

지방세 구제기능의 재정립

라 휘 문

한국지방행정연구원 수석연구원

I. 서 론

이론적으로 볼 때 지방세의 부과·징수는 지방세법 및 기타 관계법령이 규정하는 바에 따라 적정하게 이루어져야 한다. 그러나 현실적으로 볼 때는 법령의 규정대로 실현되지 못할 경우가 발생할 수 있다. 이러한 경우 납세의무자의 이익을 보호하고 잘못된 조세과징질서를 바로 잡기 위한 후속작업이 필요함은 주지의 사실일 것이다. 정부에서는 이러한 필요성하에서 이의신청제도, 심사청구제도 그리고 행정소송 등과 같은 다양한 조세구제절차를 마련하고 있다.

우리 나라의 경우 국세와 지방세 모두 이러한 구제절차를 마련하고 있으나 구성 및 운영면에서는 차이점을 드러내고 있다.

국세는 심사 및 심판을 위하여 국세심판원을 두고 총괄적인 구제절차를 마련하여 운영하고¹⁾ 있는 반면 지방세는 심사업무의 수행을 위하여 행정자치부내에 5급상당의 심사1담당과 심사2담당 그리고 의결기관의 성격을 가진 지방세심의위원회에서 동 업무를 관장하고 있다. 이러한 과정에서 2001년 6월 28일 헌법재판소에서는 지방세 심사청구제도의 필요적 전심절차에 대하여 위헌결정을 내렸다.²⁾ 이러한 위헌결정에

1) 국세심판원운영규정 제1조는 "국세기본법 및 관세법과 재정경제부와 그 소속기관직제에 의하여 국세심판원의 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 심판사무의 효율적인 운영을 기함을 목적으로 한다"고 제시하고 있다.

2) 현대정유(주)가 제기한 행정소송이 지방세 심사청구를 거치지 아니하였다는 이유로 각하되

의하여 지방세 심사청구제도는 필요적 전심절차가 아닌 임의적 전심절차로의 전환이 불가피하게 되었으며,³⁾ 이는 동 제도의 실질적인 운영을 담보할 수 없는 상황을 초래하게 될 것이다.

이로 인하여 발생할 수 있는 부작용으로는 첫째, 임의적 전심제도를 통해서 전국 지방세 업무를 통일적으로 심의·운영하기 어려우며, 둘째, 지방세에 관한 행정소송이 심사청구를 거치지 아니하고 바로 제기될 경우 소송건수의 증가로 법원업무에 어려움이 초래될 것이다. 또한 셋째, 이러한 어려움들은 납세자의 신속한 권익보호에 대한 장애요인으로 작용할 것이다. 따라서 이러한 문제들을 해소하기 위한 방안의 마련이 있어야 할 것이다.

본 고는 이러한 문제의식하에 지방세 구

었다. 이에 현대정유(주)는 이의신청 및 심사청구를 행정소송의 필요적 전심절차로 규정하고 있는 지방세법 제78조 제2항 등이 “헌법상 신속한 재판을 받을 권리”와 “평등권”에 위배된다는 헌법소원을 제기하였다. 이에 헌법재판소에서는 지방세 심사청구제도의 필요적 전심절차에 대한 위헌결정을 하기에 이르렀다. 위헌판결의 이유는 첫째, 판단기관의 독립성·중립성이 충분하지 않고, 둘째, 심리절차에 있어서 사법절차적 요소가 매우 미흡하며, 셋째, 특히 당사자의 절차적 참여권이라는 본질적 요소가 현저히 흠결되어 있기 때문이다.

3) 지방세법 제78조 ②에 규정되어 있는 “제72조 제1항에 규정된 위법한 처분 등에 대한 행정소송은 행정소송법 제18조 제1항 본문·제2항 및 제3항의 규정에 불구하고 이 법에 의한 심사청구와 그에 대한 결정을 거치지 아니하면 이를 제기할 수 없다”는 내용에 대한 수정작업이 이루어져야 할 것이다.

제제도중의 하나인 심사업무의 활성화를 통하여 납세자의 권익을 보호할 수 있는 방안을 마련하고자 하는 목적을 가지고 있다. 본 고의 목적을 달성하기 위하여 이하에서는 지방세 구제제도의 현황과 과제 그리고 지방세 구제제도의 활성화방안에 대하여 논의하고자 한다. 지방세 구제제도의 현황과 과제에서는 국세의 심사·심판 기능을 수행하고 있는 국세심판원 그리고 유사한 제도 등과 비교하는 방법을 통하여 접근하고자 한다.

II. 지방세 구제제도의 현황과 과제

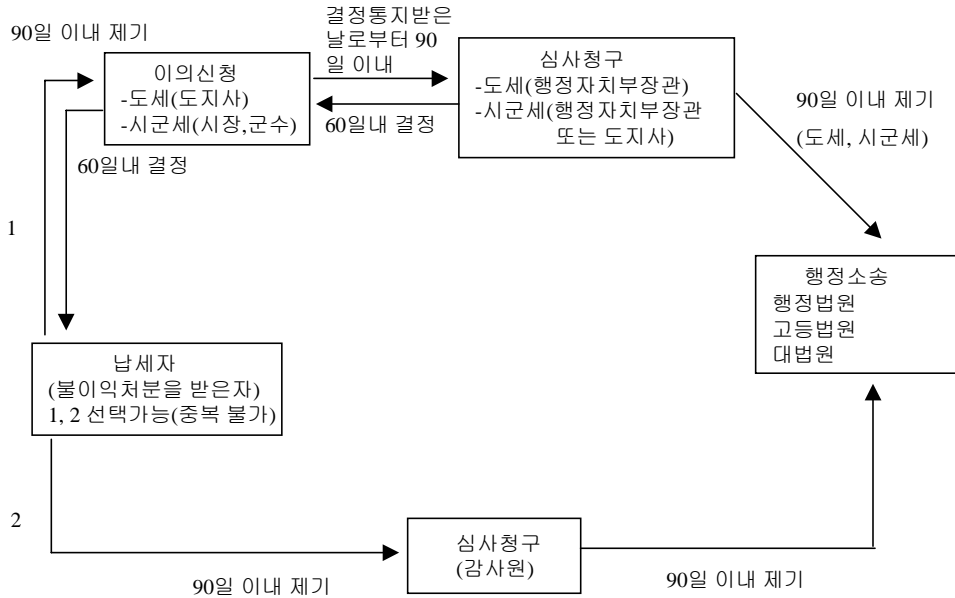
1. 지방세 구제제도의 현황

가. 법·제도적 현황

지방세 구제제도로는 이의신청제도, 심사청구제도 그리고 행정소송에 의한 방법 등이 있다.⁴⁾ 즉, 납세자의 이익을 보호하고 잘못된 조세과징질서를 바로잡기 위해서 처분 후에 구제를 청구하는 이의신청제도와 이의신청의 결과에 대해서 다시 불복이 있을 때에 그 상급감독관청에 구제를 청구하는 심사청구제도가 있다. 그리고 이러한 지방세법에 의한 구제절차를 다 거쳐도 다

4) 이외에 과세권자의 직원에 의한 구제, 감사원 심사청구에 의한 구제 및 민사소송에 의한 구제 등이 있으나 본 고에서는 논의의 편의 및 초점의 명확화를 위하여 기술한 3가지에 한정하여 논의하고자 한다.

[그림 1] 지방세 구제절차 계통도



자료: 권강웅, 「축조 지방세법 해설」, 서울: (주)조세통람사, p.295.

시 불복이 있는 때에는 행정소송법의 규정에 의한 행정소송을 제기할 수 있다. 납세자가 위법·부당한 처분을 받거나 필요한 처분을 받지 못함으로써 권리나 이익을 침해받은 경우 법원에 행정소송을 제기하려면 먼저 지방세법의 규정에 의한 구제절차를 반드시 거쳐야 한다. 이는 지방세법에 의한 이의신청 또는 심사청구의 목적이 되는 처분에 관한 사항에 대하여는 행정심판법의 규정을 적용하지 아니하기 때문이다. 그리고 지방세의 구제절차에 대해서는 소원전치주의의 이념을 그대로 적용하고 있다.⁵⁾

5) 권강웅, 「지방세강론」, 서울: 조세통람사, pp. 221-222.

(1) 심사청구의 종류

청구의 종류로는 이의신청, 심사청구, 행정소송 등이 있다. 이의신청은 지방세법에 의한 처분으로서 위법 또는 부당한 처분을 받거나 필요한 처분을 받지 못함으로써 권리 또는 이익의 침해를 당한자가(지방세법 제72조) 그 처분이 있음을 안 날 또는 처분의 통지를 받은 날로부터 90일 이내에 도세의 경우 도지사, 시군구세의 경우 각각 시장, 군수 그리고 구청장에게 할 수 있다(지방세법 제73조).

심사청구는 이의신청에 대한 결정에 대하여 또는 이의신청에 대한 결정기간 내에 결정이 없는 경우에 이의신청에 대한 결정청의 상급감독기관에⁶⁾ 대하여 구제를 청구

하는 것을 말한다. 청구기간은 이의신청 또는 과세전 적부심사 결정통지를 받은 날의 다음날부터 기산하여 90일 이내에 하도록 하고 있다(지방세법 제74조).

행정소송은 행정소송법 제20조의 규정에 불구하고 심사결정의 처분을 안 날 또는 통지를 받은 날로부터 90일 이내에 처분청을 당사자로 하여 제기하여야 한다(지방세법 81조).

(2) 결정과정

이의신청이 있으면 정당한 신청권자가 제출한 것인가, 신청의 내용 등이 지방세법에 의한 처분에 관한 것인가 등을 검토하고 정당한 신청권자가 아니거나 신청기간이 경과되었거나 신청대상이 아닌 사항 등은 신청요건 자체가 성립되지 않으므로 내용의 심의를 할 필요없이 바로 각하결정을 하여야 한다. 시도지사 또는 시장, 군수, 구청장이 정당하게 신청된 내용을 심의의결하기 위하여 지방세심의위원회를⁸⁾ 구성하

여 신청안을 심의의결한 후 결정한다.⁹⁾ 결정기간은 접수된 다음날부터 60일 이내에 지방세심의위원회의 의결에 따라 결정한 결정서를 그 결정의 이유를 부기하여 신청인 또는 청구자에게 송달하여야 한다(지방세법 제77조). 결정하여야 하는 내용은 이의신청 또는 심사청구기간 또는 보정기간을 경과하였을 경우 그 신청을 각하하는 결정, 이의신청 또는 심사청구가 이유없다고 인정될 경우 그 신청을 기각하는 결정, 이의신청 또는 심사청구가 이유있다고 인정될 경우 신청의 목적이 된 처분을 개정 또는 취소하는 결정 등이다(지방세법 제77조).

(3) 결정의 효력

이의신청 또는 심사청구가 지방세심의위원회의 의결에 따라 결정되면 그 결정은 당해 처분청을 기속하며(지방세법 제77조), 이의신청 또는 심사청구의 결정이 있을 때에는 당해 처분청은 결정의 취지에 따라 즉시 필요한 처분을 취하여야 한다(지방세법 제77조). 따라서 지방세심의위원회의 의결은 형식적 확정력인 불가쟁력, 불가변력 그리고 기속력이 발생한다고 볼 수 있다.

- 6) 도지사의 결정에 대해서는 행정자치부장관에게, 시·군·구세에 대하여는 행정자치부장관 또는 시도지사에게 선택적으로 심사청구를 할 수 있도록 하고 있다.
- 7) 국세는 과세처분에 대하여 불복하고자 할 경우 세무서장 또는 지방국세청장에게 이의신청을 할 수 있고 그 다음은 국세청장에게 심사청구를 하거나 국세심판원에 심판을 청구한 후 그 결정여하에 따라 행정소송을 제기할 수 있다.
- 8) 지방세심의위원회는 지방세법 제77조와 동법 시행령 제58조에 근거를 두고 있는 의결기관의 성격을 가지고 있는 기구이다. 구성은 위원장 1인 포함 15인 이하의 위원으로 구성된다. 현재 행정자치부에 두고 있는 지방세심의위원회

는 판사 2, 변호사 5, 공인회계사 1, 세무사 1, 공무원 3인 등 12명으로 되어 있다. 심의절차를 보면 심사청구접수가 되면 안건검토 및 상정(심사담당지원이 안건조사 등 사전 검토하여 결정문안을 작성하고 위원회에 상정)하고 심의의결(매월 평균 1회 회의를 개최하고 상정안을 일괄처리)한 후 결정통보(위원회의결은 행정청을 기속하므로 의결내용대로 결정통보)한다.

9) 권강웅, 상계서, pp.228-229.

<표 1> 연도별 불복청구 처리내역

(단위: 건)

구 분		이의신청	심사청구		행정소송
			시도	행정자치부	
1997	청구	1,814	197	626	336
	인용	351	12	125	115
1998	청구	2,730	1,778	566	413
	인용	318	45	154	159
1999	청구	1,994	193	741	475
	인용	293	78	179	164
2000	청구	1,404	105	942	441
	인용	218	7	298	169

자료: 행정자치부 내부자료.

나. 처리건수

(1) 총괄

연도별 불복청구와 그 처리결과를 보면 <표 1>과 같다. <표 1>에 의하면 1997년부터 2000년까지 이의신청은 연평균 1,986건이 있었다. 제2심적 성격을 가지고 있는 심사청구의 경우 기초자치단체가 광역자치단체에 청구한 사례는 연평균 568건이 있었으며, 행정자치부에 심사청구된 사례는 연평균 719건이다. 또한 행정소송으로 연결된 경우는 연평균 416건이다.

(2) 국세와 지방세의 처리건수 비교

2000년도의 사례를 국세와 지방세로 분류하여 살펴보면 <표 2>와 같다. <표 2>에 의할 경우 지방세는 1,404건의 이의신청, 1,047건(시도 105건, 행정자치부 942건)

의 심사청구가 있었으며 441건의 지방세 관련 소송이 제기되었다.

반면 국세의 경우에는 3,582건의 이의신청, 5,061건(국세청 2,054건, 국세심판원 3,007건)의 심사청구가 있었으며 628건의 행정소송이 제기되었다.

위의 분석결과에 의하면 지방세에 대한 행정소송 패소율은 약 38.32%(441건중 169건)로서 국세의 패소율 16.40%(628건중 103건)에 비하여 2.4배나 된다. 이러한 현상이 발생하는 이유는 지방세 심사기구 및 인력 그리고 전문성에 문제가 있기 때문으로 해석된다.

(3) 직원 1인당 처리건수

지방세 심사청구와 관련된 업무처리량을 살펴보면 <표 3>과 같다. <표 3>은 유사한 기관에서 처리하고 있는 건수와 직원수

<표 2> 지방세와 국세의 불복현황 비교(2000년)

(단위: 건)

구 분		이의신청	심사청구		행정소송
			시도 (국세청)	행정자치부 (국세심판원)	
지방세	청 구	1,404	105	942	441
	인 용	218	7	298	169
	기각·각하	1,189	98	201	272
국 세	청 구	3,582	2,054	3,007	628
	인 용	1,666	794	1,073	103
	기각·각하	1,916	1,260	1,934	525

자료: 행정자치부 내부자료

를 비교한 것이다. 먼저 행정자치부에 청구된 지방세 심사는 942건이었으며, 이를 5명이 담당함으로써 직원 1인이 연평균 188건을 처리하고 있음을 알 수 있다.¹⁰⁾

반면 유사기관의 처리건수를 보면 국세심판원의 경우 3,160건을 94명이 담당함으로써 직원 1인당 연평균 처리건수가 33.6

건에 지나지 않으며, 국민고충처리위원회와 소청심사위원회는 이보다 더 적은 31.3건과 21.1건을 각각 처리하고 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 직원 1인당 업무량이 과다함으로 인하여 지방세와 관련된 행정소송의 패소율이 국세에 비하여 더 높을 수 밖에 없는 현상이 발생한다고 볼 수 있다. 따라서 인력보강을 위한 노력이 필요함을 알 수 있다.

다. 조직기구적 현황

행정자치부에 청구되는 심사청구 관련 업무는 심사1담당과 심사2담당이 처리하고 있다. 2개 담당의 인력규모는 정원기준으로 볼 때 5급이 2명, 행정 또는 세무 6급이 3명으로 총 5명이다.¹¹⁾

11) 지방세 심사와 당시에는 11명이 심사업무를 담당하여 왔으나 세제과로 통합되면서 담당인력이 5명으로 축소되었다.

10) 지방세 심사기구의 변천과정을 보면 다음과 같다. 먼저 1962년 지방세심사청구제도가 처음으로 도입되어 1964년에는 지방세과에 심사계를 설치할 수 있었다. 1976년에는 지방세심사담당서기관실을 설치하였고 1981년에는 세제과를 설치하여 심사1계와 심사2계를 두었다. 1988년 지방세제국 및 지방세심의담당관실이 설치되었고 1989년 지방세심의관을 신설하고 지방세심의담당관을 두었다가 1994년 지방세심의관을 폐지하고 지방세제국에 지방세심사과를 두었다. 1999년에는 지방세심사과를 폐지하고 세제과에 통합하여 심사1계와 심사2계를 두었다. 2001년 지방재정세제국을 분리하여 지방세제관을 신설하였다.

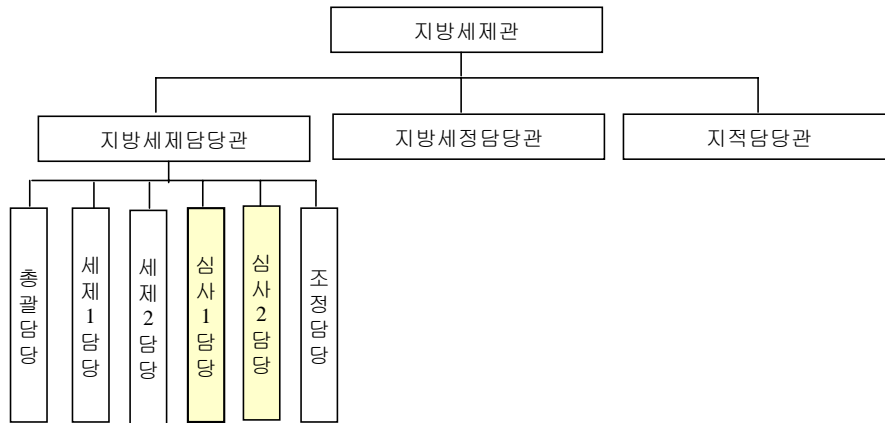
<표 3> 유사기관 처리건수와 직원수의 비교(2000년)

(단위: 건수, 명, %)

구 분	지방세심사	국세심판원	국민고충처리위원회	소청심사위원회
처 리 건 수	942	3,160	5,491	631
담 당 직 원 수	5	94	175	30
직원1인당 처리건수	188	33.6	31.3	21.1

자료: 행정자치부 내부자료.

[그림 2] 현행 지방세 구제제도 관련 조직(행정자치부)



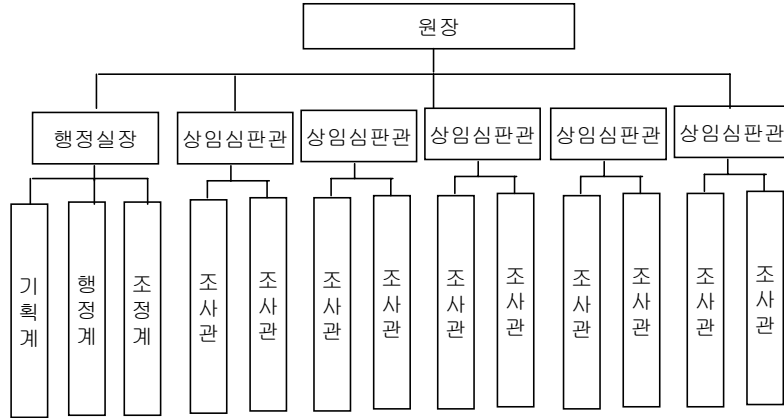
직급	계	행정5급	행정, 세무6급
정원	5	2	3

반면 국세의 심판을 담당하고 있는 국세심판원의 조직기구를 살펴보면 원장, 6심판부(내국세 5, 관세 1), 10조사관실 및 행정실로 구성되어 있다. 인력면에서 볼때에는 94명이 된다.

지방세 심사청구를 담당하는 행정자치부의 조직기구와 국세의 심판을 담당하는 국세심판원의 조직기구를 비교할 경우 비교

가 되지 않을 정도로 국세심판원의 규모가 크다고 볼 수 있다. 이는 조직기구가 세목과 업무처리량에 비례한다고 할 경우에도 앞에서 살펴본 바와 같이 지방세 심사청구 관련 조직기구가 열악함을 알 수 있다. 이러한 사실은 지방세의 세목수가 17개이며, 업무처리량이 국세의 29.8%라고 할 때 단순하게 비교할 경우에도 최소한 1/3수준의

[그림 3] 국세 심판원의 조직



직급	계	원장 (1급)	심판관 (2,3급)	행정실장 (3,4급)	조사관 (4급)	서기관 (4급)	사무관 (5급)	직원 (6-7급)
정원	94	1	5	1	10	5	38	10

조직규모를 갖추어야 할 것으로 판단된다.

2. 지방세 구제제도의 과제

지금까지 지방세 구제제도에 대하여 법·제도적인 측면, 처리건수 그리고 조직기구적 측면에 대하여 살펴보았다. 살펴본 결과를 토대로 할 경우 다음과 같은 과제를 도출할 수 있을 것이다.

먼저 헌법재판소로부터 지방세법에 의한 심사청구를 필요적 전심절차로 규정한 것이 위헌판결을 받은 바 이에 대한 조치가 있어야 할 것이다. 이러한 조치는 단순하게 불 경우 임의적 전심절차로 전환하면 해결될 것으로 보이나 살펴본 바와 같이 임의적 전심제도를 통해서도 전국의 지방세 업무를 통일적으로 심의·운영하기 어렵다는

점, 지방세에 관한 행정소송이 심사청구를 거치지 아니하고 바로 제기될 경우 소송건수의 증가로 법원업무에 어려움이 초래된다는 점 그리고 이러한 어려움들이 종국적으로는 납세자의 신속한 권익보호에 대한 장애요인으로 작용할 것이라는 점 등의 문제점들이 제기되는 바 이를 고려하는 대안이 마련되어야 할 것이다.

다음으로는 직원 1인당 업무처리건수가 과다하다는 점이다. 이는 앞에서 살펴본 것처럼 유사기관의 처리건수보다 많게는 9배(소청심사위원회) 그리고 적게는 6배(국세심판원) 이상이라는 사실에서 알 수 있는 바와 같이 업무처리에 한계를 보일 수 밖에 없다는 점이다. 이러한 점들을 해소하기 위해서는 인력의 보강이 필요할 것이다.

마지막으로는 지방세 관련 행정소송의

패소율이 국세 관련 행정소송의 패소율과 비교할 때 2배 이상이라는 점이다. 이러한 현상이 발생하는 이유를 보면 1차적으로는 인력의 부족에서 초래되는 것이나 부수적으로는 동 업무에 몰입할 수 있는 시간적인 한계, 전문성의 부족 등을 들 수 있을 것이다. 따라서 전문인력의 보강과 아울러 전담조직화하여 동 업무에 몰입할 수 있는 기반의 조성이 필요하다고 볼 수 있을 것이다.

이러한 과제를 해소하기 위해서는 지방세 구제제도를 총괄할 수 있는 독립적인 기구의 신설이 필요할 것이다. 동 기구의 신설로 인하여 판단기관의 독립성과 중립성을 확보할 수 있을 것이며, 심리절차에 있어 사법절차적인 요소를 가미할 수 있고 특히 당사자의 절차적 참여권을 보장할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 지방세 구제제도의 활성화 방안

1. 기본방향

국세심판의 경우 국세심판원에서 안건별 전담자인 상임심판관을 지정하여 사법적인 절차인 당사자 참여 진술권 및 항변권과 불고불리 및 불이익변경금지 등의 준수법적 절차에 따르고 있다. 그러나 지방세의 경우 앞에서 살펴본 바와 같이 상임심판관이 없는 지방세심의위원회에서 담당 공무원이 조사·검토한 내용을 가지고 당사자의 참여진술기회를 부여하지 않은 채 일괄

심의·의결하고 있다.

이러한 현상 때문에 지방세 심사청구를 제출한 대부분의 국민들은 국세와 지방세 간의 제도상 차이점을 납득하지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 국민들은 행정소송에 비하여 구제절차가 간소하고 비용이 적게드는 심사청구를 계속적으로 이용하고 있는 실정이며 향후에도 이러한 현상이 지속될 것으로 전망되는 바, 국민의 권리보장을 위해서는 지방세 심사청구절차에도 사법적 요소를 도입하여 공정하게 처리하는 것이 불가피하다고 볼 수 있을 것이다.

본 고에서는 이러한 점들을 고려하여 지방세 심사업무의 독립성·중립성 확보를 위해 지방세 심사조직 및 기능을 보강하고 지방세 심의위원회 운영에 사법적 절차를 도입할 수 있는 대안을 강구하고자 한다. 이러한 대안으로 본 고에서 고려하고자 하는 것은 장기적으로 볼 때 국세의 심판기능을 수행하는 국세심판원과 같은 독립적인 기구가 지방세 관련 심사청구업무를 처리하기 위하여 신설되어야 한다는 전제하에 그 이전 단계로서 행정자치부내에 있는 현행 조직기구를 개편하는 단기적 대안을 제시하고자 한다. 아울러 심사청구관련 의결권을 가지고 있는 지방세심의위원회의 역할강화방안을 모색하고자 한다.

2. 지방세 구제제도의 활성화 방안

가. 법·제도적 개선방안

현재 지방세법 제72조에 규정하고 있는

지방세 심사청구제도의 필요적 전심절차는 헌법재판소에 의하여 위헌으로 결정되었다. 이러한 결정의 이유는 살펴본 바와 같이 판단기관의 독립성·중립성 부족, 심리절차에 있어 사법절차적 요소 미흡 그리고 당사자의 절차적 참여권 미 보장에 기인한다. 따라서 이러한 점들을 보완하여 필요적 전심절차로 환원시키지 않을 경우 통일적인 지방세 심사청구제 운영의 곤란, 법원의 업무마비 등으로 인하여 납세자의 권리를 확보해주지 못할 것이다.

이러한 문제를 해소하기 위한 대안으로 고려할 수 있는 것은 판단기관의 독립성·중립성 문제를 먼저 해소하여야 할 것이다. 이를 위해서는 국세심판원처럼 지방세심판원과 같은 별도의 독립된 조직을 신설하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 이는 작은 정부의 구현을 위하여 행정개혁을 추진하였던 현 정부와의 정책적인 갈등을 초래할 것이다. 따라서 장기적인 대안으로 지속적으로 추진하여 나가야 할 것이며, 단기적으로는 행정자치부내에 만들어져 있는 조직기구를 확대하는 방안을 강구하여야 할 것이다.¹²⁾

다음으로는 사법절차적 요소의 미흡이다. 사법절차적 요소로서 들 수 있는 것이 의견진술권, 항변권, 심판관의 제척과 회피, 사건의 병합과 분리, 불고불리·불이익 변경금지 등인 바 이러한 내용을 반영할 수 있도록 지방세법 및 동법 시행령에 대한

개정작업이 있어야 할 것이며 아울러 상임심판관체제로 확대개편하는 작업이 있어야 할 것이다.

나. 조직기구 및 인력의 확대

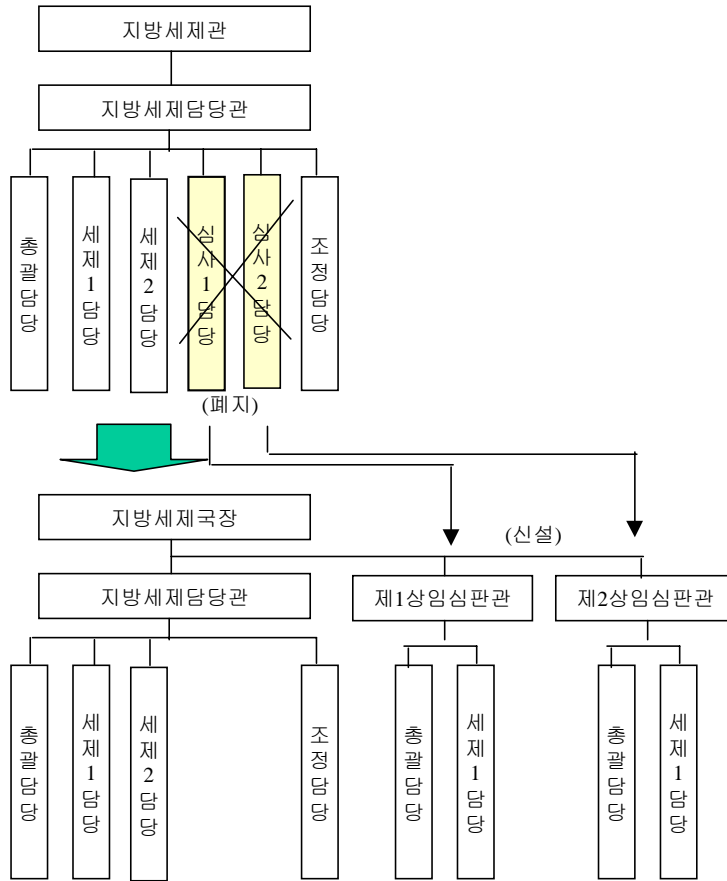
지방세 심사청구와 관련된 행정자치부내 조직은 앞에서 살펴본 바와 같이 2담당이다. 앞에서 살펴본 것과 같은 제반적인 문제점들의 해소를 위해서는 [그림 4]에서 보는 바와 같은 조직기구의 확대가 필요하다. 즉, 현재 심사1담당과 심사2담당을 상임심판관체제로 전환하기 위하여 제1상임심판관과 제2상임심판관의 기구를 신설하는 방향으로 확대개편되어야 할 것이다.

이러한 개편안이 확정되어 원활히 운영되기 위해서는 조직기구에 상응하는 직급 및 직명조정이 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 현재 3급으로 되어 있는 지방세계관을 2·3급으로 하고 직명을 지방세계국장으로 변화시켜야 할 것이다. 아울러 상임심판관은 3·4급으로 보하여야 할 것이다.

살펴본 바와 같은 대안이 확정될 경우 인력보강이 수반되어야 한다. 인력은 신설된 조직을 운영하는데 있어 필수불가결한 사항인 바 다음과 같은 규모의 인력이 증원되어야 할 것이다. 먼저 전체적으로는 현재 5명에서 19명으로 14명의 증원이 있어야 할 것이다. 구체적으로는 상임심판관인 행정 3·4급의 인력이 2명 증원되어야 하고, 심사담당업무를 수행할 행정 5급의 인력이 2개 담당에서 4개 담당으로 확대되는 바 2명의 증원이 있어야 할 것이다. 또한

12) 이러한 대안에 대한 구체적인 내용은 후술하므로 뒤를 참고하기 바란다.

[그림 4] 조직기구 개편(안)



각 담당에서 업무를 수행할 직원이 현재 3명에서 10명 이상으로 증원되어야 할 것이다.

살펴본 바와 같은 지방세 심사업무를 담당할 조직기구 및 인력규모는 국세심판원과 비교할 때 크다고는 볼 수 없을 것이다. 그 이유는 조직의 규모가 수행하여야 할 업무량과 복잡성, 전문성 등에 의하여 결정되는 바, 단순히 비교할 경우에도 국세심판원이 수행하는 업무의 약 1/3을 수행하고 있으면서도 인력구성면에서는 1/6수준에 지나지 않는다고 할 때, 보다 더 확대될

필요성이 있다고 볼 수 있기 때문이다.

본 고에서 제시한 대안이 실효성을 거두기 위해서는 제1상임심판관과 제2상임심판관의 역할이 정립되어야 하는 바 분장사무에 대한 대안을 제시하면 다음과 같다.

단순하게는 개편전인 심사1담당과 심사2담당에서 수행하는 업무를 제1상임심판관과 제2상임심판관의 업무로 각각 배분하면 될 것으로 보이나 본 고에서는 업무량에 대한 파악을 통하여 제1상임심판관과 제2상임심판관의 업무를 구분하여 보고자 한

<표 4> 지방세 심사인력 증원규모(안)

(단위: 명)

구 분	현행	개편후	증감
계	5	19	14
행정 3·4급	-	2	2
행정 5급	2	4	2
행정 또는 세무 6급	3	13	10

<표 5> 세목별 심사청구 결정현황

(단위: 건, 백만원)

구 분	계		결정내용					
	건수	금액	인용		기각		각하	
			건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	622	201,169	177	90,718	403	100,386	42	10,065
취 득 세	444	115,686	141	56,337	276	49,363	27	9,986
등 록 세	36	32,738	13	11,162	22	21,575	1	1
주 민 세	21	2,414	4	59	16	2,354	1	1
재 산 세	45	5,177	9	299	32	4,872	4	6
자 동 차 세	21	22	2	4	18	16	1	2
종합토지세	47	44,532	6	22,828	33	21,635	8	69
사 업 소 세	3	52	1	21	2	31		
농업소득세	-	-						
도 축 세	-	-						
지역개발세	-	-						
면 허 세	2	-			2			
공동시설세	2	540			2	540		
농어촌특별세	1	8	1	8				

주: 2001년도 자료.

자료: 행정자치부 내부자료.

다. 이를 위해서는 먼저 세목별 심사청구 결정현황을 살펴볼 필요가 있다. <표 5>에서 보는 바와 같이 취득세가 444건으로 가장

많은 비중을 차지하고 있으며, 그 다음은 종합토지세의 47건 그리고 재산세의 45건의 순이다. 금액을 기준으로 할 때에는 취

득세가 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 그 다음은 종합토지세 그리고 등록세의 순이다.

이러한 분석결과를 토대로 한다면 결국 취득세, 농업소득세, 도축세, 지역개발세 등과 관련된 업무를 제1상임심판관이 담당하고 나머지 세목에 대해서는 제2상임심판관이 담당하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 이 경우 필요하다면 제1상임심판관과 제2상임심판관간에 위에서 살펴본 증원인력에 대한 적절한 안분이 있어야 할 것이다.

다. 지방세 심의위원회의 역할 강화방안

지방세법 제77조와 동법 시행령 58조에 설치근거를 두고 운영되고 있는 지방세 심사청구 심의·의결기구인 지방세 심의위원회는 15명 이하로 구성될 수 있도록 하고 있다. 동 위원회는 현재 위원중에서 호선하는 비상임위원장의 주관하에 비상임위원 11명으로 구성되어 매월 평균 1회 개최되며¹³⁾ 담당공무원이 작성한 결정문을 검토하여 일괄 심의·의결하고 있다.

지방세 심의위원회의 역할이 강화되어야 하는 바 이를 위해서는 현행 지방세 심의위원회가 다음과 같이 변화된 모습을 갖출 수 있어야 할 것이다.

먼저 위원장은 상임직 위원장으로 하되 신설되는 지방세계국장으로 하는 대안을 고려할 수 있을 것이다. 이 경우 상시적인

운영이 가능할 것으로 판단되는 바 동 위원회의 실효성과 효율성을 도모할 수 있을 것이다. 위원은 상임 심판관 및 비상임위원으로 구성하되 현재 15명 이하로 되어 있는 위원수는 17개 세목에 대한 전문성 등을 확보하기에 어려움이 있을 것으로 판단되는 바 현재보다 약 2배 정도 확대할 필요가 있을 것이다. 그리고 납세자의 권리를 보호하기 위해서는 신속한 처리가 필요한 바 매월 1회 개최하고 있는 현행 위원회는 최소한 격주에 1회 정도는 개최되어야 할 것이며 점차적으로 이를 늘려나아가 할 것이다. 또한 기존의 지방세 심의위원회는 사법적인 절차를 갖추고 있지 못하기 때문에 헌법재판소로부터 위헌결정을 받은 바 있다. 따라서 당사자가 참석하여 의견을 진술할 수 있도록 하는 등 앞에서 제시한 사법적인 절차와 심리를 거쳐 최종적으로 심의·의결할 수 있도록 하여야 할 것이다.

IV. 결 론

본고는 지방세 구제제도에 대한 현황과 과제를 도출한 후 각 과제에 대한 개선방향을 강구함으로써 동 제도를 활성화할 수 있는 기틀을 다지고자 하였다. 이러한 과정에서 현행 지방세법 제72조에 규정하고 있는 지방세 심사청구제도의 필요적 전심절차가 헌법재판소에 의하여 위헌으로 결정되었다는 사실을 알 수 있었다. 또한 이러한 헌법재판소의 위헌결정이유가 판단기관의 독립성·중립성 부족, 심리절차에 있어

13) 결국 이는 1-2시간 동안 약 40-70건을 처리하여야 하는 문제점이 발생한다고 볼 수 있을 것이다.

사법절차적 요소 미흡 그리고 당사자의 절차적 참여권 미 보장에 기인함을 알 수 있었다. 그럼에도 불구하고 지방세 심사청구 제도는 행정소송에 비하여 구제절차가 간소하고 비용이 적게 들기 때문에 일반 국민들이 계속적으로 활용하고 있음을 또한 알 수 있었다.

이러한 문제의식하에 본 고에서는 동 제도를 폐지하기 보다는 활성화하는 방안을 모색함으로써 납세자의 권익을 증진할 필요가 있다는 결론을 도출할 수 있었다. 이를 위하여 본 고에서는 국세의 심판기능을 수행하고 있는 국세심판원과 비교하는 비교론적 접근방법을 통하여 지방세 구제제도가 가지고 있는 문제점을 도출하였다. 본 고에서 도출한 문제점은 인력의 부족으로 인한 업무량의 과다, 업무과다로 인한 심사청구업무에의 몰입 불가, 업무량과다로 인한 사법적인 절차와 심리방법의 병행 곤란 등의 문제점을 도출할 수 있었다.

이러한 문제점을 해소하기 위한 대안으로 본 고에서는 국세심판원과 같은 독립적인 기구의 신설을 제안하되 현실적용성을

높이기 위하여 단기적인 대안으로 행정자치부내에 있는 지방세 심사기구를 확대개편하는 대안을 제시하였다. 구체적으로는 심사1담당과 심사2담당을 상임심판관체제로 전환하기 위하여 제1상임심판관과 제2상임심판관으로 확대개편하는 대안을 제시하였다. 아울러 기구확대와 함께 직급 및 직명 그리고 인력보강에 대한 대안을 제시하였다. 구체적으로는 지방세제관을 지방세제국장으로 하고 상임심판관을 3·4급으로 보하되 현행 5명에서 19명으로 지방세 심사인력을 증원하여야 한다는 대안을 제시하였다. 또한 지방세 심사청구와 관련하여 의결기능을 수행하는 지방세 심의위원회의 활성화방안을 제시하였다. 구체적으로는 현행 비상임위원장을 상임위원장으로 하되 지방세제국장으로 하고, 15명으로 되어있는 위원수를 약 30명 정도로 증원하며, 월단위로 개최됨으로 인하여 처리되는 안건이 과다하다는 점을 고려하여 격주에 1회 정도 개최도록 하여 내실화를 도모할 수 있도록 하였다. 그리고 사법적인 절차를 가미할 수 있도록 하는 대안을 제시하였다. 