입되어 있다.

3. 기한 후 신고제도

국세는 모든 세목에 대해서 기한후 신고가 가능하지만 지방세인 경우에는 취득세에 한하여 기한 후 신고가 인정되고 있다.

4. 납세자 보호관 제도

국세인 경우에는 국세청 훈령으로 납세자보호관 제도를 운영하고 있으나 지방세인 경우에는 지방세법상의 명문으로 규정되어 있고, 구체적 임무나 자격요건 및 권한등에 대해서는 지방자치단체의 조례에 위임하고 있다.

5) 헌법재판소 2001. 6. 28. 2000헌바30의 판례에 따르면 지방세법 제78조 제2항 규정이 헌법 제107조(행정심판에 사법절차를 준용) 제3항 및 제27조(재판청구권의 보장)에 위반된다는 위헌 판결로 관련 조문 삭제됨

제6절 주요국의 지방세 권리구제제도

1. 미 국

미국의 주세의 권리구제제도는 각 주별로 법원형과 독립기관형, 과세기관형으로 달리 규정하고 있다. 첫번째 법원형은 사법기관으로서 주세의 불복청구만을 전담하여 심리하는 기관(New Jersey, Connecticut주)으로 New Jersey주의 경우 조세의 불복청구를 전적으로 심리하는 조세법원을 설치하고 있으며 Connecticut주의 경우 지방법원의 조세부의 형태로 조세불복을 심리하고 있다. 두번째 독립기관형은 주세의 불복청구를 담당하지만 세무행정은 담당하고 있지 않다(California주). 세번째 과세기관형은 주세의 불복업무뿐만 아니라 세무행정도 동시에 담당하는 형태를 가지고 있다(Mississippi주, Alabama주)

2. 일 본

일본의 지방세 구제제도는 국세와 동일하게 사전구제제도가 미비하여 필요적 행정전치주의를 취하고 있다. 이는 지방세 처분의 대량적, 반복적, 획일적인 것과 쟁송에 대해 전문적이고 기술적인 지식이 필요하기 때문이다. 행정심판절차로는 이의신청과 심사청구가 있으며 이의신청에 불복하는 경우에는 심사청구를 거치지 않고 바로 조세소송을 제기할 수 있으나 국세중 국세국장이나 국세국 직원의 처분에 불복하는 경우등 일정한 사유가 발생한 경우에는 이의신청을 거치지 않고 바로 심사청구를 할 수 있다는 점에서 지방세의 경우와 차이가 있다.

3. 독 일

독일의 경우 사전구제제도에는 종결협의, 조사보고서에 대한 의견제출 및 구속적 확인이 있는바 구속적 확인이란 과세관청이 세무조사와 관련하여 자기 구속의 의사로 특정한 사실관계에 관한 장래의 조세상 취급에 관하여 납세자에게 발령하는 행정행위이며 종결협의와는 달리 그 자체에 구속력이 인정되고 있다.

이의신청은 독일의 조세 사건에 관한 사후구제제도중 행정불복 전심절차로써 역할을 하고 있다. 이의신청은 국민의 권리보호와 동시에 과세청의 자기반성에 의한 조세행정의 자기통제에 목적이 있고 또한 복잡하고 기술적이며 다량으로 행하여지는 조세행정에 대하여 전문성과 기술적인 능력을 가진 행정청이 소송전에 신속하고 적절하게 분쟁을 해결함으로써 법원의 부담을 덜어 주는 제도이다

제3장 지방세 권리구제제도 운영 및 제도의 문제점

제1절 수정신고 및 기한후 신고제도

1. 수정신고사유의 한정

수정신고의 사유는 신고시 정확하게 과세표준액과 세액을 신고할 수 없는 경우 즉 공사비 정산의 경우, 건설자금의 이자계산이 완료되어 취득가격이 확정되는 경우, 지방세를 신고납부한 후 확정판결 등으로 인하여 기납부한 세액이 변경되는 경우, 지방세의 신고납부 당시에 있어서 증빙서류의 압수 또는 법인의 청산 기타 부득이한 사유로 인하여 과세표준액 및 세액을 계산할 수 없었으나, 그 후 당해 사유가 소멸한 경우에 한하도록 규정되어 있어 납세자가 당초 신고납부를 함에 있어 착오등에 기인하여 과소신고납부한 경우에는 수정신고할 수 없다는 것이다

2. 기한후 신고 대상세목 취득세목에 한정

기한후 신고제도는 신고납세제도의 정착, 자진신고납부를 유도함으로써 행정력을 절감시키는데 있다고 볼 수 있는데 그 세목이 취득세에 한정하므로 당초 제도의 취지에 역행할뿐만 아니라 세목의 형평성 차원에서도 문제가 된다.

3. 기한후 신고기간에 대한 문제

기한후 신고는 취득세 신고기한 만료일로부터 30일을 경과하지 아니한 경우로써 당해 취득세를 보통징수방법으로 부과지 받기 전에만 가능하도록 규정되어 있다. 이는 현행 규정상 법정신고기한의 경과후 30일 이내에 과세권자가 부과지지가 있으면 아직 30일이 경과되지 아니하더라도 기한후 신고를 할 수 없게 되어 있으며, 또한 법정신고기한으로부터 30일이 경과하면 부과지가 없는 경우에도 기한후 신고를 할 수 없는 문제점이 있다.

제2절 과세전적부심사청구 제도

1. 청구대상 요건의 대한 개념 정립 불투명

청구대상은 세무조사결과 통지, 과세예고, 비과세 및 감면반려통지 등 세가지 유형이 있으며 세무조사결과통지나 비과세 및 감면반려통지는 정확하게 그 개념을 정립할 수 있으나 재산세나 자동차세등 누락분에 대해서는 과세예고 없이 수시과세하고 있고, 고급오락장등 사실판단이 있는 경우에는 과세예고하고 있는데 과세예고에 대한 정확한 개념이 정립되어 있지 않다.

2. 처리기간의 이의신청 및 심사청구에 비해 짧음

과세권자의 입장에서 보면 과세전적부심사청구와 이의신청과는 그 성격이 다르다고 볼 수 있으나 납세자의 입장에서 보면 똑같은 사항으로 인식되고, 또한 과세전적부심사청구 대부분이 세무조사결과에 대한 청구사항이므로 결정하는데 소요되는 시간은 오히려 이의신청보다 더 오랜 시간이 걸리는 경우가 있다. 그러나 처리기간은 이의신청 및 심사청구처리기간(90일)에 비해 과세전적부심사청구는 30일(1회에 한하여 30일 연장)로써 짧다고 볼 수 있다, 이는 처리기간이 짧음으로 결정의 오류를 범할 수 있다고 볼 개연성이 있다.

3. 보정기간이 없음

청구사유가 정확하게 기재되어 있고 이를 뒷받침할 증빙자료가 있으면 보정할 필요 없이 결정에 객관성이 있으나 자료가 불충분 할때에 보정을 하여야 하는데 보정기간이 없어 결정하는데 오류를 범할 여지가 있다는 것이다. 반면에 이의신청이나 심사청구는 보정기간이 있다.

4. 청구인의 진술기회 없음

납세자는 세무조사 등에 대한 불만을 문서로 표시하는데 법인인 경우에는 그 청구사유를 정확하게 기재하고 있으나 개인 청구자인 경우에는 “ 재산세가 다른 데보다 세액이 많게 나왔음” 등 단순히 기재하고 있어 이를 심의하는 데에는 한계가 있고, 또한 청구인의 진술기회가 없어 진술할 수 없다는 것이다

5. 이의신청청구 기관과의 상이성

도세 중 공동시설세의 이의신청은 시장·군수에게 과세전적부심사청구는 도지사에게 제출하도록 규정하고 있어 납세자의 혼란을 초래하고 있으며, 재산세와 공동시설세의 경우 동시에 부과되는 세목에 대하여 각각 별도의 자치단체장에게 제출하여야 하는 문제점 등이 발생하고 있다.

6. 의결기구가 아닌 심의기구 등

과세전적부심사위원회가 의결기관이 아닌 심의기관으로 위원회의 심의를 거쳐서 지방자치단체의 장이 결정하게 되어 있다. 그러나 위원회에서 결정한 사항이 잘못된 결정이라고 판단되더라도 판례등 명확하지 않은 이상 심의사항을 반복하기에는 현실적인 어려움이 있다.

제3절 이의신청 및 심사청구제도

1. 위원회 구성의 문제점

가. 위원 자격

지방세심의위원회는 의결기구임으로 그 결정에 대해 당해 지방자치단체에 기속하고 있는 중요한 위원회이나 구성은 퇴직공무원에 대한 예우차원에서 전직공무원에 대해 위촉하거나 위원회 여성위원 할당비율을 정하여 자격을 덜 갖춘 여성을 위원으로 위촉하는 사례가 있고, 지방세 법시행규칙 제39조에서 위원자격을 감정평가사도 포함하고 있고, 또 기타 지방세 제도에 관하여 전문지식과 경험이 풍부한자로 되어 있어 기타자격으로 무자격자를 위원으로 위촉하는 사례도 있어 위원회의 독립성과 공정성을 저해하는 요인으로 작용되고 있으며 위원회 위원 대부분이 법률문제나 국세부분에서는 당연히 전문가라고 할 수 있으나 구체적인 지방세 사례문제에 있어서는 지방세 업무담당자 의견에 따르고 있고 또한 그렇게 하는 것이 타당한 경우가 많이 있으며 반면, 일부 세무사 위원들은 국세인 경우에는 실질과세의 원칙을 많이 적용하고 있다고 하면서 비과세·감면 엄격해석의 원칙을 무시하는 경향이 있다.

예를 들어 과세기준일 현재 국제선박으로 등록한 경우에는 재산세를 면제한다는 규정이 있으나 이를 입법취지와 사실상 국제선박으로 사용하고 있다고 하여 취소하려는 경향이 나타나고 있다.

나. 위원장 호선에 대한 문제

위원장은 위원중에서 호선하도록 되어 있어서 호선하고 있는 실정이나 행정자치부에서 공정성확보차원에서 민간인 위원을 위원장으로 하도록 권유하여 민간인 위원을 위원장으로 하고 있는 실정이나 과세전적부심사청구에 대한 위원장은 공무원으로 하도록 규정되어 있어 위원장이 민간인과 공무원에 따라 그 결정이 다를 수 있는 개연성이 있다

다. 시군구 위원 위촉에 대한 문제

시군구에서 위원을 위촉하고자 할 경우에 그 자격을 갖춘 자를 위촉하여야 하나 당해 관내에 자격을 갖춘 자가 없어 지방세에 대해서 알지 못하는 자를 위촉하는 경우가 있어 결정에 공정성 확보가 어렵게 된다.

라. 위원회의 운영등

국세와 같이 상임심판관이 없으며, 위원의 제척과 회피, 불고불리와 불이익 변경금지의 원칙, 사건의 병합과 분리등이 지방세법상 명문으로 규정되어 있지 않다 준수법적 절차가 미흡하며, 위원중 공무원 숫자를 제한하지 않아 공무원이 위원회 절반을 차지할 가능성이 있다.

2. 지방세 구제담당공무원의 전문성 미흡

구제업무는 다른 업무와 달리 전문성이 요구되고 있으나 지방세구제업무를 담당하는 직원에 대한 전문적인 교육이 없어 신속하게 대처할 수 없는 한계가 있으며, 행정자치부 구제부서와 달리 시도 및 시군구에서는 다른 업무까지 병행하고 있어 전문화가 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

제4절 지방세 관련소송

1. 지방세 소송 대부분 시군구단위에서 소송 수행

지방세 소송은 전문성이 요구되고 있으나 특별시세·광역시세·도세는 시장·군수·구청장에 위임되었다는 이유로 대부분 시군구 단위에서 이루어지고 있어 신속하고 정확한 대응이 어렵다고 볼 수 있다.

2. 지방세 소송에 대한 전문적인 지식 부족

지방세 관련 소송은 행정소송, 법원배당금 소송, 부당 이득금 등이 있어 이에 대해 대응하기 위한 전문적인 지식이 부족한 상태이며, 특히 시군구에서 대부분 소행을 수행하다 보니 지방세에 오래 근무한 공무원보다 수행하는데 어려움이 상존하고 있다.

3. 변호사 수임료에 대한 문제

소액인 경우를 제외하고는 변호사에게 위임하여 처리하고 있으며 변호사 수임료는 별도의 규정을 만들어서 운영하고 있는가 하면 예산의 범위내에서 아래표와 같이 대법원 규칙인 변호사 보수의 소송비용 산입에 관한 규칙의 범위내에서 결정하고 있으며 또는 제주시(시군 폐지전)인 경우 훈령으로 별도의 기준을 마련하여 시행하고 있어 이에 대한 표준안이 없어 지방자치단체마다 다르게 운용되고 있는 실정이다

〈표3-1〉 행변호사 보수의 소송비용 산입에 관한 규칙(대법원)

소송목적의 값	소송비용에 산입되는 비율
100만원까지 부분	10%
100만원을 초과하여 200만원까지 부분 【 10만원 + (소송목적의 값 - 100만원) × 9/100】	9%
200만원을 초과하여 300만원까지 부분 【 19만원 + (소송목적의 값 - 200만원) × 8/100】	8%

소송목적의 값	소송비용에 산입되는 비율
300만원을 초과하여 400만원까지 부분 【 27만원 + (소송목적의 값 - 300만원) × 7/100】	7%
400만원을 초과하여 500만원까지 부분 【 34만원 + (소송목적의 값 - 400만원) × 6/100】	6%
500만원을 초과하여 1,000만원까지 부분 【 40만원 + (소송목적의 값 - 500만원) × 5/100】	5%
1,000만원을 초과하여 3,000만원까지 부분 【 65만원 + (소송목적의 값 - 1,000만원) × 4/100】	4%
3,000만원을 초과하여 5,000만원까지 부분 【 145만원 + (소송목적의 값 - 3,000만원) × 3/100】	3%
5,000만원을 초과하여 1억원까지 부분 【 205만원 + (소송목적의 값 - 5,000만원) × 1/100】	1%
1억원을 초과하는 부분 【 255만원 + (소송목적의 값 - 1억원) × 0.5/100】	0.5%

〈표3-2〉 소송 수행 수수료 지급기준(전 제주시)

구 분	지 급 기 준		
	내 용	착 수 금	승소사례금
민사소송	1. 신청사건	300,000원 이내	없 음
	2. 본안사건 · 1,000만원 미만 · 1,000만원~2,000만원 미만 · 2,000만원~5,000만원 미만 · 5,000만원~1억원 미만 · 1억원 이상	500,000원 이내 700,000원 이내 1,000,000원 이내 1,500,000원 이내 2,000,000원 이내	50%이상 승소확정의 경 우 착수금에 승소비용을 곱한 금액
	3. 상고심 및 환송심	본안사건 착수금의 1/20이내	"
행정소송	1. 신청사건	300,000원 이내	없 음
	2. 본안사건 · 소송물 가액을 산출할 수 있는 경우 · 소송물 가액을 산출할 수 없는 경우	민사소송에 준함 700,000원 이내	민사소송에 준함 "
	3. 상고심 및 환송심	본안사건 착수금의 1/20이내	"
기 타 소송비용	· 인지대 : 실액, · 송달료 : 실액 · 검증비 : 실액(다만, 현장검증 때 소송대리인이 수행할 경우에는 30,000원 별도지급 가능) · 감정료 : 실액 · 출장비 및 여비 : “제주시지방공무원여비조례”중 4급 공무원 해당액 · 증인여비 : 실액 · 공탁금 : 실액 · 복사료등 기타 경비 : 실액		

4. 시군구 및 시도단위 위원회 심의기능 미흡

아래 표에서 보는 바와 같이 소송사건인 경우 패소율이 30.1%이나 과세전적부심사청구 18.6%, 이의신청 6.3%, 시도심사청구 9.7% 행자부 26.6%로 나타나고 있다. 이는 시도 시군구에서 운영하고 있는 위원회에서 결정하고 있는 것이 과세기관 중심으로 결정되고 있어 여과기능을 제대로 못하고 있다고 볼 수 있다.

〈표3-3〉 행정구제제도의 여과효과 현황

연 도	구 분	과세전 적부심사 채택률	이의신청 경정률	심사청구		감사원 심사청구 경정률	소송사건 패소율
				시·도 경정률	행정자치부 경정률		
평 균		18.6%	6.3%	9.7%	26.6%	19.0%	30.1%
2004		18.0	2.5	10.7	25.4	2.7	20.2
2003		14.6	2.4	19.3	27.6	28.3	29.1
2002		17.9	13.1	2.2	19.9	27.8	24.2
2001		25.0	0.4	7.4	28.3	27.4	41.5
2000		17.6	13.1	8.9	31.6	8.8	35.7

※ 자료 : 지방세정연감(2001~2005, 행정자치부)에서 필요자료 발췌

제4장 권리 구제제도의 개선방안

제1절 수정신고 및 기한후 신고제도

1. 수정신고 사유 확대

과세표준신고서를 법정신고기한 내에 제출한 자가 신고하여야 할 과세표준 및 세액을 과소신고한 경우에는 관할 지방자치단체의 장이 결절 또는 경정하기 전까지 수정신고할 수 있도록 하는 등 수정신고사유를 확대하여 납세자의 편익을 도모할 필요가 있다.

2. 기한 후 신고대상 세목 확대

현행 기한 후 신고를 취득세 뿐만 아니라 그 외에 신고납부세목까지 확대하는 것이 바람직하다

3. 기한 후 신고의 기한 연장

기한후 신고는 취득세 신고기한 만료일부터 30일을 경과하지 아니한 경우로써 당해 취득세를 보통징수방법으로 부과지 받기 전에만 가능하도록 규정되어 있으므로 기한후 신고기한을 국세의 경우와 마찬가지로 과세관청의 부과지를 받기 전까지 연장하여 신고를 받아 주도록 하는 것이 바람직 하다.

제2절 과세전적부심사청구제도

1. 청구대상에 대한 명확한 규정 정립

청구대상중 과세예고에 대한 명확한 규정이 없으므로 이에 대한 규정이 필요하겠다. 예를 들어 고급오락장등 법규정과 사실판단을 요하는 경우에는 반드시 과세예고를 하고, 재산세등 정기본 세목에 대해서 누락하여 추징하는 경우에는 과세예고없이 추징할 수 있도록 하는게 바람직 하다.

그 이유는 과세를 하게 될것인가 여부를 판단하는 것이 과세전 적부심사청구이므로 이미 객관성이 확보된 사안인 경우에는 과세예고할 필요가 없다고 보아진다.

2. 처리기간을 30일에서 60일로 연장

과세전적부심사청구는 납세자의 입장에서 볼때 이의신청이나 심사청구와 다를 바 없고, 결정에 공정성이 있어야 하므로 필요시 현장조사, 판례등 검토등에 많은 시일이 소요되므로 현행 1회에 한해서 30일을 연장할 수 있는 제도를 처음부터 처리기간을 60일로 하는 것이 타당하다 하겠다.

3. 보정기간 부여

과세여부를 판단하기 위해서는 필요한 자료등이 있어야 하므로 이미 제출된 자료에 의해서 결정할 수 없는 경우에는 보정요구를 할 수 있도록 하고 그 보정기간을 20일로 하는 것이 바람직하다 하겠다.

4. 의견진술권 부여

위원회에서는 납세자와 과세권자 모두의 의견을 들어야 하므로 과세권자는 물론 납세자에게도 의견을 진술 할 수 있는 기회를 주어 공정한 심사를 하는 것이 타당하다 하겠다.

5. 시군구 과세전적부심사위원회 폐지 및 광역화

시군구에서 세무조사결과통지등에 대한 심사는 과세권자입장에서 결정할 개연성이 크고 또한 시군구에서 자격을 갖춘 위원회 구성이 어려우므로 시군구 과세전적부심사위원회를 폐지하고 광역화하여 심의결정에 공정성을 확보하여야 한다.

6. 공동시설세 청구에 대해 같은 자치단체장에게 청구할 수 있도록 조정

시군구에서 위원회를 운영하지 아니하면 별도로 개선할 필요는 없으나 현행처럼 될 경우에는 공동시설세에 대한 청구를 이의신청처럼 시장군수에게 할 수 있도록 개선하는 것이 바람직하다

7. 비과세 및 감면팀 운영

비과세나 감면신청시 대부분 실무자 중심으로 해석하여 운영하고 있다. 이럴 경우 정확한 판단을 내리지 못할 경우에는 감면을 해줄 경우에는 세수누수현상이 일어날 수 있고, 감면거부 시에는 납세자의 불만을 초래할 수 있기 때문에 제주도에서는 비과세나 감면세액이 100만원이 상인 경우에는 ‘비과세·감면 검토팀’을 지방세를 잘 아는 세무공무원 5명으로 구성하여 다수결로 결정하고 있다. 이럴 경우에는 과세전적부심사청구 건수가 줄어들게 되고 납세자에게 신뢰를 제고할 수 있게 된다.

제3절 이의신청 및 심사청구제도

1. 위원회 위원 자격기준 강화 및 위원장 민간인에게 권한 부여

앞서 본바와 같이 지방세 심의위원회는 의결기관이므로 그 결정에 당해지방자치단체를 기속하게 되므로 위원회 위원 자격을 강화 할 필요가 있다.

현행 법체계는 지방세심의위원회중 구성,임기 회의는 시행령(제58조)에 규정하고, 위원장 호선, 자격등은 시행규칙(제39조)에 두고 있어 이를 시행령에 넣어 일관성을 유지하는게 바람직하며, 또한 자격을 가진자 중 감정평가사, 부동산 평가학 교수, 기타등은 고려해 보는게 좋겠다. 감정평가사나 부동산평가학 교수는 과세표준심의위원회 위원자격을 참고하여 반영한 것으로 추정된다.

또한 위원장을 민간인 위촉자중에서 호선하도록 하고 위원회 위원중 공무원이 과반수 이상을 점유 할 수 없도록 규정하는 것이 공정성확보차원에서 필요하다 하겠다.

2. 시군구 위원회 폐지 및 광역시도에서 운영

시군구에서 운영하고 있는 위원회는 그 결정이 과세권자 입장에서 처리할 개연성이 높고 또한 위원 자격을 갖춘 위원을 위촉하기도 어렵고 처리건수가 미미하므로 시군구위원회를 폐지하고, 광역시도에서 운영하는 것이 바람직하다 하겠다. 일례로 제주특별자치도에서는 행정시에 위원회를 둘 수 없기 때문에 도에서 시군세나 도세등 모두 도에서 처리하고 있다.

3. 위원회 운영의 효율성 확보방안

제주특별자치도에서는 이의신청이 접수 될 경우 반드시 현장확인을 통하여 사진촬영을 거친 후에 담당자 및 담당사무관 검토와 내부회의를 거쳐 안을 확정된 다음 회의개최 3일전까지 위원을 직접 방문하여 쟁점사항을 설명한다. 그리고 법적으로 신청인이 의견진술할 수 있는 신청제도를 의견진술기회 안내제도를 통하여 위원회에 참석할 수 있도록 하고 있으며, 위원회에 보고 시에는 빔프로젝트를 활용하여 현장사진을 시각화함으로써 결정에 객관성을 확보하기 위한 방법을 모색하고 있다.

따라서 의견진술기회와 보고의 방법을 다양화하여 위원들에게 공정한 심사를 도울 필요가 있다

4. 위원회 심의일정 사전 통보 및 심의위원회 심의즉시 결정

지방세에 대한 이의신청등을 하게 되면 처리기간이 90일므로 심리적인 부담감을 줄 수 있으므로 심의예정일자를 통보한후에 심의일자가 확정되며 문서로써 의견진술할 수 있는 기회 안내와 함께 결정일을 알려주어 납세자의 신뢰를 얻는게 바람직 하다

5. 심의위원회 회의요구전 반드시 내부적 지방세 전문가에 의한 검토후 요구

이의신청이나 심사청구가 접수되면 대부분 실무자와 담당계장이 검토후 위원회에 요구하고 있어 자의적 해석할 개연성이 높다고 볼수 있다. 공정성을 유지하기 위하여 내부적으로 이의신청에 대한 검토를 하여 문제에 대한 정확한 인식과 사례를 통하여 정확하게 판단할 수 있도록 위원회에 자료를 제공하는 것이 바람직하다.

6. 소액사건이면서 유사한 판례가 있는 경우 서면심의 결정제도입

지방세 과세전적부심사청구나 이의신청중 소액이면서 유사한 판례가 있는 경우에는 지방세심의위원회 위원중에서 소위원회를 구성하여(외부위원2명, 공무원1명) 회의를 개최하여 결정한

경우에 이를 서면으로 심의결정하도록 하여 시간적 낭비와 경비를 절감할 수 있도록 하는 방안도 필요하다 하겠다. 소액범위를 정하는 데 있어서 1백만원이하인 경우로 한정하는게 바람직한데 그 이유는 회의개최시 전기료, 심의수당등을 포함한 금액보다 높은 금액으로 하여야 하는데 그 금액을 너무높게 책정하면 과세권자의 입장에서 보면 소액인지는 모르지만 납세자의 입장에서 보면 소액이 아닐 수도 있다는 것이다.

7. 사법절차적 요소 강화

심사청구사건의 인적 또는 물적으로 특수한 관계에 있는 경우에는 심리 및 의결에서 배제할 수 있는 제척과 회피 및 기피제도를 법제화하고, 불고불리의 원칙과 불이익 변경금지의 원칙도 명문화 함은 물론 심리를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 사건을 병합 또는 분리하여 심리할 수 있도록 하는 보완장치가 필요하다 하겠다.

제4절 지방세 관련소송

1. 소송 대응체제 강화 - 시도간 또는 유형간 연대제도 도입

소송수행이 대부분 시군구에서 수행되고 있어 전문적이고 적극적인 대응이 어려운데 사실이 다. 그러나 서울특별시인 경우에는 현재 특별시세에 대해 행정소송시 선례가 없는 중요사건이나 소송세액이 5,000만원 이상인 경우 서울시와 자치구가 공동수행하고 있으며, 제주특별자치도인 경우에는 법제처 파견서기관을 중심으로 소송지원팀을 구성하여 매월 정기적인 회의를 통하여 소송에 대한 이해도를 제고함은 물론 소장예에 대한 분석 및 대응방안, 효율적인 진술방법등을 통하여 적극적인 소송에 임하고 있다.

소송에 대한 승소는 새로운 정보수집과 적극적인 대응방안인데 시도간(예를 들어 전남권, 경상권, 충청권등) 대응체제를 마련 또는 소송유형에 대한 공동대응방안을 모색하는것도 필요하다 하겠다.

예를 들어서 소장이 접수되면 행정자치부(심사팀)에 보고하고 행자부에서는 소송유형이 같은 시도와 연계하여 좁은 물론 이를 전 자치단체에게 알려주도록 하고 승소에 정보를 제공한 공무원에게는 소송 피고인 자치단체에서는 출장여비 지급, 승소시 포상할 수 있는 제도도 마련하면 정보의 공유를 물론 승소할 확률도 높아지고 지식도 축적되리라 본다.

2. 특별시세·광역시세·도세는 광역자치단체에서 직접 수행 또는 공동수행

지방세에 대한 모든 사무를 시군구에 위임하여 처리하는 것이 효율적인가 하는 문제를 검토해

볼 필요가 있다. 특히 소송인 경우에는 전문적인 지식과 효율적인 방안이 요구되는 바 고액사건이고 시도에서 시군구에 위임한 세목이라면 직접수행 또는 공동으로 수행하여 소송에 적극적으로 대처해야 할 것이다.

3. 과세전적부심사 및 이의신청 기능 강화

지방세에 대한 소송은 이의신청이나 심사청구없이 직접 소송제기가 가능하지만 대부분 이의신청이나 심사청구를 거쳐서 기각된 경우에 소송을 제기하는 경우가 많다. 따라서 소송을 제기하기전에 이루어지는 과세전적부심사청구나 이의신청등 제기시 과세권자의 입장에서 판단할 것이 아니라 객관성 있게 판단할 자료를 제공하여 취소될 사안에 대해서는 소송까지 가지 않도록 하는 장치도 필요하다 하겠다.

즉 위원회에 상정할 결정안에 대해서는 단일안보다는 중복안(기각안, 취소안등)으로 상정하도록 하여 위원회에서 충분히 심의가 이루어질수 있도록 하는 것이 소송에서 패소할 비용을 절감하는 편이 낫다고 한다.

예를 들어 제주도에서 패소한 사례를 보면 제주도 관광단지 및 지구안에서 개발에 필요한 토지의 취득을 완료한 날부터 2년이내에...여기에서 개발에 필요한 토지취득 완료를 단지 토지를 95%취득하였다고 하여 개발에 필요한 토지 취득을 완료하였다고 과세권자에게 유리하게 이의신청시 결정함으로써 소송에서 패소하는 사례가 있었다.

4. 지방세 전문 변호사 인력뱅크제 도입

국세에 대해서는 세무사나 회계사는 전문가이지만 지방세에 대해서는 변호사나 세무사, 회계사가 전문적인 지식을 갖춘자가 많지 않은 것으로 추정된다. 이는 지방세가 신고납부방식이 아니라 지방자치단체가 부과방식이고 국세보다 소액이므로 지방세에 대해서 관심이 저조해서 전문가가 많지 않은 것으로 풀이된다.

따라서 소송수행을 하기위해서는 지방세에 대한 전문 변호사가 필요하므로 전국적으로 지방세 전문변호사 인력뱅크제도를 도입하여 지방세에 대한 소송시 그 소송에 맞는 변호사가 선임될 수 있도록 하는 방안도 모색할 필요가 있다.

5. 변호사 소송 수임료 표준안 마련 필요

변호사가 소송 수행할 경우에 소송 수임료에 대해서는 변호사 보수의 소송비용 산입에 관한 규칙에 의거하여 예산의 범위내에서 사안별로 결정하고 있고 또한 자치단체별로 상이하게 운영하고 있다. 한 예로 제주특별자치도 지방세 12억원에 대한 대법원 소송인 경우에 수임료 500만

원과 승소시 100만원을 지급하도록 계약하였다. 소송수임료가 적을 경우에는 변호사가 관심이 저조할 개연성이 있고 또한 수임료 적정에 대한 기준이 없어 이에 대해서 표준안을 마련하는 것이 필요하다고 본다. 이 경우 기본 수임료보다 승소시 수임료를 대폭 상향함으로써 소송에 대한 관심도를 제고시켜 승소율을 높일 수 있도록 하는 보완장치도 필요하다 하겠다.

6. 세무공무원 소송 직접 수행 승소시 포상금 상향 조정

승소율을 높이기 위하여 소송을 직접 수행하는 공무원이 청구내용의 70%이상을 기각(승소)하는 판결을 받을 경우에는 제주도에서는 조례로⁶⁾ 행정소송 및 민사소송인 경우에는 1인당 20만원이내, 소액사건 및 신청사건인 경우에는 10만원 이내로 규정하고 있다. 포상금 액수가 적다는 의견이 있어 이를 상향조정할 필요가 있으며 이 또한 전국적인 표준안을 마련하되, 시도간 또는 시군구간 소송수행에 협력한 경우에도 포상금을 지급하는 방안도 모색할 필요가 있다.

7. 지방세 구제담당 공무원에 대한 전문 교육 실시

지방세 업무중 구제업무를 담당하고 있는 공무원은 이의신청 등 접수시 유권해석, 판례등을 수집하여 판단하고 있으나 법기초, 행정소송법등 필요한 지식을 얻는 데에는 한계가 있으므로 이에 대한 전문적인 교육을 의무화함으로써 구제업무전문담당자를 양성할 필요가 있다.

제5절 지방세 권리구제제도 개선사례(제주특별자치도)

제주특별자치도 세정부서에는 납세자의 권익보호와 지방세 구제제도의 공평성 유지를 위하여 지방세법령의 정한 범위내와 법령에 저촉되지 아니하는 범위내에서 처리기간 단축, 청구인 과세권자의 의견청취 등을 개선하여 운영하고 있어 납세자로들로부터 호응을 받고 있다.

1. 처리기간의 획기적 단축

과세전적부심사청구와 이의신청에 대한 처리기간을 과세전적부심사청구인 경우에는 법정처리기간 30일에서 10일을 단축하여 20일 이내로 결정하도록 하고 있으며, 이의신청인 경우에는 법정처리기간 90일이내를 60일 단축하여 30일 이내로 처리하도록 내부지침을 마련하여 시행하고 있다. 다만, 유사판례가 없거나 유권해석이 있어도 변경해석이 필요한 환경에 있는 경우에는 청구자에게 30일이내에 처리할수 없음을 통지하고, 행자부의 유권해석을 받아 처리하고 있다.

6) 제주특별자치도 소송수행자 포상금 지급조례

2. 청구인 의견진술 및 과세권자 과세경위 청구

지방세심의위원회 위원들이 심사에 공정성과 객관성을 확보하기 위하여 과세전적부심사청구나 이의신청에 관계없이 청구인의 의견진술을 듣고 있으며⁷⁾ 과세권자의 과세경위도 함께 청구하고 있다. 이는 위원들이 심사하는데 오류를 범할 수 있는 여지를 사전에 제거하고 있는 것이 된다.

또한 의견진술일이 확정되므로 청구인은 자연적으로 결정일자를 알수 있어 투명한 구제제도가 되고 있다.

앞으로는 참석하지 못하는 청구인을 위해서는 사전에 위원들이 질문사항을 받아서 청구인에게 현장에서 진술할 수 있도록 하고 그것을 비디오로 촬영하여 위원회 회의시 이를 전 위원들에게 알려줄 계획에 있다.

〈 청구인 위원들이 질문에 답변하는 청구인〉



3. 현장 방문 의무화 및 회의시 빔프로젝트 활용(시각화)

지방세법상 현황과세원칙도 있으나 청구인의 청구사유나 과세권자의 과세경위만 들어도 이해할 수 있으나 이를 정확하게 위원들에게 알려주기 위해서는 과세물건에 대한 현장 방문을 통하여 사진촬영을 하고 그 사진을 회의시 빔프로젝트를 활용하여 시각화함은 물론 회의자료에 대해서도 시각화를 통한 이해도를 높이기 위하여 이 또한 빔프로젝트를 활용하고 있다.

7) 청구인에게 문서와 전화로 진술하고자 할 경우에는 진술할 수 있음을 안내하고 부득이 참석하지 못할 경우에는 청구인이 진술할 내용을 미리 청구하여 지방세심의위원회 회의시 전 위원들에게 알려주고 있어 사법적 절차를 가미하였다고 볼수 있다.

〈 빔프로젝트를 활용하여 위원들에게 설명하는 모습 〉



〈 이의신청 대상 건물 〉



4. 회의개최 3일전 위원들에게 쟁점사항 사전 설명

위원들이 다른 업무에 종사하다가 회의에 참석하는 경우가 대부분이므로 지방세에 대한 이해 및 청구사유에 대한 정확한 이해 없이는 회의진행에 어려움이 많음을 착안하여 회의개최 3일전에 회의서류는 물론 요약서를 작성하여 미리 설명 또는 안내하여 주므로써 위원들이 상황을 미리 알 수 있고, 검토하는데 도움이 되고 있는 것으로 위원들로부터 듣고 있어 이는 심사에 공정을 위한 제도로 계속적으로 진행하고 있다.

제6절 중장기적 개선방안

지방세 분야에 대해서는 국세분야보다 인적자원이 빈약하다. 국세는 재정경제부(세제실)과 국세청과 지방국세청, 세무서 국세심판원등이 있으며 국세를 연구하는 한국조세연구원 100명, KDI등이 있는가 하면 지방세인 경우에는 행정자치부 세제관련팀이 36명에 그쳐 시도지원에 대한 현실적인 한계가 있고, 특히 연구기능도 한국지방행정연구원에 2명이 있는게 고작이다. 구제업무를 담당하고 있는 경우에 이를 비교하여 보면 국세는 국세심판원이 있고 이에 대한 인원도 105명이나 행자부 심사팀은 팀은 다시 부활되었지만 인원은 10명으로 행자부 심사청구 처리에도 인원이 턱없이 부족한 상태에서 시도·시군구에 구제업무를 지원해줄 인원이 없다는 것이다. 따라서 이러한 문제를 극복하기 위해서는 행자부에서는 지방세 협력네트워크 구성, 지방세 연구원등 다양한 방법을 모색하고 있어 매우 고무적인 일이다.

지방세인 경우 필요적 전심절차가 위헌판결로 인하여 임의적 선택제도로 전환되었으나 이에 대한 검토 등이 필요하다 하겠으며, 지방세 부과의독립성을 유지하기 위하여 지방세청 설치도 신중하게 검토할 필요가 있다 하겠다.

1. 필요적 전심 절차의 도입

가. 임의적 전심절차의 문제점

2001년 12월29일 지방세법 개정전에는 지방세법 제78조 제2항의 규정에 따라 이의신청 및 심사청구라는 이중의 행정심판을 거치지 않고서는 행정소송을 제기 못하도록 되어 있었으나 2001년 6월 28일 헌법재판소의 위헌결정에 따라 2001년말에 지방세법을 개정하여 이의신청 및 심사청구를 거치지 않고서도 행정소송을 제기할 수 있도록 하였다. 이에는 찬성론과 반대론이 경합하고 있으나 반대론적 입장에서 보면 국세는 필요적 전심절차로 규정되어 있고 지방세는 임의적 전심절차로 되어있어 형평성 문제가 제기되고, 사법심으로 가기보다는 행정심을 거치도록 하는 것이 침해된 납세자의 권리 또는 이익을 적은 비용으로 시간적으로 신속하게 구제할 수 있고 또한 세금에 대한 분쟁은 복잡한 과세표준의 인정등과 같은 사실인정을 내용으로 하는 것이 대부분이어서 사실인정이 문제라면 사법심에서 잘잘못을 따지기 보다는 행정청에서 시정할 수 있는 기회를 주는 것이 바람직하다

나. 종전의 전심절차 보완

헌법재판소의 위헌판결 이유를 분석하여 그 원인을 제거하면 필요적 전심절차를 이행할 수 있을 것이다. 헌법재판소의 위헌 판결의 이유는 판단기관의 독립성·중립성이 충분하지 않고, 심리절차에 있어서 사법절차적 요소가 미흡하며 특히 당사자의 절차적 참여권이라는 본질적 요소가 흠결되었다는 이유이므로 이를 보완하면 필요적 전심절차가 가능하다는 것이다.

다. 지방세 심판원 신설

국세와 지방세는 과세주체가 다를 뿐 납세자의 입장에서 보면 조세채무라는 데에는 차이가 없음에도 국세는 전심절차로써 국세심판원이 있지만 지방세인 경우에는 없기 때문에 국세처럼 지방세 심판원을 설치하는 방안을 적극 검토하여야 할 것이다. 현행은 지방세법상 불복절차인 이의신청 또는 심사청구는 임의적 행정심판전치주의에 해당하고, 국세기본법상 불복구제절차인 심사청구 또는 심판청구는 필요적 행정심판전치주의를 취함으로써 상당한 차이점을 보이고 있다.

지방세 심판원이 독립성 확보를 위하여 합의형 재결기관의 설치, 심판관의 신분보장과 직무상의 독립등의 보장되어야 한다. 즉 지방세 심판청구를 심리·재결하는 경우에 지방세심판원이 합의제 의결기관으로서 지방세 심판관회의와 지방세 심판관 합동회의를 설치하여 운영하여야 할 것이며, 심판의 독립성을 유지하기 위하여 심판관의 자격과 임기를 법률로 규정함으로써 그 신분을 보장하고 심판관의 직무상의 독립성을 위하여 심판관의 직무가 행정자치부장관과 지방세심판원장으로부터 영향을 받지 않도록 하여야 하며 자유심증주의를 채택할 필요가 있다⁸⁾

2. 감사원 심사청구제도의 존치여부

가. 문제의 제기

감사원은 헌법에서 감사원은 국가의 예산집행에 대한 회계감사와 공무원의 직무감찰을 담당하는 대통령 직속기관이다⁹⁾이므로 엄격하게 따지면 감사원은 회계감사와 직무감찰임에도 감

8) 김완석외2인, 「지방세법상 권리구제제도의 개선방안(요약보고서)」 서울시립대학교지방세연구소, p51.

9) 헌법 제97조

사원법 제43조제1항과 지방세법 제80조의 규정에 의거하여 1978년 12월6일부터 감사원에 심사청구조항을 신설하게 이르렀다. 외국의 경우를 보면 미국 감사원인 경우에는 과세처분의 부당 또는 위법여부를 직접판단하지 않으며 독립기관인 독일의 감사원도 마찬가지이다. 다만 일본 회계감사원은 1988년 소비세제 도입을 계기로 1993년부터 소비세 감사를 시작하였으며, 이탈리아 감사원인 경우에는 조세환급에 대해서 심사할수 있도록 되어 있어 과연 감사원의 조세에 대한 심사청구를 하여야 하는가에 대해서 의문을 가져볼 필요가 있다.

나. 감사원 심사청구의 문제점 및 존치여부

감사원의 결정은 관계기관의 장에게 시정요구의 결정을 할 수 있을뿐 직접 당해 처분의 취소나 변경 또는 필요한 처분의 이행결정을 할 수가 없으며¹⁰⁾ 지방세법에 의한 불복절차와 감사원법에 의한 불복절차는 복잡한 이원적 구조를 가지고 있으며, 국세인 경우에는 감사원 심사청구는 필요적 전심절차인데 반해 지방세는 임의적 전심절차로 되어 있어 동일한 제도를 두고 세목에 따라 그 취급을 달리함은 불합리하다. 외국의 사례에서 보는 바와 같이 감사원에 심사청구는 입법례가 거의 없으므로 감사원에 심사청구제도에 대해서 신중하게 폐지 여부를 검토할 필요가 있다.

3. 지방세청 설립

지방자치단체의 행정구조는 광역자치단체 아래에 시군구청과 읍면동 3단계로 되어 있어 행정이 비효율적인 조직이라는 평가를 받고 있다. 지방세인 경우에도 도와 시군구 및 읍면동간 3단계로 조직되어 있어 행정의 비효율성 측면이 있으므로 지방세청을 신설하여 그 조직에 광역으로 지방세심의위원회가 운영하게 되면 효율적인 측면이 있으나 지방세청은 신설시 장단점이 많은 것으로 분석되고 있으므로 신중하게 접근할 필요가 있다.

제5장 요약 및 제언

조세는 국세나 지방세 모두 재정수요에 충당하기 위하여 반대급부 없이 징수하는 것이므로 그 징수에 공정성과 객관성이 담보되지 아니하면 아니된다는 것이 조세의 기본원칙이라고 할

10) 감사원법 제46조 제2항

수 있다. 그러나 모든 제도가 모든 세금에 대해서 정확하게 적용될 수 없고 또한 세무공무원의 해석도 자의적 해석이 있을 수 있으므로 납세자는 조세에 대한 불만을 표출하여 공개적으로 구제받을 수 있도록 하는 기능이 구제제도라고 할 수 있다.

이러한 권리구제제도가 국세와 비교할 때 또는 운영적, 제도적인 측면에서 개선사항이 없는 지에 대해서 살펴보았으며 그 사항을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 수정신고 및 기한후 신고제도는 수정신고 사유를 확대하여야 하고, 기한후 신고대상 세목을 확대함은 물론 신고의 기한도 연장하여야 한다.

둘째, 과세전적부심사청구제도는 청구사유중 과세예고에 대한 명확한 개념이 없어 이를 정립하여야 하며, 처리기간이 짧아서 이를 연장함은 물론 보정기간과 의견진술권도 부여하여야 할 것이다. 또한 시군구에서 운영하고 있는 위원회를 폐지하고 광역자치단체에서 운영하는 것이 바람직하며, 과세전적부심사청구를 줄이기 위해서는 비과세 및 감면팀을 운영하여 객관성 있고 합리적인 감면제도를 운영하는 것이 바람직하다.

셋째, 이의신청 및 심사청구제도는 위원회가 의결기관이므로 위원회 위원자격을 강화하고 소액사건이 경우에는 소위원회에서 심의후 서면심의 할 수 있도록 함은 물론 제척과 기피제도등 사법절차적 요소도 강화하여야 할것으로 보인다.

넷째, 지방세 관련 소송인 경우에는 소송 대응체제를 시군구단위에서 도와 시군구간, 도와 다른 시도간 또는 소송사유 같은 유형별로 공동연대하여 대응하는 것이 바람직하며, 과세전적부심사와 이의신청제도를 시군구단위를 폐지하고 광역시도에서 이루어질 경우 소송 건수가 줄어들게 되므로 행정의 비효율적인 측면을 예방할 수 있을 것이다.

또한 지방세에 대한 전문변호사 인력뱅크제를 도입함은 물론 변호사 수임료에 대해서도 객관성을 확보하여 표준안을 마련하는 것도 검토해야 할 것이다.

여기에서 제안하고 싶은 것은 지방세가 국세와 비교할 때 또는 다른 나라의 제도와 비교할 때 불합리한 것이 있으면 과감하게 시정하고, 앞으로 지방세의 권리구제기능을 강화하기 위하여 지방세 심판원을 신설함은 물론 회계감사와 공무원의 직무감찰을 고유업무로 하는 감사원에 대해서 는 지방세에 대한 심사청구기능을 폐지하는 것이 바람직한데 이에 대해서도 분석을 통하여 폐지여부를 신중히 검토해야 할 것이다.

또한 국세처럼 지방세도 지방세청을 신설하여 효율적이고 적극적인 지방세 업무를 수행하는 것도 장기적인 측면에서 검토하여야 할 것이다. ☺

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

- 김완석, “지방세 구제제도의 개선방안” 「지방세 통권제71호」, 한국지방재정공제회, 2002.
- 김완석외2인, “지방세법상 권리구제제도의 개선방안 연구”, 서울시립대학교 지방세연구소, 2006. 10.
- 라휘문, “지방세 구제기능의 재정립” 「지방세 통권제71호」, 한국지방재정공제회, 2002.
- 안숙찬, “조세불복제도의 개선에 관한연구”, 「사회과학연구 제9권」, 덕성여자대학교 사회과학연구소, 2003.
- 조한석, “지방세법상의 과세전적부심사제도에 관한 연구”, 「산업경제연구」 제13권 제1호, 한국산업경제학회, 2000.1.
- 한상국·박훈, “조세구제제도의 개선방안에 관한 연구”, 한국조세연구원, 2005. 12.
- 행정자치부, 지방세정연감, 각년도

