

# 지방세구제제도의 문제점 및 개선방안

편도창

(경상북도 포항시청)

Tel : 054-270-2492, 010-2531-5461

# 지방세구제제도의 문제점 및 개선방안

편도창(경상북도 포항시청)

## I. 서론

2011년 1월 1일자로 기존의 지방세법이 「지방세기본법」과 「지방세법」, 「지방세특례제한법」 등 3개의 법으로 분법됨으로써 지방세에 관한 세법체계가 획기적으로 개선되었다. 특히 「지방세기본법」에서 총칙적인 사항을 정리하고 납세자의 권익보호제도를 대폭 강화하는 규정을 마련하였다. 이에 앞서 2008년 2월 29일부터 정부조직법 개정에 따라 행정안전부의 지방세 심사청구기능이 국무총리산하의 조세심판원으로 이관됨으로써 준사법적 심판절차인 심판청구제도가 도입되었다. 심판청구제도는 징세기관인 지방자치단체와는 독립된 조세심판원에 제기하는 불복절차로서 심판결정에는 ‘심판관의 독립성 보장’, ‘준사법적 심판절차’ 등 납세자의 권리구제를 위하여 여러 가지 제도적 장치를 마련하고 있는 것이 특징이다.

이와 같이 세법체계를 개선·발전시킴과 동시에 지방세 관계법을 해석·적용할 때에도 조세공평주의에 입각하여 집행하여야 한다. 즉 과세기관의 재정권 행사와 국민의 재산권 보장이라는 양면이 대등한 입장에서 적절히 조화되어야 하고 조세법의 입법과정, 세법의 해석 및 집행과정이 모든 국민에게 평등하고 공정하게 적용되어야 한다는 것이다. 지방세법 제20조에서 “이 법 또는 지방세관계법을 해석·적용할 때에는 과세의 형평과 해당 조항의 합목적성에 비추어 납세자의 재산권이 부당하게 침해되지 아니하도록 하여야 한다.”고 규정하고 있다. 공평성 등에 위반하였을 때에는 조세권의 남용이나 일탈로서 위법·부당한 처분이 되어 납세자에게 조세불복을 제기할 수 있는 기회를 부여하는 구제절차가 필요하다. 조세불복 제도는 국가의 재정권에 대한 국민의 권익을 보호할 뿐만 아니라 조세행정의 남용을 방지하고 위법·부당한 과세처분에 대하여 국민의 권리와 이익을 구제하며 조세법 질서의 유지와 조세정의 실현한다는 의미를 가지고 있다.

그럼에도 불구하고 현실적으로 조세분쟁은 계속 늘어나고 있는 실정이다. 이는 복잡다양한 사회현상과 세법체계에 대한 해석차이 등으로 인하여 발생하는 것으로 유추해 볼 수 있다. 이러한 조세분쟁을 사전적으로 예방하기 위한 조세행정상의 노력을 강화하여야 하고, 사후적으로는 납세자의 시간적·경제적 손실을 최소화하기 위한 보다 발전된 구제제도를 마련하여야 한다. 특히 사후적 불복절차인 구제제도의 개선을 위한 노력은 원활한 세법운영과 납세자 권리보장의 강화라는 측면에서 중요하다고 할 수 있다. 이러한 인식하에 본 연구에서는 납세자의 권익증진과 조세행정의 민주화·합리성을 제고하기 위하여 지방세구제제도의 현황 및 문제점을 파악해 보고 이에 대한 개선방안을 제시하여 보고자 한다.

## Ⅱ. 지방세구제제도의 현황 및 실태

### 1. 불복청구의 대상과 범위

지방세 불복청구의 대상은 지방세법에 의한 처분, 즉 위법하거나 부당한 처분, 기타 처분을 받았거나 그 이외에도 필요한 처분을 받지 못함으로써 관리나 이익의 침해를 받은 모든 경우를 포함한다. 다만, 구체적인 사항이 아니고 일반적이고 막연한 사항이나 조세범처벌절차법에 의한 통고처분 등은 관리구제의 대상에서 제외되는데 그 범위는 다음과 같다.<sup>1)</sup> 첫째, 지방세법에 의한 이의신청·심사청구에 대하여 관할 결정기관의 처분에 대하여는 다시 이의신청을 하지 못하는바 이는 일사부재리의 원칙에 따른 것이다. 둘째, 통고처분이라 함은 조세범 등의 행정법에 대하여 벌금·과료·몰수나 추징금 상당액 등을 지정한 장소에 납부하거나 납부의 신청을 하도록 통고하는 행정행위로서 조세범처벌절차법에 의한 통고처분에 대하여는 이의신청의 대상에 해당하지 아니한다. 셋째, 감사원법에 의하여 심사청구가 제기된 사안이나 그 심사청구에 대한 감사원의 심사결정처분에 대하여는 이의신청의 대상에 해당되지 아니하는 것이다. 지방자치단체 및 감사원 중 1개 기관만 선택하여 이의신청이 가능하며 중복적으로 불복을 할 수 없는 것이며, 두 기관에 중복제출한 경우는 지방자치단체에 제출된 이의신청에 대한 본안을 심의하지 아니하고 각하하여야 하는 것이다. 넷째, 지방세기본법에 의한 과세전적부심사의 청구에 대한 결정기관의 처분결정에 대하여 이의가 있는 경우에는 이의신청을 할 수 없으며 그 절차를 거칠 필요가 없다. 또한 이는 과세처분이 아니라 과세기관의 향후 과세방향에 대한 공적인 견해이다.

### 2. 조세구제제도의 특수성

#### 가. 행정심판으로서 조세구제제도

조세 법률관계는 조세법률주의에 입각하여 일반적인 행정관계보다 더 엄격한 법률의 구속을 요구한다. 그 이유는 조세행정은 그 본질이 국민의 재산권을 침해하는 작용이기 때문이다. 이를 실현하기 위한 조세구제제도는 국세기본법이나 지방세법에서 일반적인 행정구제제도와 다른 별도의 구제제도를 마련하고 있다. 이것이 행정심판으로서의 사후구제절차인 이의신청 및 심사청구, 심판청구제도이다. 즉 일반적인 행정구제제도는 행정심판법에서 정하고 있는데, 조세구제제도는 국세기본법이나 지방세법에서 정하고 있어 조세구제제도는 특별 행정심판의 성격을 지닌다.

#### 나. 조세구제제도의 특수성

##### (1) 전문성 및 기술성

조세법의 내용이 복잡하기 때문에 조세분쟁사건을 심리·판단하기 위해서는 전문적·기

1) 전동훈, “지방세 과세처분의 범위와 불복청구 해설”, 「지방재정과 지방세」, 통권 제36호, 한국지방재정공제회, 2010. pp. 129-130.

술적 지식이 필요하다. 조세법의 입법취지해석을 위해서는 경제학 이론을 바탕으로 조세정책까지 이해해야 하고, 조세법을 해석·적용함에 있어서 법학의 일반이론은 물론 헌법·행정법·민사법·상사법 그리고 회계학의 깊은 지식이 필요하다. 그리고 과세물건을 금액화·수량화하여 측정하는 과세표준의 당부를 보다 구체적으로 판단하기 위해서는 회계학의 응용 분야인 세무회계에 숙달되어야 한다.

## (2) 대량성 및 반복성

조세 법률관계는 대량·반복적으로 발생하기 때문에 이에 관한 분쟁도 대량적으로 반복하여 발생한다. 지방세의 경우 일정한 과세요건이 각 세목별로 규정되어 있으며, 재산세 및 자동차세의 경우에는 일정한 과세시점에서 납세의무를 확정하여 이를 부과고지하고 있으므로 조세쟁송도 어느 특정된 시점에 집중될 수 있고, 이러한 조세법률관계가 매년 반복적으로 발생하기 때문에 조세쟁송사건도 매년 반복하여 발생하고, 납세자의 수가 방대하기 때문에 조세불복사건도 다른 행정쟁송사건에 비해 그 수가 방대하다.

## (3) 재산권 침해의 직접성

조세의 부과처분은 일반적인 행정처분보다 납세자인 국민의 재산권을 직접적으로 침해하는 성격이 강하므로 납세자의 시간적·경제적 손실을 최소화하기 위해 이에 대한 구제절차도 보다 신속하게 진행할 필요성이 있다.

# 3. 지방세구제제도의 현황 및 실태

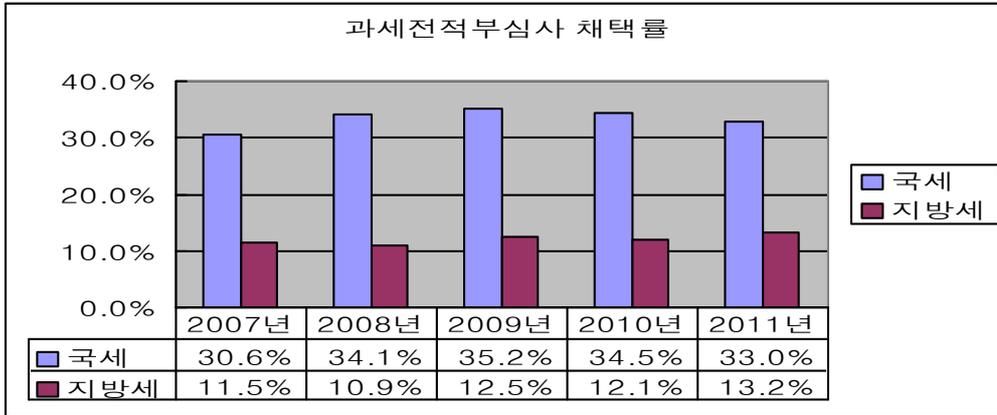
## 가. 과세전적부심사

### (1) 의의

과세전적부심사제도는 과세관청이 세금고지전에 과세할 내용을 납세자에게 미리 알려주고 이에 이의가 있는 납세자는 과세전적부심사를 청구하도록 하여 심사결과 납세자의 주장이 타당한 경우에 세금고지 전에 시정하는 제도이다. 즉 세금 고지전에 납세자의 권익이 부당하게 침해되지 않도록 하는 한편, 민원을 축소하고 세무행정을 실질적으로 향상시켜 세정에 대한 국민의 신뢰성을 높이기 위한 제도이다.

### (2) 현황

과세전적부심사청구의 요처리건수는 2007년 930건에서 2011년 679건으로 점차 감소하는 추세에 있고, 총 처리건수 대비 채택률의 평균 추이를 보면, 지방세의 경우 2007년부터 2011년까지 5년간 평균이 12.0%로 국세(33.5%)보다 낮게 나타났다.



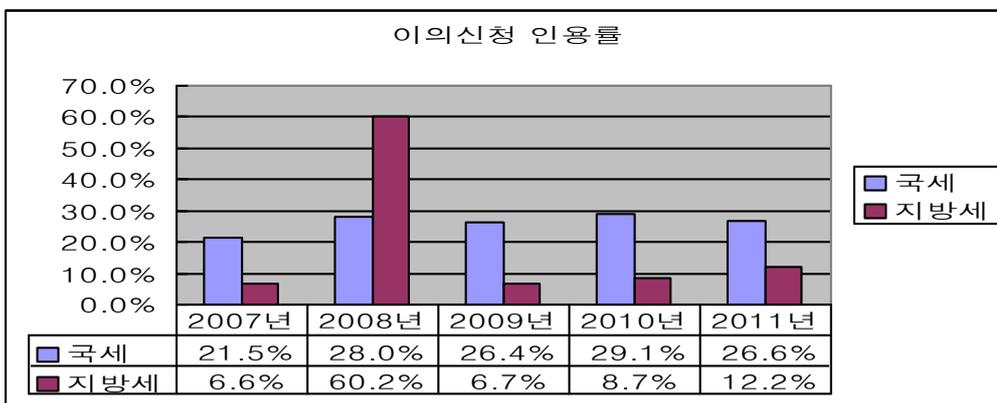
## 나. 이의신청

### (1) 의의

이의신청은 지방세의 부과징수에 관한 위법·부당한 처분을 받거나 필요한 처분을 받지 못함으로써 권리 또는 이익의 침해를 당한 자는 심판청구 또는 심사청구를 제기하기 전에 당해처분을 하거나 하였어야 할 세무관서에 신청하는 구제절차를 말한다. 또한 납세자가 심판청구 또는 심사청구를 제기하기 전에 선택적으로 할 수 있는 제도이며 이를 거치지 아니하고 바로 심판청구나 심사청구, 행정소송도 가능하다. 이의신청을 받은 세무관서의 장은 이의신청을 받은 날로부터 90일(국세의 경우 30일) 이내에 결정하여야 한다.

### (2) 현황

이의신청의 요처리건수는 2007년 3,415건에서 2011년 1,716건으로 점차 감소하는 추세에 있고 총 처리건수 대비 인용률의 평균 추이를 보면, 지방세의 경우 2007년부터 2011년까지 5년간 평균이 18.9%로 국세(26.3%)보다 낮게 나타났다.



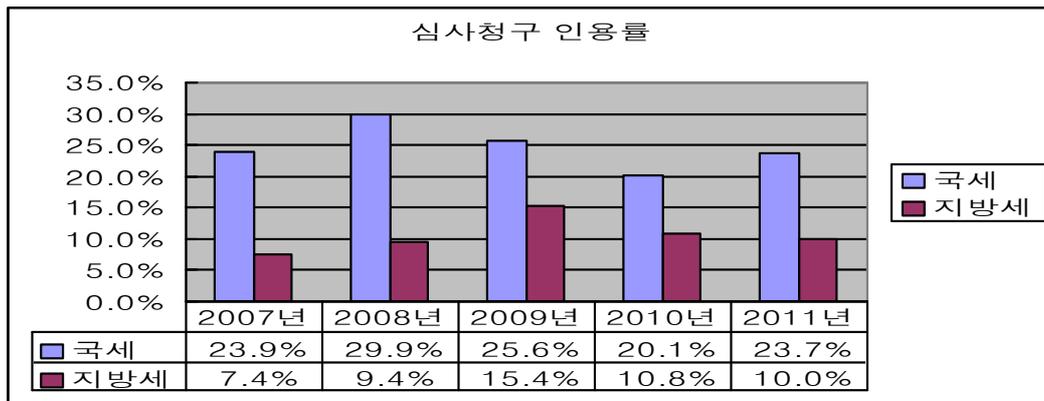
## 다. 심사청구

## (1) 의의

지방세 심사청구는 권리 또는 이익의 침해를 당한 납세자가 처분청의 최상급 기관인 광역 지방자치단체의 장(국세는 국세청장, 관세청장)에게 제기하는 불복절차이다. 이의신청의 결정에 대하여 불복하거나 이의신청에 대한 결정기관 내에 결정통지가 없는 경우에 이의신청 결정기관의 상급감독청에 다시 심사하여 줄 것을 청구하는 것으로서 제2심적 구제절차이지만 이의신청을 거치지 아니하고 바로 심사청구할 수 있다. 그런데 2008. 2. 29 행정안전부의 지방세 심사청구제도가 폐지됨에 따라 도세의 이의신청결정은 심사청구를 할 수 없고 시군세의 이의신청결정만 도지사에게 심사청구를 할 수 있다.

## (2) 현황

심사청구의 요처리건수는 2007년 215건에서 2011년 109건으로 점차 감소한 것은 2008. 2. 29부터 정부조직법 개정에 따라 행정안전부의 지방세 심사청구기능이 국무총리산하의 조세심판원으로 이관됨으로 나타난 결과라고 볼 수 있다. 총 처리건수 대비 경정률의 평균 추이를 보면, 지방세의 경우 2007년부터 2011년까지 5년 평균이 10.6%로 국세의 평균 인용률(24.6%)보다 낮은 것으로 나타났다.



## 라. 심판청구

### (1) 의의

조세심판청구제도는 권리 또는 이익의 침해를 당한 납세자가 징세기관인 국세청, 관세청 및 지방자치단체와는 독립된 조세심판원장에 제기하는 불복절차이다. 지방세의 경우 2008. 2. 29부터 정부조직법 개정에 따라 행정안전부의 심사청구기능이 국무총리산하의 조세심판원으로 이관되었다. 이의신청 및 심사청구와는 달리 심판결정에는 심판관의 독립성 보장, 준사법적 심판절차 등 납세자의 권리구제를 위하여 여러 가지 제도적 장치를 마련하고 있는 것이 특징이다. 심판청구는 당해처분이 있는 것을 안 날(처분의 통지를 받은 때에는 그 받은 날)부터 90일 이내에 제기하여야 하며, 이의신청을 거친 후 심판청구를 할 때에는 이의

신청에 대한 결정의 통지를 받은 날로부터 90일 이내에 제기하여야 한다. 다만, 이의신청 결정기간인 90일 이내에 결정의 통지를 받지 못할 경우에는 그 결정기간이 경과한 날부터 심판청구를 할 수 있다.

## (2) 심리 원칙

### (가) 불이익변경금지의 원칙

심판결정을 함에 있어서 심판청구를 한 처분보다 청구인에게 불이익이 되는 결정은 하지 못한다. 따라서 청구인은 과세표준의 증가, 세액의 증가, 이월결손금의 감소, 환급세액의 감소 등과 같은 불이익을 당하지 아니하며, 불이익 변경금지의 원칙은 납세자가 안심하고 불복절차를 제기할 수 있도록 불복청구권을 보장하기 위한 것이다.

### (나) 불고불리(不告不理)의 원칙

심판결정을 함에 있어서 심판청구를 한 처분 이외의 처분에 대하여는 그 처분의 전부 또는 일부를 취소 또는 변경하거나 새로운 처분의 결정을 할 수 없다. 이는 심판의 범위를 규정하는 것이며 그 범위는 불복의 대상이 된 처분에 국한하고 그 이외의 처분에 대하여는 심판할 수 없다.

### (다) 자유심증주의(自由心證主義)

조세심판관은 심판청구에 관한 조사 및 심리의 결과와 과세의 형평을 참작하여 자유심증으로 사실을 판단한다. 자유심증주의는 본래 소송법에서 발달된 증거법원칙으로서 재판관이 증거자료에 의하여 사실을 인정할 때 증거의 범위나 그 신빙성의 정도를 검토하고 인정함에 있어서 법률상 아무런 구속이나 제한도 받지 않고 자유로이 판단함을 말한다. 자유심증주의는 심사청구와는 달리 심판청구의 심리절차에서만 명문으로 규정하고 있다. 이는 심판청구에서 심판관의 독립성을 보장하여 권리구제의 범위를 확대시키기 위한 것이다.

## (3) 현황

지방세 심판청구의 인용률은 2008년 12.5%에서 2012년 32.6%로 급격히 증가하는 실태를 보여주고 있다. 이는 지방세 과세청의 위법·부당한 조세처분이 증가하고 있는 것으로 유추해 볼 수 있고, 결국 납세자들이 준수법적 심판절차인 심판청구를 더 많이 선호하는 결과로 이어질 수 있다는 것이다. 심판청구 인용률의 평균 추이를 보면, 지방세의 경우 2008년부터 2012년까지 5년 평균이 18.94%로 국세의 평균 인용률(27.24%)보다 낮게 나타났으나 점차 증가추세를 보여주고 있다.

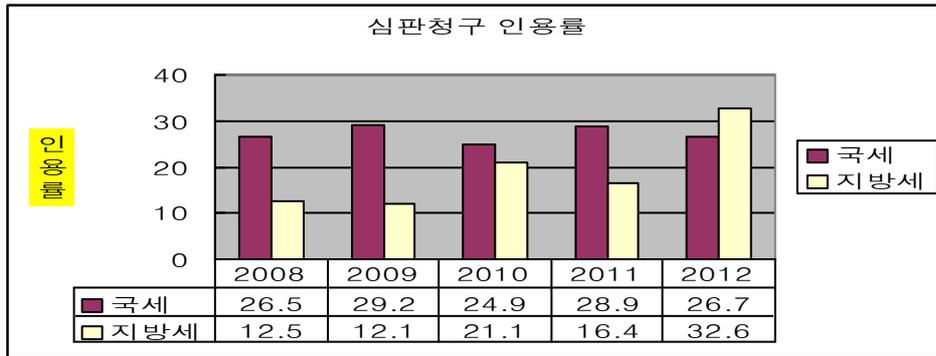
### [국세 및 지방세 심판청구 처리실적]

(단위: 건, %)

년 도	전년이월	접 수	처 리 대 상	처 리	인용률(%)	
					국세	지방세
2008	1,871	5,244	7,115	5,316	26.5	12.5
2009	1,799	5,851	7,650	5,664	29.2	12.1
2010	1,986	5,224	7,210	5,373	24.9	21.1
2011	1,837	6,313	8,150	6,296	28.9	16.4
2012	1,854	6,424	8,278	6,444	26.7	32.6

자료: 국무총리 조세심판원 홈페이지(<http://www.tt.go.kr>)

주1) 인용률은 취하사건과 연도별 특이 청구사건을 제외한 건수기준으로 산정



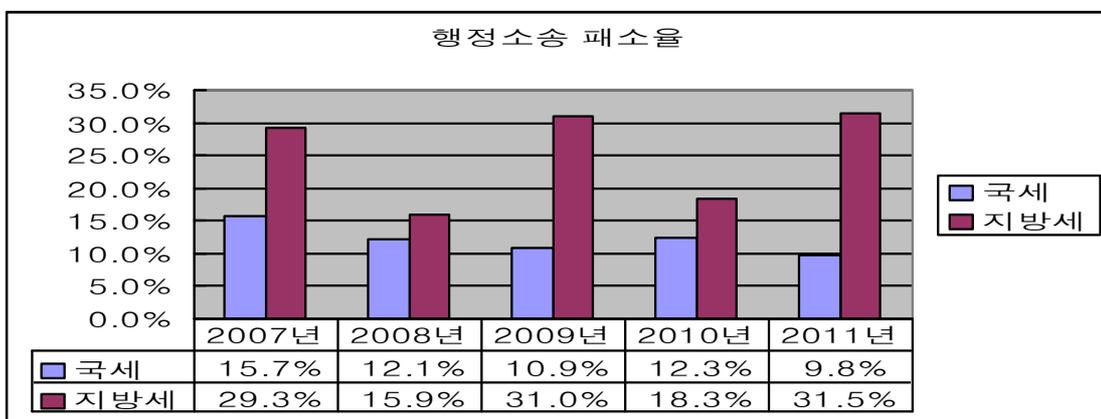
## 마. 행정소송

### (1) 의의

행정소송은 공법상의 법률관계에 관한 분쟁에 관하여 행하는 재판절차를 말한다. 행정소송은 항고소송, 당사자소송, 민중소송 및 기관소송을 대별, 다시 항고소송은 취소소송, 무효등확인소송, 부작위위법확인소송으로 분류된다. 항고소송 중 취소소송이 조세행정청의 위법한 처분의 취소 또는 변경을 구하는 소송으로 대표적인 조세행정소송이라 할 수 있다. 조세소송의 대상이 되는 행정처분은 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 이에 준하는 행정작용을 말한다. 그러나 상대방에게 구체적 법률상의 변동이나 효과를 발생하지 않는 행정청 내부의 행위나 권유, 사실상의 통지와 종국적 처분의 중간과정에서 이루어지는 절차에 관한 처분은 독립하여 행정소송의 대상이 되지 않는다고 할 수 있다.

### (2) 현황

행정소송의 처리대상건수는 2007년 1,367건에서 2011년 925건으로 매년 감소하고 있는 것으로 나타났다. 당년종결건수 대비 패소율의 평균 추이를 보면, 지방세의 경우 2007년부터 2011년까지 5년 평균이 25.2%로 국세의 평균 패소율(12.2%)보다 월등히 높게 나타났다.



## 바. 감사원법에 의한 심사청구

감사원법 제43조의 규정에 의하여 위법·부당한 과세처분에 대하여 심사청구를 할 수 있다. 이는 감사원이 가지고 있는 행정기관 및 공무원에 대한 직무감찰권에 의한 권리구제의 성격과 행정소송에 대한 전심절차의 성격을 동시에 지니고 있다. 감사원의 심사청구를 거친 사건에 대하여는 조세심판원에 대한 심판청구 또는 광역자치단체에 대한 심사청구를 할 수 없으며, 결정의 통지를 받은 날부터 90일 이내에 행정소송을 제기할 수 있다.

## Ⅲ. 지방세구제제도의 문제점과 개선방안

앞에서 살펴본 지방세 구제제도의 현황 및 실태에 대한 분석을 통하여 그 문제점과 개선방안에 대하여 검토해 보았다. 지방세 구제제도의 운영적 측면에서 보면 법체계 및 전문성의 미흡으로 인한 조세분쟁이 날로 늘어나고 있다는 것이다. 제도적인 측면에서는 첫째, 지방세 구제절차에서 임의적 전치주의를 채택하고 있어 간이·신속한 권리구제가 되지 못하고 소송업무 폭주로 인한 법원의 부담이 가중된다는 측면에서 문제가 있다는 지적이다. 둘째, 지방세의 과세전적부심사 청구기간이 30일 이내로 되어 있어 사후적 구제제도의 청구기간 보다 짧아 납세자에게 소명자료 마련 등 충분한 준비시간이 되지 못하는 문제가 있다. 셋째, 국세에 관한 이의신청 결정기간은 이의신청을 받은 날로부터 30일 이내로 되어 있으나 지방세의 경우는 90일 이내로 되어 있어 조세처분에 관한 권리구제의 기능이 약화되고, 납세자의 부담이 가중된다는 측면에서 문제가 있다. 이러한 문제점에 대하여 국세의 심판절차와 비교·검토하여 그 차이를 분석해 보고 이에 대한 개선방안을 제시해 보고자 한다.

### 1. 세법체계 및 전문성(운영적 측면)

2011년 1월 1일자로 법체계를 새롭게 하는 지방세 3법이 시행되었으나 성격이 유사한 세목들을 통폐합하고 총칙부분을 대폭 보완하는 등 전반적인 법령체계 정비 및 법제도적인 개선에는 부족한 점이 많다. 이는 지방세 법령에 관한 일반론과 기본원리의 명확성을 지속적으로 높여 나가야 하는 과제를 안고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 심판청구의 2012년 인용률이 지방세의 경우 32.6%(국세 26.7%)에 달하고, 행정소송의 2011년 패소율이 지방세의 경우 31.5%로 국세(9.8%) 보다 높게 나타난 것은 법체계의 복잡성과 법적용·해석 착오 등이 주요 원인으로 볼 수 있다. 또한 리스차량 취득세 과세권을 두고 인천시와 서울시의 갈등, 행정안전부의 유권해석에 대한 반발<sup>2)</sup> 등 최근 법체계와 법해석에 관한 분쟁이 날로 늘어가고 있는 실정이다.

따라서 법체계의 문제점과 법적용·해석 차이 등으로 인한 조세분쟁을 줄여 나가는 적극적인 노력이 필요하다. 우선 법체계의 정비를 위해서는 보다 선진화된 국세와 외국의 법령체계를 비교·분석하는 등 다양한 방법을 통하여 바람직한 법령체계 정비 및 법제도적인 개선방안을 개발해 나가야 한다. 이와 더불어 법적용·해석 차이를 줄여나가기 위해서는 세법

2) 2012년 11월 27일자 한국일보 보도내용 중에서

연찬, 사례연구활동 등 과세업무의 전문성을 확보하는 노력도 병행해 나가야 한다.

## 2. 행정심판 전치(前置)주의(제도적 측면)

### 가. 필요적 전치주의의 위헌결정

구 지방세법 제78조 제2항 및 제81조의 필요적 전치주의에 관한 규정은 2001. 6. 28. 헌법재판소의 위헌결정(2000헌바30)으로 2001. 12. 29. 지방세법 개정을 통하여 삭제됨으로써 지방세는 국세와 달리 임의적 전치주의를 취하고 있다. 헌법재판소가 위헌결정한 이유는 ① 지방세 부과처분에 대한 이의신청 및 심사청구의 심의·의결기관인 지방세심의위원회는 그 구성과 운영에 있어서 심의·의결의 독립성과 공정성을 객관적으로 신뢰할 수 있는 토대를 충분히 갖추고 있다고 보기 어려운 점, ② 이의신청 및 심사청구의 심리절차에 사법절차적 요소가 매우 미흡하고, ③ 당사자의 절차적 권리보장의 본질적 요소가 결여되어 있다는 점이다. 결국 지방세법상의 이의신청·심사청구제도는 헌법 제107조 제3항에서 요구하는 “사법절차 준용”의 요청을 외면하고 있고 재판청구권을 보장하고 있는 헌법 제27조 제3항에도 위반된다고 선언하고 있다.

### 나. 국세의 행정심판 전치(前置)주의

국세소송을 제기하기 위해서는 당해처분에 대한 행정심판의 재결을 반드시 거쳐야 한다. 국세소송을 제기하기 전에 전심절차로 심판청구 또는 심사청구를 거치도록 한 것은 간이·신속한 권리구제 및 행정기관의 전문지식을 활용하여 소송업무 폭주로 인한 법원의 부담을 덜고 비용과 시간을 절약하는데 의의가 있다. 또한 국세기본법에서 감사원법에 따른 감사원 심사청구를 거친 경우에도 전심절차를 거친 것으로 규정하고 있다. 다만, 지방세의 경우 행정심판을 거치지 아니하고 행정소송을 제기할 수 있다.

국세에 관한 심판청구의 심리·결정에는 조세심판관에 대한 제척·회피·기피, 자유심증주의, 당사자의 질문검사 신청권, 구술심리주의의 강화, 불고불리의 원칙과 불이익변경금지 원칙의 적용, 재결의 방식 등의 면에서 사법절차에 가까운 여러 가지 요소를 갖추고 있다. 그러나 최근 지방세 관련법령에서는 관계서류의 열람 및 의견진술권 부여 등 심판절차의 규정을 보완하였고 행정심판법의 일부 조항을 준용함으로써 준사법적 절차를 적용할 수 있게 되었으나 국세의 심판절차에 관한 규정에 비하면 다소 미흡한 부분이 있다. 이러한 상황에서 지방세의 임의적 전심절차에 대한 개선이 필요하다는 주장이 있으나 이에 대한 찬반의 논란이 대두되고 있다.

### 다. 필요적 전심절차의 도입

지방세 관련법령의 개정을 통하여 심리·결정절차에서 사법적 절차를 보완하는 등 현재의 위헌요소를 제거함으로써 지방세 행정심판제도에도 국세와 같이 필요적 전심절차를 도입할 필요가 있다. 지방세소송을 제기하기 위해서는 당해처분에 대한 행정심판의 재결을 반드시 거치도록 개선하여야 한다. 즉 지방세소송의 전심절차로 심판청구 또는 심사청구를 반드시 거치도록 하여 간이·신속한 권리구제 및 행정기관의 전문지식을 활용하여 소송업무 폭주로

인한 법원의 부담을 덜고 비용과 시간을 절약한다는 것이다. 결국 시·군·구세는 시·도지사의 심사청구를 거치거나 조세심판원장의 심판청구를 거치고, 시·도세의 경우에는 조세심판원장의 심판청구 절차를 거치도록 하는 필요적 전심절차로 전환하는 것이다. 헌법재판소의 위헌결정에서 지적한 판단기관의 독립성·중립성의 불충분, 심리절차상 사법절차적 요소 미흡, 당사자의 절차적 참여권이라는 본질적 요소 흠결 등 위헌요소를 완전히 해소하지 않고서는 전심절차의 개선은 어려울 것이다. 그러나 국세의 심판절차 규정, 국세심사위원회의 운영, 국세심판사무처리규정 등 보다 선진화된 국세의 심판절차와 비교·검토하여 지방세 심판절차에 대한 문제점을 개선하는 노력을 지속적으로 전개할 필요가 있다.

#### [조세불복제도 비교]

구분		종전		개정		
		재결청	행정소송과의 관계	재결청	행정소송과의 관계	
국세	행정심판	이의신청	처분청	-	-	
		심사청구	국세청장	필요적 전심	필요적 전심	
		심판청구	재정경제부장관소속 국세심판원	필요적 전심	국무총리소속 국세심판원	
지방세	행정심판	이의신청	처분청	-	-	
		심사청구	시군세	도지사 또는 행정자치부장관	임의적 전심	도지사
			도세	행정자치부장관	임의적 전심	-
		심판청구	시·군/도세	-	-	국무총리소속 국세심판원

자료: 전동훈(2010), p119.

### 3. 청구기간 및 결정기간의 문제(제도적 측면)

#### 가. 과세전적부심사 청구기간

현재 지방세기본법상 과세전적부심사청구의 기간은 통지를 받은 날부터 30일 이내에 하도록 되어 있다. 과세전적부심사청구의 기간은 사후적 구제제도인 이의신청이나 심사청구, 심판청구의 청구기간(90일 이내) 보다 짧으므로 연장해야 한다는 주장이 나오고 있다. 그 이유는 통지를 받은 후 30일 이내 청구하도록 한 것은 신속한 권리구제에 유용하기는 하지만 납세자가 자력 또는 세무대리인의 조력을 받아 자신의 권리와 이익을 보호할 수 있는 증거자료를 수집하고 관련법령을 검토하기에는 다소 부족한 기간<sup>3)</sup>이므로 권리구제의 기능을 충분히 수행하지 못하는 문제점을 내포하고 있다는 것이다. 따라서 납세자에게 소명자료 마련 등 충분한 준비시간을 주기 위하여 지방세 과세전적부심사의 청구기간을 60일 정도로 연장하는 것이 바람직하다고 하겠다. 그러나 현행 지방세기본법에서 국세와 동일한 청구기간을 적용하고 있고 과세전적부심사 청구기간에도 납부불성실가산세가 부과되어 납세자의 부담을 가중시킨다는 점에서 반대의 주장도 있어 이에 대한 추가적인 논의가 필요하다고 본다.

#### 나. 이의신청의 결정기간

3) 안숙찬, “조세불복제도의 개선에 관한 연구”, 「사회과학연구」, 9권, 덕성여자대학교 사회과학연구소, 2003. p. 84.

현재 지방세기본법에서는 이의신청을 받은 세무관서의 장은 이의신청을 받은 날부터 90일 이내에 결정하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 국세의 경우 이의신청을 받은 지방국세청장은 이의신청을 받은 날로부터 30일 이내 결정하도록 되어 있다는 점에서 차이가 있다. 이의신청제도는 권리 또는 이익의 침해를 당한 자가 심판청구 또는 심사청구를 제기하기 전에 당해처분을 하거나 하였어야 할 세무관서(국세의 경우 소관 지방국세청장)에 이의신청을 할 수 있도록 하는 제도이다. 조세처분에 관한 권리구제의 기능을 강화하고 납세자의 부담을 덜어준다는 측면에서 이의신청에 대한 신속한 결정을 할 필요가 있다. 따라서 이의신청은 납세자가 심판청구 또는 심사청구를 제기하기 전에 선택적으로 할 수 있고 이를 거치지 아니하고 바로 심판청구나 심사청구도 가능하다는 점에서 결정기간을 국세와 같이 30일 이내로 단축하는 것이 바람직하다고 하겠다.

#### [조세구제제도의 청구·결정기간 차이]

구분	청구기간		결정기간	
	국세	지방세	국세	지방세
과세전적부심사	통지후 30일 이내	국세와 동일	30일 이내	국세와 동일
이의신청	90일 이내	국세와 동일	<b>30일 이내</b>	<b>90일 이내</b>
심사청구	90일 이내	국세와 동일	90일 이내	국세와 동일
심판청구	90일 이내	국세와 동일	90일 이내	국세와 동일

## IV. 결론

본 연구는 지방세 구제제도의 현황 및 문제점에 대한 분석을 통하여 개선방안을 제시해 보았다. 지방세 구제제도의 개선을 위하여 보다 선진화된 국세의 심판절차와 비교·분석하여 그 차이와 대안을 검토해 보았다. 지금까지 검토한 사항에 대하여 요약 정리하면 다음과 같다.

첫째, 운영적 측면에서는 법체계 및 전문성을 강화하는 방안을 강구하여야 한다. 법체계의 문제점과 법적용·해석 차이 등으로 인한 조세분쟁을 줄여 나가기 위한 노력이 필요하다. 우선 법체계의 정비를 위해서는 보다 선진화된 국세와 외국의 법령체계를 비교·분석하는 등 다양한 방법을 통하여 바람직한 법령체계 정비 및 법제도적인 개선방안을 개발해 나가야 한다. 이와 더불어 법적용·해석 차이를 줄여나가기 위해서는 세법연찬, 사례연구활동 등 과세업무의 전문성을 확보하는 노력도 병행해 나가야 한다.

둘째, 지방세 구제절차에 필요적 전치주의를 도입할 필요가 있다. 지방세 관련법령의 개정을 통하여 심리·결정절차에서 사법적 절차를 보완하는 등 현재의 위헌요소를 제거함으로써 지방세 행정심판제도에도 국세와 같이 필요적 전심절차를 도입할 필요가 있다. 즉 지방세소송을 제기하기 위해서는 당해처분에 대한 행정심판의 재결을 반드시 거치도록 하여 간이·신속한 권리구제가 되고, 행정기관의 전문지식을 활용하여 소송업무 폭주로 인한 법원의 부담을 덜고 비용과 시간을 절약한다는 것이다.

셋째, 지방세의 과세전적부심사 청구기간을 연장하는 것이다. 납세자에게 소명자료 마련 등 충분한 준비시간을 주기 위하여 지방세 과세전적부심사의 청구기간을 30일 이내에서 60일 이내로 연장하는 것이 바람직하다고 하겠다.

넷째, 지방세에 관한 이의신청의 결정기간을 현행 90일 이내(국세의 경우 30일 이내)에서 30일 이내로 단축하는 것이다. 조세처분에 관한 권리구제의 기능을 강화하고 납세자의 부담을 덜어준다는 측면에서 이의신청에 대하여 신속히 결정할 필요가 있다. 지방세 이의신청은 납세자가 심판청구 또는 심사청구를 제기하기 전에 선택적으로 할 수 있고 이를 거치지 아니하고 바로 심판청구나 심사청구도 가능하다는 점에서 국세의 결정기간과 동일하게 단축하는 것이 바람직하다고 하겠다.

## 참고문헌

전동훈, “지방세 과세처분의 범위와 불복청구 해설”, 「지방재정과 지방세」, 통권 제36호, 한국지방재정공제회, 2010.

안숙찬, “조세구제제도의 개선방안에 관한 연구”, 한국조세연구원, 2005.

한상국·박훈, “조세불복제도의 개선에 관한 연구”,  
국무총리 조세심판원 홈페이지(<http://www.tt.go.kr>)

안전행정부 홈페이지(<http://www.mopas.go.kr>)

안전행정부, 지방세정연감, 각연도

국세청 홈페이지(<http://www.nts.go.kr>)