

# 지방세정의 효율적 운영에 관한 연구

A Study On Improving Local Tax  
Administration

2005. 12.



**한국지방행정연구원**  
Korea Research Institute for Local Administration

---

## 연구자

이영희 (연구위원)

김대영 (수석연구원)

---

이 보고서의 내용은 본 연구자의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.



## 서 문



지방자치단체 자주재원의 근간인 지방세에 대하여 그 동안 다양하고 심도 있는 연구가 진행되었다. 그런데 지방세부문의 연구의 중심은 지방세제에 있었으며 상대적으로 지방세정에 대한 연구는 다소 부진하였다.

그러나 지방자치의 발전을 위해서는 지방세제의 개선도 중요하지만 이를 집행하는 지방세정의 개선도 이에 못지않게 중요하다고 생각한다. 이러한 의미에서 본 연구는 지방세정의 현황과 문제점을 분석하고, 이를 바탕으로 실천 가능한 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 연구를 진행하였다.

본 연구는 문헌조사와 광역 및 기초자치단체 공무원을 대상으로 한 면접 조사를 통하여 지방세정을 구성하는 부과·징수 체계, 세무조직·인력, 지방세정 환경을 중심으로 현황과 문제점을 파악하였다. 그리고 파악된 문제점을 바탕으로 납세편의 제고, 세무행정비용 절감, 지방세정환경 개선 방안을 제시하였다.

모쪼록 본연구가 지방세를 연구하는 학계의 연구자 및 지방자치단체에서 지방세정에 종사하는 세무공무원의 연구 및 업무수행에 조그만 보탬이 되기를 바란다.

2005년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 주 현

## 요 약

본 연구는 지방세정의 핵심인 지방세 부과·징수체계, 지방세무 조직과 인력, 지방세정 환경을 중심으로 현황과 문제점을 분석하고 파악된 문제점을 바탕으로 지방세정의 목표인 납세편의 제고, 세무행정 비용 절감, 지방세정환경 개선에 합당한 지방세정 개선 방안을 제시하는 것을 목적으로 연구를 진행하였다. 본 연구는 직접 지방세정업무를 담당하는 기초자치단체를 대상으로 연구를 진행하였으며, 필요할 경우에는 광역자치단체의 세정도 연구대상에 포함하였다.

현행 지방세 부과·징수체계를 살펴보면, 우선 부과·징수절차는 세액을 구체적으로 확정하는 부과와 이를 지방세수입으로 확보하는 징수로 나누어 볼 수 있는데 실제 업무상으로는 일련의 연결된 과정으로 진행된다. 지방세 부과·징수 방법은 신고납부, 보통징수, 특별징수로 나누어 지는데 동일 세목에 있어서도 혼재되어 집행된다. 지방세무조직은 자치단체별로 다소 차이는 있지만, 크게 부과업무와 징수업무가 엄격히 구분하여 담당하는 과정별 조직형태와 세목별로 부과·징수를 담당하는 세목별 조직형태로 구분할 수 있다. 그리고 직접적인 부과·징수 업무는 기초자치단체에서 수행하며, 지방세제의 전반적 운용과 관련된 업무는 광역자치단체에서 수행한다. 지방세무직 공무원은 행정직군, 세무직렬, 지방세직류에 속하는데 6급이하로 구성되어 있고 지방세정업무를 총괄하는 세정과장은 일반직 사무관으로 보임하도록 되어 있다. 지방세제, 지방재정제도, 국세제도 등은 지방세 부과·징수체계를 둘러싼 지방세정환경이라고 할 수 있는데 복잡한 지방세 체계, 지방세입(歲入)에서 차지하는 낮은 지방세수 비중, 국세청과 지방자치단체간 정보공유 부재 등의 특징을 가지고 있다.

이러한 현황 분석을 바탕으로 파악된 문제점은 다음과 같다.

첫째, 부과·징수체계에 있어서는 주민세(소득할)의 경직된 징수방법, 경직된 송달방식, 납세편의 시책 확대 저해, 지방세 체납 과다 등의 문제점이 있는 것으로 나타났다.

둘째, 지방세무 조직과 인력에 있어서는 국세에 비하여 열악한 조직과 인력, 비합리적 업무 분장, 신규 업무 발생에 따라 소요되는 인력 미 공급, 전산전문 인력부족, 중앙단위 교육훈련 인원의 축소, 지방 세무공무원의 사기 침체 등 문제점이 있다.

셋째, 지방세정을 둘러싼 환경 중 지방세제에는 과도한 징세비용(납세협력비용 및 세무행정비용), 세무비리 요인의 제공, 세부담의 수직적·수평적 불공평을 초래, 과도한 정책세제 운영으로 인한 자원배분의 왜곡 등의 문제점이 있다. 그리고 지방재정제도에는 지방세수 확보에 대한 지방자치단체의 노력부족, 징세노력 유인장치 부족이라는 문제점이 있다. 또한 국가세정과 지방세정간에 정보공유가 부재함으로써 체납세 관리 등에서 지방세정 운영에 애로가 발생하는 문제가 있는 것으로 나타났다.

외국의 지방세정에 대한 벤치마킹으로 다음과 같은 시사점을 얻었다. 일본의 지방세정으로 부터는 증지징수 방법, 체납원인별 가산세율 차등화, 다양한 송달방법을 파악할 수 있었다. 그리고 미국의 지방정부 세정으로 허위 신고나 납세회피 목적의 신고납부 해태에 대한 페널티 성격이 짙은 가산세 제도의 적용과 체납세 징수 효율화를 위한 원천징수의무자에 대한 즉각납부 강제조치에 의한 세금납부의 강제제도를 파악할 수 있었다. 또한 영국의 지방세정에서는 분할 납부제도의 활성화와, 다양한 지방세 부과·징수 주체를 파악할 수 있었다.

끝으로 지방세정의 효율적 운영을 위해서는 납세편의 제고, 세무행정비용 절감, 지방세정환경 개선이 필요하다는 목표의식하에 대안을 분석·검토하고 방안을 제시하였다.

첫째, 납세편의 제고를 위해서 주민세(소득할) 징수 위탁, 납세고지서 수

령지 선택권 부여, 성실납세자에 대한 우대, 납부방법의 다양화를 방안으로 제시하였다.

둘째, 세무행정비용 절감을 위해서 체납세 관리 방식 개선, 세무조직 및 인력의 효율적 운용, 양도소득세 취득의제일 변경을 방안으로 제시하였다.

셋째, 지방세정 환경 개선을 위해서 지방세제에 있어서는 비주택 부동산 평가방식 개선을 방안으로 제시하였으며, 국가세정과의 관계에서 국세청·지방자치단체간 정보 공유 확대를 방안으로 제시하였다.

# 목 차

<b>제1장 서 론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구 목적 또는 필요성 .....	1
제2절 연구범위 및 방법 .....	2
<b>제2장 지방세정에 대한 이론적 논의</b> .....	<b>5</b>
제1절 지방세정의 법적 근거 .....	5
제2절 지방세정의 이론적 논의 .....	8
<b>제3장 지방세정의 현황과 문제점</b> .....	<b>13</b>
제1절 지방세 부과·징수체계 .....	13
1. 지방세 부과 .....	13
2. 지방세의 징수 .....	15
3. 징수방법별 부과·징수 절차 .....	19
4. 부과·징수 체계 상 문제점 .....	25
제2절 지방세무 조직·인력 .....	37
1. 지방세무 조직 .....	37
2. 지방세무 인력 .....	51
3. 지방세무공무원 교육 현황 .....	54
4. 지방세무 조직·인력의 문제점 .....	56
제3절 지방세정 환경 .....	59
1. 지방세제 .....	59

2. 지방재정제도 .....	68
3. 국세행정 .....	71
<b>제4장 외국의 지방세정 .....</b>	<b>74</b>
제1절 일본의 지방세정 .....	74
1. 지방세의 부과 .....	74
2. 지방세의 징수 .....	75
3. 서류의 송달 .....	80
4. 조상징수 등 .....	82
5. 시사점 .....	86
제2절 미국의 지방세정 .....	86
1. 지방세의 체계 .....	86
2. 지방세무행정 조직 .....	87
3. 지방세 징수제도 .....	89
4. 시사점 .....	100
제3절 영국의 지방세정 .....	101
1. 지방세 체계 .....	101
2. 지방세 징수제도 .....	113
3. 시사점 .....	115
<b>제5장 지방세정의 효율적 운영 방안 .....</b>	<b>116</b>
제1절 기본방향 .....	116
제2절 납세편의 제고 .....	118
1. 주민세(소득할) 징수 위탁 .....	118
2. 납세고지서 수령지 선택권 부여 .....	120



3. 성실납세자에 대한 우대 .....	122
4. 납부 방법 다양화 .....	126
제3절 세무행정 비용 절감 .....	128
1. 체납세 관리 방식 개선 .....	128
2. 세무 조직 및 인력의 효율적 운용 .....	131
3. 양도소득세 취득의제일 변경 .....	133
제4절 지방세정 환경 개선 .....	134
1. 비주택 부동산 평가방식 개선 .....	134
2. 국세청·지방자치단체간 정보 공유 확대 .....	136
<b>제6장 요약 및 정책건의</b> .....	<b>137</b>
제1절 요약 .....	137
제2절 정책건의 .....	140
<b>【참고문헌】</b> .....	<b>146</b>
<b>【Abstract】</b> .....	<b>148</b>

## 표 목 차

표 3-1. 지방세목별 부과·징수방법 .....	24
표 3-2. 연도별 가구 당 인구수 .....	30
표 3-3. 납세편의 시책 시행 현황 .....	31
표 3-4. 지방세 체납 추이 .....	32
표 3-5. 지방세 체납 현황 .....	33
표 3-6. 주민세(소득할) 과세현황 .....	34
표 3-7. 지방세와 국세의 조직 및 인력 대비 .....	37
표 3-8. 광역자치단체별 세무조직 편제 .....	39
표 3-9. 세정과의 부서별 담당: 대전광역시 .....	40
표 3-10. 세정과의 부서별 담당: 경기도 .....	41
표 3-11. 재정과의 부서별 담당: 서귀포시 .....	43
표 3-12. 세무과의 부서별 담당: 예천군 .....	45
표 3-13. 세무과의 부서별 담당: 연수구 .....	47
표 3-14. 지방세 관련업무의 위임규정 .....	50
표 3-15. 읍·면·동에서 처리하고 있던 지방세관련업무(기능전환 이전) .....	51
표 3-16. 국세와 지방세의 지방세무 조직 .....	52
표 3-17. 세무직 충원실적 .....	53
표 3-18. 자치단체별 세무직 충원실적 .....	54
표 3-19. 지방세무 공무원 교육과정: 중앙교육 .....	55
표 3-20. 지방세 담당 공무원 교육훈련과정 변화 추이 .....	56
표 3-21. 재산보유과세의 개편내용 .....	63
표 3-22. 기타 주요 변동사항 .....	64
표 3-23. 종합부동산세 현황 .....	65
표 3-24. 지방자치단체의 세입구조 .....	69

표 4-1. 일본의 지방세 징수방법 .....	76
표 4-2. 연체금의 비율 .....	77
표 4-3. 신고납부에 부과되는 가산금 .....	78
표 4-4. 조상징수의 요건 .....	83
표 4-5. 잉글랜드의 카운슬세의 세율구조 .....	109
표 5-1. 지방세의 세목별 가산세 현황 .....	123

## 그림 목차

그림 1-1. 연구 체계 .....	4
그림 3-1. 보통징수방법의 부과·징수절차: 자동차세 .....	21
그림 3-2. 신고납부방법의 징수절차: 취득세 .....	22
그림 3-3. 특별징수방법(도축세)의 징수체계 .....	23
그림 3-4. 지방세 체납율 변화 추이 .....	32
그림 3-5. 광역시의 지방세무 관련기구: 대전광역시 .....	40
그림 3-6. 도의 지방세무 관련기구: 경기도 .....	41
그림 3-7. 시 자치단체의 세무기구: 서귀포시 .....	43
그림 3-8. 군 자치단체의 세무기구: 예천군 .....	45
그림 3-9. 자치구의 세무기구: 연수구 .....	46
그림 3-10. 신고납부세목의 부과업무와 징수업무의 연계 .....	48
그림 3-11. 보통징수세목의 부과업무와 징수업무의 연계 .....	49
그림 3-12. 국세와 지방세 담당 공무원수 변화 .....	52
그림 3-13. 부동산 보유과세의 개편 .....	63
그림 4-1. 메릴랜드 주의 조직도 .....	88
그림 4-2. 영국 지방세 제도의 변천 개요 .....	102



## 제1장 서론

### 제1절 연구 목적 또는 필요성

지방세제가 지방세의 제도적 측면을 의미한다면, 지방세정은 운영적 측면을 의미한다고 할 수 있다. 그동안 지방세 부문의 연구는 지방소비세 도입 등 국세의 지방세 이양과 원자력발전세 도입 등 새로운 지방세원의 발굴과 같은 세제개편을 통해 세수기반을 확대하는 방안들을 중심으로 논의가 전개되었다. 그동안 지방세제에 대한 연구에 비해 상대적으로 지방세정에 대한 연구는 그리 많지 않았다. 그 이유는 지방세정은 지방자치단체의 지역별 특성에 바탕을 둔 실무적인 현상이라는 점에서 일반화하기가 대단히 곤란하였기 때문이다. 그러나 지방세제 뿐만 아니라 지방세제를 집행하는 지방세정의 효율적 운영도 중요한 의미를 갖는다.

지방세정의 합리화는 과세주체 측면에서는 조세수입의 증대 및 징세비 절감으로 그리고 납세자 측면에서는 세부담의 수직적·수평적 공평성 제고, 납세편의 증진으로 이어질 것이다. 따라서 합리적 지방세정을 위한 제도적 장치의 마련과 운용방식의 개선 등에 관한 연구가 매우 필요한 시점이라고 생각한다. 특히, 2005년은 재산세제 개편(종합토지세의 재산세로의 흡수·통합, 종합부동산세 도입)에 따른 주택가격공시제도의 도입 등으로 지방세정의 업무영역이 확대되었으므로 그 어느 때보다 지방세정의 효율적 운영이 중요하게 부각되고 있다.

지방세정은 지방세제에서 규정하는 세수의 최대한 징수를 목표로 하며 동

시에 이에 소요되는 비용의 최소화를 추구한다. 이러한 지방세정의 규범적 목표는 부과·징수체계를 구성하는 부과·징수절차, 세무조직, 세무인력 등이 합리적으로 운용되며, 지방세정환경이 개선될 때 이루어 질 수 있을 것으로 생각한다.

본 연구에서는 그동안 지방세제 중심으로 연구가 이루어져 상대적으로 심도 있는 연구가 이루어지지 못한 지방세정부문에 대해 부과·징수체계, 세무조직·인력에 대한 효율적 운영방안과 지방세정 환경 개선 방안을 제시하는 것을 목적으로 연구를 진행하고자 한다.

## 제2절 연구범위 및 방법

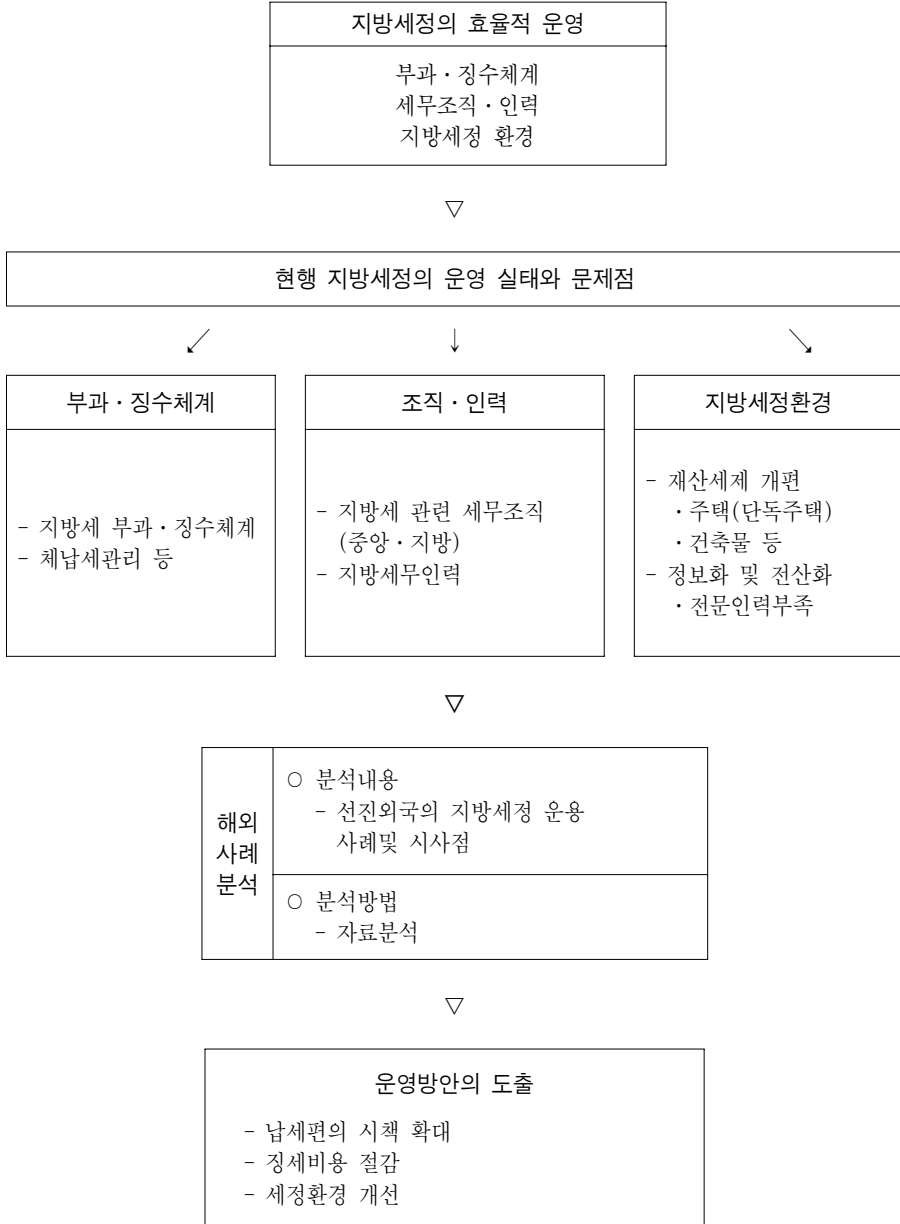
본 연구는 지방세정 전반을 연구 대상으로 하되, 특히 지방세 부과·징수체계, 지방세정 담당 조직·인력, 지방세정 환경 등을 중점 연구대상으로 한다. 이들 연구대상은 상호 연관이 깊으나 관점에 따라 분석방법이 다르므로 각각을 대상으로 분석하고 이를 종합적인 시각에서 분석하고자 한다. 내용적 범위에는 현행 지방세정의 전반적 운영 실태가 포함되며 특히 지방세 부과·징수체계, 체납관리, 지방세무 조직·인력과 현행 지방세정 환경 구성요소라고 할 수 있는 지방세제, 지방재정제도, 국세행정 등이 포함된다. 그리고 주요 외국인 일본, 미국, 영국의 지방세정 운용사례와 지방세정관련 이론 등도 연구범위에 포함된다.

지방세정의 목표는 지방세수 확충, 징세비용 절감, 납세편의 증진, 공평과세 실현이라고 할 수 있다. 따라서 지방세정의 효율적 운영은 이러한 지방세정의 목표를 달성할 수 있도록 지방세 부과·징수체계와 세무조직·인력,

지방세정환경을 개선함으로써 달성할 수 있다.

본 연구에서는 지방세 부과·징수체계, 지방세무조직·인력, 지방세정환경의 현황과 문제점을 살펴보고 개선방안을 제시하고자 한다. 본 연구의 목적이 지방세정의 효율적 운영 방안의 마련이므로 현실적 문제의 파악과 실무적 대안의 마련이 필요하다는 점에서 이를 위한 분석방법은 서술적(descriptive) 방법과 면접조사방법을 병행하고자 한다. 우선 연구방법은 문헌적 연구를 중심으로 이루어 지는데, 기존의 국내외 세정과 관련된 이론적 문헌 및 관련 경험적 연구문헌을 검토하고, 다음으로 본 연구와 직·간접적으로 관련이 있을 것으로 파악되는 각종 세정연찬회 자료 등을 분석하고자 한다. 또한 국세의 세무행정 운영상황 및 일본 등의 세무행정 운영 등과의 비교연구를 통하여 지방세정의 효율적 운영방안 마련에 필요한 시사점을 얻고자 한다. 그리고 지방자치단체의 세정 담당 공무원들과의 면담 등을 통해 지방세정의 현황과 문제점, 개선방안, 정책과제 등에 대한 타당성을 검토하고자 한다.

**그림 1-1. 연구 체계**





## 제2장 지방세정에 대한 이론적 논의

### 제1절 지방세정의 법적 근거

사회행정체제(social act system)의 하나인 조세제도는 무상으로 개인의 재산권을 박탈하는 조세를 다루는 제도이므로 그 성질상 풍습에 의하여 자연발생적으로 형성되는 생성적 제도라기 보다는 법적 강제성을 띠어야만 그 실효성이 보장되기 때문에 제정적 제도가 될 수 밖에 없는 속성을 가지고 있다. 따라서 조세제도는 조세를 징수하고 납부하는 사회적 행위의 준거틀(social action frame of reference)에 법적 구속력을 가하여 인위적으로 제정한 조세체계(tax system) 또는 조세구조(tax structure)등으로 불려질 수 있다. 이처럼 조세제도는 속성상 법적 강제성을 띠어야만 소기의 사회적 목적을 달성할 수 있기 때문에 결국 조세제도라고 하는 경우에는 법적 구속력을 가진 강행규범이 될 수밖에 없으며, 따라서 조세제도의 대부분은 조세법체계로 인식된다(이우택, 1990).

지방세제도 법체계로 인식되는데 지방세법체계는 헌법, 법률(지방세법, 지방자치법 등), 조약 및 국제법규, 명령(지방세법 시행령, 지방세법 시행규칙(부령) 등), 조례·규칙으로 되어 있다.

지방세제를 구성하는 법체계에서 가장 상위에 있는 법은 헌법이다. 지방세와 관련된 헌법 조항은 제38조, 제59조, 제117조로 헌법은 제38조에서 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의무를 진다”고 함으로써 국세와 지방세를 포함한 조세의 납부의 법률적 근거를 마련하였고 또한 제59조

에서 “조세의 종목과 세율은 법률로서 정한다”라고 함으로써 조세를 법률로서 구체적으로 제정할 수 있는 근거를 명시적으로 선언하여 조세법률주의의 기초를 마련하고 있다. 헌법 제117조에서 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정함으로써 지방세법의 범위 내에서 과세권을 행사할 수 있는 조례, 규칙을 제정하여 시행할 수 있도록 근거를 마련하였다.

지방세에 관한 법률은 주로 지방세법에 규정되어 있으나 지방세법이 단행 법률로 되어 있어 이를 보완하기 위해서 지방세법 내에 국세에 관한 법률의 규정 등을 준용하도록 하는 조항을 다수 두고 있어서 국세기본법, 국세징수법, 조세범처벌법, 조세감면규제법 등에도 지방세제와 관한 내용이 다수 규정되어 있다.

조약 및 국제법규도 지방세법 체계의 구성요소인데 국제간의 재화·자본이나 인적교류에 장애가 되는 이중과세를 방지하며, 과세원칙의 불안정을 해소하고 경제교류·문화교류의 촉진을 도모하기 위해 각국 간의 조세조약이 체결되어 있는데, 이러한 조약 및 국제법규도 헌법 제6조의 규정에 의하여 국내법과 같은 효력을 가지므로 법률과 마찬가지로 지방세법령의 법원으로서 성질을 가지고 지방세제의 구성요소가 되어 있다.

법률의 하위체계인 명령도 지방세제를 구성요소가 되는데 법률의 위임에 의하여 대통령이 발령하는 시행령(대통령령)이 있으며 법률 또는 시행령의 위임에 의하여 각 부처 장관이 발령하는 시행규칙(부령)이 있다. 또한 자치법규인 조례·규칙은 헌법 제117조의 규정과 지방세법 제3조 제1항, 제2항의 규정에 의하여 지방세의 법원이 된다(권강웅·권태형, 2005).

지방세제를 구성하는 법체계에서 가장 중요한 것은 지방세법이다. 지방세법은 지방자치단체가 당해 자치단체의 재정수요 충족에 필요한 재원을 확보하기 위한 모든 세목을 포괄하여 규정한 헌법 제117조 제1항에 규정된 법률에 해당되는 것이다. 그러므로 지방세법을 통상 기준법 또는 표준법이라

부르고 있으며 국세법들과 같이 각 세목을 단행법으로 규정하여 전국을 과세지역으로 통일적으로 적용하여 국고라는 단일금고에 불입하는 것과는 달리 지방세법은 그 내용상 자치단체에 따라서는 불필요한 세목도 있을 수 있기 때문에 이를 망라한 세법을 기본법으로 제정하고 그 범위내에서 자치단체별로 지방세에 관한 별도의 조례를 제정하여 적용하는 것이다. 결국 지방세법이란 지방자치단체에서 적용해야할 세법의 총칭이며 구체적으로는 당해 지방자치단체의 조례가 제정되어 시행된다는 것이다(권강웅, 2003).

지방세법은 다음과 같은 특색을 가지고 있다.

첫째, 지방세법은 지방세에 관한 기준과 범위를 정하는 것으로 국세에 관한 법률과 같이 법률이 정하는 바에 따라 바로 조세채권이 발생하거나 국민에게 납세의무를 부담시키는 것이 아니다. 국세는 소득세법등에서 규정한 내용에 따라 납세의무자인 국민을 구속하고 이 규정에 의하여 바로 납세의무를 부여하는 것이지만, 지방세법은 지방자치단체에서 지방세를 부과·징수할 수 있는 범위와 기준을 정하고 있을 뿐 그 구체적인 지방세의 부과·징수에 필요한 사항은 지방세법에서 정하는 바에 따라 그 지방세의 세목·과세대상·과세표준·세율·부과징수방법 등의 규정을 지방자치단체의 조례에 규정함으로써 지방자치단체가 과세권을 행사할 수 있도록 규정하고 있는 것이다.

둘째, 지방세법은 도세와 시군세, 시세와 구세를 과세할 수 있는 세목에 대한 과세기준으로서 총칙을 일괄 규정하고 있는데, 이는 지방세의 모든 세목에 대한 기준을 정하고 있는 것으로 지방세에 통일적으로 적용되는 기본법이므로 이 규정은 이것을 배제할 수 있는 별도의 명문규정이 없는 한 당연히 모든 세목에 적용된다.

셋째, 지방세의 부과징수에 관하여 조례를 제정함에 있어서는 법률에 조례가 정하는 바에 의하도록 하고 있는 사항과 법률이 지방자치단체에 선택적 판단을 맡기고 있는 사항뿐 아니라, 법률·시행령·규칙에서 명확히 규

정되어 있어 각 지방자치단체별로 선택의 여지가 없는 것에 대해서도 주민이 이해하는 데 도움이 되는 최소한도의 필요가 있는 것은 중복이 되는 경우가 있더라도 조례에서 종합적으로 규정하는 것이 합당하다는 것이다. 그러므로 지방세에 관한 일반조례의 제정에 있어서 지방세법에 규정된 내용은 생략하고 그 외 부분만 조례 또는 규칙으로 규정한다고 하면 지방세법이 근본적으로 주민에게 과세권이 미칠 수 있느냐하는 근원적인 문제가 발생하게 되므로 지방세 조례 및 규칙의 중요성을 재인식하여 지방자치단체의 과세권의 근거법규인 조례와 규칙의 제정·개정에 대한 인식을 달리하여야 할 것이다(권강웅, 2003).

## 제2절 지방세정의 이론적 논의

조세행정에 대하여 논하기 전에 먼저 행정의 일반적 개념부터 살펴보기로 하자. 행정에 대한 일반적인 개념은 행정법 입장에서 보는 시각과 행정학 입장에서 보는 시각이 있는데 행정법적 입장에서는 “행정은 법의 테두리 안에서 법의 규제를 받으면서 국가적 목적을 현실적으로 또 적극적으로 수행하는 지속적인 국가활동”이라고 본다. 이처럼 행정법 입장에서 보는 행정의 개념은 일정한 법적 테두리 내에서 국가활동을 하는 것으로서 법적 제약성이 강하다. 즉, 국민의 권익을 법으로 보호하는데 치중하고 있다. 그러나 행정학 입장에서는 “행정은 공익과 사회정의의 실현을 위한 공공정책을 결정하고 구체화하며 변동에 대응하고 변동을 유도 관리한다. 행정은 권력성·강제성이 개재하는 정치적 환경에 있어서의 협동적 집단행위로서 통합의 행동적·실천적 측면이며 법을 집행한다”라고 규정한다. 즉, 행정을 국가자원의 합리적·능률적 관리행위로 보고 이를 위하여 행정에 권력성·강제성·정치성을 부여

하여 가급적 법의 규제로부터 벗어나 좀 더 자유로운 행정을 추구하도록 하고 있다.

행정에 대한 여러 가지 개념 중에서 조세행정은 기본적으로 행정학적 측면의 행정이라기보다는 행정법학적 측면의 행정으로 보아야 하는 데 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 조세행정은 주로 조세를 부과하고 징수하는 행정이다. 그런데 이러한 조세에는 철저한 조세법률주의 원칙이 적용되어야 하기 때문에 조세행정은 본질적으로 철저히 법에 따를 수 밖에 없다.

둘째, 조세는 국민의 재산권을 직접적인 대가 급부 없이 일방적 강제적으로 앗아가기 때문에 이를 집행하는 조세행정은 대부분 시혜적 행정이 아닌 박탈적 행정이 될 수밖에 없으므로 현대 행정학에서 국가적 기능의 확대를 인정하여 재량권을 주려고 하는 입장과 근본적으로 다르다.

셋째, 조세행정은 관리적 측면보다 권력적 측면이 더 강하기 때문에 합리성·능률성보다 법적합성이 우선되어야 한다(이우택, 1990).

조세행정을 행정법적 의미에서 파악하는 입장에서 지방세정을 논의한다면, “지방세정은 지방세제를 구성하는 지방세법등 법의 테두리 안에서 법의 규제를 받으면서 지방세수의 확보라는 목적을 현실적으로 또 적극적으로 실행하는 계속적인 지방자치단체의 활동”으로 정의할 수 있다.

세정을 운영하는 원칙에 대하여 많은 논의가 있는 데 대표적인 것으로 와그너(A. Wagner)의 세무행정상의 원칙이 있다. 와그너는 조세원칙으로 재정정책적 원칙(충분의 원칙, 탄력성의 원칙), 국민경제상의 원칙(세원선택의 원칙, 세중선택의 원칙), 공평의 원칙(보편의 원칙, 평등의 원칙), 세무행정상의 원칙으로 나누고, 세무행정상 원칙으로 과세명확성의 원칙, 과세편의성의 원칙, 최소징세비의 원칙을 제시하였다. 이를 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 과세명확성의 원칙은 납세의무자가 명확히 이해할 수 있어야 한다는 것이고, 과세편의성의 원칙은 납세의 방법이나 시기가 납세자에

게 편리해야 한다는 것이다. 그리고 최소징세비의 원칙은 세무행정에서 소요되는 비용은 최소화하고 공공재 공급에 필요한 재원이 극대화되도록 해야 한다는 것이다. 이러한 세무행정상의 원칙은 아담 스미스(A. Smith)가 제시한 조세의 4대 원칙중 명확의 원칙(principle of certainty), 편의의 원칙(principle of convenience), 징세비 최소의 원칙(principle of economy in collection)과 같은 것이다<sup>1)</sup>. 이러한 세무행정상 원칙을 지방세정을 운영하는 원칙이라고도 할 수 있다.

최소징세비의 원칙에서 말하는 징세비는 조세제도를 운영하는 데 소요되는 비용으로 행정적 비용과 납세자들이 부담하는 각종의 비용이다. 이중 징세비(tax collection cost)는 징세와 관련된 행정기관들이 발생시키는 비용이라고 할 수 있는데, 이러한 기관들이 사용하는 예산이 바로 행정비로 이 비용을 경제적인 관점에서 보다 정확하게 평가하려면 단순한 예산지출액만 가지고 평가해서는 안된다. 납세비용(compliance cost)은 좀 더 다양한 요소들로 구성되는데, 납세를 위한 기장비용, 세무사나 회계사의 도움을 받는 비용, 세무서에 다니는 비용 등 다양한 비용이 이에 포함된다. 즉, 조세제도가 있기 때문에 납세자들이나 혹은 납세자들이 아니더라도 국민이 부담해야 하는 시간비용, 심리적 비용, 그리고 실제 물질적 손실 등이 모두 납세비용을 형성한다(곽태원, 2000). 즉, 최소징세비의 원칙에서 의미하는 징세비에 세무행정비용 뿐만아니라 납세협력비용도 포함된다고 해석한다면, 최소징세비의 원칙과 과세편의성의 원칙을 내포하고 있다고 볼 수 있다.

지방세정의 구성요소를 살펴보면 다음과 같다. 지방세정은 지방세제에서 규정한 대로 이를 부과하고 징수하기 위한 부과·징수체계와 부과·징수체계를 실제로 운용하는 지방세무 조직과 인력, 그리고 지방세정을 둘러싼 환경으로 구성된다. 지방세 부과·징수체계는 지방세수 규모를 결정하는 부과

1) 아담 스미스는 이들 3개 원칙외에 공평의 원칙(principle of equality)을 을 추가하여 조세의 4대원칙으로 제시하였다.

와 이를 지방자치단체 금고의 수입으로 만드는 징수, 그리고 부과된 지방세수가 정해진 시기까지 징수되지 못했을 경우에 이를 법적 환가 절차를 통해 환수하는 체납처분으로 구성된다. 지방세정 조직은 지방자치단체에서 지방세정을 담당하는 세무과 등 조직을 의미하며, 지방세무 인력은 지방세무조직에서 지방세정업무를 수행하는 지방세무직원 등을 의미한다. 그리고 지방세정 환경은 지방세정을 둘러싸고 있는 지방세제도, 지방재정제도 등과 일반 행정환경등을 총 망라한다고 할 수 있다.

지방세정이 중요한 것은 지방세제를 지방세정이 조화롭게 뒷받침하지 않으면 지방세제는 의도한 대로 기능할 수 없게 되기 때문이다. 즉, 지방세정이 비효율적으로 운영되면 지방자치단체는 지방세제에서 의도한 세수보다 적은 세수를 획득하게 되고, 예상하지 못한 자원배분왜곡, 세부담의 불형평 등이 초래한 조세저항에 직면할 수 있다. 지방세제와 지방세정은 밀접한 관계를 형성하는 것으로 세제가 지나치게 불투명하면 효율적인 세정은 기대할 수 없으며, 마찬가지로 세제가 합리적으로 구축되어 있어도 세정이 효율적으로 운영되지 않으면 세제가 의도하는 정책은 달성될 수 없다.

IMF에서는 성공적인 조세행정의 개혁을 이루기 위한 기본요건으로 다음과 같이 권고하고 있다(현진권, 1998).

첫째, 조세행정 개혁을 위한 정치적 의지이다. 조세행정개혁에 대한 정치지도자의 강한 확신을 바탕으로 한 추진력도 중요하지만, 사회구성원들로 하여금 조세행정의 중요성과 개혁의 필요성을 깨닫게 하고, 개혁의 공감대가 형성되도록 하는 것 또한 중요한 것이다. 대부분의 개혁은 구호적이거나 가시적인 단기효과를 위주로 한 것이 많은데, 조세행정의 개혁은 그 효과가 장기적으로 나타나기 때문에 단기적 홍보위주의 개혁으로는 오히려 현실을 악화시킬 우려가 있다.

둘째, 조세행정의 개혁은 반드시 조세정책의 개혁을 수반하여야 한다. 조세정책에서 의도한대로 집행되지 못하는 많은 부분은 조세정책이 조세행정

의 현실을 정확하게 파악하지 않고 이론적인 근거만을 토대로 입안되는 경우가 많기 때문이다.

셋째, 조세행정에 대한 구체적인 전략이 필요한데, 여기에는 여러 가지 요소를 포함하고 있다. 먼저 개혁의 주축이 되는 전문적 지식을 갖춘 개혁팀을 구성하고, 조세행정의 개혁방향을 뚜렷이 제시하여야 한다. 이러한 개혁방안에 따라 인적 및 물적 자원을 효율적으로 재배분하여야 한다. 조세행정 개혁은 주어진 인적 및 물적 자원의 양을 제약조건으로 하고 주어진 자원을 효율적으로 재배치하여 효율적인 조세행정체계를 구축하는데 있다. 다음으로 조세행정을 담당하는 세무공무원과 납세자들의 행동행태를 바꿀 수 있는 유인책을 최대한 활용하여야 한다. 개혁은 현실과 다른 형태의 행동을 세무공무원과 납세자들에게 요구할 수 밖에 없으므로, 이를 유도할 수 있는 방법은 조세행정체계내에 유인정책을 최대한 활용하는 것이다.

넷째, 조세행정을 담당하고 있는 공무원들이 개혁방향에 따라 태도를 바꿀 수 있도록 지속적으로 교육을 실시하여야 한다. 오랫동안의 관행에 익숙한 세무공무원들이 개혁방향에 따라 갑자기 행동을 바꾸는 것은 쉬운 일이 아니다. 그러나 개혁의 성공여부는 관행에 익숙해 있는 세무공무원들의 태도가 어떻게 바꾸느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 이는 어려운 일이지만 세무공무원들로부터 개혁방향에 대한 확신과 태도의 변화를 유도하는 지속적인 교육을 통해서 이를 수 밖에 없다.





## 제3장 지방세정의 현황과 문제점

### 제1절 지방세 부과·징수체계

#### 1. 지방세 부과

지방세 부과·징수체계는 납부해야 할 지방세액을 결정하는 부과와 이를 지방자치단체 금고의 수입으로 만드는 징수, 그리고 부과된 지방세가 납기까지 징수되지 못했을 경우에 이를 법적 환가 절차를 통해 환수하는 체납처분으로 구성된다.

과세요건을 충족함으로써 추상적인 조세채무가 성립하지만 구체적인 조세채무는 일정한 법적 절차를 거쳐 세액이 확정됨으로써 성립하는데, 이와같이 조세채무 즉, 납부할 지방세액을 확정하는 법적 절차가 부과이다.

납부할 지방세액을 확정하는 방식으로서 신고주의와 부과주의가 있다. 신고주의는 성립된 조세채무를 납세의무자가 스스로 법에 적합한 과세요건사실을 조사·확인하고 과세표준과 세액을 계산하여 정부에 신고함으로써 그 내용을 구체적으로 확정하는 제도인데 “자기부과제도”라고도 한다. 부과주의는 납세의무를 확정시키는 권한을 과세권자에게 부여하고 있는 제도로서 납세의무자의 신고행위자체에는 확정력을 부여하지 않는 제도이다. 부과주의에서 납세의무를 확정하거나 신고주의 세목에 있어서 신고가 없는 경우나 과소 신고한 경우에 그 내용을 확정하거나, 또는 이미 취해진 조세채무의 확정을 변경하는 과세청의 행정행위를 부과라 하고 이러한 권리를 부과권이라 한다(이태로·안경봉, 2000).

지방세부과의 원칙으로는 “실질과세의 원칙”, “신의·성실의 원칙”, “근거과세 원칙”이 있다.<sup>2)</sup> 실질과세의 원칙은 “과세의 대상이 되는 소득·수익·재산·행위 또는 거래의 귀속이 명의일 뿐이고 사실상 귀속되는 자가 따로 있는 때에는 사실상 귀속되는 자를 납세의무자로 하여 세법을 적용”하며, “세법 중 과세표준의 계산에 관한 규정은 소득·수익·재산·행위, 또는 거래의 명칭이나 형식에 불구하고 그 실질내용에 따라 적용”하는 것을 의미한다(국세기본법 제14조 제1항, 제2항). 신의·성실의 원칙은 “납세자가 그의무를 이행함에 있어 신의를 좇아 성실히 하여야” 하며, “세무공무원이 그 직무를 수행함에 있어서도 신의를 좇아 성실히 하여야 하는 것”을 의미한다(국세기본법 제15조). 그리고 근거과세 원칙은 “납세의무자가 세법에 의하여 장부를 비치·기장하고 있는 때에는 당해 지방세의 과세표준의 조사와 결정은 그 비치·기장한 장부와 이에 관계되는 증빙자료에 의하도록 하고, 기장의 내용이 사실과 다르거나 기장이 누락된 것이 있는 때에는 그 부분에 한하여 지방자치단체가 조사한 사실에 따라 결정하도록 하는 것”을 의미한다. 근거과세는 인정과세에 대립되는 과세방식으로 과세권을 행사함에 있어서는 납세자의 과세사실을 기록한 장부에 의하여 납세자의 권익을 보호하고 의외의 재산권 침해를 방지하는 데에 그 목적이 있다.

2) 조세부과의 원칙에 대하여는 지방세법에는 명문의 규정이 없지만 국세기본법 제14조와 20조에 천명되어 있고 국세부과의 원칙이 지방세적용에서 준용된다고 보아야 하므로, 지방세부과의 원칙은 그 내용에 있어서 국세부과원칙과 동일하다고 할 수 있다.

## 2. 지방세의 징수

과세권자가 확정된 조세채권을 실현하기 위하여 납세자에게 이행을 청구하며, 임의로 이행이 이루어지지 않을 경우에 이행을 강제하여 세액을 수납하는 일련의 행위를 징수라 하고 이러한 권리를 징수권이라 한다.

### 가. 납세고지

지방세를 징수하고자 할 때에 지방자치단체의 장 또는 그 위임을 받은 공무원이 납세의무자 또는 특별징수의무자에 대하여 납부 또는 납입할 금액, 기한, 장소 기타 필요한 사항<sup>3)</sup>을 기재한 문서로서 통지하는 행위를 납세고지 또는 납부고지라 한다. 납세고지서, 납입통지서의 발부시기는 ① 납기한이 일정한 것에 대하여는 납기개시 5일전, ② 납기한이 일정하지 아니한 것에 대하여는 징수결정을 한 때, ③ 법령에 의하여 기간을 정하여 징수유예 등을 한 것에 대하여는 그 기간이 만료된 날의 다음 날로 되어 있다(지방세법 제25조 제2항).

납세고지의 효과를 살펴보면 납세고지는 이행 청구로서의 성질을 가지고 있으므로 지방세 징수권의 소멸시효에 대해서 시효중단의 효력을 가진다. 그리고 지방세를 납기한까지 납부 또는 납입하지 아니한 때에는 독촉장을 발부하게 되는데 납세고지으로써 납기한이 정해지므로 납세고지는 당연히 독촉장 발부의 전제조건이 된다. 그리고 납세고지는 본래의 행정처분을 유효하게 하여 행정처분이 일반적으로 가지고 있는 효력으로서 구속력, 공정력, 형식적·실질적 확정력, 자력집행력 등의 효력을 가지고 있다. 따라서 유효

3) 납세고지 등의 문서에 기재할 기타 필요한 사항이라 함은 ① 납부 또는 납입할 지방세의 연도와 세목, 납부 또는 납입기한과 금액, ② 세액의 산출근거와 납부 또는 납입장소를 기재하는 것을 말한다(지방세법 시행령 제8조).

한 납세고지에 경미한 하자가 있더라도 재결이나 판결에 의하여 그 납세고지가 취소될 때까지는 적법성의 추정을 받아 그 효력을 갖게된다(권강웅·권태형, 2005).

## 나. 독촉

독촉은 부과된 지방세를 납기한까지 완납하지 아니한 때에 체납된 세액의 납부 또는 납입을 촉구하기 위한 처분을 의미하는데, 독촉은 압류처분의 전제조건(효력조건)이 되며 독자적인 시효의 중단사유가 되는 행정처분이다. 납세자가 지방세를 납부기한까지 완납하지 아니한 때에는 세무공무원은 납기경과후 15일 이내(은행납인 경우 50일 이내)에 10일 이내의 납기한을 붙인 독촉장을 발부하여야 한다(지방세법 제27조 제3항).

독촉의 효과를 살펴보면, 독촉장에 정한 납기 내에 체납된 지방세를 납부 또는 납입하지 아니한 때에는 체납처분의 강제징수절차를 취할 수 있다. 따라서 독촉은 체납처분의 전제조건이 되며, 독촉장이 적법하게 납세의무자에게 송달됨으로써 시효중단의 효력이 발생한다.

## 다. 체납처분

독촉 또는 최고를 하였음에도 그 독촉 또는 최고기한까지 납부 또는 납입하지 않을 경우에 지방자치단체는 자력집행력에 의해 체납처분이라는 강제징수절차를 취하게 된다. 체납처분절차는 지방세를 징수하기 위해 체납자의 담보재산을 확보하는 압류, 압류한 재산을 지방세에 충당하기 위하여 금전으로 환가하는 매각, 매각대금을 지방세 등에 배분하기 위한 청산 등 3가지 절차로 이루어진다.

압류는 지방세채권의 내용을 실현하기 위해서 채납자의 특정재산을 강제적으로 확보하는 지방자치단체의 행위이다. 지방자치단체는 ① 납세의무자 또는 특별징수의무자가 독촉(납부 또는 납입의 최고 포함)을 받고 지정한 기한까지 지방자치단체의 징수금을 완납하지 아니할 때, ② 납기전 징수의 규정에 의해 납세의무자 또는 특별징수의무자가 납기전에 징수금의 납부 또는 납입의 고지를 받고 이를 완납하지 아니할 때 ③ 세무공무원이 납세담보의 제공을 요구할 수 있는 경우에 납세의무자 또는 특별징수의무자가 이에 응하지 아니하는 때에는 납세의무자 또는 특별징수의무자의 재산을 압류할 수 있다. 단, ③의 경우에는 납세의무가 확정되리라고 추정되는 금액을 한도로 재산을 압류할 수 있다(지방세법 제28조 제1, 2항).

매각과 청산에 관하여는 국세채납처분에 관한 규정을 준용하도록 되어 있다. 매각은 채납세에 충당하기 위하여 압류한 재산을 현금으로 환가하는 공법상의 행정처분이다. 매각방법은 현금으로 추심하는 경우를 제외하고는 공매 또는 수의계약의 방법에 의하도록 되어 있다.

청산은 매각으로 환가된 현금을 지방세에 충당함과 동시에 타 권리자에게도 교부하고 잔여재산이 있는 경우에 이를 채납자에게 환부하는 절차이다. 시장·군수는 압류재산의 매각대금을 채납세 등에 배분할 때에는 ① 채납자의 주소 또는 거소와 성명, ② 배분할 매각대금의 총액, ③ 압류에 관계되는 지방세의 금액, ④ 채권자의 주소 또는 거소와 성명 및 채권금액, ⑤ 배분의 순위 및 금액, ⑥ 매각대금 교부 연월일, ⑦ 기타 필요한 사항을 기재한 배분계산서를 작성하고 이를 채납자에게 교부하여야 한다(국세징수법 제83조 제1항, 동령 제80조). 채납처분은 배분계산서를 작성함으로써 종결된다(국세징수법 제83조 제3항).

납세의무의 이행을 강제하는 방법으로는 채납처분이라는 직접적 강제징수방법 외에 납세의무의 이행을 간접적으로 강제하기 위한 가산금제도, 납세완납증명서 발급제도, 관허사업의 제한제도가 있다.

이중 가장 중요한 가산금제도를 살펴보기로 하자. 지방세를 납부기한까지 완납하지 아니한 때에는 지연배상금의 성질을 지닌 가산금이 가해진다. 납부기한이 경과한 날로부터 체납세액의 100분의 5에 상당하는 금액이 가산금으로 징수되며, 납부기한이 경과한 날로부터 매 1월이 경과하는 때마다 체납세액의 1,000분의 12에 상당하는 증가산금이, 60월을 초과하지 않는 기간내에서 가산금에 가산되어 징수된다(지방세법 제27조 제1, 2항).

## 라. 가산세제도

과세권자는 납세자의 협력과 조세의무의 적정한 이행을 위해 세법에 규정하는 의무를 위반한 자에 대하여 본세와 같은 세목으로 조세의 형식으로 가산세를 부과한다(국세기본법 제2조 4호). 가산세는 지방세법에서 규정하는 의무의 성실한 이행을 확보하기 위하여 의무를 이행하지 아니한 경우에 지방세법에 의하여 산출한 세액에 가산하여 징수하는 행정상의 제재조치라고 할 수 있다.

지방세법에서는 신고납부세목에 대하여 신고납부하지 아니하거나 신고납부세액이 산출세액에 미달한 때에는 산출세액 또는 부족세액에 가산세를 가산한 금액을 세액으로 하여 보통징수방법으로 징수하도록 하고 있다.

## 마. 서류의 송달

지방세의 부과·징수에 있어서 서류의 송달은 상당히 중요한 의미를 갖는다. 부과·징수절차는 대부분 서류에 의해서 행해지고 서류의 도달이 효력발생요건이 된다. 지방세 부과·징수관련 서류의 송달은 단순한 통지를 위한 경우도 있으나, 많은 경우에 있어 부과·징수에 필요한 각종 처분의 효과

를 완성시키며, 또한 제척기간이나 소멸시효의 진행·중단·정지 등의 기산점을 정하는 기준이 된다.

서류의 송달에 관하여는 지방세법에 자세히 규정하고 있다. 납부 또는 납입의 고지, 독촉과 체납처분에 관한 서류는 명의인(또는 재산관리인, 납부관리인)의 주소·거소·영업소에 교부 또는 등기우편에 의하여 송달한다(지방세법 제51조, 제51조의2). 또한 ① 주소·거소·영업소 또는 사무소에서 서류수령을 거부하였을 때, ② 주소·거소 또는 영업소가 국외에 있고 그 송달이 곤란한 때, ③ 주소·거소·영업소 또는 사무소가 불분명할 때는 일간신문 또는 게시판에 게재하는 방식에 의한 공시송달을 하도록 하고 있다.

송달의 효력은 명의인에게 도달한 때에 발생하며(도달주의), 통상우편에 의한 송달은 당해 우편물이 보통의 경우 도달할 수 있었을 때 도달한 것으로 추정된다(국세기본법 제12조).

### 3. 징수방법별 부과·징수 절차

현행 지방세의 부과·징수에 관련하여 지방세법의 각 개별 세목에 관한 규정에서 각각 그 방법 및 과정을 명시하고 있다. 지방세의 부과·징수는 지방세법, 국세기본법, 국세징수법 등 법과 해당법의 시행령, 시행규칙 등에 규정되어 있다.

지방세법의 규정에 의한 부과절차에 따라 세액이 확정되는 것은 다음과 같다(동법 제30조 제1항).

- ① 납세의무자가 과세표준과 세액을 지방자치단체에 신고납부하는 지방세에 있어서는 이를 신고납부하는 때
- ② 납세의무자가 과세표준과 세액을 신고납부하여야 하나 이를 신고납부하지 아니하여 지방세의 과세표준과 세액을 지방자치단체가 결정하는 경우에는 이를 결정하는 때

- ③ 납세의무자가 과세표준과 세액을 신고납부하는 지방세 이외의 지방세에 있어서는 당해 지방세의 과세표준과 세액을 당해 지방자치단체가 결정하는 때

이와 같이 각 세목별 부과와 징수의 방법 및 절차는 당해 세목의 특성과 지방세법의 규정에 의해 상이한 형태를 취하고 있다. 일반적으로 납세고지서의 작성주체를 기준으로 보통징수<sup>4)</sup>, 신고납부 및 특별징수 등 3가지 방법으로 대별할 수 있다. ①에 해당하는 부과·징수방법이 보통징수방법이며 ②와 ③에 해당하는 것이 신고납부방법이다. 그리고 신고납부방법에 속하는 일부 세목중 그 납세에 편의가 있는 자에게 납세를 위촉하여 지방세를 징수하는 것이 특별징수방법이다.

## 가. 보통징수방법

보통징수방법은 세무공무원이 납세고지서를 당해 납세의무자에게 교부하여 지방세를 징수하는 방법으로, 이는 조세채권의 내용을 구체적으로 확정하는 처분 즉 부과처분을 수반하는 징수방법을 의미한다. 현행 지방세목 중 보통징수방법에 의해 부과·징수하는 세목은 재산세, 자동차세, 면허세(정기분), 도시계획세, 공동시설세 등이 있다.

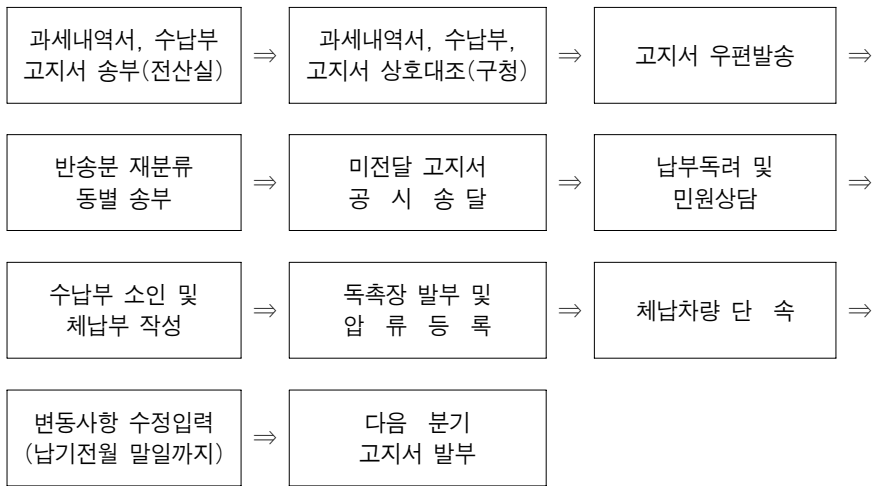
그러나 보통징수방법에 의해 부과·징수한다고 하더라도 각 세목의 과세대상, 부과·징수 시기 등 각 세목별 특성에 따라 업무의 처리과정이 다양하다. 예를 들어 자동차세의 부과·징수과정을 살펴보면, 자동차세는 자동차의 등록소재지 관할 시·군·구에서 자동차의 소유자에게 직접 부과·징수하는 세목으로서 자동차 1대당 연간 세액을 2분의 1 금액으로 분할하여 납

4) 국세와 달리 지방세법에서는 부과주의에 의한 조세를 징수하는 절차에 대해 보통징수라고 규정하고 있다(동법 제1조 제1항 6호).



기개시일 현재의 자동차 소유주에게 부과·징수한다(지방세법 제196조의 6 ①). 자동차세의 징수절차는 다음과 같으며, 이러한 과정은 매반기마다 반복되고 있다.

**그림 3-1. 보통징수방법의 부과징수절차: 자동차세**



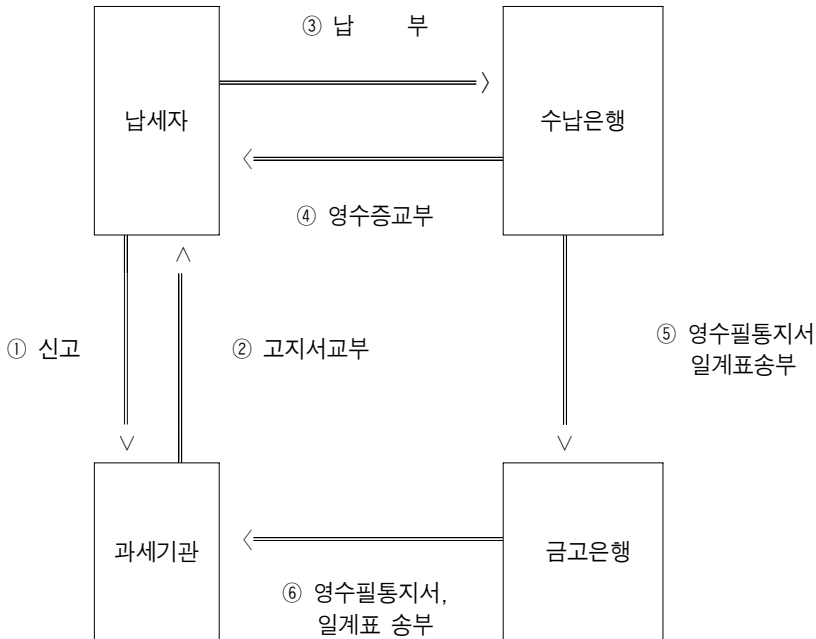
## 나. 신고납부방법

신고납부방법은 납세의무자가 그 납부할 지방세의 과세표준과 세액을 신고하고 동시에 신고한 세액을 납부하는 방법으로, 통상적으로 납세의무자가 과세당국의 결정을 기다리지 않고 스스로 세액을 계산하여 납부하는 방법을 의미한다. 신고납부의 경우 일정한 납부기한까지 자진신고하여 납부하지 아니하거나, 미달하게 납부한 경우에는 납부하지 아니한 세액 또는 부족액에 대하여는 가산세를 포함하여 보통징수방법에 의해 징수하게 된다.

현행 지방세 중 이러한 신고납부방법에 의해 부과·징수하고 있는 세목은

취득세, 등록세, 면허세(수시분), 사업소세, 지역개발세 등이 있다.

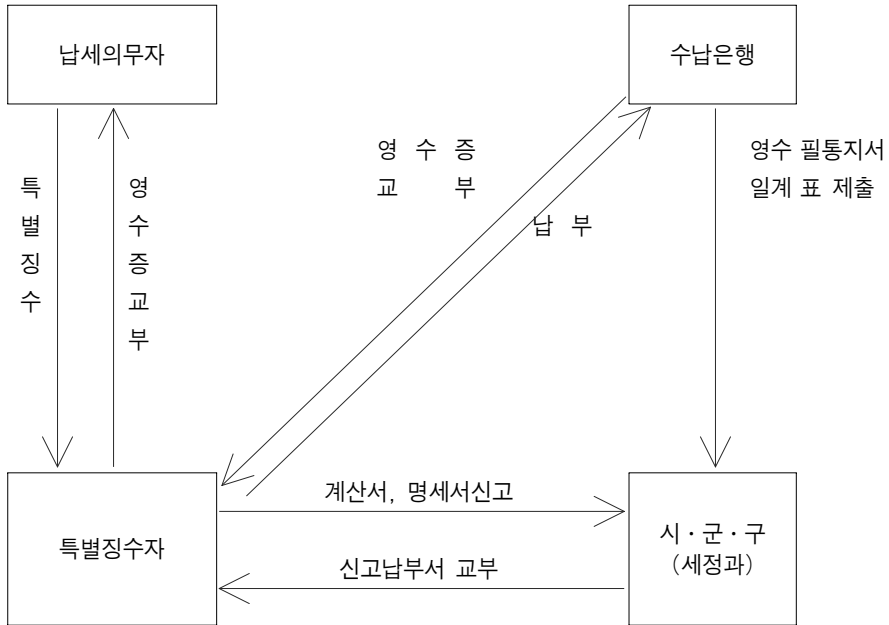
**그림 3-2. 신고납부방법의 징수절차 : 취득세**



#### 다. 특별징수방법

특별징수방법이란 지방세를 징수할 때 그 징수상의 편의가 있는 자로 하여금 대신 징수시키고, 그에게 징수한 세금을 납입하게 하는 방법으로, 특별징수의무자가 납세의무자로부터 징수한 지방세의 과세표준액과 세액을 신고하고 동시에 세금을 납입하는 것을 신고납입이라 하며, 특별징수의무자가 징수하여 납입한 지방세는 납입금이라 한다.

**그림 3-3. 특별징수방법(도축세)의 징수체계**



특별징수제도는 납세의무자가 세금을 직접 납부하지 아니하고 제3자가 징수하여 과세권자에게 납부하는 점에서는 국세의 원천징수와 같으나 원천징수의 경우에는 소득의 원천에서 세금을 징수하는 방법이므로 소득을 지급하는 자가 징수의무자가 되는데 반하여 특별징수의 경우는 소득의 원천과는 관계없이 세금의 징수에 편의가 있는 자로부터 세금을 징수하는 방법이라는 점에서 차이가 있다. 특별징수방법으로 징수하는 현행 지방세목은 도축세, 주민세(소득할), 레저세, 주행세 등이 있다.

## 다. 세목별 부과·징수방법

지방세목별 부과·징수방법을 일괄하여 살펴보면, <표 3-1>과 같다. 지방세 16개 세목 중 보통징수방법으로 부과·징수되는 지방세는 재산세, 도시계획세, 공동시설세의 3개 세목이며, 취득세, 등록세, 사업소세는 신고납부방법으로, 그리고 도축세, 레저세, 주행세는 특별징수방법으로 부과·징수된다.

**표 3-1. 지방세목별 부과·징수방법**

세 목		징수방법
재산세, 도시계획세, 공동시설세		보통징수
취득세, 등록세, 사업소세		신고납부
도축세, 레저세, 주행세		특별징수
면허세	정기분	보통징수
	신규분	신고납부
자동차세	정기분	보통징수
	일시납부분	신고납부
담배소비세	제조담배	신고납부
	수입담배	특별징수
지역개발세	발전용수등	신고납부
	컨테이너	특별징수
주민세	소득·법인세할, 농업소득세할	신고납부
	소득·법인세할(원천징수)	특별징수
	농업소득세할(영농조합법인)	
농업소득세	일반	신고납부
	영농조합법인	특별징수

그런데 면허세, 자동차세, 담배소비세, 지역개발세, 농업소득세, 주민세 등 6개 세목은 과세대상이나 납세의무자 등에 따라 각기 다른 방법으로 부과·징수 된다. 면허세는 정기분과 신규분을 구분하여 정기분은 보통징수로

신규분은 신고납부방식으로 징수하는데, 이는 면허의 신규취득등 납세의무의 성립을 지방자치단체가 파악하기 어렵기 때문에 신규의 경우 납세의무자가 신고납부토록 하고 있는 것이다. 자동차세의 경우는 정기분은 보통징수방법에 의하지만, 납세의무자가 자동차세를 일괄 납부할 경우에는 신고납부방법으로 납부한다. 담배소비세는 제조담배는 제조자인 담배인삼공사가 시장·군수에게 신고하고 시·군 금고에 납부하는 신고납부방식으로 부과징수하지만, 수입담배는 수입담배 판매업자의 주사무소 소재지를 관할하는 시장·군수를 각 시·군의 특별징수의무자로 하여 수입담배 판매업자로부터 특별징수한다. 지역개발세는 발전용수등은 신고납부방법으로, 컨테이너는 특별징수방법으로 부과·징수한다. 그리고 농업소득세는 일반납세의무자는 신고납부하고, 영농조합법인은 특별징수하도록 하고 있다. 이들 5개 세목은 부과·징수방법이 나누어 있어도 과세주체가 지방자치단체로 일원화되어 있다. 그러나 주민세(소득할)의 경우는 국세인 소득세와 법인세의 부가세 형태로 되어 있어 국세인 소득세, 법인세의 부과징수방법과 연계되어 지방세인 주민세(소득할)의 부과·징수방법도 결정된다. 국세인 소득세, 법인세나 지방세인 농업소득세가 원천징수되는 경우에는 원천징수의무자가 지방세인 주민세(소득할)의 특별징수 의무자가 되어 이를 특별징수한다. 그러나 소득세, 법인세나 농업소득세를 신고납부해야 하는 납세의무자는 이들 소득세, 법인세는 국세이므로 국세청에 신고납부하고, 지방세인 주민세(소득세할, 법인세할)은 지방자치단체에 별도로 신고납부하도록 되어 있다.

## 4. 부과·징수 체계 상 문제점

### 가. 경직된 징수 방법

현행 국세와 지방세는 엄격히 세원을 분리하는 세원분리주의 원칙하에 독

립세 방식으로 운용되고 있다. 그런데 지방세 16개 세목 중 주민세와 주행세만이 국세의 부가세 형식으로 되어 있다. 주민세(소득할)는 국세인 소득세와 법인세의 세액을 과세표준으로 과세하고 있으며, 주행세는 국세인 교통세액을 과세표준으로 과세하고 있다. 이중 주행세는 간접세이며 특별징수 방식으로 과세하고 있어, 납세의무자인 주민의 경우 유류구입시 유류가격에 포함되어 납부하므로 세금납부과정에서 불편이 발생할 여지가 없다.<sup>5)</sup> 그러나 주민세(소득할)의 경우는 과세주체가 국가와 지방자치단체로 서로 다르므로 소득세나 법인세가 원천징수되어 주민세(소득할)가 특별징수되는 경우 외에는 납세의무자인 주민, 자영업자나 법인 등은 국세인 소득세를 국세청에 신고납부하고, 주민세(소득할)는 해당 자치단체에 신고납부해야 하는 불편이 있다. 납세의무자인 주민의 입장에서는 소득이라는 동일한 세원에 대하여 과세주체의 상이를 이유로 2번의 신고납부절차를 밟아야 하는 불편이 있다. 즉, 국세의 부가세 형태로 과세되는 주민세(소득할)의 징수에 있어서 과세주체가 국가와 지방자치단체로 서로 다르다는 이유로 경직된 징수방법을 고수함으로써 주민들의 납세불편을 야기하고 있는 것이다. 또한 최근 소득원의 다양화로 근로소득자 중에도 종합소득세 대상자가 많아졌는데, 국세인 종합소득세는 국세청에 신고·납부하고, 종합소득세에 부가되는 주민세(소득세할)는 은행창구를 통해 지방자치단체에 따로 납부하고 있다. 그리고 주민세(소득세할 중 양도소득세할)의 경우, 양도소득세에 부가되는 주민세의 납세지는 현 거주지로 되어 있으나 양도소득세의 납세의무자가 양도소득세 납부시 주민세를 양도 당시의 주소지에 납부하고 있는 사례가 많아 현거주지의 지방자치단체에서 연체로 인한 가산세 문제가 발생하여 과오납으로

5) 주행세는 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세의 납세지를 관할하는 시·군에서 교통세의 납세의무가 있는자에게 부과하며, 주행세의 납세의무자는 매월분 주행세를 다음달 말일까지 교통세의 납세지를 관할 하는 시장·군수에세 신고·납부한다. 이 경우 교통세의 납세지를 관할하는 시장·군수를 각 시·군이 부과할 주행세의 특별징수의무자로 본다.

인한 정부기관의 신뢰성 문제를 야기하고 있다.

주민세(법인세할)의 경우는 법인의 사업장이 두 곳 이상의 시·군에 소재할 경우 각 시·군에 납부할 법인세할의 계산은 사업장별 종업원 수 및 건축물 연면적 기준으로 안분 납부하고 있는데, 특별시·광역시 내에서 두 곳 이상의 구에 사업장이 있는 경우에는 본점 또는 주사무소(본점 또는 주사무소가 없는 경우에는 주된 사업장) 소재지의 구에 일괄 납부하도록 하고 있으나 시·군의 경우는 확정된 법인세를 과세표준으로 사업장별로 안분 납부해야 하게 되어 있어 납세자의 납세불편 및 세무행정의 비효율성 초래하고 있다.<sup>6)</sup>

주민세(법인세할)에 있어서 법인의 사업장이 두 곳 이상의 시·군에 소재할 경우 각 시·군에 납부하여야 할 법인세할의 계산은 다음의 계산방법에 의한다(지방세법 시행령 § 130의 7).

사업장 소재지 시·군 납부세액 = 법인세 총액 × { (당해 시·군 내 종업원수/법인의 총종업원수 + 당해 시·군내 건축물 연면적/ 법인의 총 건축물 연면적) ÷ 2 } × 당해 시·군의 세율

각 사업장별 주민세(법인세할)액은 법인세 총액에 종업원수 비율과 건축물 연면적 비율을 평균한 비율에 당해 시·군의 주민세율을 곱하여 산정한다. 이 경우 당해 시·군의 세율이라고 명시한 것은 주민세에 탄력세율을 적용할 수 있도록 되어 있어 시·군별로 세율이 다를 수 있기 때문이다.

이 경우 종업원 수는 당해 법인의 사업연도 종료일 현재의 종업원의 수이며, 건축물 연면적은 당해 법인의 사업연도 종료일 현재 사업장으로 직접 사용하는 건축물 연면적이다. 주민세(법인세할)를 신고납부해야 하는 법인의

6) 주민세는 특별시·광역시에서는 광역자치단체세이지만, 도에서는 기초자치단체세에 속하므로, 자치구에서는 어느 곳에 주민세(법인세할)을 납부하여도 문제가 없으나, 시·군에서는 시·군별로 안분 계산하여 해당 시·군에 납부해야만 하는 것이다.

입장에서 종업원수는 비교적 산정이 용이하나, 건축물 연면적은 산정이 용이하지 않아 납세자 불편을 야기하고 있다. 시행령에서 의미하는 건축물 연면적은 건물의 경우에는 주택·점포·사무실·공장·창고·수상건물 등 동지붕과 벽 또는 기둥이 있는 건물의 연면적을 말하고, 건물이 없고 기계장치 또는 구축물이 있는 경우에는 그 수평투영 연면적을 말한다. 이러한 포괄적인 개념 규정 때문에 법인의 사업장이 두 곳 이상의 시·군에 소재할 경우, 건축물 연면적의 개념을 어떻게 해석하고 산정하느냐에 따라 시·군 주민세(법인세할)액이 달라지게 된다.

## 나. 경직된 송달 방식

현행 지방세법에서 “서류의 송달은 교부 또는 등기우편에 의한다”고 규정하고 있으며 동법 시행령에서는 “교부방법으로 지방자치단체의 하부조직을 통하여 송달할 수 있도록” 하고 있다(지방세법 제51조의2, 령 제39조의2). 그리고 서류수령 거부 등 일정한 사유가 있을 경우 공시송달<sup>7)</sup>할 수 있도록 하고 있다. 이렇게 경직된 송달방법으로 인하여 다음과 같은 문제가 발생하고 있다.

첫째, 송달비용이 과다하다. 등기우편에 의해 서류를 송달할 경우 일반우편에 비해 많은 비용이 소요되고, 반송될 경우의 재송달하는 것까지 감안하면 등기우편에 의한 송달방식으로 과다한 송달비용이 소요됨을 알 수 있다. 세액이 과소한 일부 세목은 상대적으로 세수에 비해 송달비용이 과다 지출되고 있다. 부과·징수체계를 개선하는데는 다양한 목표가 있지만 그중 징

7) 공시송달할 수 일정한 사유는 다음과 같다. 1. 주소, 거소, 영업소 또는 사무소에서 서류수령을 거부하였을 때, 2. 주소·거소 또는 영업소가 국외에 있고 그 송달이 곤란한 때, 3. 주소, 거소, 영업소 또는 사무소가 불분명한 때, 4. 주소·거소·영업소 또는 사무소에 등기우편으로 송달하였으나 수취인이 부재 중인 것이 확인되어 반송됨으로써 납부기한 내 송달이 곤란하다고 인정되는 경우(지방세법 제52조 제1항)



세비용절감도 주요한 목표중의 하나라고 할 수 있다. 결과적으로 세수에 비해 상대적으로 징세비용이 보다 많이 소요될 경우에는 제도적인 개선이 필요할 것이다.

둘째, 지방세법 시행령에서 교부방법을 “하부조직을 통하여”라고 단정하고 있으므로 지방자치단체의 하부기관 만이 지방세 고지서를 교부할 수 있게 된다. 결과적으로 지역에 따라서는 고지서 송달과 관련하여 민간위탁 등 더 나은 대안을 선택할 수 있음에도 불구하고 그 대안을 선택할 수 없게 되는 문제가 발생할 수 있다.

셋째, 지방세 송달과 관련하여 송달비용 과다와 함께 야기될 수 있는 문제점은 송달지가 획일적으로 되어 있다는 점이다. 지방세법에서는 납부 또는 납입의 고지, 독촉과 체납처분에 관한 서류는 명의인의 주소·거소·영업소 또는 사무소에 송달하도록 되어 있고, 명의인이 상속재산의 재산관리인인 때에 그 재산관리인의 주소·거소·영업소 또는 사무소에 송달하도록 되어 있다. 그리고 납부관리인이 있는 때에는 납부 또는 납입의 고지와 독촉에 관한 서류는 그 납부관리인의 주소·거소·영업소 또는 사무소에 송달하도록 되어 있다. 이와같이 서류송달장소가 획일적으로 법정화되어 납세의무자의 사정이 반영될 여지가 없다. 특히 개인의 경우 주민등록상 거주지인 주소를 주로 송달지로 하고 있는 데, 현실적으로 맞벌이 부부의 증가, 핵가족화로 인해 낮시간에 주소지에 납세의무자나 가족이 부재하는 경우가 많아 납세고지서 등이 송달이 되지 않을 수가 있다. 실제로 <표 3-2>에 나타나고 있는 바와 같이, 가구당 인구수는 1998년의 3.13명에서 2000년 3.07그리고 2004년 2.79명으로 점차 감소하고 있는 것으로 나타나 핵가족화 현상이 증대하고 있음을 보여주고 있다. 따라서 주소지에 납세의무자가 부재할 경우 납세고지서가 송달되지 않아 납세의무자에게 지방세체납의 의사가 없음에도 지방세를 체납하게 되는 경우가 발생할 우려가 있고 또한 반송으로 인해 송달비용이 증가하는 한 요인이 된다.

### 표 3-2. 연도별 가구 당 인구수

(단위: 천명, 천가구, %)

구 분	인구수(A)			가구수(B)			(A/B)×100		
	'98	'00	'04	'98	'00	'04	'98	'00	'04
합 계	46,661	47,335	48,584	14,914	15,443	17,392	3.13	3.07	2.79

자료: 행정자치부, 행정구역 및 인구현황, 각 연도.

#### 다. 납세편의 시책 확대 저해

지방자치단체에서는 주민들의 납세편의를 증진하기 위하여 다양한 납세편의 시책을 추진하고 있다. 이러한 납세편의 시책은 최근의 IT산업의 발전과 함께 큰 성과를 보이고 있는 바, 많은 자치단체에서 인터넷납부, 카드납부 등 납세편의 증진을 위해 노력하고 있다. 1995년 이후 많은 자치단체에서 주민의 납세편의를 증진하기 위한 다양한 시책을 시행하고 있다. 이에 따라 자동이체는 1995년 1개 단체에서 2000년 198개 시군구, 2004년 208개 시군구로 확대되고 있으며, 신용카드납부제의 경우 1995년에는 시행하는 지방자치단체가 없었으나 2000년 57개 시군구로 확산되었고 2004년에는 176개 시군구에서 시행하고 있다. 지방자치단체는 자동이체, 신용카드납부이외에도 텔레뱅킹, 인터넷 납부, 지방세 전자고지제(E-mail), 물납 확대, 지방세 관련 제증명 통합 간소화 등 다양한 납세편의 시책을 시행하고 있다(〈표 3-3〉 참조).

그러나 지방자치단체에서 주민의 납세편의를 위해 신용카드, 인터넷뱅킹, 온라인을 통한 지방세 납부시책을 적극적으로 시행하고자 하나, 경직된 부과·징수 관련 규정으로 확산에 애로가 있는 경우가 있다. 신용카드 납부의 경우 납부 시 발생하는 이용수수료를 납세자가 부담하도록 하고 있어 납세자 편익 저해 및 민원발생 뿐만 아니라 신용카드 납부 활성화에 저해가 되고

있다. 일반 상거래시 카드로 물품 대금을 결제할 경우에는 카드이용에 따른 수수료 부담을 가맹점이 부담한다. 그런데 지방세 카드납부의 경우에는 납세의무자가 납부할 지방세액과 카드이용수수료를 부담하도록 되어 있다. 그 이유는 부과된 세수는 전액 지방세 금고에 수입되어야 하는데 카드납부수료를 지방자치단체가 부담하는 경우에는 세수손실이 발생하는 것으로 인식하는 경직적 사고 때문이다. 따라서 많은 시군구에서 주민들의 납세편의를 위해 카드납부제를 도입하고는 있지만, 이용실적은 미미한 편이다. 경기도에서는 납세자가 카드납부 이용수수료를 부담하지 않도록 가맹점방식으로 카드납부를 실시하되, 수수료를 부담시키지 않는 대신 카드회사로부터 지방자치단체로의 입금은 다음달 13일에 일괄 이체시키는 방식을 채택하고 있다. 그러나 이 방식의 경우에는 카드사 부도 시 채권확보의 어려움 등 문제가 발생할 소지가 있어 타 지방자치단체로 확산되지 못하고 있다.

### 표 3-3. 납세편의 시책 시행 현황

(단위: 시군구 수)

구 분	'95	'98	'00	'02	'04
자동이체	1	126	198	204	208
텔레뱅킹	-	21	105	139	154
신용카드 납부	-	11	57	109	176
인터넷 납부	-	-	116	197	228
전자고지(E-MAIL)	-	-	-	-	41

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 각 년도.

## 라. 지방세 체납 과다

지방세 체납율의 최근 10년간 변화추이를 살펴보면, 1994년 7.82%에서 점차 높아졌다가 1998년 17.17%으로 급격히 높아졌다가 2001년부터 점

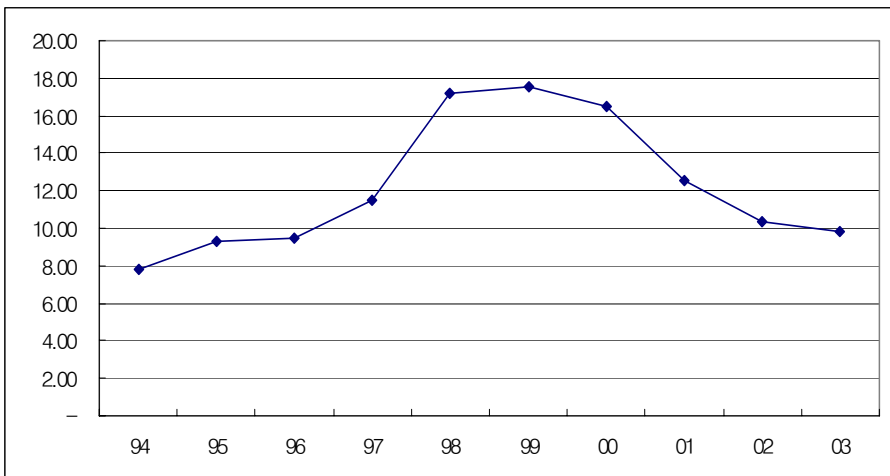
차 낮아졌다. 이와같이 1998년이후 체납율이 낮아지는 것은 체납세관리의 효율성이 높아졌다고 볼 수 있다. 그러나 2003년의 지방세 체납율은 9.79%로 1994년에 비해서는 여전히 높은 수준이다. 이는 지방자치단체가 지방세수확충을 위한 체납세 징수에 있어서 큰 성과를 거두고 있지 못하고 있음을 의미한다.

**표 3-4. 지방세 체납 추이**

(단위: 억원, %)

년도	체납세수	지방세수	체납율	년도	체납세수	지방세수	체납율
'94	10,348	132,309	7.82	'99	32,629	185,861	17.56
'95	14,250	153,160	9.30	'00	34,048	206,006	16.53
'96	16,422	173,947	9.44	'01	33,420	266,649	12.53
'97	21,199	184,057	11.52	'02	32,612	315,257	10.34
'98	29,454	171,497	17.17	'03	32,421	331,329	9.79

**그림 3-4. 지방세 체납율 변화 추이**



2003년 지방세 체납 규모는 3조 2,421억원으로 지방세수 32조 6,009억원의 9.94%에 해당하는 규모이다. 2003년 지방세 체납 내역을 세목별로 보면 주민세가 1조 936억 56백만원으로 총 지방세 체납액의 33.73%를 차지하며, 다음으로 자동차세 7,640억 72백만원(23.57%), 취득세 6,155억 87백만원(18.99%)로 이들 3개 세목의 체납이 전체 지방세 체납액의 76.29%를 차지한다. 체납율(체납세액/지방세액)을 살펴보면 면허세(47.00%), 자동차세(42.97%), 주민세(23.99%), 공동시설세(14.30%), 재산세(12.47%), 종합토지세(11.87%), 취득세(11.19%), 도시계획세(11.17%)순으로 나타난다.

### 표 3-5. 지방세 체납 현황

(단위: 천건, 백만원, %)

구 분	건 수	체납세액(A)	지방세액(B)	(A/B)
취득세	450(1.36)	615,587(18.99)	5,502,869	11.19
등록세	43(0.13)	83,952(2.59)	7,549,975	1.11
면허세	1,698(5.13)	30,537(0.94)	64,974	47.00
레저세	-	-	895,907	-
지역개발세	26 (0.08)	1,265(0.04)	103,382	1.22
공동시설세	1,273 (3.85)	58,775(1.81)	410,915	14.30
지방교육세	11,008 (33.29)	161,548(4.98)	4,009,287	4.03
주민세	6,038 (18.26)	1,093,656(33.73)	4,558,195	23.99
재산세	1,519(4.59)	112,632(3.47)	903,397	12.47
자동차세	6,558(19.83)	764,072(23.57)	1,778,303	42.97
농업소득세	1(0.00)	140(0.00)	3,669	3.80
도축세	-(0.00)	2,324(0.07)	44,074	5.27
담배소비세	-	-	2,384,361	-
종합토지세	2,104 (6.36)	190,195(5.87)	1,602,613	11.87
주행세	- (0.00)	-(0.00)	1,265,788	0.00
도시계획세	2,318 (7.01)	111,520(3.44)	998,482	11.17
사업소세	33 (0.10)	15,866(0.49)	524,750	3.02
합 계	33,070(100.00)	3,242,067(100.00)	32,600,940	9.94

주: 결산순계기준이며 지방세액은 과년도 수입을 제외한 규모임  
 자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 2004.

체납세 관리에서 중요한 것은 체납규모의 축소이므로 주민세, 자동차세, 취득세를 중심으로 체납 원인을 살펴보고자 한다.

주민세 체납은 균등할 보다는 소득할에서 주로 발생하는데, 주민세(소득할) 과세현황을 살펴보면 다음과 같다.

### 표 3-6. 주민세(소득할) 과세현황

(단위: 백만원, %)

구 분		규 모	비 율	구 분		규 모	비 율
신고납부	소득세할	704,720	14.64	특별징수	소득세할	1,321,891	27.46
	법인세할	2,286,255	47.50		법인세할	2,789	0.06
	농업소득세할	210	0.00		농업소득세할	0	0.00
	소 계	2,991,185	62.14		소 계	1,324,680	27.52
보통징수	소득세할	320,534	6.66	합계	소득세할	2,347,145	48.76
	법인세할	176,954	3.68		법인세할	2,465,998	51.23
	농업소득세할	160	0.00		농업소득세할	370	0.01
	소 계	497,648	10.34		총 계	4,813,513	100.00

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 2004.

주민세(소득할) 총 4조 8,135억 13백만원 중 법인세할이 2조 4,659억 98백만원으로 51.23%를 차지하며 소득세할이 2조 3,471억 45백만원 48.76%, 그리고 농업소득세할이 3억 70백만원으로 0.01%를 차지한다. 주민세(소득할)을 과세방법별로 구분하면 신고납부가 2조 9,911억 85백만원으로 62.14%, 특별징수가 1조 3,246억 80백만원으로 27.52%, 그리고 보통징수가 4,976억 48백만원으로 10.34%를 차지한다. 일반적으로 법인세할은 주로 신고납부되며 소득세할은 주로 특별징수된다고 할 수 있는데, 소득세할의 신고납부는 자영업자가 소득세를 신고납부하는 경우와 일반 납세자라도 국세인 종합소득세, 양도소득세를 신고납부할 때에는 이와 관련하

여 지방세인 주민세(소득할)도 신고납부토록 하고 있다.

주민세(소득할)이 다른 세목에 비하여 유난히 체납규모가 큰 이유는 다음과 같다.

첫째, 주민세의 경우 징수가능성이 낮아 결손처분을 하려고 해도 결손처분절차가 어렵게 되어 있어 체납세로 남아 있는 경우가 많다. 국세인 소득세나 법인세가 체납되어 회수불능으로 결손처분된 경우에 사실상 이와 관련된 주민세(소득할)는 징수가 어려움에도 불구하고 과세주체가 다르다는 이유로 이에 관련된 주민세(소득할)를 결손처분할 수 없도록 되어 있다. 1992년 이전에는 국세인 소득세가 결손처분되면 지방세인 주민세(소득할)도 별도 절차 없이 결손처분이 가능하였으나 감사원 지적으로 지방세법 시행령의 조항(지방세법 시행령 제14조 제1항 3호)이 삭제되어 국세인 소득세가 결손처분되어도 지방세인 주민세의 경우 징수가 어려움에도 불구하고 결손처분하지 못하고 있다.<sup>8)</sup>

둘째, 일시적 요인으로 주민세 양도소득세할의 경우 주민은 국세인 양도소득세를 납부할 때, 거주지가 아닌 물건소재지 지방자치단체에 주민세를 납부함으로써 거주지 지방자치단체에는 주민세가 체납한 것으로 나타나게 된다.

8) 지방세법 시행령 제14조(결손처분)① 법 제30조의 3 제1항 제4호의 규정에 의한 결손처분은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 한한다(94년 12. 31 개정)

1. 납세자의 행방이 불명하거나 재산이 없다는 것이 판명된 때(91. 5. 23 개정)
2. 회사정리법 제241조의 규정에 의하여 체납한 회사가 납부의무를 면제받게 된 때(84. 4. 6 신설)
3. 삭제(96. 12. 31) (구령)3. 소득세법 또는 법인세법에 의한 소득세액 또는 법인세액을 과세표준액으로 하는 주민세의 경우 소득세액 또는 법인세액에 대하여 결손처분을 받은 때(84. 4. 6)

② 시장군수가 제1항 제1호의 규정에 의하여 결손처분을 하고자 할 때에는 체납자와 관계가 있다고 인정되는 행정기관에 조회하여 그 행방 또는 재산의 유무를 확인하여야 한다. 다만, 체납된 지방세가 10만원 미만인 때는 그러하지 아니하다(96. 13. 31개정)

주민세 다음으로 체납세 규모가 큰 자동차세 체납에 대하여 살펴보면, 자동차세 체납은 주로 출고가 오래된 차량과 폐차된 차량에 부과된 자동차세에서 많이 발생한다. 현재는 출고된 지 12년 이상 된 차량에 대하여 감가상각에 따른 자산가치 저하를 반영하여 50% 경감을 적용하고 있는데, 이들 차량이 주로 체납대상이 되고 있다. 이들 차량이 오래된 차량과 폐차된 차량의 경우, 재산가치가 거의 없어 자동차세를 징수하기 거의 불가능함에도 이에 부과된 자동차세를 결손처분하기가 어렵게 되어 있다.

면허세의 경우 체납세 규모는 작으나 체납율이 높다. 면허세는 신규분의 경우는 납세의무자가 신고납부하도록 되어 있고, 일단 면허세 과세대상이 되면 지방자치단체가 보통징수 방법에 의하여 부과징수하고 있다<sup>9)</sup>면허세의 체납율이 높은 이유는 다음과 같다

첫째, 면허세는 과세대상이 워낙 많다 보니, 신규면허를 취득하여 납세의무자가 된 경우에도 자신이 납세의무자인 사실을 모르고 신고납부하지 않는 경우가 많다.

둘째, 면허세 정기분 납부대상자의 경우에 폐업이나 면허상실등으로 납세의무가 없어졌음에도 이러한 사실을 지방자치단체에 통보하지 않으므로 해서 면허세가 부과되는 경우가 많다. 이 경우에는 면허세 납세의무자로 됐지만, 사실상 납세의무가 없으므로 납부를 하지 않게 되고, 이 사실이 모르는 지방자치단체에서는 면허세 과세대상이 아니라는 사실을 알게되어 부과를 취소하기 전까지는 체납세로 처리하게 된다.

9) 면허세는 5종으로 분류되며, 서울은 서울로 종별로 인구 50만이상시나 행정구가 설치된 시(이하 50만 이상 시), 기타 시, 군으로 나누어 다르게 되어 있다. 면허세의 최고 서울은 50만이상 시의 제1종 면허에 적용되는 45,000원이고 최저 서울은 군의 제5종 면허에 적용되는 3,000원이다. 면허세는 2003년 총 4,394,892건 699억 08백만원으로 건당 세액은 15,900원에 불과하다. 지방세수 총액에서 차지하는 비중도 0.21%에 불과하다. 이렇게 세수비중도 낮으며 건당 세액도 적은 면허세가 체납율은 16개 지방세목 중 가장 높다.



## 제2절 지방세무 조직·인력

### 1. 지방세무 조직

#### 가. 중앙

국세와 지방세를 담당하는 중앙조직을 살펴보면, 국세전담 인력은 세제를 담당하는 재경부 세제실 10과 107명, 세정을 담당하는 국세청(세제실) 29과 718명, 국세심판원 10과 89명으로 총 49과 914명인데 비해 지방세 담당인력은 행정자치부의 지방세제팀 24명, 지방세정팀 18명 총 2팀 42명에 불과하다.

또한 직접 부과·징수 등 세정업무를 담당하는 지방조직의 인력도 국세가 지방국세청과 세무서를 합쳐 총 16,071명인데 비해 지방자치단체의 세정업무 담당인력은 10,857명으로 상대적으로 열위에 있다.

지방세제와 세정을 전문적으로 연구하는 연구전담 인력도 한국조세연구원의 36명의 전담인력이 연구하는 국세부문에 비해 지방세 전담 연구인력은 한국지방행정연구원의 2명에 불과한 실정이다.

**표 3-7. 지방세와 국세의 조직 및 인력 대비**

구분	구분	지방세	국세
중앙	소계	행정자치부 2팀 42명	49과 914명
	제도개선(세제)	지방세제팀 24명 중 18명	재경부(세제실) 10과 107명
	세제운영(세정)	지방세정팀 18명	국세청(세제실) 29과 718명
	구제제도(심사)	지방세제팀 24명 중 6명	국세심판원 10과 89명
지방	부과·징수 등	10,857명	16,071명
연구	세제·세정 연구 등	한국지방행정연구원 2명	한국조세연구원 36명

자료: 행정자치부, 내부자료

## 나. 광역자치단체

### 1) 광역자치단체의 지방세무 조직

광역자치단체의 세무조직은 아래 표에 나타나 있는 바와 같이 대부분이 과단위에 주무부서가 설치되어 있으며 강원도, 충청북도, 전라북도, 경상북도 그리고 제주도 만이 계단위로 구성되어 있다.

이러한 광역자치단체 세무조직의 구성은 당해 자치단체에서 지방세수입의 절대액수가 많은 자치단체일수록 세정과가 상위의 조직체계에 구성되어 있고, 뿐만 아니라 좀더 세분되어 있는 현상이 나타나고 있다. 한 예로 지방세의 절대액수가 가장 많은 서울시의 경우 세무관련부서가 세제과와 세무과로 구성되어 있고 그 산하에 12개의 계단위로 구성되어 있으며, 부산의 경우도 세정담당관 산하에 6개의 세무관련계가 설치되어 있어 다른 광역 자치단체에 비해 많은 조직을 구성하고 있다. 반면에 지방세수입의 절대액수가 적은 일부 도의 경우는 계단위에서 지방세정업무를 처리하고 있다. 제주도의 경우는 지역경제과에 세정, 경제, 평가, 경영수입, 기업지원, 취업노사의 6개 계가 설치되어 있는데, 이중 하나인 세정계에서 지방세 관련 업무를 수행하고 있는 것이다.

광역자치단체의 세무행정관련 과에 설치된 계조직은 자치단체별로 일관된 체계를 찾기는 곤란하지만 일반적으로 세정, 세무심사, 세무지도, 체납관리, 세외수입 등 5개의 계(담당)를 중심으로 구성되어 있다. 이 중에서 세정계는 지방세 제도운영을 핵심 업무로 하고 있으며, 세무심사계는 지방세 구제제도를 주요 업무로, 그리고 세무지도계는 세무조사, 비과세 감면 등을 주요 업무로 하고 있다. 체납관리계는 체납세 관련 업무를 세외수입계는 세외수입의 과징을 주요 업무로 하고 있다. 최근에는 주택과표의 시가평가 전환으로 과표업무의 중요성이 커짐에 따라 과표계를 신설하고 기존에 세정계나 세무조사계에서 담당하던 과표평가 및 재산과세 관련 세목의 부과에 관한 업무를 전담시키는 자치단체가 나타나고 있다(대전, 경기, 전북 등).

표 3-8. 광역자치단체별 세무조직 편제

자치단체	국	과	계(담당·팀)
광역시	서울	재무국	세제과 세제, 심사1, 심사2, 평가, 세외수입(5)
		세무과	과정1, 과정2, 세무조사, 세무전산, 38세금기동1, 38세금기동2, 결손처분관리
	부산	기획관리실(재정관)	세정담당관 세정기획, 세정관리, 체납관리 세무지도, 심사평가, 세입운영
	대구	기획관리실	세정담당관 세정, 세외수입, 세무지도, 심사평가, 체납관리
	인천	자치행정국	세정과 세정, 체납정리, 세무지도, 세무심사, 세외수입
	광주	기획관리실	세정담당관 세무관리, 세무조사, 심사평가, 세외수입
	대전	자치행정국	세정과 세정, 세무지도, 체납징수, 세입관리
도	울산	자치행정국	세정과 세정, 체납관리, 세무지도, 세입관리, 지적
	경기	자치행정국	세정과 세정, 세외수입, 세무심사, 세무조사
	강원	자치행정국	세무회계과 세정
	충북	자치행정국	세무회계과 세정, 세무지도
	충남	자치문화관광국	세정과 세정, 세무조사
	전북	자치행정국	재정과 재정, 지도심사,
	전남	기획관리실	재정담당관 세정, 세무조사
	경북	자치행정국	재정과 세정, 평가심사, 세무지도,
	경남	자치지원국	세정과 세정, 심사평가, 지방세조사, 체납관리
	제주	자치경제국	지역경제과 세정

자료: 행정자치부, 지방행정조직 편람, 2005.

## 2) 광역시

광역시의 지방세무 관련 조직을 대전광역시를 사례로 살펴보면, 자치행정국에 세정과가 설치되어 있어 과단위에서 세정업무를 전담으로 처리하고 있다. 세정과에는 세정담당, 세무지도담당, 체납관리담당, 세입관리 담당으로 나누어 업무를 처리하고 있으며, 2005년의 재산세제 개편에 따라 주택평가 업무가 중요하게 됨에 따라 2005년 7월 세무지도담당에서 과표담당을 분리하여 신설하였다.

그림 3-5. 광역시의 지방세무 관련기구 : 대전광역시

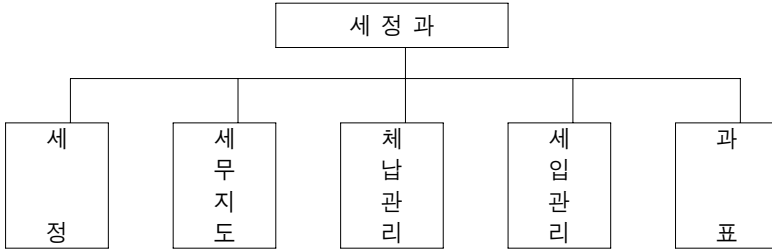


표 3-9. 세정과의 부서별 담당: 대전광역시

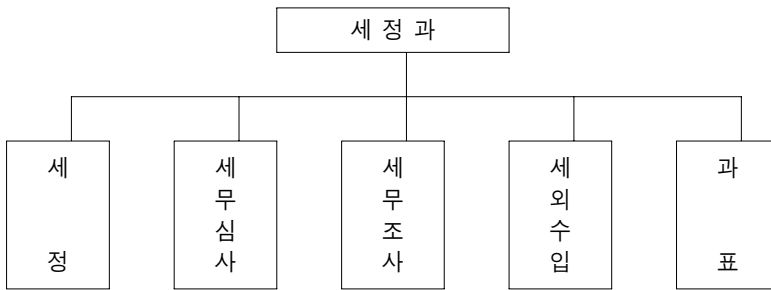
부서	업무내용
세정담당	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세정전반에 관한 기획 및 종합조정, - 지방세 목표액 책정</li> <li>- 지방세의 부과징수에 관한 지도·감독, - 세표작성 및 통계</li> <li>- 세무직원 교육훈련, - 교육세 및 농특세 부과징수에 관한 사항</li> <li>- 지방세 수입에 관한 사항, - 납세 홍보, - 지방세 전산화에 관한 사항</li> <li>- 지방세 구제제도(이의신청, 심사청구, 과세전적부심사)운영</li> <li>- 지방세 관련 소송(민사, 행정) 수행, - 조세범처벌법 위반사항 처리</li> <li>- 행정사무감사 및 특별감사반 운영에 관한 사항</li> </ul>
세무지도담당	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세 세무조사에 관한 사항,</li> <li>- 지역개발세·주민세·도축세·레저세, 농업소득세·면허세 등에 관한 사항</li> <li>- 담배소비세, 사업소세에 관한 사항</li> </ul>
체납징수담당	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 체납액 징수전반에 관한 사항, - 본청 인·허가분 관허사업 제한</li> <li>- 체납액 관련 민원처리, - 자동차세 및 주행세에 관한 사항</li> <li>- 체납액 정리업무관련 교육 및 연찬회, - 시세징수 포상금 지급에 관한 사항</li> <li>- 과오납금 환부에 관한 사항, - 신용정보제화에 관한 사항</li> <li>- 부동산, 기타재산 조회 및 압류에 관한 사항</li> <li>- 공매 및 결손처분에 관한 사항</li> </ul>
과표심사담당 (’05년 7월신설)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부동산 보유과세개편에 관한 사항</li> <li>- 토지 시가표준액에 관한 사항, - 지방세 과세표준심의위원회에 관한 사항</li> <li>- 건물 및 기타물건 시가표준액에 관한 사항,</li> <li>- 재산세, 공동시설세, 도시계획세에 관한 사항</li> </ul>
세입관리담당	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세외수입업무의 지도·평가, - 세입결산 및 현재표에 관한 사항</li> <li>- 수입증지 수불에 관한 사항, - 세외수입 징수결의</li> <li>- 수입금 예치 및 관리, - 제증명등 수수료 징수조례 요율조정</li> <li>- 자금수급 및 관리, - 시금고의 감독, - 채권의 관리</li> <li>- 그 밖의 사용료, 과태료 등 제반 세외수입에 관한 사항</li> <li>- OCR센터의 수납업무지도 및 차량등록사업소·구 장표정리 지도·감독</li> </ul>

## 3) 도

도의 지방세무 관련 조직을 경기도의 사례로 살펴보면, 자치행정국에 세정과가 설치되어 있어 과단위에서 세정업무를 전담으로 처리하고 있다.

세정과는 세정담당, 세무심사담당, 세무조사담당, 세외수입담당으로 나누어 업무를 처리하고 있으며, 2005년의 재산세제 개편에 따라 주택평가업무가 중요하게 됨에 따라 2005년 5월 세무심사담당에서 과표담당을 분리·신설하였다.

**그림 3-6. 도의 지방세무 관련기구 : 경기도**



경기도 세정과의 업무 분장을 살펴보면 아래 표와 같다.

**표 3-10. 세정과의 부서별 담당: 경기도**

부서	업무내용
세정담당	- 세정기획, 세제개편 - 세수추계, 세정포럼, - 취득·등록세 등 도세 관련 - 세정과 서무, 예산, 회계, - 지방세 전산화, 징수월보, 통계
세무심사담당	- 지방세심의위원회 운영, 홍보, 소송, - 과세전적부심, 어린이세무교실 - 구제제도(이의신청, 심사청구)

(계 속)

부 서	업 무 내 용
세무조사 담 당	- 세무조사, 비과세감면, - 세무조사 설명회 운영 - 체납액 정리, 광역기동반, - 체납월보 및 공매
세외수입 담 당	- 세입결산, 증지관리, 연감, 체납액 관리, - 도 세외수입 부과·징수, - 채권 및 체납관리, - 자금배정 등
과표담당	- 토지과표, - 재산세, 종합부동산세 관련, - 건물과표, 자동차세·주민세·사업소세·주행세 - 주택과표, 재산세·종합부동산세 과세자료 - 공동주택과표, 담배소비세·도시계획세·도축세·농업소득세

## 다. 기초자치단체

기초자치단체인 시군구의 경우에 지방세무조직은 다양한 형태를 취하고 있지만 크게 2가지 유형으로 나눌 수 있다.

첫째유형은 부과와 징수를 구분하여 업무를 분장한 경우로 서귀포시를 예로 들 수 있다. 이 경우에도 최근의 재산세제 개편에 따라 주택평가업무가 급증한 것을 반영하여 주택평가계가 신설된 시군구가 많이 나타난다. 둘째 유형은 세목별로 업무를 분장한 경우로 시군의 경우는 도세와 시군세로 업무를 나누는 경우가 많으며, 자치구의 경우는 자치구세가 3개 세목에 불과하므로 취득세등 재산관련 시세, 자동차세 등 비재산관련 시세, 자치구세로 업무를 분장한 경우가 많다.

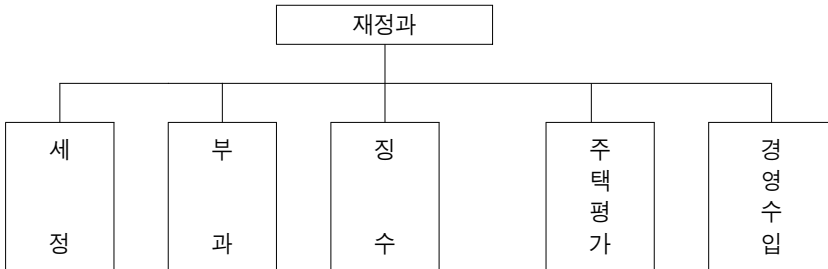
### 1) 시

시의 지방세무조직은 세무과 또는 재정과를 주무부서로 하고 있다. 세무과로 구성되어 있는 경우는 지방세의 부과·징수업무 만을 담당하고 있는데 반해 재정과로 구성되어 있는 경우는 부과·징수 업무외에 경영수입사업과

지 담당하고 있다.

시의 지방세무 관련 조직을 서귀포시의 사례로 살펴보면, 자치행정국에 재정과가 설치되어 있으며, 재정과에서는 세정업무외에 세외수입, 경영수익 사업을 담당하는 경영수입계가 설치되어 있다. 세외수입계에서는 지방세정 업무인 체납관리업무도 담당하고 있다.

**그림 3-7. 시 자치단체의 세무기구 : 서귀포시**



서귀포시 세정과의 업무 분장을 살펴보면 아래 표와 같다.

**표 3-11. 재정과의 부서별 담당: 서귀포시**

부서	업무내용
세정담당	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세정전반에 대한 기획·조정, - 취득세·등록세·면허세 부과·고지,</li> <li>- 지방세 관련 조례 정비, - 지방세 관련 위원회 운영, - 지방세 통계 관리,</li> <li>- 시금고 계약 및 지도감독, - 자금운영과 배정,</li> <li>- 납세편의시책 연구개발 및 지방세 교육</li> <li>- 그밖의 타 담당에 속하지 않는 업무 등</li> </ul>
부과담당	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민세·사업소세·자동차세·농업소득세 부과 및 고지,</li> <li>- 세무조사에 관한 사무(부과 및 고지),</li> <li>- 사치성재산 신규세원 발굴 조사 (비업무용 토지, 지방세 감면·과소신고·신고누락 조사)</li> </ul>

(계 속)

부 서	업 무 내 용
징수 담당	- 체납자 징수독려 및 정리, -부동산·동산 등 압류, 공매(법호판 영치) 및 기타 체납처분 - 법원배당금 교부청구 및 수령, -지방세 결손처분, - 기타 지방세 체납처분에 관한 사항 - 지방세 수납관리(가산금 조정 및 징수결정), - 지방세관련 제증명서 발급 - 지방세 과오납 환부, - 지방세 세입 및 일계전 정리, -신용카드 납부 및 수납처리
주택평가 담당	- 주택시가 조사 및 평가 공시, - 토지·건물 및 기타물건 과표 운영 - 종합부동산세(국세) 관리 업무
경영 수입 담당	- 세외수입 운영관리, - 경영수익사업에 관한 사무, - 국·공유재산 활용 계획 수립 추진 - 사유재산의 취득 및 처분에 관한 사무, - 은닉 국·공유재산 색출 및 권리보전 - 재산수입에 관한 사무, - 권리의무증서 보존관리, - 수입증지 관리 - 채권관리 및 기부금품 모집 통제

## 2) 군의 지방세무조직

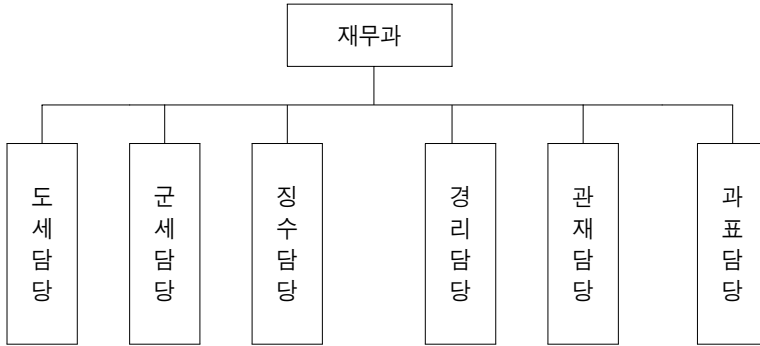
군의 지방세무조직은 세무과 또는 재무과를 주무부서로 하고 있다. 세무과로 구성되어 있는 경우는 지방세의 부과·징수업무 만을 담당하고 있는데 반해 재무과로 구성되어 있는 경우는 부과·징수 업무외에 경리와 관재까지 담당하고 있다.

군의 세무부서 중 경리담당과 관재담당은 지방세의 부과 및 징수와 직접적인 관련이 있는 것은 아니며 지방세정업무는 주로 부과계와 징수계에서 담당하고 있다.

군의 지방세무조직을 예천군을 사례로 살펴보면, 부과기능과 징수기능이 분리되어 구성되어 있다. 즉, 부과를 담당하는 도세담당, 군세담당과 징수를 담당하는 징수담당, 그리고 재산과세 위주의 지방세제의 특징상 과표평가가 중요한 의미를 지니므로 과표평가 기능을 분리하여 과표담당을 두고 있다(2005년 6월 과표담당 신설). 또한 지방세정업무외에 관재와 경리업무를 담당하는 조직이 재무과 내에 설치되어 있다.



그림 3-8. 군 자치단체의 세무기구 : 예천군



예천군 재무과의 업무 분장을 살펴보면 아래 표와 같다.

표 3-12. 세무과의 부서별 담당: 예천군

부서	업무내용
도세	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과 소관업무의 기획 조정, - 도세제도의 운영, - 도세 및 국세 위탁부과</li> <li>- 세표 및 도세 과세자료 관리, - 지방세 전산망 유지 관리,</li> <li>- 세무조사 및 세무비리 예방</li> <li>- 도세 구제업무, - 도세 및 세외수입 징수결정, - 세무 행정서비스현장 운영.</li> <li>- 세정민원실, 세정전산실 운영,</li> <li>- 그밖의 과내 다른 분야에 속하지 아니하는 사항,</li> </ul>
군세	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 군세제도의 운영, - 군세 및 국세 위탁 부과,</li> <li>- 군세 과세자료 관리, - 군세 구제업무</li> <li>- 군세 징수결정, - 군세관련 자치법규 관리,</li> <li>- 제증명 발급, - 건축물 이동사항 정리</li> <li>- 토지 이동사항 정리, - 재산조회</li> </ul>
징수	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세 징수계획, - 지방세 및 국세 위탁 징수,</li> <li>- 지방세 체납자 관리 및 체납처분</li> <li>- 지방세 수입 및 결산, - 지방세 징수부 정리 및 보관,</li> <li>- 세외수입의 징수, - 납세 홍보 및 독려</li> <li>- 자금 수급관리 및 배정, - 군금고의 감독, - 기부금품 모집 통제</li> </ul>

(계 속)

부 서	업 무 내 용
과 표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건축물 시가조사 관련 건물특성조사, - 시가산정 및 전산입력 처리,</li> <li>- 시가열람 및 의견제출 사항에 대한 시가 검증,</li> <li>- 건축물시가 결정공시 및 개별통지</li> <li>- 건축물 조사에 대한 이의신청 등 불복사항 및 민원처리,</li> <li>- 기타물건 과세시가표준액 결정</li> <li>- 국세청 기준시가 미고시 공동주택에 대한 시가조사,</li> <li>- 공동주택에 대한 시가 산정</li> </ul>
경 리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세출예산 정리, - 세입세출 결산, - 세입세출외 현금 정리,</li> <li>- 유가증권의 수납 보관</li> <li>- 공사의 도급, - 물품출납 보관 처분, - 원천징수 불입, - 차량 유지관리</li> <li>- 국채 및 지방채 소화, - 사업소, 읍면 일상경비 정산 심사</li> </ul>
관 재	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국유·도유·군유 재산의 관리·취득·처분, - 국·공유재산의 대부,</li> <li>- 국·공유재산의 실태 조사, - 영선관리, - 기타 관제업무에 관한 사항</li> </ul>

자료: 예천군 내부자료

### 3) 자치구의 지방세무조직

자치구의 지방세무조직을 인천광역시 연수구를 사례로 살펴보면, 세목별 조직으로 부과기능과 징수기능이 통합되어 운영되고 있다. 즉, 취득세팀에서 취득세, 등록세 등 광역시세의 과세를 담당하고, 자동차세에서는 자동차세, 면허세 등 광역시세, 구세인 사업소세를 담당한다. 또한 재산세팀에서 재산관련세의 과세를 담당하고 있으며, 체납관리팀이 별도로 운영되고 있다.

**그림 3-9. 자치구의 세무기구: 연수구**



연수구 세무과의 업무 분장을 살펴보면 아래 표와 같다.

**표 3-13. 세무과의 부서별 담당: 연수구**

부 서	업 무 내 용
세정팀	- 예산회계, - 구 자금관리
취득세팀	- 취득·등록세 징수
자동차세팀	- 차량 취득·등록세, - 사업소세, - 면허세 징수
재산세팀	- 재산관련세 징수
체납관리팀	- 급여압류, - 부동산 압류·해제·교부청구

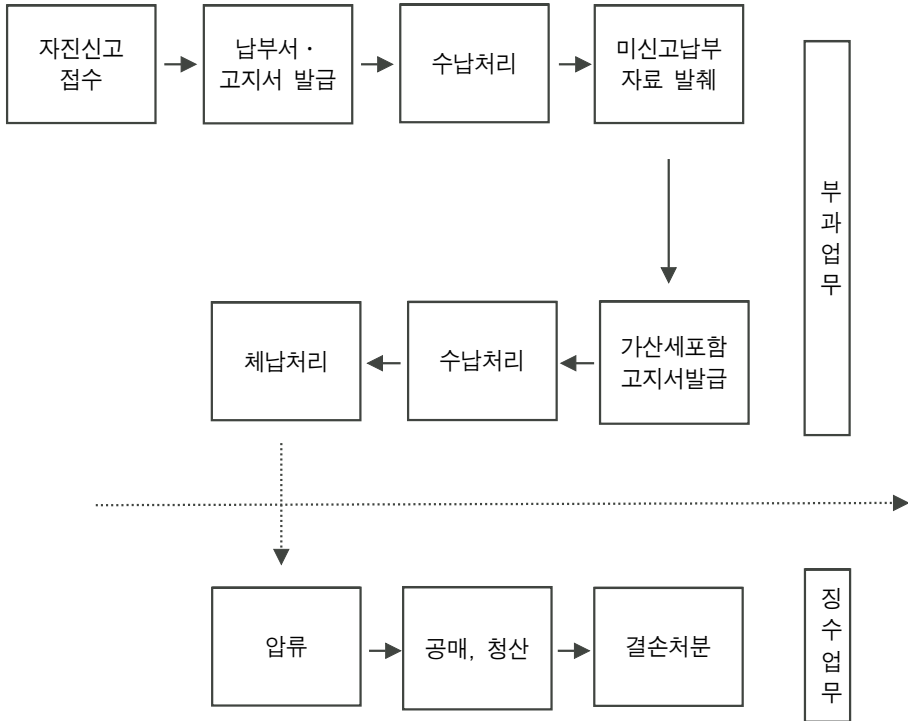
자료: 연수구 내부자료

## 라. 지방세 부과·징수업무의 부서간 연계

### 1) 신고납부세목의 부서간 연계

신고납부세목에 대한 부과부서의 업무과정은 대체로 자진신고서 접수, 납부고지서 발급, 수납처리, 미신고납부자료 발취, 가산세고지서 발급, 수납처리, 체납처리 등으로 이루어져 있다. 한편 징수부서의 업무과정은 일차 체납통지서 발급 이후부터 이루어지며 주로 체납처리와 관련된 과정으로 구성되어 있다. 이러한 과정은 [그림 3-10]에 나타나 있다. 결과적으로 신고납부세목을 부과·징수하는 과정은 자진신고서 납부부터 체납처분까지의 과정으로 이루어지고 있어 부과업무와 징수업무가 완전히 별개로 독립되어 처리되기는 현실적으로 어려운 상황에 있다.

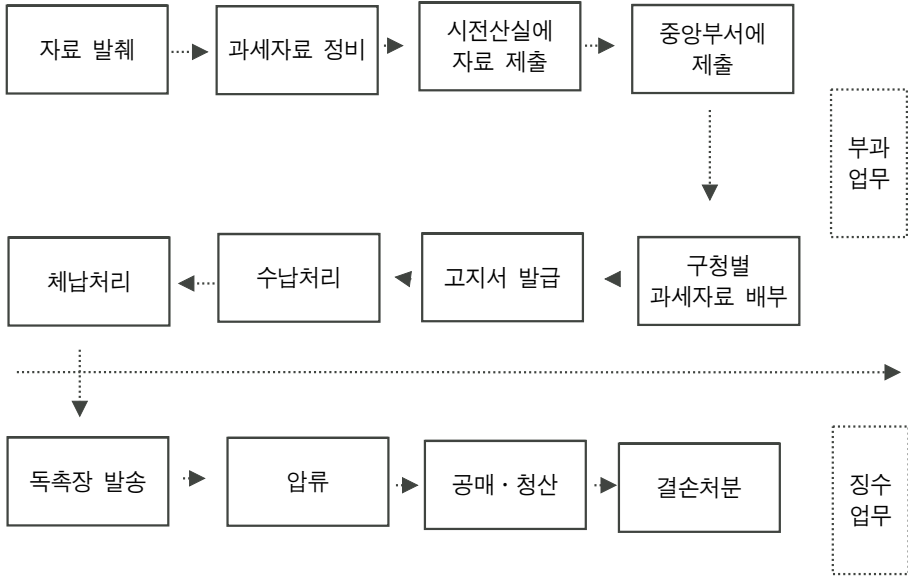
그림 3-10. 신고납부세목의 부과업무와 징수업무의 연계



## 2) 보통징수세목의 부서간 연계

보통징수방법에 의하여 징수하는 세목의 경우도 부과업무는 일차 체납고지까지는 부과업무에 속하며 그 이후의 결손처분까지의 업무가 징수업무에 포함되어 있다. 그러나 실질적으로 징수기능은 체납처분 뿐만 아니라 세원조사기능도 함께 수행하고 있기 때문에 결과적으로 부과와 징수기능은 징수부서→부과부서→징수부서의 업무순환과정을 거치게 된다. 그러므로 현행 세무행정 조직체계가 부과와 징수를 분리하는 체제로 구성되어 있음으로 하여 업무의 효율성을 저해하는 요인으로 작용할 수도 있다고 할 수 있다.

그림 3-11. 보통징수세목의 부과업무와 징수업무의 연계



### 3) 지방세 부과징수의 자치단체 계층간 연계

지방세 관련업무는 한 자치단체내의 부서간에도 분담 처리하고 있지만, 자치단체간에도 위임·처리하고 있다. 즉 시·도세는 시·군·구로 위임하여 처리하고 있다. 이러한 자치단체 계층간 지방세 관련업무의 위임근거는 지방자치법 제93조와 제95조로서 이를 근거로 자치단체의 조례로 위임하고 있다. 각 관련규정을 살펴보면 <표 3-14>에 나타난 바와 같다.

**표 3-14. 지방세 관련업무의 위임규정**

관련 법규	근거 규정	내 용
지방자치법	제93조	* 시·도와 시·군·구에서 시행하는 국가사무는 ----- 시·도지사 및 시장·군수, 구청장에게 위임하여 행한다.
	제95조	* 지방자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정기관 또는 하부 행정기관에 위임할 수 있다. * 위임받은 지방자치단체의 장은 수입사무의 일부를 그 위임기관의 장의 승인을 얻어 규칙이 정하는 바에 따라----- 다시 위임할 수 있다.
도세조례	제6조	* 도지사의 도세 부과·징수에 관한 사무를 따로 규정이 있는 것을 제외하고는 당해 과세객체의 소재지를 관할하는 시장·군수(출장소장을 포함)에게 위임하여 처리한다

이러한 근거규정에 따라 시·도와 시·군·구는 지방세의 부과와 징수기능을 상호 연계하여 수행하고 있다. 한예로 도세의 경우, 도지사의 위임을 받은 시장, 군수가 과세자료를 조사하여 징수결의서를 작성한 다음, 징수부에 기재하고 납세고지서를 작성하여 통지하게 된다. 납세고지서를 작성하여 납세의무자에게 송달함으로써 납세의무자와 납세관련부서와의 1차적 관계는 종결하게 된다. 그리고 납기한이 경과한 날로부터 15일이 경과한 체납액에 대해서는 수납부에서 발체하여 정리하고 있다. 이렇게 정리된 체납액은 독촉, 압류, 공매, 청산, 결손처분 등의 과정으로 이루어짐으로써 납세의무자와 징수관련부서와의 2차적 관계가 끝나게 된다. 이 과정에서 시장 및 군수는 세입징수보고서를 세목별로 작성하여 다음달 15일까지 도지사에게 보고하게 된다.

1999년의 읍·면·동 기능전환이전에는 납세고지서를 납세의무자에게 송달하는 업무부터 체납세에 대한 정리까지 지방세정업무 중 납세의무자와 밀접한 관계를 갖고 있는 업무를 읍·면·동에서 수행하였다. 그러나 읍·면·동 기능전환으로 지방세정 업무가 시·군·구 본청으로 이관되었다.

**표 3-15. 읍·면·동에서 처리하고 있던 지방세 관련업무(기능전환 이전)**

지방세관련업무	
납세완납증명	취득세 부과고지
지방세 감면신청	면허세 부과고지
등록세 비과세확인	지방세 체납세금 독촉 및 징수
세목별 과세증명	지방세감액 결손자료 작성
매각·등기·등록 관계서류 열람	지방세징수 포상금 지급 신청
취득신고 및 자진납부	지방세 체납처분
과오납금 환부금 지급통지	주민세 부과고지
지방세 변동 자료관리 및 고지서 전달	주민세(법인균등할) 부과대상자 조사 보고
지방세 수납부 작성관리	사업소세 부과대상자 사업장 조사
농지세 부과고지	건축물실측 현지조사
도축세 부과고지	

자료: 행정자치부, 동 기능전환 확대시행 지침, 2000.

## 2. 지방세무 인력

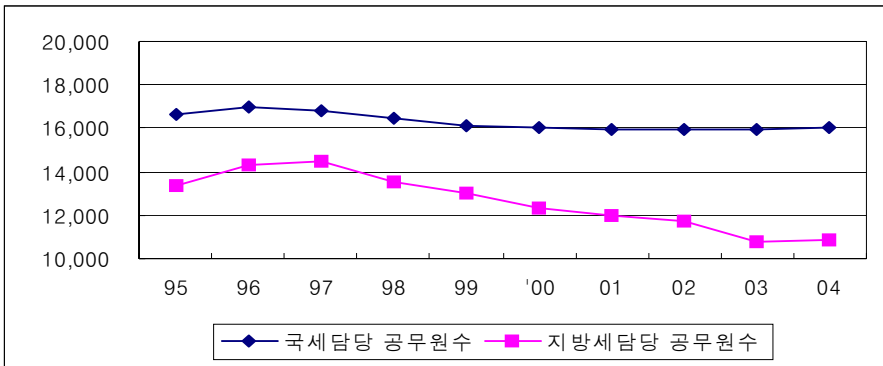
국세와 지방세의 부과·징수 등 세정업무를 담당하는 세무조직인 국세청의 지방청과 지방자치단체의 세무인력의 1995년부터 2004년까지 변화추이를 보면, 오히려 감소한 것으로 나타났으며 지방자치단체의 세무인력이 더 크게 감소한 것으로 나타났다. 이러한 지방세무인력의 감소는 지방세정 전산화의 추진, 읍·면·동 기능전환에 따른 읍·면·동 근무 세무인력의 본청 흡수 등에 따른 것으로 보인다.

표 3-16. 국세와 지방세의 지방세무 조직

구분	95	96	97	98	99	'00	01	02	03	'04	
국세	지방청 공무원	16,669	17,011	16,824	16,507	16,082	16,047	15,938	15,910	15,910	16,071
	증가율	100.0	102.1	100.9	99.0	96.5	96.3	95.6	95.4	95.4	96.4
지방세	지방세 담당 공무원	13,365	14,352	14,452	13,504	12,999	12,295	11,989	11,695	10,763	10,857
	증가율	100.0	107.4	108.1	101.0	97.3	92.0	89.7	87.5	80.5	81.2

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 각년도.

그림 3-12. 국세와 지방세 담당 공무원수 변화



지방세 부과·징수업무를 비롯한 지방세정에 관한 업무를 담당하는 공무원을 지방세무직 공무원이라고 한다. 우리나라 일반직 공무원의 직제는 총 8개 직군, 38개 직렬, 73개 직류로 구성되어 있다. 지방세무직 공무원은 행정직군의 8개 직렬중 하나인 세무직렬의 지방세 직류에 속한다. 지방세무직 공무원은 직렬상으로 세무직렬에 속하는 세무직 공무원과 일반직에 속하지만 세무업무를 수행하는 공무원으로 구분할 수 있다. 1993년 지방세무인력



의 전문화를 위해 도입된 세무직렬의 신설이후 세무업무에 종사하는 세무직의 충원율을 점차로 높아지고 있다. 아래에 나타나 있는 것처럼 지방세무직 정원에서 차지하는 세무직 충원율은 점차 높아지고 있어 인력의 전문화를 위한 노력이 지속적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

**표 3-17. 세무직 충원실적**

구 분	세무직 정원현황					세무직 충원실적					충원율
	6급	7급	8급	9급	계	6급	7급	8급	9급	계	
'95	2,623	3,308	3,614	2,541	12,086	777	1,270	773	2,995	5,815	48.1
'96	2,591	3,379	3,583	2,489	12,042	898	1,497	1,101	3,910	7,414	61.5
'97	2,621	3,357	3,594	2,480	12,052	977	1,666	1,905	4,261	8,809	73.1
'98	2,140	2,917	3,225	2,352	10,634	1,018	1,651	2,639	3,527	8,835	83.1
'99	2,300	3,034	3,226	2,282	10,852	1,099	1,811	2,967	2,890	8,787	80.8
'00	2,135	2,906	3,315	2,135	10,491	1,069	1,847	3,416	2,186	8,518	81.2
'01	2,233	2,867	3,300	2,066	10,466	1,072	1,861	3,626	1,761	8,260	78.9
'02	2,195	2,832	3,454	1,966	10,447	1,094	1,977	3,954	1,374	8,399	80.4
'03	1,951	2,750	3,406	1,878	9,985	1,058	2,055	4,052	829	7,904	80.1
'04	1,866	2,610	3,406	1,629	9,511	1,211	2,342	4,212	505	8,270	87.0

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 각년도

그러나 세무직 충원실적은 자치단체별로 차이가 있는데, 자치단체별 세무직 충원실적으로 보면 아래와 같다. 서울, 대구, 부산, 경기와 같이 95.0%를 넘는 자치단체도 있지만, 충북의 세무직 충원율은 54.4%에 불과하며 충남(66.3%), 경남(71.9%), 울산(75.3%), 제주(76.5%)의 충원율도 80%에 미달하고 있다. 세무인력의 전문화를 위해서는 이들 자치단체는 세무직 충원율을 80%수준으로 높힐 필요가 있다.

표 3-18. 자치단체별 세무직 총원실적

(단위: 명, %)

구 분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
정원	1,671	621	442	400	205	248	198	1,264
현원	1,680	607	436	377	185	229	149	1,215
총원율	99.5	97.7	98.6	94.3	90.2	92.3	75.3	96.1
구 분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
정원	430	487	627	511	610	887	752	132
현원	372	265	416	415	518	756	541	101
총원율	93.2	54.4	66.3	81.2	84.9	85.2	71.9	76.5

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 2004

지방공무원 임용령상의 공무원 직급표에서는 지방세무 담당공무원을 행정직군, 세무직렬, 지방세직류로 분류하고 지방세무 6급부터 9급까지 두도록 하고 있다. 따라서 세무직은 6급이하로 제한되어 있기 때문에 지방세무 업무를 총괄하는 세정과장은 행정직 사무관으로 보임하고 있다.

### 3. 지방세무공무원 교육 현황

지방세무공무원에 대한 교육훈련은 중앙단위 교육과 지방단위 교육으로 분류할 수 있다. 2004년 현재의 중앙단위 지방세 교육과정은 아래에 나타나 있는 바와 같이 총 6개 과정으로 대상인원은 3,880명이다.

이 중 시·도별로 시·도와 시·군·구 공무원을 대상으로 2일간 실시하는 지방세 정기 순회교육이 3,500명을 차지하고 있어, 이를 제외하면 연인원 380명 정도만이 1주 이상의 기간을 가지고 심도있게 실시되는 직무교육의 혜택을 받고 있다.

그리고 지방단위교육은 자치단체별로 다양하게 실시되었지만 광주광역시 내부자료에 의하면 광주광역시에서는 년1회 세무행정반 교육을 2주 동안 30명을 대상으로 실시한 것으로 나타나 있는 것으로 보아 지방단위교육은 중앙단위 교육에 비해 상당히 미흡할 것으로 판단된다(성문옥, 2000).

**표 3-19. 지방세무 공무원 교육과정: 중앙교육**

과정별	교육대상	기간	회수	인원	교육기관
지방세정 전문 요원양성반	세무담당 (6급~7급)	6주	1회	40명	국가전문행정연수원
지방세무 조사과정	세무조사담당자 (6급~7급)	1주	1회	40명	//
지방세정 관리자반	지방 5급	1주	1회	40명	//
지방세정 실무과정	세무담당 (6급이하)	2주	1회	60명	//
지방세 과표평가 담당자 과정	평가담당자 (6급~9급)	1주	1회	200명	한국감정원
전국 지방세 정기 순회교육	시도, 시군구, 세무담당공무원	시도당 1~2일	1회	3,500명	시도별

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 2004

지방세무공무원에 대한 중앙단위 교육의 규모를 과정과 인원별 추세를 1997년부터 살펴보면, 교육과정은 유지되고 있지만, 교육인원은 다소 기복은 있지만 지속적으로 감소되고 있는 것으로 나타났다.

1997년 총 8개 과정에 11, 446명이 참여했던 중앙단위 교육이 2004년에는 총 8개 과정에 3,880명이 교육받은 것으로 나타나 교육인원이 대폭 감소한 것으로 나타났다.

교육훈련인원이 축소된 이유 중에는 지속적인 교육으로 교육수요가 감소한 것도 한 원인이 될 수 있다. 그러나 최근 부동산세제 개편 등으로 지방세

제의 변화가 많은 상황에서 지방세무공무원에 대한 직무교육은 강화될 필요가 있다.

표 3-20. 지방세 담당 공무원 교육훈련과정 변화 추이

연 도	과정수	교육인원	연 도	과정수	교육인원
1997	8	11,446	2001	8	3,760
1998	7	6,090	2002	7	3,450
1999	7	6,000	2003	7	3,430
2000	8	6,190	2004	8	3,880

#### 4. 지방세무 조직·인력의 문제점

##### 가. 국세에 비하여 열악한 조직과 인력

중앙의 국세전담 인력(재경부 세제실 10과 107명, 국세청 세제실 29과 718명, 국세심판원 10과 89명으로 총 49과 914명)에 비해 지방세 담당 인력은 총 2개 팀 42명(행정자치부의 지방세제팀 24명, 지방세정팀 18명)에 불과하다. 지방세무 조직의 인력도 국세(지방국세청과 세무서 총 16,071명)에 비해 지방자치단체의 세정업무 담당인력은 10,857명으로 상대적으로 열위에 있다. 연구전담 인력도 국세(한국조세연구원 36명)에 비해 지방세전담 연구인력은 한국지방행정연구원의 2명에 불과하다.

##### 나. 비합리적 업무 분장

1999년 읍·면·동의 기능을 전환하면서 지방세정업무가 시·군·구 분

청으로 이관됨에 따라, 읍·면에 복지환경담당을 신설하고 지방세정을 담당 하던 재무담당이 폐지되었다. 읍·면·동에서 지방세정 업무를 담당하였을 경우에는, 납세자인 지역주민과 접근성이 높고, 지역실정을 파악하기 용이 하여 세원 포착이나 과표평가가 용이하게 이루어 질 수 있었다. 그러나 지방 세정 업무가 본청으로 이관됨에 따라 재산세나 주민세 법인세할 등 현황과 세가 필요한 부분도 군에서 담당하게 되어 과표평가가 정확히 이루어 지지 못하고 있다. 이러한 문제는 동이나 읍보다 면적이 넓은 면지역에서 더 심하게 발생하고 있다. 특히 2005년 재산세제 개편으로 주택의 시가평가가 중요한 업무로 대두됨에 따라 납세의무자인 지역실정을 파악하기 용이한 읍·면·동에 주택평가 등 세정업무를 수행하게 할 필요성이 커지고 있다.

## 다. 신규 업무 발생에 따라 소요되는 인력 미 공급

종합부동산세 도입, 주택분 과표 통합, 자동차세 일할 계산등 세법개정에 따른 신규업무가 발생함에도 이에따른 인력충원이 이루어 지지 않고 있어 업무의 부담이 가중되고 있다.

2005년 초의 재산관련세제 개편으로 주택의 경우 건물과 토지를 일체로 시가평가하도록 개편되었는데, 이에 따라 주택에 대한 시가조사, 과세자료 정리등 신규 업무가 추가로 발생하였다. 아파트 등 공동주택의 경우는 시가평가가 용이하나 단독주택의 경우는 상대적으로 시가평가가 쉽지 않아, 단독주택 비중이 높은 중소도시나 군에서는 업무가 과중하게 된다. 또한 2005년부터 자동차를 이전할 경우 모든 차량에 대하여 자동차세액을 일할 계산토록 하고 있어 업무가 과중하게 된다. 그러나 이러한 업무의 변화에도 이에 필요한 세무인력이 신규로 충원되지 못하고 있다.

## 라. 전산전문 인력부족

지방세 전산화 추진 등 지방세정 5개년 계획의 일환으로 세무전산 담당직의 신설이 검토되고는 있지만, 현재는 별도의 전산담당인력이 없는 상황이다. 특히 기초자치단체인 시·군·구에서 과세대장 전자화, 행정전산표준코드 정비, 지방세정표준 통합시스템 구축 등의 업무를 담당할 전산 전문인력이 부족하여 업무수행에 애로가 많다. 일부 기초자치단체의 경우 전산전문인력이 없어 전산업무를 행정전산 유지보수업체에 의존하고 있는 실정으로서 사고 발생시 업무의 책임소재문제가 우려된다.

## 마. 중앙단위 교육훈련 인원의 축소

종합부동산세 도입, 주택분 과표 통합, 자동차세 일할 계산 등 세법개정에 따른 신규업무가 발생함에도 이를 담당할 지방세무공무원에 대한 중앙단위 교육훈련은 점차로 축소되고 있다.

지방세 업무는 과표평가의 정확도 제고, 세무업무 전산화에 따른 업무능력 제고의 필요성에도 불구하고 지방세무공무원 능력발전을 위한 중앙단위 교육훈련은 오히려 축소되고 있다. 또한 세무행정의 업무 내용이 바뀌고 있음에도 불구하고 교육과정은 크게 바뀌지 않고 있다.

## 바. 지방 세무공무원의 사기 침체

지방세무공무원의 국세청 직원에게 부여하는 세무사 자격시험 우대조치(1차시험 면제 등)와 같은 혜택이 부여되어 있지 않으므로 근무의욕이 저하되어 있다. 과거의 지방세무사 신설방안은 실효성이 없으므로 사기진작을 위하여 국세청 직원과 동일하거나 이에 준하는 혜택을 지방세무 공무원에게

도 부여하는 방안의 검토가 필요하다. 기초자치단체의 지방세정을 책임지는 고위직인 세정과장(5급)이 일반행정직으로 되어 있어 지방세무직의 승진이 적체의 요인이 되고 있다.

### 제3절 지방세정 환경

#### 1. 지방세제

##### 가. 지방세제 현황

지방세 세정을 개선하기 위해서는 이를 구성하는 지방세 부과·징수절차, 지방세무조직, 지방세무인력의 합리화도 중요하지만, 부과·징수체계를 둘러싸고 있는 지방세정환경의 합리화도 중요하다. 지방세정이 개선되기 위해서 지방세정을 둘러싼 주변환경이 지방세정에 우호적이어야 하는데 현실적으로 그렇지 못하다. 지방세정의 주변환경에는 여러 가지가 있지만 가장 중요한 것은 지방세제, 지방재정제도이다.

지방세정이 추구하는 목표는 지방세제가 규정하는 세수를 구체적으로 확정하고 이를 지방세수입으로 확보하는 것이다. 그러므로 지방세정이 아무리 합리적으로 운영되더라도 지방세제가 합리적으로 설계되어 있지 않다면 그 운용에는 한계가 있다. 따라서 지방 세제가 어떻게 설계되어 있는가는 이를 집행하는 지방세정에 상당한 영향을 미친다. 본 항에서는 지방세제의 특징을 간략히 살펴보기로 한다.

현행 지방세제의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방세목은 16개에 이르지만 과반에 가까운 세목이 세수조달 역할

이 미약하다. 2003년 결산기준으로 지방세수구조를 살펴보면, 총 지방세수는 33조 1,329억 43백만원인데 이중 세수비중이 10%이상인 상위 6개 세목 등록세, 취득세, 주민세, 지방교육세, 담배소비세, 자동차세로부터의 지방세수가 25조 7,829억 79백만원으로 전체의 77.82%를 차지하며, 이에 세수비중이 3%이상인 종합토지세, 재산세, 도시계획세의 3개 세목을 합친 9개 세목으로 부터의 지방세수는 29조 6,498억 62백만원으로 전체 지방세수의 89.49%를 차지하는 것을 알 수 있다. 그 외의 세목인 사업소세, 공동시설세, 지역개발세, 면허세, 도축세, 농업소득세 등 6개 세목에 의한 지방세수는 1조 1,517억 64백만원으로 전체 지방세수의 3.48%에 불과한 실정이다. 사업소세 등 6개 세목은 세수조달 역할은 거의 수행하지 못하면서 세제만 복잡하게 만들고 있는 것이다.

둘째, 현행 지방세목 중에는 수익자 부담이나 원인자 부담측면에서 부과되고 있는 목적세가 지나치게 많아 합리적 예산상의 우선 순위를 저해한다. 지방목적세는 지방세제를 복잡하게 하는 요인이 될 뿐만 아니라 자원배분의 왜곡, 지방재정구조의 경직성초래, 재정활동에 관한 통제력 약화 등의 부작용도 야기한다.

셋째, 다양한 부가세형의 과세형태가 많다. 세금에 세금을 부과하는 Tax on Tax방식이나 조세감면분에 대해 다시 세금을 부과하는 부가세방식 Surtax가 많다. 지방세 중 도시계획세(토지분)은 도시계획구역내의 재산세 납세의무자에게 재산세와 동일한 과세표준을 적용하여 세율만 달리하여 부과·징수되며, 공동시설세도 재산세 부과대상 건축물 중 상당부분에 대하여 재산세 건물분과 동일한 과세표준을 적용하여 세율만 달리하여 부과·징수된다. 그리고 주민세(농지세할)는 농지세액을 과세표준으로 하여 부과·징수되고 있는 전형적인 Tax on Tax방식의 지방세이다. 또한 지방세인 등록세 등 7개 세목에 지방교육세가 부과되고, 국세인 소득세와 법인세에는 지방세인 주민세(소득세할)와 주민세(법인세할)가 부과·징수되고 있다. 그리고 지방세



비과세 감면분에 대해서도 국세인 농어촌 특별세가 부과·징수되고 있다.

넷째, 지방세제 내에 정책과세인 조세감면제도가 다양하게 마련되어 있어 세제의 투명성이 저해되고 있다. 지방세 비과세·감면은 2003년 결산기준으로 총 2조 6,725억 55백만원으로 총 지방세수의 8.07%에 해당하는 규모이다. 지방세 비과세·감면은 지방세법, 외자도입법, 조세특례제한법, 지방세감면조례 등에 의해 이루어 지는데, 지방세법에 규정된 비과세·감면사유만 하여도 농어민지원, 국민생활안정, 지역균형개발, 기술·인력개발 및 중소기업지원, 항공기 등에 대한 감면, 공공법인 지원 등으로 다양하다.

이렇게 지방세제가 복잡함으로 인하여 발생하는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 징세비용과 납세협력비용을 증대시킨다. 근본적으로 지방세제가 복잡하면 이를 집행하는 부과·징수절차나 세무조직체제도 복잡해지며, 세무인력의 전문성 강화 필요성도 커진다. 나아가 납세자인 주민의 지방세에 대한 이해도 증진이나 접근가능성도 제약될 수밖에 없다. 즉, 납세자에게 세금은 어렵고 복잡한 것이라는 선입견을 주게되어 국민의 세법에 대한 무관심을 초래할 뿐만 아니라 세제나 세정에 대한 국민의 관심과 참여가 불가능해진다.

둘째, 세무비리의 요인을 제공한다. 세무공무원에게 독점적 지식과 정보를 부여함으로써 세무부조리의 주요 원인이 된다. 지방세무조직이 효율보다는 비리방지에 초점을 둔 부과업무와 징수업무가 이원화된 과정보다 조직으로 전환하게 된 것도 1995년의 세무비리사건에서 비롯된 것이다. 즉, 복잡한 지방세제는 세무부조리의 원인이 되며, 이를 방지하기 위한 세무조직의 개편 등으로 이어져 징세비용의 증가로 이어진다.

셋째, 소득유형간, 소득계층간의 세부담의 수직적·수평적 불공평을 초래하여 세부담의 형평성이 저해되고 있다. 현행 세제는 높은 명목세율에도 불구하고 복잡·다양한 각종 비과세와 감면규정으로 인해 혜택받는 계층이나 업종은 실효세율이 낮아져 조세부담의 불공평을 조장하고 명목세율과 실효

세율간 괴리를 크게 하고 있다.

넷째, 정책세제가 과도하게 운영되고 있어 자원배분의 왜곡을 초래한다. 정책세제는 자원을 특정부문에 집중하기 위한 목적으로 운영되고 있는데 정책목적이 달성되어도 기득권화되는 성향 때문에 정책세제가 개편되지 않고 존치하고 있어 자원배분의 왜곡을 초래한다.

## 나. 지방세제 개편

지방세제는 매년 개편되어 왔지만, 특히 2005년에는 재산세제가 전면적으로 개편되어 예전에 비해서 대폭의 변화를 가져왔다. 2005년부터 재산세제의 개편(종합토지세의 재산세로의 흡수 통합, 종합부동산세 개편)에 따라 주택의 평가가 시가방식으로 일원화되었다. 즉, 재산세제 개편 전에는 주택의 건물 분은 원가방식으로 평가하고 주택 부속토지는 시가방식으로 평가하여 이에 각각 재산세와 종합토지세를 과세하였으나, 개편 후에는 주택평가를 건물과 토지를 일체로 하는 시가방식으로 일원화하였다.

이에 따라 기초자치단체는 관내의 3%의 표준주택과의 비교를 통해 나머지 97%에 해당하는 주택의 가격을 평가하게 되었다(매년 4월 30일한).

그림 3-13. 부동산 보유과세의 개편

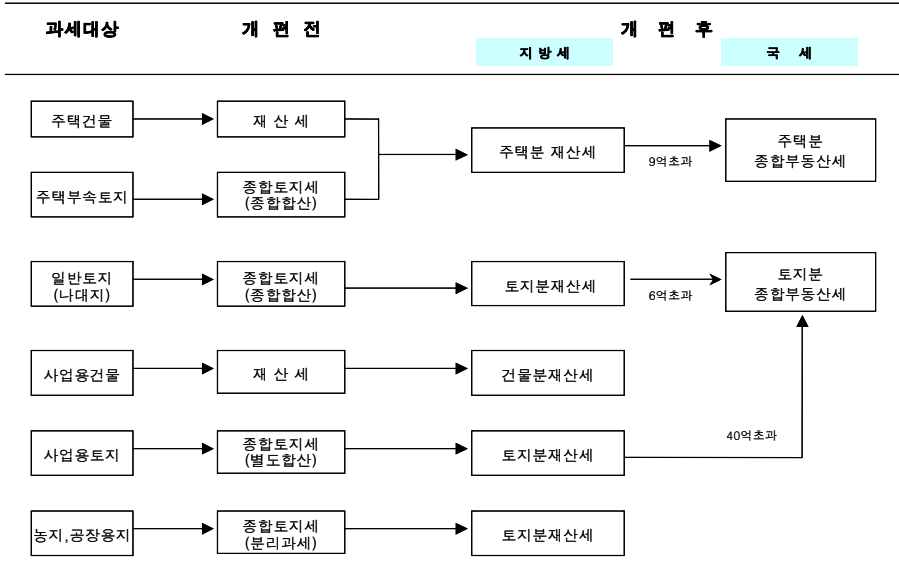


표 3-21. 재산보유과세의 개편내용

구분	재산세 및 종토세		2005 개편 재산세(1차:시·군·구)	
	과세대상('05기준 보완)	세율	과세표준	세율
토지	1. 나대지 및 잡종지 2. 분리과세, 별도합산 대상토지중 기준초과 및 제외대상 토지	0.2~5% (9단계)	5천만원이하	0.2%
			5천만~1억원	10만원+5천만원 초과금액의 0.3%
			1억원초과	25만원+1억원초과금액의 0.5%
별도합산	1. 영업·업무용 건축물의 부속토지 2. 건축물의 부속토지로 보는 토지 예) 여객자동차 터미널등 12종	0.3~2% (9단계)	2억원이하	0.2%
			2억원~10억원	40만원+2억원 초과금액의 0.3%
			10억원초과	200만원+10억원초과금액의 0.4%
분리과세	1. 전, 답, 과수원, 목장용지, 임야중 일부토지 2. 공장및분양·임대·공급목적용 토지중 일부토지 3. 골프장, 고급오락장용 토지	0.1% 0.3% 5%	개별공시지가의 50% ↑	0.07% 0.2% 4%

(계 속)

구 분	재산세 및 종토세		2005 개편 재산세(1차:시·군·구)				
	과세대상('05기준 보완)		세율	과세표준	세 율		
별 장 외 주 택	1.토지: 종토세 2.건물: 재산세	토지, 건물 구분과세	0.2~5% (9단계)	4천만원이하 4천만원초과 1억원이하 1억원초과	0.15% 6만원+4천만원 초과금액의 0.3% 24만원+1억원초과금 액의 0.5%		토지· 건물 통합 평가 ·과세
			0.3~7% (6단계)	개별주택가격의 50%↑	4%		
별 장	토지(분리과세5%), 건물(5%)		5%				
	1. 일반 건축물		0.3%	시가표준액의 50%		0.25% 0.5% 4.0%	
	2. 주거지역안의 공장용건축물		0.6%				
3. 골프장, 고압오락장용 건축물		5.0%					

- ※ 1) 시가표준액 = 건물신축가격기준액(46만원) × 구조지수 × 용도지수 × 위치지수 × 잔가율 × 건물면적 × 가감산율  
 2) 탄력세율 적용대상 확대: 건물분 재산세 ⇒ 토지분 재산세도 표준세율의 50%범위 내에서 가감조정(시장, 군수)

이러한 과세대상 평가 방식의 변화는 기초자치단체의 현안 문제로 부정확한 평가로 인한 조세부담의 불공정성의 문제를 야기할 우려가 있다. 따라서 평가방식의 변화에 따라 추가로 소요되는 조직, 인력의 개편 외에도 정확한 과세표준 결정을 위한 방안의 마련이 시급하다.

**표 3-22. 기타 주요 변동사항**

구 분	개 편 전	개 편 후	비 고
세 목	재산세(건물등), 종토세(토지) 구분과세	재산세(토지, 건축물, 주택 등)로 일원화	국세로 중부세 신설
과 세 기 준	매년 6월 1일	매년 6월 1일	중부세:6월1일
납 기	◦ 재산세: 7월 ◦ 종토세: 10월	◦ 토지분 : 9월 ◦ 건물분 : 7월 ◦ 주택분 : 7월(1차), 9월(2차)	※ 중부세:12월 (신고납부)
과 세 표 준	◦ 재산세: 건물시가표준액 ◦ 종토세: 개별공시지가에 적용율을 곱한가액	◦ 재산세: 시가표준액의 50%	

(계 속)

구 분	개 편 전	개 편 후	비 고
시 가 표준액	<ul style="list-style-type: none"> <li>토지: 개별공시지가</li> <li>건물: 신축건물기준가액 (1㎡당 18만에 위치등 각종지수를 곱하여 산정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>토지·주택: 부동산가격공시및감정평가에 관한법률에서 공시한 개별 공시지가, 개별주택가격</li> <li>건축물: 건물신축가격기준액(1㎡당 46 만원)에 위치등 각종지수를 곱 하여 산정</li> </ul>	
도 시 계획세	세율: 0.2%(제한세율0.3%)	세율: 0.15%(제한세율0.23%)	
공 동 시설세	세율: 0.06%~0.16% (과표: 500만원이하~5천만원초 과)	세율: 0.05~0.13% (과표: 600만원이하~6천400만원초과)	토지는 과세대 상 아님→주택 면적에 비례

표 3-23. 종합부동산세 현황

구 분	개 편 전 (재산세및종토세)	1차(시·군·구) 재 산 세	2차(국가) 종합부동산세			
			과 세 대 상	과 세 표 준	세 율	1차분 세액공제
토 지	종합 합산 0.2~0.9% (9단계)	0.2~0.5% (3단계)	과표3억원 초과분	7억원이하	1.0%	125만원 초과금액
				7억원초과 47억원이하	2.0%	
	47억원초과	4.0%				
별도 합산	0.3~2% (9단계)	0.2~0.4% (3단계)	과표20억원 초과분	80억원이하	0.6%	680만원 초과금액
				80억원초과 480억원이하	1.0%	
480억원초과	1.6%					
분리 과세	0.1% 0.3% 5.0% (3종 정율세율)	0.07% 0.2% 4.0% (3종 정율세율)	과세안함			
주 택	토지(종토세): 0.2 ~5.0% 건물(재산세): 0.3 ~7.0% ※각각별도과세	토지·건물 통합평가 과세 0.15~0.5% (3단계)	과표4억5천만원 초과분 ※ 과세제외 -별장, 임대주택, 기숙사 및 사원 용주택, 미분양 아파트 등	5억5천만원이하 5억5천만원초과 45억5천만원이하 45억5천만원초과	1.0% 2.0% 3.0%	199만원 초과금액
건축물	0.3% 0.6% 5.0% (3종 정율세율)	0.25% 0.5% 4.0% (3종 정율세율)	과세안함			

지방세인 재산세와 종합토지세의 개편과 동시에 국세로 종합부동산세가 도입되었다. 종합부동산세는 매년 12월 1일~ 12월 15일까지 관할 세무서장에게 신고납부하고 신고납부시는 세액의 0.3%를 공제하지만, 미신고 및 부족세액이 발생할 때는 20% 가산세를 부과한다. 그리고 종합부동산세액을 과세표준으로 하여 20%세율로 놓어촌특별세가 과세된다.

종합부동산세는 지방교부세법에 의거 세수전액을 지방자치단체에 교부하도록 되어 있다. 지방교부세법에서는 “종합부동산세 도입에 따른 자치단체의 재원감소분을 보전하고 재정형평성을 제고하기 위하여 국가는 제1항의 규정에 의한 교부세 재원 이외에 종합부동산세법에 의한 종합부동산세 총액을 예산에 매년 계상하여 자치단체에 전액 교부하여야 한다”라고 규정하고 있다. 또한 제4항에 “제3항의 규정에 의한 종합부동산세의 교부기준은 종합부동산세 신설에 따른 자치단체의 재원감소분을 기초로 산정하되, 재정여건, 지방세운영상황, 부동산 보유세 규모 등을 감안하여 대통령령으로 정한다”라고 규정하고 있다(지방교부세법 제4조 제3항 및 제4항).

## 다. 문제점

### 1) 재산과세 과표산정 체계 복잡

2005년의 대대적 개편으로 재산세제는 상당히 합리적 개선되었지만 여전히 몇가지 문제점을 지니고 있다. 우선 재산세 과표산정 당국이 일원화되어 있지 않아 부동산 유형별로 시가 반영도가 달라 재산과세 부담의 불공평을 야기하고 있다. 국세청은 공동주택, 건교부는 주택 외 건물, 토지(표준지)의 평가와 과세표준을 결정하고 있으며, 지방자치단체는 개별 주택, 개별 토지의 평가와 과세표준을 결정하고 있다. 그리고 주택의 경우 건물과 토지를 일체로 평가하는 시가방식을 적용하여 시가를 정확하게 반영하고 있으나, 상

가·공장 등 주택외 건물의 경우는 건물(원가방식)과 토지(시가방식)를 분리하여 평가하여 과세물건간 시가반영의 정확도가 떨어진다.

주택의 경우, 재산세는 건물과 토지를 일체화하였으나 공동시설세 과표는 건물로 되어 있어 건물과표를 새로 산정해야 되는 문제가 발생한다. 현재(소방)공동시설세는 건축물에 대하여 부과하고 있는데, 주택의 경우 재산세 제 개편으로 건물과 토지가 일체로 한 시가방식으로 재산세 과표가 산정되는데 비하여, 공동시설세는 과세대상이 건물로 되어 있어 주택의 경우에도 별도로 주택의 건물분의 가치를 산정하고 있다. 이에 따라 시가방식으로 전환된 주택의 건물부분을 원가방식으로 재산정하는 데 많은 세무행정비용이 소요된다.

## 2) 주민의 지방세 이해도 미흡

지방자치단체에서 납세편의 증대방안을 강구하거나 납세의무를 해태하였을 경우 제재방안을 마련하는 것은 일차적으로 주민의 행태변화를 통해 그 효과가 나타나는 것이라고 볼 수 있다. 그러므로 아무리 훌륭한 대안을 마련하더라도 납세의무자인 주민의 관심이 없다면 그 효과는 저조하게 나타날 수 밖에 없다.

이러한 인식에서 지방세에 대한 주민의 의식수준이 어느 정도인지에 대하여 지방세 체납원인을 기초로 살펴보면, 납세태만 등 납세의식결여에서 비롯된 체납비율이 전체의 56.3%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있어 주민의 지방세에 대한 의식이 대단히 낮은 것으로 평가되고 있다(이석희, 1998).

이러한 상황에서 새로운 대안을 강구하는 것 자체는 세무행정조직 내부의 행사로 그칠 가능성이 있음을 부인하기 어렵다. 그러므로 지방세 징수율을 제고하기 위하여 가장 먼저 이루어져야 할 것은 주민의 지방세에 대한 의식수준을 제고하는 것이라고 할 수 있다.

### 3) 징세노력 등에 대한 인센티브 결여

지방세정이 합리적으로 운영되려면 지방세제가 합리적으로 설계되어 있어야 한다. 그런데 현행 지방세제는 전반적으로 세목 과다, 목적세목 과다, 부가세방식의 남용, 비과세·감면 남용 등으로 인하여 복잡하고 이해하기 어렵게 되어 있다. 이러한 지방세제는 이를 집행하는 부과·징수행정의 효율성을 제약할 것이다. 따라서 부과·징수체계가 합리적으로 운용되기 위해서는 지방세제가 투명성을 확보하도록 간소화되어야 할 것이다. 지방재정제도 또한 마찬가지이다. 현재 지방재정수입에서 차지하는 지방세수의 비중이 낮고 의존재원의 수입이 높아 상대적으로 지방자치단체에서는 지방세보다는 보조금의 확보에 더 큰 관심을 보이고 있다. 그리고 현행 지방재정제도에는 보통교부세 교부 시 징세노력에 대하여 인센티브로 반영하고 있으나, 전반적으로 지방세 징세노력이나 징세비 절감노력에 대한 인센티브제도가 취약하다. 또한 기존의 인센티브제도도 큰 효과를 발휘하지 못하고 있다. 이러한 환경에서는 지방자치단체장의 지방세정에 대한 관심이 상대적으로 낮을 수밖에 없고, 이는 세무직 공무원의 사기에도 부정적 영향을 미친다. 지방세정이 지방자치단체의 업무중에서 상당히 중요하다는 인식을 제고시킬 수 있도록 징세노력이나 징세비절감노력 등에 대해 인센티브를 부여할 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요하다.

## 2. 지방재정제도

지방자치단체의 지방세입(地方歲入)구조를 살펴보면 <표 3-24>와 같다. 2003년 결산 총계기준으로 지방세입은 120조 4,431억 79백만원인데 이 중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것은 세외수입으로 33조 2,484억 88백만원으로 전체 지방세입의 27.61%를 차지한다.



표 3-24. 지방자치단체의 세입구조

(단위: 백만원, %)

구분	도	광역시	시	군	구	총계
지방세	9,134,791	15,548,337	5,552,428	1,122,530	1,703,900	33,061,987
	31.37	64.47	16.33	5.11	15.16	27.45
세외수입	4,338,593	5,132,121	12,590,719	7,749,183	3,437,872	33,248,488
	14.90	21.28	37.03	35.28	30.58	27.61
지방교부세	2,559,675	611,372	4,685,180	5,402,842	111,242	13,370,311
	8.79	2.54	13.78	24.59	0.99	11.10
증액교부금	1,421,541	48,168	37,641	85,772	-	1,593,122
	4.88	0.20	0.11	0.39	-	1.32
지방양여금	1,674,634	376,879	1,168,976	1,057,326	3,052	4,280,867
	5.75	1.56	3.44	4.81	0.03	3.55
조정교부금	-	-	-	-	3,655,281	3,655,281
	-	-	-	-	32.52	3.03
재정보전금	-	-	2,164,822	312,661	78,051	2,555,534
	-	-	6.37	1.42	0.69	2.12
보조금	9,629,377	2,086,362	7,380,987	6,143,100	2,239,842	27,479,668
	33.07	8.65	21.71	27.96	19.93	22.82
지방채	361,948	313,768	416,618	94,057	11,529	1,197,920
	1.24	1.30	1.23	0.43	0.10	0.99
합계	29,120,559	24,117,008	33,997,373	21,967,471	11,240,769	120,443,179
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

주: 일반회계 총계기준임

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 2004.

다음으로 높은 비중을 차지하고 있는 것은 지방세로 33조 619억 87백만 원으로 전체 지방세입의 27.45%를 차지하고 있다. 지방세와 세외수입을 지방자치단체의 자주재원이라 하며 전체 지방세입중에 차지하는 지방세와 세외수입의 크기를 자주재원비율이라 한다. 자주재원비율은 지방자치단체의 재정적 자립수준 또는 경제적 자치능력을 측정하는 지표로 사용된다. 일반적으로 자주재원비율이 높을수록 재정기반의 안정성이 높고 행정활동의 자율성이 크다고 볼 수 있다. 전체 지방자치단체의 자주재원비율은 55.06%

라고 할 수 있다.

지방세와 세외수입을 제외한 지방교부세 등을 의존재원이라고 한다. 의존재원중 가장 비중이 높은 보조금은 27조 4,796억 68백만원으로 지방세입의 22.82%를 차지한다. 다음으로 지방교부세, 지방양여금, 조정교부금, 재정정보전금 순으로 각각 13조 3,703억 11백만원(11.10%), 4조 2,808억 67백만원(3.55%), 3조 6,552억 81백만원(3.03%), 2조 5,555억 34백만원(2.12%), 1조 5,931억 22백만원(1.32%), 1조 1,979억 20백만원(0.99%)이다. 그리고 지방채는 1조 1,979억 20백만원으로 0.99%의 낮은 비중을 차지하고 있다.

지방세수비중은 평균적으로 27.45%로 비교적 높은 편이지만, 지방자치단체계층별로 지방세입에서 차지하는 지방세수 비중을 살펴보면 상당한 차이가 있다. 지방자치단체계층별 지방세수 비중은 광역시 64.47%, 도 31.37%, 시 16.33%, 자치구 15.16%, 군 5.11%로 광역시를 제외하고는 상당히 낮은 수준임을 알 수 있다. 그리고 기초자치단체의 세수비중은 전반적으로 낮으며, 특히 군의 지방세수비중은 5%내외의 지극히 낮은 수준임을 알 수 있다.

의존재원중 지방교부세는 국고(시도비)보조금과 달리 용도가 지정되지 않은 일반재원으로 내국세의 19.13%를 재원으로 하여 국가로부터 지방자치단체에 교부된다. 지방교부세의 배분기준이 되는 재원부족액의 산정방식은 기준재정수요액과 기준재정수입액(보통세 수입의 80%)의 차액으로 되어 있다. 따라서 지방교부세규모와 지방세수와는 역비례관계로 되어 있다. 광역시에서 취득세와 등록세를 재원으로 하여 자치구로 교부되는 조정교부금도 지방교부세와 유사한 방식으로 교부되므로, 조정교부금규모도 또한 지방세수와 역비례관계라 할 수 있다.

지금까지 살펴본 바대로 지방세무환경은 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 지방자치단체의 세입에서 지방세는 자주재원의 근간으로 세외수입

과 함께 지방자치단체가 스스로의 노력으로 조달할 수 있는 재원이다. 그런데, 지방세입에서 차지하는 지방세수의 비중이 너무 낮아 지방세에 대한 관심은 그 만큼 낮을 수밖에 없다. 특히 대부분의 기초자치단체에서는 상대적으로 의존재원 비율이 너무 크므로 자주재원인 지방세수의 확보보다는 의존재원인 지방교부세나 국고보조금의 확보에 관심을 기울이게 된다.

둘째, 지방자치단체의 의존재원 중 용도가 지정되지 않아 일반재원으로 사용할 수 있는 지방교부세와 조정교부금의 배분방식에 지방세 징세노력이 반영될 여지가 적어 지방세에 대한 무관심을 야기하도록 되어 있다. 기초자치단체에서는 지방세 징세노력에 대한 인센티브가 적으므로 상대적으로 지방세 징수에 대하여 무관심하게 된다.

### 3. 국세행정

국가와 지방자치단체간 세정은 상호 관련이 깊은데도 불구하고 과세주체가 상이하므로 국세행정을 담당하는 국세청과 지방세정을 담당하는 지방자치단체 간에 상호 정보공유가 원활하게 이루어 지지 않고 있다. 국세청과 지방자치단체 간 정보공유가 되지 않아 국세인 소득세가 국세심판 중 또는 이의신청상태에 있어 조세채무가 불확정한 상태인데도 불구하고, 지방세인 주민세가 부과되기 때문에 민원소지가 발생 할 뿐만 아니라 납세자의 조세당국에 대한 불신이 조장되고 있다.

정보 공유부재로 발생하는 지방세정 비효율을 구체적으로 주민세(소득할), 면허세, 등록세를 사례로 살펴보기로 하자. 국세인 소득세에 대한 정보가 지방자치단체에 통보되는데 시간이 소요되어 주민들에게 부과되지 않아야 할 주민세가 부과되는 경우가 있다. 지방세법 제177조(통보내역)의 4 ③에 의하면 세무서장이 소득세할의 신고를 받거나 부과고지를 하는 때에는

그 다음달 15일까지 행정자치부령이 정하는 서식에 의하여 소득세의 납세지를 관할하는 시장·군수에게 그 내역을 통보하여야 한다고 되어 있다. 다만, 소득세법 제70조(종합소득세 과세표준확정신고), 동법 제71조(퇴직소득 과세표준확정신고), 동법 제72조(산림소득 과세표준확정신고) 및 동법 제110조(양도소득세 과세표준확정신고)의 규정에 의한 과세표준확정신고의 경우는 당해 연도 7월말까지 그 내역을 통보하여야 한다고 되어 있다. 그러나 현실적으로 주민세(소득할)에 대한 통보가 매우 지연되고 있는 실정이다. 또한 국세인 소득세가 국세심판 중 또는 이의신청상태에 있어 조세채무가 불확정한 상태인데도 불구하고, 국세와의 정보공유 부재로 인하여 지방세인 주민세가 부과되기 때문에 체납세로 처리되어 체납처분할 수밖에 없으므로 민원소지가 발생할 뿐만 아니라 납세자의 조세당국에 대한 불신이 조장되고 있다.

면허세의 납세의무자는 대부분 부가가치세나 소득세 납세의무자로 사업자 등록을 하고 있으나 사업자 등록을 취소하고도 지방자치단체(도, 자치구)에 신고를 하지 않아 면허세 대상이 아님에도 면허세가 부과되는 경우가 있어 민원이 발생하고 있다. 이러한 비효율은 영업허가는 구청에서 하고, 사업자 등록은 세무서에서 관장하고 있으므로 관리주체가 상이하기 때문에 발생하는 현상으로 국세청과 지방자치단체간에 자영업자 등에 대한 정보만 공유할 수 있어도 발생하지 않을 수 있는 것이다.

정보공유 부재로 인하여 발생하는 비효율 중 등록세와 관련된 것을 살펴보면, 법원등기소 통보 등록세 영수필통지서와 등록세 시·군 부과내역의 등록세 과오납 및 누락여부 확인 작업을 법원 등기소와의 정보 공유 부재로 인하여 지방자치단체에서 수작업으로 대조하고 있다. 이에따라 시·군의 업무부담 증가, 등록세 누락·과오납 발생, 과세포탈 등 지방세 관리업무에 부정확성 초래하고 있다.

그리고 정부부처간 통합정보망이라고 할 수 있는 G4C(Government

For Citizen, 민원서비스혁신)에도 지방자치단체 공무원의 접근이 제한적이다. G4C(Government For Citizen, 민원서비스혁신)는 행자부, 건교부, 국세청, 대법원 등에 흩어져 있는 주민·부동산·자동차·기업·세금 등 5대 민원정보의 공동이용체계를 마련하고 이를 기반으로 전자민원 포털 사이트인 '정부대표 전자민원실'을 구축하는 사업이다. 그런데 G4C에 대한 지방자치단체의 접근이 용이하지 않게 되어 있어 지방자치단체가 체납정리 등과 관련하여 자료를 수집하는데 어려움이 있다.



## 제4장 외국의 지방세정

### 제1절 일본의 지방세정

#### 1. 지방세의 부과

각국의 지방세정은 지방세제와 마찬가지로 정치, 경제, 사회 등 모든 면이 반영되어 독특한 특성을 지니고 있다. 본 절에서는 우리나라와 유사한 일본의 세정을 살펴보고 시사점을 얻고자 한다. 세정을 부과·징수체계, 세무조직, 세무인력, 세정을 둘러싼 환경 등 여러 요소에 의해 구성되지만, 본 절에서는 부과·징수체계를 중심으로 일본의 세정을 살펴보고자 한다.

지방세 채권(납세자의 납세의무)은 지방세법에 정한 과세요건을 충족하게 되면 추상적으로 성립하고 원칙적으로 일정한 절차를 통해 구체적으로 납부해야만 하는 세액으로 확정된다. 따라서 납부해야하는 세액 즉, 지방자치단체가 취득하는 조세채권액(납세자에 있어서는 조세채무액)을 확정되는 절차가 필요하다. 납세의무가 성립한 지방세에는 확정절차를 요하는 것과 요하지 아니하는 것이 있다. 현재, 납세의무의 성립과 동시에 확정되는 지방세는 없으나, 국세 중에는 예정납부되는 소득세, 원천징수되는 소득세, 자동차중량세, 인지납부에 의한 인지세, 등록면허세 등이 있다.

성립과 동시에 확정되는 조세이외의 지방세에 대해서는 확정절차가 필요한데, 그 방식으로는 신고납세방식과 부과과세방식이 정해져 있다.

신고납세방식은 “납부해야 하는 세액이 납세자가 행하는 신고에 의해 확

정하는 것을 원칙으로 하고, 그 신고가 없는 경우 또는 신고에 관한 세액의 계산이 지방세에 관한 법률의 규정에 따르고 있지 않거나 그 밖의 당해 세액이 지방자치단체장이 조사한 것과 다른 경우에 한해 과세주체인 지방자치단체가 확정하는 방식을 말한다”. 즉, 이 확정방식은 납세자가 주도권을 취하는 것이 되고 지방자치단체는 2차적 보조적인 위치에 놓여져 있다. 신고납세방식은 납부해야 하는 세액을 가장 잘 알고 있는 납세의무자가 스스로 계산하고 확정하는 방식으로서 공정한 과세를 기대한다. 국세는 소득세, 법인세를 중심으로 원칙상 신고납세방식에 의하고 있다. 그러나 지방세에 있어서는 법인주민세, 법인사업세 등에 한정되어 있다.

부과과세방식은 “납부해야하는 세액이 오로지 지방자치단체의 처분에 의해 확정되는 방식을 말한다”. 부과과세방식에 의한 지방세에 있어서 납부해야하는 세액의 확정은 과세주체인 지방자치단체가 부과결정통지서를 송달하여 행한다. 일단 부과결정을 한 후에 부과결정에 관한 과세표준 또는 납부해야하는 세액을 변경할 필요가 있는 경우에도 동일한 절차로 행한다(재 부과 결정). 부과과세방식에 의한 지방세에 있어서도 세액의 확정에 있어서의 자료제출을 납세의무자에게 의무화하고 있는 경우가 있다.

## 2. 지방세의 징수

확정한 조세는 그 이행기한(납기한)까지 납부되면, 그 목적을 달성하여 소멸하지만, 납기한까지 납부되지 않은 경우 소위 체납된 경우에는 원칙적으로 독촉을 하고 다음으로 “체납처분”이 행해지는 것이 된다. 이 체납처분은 재산의 압류(이것에 대신하는 교부요구인 참가압류)를 시작하고 환가(징수 및 타 집행기관으로부터 배당의 수령), 배당으로 끝나는 일련의 강제징수절차의 총칭이다. 이 징수절차의 큰 흐름의 예외로서 한편으로는 조세채

권의 성립 전 또는 확정 전에 조세를 보전하는 조치, 납기중의 조세확보 조치 등이 있다. 또 한편으로는 납기한의 연장, 납세의 유예 기타 납세의 완화 제도가 있다. 즉, 납세자의 권리 보호 및 제3자의 권리보호에 관한 제 조치도 설계되어 있다.

## 가. 징수방법

지방세의 세목별 징수방법에는 보통징수, 신고납부, 특별징수 및 증지징수의 4가지 방법이 있으며, 각 징수방법에 대한 설명은 <표 4-1>과 같다. 보통징수, 신고납부, 특별징수의 경우에는 우리나라와 유사하다.

**표 4-1. 일본의 지방세 징수방법**

종 류	방 법	해당 지방세목
신고 납부	납세자가 스스로 납부하는 세액을 계산해서 신고하고 납부함.	법인의 도민세 및 사업세, 자동차 취득세, 사업소세, 경유인취세(자신의 소비분), 특별토지보유세 등
특별 징수 (신고납입)	세금을 지방자치단체에 대신해서 징수하는 의무가 부과된 자(특별징수의무자)가 납세자로 부터 판매대금 등과 함께 세금을 일시보관하여, 그 보관한 세금을 신고하고 납부함.	개인의 주민세(급여소득자 등), 특별지방소비세, 골프장이용세, 경유인취세(원매업자, 특약업자의 인도분 등), 입탕세 등
보통 징수	도세사무소장등이 법률이나 조례로 제정된 방법으로 세액을 결정하여, 그 세액이나 납기 및 납부장소 등을 기재한 납세통지서를 납세자에게 송부하여 그것으로 납부함.	개인의 주민세 및 사업세(개인사업자 등), 부동산 취득세, 광구세 자동차세(연간액 과세분), 고정자산세, 도시계획세,
증지 징수	지방자치단체가 발행한 증지를 신고서에 붙이거나 증지에 대신하여 현금으로 납부	자동차세(월분할 과세분), 수렵자 등록세, 입렵세



그러나 일본에는 이들 3가지 방법외에 증지징수방법이 있다. 증지징수방법이란 지방자치단체가 납세통지서를 교부하지 아니하고, 지방자치단체에서 발행하는 증지를 사용해 지방세를 납부하도록 하는 방법으로, 징세비 절약의 효과가 있다. 구체적으로는 납세의무가 발생하는 것을 증명하는 서류나 그 밖의 물건에 증지를 붙이도록 하는 것이지만, 증지의 액면금액에 상당하는 금액의 납부를 받은 후 납세필(納稅畢)을 찍는 것에 의해 이것을 대신할 수 있다. 이 징수방법은 자동차세, 수렵자등록세, 입렵세 등 세목에서 사용되고 있다.

지방세를 납기한까지 납부하지 않을 경우에 납기기한의 다음날부터 납부일까지의 기간에 따라 <표 4-2>의 비율에 의해 계산된 연체금을 부과한다. 그러나 법인의 도민세·사업세로 확정신고서 제출기한의 연장을 받은 기간 내의 연체금 비율은 공정금리에 의해 변동된다. 그리고 100엔미만의 끝수 혹은 전액에서 1,000엔 미만의 연체금은 절사한다.

**표 4-2. 연체금의 비율**

기 간	비 율
납기기한의 다음날부터 1개월을 경과하는 날 까지의 기간	연 7.3%
납기기한의 다음날부터 1개월을 경과한 날 이후의 기간	연 14.6%

신고납부하는 세금에는 신고액이 적었거나 신고기한에 늦었거나 하면 <표 4-3>과 같이 가산금이 부과된다.<sup>10)</sup> 가산금은 신고납부의무를 해태하게 된

10) 국세에서 적정한 신고납부가 법정신고 기한내에 이행되는 것을 확보하기 위한 부가적 부담으로서 과소신고 가산세, 무신고 가산세 및 이것들에 대신하여 과세되는 증가산세가 있다. 국세의 가산세에 대해 지방세에서는 이것들에 상당하는 것을 과세신고가산금, 불신고가산금 및 증가산금으로 부르고 있다.

원인별로 과소신고 가산금, 불신고 가산금, 증가산금으로 분류하여 차등 적용한다. 과소신고 가산금과 불신고 가산금의 비율은 5%~15%로 유사하나, 증가산금은 허위신고 등의 고의성으로 인하여 35%~40%로 비교적 높은 비율을 적용하고 있다.

### 표 4-3. 신고납부에 부과되는 가산금

종 류	해 당 사 항	비 율
과소신고 가 산 금	기한내 신고서가 제출되었지만 수정신고서 제출 또는 경정이 있는 경우에 그 수정신고등에 의해 새롭게 납부해야 하는 세액(증차세액)을 기준으로 부과	증차세액의 10%
불 신 고 가 산 금	기한후 신고서의 제출 또는 결정이 있는 경우, 기한후 신고 또는 결정에 의해 납부해야하는 세액을 기준으로 부과	세액의 5% 또는 15%
증가산금	과소신고가산세가 부과된 경우에 있어서 납세자가 추정세액의 과세표준등 또는 세액등의 계산의 기초가 되어야 하는 사실의 전부 또는 일부를 은폐 또는 가장하고 그것에 기초하여 납세신고를 한 경우, 또는 무신고가산세가 부과되는 경우에 있어서 은폐, 가장이 있는 경우에 부과	과소신고: 증차세액의 35% 무신고: 40%

## 나. 징수절차

### 1) 납세의 고지

지방자치단체의 장이 납세자(또는 특별징수의무자)로부터 지방자치단체의 징수금(체납처분비 제외)을 징수하려고 할 때에는 문서로 납부 또는 납입 고지를 하여야 한다. 고지서에는 법에서 특별히 정한 사항 외에도 납입할 금액, 기한, 납입장소, 기타 필요한 사항을 기재해야 한다. 체납처분비를 제

외한 지방자치단체의 징수금이 완납된 경우, 체납처분비의 징수를 위해 체납자의 재산을 압류하려고 할 때에는 체납처분비의 징수 원인이 된 지방자치단체 징수금의 연도 및 세목, 납부할 금액, 납기한, 납부장소 등을 기재한 문서로 체납자에게 납부의 고지를 하여야 한다. 만약, 즉시 체납처분을 하지 않으면 안 될 경우에는 징세원이 구두로 행할 수 있다.

## 2) 독촉(납부최고)

납세자(특별징수의무자)가 납기한까지 지방자치단체의 징수금을 완납하지 않는 경우 세무공무원은 납기한 경과 후 20일 이내에 독촉장을 발부한다. 독촉장의 발행은 압류의 전제요건이 될 뿐만 아니라 시효중단의 효력이 있다.

## 3) 압류

지방세 체납처분의 구체적 절차는 국세징수법의 규정에 의한 체납처분의 예에 의하도록 하고 있다. 독촉장의 발부일로부터 10일을 경과하여도 체납된 지방자치단체 징수금을 완납하지 않는 경우, 또는 납기 전 징수를 위한 고지를 받은 자가 정해진 납기한까지 세금을 완납하지 않는 경우에 징세원은 체납자의 가옥 등을 수색하거나 필요한 경우 체납자에게 질문하고 장부 서류 등을 검사하고 재산을 압류할 수 있다. 동산 및 유가증권에 대해서는 세무공무원의 점유, 채권에 대해서는 제3채무자에 대한 통지, 부동산에 대해서는 압류등기를 함으로써 압류가 이루어 진다. 압류가 행해지면, 압류재산의 사실상 또는 법률상의 처분이 금지된다.

교부청구는 체납자에 대하여 이미 다른 체납처분 또는 강제집행 등이 개시되어 있는 경우, 압류에 대신하여 이들의 환가절차에 참가하여 지방자치단체의 징수금을 변제 받을 수 있도록 하는 제도이다. 이는 복잡한 체납처분

절차를 중복하여 취하는 혼란을 피하기 위한 간단한 징수절차이다.

참가압류는 참가압류처분이 가능한 조건이 발생한 때에 교부청구서 대신 참가압류서를 미리 체납처분을 한 행정기관에 교부해서 행한다. 그러나 선행된 체납처분에 의한 압류가 중도에 해제된 경우에는 참가압류를 한 행정기관에게 압류 효과가 발생하도록 되어 있다.

#### 4) 매각 및 청산

압류재산은 화폐 또는 체납자를 대신하여 징수하는 금전채권을 제외하고는 원칙적으로 공매에 붙인다. 그러나 공익상 필요한 경우, 거래소에 상장된 재산에 대해서는 즉시 상장하여 매각하는 수의계약에 의한 매각 등의 환가 방법도 인정되고 있다. 물건의 매각대금, 압류한 통화 및 제3채무자로 부터 지급받은 통화는 해당압류에 관련된 지방자치단체의 징수금에 충당되는 이외에 담보채권 교부청구를 하고 있는 징수기관에 배당되고 잔여가 있으면 체납자에게 교부된다.

### 3. 서류의 송달

#### 가. 개요

세법에서는 대량적, 반복적으로 처분이 행해지기 때문에 서류의 송달에 대하여 민법이나 민사소송법과는 별개의 송달에 관한 규정을 두고 있다. 즉, 조세에 관한 서류는 그 송달을 받아야만 하는 자의 주소, 거소, 사무소 또는 사업소로 송달하는 것을 원칙으로 하고 송달방법으로 우편송달, 교부송달, 공시송달로 정하고 있다. 민사소송법의 소송절차에 따른 송달이 사람에 대한 송달을 원칙으로 하고 인증행위로 하는 것에 반해, 조세법에서는 처분 등

에 관한 서류에 있어서 납세자의 주소, 거소, 사업소 등의 장소에 대한 송달을 원칙으로 하는 점에서 다르다.

조세에 관한 서류를 송달하는 상대방과 장소는 그 서류의 송달을 받아야만 하는 자의 주소, 거소, 사무소 또는 사업소이다. 이러한 송달장소 중 어느 쪽으로 송달해야만 한다는 제한은 없지만, 상대방의 편의는 고려하여야 한다. 즉, 주소로는 각인의 생활의 본거지를 말하고, 법인에 있어서는 그 본점 또는 주된 사무소의 주소지를 말한다.

서류가 적법하게 송달된 경우에는 그 서류의 내용에 따라서 처분의 효력이 발생한다. 송달을 받은 자가 서류의 내용을 실제로 알았는가 여부와 관계 없다. 또 본인이 서류를 입수할 수 없었다고 하여도 인지해야하는 상태에 있었던 때에 그 효과가 발생한다. 또, 그 후에 서류가 반환되어도 일단 발생한 송달의 효력에 영향을 미치지 않는다.

## 나. 송달방법

우편송달은 교부송달과 함께 규정되어 있으며 어느 쪽이 원칙적인 방법인가는 명확하지 않다. 우편송달에 있어서 통상의 취급에 의한 우편에 따라서 서류를 발송한 경우에는 그 우편물은 통상 도달될 만한 때에 송달된 것으로 추정한다. 교부송달에는 협의의 교부송달, 출회송달, 보충송달, 차치(差置)송달이 있다. 교부송달은 원칙적으로 협의의 교부송달을 의미한다. 협의의 교부송달은 그 행정기관의 직원이 송달을 받아야만 하는 자의 주소 등의 송달장소에서 그 자에게 서류를 교부함으로써 이루어진다. 협의의 교부송달에 대하여 예외적으로 출회송달, 보충송달, 차치송달이 인정된다. 출회송달에 의하여 송달을 받아야만 하는 사람으로부터 이의가 없을 때는 출회한 장소 또는 기타 송달장소 이외의 장소에서 그 사람에게 서류를 교부하는 것이 가능하다. 보충송달에 의하여 송달장소에서 송달을 받아야만 하는 자가 출

회하지 않은 때는 그 사용인 기타의 종업원 또는 동거자로서 서류의 수령에 있어서 상당한 이유가 있는 자에게 서류를 교부할 수 있도록 하고 있다. 차치송달은 협의의 교부송달의 경우에 있어서 서류의 송달을 받아야만 하는 자나 또는 보충송달을 받은 자가 송달장소에 없을 때, 또는 이러한 자가 정당한 이유 없이 서류의 수령을 거부한 때는 그 서류를 송달장소(구체적으로는 그 건물의 현관 내, 우편함 등)에 놓아둠으로써 송달이 가능하도록 하는 것이다.

공시송달은 우편송달이나 교부송달이 불가능한 특별한 사정이 있는 경우에는 이것에 대신하는 송달방법으로서 일정한 사항을 공고하고 일정기간의 경과와 동시에 서류의 송달이 있었던 것으로 보는 제도이다. 공시송달은 송달해야만 하는 서류의 명칭, 그 송달을 받아야만 하는 자의 이름 및 자치단체장 등이 그 서류를 교부해야 하는 취지 등을 그 행정기관의 게시장에 게시함으로써 이루어 진다. 공시송달의 게시를 한 경우에 있어서 게시를 시작한 날부터 기산하여 7일을 경과한 때는 서류의 송달이 있었던 것으로 본다.

## 4. 조상징수 등

### 가. 조상징수

조상징수란 납부 또는 납입의무가 확정된 지방자치단체의 징수금에 대하여, 조세채권의 납기한을 기다려서는 징수금의 전액 징수가 불가능하다고 인정되는 특정 사유가 발생한 경우에 납기한을 기다리지 않고 즉시 징수하는 것을 말한다. 조상징수 해당되는 요건은 <표 4-4>와 같다

표 4-4. 조상징수의 요건

구 분	요 건
(1)	납세자 또는 특별징수의무자의 재산에 대해 체납처분(그 예에 따른 처분을 포함), 강제집행, 담보권 실행을 위한 경매, 기업담보권의 실행절차 또는 과산절차(이하 "강제환가절차"라 함)등이 개시된 때
(2)	납세자 또는 특별징수의무자에게 상속이 있었던 경우, 그 상속인이 한정승인을 받은 때
(3)	법인인 납세자 또는 특별징수의무자가 해산한 때
(4)	납세자 또는 특별징수의무자가 납세관리인을 정하지 않고, 해당 지방단체의 구역내에 주소, 거주지, 사무소 또는 사업소를 두고 있지 않는 때
(5)	납세자 또는 특별징수의무자가 부정하게 지방단체 징수금의 부과·징수를 면하거나 환급받으려 한다고 인정된 때

지방자치단체의 장이 조상징수를 하고자 할 때에는 이러한 취지를 납세자(특별징수의무자)에게 고지하여야 한다. 그리고 기납부 또는 납입의 고지를 하고 있을 때에는 납기한의 변경을 고지하여야 한다.

## 나. 납세유예

납세유예제도는 납세자 및 특별징수의무자의 개별적, 구체적인 사정에 따라서 지방세의 징수완화를 그 목적으로 한다. 납세유예제도에는 납세자의 신청 또는 신고에 의한 유예, 특별징수의무자의 신청에 의한 유예 및 지방자치단체장의 직권에 의한 유예 등이 있다.

법에서 인정하고 있는 납세의 유예에는 징수유예, 환가유예 및 체납처분 정지가 있다.

## 1) 징수유예

징수유예는 크게 화재, 사업의 폐지 등에 의한 징수유예와 확정수속등이 지연된 경우의 징수유예로 나누어 진다.

첫째, 화재, 사업의 폐지 등에 의한 징수유예는 납세자 또는 특별징수의무자에게 재해, 질병, 사업의 폐지 등 납세를 곤란하게 하는 법정사유가 발생한 경우, 납세자 또는 특별징수의무자의 신청에 따라 1년이내의 기간에 한하여 징수를 유예하는 것을 의미한다.

둘째, 확정수속등이 지연된 경우의 징수유예는 지방자치단체 징수금의 법정기한으로 부터 1년이 경과한 후에 지방자치단체의 징수금 금액이 확정된 경우에 그 신청에 의해 해당 징수금의 납기한으로 부터 1년이내의 기간에 한하여 징수를 유예하는 것을 뜻한다. 그러나, 이 경우 법에서 정하고 있는 담보를 제시하여야 한다.

징수유예를 한 경우, 또는 기간을 연장한 경우에는 이를 납세자 또는 특별징수의무자에게 통지하여야 한다. 그리고 징수유예 또는 기간연장을 허가하지 않은 때에도 이를 통지하여야 한다.

## 2) 환가유예

납세자가 납세에 관하여 성실한 의사를 가지고 있으나, 사업의 계속 및 생활의 유지를 곤란하게 하는 사유가 있는 경우, 지방자치단체장은 환가유예를 할 수 있다. 이 경우, 법에서 정하는 담보를 설정하여야 한다. 환가의 유예 시, 유예요건, 유예기간의 연장, 유예신청에 대한 결과 통지 등에 대해 징수유예의 규정을 준용하여 적용한다.



### 3) 체납처분의 정지

체납처분의 정지는 체납자가 무재산인 경우, 혹은 체납처분을 집행함으로써 체납자의 생활을 현저히 궁핍하게 할 우려가 있는 경우, 또는 체납처분 대상 재산이 불명의로 되어 있는 경우에 체납처분 집행을 정지할 수 있다. 이 경우, 그 체납처분의 정지가 3년간 계속될 때 납세의무가 소멸하는 것으로 한다.

그리고 체납처분 집행을 정지한 경우, 해당 징수금이 한정승인으로 되어 있어 기타의 지방자치단체 징수금의 징수가 불가능한 것으로 밝혀진 때에는 지방자치단체장이 그 납세의무를 바로 소멸시켜 줄 수 있다.

체납처분의 집행을 정지한 때에는 이를 체납자에게 통지하여야 한다. 그리고 체납처분 집행을 정지한 경우, 그 징수금에 관련하여 압류가 설정되어 있으면 압류를 해제하여야 한다.

체납처분집행이 정지된 지 3년 이내, 체납자에게 해당되었던 집행정지 요건이 해제되었다고 인정되는 때에는 집행정지를 취소하여야 한다. 아울러 체납처분 집행정지를 취소한 때에도 그 취지를 체납자에게 통지하여야 한다.

## 다. 과오납금의 환부 및 충당

실제보다 많이 납부하거나 잘못해서 납부한 세금은 환부된다. 단, 환부를 받은 자에게 미납의 지방세가 있는 경우에는 그것에 충당된다. 환부되는 경우 원칙적으로 납부된 날의 다음날부터 환부의 결정을 한 때, 혹은 충당한 날까지의 기간에 맞추어 연 7.3%의 비율을 곱한 금액을 환부 또는 충당해야 할 금액에 가산한다. 납세자(특별징수의무자) 및 제2차 납세의무자가 납부(납입)한 지방자치단체 징수금에 과오납금이 발생한 경우, 그 과오납금의 환부 및 충당에 대해서는 먼저, 제2차 납세의무자가 납부(납입)한 금액에서 과오납이 발생한 것으로 한다.

## 5. 시사점

일본의 지방세 부과·징수절차도 우리나라와 유사하다. 다만 다음과 같은 점에서 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 지방세 징수방법에 있어서는 우리나라와 같이 보통징수, 신고납부, 부가징수 외에 증지징수라는 또 하나의 징수방법이 있다. 증지징수는 납세 통지서 교부없이 지방자치단체가 발행하는 증지를 사용해 지방세를 납부하는 방법으로 징세비 절감 효과가 있다.

둘째, 가산세(일본의 지방세에서는 가산금)제도에 있어서 우리나라의 가산세(가산금)가 체납원인에 관계없이 세목별로 다르게 가산세율을 적용하는데 반해, 일본에서는 가산세 징수를 그 체납원인에 따라 과소신고 가산금, 비신고 가산금, 중가산금으로 구분하여 가산세율을 차등 적용하도록 하고 있다.

셋째, 송달방법이 다양하게 규정되어 있다. 기본적으로 우편송달과 교부송달이 함께 규정되어 있으나 어느 쪽이 원칙적인 방법인가는 명확하지 않다. 우편송달에 있어서는 우리나라와 별반 차이가 없으나 교부송달은 협의의 교부송달, 출회송달, 보충송달, 차치(差置)송달로 다양하게 규정되어 있다.

## 제2절 미국의 지방세정

### 1. 지방세의 체계

미국은 50개의 주로 이루어진 연방국가로서 각 주마다 독립적인 조세체계를 갖고 있다. 다시 말해 주마다 부과되는 세금의 종류가 서로 상이하며,

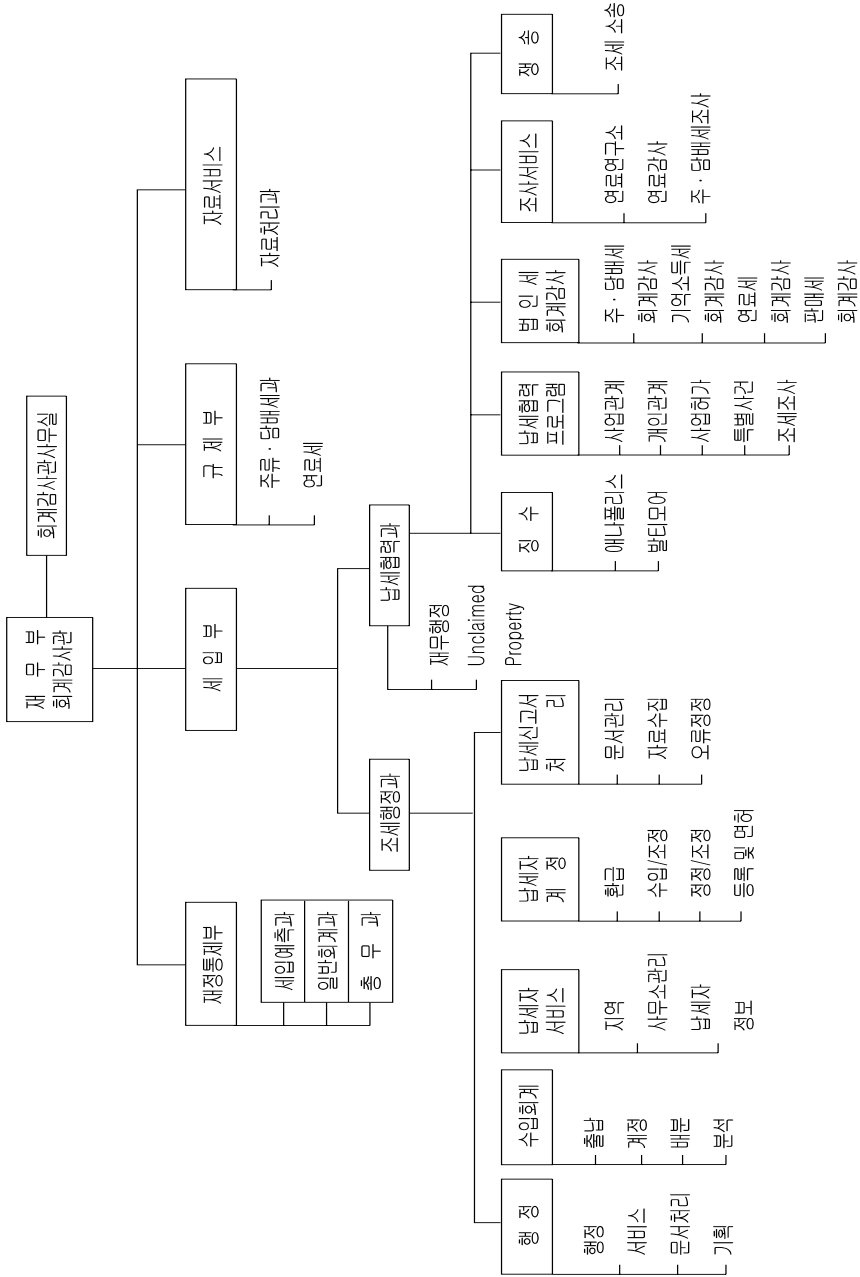
세무행정에 있어서도 매우 다양하게 운영되고 있기 때문에 일률적으로 지방세제도를 설명한다는 것은 그다지 큰 의미를 갖지 못한다. 따라서 본 고에서는 매릴랜드주를 중심으로 살펴보고자 한다. 매릴랜드주의 개별 세목은 소득세(income tax), 공과금 부가세(utility surcharge), 자동차연료 소비세(motor fuel tax), 주·담배세(alcohol & tobacco tax), 매상세(sales & use tax), 입장·관람세(admission & amusement tax), 타이어 재활용세(tire recycling fee), 사망세(death tax){유산세(estate tax), 상속세(inheritance tax)} 등 이다.

## 2. 지방세무행정 조직

매릴랜드주의 세무행정조직은 <그림 4-1>과 같다. 세무행정의 전반적인 업무는 조세행정과와 납세협력과에서 담당하고 있다. 조세행정과에서는 일반행정, 수입회계, 납세자서비스, 납세자계정 및 납세신고서처리 등의 업무를 수행하고 있다. 그리고 납세자등록 및 매상세 면허의 발행도 조세행정과에서 담당하고 있다. 그리고 예전에 발티모어시에서 출납, 수입회계, 납세자계정과 납세신고서처리 업무를 담당하던 인력들은 대부분 납세협력과로 전환되었다.<sup>11)</sup>

11) 미국은 연방국가로 주별로 지방세법이 다르며 지방세정도 달리 운영되고 있다. 따라서 미국의 지방세무조직을 평가하려면 여러 주의 지방세무조직을 비교 평가하여 종합적 시사점을 얻어야 하나 자료의 한계상 본연구에서는 매릴랜드주를 중심으로 지방세무조직 등 지방세정을 살펴보았다.

그림 4-1. 메릴랜드 주의 조직도



납세자서비스는 조세행정과 관할이며 발티모어, 애나폴리스 및 모든 지역의 사무소에서도 이용이 가능하게 되어 있다. 그리고 징수, 납세협력, 법인 회계감사, 조사서비스, 쟁송등에 관련된 업무는 납세협력과에서 담당하고 있다. 기존의 징수업무는 납세협력과로 통합되었으며 발티모어, 애나폴리스 및 지역사무소에서도 납세협력과로 통합되었다. 사업회계감사는 납세협력과에 설치되어 발티모어에서 관리하고 있고, 조사서비스본부는 애나폴리스에 남아있다.

### 3. 지방세 징수제도

#### 가. 징수절차

매릴랜드의 조세징수자는 회계감사관을 비롯하여 금융기관특허세·공기업특허세 담당부서, 주 체육부, 그리고 상속세의 유연장 등록자가 이에 해당된다.

#### 1) 세금의 결정

세액이 정확하게 신고되었는 지를 결정하기 위하여 징세원은 담당징세원과 함께 신고된 세무신고서를 조사하거나 감사할 수 있다. 조사 및 감사시에는 다음과 같은 절차를 거친다.

① 장부 또는 세무신고와 관련하여 필요한 자료 및 기타 관련 자료의 조사, ② 사찰, ③ 공청, ④ 관리자의 선서, ⑤ 검증과 기타 증거의 수색, ⑥ 해당자 또는 관련 문서에 대해 소환장 발부 등.

조사 및 감사 시에 납세자의 장부가 너무 복잡하고, 그 양이 많아서 모든 장부의 세부사항까지 모두 감사하는 것이 현실적으로 불가능하다고 판단될

경우에는 해당부문의 임의 표본추출법을 사용해 세액을 계산한다. 납세자가 소환에 불응하거나, 징세원 혹은 순회법원(circuit court)의 소장에 증언하지 않는 경우에는 해당 법원이 소환장에 대한 순응명령을 내리거나 증언에 대한 강요명령을 내릴 수 있다.

## 2) 고지와 신고 요청

납세자의 신고는 매상세의 경우, 고지받은 날로부터 10일이내에 신고하여야 하며, 그 밖의 세목에 대해서는 고지받은 날로부터 30일이내에 신고하고 납부하도록 하고 있다. 여기서 납세자는 개인 또는 납세의무가 있는 정부 단위를 뜻한다.

납세자가 세무신고를 하지 않은 경우, 징세원은 신고요청서를 우편으로 발송하여 납세자에게 미신고 사실을 고지한다. 그러나 납세자가 신고에 대한 요청에도 불구하고 순응하지 않을 경우, 징세원은 납세자에게 신고할 것을 독촉하고, 독촉 후에도 신고하지 않는 경우에는 관할 법원에 미신고에 대한 절차를 신청할 수 있다.

## 3) 부과

신고기한내에 납세자가 신고한 경우의 부과는 일반적으로 신고서에 기재된 금액을 기준으로 부과하게 된다. 그러나 징세원의 신고서 조사 또는 감사 결과, 납부할 세액이 신고서에 나타난 금액에 초과할 경우 그 부족분을 추가하여 부과할 수 있다.

납세자가 기한내에 신고하지 않은 경우의 부과시, 고지와 신고에 대한 요청이 있었으나 납세자가 신고하지 않은 경우에 징세원은 징세원이 보유하고 있는 정보를 이용해 세액을 계산하여, 납부할 세액을 부과한다.

이때, 신고되지 않은 세금이 다음의 4가지 경우에 해당될 때 각각에 대해 다음과 같이 부과한다.

- ① 금융기관특허세인 경우 징세원이 보유하고 있는 정보를 이용해서 순이익을 추정한다. 그리고 추정된 순이익으로 예정 세액의 두배가 넘지 않게 세금을 부과한다.
- ② 소득세인 경우에는 징세원이 보유하고 있는 정보를 이용해서 소득을 추정한 후, 추정된 소득에 예정 세액의 두배가 넘지 않게 세금을 부과한다.
- ③ 영업용 자동차세인 경우, 신고되지 않은 기간에 대해 일일기준으로 1마일당 꺾론 소비량을 이용해 세금을 계산한 뒤, 추정 세액을 부과한다. 1마일당 꺾론 소비량은 납세자의 관할구역내의 영업용 자동차 한대가 주내에서 자동차연료를 1마일당 40꺾론 사용하는 것으로 정해 놓은 것을 뜻한다.
- ④ 공기업특허세인 경우, 징세원이 보유하고 있는 정보를 이용해서 총 영수금액을 추정한 뒤, 추정된 총 영수금액에 세금을 부과한다.

납세자가 법에서 요구하는 장부를 기록하지 않았을 때에는 입장·관람세의 산출을 위하여 회계감사관은 적절하게 장부를 기장한 다른 납세자(개인 또는 정부단위)의 업무에 대해 조사하거나, 동종 또는 유사 업종의 납세자에 대해 조사 또는 기타 다른 방법등을 통하여 입장·관람세를 산출하고 이를 부과한다.

기장하지 않거나 전매증서를 취득하지 않은 경우의 매상세 부과는 먼저, 기장하지 않은 경우로서, 납세자가 법에서 요구하는 기장을 하지 않은 경우 회계감사관은 적절하게 기장하고 있는 다른 납세자의 업종에 대해 조사하고, 동종 또는 유사 업종에 종사하고 있는 납세자에 대해 조사하며, 기타 다른 방법등을 통해 매상세액을 추정산출하고, 이렇게 추정된 세금을 부과한다.

다음으로 적법한 전매증서가 없는 경우로서, 납세자가 매상세 부과 고지서에 나타난 기일전에 적법한 전매증서를 취득하지 못한 경우, 회계감사원은 해당 납세자의 판매액에 대해 매상세를 부과한다. 그러나 이때, 판매자와 구매자 모두에게 자동차연료소비세 또는 매상세의 납세의무가 성립하는 경우, 이들 모두에게 매상세를 부과한다. 징세원은 납세자에게 부과된 금액에 대한 고지를 우편으로 한다.

#### 4) 이자세

납세자가 납기일까지 부과된 세금을 납부하지 못한 경우, 징세원은 체납된 세금에 대해 납기일부터 납입되는 날까지의 이자세를 부과한다. 그러나 미납된 세금이 과다 부과된 경우, 초과부과된 만큼의 세액에 대해서는 이자세를 부과하지 않으며, 가산세에 대해서도 이자세를 부과하지 않는다.

납세자의 환급에 대한 청구가 받아 들여진 경우, 징세원은 청구의 신청이 있는지 45일째되는 날부터 환급액이 지급되는 날까지 환급액에 대한 이자를 지급하게 된다. 이때, 예외로서 환급에 대한 청구가 다음에 해당되는 경우 이자를 지급하지 않는다.

- ① 환급의 원인이 주 또는 주정부 기관에 의한 것이 아닌 경우,
- ② 초과소득세 원천징수,
- ③ 추정소득세 또는 추정금융기관 특허세의 과다납부,
- ④ 메릴랜드 부동산세(Maryland estste tax) 또는 메릴랜드 격세대 양도세(Maryland generation-skipping transfer tax)에 대한 청구의 대상이 된 사건이 발생한 지 1년이상 된 경우.

이자세 부과시 적용되는 이자율에는 월단위 이자율과 년단위 이자율의 두 가지 방법이 있다. 먼저 월단위 이자율은 매월 또는 1개월미만의 기간에 적



용되는 것으로 역년(calendar year)을 기준으로 정해 놓은 년 이자율의 1/12로 한다. 그리고 년단위 이자율은 매년 10월 1일 또는 10월 1일 이전에 회계감독관이 다음 역년의 년 이자율로 정해 놓은 것을 적용한다.

## 5) 가산세

납세자가 정해진 기한내에 신고하지 않거나 납부하지 않는 경우, 징세원은 체납세액의 10%를 초과하지 않는 범위내에서 가산세를 부과한다. 그러나 세금의 축소납부를 목적으로 납세자가 허위로 신고한 경우에는 미납부된 세액의 100%를 초과하지 않는 범위내에서 가산세를 부과한다. 또 납세회피를 목적으로 납세자가 세무신고를 하지 않은 경우, 징세원은 미납부된 세액의 100%를 넘지 않는 범위내에서 가산세를 부과한다.

납세자가 고지나 요구에 순응하지 않는 경우, 즉 일반 신고에 대한 고지서와 신고요청서에 기재되어 있는 기간내에 납세자가 세무신고를 하지 않거나, 부과된 세금을 납부하지 않는 경우, 징세원은 부과된 세금의 25%를 가산세로 부과한다. 이 때의 가산세는 무신고 또는 미납부 시 부과되는 가산세 10%에 첨가하여 부과된다.

납세자가 매상세부과를 위한 고지와 요청에 대해 순응하지 않는 경우, 즉 매상세 부과액의 납부에 대한 최종 고지와 요청을 받은 후 10일 이내에 납세자가 그 요청에 순응하지 않으면, 징세원은 미납된 세액의 25%를 가산세로 부과한다. 이 때의 가산세 역시 무신고 또는 미납부시 부과되는 가산세 10%에 첨가하여 부과된다. 이러한 가산세 부과는 세금의 미납에 대한 합리적인 사유가 있는 경우에 한하여 가산세의 부과를 면제하고 있다.

납세자의 은행잔고가 없는 상태에서 발행된 수표(dishonored checks)로 금융기관특허세, 소득세 등의 세금과 이자세 및 가산세를 납부하고자 할 경우, 해당 수표의 처리수수료 \$30을 첨가하여 납부하도록 하고 있다.

또한 부과고지된 날로부터 25일 이내에 납부되지 않은 체납액에 대해서는 해당 납세자의 재산이나 채권에 대해 선취특권을 부과하며, 징수절차에 따라 징수에 들어갈 수 있다.

## 나. 체납처분절차

### 1) 즉각납부강제조치에 의한 세금의 납부

고용주에 의해 원천징수되는 소득세, 법인세, 매상세에 대한 세무신고 및 기장 또는 기타 자료와 관련된 체납세의 체납처분을 위하여 회계감사관은 즉각납부강제조치(immediately available funds)<sup>12)</sup>를 취하여 체납액에 대한 납부를 강요할 수 있다. 그러나 신고 및 기장 또는 기타 자료와 관련된 체납세액이 \$20,000미만의 소액인 경우에는 즉각납부강제조치를 통한 납부를 요구할 수 없다.

여기서 기타의 자료란 납부기한에 주정부가 즉각납부강제조치를 위해 회계감사관이나 재무부에 제출하도록 요구한 자료들을 뜻한다.

즉각납부강제조치를 취하는 경우 체납세의 징수를 확보하기 위해 해당부서의 규정에 따라 회계감사관 또는 해당부서에서 즉각납부강제조치에 대한 납부방법을 결정하게 된다.

만일 납세자가 즉각납부강제조치에 따라 납부기한내에 체납된 세액을 납부하지 못한 경우, 회계감사관(또는 해당부서)은 체납세액의 납부일부터 체납세액이 납부되는 날까지의 이자세와 가산세를 부과한다. 그러나 이 경우 납세의무자가 납세에 순응하기 위해 성실히 노력하였거나, 또는 정당하게, 적시에 납부하기 위해 노력하였다고 인정되는 때에는 체납액에 대한 이자세와 가산세를 부과하지 않는다.

12) 즉각납부강제조치(immediately available funds)란 주정부가 세금의 징수 확보를 위해 즉시 현금화 가능한 재산을 납부하도록 납세자에게 요청하는 절차임.

## 2) 체납정리

일단 납세자가 체납한 세액에 대해 체납정리절차를 밟게되면, 체납세 및 이자세와 가산세는 납세의무자의 재산 공매과정에서 우선적으로 납부되고 충당된다. 그러나 이러한 체납세의 우선순위에도 불구하고 구매자·유가증권이자의 보유자·선취득권자 등의 청구 또는 체납세·이자세·가산세의 청구 이전에 설정된 선취득권의 채권자 청구가 있는 경우에는 이들 사항이 체납세의 순위에 우선하여 충당된다.

납세자의 자산이 경매중에 있을 때, 주정부가 징수확보를 위하여 구매가 필요하다고 인정될 경우에는 징세원이 주정부를 위해 해당 자산의 경매와 구매를 할 수 있다. 이 때, 경매가액은 체납세와 경매비용 및 경비를 상회하는 금액이어야 한다.

## 3) 선취득권

체납세, 이자세와 가산세는 선취득권 설정의 구성요소가 된다. 따라서 세금의 납부를 요구받은 납세자가 소유하고 있는 모든 재산과 권리가 선취득권의 적용 대상이 된다. 체납된 상속세 그리고 이에 부가된 이자세와 가산세는 선취득권의 구성요소가 되며, 대체납부일정(alternative payment schedule)이 인정된 중소기업의 자산과 상속세 납부의무가 있는 기타의 자산에 대해 선 취득권이 적용된다.

체납된 매릴랜드 부동산세와 이에 부가된 이자세도 선취득권(lien)의 구성요소가 되며, 매릴랜드 부동산세의 과세대상이 되는 모든 부동산에 선취득권이 적용된다. 그리고 체납된 매릴랜드 격세대 양도세(generation-skipping transfer tax)와 이에 부가된 이자세 역시 선취득권의 요소가 되며, 매릴랜드 격세대 양도세의 과세대상이 되는 격세대 양도에 관련된 자산에 적용된다.

선취특권은 세금의 부과가 고지된 날에 발생되어, 충당된 경우나 징세원에 의해 해제되는 날까지 계속된다. 징세원에 의해 해제된 경우란 기간의 경과에 의해 강요할 수 없는 경우 또는 징수할 수 없는 경우를 뜻한다. 체납세의 징수를 위해 선취특권을 설정하고자 하는 경우 징세원은 선취특권의 대상자산이 소재하고 있는 지방자치단체를 위하여 이를 지방법원에 신고하여야 하며, 체납세액을 위한 선취특권은 신고된 날로부터 선취특권판결에 대한 효력을 갖는다. 또한 지방세 선취특권은 세금에 대해 채무가 있는 납세자의 재산 공매절차에서 우선적으로 납부되고 충당된다.

#### 4) 소송에 의한 체납정리

조세 선취특권이 설정된 날로부터 15일 이내에 충당되거나 양도되지 않을 경우 회계감사관의 정규직원인 변호사 또는 징세원의 요청에 따라, 법무장관이 선취특권의 체납정리를 위해 주 법원에 소송절차를 밟게 된다. 소송절차의 진행시에는 대상재산에 선취특권을 가지고 있는 자와 대상재산에 대해 권리나 이자세를 청구한 자가 참여하게 된다.

대상재산에 주정부의 청구나 이자세가 설정되어 있는 경우 법원은 대상재산 또는 재산에 대한 권리를 공매한 후, 공매가액을 주정부와 이자세를 청구한 참여자에게 적절하게 분배하게 된다.

#### 5) 세액즉시납부(jeopardy assessment)

납세의무자가 도주, 재산의 도피, 은닉, 또는 그밖의 행동으로 세금의 징수를 어렵게 할 경우, 징세원은 바로 체납세와 이자세 및 가산세에 대해 세액즉시납부(jeopardy assessment)를 통지한다.

세액즉시납부를 통지할 때에는 조세징수의 위험에 대해 발견한 사실과 부

과 금액, 그리고 납세자가 취하여야 할 행동 등을 기재하여 우편으로 통지한다. 이 때 납세자가 취하여야 할 행동으로는 수수료의 납부 또는 세금의 징수가 가능하다는 증거를 제출하는 것이다. 이러한 과정은 징수의 마지막 단계에 해당된다.

세액즉시납부통지가 우편으로 고지된 날로부터 10일 이내에 납세자가 고지에 순응하지 않는 경우, 징세원은 체납세의 징수를 위한 소송절차를 밟게 된다.

#### 다. 환급과 상계

환급에 대한 신청은 다음과 같은 신청자에 의해서 징세원과 함께 신청된다.

- ① 세무행정상의 착오로 세금, 수수료, 이자세, 또는 가산세 등의 금액을 법적으로 납부하여야 할 금액보다 초과하여 주정부에 납부한 자,
- ② 부과방법상의 착오로, 또는 과실로 부과되거나 징수된 세금, 수수료, 이자세 또는 가산세 등을 주정부에 납부한 자
- ③ 기타 환급에 해당되는 세금을 납부한 자.

매상세의 경우, 매상세의 환급에 대한 신청은 다음에 해당되는 자가 신청할 수 있다.

- ① 법에 의해 공제된 매상세를 납부한 자,
- ② 법에 의해 과세대상에서 취소되었거나 폐지된 판매에 대하여 구매자에게 세금을 환급한 자,
- ③ 판매자가 매상세법의 과세대상에서 취소되었거나 폐지된 판매에 대해 세금을 납부한 자,
- ④ 현금판매나 소매판매가 아닌 소비 또는 사용을 위한 판매에 대해 세금을 납부한 자.

환급에 대한 신청은 징세원이 신청서를 작성하고, 기타 환급을 증명할 수 있는 서류를 첨부함으로써 이루어지는데, 납세자의 신청에 따라 환급에 대한 결정을 내리기 위해 징세원은 먼저 환급에 대한 청구를 조사하고, 신청인의 요구사항에 대해 공청하게 된다. 환급이 결정되면 징세원은 이를 신청인에게 고지하고, 환급액을 지급한다.

환급에 대한 지급은 신청자가 주정부에 납부하여야 하는 기타 세금 또는 수수료를 체납하고 있지 않는 경우에 한하여 지급되며, 체납된 기타 세금 또는 수수료가 있는 경우 체납된 세금에 먼저 충당된다. 그리고 환급될 금액이 \$1미만인 경우에도 지급되지 않고 차기의 해당 세금 납부에 충당된다.

## 라. 벌칙

납세자의 고의에 의한 미신고, 허위 또는 사기신고, 누락신고, 납부회피, 세금불납부 또는 불신고, 기장 회피 등의 사실이 발견되면, 해당 세금의 징수와 관련하여 경범죄에 해당되는 벌금형 또는 징역형의 벌칙을 받게 된다.

이러한 벌칙에 대해 입장·관람세의 경우, \$500미만의 벌금을 부과하거나 6개월 미만의 징역에 처하고 있으며, 매상세의 경우에는 \$5,000미만의 벌금 부과 또는 5년미만의 징역에 처하고 있다. 이때, 벌금형과 징역형을 병과할 수 있다.

매상세법에 의해 기장을 요구받은 납세자로서 고의적으로 기장하지 않은 경우에도 경범죄가 적용되어, \$1,000미만의 벌금 부과 또는 1년 미만의 징역에 처하게 된다. 이때에도 이 두가지를 함께 처벌할 수 있다.

또 매상세의 고의적 회피의 경우 즉, 매상세의 과세대상자로서 등록번호나 허위 면세번호를 사용하여 세금을 고의적으로 회피하는 경우, 경범죄에 해당되어, \$1,000미만의 벌금을 부과하거나 1년미만의 징역에 처하며, 이 두가지 모두를 병과할 수 있다. 그리고 등록하지 않고 영업을 한 경우에는

벌금 \$100이 부과된다.

납세자가 법에서 요구하는 정보를 불성실하게 또는 합리적인 이유없이 제공하지 않는 경우에도 경범죄에 해당되며 \$500의 벌금이 부과된다. 그러나 예외로서 주세, 권투와 레슬링세, 매릴랜드 부동산세, 매릴랜드 격세대 양도세는 제외된다.

그리고 납세자가 세금납부를 회피할 의도로 세금징수를 막기위하여 법에서 요구하는 정보를 제공하지 않거나 잘못된 정보를 제공하는 자는 벌금형 \$5,000미만 또는 18개월 미만의 징역형에 처하며, 이 두가지 형을 병과할 수 있다. 이때 예외로서 주세, 권투와 레슬링세, 매릴랜드 부동산세, 매릴랜드 격세대 양도세는 해당되지 않는다.

## 마. 시효

입장·관람세, 자동차연료소비세, 매상세 등의 부과 제척기간은 4년이며, 다음에 해당되는 경우 예외이다.

- ① 사기나 태만행위에 의해 세금이 부과되지 않았다는 증거가 있는 경우, 입장·관람세, 매상세를 부과하기 위한 기소는 언제든지 할 수 있다.
- ② 매상세의 25% 이상의 과소납부가 태만행위에 따른 것으로 증거가 있는 경우, 부족분에 대한 부과 기소는 언제든지 할 수 있다.

그리고 환급에 대한 청구신청은 세금, 이자세, 가산세가 납부된 날로부터 3년이내에 해야 한다.

## 4. 시사점

미국의 지방세정은 주정부마다 다소 차이가 있고, 또한 동일한 주내의 지방정부에서도 서로 다르게 운영되어 있다. 따라서 일부 지방정부의 세무행정이 미국을 대표한다고 보기는 어렵겠지만, 메릴랜드 주의 발티모어시 등 지방정부의 세정을 살펴보면서 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 가산세 제도의 다양화이다. 메릴랜드 주의 경우 가산세율을 체납사유에 따라 다양하게 적용한다. 즉, 신고나 납부의무 해태에 대해서는 체납세액의 10% 이내로 비교적 가벼운 가산세율을 적용하지만, 세금의 축소 납부를 목적으로 한 허위 신고와 납세회피를 목적으로 한 신고납부의무 해태에 대해서는 미납부된 세액의 100%를 초과하지 않는 범위내에서 가산세를 부과한다. 이와같이 세금의 축소납부나 납세회피에 대해서는 페널티 성격이 강한 가산세율을 적용하고 있다.

둘째, 원천징수의무자에 대한 즉각납부강제조치에 의한 세금납부의 강제이다. 즉, 고용주에 의해 원천징수되는 소득세, 법인세, 매상세에 대한 세무신고 및 기장 또는 기타 자료와 관련된 체납세의 체납처분을 위하여 회계감사관은 즉각납부강제조치를 취하여 체납액에 대한 납부를 강요할 수 있다. 그러나 신고 및 기장 또는 기타 자료와 관련된 체납세액이 \$20,000미만의 소액인 경우에는 즉각납부강제조치를 통한 납부를 요구할 수 없다. 이와같이 원천징수의무자가 체납한 경우에 대해서는 법인이나 개인 등 일반납세자와 달리 즉각납부강제조치라는 수단을 취할수 있도록 함으로써 체납세 징수의 효율화를 기하고 있다.



## 제3절 영국의 지방세정

### 1. 지방세 체계

영국의 지방세인 레이트는 단일세목으로 순수한 재산세의 성격을 갖고 있으며, 거주레이트와 비거주레이트로 구분된다. 레이트는 오랫동안 그 체제를 유지해 왔으나, 1988년에 지방재정법이 개정되면서 지방세제도의 근본적인 개혁으로 레이트 중, 거주레이트는 통상 “인두세(poll tax)”로 더 잘 알려진 커뮤니티 차지(Community Charge)제도로 대체되었고, 비거주레이트는 기본골격은 종전대로 유지하되 세율의 결정과 세수입 관리는 종전의 지방자치단체 관할에서 중앙정부 관할로 이양되어 사실상 국세화되었다.

커뮤니티 차지는 지방세의 취지를 살리기 위해 주민 숫자에 따라 부과되는 인두세적 성격의 주민세이다. 그러나, 커뮤니티 차지는 국민들에게 세금 인상과 불공평과세적인 속성을 지닌 전근대적인 인두세라는 인식이 강하게 심어져 조세저항과 납세거부등 징수상의 많은 어려움을 겪다가 1993년 현재의 카운슬세(council tax)로 다시 바뀌게 되었다.

카운슬세는 종래의 거주레이트와 커뮤니티 차지를 절충시킨 것으로서 조세성격면에서 볼 때, 카운슬세는 재산과세적 특성을 기본으로 하면서 부분적으로 인두세와 소득과세적 특성을 동시에 지닌다.

영국의 지방세 제도의 변천과정을 <그림 4-2>와 같이 정리할 수 있다.

## 그림 4-2. 영국 지방세 제도의 변천 개요

레이트 (Rates)	: 재산평가 가치에 대한 일정세율을 지방세로 부담
↓	
커뮤니티 차지 (Community Charge)	: 주민 1인당 일정액을 지방세로 부담, 비거주레이트의 국세화
↓	
카운슬세(Council Tax)	: 주민세에 재산세의 성격을 가미한 지방세로 1993/94 회계연도 부터 시행

### 가. 레이트(Rates)

레이트는 크게 거주용 재산을 과세대상으로 하는 거주레이트와 영업용 재산을 과세대상으로 하는 비거주레이트로 구분된다.

#### 1) 거주레이트(Domestic Rate)

거주레이트는 부동산을 과세대상으로 하며, 해당 재산(주택)의 거주자를 납세의무자로 한다. 여기에서 거주자는 실제 그 재산의 소유자일 수도 있고 그 재산을 임차하고 있는 임차인일 수도 있다. 거주레이트의 과표는 원칙적으로 재산의 연간 임대료와 일치하도록 규정되어 있다. 거주레이트의 과세대상이 되는 주택을 일반시장에 임대매물로 내어 놓았을 때, 실제 거래를 통하여 받을 수 있는 가상적인 임대료를 과세표준으로 한다. 따라서 모든 종류의 거주레이트는 동일한 과표를 바탕으로 세금이 부과된다.

1948년도 지방자치법(Local Government Act 1948)에 의해 잉글랜드와 웨일즈에서는 국세청(Inland Revenue)의 평가국(valuation department)

이 거주레이트의 과표를 산정하고 평가한다. 즉,과표에 대한 산정 및 평가가 지방정부에 의해서가 아니라 중앙정부의 주도하에 종합적으로 추진되고 있음을 의미한다.

거주레이트의 세율은 거주레이트 파운드지(Rate Poundage)라 하며 지방정부에 의해 결정된다. 그러므로 거주레이트 과표산정과 거주레이트 세율을 설정하는 문제는 중앙·지방간에 이원적으로 운영되고 있음을 알 수 있다. 거주레이트 세율은 해당 지역의 1페니 거주레이트(a penny rate)의 수입을 자치단체가 주민들로부터 징수해야 할 징수총액으로 나눔으로써 산출된다. 따라서 1페니의 거주레이트는 자치단체가 갖는 총 거주레이트 과표의 1%를 뜻한다. 거주레이트 산출의 한 예로서, 거주레이트 과표가 500파운드이고, 자치단체가 거주레이트 파운드지를 1.5파운드로 설정했다면, 납세의무자는 연간 750파운드의 거주레이트( $500\text{파운드} \times 1.5\text{파운드} = 750\text{파운드}$ )를 부담하게 된다.

거주레이트는 농경지와 그 부속건물, 산업지구(Enterprize Zone)내의 기업용 자산, 자선사업 등에 대해 감면된다. 특히, 스코틀랜드의 경우 산업진흥 차원에서 산업체에 대해 50%를 감면하고 있다. 아울러 일정 소득수준 이하의 저소득층들에 대해 자녀수와 가정형편 등을 고려해 거주레이트를 경감해 주거나 환불해 준다.

## 2) 비거주레이트(Non-Domestic Rate)

비거주레이트는 농림업등을 제외한 산업 및 상업재산권 다시말해, 기업등이 영업목적으로 활용하는 비거주용 재산에 부과되는 세금으로 영업레이트(business rate)라고도 한다.

기업들은 지방정부가 제공하는 서비스로부터 직·간접적인 혜택을 받게 되므로 이들 서비스 비용의 일부를 부담하여야 한다는 취지에서 기업들의

비거주용 재산에 비거주레이트를 부과하게 되었다. 납세자에 의해 납부된 비거주레이트는 일단 중앙정부로 모여진 후 지방정부에 재분배되는데, 재분배시에는 개별 지방정부의 성인인구 분포를 기준으로 분배되므로 기업의 수가 적은 지역 또는 비거주재산의 가치가 일반적으로 낮은 지역이 상대적으로 불리하게 된다.

비거주레이트는 사무실, 점포, 창고, 공장 등과 같은 영업용 자산을 과세 대상으로 하며, 대개 비거주용 재산의 점유자(소유자이면서 점유자 또는 임차자)가 납세의무자가 된다. 그러나 해당 재산을 사용하지 않고 비워둔 채로 있는 경우에는 감면된 레이트를 납부하도록 하고 있다. 비거주레이트는 농경지와 그 부속 건물, 교회, 하수시설, 공원, 장애인용 시설, 산업지구내 기업용 자산 등에 대해서 비과세된다.

비거주레이트는 비거주용 재산의 과세감정가격을 기준으로 부과되며, 소유 재산에 대한 과세감정가격은 경쟁시장에서의 연간 임대가를 반영하여 산정한다. 이러한 감정가는 5년 간격으로 재평가되는데, 지난 1995년에 실시되었다. 잉글랜드와 웨일즈에서는 국세청 소속 집행기관인 평가국(Valuation Office)에서 감정가를 결정하며, 스코틀랜드에서는 지방 및 중앙정부와 무관한 지역감정인들이 감정가를 결정한다. 레이트는 1파운드당 펜스로서 표시되며, 납세자들의 소유재산에 대한 과세 감정가의 파운드당 납부할 금액으로 표시된다.

스코틀랜드에서는 각 도, 자치구, 도서지역 지방관청에 대하여 중앙정부의 스코틀랜드부 장관이 비거주레이트의 세율을 정하고 있다. 이때, 레이트의 결정은 전년도 9월의 인플레이션율보다 높은 비율로 결정할 수 없다.

비거주레이트의 납부기한은 회계년도 시작일인 4월 1일이며, 회계기간동안 납세자가 해당 재산을 계속해서 사용하는 경우에 한해서 10개월의 분할납부도 가능하다. 분할납부 시 체납되는 경우 분할납부에 대한 권리가 상실된다.

납세자가 소유하고 있는 재산이 사용되지 않고 비어있는 경우 해당 재산이 사용되지 않은 시기로 부터 3개월간 레이트를 납부하지 않으며, 3개월이 경과한 후부터는 레이트의 50%를 납부하게 된다. 그러나 공장, 창고 및 법에서 정하고 있는 기타 재산에 대해서는 해당 재산이 사용되지 않고 비어있는 기간동안 레이트를 납부하지 않는다.

납세자가 과세감정가격에 대해 문제가 있다고 생각되는 경우 납세자는 평가국에 과세감정가격의 변경에 대한 이의신청을 할 수 있으며, 평가국에서 납세자의 청구내용에 동의하는 경우 즉시 과세감정가격이 수정된다. 그러나 청구내용에 대해 평가국이 동의하지 않거나 청구된 지 3개월이 경과하도록 해결되지 않는 경우 지방평가법원(Local Valuation Tribunal)으로 위임된다. 이의신청은 대부분 법원심사에 의해 해결되기 보다 지속적인 상담을 통해 평가국에서 해결된다. 청구중에 있을 지라도 납세자는 레이트를 납부하여야 하며, 납세자의 레이트가 과다 납부되었음이 법원판결을 통해 밝혀지면 초과납부된 금액은 납세자에게 이자와 함께 환급된다.

납세자는 소유재산이 다음에 해당되는 경우 이의를 제기할 수 있다.

- ① 재산의 과세감정가격이 잘못되었음을 증명할 수 있는 합리적인 사유가 있는 경우,
- ② 건물의 증축, 용도의 변경 등과 같이 과세감정가격에 영향을 미치는 환경의 물리적 변화가 있는 경우,
- ③ 해당 재산이 거주용도를 겸하고 있어 비거주레이트가 차지하는 비중이 과대하게 책정되어 있어 조정이 필요한 경우,
- ④ 납세자의 재산이 분리 또는 통합 과세되어야 할 경우,
- ⑤ 해당 재산에 대한 주소등의 기술이 잘못되어 있는 경우.

## 나. 커뮤니티 차지(Community Charges)

커뮤니티 차지는 북아일랜드지역을 제외한 잉글랜드와 웨일즈지역을 중심으로 도입된 지방세로서 지방정부에 의해 제공되는 서비스의 비용을 충당하기 위해 자치단체내에 거주하는 18세 이상의 모든 성인을 대상으로 일정액의 세금을 부과하는 제도이다. 따라서 커뮤니티 차지의 과세대상은 자치단체에 거주하는 18세 이상의 모든 성인이 되며, 여기서 학생, 외교관, 종교인, 죄수 등은 과세대상에서 제외된다. 1991/92년의 경우 과세대상이 약 3,600만명이었으며, 약 75만명 정도가 비과세대상으로 파악되었다.

커뮤니티 차지는 다음의 3가지로 구분되어 부과된다. 먼저, 개인별 커뮤니티 차지(personal community charge)는 납세자 개인에게 세금을 부과하는 것이며, 통합 커뮤니티 차지(collective community charge)는 과세대상 재산의 거주자가 자주 변경되거나 개인별 커뮤니티 차지의 부과에 어려움이 있는 경우 거주재산별로 세금을 부과하는 것을 뜻한다. 즉, 통합 커뮤니티 차지를 납부하도록 결정된 거주재산의 소유자가 해당 재산에 거주하는 개별거주자의 세금을 합산하여 납부하게 된다. 그리고 표준 커뮤니티 차지(standard community charge)는 거주재산의 소유 또는 임대자가 여러명으로 구성되어 있는 경우에 적용되는 것으로서, 표준 커뮤니티 차지가 개인별 커뮤니티 차지의 0배, 0.5배, 1배, 1.5배, 2배로 구분되어 재산의 등급별로 서로 다른 표준 커뮤니티 차지를 적용하도록 하고 있다. 그러나 다음에 해당되는 재산의 경우에는 세금을 감면하고 있다.

- ① 완공되지 않은 집,
- ② 구조변경을 위해 수리 중에 있는 집,
- ③ 매매를 위해 3개월 미만의 기간동안 비워져 있는 집.

한 개인의 커뮤니티 차지에 대한 납세의무 여부는 커뮤니티 차지등록국(Community Charges Registration Office)에서 결정한다. 즉, 한 개인이 잉글랜드나 웨일즈지역으로 이사올 경우 해당 지역의 커뮤니티 차지 등록국에 등록하여야 하며, 다른 지역으로 이사갈 경우에도 마찬가지로 등록하여 그 사실을 알려야 한다. 따라서 커뮤니티 차지는 납세자들의 등록에 의한 심사를 통해 납세여부가 결정된다.

비과세대상자를 제외한 18세 이상의 모든 성인의 커뮤니티 차지는 일일 기준(daily basis)으로 산출되며 분할납부할 수 있다. 그리고 커뮤니티 차지를 납부하기 어려운 납세자를 위해서는 세금을 감면하여 주고 있으나 영국국적을 갖지 않은 납세자와 영국내 제한 지역내에서 거주하도록 한 납세자에게는 적용되지 않는다. 이때 개인별 커뮤니티 차지를 면제받지 못한 학생의 경우에는 납부하여야 할 세金的 80%를 감면해 주고 있다.

다음에 해당되는 경우 개인별 커뮤니티 차지가 비과세된다.

- ① 죄인, 정신 지체 장애자, 종교단체의 구성원,
- ② 외교관, 영국체류 군대의 구성원, 국제기구의 구성원,
- ③ 학생이면서 육아공제를 받는 자,
- ④ 대학교육이상의 과정에 있는 18, 19세의 학생으로 직업이 없는 자,
- ⑤ 국립의료원(National Health Service Hospital)에 입원중인 자,
- ⑥ 스코틀랜드나 북아일랜드지역의 학교에 재학중인 학생,
- ⑦ 낮은 임금의 생활보호대상자 등.

납세자가 납세의무에 불응하는 경우 불응에 대한 벌과금이 부과된다. 예를 들어, 납세자가 과세대상이 된 날로부터 21일 이내에 등록국에 등록하지 않은 경우 또는 등록국에서 요구한 정보를 21일 이내에 제공하지 않거나 잘못된 정보를 제공하는 경우 £50의 벌금이 부과되고 계속하여 불응하는 경우 £200의 벌금이 부과된다.

## 다. 카운슬세(Council Tax)

1993년 4월 1일부터 커뮤니티 차지를 대신해 부과하게 된 카운슬세는 종래의 거주레이트와 커뮤니티 차지를 절충시킨 것으로서, 주민 또는 세대가 자가 또는 임대로 거주하는 주택에 대하여 해당주택의 평가금액이 속하는 단계별로 주민 1인당 일정액의 세금을 납부하는 지방세이다.

북아일랜드에서는 카운슬세 대신 거주 및 비거주재산권을 모두 평가대상으로 하는 시군세와 도세가 있다. 시군세는 북아일랜드의 각 지방관청에서 정하도록 되어 있으며, 도세는 중앙정부의 일반적인 자원조달업무를 보조하는 북아일랜드의 재정 및 인사담당부서에서 정한다. 시군세와 도세 모두 지방세 징수국에서 징수한다.

카운슬세의 과세대상은 주택의 재산가치와 해당 주택에 거주하는 18세 이상의 성인수가 되며, 과표산정시 재산가치에 우선을 둔다. 또한 카운슬세는 각 주거단위 즉, 세대별로 부과되며 납세의무자는 통상 주택의 거주자가 된다. 거주자는 보통 집주인 또는 주택을 임차한 임차인이 되며, 여러 사람이 한 주택에 거주하는 경우, 가족관계이면 보통 가장이 부담하나, 가족관계가 아닌 경우에는 거주하는 성인들이 공동으로 카운슬세를 분담한다.

카운슬세의 과세표준은 각 거주지에 따라 1991년 4월 1일 현재 재산의 시장가치를 기준으로하여 8등급으로 나누어진다. 이 가치는 잉글랜드와 웨일즈에서는 평가국이, 스코틀랜드에서는 지방평가인들이 결정한다. 등급에 따른 과세액은 상호 고정된 과세로서, 최고등급의 과세액은 최저등급의 세배가 된다. 이때 중앙정부에서는 개별 지방관청의 표준지출평가액과 비교하여 카운슬세가 과다한 것으로 간주될 경우 과세액을 제한할 수 있다.

카운슬세는 재산의 평가가치와 가계의 성인수를 기초로 그 최종세액이 결정되므로 카운슬세 산정을 위해서는 다음의 두 단계를 거친다.

- ① 첫번째 단계: 해당 주택의 재산가치에 대한 평가를 기초로 잠정세액을 산출하는 단계,



- ② 두번째 단계: 산출된 세액을 해당 주택에 거주하는 성인수와 연계시켜 최종적으로 세액을 산정하는 단계, 이렇게 두 단계를 거쳐 카운슬세가 산출된다.

과표산정시 산출방법으로 가격대 방식(Banded System)을 사용하고 있는데, 가격대 방식은 재산의 평가가치가 낮은 A등급으로부터 가장 높은 H등급의 8등급으로 구분하고, 그 속에 영국내의 모든 주거용 재산이 포함되도록 한다. 가격대 방식은 각 가격대의 구간 폭이 커서 재산가격을 자주 재평가할 필요가 없으므로 행정상 편리하다는 장점을 가지고 있다.

가격대 방식에서 재산의 평가가치는 1991년 4월 1일 현재 재산의 시장가치를 기준으로 정의한다. 여기에서 시장가치란 특정재산이 1991년 4월 1일 현재 시장에서 거래된다고 가정할 때 주택의 판매자가 합리적으로 판매할 수 있는 적정가격을 뜻한다.

〈표 4-5〉와 같은 가격대 기준표를 근거로 평가된 재산의 등급을 결정하고 각 등급별 기준세율을 적용하여 세액을 산출한다.

잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 지역의 각 가격대별 가격과 상대세율은 D등급을 기준으로 삼아 H등급의 주택은 D등급의 2배, A등급의 3배를 부담하게 된다. 따라서 동일 자치단체내 최고·최저세율간의 차이는 3배이다.

#### 표 4-5. 잉글랜드의 카운슬세의 세율구조

(단위: 파운드)

가격대	과세구간	가격대 D대비 세율
A	40,000이하	2/3
B	40,000 ~52,000	7/9
C	52,000~68,000	8/9
D	68,000~88,000	1
E	88,000~120,000	12/9
F	120,000~160,000	14/9
G	160,000~320,000	12/3
H	320,000이상	2

자료: "Local Property Tax Systems in the United Kingdom", 『부동산 과세평가체계의 현재와 미래』, 한국감정원 국세세미나 논문집, 2005. 10

주민 1인당 세율의 결정은 연간 예산소요액 중 중앙정부 지원금, 세외수입 등을 차감한 나머지 금액을 등급별 재산평가금액 총액으로 나누고 이를 환산하여 세율로 결정한다.

지방자치단체가 지방세율을 높게 책정하여 중앙정부(Cardiff시의 경우 Welsh Office)가 정한 표준 지출한도액을 초과하는 경우, 그 초과분은 다음 회계년도의 중앙지원금에서 공제되므로, 지나친 세율인상은 현실적으로 한계가 있다.

일부 재산권에 대해서는 경제발전을 촉진하기 위하여 과세액을 감면해 준다. 이러한 세금감면에 따른 결손액은 정부의 보조금에 의하여 보상받는다. 카운슬세의 면제대상에는 다음의 항목들이 있다.

- ① 18세이하 미성년자 및 20세 이하 학생,
- ② 대학과정 이상의 학생
- ③ 외국인 어학 연수생(외국인도 원칙적으로 과세대상임),
- ④ 직업훈련생,
- ⑤ 정신 지체 장애인,
- ⑥ 질병으로 인한 장기 입원환자,
- ⑦ 죄수 등.

그리고 감면대상에는 다음의 항목들이 있다.

- ① 주택에 거주하는 18세 이상의 성인수가 1인인 경우 25% 감면,
- ② 2주택 소유자의 경우 두번째 주택에 대해 50% 감면,
- ③ 산업 및 화물 운송 관련 재산에 대해서는 과세감정가의 25%만 부과,
- ④ 수산업 관련 재산에 대해서는 20%만 부과.

카운슬세 보조금(council tax benefit)은 소득이 낮은 납세자를 위한 것으로서 지방의회에 의해 운영되는 사회보장제도의 하나이다. 카운슬세 보조

금은 납세자가 납부해야 할 세액과 환경, 소득, 저축액에 의거하여 카운슬세의 전부 또는 일부를 공제해 주고 있다. 일반적으로 총소득이 낮을수록 높은 보조금을 공제받게 된다.

보조금의 청구는 납세자의 신청에 의해 이루어 진다. 신청시 납세자는 다음 두가지 방법중 하나에 의해 언제든지 신청할 수 있다.

- ① 납세자가 생활보조금 신청을 하는 경우, 카운슬세 보조금에 대한 신청도 함께 할 수 있으며, 신청서를 작성하여 관할지역의 지방사회보장국에 제출하면 된다.
- ② 생활보조금 신청을 하지 않는 경우 납세자는 지방의회에 카운슬세 보조금신청서를 작성하여 제출하면 된다.

지방의회는 납세자의 신청에 따라 해당 납세자의 보조금을 산출하기 위해 납세자의 환경과 소득, 저축액 및 생계비를 조사한다. 납세자의 환경이란 납세자의 나이, 가족상황, 장애자 여부 등을 뜻하며, 소득은 수입액과 기타 소득을 합한 것이다. 또 저축액은 투자 및 저축한 금액과 기타 자분을 뜻하는데 납세자의 저축이 £16,000이상이면 보조금을 받을 수 없으며, £3,000이하이면 납세자의 저축액을 보조금 산출시에 합산하지 않는다. 그리고 £3,000이상 £16,000미만에 해당되면 £3,000이상에 해당되는 매 £250마다 주당 £1로 계산한다.

카운슬세 보조금의 최대금액은 납세자가 납부해야 할 카운슬세의 100%이며 이때 스코틀랜드에서는 수도료를 제외한 나머지를 최대 보조금으로 한다. 결국, 납세자는 카운슬세의 총액을 보조금으로 공제받을 수 있게 된다.

카운슬세에 대한 납세자의 이의신청은 크게 과세대상 주택의 평가금액에 대한 이의신청과 납세의무에 대한 이의신청 그리고 벌과금에 대한 이의신청으로 나눌 수 있다.

먼저, 과세대상 주택의 평가금액에 대한 이의신청은 납세자 또는 해당 주

택의 소유자가 과세대상 주택의 평가금액에 대해 동의할 수 없다고 생각될 때 하는 것으로 당해년도 11월 30일까지 신청이 가능하다. 당해년도 11월 30일 이후의 이의 신청은 다음에 해당되는 경우에 한하여 할 수 있다.

- ① 과세대상 주택에 물리적 가치변화가 발생하여 평가금액이 수정되어야 할 경우,
- ② 해당 건물의 거주용 부분이 비거주용으로 또는 비거주용 부분이 거주용으로 용도변경된 경우,
- ③ 평가국의 재평가에 의한 변경의 경우.

이의신청을 위해 납세자는 관할지역의 평가국 지방사무소에 신청서를 제출한다. 평가국 지방사무소가 납세자의 신청사항에 대해 동의하게 되면 해당사항을 수정하고 지방의회에 통보하여 납세자의 세액이 조정된다. 그러나 동의하지 않거나 신청한 날로부터 6개월이 경과하도록 해결되지 않으면 공식적인 이의신청으로 처리되어 평가법원에 위임된다. 평가법원에서는 공청과 같은 법원심사과정을 거쳐 판결한다. 이의신청중에 있을 지라도 납세자는 카운슬세를 납부기한내에 납부하여야 한다.

납세의무에 대한 이의신청은 납세자가 카운슬세의 납세의무자라는 의회의 결정에 동의할 수 없거나, 특정 주택의 카운슬세를 납부하도록 한 의회의 결정에 동의할 수 없을 때, 그리고 감면사항등이 적용되지 않아 세액이 잘못 부과되었다고 생각될 때 신청할 수 있다. 이의신청을 위해 납세자는 의회에 해당 사실에 대한 납세자의 의견을 설명하여야 하며, 의회는 이의가 제기된 날로부터 2개월 이내에 납세자에게 회답하여야 한다. 만약 2개월이 경과하고도 해결되지 않았거나 의회의 회답에 납세자가 동의할 수 없는 경우에는 의회의 회답이 있는 날로부터 2개월내에 평가법원에 이의신청을 할 수 있다.

카운슬세를 담당하는 의회는 법에 의해 요구한 정보를 제공하지 않거나 허위정보를 제공한 납세자에게 벌과금을 부과할 수 있는데, 이에 납세자가

동의할 수 없는 경우 평가법원에 바로 이의신청을 제기할 수 있다. 이때의 이의신청을 별과금에 대한 이의신청이라 하고 별과금이 부과된 날로부터 2개월 이내에 신청하여야 한다.

## 2. 지방세 징수제도

지방세는 납세의무자에 대한 고지서 발부에 앞서 해당 주택의 재산가치에 대한 평가를 기초로 잠정세액을 산출하고, 산출된 세액을 해당 주택에 거주하는 성인수와 연계시켜 최종적으로 세액을 산정한다. 이렇게 부과액이 결정되면 자치단체에 의해서 각 납세의무자에게 납세고지서가 발부된다. 부과된 지방세의 납부는 월별로 분할하여 납부하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 발부된 납부고지서를 이용하여 납부하거나 은행계좌에서의 자동이체방식을 이용하여 납부한다. 지방세의 납부는 대체로 납기내에 98%이상 납부되고 있으나, 체납세가 발생할 경우 재산압류 및 형사고발을 강력하게 시행하고 있다.

카운슬세의 경우 지방자치단체에 의해서 부과되나, 모든 지방자치단체들이 카운슬세를 부과할 수 있는 권한을 가지는 것은 아니다. 카운슬세를 부과하고 징수하는 기관은 지방자치단체 가운데 하위 자치단체에 해당하는 시군(districts)이다. 부과권이 없는 자치단체들은 부과권이 있는 자치단체들로 하여금 대신하여 지방세를 징수하도록 요구함으로써 자신들의 세입에 충당하고 있다.

잉글랜드와 웨일즈에서는 상급자치단체에 해당하는 도의회(shire counties), 도시지역 도의회(metropolitan counties)들이 하급 자치단체에 해당하는 시군의회(shire districts)에 명령(요구)하는 것으로 되어 있다. 스코틀랜드는 이와 반대로 도의회가 징수한다.

예외적으로 최하급 자치단체의 성격을 지니는 교구에 대해서는 자신이 속한 자치단체에 있는 시군의회가 조례로서 정한다. 그러므로 지방자치단체

가운데 시군의회는 자신들의 재정은 물론 상·하위정부의 재정수요를 충당해 줄 수 있는 수준의 지방세를 부과·징수하고 있다.

그밖에 상수도공사(Water Authority)와 같은 공공기관은 직접 지방세를 징수할 수 있으며, 런던(Inner London)의 경우, 자치구가 런던교육청(London Education Authority)과 경찰(Metropolitan Police)기능에 필요한 경비를 충당할 목적으로 지방세를 부과한다.

비거주레이트의 징수는 잉글랜드와 웨일즈에서는 시군의회와 자치구의회가, 스코틀랜드에서는 도 및 시군의회가 담당하며, 징수액은 중앙의 공동관리소로 보내진다. 이들 공동관리소의 자금은 인구비례에 따라서 지방정부로 배분된다.

카운슬세의 경우 모든 개인별 또는 표준 커뮤니티 차지의 납세자에게는 세금의 납부를 알리는 고지서가 발급되나, 통합 카운슬세의 경우 거주재산의 소유자가 납세자로 되어 있으므로 해당 거주재산에 거주하는 각 개인에게는 고지서가 발급되지 않고 거주재산의 소유자에게 발급된다.

카운슬세의 납부는 납세자와 등록국의 이의가 없는 한 매달 분할납부를 원칙으로 한다. 이때 납세자가 납부기한까지 세금을 납부하지 않는 경우 납세자에게 2차고지를 하며, 2차고지가 있는 날로부터 7일 이내에 납부되지 않으면, 등록국은 납세자에게 2차고지의 납부기한일로부터 다시 7일 이내에 해당 년도동안 납부하여야 할 세금의 총액을 일시불로 납부하도록 하고 있다. 체납된 세금의 징수를 위하여 등록국은 법원에 제소할 수 있으며, 납세자가 체납하게 된 이유를 설명하도록 요구할 수 있다. 법원에서 납세자가 담세능력이 있으면서 납부하지 않았다고 판결하게 되면 납세자에게 의무이행명령을 내리게 된다. 이때 납세자는 체납된 세금과 함께 소송비용을 함께 납부하여야 한다. 일단 의무이행명령이 내려지면 등록국은 체납자의 재산으로부터 체납된 세금의 강제징수절차를 밟게 된다.

### 3. 시사점

영국은 지방세목이 카운슬세 1개 세목으로 16개 세목이 있는 우리나라와는 지방세제가 크게 다르므로 영국의 지방세정을 벤치마킹하는데 한계가 있다. 그러나 영국의 카운슬세가 재산보유과세이므로 우리나라의 재산세 관련 세정과 비교할 때 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 분할납부제도의 활성화이다. 일괄 납부를 원칙으로 하고 예외적으로 분할납부를 허용하고 있는 우리나라의 재산보유과세와 달리, 영국의 카운슬세의 납부는 납세자와 등록국의 이의가 없는 한 월별로 분할하여 납부하는 것을 원칙으로 하고 있다. 다만, 납세자가 납부기한까지 세금을 납부하지 않는 경우 납세자에게 2차고지를 하며, 2차고지가 있는 날로부터 7일 이내에 납부하지 않으면, 등록국은 납세자에게 2차고지의 납부기한일로 부터 다시 7일 이내에 해당 년도동안 납부하여야 할 세금의 총액을 일시불로 납부하도록 하고 있다. 향후 보유과세 강화로 납세의무자의 재산세부담이 크게 증가할 것이 예상되는 데, 납세의무자의 부담을 경감시킬 수 있도록 재산세의 일괄납부보다는 분할납부를 원칙으로 하는 방안의 도입을 검토할 필요가 있다.

둘째, 부과·징수주체의 다양화이다. 원칙적으로 카운슬세를 부과하고 징수하는 기관은 지방자치단체 가운데 하위 자치단체에 해당하는 시군이다. 그리고 부과권이 없는 자치단체들은 부과권이 있는 자치단체들로 하여금 대신하여 지방세를 징수하도록 요구함으로써 자신들의 세입에 충당하고 있다. 잉글랜드와 웨일즈에서는 상급자치단체에 해당하는 도의회, 도시지역 도의회들이 하급 자치단체에 해당하는 시군의회에 명령(요구)하는 것으로 되어 있다. 스코틀랜드는 이와 반대로 도의회가 징수한다. 그밖에 상수도공사와 같은 공공기관은 직접 지방세를 징수할 수 있으며, 런던의 경우, 자치구가 런던교육청과 경찰기능에 필요한 경비를 충당할 목적으로 지방세를 부과한다.

## 제5장 지방세정의 효율적 운영 방안

### 제1절 기본방향

지방세정은 지방세제의 집행을 의미한다. 지방세제가 합리적으로 구축되어 있어도 지방세정이 이를 제대로 집행하지 못하면 의도하지 않은 경제적 효과를 초래하기 때문에 지방세정의 효율적 운영은 지방세제 개선 못지않게 중요하다고 할 수 있다. 지방세정의 궁극적 목표는 지방세제에서 규정하고 있는 세수를 정확히 징수하는 데 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 조세채권·채무를 확정하고 이를 지방세수로 확보하는 지방세정이 합리적으로 정립되고 효율적으로 운영되어야 한다. 본 연구에서는 지방세정의 효율적 운영을 위한 방안을 납세편의 제고, 세무행정비용 절감, 지방세정환경 개선의 세가지 측면에서 검토하고자 한다. 이러한 세가지 목표를 달성하기 위한 구체적 방안들을 도출하기 위한 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 지방세정의 효율적 운용으로 납세의무자의 납세편의가 제고되어야 한다. 납세편의란 주어진 조세제도하에서 납세의무자의 납세협력을 최대한 이끌어 내는 것을 의미한다. 또 납세협력을 유도하기 위해서 납세의무자가 지방세를 최대한 편리한 방법으로 납부할 수 있도록 제도를 개선한다. 여기에는 주민세(소득할)의 징수 위탁 확대, 납세고지서 수령지 선택권 부여, 성실 납세자 우대제도 신설, 납부방법 다양화 등을 위한 방안들이 검토될 것이다.

둘째, 세무행정비용을 절감할 수 있어야 한다. 지방세무행정비용에는 지방세제 집행에 필요한 행정비용(administration cost)과 납세자의 납세와



관련하여 필요한 납세비용(compliance cost)이 있는데, 납세비용인 납세 협력비용과 납세순응비용의 절감은 납세편의 제고에 포함되므로 여기서는 행정비용의 절감을 목표로 대안을 마련한다. 세무행정비용 절감 방안은 체납세 관리방식 개선, 지방세정 조직·인력의 효율적 운용 등을 중심으로 대안을 검토하고자 한다.

셋째, 지방세정 환경을 개선하여야 한다. 지방세정 환경 개선방안은 이를 구성하는 요소 중 가장 중요한 지방세제와 국세행정을 중심으로 대안을 검토한다. 그러나 지방세제나 국세행정의 개선방안을 마련하는 것 자체가 하나의 중요한 연구과제이므로 본 연구에서는 범위를 한정하여 지방세제에 큰 변화를 가져온 재산세제 개편과 관련하여 지방세제를 개선하는 방안과 국세청과 지방자치단체간 정보 공유 확대방안을 중심으로 대안을 검토하고 합리적 방안을 제시하고자 한다.

이러한 세가지 기본방향 하에 지방세정을 효율적으로 운영하는 방안을 마련하기로 한다. 각각의 방안은 직접적으로는 납세편의를 제고하고 징세비용을 절감하는데 기여하겠지만, 그러나 상호 연계성으로 인하여 납세편의 제고를 위한 방안이 동시에 징세비용의 증대로 나타나는 경우와 같이 대안간에 경합관계인 방안도 있을 수 있다. 이와 같이 납세편의 제고와 세무행정비용 절감이라는 목표가 서로 상충되는 방안에 대하여는 어느 한 목표를 달성 하므로써 얻어지는 긍정적 효과가 다른 목표를 훼손함으로 잃어버리는 부정적 효과보다 크다면 이 방안을 선택하고자 한다.

## 제2절 납세편의 제고

### 1. 주민세(소득할) 징수 위탁

주민세(소득할)는 국세인 소득세, 법인세와 지방세인 농업소득세의 세액을 과세표준으로 하여 과세한다. 주민세와 농업소득세는 지방세에 속할뿐만 아니라 주민세 농업소득세할의 과세주체와 동일하므로 납세의무자는 농업소득세를 납부할 때, 주민세 농업소득세할도 함께 납부하면 된다. 그러나 주민세 소득세할과 주민세 법인세할은 과세주체가 국가와 지방자치단체로 서로 다르다. 국세인 소득세나 법인세가 원천징수 되는 경우에는 국세의 원천징수의무자가 지방세인 주민세의 특별징수의무자가 되어 국세와 지방세를 동시에 징수하므로 납세의무자의 납세불편을 야기 하지 않는다. 그러나 원천징수되는 경우외에는 납세의무자는 국세인 소득세와 법인세는 국세청에 그리고 지방세인 주민세 소득세할과 주민세 법인세할은 지방자치단체에 납부해야 한다. 납세의무자의 입장에서는 소득에 대한 조세를 납부하면서, 과세주체가 다르다는 이유로 과세주체별로 납부해야하는 불편이 있는 것이다. 따라서 주민세 소득세할과 법인세할의 징수를 국세청에 위탁하여, 국세청에서 국세 징수시 주민세 소득세할과 법인세할도 일괄 징수하여 지방자치단체로 이전하도록 함으로써 납세자의 납세편의를 증진하고 지방자치단체 세무행정비용을 절감하도록 한다. 다만 궁극적으로는 모든 주민세 소득세할과 법인세할을 대상으로 징수위탁을 실시하되, 실천의 용이성에 따라 장단기로 방안을 나누어 실시하도록 한다.

실시하기 용이한 단기적 방안부터 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 주민세 소득세할 중 종합소득세의 징수위탁을 확대한다. 즉, 납세의무자가 국세인 종합소득세를 신고납부할 때, 관련 주민세 소득세할도 함께

납부토록 하고, 국세청은 납부된 주민세를 일정 기간후 해당 지방자치단체에 이전하도록 한다. 이 방안은 비교적 실시 용이한 방안으로 일부 지방자치단체에서 국세청과 협약을 맺고 이미 실시되고 있다. 일부 지방자치단체(서울, 부산 등 광역시와 수원, 성남, 안양, 춘천 등 6개 지역)에서는 국세인 종합소득세를 신고·납부할 때 지방세인 주민세도 국세청에 납부할 수 있도록 하는 조치를 하고 있다. 따라서 이러한 조치를 전국 지방자치단체로 확산시키도록 한다.

둘째, 주민세 양도소득세할의 경우 양도소득세에 부가되는 주민세 소득할의 납세지를 현 거주지에서 양도 물건 소재지로 변경하도록 한다. 대개의 납세의무자는 양도소득세를 신고 납부할 때 양도 부동산 물건소재지 국세청에 양도소득세를 납부하고 관련 주민세도 물건소재지 지방자치단체에 납부한다. 그런데 주민세의 납세지는 현 거주지로 되어 있어, 물건소재지에 납부한 납세의무자의 경우는 주민세를 납부하지 않은 것으로 되어 체납으로 처리되는 사례가 많다. 따라서 주민세 양도소득세할의 경우 납세지를 현 거주지에서 물건소재지로 변경함으로써 납세편의를 도모한다. 이렇게 할 경우 납세지가 물건소재지로 고정되므로 납세의무자가 어느 곳에서 납부하더라도 세수귀속은 납세지 자치단체로 되어 징수행정면에서도 징세비 절감의 효과가 있다.

셋째, 주민세 법인세할의 경우 법인의 사업장이 동일 도내의 2개 이상의 시·군에 소재할 경우 본점 또는 주사무소(본점 또는 주사무소가 없는 경우에는 주된 사업장)소재지의 시·군에 일괄 납부하도록 한다. 그리고 이 경우 신고 납부받은 지방자치단체에서 관련 지방자치단체로 일정기간 후 당해 지방자치단체분을 이전하도록 한다. 나아가서 주민세 법인세할의 징수를 주된 징수의무자인 국세청에서 법인세 징수시 함께 징수하도록 하고, 국세청에서 일정기간 후 안분 기준에 따라 해당 시와 시·군에 배분할 수 있도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

이러한 단기적 방안을 제도로 정착시킬 수 있다면, 장기적으로는 종합소득세 관련 주민세(소득할)뿐만 아니라 주민세 양도소득세할, 주민세 법인세할 등 국세에 부가되어 징수되는 모든 주민세(소득할)를 납세의무자가 국세청에 일괄 납부할 수 있도록 하여 납세편의를 증진하고 세무행정 비용을 절감하도록 한다.

## 2. 납세고지서 수령지 선택권 부여

납세고지서 수령지 선택권은 납세고지서 수령에 어려움이 있는 납세자로 하여금 납세고지서의 수령이 편리한 곳을 등록하도록 하고 납세자가 지정한 장소로 납세고지서를 송달하게 함으로서 납세편의의 증진은 물론 고지서전달의 신속성 및 정확성을 도모하기 위한 제도를 의미한다.<sup>13)</sup>

현행 지방세법에는 서류의 송달장소로서 명의인의 주소, 거소, 영업소 또는 사업소에 송달(지방세법 제51조)하도록 하고 있으나 일반적으로 주민등록상의 주소지로 송달하고 있다. 그러나 사회전반에 따른 핵가족화 현상, 맞벌이 부부의 증가 등으로 주간 부재자가 증가하고 있으며, 납세자가 주소지 이외의 장소에서 취업, 요양, 학업 등으로 장기간 임시거주할 경우 등기우편에 의한 송달에 어려움이 발생하게 된다.

이러한 이유로 인해 납세고지서의 전달에 문제가 발생할 경우 납세자의 입장에서는 납세고지서수령을 위해 이동해야하는 불편이 있으며, 뿐만 아니라 납세고지서의 수령이 지연되어 납기에 쫓기게 될 수 있다. 한편 지방세무당국의 입장에서는 우편반송이 증가하여 송달비용이 증대되며, 반송되는 납세고지서의 정확한 주소파악을 위해 추가적인 행정인력이 소요될 수 있다.

그러므로 납세고지서의 수령이 곤란하고 거소가 예상되는 경우 고지서의

13) 납세고지서에는 1차적으로 지방세 납세의 고지 시에 송달하는 납세고지서, 납입통지서 뿐만 아니라 지방세 부과징수과정 전반에서 발생하는 모든 서류를 포함한다.

수령장소를 변경할 수 있도록 함으로써 납세고지서 전달상의 문제를 완화하기 위한 제도가 납세고지서 수령지 선택제도라고 할 수 있다. 납세고지서수령지 선택제도는 주민등록상의 주소지 이외의 지역중 납세자가 편리하게 수령할 수 있는 장소를 신청하게 하는 제도라는 점에서 납세의무자와 세무당국 모두에게 편리한 제도라고 할 수 있다.

납세고지서 수령지 선택권 제도의 도입가능성을 살펴보기 위해 현행 지방세법상 적법성, 신청대상자 등을 살펴보기로 하자.

첫째, 납세고지서 전달 장소를 납세의무자의 선택에 의하여 변경하는 것이 현행 지방세법 상 적법한 행위인지를 검토해 보기로 하자. 현행 지방세법에서는 납세고지서의 송달장소로서 주소, 거소, 영업소 또는 사업소를 규정하고 있기 때문에 납세고지서 수령자가 신청한 지역이 주소, 거소, 영업소, 사업소 중 하나에 해당해야 한다고 볼 수 있다. 이 경우 문제가 될 수 있는 부분은 주소와 거소가 될 수 있는 바, 주소는 생활의 근거가 되고 있는 곳으로 생계를 같이하는 가족 및 자산의 유무 등 생활관계의 객관적 사실에 따라 판정된다. 그리고 거소는 다소의 기간 계속하여 거주하는 장소로 주소와 같이 밀접한 생활관계가 발생하지 아니하는 장소를 의미한다. 따라서 납세자가 납세고지서 수령장소로서 신청하는 지역이 납세자가 다소의 기간 거주하는 장소일 경우에는 법적으로 문제가 발생하지 않는다고 볼 수 있다. 이와 관련하여 국세기본법에는 “송달장소가 아닌 다른 장소에서 교부할 수 있다”(국세기본법 제 9조)고 규정하여 전달장소의 확대를 꾀하고 있는데도 불구하고 현행 지방세법에서는 전달 장소를 주소, 거소, 영업소, 사업소로 한정하고 있어 다른 지역에서는 납세고지서 수령을 할 수 없도록 하고 있다. 따라서 현행 규정의 개정이 필요한 사항이라고 할 수 있다.

둘째, 납세고지서 송달장소 변경을 신청할 수 있는 신청대상자를 모든 납세의무자에게 허용할 것인가, 일정 요건에 해당하는 자로 한정할 것인가를 검토해 보기로 하자. 납세고지서의 수령지를 변경·신청할 수 있는 납세의

무자는 원칙적으로 현재의 수령지에서는 납세고지서를 전달받을 수 없거나 받을 수 있다 하더라도 수령이 불편한 경우라고 볼 수 있다. 결과적으로 납세자가 신청 여부를 판단할 문제이나 전적으로 납세자의 의지에 맡겨놓을 경우 납세고지서 전달체제에 혼란을 가중시킬 수도 있다. 그러므로 일정한 대상을 한정할 필요가 있다. 이러한 인식에서 납세고지서 수령지를 신청할 수 있는 납세자를 예상해 보면 첫째, 현재의 납세고지서 수령지에서 다른 곳으로 장기간 출타중인 납세자, 둘째, 과세물건지와 실거주지가 다른 납세자 즉 납세고지서 수령지에 토지·건물 등 소유재산이 있으나 실제적으로 타 지역에 거주하는 납세자, 셋째, 거주지 이외의 지역에서 사업장을 운영하는 경우, 넷째, 맞벌이 등으로 낮시간에 집을 비우기 때문에 납세고지서의 수령이 곤란한 경우 등이 해당될 수 있다. 이러한 대상중 네 번째의 경우 즉 맞벌이 등으로 낮시간에 집을 비우기 때문에 납세고지서의 수령이 곤란한 경우는 납세고지서 수령 신청장소가 가변적일 수 있다. 따라서 현행법상 지정된 장소가 아닐 수 있다는 점에서 신청대상이 될 수 있는지에 대한 고려가 필요하다. 이 경우 납세고지서 수령지 신청장소가 현행법에 명시된 주소, 거소, 영업소, 사업소일 경우에는 전혀 하자가 없다. 따라서 고려대상은 그 외의 지역으로 변경신청을 한 경우라고 볼 수 있다. 그러나 이경우에도 납세고지서 수령지 선택제도의 도입취지가 주민의 납세편의를 위한 것이라는 점을 주목하여 수령지를 변경함으로써 주민의 납세편의가 증진될 수 있다면 대상에 포함시키는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

### 3. 성실납세자에 대한 우대

현행의 가산세는 지방세법에 규정되어 있는 의무의 성실한 이행을 확보하기 위한 제도로서 주로 신고와 납부의무를 해태하였을 경우에 한해 적용하고 있다(〈표 5-1〉 참조).

표 5-1. 지방세의 세목별 가산세 현황

세목별		납 부 기 한	가 산 세	근 거 규 정
취득세		30일	- 신고불성실 가산세 · 20%: 신고×, 납부× - 납부불성실 가산세 · 1일당 3/10000 - 기한후 신고 · 신고불성실 가산세 50/100을 경감	지방세법 제121조 ①, ② 지방세법 제121조 2 ②
등록세		30일	- 신고불성실 가산세 · 20%: 신고×, - 납부불성실 가산세 · 1일당 3/10000	지방세법 제151조 ①, ②
레저세		익월 10일	- 신고불성실 가산세 · 10%: 신고×, - 납부불성실 가산세 · 1일당 3/10000	지방세법 157조 ①, ②
주민세	법인세할	사업년도 종료일부터 120일	- 신고불성실 가산세 · 20%: 신고×, - 납부불성실 가산세 · 1일당 3/10000	지방세법 제177조의 2 ③ 1호, 2호
	소득세할	소득세법에 의한 신고기간	- 납부불성실 가산세 · 1일당 3/10000	지방세법 제177조의 2 ④
담 배 소비세		익월 말	10% 30%	지방세법 제233조의 7 ① 지방세법 제233조의 7 ②
도축세		익월 5일	10%	지방세법 제234조의 4
사업소세		익월 10일	- 신고불성실 가산세 · 20%: 신고×, - 납부불성실 가산세 · 1일당 3/10000	지방세법 제250조 ④ 1호, 2호
지 역 개발세		익월 1일	- 신고불성실 가산세 · 20%: 신고×, - 납부불성실 가산세 · 1일당 3/10000	지방세법 제259조 ③ 1호, 2호

현행 가산세 제도가 간과하고 있는 사실중의 하나는 대부분의 납세자가 성실한 납세자라는 점이고 이러한 성실한 납세자에 대해서는 조세의 특성상

우대조치를 강구하지 않고 있다는 점이다. 조세의 특성은 반대급부 없이 강제적으로 징수하는 것이기 때문에 모든 납세자가 당연히 정해진 기한 내에 정해진 납세액을 납부해야 한다. 따라서 납부를 성실히 하는 납세자를 위해 특별한 우대제도의 강구 필요성을 느끼지 못하고 있는 것이다.

그러나 현대 조세행정의 방향은 고객지향적 행정서비스를 제공하고 이를 통한 납세비용의 절감을 도모하는 방향을 지향하고 있다. 그럼에도 불구하고 납세자에 대한 제재조치는 강구하고 있으면서 성실한 납세자에 대한 우대조치가 아직까지 마련되어 있지 않다는 것은 세무환경의 변화에 적절히 대응하고 있지 못한 사례중의 하나로 볼 수 있다. 또 논리적으로도 불성실한 납세자에게 제재조치가 적용된다면 이와 반대로 성실한 납세자에게는 우대조치가 적용되어야 양자간의 형평이 이루어질 수 있을 것으로 생각된다. 실무적으로도 성실한 납세자를 양산하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

조세우대조치는 이러한 인식을 기초로 하여 특별히 성실한 납세자에게는 가산세에 상응하는 우대조치를 적용하는 것을 의미한다. 이러한 조세우대제도는 단순히 조세의 납부는 국민의 의무이기 때문에 이를 해태할 경우 제재를 가하여야 한다는 인식보다는 조세순응을 확보한다는 차원에서 성실한 납세자에 대한 우대제도도 고려해볼 필요가 있다는 인식에서 출발하고 있다.

현행 지방세법 상 성실납세자 우대조치로 볼 수 있는 것으로 자동차세를 연세액 일시 납부에 따른 세액공제가 있다. 자동차세의 경우 현재 납기는 2기에 걸쳐 제1기분은 6월 16일부터 6월 30일까지 그리고 제2기분은 12월 16일부터 12월 31일까지로 되어 있다. 그런데 주민들의 납세편의를 위하여 일시납부를 허용하고 자동차세액의 일부를 공제하는 혜택을 주고 있다. 지방세법에서는 “납세의무자가 연세액을 일시에 납부하고자 하는 경우에는 매 기분 납부방법에 불구하고 다음의 기간 중에 연세액(일시에 납부한 이후의 기간에 해당하는 세액을 말한다)의 100분의 10을 공제한 금액을 연세액으로 신고납부할 수 있다. 이 경우 1월 중에 신고납부하는 경우에는 1월 16



일부터 1월 31일까지, 제1기분 납기중에 신고납부하는 경우에는 6월 16일부터 6월 30일까지, 3월 또는 9월에 분납하는 경우에는 3월 16일부터 3월 31일까지 또는 9월 16일부터 9월 30일까지 신고납부할 수 있다(지방세법 제 196조의 6 제3항)"라고 규정하고 있다. 연세액을 일시에 납부할 경우 1월 16일부터 1월 31일까지 연세액을 일시납부한 경우에는 1년분 세액의 100분의 10을 공제받게 되고, 3월 말에 분할 납부하면서 연세액을 전부 납부하였다면 4월부터 12월 까지 세액인 연세액의 3/4에 대한 100분의 10을 공제받게 된다. 이러한 세액 공제는 납세편의 시책의 하나로 성실납세자에 대한 우대제도인 측면도 있지만, 선납에 대한 금융비용을 보상해 준다는 측면도 있다.

성실납세자에 대한 우대제도로 검토해 볼 수 방안으로 신고납부세목인 취득세, 등록세 등의 성실 납부에 대한 세액공제이다. 이 제도는 현행 지방세법에는 성실 납부에 대한 세액공제제도가 없으므로, 최근 도입된 종합부동산세의 성실 납부에 대한 세액공제제도를 살펴보고 이를 준용하는 방안을 검토하고자 한다.

2005년 도입된 종합부동산세의 경우 도입 초기의 성실 신고납부를 위해서 불성실 신고납부자에 대하여는 가산세를 부과하며, 또한 납기내 성실 신고납부에 대하여는 세액을 공제해주고 있다. 즉, 종합부동산세법에서는 "종합부동산세 납세의무자가 신고하지 않거나 신고한 세액이 산출세액에 미달하는 때에는 당해 산출세액 또는 부족세액의 100분의 20에 상당하는 금액을 가산"(종합부동산세법 제16조 제1항, 제18조 제1항)하도록 하여 신고의무 해태에 대한 가산세제도를 두고 있다. 또한 납세의무자가 신고기한 내에 관할세무서장·한국은행 또는 체신관서에 종합부동산세를 납부하지 아니하였거나 산출세액에 미달하게 납부한 때에는 그 납부하지 아니한 세액 또는 부족세액에 대하여 {납부하지 아니한 세액(또는 부족세액) × 납부기한의 다음날부터 자진납부일 또는 납세고지일까지의 기간 × 금융기관의 연체대출

금에 대하여 적용하는 이자율을 감안하여 대통령령이 정하는 이자율}이라는 산식을 적용하여 계산한 금액을 가산한다(종합부동산세법 제16조 제2항, 제18조 제2항)라고 규정하여 납부의무 해태에 대한 가산세제도를 두고 있다. 다만, 종합부동산세법에서는 종합부동산세의 신고납부제도의 조기 정착을 위하여 일종의 페널티 제도인 가산세제도는 두되 3년간의 유예기간을 두고, 대신 성실 신고납부에 대한 인센티브제도 할 수 있는 세액면제제도를 두고 있다. 즉, 납기내에 종합부동산세의 신고납부 의무를 이행하는 경우에는 산출세액의 100의 3에 해당하는 금액을 산출세액에서 공제하도록 하고 있다(종합부동산세법 제3조).

종합부동산세와 같은 성실 납세자에 대한 세액공제제도를 취득세, 등록세 등 신고납부 세목에 도입하여야 한다. 세액 공제율은 종합부동산세처럼 100분의 3에 해당하는 금액으로 하되, 점차적으로 확대하여 가산세율과 같은 100분의 10까지 확대하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 다만, 세액 공제율 확대는 세액공제로 인한 세수감소 규모와 체납세율 감소 정도, 성실 납세로 확대에 의한 세무행정비 감소 정도 등 효과를 비교한 후에 심도 있게 검토할 필요가 있다. 한편 납세자 우대세율은 기간에 따라 달리 적용할 필요는 없는 것으로 생각된다. 그 이유는 가산세가 적용되는 기간은 납부기한부터 실제 납부할 때까지 장기간이 소요되는 경우도 있을 수 있으나 우대세율이 적용되는 시점은 일정기간 한정할 수 있고 그 기간이 길지 않기 때문이다. 다시 말해 우대세율이 적용될 수 있는 기한은 신고납부 세목인 취득세의 경우를 보면 통상 납기가 취득일로부터 30일이내이기 때문이다.

#### 4. 납부 방법 다양화

최근 정보화와 전산화의 발달을 반영하여 지방자치단체에서는 납세편의를 위해 다양한 납부방식을 도입하여 시행하고 있다. 그러나 현실적으로 일

부 제도의 경우 도입 취지도 합리적이고 실제 납세편의 증진효과가 큼에도 불구하고 경직된 부과·징수체계로 인하여 확산이 되지 못하는 경우가 있다. 그 중 하나로 지방세 신용카드 납부제도가 있다. 신용카드 납부제도는 납세자에게 카드납부 후 대금결제일까지 일종의 징수유예 효과를 주어 납세자 편의를 제고할 뿐만아니라 체납을 방지하여 징세비를 절감하자는 취지에서 도입된 제도이다. 그런데 이 제도는 카드납부에 따른 수수료를 납세자가 부담하도록 하고 있어, 도입 시 기대한 만큼 확산이 되지 못하고 있다. 카드납부에 따른 수수료를 납세자에게 부담시키고 있는 이유는 성립된 지방세 채무는 전액 지방세 금고에 수입되어야 하는데 카드납부수수료를 지방자치단체가 부담하는 경우에는 세수손실이 발생하는 것으로 인식하는 경직적 사고 때문이다. 따라서 많은 시·군·구에서 주민들의 납세편의를 위해 카드납부제를 도입하고는 있지만, 이용실적은 미미한 편이다. 경기도에서는 납세자가 카드납부 이용수수료를 부담하지 않도록 가맹점방식으로 카드납부를 실시하되, 수수료를 부담시키지 않는 대신 카드회사로부터 지방자치단체로의 입금은 다음달 13일에 일괄 이체시키는 방식을 채택하고 있다. 그러나 이 방식의 경우에는 카드사 부도 시 채권확보의 어려움 등 문제가 발생할 소지가 있어 타 지방자치단체로 확산되지 못하고 있다. 따라서 과세권자인 지방자치단체가 카드납부에 따른 수수료를 부담하도록 하여야 한다. 즉, 납세의무자는 부과된 지방세만을 카드로 납부하게 하고, 이에 따른 수수료를 지방자치단체가 부담하도록 하되 지방세액에서 차감하는 것이 아니라 세출항목에서 처리하도록 한다. 이렇게 함으로써 부과된 지방세액이 감소하는 것을 방지할 수 있고, 납세자의 편의를 제고하여 신용카드 납부가 활성화 될 수 있도록 한다.

새로운 부과·징수 방법으로 일본에서 자동차세, 수렵자등록세, 입렵세 등 세목과 같은 세목에 적용되는 증지징수방법의 도입을 검토할 필요가 있다. 증지징수방법이란 지방자치단체가 납세통지서를 교부하지 아니하고, 지

방자치단체에서 발행하는 증지를 사용해 지방세를 납부하도록 하는 방법으로, 징세비 절감의 효과도 있다. 구체적으로는 납세의무가 발생하는 것을 증명하는 서류나 그 밖의 물건에 증지를 붙이도록 하는 것이지만, 증지의 액면 금액에 상당하는 금액의 납부를 받은 후 납세필(納稅畢)을 찍는 것에 의해 이것을 대신할 수 있다. 현행 세목중 정액세율로 되어 있는 면허세나 주민세(균등할)에 증지징수 방법을 적용한다면 납세편의 제고와 징세비 절감을 도모할 수 있을 것으로 판단된다.

### 제3절 세무행정 비용 절감

#### 1. 체납세 관리 방식 개선

지방세 체납세 관리는 납세의무가 성립되어 부과된 지방세수는 전액 징수함으로써 조세채권은 반드시 확보한다는 의미에서 그 중요성이 있다. 그러나 그 중요성이 지나치게 강조됨으로써 대부분의 지방자치단체에서는 세정 업무의 상당 부분이 체납에 집중되게 되는 문제가 발생한다. 지방세무조직 인력에서 살펴 보았듯이 지방세무조직은 대부분은 부과, 징수, 체납관리로 구분되어 있으며, 현실적으로는 지방세무공무원들이 부과나 징수보다는 체납세 징수 업무에 과다하게 집중되어 있는 실정이다.

따라서 지방세 체납 관리 방식의 개선이 필요하다. 지방세 체납 관리 방식은 다음과 같이 개선되어야 한다.

첫째, 체납자 재산 조회 절차를 간소화하여야 한다. 체납세 관리에서 체납자 재산 파악이 상당히 중요한 의미가 있는데, 현실적으로 체납자 재산 조회가 어렵게 되어 있어 체납자 재산파악에 장애요인이 되고 있다. 금융자산조

회가 금융실명제법에 의해 당해 지점으로 한정되어 있어, 금융자산 파악에 애로가 있어 체납세 징수와 결손처분에 어려움이 많다. 금융점포수는 약 2,000여개이며 보험기관까지 포함하면 3,000여개이므로 개별적인 파악은 거의 불가능하다. 체납자와 관련하여 소득 관련 자료는 건강보험공단, 연금관리공단으로부터 제공받을 수 있으며, 부동산 관련 자료는 건교부로부터 제공받을 수 있는데 유독 금융자산만 재산조회를 각 지점으로 하도록 되어 있다. 따라서 당해 지점으로 한정되어 있는 금융자산조회를 금융권별(본점)로 일괄 조회가 가능하도록 금융실명제법 관련 조항을 개정한다. 또한 국외 이주자의 경우 출입국 관리소에서 파악하고 있는 외국주소를 지방자치단체가 접근할 수 있도록 허용한다.

둘째, 관허사업 제한을 수단으로 한 체납세 관리 활성화이다. 관허사업제한은 체납세 징수의 강력한 수단이나 정보의 부재로 이의 활용이 용이하지 않다. 따라서 관허사업 허가전에 체납여부의 조회가 가능하도록 정부공유를 확대하여야 한다. 세무서 등 국가기관과 체납프로그램을 공유하여 관허사업 허가전에 체납여부를 조회하도록 해야 한다. 즉, 관허사업을 허가하는 국가기관이나 지방자치단체에서 타 지방자치단체의 지방세 체납이 있을 경우에도 관허사업을 불허함으로써 체납자의 납부를 촉진하도록 한다. 현재 지방세 체납의 경우에 타 자치단체와의 연계가 쉽지 않기 때문에 조치하기 어려운 실정이나 지방세는 2006년부터 “지방세 통합시스템”의 구축으로 관허사업 제한을 통한 체납세관리가 가능할 것으로 보인다. “지방세 통합시스템”은 2005년 2월부터 보급을 시작하여 2006년 2월까지 마무리하고 1년간 확산기간을 가질 예정이다.

셋째, 현실적으로 징수하기 어려운 체납세에 대하여 결손처분 절차를 완화시켜 체납세 관리대상에서 제외함으로써 이의 관리에 소요되는 세무행정비용을 절감토록 한다. 체납세 중에서 체납액이 적고 징수가능성이 낮아 결손처분하는 것이 합리적임에도 불합리한 결손처분 기준으로 인하여 결손처

분을 못하는 경우가 있다. 주민세(소득할)의 경우 1996년 이전에는 국세인 소득세가 결손처분되면 지방세인 주민세(소득할)도 별도 절차 없이 결손처분이 가능하였으나 감사원 지적으로 지방세법 시행령의 조항(지방세법 시행령 제14조 제1항 3호)이 삭제되어 국세인 소득세가 결손처분되어도 지방세인 주민세의 경우 징수가 어려움에도 불구하고 결손처분하지 못하고 있다.<sup>14)</sup> 따라서 국세인 지방세가 결손처분된 경우에 지방세인 주민세(소득할)도 자동적으로 결손처분이 가능할 수 있도록 지방세법 시행령 규정을 개정하도록 한다. 즉, 1996년 12월 31일 지방세법 시행령 개정 시 삭제되었던 제14조(결손처분) ①, 3항을 부활하여 국세인 소득세가 결손처분된 경우 이에 관련된 주민세(소득할)도 별도 조치없이 결손처분이 가능하도록 함으로써 소액으로 회수가능성이 낮은 주민세 체납의 결손처분을 용이하게 한다.

또한 자동차세의 경우 체납은 주로 출고가 오래된 차량과 폐차된 차량에 부과된 자동차세에서 많이 발생한다. 현재는 출고된 지 12년 이상 된 차량에 대하여 감가상각을 감안하여 50% 세액경감을 적용하고 있는데, 이들 차량이 주로 체납대상이 되고 있다. 폐차된 차량이나 차령이 오래된 차량의 경우, 재산가치가 거의 없어 경매등 체납처분을 통해 자동차세를 징수하기 거의 불가능함에도 이에 부과된 자동차세를 결손처분하기가 어렵게 되어 있

14) 지방세법 시행령 제14조(결손처분)① 법 제30조의 3 제1항 제4호의 규정에 의한 결손처분은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 한한다(94년 12. 31 개정)

1. 납세자의 행방이 불명하거나 재산이 없다는 것이 판명된 때(91. 5. 23 개정)
2. 회사정리법 제241조의 규정에 의하여 체납한 회사가 납부의무를 면제받게 된 때(84. 4. 6 신설)
3. 삭제(96. 12. 31) (구령)3. 소득세법 또는 법인세법에 의한 소득세액 또는 법인세액을 과세표준액으로 하는 주민세의 경우 소득세액 또는 법인세액에 대하여 결손처분을 받은 때(84. 4. 6)

② 시장군수가 제1항 제1호의 규정에 의하여 결손처분을 하고자 할 때에는 체납자와 관계가 있다고 인정되는 행정기관에 조회하여 그 행방 또는 재산의 유무를 확인하여야 한다. 다만, 체납된 지방세가 10만원 미만인 때는 그러하지 아니하다(96. 13. 31개정)

다. 따라서 자동차세 체납대상 중 폐차된 차량이나 차령이 오래된 차량에 대하여는 결손처분 절차를 간소화 하여 이의 징수에 소요되는 비용을 절감하도록 한다.

## 2. 세무 조직 및 인력의 효율적 운용

### 가. 지방세 관련 조직 확충

#### 1) 과표 전담 조직 확대

2005년의 재산과세 개편으로 주택평가 업무가 급증하게 되었는데도, 지방자치단체에서는 과표 전담조직과 인력이 확충되지 않아, 주택의 정확한 평가 및 과세표준 결정이 이루어 지지 않고 있다. 따라서 우선적으로 직접 재산세를 과세하는 기초자치단체에 과표전담 조직을 설치하고 전담인력을 배치할 필요가 있다. 또한 현재 일반주택의 경우 과세표준 결정의 기준이 되는 표준주택의 비율을 적어도 현행 3%에서 5%이상으로 확대할 필요가 있다. 표준주택 비율이 비정상적으로 낮으면, 개별주택의 평가가 정확히 이루어질 수 없고, 이는 재산과세 부담의 불형평을 야기할 것이다.

#### 2) 읍·면동·에 재무담당 배치

재산세, 주민세 법인세할 등 현황과세가 필요한 업무에 대해서는 시·군·구 본청에서 업무를 이관하여 읍·면·동에서 담당하도록 업무분장을 개선할 필요가 있다. 현재 본청에서 직접 현황과세관련 업무를 담당하고 있는 자치단체의 경우, 정확한 과표산정에 어려움이 있다. 특히 면적이 넓은 군지역에서는 이러한 문제점이 더 부각된다. 따라서 읍·면·동 기능 전환을 하면서 폐지되었던 읍·면·동의 재무담당을 부활하여 재산관련세, 주민세 법인세할

등 현장 평가가 요구되는 세목 관련 업무를 담당하게 하여 업무의 효율성을 높이고 납세자의 요구에 신속하게 대응할 수 있도록 한다. 일부 시·군에서는 재무담당을 읍·면·동에 재배치하여 현황과세 관련 업무의 효율성을 높이는 사례가 있다.

## 나. 인력확충 및 교육확대

### 1) 전산 전문인력 확충

지방세정 업무 전산화 확산 추세에 따라 요구되는 전산 전문인력을 확충하기 위하여 전산 전문직의 신설이 필요하다. 지방세무 업무성격이 점차 전문성을 요구하고 업무전산화에 따라 전산관련 업무지식이 요구되므로, 이미 결정된 전산전문직 신설을 조속한 시일내에 실시하여 지방자치단체에서 전산전문인력을 확충할 수 있도록 한다. 또한 지방세무직 충원율이 80%에 미달하는 일부 자치단체의 경우 지방세무직 충원율을 80%수준까지 높일 필요가 있다.

### 2) 중앙단위 교육훈련 강화

지방세무 업무성격에 점차 전문성을 요구하고 업무전산화에 따라 전산업무지식이 요구되는바, 이러한 업무환경의 변화에 적응하고 업무수행 능력을 제고할 수 있도록, 중앙단위의 교육을 강화할 필요가 있다. 현재 중앙단위에서 지방세정업무 관련 교육을 실시하고 있는 곳은 자치인력개발원이다. 그런데 지방세무공무원에 대한 업무교육의 필요성은 증가하고 있는데, 자치인력개발원의 지방세정업무 관련 교육은 수강규모면에서 1997년이래 지속적으로 감소하고 있다. 따라서 지방세무공무원의 업무능력 향상을 위해 중앙단위 교육과정의 질적 수준향상과 함께 수강규모를 확대할 필요가 있다.



### 3) 지방 세무공무원의 세무사 자격 우대 조치 부여

지방세무공무원에게 국세청 직원에게 부여하는 세무사 자격시험 우대조치(1차시험 면제 등)와 같은 혜택을 부여한다. 과거의 지방세무사 신설방안은 실효성이 없으므로 사기진작을 위하여 국세청 직원과 동일하거나 이에 준하는 혜택을 지방세무 공무원에게도 부여하는 방안의 검토가 필요하다. 기초자치단체의 지방세정을 책임지는 고위직인 세정과장(5급)이 일반행정직으로 되어 있어 지방세무직의 승진이 적체의 요인이 되고 있으므로, 세정과장을 일반행정직에서 세무직으로 변경한다.

## 3. 양도소득세 취득의제일 변경

양도소득세의 취득의제일을 공시지가제도가 도입된 1990년 1월 1일을 기준일로 변경한다. 현재 양도소득세의 취득의제일이 공시지가제도가 도입되기 이전인 1985년 1월 1일로 되어 있다. 그런데 일반적으로 지방자치단체의 서류 보관 기간이 10년으로 한정되어 있기 때문에 1985년 당시 토지등급관련 기록이 미비된 경우가 많고, 또한 1985년도에 시행된 토지등급제에 따른 토지가격은 내용도 정확하지 않아 민원소지가 많다. 따라서 소득세법 관련 조항을 개정하여 양도소득세 취득의제 기준일을 공시지가제도가 도입된 1990년 1월 1일로 변경하는 것이 바람직하다. 이렇게 할 경우 공시지가는 전산화가 되어 있어 조회도 용이하고 자료도 정확하므로 납세자 입장에서 편리하고 이해하기 쉬어 세무행정비 절감과 함께 납세편의도 증진할 수 있다.

## 제4절 지방세정 환경 개선

### 1. 비주택 부동산 평가방식 개선

지방세정환경은 크게 지방세제, 지방재정제도, 국세 제도 및 세정이라고 할 수 있다. 지방세제 등 지방세정환경이 합리적으로 조성되어 있지 않으면, 지방세정을 효율적으로 운영하는데 한계가 있다. 따라서 본절에서는 지방세정의 효율적 운영을 위하여 지방세정환경을 개선하는 방안을 검토해보기로 한다. 우선 지방세제를 개선하는 방안을 살펴보기로 한다. 지방세정과 관련한 지방세제의 개선방안은 주로 지방세제 간소화, 공평과세 실현을 위한 과표산정체계 합리화 등이 있을 수 있겠지만, 지방세제의 개선방안을 마련하는 것은 그 자체가 하나의 연구과제로서 본 연구의 범위를 넘는다고 할 수 있다. 따라서 본 절에서는 최근의 지방세제에 큰 변화를 가져온 재산세제 개편과 관련하여 시급히 개선해야 할 과제로 한정하여 개선방안을 제시하고자 한다.

2005년 재산세제 개편으로 주택의 경우 토지와 건물을 일체로 과세하게 되었다. 그런데 공동시설세의 경우는 건물만을 과세대상으로 하고 있어 공동시설세 과세를 위해서는 일체로 시가 평가된 주택의 건물가치를 별도로 평가해야 한다. 이에 따라 재산세제 개편으로 주택 보유과세의 공평과세 실현이라는 목표는 달성하였지만, 공동시설세 과세를 위해 주택의 건물과표를 별도로 평가할 수 밖에 없게 되어 주택과표 일원화의 또 다른 목표인 세무행정비용 절감은 달성하기 어렵게 되었다.

이와 같이 상당한 세무행정비용이 소요되는 공동시설세의 건물분 과세평가 방식은 다음과 같이 개선하는 것이 바람직하다.

첫째, 주택의 경우에는 지방자치단체가 자율적으로 주택가격의 일정분을

건물분으로 결정하도록 하고, 주택의 건물가치에 해당하는 부분에만 공동시설세를 부과하도록 한다. 그러나 주택의 건축물의 경우는 건물과표와 토지과표를 종전과 같이 별도로 산정하고 있으므로 현행대로 공동시설세를 과세하도록 한다.

둘째, 현재 공동시설세의 과표를 건물가격에서 재산세액으로 변경하고 세율은 재산세액의 일정율로 과세하되 현재보다 낮게 책정하도록 한다. 03년 결산기준으로 공동시설세 규모는 4,289억 65백만원으로 재산보유과세 규모 2조 6,088억 46백만원(재산세 9,438억 38백만원, 종합토지세 1조 6650억 8백만원)의 16.4%에 해당된다. 따라서 주택에 대한 공동시설세의 과세표준은 재산세액으로 하고 세율은 15%정도 수준에서 결정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

또한 현재 주택의 건물은 과표가 분리되어 있는데, 건물과 부속토지를 통합하여 평가하는 시가방식으로 전환하여 시가 반영의 정확도를 높혀 주택과 주택의 부동산간의 세부담 형평성을 제고해야 한다. 그러나 현행 종합부동산세가 주택의 건물은 과세대상에서 제외하고 있어, 주택의 건물의 과표 일원화는 공동시설세 건물과표 산정문제(지방세 부문)와 종합부동산 토지과표 산정문제(국세부문)가 동시에 발생하므로 신중한 접근이 필요하다. 즉, 주택의 건물의 과표일원화는 시가 반영의 정확도 제고를 통한 과세물건간 세부담 형평성 제고의 장점은 있으나, 현행 세제하에서는 공동시설세, 종합부동산 부과를 위해 건물분과 토지분 과표를 별도로 다시 산정하는 단점이 있다. 따라서 주택의 건물의 과표일원화는 장기적으로 공동시설세나 종합부동산세의 개편과 동시에 검토할 필요가 있다.

## 2. 국세청·지방자치단체간 정보 공유 확대

지방세정 환경중 국가의 세제와 국세행정도 지방세정에 미치는 영향이 크므로 이를 개선하는 방안을 마련해야겠지만, 이것은 광범위하고 심도있는 연구가 필요한 주제로서 본연구의 범위를 초과한다. 따라서 본연구에서는 국세행정을 담당하는 국세청과 지방세정을 담당하는 지방자치단체간 정보공유를 확대하는 방안을 중심으로 대안을 제시하고자 한다.

국세청과 지방자치단체가 정보공유를 확대하기 위해서 우선적으로 국세청과 지방자치단체간 전산망의 상호 이용 접근성을 제고할 필요가 있다. 국세청 전산망에 접근할 수 있는 지방자치단체 지방세정 담당자의 범위를 확대하여 접근성을 제고할 뿐만아니라, 국세청의 관련 담당자도 지방자치단체의 지방세 전산망에 용이하게 접근할 수 있도록 한다. 이렇게 지방자치단체의 세정 담당자가 업무상 필요시 국세청 정보망에 접근하는 것이 용이하도록 제도화함으로써 지방세 과세, 체납세 정리 등 업무가 효율적으로 이루어질 수 있을 것이다. 예를 들면 면허세 부과시 지방자치단체가 국세청 전산망에 접속하여 사업자 등록의 취소 여부 등을 파악할 수 있도록 허용하면 과세 대상자가 아닌 납세자에 대한 면허세 부과를 방지할 수 있을 것이다.

국세청 정보망에 대한 지방자치단체의 접근허용으로 사생활침해, 정보오용 등이 우려된다면, 단계적으로 이를 허용하는 방안을 추진토록 한다. 우선적으로 광역자치단체부터 허용하고 기초자치단체로 확대하면서, 접근이 가능한 지방세정 담당자를 세정과장 등 일부로 한정하고 점진적으로 확대하도록 한다. 현재 지방세 전산망은 지방자치단체 간 전산프로그램이 상이하지만, 지방세 전산프로그램이 정비된 이후에는 국세청에서 지방세 전산망에 접근이 용이하도록 제도를 개선할 필요가 있다. 또한 지방자치단체의 G4C 접근을 용이하게 하여 국세·지방세간 정보공유를 확대함으로써 지방세무비용절감등 세정효율성을 제고한다.



## 제6장 요약 및 정책건의

### 제1절 요약

본 연구는 지방세정의 핵심인 지방세 부과·징수체계, 지방세무 조직과 인력, 지방세정환경을 중심으로 현황과 문제점을 분석하고 파악된 문제점을 바탕으로 지방세정의 목표인 납세편의 제고, 세무행정 비용 절감, 지방세정 환경 개선에 합당한 지방세정 개선 방안을 제시하는 것을 목적으로 연구를 진행하였다. 본 연구는 직접 지방세정업무를 담당하는 기초자치단체를 대상으로 연구를 진행하였으며, 필요할 경우에는 광역자치단체의 세정도 연구대상에 포함하였다.

현행 지방세 부과·징수체계를 살펴보면, 우선 부과·징수절차는 세액을 구체적으로 확정하는 부과와 이를 지방세수입으로 확보하는 징수로 나누어 볼 수 있는데 실제 업무상으로는 일련의 연결된 과정으로 진행된다. 지방세 부과·징수 방법은 신고납부, 보통징수, 특별징수로 나누어 지는데 동일 세목에 있어서도 혼재되어 집행된다. 지방세무조직은 자치단체별로 다소 차이는 있지만, 크게 부과업무와 징수업무가 엄격히 구분하여 담당하는 과정별 조직형태로 운영하는 지방자치단체와 시도세와 시군구세를 구분하여 세목별로 부과징수를 담당하는 세목별 조직형태로 운영하는 지방자치단체로 구분할 수 있다. 그리고 직접적인 부과·징수 업무는 기초자치단체에서 수행하며, 지방세제의 전반적 운용과 관련된 업무는 광역자치단체에서 수행한다. 지방세무직 공무원은 행정직군, 세무직렬, 지방세직류에 속하는데 6급이하

로 구성되어 있고 지방세무업무를 총괄하는 세정과장은 일반직 사무관으로 보임하도록 되어 있다. 지방세제, 지방재정제도, 국세제도 등은 지방세 부과·징수체계를 둘러싼 지방세무환경이라고 할 수 있는데 복잡한 지방세 체계, 지방세입(歲入)에서 차지하는 낮은 지방세수 비중, 국세청과 지방자치단체간 정보공유 부재 등의 특징을 가지고 있다.

이러한 현황 분석을 바탕으로 파악된 문제점은 다음과 같다. 우선 부과·징수체계에 있어서는 주민세(소득할)의 경직된 징수방법, 경직된 송달방식, 납세편의 시책 확대 저해, 지방세 체납 과다 등의 문제점이 있는 것으로 나타났다. 다음으로 지방세무 조직과 인력에 있어서는 국세에 비하여 열악한 조직과 인력, 비합리적 업무 분장, 신규 업무 발생에 따라 소요되는 인력 미공급, 전산전문 인력부족, 중앙단위 교육훈련 인원의 축소, 지방 세무공무원의 사기 침체 등 문제점이 있음을 파악할 수 있었다. 그리고 지방세정을 둘러싼 환경 중에서 가장 중요한 지방세제에 대한 현황 분석을 통해 다음과 같은 특징과 이에 따른 문제점을 파악할 수 있었다. 현행 지방세제는 과반에 가까운 세목의 세수조달 역할 미약, 목적세목 과다, 부가세형의 과세형태 과다, 다양한 조세감면제도의 특징을 가지고 있었다. 그리고 이러한 특징으로부터 과다한 징세비용(납세협력비용 및 세무행정비용), 세무비리 요인의 제공, 세부담의 수직적·수평적 불공평을 초래, 과다한 정책세제 운영으로 인한 자원배분의 왜곡 등의 문제점이 발생한다. 그리고 지방재정제도에 대한 분석으로 부터는 지방세수 확보에 대한 지방자치단체의 노력부족, 징세노력 유인장치 부족이라는 문제점이 있음을 알 수 있었다. 즉, 지방세가 자주재원의 근간임에도 불구하고 지방세입에서 차지하는 비중이 너무 낮아 지방세에 대한 관심은 그 만큼 낮을 수밖에 없어, 대부분의 기초자치단체에서는 지방세수의 확보보다는 의존재원인 지방교부세나 국고보조금의 확보에 관심을 기울이게 되는 문제점이 있다. 또한 지방교부세와 조정교부금의 배분방식에 지방세 징세노력이 반영될 여지가 적어 지방세에 대한 무관심을 야기하도록 되어 있다.

그리고 국가세정과 지방세정간에 정보공유가 부재함으로써 체납세 관리 등에 지방세정 운영에 애로가 발생하는 문제가 있는 것으로 나타났다.

외국의 지방세정에 대한 벤치마킹으로 다음과 같은 시사점을 얻었다. 일본의 지방세정으로 부터는 증지징수 방법, 체납원인별 가산세율 차등화, 다양한 송달방법을 파악할 수 있었다. 그리고 미국의 지방정부 세정으로 허위 신고나 납세회피 목적의 신고납부 해태에 대한 페널티 성격이 짙은 가산세 제도의 적용과 체납세 징수 효율화를 위한 원천징수의무자에 대한 즉각납부강제조치에 의한 세금납부의 강제제도를 파악할 수 있었다. 또한 영국의 지방세정에서는 분할납부제도의 활성화와, 다양한 지방세 부과 징수 주체를 파악할 수 있었다. 특히 재산보유과세인 카운슬세의 분할납부를 원칙으로 하는 영국의 납부방식은 향후 보유과세 강화로 납세의무자의 재산세부담이 크게 증가할 것으로 예상되는 우리나라 재산세와 관련하여 시사하는 바가 크다.

끝으로 이러한 문헌조사, 면접조사 등을 통하여 파악한 지방세정의 현황과 문제점을 중심으로 지방세정의 효율적 운영 방안을 제시하였다. 지방세정의 효율적 운영을 위해서는 납세편의 제고, 세무행정비용 절감, 지방세정 환경 개선이 필요하다는 목표의식하에 대안을 분석·검토하고 방안을 제시하였다. 납세편의 제고를 위해서 주민세(소득할) 징수 위탁, 납세고지서 수령지 선택권 부여, 성실납세자에 대한 우대, 납부방법의 다양화를 방안으로 제시하였다. 또한 세무행정비용 절감을 위해서 체납세 관리 방식 개선, 세무조직 및 인력의 효율적 운용, 양도소득세 취득의제일 변경을 방안으로 제시하였다. 그리고 지방세정 환경 개선을 위해서 지방세제에 있어서는 비주택 부동산 평가방식 개선을 방안으로 제시하였으며, 국가세정과과의 관계에서 국세청·지방자치단체간 정보 공유 확대를 방안으로 제시하였다.

## 제2절 정책건의

### 납세편의 제고

#### 주민세(소득할) 징수 위탁

첫째, 주민세 소득세할 중 종합소득세의 징수위탁을 확대한다. 즉, 납세의 무자가 국세인 종합소득세를 신고납부할 때, 관련 주민세 소득세할도 함께 납부토록 하고, 국세청은 납부된 주민세를 일정 기간후 해당 지방자치단체에 이전하도록 한다. 이미 일부 지방자치단체(서울, 부산 등 광역시와 수원, 성남, 안양, 춘천 등 6개 지역)에서는 주민세 종합소득세를 신고납부할 때 지방세인 주민세도 국세청에 납부할 수 있도록 하는 조치를 하고 있는데, 이러한 조치를 전국 지방자치단체로 확산시키도록 한다.

둘째, 주민세 양도소득세할의 경우 양도소득세에 부가되는 주민세 소득세의 납세지를 현 거주지에서 양도 물건 소재지로 변경하도록 한다. 대개의 납세의무자는 양도소득세를 신고납부할 때 양도 부동산 물건소재지 국세청에 양도소득세를 납부하고 관련 주민세도 물건소재지 지방자치단체에 납부한다. 그런데 주민세의 납세지는 현 거주지로 되어 있어, 물건소재지에 납부한 납세의무자의 경우는 주민세를 납부하지 않은 것으로 되어 체납으로 처리되는 사례가 많다. 따라서 주민세 양도소득세할의 경우 납세지를 현 거주지에서 물건소재지로 변경함으로써 납세편의 제고와 세무행정비용 절감을 도모한다.

셋째, 주민세 법인세할의 경우 법인의 사업장이 동일 도내의 2개 이상의 시·군에 소재할 경우 본점 또는 주사무소(본점 또는 주사무소가 없는 경우에는 주된 사업장)소재지의 시·군에 일괄 납부하도록 한다. 그리고 이 경우 신고납부받은 지방자치단체에서 관련 지방자치단체로 일정기간 후 당해



지방자치단체분을 이전하도록 한다. 나아가서 주민세 법인세할의 징수를 주된 징수의무자인 국세청에서 법인세 징수시 함께 징수하도록 하고, 국세청에서 일정기간 후 안분 기준에 따라 해당 시와 시·군에 배분할 수 있도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

넷째, 장기적으로는 납세의무자가 국세를 납부할 때 국세에 부가되어 징수되는 모든 주민세(소득할)를 국세청에 일괄 납부할 수 있도록 하여 납세편의를 증진하고 세무행정 비용을 절감하도록 한다.

## 납세고지서 수령지 선택권 부여

납세고지서 수령에 어려움이 있는 납세자(① 현재의 납세고지서 수령지에서 다른 곳으로 장기간 출타 중인 납세자, ② 과세물건지와 실거주지가 다른 납세자 ③ 거주지 이외의 지역에서 사업장을 운영하는 경우, ④ 맞벌이 등으로 낮시간에 집을 비우기 때문에 납세고지서의 수령이 곤란한 경우)로 하여금 납세고지서의 수령이 편리한 곳을 등록하도록 하고 납세자가 지정한 장소로 납세고지서를 송달하게 함으로서 납세편의의 증진은 물론 납세고지서 전달의 신속성 및 정확성을 도모한다.

## 성실납세자에 대한 우대

현대 조세행정의 방향은 고객지향적 행정서비스를 제공하고 이를 통한 납세비용의 절감을 도모하는 방향을 지향하고 있음에도 불구하고 납세자에 대한 제재조치는 강구하고 있으면서 성실한 납세자에 대한 우대조치는 아직까지 거의 마련되어 있지 않다. 불성실한 납세자에게 제재조치가 적용된다면 이와 반대로 성실한 납세자에게는 우대조치가 적용되어야 양자간의 형평이 이루어질 수 있을 것이다. 종합부동산세와 같은 성실 납세자에 대한 세액공제제도를 취득세, 등록세 등 신고납부 세목에 도입하도록 한다. 세액 공제율

은 종합부동산세처럼 100분의 3에 해당하는 금액으로 하되, 점차적으로 확대하여 가산세율과 같은 100분의 10까지 확대하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다. 다만, 세액 공제를 확대는 세액공제로 인한 세수감소 규모와 체납세율 감소 정도, 성실 납세로 확대로 인한 세무행정비 감소 정도 등 효과를 비교한 후에 심도 있게 검토할 필요가 있다. 그러나 납세자 우대세율은 적용할 수 있는 기간이 길지 않기 때문에 기간에 따라 달리 적용할 필요는 없을 것으로 생각된다.

## 납부 방법 다양화

카드납부 방법의 활성화를 위하여 과세권자인 지방자치단체가 카드납부에 따른 수수료를 부담할 수 있도록 한다. 즉, 납세의무자는 부과된 지방세만을 카드로 납부하게 하고, 이에 따른 수수료를 지방자치단체가 부담하도록 하되 지방세액에서 차감하는 것이 아니라 세출항목에서 처리하도록 한다. 이렇게 함으로써 부과된 지방세액이 감소하는 것을 방지할 수 있고, 납세자의 편의를 제고하여 신용카드 납부가 활성화될 수 있도록 한다. 또한 새로운 부과·징수 방법으로 일본에서 자동차세, 수렵자등록세, 입렵세 등 세목에 적용되는 증지징수방법의 도입을 검토할 필요가 있다. 현행 세목중 정액세율로 되어 있는 면허세나 주민세(균등할)에 증지징수 방법을 적용한다면 납세편의 제고와 징세비 절감을 도모할 수 있을 것으로 판단된다.

## 세무행정 비용 절감

### 체납세 관리 방식 개선

첫째, 체납자 재산 조회 절차를 간소화 한다. 당해 지점으로 한정되어 있는 금융자산조회를 금융권별(본점)로 일괄 조회가 가능하도록 금융실명제법

관련 조항을 개정한다. 또한 국외이주자의 경우 출입국 관리소에서 파악하고 있는 외국주소를 지방자치단체가 접근할 수 있도록 허용한다.

둘째, 관허사업 제한을 수단으로 한 체납세 관리 활성화이다. 지방자치단체와 국가기관이 체납프로그램을 공유하여 관허사업 허가전에 체납여부를 조회하도록 하고, 국가기관이나 지방자치단체가 타 지방자치단체의 지방세 체납이 있을 경우에는 관허사업을 불허하도록 함으로써 체납자의 납부를 촉진하도록 한다.

셋째, 현실적으로 징수하기 어려운 체납세에 대하여 결손처분 절차를 완화시킨다. 국세인 지방세가 결손처분된 경우에 지방세인 주민세(소득할)도 자동적으로 결손처분이 가능할 수 있도록 지방세법 시행령을 개정하도록 한다(제14조(결손처분) ①, 3항을 부활). 또한 자동차세 체납대상 중 폐차된 차량이나 차령이 오래된 차량에 대하여는 결손처분 절차를 간소화하여 이의 징수에 소요되는 비용을 절감하도록 한다.

## 세무 조직 및 인력의 효율적 운용

첫째, 재산세 과세표준 평가관련 조직을 확대한다. 2005년의 재산과세 개편으로 주택평가 업무가 급증하게 되었으므로, 기초자치단체에 과표전담 조직을 설치하고 전담인력을 배치할 필요가 있다. 또한 일반주택의 경우 과세표준 결정의 기준이 되는 표준주택의 비율을 적어도 현행 3%에서 5%이상으로 확대할 필요가 있다.

둘째, 읍·면·동의 세무행정 기능을 확대한다. 재산세, 주민세 법인세할 등 현황과세가 필요한 업무에 대해서는 시·군·구 본청에서 업무를 이관하여 읍·면·동에서 담당하도록 업무분장을 개선할 필요가 있다.

셋째, 지방세정 업무 전산화 확산 추세에 따라 요구되는 전산 전문인력을 확충하기 위하여 전산 전문직의 신설이 필요하다. 또한 지방세무직 충원을

이 80%에 미달하는 일부 자치단체의 경우 지방세무직 충원율을 80%수준까지 높일 필요가 있다.

넷째, 중앙단위 지방세정교육을 강화한다. 지방세무 업무성격에 점차 전문성을 요구하고 업무전산화에 따라 전산업무지식이 요구되는바, 이러한 업무환경에 변화에 적응하고 업무수행 능력을 제고할 수 있도록, 중앙단위의 교육을 강화할 필요가 있다.

다섯째, 지방세무공무원에게 국세청 직원에게 부여하는 세무사 자격시험 우대조치(1차시험 면제 등)와 같은 혜택을 부여한다. 지방세무 공무원의 사기진작을 위하여 국세청 직원과 동일하거나 이에 준하는 혜택을 지방세무 공무원에게도 부여하는 방안의 검토가 필요하다. 또한 기초자치단체의 지방세정을 책임지는 고위직인 세정과장(5급)을 일반행정직에서 세무직으로 변경하도록 한다.

## 양도소득세 취득의제일 변경

현재 1985년 1월 1일로 되어 있는 양도소득세의 취득의제일을 공시지가 제도가 도입된 1990년 1월 1일로 변경한다. 일반적으로 지방자치단체의 서류 보관 기간이 10년으로 한정되어 있기 때문에 1985년 당시 토지등급 관련 기록이 미비된 경우가 많고, 또한 1985년도에 시행된 토지등급제에 따른 토지가격은 내용도 정확하지 않아 민원소지가 많다. 따라서 양도소득세 취득의제 기준일을 공시지가제도가 도입된 1990년 1월 1일로 변경하도록 한다.

## 지방세정 환경 개선

### 비주택 부동산 평가방식 개선

2005년 재산세제 개편으로 주택의 경우 토지와 건물을 일체로 과세하게

되었다. 그런데 공동시설세의 경우는 건물만을 과세대상으로 하고 있어 부과징수를 위해서는 일체로 시가 평가된 주택의 건물가치를 별도로 평가해야 하므로 상당한 세무행정비용이 소요되고 있다. 따라서 공동시설세의 건물분 과세평가 방식은 다음과 같이 개선하도록 한다. 첫째, 주택의 경우에는 지방자치단체가 자율적으로 주택가격의 일정분을 건물분으로 결정하도록 하고, 주택의 건물가치에 해당하는 부분에만 공동시설세를 부과하도록 한다. 그러나 주택의 건축물의 경우는 건물과표와 토지과표를 종전과 같이 별도로 산정하고 있으므로 현행대로 공동시설세를 과세하도록 한다. 둘째, 현재 공동시설세의 과표를 건물가격에서 재산세액으로 변경하고 세율은 재산세액의 일정율로 과세하되 현재보다 낮게 책정하도록 한다. 즉, 주택에 대한 공동시설세의 과세표준은 재산세액으로 하고 세율은 15%정도 수준에서 결정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

## 국세청·지방자치단체간 정보 공유 확대

국세청과 지방자치단체간 전산망의 상호 이용 접근성을 제고할 필요가 있다. 국세청 전산망에 접근할 수 있는 지방자치단체 지방세정 담당자의 범위를 확대하여 접근성을 제고할 뿐만아니라, 국세청의 관련 담당자도 지방자치단체의 지방세 전산망에 용이하게 접근할 수 있도록 한다. 이렇게 함으로써 지방세 과세, 체납세 정리 등 업무가 효율적으로 이루어 질 수 있을 것이다. 다만, 국세청 정보망에 대한 지방자치단체의 접근허용으로 사생활침해, 정보오용 등이 우려된다면, 우선적으로 광역자치단체부터 허용하고 기초자치단체로 확대하면서, 접근이 가능한 지방세정 담당자를 세정과장 등 일부로 한정하고 점진적으로 확대하도록 한다.

## 【참고문헌】

- 곽태원, 『조세론』, 법문사, 2000.
- 국중호, 『주요국의 조세제도-일본편-』, 한국조세연구원, 2004.
- 국세청, 『국세통계연보』, 각년도.
- 권강웅, 『지방세강론』, (주)영화조세통람, 2003.
- 권강웅·권태형, 『축조 지방세법 해설』, 광교TNS, 2005.
- 김형준, 『우리나라 국세행정의 현황과 과제』, 한국조세연구원, 2004.
- 박영모, 『지방세정의 현황과 발전과제』, 한국지방행정연구원, 2003.
- 성문옥, “지방세무직 공무원의 전문화와 향후 발전방향”, 지방재정학회 제2차 정기학술대회 발표 논문, 2000.
- 유시권, 『한·일 국세행정의 비교·평가』, 한국조세연구원, 1997.
- 이석희, “체납지방세징수를 통한 건전재정 확립”, 대구경북포럼, 제3권 제3호, 1998.
- 이우택, 『한국의 조세행정에 관한 연구』, 한국경제연구원, 1990.
- 이준구, 『재정학』, 다산출판사, 2002.
- 이태로·안경봉, 『조세법』, 박영사, 2000.
- 전국 지방세 업무 연찬회(편), 『2004년도 연구발표과제 모음집』, 2004.
- 최명근, 『우리나라 세무행정의 발전적 개선방안-세무절차의 민주화를 중심으로-』, 한국조세연구원, 2002.
- 최명근, 『우리나라 세무행정의 개혁방안』, 한국경제연구원, 2004.
- 현진권(편), 『조세행정과 정책과제』, 한국조세연구원 연구논문집 98-01, 1998.
- 행정자치부, 『자치단체 예산개요』, 각년도.
- \_\_\_\_\_, 『지방세정 연감』, 각년도
- \_\_\_\_\_, 『지방재정 연감』, 각년도

- \_\_\_\_\_, 『지방교부세 산정내역』, 각년도
- \_\_\_\_\_, 『지방행정조직 편람』, 2004.
- 행정자치부 자치인력개발원, 『지방세정의 이론과 실제』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『지방세정실무( I )』, 2005.
- Musgrave. R. and Musgrave, P. Public Finance in Theory and Practice, 1989.
- Paul Sanderson, “Local Property Tax Systems in the United Kingdom”, 『부동산 과세평가체계의 현재와 미래』, 한국감정원 국제세미나 논문집, 2005.
- 大阪市, 市税ハンドブック, 2005.
- 大阪府, 府税のしおり, , 2003.
- 地方財務協會, 『地方財政概要』, 2000.
- 横浜市, 税の知識, 2004.

## [Abstract]

### A Study On Improving Local Tax Administration

The purpose of this study is to provide an efficient local tax administration system, which includes minimizing the tax administration cost as well as the taxpayers' compliance cost. In order to investigate the local tax administration system, the local tax imposition and collection procedures, taxation organizations and manpower, which are the most important parts of tax administration, have been examined thoroughly.

The problems have been found not only through literature reviews but also through interviews with various local government officials in charge of local tax administration. The problems of the current tax administration system includes the following. First, the stiffness of taxation organizations, inflexible tax imposition and collection procedures, inconvenient tax payment procedures are the problems mostly related with efficiency. Second, the local tax administration manpower is generally inferior to its national counterpart due to frequent personnel movement and extensive workload compared to its size. Last, there is a lack of shared information between the national and local tax administration.

Based on these problems, this study proposes the following recommendations. First, for the sake of taxpayers' convenience, this study recommends empowering the national tax authority



for collecting the local resident tax (income base), and giving the choice of receiving tax bill address to the tax payer. It further recommends the incentive system for loyal tax payers and various tax payment systems including credit card payments. Second, to minimize the tax administration cost, the improvement of delinquent tax management systems, the replacement of the capital gained tax calculation, the efficient management of tax administration and personnel have been suggested. Last, for the improvement of local tax administration, the non-housing property tax base appraisal system and sharing of information between the national and the local government are strongly recommended.



지방세정의 효율적 운영에 관한 연구

---

발행일 : 2005년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 현대애드컴

Tel. 02)2275-8125

---

\* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 89-7865-281-6

