

북한의 조세불복제도 및 향후 과제

권은민, 이지현 (김·장 법률사무소 변호사)

-
- I. 서 론
 - II. 북한의 조세제도 개요
 - III. 북한의 조세불복제도
 - IV. 결 론
-

〈요 약〉

향후 북한 진출을 고려 중인 기업들에게 북한의 조세제도는 어떠한지, 조세 불복절차가 어떻게 정비되어 있는지는 중요한 사항 중 하나이다. 선행 연구에서 북한의 조세제도에 대한 검토가 상당 부분 이루어져 온 이유도 이러한 기업들의 관심사를 반영한 것으로 생각된다. 다만, 북한에 진출한 외국투자기업이나 외국인에게 적용되는 북한의 조세법에 대한 검토를 넘어, 북한 당국의 과세에 이의를 제기하거나 불복하는 방법에 대해서도 좀 더 구체적인 연구가 필요해 보인다. 특히, 북한의 조세법 상 세금납부에 대한 의견이 있을 경우 '신소'를 제기할 수 있다는 규정이 있는데, 이러한 규정 상의 '신소'의 의미 및 절차, 활용 가능성에 대한 연구가 그것이다. 따라서 본 논문에서는 현재 북한의 조세제도 및 『외국투자기업 및 외국인 세금법』 등 관련 규정 전반을 살펴보고, 북한의 조세불복절차로서 '신소'에 대해서 그 구체적인 내용과 절차는 어떠한지를 살펴본 뒤, 현재 마련된 법제도 하에서 조세불복절차는 어떠한지를 정리하여, 향후 북한에 진출한 기업들이 세금을 납부하고 이에 대한 이의가 있을 때 어떤 방법을 통해 해결할 수 있을지에 대한 소견을 제시해보았다.

또한, 북한의 신소 제도에 대하여 남한의 행정심판과 유사하거나 동일한 제도라고 하는 견해도 있는바, 북한의 신소제도에 대한 연구도 현재 우리의『행정심판법』과『신소청원법』을 비교하면서 앞으로 북한의 신소제도가 어떻게 발전해 나갈지에 전망과 향후 과제도 간략히 제시하고자 한다.

I. 서 론

향후 북한 진출을 고려 중인 기업들에게 북한의 조세제도는 어떠한지, 조세불복절차가 어떻게 정비되어 있는지는 중요한 사항 중 하나이다. 선행 연구에서 북한의 조세제도 대한 검토가 상당 부분 이루어져 온 이유도 이러한 기업들의 관심사를 반영한 것으로 생각된다. 다만, 북한에 진출한 외국투자기업이나 외국인에게 적용되는 북한의 조세법에 대한 검토를 넘어, 북한 당국의 과세에 이의를 제기하거나 불복하는 방법에 대해서도 좀 더 구체적인 연구가 필요해 보인다. 북한의 조세법 상 세금납부에 대한 의견이 있을 경우 '신소'를 제기할 수 있다는 규정이 있는데, 이러한 규정 상의 '신소'의 의미 및 절차, 활용 가능성에 대한 연구가 그것이다. 물론 아직 북한 투자가 본격화되지 않은 상황에서, 북한의 조세법 상 이에 대한 구체적인 규정이나 절차가 마련되어 있지 않은 점, 별도의 세금규정이 있는 개성공업지구의 경우에도 실제로 북한 당국의 과세에 대한 분쟁은 있었으나¹⁾, 납세의 고지를 받은 개별 기업들이 개성공업지구 세금규정에 보장된 신소제도 등을 활용하여 조세에 불복하는 방식이 아니라, 남측과 북측 정부 당국간의 협의 사항

1) 구체적인 분쟁사례는, 임강택·이강우, "개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년 (2005~2015)의 교훈," 『KINU 정책연구시리즈』, (서울: 통일연구원, 2017) 참조.

으로 당국간 논쟁이 이루어진 점 등을 고려해 볼 때, 실제 남북경협 과정에서 신소를 통한 조세불복사례와 이에 대한 구체적인 연구가 어려운 측면도 있다.

현재 북한의 조세제도 및 『외국투자기업 및 외국인 세금법』 등 관련 규정 전반을 살펴보고, 현재 마련된 법제도 하에서 조세불복절차는 어떤지를 정리하여, 향후 북한에 대한 본격적인 투자가 이루어질 때 필요한 제도를 미리 제안해 보는 작업도 필요하다고 본다.

따라서 이 연구에서는 북한의 조세제도를 간략하게 정리하고, 북한의 조세불복절차로서 '신소'에 대해서 그 구체적인 내용과 절차는 어떠한지를 살펴보고, 이를 통해 향후 북한에 진출한 기업들이 세금을 납부하고 이에 대한 이의가 있을 때 어떤 방법을 통해 해결할 수 있을지에 대한 소견을 제시하고자 한다.

II. 북한의 조세제도 개요

1. 북한의 조세제도

북한은 형식적으로 '세금이 없는 나라'이다. 북한은 1972년 제정된 사회주의헌법 제33조에서 "국가는 넓은 사회의 유물인 세금제도를 완전히 없앤다"라고 규정한 뒤, 1974년 세금제도를 폐지한바 있다²⁾. 2016년 제정된 사회주의헌법 제25조에서도 "세금이 없어진 우리 나라

2) 북한이 1974년 세금제도를 없애기 전까지 1945년 일제 해방 후부터 1974년까지 북한의 조세제도에 관한 연구로는 박유현, 『북한의 조세정치와 세금제도의 폐지 1945-1974』, (서울: 도서출판 선인, 2018) 참조,

에서 늘어나는 사회의 물질적 부는 전적으로 근로자들의 복리증진에 돌려 진다”고 규정하고 있듯이 공식적으로 세금제도가 없다³⁾.

한편, 자본주의국가는 간접세와 직접세로 나누어 조세를 징수하는데 반해, 사회주의 국가는 하나의 조세에 의해서 세금을 징수하고 있으며, 북한의 경우 1947년에 이러한 조세제도를 채택하였다. 사회주의국가인 북한의 조세제도 하에서 국가의 수입은 크게 ‘주민세금’과 ‘사회주의 경리수입’으로 구성된다. 사회주의 국가의 조세제도 하에서 유일한 국세는 소득세인 것이다⁴⁾. 따라서 사회주의 국가는 소득세를 폐지하는 것으로 ‘세금이 없는 나라’가 되는 것이며, 중앙집권적 국가순소득, 즉 국가가 소유자이며 경영자가 되는 국유산업으로부터 얻는 소득만으로 국가를 운영하게 된다. 따라서 형식적으로는 북한의 국가예산 수입은 주민이 내는 세금수입 없이 국유산업의 소득으로 충당된다.

그런데 북한은 2005년 『국가예산수입법』을 제정하여 이후 3차례 개정을 하였고, 이에 따르면 기관, 기업소, 단체는 국가에 거래수익금, 국가기업이익금 등을 납부해야 하고, 개인의 경우 “시장 같은 데서 합법적인 경리활동을 하여 조성한 수입금의 일부를 해당 기관, 기업소, 단체에 내야 한다. 이 경우 기관, 기업소, 단체는 정한 데 따라 수입금을 해당 재정기관에 납부하여야 한다(동법 제62조 개인수익금의 납부)”고 규정하여 개인에게도 이익금 납부의 의무를 부과하고 있다. 또한 2011년도 개정된 『국가예산수입법』에 따르면 부동산사용료도 납부하도록 규정하고 있다(제39조). 이는 기존에 부과하지 않던 것으로, 실질적으로 현재 북한에는 ‘세금이 없다’라고 단언하기 어렵다. 물론 형식적으로

3) 위의 책, p. 12. 참조

4) 2005년도 법 제정 당시 ‘토지사용료’로 칭한 것을 ‘부동산사용료’로 명칭변경

북한에는 세금제도가 없기 때문에 남한과 같은 조세법이 정비되어 있지 않으며, 납세자보호제도도 존재하지 않는다.

한편, 북한은 외국인투자를 유치하기 위해 1984년 『합영법』 제정 이후, 1985년 『합영회사 소득세법』을 제정한 바 있고, 현재는 『외국 투자기업 및 외국인 세금법』(이하 '외국인세금법'이라 한다) 및 동 시행규정을 제정하여 외국투자기업 및 외국인에게 적용되는 조세법을 마련하였다. 이 연구에서 말하는 북한의 조세제도와 조세불복절차라 함은 북한 주민들이 납부하는 세금성격의 납부금을 포함하지 않고, 외국인세금법 및 관련 세금규정들에서 규정하고 있는 조세제도의 불복 절차를 의미하며, 그 범위 내에서 검토하기로 한다.

2. 북한법상 외국인투자 관련 세금 규정

북한은 1984년 『합영법』을 제정하고 외국인 투자를 본격적으로 유치하고자 하였다. 또한 이듬해 합영회사의 경영이득 및 기타 외국인들이 북한 내에서 경제활동을 하여 얻는 소득에 대하여 과세하기 위해 『합영 회사 소득세법』 및 『외국인 소득세법』과 동 세칙을 각각 제정한 바 있다. 그리고 1992년 『외국인투자법』, 『합작법』, 『외국인기업법』 등을 제정하여 외국인투자 방식을 합영(공동투자, 공동경영) 방식에서 합작(공동투자, 북한 단독 경영), 단독투자 방식으로 다변화하였다. 이듬해 외국인세금법을 제정하여 그 동안 개별 법률에서 규율하던 외국인투자 기업에 대한 조세를 위 법을 통해 일률적으로 규율하고자 하였고⁵⁾, 『국가

5) 한상국, "시장경제체제로의 전환에 따른 북한 조세제도 구축방안", (서울: 동일부, 2012), pp. 3-6, 참조

예산수입법』(2011년 11월 8일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1945호로 수정된 것) 제61조에 따르면, “공화국령역에서 경제거래를 하거나 소득을 얻는 외국투자기업과 외국인의 세금납부는 조선민주주의인민공화국 외국투자기업 및 외국인세금법에 따른다”고 한바 외국인세금법은 외국인투자기업 등에 대한 조세에 관해 기본법적인 성격을 갖는다고 할 수 있다.

외국인투자에 대한 조세 규정은 북한의 외국인투자관련 법제에 산재해 있는데, 그 내용을 표로 정리하면 앞의 아래와 같다.

법률명	조항
외국인투자법 주체100(2011)년 11월 29일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1991호로 수정보충	제17조 외국투자기와 외국인투자기업, 외국기업, 외국투자은행은 기업소득세, 거래세, 재산세 같은 세금을 정해진 데 따라 납부하여야 한다.
합영법 주체103(2014)년 10월 8일 최고인민회의 상임위원회 정령 제258호로 수정보충)	제38조 (세금의 납부 및 감면) 합영기업은 당해연도의 결산리문에서 전년도의 손실을 매겼을 수 있다. 이 경우 보상기간을 연속하여 4년을 넘길 수 없다.
합작법 주체103(2014)년 10월 8일 최고인민회의 상임위원회 정령 제173호로 수정보충	제19조 (세금납부) 합작기업은 정해진 세금을 납부하여야 한다. 장려부문의 합작기업은 일정한 기간 기업소득세를 감면 받을 수 있다.
외국인기업법 주체103(2014)년 10월 8일 최고인민회의 상임위원회 정령 제173호로 수정보충	제23조 (세금의 납부) 외국인기업은 정해진 세금을 납부하여야 한다. 장려부문의 외국인기업은 일정한 기간 기업소득세를 감면 받을 수 있다.
경제개발구법 주체102(2013)년 5월 29일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3192호로 제4회	제5조 (투자기에 대한 특혜) 다른 나라의 법인, 개인과 경제조직, 해외동포는 경제개발구에 투자할 수 있으며 기업, 지사, 사무소 같은 것을 설립하고 경제활동을 자유롭게 할 수 있다. 국가는 투자기에게 토지리용, 로력채용, 세금납부 같은 분야에서 특혜적인 경제 활동조건을 보장하도록 한다. 제55조 (개발기업에 대한 특혜) 경제개발구에서 개발기업은 관광업, 호텔업 같은 대상의 경영권 취득에서 우선권을 가진다. 개발기업의 재산과 하부구조시설, 공공시설운영에는 세금을 부과하지 않는다.

법률명	조항
라선경제무역지대법 주체100(2011)년 12월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2007호로 수정보충	제5조 (경제활동조건보장의 원칙) 투자기는 경제무역지대에 회사, 자사, 사무소 같은 것을 설립하고 경제활동을 자유롭게 할 수 있다. 국기는 토지리용, 로력채용, 세금납부, 시장진출 같은 분야에서 투자가에게 특혜적인 경제활동조건을 보장하도록 한다.
황금평, 위화도 경제지대법 주체100(2011)년 12월 3일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2006호로 채택	제70조 (개발기업에 대한 특혜) 개발기업은 관광업, 호텔업 같은 대상의 경영권취득에서 우선권을 가진다. 개발기업의 재산과 하부구조시설, 공공시설운영에는 세금을 부과하지 않는다.
신의주특별행정구기본법 주체91(2002)년 9월 12일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3303호로 채택	제43조 (기업의 세금납부의무와 기업소득세율) 경제지대에서 기업은 정해진 세금을 납부하여야 한다. 기업소득세율은 결산리윤의 14%로, 특별히 장려하는 부문의 기업소득세율은 결산리윤의 10%로 한다.
북남경제협력법 주체94(2005)년 7월 6일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1182호로 채택	제20조 (세금납부, 동산 및 부동산리용, 보험가입) 북측지역에서 남측당사자의 세금납부, 동산 및 부동산리용, 보험가입은 해당 법규에 따른다. 북남단국사이의 합의가 있을 경우에는 그에 따른다.
개성공업지구법 주체92(2003)년 4월 24일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3715호로 채택	제43조 (세금납부, 소득세율) 기업은 회계연무를 정확히 하며 기업소득세, 거래세, 영업세, 지방세 같은 세금을 제때에 납부하여야 한다. 공업지구에서 기업소득세율은 결산결산리윤의 14%로 하며 하부구조건설부문과 경공업부문, 첨단과학기술부문은 10%로 한다.
금강산국제관광특구법 주체100(2011)년 5월 31일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1673호로 채택	제36조 (세금) 국제관광특구에서 기업과 개인은 해당 법규에 정해진 세금을 물어야 한다. 비행장, 철도, 도로, 항만, 발전소건설 같은 특별장려부문기업에는 세금을 면제하거나 감면해준다.
행법 주체104(2015)년 7월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제578호로 수정보충	제109조 (탈세죄) 외국투자기업과 외국인이 고의적으로 세금을 납부하지 않았거나 적게 납부한 경우에는 3년 이하의 로동교환형에 처한다. 징상이 무거운 경우에는 3년이상 5년이하의 로동교환형에 처한다.

이를 정리하면, 『외국인투자법』 및 『합영법』, 『합작법』, 『외국인기업법』에 따라 외국투자가와 외국인투자기업, 외국기업, 외국투자은행은 북한에서 기업소득세, 거래세, 재산세 등의 세금을 납부해야 할 의무가 있고, 경제개발구 및 라선경제무역지대에 투자한 외국투자가 등은 세금납부에 있어 특혜를 보장받으며, 특히 개발기업의 재산과 하부구조시설, 공공시설운영은 비과세 혜택이 있다. 황금평·위화도 경제지대에 투자한 기업의 기업소득세율은 결산이윤의 14%, 특별히 장려하는 부분의 기업소득세율은 결산이율의 10%로 감면해주고, 개성 공업지구의 경우 기업은 기업소득세, 거래세, 영업세, 지방세 같은 세금을 납부할 의무가 있는데, 기업소득세율은 결산이윤의 14%이며, 하부구 조건설부문, 경공업부문, 첨단과학기술부문은 10%로 감면하여 준다. 금강산국제관광특구의 경우 외국투자기는 비행장, 철도, 도로, 항만, 발전소건설 같은 특별장려부문에 투자한 경우 세금을 면제하거나 감면해준다. 외국투자기업과 외국인이 고의적으로 세금을 미납하거나 과소 납부 한 경우 형법상 탈세죄에 해당하여 처벌을 받는다.

위와 같이, 북한의 조세법 규정은 외국투자가의 납세의무를 규정하고, 어떤 항목의 세금을 납부하는지에 대한 규정과 세율, 감면규정 등이 있으나, 법마다 그 내용과 형식이 통일되어 규정된 것은 아니다. 즉, 『개성공업지구법』과 같이 법에서 세목과 세율을 규율하는 경우도 있으나, 『금강산국제관광특구법』처럼 납세의 의무, 면제 또는 감면 규정만 두고 구체적인 세목과 세율은 하위 규정이라고 할 수 있는 시행규정(금강산관광특구 세금규정)에서 규율하고 있는 법도 있다. 또한 신의주특별행정구처럼 세목과 세율을 신의주특별행정구가 정하도록 위임하고 있는 경우 및 『북남경제협력법』과 같이 세금납부에 대한

규정은 있으나, 구체적 내용은 해당 법규에 따른다고 하고 있는데, 해당 법규가 무엇인지 명확하지 않는 법도 있다. 이렇게 북한의 조세법은 기본법이라고 할 수 있는 외국인세금법에 기본 내용이 규정되어 있고, 그 하위규정인 시행규정에 구체적 내용이 규정되어 있는 ‘기본법 - 하위 법의 관계’와 같은 통일되고 일정한 체계가 갖추어져 있지는 않다.

III. 북한의 조세불복제도

1. 외국인세금법상 신소제도

남한의 조세법에는 조세의 확정 및 징수가 위법하게 행하여진 경우 납세자가 그것을 다투고, 그 권리의 보호를 요구할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다. 조세쟁송제도가 그것인데, 행정청에의 불복 절차와 법원에 대한 소송으로 구성되며, 전자를 조세불복절차라고 부르고 후자를 조세소송이라고 부른다⁶⁾. 조세불복절차는 다시 사전구제로서 과세 전 적부심사청구제도(국세기본법 제81조의 10)와 사후구제로서 조세심판원 심판청구(국세기본법 제61조 제 2항), 감사원 심사청구, 국세청 심사청구로 구성되며, 이러한 행정구제절차는 필수적 전심 절차로서 이 절차를 거친 후, 그 결과에 이의를 가진 자는 비로소 법원에 소송을 제기할 수 있다. 조세소송은 항고소송, 당사자 소송으로 크게 나뉘는데, 실무상으로는 처분청의 처분에 대한 취소소송이나 무효 등

6) 이준봉, 『조세법총론』, (서울: 삼일인포마인, 2018), p. 677. 참조.

확인소송 등의 항고소송이 조세소송의 대부분을 차지한다.

북한의 경우, 조세불복절차라 할 수 있는 것은 외국인세금법에 규정된 '신소' 절차이다. 즉 동법 제73조에 따르면, "외국투자기업과 외국인은 세금납부와 관련하여 의견이 있을 경우 중앙세무지도기관과 해당기관에 신소할 수 있다. 신소를 접수한 해당 기관은 30일안으로 료해 처리하여야 한다"라고 규정하고 있다. 동법 시행규정 제85조에는 "외국투자기업과 외국인은 세금납부와 관련하여 의견이 있을 경우에는 세금을 납부한 날부터 30일 안으로 신소를 할 수 있다"고 규정하고, 동 법 시행규정 제86조에 "신소는 접수한 날부터 30일 안으로 처리하여야 한다. 신소 처리 결과에 대하여 의견이 있을 경우에는 그것을 처리 받은 날부터 10일안으로 해당 재판기관에 소송을 제기 할 수 있다"고 규정하고 있다. 이 외 세금납부 및 이에 대한 불복절차로서의 '신소'를 규정하고 있는 법은 아래 표와 같이 개성공업지구 세금규정 제86조 및 금강산국제관광특구 세금규정 제62조가 있다. 한편, 『경제개발구법』에는 '신소' 규정이 있으나(동법 제59조) 위의 법들과 달리 세금납부에 대한 불복절차로서 별도로 규정한 것은 아니다. 다만, 경제개발구에서 개인과 기업은 관리기관, 중앙특수경제지대지도기관, 해당 기관에 신소할 수 있다는 규정에서 해당 기관에 세금을 부과한 기관도 포함한다고 볼 수 있다고 할 것이며, 이런 측면에서 경제개발구에서도 세금납부에 관하여 조세불복제도로서 신소가 가능하다고 할 것이다.

아래의 표는 조세불복절차로서 '신소'를 규정하고 있는 법들을 정리한 것인데, 신소를 할 수 있다는 점과 신소 제기 기관, 신소 접수 기한, 신소처리 기한 등을 규정하고 있으나, 북한의 조세법 규정들이 개별 법에 세금에 관한 조항을 두면서 그 규정 형식이 일관되거나 통일적이지

않은 것과 마찬가지로 이러한 신소에 관한 규정들도 통일적인 내용으로 규정되어 있지는 않다.

법규명	조항	비고
외국투자기업 및 외국인 세금법	제73조 외국투자기업과 외국인은 세금납부와 관련하여 의견이 있을 경우 중앙세무지도기관과 해당 기관에 신소할 수 있다. 신소를 접수한 해당 기관은 30일 안으로 료해 처리하여야 한다	
외국투자기업 및 외국인 세금법 시행규정	제85조 외국투자기업과 외국인은 세금납부와 관련하여 의견이 있을 경우에는 세금을 납부한 날부터 30일 안으로 신소를 할 수 있다. 제86조 신소는 접수한 날부터 30일 안으로 처리하여야 한다. 신소처리결과에 대하여 의견이 있을 경우에는 그것을 처리 받은 날부터 10일안으로 해당 재판기관에 소송을 제기할 수 있다.	동법 73조와 동일한 내용
경제개발구법	제59조 신소와 그 처리 경제개발구에서 개인 또는 기업은 관리기관, 중앙특수경제지대지도기관, 해당 기관에 신소할 수 있다. 신소를 받은 기관은 30일안에 료해처리하고 그 결과를 신소자에게 알려주어야 한다. 부칙 제2조 (적용제한) 라선경제무역지대와 황금평, 위화도 경제지대, 개성공업지구와 금강산국제관광특구에는 이 법을 적용하지 않는다.	라선경제무역지 대법 및 황금평, 위화도경제지대 법에는 신소 관련 규정은 없음 (관련 시행규정 또한 확인 안됨).
개성공업지구 세금규정	제86조 세금부과 및 납부와 관련하여 의견이 있는 기업과 개인은 공업지구세무소에 의견을 제시하거나 중앙공업지구지도 기관에 신소할 수 있다. 공업지구세무소와 중앙공업지구지도 기관은 의견 또는 신소를 접수한 날부터 30일 안으로 처리하여야 한다.	
금강산 국제관광특구 세금규정	제62조 세금부과 및 납부와 관련하여 의견이 있는 기업과 개인은 국제관광특구지도기관과 세무서에 신소할 수 있다. 신소를 접수한 기관은 그것을 30일안으로 처리하여야 한다.	

한편, 남한에서는 조세쟁송 절차에 대하여 『국세기본법』에서 기본적인 내용을 정하고 있고, 『행정심판법』과 『행정소송법』의 각 규정들을 준용하고 있는데, 북한의 경우에는 '조세불복절차로서의 신소'에 대하여 별도로 규정하고 있는 법은 없다⁷⁾. 다만, 북한 주민(공민)에 대하여 적용되는 『신소청원법』에서 신소에 대한 구체적인 내용을 규정하고 있는데, 이하에서는 『신소청원법』에 대한 내용을 살펴보고, 『신소청원법』이 외국인투자법제에서 조세불복절차로 가능하는 '신소'에 적용될 수 있는지 여부 및 만약 적용된다면 조세불복절차로서 '신소' 절차는 어떤 내용인지 구체적으로 살펴보자 한다.

2. 『신소청원법』상 신소 제도

가. 신소의 의미

북한은 1998년 6월 17일 최고인민회의 상설회의 결정으로 『신소청원법』을 제정하였는데, 이후 1999년, 2000년, 2010년 모두 3차례 개정되었다. 가장 최근의 2010년 『신소청원법』은 총 5장, 43개 조항으로 이루어져 있으며, 제1장 신소청원법의 기본에서는 신소청원의 의미와 원칙 등을 규율하고 있고, 제2장 신소청원의 제기에서는 신소청원의 당사자, 피당사자, 제기방법 등이 규율 되어 있다. 제3장 신소청원의 접수등록은 좀 더 구체적으로 신소청원을 제기하는 방법, 관할 등을 규정하고 있고, 제4장 신소청원의 료해처리는 접수된 신소청원의 해결

7) 개성공업지구법 시행세칙으로 신소 시행세칙이 마련되었다고 하나 외부로 공개된 바는 없어 그 내용을 확인하지는 못함.

절차에 대하여 구체적인 규정을 두고 있다. 마지막 제5장은 신소청원 사업에 대한 지도통제로서 신소청원사업을 지도 통제하는 기관(내각 해당 중앙기관), 신소청원사업에서 금지할 사항, 이를 어겼을 경우 부과 되는 행정적 또는 형사적 책임에 대한 규정을 두고 있다.

북한의 ‘조선말대사전’에 따르면 신소는 ‘인민대중의 목소리’로 정의되어 있고, 김정일은 “인민들은 국가기관이나 개별적 일군들에 의하여 자기의 리익이 침해 당하였을 때 그에 대하여 법 기관에 신소 할 수 있다”고 하여 신소의 성격을 정의한 바 있다⁸⁾. 『신소청원법』 제2조에서 “신소는 자기의 권리와 이익에 대한 침해를 미리 막거나 침해된 권리와 이익을 회복 시켜줄 것을 요구하는 행위”로 정의하고 있는바, 북한에서 신소청원 제도는 “국가의 관리사업에 대한 밑으로부터의 비판”⁹⁾을 의미하는 것으로서 “국가 기관 및 공무원들의 비법적인 직무활동으로 인하여 침해된 법적 권리와 리익의 회복 또는 침해될 위험성의 방지를 해당 기관에 요구하는 행위¹⁰⁾”로서 우리의 행정구제절차의 일종으로 볼 수 있다.

나. 신소 담당 조직 체계

『신소청원법』상의 신소의 관할 규정은 이하 ‘신소의 료해처리’에서

8) 김성경, “북한 정치체제와 마음의 습속– 주체사상과 신소 제도의 작동을 중심으로,” 『현대북한 연구』, 21권 2호 (2018), p. 209.; 『조선말대사전』(평양: 사회과학출판소, 2002), 『김정일 선집』, 제10권 (평양: 사회과학출판소), p. 118.

9) 리봉걸, 『주체의 국가관리법리론』(평양: 사회과학출판사, 2010), p. 75. 참조. 김병욱, “북한 행정구제 제도의 기능역학화와 주민동치의 영향,” 『경제정책연구』, 181호(서울: 경제정책연구소, 2014), p. 3.에서 재인용.

10) 김경현, “우리 공화국의 신소청원제도는 가장 인민적인 신소청원제도,” 『정치법률연구』, (평양: 과학백과사전 출판사), p. 6.

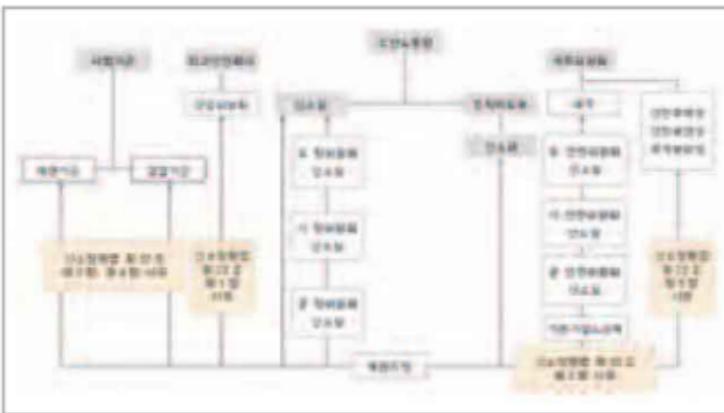
살펴볼 것인데, 이에 앞서 신소가 제기되고 처리되는 과정에서 신소를 담당하고 처리하는 기관 및 그 체계의 특징에 대해서 살펴보자 한다.

북한 정치의 권력구조는 크게 당 조직(조선노동당)과 중앙 국가기관(국무위원회, 최고인민회의, 내각, 사법기관)으로 나뉘는데, 당의 지도 하에 국가기관의 행정이 이루어지며, 국가기관은 조선노동당에 의해 결정된 정책을 입법화하고 집행, 평가하는 기능을 담당한다¹¹⁾. 이러한 북한의 권력구조 체계 하에서 북한의 신소청원 담당 조직 체계 또한 당 조직, 국가기관 조직으로 크게 나누어 볼 수 있다. 우선 당 조직 체계 하에서, 조선노동당 산하의 전문부서로서 '신소실' 및 조선노동당 산하의 또 다른 전문부서 중의 하나인 조직지도부의 산하의 '신소과'가 구성되어 있는데, '신소실'은 최고지도자에게 직접 제기되는 '1호 신소'의 접수 및 처리를 하는 곳이고, 조직지도부 산하의 '신소과'는 주로 당 간부들에 대한 당원들과 주민의 민원을 처리하는 곳이다. 한편, '신소과'는 당의 전문부서인 조직지도부 내에 설치되어 있을 뿐만 아니라, 각 도 당위원회 신소과, 시 당위원회 신소과, 군 당위원회 신소과와 같이 중앙당 하위 조직마다 설치되어 있다¹²⁾. 그리고 국가기관 조직 체계 하에서는 국무위원회 산하 내각 밑에도 각 도 인민위원회, 시 인민위원회, 군 인민위원회가 지방 정권기관으로 구성되어 있는데, 각 기관마다 신소를 담당하여 처리하는 신소 부서가 설치되어 있다.

11) 통일부, 「2018 북한이해」, (서울: 통일부, 2018), pp.38–54, 참조

12) 박영자, 「김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로」 (서울: 동일 연구원, 2017), pp.198–199, 참조.

[그림 1] 신소 담당 기구 체계(13)



이러한 신소청원의 기구 체계를 보면, 북한의 신소청원제도는 조직의 말단부터 최고지도자에게 까지 전달되는 체계로 구성되어 있는 것을 알 수 있다.

다. 신소의 당사자와 방법

『신소청원법』 제8조는 “공민 및 기관, 기업소, 단체의 이름으로도 신소청원을 할 수 있다”고 규정하여 신소청원의 당사자는 개인 뿐만 아니라 기관, 기업소, 단체도 될 수 있다. 신소의 상대방은 최고주권 기관을 포함한 기관, 기업소, 단체와 개별적 일군으로 정의되어 있다.

13) 이금순, 전현준, 「북한 주민 인권의식 실태연구」(서울: 동일연구원, 2010), p.111.; 박명자, 「김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로」, pp.198-199. 내용을 참조하여 필자 구성

(동법 제8조). 신소 제기의 방법은 직접 제기를 원칙으로 하며, 부득이한 경우 후견인 또는 대리인을 통하여 할 수 있으며(동법 제9조), 구두로도 가능하고 서면으로도 가능하다(동법 제10조). 북한의 논문에 따르면, “신소청원의 내용과 형식, 기일에 있어서 그 어떤 제한도 두지 않는 것이다. 공민들의 신소청원은 그 어떤 제한보류조건도 없이 국가기관에 의하여 접수되어야 가장 정확히 처리될 수 있다. 우리나라 사회주의제도 하에서 공민들은 본인의 의사에 따라 아무 때나 신소청원 할 수 있으며 서면으로도 할 수 있고 구두로도 할 수 있으며 그 어떤 내용에 대해서도 다 할 수 있다.”¹⁴⁾ 라고 주장하는 바, 이론적으로 북한의 신소는 그 제기에 있어 형식요건이 엄격하지 않은 것으로 판단된다.

라. 신소청원 절차의 진행

(1) 접수등록

신소청원은 [접수 등록 → 료해처리 → 신소제기자에 대한 통지]의 순서로 진행되는데, 접수 및 등록은 각 기관, 기업소 단체에 설치된 신소청원사업부서에서 하고, 만약 설치된 부서가 없을 경우에는 따로 정해진 담당 일군(담당자)이 한다(동법 제16조). 신소청원이 접수된 날에 등록이 되어야 한다. 신소청원이 접수되면, 료해처리를 해야 하는데, 그것을 접수한 기관, 기업소, 단체에서 직접 처리하는 것이 원칙이다. 다만, 처리 관할이 맞지 않는 곳에 접수가 되었거나, 직접 처리할 수 없는 경우에는 해당 기관, 기업소, 단체에 의뢰하거나 이관하도록 규정

14) 이금순, 전현준, 「북한 주민 인권의식 실태연구」, p.7.

하고 있다(동법 제20조). 다만, 어떤 경우에 관할이 맞지 않거나, 직접 처리할 수 없는지에 대한 구체적인 내용은 규정되어 있지 않다. 이렇게 접수된 신소청원이 타 기관으로 이관된 경우에 이것을 료해처리 할 수 없는 경우를 제외하고는 의뢰 받은 기관, 기업소, 단체는 다시 다른 관할 기관 등으로 의뢰, 이관할 수 없다(동법 제32조). 어느 경우에 료해처리 할 수 없는 경우인지에 대해서도 구체적인 내용은 규정되어 있지 않지만, 아래에서 살펴보는 동법 제22조에서 규정하고 있는 신소청원의 료해관할의 내용을 살펴보고 참작할 수 있을 것으로 예상된다.

(2) 료해처리

우선 료해처리 관할기관을 살펴보면, 동법 제22조에서 료해처리 관할을 규정하고 있다. 이에 따르면, i) 최고주권기관사업, 최고주권기관 일군의 사업 방법, 작품과 관련한 신소청원의 료해처리는 최고인민회의 상임위원회가 관할하고, 재판 또는 법적 제재를 받은 것과 관련되거나, 인민생활이나 위법행위, 인권유린행위와 관련하여 제기된 신소청원의 료해처리는 최고인민회의 상임위원회가 직접 할 수 있으며, ii) 인민생활, 행정경제사업, 행정경제일군의 사업 방법, 작품과 관련한 신소청원의 료해처리는 내각과 지방정권기관, 해당 기관, 기업소, 단체가 료해처리하고, iii) 검찰사업, 검찰일군의 사업방법, 작품과 관련한 신소청원은 해당 검찰기관이 담당하며, iv) 재판, 중재, 공증과 관련한 신소청원 등은 재판기관이 료해처리 하며, v) 인민무력, 인민보안, 국가안전보위 사업과 관련한 신소청원의 료해처리는 해당 기관이 하고, vi) 대외사업과 관련한 신소청원의 료해처리는 해당 기관이 한다고 규정하고 있다(동법

제22조).

다음으로, 료해방법은 신소청원자, 피신소자, 확인자, 해당 일군을 현지 또는 필요한 장소에서 만나 담화하는 방법으로 한다. 이 경우 신소청원의 내용을 객관적 사실에 기초하여 료해하며 제기된 문제의 정당성과 부당성을 명백히 밝혀야 한다고 규정하고 있다(동법 제27조). 정당성과 부당성을 판단하는 기준에 대해서는 규정으로서 신소청원법 제4조 신소청원의 료해처리원칙 규정에서 “국가는 신소청원의 료해처리에서 원칙성과 과학성, 객관성, 공명정대성을 보장하도록 한다”고 하고 있으나, 원칙성, 객관성이 우리 조세법에서 말하는 조세법률주의나 근거과세원칙을 의미하는 것인지는 명확하지 않다. 료해처리 기간은 해당 중앙기관이 정한 기간 내에 해야 하는데(동법 제23조), 각 구체적인 기간의 장단기에 대한 규정은 없다.

신소청원에 대한 료해를 끝낸 기관, 기업소, 단체는 그 처리문제를 충분한 협의를 거쳐 토의 결정하여야 한다. 신소청원 처리문제의 토의 결정은 신소 보는 날 또는 해당 일군협의회에서 건 별로 한다고 규정하고 있다(동법 제33조).

(3) 신소 제기자에 대한 통지

신소청원의 처리 결과는 신소청원자에게 제 때에 알려주어야 하고, 알려준 날 신소청원의 료해처리가 끝난 날이 된다(동법 제36조). 또한 신소청원의 료해처리를 끝내면 신소청원 료해처리문건을 작성해야하는데, 이 문건에는 기관, 기업소, 단체의 책임일군이 수표해야 한다. 의뢰 받은 신소청원인 경우, 그 료해처리문건은 그것을 의뢰한 기관,

기업소, 단체에 보내야 한다(동법 제34조). 또한 해당 중앙기관은 제기된 신소청원의 처리문제를 결정한 경우 기관, 기업소, 단체에 신소청원 처리통지문건을 보내어 집행하게 할 수 있다(동법 제35조).

3. 『외국투자기업 및 외국인 세금법』과 『신소청원법』의 비교

외국인세금법 등에 규정된 조세불복절차로서의 신소와 『신소청원법』상의 신소는 일응 동일한 것으로 보는 것도 무리가 없다고 할 수 있을 것이나, 좀 더 상세한 논의를 위해 두 법규상 규정된 신소에 관한 내용을 비교하여 외국인세금법상 조세불복절차로 규정된 신소와 『신소청원법』상 신소를 동일한 것으로 볼 수 있는지에 대하여 살펴보고자 한다.

『신소청원법』상의 신소는 북한의 공민이 제기할 수 있는데 반해(제9조), 조세불복절차로서의 신소의 경우, 외국투자기업 및 외국인이 그 당사자이다(외국인세금법 제1조). 남한 조세법의 경우에는 소득세법의 경우에는 내국인과 외국인으로 구분하지 않고, 거주자 및 비거주자로 구분하되 비거주자에게도 과세하고 있는데, 비거주자에 외국인이 포함될 수 있으며, 법인세법의 경우 외국법인에 대하여도 과세하고 있으며, 납세자로서 외국인과 외국법인 또한 조세불복절차의 당사자능력을 갖는다. 북한의 경우에는 『신소청원법』이 외국투자기업이나 외국인이 제기하는 신소에도 적용되는지에 대한 규정은 없다.

외국인세금법 등 외국인투자법제에 규정된 조세불복절차로서의 신소에 대해서는 구체적인 절차규정이 없는데 반해, 『신소청원법』은 좀 더 구체적으로 신소가 어떤 절차를 통해 진행되는지 규정하고 있기

때문에, 『신소청원법』을 외국투자기업 및 외국인이 제기하는 신소에도 적용할 수 있다면 조세불복절차로서의 신소의 절차를 예상할 수 있는데 도움이 될 것이다.

한편, 조세불복절차로서 신소는 신소 접수 후 30일 이내 처리해야 한다는 신소처리 기간이 명시되어 있는데(외국인세금법 제73조, 동 법 세금규정 제86조, 개성공업지구 세금규정 제86조, 금강산 국제관광 특구 세금규정 제62조, 경제개발구법 제59조), 『신소청원법』에는 신소 처리 기간에 대해서 “해당 중앙기관이 정한 기간 내”(제 23조)라고만 규정되어 있고 구체적인 기간은 명시되어 있지 않은 것이 차이점이다. 그리고 관할 부분에 있어서 외국인 세금법의 경우에는 “중앙 세무 지도 기관과 해당기관”(제73조), 『경제개발구법』의 경우에는 “관리기관, 중앙 특수 경제 지대지도기관, 해당기관”, 개성공업지구의 경우에는 “공업 지구 세무소와 중앙 공업 지구 지도 기관”(개성공업지구 세금규정 제86조), 금강산 국제관광특구의 경우에는 “국제관광특구 지도기관과 세무서”(금강산국제관광특구 세금규정 제62조)로 되어있고, 『신소 청원법』상 신소 제기 및 처리 관할은 신소 대상에 따라 구분(제22조)되어 있는 것이 차이점이라고 할 수 있다.

그런데 이러한 차이점은 제도의 본질적인 차이점이라고 보기는 어렵다. 앞서 살펴보았듯이 신소란, 『신소청원법』 제2조의 정의처럼 “자기의 권리와 이익에 대한 침해를 미리 막거나 침해된 권리와 이익을 회복 시켜줄 것을 요구하는 행위”이다. 외국인세금법 상 세금납부에 대한 의견이 있을 때 제기할 수 있는 신소의 의미도 그 행위의 성격상 『신소청원법』상의 신소의 의미와 다르지 않다고 할 것이다. 즉, 외국인 투자법제 상 분쟁해결 제도로서 규정된 ‘조정, 재판, 중재’ 가 보장되어

있는데, 외국인투자법제 상에는 ‘조정, 재판, 중재’의 방법과 절차에 관한 구체적인 규정이 없지만, 북한법상 ‘조정, 재판, 중재’에 관한 법에 규율된 방법에 따라 그 절차가 진행된다고 보고 있는바, 외국투자기업이 제기할 수 있는 신소 역시 북한법상 규율된 신소 절차에 의한다고 보는 것이 타당하기 때문이다.

따라서 외국인 세금법상 규정된 조세불복방법으로서의 신소의 절차에 대하여는 북한의 공민에게 적용되는 『신소청원법』상 절차가 준용된다고 볼 수 있으며, 『신소청원법』과 다른 점은 신소 담당 조직 체계에서 담당 기관이 중앙세무지도기관 및 해당기관(외국인세금법 제73조), 경제개발구 관리기관, 중앙특수경제지대지도기관, 해당 기관(경제 개발구법 제59조), 개성공업지구 세무소, 중앙공업지구지도기관(개성 공업지구법 제86조) 등으로 외국인세금법 등에 달리 규정된 담당기관에 제기한다는 것이다.

4. 신소를 통한 조세불복절차

상기 항에서 살펴본 바와 같이, 『신소청원법』이 외국인세금법 상의 조세불복방법인 신소에도 준용된다고 전제할 경우, 북한에 진출한 기업들이 북한 당국에 세금 납부를 하고, 이에 이의가 있을 경우 예상 가능한 절차는 다음 표에 정리된 절차 정도로 진행될 수 있다. 우리의 조세법 상 과세 전 적부심사청구와 같은 사전구제 절차는 없고, 세금을 납부한 후에야 신소를 제기할 수 있다고 규정되어 있는 것이 특징이다.

절차	내용	근거 법령
북한 당국의 과세		외국인세금법
세금 납부	세금 납부 후 30일 내	외국인세금규정 제85조
신소 제기	제기 방법: 직접(대리인 가능), 구두, 서면 가능	신소청원법 제10조
	접수 기관: 중앙세무지도기관 또는 해당 기관	외국인세금법 제73조 외국인 세금규정 제86조
	접수 후 30일 내	외국인세금법 제73조
료해	료해 방법: 신소청원자, 피신소자, 확인자, 해당 일군을 현지 또는 필요한 장소에서 만나 논의	동법 제27조
료해 처리	료해가 끝난 후 기관, 기업소, 단체는 그 처리 문제를 협의를 통해 결정 결정은 신소 당일 또는 해당 일군 협의회에서 건 별로 함	동법 제33조
료해 처리결과 통지		동법 제36조
료해 처리 불복	처리 받은 날로부터 10일 내 재판 청구	외국인 세금 시행규정 제86조

5. 북한의 조세불복제도에 대한 검토 및 향후 과제

북한에 진출한 외국투자기업이나 외국인들의 경우 세금 납부를 한 후에야 이에 대한 불복절차로서 신소를 제기할 수 있는데, 신소란 ‘공민의 이익의 침해가 예상되는 경우에도 제기할 수 있는 것’이므로 세금고지로 인하여 침해가 예상되는 경우에도 제기할 수 있도록 해야 할 것이다. 따라서 위 규정에서 세금 납부 이후를 과세 고지 후로 개정할 필요가 있다.

또한 신소의 접수 방법과 담당기관, 처리기간 및 처리종료까지 어느 정도 절차가 예상가능하나, 료해 방법에 있어 '담화'라는 방식에 있어 어떤 판단 기준으로 료해처리를 하는지 명확하지가 않아 이 부분에 좀 더 명확한 판단 기준을 명시할 필요가 있다.『신소청원법』에 국가 기관 등의 처분행위가 어떤 경우 위법한지에 대하여 남한 행정법상 규정처럼 명시적으로 규정된다면 이러한 불확실성을 감소시킬 수 있을 것이다. 또한 구두로 신소를 접수하고, 해당 당사자가 직접 만나 회의를 통해 신소를 료해처리 하는 것은 유연한 측면도 있겠지만, 신소 료해처리 결과에 대해 불복하여 재판기관에 소송을 제기할 경우, 어떤 근거로 불복하여 소송을 제기하는지 근거될 자료가 부재할 우려도 있다. 따라서 료해처리 과정에서 자료제출 권한 내지 의무에 대한 규정을 두어 서면으로 기록을 남기는 것도 필요하다고 판단된다.

IV. 결 론

지금까지 외국투자기업 및 외국인이 북한 당국의 세금을 납부할 때, 그에 대한 불복절차로서 신소제도에 관하여 그 내용과 절차를 살펴보았다. 북한의 신소제도에 대하여 남한의 행정심판과 유사하거나 동일한 제도라고 하는 견해도 있다.¹⁵⁾ 물론 현재 남한의 행정심판과 북한의 신소제도는 그 구체적인 내용과 절차에 있어서 다른 점이 많지만, 남한의 『행정심판법』도 현재와 같은 체계와 내용을 갖추기까지 1985년

15) 김병욱, "북한 행정구제 제도의 기능악화와 주민통치의 영향"

행정심판법제정 이후 몇 차례 개정을 통해 변화를 겪어온 점을 고려해볼 필요가 있다.

즉, 남한의 행정심판제도는 1951년도 『소원법』상 소원으로 시작하였는데, 당시에는 총 14개의 조문으로 구성된 간단한 법으로 취소심판만을 인정하고 있었다. 이후 1985년 『행정심판법』으로 개정되면서 총 43개의 조문으로 구성되고, 행정심판의 대상을 행정청의 위법, 부당한 처분이나 부작위로 하고, 행정심판의 종류로 세 가지의 항고심판(취소심판, 무효등확인심판, 의무이행심판)으로 규정하였으며, 행정심판 기관을 재결청(재결기능)과 행정심판위원회(심리 및 의결기능)로 구분하여 규정하였고, 청구인적격과 피청구인적격규정 등이 비로소 도입되었다. 이후 1996년 대폭 개정되었고, 2008년 『부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률』이 제정되면서 국민권익위원회가 구성되고, 이에 따라 『행정심판법』도 개정되었고, 2010년 전부 개정된 후 거의 매년 일부 개정되면서 지금에 이르게 된 것이다.¹⁶⁾

따라서 북한의 신소제도에 대한 연구도 현재 우리의 『행정심판법』과 『신소청원법』을 비교하면서 우리의 행정심판제도에 비해 절차적 구체성이 결여된 점, 행정심판기관에 대한 불명확한 규정, 행정심판의 대상으로서의 처분의 위법성에 대한 판단기준의 불확실성 등에 대해서 비판적 견지에서 검토할 필요가 있다. 아울러 앞으로 북한의 신소제도가 어떻게 발전해 나갈지 단계적인 접근하면서, 향후 북한에 대한 투자와 사업진출 시 발생하는 조세불복사건의 해결을 위해 신소제도를 적극적으로 활용할 필요성이 있다고 할 것이다. ■

16) 김남철, “우리나라 행정심판의 위상과 발전방안,” 행정법학 제14호, pp.46–50, 참조.

[참고문헌]

- 임강택·이강우, “개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년 (2005~2015)의 교훈,” 『KINU 정책연구시리즈』(서울: 통일연구원, 2017).
- 박유현, 『북한의 조세정치와 세금제도의 폐지, 1945-1974』(서울: 도서출판 선인, 2018).
- 한상국, 『시장경제체제로의 전환에 따른 북한 조세제도 구축방안』(서울: 통일부, 2012).
- 이준봉, 『조세법총론』(서울: 삼일인포마인, 2018).
- 김성경, “북한 정치체제와 마음의 습속- 주체사상과 신소 제도의 작동을 중심으로,” 『현대북한연구』 21권 2호 (2018).
- 김병욱, “북한 행정구제 제도의 기능약화와 주민통치의 영향,” 『정책연구』, (서울: 경제정책연구소, 2014).
- 통일부, 『2018 북한이해』(서울: 통일부, 2018).
- 박영자, 『김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』(서울: 통일연구원, 2017).
- 이금순, 전현준, 『북한 주민 인권의식 실태연구』(서울: 통일연구원, 2010).
- 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 법령, 「세금제도를 완전히 없앨데 대하여」(1974. 3. 21.), 『로동신문』 1974. 3. 22.
- 조선말대사전(평양, 사회과학출판소, 2002),
- 리봉걸, 주체의 국가관리법리론 (평양, 사회과학출판사, 2010)
- 김경현, “우리 공화국의 신소청원제도는 가장 인민적인 신소청원제도,” 『정치법률연구』, (평양: 과학백과사전 출판사).
- 김정일선집 제10권