

## 조세심판청구제도의 문제점에 관한 개선방안

박상봉\*

### <요 약>

최근 심판청구사건이 증가하는 추세와 조세심판구조, 심판기간, 심판청구 중복, 심판청구사건에 대한 심리 및 재결, 그리고 심판전치주의 등 광범위한 영역에서 많은 문제점을 분석을 할 수 있다. 현행 심판청구제도가 납세자의 권익구제를 실효성 있게 보장하기 위해서는 개선이 필요하다. 심판청구사건이 접수된 현실을 감안, 현행 90일의 재결기간은 비현실적이므로 처분의 내용이 복잡하거나, 개별사건의 난이도 사유가 있는 경우에는 재결기간을 연장. 조세심판원장은 조세심판관회의의 의결내용을 거부할 권한이 없으므로 의결에 따라 재결 의결내용이 명백히 잘못된 경우에는 재심리를 권고할 수 있도록 별도의 근거규정이 필요하다. 경제적 사정으로 대리인을 선임하지 못한 소액 불복청구의 인용률이 상대적으로 낮아 영세납세자에 대한 권리구제의 필요성과 국선심판청구대리인 제도의 홍보를 강화해야 할 것이다. 감사원의 심사청구는 각기 다른 기관에서 동일한 조세심판업무를 중복적으로 수행하는 것은 비효율을 초래할 수 있으므로 감사원법에 의한 심사청구는 그 불복대상을 감사원의 감사로 인한 처분으로 제한하고, 필요적 전치절차로 되어 있는 국세청의 심사청구는 임의절차로 전환의 필요성이 본 연구는 현행의 조세심판청구제도의 문제점과 개선점을 이론적 논의보다는 실무적 차원에서 연구의 시사점을 제시하고 있다.

핵심주제어 : 심판청구, 조세심판원, 조세불복, 납세자, 권익구제

## I. 서론

심판청구는 국제기본법 또는 세법에 따른 처분으로서 위법 또는 부당처분을 받거나 필요한 처분을 받지 못함으로 인하여 권리나 이익을 침해 당한 자가 조세심판원장에게 그 처분의 취소 또는 변경이나 필요한 처분을 청구하는 절차이다. 조세심판원은 과세관청의 무리한 세금 부과에 대한 납세자들의 억울함을 풀어주는 ‘전초기지’ 역할을 수행하는 정부 기관이다. ‘행정심판전치주의(行政審判前置主義)’에 따라 조세심판원을 거쳐야만 법원에 소송을 제기할 수 있기 때문이다.

국제청(심사청구) 또는 감사원(심사청구)을 통한 구제의 길도 있지만 대부분의 조세불복 사건은 조세심판원으로 몰리고 있는 실정이다. 그만큼 조세심판원의 역할이 중요하며 억울함을 풀기 위해 심판원의 ‘문턱’을 넘는 납세자들이 조세심판원에 대한 기대치가 높을 수밖에 없다는 것이다. 조세심판원의 존립 이유는 납세자권리구제 그 이상도 이하도 아니다. 따라서 철저한 중립성과 조세법률주의에 근거를 둔 심판결정을 내려야 하는 것이 당연하다.

일반적으로 과세관청이 세금부과 과정에서 세법 해석상 모호한 대목이 상당할 경우 국고에 유리한 방향의 부과처분을 내리는 경향이 두드러진다는 것이 현실이다. 과세관청 입장에서는 법원으로 판단을 받기 전까지는 스스로 내린 과세결정이 정당하다고 믿을 수밖에 없다. 만약 부당성이 짙은 과세라면 이를 1차적으로 걸러낼 수 있는 기관이 바로 조세심판원이다. 최근 이슈가 되고 있는 해의 자회사 지급보증 수수료 과세에 대해 법원이 납세자 승소 판결을 하향하는 추세이다. 일부분 기업이 얼마의 세금을 억울하

게 부과 받았는지 여부에 대한 정확한 통계치를 확인하기 어려운 이 사건의 본질은 법원의 판결에 따라 부실조세로 귀결되어가고 있다. 오랜 기간 분쟁을 겪고 최근 납세자 승소로 끝난 KB은행의 4000억원대 법인세 소송, 동부그룹 계열사(동부하이텍, 동부메탈)들로 대표되는 대기업들의 회계상 영업권에 대한 과세도 부실과세 낙인이 찍히고 있는 형국이다. 문제는 법원의 판결에 앞서 조세심판원이 이를 걸러낼 수 있는 기회가 있었다는 점이다. 조세심판원이 이를 제대로 걸러냈다면 납세자들이 소송을 진행하면서 낭비한 시간과 돈을 아낄 수 있었을 것이다. 과세관청 또한 소송비용(예산)을 아낄 수 있었을 것이다. 대표적인 사례 몇 가지만 찾아냈지만 문제의 핵심은 고액의 세금이 걸린 사건에 있어서 심판원이 과세관청과 다를 바 없는, 국고주의적 결정을 내리고 있다는 시장의 평가가 사라지지 않고 있다는 점이다.

특히 조세심판원이 고액 사건일수록 세수확보를 위해 국제청의 입장을 고려하고 있다는 것이다. 조세심판원의 중립성과 독립성이 훼손되고 궁극적으로 납세자권리구제기관으로서의 역할을 제대로 해내지 못하고 있다는 것이다. 현행 조세심판제도도 여전히 심판구조, 심판기관, 심판청구, 심판청구사건에 대한 심리 및 재결, 그리고 심판전치주의 등 광범위한 영역에서 많은 문제점이 나타나고 있다.

본 연구는 현행의 조세심판청구제도의 구조적인 문제점을 파악하고 납세자에 대한 실질적인 권리구제강화와 기본권 보장을 제고하고 조세불복심리의 신속한 결정과 납세자 권리의 철저한 구제제도 등의 문제를 해결함으로써 납세자 중심의 조세불복제도의 실현을 위한 합리적인 방안을 제시하고자 한다.

## II. 조세심판청구의 이론적 배경

조세심판원의 심판청구는 부당하거나 억울한 세금을 고지 받은 경우 조세심판원에 심판청구를 제기하여 잘못된 세금을 바로잡을 수 있는 제도이다. 이 제도는 이의신청이나 심사청구에 비하여 실질적인 납세자권리구제에서 훨씬 우월한 제도라고 할 수 있다. 권리 또는 이익의 침해를 당한 납세자가 정세기관인 국세청 및 관세청과 독립된 조세심판원에 제기하는 불복절차이고 이의신청, 심사청구와는 달리 심판결정에는 심판관의 독립성보장, 준수법적기능 부여 등 납세자의 권리구제를 위하여 여러 가지 제도적 장치를 마련하고 있는 것이 특징이다.

심판청구에 대한 결정을 하기 위하여 국무총리 소속으로 조세심판원을 두며, 그 권한에 속하는 사무를 독립적으로 수행한다. 조세심판원에는 원장과 조세심판관을 두되, 원장과 원장이 아닌 상임조세심판관은 고위공무원단에 속하는 일반직 또는 별정직공무원 중에서 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고, 비상임조세심판관은 대통령령이 정하는 바에 따라 위촉한다.\* 조세심판관은 조세·법률·회계분야에 관하여 전문지식과 경험을 갖춘 자로서 대통령령이 정하는 자격을 가진 자이어야 한다.\*\* 조세심판관의 임기는 3년으로 하고 2차에 한하여 연임할 수 있으며,\*\*\* 금고이상의 형의 선고를 받았을 때 장기의 심신쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 때가 아니면 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다. 심

판청구는 당해 처분이 있는 것을 안 날(처분의 통지를 받은 때에는 그 받은 날)부터 90일 이내에 제기하여야 한다. 이의신청을 거친 후 심판청구를 하는 경우의 청구기간에 관하여는 제61조 제2항\*\*\*\*을 준용한다.

심판청구는 대통령령이 정하는 바에 의하여 불복의 사유를 갖추어 그 처분을 하거나 하였어야 할 세무서장을 거쳐 조세심판원장에게 하여야 한다. 심판청구서가 세무서장을 거치지 아니하고 조세심판원장에게 직접 제출된 때에는 조세심판원장은 당해 심판청구서의 부분을 관할세무서장에게 송부하고, 그 뜻을 당해 청구인에게 통지하여야 한다. 청구서의 제출을 받은 세무서장을 이를 받은 날로부터 7일 이내에 그 청구서에 답변서를 첨부하여 조세심판원장에게 송부하여야 한다. 답변서에는 이의신청에 대한 결정서(이의신청에 대한 결정이 있는 경우에 한한다), 처분의 근거·이유 및 처분의 이유로 된 사실을 증명할 서류, 청구인이 제출한 증거서류 및 증거물 기타 심리자료 일체를 첨부하여야 한다. 답변서가 제출되면 조세심판원장은 지체 없이 그 부분을 당해 심판청구인에게 송부하여야 한다.

조세심판원장은 심판청구를 받은 때에는 이에 관한 조사와 심리를 담당하게 하기 위하여 주심 조세심판관 1인과 배석조세심판관 2인 이상을 지정하여 조세심판관회의를 구성하게 한다. 조세심판관회의는 주심조세심판관이 그 의장이 되며, 의장은 그 심판사건에 관한 사무를 총괄한다. 다만, 주심조세심판관이 부득이한 사유로 직무를

\* 국세기본법 67조 ③

\*\* 국세기본법 67조 ⑥

\*\*\* 국세기본법 67조 ⑤

\*\*\*\* 66조 제2항

1. 지방국세청장의 조사에 따라 과세처분을 한 경우

2. 조사한 세무서장과 과세처분한 세무서장이 서로 다른 경우

3. 세무서장에게 제81조의15에 따른 과세전적부심사를 청구한 경우

⑥ 이의신청에 관하여는 제61조제1항·제3항 및 제4항, 제62조제2항, 제63조, 제64조제1항 단서 및 제2항과 제65조, 제65조의2를 준용한다. 이 경우 제65조제2항 중 “90일”은 “30일”로 본다.

수행할 수 없는 때에는 조세심판원장이 배석조세심판관 중에서 그 직무를 대행할 자를 지정한다. 조세심판관은 다음의 자격을 가진 자이어야 한다. 첫째, 조세에 관한 사무에 4급 이상의 국가공무원·지방공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로서 3년 이상 근무한 자 또는 5급 이상의 국가공무원·지방공무원으로서 5년 이상 근무한 자, 둘째, 판사·검사 또는 군법무관의 직에 5년 이상 재직한 자, 셋째, 변호사·공인회계사·세무사·관세사 또는 감정평가사의 직에 6년 이상 재직한 자, 넷째, 공인된 대학에서 법률학·회계학·무역학·재정학 또는 부동산평가학의 부교수이상의 직에 재직한 자료 한다. 조사관은 3급 공무원, 4급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원이나 계약직 공무원으로서 국세(관세를 포함) 또는 지방세 사무에 2년이상 근무한 자, 변호사·공인회계사·세무사 또는 관세사의 자격을 가진 자로 한다.\* 조세심판관회의\*\*는 담당조세심판관 3분의 2이상의 출석으로 개의하고, 출석조세심판관 과반수의 찬성으로 의결한다.\*\*\* 조세심판관회의는 공개하지 아니한다. 다만, 조세심판관회의의장이 필요하다고 인정하는 때에는 공개할 수 있다. 심판청구는 그 처분을 하거나 하였어야 할 세무서장을 거쳐 조세심판원장에게 하거나 세무서장을 거치지 않고 직접 조세심판원장에게 할 수 있으며, 조세심판원장은 심판청구를 받은 날로부터 90일 이내에 결정하여야 한다. 담당조세심판관은 필요하다고 인정하는 때에는 수개의 심판사항을 병합하거나 병합된 심판사항을 수개의 심판사항으

로 분리할 수 있다. 담당조세심판관은 심판청구에 관한 조사와 심리를 위하여 필요한 때에는 직권 또는 심판청구인의 신청에 의하여 질문검사권\*\*\*\*을 행사할 수 있다. 담당조세심판관은 심판청구인이 행위 또는 요구에 정당한 사유 없이 응하지 아니함으로써 당해 심판청구의 전부 또는 일부에 대하여 심판함이 현저히 곤란하다고 인정하는 때에는 그 부분에 관한 심판청구인의 주장을 인용하지 아니할 수 있다. 심판청구에 관한 조사 및 심리의 결과와 과세의 형평을 참작하여 자유심증으로 사실을 판단한다.

조세심판원장이 심판청구를 받으면 이에 관한 조사와 심리를 담당할 주심조세심판관 1명과 배석조세심판관 2명 이상을 지정하여 조세심판관회의를 구성하게 한다. 다만, 주심조세심판관이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없는 때에는 조세심판원장이 배석조세심판관 중에서 그 직무를 대행할 자를 지정하도록 하고 있다. 조세심판관회의가 종전에 조세심판원에서 한 세법의 해석·적용을 변경하여 의결을 하거나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 때에는 조세심판관합동회의가 그 심리를 거쳐 이를 결정한다.\*\*\*\*\* 다만, 심판청구의 대상이 대통령령이 정하는 금액에 미달하는 소액\*인 것 또는 경미한 것인 경우나 심판청구가 청구기간의 경과 후에 있는 때에는 조세심판관회의의 심리를 거치지 아니하고 주심조세심판관이 이를 심리하여 결정할 수 있다.\*\* 조세심판관회의는 결정을 함에 있어서 심판청구를 한 처분 이외의 처분에 대하여는 그 처분의 전부 또는 일부를 취소 또

\* 국세기본법 67조, 국세기본법 시행령 제55조의 3

\*\* 주심조세심판관 1인과 배석조세심판관 2인 이상 지정하여 조세심판관회의 구성

\*\*\* 국세기본법 제72조 ③

\*\*\*\* 국세기본법 시행령 제76조 제1항 : 질문검사권에는 심판청구인, 처분청, 관계인 또는 참고인에 대한 질문, 이들의 장부, 서류, 그 밖의 물건의 제출 요구, 검사 또는 감정기관에 대한 감정의뢰 등

\*\*\*\*\* 국세기본법 시행령 제62조 ②

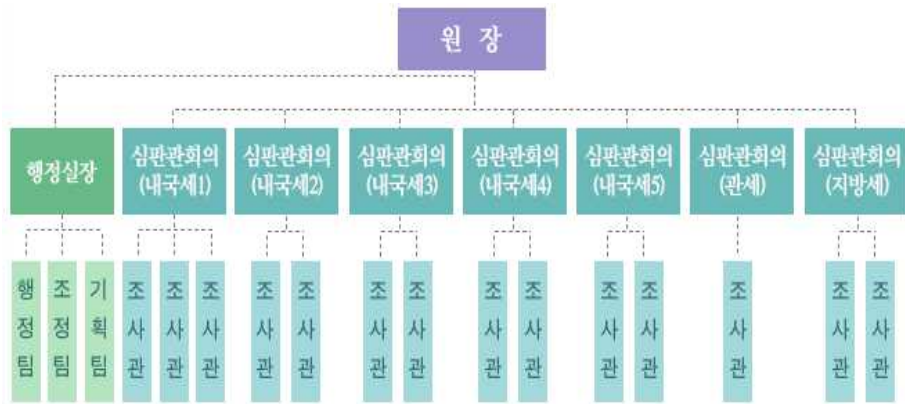
\* 심판청구금액 3천만원 미만

\*\* 국세기본법 제78조 ①

는 변경하거나 새로운 처분의 결정을 하지 못한다. 또한 심판청구를 한 처분보다 청구인에게 불이익이 되는 결정을 하지 못한다.

2016년 3월 31일 현재 조세심판원의 현황은 원장, 6심판부(내국세 4심판부, 소액 내국세 및 관세 1심판부, 지방세 1심판부) 13조사관실 및 행정실로 구성되어 있다. 행정실장은 일반서무 외에 심

판청구의 접수 및 결정결과의 통지, 담당조세심판관의 지정 및 통지, 심판청구사건에 대한 심판결정의 종합조정 및 심판제도의 개선, 심판결과과 대법원의 확정판례나 조세심판원의 선결정례와의 상호 저촉여부 검토 등의 업무를 관장하고 있다. 조세심판원의 조직도는 <그림 1>과 같다.



출처 : 조세심판원홈페이지(<http://www.ntt.go.kr>)

<그림 1> 조세심판원의 조직

### Ⅲ. 조세심판청구제도의 문제점과 개선방안

조세심판청구는 선택적 절차로 원처분청의 재결기관이므로 시정에 대한 기대로 납세자가 이 절차를 선택하고 있다. 각 연도별 심판청구의 처리현황을 살펴보면 <표 1>과 같다. 2011년, 2012

년에 비해 2014년, 2015년은 연간 2,000건이 증가하는 추세를 보이고 있다. 이는 상당수의 납세자가 불복의 초심절차로 이의신청을 선택하였다가 채택이 되지 않자 원처분청이 아닌 조세심판원에 심판청구를 하는 것으로 판단이 된다. 이 증가추세는 조세불복제도 중 조세심판원의 심판청구의 중요성을 나타내고 있다.

<표 1> 5년간 심판청구 처리 현황 (단위 : 건, %)

연도	연도이월	당년접수	당해처리	처리비율	인용률
2011	1,837	6,313	6,296	77.3	23.1
2012	1,854	6,424	6,444	77.8	27.8
2013	1,834	7,883	7,314	75.3	25.1
2014	2,403	8,474	8,750	80.4	22.2
2015	2,127	8,273	8,177	78.6	24.1

자료 : 조세심판통계연보(<http://www.ntt.go.kr> 2015)

## 1. 조세심판인원 처리기간 분석

조세심판원에 한 해 동안 접수되는 불복사건의 건수는 1만건(이월사건 포함)이 넘는다. 조세심판원장을 비롯해 6명의 상임심판관, 조사관 등 총 112명의 직원이 불복사건을 처리하는 실정이다. 조세심판원에 따르면 2014년 기준 상임심판관 1인당 처리 건수는 1458건이었다. 2011년 1049건, 2012년 1074건, 2013년 1219건을 기록하는 등 매년 증가세가 뚜렷하다. 조사관 1명당 처리하는 사건 처리수도 2012년 496건에서 2013년 522건, 2014년 625건으로 해마다 증가 되고 있다. 2008년 조세심판원이 확대 재편될 당시 직원 수는 108명이었다. 이후 2010년까지 인력 충원이

없다가 2011년 심판원 직제개정에 따라 114명으로 늘었는데, 지난해 채차 직제개정을 하면서 111명으로 줄었다. 정원이 아닌 현원기준으로 했을 때 107명으로, 심판원 설립 이후 인력은 오히려 줄었다. 인력난은 조세심판원을 바라보는 외부의 시각을 부정적으로 만드는 원인이다. 국제기본법에 조세심판청구 처리기간이 '90일'로 규정되어 있으나, 실제 조세심판 처리기간은 90일을 넘기면서 납세자들의 불편을 가중시키고 있기 때문이다. 조세심판원은 개별사건의 난이도, 과세관청과 청구인의 추가 주장 및 증빙에 대한 분석 등 다양한 사유로 법정 기한의 초과시 납세자에게 통보 및 숙지를 시키는 방안이 필요하다(<그림 1> 참조).

<그림 1> 조세심판원 인력(현원). 1인당 처리 건수 추이



자료: 조세심판통계연보(<http://www.ntt.go.kr> 2015)

## 2. 국제심판원 불복청구 처리기간 추이 분석

불복청구 사건을 처리하는데 소요되는 기간이 최근 줄어들고 있는 경향을 보이고 있지만 아직까지 법정처리기한을 지키기에는 부족하다. 조세심판원에 따르면 불복청구 사건의 평균 처리기간(국제·지방세 포함)은 2011년 181일에서 2012

년 167일, 2013년 150일로 하락세를 보이다가, 2014년 185건으로 급등했다. 조세심판원 자체적으로 강력한 처리기간 단축 노력을 기울인 지난해에는 10일이나 줄인 175일을 기록했다. 핵심은 처리기간을 줄이는데 문제가 아니다. 지금 현재만으로도 조세심판원은 공정한 사건처리라는 명목으로 법을 위반하고 있는 형편이다. 게다가 이는 어디까지나 평균치다. 특정 몇몇 사건의 경

우 ‘연(年)단위’를 넘겨 처리되는 경우도 상당한 것으로 알려져 있다.

특히 납세자가 국세청 등 과세관청과 세금을 놓고 벌인 조세불복에서 승소(인용)하기 전까지

는 납부했던 세금을 전액 돌려받을 수 없기 때문에(세금을 납부한 후 조세불복을 진행하는 경우), 사건처리가 지연될수록 납세협력비용 등 부담이 가중될 수밖에 없는 것이다(<그림 2> 참조).

<그림 2> 국세심판원 평균처리일수 추이 (단위 : 일)



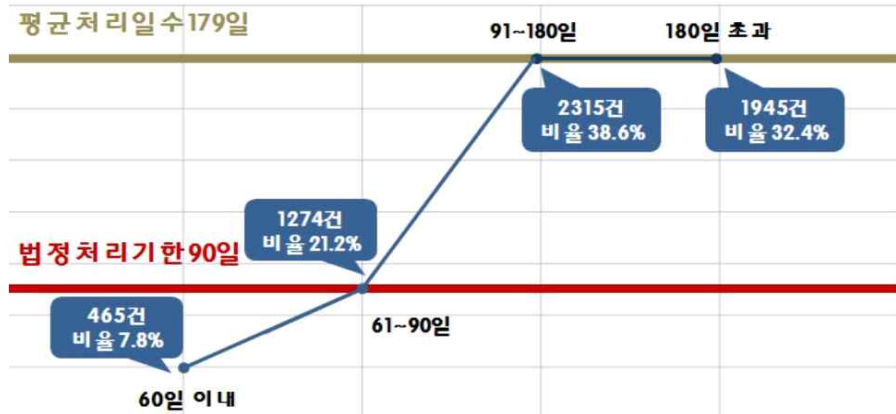
자료: 조세심판통계연보(<http://www.ntt.go.kr> 2015)

<그림 3>에서는 조세심판청구 평균 처리기간은 179일이 걸린 것으로 나타났다. 국세기본법에서 정한 조세심판청구 처리기간(90일)에 비해 두 배 가량의 시간이 더 걸린 셈이다. 조세불복 사건 10건 중 7건은 법정처리기한을 넘었다. ‘91~180일’ 이내에 처리한 사건의 비율은 38.6%였으며, ‘180일 초과’ 처리사건은 32.4%였다. 국세 세목별 평균 처리일수는 180일로, 법인세가 283일로 가장 길었다. 이어 관세(231일), 상속세(204일), 증여세(200일), 종합소득세(187일) 등의 세목이 평균 처리일수를 넘겼다. 이해관계 등 여러 가지 이유가 있겠으나, 대체적으로 조세불복 사건에 걸린 세금 규모가 고액일수록 사건처리는

지연되고 있었다. 실제 청구금액이 ‘1천억~5천억원’ 구간의 평균 처리일수는 무려 937일이었으며, ‘2백~5백억원’은 541일, ‘1백억~2백억원’ 413일, ‘50~1백억원’은 369일 등으로 고액일수록 심판청구 처리기간이 길었다. 반면 ‘3천만원 미만’인 소액사건의 경우는 128일, ‘3천만원~1억원’ 144일로 상대적으로 세금 규모가 소액 일수록 처리일수가 짧았다.

납세자나 기업이 제기한 조세 불복 청구사건을 처리하는데 반년 가까이 걸리고 있다. 납세자들 입장에서는 세금으로 인한 불만사항에 더해 사건처리가 장기화될수록 납세협력비용 등의 부담도 가중될 수밖에 없다.

<그림 3> 조세심판원 청구 처리기간



자료: 조세심판통계연보(<http://www.ntt.go.kr> 2015)

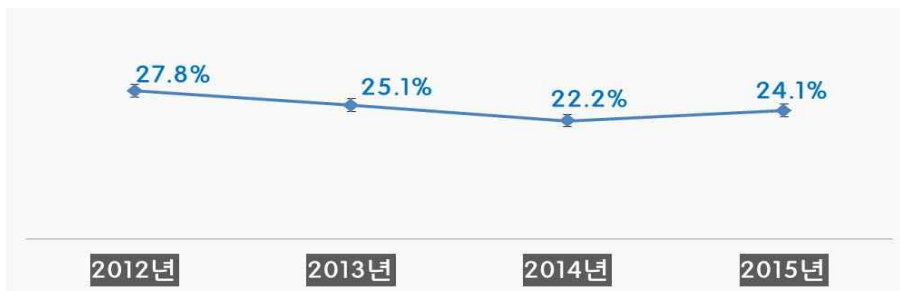
### 3. 조세불복 청구 인용률 분석

<그림 4>에서는 심판원의 납세자권리구제 불복청구 인용률(납세자 승소율)은 불과 몇 년 전 까지도 해도 하락세를 거듭하다 최근 반등했다. 조세심판원에 따르면 불복청구 인용률(국세·지방세 포함)은 2012년 27.8%에서 2013년 25.1%, 2014년 22.2%로 하락 추이를 보였다. 이후 지난해 불복청구 인용률은 24.1%를 기록, 직전연도인 2014년에 비해 1.9%p 상승했다. 인용결정을 받지 못한 경우 과세관청에서 부과한 세금이 억울해도 납세자의 세법해석 착오로 치부되는 경우가

대부분이다. 조세심판원에서 기각결정이 내려지더라도 소송 과정에서 결과가 뒤집히는 경우가 상당히 많다. 조세일보가 새누리당 박명제 의원실에 요청한 자료에 따르면 국세청을 상대로 제기된 조세소송 건수는 2012년 1779건에서 2013년 1881건, 2014년 1957건으로 해마다 늘어나고 있다. 조세소송 건수가 늘어남에 따라 소송가액도 2012년 2조9800억원에서 2013년 2조7600억원, 2014년 5조5676억원으로 상승하고 있다.

전체 소송에 대한 국세청의 기각율은 2011년 9.8%에서 2012년 11.7%, 2013년 13.5%로 매해 상승하다가 2014년 13.4%로 소폭 하락했다.

<그림 4> 조세불복청구 인용률 추이



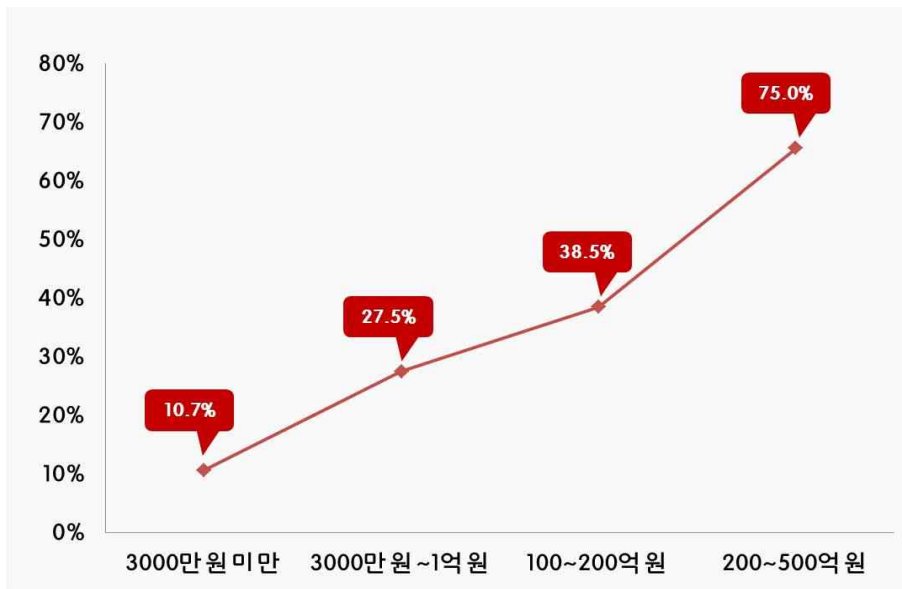
자료: 조세심판통계자료(<http://www.ntt.go.kr> 2015)



<그림 5>에서는 지난해 내국세 기준(재조사 포함) 조세청구세액이 '5백~1천억억원'일 때 인용률은 75.0%로, 전체 조세청구세액별 인용률 가장 높았다. 청구세액 규모에 따라 인용률의 차이를 보였는데, 청구세액이 고액일수록 인용률이 높고 소액일수록 상대적으로 인용률은 낮았다. 실제 청구세액이 '2백억원~5백억원' 구간의 인용률은 65.6%, '1천억~5천억억원' 구간은 50.0%의 인용률을 보인 반면에, '3천만원 미만'의 인용률은 10.7%, '3천만원~1억원' 구간의 인용률은

27.5%로 소액사건일수록 인용률이 고액에 비해 낮은 현실이었다. 납세자들이 제기한 거액의 불복청구 사건의 인용률이 높게 나타남에 따라 국세청 부실과세 축소 방안에 대한 제도 개선이 시급하다고 지적했다. 조세불복 사건에서 청구세액이 고액일수록 '조세심판청구 인용률'이 높은 것은 납세자의 승소를 의미하는데, 인용률이 높다는 것은 결국 과세관청인 국세청의 세금부과 결정에 오류가 많다는 것을 반증한다.

<그림 5> 2015년 내국세 청구세액별 인용률



자료: 조세심판통계연보(<http://www.ntt.go.kr> 2015)

<그림 6> 과세관청의 세금부과에 대해 억울하다며 조세심판원에 불복을 청구한 납세자들의 구제여부가 회계사, 세무사, 변호사 등 청구대리인이 유·무에 따라 극명하게 구분되고 있다. 청구대리인이 있었을 때의 납세자 승소율이 대리인이 없는 경우에 비해 높게 나타나고 있기 때문이다. 조세심판원 '2015년 조세심판통계연보' 자료에 따르면 지난해 조세심판원의 처리대상

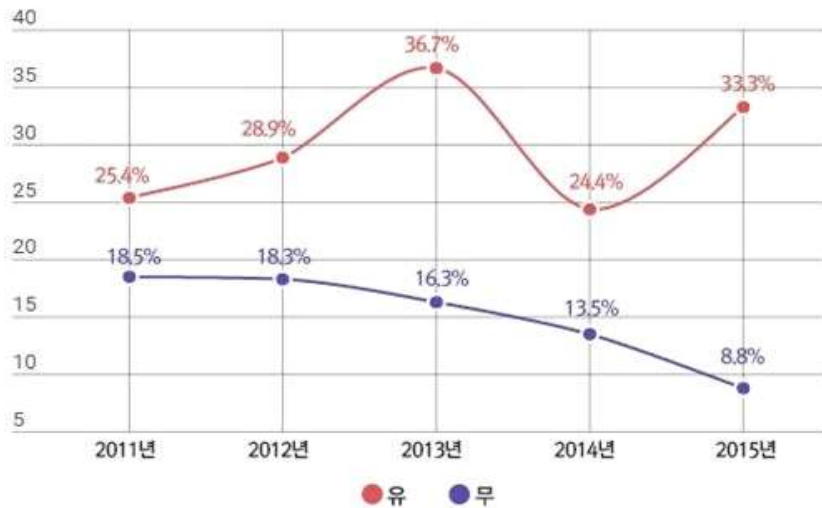
내국세 전체 사건은 7490건으로, 처리된 사건은 5999건(처리율 80.1%)이 처리됐다. 이에 따른 납세자의 승소율은 26.0%였는데, 세무전문가 등 청구대리인의 유무에 따라 인용률이 4배 이상의 차이를 보였다.

지난해 조세심판원의 처리대상건수(7490건) 중 세무대리인을 선임한 건수는 5446건, 일반인이 직접 신청한 건수는 2044건이었다. 이 가운데 인

용결정된 978건을 보면, 세무대리인을 선임한 경우가 866건으로 33.3%의 인용률을 보인 반면, 납세자 개인이 신청한 경우는 112건으로 8.8%에 불과했다. 이러한 급격한 인용률 차이로 납세자 개인이 신청한 조세심판청구 인용률은 2009년 단 한번도 연간 인용률을 넘어서지 못하고 있다. 2009년부터 지난해까지 연간 평균 인용률은 약 23%

내외에서 최대 31%를 기록하고 있지만, 세무대리인이 없는 경우 인용률은 대체적으로 18% 내외 수준을 유지하고 있다. 일각에서는 부당하고 억울한 세금으로부터 납세자를 보호하기 위한다는 설립취지를 두고 있는 조세심판원이 법무·세무법인을 앞세운 자금력이 있는 사람들의 의견만을 받아들이는 것 아니냐는 지적을 내놓고 있다.

<그림 6> 청구인의 유·무별 인용률 추이



자료: 조세심판통계연보(<http://www.ntt.go.kr> 2015)

#### 4. 심판청구 소송가액에 분석

<그림 7>에 의하면 심판청구 소송가액 50억원 초과 조세소송만 보면 국세청의 기각율이 높게 형성되고 있다. 2015년 국회예산정책처가 발표한 자료에 따르면 소송가액 50억원 이상 소송 중 확정판결이 난 건수는 2010년 38건, 패소건수는 13건으로 패소율은 34.2%였으며, 2011년에는 52건 중 19건이 패소, 패소율은 36.5%를 기록했다. 이후 패소율은 2012년 30.8%에서 2013년에는 무려 45.6%까지 증가했다. 2014년 27.3%로 패소율이 낮아졌지만, 소송가액 50억원이상 고액 사

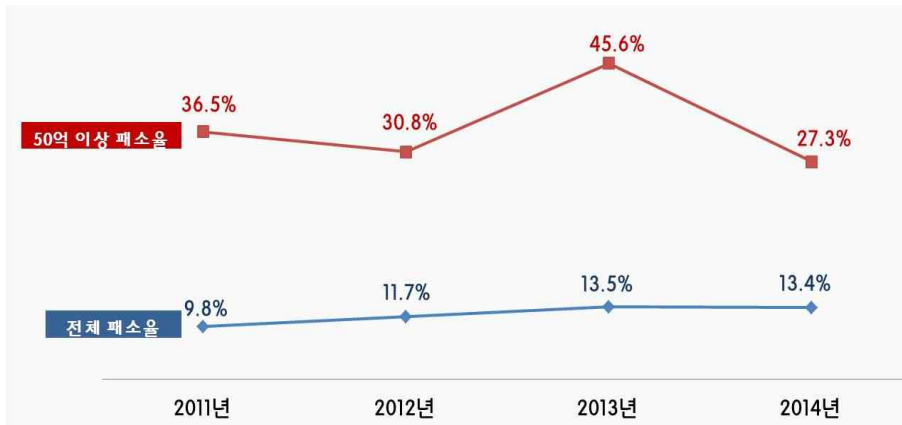
건의 패소율은 전체 조세소송 국가 패소율이 200% 넘는다. 심판청구 제도의 우선순위가 납세자 권리구제가 아닌 국가 세수확보에 맞춰져 운용되고 있다는 것이 이유라 할 수 있다. 조세심판원 전문성이 부족하면 결국 한 쪽으로 치우치게 되고, 심판경험이 부족한 주심들이 전체적인 국가의 국고주의적 결정을 내리도록 몰아갈 가능성이 높지 않겠냐는 것이다. 또한 법원에서 납세자 승소 결정이 내려진 사안과 유사한 사건에 대해서도 유연하게 결정방향을 변경하는 부문에 있어서도 매우 소극적이라는 지적이다. 전문가들은 이런 상태가 계속될 경우 납세자권리구제 기

관으로서 심판원의 권위가 무색해지고 반드시 확보되어야 할 독립성과 투명성에 큰 훼손이 가해질 수밖에 없다고 할 수 있다.

조세전문가는 “행정심판기관으로서 심판원이 제대로 된 역할을 하지 못하고 있다는 시장의 평가가 나오는 것은 큰 문제가 아닐 수 없다”라며 조세심판원이 세수확보를 고려해 인용률을 고의적으로 조절하는 것 아니냐는 의혹까지 나오고 있는데 이는 기관의 존립 이유를 부정하는 것이나 다름없다”고 말했다. 그는 “조세심판원이 기각한 사건이 법원에서 결과가 바뀌는 경우 해당 사건 심판에 관여한 인사들에 대한 패널티

부여 등 강도 높은 자정장치를 둘 필요가 있다”라며 “납세자들은 애를 태우게 만들면서 정작 정부 기관은 ‘온정주의’로 일관한다면 이는 과세기관에 대한 납세자들의 신뢰를 떨어뜨리게 될 것”이라고 강조했다. 조세전문가는 “세무대리인들 사이에서 고액사건의 경우 어차피 기각될 테니, 심판원이 심판청구에 시간을 줄이고 법원으로 청구하는 것이 비용을 줄이는 방법”이라는 이야기까지 나온다는 사실을 조세심판원이 알고 있는지 인지하고 있는지 조세심판원이 제대로 기능하지 못하고 실정이다.

<그림 7> 국세청의 고액소송(법원 확정판결 기준)추이



자료: 조세심판통계연보(<http://www.ntt.go.kr> 2015)

#### IV. 결 론

현행 조세심판제도는 여전히 광범위한 영역에서 많은 문제점이 나타나고 있다. 이로 인하여 현행 조세심판제도는 그 본래적 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있는 측면이 있다. 현행 조세심판제도가 국민의 권익구제를 실효성 있게 보장하기 위해서는 다음과 같은 제도적 개선이 필요하다고 하겠다.

첫째, 심판청구사건에 대한 재결과 관련하여, 심판청구사건이 폭주하고 있는 현실을 감안할 때, 현행 90일의 재결기간은 비현실적이므로 개별사건의 난이도, 과세관청과 청구인의 추가 주장 및 증빙의 내용이 복잡하거나 그 밖에 부득이한 사유가 있는 경우에는 재결기간을 연장할 수 있도록 하여야 한다. 실제 조세심판원 홈페이지에 납세자의 글(2016.3.18.)이 재결 법정처리 기한을 지켜달라는 제목으로 달린 글의 내용은

구체적으로 심판청구를 접수했는데, 청구 과다로 인해 사건처리가 지연되는 것 같다. 청구인은 불복절차로 채납된 세금 또는 이미 납부한 세금으로 자금(운용)에 어려움을 겪고 있다고 쓰여 있다. 불복청구 후 하염없이 속만 태우는 납세자의 입장에서는 법정처리기간의 존재 자체가 무의미하다고 느낄 법 한 대목이다. 지키지 못할 바에는 법정처리기간을 폐지하든가, 법정처리기간을 지킬 수 있도록 심판원의 인력 체계 등 시스템을 고쳐야 하는 것이 정답이다. 실제로 전문가들은 납세자들의 권리구제를 위해 심판원에 적절한 인원을 충원시켜야한다는 목소리를 내고 있다. 익명을 요구한 한 조세전문가는 조세불복을 하더라도 원처분의 집행이 정지되지 않아 일단 세금을 내야 하므로 심판결정이 지연될수록 납세자의 권익은 침해된다고 하며 이들의 피해를 막기 위해서라도 인력 충원 등 획기적인 대책 마련이 필요하다고 밝혔다. 또 다른 조세전문가는 그동안 조세심판원 인력 문제가 꾸준히 제기되어 왔다. 그런데 정부가 이에 대한 조치를 제대로 취하고 있지 않다. 납세자들의 불편이 가중되고 있는 상황을 해결하지 않는 것은 납세자 권익보호에 관심이 없다는 말 아닌가라고 말했다. 그는 이어 단순히 자리를 늘려주는 것에 대한 거부감으로 이 문제를 접근해서는 안된다. 조세심판원의 설립취지가 납세자 권익보호라는 차원에서 접근한다면 조세심판원 인력충원 문제에 대한 발전적인 해결책이 도출될 수 있다고 강조했다. 그리고, 조세심판원장은 조세심판관회의의 의결 내용을 거부할 권한이 없으므로 의결에 따라 재결하여야 할 것이고, 다만, 의결내용이 명백히 잘못된 경우에는 재심리를 권고할 수 있도록 별도의 근거규정을 마련하여야 한다. 또한, 심판기관의 독립성 확보를 전제로, 인용재결이 처분청의 법령해석과 상이하거나 대법원의 판례에 반하는 경우에는 과세관청도 법원에 제소할 수 있

도록 하여야 한다.

둘째, 조세심판원장은 조세심판관회의의 의결 내용을 거부할 권한이 없으므로 의결에 따라 재결하여야 할 것이고, 다만, 의결내용이 명백히 잘못된 경우에는 재심리를 권고할 수 있도록 별도의 근거규정을 마련해야 한다. 심판기관과 관련하여, 조세심판의 공정성을 확보하기 위해서는 심판기관의 독립성이 제도적으로 보장되어야 하므로 조세심판원의 인사와 예산을 국무총리실로부터 독립적으로 운용하여야 하고, 심판관과 조사인력도 국세청 등 집행기관에서 전입 받아 임명할 것이 아니라 전문인력을 자체적으로 선발하여 양성하는 제도를 마련하여야 한다. 그리고, 조세심판관의 신분상 독립성을 보장하기 위하여 심판원장에 대한 자격·임기 및 신분보장에 관한 규정을 두고, 교수·변호사 등 외부 전문인력을 상임조세심판관으로 영입할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 하며, 조세심판관의 직무상 독립성을 보장하기 위하여 조세심판원장이 조세심판관합동회의에 회부할 수 있는 사유를 구체적으로 특정하여 규율하고, 조세심판관회의에서 의결하는 것이 부적합한 경우 등 일정한 사유가 있는 경우에는 조세심판관회의의 결정으로도 해당사건을 조세심판관합동회의에 직접 회부할 수 있도록 하여야 한다. 이와 더불어, 심판관과 조사인력의 적절한 업무량을 산정하여 그에 따라 인력을 확충하고, 납세자의 권익보호 및 편의제고를 위하여 전국 주요도시에 조세심판원의 지부 내지 출장소를 설치하는 방안도 검토해야 한다.

셋째, 심판청구와 관련하여, 심판청구의 객관성과 명확성을 전제로 인터넷에 의한 온라인 심판청구 등 서면 이외의 다양한 심판청구 방식을 도입하고, 처분청의 답변서와 청구인의 항변자료를 심판기관의 홈페이지 등에 제출하도록 하여 동 자료를 당사자와 심판기관에서 이용할 수 있

도록 하여야 한다. 집행정지의 실효성을 확보하기 위하여 그 요건을 구체화하고 집행정지의 절차 등에 관한 사항들도 명확하게 규정하여야 한다.

넷째, 경제적 사정으로 대리인을 선임하지 못한 소액 불복청구의 인용률이 상대적으로 낮아 영세납세자에 대한 권리구제를 강화할 필요성이 대두된다. 현재 조세심판원은 세법지식과 증빙서류의 부족, 전문가 조력 부재 등으로 권리구제에 어려움을 겪는 소액·영세 심판청구인들이 지원을 받는 국선심판청구대리인 제도는 대리인 선임 없이 청구금액 1천만원 이하의 심판청구를 제기한 개인은 무료로 국선심판청구대리인의 지원을 받을 수 있다(법인사업자와 상속세, 증여세, 종합부동산세, 관세, 지방세 심판청구 등은 지원 대상에서 제외) 국선대리인의 1천만원이하의 청구금액 증액의 필요성도 요구된다. 조세심판원은 2016년 4월 현재 수도권지역에서 활동하는 기존 국선심판청구대리인 9명 외에 광주, 대구, 대전, 부산 등에서 활동하는 조세전문가 4명을 국선심판청구대리인으로 추가 선임했다. 광주·전라권, 대구·경북권, 부산·경남·제주권, 대전·충청권 등 각 지역별로 국선심판청구대리인이 선임됨에 따라 전국의 소액·영세 심판청구인이 국선심판청구대리인 제도의 혜택을 골고루 받을 수 있을 것으로 기대된다. 조세심판원 앞으로 조세심판원은 심판청구서가 접수되면 청구인에게 안내장을 송부해 국선심판청구대리인 제도에 대해 설명하고 대리인 지정을 신청할 수 있도록 안내와 심판청구서가 접수되면 청구인에게 안내장을 송부하여 국선심판청구대리인 제도에 대해 설명 국선대리인 제도 안내 및 홍보를 강화해야 할 것이다.

다섯째, 현재 감사원의 심사청구는 각기 다른 기관에서 동일한 조세심판업무를 중복적으로 수행하는 것은 낭비와 비효율을 초래할 수 있으므

로 감사원법에 의한 심사청구는 그 불복대상을 감사원의 감사로 인한 처분으로 제한하고, 필요적 전치절차로 되어 있는 국세청의 심사청구와 조세심판원의 심판청구는 임의절차로 전환이 필요하다.

본 연구는 현행의 조세심판제도의 문제점을 분석함에 있어 이론적 논의보다는 실무적 측면에서 문제 접근한 면이 있고, 개선 방안을 제시함에 있어 이론적인 근거를 토대로 개선효과를 논의하기 보다는 실무적인 차원에서 기대되는 효과 위주로 분석한 면이 조직론적인 측면에서 관련기관에 미칠 수 있는 영향 등에 대한 분석을 하지 못한 한계가 있다. 향후 조세행정심판제도 개선을 위한 연구에서는 본 연구의 한계점을 보완되기를 기대한다.

## 참고문헌

1. 김정순(2002), *행정심판제도의 발전방안 연구*, 법제처.
2. 김태룡(2012), *새한국행정론*, 대영문화사.
3. 소순무(2012), *조세소송*, 영화조세통람.
4. (주)영화조세통람(2015), *조세편람(개정시행규칙 수록)*.
5. 김범준(2009), “조세심판제도의 실무적 개선방안과 입법론,” *조세법연구*, 제15-1호, 한국세법학회.
6. 김영조 외(2005), “주요선진국의 조세불복제도 연구,” *국세청 연구보고서*.
7. 김완석(1990), “조세심판제도의 문제점과 개선방안,” *세무학연구*, 1990(6). 한국세무학회.
8. 박종수(2012), “현행 조세법상 납세자이익보호 및 권리구제제도에 관한 연구,” *세무학연구*, 제29권 제2호, 한국세무학회.
9. 배병운(2012), “조세심판제도의 개요와 현황,”

- 법제 통권, 제652호, 법제처.
10. 이철송·김완식(1988), “조세심판제도의 합리적 개선방안,” 건양대학교 대학원.
  11. 지성(2014), “조세행정심판제도의 개선에 관한 연구,” 서울대학교 행정대학원.
  12. 정경석(2005), “우리나라 조세불복제도에 관한 연구,” 고려대학교 정책대학원.
  13. 정지선·최천규(2012), “납세자의 권리구제를 위한 심판청구제도의 합리적 개선방안,” *중앙법학*, 제14권 제2호, 중앙법학회.
  14. 정혜빈(2011), “조세심판제도에 관한 연구,” 고려대학교 법무대학원.
  15. 조현관(2009), “우리나라 조세불복제도의 개선방안에 관한 연구,” 고려대학교 정책대학원.
  16. 최문석(2009), “조세불복제도의 개선방안에 관한 연구,” 한남대학교 경영산업대학원.
  17. 채우석(2008), “조세행정심판전치제도에 관한 연구,” *연구보고서*, 제50권, 한국조세연구소.
  18. 국세기본법 홈페이지, <http://www.lawnb.com/lawinfo/contents>
  19. 조세심판원 홈페이지, <http://www.tt.go.kr>
  20. 조세심판원(2015), 조세심판토계연보, <http://www.tt.go.kr/mUser/attach/formList.do>
  21. 국세심사사무처리규정(2014), 국세청.
  22. 국세청 홈페이지, <http://www.nts.go.kr>
  23. 조세일보 <http://www.joseilbo.com/index.php>
  24. C. Friedrich(1940), “Public Policy and the Nature of Administration Responsibility,” C. Friedrich and Mason(eds.), *Public Policy*.
  25. C. Gilbert(1959), “The Framework of Administration Responsibility,” *Journal of Politics*, Vol. 21.
  26. David H. Rosenbloom(1989), *Public Administration : Understanding Management, Politics, and Law in the Public sector*.
  27. H. Finer(1941), “Administration Responsibility in Democntratic Government,” *PAR*, Vol. 1.
  28. Holly E. Dolbey(1994), “Wetlands Permitting under Section 401 of the Clean Water Act: Do proposals for an Administrative Appeals Process have any Appeal?”, *13 Virginial Environmental Law Journal*.

## Abstract

### A Study on Solutions to the Problems of the Current Tax Appeal System

Park, Sang-Bong\*

The purpose of this study was to investigate lots of problems that the current tax appeal system has, which are becoming serious issues as tax appeal cases are recently increasing. Those problems include the unreasonable procedure and period of deliberation on tax appeal cases, permission of a same tax appeal by more than one governmental agencies and the compulsory transposition system of tax appeal cases. All of these problems should be rectified in order to ensure that the currently tax appeal system protect taxpayers' rights and interests effectively.

According to the current tax appeal system, the period from the receipt of tax appeal cases to ruling on them is up to 90 days. This is unrealistic, so that period should be allowed to be extended if those cases about more complicated taxation or if they are even harder to be treated for any reason. At present, chief of Tax Tribunal has to unconditionally accept resolution from the meeting of tax judges and make a ruling accordingly because he has no right to reject that resolution. But now, it's time to establish legal grounds based on which the chief suggests the tax judges to reconsider their resolution if it is undoubtedly wrong. Currently, there's a relatively little acceptance of tax appeals from people who can't financially afford to designate a proxy for them. To solve this problem, lots of efforts to make socially recognized the necessity to relive those people's rights and interests and make widely known the Public Proxy of Tax Appeal System. The current tax appeal system allows the Board of Audit and Inspection to be an appellant. This means taxation may be deliberated on by more than one governmental agencies. It is so inefficient. Therefore, tax appeal by the board should be only about taxation that they found unacceptable by audit and inspection. Except for this, it is not allowed that the Board of Audit and Inspection file tax appeals that are, in turn, necessarily transported to the National Taxation. Especially, the transposition should be a procedure that is occasionally taken. In sum, this study investigated problems with the current tax appeal system, and made suggestions about solutions that are not theoretical but practical.

Key Words: tax appeal, Tax Tribunal, unacceptance of taxation, taxpayer, relief of rights and interests

---

\* Associate Professor, Department of Accounting, Dong-Eui University, Busan, Korea.