

납세자 권리구제제도의 현주소와 개선 정책토론회

일시 |

2025. 4. 7(월) 10:00

장소 |

국회의원회관 제2소회의실

「공정하고 신속한 납세자 권리구제 어떻게 할 것인가」

발제

김석환 (강원대 법학전문대학원 교수)

이종교 (연세대 법학전문대학원 교수)

토론

좌장 : 이전오 (성균관대 명예교수, 기재부 장기조세정책심의위원장)

김완석 (강남대 석좌교수, 조세심판원 정책자문위원회 위원장)

최원석 (서울시립대 교수, 한국납세자연합회 회장)

신승근 (한국공학대 교수, 참여연대 조세재정개혁센터장)

김성수 (기획재정부 조세정책과 팀장)

이동기 (한국세무사회 연수원장)

주최  국회의원 김태년
 국회의원 정태호
 국회의원 정성호

주관  한국세무사회
 Tax Law Association
한국세법학회

납세자 권리구제제도의 현주소와 개선 정책토론회

공정하고 신속한 납세자 권리구제 어떻게 할 것인가

일시 | 2025. 4. 7(월) 10:00
장소 | 국회의원회관 제2소회의실

프로그램

시 간		주요내용
09:40~10:00	20'	등록 및 안내
10:00~10:25	25'	개회식
		개회사 이재명 국회의원 (더불어민주당 대표) 김태년 국회의원 (기재위, 성남시 수정구) 정성호 국회의원 (기재위, 동두천시양주시연천군갑) 정태호 국회의원 (기재위, 서울 관악구을) 구재이 (한국세무사회 회장) 박 훈 (서울시립대 교수, 한국세법학회 회장)
휴식(10:25~10:30)		
10:30~11:15	45'	주 제 납세자 권리구제제도의 현주소와 개선과제 발 제 김석환 (강원대 법학전문대학원 교수) 이중교 (연세대 법학전문대학원 교수)
휴식(11:15~11:20)		
11:20~11:50	30'	패널 토론
		좌 장 이진오 (성균관대 명예교수, 기재부 중장기조세정책심의위원장) 토 론 김완석 (강남대 석좌교수, 조세심판원 정책자문위원회 위원장) 최원석 (서울시립대 교수, 한국납세자연합회 회장) 신승근 (한국공학대 교수, 참여연대 조세재정개혁센터장) 김성수 (기획재정부 조세정책과 팀장) 이동기 (한국세무사회 연수원장)
11:50~12:00	10'	폐 회

주최  국회의원 김태년
 국회의원 정태호
 국회의원 정성호

주관  한국세무사회
 Tax Law Association
한국세법학회



더불어민주당 대표 이재명

안녕하십니까, 더불어민주당 대표 이재명입니다.

「납세자 권리구제제도의 현주소와 개선과제 정책토론회」 개최를 축하드립니다. 행사를 준비해주신 김태년·정성호·정태호 의원님, 한국세무사회 구재이 회장님, 한국세법학회 박훈 회장님과 관계자분들께 감사드립니다. 발제와 토론을 맡아주신 전문가 여러분께도 감사의 인사를 드립니다.

‘납세의 의무’는 헌법이 정한 국민의 의무입니다. 공동체가 함께 살아갈 수 있게 하는 근간이기도 합니다. 국가가 세금을 공정하게 부과하고 성실하게 징수하는 것은 당연하고 중요한 일입니다. 하지만 복잡한 세법 해석, 과도하거나 자의적인 과세 집행 등으로 납세자가 피해를 입는 사례가 종종 발생합니다. 불공정하고, 불합리한 조세 집행은 개인의 고통을 넘어 제도 전반의 신뢰를 훼손할 수 있습니다.

납세자에게 납세의 의무가 있는 만큼, 국가는 그에 상응하여 납세자의 권리를 보호해야 할 책무가 있습니다. 지금도 권리구제 절차가 마련되어 있으나, 여전히 그 접근성이 낮고 처리에도 오랜 시간이 소요됩니다. 조세 정의는 억울함 없는 납세에서 출발합니다. 실질적인 권리구제 시스템, 신속하고 공정한 권리구제 시스템을 확립해야 합니다.

납세자의 권리를 실질적으로 보호하는 제도 개선의 방향에 대해 심도 있게 논의해 주십시오. 더불어민주당은 조세제도의 공정성과 효율성, 그리고 납세자 권익보호라는 세 축을 중심으로 합리적인 제도 개선 방안 마련을 위해 최선을 다하겠습니다. 조세제도의 실질적 개선을 위한 출발점이 되기를 기대합니다. 함께 해주신 모든 분들의 건승을 바랍니다. 고맙습니다.

2025년 4월 7일

더불어민주당 대표 이재명



국회의원 (기재위, 성남시 수정구) 김태년

안녕하십니까. 국회 기획재정위원회 김태년 의원입니다.

「납세자 권리구제제도의 현주소와 개선」 정책토론회의 개최를 진심으로 축하드리며, 바쁘신 중에도 참석해 주신 모든 내외 귀빈 여러분께 깊이 감사드립니다.

오늘 이 토론회는 우리 국민과 기업 납세자들이 실제로 겪고 있는 조세 불복 과정의 문제점을 함께 진단하고, 실질적인 권리 구제를 위한 해법을 모색하는 뜻깊은 자리입니다. 공동 주최자로서 깊은 책임감을 느끼며 이 자리에 섰습니다.

최근 우리는 전 세계적인 고물가, 고금리, 고환율이라는 삼중고 속에서 급변하는 경제환경을 마주하고 있습니다. 인플레이션과 경기둔화로 인해 국민의 삶은 점점 팍팍해지고, 영세사업자와 중소기업의 경영 부담도 날로 커지고 있습니다. 이런 어려움 속에서도 국민과 기업은 성실하게 세금을 납부하며 국가 재정을 뒷받침하고 있습니다.

부담을 키우지 않기 위해서는 국가가 국민이 낸 세금으로 국민경제가 잘 순환할 수 있도록 운영해야 하는데, 지난 3년간 그럴지를 못했습니다. 경기가 나빠지니, 세수가 악화되고, 정부재정이 나빠집니다. 중앙부처는 기재부에서 예산이 제때제때 넘어오지 않는다고 곡소리가 나고, 지자체는 공무원들 월급도 주기 어렵다고 합니다. 정부부문 재정지출이 줄면 경기가 더 안좋아질 수밖에 없습니다.

상황이 이렇다보니, 국세청은 수년간 줄여왔던 세무조사에 더 박차를 가하고 있습니다. 문재인 정부에서 부당한 기준이라는 이유로 폐지한 체납 징수 실적을 다시 세무공무원의 근무평가에 반영한다고 합니다. 일단 세금 내라. 불만 있으면 소송하라는 식의 제도가 올해부터 다시 시행될 정도로 국고가

비었다는 의미입니다. 세무조사가 대폭 늘어나는 것도 문제지만, 여기에 납세자들이 자기 권리를 주장할 수단이 얼마나 잘 갖춰져 있는가? 오늘 토론회의 주제입니다. 결국 국민들은 억울해도 그 수도 많지만 복잡한 불복절차를 밟아 국세청과 싸워야 합니다. 이제 국민 친화적으로 바꿀 필요가 있습니다.

그러나 불투명한 세정 행정과 과도한 과세, 복잡하고 납세자 친화적이지 않은 조세불복 절차로 인해, 오히려 납세자가 부당한 처분에 맞서 권리를 지키는 데 많은 시간과 비용을 들여야 하는 현실입니다. 이는 단순한 행정 문제를 넘어 국민의 기본권과 재산권 보호 문제로 직결됩니다.

이번 토론회는 한국세무사회와 한국세법학회가 공동으로 주관하고, 조세정책·학계·정부·시민사회를 대표하는 다양한 전문가들이 함께 모여 국민이 체감할 수 있는 권리구제제도를 만드는 방향을 함께 고민하는 자리입니다.

조세는 국민의 땀과 노력에서 나옵니다. 국민의 입장에서, 국민의 눈높이에서 조세제도를 바라보고 설계해야 합니다. 이 자리를 통해 조세불복제도의 개편 방향이 보다 명확해지고, 국민 권익을 실질적으로 보호할 수 있는 제도적 전환점이 마련되기를 기대합니다.

아울러 발제를 맡아주신 김석환 교수님, 이종교 교수님, 좌장을 맡아주신 이천오 명예교수님, 그리고 열띤 토론을 준비해주신 각계 전문가 여러분께 깊이 감사드립니다.

끝으로, 오늘 논의된 내용이 국회 입법과 행정부 정책 개선으로 이어져 국민의 권리가 더욱 두텁게 보호받는 미래로 나아가는 소중한 계기가 되기를 바랍니다.

참석하신 모든 분들의 건강과 건승을 기원합니다. 감사합니다.

2025년 4월 7일

국회의원 김태년



국회의원 (기재위, 동두천시양주시연천군갑) **정성호**

안녕하십니까? 동두천시양주시연천군갑 국회의원 정성호입니다.

토론회 자리를 함께 마련해주신 김태년 의원님과 정태호 의원님, 구재이 한국세무사회장님, 박 훈 한국세법학회장님을 비롯한 관계자 분들께 감사드립니다. 발제, 토론, 좌장을 맡아주신 전문가 분들께도 감사의 말씀 전합니다.

올리버 웬델 홈즈는 “세금은 문명사회에 지불하는 대가”라고 말했습니다. 세금은 공동체 운영의 필수 재원이자 더 나은 미래를 위한 투자입니다. 공정하고 적절한 세금 납부는 개인과 국가의 동반 성장을 가능하게 합니다. 따라서 국가는 위법하거나 부당한 과세로부터 국민의 권리를 반드시 보호해야 합니다.

우리나라에서는 위법부당한 과세에 조세행정심판과 행정소송을 통한 불복과정을 두고 있습니다. 과세전적부심을 시작으로 이의신청, 행정심판청구, 행정소송까지입니다.

그러나 현행 제도는 복잡하고 다층적인 구조로 납세자에게 시간적, 경제적 부담을 줄 뿐만 아니라 행정심판과 행정소송 간 미연계로 행정력 낭비를 초래하고 있습니다. 이런 구조적 문제를 해결하기 위해서는 제도개선을 통해 납세자의 권리를 보호하고 행정의 효율성을 높여야 합니다.

예컨대 영국은 통합행정심판소를 운영하여 행정심판과 행정소송 1심 기능을 통합함으로써 보다 효율적인 권리구제를 실현하고 있습니다. 우리나라의 현실을 고려할 때 이와 유사한 통합조세심판소를 설치·운영하는 방안을 검토해볼 필요가 있습니다.

통합조세심판소는 법관, 조세 전문 행정관료, 민간 전문가가 협업하는 체제를 통해 재결의 신뢰도를

높일 수 있는 장점이 있습니다. 이는 납세자와 행정기관 모두에게 이익을 제공하며 조세 시스템의 신뢰성 제고에 기여할 것으로 기대됩니다.

오늘 토론회에서 전문가 여러분들이 지혜를 모아 합리적인 조세불복 제도 개선방안을 도출해 주시길 기대합니다. 논의된 내용을 바탕으로 동료 의원들과 함께 실질적인 제도개선이 이루어질 수 있도록 최선을 다하겠습니다. 공정하고 신뢰할 수 있는 조세 제도로 우리 경제가 한층 발전할 수 있기를 바랍니다.

오늘 토론회의 참석해주신 모든 분들께 다시 한 번 감사의 인사를 드리며, 모든 분들의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2025년 4월 7일

국회의원 정성호

국회의원 (기재위, 서울 관악구을) 정태호



존경하는 내외 귀빈 여러분,

안녕하십니까. 더불어민주당 기획재정위원회 간사 서울 관악을 국회의원 정태호입니다.

오늘 ‘조세불복 제도 개선을 위한 국회 토론회’를 공동주최해주신 김태년 의원님, 정성호 의원님, 한국 세무사회, 한국세법학회 관계자분들께 감사의 말씀 드립니다.

토론회를 이끌어주실 이전오 성균관대 명예교수님, 발제를 맡아주신 김석환 강원대 법학전문대학원 교수님, 이종교 연세대 법학전문대학원 교수님, 토론을 준비해 주신 김완석 강남대 석좌교수님, 최원 석 서울시립대 교수님, 신승근 한국공학대 교수님, 김성수 기획재정부 조세정책과 팀장님, 이동기 한국세무사회 연수원장님을 비롯해 깊은 논의를 위해 참석해 주신 모든분들께 감사드립니다.

조세는 국가권력에 의하여 개별적인 반대급부없이 국민으로부터 강제적으로 징수한다는 점에서 조세 권의 남용이 국민의 재산권을 침해할 가능성이 있습니다.

조세불복제도는 조세행정의 권리남용을 방지하고 위법 부당한 과세처분에 대하여 국민의 권리와 이익을 구제하며 조세법 질서의 유지와 조세정의를 기하는데 의의가 있습니다.

현행 조세불복절차는 사전적 구제제도인 과세전적부심심사와 사후적 구제제도인 이의신청, 심사청구, 조세심판원 심판청구, 감사원 심사청구 등이 있습니다. 그러나 현행 제도가 지나치게 복잡하고 다 단계로 되어있어, 신속하고 효과적인 납세자 권리구제가 이뤄지지 못한다는 지적이 제기되어 왔습니다.

지난 2018년 정부는 조세불복제도를 통합하는 방안을 추진하였고, 2019년 대통령 직속 재정개혁특별위원회는 조세심판원 심판청구만 필요적 전치제도로 유지할 필요가 있다는 내용의 재정개혁보고서를 발표하였습니다.

그러나 조세불복제도를 다양한 기관에서 담당하고 있고 서로 이해관계가 상이하여 현재까지 조세불복제도의 구조는 개편되지 않고 그대로 유지되고 있습니다.

조세법률주의와 납세자 권익보호를 위해 별도의 조세법원 설치가 필요하다는 견해도 있습니다. 현재 조세소송의 관할권은 행정법원이 가지고 있는데, 일반 행정사건과 구별되는 조세사건의 특수성으로 전문성을 가진 전문법원 설치가 필요하다는 것입니다.

지난 2017년 법원조직법 개정으로 서울중앙지방법원 파산부가 도산전문법원인 서울회생법원으로 개원하면서 도산사건의 객관적인 사건 처리 속도가 빨라지고, 도산 실무가 채무자 친화적으로 발전하는 등 전문법원에 대한 긍정적인 평가도 있습니다. 전문법원 이외에도 각급 법원에 전담재판부를 설치하고 전문분야에 상당기간 근무하게 하는 것도 전문성을 높이는 방법입니다

오늘 논의되는 통합조세심판소 도입, 조세법원 설치 등 제안들이 단순한 아이디어에 그치지 않고, 실질적인 제도 개선으로 이어져 국민의 권익을 두텁게 보호하는 초석이 되기를 기대합니다. 앞으로 국회 역시 제도 개선의 논의를 적극 뒷받침하며, 보다 공정하고 신뢰받는 조세 행정을 위한 입법적 노력을 아끼지 않겠습니다.

다시 한번 오늘 토론회가 조세행정 도약의 이정표가 되기를 바라며, 여러분의 활발한 논의와 고견을 기대합니다.

2025년 4월 7일

국회 기획재정위원회 간사(더불어민주당/서울관악을) 정태호



한국세무사회 회장 구재이

안녕하십니까? 한국세무사회 회장 구재이입니다.

오늘 세금주권자이면서도 조세약자인 납세자 국민의 권익 보호를 위해 매우 중요한 과제인 조세불복 제도와 관련한 「납세자 권리구제제도의 현주소와 개선」정책토론회에 함께해주신 여러분께 감사드립니다.

오늘 토론회는 국회 기획재정위원회 김태년 · 정성호 · 정태호 의원께서 공동 주최하고, 납세자권익 보호가 사명인 최고의 조세전문가 공동체 한국세무사회와 우리나라 조세법 연구의 중심 한국세법학회가 공동 주관하는 행사입니다. 함께 해주신 존경하는 김태년 · 정성호 · 정태호 의원님, 그리고 박훈 학회장님 고맙습니다.

이 토론회는 정부가 세법개정안을 마련하고 이를 중심으로 입법되는 조세입법 현실과 과세당국 우위의 납세현장에서 조세약자인 국민의 기본권과 재산권을 어떻게 지킬 수 있는지, 과세당국의 위법 · 부당한 과세권 행사에서 세금주권자 국민의 기본권과 재산권을 어떻게 보호할지 실효성 있는 대안을 모색하는 자리입니다.

예측하기 어려운 과세처분과 경직된 조세행정, 권리구제 절차와 소송대리의 제약 등 늘상 당연시해온 제도와 행정으로 납세자 국민의 권익이 크게 침해되고 있습니다. 이제 보다 공정하고 신속한 권리구제가 가능하도록 제도와 예산구조를 개편해 납세자 친화적인 권리구제 제도를 적극 모색할 때가 되었다고 생각합니다.

특히 올해는 우리 납세자 국민에게 구세주 같은 권리구제기관인 조세심판원이 창립 50주년을 맞는

뜻깊은 해입니다. 조세심판원은 권리구제가 가장 절실하고 중요한 조세분야의 국민 보호에 중추적인 역할을 하고 있음에도 불구하고, 최근 정부가 조세 분야의 특수성과 중대성을 도외시한 채 행정편의만을 우선하여 인위적 행정심판기구 통합을 일방적으로 추진하다 보니 유관기관의 불안과 조세계와 납세자 국민들의 걱정이 큼니다.

공정하고 신속한 권리구제와 아무 상관없는 인위적이고 행정편의적인 정부의 심판기구 행정통합이 실현된다면 국민의 기본권과 재산권 보호의 첨병이어야 하는 조세분야 심판기구로서 전문성과 독립성은 훼손될 수 밖에 없고 결국 그 피해는 국민에게 돌아갈 것입니다.

이에 조세심판원이 세금주권자이자 조세약자인 납세자 국민의 권익을 최후의 보루로서 실효성 있고 지속 가능하게 지켜내려면 준사법기관으로서 조직과 기능의 확대, 이와 연계된 조세전문법원의 설치와 조화, 그리고 국민편익과 전문성 중심의 조세전문가 소송대리 등 실효성 있는 설계가 중요하다는 인식입니다.

정부의 행정심판기구 통합 추진으로 실로 오랜만에 조세분야 권리구제 제도에 관한 논의가 활발한 차제에 오늘 토론회를 계기로 국민이 신뢰할 수 있고 편익이 극대화된 통합심판기구로의 개편과 납세자 친화적인 조세법원 설립 등 새 조세 권리구제 시스템으로 재설계되고 구축되길 기대합니다.

한국세무사회는 오늘 토론회를 주최하신 국회 기획재정위원회 세 분의 위원님, 그리고 한국세법학회와 함께 세금주권자인 납세자 국민의 권익을 제대로 지킬 수 있도록 필요한 입법지원과 행정개선에 나설 것입니다.

조세법학의 저명한 석학으로 오늘 귀한 발제를 맡아주신 김석환, 이종교 교수님과 소중한 의견을 더 해주실 토론자 여러분께 깊이 감사드립니다.

고맙습니다.

2025년 4월 7일

한국세무사회 회장 구재이



한국세법학회 회장 박훈

존경하는 내외 귀빈 여러분, 그리고 조세제도의 발전을 위해 함께해 주신 모든 관계자 여러분, 안녕하십니까.

한국세법학회 회장 박훈입니다.

오늘 이 뜻깊은 「납세자 권리구제제도의 현주소와 개선 정책토론회」 자리에 참석하게 되어 매우 기쁘고 뜻깊게 생각합니다.

이번 토론회는 납세자의 권리보호라는 관점에서 조세불복제도를 되짚고, 앞으로의 발전 방향을 모색하는 중요한 계기가 될 것입니다.

특히 이번 자리를 함께 준비해주신 김태년, 정성호, 정태호 의원실, 그리고 한국세무사회에 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 바쁘신 중에도 발제를 맡아주신 김석환 교수님, 이종교 교수님께도 감사의 마음을 전합니다.

오늘 이 자리는 단순히 제도의 문제점을 짚어내는 것을 넘어, 그 제도의 중심에 국민인 납세의무자가 있다는 사실을 다시금 환기시키는 소중한 자리입니다. 조세불복은 납세자의 권익 보호를 위한 마지막 방파제이며, 이 제도는 국민 개개인의 입장에서 신속하고 정확하게 기능해야 합니다.

특히 오늘 우리는 다음과 같은 근본적인 질문 앞에 서 있습니다. 과연 모든 행정분야의 불복제도를 하나로 묶어 일관되게 운영하는 것이 납세자에게 더 나은 길인지, 아니면 조세 분야의 특수성을 인정하여 불복절차와 소송제도에서 차별화된 접근이 필요한지에 대한 판단이 그것입니다.

납세자가 보다 쉽게 이해하고 접근할 수 있는 제도를 만드는 것도 중요하고, 납세자가 내지 않아야 할 세금을 보다 신속하게 바로잡을 수 있는 권리구제 수단을 마련하는 것도 중요합니다.

오늘 이 토론회는 이러한 복합적인 문제에 대해 머리를 맞대고 합리적인 해법을 모색하는 자리가 될 것이라 믿습니다. 결론만큼이나 토론하고 함께 해답을 찾아가는 과정이 중요합니다. 조세불복제도 개선 역시 그러한 맥락에서 바라보아야 할 것입니다.

아울러, 오늘 소중한 토론을 이끌어 주실 이전오 교수님께 깊은 감사의 말씀을 드리며, 함께 토론에 참여해 주시는 김완석 교수님, 최원석 교수님, 신승근 교수님, 김성수 팀장님, 그리고 이동기 연수원장님께도 깊은 감사를 전합니다. 전문가 여러분의 고견이 오늘 논의를 더욱 풍성하게 해주리라 믿습니다. 오늘 이 자리가 조세불복제도의 새로운 도약을 위한 전환점이 되고, 무엇보다 납세자의 신뢰를 얻는 제도로 거듭나는 데 큰 기여를하기를 기대합니다.

감사합니다.

2025년 4월 7일

한국세법학회 회장 박 훈

주최  국회의원 김태년
 국회의원 정태호
 국회의원 정성호

주관  한국세무사회
 Tax Law Association
한국세법학회

납세자 권리구제제도의 현주소와 개선 정책토론회

공정하고 신속한 납세자 권리구제 어떻게 할 것인가

발제

김석환 (강원대 법학전문대학원 교수)

이종교 (연세대 법학전문대학원 교수)

토론

좌장 : 이전오 (성균관대 명예교수, 기재부 중장기조세정책심의위원장)

김완석 (강남대 석좌교수, 조세심판원 정책자문위원회 위원장)

최원석 (서울시립대 교수, 한국납세자연합회 회장)

신승근 (한국공학대 교수, 참여연대 조세재정개혁센터장)

김성수 (기획재정부 조세정책과 팀장)

이동기 (한국세무사회 연수원장)

주최



국회의원 김태년



국회의원 정태호



국회의원 정성호

주관



한국세무사회



Tax Law Association
한국세법학회

납세자 권리구제제도의 현주소와 개선 정책토론회

공정하고 신속한 납세자 권리구제 어떻게 할 것인가

발제

김석환 (강원대 법학전문대학원 교수)
이종교 (연세대 법학전문대학원 교수)

주최



국회의원 김태년
국회의원 정태호
국회의원 정성호

주관



<한국세무사회 · 한국세법학회 주관>

납세자 권리구제제도의 현주소와 개선 정책토론회 - 조세불복 통합심판기구 설치 제안 -

2025. 4. 7.

김석환 교수(강원대 로스쿨)

이종교 교수(연세대 로스쿨)

- 목 차 -

- I. 연구의 배경과 목적
- II. 우리나라 조세불복 제도의 문제점
- III. 주요 국가의 입법례
- IV. 논의 중인 대안과 그 평가 및 과제
- V. 통합조세심판소 설치
- VI. 마치며: 실천과제

※ 본 자료는 2024년 한국세무사회의 요청으로 수행한 연구 용역보고서의 주요 내용을 발췌한 것으로서 오롯이 연구자들의 그간 경험과 지식만을 바탕으로 학문적 소신에 따른 것이며 한국세무사회의 입장과는 무관함을 밝힙니다. 매우 민감한 주제임에도 우리나라 조세 불복제도 발전의 큰 뜻에서 좋은 연구 기회를 주신 한국세무사회에 깊이 감사드립니다.

I. 연구의 배경과 목적

- 우리나라 조세불복 제도는 1998년 행정법원 설치를 계기로 크게 행정심 단계와 법원의 소송 단계로 분리되어 각각 독자적 제도로 운용. 효율적 납세자 권리구제를 위한 합리적 정책 논의의 결과라기보다 법원 및 각 재결기관의 이해관계를 절충한 결과
- 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본 등 주요 국가들의 경우 행정심을 사법심의 일부로 편입하거나(미국, 영국), 그렇지 않은 경우 행정심은 과세관청의 자기통제 기능에 집중함(독일, 프랑스, 일본)
- 반면 우리나라는 행정심과 사법심 간 상호 분리·독립적 체계를 취하면서 국세청 외 복수 심판기관 별도 운영하는 매우 이례적이며 독특한 구조. 그동안 많은 문제점이 지적
- 행정심의 필요적 전치절차와 사법심의 1심을 통합하는 가칭 『통합조세심판소』 설치 제안
 - ☞ 행정심과 사법심의 기능적 융합을 통한 효율적인 납세자 권리구제, 사법절차 준용을 통한 불복 제도의 공정성 확보 및 행정심판의 자기통제 기능 보호 등을 구현
- 통합조세심판소 설치를 위한 실행과제 제시

II. 우리나라 조세불복 제도의 문제점

□ 다층적·복합적 불복구조와 재결기관 난립

- 조세사건의 불복구조는 “과세전 적부심 → 이의신청 → 국세청 심사청구·감사원 심사청구·조세심판원 심판청구 중 하나 → 1심 소송 → 2심 소송 → 3심 소송”에 이르기까지 단계가 많고, 같은 단계에서도 여러 개의 절차가 중복
- 과세관청 외 행정심판(조세심판원, 감사원)과 법원의 3심제를 동시에 시행하는 국가는 거의 없으므로 우리나라의 제도는 국제적 추세에 부합하지 않음
- 재결기관 난립으로 인하여 재결기관 간 판단기준 상이하고 인용률

경쟁 등으로 공평과세 저해에 대한 우려

□ 조세행정심판과 행정소송 간 유기적 협력체계 부족

- 국세기본법 제58조에 따른 의견진술권 보장으로 당사자가 신청하면 구두변론 가능. 그러나 당사자 진술과 서면 제출 이외의 증거조사가 제대로 실시되지 않으므로 전반적으로 사실심 기능 미흡
- 행정심판과 행정소송이 밀접하게 연계되지 않고 각각 별개로 운용. 행정심판을 경유하더라도 행정심 기록을 사법심에 이송하는 등의 제도가 구비되어 있지 않음. 행정심판 단계에서 심리된 내용이 행정소송 단계에서 활용되지 못하는 비효율

□ 행정심판의 사법절차 준용의 부족

- (조세심판관회의(국세심사위원회)의 구성) 전문성 부족 사례. 과도한 비상임심판관(민간심사위원) 의존 경향으로 책임성 부족 및 증거 및 자료에 대한 접근 제한 문제
- (폐쇄적인 심리구조) 당사자 서면과 증거가 아닌 사건조사서 위주 심리
- (증거조사 미흡) 증언, 검증, 감정 등 사법절차상 증거조사 비활성화
- (심판결정에 대한 과세관청 불복금지) 과세관청 불복금지는 과세관청 외 재결기관의 독립성 보장과 상충하는 측면. 행정의 자기통제 기능과 무관

□ 조세 전문법원의 부재 및 법관의 세법 전문성 부족

- 특허법원, 가정법원, 행정법원, 회생법원 등의 전문법원을 운영. 노동법원 및 해사법원 등의 전문법원 설치 논의가 매우 구체적인 내용으로 진행 중
- 1심 조세사건 담당하는 행정법원은 조세사건 외에 다양한 행정사건을 함께 재판. 법원의 인사제도상 순환근무로 조세사건 전문성을 높이는 데 한계
- 조세사건의 전문성 정도 및 사건의 수 등을 고려할 때 특허법원, 회생법원은 물론 현재 논의 중인 해사법원, 노동법원에 비해 조세 전문법원의 도입 필요성은 매우 큼. 조세사건 담당 법관의 전문성

개선의 가장 효과적인 방법으로 조세 전문법원 설치를 고려

III. 주요 국가의 입법례

□ 미국: 조세법원

- 미국 조세불복 제도의 핵심은 전문법원인 조세법원의 설치·운영. 조세법원의 기능과 역할에 대한 높은 신뢰도 유지. 행정심 기구에서 출발하여 사법부 조직으로 발전한 매우 이례적인 사례
- 1919년 과세관청 내 불복 심사 자문기구인 CAR(Committee on Appeals and Review)에서 시작하여 1924년 행정부 내 독립 심판기구인 BTA(Board of Tax Appeals)로, 1942년 그 명칭을 조세법원(Tax Court of U.S.)으로 바꾼 후 1969년 행정부에서 완전 독립한 연방 조세법원(U.S. Tax Court)으로 발전
- 명칭과 소속의 변화뿐만 아니라 심판관(판사)의 구성, 심급구조, 심리 진행 및 증거제출 방식, 증인 소환 및 법정모독죄 적용 등 그 운용 전반에 걸쳐 사법절차 준용의 수준이 꾸준히 제고되었으며 현재는 완전 사법화된 단계로 평가
- 조세법원의 사법화에 따른 과세행정의 자기통제 기능 수행을 위한 IRS 내 독립불복심사국(Independent Office of Appeals) 설치·운영
- 정부기관간 및 관련 직역간 타협과 양보를 통한 실용적 접근 태도: BTA(과세관청 vs. 재무부), 조세법원(헌법 제1조 법원 vs. 헌법 제3조 법원), 소송시 과세관청 대리 기관(재무부 vs. 법무부), 회계사의 조세법원 소송대리권 여부 등 → 기관간·직역간 대립·갈등이 제도변화에 장애가 되지 않도록 법 논리적 접근보다 기득권 유지(status quo)를 통한 양보와 타협의 실용적 해결 도모
- 과세행정의 일관된 집행과 납세자 권리구제의 효율성·경제성을 조화시키기 위한 노력. 세금 납부 없이 불복할 수 있는 조세법원과 별도로, 세금 내고 불복하는 일반 사법구제 절차(Federal District Court/Court of Claim) 병행 및 심급 구조 단순화 등

□ 영국: 통합행정심판소

- (뚜렷한 행정심의 사법화 경향) 오랫동안 다양한 행정영역의 행정 심판 기구 설치 → 행정심판 기구의 난립과 통일성 결여 비판 → 1958년 Franks 보고서 및 2001년 Leggatt 보고서(행정심판에 관한 통일적 규율 체계 구축 및 사법절차화 과정) → 그 정점에 2007년 TCE법(The Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007) 제정 및 이에 따른 『통합행정심판소』 설치
- 통합행정심판소는 형식적으로는 법무부 소속 기관이지만 심판관의 임명시 법원의 법관임용위원회 추천을 받는 등 사실상 법원 조직 일부로 기능
- 심판관 구성에서 변호사 등 특별한 직업적 요건을 두고 있지 않아 법관(또는 변호사)뿐만 아니라 관료, 교수 등 각 행정분야의 민간 전문가의 참여 가능. 일종의 법관 · 행정관료 · 민간전문가의 협업 체계 구축
- 1심 행정심판소(1st-tier Tribunal)와 상급 행정심판소(Upper Tribunal)의 중첩적 설계를 통해 사실심 기능을 심판소 단계에서 마무리. 항소법원과 대법원은 법률심만 수행
- 1심 행정심판소 재결에 대해서는 납세자 및 과세관청 모두 상급 행정심판소에 불복 청구 가능. 상급 행정심판소는 사실심 최고 판단기관(superior court of record) 지위. 상급 행정심판소 재결에 대해서는 납세자 및 과세관청 모두 법률문제에 한해 항소법원(Court of Appeal)에 불복 청구 가능
- 심판사건 대리에 변호사 등 특별한 자격 요건을 두고 있지 않음

□ 독일: 행정과 사법의 엄격한 분리

- 주요 세목인 연방세에 국한 평가하면, 사법과 행정의 엄격한 분리 원칙하에 행정심은 이의신청의 단심제로, 사법심은 재정법원 → 연방 재정대법원의 2심제로 행정심 및 사법심 모두 매우 단순한 구조로 설계
- 행정심인 이의신청 인용율이 매우 높고 공정성에 관한 시비가 거의 없는 점 등을 고려할 때 과세관청 내 불복심사조직을 통해 공

정성과 객관성을 확보하고 있는 좋은 사례

☞ 행정심 재결의 공정성은 그 재결기관을 어디에 설치하는가가 아니라 그 운영상 얼마나 직무상 독립을 보장해 주는가에 좌우

○ 사법심의 경우 2심제를 취하면서 2심 모두 전문법원으로 운용. 조세쟁송 해결의 전문성, 신속성, 효율성 확보에 주안점

☞ 복잡·다단계의 행정심과 전문법원 없이 일반 법원 판사들에 의한 3심제 소송구조의 우리나라와 극명하게 대비되는 구조

□ 일본

○ 행정심판전치주의 및 3심제 사법심 구조. 역사적으로나 기본 체계 상으로나 현행 우리나라 조세불복제도와 유사

○ 다만 국세의 경우 행정심을 국세청 소속 행정불복심판소의 심사청구로 단일화. 과세관청 내·외 다수 재결기관이 난립하고 있는 우리나라와 차이. 별도 전문법원 설치하고 있지 않음

○ 국세불복심판소의 경우 비록 국세청 소속이지만 그 운영상 공정성과 독립성에 관한 특별한 문제제기 없는 편임. 그럼에도 행정심판전치주의에 더하여 일반 법원의 3심제를 유지하는 것은 납세자의 재판받을 권리를 두텁게 보호하는 긍정적 측면과 함께 권리구제의 신속성, 전문성, 효율성 측면에서 한계. 또한 일본의 경우 조세불복 사건 수가 워낙 적어 제도 개선에 대한 논의 필요성이 매우 적은 상황

☞ 우리나라의 경우 이미 국세청에서 독립한 재결기관으로서 조세심판원이 대부분 행정심판 사건을 담당. 일본 방식으로 되돌리는 것은 비현실적

□ 시사점

○ 행정심판의 사법심화 경향에 대한 뚜렷한 태도 차이

- 미국·영국의 경우 별다른 저항 없이 행정심판의 사법심화를 지속적으로 확대 추진한 반면, 독일·일본의 경우 행정심판을 행정부 내 행정작용의 한 절차로 이해하면서 사법심화 강화보다 행정의 자기통제 기능에 집중
- 미국 조세법원의 경우 당초 행정심 기능에서 출발하였으나 오랜 기간에 걸쳐 사법절차 준용을 꾸준히 강화함으로써 오늘날은 완전히

사법절차의 일부로 자리매김. 영국 통합행정심판소의 경우 형식적으로는 행정심 성격을 유지하고 있으나 실질적으로 사실문제 최종심으로서 1심 법원의 역할과 기능을 수행하는 사법기관 성격

- 독일 · 일본 행정심판의 경우 현직 법관의 참여 없이 행정의 자기통제 역할에 충실. 행정심판 전치주의를 통해 보다 효율적인 방법으로 납세자의 권리구제 도모하면서 법원의 사무부담 경감을 함께 도모하는 전통적인 행정심판의 순기능 제고에 집중
- 주요 국가들의 다양한 접근방식에도 불구하고 각 나라마다 각자의 방식에 대한 별다른 문제의식 없이 독립적 · 공정한 제도 운영으로 평가. 어느 나라 방식이 논리적으로 더 우수하다고 판단하기는 어려움. 각 나라마다 3권 분립에 대한 헌법적 가치의 차이, 제도가 형성 · 발전해 온 역사적 과정의 차이 등에 따라 상황에 적합한 방식으로 귀결
- 우리나라의 경우 1980년 개정 헌법에서 행정심판의 사법절차 준용을 규정한 이래 행정심판의 사법심화 지속적 강화 추세. 각 처분청 외의 재결기관인 중앙행정심판위원회 또는 국무총리 소속 조세심판원을 오랫동안 설치 · 운영하는 등으로 행정심판의 사법화 경향 뚜렷. 이러한 사정을 고려할 때 오늘날 우리나라가 행정심판 제도를 독일 · 일본과 같이 행정의 자기통제 기능만을 수행하는 방식으로 되돌리는 것은 비현실적

○ 조세 분쟁에 대한 접근방식의 차이

- 전문법원 설치에 관해서도 미국 · 독일의 경우 조세 전문법원을 설치하는 방식으로, 영국 · 일본의 경우 일반법원에서 다루는 차이를 보임. 이 또한 나라마다의 상황에 따른 대응 결과
- 다만 나라마다 그 방식은 다르지만 조세분쟁의 전문성 · 기술적 성격에 대한 고려를 충분히 부여. 조세 전문법원이 없는 영국의 경우 통합행정심판소(1심 및 상급) 내 조세 전문 분과(tax chamber)를 별도 운영. 일본의 경우 조세불복 사건 수가 워낙 적어 조세 전문법원 또는 재결기관 설치 논의 자체가 거의 없는 실정
- 우리나라의 경우 서울행정법원의 일부 재판부가 다른 행정사건과 함께 조세사건을 담당하는 정도. 법원 차원에서 조세소송 전문성 확보

에는 미흡한 수준. 행정심 단계의 경우 오랫동안 조세심판원(그 전신을 포함)을 통한 전문 재결기관의 역할을 수행 중임. 향후 제도 개선 논의시 이와 같은 제도적 한계와 성과를 충분히 활용할 필요

IV. 논의 중인 대안과 그 평가 및 과제

□ 조세 전문법원 설치

- 전문성 있고 대량으로 행해지는 조세사건을 효율적이고 공정하게 처리하여 납세자 권리구제를 강화하기 위해서는 조세 전문법원 도입 필요. 다만 조세 행정심판이 다층적이고 복잡한 구조를 가지고 있으므로 전문법원 도입을 위하여는 조세 행정심판 제도 정비가 선행되거나 함께 추진할 필요
- 통합조세심판소를 설치하더라도 특허법원과 같이 항소심 단계의 조세 전문법원 설치를 통하여 법원의 조세사건 처리 전문성을 더욱 강화할 필요

□ 통합 행정심판기관(現 정부 추진 중)

- 현 정부가 추진 중인 통합행정심판원은 행정의 각 분야별로 흩어져 있는 행정심판 기구들을 한 곳에 모아 통일된 절차에 따라 운영하기 위한 개선방안
- 이는 행정심판 제도의 통일적 운용을 도모할 수 있다는 긍정적 요소도 있으나 조세 행정심판의 특수성을 고려하는 데에는 한계. 더 나아가 사법심과 융합을 전혀 고려하지 않은 채 행정심 단계만의 조직 통합을 추진하는 것으로서 현행 조세 불복제도의 문제점을 극복하는 데 그 한계가 뚜렷
- 조세 부과처분에 대한 불복은 세법 분야의 전문적·기술적 특수성에 대한 이해가 필요한 점, 세법령의 잦은 변경과 조세법률주의 원칙에 따른 법령해석 방법의 복잡성과 전문성, 쟁송 대상(소송물)의 범위와 증명책임의 소재 등에서 일반 행정분야와 다른 특수한 법리가 적용되는 점 등을 고려

- 조세 분야에 대한 행정심판 기능을 일반 행정분야와 통합하더라도 이로 인한 효율 증대는 기대하기 어렵고 오히려 조세 불복의 특수성·전문성에 대한 이해 부족 또는 행정기관별 인력 안배의 결과로서 조세 비전문가의 참여 가능성이 커지는 등 납세자의 권리구제에 비효율을 초래할 가능성
- 일반 행정처분의 경우 행정심판이 임의적 불복 절차임에 비해 조세부과처분에 대하여는 행정심판(심사청구 또는 심판청구)은 필요적 전치 절차임. 조세 불복의 전문성·특수성을 고려할 때 필요적 전치 제도를 폐지하는 것은 현실적으로 어려움. 따라서 하나의 재결기관(통합행정심판원) 내에 임의절차(일반 행정심판)와 필요적 전치절차(조세 행정심판)의 병행 운용이 불가피함. 그 결과 앞서 살펴본 현행 조세 불복제도의 가장 큰 문제점 중 하나인 지나치게 다층적인 불복절차(3단계 행정심 + 3심제 사법심)의 문제점은 그대로 유지한 채 조세 불복의 전문성·특수성에 대한 고려는 오히려 후퇴하는 결과
- 행정심판이 필요절차인지 임의절차인지 여부에 따라 사법절차 준용의 정도와 수준에 차이가 발생. 두 절차를 하나의 통합된 규정으로 규율하는 데 따르는 한계와 문제점
- 조세 불복제도의 문제점들을 해결하기 위해서는 성격이 다른 다양한 행정분야의 행정심판기관을 기계적·형식적으로 통합하는 방식이 아니라 각 분야의 전문성을 최대한 살리면서 행정심판뿐만 아니라 사법심의 심급구조까지 함께 개선함으로써 실질적으로 납세자의 권익구제에 효과적인 제도로 개선하는 것이 바람직

□ 과제

○ 새로운 제도 설계의 모색 필요성

- 우리나라 행정심의 경우, 처분청 내·외 다수 재결기관에 의한 다층적·중첩적 행정심 운용, 사법절차 준용의 미흡, 행정심과 사법심의 연계 부족 등 → 행정심판을 통한 효율적 권리구제 및 행정의 자기통제 등 본연의 기능 수행에 한계가 뚜렷
- 법원에 의한 소송의 경우, 비교법적으로 유례를 찾기 힘들 정도로

복잡한 행정심판 제도 운영에도 불구하고 다시금 행정심판과 아무런 연계도 없는 3심제 사법심 유지. 행정심판에 의한 법원의 사무 부담 경감 효과를 충분히 살리지 못하고 3심제 운용에도 불구하고 조세 전문법관 양성에 뚜렷한 한계

- 주요 국가들의 제도와 비교하더라도 각종 조세 불복제도 운영에 많은 행정력 투입에도 불구하고 효율성 및 공정성 · 전문성 측면에서 더 우수하다고 평가하기 어려움
- 우리나라의 현행 조세불복 제도는 납세자들의 절차상 권리를 두텁게 보장한다는 긍정적 측면. 하지만 신속 · 경제적인 방식의 분쟁해결을 희생하면서 법원은 물론 각 재결 행정기관들과 변호사 · 세무사 등 대리인 직역의 이해를 두텁게 보호하는 제도 설계라는 비판

○ 대안의 제시와 논의 필요성

- 현 정부가 제시하고 있는 통합행정심판기관은 현행 조세불복 제도의 여러 문제점들에 대한 적절한 해결방안으로 볼 수 없고 오히려 조세불복의 전문성 · 특수성에 대한 고려를 후퇴시키는 부정적 효과
- 따라서 조세불복 제도의 경우 현 정부가 제시하는 방안과 달리 앞서 살펴본 여러 문제점을 해결할 수 있는 새로운 방향으로 재설계하는 것이 필요
- 그 방안의 하나로서, 현행 조세 행정심판 기능과 법원의 1심 기능을 통합하여 새로운 『통합조세심판소』를 설치하는 방안을 제시

V. 통합조세심판소 설치

□ 제도개선의 원칙

○ 효과적인 납세자 권리구제 측면

- 행정심 및 사법심의 전체적인 심급 구조를 보다 축소하는 것이 바람직
- 다양한 불복 기관과 다층적인 불복구조의 긍정 측면도 있지만 장기 불복기간 소요로 시간적 · 경제적 비효율 크고 다수 재결기관과 법원 3심제 운용으로 행정력 낭비 등 부정효과 큼

○ 불복 업무의 공정성 확보 측면

- 사법절차 준용의 헌법 규정에도 불구하고 우리나라 행정심은 사법절차 준용 정도가 높다고 평가하기 어려움. 이는 재결의 객관성 · 공정성을 저해하는 요소로 작용
- 사법심의 경우 조세사건 비중이 매우 높은데도 조세 전문법원 설치 논의조차 없는 실정. 법원은 조세 전문성 확보 노력이 부족하고 조세 전문법관 양성에 소극적
- 행정심 통합 및 사법심의 조세 전문성 강화 방안 마련 필요

○ 행정의 자기 통제기능의 측면

- 행정심의 중심역할을 하는 심판청구의 경우 과세관청 외 독립기관인데도 그 재결에 구속력을 부여함으로써 인용 결정시 과세관청의 소송을 통한 불복이 불가능한 구조. 법원의 최종 판단도 아니고 행정의 자기통제와도 무관한 재결기관 결정에 과세관청이 더 이상 다룰 수 없도록 하는 것이 행정심판의 본질적 기능에 부합하는지는 의문
- 비교법적으로도 이와 같은 구조를 취하는 나라를 찾기 어려움. 행정심에서 출발한 미국의 조세법원은 이미 법원화가 완료된 상황이며 영국의 통합행정심판소도 사실상 행정심과 사법심의 융합된 형태이지만 두 나라 모두 과세관청의 항소를 허용하고 있음. 독일, 프랑스, 일본의 경우 과세관청의 소 제기를 불허하고 있지만 이 나라들의 행정심판은 과세관청 내 자기통제 기능의 일부로 작동하고 있으므로 과세관청의 소 제기 불허는 논리적으로 당연
- 과세관청 외 제3 기관의 재결에 구속력을 부여하기 위해서는 법원의 참여 등으로 사법절차 준용의 원칙이 실질적으로 적용되는 경우에만 허용하는 것이 바람직

□ 대안의 모색: 행정심과 사법심의 조화와 통합의 방향

- 행정심판에 대한 주요 국가들의 제도 설계는 크게 사법절차와 독립적으로 행정부, 특히 과세관청 내의 불복절차로 운용하는 방식(프랑스, 독일, 일본 등)과 행정심을 법원에 의한 분쟁해결 절차의 일부로 인식하여 아예 사법절차의 1심으로 취급하거나(미국) 조직과 운영의 측면에서 행정심과 사법심을 통합하여 운영하는 방식(영국)으로 구분

- 이러한 방식 중 어느 방식이 논리필연적으로 우위에 있다고 평가하기는 어려우며, 각 나라마다 권력 분립에 대한 헌법적 가치의 차이, 행정청의 처분에 대한 사법심사 기준의 차이 및 행정 공권력 행사에 대한 국민의 신뢰 정도 등에 따라 다른 제도 설계를 하고 있는 것으로 평가
- 우리나라는 1998년 행정법원 설치를 계기로 사법심이 3심제로 바뀌었는데도 기존의 행정심은 모두 그대로 유지하면서 행정심 간 심급구조만 바꾸는 방식으로 현재까지 운용. 오히려 국세청 예규로 운영하던 과세전적부심사청구 제도를 국세기본법상 불복절차의 하나로 격상시켜 중첩적 구조를 더욱 심화
- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 다음 중 하나의 방식으로 과감한 전환을 고려

- ① 방식: 행정심판의 사법절차 준용 수준을 더욱 강화하여 행정심과 사법심의 융합 형태로 운용하는 방식(미국·영국의 방식)
- ② 방식: 사법절차와 별개로 행정의 자기통제 기능에 충실하도록 운용하는 방식(독일·프랑스·일본의 방식)

- ② 방식은 우리나라 현실에서 취하기 어려움
 - 오늘날 행정의 자기통제보다 납세자의 효과적인 권리구제가 행정심판의 보다 중요한 기능으로 인식. 이러한 기능을 수행하는 데는 과세관청으로부터 독립된 재결기관에서 행정심판을 수행하는 것이 바람직
 - 우리나라는 오랫동안 과세관청 외 독립 재결기관에 의한 행정심 운용이 지속되어 행정심의 중추적 역할을 하고 있음. 그럼에도 행정심판 기능을 다시 과세관청 내로 옮기는 것은 현실적이지 못하며 ② 방식을 취하기에는 이미 너무 먼 길을 가버렸음
 - 국세청을 비롯한 과세관청의 국민 신뢰도가 과거보다 개선되었다고는 하지만 과세관청 내 행정심판 재결기관만으로 운용하는 데 따르는 독립성·중립성에 대한 우려와 비판적 시각
- 다음의 사정을 고려할 때 ① 방식이 바람직. 그중 영국과 같이 행정심과 사법심의 1심 기능을 통합하여 ‘통합조세심판소’를 설치하는 방안이 현실적으로 취할 수 있는 최선의 대안. 단, (영국과

달리) 통합조세심판소 운영에서 사법절차 준용 수준을 획기적으로 개선하는 것을 조건으로 과세관청에 대한 재결의 기속력을 인정(= 과세관청의 소 제기 불허)하는 방식이 바람직

- 행정심과 사법심의 융합은 우리나라 헌법 원칙에 부합
- 통합조세심판소의 운영에 실질적으로 사법절차를 준용하는 경우 2심제 사법심이 국민의 재판받을 권리를 침해한다고 보기 어렵고, 특히 1998년 행정법원 설치 전까지 2심제 사법심을 시행한 바 있으며 현재도 특허 사건 중 심결 취소 사건의 경우 2심제 시행 중
- 통합조세심판소는 법관, 조세전문 행정관료 및 민간 조세전문가의 협업 체제 구축과 실질적 사법절차 준용을 핵심 내용. 이를 통해 재결의 신뢰도 제고를 통해 그 기속력에 대한 과세관청의 수용성을 높일 수 있으며, 문서제출명령 등 증거조사 강화를 통해 소송 전 또는 조사 단계에서 증거 확보 및 납세자 성실성을 제고
- 사법부로서도 사실상 1심 기능을 수행하는 통합조세심판소와 사법심의 연계 효과를 통해 법원의 사무부담을 획기적으로 줄이면서 통합조세심판소에 다수 법관의 파견을 통해 법관 정원 축소 없이도 조세 전문법관 양성을 크게 확대하는 기회 제공
- 납세자 입장에서 행정심 단계에서 재결기관 간 유불리를 고려할 필요가 없게 되고 실질적 사법절차 준용과 사법심과 연계성 제고를 통해 권리구제의 효율을 높일 수 있으며 사법심의 심급 축소로 시간적·경제적 낭비를 줄일 수 있음
- 미국의 조세법원 모델은 행정심을 완전히 사법절차로 전환하는 방식으로서 더 이상 행정심판 기능으로 볼 수 없음. 이는 사법부 內 조세 전문법원 설치 모델일 뿐 우리나라 행정심 단계의 복잡한 불복구조 문제 해결의 대안 아님

□ 통합조세심판소의 구성과 기능

○ 통합조세심판소의 소속: 사법부보다 행정부에 두는 것이 바람직

- 사실상 사법심의 1심 기능을 수행한다고 하더라도 그 본질적 기능은 행정심판. 미국 조세법원과 같은 완전 사법화에는 한계가 있음. 행정부 소속으로 설치하되 법원의 법관 파견 방식으로 심리와

재결에서 사법절차 준용을 실질적으로 강화하는 방식이 보다 현실적·합리적

- 통합조세심판소를 사법부 소속으로 둘 경우 헌법 제101조 제1항에 따라 법관 자격 없는 조세 전문성 있는 관료 및 민간 전문가의 심판관 참여가 불가능하여 통합조세심판소의 정책 취지 살릴 수 없음

○ 행정부 내 소속

- 일반적 정부조직 편제상 그 관할에 따라 판단하는 방법 고려
- 국세와 관세를 관할 범위로 삼는 경우에는 기획재정부 소속으로, 여기에 지방세까지 포함한다면 현행 조세심판원과 같이 국무총리실 소속을 고려할 수 있음. 다만 행정심판 재결기구의 통일적 운용을 도모하고자 한다면 중앙행정심판위원회와 같이 국민권익위원회 소속으로 두는 방안도 고려. 법관의 참여 및 심리와 재결의 독립성·공정성 확보를 도모하고자 한다면 법무부 소속으로 두는 방안(영국)도 고려
- 소속을 어디에 두더라도 과세관청(국세청, 관세청, 지방자치단체 등) 및 세제 정책기관(기획재정부, 행정안전부 등)으로부터 독립성을 확보하고 법원과 긴밀한 협의를 통하여 실질적으로 사법절차 준용을 실현한다는 정책취지를 달성할 수 있어야 함
- 이를 위해 심판소장을 비롯한 심판관 임명권 등에 대해서는 대법관, 검찰총장 등의 임명에 준하는 공정성·독립성 확보가 필요하고 조직 운영에 있어서 소속 부처 장관을 비롯한 행정기관의 영향력을 배제할 필요

○ 관할

- 원칙적으로 국세, 관세, 지방세를 통합하여 다루는 것이 권리구제의 효율과 행정력 낭비를 줄이고자 하는 통합조세심판소 설치 취지에 부합
- 취소심판을 당연히 포함하되 무효확인심판, 의무이행심판 등의 경우 현행 조세심판원 심판청구의 범위를 그대로 유지하는 방식이 현실적
- 조세 민사·형사사건의 경우, 법원의 사무분담에 미치는 영향이 크므로 입법 단계에서 법원과 충분한 협의 필요

- 전국을 총괄하는 1개의 심판소를 설치하고 주요 광역시에 3~4개의 지부를 운영하는 방식이 현실적

○ 심판관의 자격과 심판부의 구성

- **(심판소장)** 행정부처로부터 독립성과 공정성을 확보하고 실질적으로 사법절차 준용을 실현할 수 있는 경륜과 식견을 갖춘 인물. 대법관, 헌법재판관, 검찰총장 등과 같이 객관성 · 공정성을 갖춘 후보추천위원회 구성을 통해 선정된 후보들 중 소속 부처 장관의 추천으로 대통령이 임명하는 방식. 임기는 독립성 · 중립성을 보장하는 취지에서 5~6년 정도 장기간이 바람직
- **(심판관 및 심판부)** 조세관련 지식과 경험이 풍부하고 일정한 자격 있는 자로서 후보추천위원회에서 추천한 후보 중 심판소장이 임명. 사실상 법원의 1심 기능을 수행해야 하는 점을 고려할 때 상당수 현직 법관의 파견을 통한 심판관 임명. 이를 통해 법관, 조세전문 행정 관료 및 민간 전문가의 심판부 구성 가능. 임기는 직무의 독립성과 중립성을 보장하는 데 필요한 최소한의 기간인 3년 이상으로 정하는 것이 바람직하며, 중임 허용 고려
- **(비상임심판관)** 비상임심판관은 겸직에 따른 책임성 부족 및 실질적 사법절차 준용을 실현하는 데 제약 요소가 많으므로 폐지
- **(사무국)** 심판부 사건 심리 및 재결에 필요한 조사, 증거수집, 심리자료 준비 등에 필요한 업무와 통합조세심판소의 전체적인 운영에 필요한 업무를 수행할 사무국 설치. 그 조직구성, 사무분담 및 인원 편제, 각 조직단위의 역할과 기능 등은 현행 조세심판원 및 국민권익위원회 등의 사례를 참고. 통합조세심판소의 독립성 강화 차원에서 국세청 등의 과세관청과의 인사교류는 폐지 바람직. 세무사, 회계사, 세법전문성 인정되는 변호사 등 조세 전문 자격증 소지자 적극 활용

○ 상급심판소 별도 설치 → 불필요

- (영국처럼) 별도의 상급심판소를 상설기관으로 설치 · 운용하는 경우 별도의 소송을 통한 불복 절차가 마련되어 있음에도 사실상 2심제 행정심판으로 운영될 가능성 큼. 그 결과 시간적 · 경제적 비용 발생하여 권리구제의 효율 저하 및 상당한 행정력과 예산 투입 불가피

- 그 대안으로 ‘중요 사건’을 대상으로 일명 ‘확대심판관회의’에서 심의·의결하는 방안이 보다 현실적이며 타당. 영국의 경우 상급행정심판소는 사실심의 최종 판단기관이며 항소법원은 법률심만을 다루는 반면, 우리나라의 경우 고등법원이 사실심의 최종 판단기관인 점을 고려할 필요
- 영국과 달리 우리나라는 소송 단계(고등법원)에서 한 번 더 사실 판단 사항을 다룰 수 있으므로 별도 상급심판소의 필요성이 영국만큼 크지 않음

○ 과세관청 불복권 → 불필요

- 행정심판은 행정작용의 일부로서 행정의 자기통제 기능에서 비롯. 자신의 결정으로 처분 취소 재결을 하였다면 당연히 과세관청을 기속하고 과세관청의 소 제기권을 허용하지 않는 것이 타당. 하지만 재결기관이 처분의 주체가 아닌 제3 행정기관인 경우에도 처분을 내린 행정기관의 소제기권을 불허하는 것은 행정의 자기통제의 논리적 귀결로 보기는 어려움
- ☞ 행정의 자기통제 기능과 무관하게 처분기관의 의사에 반하더라도 법원의 재판 절차 없이 私人的 권리구제를 신속히 확정할 필요가 있는지 여부에 따라 기속력 부여 여부를 판단해야 함
- 행정심판의 가장 큰 장점인 신속하고 효율적인 권리구제의 실현을 위해 실질적인 사법절차 준용을 전제로 재결의 기속력을 인정하여 과세관청의 소 제기를 불허할 필요

○ 심리의 충실화 및 소송과의 연계 강화

- 당사자 제출 서면과 증거서류의 송달, 증거조사의 강화, 행정심 기록 법원 이송 등

○ 심판대리권

- 사법심의 1심 기능을 대신하는 방식으로 통합조세심판소를 설계하더라도 그 본질적 기능은 행정심판에 해당
- 현행과 동일하게 변호사, 세무사 또는 세무사 등록한 공인회계사가 심판대리 수행

□ 실행과제

○ 합헌성 심사

- (헌법 제107조 제3항) 사법절차 준용 정도를 강화하기 위하여 법원 재판에 준하여 대심적 변론주의 및 증거조사 강화 필요
- (헌법 제101조 제1항) 법관의 타 국가기관 파견은 입법부, 행정부의 법률적 전문성을 보완하여 국가기관의 기능을 효율화하기 위한 인사교류의 일환이므로 권력분립 원칙에 위반된다고 볼 수 없음. 다만 법관의 통합조세심판소 파견은 행정심과 사법심의 융합을 통해 헌법상 요건인 사법절차 준용의 정도를 대폭 강화할 수 있음. 법관 파견 근거규정(법관인사규칙 제24조 제1항) 정비 필요
- (헌법 제27조 제1항) 납세자가 통합조세심판소의 결정에 불복하는 경우 법원에 소송을 제기할 수 있으므로 통합조세심판소 설치가 재판받을 권리를 침해하지 않음

○ (법원의 동의) 제도 시행을 위해서 법원의 합의가 필수적. 통합조세심판소의 심판부를 3~4인 합의부와 1인 단독(소액사건 등)으로 구성하고 3~4인 합의부의 심판관 중 1명을 파견 법관으로 임명하는 것이 필요해 보이므로 심판부 숫자만큼의 법관 파견이 필요. 법관 정원 축소 없이도 제도 설계 가능

○ (조세 전문법원 설치 필요) 특허법원 사례와 같이, 통합조세심판소 설치와 별도로 법원 내 항소심 단계의 조세 전문법원 설치를 통한 효율적 권리구제 제도 마련 및 세무사·회계사 등 조세전문가 조력 받을 수 있는 방안 적극 고려 필요

VI. 마치며

- 새로운 제도는 조세소송의 심급 축소를 핵심 내용으로 하므로 법원의 이해와 수용이 가장 큰 관건. 하지만 심급 축소에도 불구하고 법관의 통합조세심판소 파견을 통해 법관의 정원 축소 없이 행정심의 사법절차 준용의 헌법적 요청에 부응할 수 있음
- 통합조세심판소가 사실상 조세 전문법원의 기능을 수행함으로써 조

세전문 법관 양성의 효과를 기대할 수 있는 등 긍정적 요소가 크므로 법원의 대승적 결단이 가능할 것으로 기대

- 조세 행정심판과 소송의 1심 기능을 통합하는 통합조세심판소를 설치하더라도 그 다음 단계로서 특허법원과 같이 항소심 단계의 조세 전문법원 설치를 통하여 법원 내 조세사건 처리의 전문성을 더욱 강화할 필요가 있음.
- 전문성이 있고 대량으로 행해지는 조세사건을 효율적이고 공정하게 처리하여 납세자의 권리구제를 강화하기 위해서는 조세 전문법원의 도입이 필요함.

※ 조세 전문법원 도입시 참고제도 - 특허소송

□ 심급

- 특허소송은 2심제로 운영되고 있음. 과거에는 특허청의 심판과 항고심판을 거친 후 바로 대법원에 상고할 수 있어 법원에서의 사실심에 관한 재판이 생략된 단심제로 운영되었지만 지식재산전문법원인 고등법원급의 특허법원(Intellectual Property High Court)이 설치되어 특허심판원 등의 심결 등에 대한 불복의 소를 전속적으로 관할하고 있음.
- 특허법원의 판결에 불복이 있는 경우에는 대법원에 상고할 수 있으므로 특허심판원의 심결 등에 대한 특허소송은 특허법원에서 대법원으로 이어지는 2심제로 운영되고 있음.
- 특허법원은 특허심판원 등의 심결에 대한 취소소송 이외에 특허권 등에 관한 민사소송의 항소사건을 관할함.

□ 심결취소소송의 소송대리

- 심결취소소송의 경우 변호사 이외에도 변리사가 소송대리를 할 수 있음.

<끝>

납세자 권리구제제도의 현주소와 개선 정책토론회

공정하고 신속한 납세자 권리구제 어떻게 할 것인가

토론

김완석 (강남대 석좌교수, 조세심판원 정책자문위원회 위원장)

최원석 (서울시립대 교수, 한국납세자연합회 회장)

신승근 (한국공학대 교수, 참여연대 조세재정개혁센터장)

김성수 (기획재정부 조세정책과 팀장)

이동기 (한국세무사회 연수원장)

주최

-  국회의원 김태년
-  국회의원 정태호
-  국회의원 정성호

주관

 한국세무사회

 Tax Law Association
한국세법학회

납세자 권리구제제도의 현주소와 개선 정책토론회 토론문

김완석(강남대 대학원 석좌교수)

우리나라 조세불복제도의 현황과 문제점을 예리하게 분석하고 이를 바탕으로 하여 행정심과 사법심의 조화와 통합의 관점에서 통합조세심판소의 설치를 제안하신 두분 교수님의 연구에 찬사를 보냅니다. 그리고 통합조세심판소의 설치, 그 구성과 기능, 심리의 충실화 및 소송과의 연계 강화, 재결에 대한 과세관청의 제소권 배제, 심판대리권 등의 견해에 전적으로 동의합니다. 이하에서 몇 가지 견해를 첨언하고자 합니다.

1. 통합조세심판소의 설치와 운영

조세 행정심판의 기능과 법원의 1심 기능을 통합하여 새로운 통합조세심판소의 설치 방안에 전적으로 찬성함

1) 통합조세심판소는 행정부(국무총리실, 국민권익위원회 또는 법무부)의 소속으로 하는 것이 바람직함

2) 통합조세심판소를 행정부 소속으로 할 때에는 심판의 범위에 취소심판·무효등확인심판 및 의무이행심판이 포함됨은 당연하다고 하겠음.

다만, 통합조세심판소를 행정부 소속으로 할 때에는 설령 심판부의 구성에 법원에서 파견된 법관이 임명되고, 사법절차가 강화되고, 소송과의 연계성이 확보된다고 하더라도 조세 민사사건(조세환급청구소송 또는 부당이득반환청구소송, 사해행위취소청구소송, 국가배상청구소송, 배당이의소송, 채권자대위소송 등) 및 조세 형사사건을 심판의 범위에 포함하기에는 사법체계 및 법리상 어려움이 있다고 하겠음

그리고 위와 같은 조세 민사사건(조세환급청구소송 또는 부당이득반환청구소송, 사해행위취소청구소송, 국가배상청구소송, 배당이의소송, 채권자대위소송 등)과 조세 형사사건의 제1심법원을 지방법원으로 할 것인지 아니면 고등법원급 전문법원인 조세법원으로 할 것인지의 여부도 중요한 고려사항이라고 하겠음¹⁾

3) 조세 행정심판의 기능과 법원의 제1심 기능을 통합하여 제3자기관인 새로운 통합조세심판소를 설치할 경우에도 그 재결에 대하여 과세관청에게 불복권을 허용하는 것은 바람직하지 않음

통합조세심판소의 행정심판절차에 사법절차를 강화하여 심판의 객관성 및 공정성을 제고하되, 현행(조세심판원의 심판청구)과 마찬가지로 심판청구의 재결에 대하여 과세관청에게 불복권(제소권)을 부여하지 않도록 설계하여야 할 것임

1) 특허심판원의 결정(심결)에 불복하여 고등법원급 전문법원인 특허법원에 소를 제기할 수 있고, 대법원에 상고할 수도 있으므로 특허심판원의 특허심판은 사실상 제1심 역할을 수행하고 있으나, 특허침해소송(침해금지청구, 손해배상, 신용회복 등)은 일반법원(서울중앙, 수원, 대전, 대구, 부산, 광주 등 전국 6개 지방법원)에서 제1심을 담당하고 있음.

즉, 행정심판은 행정소송보다 간편하고 신속하며 비용이 거의 들지 않는 쟁송수단으로서 납세자의 권익보호절차에 있어서 핵심적이며 중추적인 위치를 차지하고 있음. 만일 통합조세심판소의 재결에 대하여 과세관청에게 불복권을 부여하게 되면 거의 대부분의 조세쟁송은 3심급(통합조세심판소 → 조세법원 → 대법원)을 거치게 되어 행정심판의 존치의의는 반감될 뿐만 아니라 현행의 조세심판원의 심판청구를 포함한 조세구제제도보다 국민의 권익구제기능의 열악을 초래할 수 있음

4) 통합조세심판소의 심판청구의 대리에 관해서는 현행과 마찬가지로 변호사, 세무사 또는 세무사로 등록한 공인회계사가 수행할 수 있도록 함

II. 조세법원의 설치와 운영

현행 특허법원과 마찬가지로 고등법원급 전문법원인 조세법원을 설치하도록 함. 그리고 세무사와 공인회계사(조세소송대리인 자격시험에 합격한 자 또는 일정 기간 조세소송에 관한 연수교육을 마친 자 등과 같이 소송수행능력이 검증된 자)에게 조세법원 등에서의 소송대리를 허용할 필요가 있는데, 세무사 등에게 조세소송대리를 허용하여야 할 이유는 다음과 같음

1. 조세사건의 기술성과 전문성

① 조세사건은 법률적인 측면뿐만 아니라 기업회계, 경영학 및 재정학(조세론) 등 법학 외의 학문분야에 대한 폭넓은 전문지식이 있어야 정확한 이해를 할 수 있는 특수한 법률영역임. 세무사자격시험에서 상법(회사편), 민법(총칙) 또는 행정소송법(민사소송법 준용규정 포함)이나 세법학(세법학개론, 세법학1부, 세법학2부)과 같은 법률과목의 비중 못지않게 회계학(회계학개론, 재무회계, 원가관리회계 및 세무회계)과 재정학과 같은 비법률과목의 비중이 큰 것도 같은 이유임.

헌법재판소도 세무사 자격소지자 중 세무사자격시험에 합격한 자에 대하여만 세무사 명칭을 사용할 수 있도록 한 세무사법 제20조의 헌법소원심판사건에서 “세무사자격시험에서는 법률과목보다 회계학, 재정학, 세무회계 등 비법률과목의 비중이 더 크고 세법에 대한 심도있는 전문성이 강조되는 반면, 변호사시험에서는 조세실무과목이 전혀 없고 조세법마저도 1차시험 선택과목 중 하나일 뿐이다. 이처럼 적어도 세무대리업무 중 실무적인 부분에 관하여는 사법시험이 세무사자격시험의 전문성을 포섭하거나 이를 대체할 정도에 이르지 못하고 있어 그 전문성에서 차이가 있다.”²⁾고 판시한 바 있음. 뿐만 아니라 최근 법학전문대학원에서 개설되는 조세법과 관련하여 개설된 과목에는 조세법 등이 일부 개설되어 있지만 이들 과목은 모두 선택과목이어서 그 수강생이 소수에 지나지 않고, 세무사의 직무수행에 반드시 요구되는 소양과목인 회계학(이

2) 헌법재판소 2008.5.29. 선고, 2007헌마248 결정.

론, 재무회계, 원가관리회계 등), 세무회계, 재정학 등의 과목은 거의 개설되지 않고 있음.

이와 같이 회계학, 재정학, 세무회계 등과 같이 기술적이고 전문적인 학문과 세무실무를 바탕으로 하는 조세사건의 특성을 무시한 채 조세소송의 대리인을 일반 법률사무를 주로 수행하는 변호사만으로 제한함으로써 납세자의 권리구제가 제대로 이루어지지 못하고 있는 점을 지적하지 않을 수 없음.

② 오늘날 대부분의 나라에서는 여러 직업에 있어서 전문자격사제도를 운영하고 있는데, 미국이나 다른 선진국에서 비해 유독 우리나라에서 더 세분화된 자격사의 종류가 있는 것으로 알려져 있음. 예를 들면, 우리나라에는 변호사 외에도 법조 유사직역이라고 할 수 있는 세무사, 변리사, 법무사, 노무사 등의 자격사제도가 있는데, 이렇게 직능별로 전문자격사를 세분화하여 유지하고 있음. 이는 복잡다단한 현대사회에서 여러 분야의 자격사가 각 분야의 전문영역에서 특화된 이론과 실무경험을 바탕으로 보다 나은 서비스를 제공하려는 취지에서 비롯된 것이라고 하겠음. 이와 같이 변호사 외에도 각 분야별로 특화된 전문자격사 제도가 존재하고 있음에도 불구하고 관련 법령에서는 변호사에게 만능선수로서 여러 직업의 업무를 모두 수행할 수 있도록 하고 있음.

그러나 조세사건의 특수성에서 볼 때 조세사건의 소송대리인에게 있어서는 일반적인 법률지식 못지않게 세무실무·회계학·재정학 및 조세법분야에 대한 고도의 기술성과 전문성이 요구됨. 위에서 보는 바와 같이 변호사는 조세법과 관련된 전문가인 세무사에 비하여 조세법과 조세법의 기초를 이루고 있는 세무실무·회계학 및 재정학에 관한 지식이 부족한 실정이며, 따라서 세무실무·회계학 및 재정학 등과 같이 고도의 기술성과 전문성을 요구하는 조세사건을 처리하는 데에는 많은 어려움이 있을 수 있음.

그러므로 조세법과 조세법의 기초를 이루고 있는 세무실무·회계학 및 재정학에 관한 지식을 고루 갖추고 세무실무에 고도로 훈련된 세무전문가인 세무사를 조세사건의 소송대리인으로 선임할 수 있도록 제도개선이 이루어져야 하는 것임.

2. 법률소비자의 자기결정권 보장

조세법 및 조세사건의 전문가인 세무사에게 조세사건의 소송대리인 자격을 부여하는 것은 납세자에게 보다 저렴한 비용과 양질의 전문화된 조세 법률서비스를 제공함으로써 법률소비자인 납세자의 권리구제에 기여하려는 것임. 소비자는 물품 및 용역의 구입·사용에 있어서 거래의 상대방, 구입장소, 가격, 거래조건 등을 자유로이 선택할 소비자의 자기결정권³⁾을 갖는데, 세무사가 조세소송사건에 참여할 수 있도록 관련 법령을 개정함으로써 법률소비자의 선택권을 확대하고, 자격사간의 경쟁체제를 도입하여

3) 소비자의 자기결정권은 우리 기본권 체계 내에서 일반적이고 보충적인 자유권의 지위를 가지는 헌법 제10조의 행복추구권에 의하여 보호되는 권리이다(한수웅, 헌법학 제10판, 법문사, 2020, p.335 ; 헌법재판소 1996.12.26. 선고 96헌가18 결정 외).

법률소비자가 양질의 법률서비스를 받을 수 있도록 함으로써 납세자 권익구제의 효율성을 극대화할 필요성이 있음.

세무분야에 대한 전문지식을 갖춘 세무사에게 소송대리권을 부여함으로써 법률소비자인 납세자의 소송대리인의 선택권을 확대하고 납세자의 실질적 권익보호를 도모할 필요가 있음.⁴⁾

3. 소송대리인의 문호 개방을 통한 영세납세자의 권익 보호

현행 변호사 선발 체계로는 충분한 인원의 세무전문변호사를 양성하기 어렵기 때문에 납세자 권리구제를 보장할 수 있는 조세소송 대리업무가 고비용 구조를 벗어나지 못하고 있는 실정임.

현행법상 소송대리인의 자격은 엄격하게 제한되어 원칙적으로 변호사만이 소송대리를 할 수 있는데, 그 문턱이 높아 영세납세자의 소송대리인 선임이 현실적으로 어렵게 하며, 따라서 납세자의 권리구제가 효과적으로 이루어지지 못하고 있다는 지적이 제기되고 있음. 조세사건의 상당수를 차지하고 있는 소액 조세사건의 경우 과다한 위임비용 부담 등을 이유로 소송을 포기하는 사례가 많아, 국민의 실질적인 권익구제에 상당한 장애가 있다는 주장이 지속적으로 지적되고 있음. 왜냐하면 영세납세자에게 부과된 소액의 세금을 다투는 소송에서는 변호사를 선임할 경우 승소를 하더라도 이로 인한 이익과 비용(변호사보수 등 소송비용)과의 균형이 맞지 않아 소송을 포기하는 예가 상당수 있을 수 있기 때문임.

조세전문가인 세무사에게 조세소송대리를 허용하는 경우에는 소송대리인의 문턱을 낮춤으로써 영세납세자의 조세소송과 소액 조세사건에 대한 조세소송이 활발하게 이루어질 수 있고, 이를 통하여 납세자의 권리구제에 크게 기여할 것으로 보임.

4. 소송대리인의 일관성 유지

세무사에게 조세에 관한 사항의 소송대리인 자격을 부여하여 납세자의 권리 구제 기회를 확대하려는 것으로, 다음과 같은 점을 고려해 볼 때 긍정적인 측면이 있음.

첫째, 조세소송에서 세무사가 납세자를 대리하는 경우, 조세소송의 당사자인 납세자의 권익보호에 보다 실질적으로 기여할 수 있을 것으로 보임. 조세에 관한 신고와 이의 신청, 심판청구 등의 대리를 거치면서 사건의 내용은 물론 증거자료와 해당 법리 및 쟁점 등을 파악하고 있는 세무사가 조세소송 단계에서 납세자를 대리하게 되면, 그간의 증거자료와 주장 등을 활용해 소송 절차의 순조로운 이행과 신속한 사건해결을 도모할 수 있는 등의 장점이 있을 것으로 보임.

둘째, 납세자가 조세소송을 제기하는 경우에 현재와 같이 별도의 법률대리인을 선임

4) 대한민국 국회 기획재정위원회 전문위원 박상진, 세무사법 일부개정법률안 【김정우 의원 등 10인】 검토보고서, 2018.12.

하도록 하는 것보다는, 조세에 관한 신고와 이의신청, 심판청구 등의 대리를 한 세무사가 계속적으로 조세소송을 대리하도록 하는 것이 비용 및 시간 측면에서 납세자에게 보다 유리할 것으로 판단됨.

5. 다른 자격사(변리사)와의 형평성 확보

변리사법 제8조에 의하면 변리사는 특허, 실용신안, 의장 또는 상표에 관한 사항에 대해 소송대리인이 될 수 있도록 규정되어 있음.

변리사의 소송대리를 허용하는 근거로서는 앞에서 살펴 본 바와 같이 ① 특허권 등 자체에 관한 전문적 내용의 쟁점이 소송의 핵심이 되므로, 이에 대한 전문가인 변리사가 당사자의 권리의 내용과 범위를 정확하게 이해하고 이를 법관에게 잘 설명하여 소송당사자의 권익을 도모할 수 있고 ② 변리사는 특허청에서 산업재산권의 출원부터 등록까지의 모든 절차를 대리할 뿐만 아니라 특허심판원에서 무효심판, 통상실시권의 허여의 심판 등 각종 특허심판사건을 대리하고 있으므로 소송의 원활한 진행과 소송당사자의 권익보호를 위하여 필요하다는 점을 들고 있음.⁵⁾

따라서 조세법에 관한 고도의 전문성이 요구되는 조세 관련 분야의 전문가인 세무사에 대하여 소송대리를 허용할 필요가 있음.

6. 주요 외국의 입법례 고려

독일의 세무사는 조세법원에서의 조세소송, 조세 형사 및 벌금 사건에 관한 소송, 사회법원(Sozialgericht)에서의 사회보장법 §28h부터 §28까지의 사안에 관한 소송, 행정법원(Verwaltungsgericht)에서의 분담금 분쟁사건에 관한 소송에서 납세자를 위하여 소송대리를 할 수 있음. 미국의 세무사(등록대리인: Enrolled Agent)로서 조세법원이 실시하는 시험에 합격한 자는 조세법원규칙이 정하는 바에 따라 연방조세법원(United States Tax Court)에서 비법률가인 등록대리인으로서 조세소송대리를 할 수 있음. 그리고 일본에서는 세리사가 “사법보좌인”으로서 소송대리인인 변호사와 함께 출두하여 법정 진술을 할 수 있도록 하고 있음.

이와 같이 주요 외국에서 세무사에게 조세소송의 대리를 허용하고 있는 추세에 비추어 보더라도 우리나라의 경우에도 세무사에게 조세소송의 대리를 허용하도록 개선할 필요가 있음.

5) 헌법재판소 2012.8.23. 선고 2010헌마740 결정 외.

납세자 권리구제제도 현주소와 개선 정책토론회 토론문

최원석(서울시립대 교수)

한국세무사회와 한국세법학회가 주관하는 “납세자 권리구제제도의 현주소와 개선 정책토론회”에서 김석환 교수님과 이종교 교수님께서 연구하신 “조세불복 통합심판기구 설치 제안” 발표에 대해 토론하는 기회를 갖게 되어 감사드립니다. 본 발표는 우리나라 현 조세불복제도를 검토하고 다른 나라 사례 및 현재 논의되고 있는 대안에 대한 평가를 통해 새로운 대안으로서 행정심의 필요적 전치절차와 사법심의 1심을 통합하는 가칭 “통합조세심판소” 설치를 제안하고 실행과제를 제시하였습니다. 저는 납세자 입장에서 본 발표의 제안에 대해 평가하고 토론하고자 합니다.

먼저 첫 번째로는 효과적인 권리구제 측면에서 본 제안을 평가한다면, 전체적인 심급구조를 축소하고 그간 문제로 지적되었던 시간적·경제적 비효율을 개선할 수 있다는 측면에서 긍정적인 부분이 많다고 판단됩니다. 납세자 입장에서는 현 조세불복제도가 단계도 많고 같은 단계에도 여러 절차가 중복되어 복잡하고 혼란스러웠습니다. 본 제안대로 통합조세심판소가 설치된다면, 납세자 입장에서 행정심 단계의 재결기관간 유불리를 고려할 필요가 없게 되고 실질적인 사법절차 준용과 사법심과의 연계 제고로 권리구제의 효율을 높일 수 있으며, 사법심의 심급 축소로 시간적·경제적 비효율을 개선할 수 있을 것으로 예상됩니다. 납세자 입장에서는 적극적으로 추진할 만한 개선 대안으로 평가됩니다.

두 번째로는 공정성 및 전문성 제고 측면에서 본 제안을 평가한다면, 현재 우리나라 행정심이 사법절차 준용 정도가 높다고 보기 어려워 재결의 공정성을 저해하는 요인으로 작용하고 있었는데 이 부분에 대한 개선이 기대됩니다. 현 제도는 조세행정심판과 행정소송 간 유기적 협력체계가 부족하여 행정심판을 경유하더라도 행정심 기록이 사법심에 이송되지 못하고, 행정심 단계의 심리내

용이 행정소송에서 활용되지 못하는 문제가 있었습니다. 그리고 심판관 구성, 폐쇄적 심리구조, 증거조사 미흡 등 행정심에 사법절차 준용도 부족했습니다. 본 제안대로 통합조세심판소가 설치된다면, 법관, 조세전문 행정관료 및 민간 조세전문가가 협력하여 실질적으로 사법절차 준용을 개선하여 재결의 신뢰도를 높일 수 있을 것으로 판단됩니다. 이 부분도 납세자 입장에서는 환영할만한 측면이라고 생각합니다.

세 번째로는 본 제안의 실행 및 성공가능성에 대한 평가입니다. 위에 말한 측면들은 납세자 입장에서 환영할 만한 일이고, 긍정적인 부분이 많습니다. 그러나 아무리 좋은 개선 대안이라 하더라도 이 제안이 입법화되고 제도화 되는 것은 또 다른 문제라고 판단됩니다. 제가 판단하기에는 이 제안이 성공하기 위해서는 법원의 협조가 필수적이며, 조세전문법원 설치도 중요하다고 판단됩니다. 법원의 협조와 조세전문법원의 설치를 통해 본 발표에서 제안한 통합조세심판소의 기능과 역할이 제대로 구현되고 시너지효과가 나타날 수 있을 것으로 생각합니다. 이를 통해 공정하고 신속한 납세자 권리구제도 가능해질 것으로 예상합니다.

토 론 문

신 승 근

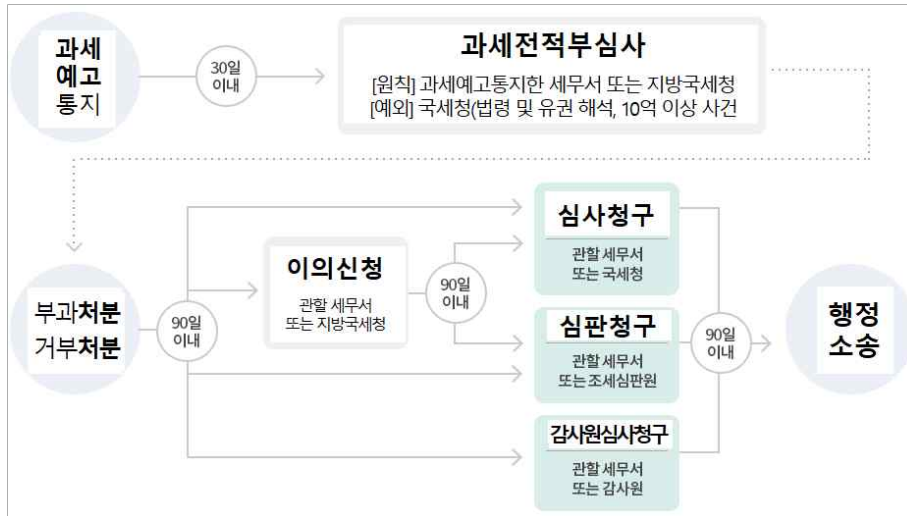
1. 발제문에 대한 의견

- ☐ 행정심의 필요적 전치절차와 사법심의 1심을 통합하는 가칭 『통합 조세심판소』 설치 제안에 동의
- ☐ 현행과 동일하게 변호사, 세무사 또는 세무사 등록한 공인회계사가 심판대리 수행하는 방안에도 동의

2. 조세부담 증가라는 새로운 환경에 대응 필요

- ☐ 조세부담의 증가
 - 2002년 국세수입이 100조 원을 넘고, 2012년 200조 원을 넘고, 2022년에는 약 400조 원에 이름
 - 2002년 경상GDP는 약 800조 원, 2012년 약 1,500조 원, 2022년에는 약 2,300조 원
 - 2002년 조세부담률은 16.7%, 2012년 17.1%, 2022년에는 22.1%
- ☐ 납세자와 조세 행정당국 간에 발생하는 분쟁의 조기 해결 필요
 - 우리나라의 조세불복제도는 사전적·임의적 구제절차인 과세전적부심사를 거친 후에 사후적·임의적 구제절차인 이의신청, 사후적·필수적 구제절차인 국세청 심사청구, 조세심판원 심판청구, 감사원 심사청구를 선택적으로 거친 이후에 행정법원, 고등법원, 대법원의 3심제로 운영되는 행정소송을 제기할 수 있도록 함
 - 이처럼 다양한 기관에서 여러 번에 걸쳐 권리구제절차를 거치므로 납세자는 권리구제를 위해 많은 시간과 비용을 사용하고 있는 상황임

<그림 1> 우리나라 현행 조세불복청구 절차



출처) 국세청, “불복(과세전적부심사/이의신청/심사청구)청구 절차” 참고.

3. 분쟁의 조기해결을 통한 납세자 권익 보장 확대 필요

□ 법관에 의한 신속한 재판을 받을 권리 보장

- 헌법 제27조 제1항은 “모든 국민은 헌법과 법률이 정한 법관에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권리를 가진다”고 정하고, 이어서 제3항은 “모든 국민은 신속한 재판을 받을 권리를 가진다”고 규정하여, 모든 납세자는 조세법률관계와 관련한 국가 및 지방자치단체의 처분행위에 대하여 법관에 의한 신속한 재판을 받을 권리를 가지고 있다는 점이 명확하다.
- 현행 필요적 조세심판전치주의는 그 불복심사가 국민의 권리이익의 구제를 위해 충분한 기능을 수행할 수 없을 경우는 오히려 헌법상 재판청구권을 침해할 수 있는 문제점을 내포하고 있음

□ 과세전 적부심사제도의 실효성 확보 필요

- 우리나라는 사전적·임의적 구제절차인 과세전 적부심사제도를 두고 있으나, 과세전 적부심사 청구비율이 갈수록 하락하여 실질적인 역할을 수행하지 못하고 있음
- 현행 과세전 적부심사제도에 협의과세제도를 도입하여 과세전 적부심사제도의 이용을 제고하고 실무에서 관행적으로 이뤄지고 있는 비공식적인 협의

의과세를 법률상의 제도로 명문화하여 적법성원칙을 강화하는 방안을 검토할 필요가 있음

- 이를 통해 과세당국은 입법의 불비 등으로 인하여 결과적으로 패소할 위험에 직면하였을 경우 납세자와의 협상을 통해 추가적인 행정력을 소모하지 않고 적절한 과세를 도모할 수 있으며, 납세자는 신고 내용의 불충분 등의 문제를 안고 과세당국과 끝까지 소송을 다투는 위험을 줄일 수 있기 때문에 과세당국과 납세자 모두에게 이익이 되는 합의점을 도출 가능함

<표 1> 연도별 과세전적부심사 접수 및 처리 현황표(2013년~2022년)

(단위 : 건)

연도	접수	청구비율	처리	연도	접수	청구비율	처리
2013년	5,182	2.1%	4,976	2018년	2,621	1.1%	2,633
2014년	3,749	1.1%	3,825	2019년	2,320	0.9%	2,336
2015년	2,691	1.5%	2,901	2020년	2,206	0.8%	2,175
2016년	2,737	1.0%	2,864	2021년	2,174	0.7%	2,240
2017년	2,583	1.1%	2,541	2022년	1,984	0.6%	2,035

주) 청구비율이란 ‘세무조사 결과통지’ 또는 ‘과세예고통지’ 전체 건수 대비 과세전적부심사 청구가 접수된 비율을 의미한다.

「납세자 권리구제제도의 현주소와 개선 정책토론회」에 대한 토론문

이동기세무사(한국세무사회 세무연수원장)

1. 조세불복제도의 현황과 문제점

(1) 조세심판 및 국세심사 처리 현황

① 조세심판 청구 및 처리 현황

연도	처리대상 건수			처리 건수			처리율	이월 건수
	소계	전년 이월	당년 접수	소계	기각 등	인용 (재조사포함)		
2023	20,030	3,249	16,781	16,485	13,096	3,389	82.3%	3,545
2022	14,814	4,441	10,373	11,565	9,937	1,628	78.1%	3,249
2021	16,588	3,563	13,025	12,147	8,906	3,241	73.2%	4,441
2020	15,845	3,050	12,795	12,282	8,438	3,844	77.5%	3,563
2019	11,703	3,045	8,658	8,653	7,238	1,415	73.9%	3,050

② 조세심판청구에 대한 1인당 처리 건수

연도	심판관	조사관	서기관/ 사무관
2023	2,061	868	275
2022	1,446	643	190
2021	1,518	715	196
2020	1,755	722	192
2019	1,442	618	149

③ 국세심사청구 처리 현황

연도	처리대상 건수	처리 건수
2024	798	719
2023	534	466
2022	618	480
2021	530	401
2020	555	395

(2) 문제점

① 조세불복 건수의 증가와 처리 역량 미흡

갈수록 복잡하고 어려워지는 세법규정과 국세청의 엄정 세정집행 기조로 인

해 납세자의 재산권이 침해되는 위법·부당한 과세가 계속해서 발생하고 있고, 이로 인한 조세불복 건수가 증가하고 있음에도 불구하고 현재의 조세불복 처리 시스템 하에서는 인력과 예산부족 등의 이유로 납세자의 권리구제절차가 신속하고 공정하면서도 심도 있게 처리되기 힘든 상황으로 보임

②조세불복에 대한 행정심판기관의 분산으로 인한 일관성과 합리성의 결여

임의절차인 이의신청뿐만 아니라 소송 제기 전 반드시 거쳐야 하는 행정심의 경우에도 조세심판원과 국세청, 감사원 등으로 심판기관이 분산되어 있어 처리기준에 대한 일관성과 합리성이 부족할 수 있음

③조세불복 처리 단계의 과다로 인한 납세자의 비용 부담 증가

현재 조세불복에 대한 권리구제절차가 임의절차인 이의신청을 포함하여 행정소송 제기 전에 반드시 거쳐야 하는 행정심판과 행정심판 결정 이후의 법원에서의 1심·2심·3심 소송까지의 조세불복 처리단계가 과다하고, 특히 행정소송은 변호사만 대리할 수 있어서 납세자의 비용 부담이 큰 실정임

■ 행정소송사건 처리 현황

연도	처리대상 건수	처리 건수
2023	4,602	1,494
2022	4,239	1,325
2021	3,972	1,341
2020	3,851	1,309
2019	3,877	1,421

2. 조세불복제도의 개선의 필요성과 개선방향

(1)조세불복 처리 역량

①조세심판원 현 인원

연도	계	원장	심판관	조사관	서기관/ 사무관	주무관
2023	119	1	8	19	60	31
2022	118	1	8	18	61	30
2021	116	1	8	17	62	28
2020	117	1	7	17	64	28
2019	106	1	6	14	58	27

②세목별 비상임 조세심판관 현황

구분	계	내국세	관세	지방세
2023	35	24	4	7
2022	35	24	3	8
2021	35	24	3	8
2020	34	23	3	8
2019	30	22	4	4

이처럼 조세심판원의 인원과 비상임 조세심판관의 현황을 감안했을 때 현재 조세심판청구 건수는 조세심판원의 처리 역량을 벗어난 것으로 보이므로, 심판 청구에 대한 처리 역량을 획기적으로 늘릴 필요가 있음

(2)혼재된 조세불복 처리기관

발제문에서 지적한 것처럼 현재 조세불복과 관련하여 행정심과 사법심 간에 상호 분리·독립적 체계를 취하고 있으면서, 행정심 단계에서도 조세심판원과 국세청, 감사원 등 복수의 심판기관이 존재함으로써 조세불복을 제기하고자 하는 납세자가 심판기관을 선택할 때 오히려 혼란이 초래될 수 있으므로 조세심판 처리기관을 통합하고 처리절차 등도 심도 있는 처리가 가능하도록 체계화하는 것이 필요함

(3)다양성이 부족한 외부 조세전문가의 활용

■직업별 비상임 조세심판관 현황

연도	계	교수	변호사	전직 공무원
2023	35	21	5	9
2022	35	18	8	9
2021	35	17	8	10
2020	34	17	8	9
2019	30	15	6	9

조세심판원의 직업별 비상임 조세심판관 현황을 보면, 교수와 변호사 등이 주를 이루고 있는데, 국세청의 경우 현재 국세심사위원으로 교수 및 변호사뿐만 아니라 세무사와 회계사 등의 조세전문가도 많이 활용하고 있음. 물론 국세심사청구 건수가 상대적으로 적기도 하지만 이러한 다양한 조세전문가를 심사위원으로 활용함으로써 국세청이 납세자 권리구제에 있어서 보다 공정하고 심도

있는 논의를 하고 있는 것으로 알려지고 있기 때문에, 조세심판청구 처리에서도 세무사 등의 조세전문가를 보다 적극적으로 활용할 필요가 있음(전직 공무원으로 분류되는 비상임 조세심판관에는 세무사 자격자가 있을 것으로 추정됨)

3. 결론

①납세자 권리구제제도의 재설계

조세불복에 대해 현재 지나치게 많고 복잡한 구제절차로 인한 납세자의 불편과 비용부담을 감안할 때, 조세불복에 대한 공정하면서도 신속한 권리구제절차의 재설계가 필요하다 할 것이고, 이를 위해서는 현재의 납세자 권리구제제도의 문제점을 제대로 분석하고 이를 바탕으로 합리적이고 효율적인 권리구제 시스템을 재설계해야 할 것임. 이런 맥락에서 발제문에서 제시한 조세불복에 대한 현행 행정심의 필요적 전치절차와 사법심의 1심을 통합하는 통합 조세심판소 설치안은 시의적절하다 할 것임

②심판 처리 역량의 확대

발제문에서 제시한 것처럼 조세불복에 대한 심판기구가 통합된다고 하더라도 조세불복 제기 건수에 비해 턱없이 부족한 인력과 예산운용이 계속 이어진다면 심판처리 역량과 전문성 측면에서 통합심판기구로의 전환 효과는 떨어질 것이므로, 현재 정부가 추진하고 있는 통합심판기구로의 전환 여부와 관계없이 우선적으로 조세심판 관련 인력과 예산 확충하고 세무사 등 조세전문가를 활용하여 비상임 조세심판관의 풀을 확대하여 심판 처리 역량 확대 필요함

③장기적인 관점에서 세무사 등 조세전문가의 소송대리 참여 확대

현재 조세불복에 대한 소송사건에서 변호사만 소송대리를 할 수 있게 되어 있어서 납세자들은 비용 부담으로 인해 조세심판 단계에서 인용되지 않은 사건들에 대해 소송을 포기하는 경우가 많이 있는 실정임. 따라서 장기적으로는 해당 사건의 조세심판을 대리했던 세무사가 행정소송법 등 조세소송을 대리하기 위해 필요한 과목을 이수한 경우라면 해당 사건에 대한 조세소송을 대리할 수 있도록 제도개선을 하여, 납세자의 부담을 줄이면서도 조세불복에 있어서의 전문성을 제고하여 납세자의 편익을 증대시키는 방향으로 나아가야 할 것임