

연구자료집 2003-03

# 지방세정의 현황과 발전과제

2003. 12.



**한국지방행정연구원**  
Korea Research Institute for Local Administration

---

연구진

박영모 (파견연구원)

---

## 서 문

지방분권 정책이 구체화되면서 재정분권 측면에서 지방의 자주재원인 지방세에 대한 관심이 고조되고 있다. 특히 국세·지방세간 조정 및 지방세제 개편이 핵심적인 정책과제로 채택되어 지방세제개혁이 강력히 요구되고 있는 상황이다.

그러나 조세제도개혁 추진에 있어 조세행정이 이를 뒷받침하지 못한다면 개혁의 성과는 묘연할 수밖에 없다.

조세의 발전은 관련법과 제도 그리고 이를 담당하는 조직과 인력여건에 의해 좌우된다고 볼 때, 우리나라의 경우 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중이 낮아 조세체계가 국세를 중심으로 성립·발전되어 상대적으로 지방세분야의 기구나 인력이 열악한 실정이다. 또한 지방자치단체의 경우에도 지방세에 대한 관심이 부족해 민선자치 이후 세정조직과 인력이 대폭 축소되고 지방세 전문인력양성이 안되어 지방세정이 침체기roy에 있는 형편이다.

이에 본 자료집을 통해 현행 지방세정의 현실과 문제점을 국세행정과의 비교과정에서 검토·정리해보았다.

아무쪼록 본 자료집이 지방세정 조직과 운영의 활력화를 위한 연구에 있어 많은 참고가 되기를 바란다.

특히 자치단체에서 본 연구원에 파견된 초급공무원으로서 지방세정의 핵심문제점을 간파하고 방대하면서도 구체적인 자료를 토대로 좋은 정책대안을 제시해준 박영모군의 용기와 노고에 격려와 감사를 드린다.

2003년 12월

**한국지방행정연구원 원장 김 홍 래**

# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 목적 .....	1
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	3
1. 연구의 범위 .....	3
2. 연구의 방법 .....	4
<b>제2장 지방세의 역할과 전망</b> .....	<b>6</b>
제1절 지방세의 역할 .....	6
1. 지방세 위상 .....	6
2. 지방세의 역할 .....	11
제2절 지방세의 전망 .....	15
1. 지방재정의 전망 .....	15
2. 지방세의 전망 .....	16
<b>제3장 지방세정의 현황과 문제점</b> .....	<b>25</b>
제1절 기본방향 .....	26
1. 현황 .....	26
2. 문제점 .....	31

제2절 세정조직 ..... 32

1. 전반적인 조직과 인력 ..... 32
2. 행정기구별 조직과 인력 ..... 39
3. 업무기능별 조직과 인력 ..... 88

제3절 세무행정 ..... 100

1. 과세 정보관리 ..... 100
2. 징수(체납)관리 ..... 120
3. 전산화 ..... 146
4. 교육 ..... 159

**제4장 지방세정의 발전과제 ..... 168**

제1절 목표와 기본방향 ..... 168

1. 지방세정 개혁의 목표 ..... 168
2. 조직측면 개편의 기본방향 ..... 170
3. 운영측면 개편의 기본방향 ..... 171

제2절 지방세정 조직의 발전과제 ..... 173

1. 중앙부처 ..... 173
2. 광역자치단체 ..... 180
3. 기초자치단체 ..... 187
4. 교육 및 연구기구 ..... 196

제3절 지방세정 운영의 발전과제 ..... 199

1. 과세정보 관리 ..... 199
2. 징수(체납) 관리 ..... 210

3. 전산화 ..... 215  
4. 교육 ..... 225

**제5장 요약 및 정책건의 ..... 229**

제1절 연구의 요약 ..... 229  
제2절 정책건의 ..... 234

**【참고문헌】 ..... 238**

# | 표 목 차 |

- 〈표 2-1〉 국가예산과 지방예산의 순계규모 비교 ..... 7
- 〈표 2-2〉 조세 총액중 국세와 지방세 비중 ..... 8
- 〈표 2-3〉 외국의 국세와 지방세 비중현황 ..... 9
- 〈표 2-4〉 자치단체별 재정자립도 ..... 10
- 〈표 2-5〉 인건비 미해결 지방자치단체 현황 ..... 10
- 〈표 3-1〉 조세행정 개혁의 필요성과 추진방안 ..... 27
- 〈표 3-2〉 조세행정관련 선행연구의 주요내용 ..... 29
- 〈표 3-3〉 국세와 지방세 행정의 중점추진 과제 ..... 30
- 〈표 3-4〉 지방세 담당인력 현황 ..... 33
- 〈표 3-5〉 국세와 지방세 담당공무원 인력변동 현황 ..... 35
- 〈표 3-6〉 재경부 세제실 조직의 인력과 담당업무현황 ..... 41
- 〈표 3-7〉 국세청조직의 인력 및 담당업무 현황 ..... 43
- 〈표 3-8〉 중앙부처 지방세조직의 인력 및 담당업무 현황 ..... 45
- 〈표 3-9〉 중앙부처 조세행정 조직과 인력 비교현황 ..... 47
- 〈표 3-10〉 중앙부처 지방세 조직의 변천 내역 ..... 49
- 〈표 3-11〉 지방국세청별 조직과 인력현황 ..... 54
- 〈표 3-12〉 지방국세청 업무별 인력 현황 ..... 55
- 〈표 3-13〉 광역자치단체 지방세 조직과 인력현황 ..... 57
- 〈표 3-14〉 광역단위 국세와 지방세 기구 비교현황 ..... 58
- 〈표 3-15〉 세무서와 기초지방자치단체 세무인력 현황 ..... 75

〈표 3-16〉 국세와 지방세 기초단위 세무인력 비교현황 .....	76
〈표 3-17〉 기초단위 세무조직 업무별 인력 비교현황 .....	78
〈표 3-18〉 지방자치단체간 세무공무원 인력 비교현황 .....	85
〈표 3-19〉 자치단체 지방세담당인력 조직진단 현황 .....	87
〈표 3-20〉 중앙부처 조세 규제기능 비교현황 .....	90
〈표 3-21〉 국세와 지방세 전산조직과 인력 현황 .....	93
〈표 3-22〉 국세공무원 교육원 인력 및 업무 현황 .....	96
〈표 3-23〉 조세연구기관 인력 및 담당업무 현황 .....	99
〈표 3-24〉 국세 세목별 납세인원 현황 .....	103
〈표 3-25〉 지방세 세목별 과세건수 현황 .....	106
〈표 3-26〉 국세 세목별 주요 세원관리 현황 .....	110
〈표 3-27〉 지방세 세목별 주요 과세정보 대상 및 수집 방법 .....	113
〈표 3-28〉 국세와 지방세 세목별 징수율 .....	122
〈표 3-29〉 국세 세목별 납기현황 .....	124
〈표 3-30〉 지방세 세목별 납부방법 및 납부시기 .....	125
〈표 3-31〉 국세와 지방세 징수관련 업무처리 비교현황 .....	126
〈표 3-32〉 국세와 지방세 결손처분 현황 .....	129
〈표 3-33〉 지방세 세목별 과년도 체납액 현황 .....	131
〈표 3-34〉 국세의 체납원인 및 대안 현황 .....	133
〈표 3-35〉 지방세 체납발생 원인과 대안현황 .....	134
〈표 3-36〉 기준재정수입액상 건전운영 자체노력 평가항목 및 산정기준 .....	136
〈표 3-37〉 시·도분 지방세관련 인센티브 정산 현황 .....	137
〈표 3-38〉 시·군·구분 지방세관련 인센티브 정산 현황 .....	138
〈표 3-39〉 국세통합시스템과 지방세 체납통계관리시스템 비교 현황 .....	148

〈표 3-40〉 지방세 업무별 S/W 개발현황 ..... 151

〈표 3-41〉 국세와 지방세 Home Tax Service 매뉴얼 비교표 ..... 154

〈표 3-42〉 2003 국세공무원 교육과정 현황 ..... 160

〈표 3-43〉 지방세관련 교육과정 현황 ..... 164

〈표 4-1〉 지방세입징수금포상금 지급관련 기준현황 ..... 208

〈표 4-2〉 세원조사에 따른 민간위탁 방안 ..... 210

〈표 4-3〉 지방세 사이버 공간 Sitemap(안) ..... 224

## 그림 목차

〈그림 1-1〉 연구의 체계도 .....	5
〈그림 2-1〉 국세와 지방세 증가 추이 .....	18
〈그림 3-1〉 국세와 지방세 조직의 체계 .....	33
〈그림 3-2〉 국세와 지방세 담당공무원 인력 추이 .....	35
〈그림 3-3〉 중앙부처 국세 세제관련 조직도 .....	40
〈그림 3-4〉 국세청 행정조직 현황 .....	42
〈그림 3-5〉 중앙부처 지방세관련 조직도 .....	44
〈그림 3-6〉 지방국세청 조직 체계도 .....	53
〈그림 3-7〉 광역단위 지방세 조직 체계도 .....	56
〈그림 3-8〉 국세관련 세무서 조직도 .....	61
〈그림 3-9〉 기초지방자치단체 시부 세무기구 조직도(A형) .....	64
〈그림 3-10〉 기초지방자치단체 시부 세무기구 조직도(B형) .....	65
〈그림 3-11〉 기초지방자치단체 시부 세무기구 조직도(C형) .....	66
〈그림 3-12〉 기초지방자치단체 시부 세무기구 조직도(D형) .....	66
〈그림 3-13〉 기초지방자치단체 군부 세무기구 조직도(A'형) .....	67
〈그림 3-14〉 기초지방자치단체 군부 세무기구 조직도(B'형) .....	68
〈그림 3-15〉 기초 지방자치단체 자치구 세무조직도(A'') .....	69
〈그림 3-16〉 기초 지방자치단체 자치구 세무조직도(B'') .....	70
〈그림 3-17〉 국세와 지방세 교육조직 .....	95
〈그림 3-18〉 국세와 지방세 연구관련 조직도 현황 .....	98

〈그림 3-19〉 국세 세목별 납세인원 추세 ..... 102

〈그림 3-20〉 지방세 과세건수 변동 추이 ..... 104

〈그림 3-21〉 지방세 세목별 과세건수 변동 추이 ..... 105

〈그림 3-22〉 국세 과세정보 관리 체계도 ..... 111

〈그림 3-23〉 지방세 과세자료 관리 체계도 ..... 115

〈그림 3-24〉 국세와 지방세 징수율 추이 ..... 121

〈그림 3-25〉 국세와 지방세 체납율 변화 추이 ..... 128

〈그림 3-26〉 국세 세목별 체납액 비중 ..... 130

〈그림 3-27〉 지방세 세목별 체납액 비중 ..... 130

〈그림 3-28〉 지방세 세목별 체납건수 현황 ..... 132

〈그림 3-29〉 지방세 전산시스템 운영 흐름도 ..... 149

〈그림 4-1〉 지방세정 개혁의 목표와 전략 ..... 170

〈그림 4-2〉 세무행정 운영측면 개편의 기본 방향 ..... 173

〈그림 4-3〉 중앙부처 지방세조직 구상(안) ..... 180

〈그림 4-4〉 광역단체 지방세 조직 구상(안) ..... 187

〈그림 4-5〉 전산화와 연계된 세무인력 배치(안) ..... 190

〈그림 4-6〉 기초자치단체 세무조직 구상(안) ..... 196

〈그림 4-7〉 전국 통합전산망 연계 시스템 개요 ..... 222



# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적

우리나라는 본격적인 지방자치시대를 맞이하여 주민복지향상, 환경개선, 등 행정수요가 나날이 증가되고 지역개발사업의 확대로 지방의 자주재원 확충이 절실히 요구되고 있는 상황이다. 이를 위해 지방화의 흐름을 수용하면서 안정적 세수확보와 미래 지향적인 세제개편에 부단한 노력을 기울이고 있다. 특히 '참여정부 출범'과 더불어 국정과제인 분권형 선진국가건설 계획의 일환으로 『지방분권추진 로드맵』이 '03. 7. 4일자로 발표되었다. 로드맵 안에는 국세와 지방세간 조정, 지방세체계 개편이 핵심과제로 채택되어 재정분권 측면에서 지방세의 위상이 강화될 것으로 예상된다.

지방세는 지방자치단체가 그 단체의 운영에 필요한 재원을 조달하기 위한 수단이며 지방자치의 이념을 실현할 수 있는 중요한 정책수단이다. 이에 재원 조달의 수단인 지방세제를 발전시키는 것도 중요하지만 만들어져 있는 제도를 주민의 조세저항 없이 자발적으로 지방재정에 참여하는 민주적 분위기를 조성하는 것 또한 중요한 과제다. 조세제도 개혁에 있어 조세행정이 이를 뒷받침하지 못한다면 개혁의 성과는 묘연할 수밖에 없다. 결국 지방세 개혁에 있어 운영조직과 인력, 조세행정 등이 뒷받침되지 않는 세제상의 비대화는 오히려 비효율의 심화원인이 되어 세정발전의 걸림돌이 될 것이다.

조세의 발전은 관련법과 제도 그리고 이를 담당하는 조직과 인력 여건에 의해 좌우된다고 볼 때, 이제까지의 조세운영체계가 국세를 중심으로 성립·발전되어 상대적으로 지방세 분야는 낙후된 상태이다. 또한 지방재정

구조가 취약해 자치단체의 자구노력 보다는 중앙의 이전재원에 보다 관심을 가지게 됨으로써 지방세 강화를 통한 재정자치의 목표실현은 머나먼 이상으로 여겨지고 있다. 특히 지방세수규모, 업무량은 지속적으로 증가하고 있음에도 구조조정과 조직개편으로 지방세무인력과 기구가 대폭 축소되고, 담당 공무원의 사기마저 저하되어 지방세 전문화를 위해 신설하였던 지방세무직렬을 폐지하자는 주장이 대두되는 등 지방세 발전의 역행조류가 일고 있는 실정이다.

이에 본 연구의 목적은 낙후된 지방세정 현실과 문제점을 정리해보는 과정에서 지방분권 시대에 부응할 수 있는 지방세정 발전과제를 제시하기 위함이다. 그러나 지방세정연구는 지역적 여건을 반영하는 특수성으로 인해 일률적인 기준을 제시하기 어렵다는 한계를 지니고 있다. 또한 그간 지방세 연구에 있어 특정분야에 대한 국세와 지방세의 비교자료만이 있을 뿐 양자간의 전반적인 조직 및 기능, 운영 등에 대한 비교분석자료가 없는 실정이다. 이와 같은 문제의식 하에 본 연구에서는 일정한 기준에 의하여 국세와 지방세 행정을 분류한 후 양자간의 비교를 통해 문제점을 탐색하는 과정에서 향후 지방세정의 발전과제를 구상해보고자 한다.

먼저 제2장에서는 현행 지방세의 위상과 역할을 살펴보고 앞으로 전개될 지방세 환경변화를 전망해 봄으로써 지방세정이 나아가야 할 방향을 그려보았다. 제3장에서는 현행 지방세 행정의 문제점을 국세행정과의 비교를 통해 살펴보았다. 구체적으로 기존세정개혁의 기본방향, 조직측면의 단체·업무별 기구와 인력현황을, 운영측면의 과세정보관리·징수관리·전산화·교육 운영현황을 비교·검토하였다. 제4장에서는 문제점 분석결과를 토대로 지방세정의 발전과제를 제시해보았다. 끝으로 제5장 결론에서는 요약과 정책건의으로 본 보고서를 마무리하였다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

본 연구는 현행 지방세정의 현실과 문제점을 정리하는 과정에서 지방세정을 활성화할 수 있는 발전과제를 제시하는데 목적이 있다. 이러한 연구목적을 충족시키기 위해 문제점 도출을 국세행정과의 비교를 통해 접근을 시도하였다. 이에 다음과 같은 범위를 설정하여 연구를 진행하였다.

첫째, 대상적 범위는 국세 및 지방세와 관련된 행정 및 교육·연구기관으로 하였다. 연구의 주 내용에 있어 세정과 관련된 국세와 지방세조직의 체계, 인력, 세정운영 등을 비교분석의 핵심대상으로 하였다.

둘째, 내용적 범위는 세정에 관한 사항으로 한정하였다. 다만 세정운영과 관계된 제도적인 사항에 대하여는 세제에 관한 사항도 일부 다루었다. 즉 현행 제도상의 한계로 세정운영의 효율성확보에 장애가 되고 있는 사항에 대하여는 제도개선을 통한 대안을 제시하였다.

셋째, 분석대상 단체별 범위는 중앙·광역·기초를 단위를 포괄하고 있다. 본 연구는 지방세정 전반에 대한 문제점을 살펴보는데 목적이 있으므로 세정업무가 수행되는 대상기관을 모두 포함하였다. 다만 중앙단위는 재경부 세제실, 국세청, 행정자치부 지방세제관실을 광역단위는 지방국세청, 광역자치단체 세무부서를 기초단위는 세무서와 기초자치단체 세무부서로 한정하였다.

넷째, 세정업무중 조직과 인력, 과세정보관리, 징수관리, 전산화, 교육·연구업무로 한정하였다. 부과관리 업무는 중요한 사항만을 조직과 인력분석에 일부 포함하여 다루었고 구체적인 사항은 제외하였다.

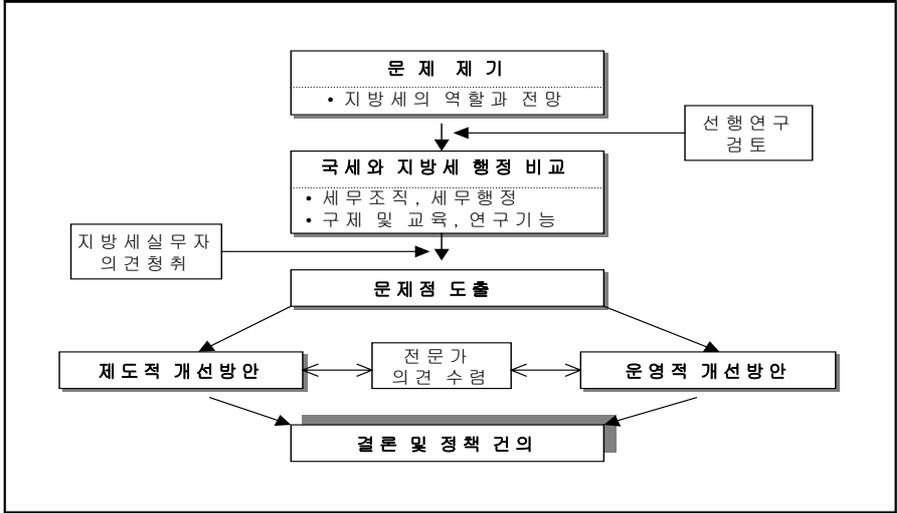
## 2. 연구의 방법

연구의 수행방법은 기존의 문헌을 토대로 한 문헌연구 방식에 의하면서 현장 실무자의 의견청취와 각종 통계자료를 이용하는 기초계량분석을 병행하고 있다.

문헌연구는 국세의 경우 조세행정 개혁을 위한 종합연구 자료를 참고하였으며, 지방세는 종합연구자료의 부재로 각 분야별로 추진되어온 자료를 취합·정리·분석하는 방법으로 진행하였다. 특히 조세행정의 경우 시대적 환경에 따라 다양하게 급변하고 있어 최근자료의 수집을 위해 인터넷자료 검색을 적극 활용하였다. 현장 실무자 의견청취는 중앙과 광역, 기초자치단체의 지방세 실무자를 대상으로 현행 지방세정업무 추진상의 문제점과 개선 의견을 취합하였다. 계량분석은 조세행정관련 연감, 연보, 통계자료를 주로 활용하였으며 기초통계량 분석을 사용하였다.

연구의 최종목표를 충족시키기 위한 본 연구의 체계를 살펴보면 <그림 1-1>과 같다. 먼저 본 연구의 문제제기를 위해 지방세의 역할과 전망을 살펴보고, 선행연구의 검토를 통해 연구의 방향을 설정하고자 한다. 다음으로 지방세 행정의 문제점을 파악하기 위해 세무조직과, 세무행정, 교육·연구 기능을 국세행정과 비교·검토해보는 한편 지방세 실무자의 의견을 청취하고자 한다. 이렇게 도출된 문제점을 기초로 제도적 측면과 운영적 측면의 개선과제 모색하고, 개선안이 현실에 적용될 때 발생할 수 있는 문제점을 파악하기 위해 전문가의 의견을 수렴하여 이에 대한 해소방안을 제시하고자 한다.

<그림 1-1> 연구의 체계도



## 제2장 지방세의 역할과 전망

'90년대 중반부터 본격적으로 지방자치의 외형을 갖추기 시작함으로써 일단의 정치적 틀이 마련되었다. 더불어 운영의 내실을 다지기 위해 재정측면에서는 건전성과 자율성 강화에 노력해 왔다. 이 과정에서 중앙정부의 이전채원인 교부세 법정율 인상 등 지방재정 규모의 증가로 건전성 면에서는 다소간의 향상을 가져왔다고는 하나 아직까지 미흡한 실정이다. 자율성 측면에서도 중앙정부의 통제에서 크게 벗어나지 못함으로써 상당부분이 지방의 의견보다는 중앙의 논리에 의해서 재원배분이 이루어지고 있는 현실이다. 특히 지방세를 통한 재정책임성 부여는 지방재정에서 지방세가 차지하는 비중이 낮아 단순히 학술적 의미의 수준에서 논의되고 있을 뿐 아직까지 자치단체에는 중요한 사안으로 인식되지 못하고 있는 실정이다.

이에 현행 지방세의 위상과 역할을 살펴보는 과정에서 지방재정 강화는 일반채원이 아닌 자주채원으로 확보되어야 하는 필요성을 검토해보고자 한다. 또한 향후 변화될 지방세 환경을 전망해 보는 한편, 현행 지방세정이 안고 있는 현실을 개략적으로 관망해 봄으로써 본고의 연구방향을 제시해 보고자 한다.

### 제1절 지방세의 역할

#### 1. 지방세 위상

민선자치실시 이후 지방교부세율 인상(내국세의 13.27%→15%), 주행

세·지방교육세 신설, 담배소비세 인상, 수수료·사용료 현실화 추진, 각종 경영수익사업추진 등으로 지방재정 확보에 노력해 왔다. 그럼에도 불구하고 지방재정의 현실은 크게 개선되지 못하고 있는 실정이다. '03년 기준 국가 전체 총예산규모와 지방예산의 순계규모를 비교해보면 <표 2-1>과 같다. 국가 전체예산 규모는 총 233조 8,084억원으로 이중 지방예산 규모는 78조 1,425억원으로 국가재정 155조 6,659억원과 비교시 33%에 불과하고, 지방재원중 34.6%에 해당하는 27조 363억원은 이전재원으로 중앙정부에 대한 의존도가 높다. 특히 지방자주재원의 근간이라 할 수 있는 지방세의 비중은 지방재정의 36.9% 수준에 불과하다.

<표 2-1> 국가예산과 지방예산의 순계규모 비교

(단위 : 억원)

2003 총예산규모(중앙+지방) 233조 8,084억원							
중앙정부 155조 6,659(66.6%)		자치단체 78조 1,425(33.4%)					
		의존재원 27조 363(34.6%)			자체재원 51조 1,062(65.4%)		
국세	기타	교부세	양여금	보조금	지방세	세외수입	지방채
1,136,152 (73.0%)	420,507 (27.0%)	115,196 (14.7%)	48,504 (6.2%)	106,663 (13.7%)	288,165 (36.9%)	200,258 (25.6%)	22,639 (2.9%)

자료: 행정자치부 내부자료

다음으로 국가전체 조세수입에서 지방세가 차지하는 위상을 비교해 보면 <표 2-2>와 같다. 표에서 보듯이 조세총액에서 국세와 지방세 비중이 80 : 20으로 지방세원 구조가 취약한 실정이다. 물론 단순히 지방세 비중이 높다고 해서 재정자주권이 높다고는 말할 수 없다. 그러나 중앙정부에 유리하게 세원배분이 이루어진 것과 관련하여 중앙·지방간의 재정관계를 살펴보면, 지방자치단체에 어떠한 세원을 어느 정도 부여할 것인가에 대한 최종결정권

이 사실상 중앙정부에 유보되어 있다. 이로 인해 세수의 탄력성이 높은 세원인 소득과세와 소비과세는 주로 국세로 편성되어 있는 반면에, 지방세는 탄력성이 낮은 재산과세위주로 구성되어 있다. 이러한 편향적인 세원배분으로 인해 국가경제가 성장됨에 따라 중앙·지방간의 세원의 격차가 심화되고 있으며, 지방재정 자립도를 저하시키는 원인이 되고있다. 또한 재정의 중앙집권화를 강화시켜 지방자치 발전의 장애요인이 되고있다.<sup>1)</sup>

〈표 2-2〉 조세 총액중 국세와 지방세 비중

(단위 : 억원, %)

년도	조세총계(A)	국세(B)	지방세(C)	비 중	
				B/A	C/A
1995	720,905	567,745	153,160	78.8	21.2
1996	823,549	649,602	173,947	78.9	21.2
1997	883,334	699,277	184,057	79.2	20.8
1998	849,474	677,977	171,497	79.8	20.2
1999	942,442	756,580	185,862	80.3	19.7
2000	1,135,353	929,347	206,006	81.9	18.1
2001	1,224,577	957,928	266,649	78.2	21.8

주: 국세=내국세+교통세+교육세+농특세, 결산액 기준임

자료: 행정자치부, 『세정연감』, 2001~2002.

그리고 〈표 2-3〉에서 보듯이 우리나라와 행정체계가 유사한 일본과 비교해도 상대적으로 지방세 비중이 낮은 실정이다. 위와 같은 국세와 지방세원 격차완화를 위해 ‘참여정부’에서는 국정과제인 지방분권의 일환으로 재정분권 차원에서 국세를 지방세로 이양한다는 계획을 수립·추진하고 있다. 그러나 부처간의 견해차이, 지역간 세원편중 등의 현실적 문제로 결론을 내리지 못하고 있는 실정이다.

1) 이재성외2, 『한국의 지방재정 이론과 실무』, 도서출판 해남, 2001. pp. 39-40.

〈표 2-3〉 외국의 국세와 지방세 비중현황

(단위 : %)

국 명		일본	미국	독일	덴마크
연 도		1999	1999	1999	2000
비 중	국 세	58.5	59.1	50.3	66.0
	지방세	41.5	40.9	49.7	34.0

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 2002

지역별 재정현황을 살펴보면 〈표 2-4〉와 같이 자치단체에 따라 상당한 격차가 있음을 알 수 있다. 서울, 경기, 인천 등 수도권지역의 경우에는 재정자립도가 상대적으로 높은 반면 이외의 지자체는 자립도가 낮은 형편이다. 특히 군부의 경우 19%로 매우 취약한 상황이다. 이는 그 동안 경제성장을 위해 특정지역집중 위주의 국가정책을 펼친 결과라 할 것이다.

그러나 문제는 세원의 지역적 편중이 단순히 지역별 재정자립도 격차만의 문제에 국한되지 않고 지방정책수립의 걸림돌로 작용하고 있다는 데 있다. 즉 지방재정 확대를 위해 국세 중 특정세원을 지방세로 이양을 추진시, 대부분의 세원이 특정지역에 편중되어 있어 오히려 재정격차를 심화시키는 결과를 초래한다는 것이다. 이러한 현실적 문제는 국세의 지방세이양이 어렵다는 논리로 발전하게 되고, 오히려 교부세 등 이전재원에 의한 자원배분이 합리적이라는 논리로 귀속되고 있는 현실이다.

〈표 2-4〉 자치단체별 재정자립도

(단위 : %)

구 분	특별시	광역시	시·도	시	군	자치구
평 균	94.7	66.0	34.6	47.5	19.1	46.0
최 고 (단체명)	94.7 (서울본청)	73.1 (인천본청)	70.1 (경기본청)	94.8 (경기과천)	58.5 (울산울주)	93.7 (서울중구)
최저 (단체명)		56.7 (광주본청)	13.7 (전남도청)	14.3 (경북문경)	9.2 (전남장흥)	21.5 (광주남구)

주: 2002 전국자치단체 예산액 기준, 자립도 산출방식=(지방세+세외수입)/일반회계 예산규모

자료: <http://www.mogaha.go.kr/>, 지방재정 현황

공무원 인건비 미해결 지방자치단체 현황을 통해 지방자치단체의 재정현실을 살펴보면 〈표 2-5〉와 같다. 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 단체가 13%이고, 지방세로 인건비를 충당하지 못하는 단체는 전국 248개 기초단체 중 59%인 146개나 된다. 특히 군부와 자치구의 경우 80% 이상이 인건비 미해결 단체로써 재정이 열악한 실정이다. 위와 같이 현행 지방재정의 현실은 지방세 비중강화와 지역간 격차완화라는 서로 상충된 두 마리 토끼를 모두 잡아야하는 과제에 직면해 있다.

〈표 2-5〉 인건비 미해결 지방자치단체 현황

(단위 : 단체수, %)

구 분	전 국	시·도	시	군	자치구
자체수입	32(13%)	0	1(1%)	29(33%)	2(3%)
지 방 세	146(59%)	0	18(24%)	72(81%)	56(81%)

주: 2002. 전국지방자치단체의 예산액 기준

자료: <http://www.mogaha.go.kr/>, 지방재정 현황

## 2. 지방세의 역할

지방재정확보는 반드시 지방세를 늘리는 방안만 있는 것이 아니다. 현행 교부세나 보조금 등의 확대가 오히려 국가전체재정 측면에서 고려한다면 더 효율적일 수도 있다는 것이다. 즉 지방세로써 지방재정을 확보해야한다는 뚜렷한 논거를 제시하지 못하면서 자주재정권만을 주장하는 것보다, 징세행정의 능률성이 높은 국세로 징수 후 지방재정을 지원해 주는 것이 현실적인 대안일 수도 있기 때문이다. 세원편제가 심각한 경우 대부분의 세입을 국세로 징수후 지자체에 배분하는 선진국(프랑스, 독일, 스웨덴, 핀란드)의 사례도 있다. 그리고 일부 학자들과 전문가들도 우리나라 재정현실을 감안할 때 국세의 이양보다는 교부세를 증액시키는 것이 바람직하다고 주장하고 있다.

위와 같은 주장이 힘을 가졌던 원인은 과거 지방세의 역할과 필요성에 대한 논의와 대안제시가 다소 원론적인 측면에서 다루어져왔기 때문이라고 본다. 그러나 최근 '참여정부'의 지방재정확충 의지와 맞물려 지방세 비중강화 필요성에 대한 논리개발과 현실적인 대안제시가 활발히 논의되고 있는 상황이다. 대체로 재원이양의 필요성에 대한 의견은 많은 접근이 이루어진 것으로 보여진다. 그러나 세원의 편중, 지방세정의 낙후 등 현실적인 한계 때문에 명확한 결론에는 도달하지 못하고 있는 상황이다. 그러므로 지방분권 강화측면에서 지방세의 역할이 강조되고 있는 현 시대적 조류를 어떻게 적절히 활용할 것인가가 지방세 발전에 중요한 과제라 하겠다.

지방세가 조세로써 갖는 기능인 자원조달기능, 부의 재분배 기능 등 일반적인 사항에 대한 논의는 제외하고, 지방세 특유의 역할을 살펴보면 다음과 같다.

### 가. 지방자치 본질 구현

지방자치는 일정지역의 주민이 지방공공단체를 구성하여 지역내의 공동 문제를 자기부담에 의해 스스로 또는 대표자를 통해 처리하는 제도이고, '자율과 책임'을 기본원리로 하고있다. 재정측면에서 자치단체 스스로가 세입과 세출을 자신의 책임 하에 꾸려나가는 것을 자치재정권이라 할 것이다. 이에 단순히 재정구조에서 그 규모가 크다고 해서 자치재정권이 확보되었다고는 말할 수 없다. 아무리 재정규모가 크더라도 자치단체의 스스로의 재량에 의해 세수를 확보하거나 지출을 할 수 없고 중앙정부의 일방적 의사에 의해 결정된다면 지방자치의 본질인 자주권이 확보되었다고 말할 수 없다는 것이다.

결국 지방재정에서 의존재원의 비중이 높을수록 자치단체의 재정자율권이 축소되어, 그만큼 지방자치의 본질이 훼손되거나 변질될 가능성이 크다. 그러므로 진정한 지방자치를 구현하기 위해서는 지방재정의 수입은 자주성이 높은 지방세로 확보되어야 바람직하다할 것이다. 위와 같은 취지에서 지방세는 재정측면에서 지방자치의 본질 구현을 위한 교두보 역할을 수행하는 중요한 매개체라 할 것이다.

### 나. 자원배분의 효율성 확보

Oates의 분권화 정리에 의하면 지역주민의 선호가 다양한 경우 중앙정부가 획일적으로 공공서비스를 공급하기보다는 지방자치단체가 공급하는 것이 자원배분의 효율성 면에서 초과부담을 적게 하는 방법이 된다.<sup>2)</sup> 그러나 자치단체가 공공서비스를 제공하고 있음에도 주민이 이를 제대로 인식하

2) 국중호, 「한일 지방세 구조와 세부담 특성비교」, 한국조세연구원, 2002, pp. 82-85.

지 못하는 지방재정 시스템에서는 효율적인 자원배분을 달성하기 어렵다. 즉 공공서비스 공급에 대한 부담을 중앙정부의 의존재원을 통하여 충당한다면, 세부담에 대한 책임의식이 낮아질 수밖에 없다. 결국 세부담에 대한 의무감 부족은 공공재의 가치를 제대로 반영하지 못해 배분의 효율성을 하락시켜 자원의 낭비를 초래할 수 있다. 이에 지방자치단체의 공공서비스가 효율적으로 제공되기 위해서는 지역주민의 편익이 세 부담으로 연결되어야 하는데 이러한 연결고리의 역할을 지방세가 담당하고 있다는 것이다.

그런데 우리나라의 경우 조세법률주의를 채택하고 있어 지방자치단체가 임의로 세목과 세율을 정하는데 한계가 있다. 이로 인해 지방세가 공공서비스의 가격으로서 인식되기 어려운 실정이다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 탄력세율 강화, 법정외세·법정임의세 도입, 과표결정권, 세액감면권 등과 같은 과세자주권의 확대가 요구되고 있다.

#### 다. 재정 책임성 확보

지방재정에 대한 책임성을 확보하기 위해서는 징세책임과 지출책임을 일치시킬 필요성이 있다. 지방자치단체가 스스로의 노력에 의해 징수한 세금을 이용하여 세출예산을 집행할 때 신중하고 책임성 있는 의사결정이 이루어 질 수 있다는 것이다. 왜냐하면 중앙정부에서 재원을 보조받는 경우, 세입에 대한 징수책임이 보류되지 않기 때문에 책임 있고 효율적인 지출을 기대하기 어렵다. 중앙으로부터 이전형식으로 확보된 재원은 지방자치단체의 노력이기보다는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액분에 대하여 일정의 배분율에 의해 배분이 이루어지기에 징세책임을 유보하기란 어렵기 마련이다. 그러므로 지방자치단체가 분권화된 지출책임에 부응하기 위해서는 자체수입확보 노력이 필요하고, 이러한 수입은 자주재원인 지방세를 기초로

징수하여야 할 것이다. 위와 같이 지방세는 자치단체의 재정책임성을 제고시킬 수 있는 중요한 역할을 지니고 있다.

그런데 일반재원주의를 주장하는 일각에서는 우리나라의 경우 지방자치단체간 재정력 격차가 심하기 때문에 자주재원인 지방세보다는 용도가 지정되지 않은 일반재원에 의한 이전재원의 확충이 더 유효하다고 주장한다. 그러나 일반재원주의는 자기결정권을 전제로 성립하는 자기책임성을 문제를 무시하고있기 때문에 세입자치가 없어도 세출자치만 성립하면 지방자치단체의 자기결정권이 회복된다는 생각은 환상에 불과하다. 지방재정이 이전재원인 일반재원으로 운영되면 비록 그 용도가 지정되지 않았더라도 지방재정 규모 자체가 중앙정부에 의해 결정되어 버리기 때문이다.<sup>3)</sup>

## 라. 주민참여 유인

현대는 지역사회가 앓고 있는 문제해결을 위해 주민 스스로가 지역의 참된 주인으로써 책임의식을 가지고 고민과 토론을 거쳐서 문제를 해결하는 참여자치의 시대이다. 주민참여를 기반으로 하는 지방자치가 요청되는 시대이다. 참여는 지방자치의 내실 있는 성장을 이끌어내는 원동력으로써 지방자치발전의 새로운 대안제시와 투명한 행정을 담보할 수 있는 계기로써 역할을 담당하고 있다. 특히 주민의 재정에 대한 관심과 참여는 지방자치단체의 세입·세출의 투명성을 제고시키는데 큰 역할을 수행하고 있다.

위와 같이 참여의식을 높일 수 있는 방안으로써 지방세가 중요한 역할을 한다. 주민이 세금을 부담함으로써 주인의식을 갖게되고 이를 계기로 행정에 대한 관심과 비판을 가하게 된다는 것이다. 이러한 취지가 반영된 세목

3) 이재은, “지방소비세제의 도입효과와 대응방향”, 『재정분권화의 방향과 실천과제』, 서울대학교 행정대학원 제63회 국가정책세미나, 2003, pp4-5.

이 개인 균등할 주민세로써 비록 세수확보 측면에서는 미약하지만 지방세로써 자리 매김을 하고 있다. 지방세의 주민참여 유도는 지방자치단체의 정치적 책임성을 유보할 수 있는 매개체로써의 역할이라 할 것이다.

## 제2절 지방세의 전망

### 1. 지방재정의 전망

중앙정부와 지방자치단체간의 역할분담이나 지방분권화의 정도는 그 나라마다의 정치, 경제, 사회의 발달 등 역사적인 여건에 따라 저마다의 특성을 가지고 상이하게 발전되어왔고, 지방재정의 분권화 정도도 다양하게 나타난다. 어떤 나라의 경우 중앙과 지방이 상호 수평적인 관계를 유지하면서 지방자치를 유지 발전시켜 오면서 상당한 수준의 재정자주권이 확보되어 있는가 하면, 중앙집권적인 체제를 지니고 있던 국가의 경우 재정적인 측면에서 중앙정부에 통제 또는 관할 하에 주도권을 갖지 못하고 예속되어 지방재정을 운영하는 국가도 있다. 그런데 최근에는 세계 각국에 걸쳐 지방자치단체의 기능과 역할이 증대되고 있는 추세이다. 특히 '80년대에 들어와서는 OECD국가들이 지방분권에 대한 경향이 강하게 나타나기 시작하였고, '90년대에는 사회주의 국가에서 시장경제 체제로 전환하는 국가와 개발도상국에게로 확산되어 지방자치가 활성화되는 가운데 지방재정에 대한 관심도 강화되고 있는 추세이다.<sup>4)</sup>

4) 김수근, "지방자치와 바람직한 지방세의 역할", 『지방행정연구』, 1996.

우리나라의 경우 '95년 민선자치단체장이 지방행정권을 가지게 되면서 주민의 지역개발과 복지에 대한 욕구의 증가, 국가사무의 지방이양 등 지방재정에 대한 수요가 증가함에 따라 지방재정 확충과 재정자주권에 대한 관심이 크게 고조되어 왔다. 이 과정에서 초기에는 중앙과 지방간의 재원배분에 관심이 초점이 되어 교부세 인상이 추진되어 과거 교부율이 13.27%에서 15%까지 인상되었고 교부액도 '95년(57,255억원) 예산액 대비 '02년(124,306억원)에는 117%가 증가되었다. 그리고 지방양여금 재원은 '95년(18,701억원) 예산액 대비 '02년(45,730억원)에는 145%가, 국고보조금은 '95년(38,883억원) 예산액 대비 '02년(162,504억원)에는 318%가 증가되었다.

현재는 국가재정의 지방배분을 상향조정과 더불어 재정자율권에 대한 논의도 관심의 대상이 되고있다. 특히 참여정부의 '지방분권과 지역균형발전'에 대한 대선 공약 실행방안 모색과정에서 지방자치단체의 재정자율권 부여에 대한 논의가 뜨겁게 진행되고 있다.<sup>5)</sup> 이와 같이 앞으로 재정분권에 대한 관심과 더불어 지방재정의 주요기능을 담당하고 있는 지방세의 역할과 위상이 격상되는 변화 속에 지방재정의 건전성과 자율성이 강화될 것으로 전망된다.

## 2. 지방세의 전망

### 가. 지방세 신장추이

지방세의 경우 지방자치의 발전과 지방재정의 강화라는 흐름 속에서 많

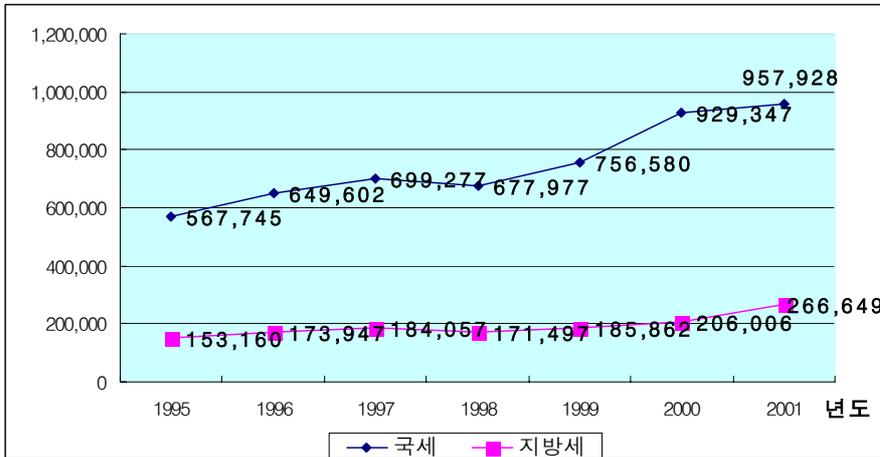
5) 지방재정분권에 관한 논의의 주요 내용은 국세와 지방세간 조정, 법정교부세율 인상, 양여금·보조금 등의 합리적인 조정, 각종 지방통제 재정기능 폐지 등에 관한 사항 등이다.

은 발전을 이루었지만 아직까지 미흡한 실정이다. 국세와의 신장율을 비교해 보면 <그림 2-1>과 같다. 그림을 보면 민선자치 초기이던 '95년에는 153,160억원이었던 지방세 징수액이 '01년에는 266,649억원으로 74%의 세수증가를 보이고 있으며, '95년 대비 '01년 신장율에 있어 국세 69%보다 다소 높게 나타나고 있다. 그러나 실제 내실에 있어서는 오히려 신장률이 낮다고 해야 할 것이다. 왜냐하면 '00년까지는 국세의 신장률이 높고, '01년에 지방세수의 급격한 증가 원인이 지방세 자체세원의 증가라기보다는 국세수입에 있어 경제성장의 둔화와 금리하락, 원천징수세율 인하, 수·출입 부진 등 세수감소요인에 의한 작용과, 지방세제 개편에 따른 세수감소분 국세보충<sup>6)</sup>, 교육세의 지방세로 이양<sup>7)</sup> 등의 요인에 의한 복합적인 결과이기 때문이다.

- 
- 6) 지방세수 보전차원에서 신설된 세목은 지방세중 교통세이다. 현행 주행세는 '98년도 한·미자동차 협상이 타결됨에 따라 자동차 세율이 인하되게 되었다. 이러한 세율구조 개편으로 2,900억원 정도의 지방세 세수손실이 발생하였고 이에 대한 세수보전을 위해 '99년 12월 28일 법률 제6060호로 공포되어 주행세가 신설되었다. 신설당시 주행세는 교통세 징수액을 과표로하여 3.2%세율로 징수하였으나 이후 '01년 7월부터 새차·현차 차등과세와 운수업에 대한 보조금 지급이 반영되어 '02. 7월부터 12.0%로 세율이 추가 인상되었다. '01년 결산기준 주행세 징수액은 5,420억원으로 지방세수 전체의 2.03%이다.(자료 : 김대영, "과세자주권 확충방안" : 주행세를 중심으로, 『지방행정연구』, 한국지방행정연구원, 2002. 12, pp.12-13. 참조)
- 7) 지방교육세는 '00년 12월 29일 법률 제6312호로 지방자치단체의 지방교육재정에 대한 지원을 확충하기 위해 지방세에 부가하여 징수되고 있는 교육세를 지방교육세로 전환하여 '01년 1월 1일부터 도입하였다. '01년 결산기준 지방교육세 세수는 34,777억원으로 지방세수 전체의 13.0%에 해당한다.(자료 : 행정자치부, 『지방세해설』, 2002)

〈그림 2-1〉 국세와 지방세 증가 추이

(단위 : 억원)



주: 국세 = 내국세 + 교통세 + 교육세 + 농특세

자료: 행정자치부, 『세정연감』, 2001 ~ 2002.

세수 신장률이 낮은 이유는 세목구성이 지방세의 경우 신장성이 낮은 재산과세 위주로 이루어져 있는 반면, 국세는 신장성이 높은 소비·소득과세 위주로 편제되어 있다는데 원인이 있다. 또한 해당 자치단체내의 주민에게는 조세부담을 주지 않으면서 지방재정을 확대하려 하는 민선자치단체장의 주된 관심이 지방세보다는 이전재원에 집중된 결과라 할 것이다.

## 나. 지방세제의 변화

그동안 지방재정의 자율성과 책임성 확보에 관심을 가지고 있던 일부 지방자치단체와 각계의 학자들이 지방세를 확대하고 과세자주권을 부여해야 한다고 지속적으로 주장해 왔었다. 비록 이러한 건의가 '02년까지는 정책에

반영되지 못하고 논의에만 그쳤지만 '03년 이후에는 많은 변화가 예상된다. 앞서 언급했듯이 '참여정부' 출범과 더불어 지방분권 추진 전략의 일환으로 지방세 강화에 대한 건의가 상당부분 수용될 가능성이 크기 때문이다. 지방세 강화에 대한 주요 내용은 국세·지방세간 조정, 과표 현실화, 비과세·감면제도 개선, 탄력세율 강화 등이다.

특히 국세·지방세간 조정에 소비세의 일부를 지방세로 이양하자는데 각계의 의견이 수렴되고 있어 그 귀추가 주목된다.<sup>8)</sup> 이러한 건의가 정책에 반영되어 지방소비세가 신설될 경우 지방세제에 큰 변화가 이루어 질 것으로 예상된다. 물론 징수행정상의 한계로 인하여 분리방식보다는 공동세 방식<sup>9)</sup>이 도입될 것으로 예상되 자주권 측면에서 다소 미흡하다할 것이나, 논의되고 있는 재원의 규모<sup>10)</sup>로 본다면 지방세제상 큰 변화라 할 것이다.

또 다른 지방세제상의 큰 변화는 지방재정확충을 위한 자치단체의 자구

- 
- 8) 국세를 총괄하는 재정경제부의 견해는 국세의 지방이양에 대하여 회의적인 반응이다. 이유는 현재의 공적자금 상황 등 국가재정 부담이 크기 때문에 국세를 지방세로 돌리는데 한계가 있고, 지역간 불균형을 심화시킬 수 있다고 보기 때문이다. 이에 지방재정의 확충방안으로 국세의 지방세로의 이양보다는 신세원 발굴(관광세 등), 토지 및 건물의 과표현실화 등 지방자치단체들의 자구노력에 비중을 두고있다.
- 9) 공동이용방식은 중앙정부와 지방자치단체가 세원을 공유하는 방식으로, 세원의 배분 방식은 크게 두 가지로 나뉘어 진다. 하나는 세원의 공동이용방식으로 중복과세 형태로서 과표는 중앙정부가 결정하고 세율은 지방자치단체가 결정하는 방법이다. 다른 하나는 재원의 공동이용방식으로 중앙정부가 과표와 세율결정하고, 배분 몫은 중앙과 지방이 협의 결정하는 순수한 공동세 방식(예 : 징세지주의)이 있고, 중앙정부가 재배분 후 지방자치단체에 분배하는 포괄적인 공동세 방식(예 : 교부세)이 있다. 중복과세의 경우 과세자주권확보는 용이하나 징세비 증가와 정책조율이 어렵다는 단점이 있고, 순수 공동세 방식의 경우 징세비를 줄일 수 있고 정책조율에는 용이하나 과세자주권 확보에는 제약이 받는 단점이 있다. (김대영, "과세자주권 확충 방안 : 주행세를 중심으로", 『지방행정연구』, 지방행정연구원, 2002, pp.14-16. 참조).
- 10) 현행 논의되고 있는 소비세 이양규모는 부가가치세의 10% ~ 20%(3조4천억~6조8천억원)로 '01년 기준 전체지방세 수입의 13% ~ 26% 규모임.

노력 강화요청이다. 빈부격차·차별시정단 발표(2003. 4. 10)에 의하면 재산세·종합토지세 과표현실화를 매년 3%P씩 올려 참여정부 임기중에 20%P를 높일 계획임을 밝혔다. 이에 주관 부처인 행정자치부에서는 향후 5년간 종합토지세과표를 매년 3%포인트씩 인상하되, '06년부터는 각 자치단체가 공시지가의 50%를 적용해 부과하도록 법제화 작업을 추진하고 있다.

다음은 정책과세로서 지방세 기능강화 요구이다. 최근 부동산 투기발생 억제차원에서 재산세와 종합토지세 제도를 활용하여 정책과세로써 역할을 강화할 계획에 있다. 이를 위해 '종합부동산세' 신설, 실거래가격 신고제 도입 등과 같은 새로운 정책세제의 도입을 검토 중에 있다.

#### 다. 과세자주권의 증대

현행 제도상 지방세의 경우 조세법률주의를 채택하고 있어 지방자치단체의 과세자주권이 사실상 제약되어 왔으나, 앞으로는 확대될 여지가 많다는 것이다.

과세자주권에 확대방안으로는 탄력세율 강화와 법정외세·법정임의세 도입 등이 논의되고 있다. 탄력세율 강화는 현행 제도상, 일정 범위내에서 자치단체조례에 의하여 세율을 자율 조정할 수 있도록 보장되고 있음에도 자치단체에서 거의 활용하지 않는 이유를 인센티브가 미흡하다는데 원인이 있다고 보고 이에 대한 방안을 강구하는 측면에서 검토되고 있다. 법정외세·법정임의세 도입은 각 자치단체마다의 신세원(관광세, 핵연료세, 카지노세 등)을 지역개발세 대상으로 포함되도록 하자는 단기안과 장기적으로는 일본과 유사하게 자치단체 조례에 의해 세목을 설치할 수 있도록 개편하자는 방향에서 검토되고 있다.

### 라. 세정정보화의 물결

최근 정보통신의 발달로 경제·사회전반에 정보화의 물결이 급속히 확산되고 있다. 경제거래에 있어 인터넷과 신용카드가 이미 보편화된 상태이고 전자상거래의 증가는 유통라인의 혁명을 불러일으키고 있는 상황이다. 또한 정부나 민간기업의 경영·행정전반에 걸쳐 업무처리가 One-Line상에서 이루어지고 있으며, 특히 중앙정부 차원에서 「Cyber Korea 21」과 「전자정부 구현」계획에 따라 전국적인 정보화기반 구축에 박차를 가하고 있다. 예상하건데 정보통신 이용자가 기하급수적으로 늘어나 몇 년 이내에 우리나라 국민의 대부분이 정보통신 시스템을 통한 직업상의 업무처리 뿐만 아니라 사적일상생활 까지도 영위해 나갈 것으로 보인다.

이러한 정보화의 물결에 부응하여 지방세 분야도 혁신이 요구되고 있다. 지금까지 추진해온 지방세 부과·징수업무처리 등 세정내부의 업무효율성 증대를 위한 전산화는 대부분의 지방자치단체가 마무리 단계에 있다. 이제는 단순히 지방세내 전산화를 넘어 세무행정과 관련된 행정전반을 연계·통합할 수 있는 시스템구축이 요구되고 있는 시점이다. 또한 민간분야의 요구에 부응하는 세정정보환경 시스템의 조기구축이 요청되고 있다. 즉 과세권자와 납세자가 One-Line상에서 One-Stop 방식에 의해 부과·징수 및 정보제공 등 모든 세무업무를 처리 가능하도록 하는 세정정보종합시스템 구축이 요구되고 있는 추세이다.

### 마. 납세자의 권리확대

주민의 지방자치에 대한 참여의식이 높아지고 납세서비스에 대한 욕구가 증대되고 있다는 것이다. 이러한 측면에서 현안으로 대두되고 있는 것은 시

민단체에서 주장하고 있는 납세자 소송제도<sup>11)</sup>와 세정정보의 공개 요구이다. 아직까지는 이러한 제도가 법제화되지 않았지만 장기적으로는 수용될 가능성이 크다고 볼 때 지방자치단체의 예산, 세입, 세출 등 재정전반에 대한 투명성확보 노력이 강화되리라 본다. 또한 기존의 지방세심사청구제도가 행정심판법상의 절차상 요건이 미흡하다는 이유로 위헌결정되어 '03년부터 준수법적 절차가 새로이 도입되어 납세자 권리보호가 강화되었다.

납세서비스에 대한 요구에 부응하기 위해 그 동안 납세자권리헌장, 세무행정서비스헌장, 성실납세자 우대 등 다양한 시책이 개발·운영되어왔다. 그러나 실제 납세자가 체감하는 서비스 수준은 낮다고 볼 때, 보다 실질적인 서비스 제공을 요구하는 목소리가 높아질 것으로 예상된다.

## 바. 지방세정의 현 주소

위와 같이 사회·경제적으로 지방세 주변환경이 급변하고 있는데 지방세제를 실제 집행·운영하는 지방세정이 변화에 적절히 대응하고 있는가 의문이다. 성공적인 조세개혁이 되기 위해서는 변화된 환경에 맞는 조세체계를 갖추어야 하고, 동시에 제도운명을 위한 조직과 인력, 운영체계 등 지방세정 개혁도 함께 이루어져야 한다. 그동안 지방세제 측면에서는 여러 분야에 걸쳐 심도 있는 논의와 연구가 이루어졌으나, 지방세정 측면에서는 관심이 미흡했던 것이 사실이다. 이에 본론에 앞서 다음과 같은 현행 지방세정의 현주소에 대한 질문을 던져보면서 문제점 탐색에 대한 방향을 설정해 본다.

11) 납세자 소송이란 국가나 지방자치단체의 예산이 위법하게 사용된 경우에 이를 환수할 수 있는 소송제권을 납세자에게 부여하는 제도이다. 미국은 주법과 연방법에서 납세자 소송제도를 두고 있으며, 일본도 지방자치법에 '주민소송'이라는 이름으로 납세자 소송제도를 인정하고 있다.

첫째, 지방세가 지방자치실현에 있어 자주재정권을 확보할 수 있는 중요한 수단이라고 강조되고 있는데, 과연 지방자치단체 내에서도 그 중요성을 실제로 공감하고 있는가의 의문이다. 지방분권에 대한 논의 속에서 중앙정부나, 학계, 시민단체 등은 관심이 높은 반면에, 이러한 논의의 당사자인 지방자치단체와 지역주민의 경우에는 이에 별 관심이 없는 것이 지방세정의 현 주소라는 것이다. 즉 서울, 경기 일부 재정자립도가 높은 자치단체를 제외하고 대부분의 지방자치단체의 경우 지방세가 지방재정에서 차지하는 비중이 낮아 지방세를 중요한 정책변수로 고려하기보다는 단순한 집행기술 정도로 생각하고 있다는 것이다. 지역주민의 경우도 조세부담 절대액이 증가되지 않는 이상 과세권을 어느 정부가 가지는가에 대해서는 무관심한 실정이다.

둘째, 국세·지방세간 세목조정, 보유과세 강화, 과표현실화, 등과 같은 세제상의 변화에 대응하여 현행 지방세담당 조직과 인력이 이를 충분히 수용·운영할 수 있는가에 대한 의문이다. 현행 지방세제를 기획·조정하는 중앙부처 인력과 이를 학술적으로 뒷받침해주는 연구인력 현황을 고려할 때, 제도개혁에 회의적인 세력에 대응하여 개혁을 이끌어낼 수 있는가에 대한 우려이다. 왜냐하면 지방세담당 인력의 전문성과 조직의 효율성에 대한 외부시각은 회의적이기 때문이다.

셋째, 지방세 과세자율권을 지방에 적극 부여한다고 해도 이를 시행하려는 의지가 과연 현 민선자치단체장들이 가지고 있는가에 대한 의문이다. 자치단체장의 경우 지역주민의 조세부담 증가라는 정치적 부담 때문에 지방재정 확보노력에 미온적이라는 것이다. 단지 시대조류에 편승하여 일부 자치단체의 노력의 결과에 무임승차하려는 것이 현 지방자치단체장의 일반적 사고라 판단되기 때문이다.

넷째, 지방세 전반에서 추진되고 있는 정보화에 대응할 수 있는 능력을

지방세 담당공무원이 갖추고 있는가와 이러한 능력을 배양할 수 있도록 보조하는 교육기능이 충분한가에 대한 의문이다. 대체로 지방세담당공무원의 전산능력은 기초수준에 머물러 있고 교육여건도 열악하다고 판단되기 때문이다.

다섯째, 과세권자 위주의 세무행정에 익숙해져 있는 지방세담당공무원의 근본적인 의식개혁이 이루어지지 않고서는 진정으로 납세자 위주의 편익세정을 구현할 수 없다고 볼 때, 의식개혁이 선행되었는가에 대한 의문이다. 또한 납세자 권리보호를 위한 구제기구의 조직과 인력이 기능을 제대로 발휘할 수 있을 정도로 충분한가에 대하여도 생각해볼 여지가 있다.

## 제3장 지방세정의 현황과 문제점

조세행정 개혁에 있어 조세제도와 조세행정은 불가분의 관계라 할 것이다. 문제점을 지니고 있는 조세제도하에서 아무리 조세행정을 훌륭히 이끌어 간다고 해도 의도한 목표를 달성하기 어렵고, 아무리 좋은 제도가 있다 할지라도 이를 집행하는 조세행정이 문제가 있다면 이 또한 같을 것이다. 이에 조세학자 Bird(1991)는 조세개혁에 있어 “행정개혁이 없는 제도개혁은 아무 것도 아니다”라고 주장하면서 조세행정의 중요성을 강조하고 있다.<sup>12)</sup>

그럼에도 불구하고 이제까지 지방세 발전대안을 모색함에 있어 대개는 세제개혁에 주안점을 두고 법령과 제도상의 문제점을 해결하는데 노력한 반면에 세정개혁은 현안문제 해결 수준에서 다루어졌던 것이 현실이다. 지방세정을 지방세제와 동일선상에 두고 개혁을 시도하기보다는, 세제를 정비하는 과정의 단순한 집행기능정도로 다루어 왔다는 것이다. 결국 이러한 시각들이 모여져 지방세정이 비능률적이고 전문성이 낮다는 평가를 받게된 원인이 되었고, 현실에 있어서도 낙후된 결과를 가져왔다.

이에 현행 추진되고 있는 지방세제 개혁을 뒷받침해줄 수 있는 지방세정 개혁방안을 모색하기 위해 그 동안 꾸준히 행정개혁을 이끌어왔던 국세행정과 상호 비교하는 과정에서 지방세정의 현안과 문제점을 도출해 보고자 한다.

---

12) Tax reform has two stages : changing what is said (the law) and changing what is done (the administration of the law). Policy change without administration change is nothing.

## 제1절 기본방향

### 1. 현황

#### 가. 국세행정 운영의 기본방향

현행 국세행정 운영의 기본방향은 행정편의주의로부터 납세자 편의중심으로 전환이다. 즉 정부부과제도에서 탈피하여 납세자의 자발적인 협력을 전제로 하는 신고납부제로 전환함에 따른, 제반 제도 및 절차를 납세자 중심으로 개편·운영한다는 것이다.

이러한 국세행정 운영의 기본방향에 가장 가까운 연구내용은 '94년 한국조세연구원에서 발간한 「국세행정 개혁방안」에서 찾아볼 수 있다. 본 연구는 국세관련 연구업무를 수행하는 한국조세연구원에서 추진하였고 국세청에서 이를 지원하는 형식으로 이루어졌다. 연구의 목적은 30여년간 정부 주도하에 이루어진 국세행정이 양적·질적으로 늘어난 경제·사회적인 변화에 적절하게 대응하지 못한 것에 대한 개혁방안을 모색하는 것이었다. 내용은 국세 행정조직과 인력, 납부제도, 과세정보관리, 세무조사, 체납관리 등 국세행정 전반에 대한 사항을 담고 있다. 또한 미국 등 주요국의 국세행정 조직과 행정과정을 정리해 놓은 연구자료이다. 본 연구의 결과가 반영되어 현재까지 국세행정 개혁을 꾸준히 이끌어 가는 것으로 보여진다.

본 연구서에서 제시된 우리나라와 미국 조세행정 개혁의 필요성과 추진 방안을 요약하면 <표 3-1>과 같다. 우리나라 국세행정 개혁의 필요성은 납세서비스 요구증가, 불합리한 조직편제, 국제화·개방화, 조세정의 실현, 국세행정의 책임성 확보 등을 제시하고 있다. 개혁의 추진방안은 납세편의 중심으로의 세정전환, 세법의 단순화와 안정성, 납세순응비용의 최소화, 국

세 내부행정의 충실성, 기능별·납세자별 세무조직으로의 변경, 납세자 권리구제의 강화, 담당공무원의 전문화 등을 제시하고 있다. 미국 국세행정 개혁의 필요성은 납세자 부담, 자진납부, 업무의 생산성과 만족도 측면에서 다루고 있으며, 추진방안으로 자진납부 수준제고, 납세자 부담경감, 생산성 및 만족도 향상을 3대 목표로 하고 이에 따른 5대 실천전략을 제시하고 있다.

〈표 3-1〉 조세행정 개혁의 필요성과 추진방안

구 분	우리나라(국세)	미 국
조세개혁의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국세행정의 문제점 개선</li> <li>- 납세자 서비스 기능의 미비</li> <li>- 세무행정인력에 비해 업무량 과중</li> <li>- 불합리한 조직 편제</li> <li>- 미흡한 세무조사 수준</li> <li>- 비효율적인 전산체계 및 세제상 제약</li> <li>- 세무부조리 잔존 및 나쁜 세정인식</li> <li>○ 세율 현실화와 담세율 증가의 욕구</li> <li>○ 국제화 개방화에 대처</li> <li>○ 조세정의의 실현</li> <li>○ 국세행정의 책임성 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 납세자 부담측면</li> <li>- 세무관련 법령의 복잡</li> <li>- IRS조직기능상 복잡</li> <li>- 납세자의 다양성 증가</li> <li>○ 납세자의 자진납부 측면</li> <li>- 자진납세율 미개선 및 탈루증가</li> <li>- 무신고·무납부 증가</li> <li>○ 업무의 생산성과 만족도 측면</li> <li>- 연방정부 재정적자 증가 및 예산규모 축소</li> <li>- 납세자욕구 증대 및 세무조사범위 협소</li> </ul>
개혁 추진 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기본방향 : 납세편의 중심의 세정 전환</li> <li>○ 전제조건</li> <li>- 세법의 단순화와 안전성</li> <li>- 납세순응비용의 최소화</li> <li>- 국세 내부행정의 충실성</li> <li>○ 국세행정 흐름상 개선방안</li> <li>- 신고납부업무의 개선</li> <li>- 징수, 체납정리의 합리화</li> <li>- 과세정보 관리체계의 개선</li> <li>- 세무조사의 효율적 운영</li> <li>- 탈세에 대한 처벌의 실효화</li> <li>○ 국세행정 조직상 개선방안</li> <li>- 세목별 기능에서 기능별 조직으로 변경</li> <li>- 납세자별 조직으로 전환</li> <li>○ 기타 : 국세행정의 책임성 확보, 납세자 권리구제 강화, 효율적인 인력 확보 및 교육훈련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ IRS의 3가지 목표</li> <li>- 자진납부수준 제고</li> <li>- 납세자의 부담경감</li> <li>- 질적관리를 통한 생산성 및 납세자 만족도 향상</li> <li>○ 5대 전략</li> <li>- Complan 2000 : 납세자들이 자발적으로 적시에 정확히 조세채무 신고납부</li> <li>- 조세체계 현대화</li> <li>- 도덕성의 정립</li> <li>- 조직의 다양성 제고</li> <li>- 전반적인 질적수준 관리</li> <li>○ 개혁의 방법</li> <li>- 업무추진 체계의 재편성</li> <li>- 세무행정의 최첨단 기술도입(TSM)</li> <li>- 종사직원의 능력, 자질, 관리강화</li> </ul>

주: 「국세행정 개혁방안」연구자료를 참고로 주요내용을 정리 편집하였음.  
 자료 : 한국조세연구원, 「국세행정 개혁방안」, 1994.

## 나. 지방세정 운영의 기본방향

지방세정 개혁에 대한 연구는 대체로 단편적인 현안문제의 대안제시 차원에서 다루어졌을 뿐, 장기적이고 전반적인 개혁에 대한 연구는 부족한 것으로 보인다. '94년 지방세무비리 발생으로 인한 대대적인 지방세무직렬의 충원과 세정운영의 투명성확보를 위한 지방세 전산화 추진 등이 이러한 예라 할 수 있다. 다만 일부 수도권 지역에서 광역차원의 세정발전방안에 대한 전반적 연구가 이루어진 사례는 있다. '98년에 발간된 「경기도 세정·세제 발전방안」이 대표적인 예로서 해당 자치단체의 지방세정에 대한 문제점과 개선방안을 도출하기 위해 실시된 연구용역이다.

지방세정관련 선행연구에서 다루어진 연구내용과 제시된 대안을 정리해 보면 <표 3-2>와 같다. 주요내용을 보면 세무조직과 인력 측면에서는 지방세무조직의 개편, 읍·면·동 기능전환에 따른 지방세정기능의 재검토 등에 관한 사항과, 세무행정과 구제기능 측면에서는 효율적인 체납액징수 방안, 지방세 전산검증 및 세정전산 시스템 관리체계 개선, 지방세 구제제도의 개선 및 기능의 재정립, 세무공무원 전문화와 사기진작 등에 관한 사항이 있다.

국세와 지방세의 행정여건에 대한 비교, 중앙·광역단위 세무조직에 대한 분석, 지방세정 목표에 대한 체계적 연구, 세무조직과 인력의 적정규모에 대한 논의, 인력감축의 근본적인 원인과 향후 계획 등에 대한 내용은 연구가 미진했던 것으로 보인다.

이러한 내용을 참고로 연구의 범위 및 방향 설정해보면, 새로운 검토 분야는 국세와 지방세정 전반에 대한 비교, 지방세 행정의 목표 정립, 중앙부처 지방세 조직에 대한 분석 등이라 할 것이다. 자치단체세무조직 개편방안, 지방세 부과·징수 체계의 효율화 방안, 지방세 담당공무원의 전문화와 사기진작 방안, 지방세 전산화 추진 방향 등은 기존연구를 심화하는 차원에서 검토해보고자 한다.

〈표 3-2〉 조세행정관련 선행연구의 주요내용

연구자	연구목적	연구내용	제시된 주요 개선방안
노영훈외4 (조세연구원)	경기도 세정전반에 대한 검증으로 새로운 재정환경에 대처하기 위한 대안모색	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경기도지역 세정조직진단</li> <li>· 지방세 부과징수 현황 및 체납관리 개선</li> <li>· 지방세 전산검증</li> <li>· 전산시스템 관리 체계 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 핵심업무중심으로의 업무분장 조정</li> <li>· 복수직렬 허용 등을 통한 세무공무원사기진작</li> <li>· 국세 부가지방세 부과·징수의 일원화</li> <li>· 취득세 등기·등록전 징수제도로의 개편</li> <li>· 조례를 통한 고지서 송달 '추정주의' 도입</li> <li>· 민간위탁에 의한 체납세 징수</li> <li>· 세목간, 타 업무행정간 전산 연계성 증진</li> <li>· 지방세 세무행정 종합시스템 구축</li> </ul>
김대영외 1 (한국지방행정연구원)	지방세 부과·징수체계의 현황과 문제점을 파악하여 징수를 제고, 징세비 절감, 납세편의 도모 등의 개선 방안을 제시하기 위함.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방세무조직의 체계와 현황</li> <li>· 일본의 부과징수체계 연구</li> <li>· 부과·징수 절차, 세무조직 체계, 직무만족도 개선을 위한 설문조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방세 조직체계의 유연화</li> <li>· 고지서송달 가능 지자체 하부조직 확대 및 실효성 확보를 위한 인센티브 부여</li> <li>· 체납세 징수의 민간 위탁</li> <li>· 고객지향적 납부방법의 개설</li> <li>· 납세자의 고지서 수령지 선택권 부여</li> <li>· 성실납세자에 대한 우대제도 신설</li> <li>· 징수노력 강화를 유인하는 현행 지방교부세상 인센티브제도의 개선</li> </ul>
이영범 (국가전문행교육과정)	세무공무원의 전문화와 자질향상을 위한 방향 모색	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재정자립도와 세무공무원 충원관계 분석</li> <li>· 세무공무원 직무만족도 설문조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 직무만족도가 낮은데에 대한 대책 강구</li> <li>· 세무직 충원계획의 보완 필요</li> <li>· 장기 기본교육의 강화 및 신규 채용과목의 조정</li> <li>· 지방세무사 제도의 도입</li> </ul>
오행원 (국가전문행교육과정)	지방세 징수제도 및 조직의 문제점에 대한 개선방안 모색	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방세 행정조직의 문제점</li> <li>· 지방세 신고납부, 특별, 보통, 수정신고 등에 대한 문제점</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행자부내 지방세담당자 전문성 제고</li> <li>· 세무직력 직급 상향조정으로 전문성 확대</li> <li>· 지자체 하부기관 고지서 송달제 확대</li> <li>· 홍보를 통한 수정신고납부제 활성화</li> <li>· 세목별 담당제로 전환 책임성 확보</li> </ul>

#### 다. 세정운영 중점추진 과제 비교현황

국세와 지방세정의 중점추진 과제를 상호 비교해 보면 〈표 3-3〉과 같다. 양자가 추구했던 내용은 세수확보와 조세정의, 납세자 권리보호 및 구제, 납세자 위주의 편리세정, 세무공무원의 전문성 및 사기양양 등으로 대체적으로 일치하고 있다. 특히 양자 모두가 강조하고 있는 분야는 '납세자중심'의

세정 구현'으로 앞으로 조세행정이 나아가야 할 방향설정에 있어 납세자가 최우선시 되어야함을 시사해 준다. 또한 전산·정보화에도 많은 비중을 두고 있음을 보여준다.

〈표 3-3〉 국세와 지방세 행정의 중점추진 과제

구분	국세	지방세	
중점추진 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공평과세를 통한 조세정의 실현</li> <li>○ 납세자 중심의 세정 전개</li> <li>○ 분야별 기본업무의 충실화</li> <li>○ 신명나게 일할 수 있는 분위기 조성</li> <li>○ 국가재정수요의 안정적 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 세수확충을 통한 자치재정기반 확립</li> <li>○ 납세자 위주의 세정 구현</li> <li>○ 납세자 편의시책 지속발굴</li> <li>○ 세정운영 System 전문·효율성 제고</li> </ul>	
분야별 과제	세수확보, 조세정의	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공평과세 기반의 지속적 확충</li> <li>○ 자영업자 과세정상화</li> <li>○ 음성·탈루 소득자 과세강화</li> <li>○ 국제거래를 통한 국부해외유출 방지</li> <li>○ 효율적 세원관리 시스템 마련</li> <li>○ 체납정리 및 징세업무 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 과표의 현실화 및 합리적운영</li> <li>○ 체납액 강력한 징수추진</li> <li>○ 탈루·은닉세원 발굴노력 강화</li> <li>○ 감면에 대한 사후관리</li> <li>○ 비리방지대책 지속추진</li> </ul>
	권리구제 권익보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 납세자 감동수준의 납세서비스 제공</li> <li>○ 납세자보호담당관제 확고 정립</li> <li>○ 전화세무상담센터 내실운영</li> <li>○ 국민경제 활성화를 지원하는 세정운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 납세자 위주 세정운영 기반정착</li> <li>○ 과세전적부심사 내실운영</li> <li>○ 수정신고납부제도 활성화</li> <li>○ 구제제도의 간편화에 대한 대응력강화</li> <li>○ 송달 및 과오납에 대한 관리 강화</li> </ul>
	편리 세정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 첨단 종합국세 서비스 체계구축</li> <li>○ 선진 정보화시대에 맞는 전산세정 구현</li> <li>○ 전국단위 홈페이지 서비스 확대</li> <li>○ 전자홍보 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ IT를 활용한 편의시책 지속발굴</li> <li>○ 전산화의 지속적 발전</li> <li>○ 민원의 적극 처리</li> <li>○ 납세홍보 활동 강화</li> </ul>
	전문성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 직원능력 개발을 위한 내실있는 훈련·교육과정 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 세정업무연찬회 개최</li> <li>○ 담당공무원 전문교육실시</li> <li>○ 전문가 집단의 지원·육성</li> <li>○ 제도개선 및 우수시책 발굴 전파</li> </ul>
	직원복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 투명하고 예측 가능한 인사제도 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 세무조직 및 인사제도의 적정 운영</li> <li>○ 유공자포장(포상)</li> <li>○ 세무활동비 예산 반영</li> </ul>

주: 2002년 국세행정 운영방향과 지방세정 운영지침을 참고하여 정리  
 자료: <http://www.nts.go.kr/>, 「2002 국세행정 운영방향」  
<http://tax.seoul.go.kr/>, 「2002 지방세정 운영지침」

## 2. 문제점

### 가. 세정환경 변화에 소극적 대응

조세행정은 한세대에만 국한된 문제가 아니다. 정치·경제·사회의 시대적 변화속에 영속성을 가진 사회적 산물이다. 미래지향적 세정개혁 목표를 달성하기 위해서는 업무전반에 걸친 과거, 현재, 미래에 대한 거시적 조망과 적극적 대응이 필요하다.

그런데 그동안 지방세정 개혁은 단기적이고 일부 업무에 국한하여 소극적이고 미시적인 접근에 치중하여왔다. 이로 인해 당초에 의도하지 않았던 문제점이 새로이 발생되고 있다. 지방세 조직의 비효율성에 대한 비판, 담당공무원의 사기저하와 전문화 미흡, 지방세전산의 통일·연계성 한계, 조세정책 반영도 저하 등이 이러한 예다. 구체적인 사항은 추후 살펴보고자 한다.

### 나. 추진결과에 대한 피드백 미흡

개혁의 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 명확한 목표설정이 필요하다. 그리고 설정된 목표에 대한 단계적 추진전략의 설정과 추진상황에 대한 점검, 결과에 대한 피드백이 요구된다.

지금까지 지방세정 운영현황을 보면, 연초에 지방세정운영 주관부처인 행정자치부에서 지침을 통해 한해의 목표와 추진전략을 자치단체에 시달하고 있다. 그러나 추진상황과 운영결과에 대한 별다른 공개는 미흡하다. 이는 무엇이 어느 수준까지 진행되고 있으며 어떠한 성과가 있었는가에 대한 판단을 어렵게 만든다. 결국 환류체계의 미흡은 세정개혁의 연계성을 저해

함으로써 종국적으로 당초개혁의 성과를 반감시키는 요인이 되고있다. 국세의 경우 매년 「국세행정 연차보고서」를 통해 추진성과를 공개하고 있는 점을 고려한다면 지방세도 피드백시스템을 강화할 필요성이 있다.

## 제2절 세정조직

### 1. 전반적인 조직과 인력

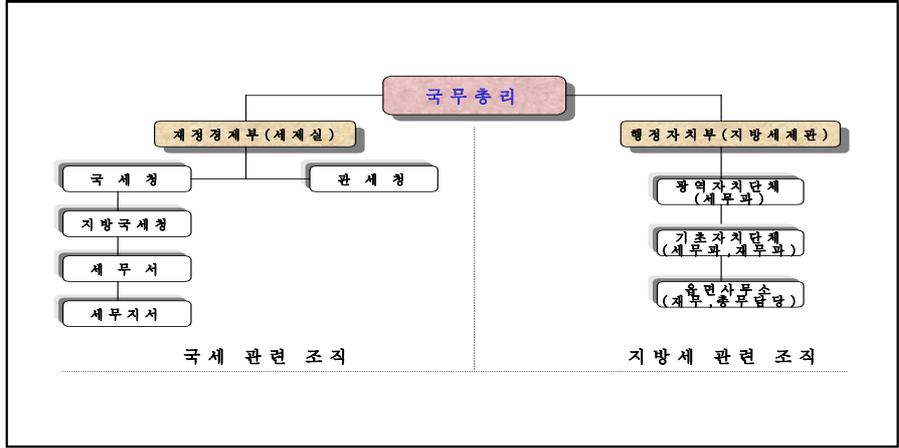
#### 가. 조직

국세와 지방세를 담당하는 행정조직의 전반적인 조직체계는 <그림 3-1>과 같다. 국세관련 행정조직은 중앙부처인 재정경제부 세제실·국세청·관세청이 있고, 광역단위 지역을 담당하고 있는 지방국세청, 기초단위 지역을 관할하는 세무서와 세무지사로 구성되어있다.

지방세관련 행정조직은 중앙부처인 행정자치부내 지방세제관이 있고, 광역자치단체의 경우에는 세무과 또는 일부 도의 경우 담당단위로 구성되어 있다. 기초자치단체 세무조직은 시·군·구 본청내에 세무과 또는 담당단위로 구성되어 있으며 일부 자치단체의 경우에는 하부조직인 읍·면·동에 재무담당을 두고 있다.

양 조직의 가장 큰 차이점은 국세조직은 세제업무를 담당하는 재경부 세제실을 제외하고, 국세청·지방국세청·세무서가 독립된 기관으로서 국세행정을 수행하고 있는 반면에, 지방세 조직은 독립된 기관이 아닌 행정자치부 및 지방자치단체의 보조기관으로써 과 또는 담당단위로 편성되어 있다는 것이다. 이로 인해 국세행정조직은 지방세 조직에 비해 상대적으로 독립된 여건 하에서 업무를 수행하고 있다.

〈그림 3-1〉 국세와 지방세 조직의 체계



나. 인력

지방세 조직의 전체적인 인력현황을 살펴보면 <표 3-4>와 같다. '03년 기준 지방세담당인력은 총 10,787명으로 중앙 36명, 광역단체 374명, 기초자치단체 10,377명으로 구성되어 있다. 동 인력은 지방세무직이 본격적으로 충원된 '94년과 비교시 33.7%가 축소된 인력에 해당된다.

〈표 3-4〉 지방세 담당인력 현황

구 분	계	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	기능
계	10,787	1	20	368	2,056	2,732	4,123	920	567
중앙	36	1	2	14	14	2	-	-	3
시·도	374	-	17	68	116	120	19	-	34
시·군·구	10,377	-	1	286	1,926	2,610	4,104	920	530

주: 2003년 기준임  
 자료: 행정자치부 내부자료

다음으로 지방세 인력변동 추이를 국세와 비교해 살펴보면 <표 3-5>, <그림 3-2>와 같다. 국세의 경우 '94년 17,491명에서 '02년 16,845명으로 645명이 감축되어 4.7%의 인력이 줄어든 반면에, 지방세 인력의 경우 '94년 16,270명에서 '02년 11,695명으로 4,575명이 감축되어 전체인력의 28.1%나 감축이 이루어 졌다.

지방세 인력이 상대적으로 많이 감축된 원인을 살펴보면 <표 3-5>에서 보듯이, '94년과 '95년 사이에 가장 많은 감축이 있었던 바, 이는 정부의 인력감축 정책의 본격적인 시행과 더불어 지방세 인력을 지방세무직렬로 전환하는 과정에서의 대폭적인 감원이었다. 그리고 수작업에 의존하던 업무를 본격적으로 전산화 시스템으로 전환했던 시기다. 전산화를 통한 업무의 효율성확보는 잉여인력을 양산하였고, 이 인력이 대부분 감축되었다는 것이다. '95년 ~ '97년까지는 증가세를 보이고 있는데 이는 지방세무직렬 신규채용에 따른 인력증강이 반영된 것이다. 그리고 '98년부터 현재까지 인력이 감소한 원인은 세무공무원 충원이 사실상 중단되고 정부의 구조조정작업이 계속 이루어진데 따른 인력감축이 반영된 것이다. 또한 읍·면·동 기능전환시 세무업무의 본청 통합 과정에서 많은 세무인력이 감축된 것도 인력감소의 주원인이 되었다 할 것이다.

지방세무직 충원현황을 <표 3-5>에서 살펴보면 신규채용 있었던 '94년 ~ '98년까지는 그 충원율이 높아지고 있으나, '98년 이후에는 오히려 감소하고 있는데 이는 신규채용이 이시기부터 사실상 중단되었고, 일부 자치단체의 경우 인력 수급계획 없이 신규인력을 충원하던 중에 정부의 구조조정 강화방침으로 인해 과원이 발생함에 따라 세무직렬에서 타 직렬로 전직 등이 이루어진데 원인이 있다고 판단된다. 또한 세무직렬의 인사적체 등으로 인하여 사기가 저하된 일부직원의 이직 등도 원인으로 보여진다. 이로 인해

지방세무직렬 정원이 감축되고 있음에도 오히려 세무직 충원율이 하락하는 결과를 가져왔다.

〈표 3-5〉 국세와 지방세 담당공무원 인력변동 현황

(단위 : 인)

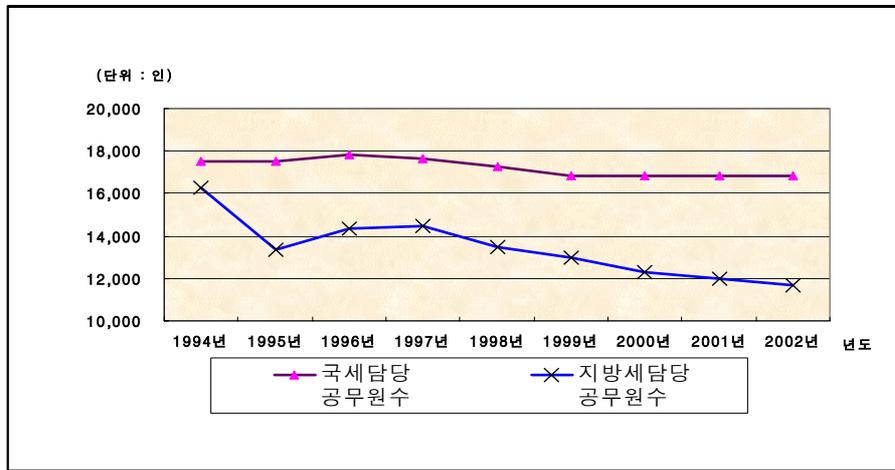
구 분	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
국세	국세담당 공무원수	17,491	17,491	17,838	17,625	17,253	16,855	16,855	16,845
	인원증가율	100.0%	100.0%	102.0%	100.8%	98.6%	96.4%	96.4%	96.3%
지방세	지방세담당 공무원수	16,270	13,365	14,352	14,452	13,504	12,999	12,295	11,989
	인원증가율	100.0%	82.1%	88.2%	88.8%	83.0%	79.9%	75.6%	73.7%
	세무직정원		12,086	12,042	12,052	10,634	10,852	10,491	10,466
	세무직현원		5,815	7,414	8,809	8,835	8,787	8,515	8,260
	세무직충원율		48.1%	61.6%	73.1%	83.1%	81.0%	81.2%	78.9%

주: '94년 지방세무공무원수는 자료부재로 생략.

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 1994 - 2002년

행정자치부, 「지방세정연감」, 1994 - 2002년

〈그림 3-2〉 국세와 지방세 담당공무원 인력 추이



## 다. 문제점

### 1) 조직통합 논의의 불합리성

국세와 지방세 조직은 상호 분리·운영되고 있다. 그런데 최근 국세와 지방세 분리징수의 불편과 업무의 능률성 등의 문제점을 제시하면서 대한상공회의소<sup>13)</sup> 등에서 국세청과 지방자치단체로 이원화된 조세과징행정을 통합하여 조세청(가칭)이라는 외청을 신설하자는 논의가 대두되고 있다. 그러나 지방세의 역할에서 언급하였듯이 지방세가 가지고 있는 기능은 단순히 재원 조달의 역할만을 수행하는 것이 아니고 이외의 중요한 역할을 수행하고 있다고 볼 때 본 논의는 신중히 검토되어야 한다.

먼저 재정배분에 있어 지역 간의 재정격차를 고려해 합리적으로 배분한다고 하나, 과거 경험에 비추어 지방자치단체에 대한 재원배분상의 결정권은 중앙정부에서 독점되어 왔고 이는 지방자치단체의 통제수단으로써 활용되었다는 것이다. 특히 인사권, 각종 인·허가 권한이 지방으로 이양되어 지방통제수단이 약화되고 있다는 점을 고려한다면 중앙의 재정통제 기능은 앞으로 강화될 수밖에 없다할 것이다.

13) 대한상공회의소의 국세와 지방세 징수조직의 일원화에 주장은 '참여정부'의 국정인수·인계과정에서 대통령직 인수위원회가 부가가치세 등 국세의 일부를 지방세로 이전하는 방안을 검토중인 것과 관련하여 국세의 지방세 이양은 오히려 기업에 더 큰 부담으로 작용할 수 있다는 반대의견을 표명하면서 '국세와 지방세 분리징수의 문제점과 개선방안' 건의서를 제출하는 과정에서 표출되었다. 주요내용은 국세의 경우 기업의 본점이 속한 세무서에 일괄 세금을 납부하면 되지만 지방세의 경우 200여 곳이나 되는 지방자치단체에 각각 분리(안분)하여 납부하거나 환급 절차를 거쳐야하기 때문에 세금납부가 복잡하고, 토지관련 세제의 경우 국세청과 지방자치단체가 각각 과세자료를 관리하여야 하기 때문에 중복비용이 발생하고 있으며, 양 조직으로부터 중복하여 세무조사를 받는 경우 기업경영활동에 큰 부담으로 작용한다는 등의 문제점을 제시하고 있다. 또한 지방세의 경우 세무담당공무원의 1인당 징수액이 국세의 1/3수준에 불과하고 영국과 프랑스 같은 선진국에서도 중앙정부에서 지방세까지 일괄 징수하여 지자체의 몫을 배분하여 징수체계의 효율성을 높이고 기업의 부담도 줄이고 있다는 사례를 들고 있다.

다음으로 논의의 시점에서조차 적절치 않다. '참여정부'의 국정과제인 국세·지방세간 조정이 검토되고 있는 과정에서 이러한 논의는 달리 말해 지방세 조직은 국세를 이양 받아 과징할 수 있는 능력이 없음으로 국세를 지방세로 이양하기 어렵다는 것으로 해석될 수도 있다. 결국 국세와 지방세 징수조직의 통합은 지방분권에 상반되는 논의라 할 것이다.

열악한 지방세조직을 개선하기 위한 실질적인 지원은 국세에 비하여 매우 미약하면서 징수조직 통합논의부터 제기하는 것은 이치에 맞지 않는다는 것이다. 이에 현시점에서의 논의는 조직의 통합보다는 지방세 조직의 능률성과 전문성을 강화할 수 있는 구체적인 지원책 마련이 당면과제라 할 것이다.

## 2) 계획성 없는 인력 수급 정책

지방세무직 신설로 인한 전문인력 확보, 전산화 추진을 통한 부과·징수 업무의 신속·정확성 제고 등으로 업무처리의 능률성이 증대되어 많은 절감 인력이 발생되었다. 국세조직의 경우에도 이와 비슷한 여건이라 하겠다. 그런데 감축인력에 있어서는 지방세 인력이 상대적으로 매우 높다. 지방세 업무의 능률성이 증대되었다고는 하나, 국세에 비하여 5배 이상 인력을 감축할 정도로 획기적인 발전이 이루어 졌다고는 볼 수 없다고 할 때, 이외에도 다른 원인에서 기인되었다고 할 것이다. 이에 대한 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방세 조직과 인력에 대한 국가 전체적 또는 지방자치단체별로 표준적인 기준이나 장기 충원계획 등이 마련되어 있지 않았다. 이로 인해 구조조정 대상 인력선정에 있어 적절히 대응하지 못해 많은 인력이 감축되는 결과를 가져왔다는 것이다.

둘째, 절감된 인력처리에 있어 국세의 경우 일부는 감축되었지만 60% 이상은 납세자 서비스와 세무조사 등 미비기능 강화인력으로 재배치<sup>14)</sup>된 반면에, 지방세의 경우 취약한 부문에 재배치하지 못하고 대부분 축소되었다. 결국 절감된 지방세 인력의 감축은 수작업으로 해오던 업무를 전산화된 것 이외에 취약한 분야에 대한 보강이나, 서비스 개선에 별 도움이 되지 못했다는 것이다.

셋째, 지방자치단체의 지방세에 대한 관심부족으로 인한 세정조직의 위축이다. 지방재정에서 지방세가 차지하는 비중이 33% 수준으로 낮아 관심이 부족하고, 이전재원인 교부세나 보조금 재원을 상대적으로 선호하여 지방세 업무를 소홀히 다룸으로써 세정조직이 대폭 축소되었다는 것이다.

넷째, 구조조정은 직무분석, 인력충원계획 등 종합적인 사항을 고려해서 객관적으로 이루어지는 것이 타당하나 구조조정 계획수립당시 지방자치단체 현실상 이러한 분석능력이 사실상 미흡하였다는 것이다. 이로 인해 읍·면·동 기능전환의 대상에 포함되는 등 세무인력은 상대적으로 많은 감축이 이루어졌다는 것이다.<sup>15)</sup>

14) 국세공무원 인력의 경우 '94년 이후 '01년까지 646명의 정원이 축소되었으며, 특히 '99. 9. 1. 대대적인 조직개편으로 인하여 지방청 1개, 세무서 35개(134개서→99개서)의 기구가 축소되었고, 이 과정에서 발생한 절감인력중 1,149명을 납세자 서비스 및 세무조사기능에 집중배치 시킴.(대전지방국세청, “조세정책과 국세행정의 운영방향”, 2002, p14 참고)

15) 기초자치단체 군부의 경우 구조조정 전에는 모든 읍·면에 재무담당조직이 1개 이상 존치하였으나 읍·면·동기능전환으로 인하여 담당조직이 본청으로 흡수되는 과정에서 모두 폐지되거나 1~2개 담당이 본청 내에 신설되고 나머지 조직과 인력은 축소된 경우가 대부분이다. 이러한 과도한 지방세 담당공무원 정원감축으로 인하여 '98년 이후 신규채용이 없었음에도 과원이 발생하여 지방세와 관련이 없는 타 부서에 세무직렬 직원이 근무하는 사례가 여러 기초자치단체에서 발생하고 있다.

이러한 계획성 없는 인력수급 정책은 장기적으로 전문화와 지방세 발전에 걸림돌로 작용하게 되리라 본다. 현행 지방세 조직과 업무에 매력을 느끼지 못하는 담당자들의 사기저하가 지방세 업무전반에 확산될 경우 세무조직의 침체를 가져 오게되고, 조직의 침체는 업무처리의 비효율성을 낳게되는 결과를 가져와 결국 지방세 발전의 저해 요인이 될 수 있다.

## 2. 행정기구별 조직과 인력

지방세 조직과 인력실태를 구체적으로 살펴보기 위해 기능이 유사한 행정기관별로 분류하여 국세와 상호 비교해 보고자 한다. 물론 각 기관마다 업무의 범위와 특성이 서로 상이하기 때문에 단순한 조직과 인력의 양적 대비는 한계가 있다하겠으나 중요업무 기능에 대한 양자간의 차이를 비교해 볼만한 가치가 있다. 그 동안 많은 연구와 노하우를 토대로 성립·발전된 국세행정조직과 인력운영 현황을 살펴봄으로써 현행 지방세정의 현실을 파악하고 발전과제를 모색하는데 기초자료로 활용가능하기 때문이다.

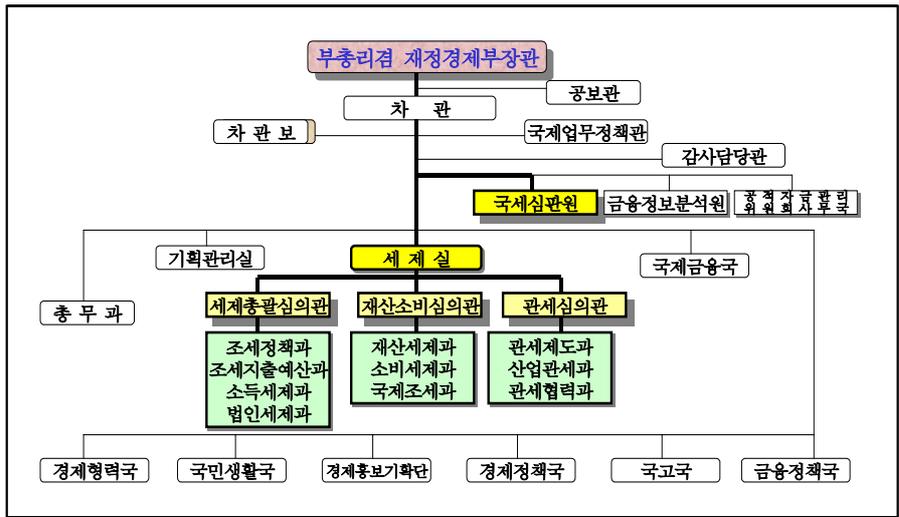
### 가. 중앙부처

#### 1) 국세 조직과 인력

기본적으로 국세관련 중앙부처 행정조직은 세제업무와 세정업무가 상호 분리되어 운영되고 있다. 중앙부처 국세 세제업무는 <그림 3-3>에서 보는 바와 같이 재정경제부산하의 세제실에서 담당하고 있으며, 세제실 아래 조세정책·조세지출예산제도·소득세제·법인세제를 다루고 있는 세제총괄심

의관, 재산세제·소비세제·국제조세를 담당하는 재산소비심의관, 관세정책 업무를 담당하는 관세심의관으로 구성되어 있다. 그리고 독립된 조직으로 국세심판업무를 수행하는 국세심판원으로 구성되어 있다.

〈그림 3-3〉 중앙부처 국세 세제관련 조직도



자료: <http://www.mofe.go.kr/>

재정경제부 세제실 조직의 인력과 주요업무 현황을 살펴보면 <표 3-6>과 같다. 국세심판원 인력까지 포함한 전체인력은 총149명으로 구성되어 있다.

〈표 3-6〉 재경부 세제실조직의 인력과 담당업무현황

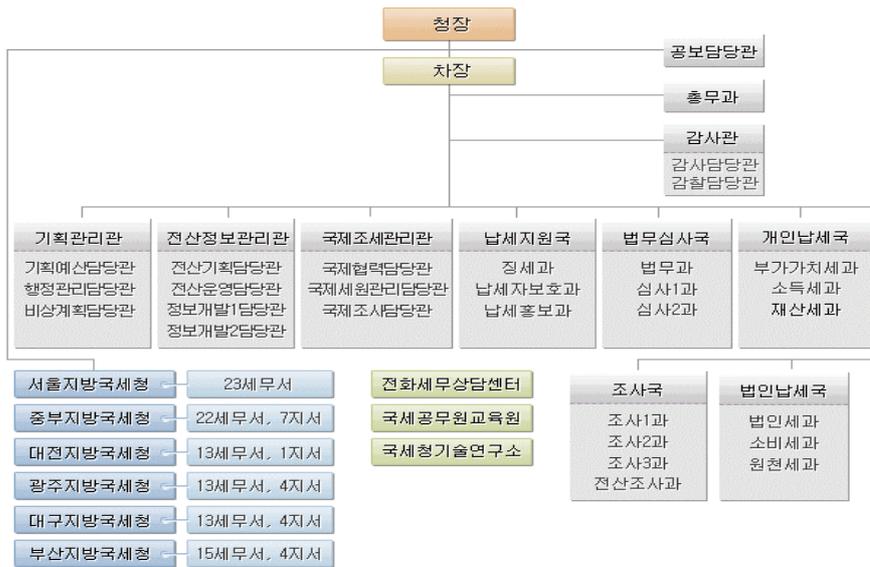
부서		인원	담당업무
국(관)	과		
합 계		149	
세제 총괄 심의관	조세정책	12	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조세정책·제도의 기획입안 및 총괄조정</li> <li>○ 내국세·교육세·교통세·농특세·관세의 세입추계 및 실적분석</li> <li>○ 조세제도의 정책효과 분석</li> <li>○ 국세기본법·국세징수법·조세범처벌법및절차법 제도의 기획입안 및 세제에 관한 각종위원회 운영</li> </ul>
	조세지출 예산	8	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조세특례제한법에 관한 제도 및 조세지출예산제도의 기획입안</li> <li>○ 조세지원에 관한 중·장기정책의 수립</li> <li>○ 국세와지방세의조정등에관한법 제도 기획입안</li> <li>○ 각종 부담금 및 세외수입과 국세와의 조정업무</li> <li>○ 목적세관련 제도의 기획입안 및 총괄 조정</li> <li>○ 교육세법 및 농특세법에 관한 제도의 기획입안</li> <li>○ 세무사제도의 기획입안 및 운영·관리·감독 업무</li> </ul>
	소득세제	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소득관련 세제의 기획입안 및 총괄 조정</li> <li>○ 소득세법 및 부당이득세법에 관한 제도의 기획입안 업무</li> </ul>
	법인세제	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 법인관련 세제의 기획입안 및 총괄조정</li> <li>○ 법인세법 및 자산재평가법에 관한 제도의 기획입안 업무</li> </ul>
재산 소비세 심의관	재산세제	8	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재산관련 세제의 기획입안 및 총괄조정</li> <li>○ 소득세법중 양도소득세법·법인세법중 특별부가세법·증권거래세법및인지세법에 관한 제도 기획입안업무</li> </ul>
	소비세제	8	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소비·유통및거래에 관한 세제 기획입안 및 총괄</li> <li>○ 부가가치세법·주세법·전화세법에 관한 제도의 기획입안</li> </ul>
	국제조세	8	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 외국과의 조세조약에 관한 조사 및 기획입안, 조약문안의 해석</li> <li>○ 경제협력개발기구재정위원회 관련업무</li> </ul>
관세 심의관	관세제도	10	○ 관세에 관한 정책의 입안과 조정에 관한 업무
	산업관세	8	
	관세협력	6	
국세 심판원	행정실	24	○ 국세심판청구 결정업무
	상임심판관	45	

자료: <http://www.mofe.go.kr/>

중앙부처 국세 세정업무는 독립된 기관인 국세청에서 담당하고 있으며 조직 체계는 〈그림 3-4〉와 같다. 국세청장 산하에는 기획예산·행정관리·

비상계획업무를 담당하는 기획관리관, 전산기획·전산운영·정보개발업무를 담당하는 전산정보관리관, 국제협력·국제세원관리·국제조사업무를 맡고 있는 국제조세관리관, 징세·납세자보호·납세홍보업무를 담당하는 납세지원국, 법무와 심사업무를 맡고 있는 법무심사국, 부가가치세·소득세·재산세업무를 담당하는 개인납세국, 법인세·소비세·원천세를 담당하는 법인납세국, 조사업무를 담당하는 조사국으로 구성되어 있다. 또한 국세청 산하에 전화세무상담센터를 두어 국세관련 전화상담업무를 수행하고 있으며, 전문교육기관인 국세공무원교육원을 설치하여 담당공무원의 전문화에 노력을 기울이고 있다.

〈그림 3-4〉 국세청 행정조직 현황



자료: <http://www.nts.go.kr/>

국세청 조직의 인력과 담당업무 현황을 살펴보면 <표 3-7>과 같다. 국세청 인원은 총 711명으로 조직이 방대하고 많은 인력으로 구성되어 있다.

<표 3-7> 국세청조직의 인력 및 담당업무 현황

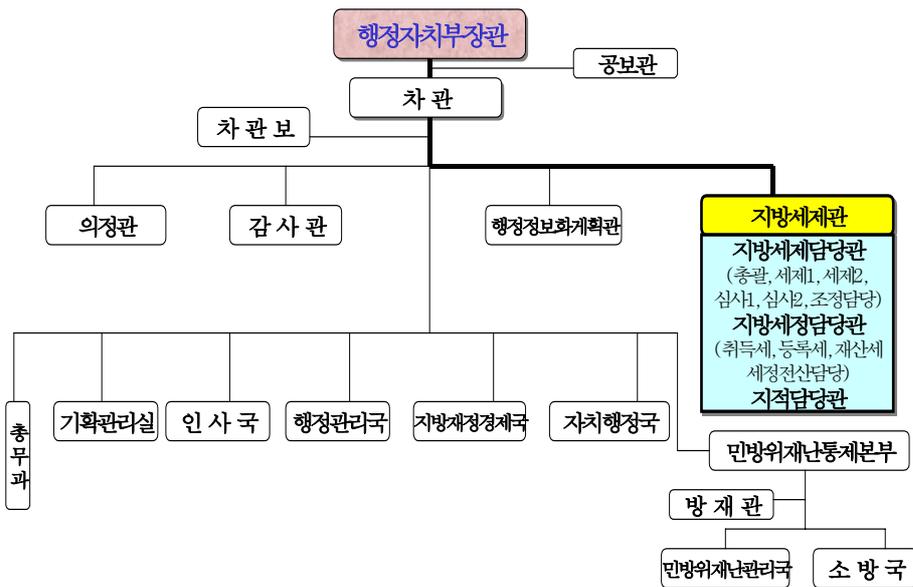
국 (관)	부 서		인원 (인)	담 당 업 무
	과(실)			
	총 계		711	
	청장·차장		5	보좌인원 포함
	공보담당관		7	보도 및 신문방송에 관한 업무 및 홍보물 제작·배부
기획 관리	총무과		58	임용·복무·교육·연금·인사 및 문서관리 업무 등
	기획예산		16	주요업무계획의 지침 수립·종합 및 조정, 세무통계
	행정관리		10	주요사업의 진도과약과 결과의 심사분석, 조직 및 정원의 관리
	비상계획		5	국가비상사태에 대비한 제반계획의 수립 및 종합 조정
전산 정보	전산기획		30	정보화 기본계획 수립, 장비의 도입과 예산집행, 전산보안
	전산운영		41	주전산기 및 전산망 운영, 자료·장비관리 및 유지보수
	정보개발1		66	소득세, 법인세 및 징세분야 프로그램의 개발·유지 관리 총괄
	정보개발2		52	재산세, 간접세 및 세적민원분야 프로그램의 개발·유지관리
국제 조사	국제협력		16	세무관련 국제회의 및 기구·외국기관과의 세무협력
	국제세원관리		17	외국인·외국법인 및 소득세·법인세의 부과·감면업무의 기획
	국제조사		29	내국세의 조사계획 수립·집행 및 조사결과의 종합분석
감사	감사		28	국세청 및 소속기관에 대한 회계 및 업무감사, 산하단체에 대한 감사
	감찰		27	진정 및 비위사항의 조사·처리, 요인분석, 사정업무
납세 지원	징세과		17	내국세 수입의 추산 및 결산, 고액 체납정리
	납세보호과		15	내국세와 관련된 진정 및 고충처리, 헌장운영
	납세홍보과		19	납세지원 및 납세홍보, 세금에 관한 교육
법무 심사	법무과		17	법령안, 훈령, 예규 등의 입안 및 심사, 소송사무의 총괄, 행정심판업무
	심사1과		17	소득세, 법인세, 재평가세, 부당이득세, 부가가치세 등 심사청구 업무
	심사2과		16	상속세 및 증여세, 양도소득세 심사청구 업무
개인 납세	부가세과		21	부가가치세 관련 업무 전반
	소득세과		15	소득세관련 업무전반
	재산세과		17	재산세제관련 업무전반
법인 납세	법인세과		19	법인세제관련 업무전반
	원천세과		15	원천세관련 업무전반
	소비세과		15	소비세제관련 업무전반
조사 국	조사1과		35	내국세 세무조사에 관한 종합, 조정 및 분석 총괄
	조사2과		31	내국세관련 탈세 및 음성세원정보의 수집, 종합분석, 관리총괄
	조사3과		21	재산세분야 세무조사에 관한 종합 조정 및 분석총괄
	전산조사		14	전산회계 처리 기업에 대한 전산조사의 기획 및 조정총괄

자료 : 국세청, 「국세공무원 명부」, 2002  
<http://www.nts.go.kr/>

2) 지방세 조직과 인력

중앙부처 지방세관련 행정조직을 살펴보면 <그림 3-5>와 같다. 그림에서 보듯이 국세와 달리 지방세 조직은 세제업무와 세정업무를 행정자치부장관 산하 지방세제관실에서 동시에 담당하고 있다. 세제업무는 세제담당관에서 수행하고 있으며, 주요업무는 지방세제연구와 정책의 수립·조정, 심사청구와 납세자권리구제업무 등을 담당하고 있다. 세정업무는 세정담당관에서 수행하고 있으며, 주요업무는 지방세 부과·징수기법개발, 질의회신, 과표산정 및 지방세 전산화 업무 등을 담당하고 있다. 그리고 지방세제관 아래 지방세 업무와는 다소 상이한 지적담당관이 있어 지적·토지등록제도의 기획·입안 및 지적법 등의 관련법령의 운영업무를 수행하고 있다.

<그림 3-5> 중앙부처 지방세관련 조직도



자료: <http://www.mogaha.go.kr/>

지방세제관 산하 지방세담당 인력과 업무 현황을 살펴보면 <표 3-8>과 같다. 전체 인력은 총 36명으로 구성되어 있다.

<표 3-8> 중앙부처 지방세조직의 인력 및 담당업무 현황

부 서		인원 (인)	담 당 업 무
과	담당		
합 계		36	
지방세제관		1	세제·세정업무 총괄
세제 담당관	총괄	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방세제에 관한 연구와 중장기 정책수립 조정</li> <li>○ 지방세 관계법령의 제·개정, 자치법규 입법지원</li> <li>○ 지방세관련 판례분석 검토</li> <li>○ 지방세 심사결정 및 감사원심사청구 의견 회시</li> </ul>
	세제1	3	
	세제2	2	
	심사1	3	
	심사2	2	
	조정	3	
세정 담당관	취득세	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방세 부과·징수 기법 개발 및 보급</li> <li>○ 지방세 관련법령 운용 및 질의회신, 세무상담</li> <li>○ 과세표준운용 및 지방세 전산화</li> <li>○ 지방세통계기법개발, 지방세공무원 교육</li> </ul>
	등록세	2	
	재산세	2	
	토지세	2	
	세정전산	3	

자료: <http://www.mogaha.go.kr/>

### 3) 국세조직과의 비교

중앙부처 국세와 지방세 조직의 가장 큰 차이점은 국세의 경우 세제업무와 세정업무를 분리된 조직에서 운영하고 있는 반면에 지방세 조직은 양자를 행정자치부 지방세제관실에서 함께 취급하고 있다는 점이다. 국세 세정 업무는 '66년에 정부조직법 개정으로 재무부의 산하의 사세국이 세제기능만을 전적으로 관장하는 세제국으로 개편되는 과정에서 과세행정을 독립적으로 담당하는 국세청이 신설되어 이곳에서 관장하고 있다.

납세자 권리구제에 있어 심사청구의 경우 국세는 국세청에서, 지방세는 행정자치부 세제담당관실 심사담당에서 처리하고 있다. 특히 국세는 재정경제부 산하에 독립된 기구인 국세심판원을 두어 국세심판청구업무를 처리하고 있는 반면에, 지방세는 별도의 심판청구 제도가 없는 상황이다.

국세와 지방세 조직과 인력현황을 상호 비교해 보면 아래<표 3-9>와 같다. 국세담당 인력의 경우 총 860명인데 반하여, 지방세의 경우 36명으로 4% 수준에 불과하다. 양 조직간 업무범위에 차이가 있음을 감안하여, 실제 부과·징수업무를 수행하는 인력을 제외한 세제, 구제, 순수세정 인력만을 비교해도 국세인력의 9%로 수준에 머물러 있다.

고위직급 인력현황을 보면 국세는 1급이상 4명, 2급내지 3급이 18명인데 반하여, 지방세는 3급이 1명에 불과해 조직위상면에서 국세에 비해 상대적으로 열악한 실정이다.

중앙부처 조세조직의 전문성 측면에서 업무별 현황을 비교해 보면 <표 3-9> 하단과 같다. 세제업무 담당인력의 경우 국세는 80명이 종사하고 있는 반면에, 지방세는 16명으로 국세의 1/5 수준에 불과하다. 지방세수 규모가 비록 국세의 1/4 수준이라고는 하나 담당인력 측면에서 볼 때, 세수수준보다 더 열악성을 면치 못하고 있는 상황이다. 세정담당 인력의 경우에도 국세의 6% 수준으로 매우 낮은 실정이다.

세목별 세제업무 담당자 현황을 살펴보면 국세는 14개 세목을 33명이 담당하고 있는 반면에, 지방세는 17개 세목을 5명이 담당하고 있는 상황이다. 결국 국세는 1개 세목에 2명 이상의 전담인원이 투입되는데 비해 지방세는 1명이 3개 이상의 세목을 관장하고 있는 것으로 나타나고 있다. 전산화 관련 인력도 국세의 2% 수준에 불과하다.

위와 같은 내용을 종합해 볼 때 중앙부처 지방세 조직과 인력은 상대적으로 국세에 비해 취약하다는 것을 알 수 있다.

〈표 3-9〉 중앙부처 조세행정 조직과 인력 비교현황

비교대상		국 세	지 방 세
조직 및 인력	조직	· 재경부: 1실(1급), 3관(2·3급) 10과(3·4급) · 국세심판원(재경부): 원장, 5심판관(2급), 1실장(3급), 10조사관(4급) · 국세청: 청장·차장, 4관·5국(2급), 17과·13담당관(3·4급)	· 행자부: 1관(3급), 2담당관(4급), 10담당(4·5급)
	인력	· 총계: 860명(과정업무 제외시 378명) - 재경부: 80명 - 국세심판원: 69명 - 국세청: 711명(순수 세정기능 229명)	· 행자부: 36명<국세인력의 4%> - 중앙단위 국세 과정업무 인력 제외시 <국세인력의 9%>
업 무 별	세제기능	· 80명(재경부)	· 16명<국세인력의 20%>
	세정기능	· 229명(국세청)	· 14명<국세인력의 6%>
	세목담당	· 33명(14개 세목) - 1세목당 2.4명	· 5명(17개 세목) - 1세목당 0.3명 <국세인력의 13%>
	구제업무	· 109명(심판69, 심사33)	· 5명(심사 5명) - <국세인력의 5%>
	전산화	· 201명(전산정보관리관)	· 3명(세정전산담당) - <국세인력의 2%>

자료: <http://www.mofe.go.kr/>, 조직과 직원안내 참고.  
<http://www.mogaha.go.kr/>, 조직 및 기능, 부서 직원안내 참고.  
<http://org.mogaha.go.kr/>, 정부조직관리 시스템 참조

인력배치에 있어 지방세 조직과 구별되는 국세조직의 특성을 살펴보면 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

첫째, 국세청은 납세자지원관리 업무에 많은 비중을 두고 있다는 것이다. 납세자지원관리를 위한 조직으로는 납세지원국내에 납세보호과(15명) 및 납세홍보과(19명)를 두고 있으며, 국세관련 전화 및 인터넷 상담을 위한 국세청전화상담센터(101명)를 운영하고 있다.

또한 국세조직은 개인납세국과 법인납세국으로 분리하여 납세자의 업종과 외형을 기준으로 조직을 구성하여 납세자의 편리와 효율을 도모하고 있다. 지방세정 조직은 납세자지원을 위한 별도의 조직이 없고 세목별 담당자가 해당세목에 대한 질의에 답변하는 수준이다. 둘째, 국세청의 경우 세무 전산화업무에 많은 인력을 투입하고 있다는 것이다. 지방세조직이 세정전산담당부서 담당자 2명이 업무를 담당하고 있는 반면에, 국세는 전산정보관리관 산하(189명)에 전산기획담당관, 전산운영담당관, 정보개발 1·2담당관을 두어 국세 전산화 업무를 수행하고 있다. 셋째, 국세 행정의 경우 대 국민 홍보에도 많은 관심을 두고 있다는 것이다. 지방세는 홍보를 위한 전담부서가 별도로 없고 세정일반 업무담당자(1명)가 다른 업무와 병행하여 본 업무를 수행하는 반면, 국세청은 별도 조직인 공보담당관(7명)과, 납세지원국내 납세홍보과(19명)를 설치하여 언론대응과 납세홍보, 납세의식 제고 등의 업무를 수행하고 있다.

#### 4) 일본 중앙부처 지방세 조직과의 비교

우리나라의 행정자치부에 해당하는 일본의 중앙부처인 총무성 산하에 지방세관련 부서는 자치세무국이다. 자치세무국의 조직은 기획과 도도부현세과, 시정촌세과, 고정자산세과 4개과로 구성되어 있다. 인력은 총99명(기획과 21, 도도부현세과 29, 시정촌세과 16, 고정자산세과 33)으로 우리나라 지방세 조직의 3배 수준이다. 결국 국세조직은 물론 일본의 중앙부처 지방세 조직과 비교해도 현행 우리나라 지방세 조직의 위상이 낮고 인력도 열악한 실정이라 하겠다.

## 5) 문제점

## 가) 지방세 조직의 과도한 위축

중앙부처 지방세 조직은 '89년 지방세제국이 신설된 이후 정부의 기구축소시 마다 조직과 인력이 감축되고 있다. 중앙부처의 지방세 조직 변경내역을 살펴보면 <표 3-10>과 같다. 표에서 보듯이 '88년 지방세제국 신설당시 1국, 1심의관(1담당관), 4과(지적관련 업무포함)이었던 조직이 '89년에 1개과 축소, '94년에 심의관이 폐지되었고 '98년에는 세제국<sup>16)</sup>이 폐지되기에 이르렀고 그 이후에도 심사과가 폐지·통합되는 등 감축 일변도의 기구개편이 이루어졌다. '88년 대비 '01년 지방세수가 760%나 증가된 것과 비교하면 대조적이라 할 수 있다. 이는 중앙집권적 사고가 강했던 과거 정책당국의 경우 통제가 용이한 지방교부세 등 이전재원을 상대적으로 선호하여 지방세를 등한시한데 원인이 있다 하겠다.

〈표 3-10〉 중앙부처 지방세 조직의 변천 내역

구 분	내 용
'88. 12. 31	지방세제국 신설(4과 1담당관)
'89. 9. 9	지방세제국(3과), 지방세심의관(1담당관)
'94. 4. 21	지방세심의관 폐지, 지방세제국에 통합
'98. 7. 22	지방세제국 폐지, 지방세정국에 통합
'99. 6. 15	지방세심사과 폐지, 세제과에 통합
'01. 6. 30	지방세제담당관실 신설(지적담당관 포함 3담당관실)

16) '94 ~ '98년 지방세제국 존치 당시 기구 및 인력 현황은 다음과 같다  
 - 기구 : 1국(지방세제국) 3과(지방세제과, 지방세정과, 지방심사과)  
 - 인력 : 총 39명(지방세제과 15, 지방세정과 13, 지방세심사과 11)

#### 나) 낮은 조직위상으로 인한 지방세 발전 저해

중앙부처 지방세업무 담당자 위상이 낮아 지방세 발전에 걸림돌로 작용하고 있다는 것이다. 지방세업무 담당자 최고 직급위상이 국세의 중상위 수준에 머물러 있는 현실에서 업무의 추진력, 조세정책의 반영도는 낮을 수밖에 없기 때문이다.

또한, 중앙부처내 지방세조직의 낮은 위상은 업무담당자의 장기근무에 대한 매력이 없어, 근무의 지속성을 유인하기 어려운 실정으로 이는 담당자의 전문성을 하락시키는 요인으로 작용할 수 있다. 다만 최근 지방세무직 신설 후 전문인력이 다소 충원되고 있기는 하나 이는 근본적으로 낮은 직급에 형성되어 있어 고급 전문가 육성에는 한계가 있다.

이에 고급전문가 확보와 육성을 위해서는 현행 지방세 조직의 위상(직급)에 대한 검토와 장기근무를 유인할 수 있는 동기부여방안의 모색이 시급한 과제라 하겠다.

#### 다) 세제관련 조직의 열악성으로 인한 세제변화 대응 미흡

중앙부처 지방세제 운영조직과 인력이 매우 열악하다는 것이다. 앞서보았듯이 지방세제업무 담당인력은 국세 20% 수준에 불과하고, 세목별 전담인력도 국세의 13%수준에 머물러 있는 현실이다. 이러한 인력 수준으로 지방분권에 대한 논의가 가속화되는 과정에서 국세와 지방세간 조정, 구제업무의 강화, 보유과세 개편 등 급변하는 세제변화에 제도적으로 뒷받침하는데 한계가 있다고 판단된다. 이에 세제변화에 대비해 제도적으로 뒷받침할 수 있는 조직과 인력의 강화 등 사전준비 작업이 필요하다. 현행 지방세 조직과 인력은 전문성과 효율성이 낮아 이양된 국세업무를 처리하는데 한계가 있다는 지적이 있기 때문이다.

일본의 경우 소비세를 지방세로 도입시 '94년 12월에 신설입법을 하고 이를 바로 시행하지 못하고 2년 4월 후인 '97년 4월에 시행하였으며, 부과·징수업무는 아직도 국세 징수기관인 세무서에 위탁하고 있는 상황이다. 물론 소비세의 내재적 한계로 분리방식에 의한 과정이 어렵고 비효율적이기 때문에 위탁징수방법을 취하고 있다. 그러나 자주재정권 측면에서 장기적으로 분리방식 도입검토가 필요하다고 볼 때 이러한 제도적 변화에 대비한 지방세제 조직과 인력의 강화가 선행되어야 할 것이다.

#### 라) 세정관련 조직 열악성으로 인한 지원·조정 능력 부족

지방세제의 집행업무를 담당하는 중앙부처의 지방세정 조직과 인력이 취약하다는 것이다. 중앙의 지원·조정대상이 되는 지방자치단체의 수와 규모가 크다고 볼 때, 자치단체간 통일성 있고 능률적인 업무가 이루어지기 위해서는 리더의 역할이 중요하다. 그러나 중앙부처 세정조직의 인력은 국세의 6% 수준에 불과하고 조직위상도 낮다. 이러한 조직의 열악성은 자치단체에 대한 지원·조정능력에 한계가 있을 수밖에 없고, 이는 전체 지방세정 운영의 비효율성을 초래하게 될 수 있다.

또한 세정기능의 핵심이라 할 수 있는 납세서비스, 전산화, 교육분야 등의 전담인력 부재는 당초 세정개혁이 추구하고자 했던 납세자 위주의 세정구현, 세정운영 System 전문·효율성 제고 등의 구호는 한낱 형식에 불과하다 할 것이다.

#### 마) 정책과제수행 전담기구와 인력미흡으로 인한 실효성 한계

부동산 보유과세강화, 과표현실화 추진 등 부동산정책과 관련된 지방세 기능이 확대·강화되고 있는 상황이다. 그러나 이러한 정책과제를 검토·운

영할 전담기구가 없고 인력도 부족한 실정이다. 이는 지방세를 통한 부동산 투기억제 등 정책과세의 실효성에 의문을 갖게 한다.

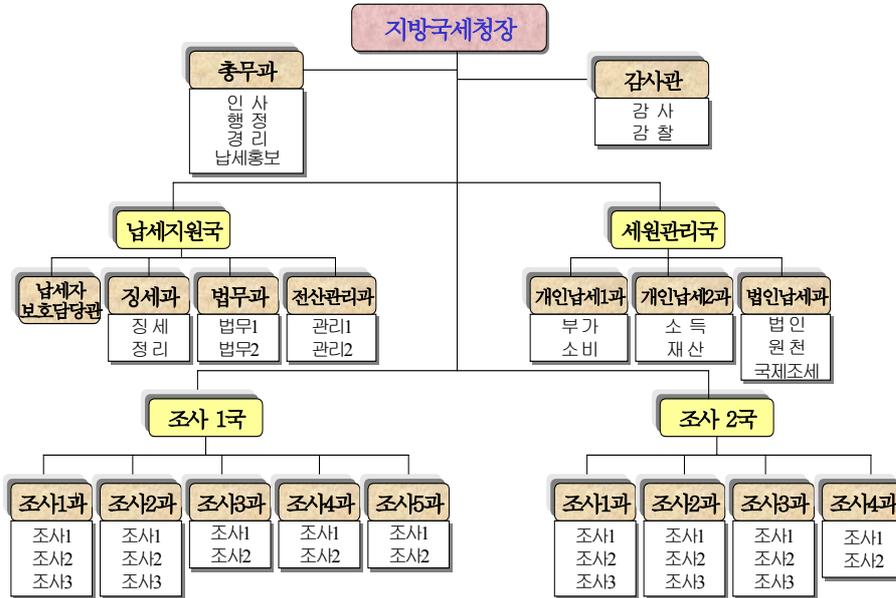
## 나. 광역단위

### 1) 국세 조직과 인력

광역단위 국세행정을 수행하고 있는 지방국세청 세무조직체계를 살펴보면 <그림 3-6>과 같다. 조직 구성에 있어 각 지방청별로 조직의 규모가 동일하지는 않지만 조직의 형태는 거의 유사하다. 기본적으로 국세행정 업무를 직접 수행하는 납세자지원국·세원관리국·조사국과 행정업무를 지원하는 총무과, 감사·감찰업무를 수행하는 감사관의 형태로 편제되어 있다.

납세자 지원국은 납세자의 고충과 서비스업무를 담당하는 납세자 보호과, 세수계획과 집행·국세징수업무를 수행하는 징수과, 국세행정소송·이의신청업무를 수행하는 법무과, 국세전산을 관리하는 전산관리과로 구성되어 있다. 세원관리국은 부가·소비·소득·재산과세를 담당하는 개인납세과, 법인·원천·국제조세를 담당하고 있는 법인세과로 구성되어 있다. 조사국은 국세관련 세무조사와 내국세 범칙사건 조사를 담당하는 수 개의 조사과로 조직되어 있다. 총무과에서는 인사·행정·경리·홍보 등 행정지원 업무를 주로 수행하고 있으며, 감사관실에서는 관할세무서의 감사와 감찰업무를 담당하고 있다. 다만 각 지방국세청별로 관할행정구역의 납세자 수, 세수 등에 따라 과와 팀의 숫자가 달리 구성되어 있다.

〈그림 3-6〉 지방국세청 조직 체계도



주: 국세공무원 명부상 광주지방국세청 조직을 토대로 작성.  
 자료: 국세청, 『국세공무원명부』, 2002

지방국세청별 조직과 인력현황을 살펴보면 <표 3-11>과 같다. 지방국세청은 6개 지방청으로 편성되어 있으며 99개의 세무서를 관할하고 있다. 조직규모는 총 28개 국, 116개 과(관), 410개의 팀(계)으로 구성되어 있다. 담당공무원 인력현황을 살펴보면 5급이상 공무원수가 560명이며 6급~9급수가 2,149명으로 구성되어 있어, 5급이상 간부공무원의 수가 21%를 차지하고 있다.

〈표 3-11〉 지방국세청별 조직과 인력현황

(단위 : 억원, 인)

구 분	관할구역	관할 세무 서수	조직			담당공무원 인원		
			국	과 (관)	팀 (계)	계(A)	5급 이상	6-9 급
총 계		99	28	116	410	2,709	560	2,149
서울지방 국세청	서울특별시	23	6	25	140	1,106	172	934
중부지방 국세청	경기도, 인천광역시, 강원도	22	5	17	80	580	103	477
대전지방 국세청	대전광역시, 충청북도, 충청남도	13	4	16	41	210	62	148
광주지방 국세청	광주광역시, 전라북도, 전라남도	13	4	18	43	218	66	152
대구지방 국세청	대구광역시, 경상북도	13	4	17	47	246	69	177
부산지방 국세청	부산광역시, 울산광역시, 경상남도, 제주도	15	5	23	59	349	88	261

주: 관할구역 및 세수, 납세인원수는 2001년 기준이고, 담당공무원 인원은 2002년 국세공무원명부상의 현원 임.

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 2002년

국세청, 「국세공무원 명부」, 2002년

지방국세청 업무별 인력현황을 살펴보면 〈표 3-12〉와 같다. 가장 많은 인력이 투입되고 있는 분야는 세무조사 업무라 할 수 있다. 표에서 보듯이 대전지방국세청의 경우 전체인원 210명중 세무조사 담당인력이 105명으로 전체인력의 50%의 인력을 배치하고 있다.

〈표 3-12〉 지방국세청 업무별 인력 현황

(단위 : 인)

구 분	인 력 현 황					
	계	2급	3.4급	4.5급	5급	6급이하
합 계	210	1	4	16	41	148
청 장	1	1				
총무과	17			1	4	12
감사관	15			1	2	12
납세 지원국	보호담당관	4	1		1	2
	징세과	14			1	2
	법무과	13			1	2
	전산관리과	9			1	2
세원 관리국	개인납세1	12	1	1	2	8
	개인납세2	8			1	2
	법인납세과	12			1	3
조사 1국	조사1과	21	1	1	3	16
	조사2과	13			1	3
	조사3과	9			1	2
	조사4과	13			1	3
	조사5과	9			1	2
조사 2국	조사1과	14	1	1	2	10
	조사2과	13			1	3
	조사3과	13			1	3

주: 대전지방국세청을 참고로 작성

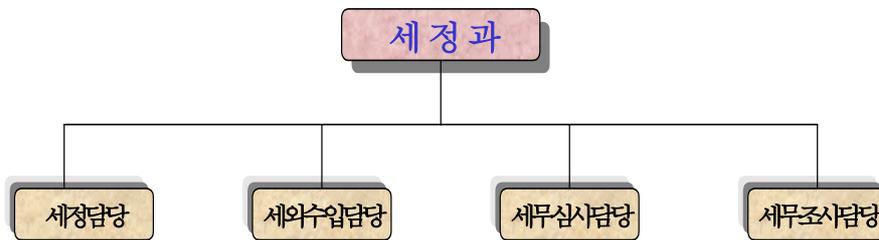
자료: 국세청, 『국세공무원 명부』, 2002.

## 2) 지방세 조직과 인력

광역단위 지방세관련 조직은 과단위 또는 담당단위 구성되어 있으며 조직체계는 자치단체별로 상이하나 대체적으로 <그림 3-7>과 같다. 조직구성은 통상 세정담당, 세외수입담당, 세무심사담당, 세무조사담당으로 편성되어 있다. 세정담당은 세정기획, 시(광역)·도세운영, 세정평가 및 감사, 시(광역)·도세조례 제·개정, 지방세전산화, 각종 통계자료관리 등 제도운영의 핵심업무를 수행하고 있으며, 세무심사 담당은 이의신청 및 심사청구,

과세전적부심사, 시·군세운영, 과세표준액결정 및 승인 등 납세자 구제와 재산과세관련 업무를 담당하고 있다. 세무조사담당은 광역단위 세무조사와 관할 구역내 기초자치단체 지도점검 등의 업무를 수행하고 있으며, 세외수입담당은 세외수입과 금고, 자금배정 업무 등 다소 지방세와는 상이한 업무를 취급하고 있다.

〈그림 3-7〉 광역단위 지방세 조직 체계도



주: 경기도청 2002년 지방세관련 행정기구를 참고로 작성.  
 자료: <http://www.kg21.net/>

광역자치단체별 조직과 인력현황을 살펴보면 <표 3-13>과 같다. 조직구성은 대체로 세수와 인구수가 많은 단체일수록 조직의 규모가 크고 세분화되어 있고, 인력도 많이 배치되어 있다. 일례로 세수규모가 크고 인구가 많은 서울시는 행정관리국 산하에 세무행정과와 세무운영과로 나뉘어져 12개 담당으로 구성되어 있는 반면에, 상대적으로 세수규모와 인구가 적은 시·도는 세정담당과 세무조사 담당 등 담당단위로 조직이 편재되어 있다. 특히 강원도, 충청북도, 전라북도, 전라남도, 경상북도 그리고 제주도 6개도의 경우 회계 또는 예산, 재산관리 부서와 함께 과를 구성하고 있어 독립된 과 조직을 이루지 못하고 있는 실정이다.

광역단위 세무조직의 특징적인 내용을 보면, 서울시와 인천광역시의 경우 관할구역내 구청의 파견공무원으로 구성된 체납세특별징수팀을 편성하여 광역차원의 징수업무를 수행하고 있다. 즉 지방세 체납징수조직에 있어 광역화 현상이 나타나고 있다는 것이다.

광역단체 지방세 담당 인력은 총 374이고 세외수입 업무를 제외한 경우에는 314명이다.

〈표 3-13〉 광역자치단체 지방세 조직과 인력현황

(단위 : 인)

구 분	조직	인 력				비고
		합계	4급	5급	직원	
합 계		374	17	68	289	
서울특별시	2과, 12개담당	74	2	12	60	3개 체납징수팀 파견인력 23명포함
부산광역시	1과, 7담당	44	1	7	36	
대구광역시	1과, 4담당	22	1	4	17	
인천광역시	1과, 5담당	28	1	5	22	1개 체납징수팀 파견인력 7명제외
광주광역시	1과, 4담당	18	1	4	13	
대전광역시	1과, 4담당	17	1	4	12	
울산광역시	1과, 4담당	23	1	4	18	지적담당 제외
경기도	1과, 4담당	20	1	4	15	
강원도	1과, 3담당	16	1	3	12	*독립된 과가 아님
충청북도	1과, 3담당	16	1	3	12	*독립된 과가 아님
충청남도	1과, 3담당	17	1	3	13	
전라북도	1과, 3담당	19	1	3	15	*독립된 과가 아님
전라남도	1과, 3담당	14	1	3	10	*독립된 과가 아님
경상북도	1과, 3담당	17	1	3	13	*독립된 과가 아님
경상남도	1과, 4담당	20	1	4	15	
제주도	1과, 2담당	9	1	2	6	*독립된 과가 아님

주: 2003년 기준이고 세외수입담당과 인력도 포함하였음

### 3) 국세 조직과의 비교

광역단위 국세와 지방세 조직현황을 비교해보면 <표 3-14>와 같다.

조직위상에 있어 최고직급의 경우 국세조직이 1급 내지 2급으로 구성되어 있는 반면에 지방세 조직은 4급으로 상대적으로 열악한 실정이다.

인력면에서도 비록 업무의 범위가 양 조직간에 상이한데 원인이 있다고는 하나, 지방국세청 인력은 2,709명인데 반해 광역단체 지방세인력은 314명으로 12%수준에 머물러 있다.

인력배치에 있어 지방국세청은 인력의 50%이상을 세무조사업무에 투입하고 있는 반면에, 광역단체 지방세 조직은 30%내외로 국세에 비하여 상대적으로 비중이 낮다.

<표 3-14> 광역단위 국세와 지방세 기구 비교현황

구분	지방국세청	지방세
조직	· 6청(1·2급), 28국(3·4급), 116과(4급), 410팀(4·5급)	· 17과(4급), 68담당(5급) - 세외수입 업무제외시 : 17과 51담당
인력	· 인원: 2,709명	· 인원: 374명<국세인력의 14%> - 세외수입 담당인력제외시 314명<국세인력의 12%>

### 4) 문제점

#### 가) 낮은 조직위상과 열악한 인력

중앙부처와 유사하게 광역단위 지방세 조직위상이 낮고 인력이 상대적으로 열악한 실정이다. 이로 인해 기초단체에 대한 조정·지원능력에 한계를 보이고 있다. 일례로 과도한 지방세 인력감축, 세무직렬의 인사상 불이익, 세무업무와 관계없는 부서에 세무직렬 직원 배치 등과 같은 문제점을 지적

하면서 기초자치단체에 시정토록 건의하여도 이를 이행되지 않고 있는 실정이다. 조직위상이 낮은 광역단위 세무부서의 의견은 일선 기초단체에 크게 중요한 사안으로 다루어지지 않기 때문이다.

#### 나) 세무조사 인력의 미흡

광역자치단체가 지방세 과징업무를 직접 수행하지 않고 기초단체에 위임하고 있어 위임사무의 적정수행 여부에 대한 지도·점검이 요구된다. 또한 여러 지역에 걸쳐 납세의무가 있는 납세자는 기초수준에서 세무조사를 실시하기 어렵다는 점, 기초단체의 세무조사업무가 사실상 전문화되지 못한 점, 세무조사를 실시함에 있어 지역 연고성을 완전히 배제하기 어렵다는 점등에서 광역단체의 역할이 중요하다.

그러나 앞서 보았듯이 광역단위 세무조사 인력은 열악한 실정이다.

#### 다) 광역단위 징수팀 실효성 검토 미비

최근 일부 광역단체에서 체납세특별징수팀을 운영하거나 이를 신설할 계획에 있다. 이제까지 기초단체 지방세 관련 업무중 중요하게 다루어졌던 하나가 체납액징수에 관한 사항이고 동 업무에 많은 인력을 투입하고 있는 상황이다. 그리고 많은 조직과 인력을 활용, 소액 체납액까지 강력하게 징수 활동을 전개하였던 것이 기존 지방세 징수조직의 특성이라 판단된다.

그런데 기초단위 징수인력 감축에 따른 업무위축을 감안하더라도, 상대적으로 광역단위 징수팀의 성과가 아주 높다고 할 수 있다.<sup>17)</sup> 이는 광역단

17) 서울시 경우 2001년 8월에 광역단위 체납세 징수팀인 38기동대를 설치하여 24명의 인력으로 100일만에 구청에서 위임받은 4천1백86억원의 체납액중 금융자산 75억원, 토지보상금 34억원, 부동산8억원, 토지공사 압류 59억원, 직접징수 77억원, 신용정보 불량자 등록 4백30억원 등의 정리실적을 거양하였다.(자료 : 한국경제신문, 사회면, 2001년 11월 14일 )

위 징수조직이 효율성이 높다거나, 기초단위 징수조직이 제 기능을 발휘하지 못한다는 것을 의미한다 하겠다.

이러한 실적이 일시적인 효과가 아니고 지속 가능한 것이라면, 기초와 광역단체의 징수조직의 개편을 신중히 검토해보아야 할 것이다. 또한 운영의 능률성 확보를 위해 통합전산 개발, 업무중복으로 인한 비효율성 제거 등 광역단위 징수조직 활성화를 위한 제도적인 뒷받침도 병행되어야 할 것이다. 즉 외부 홍보용의 가식적인 조직이 되지 않도록 충분한 검토가 이루어져야 한다.

#### 라) 지방세정업무의 독립성 저해 및 조직위축

일부 광역단체의 경우 그동안 구조조정과정에서 예산, 회계, 재산부서와 통합되어 담당단위로 지방세조직이 축소되었다. 이는 세수추계, 자금수급계획 등에 있어 객관적인 기준에 의하기보다는 예산, 회계부서의 요구에 맞는 자료가 생성될 가능성이 높아 세정업무의 독립성이 저해될 우려가 있다.

또한 자치단체의 경우 통상 지방세 업무보다 예산, 회계업무를 상대적으로 중요시 다루고 있어 타 업무에 묻혀 지방세 업무가 위축될 가능성이 높다.

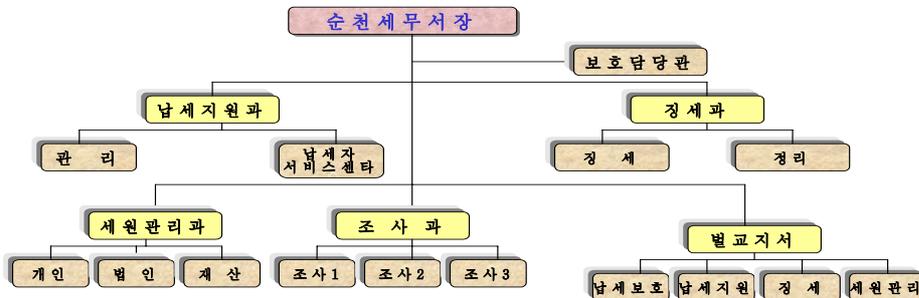
### 다. 기초단위

#### 1) 국세조직

기초단위의 국세업무는 세무서와 하부조직인 세무지서에서 담당하고 있다. 세무서 조직은 대체로 세수와 납세자 수에 따라 조직의 규모만 차이가 있을 뿐 조직의 형태는 <그림 3-8>과 같이 유사한 형태로 구성되어 있다. 조직 체계는 행정·인사·일반행정 업무와 납세서비스센터 운영업무를 담당

하는 납세지원과, 세입금 관리·전자납부·체납액 정리 업무를 맡고 있는 징세과, 개인사업자·법인사업자·재산관련 세원관리 업무를 담당하고 있는 세원관리과, 탈세제보 및 세무조사 업무를 취급하는 조사과, 납세의 불복·납세자 고충처리·세무상담업무를 맡고 있는 납세자 보호담당관으로 구성되어 있다. 일부 세무서의 경우 납세편의를 위해 당해 관할지역내에 세무지서를 두어 특정 지역의 납세지원 및 세원관리 업무 등을 수행하고 있다.

〈그림 3-8〉 국세관련 세무서 조직도



자료: 국세청, 『국세공무원명부』, 2002년, 광주지방국세청 산하 순천세무서 조직을 토대로 작성

세무서조직은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 조직의 편성이 납세자위주의 구조로 구성되어 있다는 것이다. 즉 납세지원과내에 납세자서비스센터와 독립된 조직인 납세자보호담당관을 설치하여 납세자권익보호와 서비스를 제공하는데 효율적으로 대응할 수 있도록 조직이 구성되어 있다는 것이다.

둘째, 부과업무와 징수업무가 분리되어 있다는 것이다. 세원관리와 부과업무는 세원관리과에서 징수업무는 징세과에서 상호 분리하여 수행한다는

것이다. '99년 조직개편 이전에는 세목별로 조직이 편성되어 있었고 해당세목 담당부서에서 부과·징수업무를 모두 수행하는 형태였다.

셋째, 세무조사기능이 부과업무와 분리되어 있다는 것이다. 즉 세원관리 업무를 맡고있는 세원관리과와 독립된 세무조사과를 설치하여 세무조사업무를 수행하고 있다는 것이다.

넷째, 조직의 편제와 납세자관리가 시장분할방식<sup>18)</sup>에 의해 이루어지고 있다는 것이다. 세원관리과의 경우 조직의 구성을 납세자 집단의 성격에 따라 분류하여 부가가치세와 소득세를 담당하는 개인납세팀, 법인세·원천징수·소비세(주세, 특별소비세, 교통세, 전화세 등)를 담당하는 법인납세팀, 양도소득세·상속세·증여세 등을 담당하는 재산납세팀의 형식으로 편성되어 있다. 그리고 세무조사 조직의 구성에 있어서도 이와 유사한 방식에 따라 조사팀이 구성되어 있다.

## 2) 지방세 조직

기초자치단체 지방세 조직은 시·군·구 분청내 세무과 또는 재무과에서 담당하고 있으며 일부 자치단체의 경우 하부조직인 읍·면·동사무소에 재무담당을 두고 있다. 조직은 시·군·구 유형과 세수, 납세자 수 등에 따라 조직의 형태와 규모가 다양하다. 이에 세무조직의 현황을 시·군·구 형태

18) 모든 납세자가 동일한 성질을 갖는 것은 아니지만 납세자 개개인이 전적으로 다른 것도 아니라는 인식하에, 선진국에서는 유사한 성질의 납세자를 동일한 집단으로 분류하여 각 집단에 대하여 각각의 다른 세무행정상의 대책을 강구하고 있는데 이를 시장분할(Market segmentation)이라 한다. 즉 납세협력을 증진시키기 위해 각 집단의 납세자에 대하여 다음과 같은 접근법이 있어야 한다는 것이다. ①각 납세자 집단별로 납세자의 수요와 형태를 이해하고 ②각 납세자집단별로 납세협력 회피 이유를 분석하여 ③납세협력을 증진시키기 위한 적절한 전략을 구사해야 한다는 것이다. 유시권외3, 『국세행정 개혁방안(II)』, 한국조세연구원, 1994, p. 109 참고

로 분리하여 특성을 살펴보고자 한다. 특히 지방세 부과·징수업무를 기초자치단체에서 직접수행하고 있다는 점을 고려하여 조직의 형태 및 특성을 구체적으로 파악해 보고자 한다.

#### 가) 시부 조직

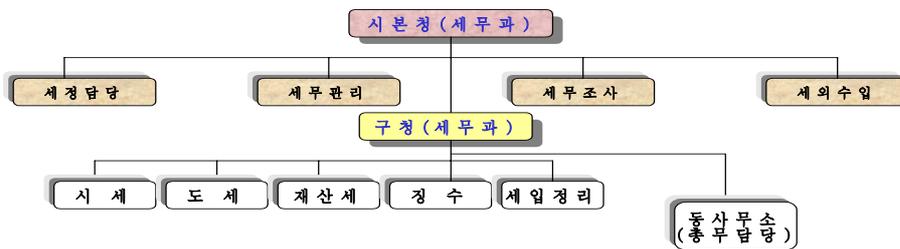
기초지방자치단체 시부 지방세관련 조직은 지역에 따라 상이하기는 하나 대체적으로 4가지 유형으로 분리할 수 있다. 첫째, 시 본청에서 부과·징수업무를 구청에 위임한 형태(A형) 둘째, 시 본청에서 부과·징수업무 전체를 수행하는 형태(B형) 셋째, 시 본청에서 주된 부과·징수업무를 수행하고 읍·면에 별도의 세무조직을 두지 않고 총무담당에 직원 1을 배치하여 고지서 송달과 세무민원을 처리하는 형태(C형) 넷째, 시 본청에서 부과업무는 전적으로 수행하고 징수업무는 읍·면에 재무담당에 위임하여 처리하는 형태(D형)이다.

유형에 따른 조직 형태를 구체적으로 살펴보면, 첫 번째 A유형은 경기도 수원시와 같은 세무조직형태로 <그림 3-9>와 같다. 시 본청에서는 지방세 부과·징수업무를 직접 수행하지 않고 구청(일반구)에 위임하여 처리하고 있으며, 조례운영·지방세 전산·지방세 체납 총괄관리·납세자 구제업무·세무조사 등의 업무를 직접 수행하고 있다. 그리고 지방세 민원처리를 위해 민원실내에 담당직원 1~2명을 배치하여 업무를 수행하고 있으며, 차량등록사업소에는 차량세무담당을 설치하여 민원의 편의를 도모하고 있다.

지방세 부과·징수업무를 위임받은 구청은 실질적인 세무업무 전반을 수행하고 있으며, 세원관리와 부과업무는 세목별조직으로 구성된 시세·도세·재산세담당 부서에서 수행하고, 부과이후 독촉·압류 등 모든 징수업무는 징수담당에서 처리하고 있다. 다만 체납액 일제정리 등 특별징수기간에

는 담당업무에 관계없이 전 직원이 지방세 징수활동에 투입된다. 세입정리 부서에서는 세외수입에 관한 업무를 처리하고 있다. 동사무소는 세무업무를 담당하는 별도의 담당부서는 없고 총무담당부서 내에 직원 1명을 배치하여 고시서 송달과 세무민원업무를 담당하고 있다.

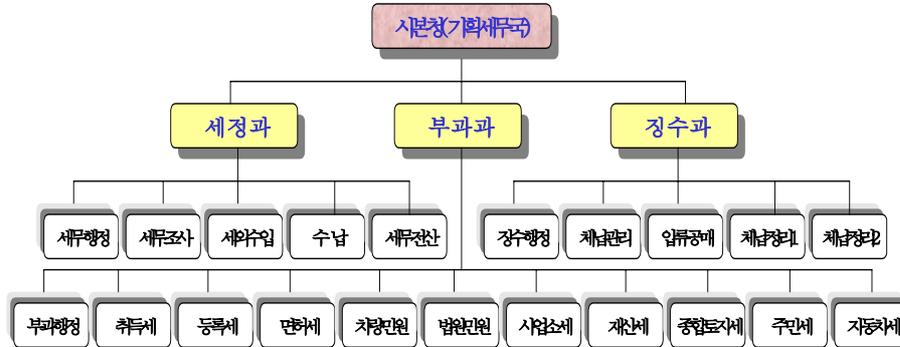
〈그림 3-9〉 기초지방자치단체 시부 세무기구 조직도(A형)



자료: <http://www.suwon.gyeonggi.kr/>, 경기도 수원시 세무조직 참고.  
<http://jangan.suwon.ne.kr/>, 경기도 수원시 장안구 세무조직 참고.

두 번째 B유형은 경기도 부천시 세무조직 형태로 〈그림 3-10〉과 같다. 시 본청에서 지방세 부과·징수업무를 모두 수행하고 있다. 주요업무를 보면 시 본청 세정과에서는 지방세 목표액 책정 및 징수전망분석, 조례·규칙 관리, 세무조사, 세외수입, 수납업무, 전산관리 등의 업무를 처리하고 있으며, 부과과에서는 세목별 편재에 의하여 세원관리와 부과업무를 담당하고 있다. 징수과에서는 지방세가 부과된 이후 발생하는 징수관련 모든 업무를 전담하고 있으며, 업무수행은 지역별담당책임 형식으로 이루어지고 있다. 구청민원실에는 세무관련 제증명 발급업무를 담당하는 세무공무원 1명만 있고 동사무소에는 별도의 세무공무원을 두지 않고 있다.

〈그림 3-10〉 기초지방자치단체 시부 세무기구 조직도(B형)

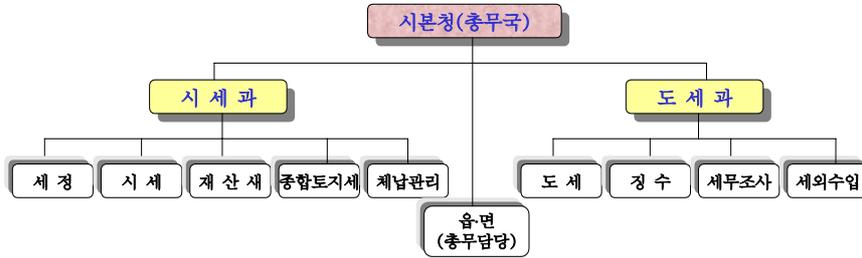


자료: <http://www.bucheonsi.com/>, 경기도 부천시 세무조직 참고.

세 번째 C유형은 경기도 파주시 세무조직 형태로 〈그림 3-11〉과 같다. 시 본청에서 부과·징수업무를 직접 수행하고 있는 형태이다. 조직 편성에 있어 업무의 기능보다는 세목의 유사성에 초점을 맞추어 시세과와 도세과로 구분하여 조직되어 있다. 시세과에서는 시세관련 목표책정과 전망분석, 세원관리, 부과·징수, 구제기능, 조례·규칙 관리 등의 업무를 처리하고 있으며, 체납처분과 지방세전산관리를 시·도세 구분 없이 총괄적으로 담당하고 있다. 도세과에서는 도세관련 목표책정과 전망분석, 세원관리, 부과·징수, 구제업무 등을 처리하고 있으며 세무조사와 세외수입관리 업무는 시·도세 구분 없이 총괄적으로 수행하고 있다. 하급기관인 읍·면사무소에는 직원 1인을 총무담당에 두어 고지서 송달업무와 세무관련 민원업무를 처리한다.

본 조직의 특징은 독촉이후 발생하는 체납처분 업무는 부과업무와 별개로 체납관리담당에서 구분하여 수행하는 반면에, 일반적인 체납이전 징수독려 업무는 부과담당자들이 해당세목에 대하여 직접 수행하고 있다는 것이다.

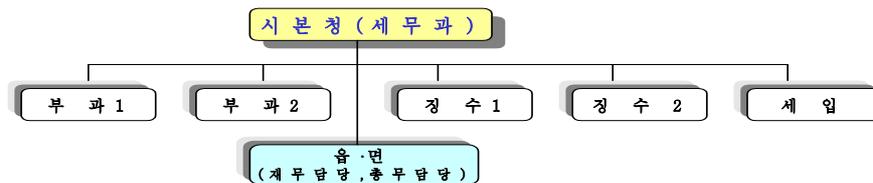
〈그림 3-11〉 기초지방자치단체 시부 세무기구 조직도(C형)



자료: <http://city.paju.gyeonggi.kr/>, 경기도 파주시 세무조직 참고.

네 번째 D유형은 충남 서산시 세무조직 형태로, 읍·면·동 기능전환에 따른 세무업무의 분청 이관이 완전하게 이루어지지 않은 조직형태이다. 일부 동사무소와 읍·면은 직원1명이 세무업무를 처리하고 있고, 일부 읍·면 사무소는 지방세 업무를 관장하는 세무조직인 재무담당이 존치하는 형태이다. 읍·면 재무담당에서는 부과업무를 제외한 고지서 송달, 지방세 징수, 체납관리, 세원조사 등 기본적인 세정업무를 모두 수행하고 있다. 시 본청의 업무처리 방식에 있어서는 부과1담당에서는 도세를 부과2담당에서는 시세의 세원관리와 부과업무를 수행하고 있다. 징수담당에서는 부과이후 발생되는 지방세 징수독려 및 체납처분 업무와 세무업무가 본청으로 흡수된 읍·면 지역의 징수업무를 수행하고 있다.

〈그림 3-12〉 기초지방자치단체 시부 세무기구 조직도(D형)



자료: <http://seosan.chungnam.kr/>, 충남 서산시 세무조직 참고.

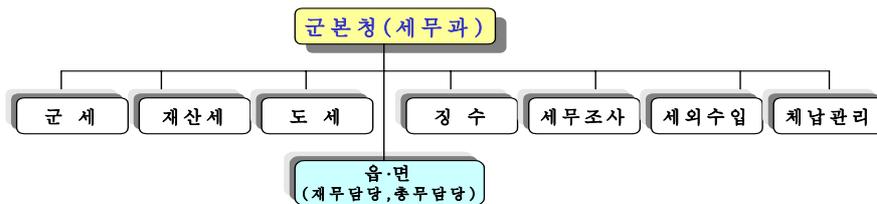
### 나) 군부 조직

기초자치단체의 군부 세무조직은 크게 두 가지 유형으로 분리할 수 있다. 첫 번째 유형은 세수규모와 납세자수가 많은 지역의 조직형태로써 군 본청 내에 과 단위로 조직이 편성되어 있는 조직이고(A'형), 두 번째 유형은 세수규모가 작고 납세자수가 적은 지역의 조직형태로써 담당단위로 편성되어 있는 조직이다.(B'형)

A'유형은 경기도 포천군 세무조직 형태로 <그림 3-13>과 같다. 세무조직은 군 본청내 과 단위로 편성되어 있다. 군세·재산세·도세담당 부서에서는 세목별 세원관리와 부과업무를 수행하고 있으며, 징수담당에서는 체납세 징수 및 결손처분, 체납처분 등의 징수업무를 담당하고 있다. 체납관리담당에서는 체납자 형사고발, 공매업무를 수행하고 있어 기능별로 조직이 편재되어 있다. 세무조사와 세외수입 업무는 세무조사담당과 세외수입담당에서 관장하고 있다.

하부 기관인 읍·면의 경우에는 세정업무를 담당하는 재무담당 부서가 있는 곳은 일부이고, 대부분의 경우 읍·면 총무담당에 세무담당 직원 1명이 배치되어 고지서송달과 민원업무를 처리하고 있다.

<그림 3-13> 기초지방자치단체 군부 세무기구 조직도(A'형)

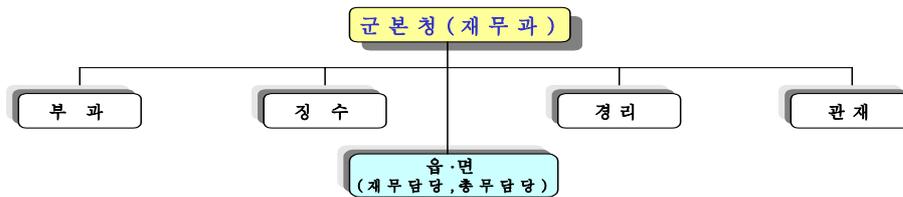


자료: <http://www.pcs21.net/>, 경기도 포천군 세무조직 참고.

두 번째 B'유형은 전남 강진군 세무조직 형태로 <그림 3-14>와 같다. 군 본청내 세무업무를 전담하는 독립된 과가 설치되어 있지 않고 회계·관제 등의 부서와 통합하여 과를 이루고 있는 형태이다. 담당단위로 조직된 대부분의 군부 세무조직은 부과담당과 징수담당 2개 담당으로 구성되어 있다. 일부 지방자치단체는 세외수입 또는 세무조사 업무를 별도로 분리하여 운영하고 있다. 부과담당에서는 지방세 부과업무와, 조례·규칙운영, 세무조사, 구제기능 등의 업무를 수행하고 있다. 징수담당에서는 부과이후의 지방세 징수에 관한 사항과 체납처분, 수납정리, 세외수입, 결손처분, 재무담당 부서가 없는 읍·면의 지방세 징수 등의 업무를 수행하고 있다.

일부 군부의 경우 읍·면의 모든 세무업무를 본청으로 흡수시켜 세무담당직원을 전혀 배치하지 않고 있는 사례도 있다.

<그림 3-14> 기초지방자치단체 군부 세무기구 조직도(B'형)



자료: <http://www.gangjin.jeonnam.kr/>, 전남 강진군 세무조직 참고.

#### 다) 자치구부 조직

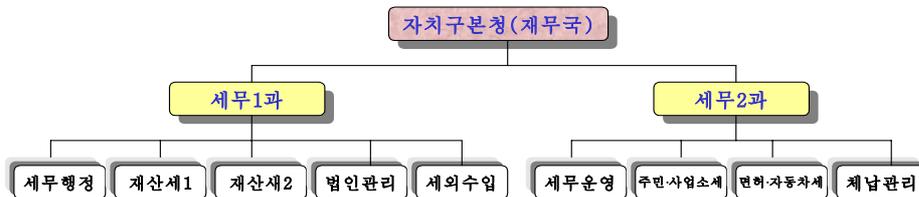
자치구 지방세 조직은 대부분 과단위로 구성되어 있으며 크게 두 가지 유형으로 분리할 수 있다. 첫 번째 유형은 부과와 현년도분 징수독려 업무를 세목별 부과담당부서에서 수행하되 징수독려 책임을 지역별로 분담하는 형태이고(A'형), 두 번째 유형은 부과업무와 현년도분 징수독려업무를 부과

담당부서에서 수행하고 징수책임도 세목별로 분담하는 형태의 조직이다(B''). 자치구는 시·군부와는 달리 동사무소에 세무담당직원이 배치되어 있지 않다.

A''유형은 서울특별시 관악구 세무조직 형태로 <그림 3-15>와 같다. 자치구 본청내 과 단위로 편성되어 있고 세무1과에서는 지방세 수납, 재산세·종합토지세 부과업무, 법인관리, 특정지역 지방세 징수독려 및 취·등록세 자납처리, 세외수입 업무를 담당하고 있다. 세무2과에서는 특정지역 취·등록세 자납처리 및 업무총괄, 과오납환불 총괄, 면허세·자동차세·주민세, 사업소세·면허세 부과, 특정지역 지방세 징수독려, 과년도 체납액 관리 및 체납처분 업무 등을 담당하고 있다.

특징적인 것은 세목별 부과업무를 수행하면서 동시에 부과담당자가 자치구내 일정지역의 책임징수를 실시하고 있다는 것이다.

<그림 3-15> 기초 지방자치단체 자치구 세무조직도(A'')

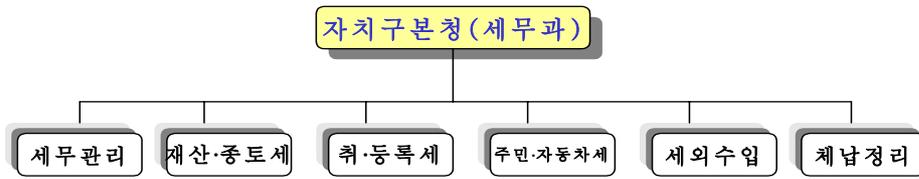


자료: <http://www.gwanakgu.seoul.kr/>, 서울특별시 관악구 세무조직 참조

두 번째 B''유형은 부산광역시 금정구 세무조직 형태로 <그림 3-16>과 같다. 자치구 본청내에 과 단위로 편성되어 있으면서 세정기획 및 세무조사 업무는 세무관리 담당에서 수행하고, 각 세목별 부과업무 및 해당세목 징수 업무는 세목별 부과담당 부서에서 처리하고 있으며, 과년도 체납관리 및 체

납치분 업무는 체납정리 담당에서 수행하고 있다. A''유형의 조직이 세목별 부과담당자가 지역별로 현년도분 지방세 징수독려 업무를 맡고있는 반면에, B''유형의 조직은 세목담당자가 세목별로 책임징수 업무를 수행하고 있다는 것이다.

〈그림 3-16〉 기초 지방자치단체 자치구 세무조직도(B'')



자료: <http://www.kumjung.busan.kr/>, 부산광역시 금정구 세무조직 참조

라) 조직 유형별 비교

위와 같은 내용을 기초로 기초지방자치단체의 지방세무조직 유형별 특징을 상호 비교해 보면 다음과 같다.

첫째 세무업무의 하급기관으로의 위임의 정도이다. 그 종류를 보면 ① 기초자치단체 본청 내에서만 업무를 처리하고 하급기관(읍·면·동 또는 자치구 아닌 구)에 위임하지 않은 경우로 시·군·구 본청에만 세무담당공무원이 근무하는 형태(B형, A''형, B''형). ② 기초자치단체 세무업무중 일부업무만을 하급기관에 위임하는 경우로 시·군·구본청과 하급기관인 읍·면·동사무소에 모두 세무담당공무원이 근무하는 형태(C형, D형, A'형, B'형). ③ 기초자치단체 세무업무의 대부분을 하부기관에 위임하는 경우(A형)로 시·군·구본청에서는 세정기획과 조례, 세무조사 업무만을 수행하고 일반적인 지방세 부과·징수업무는 하급기관에서 수행하고 세무담당공무원

인력도 대부분 하급기관에 배치되어 있는 형태로 나눌 수 있다.

유형별 장·단점을 살펴보면 ①의 경우 중복행정 개선으로 인한 업무의 생산성과 효율성 증대, 사무처리 시간의 단축, 중앙정부의 읍·면·동 기능 전환 정책 부응, 시·군·구본청의 세무업무 증대와 인력구조 확대를 통한 세정기능 강화, 읍·면·동 근무자의 본청근무에 따른 사기진작과 전문화 향상 등의 장점이 있으나, 반대로 지역주민의 접근성과 친밀성의 하락으로 인한 납세자의 시간적·금전적 비용 확대, 세무인력 본청 증가에 따른 대과 형태의 조직운영으로 인한 조직 장악력 하락, 읍·면·동 일선조직 활용능력상실에 따른 고지서 송달·세원실태조사 업무 등의 어려움, 본청 통합시 인력감축으로 인한 업무의 질 저하 등의 문제점을 안고 있다.

③의 경우에는 ①의 경우와 반대로 납세자의 접근성과 친밀성 강화, 읍·면 일선 조직활용도 증대 등의 장점이 있으나 업무처리의 신속성 하락, 업무중복으로 인한 효율성의 저하, 중앙정부 시책에 미 부응, 읍·면·동 세무담당직원의 사기와 전문성 저하 등의 단점이 있다.

②의 경우에는 ①과③의 중간 형태로서 ①조직의 형태에서 나타나는 납세자의 불편과, 송달의 어려움, 세무민원처리상의 문제점을 해결하기 위한 대안이다. 그러나 읍·면·동 세무업무의 본청 완전 흡수에 따른 문제점을 일부보완 할 수 있는 장점은 있으나, 체납세 징수, 세원조사 등 주요업무는 사실상 수행하기 어렵고, 인력이 세무업무와 관련이 없는 읍·면·동 종합행정업무에 편입될 수 있다는 점, 하급기관 잔류 세무담당직원의 사기와 전문성이 저하될 수 있다는 점, 세무관련 업무수행을 위한 읍·면·동 일선조직 활용도가 떨어진다는 점 등의 문제점을 안고 있다.

두 번째 특징은 부과업무와 징수업무<sup>19)</sup>의 구분의 정도이다. 업무구분의

19) 여기에서 징수라 함은 압류, 환가, 결손처분 등 체납처분 이전의 납기내 세액과 체

유형은 ① 부과업무와 징수업무 수행부서가 엄격히 분리된 기능별 조직(A형, B형, D형, A'형, B'형)과 ② 부과업무와 징수업무가 한 부서에서 동시에 수행되는 조직(C형, A''형, B''형)으로 구분할 수 있다. ②의 유형은 다시 두 가지 형태로 분류된다. 하나는 ㉠세목별로 부과·징수업무를 동시에 수행하는 세목별 형태이고(C형, B''형) 다른 하나는 ㉡부과는 세목별로 담당하고 징수는 부과세목과 관계없이 지역별로 분담하는 세목과 기능(지역)이 중복된 형식(A''형)이다.

유형별 장·단점을 살펴보면 ① 유형의 경우 장점으로는 부과부서와 징수부서의 상호통제와 견제기능으로 비리발생을 줄일 수 있는 점<sup>20)</sup>, 사후징수 대한 내적 부담이 없어 공평과세와 적기과세를 유인<sup>21)</sup>, 징수행정의 중복방지를 통한 징수의 효율성 증대, 체납자의 통합관리를 통한 효율적 체납정리 가능성(한 납세자에 대하여 전체세목과 전지역의 체납내역을 모두 파악할 수 있어 체납정리에 효율적) 등의 장점이 있다. 반면에 납세자에 대한 구체적인 부과정보를 파악하는데 어려움이 있어 체납관리에 어려움이 야기될 수 있다는 점, 특히 징수행정 수행상 현실적으로 징수불가능한 세금에 대하여도 부과담당자가 이를 종합적으로 고려하지 않고 부과처분을 함으로써 단순히 체납액만 증가시킴으로써 징수행정의 비효율성을 야기 시킬 수 있다는 점<sup>22)</sup>, 세무담당 공무원들의 징수부서 근무기피로 인한 업무능률이

납액에 대한 징수업무를 의미한다.

- 20) 세목별 담당자가 세원관리, 전산입력, 부과처리, 징수업무 등 지방세 과정상의 모든 업무를 담당하게 되면 자연히 재량권이 남용될 우려가 있어 비리발생의 원인을 제공할 수 있다는 것을 의미한다.
- 21) 부과·징수 업무를 동시에 수행하는 경우 사후 징수 가능성에 대한 부담감으로 인하여 징수가 어려운 건에 대하여 부과여부와 시기를 자의적으로 결정함으로써 객관적 기준에 의한 세금부과 기능이 훼손될 수 있다는 것을 의미 한다.
- 22) 이러한 문제점으로 인하여 일선 지방자치단체의 부과부서와 징수부서간의 마찰이 빈번히 발생하고 있는 실정이다. 예로써 지방세 납부대상 업체가 이미 도산되고 연

저하될 수 있다는 점<sup>23)</sup>, 읍·면·동기능전환에 따른 인력 본청 흡수시 축소인력 대부분이 징수업무를 수행하던 인원으로 부과·징수업무를 분리할 경우 징수인력 감축이 상대적으로 높아 양 조직간의 인력 불균형이 심화될 수 있다는 점 등의 문제점을 앓고 있다.

②유형중 ㉠의 경우 ①의 유형과는 반대로 세무공무원간의 마찰 최소화, 부과정보의 징수활동상 활용도 증대, 부과업무에 대한 징수 책임성확보 등의 장점이 있으나, 세무비리의 가능성, 징수행정의 중복으로 인한 업무흐름상의 비효율, 체납정보의 통합 이용가능성 저해 등의 단점을 가지고 있다.

②유형중 ㉡의 경우에는 ②의 ㉠문제점중 세무비리의 발생, 세무공무원 상호간의 위화감 조성 등에 대한 문제점은 어느 정도 해결할 수 있는 장점은 있으나, 징수업무 수행의 일원성 부족, 업무의 전문성 저하, 부과·징수업무 연계성 미흡 등에 대한 단점은 그대로 앓고 있다고 할 것이다.

세 번째 특징은 세무조사 업무의 분리 정도이다. 분리의 유형은 ①부과업무와 세무조사 업무가 동일 부서에서 함께 수행되는 조직 형태(D형, B'형, A''형, B''형)와 ②부과와 세무조사업무를 별도로 분리된 부서에서 수행하는 조직형태(A형, B현, C형, A'형)로 구분할 수 있다.

유형별 장·단점을 살펴보면, ①유형의 경우 담당하는 세목에 대한 전문

계나 승계납세자가 사실상 없어 기존의 체납액도 징수 할 수 없는 상황에서, 동 업체에 대하여 새로이 추정사유가 발생하였을 때 부과부서와 징수부서가 분리된 경우 부과담당자가 이러한 사실을 알 수 없기 때문에 부과처분후 체납이 증가된 경우 부과부서와 징수부서간의 체납액 증가 책임에 대한 이견이 자주 발생하고 있다.

23) 부과부서의 경우 법령에 대한 연구업무가 차지하는 비중이 높고, 법령 집행상의 특별한 하자가 없으면 부과처분에 대하여 납세자와의 마찰이 거의 없는 편이다. 그러나 징수부서의 경우 법령 등을 연구할 수 있는 여건은 일부 체납처분 담당자에 한정되어 있고, 체납액 징수독려 등 현장 근무 위주로 이루어지고 있는 실정이다. 이로 인해 세무공무원으로서의 전문성에 대한 회의적인 생각과 체납자와의 마찰 등으로 인하여 상대적으로 부과부서와 비교해 징수부서 근무를 기피하고 있는 실정이다.

지식을 잘 활용할 수 있다는 장점이 있는 반면에, 세무조사 담당자들이 부과업무의 부담으로 사실상 현지조사 업무를 성실히 수행하기 어려워 세무조사 업무를 효과적으로 수행하기 어렵다는 점, 자신이 부과한 세목에 대하여 차후 세무조사를 기피<sup>24)</sup>할 수 있다는 점, 여러 세목에 걸쳐 세무조사가 필요하거나 규모가 큰 법인에 대한 세무조사를 실시해야할 경우 조사 중복 등 비효율성을 유발할 수 있다는 점, 세목별로 조사가 이루어짐으로써 중복으로 인한 납세자의 불편을 초래할 수 있다는 점, 부과와 세무조사업무를 동시에 수행하는 경우 비리가 발생할 여지가 있다는 단점이 있다.

②의 유형의 경우에는 ①유형과 반대로 부과업무에 대한 업무부담 해소로 세무조사업무에 전념 가능, 부과처분에 구애됨 없이 세무조사를 독립적으로 수행, 세목에 대한 세무조사가 동시에 이루어질 수 있어 납세자의 불편 최소화, 부과업무를 견제하여 세무비리 발생을 예방할 수 있다는 장점이 있는 반면에 세목담당자의 전문성을 활용할 수 없고, 전 세목에 능통한 전문가를 육성하는데 한계가 있다는 단점이 있다.

### 3) 국세조직과의 비교

#### 가) 조직과 인력

기초단위 국세와 지방세 조직현황을 상호 비교해 보면 <표 3-15>와 같

24) 신고납부의 세목의 경우 불성실 신고에 대한 책임이 납세자에게 귀속되므로 추정시 이의가 적다고 할 것이나, 부과지 세목의 경우 불성실 신고에 대한 책임이 비록 과세자료의 성실한 제출의무가 납세자에게 있다고는 하나 현실적으로 이를 기대하기 어렵고 대부분 과세권자가 해당자치단체에서 보관 또는 통보 받은 자료를 참고하여 직권으로 세원을 관리하는 상태이다. 이에 부과분의 경우 부과지 이후 세무조사에 의한 추징에 있어 신고납부분에 비해 상대적으로 조세저항이 심하다. 특히 정기분의 경우 세원의 누락이 다년간에 걸친 경우가 많아 이를 일시에 추정시 세액이 누증되어 세무담이 많고, 세목담당자도 당초 부과처분시 과세자료의 정확한 관리 소홀 지적에 대한 부담감으로 인하여 세무조사 추징을 기피하고 있는 실정이다.

다. 국세조직은 99개의 세무서에 13,013명의 인원으로 구성되어 있고, 지방세는 232개 기초단체에 10,377명의 인력이 운영되고 있다. 직급별 분포에 있어 국세조직의 상위직급(5급이상) 비율 4.1%이나 지방세는 0.6% 수준으로 지방세 조직위상이 열악한 실정이다.

〈표 3-15〉 세무서와 기초지방자치단체 세무인력 현황

(단위 : 인)

구 분	단체수	세무업무담당 공무원수			
		합계	4급	5급	6급이하
세 무 서	99	13,013 (100%)	99 (0.8%)	436 (3.3%)	12,478 (95.8%)
기초자치단체	232	10,377 (100%)	1 (-%)	286 (0.6%)	10,309 (99.4%)

주: 1) 국세 세무서 인력은 2002년 현재 정원이고 지방세는 2003년 현재 정원임  
2) ( )는 전체인원에서 해당직급이 차지하는 인원의 비율을 표시함.

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2002.

그런데 중앙이나 광역단위 인력의 경우 국세담당인력이 월등히 많았던 것에 비해 기초단위 세무인력의 경우에는 국세의 80%수준으로 양자간에 크게 차이가 나지 않는다. 이는 국세와 비교한 지방세조직의 비효율성에 대한 일반적 논의가 기초자치단체 조직에 관한 것이라는 의미를 내포하고 있다.

그러나 단순히 세무공무원 1인당 징세액('02년기준 국세 56.9억원, 지방세 25.5억원)만을 기준으로 비효율성을 판단하는 데에는 무리가 있다하겠다. 왜냐하면 〈표 3-16〉에서 보듯이 징세액이 유사한 세무서와 기초자치단체의 인력을 비교하면 오히려 지방세 조직의 1인당 징세액이 높게 나타나고 있기 때문이다. 이는 결국 세목의 특성, 지방자치에 따른 지역적 한계 등으로 인하여 기초단체 세무조직은 다소간의 비효율이 발생할 수밖에 없다는 점에서 해석되어야 할 것이다.

〈표 3-16〉 국세와 지방세 기초단위 세무인력 비교현황

비교대상	국 세	지 방 세
대상지역	경기도 고양세무소	경기도 용인시
세 수	3,539억원	3,664억원-〈국세의 104%〉
조 직	1서장(4급), 7과(5급), 21담당(6급)	2과(5급), 21담당(6급)
인 원	총 191명	총 77명-〈국세의 40%〉
세무공무원 1인당징세액	18.5억원	47.6억원-〈국세의 257%〉

주: 세수는 '00년 결산기준이고, 인원은 2002년말 현재 임.

#### 나) 업무기능별 비교

기초단위 국세와 지방세 조직의 업무별 인력현황을 비교해 보면 〈표 3-17〉과 같다. 지역선택은 인력 규모가 유사한 지역을 대상으로 하였고, 양자간의 상호 비교되는 특징은 다음과 같다.

첫째, 세무서 조직은 납세자보호와 서비스를 위한 보호담당관, 납세자 서비스센터가 설치되어 있는 반면에, 기초지방자치단체의 세무조직은 동 조직이 별도로 설치되어 있지 않고 담당자 1명이 타 업무와 병행하여 업무를 수행하고 있다는 것이다. 표에서 보듯이 불복청구와 고충민원, 세무상담(전담)과 같은 업무를 처리하기 위해 세무서는 별도의 부서와 4명의 직원을 두어 이를 처리하고 있는 반면에, 지방세는 전담 조직과 인력이 없는 실정이다.

둘째, 세무서 조직은 부과업무와 징수업무<sup>25)</sup>를 엄격히 분리하여 조직을

25) 부과고지 이후의 납기내 독려 및 체납처분 이전의 체납액 독려상의 징수활동을 의미한다

편성하고 있는 반면에, 일부 기초지방자치단체 지방세 조직(C형, A"형, B"형)은 부과·징수 업무를 분리하지 않고 동시에 수행하고 있다는 것이다.

셋째, 세무서 조직은 세무조사와 세원관리(부과업무)업무가 분리되어 운영되는 반면에, 일부 기초자치단체 지방세 조직(D형, A"형, B"형)은 이를 분리하지 않고 세목담당자가 세무조사업무를 수행하거나, 담당자 1명이 타 업무와 병행하여 동 업무를 처리하고 있다는 것이다.

넷째, 업무별 인력 비중에 있어 국세 조직은 세원관리(부과업무)와 세무조사에 많은 비중을 두어 있는 반면에, 지방세 조직은 세원관리(부과업무)와 징수관리에 많은 비중을 두고 있다는 것이다. <표 3-17>을 살펴보면 세무서는 ①세원(부과)관리(30%) → ②세무조사(27%) → ③징수관리(14%) 순으로 인력을 배치하고 있는 반면에, 지방자치단체의 세무조직은 ①세원(부과)관리(40%) → ②징수관리(24%) → ③신고(창구민원)접수(14%) 순으로 인력을 편성하고 있다. 특히 세무조사업무에 있어 세무서가 27%의 인력을 투입하고 있는 반면에, 기초지방자치단체 지방세 조직은 7%의 인력을 배치하고 있어 양 조직의 인력운영상 큰 차이를 보이고 있다.

다섯째, 국세조직은 국세전산프로그램개발 및 보급 업무를 국세청 본청에서 총괄하고 지방청이나 세무서의 경우 단순 운영관리만 하는데 반하여, 지방세 조직은 동 업무를 주로 기초 지방자치단체 자체내에서 수행한다는 것이다.

여섯째, 조직의 편제와 납세자 관리방식에 있어 국세조직은 납세자의 성질을 기준으로 한 시장분할방식에 따른 조직편성이 이루어져 있는 반면에, 지방세 조직은 세목별 또는 세입금 귀속주체가 유사한

세목(시세, 도세, 군세 등)을 기준으로 분류하거나 세정·부과·징수 등 업무기능을 기준으로 편제하고 있다.

〈표 3-17〉 기초단위 세무조직 업무별 인력 비교현황

(단위 : 인, %)

담당업무	국 세				지 방 세			
	담당조직		인원수	비율	담당조직		인원수	비율
	과	담당(팀)			과	담당(팀)		
합 계			105	100			110	100
불복청구, 고충민원, 세무상담(전담)		보호담당관	4	4	전담인력은 없고 세목담당자가 해당세목 처리		0	0
일반행정, 세정일반, 서무업무	납세지원	관리	9	9	세정과	세무행정	5	5
납세서비스(창구민원, 제증명, 정보공개)	납세지원	납세서비스 센터	10	10	부과과, 징수과	차량민원, 법원민원, 구청세무직원	15	14
세입금관리, 과오납, 징수부관리, 통계관리	징세과	징세	6	6	세정과	수납	7	6
체납액징수독려, 체납처분	징세과	정리	15	14	징세과	징수행정, 체납관리, 압류공매, 체납정리1.2	26	24
세원관리, 부과업무, 원천징수	세원관리	개인, 법인, 재산	32	30	부과과	부과행정, 취득, 등록, 면허, 사업소, 재산, 종도, 주민, 자동차	44	40
세무조사, 조세범관리	조사과	조사1, 조사2, 조사3	28	27	세정과	세무조사	8	7
전산관리, 세무인터넷 운영	납세지원	납세서비스 센터	1	1	세정과	세무전산	5	5

주: 국세조직은 광주지방국세청 산하 순천세무서, 지방세조직은 경기도 부천시 세무조직을 기준으로 하여 기초단위 국세와 지방세조직의 담당업무별 인력배치 현황을 비교하였음(선택사유 : 양 조직과 인력 규모 유사).

자료: 국세청, 『국세공무원명부』, 2002년.

<http://g.nts.go.kr/>, 광주지방국세청 산하 순천세무서 업무현황 참고.

<http://www.bucheonsi.com/>, 경기도 부천시 세무조직과 업무 참고.

#### 4) 문제점

##### 가) 조직편재의 체계성 부족으로 인한 조직불안

기초자치단체 세정조직 편재에 있어 체계성이 부족하여 업무의 비효율을 유발하고 있다는 것이다. 물론 지역적 특성 등에 따라 각자의 환경에 맞는 조직을 구성하는 것이 바람직하다고는 하나, 일정수준의 체계성을 갖출 필요가 있다. 통일성 있는 조직의 편재는 납세자 측면에서 사무분장에 대한 예측가능성을 부여해 납세비용을 줄일 수 있다. 또한 과세권자 입장에서는 업무혼선으로 인한 비효율을 제거할 수 있는 한편, 자치단체간 비교평가가 용이해 실적 및 문제점 분석에 유리하다는 장점이 있다.

현행 기초자치단체 세정조직의 편성은 자체 실정에 맞는 자발적인 의도라기보다는 구조조정과정에서 피동적으로 이루어지거나 일부 문제점 해결을 위한 단기적인 대안으로 편재되었기 때문에 많은 문제를 유발하고 있다. 이러한 조직편재의 불안은 담당인력 배치에 있어 소모적인 마찰이 발생하고 있는 실정이다. 또한 이로 인해 잦은 세무조직의 변경을 초래하게 되었고, 이는 세무담당공무원의 안정적인 업무전념을 방해하게 되어, 결국 세정조직 전체의 효율성 저하를 유발하고 있는 상황이다.

물론 이는 구조조정 과정상의 불가피한 과도기적 현상이라고도 볼 수 있으나 세정조직의 안정을 조기에 확보하기 위해서는 기본적인 준거의 틀이 마련되어 있는 상태에서의 자치단체 특성에 맞는 조직의 개편이 요구된다 할 것이다. 이러한 관점에서 현행 기초자치단체 세무조직의 체계성 확보방안의 검토가 시급한 과제라 할 것이다.

### 나) 조직 유형에 대한 장·단점 검증 미흡

현행 지방세 조직 체계를 갖추게된 계기는 크게 두 가지라 할 것이다. 하나는 정부의 구조조정과정에서 읍·면·동 기능전환의 일환으로 시행된 세무업무의 본청흡수 이고, 다른 하나는 세무비리 방지를 위한 부과·징수업무의 분리라 할 수 있다. 전자의 취지는 읍·면·동 기능을 주민자치센터로 전환하는 과정에서의 산물이라고도 할 수 있으나 다른 한편으로는 읍·면·동 세무기능의 본청흡수로 업무효율을 기하고자하는 의도도 내포되어 있다. 후자의 취지는 과거 지방세 세무비리에 따른 문제점을 지방세 과징상의 절차를 분리시킴으로써 근본적으로 차단해 보자는 취지에서 비롯되었다.

그러나 이러한 조직구상의 당초 취지와는 달리 여러 가지 문제점을 야기시키고 있다. 세무업무의 본청 통합으로 의사결정의 신속성, 징세비용 절감, 세정통합관리, 세무조사의 전문성 제고, 직원사기 측면에서는 긍정적인 효과를 가져왔으나 주민의 접근성, 고지서 송달, 체납정리, 현장조사 측면에서는 부정적인 효과를 낳고 있다. 부과·징수업무의 분리는 세무비리 차단의 예방적 기능에는 다소 효과가 있으나 세정통합관리, 서면조사, 직원사기에 있어 회의적이다. 물론 세정개혁에 있어 특정 분야의 문제점을 해결하기 위해 어느 정도의 희생을 감수해야 하기에 결국 개혁의 성과에 대한 평가는 비교형량에 의해 판단할 수밖에 없을 것이다.

그런데 위와 같은 세무조직 편제가 당초 달성하고자 했던 기본목적에 적절히 대응하고 있는가에 대하여 몇 가지 문제점을 지적해 보고자 한다. 먼저 세정업무의 본청 흡수에 따른 업무효율성 측면에서, 징세비용 절감과 효율적인 세정통합관리가 이루어지고 있는가에 대한 것으로, 징세비용의 대부분이 부과·징수상에 불가피한 경상경비가 대부분이기 때문에 읍·면·동 조직을 흡수한다고 해서 별다른 경비절감 효과가 없으며 오히려 절감액 이

상의 체납액 누증과 고지서 송달에 따른 비용만 증가시키는 결과를 초래하지 않았는가 의문이다. 세정 통합관리에 있어서도 대과 단위로 확대된 조직의 장악력은 기존보다 하락될 수밖에 없다고 본다. 다음으로 세무비리 측면에서 보면, 부과·징수 업무의 분리가 현행 지방세 시스템하에서 비리방지를 위한 절차상의 방안으로 적합한가에 대한 것으로, 업무분리를 통해 비리를 사전에 예방하는 효과는 다소 있겠지만 실제적으로 비리를 적발하는 데는 한계가 있다는 것이다. 세무조직이 부과·징수업무로 상호 분리한 시기가 상당히 오래 되었음에도 자체조직 내에서 비리를 적발한 실적이 거의 없으며, 실제 세무비리 대부분의 원인이 부과·징수 연계선상의 원인이라기보다는 부과과정 또는 수납과정 단일선상에서 발생하고 있기 때문이다.<sup>26)</sup>

이에 현실에 맞는 조직유형의 장·단점 검증을 강화하여 실효성 있는 조직시스템을 설계할 필요가 있다.

#### 다) 과세권자 위주의 조직 및 인력 편제

지방자치단체 세정조직과 인력의 경우 납세자보다는 과세권자 위주로 편제되어 있다는 것이다. 개혁목표가 납세자위주의 편의세정구현을 지향하면서 세무조직의 편제는 대부분 과세권자의 편리에 의한 것이라 판단된다. 국

26) 이제까지 발생한 지방세 비리유형은 횡령, 유용, 부족징수, 부당감면 4가지로 요약할 수 있다. 횡령과 유용은 대부분 수납과정상의 비리로 대표적인 것이 '94년 발생한 등록세 횡령사건과 '97년에 발생한 자동차등록세 횡령으로 이는 취·등록세 자진신고납부분에 대한 수납확인이 어렵다는 점을 이용한 것이며, 이외 법원배당금에 대한 횡령사건은 배당금 수령여부 확인을 담당자외는 파악하기 힘들다는 점을 이용한 것이다. 부족징수와 부당감면은 부과과정상의 비리로 이는 대체로 엄밀히 비리라기보다는 일선 담당공무원의 업무량 폭주와 관계법령 미숙지, 과세자료 수집검토 미비에 따른 업무상의 착오나 오류가 원인이다. 이러한 비리 유형만으로도 불 때 부과·징수 업무가 분리되어 있지 않기 때문에 지방세 비리가 발생한 것이라고 보기는 어렵다.

세조직처럼 납세자 권익보호와 서비스제공을 위한 별도의 담당부서가 설치되어 있지 않고, 대부분의 세정조직유형이 부과, 징수, 수납, 세무조사 형태로 지방세 과징업무 편의위주로 조직되어 있다는 것이다. 인력배치도 편의시책 개발·운영부문에 별도의 전담인력을 두고 있지 않으며 민원과 관계된 부서에는 직원 1~2명이 과전근무를 하는 정도이다.

또한 각종 납세자 편의시책 개발의 경로가 자치단체의 필요성의 인식에 따른 계획이라기보다는 대부분 단편적인 시책추진에 그치다 보니 그 효과성이 미약한 실정이다. 즉 현행 납세자 편의시책 개발은 대부분 지방세프로그램 개발사나, 재정시스템 개발업체들에 의해서 만들어진 전산장비나 시스템을 도입하는 형태로 이루어지고 있다. 이와 같이 충분한 사전검토와 활성화 방안이 미비된 상태에서 시책이 시행되다보니 도입 후 활용도가 낮은 실정이다.

#### 라) 과세관리 업무에 인력 편중

기초단체 세무조직과 인력이 부과업무에 편중이 심하다는 것이다. 물론 지방세 세목의 특성이 대장과세·부과고지 위주로 편성되어 있어 세원관리를 위한 인력을 많이 필요로 한다고는 하나 세원관리의 성격을 보면 신규자료의 입력, 변동사항의 정리 등 대부분 단순·반복작업의 비중이 높다는데 문제가 있다. 세무공무원의 전문적 지식을 필요로 하는 사항이 부족하다는 점에서 부과업무에 과도한 인력투입은 비효율적이라는 것이다.

또한 과세관리업무에 인력이 치우치다 보니 상대적으로 세무공무원의 전문성을 필요로 하는 세무조사, 징수기법·납세편의시책 개발 등과 같은 업무에 인력배치가 미흡한 실정이다.

#### 마) 상위 직급 전문가 부족

기초단체 세무인력의 경우 대부분 직급이 낮은 하위직으로 편성되어 있어 장기적 관점에서 세정발전에 저해의 우려가 있다는 것이다. 지방세무직렬의 경우 최고 직급이 6급까지 한정되고 5급 승진시 행정직렬로 변경되도록 제도화됨에 따라 승진후 대부분 세무부서에 근무하지 못하고 타 부서로 전보되고 있어 전문인력의 구성이 상위직급에 형성되기보다는 하위직급에서 형성되고 있다.

이러한 현상은 5급 이상의 세무직렬을 신설하지 않는 한 당분간 지속될 것으로 예상된다. 이로 인해 하위직급에서 전문성이 집중되어 세무공무원의 수준이 전문기술자 단계에서 벗어나지 못하고 장기적으로 지방세무직렬에 대한 정체성의 문제가 야기될 우려가 크다.

#### 바) 과도한 징수조직의 위축

기초단체의 과도한 징수조직 축소로 징수업무가 급격히 위축되고 있다는 것이다. 지방세 담당공무원의 수가 '95년 이후 급격하게 감소되고 있는데 감소대상이 업무 효율성 확보에 따른 자연감소분도 있지만 대부분 징수인력에서 감축되었다. 즉 기초단체 세정조직 개편과정에서 감축부문은 대체로 징수업무를 수행하던 읍·면·동 직원이었다. 이는 과거 납세자와 개별접촉에 의한 징수업무 기능을 약화시키는 계기가 되었고, 이 여파가 지방세 징수율에 반영되어 '94년 92.5%이었던 것이 '01년에는 87%로 하락시킨 주원인이 되고 있다. 물론 이 사이에 IMF위기에 따른 기업부도 등에 의한 과년도 체납액의 누증 등 외적요인도 있었다고 하나 동일한 조건이었던 국세 징수율과 비교해 보면 '95년 이전까지는 국세보다 높았던 징수율이 급격히 하락하여 현재는 오히려 2 ~ 5% 낮은 실정이다. 이에 대한 구체적인 현황은 제3절에서 자세히 살펴보고자 한다.

#### 사) 지역간 세무인력의 편차로 인한 세정조직의 불균형

세정여건이 유사한 자치단체간 세무인력의 편차가 심한 경우가 많다는 것이다. 일례로 <표 3-18>에서 보는바와 같이 유사한 세수규모라 하더라도 세무공무원수와 해당자치단체 전체인원에서 세무공무원이 차지하는 비율에 있어 많은 차이를 보이고 있다. 세무기구의 경우에도 세무담당공무원수와는 관련성이 적어 불균형이 나타나고 있다. 이는 객관적인 조직분석을 바탕으로 세무조직이 편성되지 못한다 원인이 있다 할 것이다. 이와 같은 세무기구와 인력의 불균형 현상으로 인해 세무공무원들의 큰 불만요인이 되고 있는 실정이다.

이에 세무인력의 적정성 확보를 위해서는 중앙차원에서 인력산정을 위한 일반적인 모형을 개발하여 일선자치단체에 권고할 필요가 있다. 즉 현행처럼 지방세 인력의 적정규모 산정기준 부재로 감축일변도의 조직개편이 이루어져서는 안된다는 것이다.

〈표 3-18〉 지방자치단체간 세무공무원 인력 비교현황

구 분	인구 (2001) 〈천명〉	면적 (2001) 〈km <sup>2</sup> 〉	일반회계 예산(2002) 〈억원〉	세수규모 (2001) 〈억원〉	공무원 현황〈명〉				
					총정원 (A)	세무조직	세무공무 원수(B)	비율 (B/A)	
시	경기 광명시	338	38	1,911	608	1,003	2과7담당	38	3.8
	강원 원주시	270	868	2,173	603	1,165	1과6담당	45	3.9
	전북 익산시	333	507	3,175	603	1,420	1과8담당	74	5.2
군	경기 가평군	56	843	1,452	144	497	3담당	20	4.0
	충남 서천군	75	358	1,561	144	620	4담당	44	7.1
	전남 해남군	74	806	1,925	136	723	3담당	34	4.7
구	서울 광진구	391	17	1,083	205	1,096	2과8담당	62	5.7
	부산 사하구	388	41	940	200	683	1과7담당	47	6.9
	대전 서구	477	95	1,232	189	799	1과5담당	44	5.5

#### 아) 실제조직진단 사례검토를 통한 문제점

자치단체의 지방세 담당인력이 적합한가를 살펴보기 위해서는 자치단체의 전체 세무조직에 대하여 직접 조직진단을 실시하여야 하나 자료상의 한계로 기존 연구자료를 통해 살펴보고자 한다. 전국차원의 지방세 조직만을 분리하여 진단한 사례가 없어 '02년 및 '03년에 실시되었던 일부 자치단체의 조직진단결과를 대상으로 하였다. 최근에 조직진단을 실시하였던 자치단체는 주로 경기도내 시·군이고 경남 창원시와 강원도 홍천군이 있다. 조직진단의 주요 내용은 행정수요 예측, 실제업무량 분석, 필수부족인력 조정 등에 관한 사항이다. 조직진단 결과에 따른 지방세 조직과 관련된 주요내용

을 정리해 보면 <표 3-19>와 같다. 진단결과는 시·군별로 다양하게 나타나고 있다. 이는 현행 자치단체 정원관리 방식이 해당업무별로 일정한 기준에 의해 정원을 승인하는 개별승인방식이 아니라 해당자치단체 전체의 인력을 승인해 주고 업무간의 인력배분은 자치단체의 재량에 맡기는 표준정원제 방식을 채택하고 있기 때문이라 하겠다. 이로 인해 자치단체간 세무조직과 인력의 불균형이 발생하고 있다. 진단결과에 따른 특징적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 세정업무에 대한 미래행정수요 분석결과 6개 시·군이 전체평균보다 높게 나타나고 있어 상대적으로 중요도가 높게 인식되고 있다는 것이다. 이는 향후 지방재원 확보에 대한 중요성이 강조되는 과정에서 자주재원인 지방세의 역할이 확대될 것임을 의미한다 하겠다.

둘째, 직무분석 결과를 보면 법정근무일수에서 통상 연가, 휴가 등으로 연간평균근무일수가 280일 미만이라는 점을 고려하면 6개 시군이 280일을 초과한다는 점에서 업무량이 과중하다는 것이다. 1일 평균업무시간도 법정평균시간이 7.02시간이라는 점을 고려할 때 6개 시·군이 9시간을 초과하고 있어 업무량이 많은 것으로 나타났다. 다만 해당자치단체의 전체평균과 비교시 타 부서에 비해 업무량 비중이 상대적으로 낮은 사례도 있어 지방자치단체 행정전반에 걸쳐 업무량이 과부하 상태임을 시사해 준다.

셋째, 직무분석을 통한 필수부족인력 산정결과에 의하면 자치단체 모두 추가인력이 필요하다는 것이다. 부족인력 규모는 자치단체별로 차이가 있으나 현 인력보다 10% ~ 60%가량 추가인력이 필요한 것

으로 나타나고 있다. 법령상의 제약과 자치단체 여건을 고려한 조정인력의 규모의 경우에도 7% ~ 22%가량 추가인력이 필요한 것으로 분석되고 있다.

〈표 3-19〉 자치단체 지방세담당인력 조직진단 현황

자치 단체명 (진단시기)	세정환경		담당 부서명	행정 수요 분석 결과	직무분석		필수부족인력 조정결과			
	인구 (천명)	지방세수 (억원)			연간평균근 무일수 (일)	1일평균 업무시간 (시간)	정원 (인)	부족 인력 (인)	조정 인력 (인)	조정 정원 (인)
김포시 (2003.07)	196	415	세정과	6.89 (6.69)	279.59 (285.83)	7.88 (8.18)	23	2.6 <11>	3.4 <15>	26
창원시 (2002.12)	524	1,466	세무과	7.74 (7.58)	309.82 (311.76)	12.26 (10.85)	23	14 <60>	5 <22>	28
			징수과	7.67 (7.58)	305.07 (311.76)	11.06 (10.85)	14	6 <42>	1 <7>	15
남양주시 (2002.12)	380	638	세무과	6.95 (6.78)	287.71 (293.12)	10.29 (10.17)	33	9 <27>	3 <9>	39
광주시 (2002.07)	153	489	세무과		297.43 (297.40)	10.66 (10.72)	21	7 <33>	4 <19>	25
양주군 (2003.05)	138	309	세무과	6.84 (6.59)	281.48 (288.52)	9.48 (9.59)	27	3.4 <12>	3.33 <12>	30
옹진군 (2003.04)	14	29	재무과 (세정, 심사)	6.52 (6.39)	292.08 (288.11)	9.13 (9.71)	10	2 <20>	2 <20>	12
홍천군 (2002.08)	74	146	재무과 (부과1, 2 징수)	7.59 (7.18)	300.50 (300.58)	9.86 (9.78)	26	4 <15>	2 <8>	28

주1: 인구현황 : 2001년말 기준임

주2: 지방세수기준 : 2001년 결산액 기준임

주3: 행정수요분석은 0 ~ 10을 기준으로 자치단체 전반에 걸친 수요증대가능성을 나타내냄

주4: ( )는 해당자치단체의 전체 평균값을, < >는 현정원 대비 부족·조정인력 비중을 의미함

주5: 직무분석에 따른 필수부족인력 산정에 있어 연평균근무일수는 300일('02년진단 298일), 1일평균 근무시간은 8시간을 기준으로 설정하여 산출된 결과임. 【실제 총 업무량=해당과 평균근무일수×해당과 평균업무처리시간, 조정한 1일평균 근무시간=실제 총 업무량/법정근무일수, 부서별 부족인원=(조정한 1일평균 근무시간-1일기준 근무시간)×현원/1일 근무시간】

자료: 한국지방행정연구원, 자치단체 조직진단 결과보고서, 2002 ~ 2003년  
경기개발연구원, 「광주시 행정기구 조직진단」, 2002. 7

### 3. 업무기능별 조직과 인력

#### 가. 구제업무

##### 1) 국세조직과의 비교

납세자의 권리보호가 강조되는 시대적 추세와 조세의 성격이 납세자에게 일방적, 권력적으로 경제적 부담을 지우는 침해적 행정작용이라고 할 때, 권리구제제도의 강화는 매우 중요하게 다루어져야 할 과제이다. '01년에 판단의 중립성, 심리절차의 사법적 요소 미흡, 당사자의 진술기회 미 부여 등의 이유로 지방세법상 이의신청 및 심사청구제도를 행정소송의 필요적 전심절차로써 규정한 조항을 위헌으로 결정한바 있다. 그리고 이에 대응하여, 행정자치부에서는 '03년에 지방세법을 개정하여 납세자의 자료 청구권, 의견 진술권 등을 부여하는 등 세제상의 보완책을 강구하였다.

위와 같은 제도상의 문제외, 행정상에는 문제점이 없는가를 파악하기 위해 현행 국세와 지방세의 중앙단위 구제기구의 조직과 인력을 상호 비교해보면 <표 3-20>과 같다.

국세 행정심판업무는 재정경제부산하 국세심판원에서 수행하고 있으며, 심사청구 업무는 국세청산하 법무심사국에서 수행하고 있다. 지방세 심사청

구 업무는 행정자치부산하 지방세제담당관 아래 심사 1·2담당에서 업무를 담당하고 있으며, 지방세 심판청구제도는 없다.

양 조직간의 구체기능 수행 인력과 업무량을 비교해보면 전체인력에 있어 국세의 경우 109명의 인원이 업무를 수행하고 있는 반면에, 지방세는 5명에 불과해 국세의 5%수준에 불과하다. 조직위상 면에서도 국세에 비해 상대적으로 매우 낮은 실정이다.

업무처리량을 살펴보면 국세는 '00기준 5,061건을 처리하여 1인당 평균 42.5건의 심사·심판청구업무를 수행한 반면에, 지방세는 942건을 처리하여 1인이 평균 188.4건의 심사업무를 수행하고 있는 것으로 나타나고 있다. 처리건수만을 비교하면 지방세가 국세의 4.4배의 업무를 처리하고 있는 실정이다.

'01년 기준 행정소송 현황을 보면 국세가 3,062건, 지방세가 954건으로 지방세는 국세의 31% 수준이다. '00년 심사·심판청구 처리실적 비중이 19%인점을 고려한다면 상대적으로 지방세 행정소송 비중이 높음을 알 수 있다.

행정소송 패소비율에 있어 '01년 종결건수 기준 국세의 경우에는 총 1,157(취하 408건, 각하 33건, 국가승소 597건, 국가 일부승소 45건, 패소 74건)건중 74건이 패소하여 6%로 매우 낮은 반면에, 지방세의 경우에는 총 562건중 233건을 패소하여 패소율이 41%로 국세와 비교해 상대적으로 매우 높게 나타나고 있다.

〈표 3-20〉 중앙부처 조세 구제기능 비교현황

구 분	국 세	지방세
수행기관	· 심판청구: 재경부산하 국세심판원 · 심사청구: 국세청산하 범무심사국	· 심판청구: 심판청구제도 없음 · 심사청구: 행자부산하 세제담당관실 심사1·2담당
인력	· 총 109명 - 국세심판원: 69명 - 국세청: 33명	· 5명<국세인력의 5% 수준>
조직	· 심판청구: 1원장(1급), 5심판관 (2.3급), 1행정실장(3.4급), 10조사관(4급) · 심사청구: 1국(2급), 3과(3.4급)	· 2담당(4.5급)
처리실적 (‘00년)	· 총 5,061건(국세청 2,054건, 국 세심판원 3,007건) - 1인당 처리건수: 년 42.5건	· 심사청구: 942건(행자부)-국세의 19% - 1인당 처리건수: 년 188.4건 <국세의 4.4배>
행정소송 (‘01년)	· 처리대상건수 : 3,062건 - 당년도 종결 건수: 1,157건 · 패소 : 74건(패소율 6%) · 승소(일부승소 포함) : 642건 · 취하,각하 : 441건	· 처리대상건수 : 954건- 국세의 31% - 당년도 종결건수 : 562건 · 패소 : 233건(패소율 41%) - <국세의 6.8배> · 승소 : 329건

자료: 『세무공무원명감』, (주)영화조세통합, 2003. 3월.

국세청, 『국세통계 연보』, 2001 ~ 2002.

행정자치부 내부자료

## 2) 문제점

### 가) 심사기관의 독립성 부족

지방세 심사청구제도의 필요적 전심절차에 대한 헌법재판소에 위헌결정 사유에서 지적한 내용중의 하나가 심사기관의 독립성이 부족이다. 물론 심사청구에 대한 최종 결정권한은 지방세심의위원회에 있다고는 하나 통상 심사주관부서의 의견이 존중되고 있는 상황에서 독립성을 확보하기에는 한계가 있기 때문이다. 또한 국세의 경우처럼 독립된 조직으로 분리되지 못하고

지방세제과내의 일부담당에서 운영되고 있으며, 심사청구의 내용이 대부분 세제를 운영·해석하는 것에 대한 이의라고 볼 때 질의회신을 담당하는 세정부서와 심사업무를 담당하는 부서가 동일한 지방세제관 산하에 배속되어 있는 상황에서 세정부서의 의견이 배제된 심사가 독립적으로 이루어지기에는 한계가 있다.

이러한 측면에서 현행 지방세 심사기구는 국세심판원에 비해 독립성이 부족하다 할 것이고, 이로 인해 심사청구 판결에 불복하여 행정소송을 제기하는 비율이 높게 나타나는 원인이 되고 있다고 하겠다.

#### 나) 구제업무 조직과 인력의 열악성

지방세 구제조직과 인력이 열악해 업무를 수행하는데 많은 어려움이 있다는 것이다. 즉 단순히 제도상의 보완만으로는 미흡하고 이를 운영하는 조직과 인력에 대한 보강도 동시에 수반되어야 한다는 것이다.

심사청구를 담당하는 중앙부처 지방세 구제기구의 인력은 국세의 5% 수준으로 낮고, 업무량은 오히려 4.4배 수준으로 높게 나타나고 있다. 과중한 업무량은 심도 있는 업무처리를 방해하게 된다. 결국 심사업무 미흡은 행정소송을 증가시키기 마련이고, 소송증가는 사회적 손실을 야기하게 될 수밖에 없다. 앞서 보았듯이 행정소송 비중과 소송 패소율에 있어 국세보다 지방세가 높다는 것은 이를 간접적으로 설명해 준다. 또한 '03년부터 행정심판에 있어 준사법적 절차가 새로이 도입되어 업무량이 증가하였음에도 이를 수행하는 조직과 인력은 보강되지 않은 실정이다.

## 나. 전산업무

### 1) 국세조직과의 비교

조세행정에 있어 합리적이고 과학적인 과세자료구축과 세정운영의 능력성을 위해 전산화가 추진되었고, 현 시대에 있어 전산상에 문제가 발생할 경우 조세행정 전체가 마비될 만큼 큰 비중을 차지하고 있다. 전산화 관련 국세와 지방세 조직의 현황을 상호 비교해보면 <표 3-21>과 같다.

국세 전산조직은 국세청 본청에 전산정보관리관을 두어 총괄적인 전산개발·운영·보급 업무를 추진하고 있고, 지방국세청은 과 단위로 편성되어 광역단위 전산업무를 총괄하고 있으며, 세무서는 담당자 1명이 관리 업무만 수행하고 있다. 반면에 지방세는 각급 자치단체별로 특별 전담조직 없이 개별적으로 운영되고 있으며, 중앙부처는 일부업무(종토세, 체납통계관리 시스템 등)와 지자체 조정업무를 수행하는 정도이다.

양 조직간의 전산담당 인력을 비교해 보면 전체적으로 국세가 898명인데 반하여, 지방세는 28.5%인 256명에 불과한 형편이다. 특히 국세의 경우 국세청에 본청에 201명의 전문 전산요원을 두어 전국적인 통합시스템을 구축·운영하고 있으나 지방세는 행자부 세정담당관실 지방세 전산담당내 3명이 지방세 전산업무를 담당하고 있는 실정이다.

광역단위 조직과 인력을 보면 국세는 과 단위로 편성되어 9~17명의 인력이 투입되고 있는 반면에, 지방세는 서울시가 1개담당으로 조직되어 있는 것을 제외하고 대부분 담당자 1명이 타 업무와 병행하여 지방세 전산업무를 수행하고 있다.

기초단위 조직에 있어 세무서는 국세 전산프로그램이 중앙자원에서 개발 보급되고 있으므로 단순한 관리업무인력만 배치되어 있는 반면에, 기초지방 자치단체는 전산개발·운영업무를 모두 수행하고 있음에도 담당자 1명만이

이를 수행하고 있다. 이는 실제적으로 프로그램 개발·보급·유지보수업무를 민간업체에 의존하고 있기 때문이다.

〈표 3-21〉 국세와 지방세 전산조직과 인력 현황

(단위 : 명)

구 분	국 세			지방세		
	담당기관	조직	인력	담당기관	조직	인력
합 계			898명			256명
중앙부처	국세청	1관, 4과 21담당	201명	행자부	1담당	3명
광역 및 기초단위	6개 지방국세청 99개 세무서	지방국세청 과 단위, 세무서 별도 조직 없음	697명	16개 광역 시도 232 기초단체	서울시의 경우 1개 담당, 이외는 1인 담당	253명

주: 국세인력의 경우 2001. 9월 현재 인력이고, 지방세는 2002. 12월말 기준임.  
자료: 국세청, 「국세통계 연보」, 2002.

## 2) 문제점

### 가) 전산화관련 조직의 통합·연계성 미흡

현행 지방세 전산관련 조직의 통합·연계성이 미흡하여 중앙·광역·자치단체간 통일성이 부족하다는 것이다. 이는 지방세 전산화 추진이 자치단체별로 분산되어 있고 중앙의 조정·통합기능이 미흡하기 때문이라 하겠다.

이러한 지방세 조직의 연계성 부족은 기초자치단체간 프로그램 통일성의 문제를 유발하고 있으며, 재정력이 높은 자치단체와 낮은 단체간의 전산화 수준의 격차를 심화시키는 요인으로 작용하고 있는 실정이다. 물론 일부 분야(지방세 체납·통계관리 관리시스템, 세무민원 처리 시스템 등)에서 전국 통합화 방안이 모색되고 있으나 아직 초기 단계로 미약한 실정이다.

이로 인해 현 정부의 전산화 정책방향인 「One-stop One-line Service」 제공에 한계가 있다할 것이며 ‘종합부동산세 신설’ 등과 같은 정책세제 추진에도 어려움이 예상된다. 이는 통합·연계·조정 업무를 수행하는 중앙부처 지방세관련 인력이 미흡하다는데 근본적인 원인이 있다할 것이다. 지방세 전산화에 대한 논의는 제3절에서 구체적으로 살펴보고자 한다.

#### 나) 전산담당 인력의 전문성 부족

현행 지방세 전산담당자의 전문성이 부족하여 장기적인 전산화 추진계획의 수립·시행 등에 있어 한계가 있다는 것이다. 앞서 언급하였듯이 현행 기초자치단체의 지방세 전산프로그램 개발은 자치단체내에서 자체개발하기 보다는 대부분 민간업체에서 개발 보급하고 있는 프로그램을 특별한 여과 없이 수용하고 있는 실정이다. 또한 전문성 미흡으로 전산상에 문제 발생시 자체 해결능력의 부족으로 인하여 신속한 대응을 하지 못하고 있는 형편이다. 더불어 외부전문가 충원과 같은 전산 전문인력확보 방안도 마련되어 있지 않다.

### 다. 교육업무

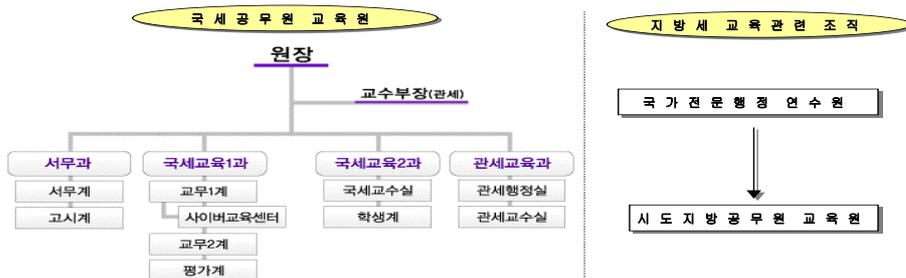
#### 1) 국세조직과의 비교

조세행정에 있어 전문화는 원활한 조세행정의 수행과 더불어 질 높은 세무서비스를 제공하기 위한 기반으로 중요하다. 이러한 전문화를 제고시키는 주요기능을 담당하고 있는 것이 교육이라 하겠다. 교육과 관련된 국세와 지방세 조직의 체계를 살펴보면 <그림 3-17>과 같다.

국세는 전문교육기관인 국세공무원교육원을 설치하여 교육을 전담하고

있는 반면에, 지방세교육 전담기구는 없고 지방공무원 교육을 담당하는 중앙차원의 국가행정전문연수원과 광역차원의 시·도 지방공무원 교육원이 이를 담당하고 형편이다.

〈그림 3-17〉 국세와 지방세 교육조직



자료: <http://taxstudy.nts.go.kr/>

조세교육과 관련하여 국세공무원교육원 인력과 담당업무 현황을 살펴보면 〈표 3-22〉와 같다. 표에서 보는바와 같이 국세는 국세공무원교육원내에 71명의 인력을 투입하여 국세교육 업무를 전담수행하고 있다. 이에 반해 지방세는 전담 관리인력이 없는 상황이다.

강사인력 확보측면에서 보면 국세는 국세공무원교육원내 전문강사인력을 확보하여 체계적으로 강의를 수행하고 있는 반면에, 지방세는 중앙·도 실무담당자와 외부교수·강사 등을 교육실정에 따라 그때그때 확보하고 있는 형편이다.

〈표 3-22〉 국세공무원 교육원 인력 및 업무 현황

(단위 : 인)

부 서	인 력						담 당 업 무
	계	2급	3급	4급	5급	6급 이하	
합 계	71	1	1	12	23	34	
서무과	14	1	1	3		9	· 원내 서무관련 업무 · 세무사시험, 부기검정고시 및 각종자 격시험
국세교육과	17			2	3	12	· 교육훈련 계획수립, 교육훈련평가 · 사이버교육시스템 및 교육과정운영
국세교육2과	25			5	15	5	· 교과목 강의 및 교육교재 집필 · 교육생 관리
관세교육과	15			2	5	8	· 관세공무원 교육 및 교육생 관리

자료: <http://taxstudy.nts.go.kr/>

## 2) 문제점

## 가) 열악한 교육여건으로 인한 전문화 미진

국세와 달리 지방세 관련 교육환경은 매우 열악한 실정이다. 이로 인해 시간이 지날수록 국세와 지방세 담당공무원간 전문성의 격차가 심화되는 원인이 되고 있다. 물론 현행 지방세만을 대상으로 하는 전문교육원을 설립하는 것은 무리가 있으리라 판단된다. 그러나 조세행정이 국민의 경제생활에 직접적인 부담을 주는 행위라는 것과 전문적 지식이 요구된다는 측면에서 국세와 유사하다고 볼 때 지방세전문 교육기관의 운영을 검토해볼 가치가 있다. 즉 전문교육기관의 설립은 어렵더라도 적어도 지방세 교육을 전담할 수 있는 위탁기구나 운영시스템의 검토가 필요하다는 것이다.

#### 나) 지방세 관련 전문교육기관(학부) 부재

우리나라 대학의 경우 대부분 조세와 관련된 회계·세무·경영학과 등을 설치하여 운영하고 있으나 교육과정을 보면 국세와 관련된 사항이 대부분이고 지방세에 대한 강의내용은 거의 드물다. 또한 지방세공무원 임용 시험과목 내용에 지방세에 관한 사항은 극히 일부에 지나지 않기 때문에 실제 세무관련 대학과정을 마치고 지방세담당공무원으로 임용이 되더라도 지방세에 관한 전문지식은 미미한 실정이다.

이로 인해 국세와 달리 지방세 담당공무원은 임용이 된 후에서야 새로이 지방세에 대한 전문지식을 습득하고 있는 상태이다. 또한 대학 내에서도 지방세를 비중 있게 다루지 않고 있어 학술적인 면에서도 발전이 더딜 수밖에 없는 현실이다.

#### 다) 지방세 강사인력 부족

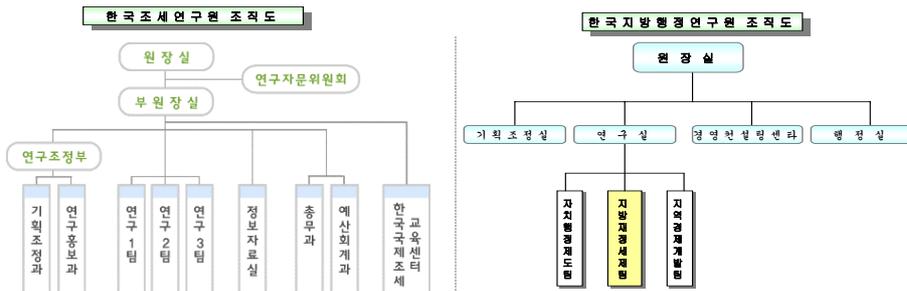
지방세 교육을 담당할 수 있는 전문강사 인력이 부족하다는 것이다. 현행 지방세 교육시스템을 보면 교육원내에 상주하여 지방세 교육을 전담하는 인력은 없고 대부분 중앙 또는 시·도 지방세 실무자들이 강의를 맡고 있는 실정이다. 물론 중앙부처 실무자들의 교육이 실무적인 면에서 자치단체 세무담당공무원의 업무추진에 있어 많은 도움이 된다는 것은 사실이나, 이들 인력은 극히 한정적이고 본연의 업무를 수행하고 있어 교육준비 등에 한계가 있다고 할 것이다. 그리고 회계·조세학 같은 분야에 대한 교육은 외부 인력을 초빙하고 있으나 지방세를 전문적으로 연구하는 학자나 회계사가 드문 실정이다. 또한 전문강사인력을 육성하기 위한 별도의 방안도 마련되어 있지 않은 실정이다.

## 라. 연구업무

### 1) 국세조직과의 비교

조세관련 제도의 학술연구와 조세정책 방향 지원역할을 수행하는 국세와 지방세 연구기관의 조직을 살펴보면 <그림 3-18>과 같다. 국세의 경우 국세를 전담하여 연구하는 기관인 한국조세연구원을 두어 연구를 수행하고 있는 반면에, 지방세는 전문연구기관은 현재 없으며 다만 행정자치부 산하 연구기관인 한국지방행정연구원내의 지방재정세제팀의 일부 연구원이 이를 수행하고 있는 실정이다.

<그림 3-18> 국세와 지방세 연구관련 조직도 현황



자료: <http://www.kipf.re.kr/>  
<http://www.krila.re.kr/>

국세와 지방세 연구관련 조직의 인력과 담당업무현황을 비교해 보면 <표 3-23>과 같다. 표에서 보듯이 한국조세연구원의 경우 연구업무에 종사하는 인력이 36명인데 반하여, 한국지방행정연구원의 재정·세제 연구인력은 8명이고 지방세만을 전담하여 연구하는 인력은 소수에 불과한 실정이다. 특

징적인 것은 조세연구원내에서도 국세연구와 더불어 지방세에 관한 연구도 수행하고 있다는 것과 제도의 조세행정에 관한 연구도 함께 이루어지고 있다는 것이다.

〈표 3-23〉 조세연구기관 인력 및 담당업무 현황

(단위 : 인)

한국조세연구원			한국지방행정연구원		
팀명	인원	주요 업무	팀명	인원	주요업무
계	36		계	8명	
연구 1팀	12	법인세, 소득세, 사회보장정책, 준조세, 국제조세, 재정정책, 세수추계, 경기변동, 국민연금, 지방세	지방재정세제팀	8명	지방재정및 지방세제 전반
연구 2팀	12	소득분배, 세수추계, 지방재정, 재산세, 부동산정책, 상속·증여세, 중국재정, 조세행정, 관세, 소비세, 지방세			
연구 3팀	12	국제조세, 재정정책, 환경세, 조세지원, 법인세, 사회보장정책, 관세, 소비세, 재정정책평가			

자료: <http://www.kipf.re.kr/>  
<http://www.krila.re.kr/>

## 2) 문제점

연구기관은 학술적인 면뿐만 아니라 정부정책 수립·집행에 있어 조언·평가·대변자 역할을 수행하고 있어 중요하다. 그러나 앞서보았듯이 국세와 비교해 지방세를 연구하는 조직과 인력은 빈약한 실정이다. 이로 인해 국세에 비해 지방세분야의 연구가 상대적으로 부족했고, 과거 국세 편향적인 조세정책에 대응할 수 있는 이론적 근거를 뒷받침하는데도 미흡하였으며, 현행 지방세 정책에 대한 지원능력에도 한계를 드러낼 수밖에 없는 실정이다.

이에 대한 근본원인은 지방세연구에 대한 국가 정책상의 지원부족과 나아가 지방세에 대한 관심이 미흡했다는 데 있다 할 것이다.

## 제3절 세무행정

### 1. 과세 정보관리

과세정보는 조세를 과징함에 있어 납세자의 정확한 세부담을 산출하기 위해 근거가 되는 세원에 관한 정보라 할 수 있다. 누락된 과세정보는 세원의 누수를 유발하고 잘못된 과세정보는 정확한 세액산출을 저해하는 결과를 가져올 수 있다는 측면에서 조세행정 수행의 기초가 되는 중요한 요소라 할 것이다.

과세정보의 제도적 의의와 중요성을 요약하면 다음과 같다.<sup>27)</sup>

첫째, 공평과세의 실현수단이 된다. 과세정보를 근거로 과세하기 때문에 실질적 과세의 적정을 실현하는 수단이다.

둘째, 객관적인 근거과세의 기초가 된다. 조세는 경제활동 또는 거래실적 결과에 대하여 과세권한을 행사함으로써 이루어지므로 과세정보의 산출 활용은 이러한 경제활동이나 거래사실을 사전에 정확히 포착하여 근거과세를 실현하기 위한 방안의 하나가 되는 것이다.

셋째, 자율적인 성실신고납부의 유도 수단이 된다. 납세자는 과세자료가 과세당국에 보고 또는 수집된 사실을 알고 있기 때문에 진실에 따라 성실하게 신고할 수밖에 없다는 것이다.

넷째, 세무조사의 실효성을 확보하는 수단이 된다. 세무조사 대상의 선정을 객관화하고 세무조사의 내용을 충실하게 하는 정보를 제공한다.

다섯째, 탈세의 근원적 봉쇄 수단이 되며 조세마찰의 제거 수단이 된다. 납세자가 누락신고·과소신고를 하더라도 사후에 과세정보에 의

27) 장춘, 『기초과세자료 산출체계 확립방안』, 한국조세연구원, 1997, p. 50.

해 확인되기 때문에 탈세를 근본적으로 막을 수 있고, 과세자료의 투명성으로 인해 과세권자와 납세자간의 다툼이 없어지게 된다는 것이다.

위와 같이 과세정보의 역할과 중요성에도 불구하고 현실에 있어 지방세 과세자료관리에 많은 어려움을 겪고 있다. 정확한 과세정보를 쉽고, 빠르고, 간편하게 수집·처리할 수 있다면 문제가 없다할 것이나 현실은 그렇지 못하다는 것이다. 이유는 과세정보가 매우 방대·복잡하고, 납세자는 정확한 정보제공을 꺼려하기 때문이다. 그러므로 조세행정에 있어 과세정보를 납세자와 마찰 없이 효율적으로 수집관리·사용하기 위한 대안 모색이 중요하다 할 것이다.

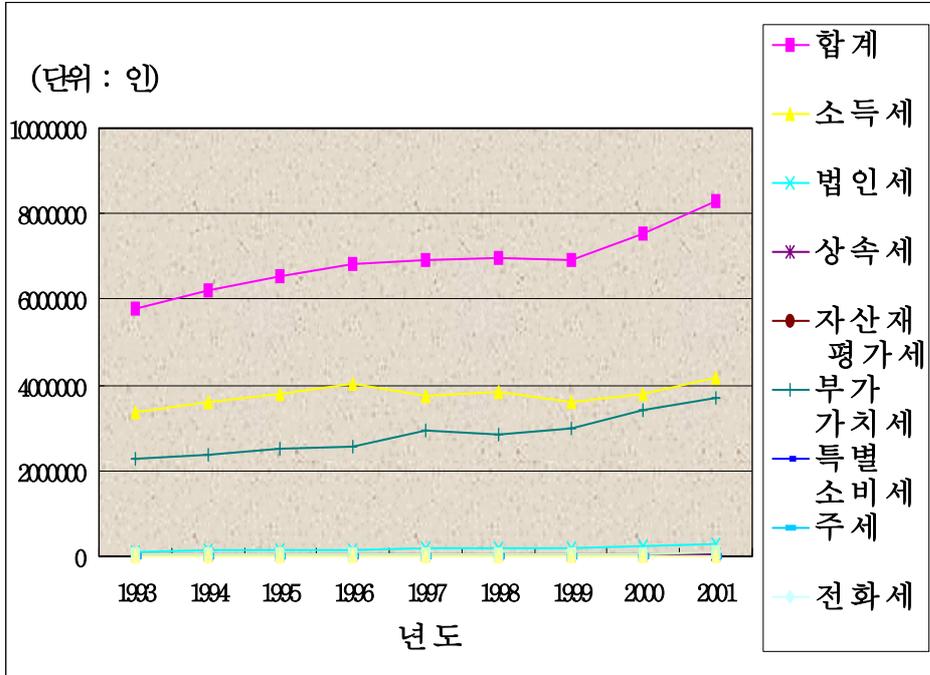
이에 국세와 지방세 과세정보 관리 현황을 비교해 보면서 지방세 과세정보관리상의 문제점을 도출해 보고자 한다.

## 가. 현황과 향후 전망

### 1) 국세 과세정보

과세정보의 양은 납세자의 수와 밀접한 관계가 있다. 이에 국세의 세목별 납세인원과 증가 추이를 살펴보면 <그림 3-19>, <표 3-24>와 같다. 국세 전체 납세자수는 년 평균 4.18%의 증가세를 보이고 있다. 세목별로 살펴보면 법인세, 증권거래세, 부가가치세는 안정적으로 평균보다 다소 높은 증가세를 보이고 있으며, 상속세, 자산재평가세, 특별소비세는 불안정하지만 높은 증가추세에 있다. 소득세의 경우에는 안정적이지만 평균보다 낮은 증가세를 보이고 있으며, 주세는 부(-)의 추세를 보이고 있다. 전화세와 교통세 납세자수는 소수 한정적이다.

〈그림 3-19〉 국세 세목별 납세인원 추세



〈표 3-24〉 국세 세목별 납세인원 현황

(단위 : 인, %)

세 목	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	평균
합 계	5,773,598	6,185,631	6,543,074	6,834,776	6,938,199	6,967,748	6,904,785	7,546,680	8,294,174	6,887,629
(증가율)		〈7.14〉	〈5.78〉	〈4.46〉	〈1.51〉	〈0.43〉	-〈0.90〉	〈9.30〉	〈9.90〉	〈4.70〉
소득세	3,364,343	3,603,528	3,793,262	4,016,608	3,747,093	3,831,236	3,614,181	3,803,616	4,164,893	3,770,973
(증가율)		〈7.11〉	〈5.27〉	〈5.89〉	-〈6.71〉	〈2.25〉	-〈5.67〉	〈5.24〉	〈9.50〉	〈2.86〉
법인세	96,629	125,413	142,084	160,071	179,316	181,835	206,354	242,652	286,352	180,078
(증가율)		〈29.79〉	〈13.29〉	〈12.66〉	〈12.02〉	〈1.40〉	〈13.48〉	〈17.59〉	〈18.01〉	〈14.78〉
상속세	25,921	31,834	39,019	34,007	36,955	52,094	38,417	38,554	51,627	38,714
(증가율)		〈22.81〉	〈22.57〉	-〈12.85〉	〈8.67〉	〈40.97〉	-〈26.25〉	〈0.36〉	〈33.91〉	〈11.27〉
자산재평가세	144	88	152	200	150	1,256	1,031	1,630	628	587
(증가율)		-〈38.89〉	〈72.73〉	〈31.58〉	-〈25.00〉	〈737.33〉	-〈17.91〉	〈58.10〉	-〈61.47〉	〈94.56〉
부가가치세	2,253,105	2,388,044	2,526,198	2,580,113	2,930,116	2,855,369	2,998,956	3,390,772	3,709,035	2,847,968
(증가율)		〈5.99〉	〈5.79〉	〈2.13〉	〈13.57〉	-〈2.55〉	〈5.03〉	〈13.07〉	〈9.39〉	〈6.55〉
특별소비세	3,937	3,988	3,671	3,651	6,587	5,907	5,868	6,093	6,444	5,127
(증가율)		〈1.30〉	-〈7.95〉	-〈0.54〉	〈80.42〉	-〈10.32〉	-〈0.66〉	〈3.83〉	〈5.76〉	〈8.98〉
주세	1,363	1,358	1,352	1,333	1,294	1,275	1,284	1,293	1,292	1,316
(증가율)		-〈0.37〉	-〈0.44〉	-〈1.41〉	-〈2.93〉	-〈1.47〉	〈0.71〉	〈0.70〉	-〈0.08〉	-〈0.66〉
전화세	4	4	4	4	12	12	12	12	12	8
(증가율)		〈0.00〉	〈0.00〉	〈0.00〉	〈200.00〉	〈0.00〉	〈0.00〉	〈0.00〉	〈0.00〉	〈25.00〉
증권거래세	28,152	31,330	37,197	38,742	36,397	37,987	38,706	61,894	73,852	42,695
(증가율)		〈11.29〉	〈18.73〉	〈4.15〉	-〈6.05〉	〈4.37〉	〈1.89〉	〈59.91〉	〈19.32〉	〈14.20〉
교통세	-	5	5	5	5	5	5	5	5	5
(증가율)			〈0.00〉	〈0.00〉	〈0.00〉	〈0.00〉	〈0.00〉	〈0.00〉	〈0.00〉	〈0.00〉

주1: 소득세 납세자는 원천징수 납세자 불포함.

주2: 법인세납세자는 당해 년도 말 가동기준법인임.

주3: 전화세는 특별징수의무자임.

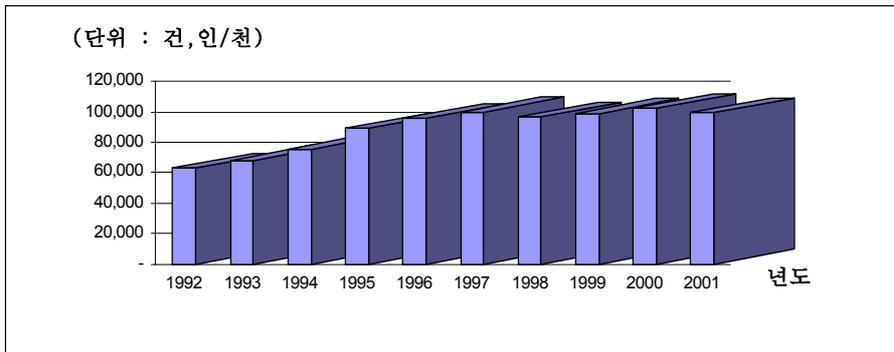
주4: '93년의 경우 토지초과이득세 제외함

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 1994 - 2002.

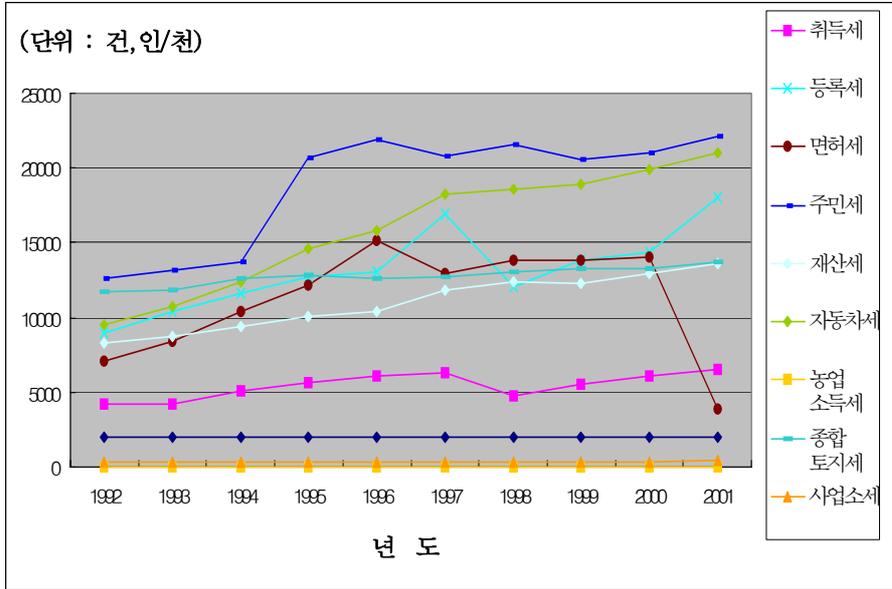
## 2) 지방세 과세정보

지방세 과세자료 현황을 살펴보면 <그림 3-20>, <그림 3-21>, <표 3-25>와 같다. '92 ~ '01년까지 전체과세자료 년 평균 증가율은 5.43%로 국세의 4.18%에 비해 다소 높은 것으로 보인다. 세목별 증가추이를 살펴보면 취득세, 등록세, 주민세, 재산세, 자동차세는 평균보다 높은 증가율을 보이고 있고, 면허세, 종합토지세, 사업소세는 평균보다 낮은 증가율을 보이고 있다. 농업소득세의 경우에는 부(-)의 증가 추세를 보이고 있다. <그림 3-20>에서 보면 '98년의 경우에 부(-)의 증가율을 보이는 이유는 IMF 구제금융당시 침체된 경기가 반영된 결과라 볼 수 있으며, '01년은 세법개정에 따라 차량분 면허세가 폐지된 데에서 기인된 것이다. 판단컨데 지방세 과세자료는 앞으로도 지속 증가할 것으로 예상된다.

<그림 3-20 > 지방세 과세건수 변동 추이



〈그림 3-21〉 지방세 세목별 과세건수 변동 추이



〈표 3-25〉 지방세 세목별 과세건수 현황

(단위 : 건, %)

년도	합 계	취득세	등록세	면허세	주민세	재산세	자동차세	농업 소득세	종합 토지세	사업소세
1992	62,707	4,160	8,952	7,027	12,603	8,350	9,555	36	11,730	295
1993	67,834	4,169	10,439	8,441	13,137	8,714	10,731	19	11,887	297
(증가율)	〈8.18〉	〈0.22〉	〈16.61〉	〈20.12〉	〈4.24〉	〈4.35〉	〈12.31〉	-(48.79)	〈1.34〉	〈0.82〉
1994	75,515	5,098	11,666	10,404	13,703	9,356	12,410	23	12,558	297
(증가율)	〈11.32〉	〈22.30〉	〈11.75〉	〈23.27〉	〈4.30〉	〈7.37〉	〈15.64〉	〈26.35〉	〈5.64〉	-(0.04)
1995	89,065	5,675	12,748	12,202	20,696	10,024	14,593	23	12,803	301
(증가율)	〈17.94〉	〈11.32〉	〈9.27〉	〈17.28〉	〈51.04〉	〈7.14〉	〈17.59〉	-(3.74)	〈1.96〉	〈1.37〉
1996	95,634	6,135	13,097	15,203	21,950	10,407	15,834	21	12,654	331
(증가율)	〈7.38〉	〈8.10〉	〈2.74〉	〈24.60〉	〈6.06〉	〈3.83〉	〈8.51〉	-(5.02)	-(1.17)	〈10.06〉
1997	100,101	6,354	16,969	12,918	20,771	11,821	18,202	24	12,694	348
(증가율)	〈4.67〉	〈3.57〉	〈29.56〉	-(15.03)	-(5.37)	〈13.59〉	〈14.95〉	〈12.19〉	〈0.32〉	〈4.96〉
1998	96,566	4,800	12,083	13,773	21,575	12,376	18,545	21	13,054	337
(증가율)	-(3.53)	-(24.45)	-(28.79)	〈6.62〉	〈3.87〉	〈4.70〉	〈1.88〉	-(13.70)	〈2.84〉	-(3.10)
1999	98,640	5,532	13,780	13,834	20,605	12,299	18,959	22	13,268	342
(증가율)	〈2.15〉	〈0.15〉	〈0.14〉	〈0.00〉	-(0.04)	-(0.01)	〈0.02〉	〈0.04〉	〈0.02〉	〈0.01〉
2000	102,011	6,050	14,357	14,072	21,008	12,935	19,886	22	13,310	372
(증가율)	〈3.42〉	〈9.35〉	〈4.19〉	〈1.72〉	〈1.96〉	〈5.17〉	〈4.89〉	〈0.69〉	〈0.32〉	〈8.66〉
2001	99,350	6,516	18,054	3,910	22,100	13,613	21,063	8	13,692	393
(증가율)	-(2.61)	〈7.70〉	〈25.75〉	-(72.21)	〈5.20〉	〈5.24〉	〈5.92〉	-(61.04)	〈2.88〉	〈5.76〉
평균	88,742	5,449	13,215	11,178	18,815	10,990	15,978	22	12,765	331
(증가율)	〈5.43〉	〈4.25〉	〈7.91〉	〈0.71〉	〈7.92〉	〈5.71〉	〈9.08〉	-(10.34)	〈1.57〉	〈3.17〉

주1: 지방세의 경우 세목전체에 대한 납세인원에 대한 자료부재로 주요세목과세건수(취득세, 등록세, 면허세, 주민세, 자동차세)와 납세자수(재산세, 농업소득세, 종합토지세, 사업소세)를 기준으로 과세자료 현황을 분석 함.

주2: 경주마권세, 지역개발세는 일부 지역에 편중되어 있고 담배소비세, 주행세, 도축세는 과세자료 관리의 필요성이 미약하므로 제외 함.

주3: 공동시설세, 도시계획세, 지방교육세는 본세에 부가되는 세목이므로 제외 함.

주4: 자동차세 과세건수 산정시 '94년 이전의 경우 4분기에 걸쳐 부과되고 있으므로 2분기로 환산하여 건수를 재 산정 함.

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 1993 ~ 2002.

## 나. 관리체계

### 1) 국세 과세정보

국세분야는 과세정보관리체계 강화를 위해 과세인프라 구축에 노력하고 있으며 관리의 효율성 확보를 위한 제도·운영상의 주요시책들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공공부분의 경우 과세정보 수집을 효과적으로 수행할 수 있는 제도적 장치마련을 위해 일반법률인 「과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률<sup>28)</sup>」을 제정하여 시행하고 있다. 과세자료 제출 대상기관은 국가, 지방자치단체, 정부투자기관, 금융기관, 기타공공기관이며 제출 대상자료는 인·허가, 영업, 생산, 판매실적 등에 관한 자료이다. 이 법은 '01. 7. 1일부터 시행하고 있으며 101종의 자료를 2,100개의 공공기관으로부터 수집하고 있다. 특히 제출 방법에 있어 수기방식이 아닌 대부분 전산매체를 통해 자료를 제출토록 의무화<sup>29)</sup>함으로써 자료수집의 효율을 기하고 있다. 또한 수집된 자료를 활용, 전산분석을 통해 불성실신고 납세자를 자동으로 색출하고 불성실 혐의자료는 「과세자료 통합관리 시스템」에 수록하여 체계적으로 관리하고 있다.

둘째, 기업부문 과세자료의 성실한 신고를 위해 기존의 표준소득률제도

28) 본 법률은 '99. 12. 31. 법률제6074호로 제정되었으며, 목적은 과세자료의 제출·관리 및 활용에 관한 사항을 규정함으로써 근거과세 및 공평과세를 실현하고 세무행정의 과학화와 성실한 세무풍토 조성을 목적으로 하고 있다.

29) '00. 10. 19자로 국세청고시 제2000-44호에 의거 전산매체(테이프, 디스켓 등)를 통한 과세자료 제출에 관한 사항을 고시하여 부가가치세법·소득세법·법인세법상의 과세자료와 과세자료법에 의한 과세자료 등을 일정서식에 의거 전산매체로 제출하도록 규정하고 있다.

를 폐지하고 기준경비율제도<sup>30)</sup>를 도입하고 있다. 이에 대한 실효성을 확보하기 위해 정규영수증 이외의 증빙서류를 수취시에는 증빙불비 가산세 부과제도를 시행하고 있다. 즉 제도개혁과 이에 대한 실효성을 뒷받침하는 의무불이행에 따른 벌칙 규정을 두고 있다는 것이다. 또한 자영업자의 신용카드 사용을 활성화하여 소비자 상대업종의 과표활성화를 적극추진하고 있다. 이를 위해 가맹점 가입 부진업종에 대한 가입확대 추진과 신용카드 결제기피, 수수료 요구, 사용저조 업소에 대한 관리를 강화하는 한편, 위장 가맹점 근절을 위해 「위장가맹점 조기경보시스템」 운영과 「위장가맹점 고발 포상금 제도」를 시행하고 있다.

셋째, 가계부문 근거과세 자료의 생성을 유인하기 위해 신용카드 사용을 적극 유도하고 있다. 가계부문의 신용카드 사용으로 사업자의 매출액 등에 관한 과세자료의 누락을 사전에 차단하려는 정책이라 할 수 있다. 신용카드 사용의 활성화를 위해 신용카드 영수증 복권제, 근로소득자 신용카드사용액 소득공제 등의 제도를 시행해 혜택을 부여하고 있다.

넷째, 국세 세원관리에 있어 전산화의 확대라 할 수 있다. 과세자료의 수집 및 관리 강화를 위해 과세자료법 시행과 병행하여 자료전산수보 시스템을 구축하였고 등기자료의 온라인 구축, 인터넷을 통한 세무 신고, Home Tax Service 실시, 상시관리가 필요한 범위에 대한

30) 기준경비율 제도는 사업에 필요한 가장 기본적인 경비 즉, 매입경비(상품, 원·부재료 등), 인건비, 임차료, 지급이자 등 납세자가 수취한 증빙서류에 의해서만 필요경비를 인정하고 나머지 사소한 비용은 정부가 정한 업종별로 기준경비에 따라 필요경비를 인정해 주는 제도이다(매출-비용=소득). 반면에 표준소득률제도는 매출액에 단순히 업종별 소득율을 곱하여 소득을 계산하는 방식이다.(매출액×업종별소득율=소득)

종합적인 정보화 관리체계 구축<sup>31)</sup>, 전산에 의한 세부담 분석 및 신고내용 자동검색 확대, 무자료 거래의 국세통합시스템 연계추적 시스템 개발 등 세원관리 강화를 위한 다양한 국세 전산화 정책을 시행하고 있다.

국세 세원관리 주요현황을 세목별로 살펴보면 <표 3-26>과 같다. 표에서 보듯이 각 세목별 세원관리에 있어 강조되고 있는 공통된 사항을 4가지 정도로 요약할 수 있다.

첫째, 납세자가 과세정보를 신고하는데 최대한의 편의를 제공하고 있다는 것이다. 신고요령의 홍보, 신고서류의 간소화가 그 대표적인 예라 할 수 있다.

둘째, 수집된 각종 과세자료는 D/B로 구축된다는 것이다.

셋째, 구축된 과세정보 상호간의 연계분석을 실시하는 등 각종 검증체계를 도입하고 있다. 즉 수집된 과세정보는 기본적으로 국세통합시스템(TIS)과 연계되어 필요한 검증을 다양하게 실시하고 있다는 것이다.

넷째, 불성실 과세자료 신고납세자에 대하여는 가산세 등 경제적 불이익 처분을 부과함으로써 성실신고를 유인하고 있다는 것이다.

31) 각종 조사 및 적출내역, 과세자료 파생내역 등 사업자 등록단계에서 폐업시까지의 납세자 이력을 한눈에 파악할 수 있는 인별 정보 누적관리 시스템을 구축하고 있다.

〈표 3-26〉 국세 세목별 주요 세원관리 현황

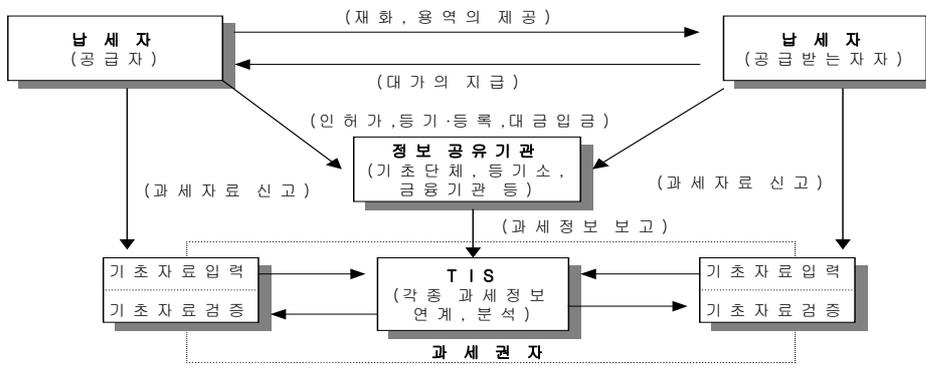
구 분	주 요 내 용
소득세 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신고대상자에 대한 충분한 홍보 및 편의제공(신고서식의 간소화)</li> <li>· 과세자료 인프라 취약분야사업자 사후신고관리 강화</li> <li>· 전산자료 오류축소를 위한 자동검증 시스템 구축</li> <li>· 기장확대를 위한 세액공제 등 혜택부여</li> <li>· 복식부기 의무자중 추계신고자에 대한 신고불성실가산세 등 불이익 부여</li> </ul>
원천세 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연말정산관련 납세편의 제공 및 성실신고 검증기능 강화</li> <li>· 인별 소득자료 관리시스템 구축</li> <li>· 공공기관 자료 수집자료 입력시스템 개발과 TIS와 연계하여 불성실 신고 혐의자 검증체계 구축</li> </ul>
재산제세 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과세실익 낮은 자료 배제로 업무 효율성 제고</li> <li>· 새로운 금융자산 수집기반 확충 및 자료의 D/B구축</li> <li>· 과세기준이 되는 기준시가 고시</li> <li>· 부동산 등기자료 수집을 위한 부동산등기시스템(AROS)와 TIS연결</li> <li>· 성실납세자 전산시스템처리로 납세의무 종결하는 프로그램 개발</li> </ul>
법인세 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업신고내용 과학적인 전산분석 및 신고내용 Feed Back</li> <li>· TIS에 구축된 각종 D/B와 신고내용 연계분석</li> <li>· 법인세 신고서류 간소화</li> <li>· 서면분석을 기획분석 체계로 개편</li> </ul>
부가세 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 범사회적 과세자료 인프라 구축</li> <li>· 신용카드 사용 활성화 및 변칙거래 규제</li> <li>· 부실 세금계산서 수수혐의자 관리 강화</li> <li>· 실효성 낮은 일과성 세무간접 폐지</li> <li>· 디지털 세금계산서 도입방안 마련</li> <li>· 전자신고제 실시</li> </ul>
주 세	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주류구매전용 카드 거래제 도입</li> </ul>
특별소비세	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다각적 검토자료에 의한 총량 분석 및 신고성실도 진단 실시로 성실 신고 유인 및 정상적인 사업자로 사후관리</li> </ul>

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2001~2002. 국세행정개관 참고.

위의 국세 과세정보관리의 특징을 종합하여 도표화하면 〈그림 3-22〉와 같다. 그림에서 보듯이 국세과세자료의 수집·분석은 3단계의 종합적인 차원에서 이루어지고 있음을 알 수 있다. 납세의무자 당사자뿐만 아니라, 납

세의무자와 거래관계에 있는 납세자, 납세자가 경유하는 각종 공공기관으로부터 과세정보를 수집하여 이를 TIS를 통해 연계, 분석함으로써 과세정보의 성실성을 검증하는 체계로 구성되어 있다. 이로 인해 과세정보의 신뢰성 제고뿐만 아니라 과소·누락신고자료를 활용 세무조사의 기초자료로 활용할 수 있는 장점을 살리고 있다.

〈그림 3-22〉 국세 과세정보 관리 체계도



## 2) 지방세 과세정보

국세의 경우 대부분의 세목이 신고납부형식을 취하고 있어 1차적인 과세정보 제출의무가 납세자에게 있는 반면에, 지방세는 취득세, 등록세, 면허세 수시분, 주민세(균등할 주민세 제외), 주행세, 농업소득세, 담배소비세, 도축세, 사업소세의 경우에는 신고납부 형식을 취하고 있으나, 과세정보의 양이 많은 종토세와 재산세 등과 같은 세목은 부과지 형식을 취하고 있어 과세권자가 직접 과세정보를 수집하고 있다. 주요 세목별 과세정보 대상과 수집방법을 살펴보면 <표 3-27>과 같다. 표에서 보듯이 지방세 과세정보

대상중 신고납부 세목은 납세자의 성실한 신고를 기초로 이루어지고 부과지 분은 관련 대장을 기초로 수집되고 있다.

신고납부 세목중 등록세와 면허세 수시분의 경우는 등기·등록전 또는 허가증 수령전에 세금을 납부해야 하기 때문에 대체로 납세정보의 신고가 잘 이루어지고 있으며, 취득세는 등기등록 대상이 많고 미 신고 납부시 20%의 가산세가 부과되고 있어 자진신고율이 높다. 반면에 주민세 신고납부 부분은 기본적으로 국세에 부가되는 세목이므로 납세자의 신고보다는 세무서 통보자료에 의해 과세자료를 수집하고 있으며, 농업소득세는 개별납세자의 경지면적, 수확량, 작황 등의 현장조사가 어렵고, 납세자도 신고납부의 식이 정착되지 않아 과세자료 수집에 많은 어려움을 겪고 있다. 사업소세는 사업체의 신고율이 낮아 과세권자가 직접대장을 정리후 징수율 제고 차원에서 납세자에게 자진납부토록 하는 안내문과 함께 자진납부고지서를 납기전에 발송해 주고 있는 실정이다.

부과고지 세목 과세정보의 경우에는 지방자치단체 조례 규정상 신규자료의 발생, 기존자료의 변경시 납세자에게 신고토록 규정되어 있으나 대부분 이를 이행하지 않아 자체보유 또는 정보보유기관으로 수집한 관련대장을 참고로 수집 정리하고 있다. 재산세와 종합토지세는 과세전 과세정보의 정확성을 확인하기 위해 납세자에게 열·공람토록을 하고 있으나 이용률은 극히 미미한 실정이다.

과세자료의 정확성에 대한 검증은 실사와 관련기관(부서)의 서류검토를 통해 이루어지고 있다. 전자의 대상은 주로 미신고 대상이거나, 불법으로 신·증축한 건물, 실제 사용용도·면적확인 등에 관한 사항이다. 후자의 대상은 신고납부 세목에 있어 정확한 신고 여부를 확인하기 위해 과세정보와 관련된 기관의 자료를 수집해 상호대조 하는 것으로 법인장부, 세무서(세무

사무소)자료 등이 대표적인 예이다. 그러나 자료검증이 주로 수 작업으로 이루어지고 있어 전반적인 검증보다는 일부자료의 선택적 검증위주로 이루어지고 있다.

현행 정보공유기관으로부터의 과세자료 접수 방식은 차량, 주민등록, 토지대장, 공시지가 등은 전산파일 형식이고, 이외는 대부분 등·사본으로 통보 받고 있다. 자료의 입력에 있어서도 전산파일로 수집한 경우에는 파일변환을 통해 자동으로 생성되지만 수작업의 경우에는 담당자가 직접 입력하는 관계로 많은 시간이 소요되고 있다.

〈표 3-27〉 지방세 세목별 주요 과세정보 대상 및 수집 방법

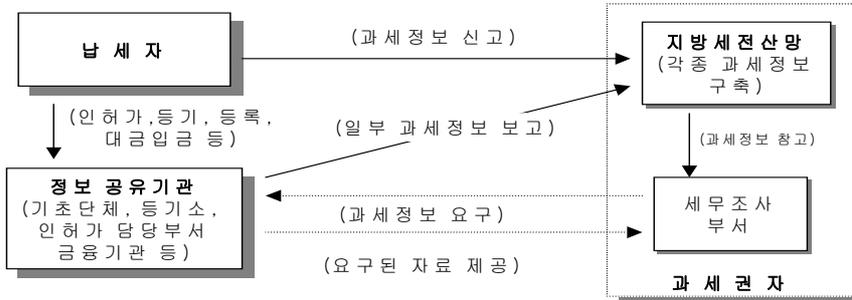
세 목	주요 과세정보 대상	수집방법
취득세	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 취득세 자진신고자료(증빙서류 포함)</li> <li>· 부동산감인계약서, 토지·건물·차량·선박·항공기 대장 및 관련 신고서</li> <li>· 법인장부(결산서, 취득세 과세대상 원장, 주식이동 명세표, 공사원가명세서, 신고서, 등)</li> <li>· 중과대상 인·허가 서류</li> <li>· 형질·용도·지목변경 신고 또는 허가서류</li> <li>· 골프 및 콘도미니엄 회원권, 종합체육시설이용권 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일반 : 납세자의 신고 자료에 의함</li> <li>· 미신고·또는 과소신고시 : 과세권자 직접조사</li> <li>- 법인의 경우 법인장부 미체출시 세무서나 세무(회계)사무소 자료 요청</li> <li>· 중과대상의 경우 인·허가 부서 자료 요청</li> <li>· 통보방법 : 보관자료 사본 통보</li> </ul>
등록세	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 등록세 자진신고자료(증빙서류 포함)</li> <li>· 취득세 자료중 등기·등록 대상 자료</li> <li>· 등기소 등기필 통시서</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일반 : 납세자의 신고자료에 의함.</li> <li>· 등기·등록관서 통보 자료를 참고로 신고누락 여부 검증</li> </ul>
면허세	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인·허가 관련 통보 서류 및 부서별 종합 관리 대장</li> <li>· 경찰서·소방소 관련 인·허가 서류 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일반 : 신고분의 경우 납세자의 신고 자료에 의하고, 부과분은 인허가시 통보된</li> <li>자료와 관련부서 대장을 참고로 수집</li> <li>· 미신고 : 관련부서 통보자료 참고조사</li> </ul>
공동 시설세	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건축물 및 선박 대장</li> <li>· 소방법상 특수장소 관련 대장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일반 : 과세권자가 대부분 대장을 참고로 수집</li> </ul>

(계 속)

주민세	· 주민등록 및 국민기초생활보장법상 자료 · 세무서에서 통보된 부가세·소득세·법인세 신고자료 · 회계부서 각종공사관련 대장	· 일반 : 부과분의 경우에는 과세권자가 직접수집하고 신고분은 세무서 통보자료를 참고
재산세	· 건축물·선박·항공기 관련 대장 · 중과대상 인·허가 서류	· 일반 : 관련대장을 참고로 과세권자가 직접수집 · 과세자료의 열람을 통해 신뢰성 검토 · 미신고분의 경우 현장조사에 의함.
자동차세	· 차량·건설기계 등록 원부	· 일반 : 관련 부서로부터 과세기준일 현재 등록원부를 전산파일로 수집
농업소득세	· 경작면적, 수확량, 수입금액, 필요경비 등	· 일반 : 납세자의 신고자료에 의함 · 납세자의 신고가 없거나 과소신고한 경우 과세권자가 표준수확량과 필요경비 직접조사 산출
종합토지세	· 토지대장, 공시지가 등	· 일반 : 토지대장과 공시지가를 기초 · 과세자료 공람을 통해 신뢰성 검토 · 실제 사용용도는 실사에 의함
도시계획세	· 도시계획 자료	· 도시계획 업무관련 부서로부터 통보된 자료에 의함
사업소세	· 사업장면적, 종업원수, 급여총액, 건축물대장 등	· 일반 : 납세자의 신고자료에 의함 · 미신고, 과소신고는 과세권자 직접 조사
지역개발세	· 발전용수·지하수 사용량, 컨테이너 입·출항 내역, 지하자원 채굴량 등	· 일반 : 납세자의 신고자료에 의함 · 미신고, 과소신고시 과세권자 직접조사

이러한 지방세 과세정보관리 형태를 도표화하면 <그림 3-23>과 같다. 그림에서 보듯이 국세가 다단계 자료수집을 통한 자동검증 시스템을 구축하고 있는 반면에, 지방세는 납세 당사자의 신고정보와 정보공유기관 정보간의 자동검증 체계가 미흡하여 검증정보를 재 요구하거나 신고자료와 별개로 관련 대장을 참고로 새로이 과세정보를 구축하고 있는 실정이다. 그리고 과세자료의 수집에 있어 납세당사자와 거래상대방으로부터는 별도의 정보를 수집하고 있지 않아 과세정보의 신뢰성 검증이 국세에 비해 미흡하다 할 것이다.

〈그림 3-23〉 지방세 과세자료 관리 체계도



## 다. 문제점

### 1) 정보공유기관에 대한 과세정보 수집체계 미흡

정보공유기관의 과세정보를 효과적으로 수집하기 위한 제도상의 체계가 미흡하다는 것이다. 국세는 효율적인 과세정보 수집을 위해 일반법규인 과세자료제출법을 마련하고 있는 반면에, 지방세는 별도의 일반법규가 없고 세법상의 규정도 미흡한 실정이다.

현행 지방세법상 과세정보 수집과 관련된 조항들을 살펴보면, 세목별로 부과업무 수행을 위해 최소한의 범위내에서 산발적으로 규정하고 있는 정도이다. 즉 정보공유기관의 현황, 필요한 소유정보, 수집방법 등에 대한 종합적이고 구체적인 규정이 없다는 것이다. 이로 인해 세무조사자료의 수집, 과세자료의 검증 등을 위해서는 정보공유기관에 매번 협조를 구해야하는 입장이다. 그나마 자치단체와 공보공유기관간에 협조체계가 잘 구축되어 있다면 문제가 없으리라 생각되나, 정보자체가 정보공유기관 고객의 재산권과 관계된 사항이라 대부분 제출을 기피하고 있는 실정이다. 또한 과세정보제출 의무에 대한 구체적 규정이 없다는 이유로 회피하거나 불성실한 정보를 제공하는 사례가 많다.

지방세법상에 규정된 내용도 사후관리 규정미흡으로 실효성을 확보하지 못하고 있는 실정이다. 일례로 지방세법 제118조 규정에 의하면 국가, 지방자치단체 및 지방자치단체 조합, 정부투자기관, 기타 이에 준하는 기관 및 단체가 취득세 과세대상 물건을 매각하는 경우 매각일로부터 30일 이내에 물건소재지를 관할하는 과세권자에게 통보하거나 신고하도록 규정하고 있다. 그러나 시행령상에 구체적인 기관이나 단체를 규정하고 있지 않고, 특별한 제재 조항 등이 없어 사실상 실효성이 미흡하다. 이에 과세정보 수집의 실효성을 확보하기 위해서는 현행 제도의 보완이 요구된다할 것이다.

## 2) 납세자의 성실한 과세정보 신고 유인책 미비

지방세 납세자의 성실한 과세정보 제출을 유인할 수 있는 효과적인 제도가 미흡하다는 것이다. 현행 지방세법상 성실한 과세자료의 신고를 유인하기 위해 일부세목에 가산세 제도를 시행하고 있으나 이는 근본적으로 신고납부 미이행에 대한 벌칙규정으로, 과세자료 신고의무를 확보하기 위한 수단으로는 미흡하다.

예로 지방세법시행령 제86조 규정에 의하면 취득세 신고 납부시 취득과 관련된 증빙서류를 첨부하여 취득신고를 하도록 규정되어 있다. 그러나 일부 납세자는 사실상의 취득에 관계된 증빙자료 제출을 하지 않고 단순히 시가표준액 계산에 필요한 최소한의 과세정보만을 제출하는 경우가 많아, 신고자료의 정확성 검증을 위해 관계기관에 재 요청하는 비효율이 발생하고 있다. 즉 과세자료 미제출에 대한 특별한 제재조항이 없기 때문에 이를 강제할 수 없는 실정이다. 특히 법인의 경우 법인장부가액에 의해 과세표준액을 산정토록 규정되어 있음에도 일부는 법인장부가 미흡하다는 이유로 이를 기피하는 예가 많고, 사실여부를 확인하기 위해 세무서나, 회계사무소에 결

산서나 원장 등의 자료를 요청시 회피하는 사례도 많다. 이러한 원인은 국세의 경우 과세자료 미제출시 가산세 등의 규제가 있는 반면에, 지방세는 특별한 제재조항이 없기 때문이라 판단된다. 또한 재산세나 종합토지세의 경우에도 납세자에게 과세자료내용 변동시 이를 신고토록 규정되어 있으나 이행하는 납세자는 드문 실정으로 성실한 과세정보 신고 유인을 위한 대안의 강구가 요망된다.

### 3) 과세정보의 정확성 검증 체계 미비

지방세 과세자료의 정확성 검증을 위한 시스템이 미흡하다는 것이다. 현행 과세자료의 정확성 검증을 위해 세법상 규정된 사항으로는 재산세와 종합토지세의 과세자료 열·공람 제도가 있으나 납세자의 무관심으로 거의 실효성이 없는 형편이다. 타 세목의 경우에도 타부서의 대장과 장부를 기초로 수 작업에 의해 정확성 여부를 점검하는 수준이다. 국세의 경우 과세자료의 정확성 검증을 위해 과세자료통합시스템을 이용한 과세정보간 전산상 연계 분석시스템을 운영하고있는 것을 비추어 볼 때, 지방세는 자동검증 체계가 미흡한 형편이다.

지방세 과세정보관리 체계상 자동검증시스템 구축이 어려운 이유를 살펴보면 먼저 세목간 자료의 연계성 부족을 들 수 있다. 취득·등록세의 경우를 제외하고 여타의 세목은 동일한 과세 물건에 대하여 별도로 과세정보를 구축하고 있어 세목간의 자동검증에 한계가 있다. 예로써 건물이나 토지의 취득신고는 종합토지세와 재산세 과세정보의 변경 요인이 되므로 자동으로 과세대장이 변경되거나, 변경을 확인할 수 있도록 시스템이 구축되어야 함에도 양자가 서로 연계되어 있지 않아 지적 또는 건축부서에서 통보된 자료를 참고로 별도로 과세대장을 변경하고 있다.

다음으로 타부서 보유정보체계와 지방세상의 정보체계가 상이해 자료의 호환이 이루어지지 않는다는 문제가 있다. 즉 정보상호간의 검증을 위해서는 기본적인 레이아웃이 일치해야 가능하다고 볼 때, 아직까지 타부서 정보와 코드체계를 일치시키려는 노력이 없었던 관계로 정보를 수집해도 전산검증을 하지 못하고 수작업으로 확인하고 있는 실정이다. 이에 지방세 과세체계와 지적, 건축, 민원, 차량 전산시스템과의 코드표준화 작업이 시급한 과제라 할 것이다.

#### 4) 타 기관 정보망과의 연계 미흡

지방세 과세정보 수집을 위한 타 과세정보보유기관과의 전산망 연계가 미흡하다는 것이다. 일례로 국세의 경우 부동산관련 과세정보 수집을 위해 부동산등기시스템(AROS)과 국세종합정보시스템(TIS)이 서로 연계중임에도, 지방세는 아직까지 부동산등기시스템과의 연계가 이루어지지 않고 있다. 특히 지방세 세목별 비중에서 부동산관련세 비중이 높다는 점을 고려한다면 AROS 전산망과의 연결이 시급하다. 또한 세목중 국세와 연계되는 세목(취·등록세, 주민세 등)이 많고 세무조사시 국세관련 정보가 자주 활용되고 있다는 점을 고려한다면 국세청전산망과의 연계도 함께 검토되어야 할 것이다.

정보제공 측면에서 본다면 지방세과세정보가 국민기초보장·의료보험 업무 등에 이용되고 있다고 볼 때, 이들 업무와 전산망을 연계한다면 재산조회 회신 등의 업무부담을 줄일 수 있을 것이다.

#### 5) 과세정보의 입력·수정 등 단순업무의 비효율

현행 과세정보 입력·수정 등의 업무처리가 대부분 수작업으로 이루어지

고 있어 효율성이 낮다는 것이다. 이러한 작업은 세무공무원의 전문적 지식을 필요로 하는 사항이 아니고 대부분 단순 작업에 해당된다고 볼 때 방법상에 과감한 전환이 필요하다.

지방세 관련 각종 통계작업에 있어서도 많은 비효율을 안고 있다. 현행 지방세 전산시스템체계가 D/B형식으로 각종 통계자료를 다양하게 산출할 수 있는 장점을 지니고 있다. 그러나 필요한 통계정보에 대한 마인드나 체계가 구축되어 있지 않아, 사항 발생시마다 새로이 통계작업을 수행함으로써 많은 시간을 낭비하고 있는 실정이다.

#### 6) 미 신고 대상 과세정보 수집체계 미흡

과세정보중 미신고 대상이거나 자진신고를 이행하지 않는 납세자에 대하여는 과세권자가 직접조사를 실시함에 있어, 현행 인력체계로는 조사에 한계가 있다는 것이다. 이유는 읍·면·동 기능전환 이전에는 세무공무원의 현장접근도가 용이하여 과세정보에 대한 실사가 자연스럽게 이루어졌던 반면에, 현재는 세목담당자 1~2명이 전지역을 담당하고 있어 사실상 한계가 있기 때문이다.

예로 과거에는 취득세 세원발굴과 재산세 과세대장 정비를 위해 건축물 일제조사를 매년 정기적으로 실시하였던 것에 비해, 현재는 이는 사실상 계획에 그치는 사례가 많고, 단지 중과대상 또는 비과세·감면 목적 사용 여부 등의 확인 수준에 머무르고 있는 실정이다.

이에, 국세의 경우 민간부문의 과세정보에 대한 신고 활성화를 위해 신용카드영수증 복권제, 위장가맹점 고발 포상금 등의 제도를 도입하고 있는 점을 고려한다면, 지방세 분야도 미신고 대상 과세정보수집을 위한 민간인 참여 유인책 검토가 요청된다. 즉 과세정보 현장조사에 인력상 한계가 있다면

이를 보완할 수 있는 대안이 강구되어야 한다는 것이다. 물론 현행 자치단체별로 『지방세 징수포상금 지급조례』를 두어 민간인이 세원을 신고하는 경우 일정액의 포상금을 지급하도록 되어 있으나, 실적이 거의 없는 실정으므로 이를 활성화 할 수 있는 방안 등을 검토해볼 필요가 있다.

## 2. 징수(체납)관리

### 가. 징수율과 징수방법

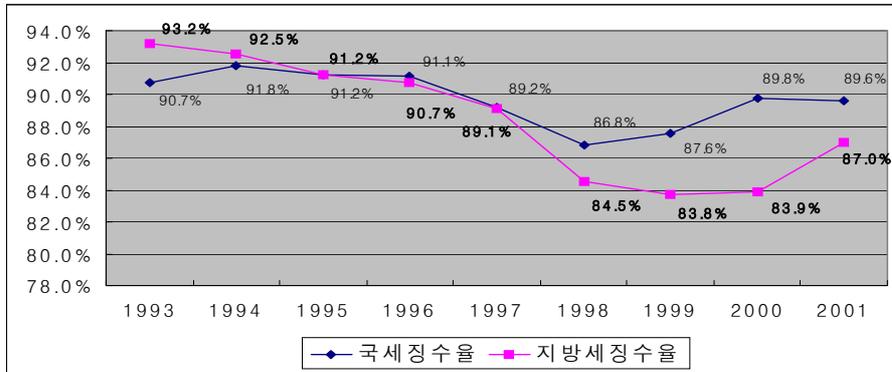
#### 1) 징수율

'93 ~ '01년까지 국세와 지방세 징수율의 변화 추이를 살펴보면 <그림 3-24>와 같다. 그림을 살펴보면 '94년 이전에는 징수율에 있어 지방세가 국세에 비해 높았던 것이 '96년을 기점으로 하락하여 오히려 국세보다 낮은 상태이고 그 격차가 심화되고 있는 것으로 나타나고 있다. 세액을 기준으로 살펴보면 '01년 기준 지방세 총부과액 30조 6,656억원중 13%인 4조 7억 원을 징수하지 못한 상태이다.

이러한 지방세 체납액 증가 사유는 크게 2가지 요인에서 기인되었다고 할 것이다. 하나는 IMF 경제 위기당시 기업도산·경영악화와 가계의 세금 납부능력 상실 등에 따른 과년도 체납액 누증으로 <그림 3-24>에서 보듯이 '97년이후 급격한 징수율 하락을 보이고 있다. 다른 하나는 지방세 징수인력 축소에 따른 원인으로, 국세는 점차 징수율이 회복되고 있는 반면에, 지방세는 '01년을 제외하고 '98 ~ '02년 징수율이 84%수준에 머물러 있다. 즉 지방세 감축인력 대부분이 읍·면·동에서 징수 업무를 수행하고 있던 직원으로 이들이 '94년 이후 지속적으로 축소된데 원인이 있다는 것이다.

〈그림 3-24〉 국세와 지방세 징수율 추이

(단위 : %)



자료: 국세청, 「국세통계연보」, 94 ~ 2002년  
 행정자치부, 「지방세징연감」, 94 ~ 2002년

국세와 지방세 세목별 체납액 현황을 살펴보면 <표 3-28>과 같다. 표에서 보듯이 '01년기준 징수율에 있어서는 국세 징수율이 89.6% 지방세가 87.0%로 2.6% 정도 국세가 높으나, 현년도를 기준으로 하는 경우에는 지방세 96.3%, 국세 92.7%로 오히려 지방세의 징수율이 더 높게 나타나고 있다. 이러한 원인은 과년도 체납액에 대한 정리실적에서 기인되고 있다. 과년도 체납액을 국세는 5조 1,163억원중 1조 7,103억원을 징수하여 33.4%의 징수율이 보이고 있는 반면에, 지방세는 3조 5,672억원중 5,651억원을 징수하여 15.8%에 그치고 있는 실정이다.

징수율이 낮은 세목을 살펴보면 국세는 상속·증여세, 소득세, 부가가치세, 법인세 순이고, 지방세는 주민세, 자동차세, 면허세, 농업소득세, 종합토지세 순으로 나타나고 있다. 결국 국세 체납은 재산과세 대상에서 징수율이 매우 낮게 형성되어 있고, 지방세는 주민세와 자동차세가 주를 이루고 있다. 이는 주민세체납의 대부분이 국세부가세인 점을 고려한다면 현행 세

제상의 문제점과 과세대상인 자동차가 가지고 있는 물리적 특성과 자동차세 납세자 환경<sup>32)</sup>에서 체납이 주로 발생하고 있는 것으로 보여진다.

〈표 3-28〉 국세와 지방세 세목별 징수율

(단위 : 억원)

국 세				지 방 세			
세목	부과액	징수액	징수율	세목	부과액	징수액	징수율
합 계	996,057	892,717	89.63	합 계	306,656	266,649	86.95
현년도계	944,894	875,614	92.67	현년도계	270,984	260,998	96.31
소득세	212,079	186,630	88.00	취득세	39,455	37,825	95.87
법인세	180,330	169,751	94.13	등록세	55,996	55,867	99.77
상속·증여세	11,752	9,484	80.70	면허세	624	581	93.11
자산재평가세	1,752	1,734	98.97	레저세	7,909	7,909	100.00
부가가치세	287,351	258,347	89.91	지역개발세	864	861	99.65
특별소비세	37,099	36,336	97.94	공동시설세	3,661	3,509	95.85
주 세	24,718	24,682	99.85	지방교육세	35,576	34,777	97.75
전화세	13,462	13,462	100.00	주민세	39,586	35,665	90.09
증권거래세	18,032	17,979	99.71	재산세	7,942	7,632	96.10
인지세	4,767	4,765	99.96	자동차세	20,947	18,894	90.20
과년도수입	51,163	17,103	33.43	농업소득세	14	13	92.86
교통세	105,877	105,349	99.50	도축세	452	449	99.34
방위세	42	10	-23.81	담배소비세	25,086	25,085	100.00
교육세	38,122	37,825	99.22	종합토지세	14,250	13,650	95.79
농특세	9,511	9,280	97.57	주행세	5,420	5,420	100.00
				도시계획세	8,814	8,510	96.55
				사업소세	4,388	4,351	99.16
				과년도수입	35,672	5,651	15.84

주: 2001년 결산 기준임

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 2002년

행정자치부, 「지방세정연감」, 2002년

32) 자동차세 체납의 주요 원인중 납부능력이 부족한 납세자가 자동차를 구입하는 경우를 의미한다. 즉 과거에는 일부 부유층에서 자동차 취득하였으나 최근에는 재산보유와 관계없이 담세능력이 부족한 계층에서도 차량을 구입하고 있어 체납증가의 원인이 되고 있다는 것이다.

## 2) 징수방법

조세채권은 세법에서 정하는 과세기준일의 도래, 특정사실의 발생 등 과세요건을 충족함으로써 성립되며, 과세요건의 충족으로 성립한 조세채권은 세법규정에 따라 구체적인 실현절차를 거치게 되는데 이를 납세의무의 확정이라 한다. 이러한 조세채권의 확정방법으로는 납세의무자가 납세할 조세의 과세표준과 세액을 신고하고 동시에 신고한 세액을 납부하는 신고납부방식, 세무공무원이 납세고지서를 납세자에게 송달하여 조세를 징수하는 방법으로 조세채권을 구체적으로 확정하는 부과처분을 수반하는 보통징수방식, 조세징수에 있어 징수에 편의가 있는 자로 하여금 징수를 위임하고 그 징수한 세금을 납입하게 하는 방법 특별(원천)징수방식 세 가지가 있다.

이러한 조세채권의 확정방법에 있어 국세와 지방세간에 가장 큰 차이는 국세의 경우 대부분의 세목이 신고납부 형식을 취하고 있는 반면에, 지방세는 면허세 정기분, 재산세, 자동차세, 종토세, 도시계획세, 공동시설세가 보통징수 방식을 취하고 있다는 것이다. 그리고 지방세 특별징수 대상은 도축세, 레저세, 주행세, 주민세소득할이 해당하고, 국세의 원천징수 대상 소득은 이자소득, 배당소득, 근로소득, 퇴직소득, 인적용역소득, 봉사료 등이 해당된다. 국세의 세목별 납부시기를 살펴보면 <표 3-29>와 같다. 표에서 보듯이 국세 납부시기는 대체로 연중 고루 편성되어 있으며, 신고납부방식은 확정신고에 앞서 중간예납, 예정신고 등의 제도를 두고 있는 것이 특징적이다.

〈표 3-29〉 국세 세목별 납기현황

세 목	납 기	세 목	납 기
○소득세(과세납기 1.1~12.31) · 확정신고 · 중간예납	5. 1 ~ 5. 31 11. 1 ~ 11. 30	○특별소비세 ○교 통 세 ○주 세 ○전 화 세 ○증권거래세 ○교 육 세 · 주세납세신고의무자	익월 말일 익월 말일 익익월 말일 익월 20일 익월 10일 익월20일(주세와 같이 납부)
○법인세(12월말 법 인기준) · 신고납부 (외부조정계산서 첨부법인) · 중간예납	3. 16(3. 31)	· 금융보험업자 1.1 ~ 3. 31 4.1 ~ 6. 30 7.1 ~ 9. 30 10.1 ~ 12. 31	5. 31 8. 31 11. 30 익년 2월말 익월 말일
○상속세·증여세	8. 31 상속개시일(증여일)로 부터 6월(3월)내	· 특수세 납세 의무자	본세와 같음 익월 10일
○부가가치세 · 1기(1.1~6.30) - 예정신고 - 확정신고 · 2기(7.1~12.31) - 예정신고 - 확정신고	4. 25 7. 25 10. 25 익년 1.25	○농어촌특별세 ○원 천 세 ○관 세	통관시

자료: 재정경제부, 『조세개요』, 2001. 5

지방세 세목별 납부방법과 납기를 살펴보면 〈표 3-30〉과 같다. 지방세 납부시기에 있어 정기분은 대체로 6 ~ 10월 사이에 집중되어 있으며, 국세와 달리 신고납부시 예정신고나 중간예납 등의 규정을 두지 않고 있다.

〈표 3-30〉 지방세 세목별 납부방법 및 납부시기

세목	납부방법		납부시기
취득세	신 고 납 부	보 통 징 수	취득일로부터 30일 납세고지일로부터 15일 이내(가산세 20%추가)
등록세	신 고 납 부	보 통 징 수	등기·등록하기 전 납세고지일로부터 15일 이내(가산세 20%추가)
주민세	균등할	보통징수	8. 16 ~ 8. 31
	소득할	특별징수	익월 10일까지(미납시 가산세 10% 추가)
	법인세할	신고납부	사업년도 종료일로부터 4월 이내
	소득세할	신고납부	소득세법에 의한 신고기한 만료일(양도소득세 예정신고의 경우 그 신고기간 만료일)
	소득세할 법인세할	보통징수	소득세 부과시 주민세 동시부과고지 → 미납부시 시장·군수가 독촉·체납처분(가산세 20%)
자동차세	보통징수		제1기 : 6. 16 ~ 6. 30 제2기 : 12. 16 ~ 12. 31
면허세	정기분	보통징수	1. 16 ~ 1. 31
	수시분	신고납부	면허증서를 교부 또는 송달받기전 까지
재산세	보통징수		7. 16 ~ 7. 31(과세기준일 매년 6월 1일)
종합토지세	보통징수		10. 16 ~ 10. 31(과세기준일 매년 6월 1일)
도시계획세	보통징수		건축물분 : 7. 16 ~ 7. 31 토지분 : 10. 16 ~ 10. 31
	보통징수		6. 16 ~ 6. 30
사업소세	재산할	신고납부	7. 1 ~ 7. 31
	종업원할		다음달 10일 까지
담배소비세	신 고 납 부		다음달 말일까지
농업소득세	신 고 납 부		과세기간의 다음연도 5월말까지
도축세	특 별 징 수		다음달 5일까지
지역개발세	신 고 납 부		다음달 10일까지(컨테이너의 경우 20일)
레저세	신 고 납 부		다음달 10일까지
주행세	신 고 납 부		다음달 말일까지 교통세와 같이 납부
지방교육세	신 고 납 부		등록세, 레저세, 담배소비세, 교통세 신고납부시 함께 신고납부
	보 통 징 수		주민세 균등할, 재산세, 자동차세, 종합토지세 부과징 수시 함께 부과·징수

다음으로 징수절차를 살펴보면 지방세법상에서는 징수와 체납처분에 관한 사항을 별도로 규정하지 않고, 국세징수법상의 규정을 준용토록 되어 있어

양자간에 큰 차이가 없다 할 것이다. 이에 조세징수에 관한 세부사항을 규정하고 있는 국세징수사무처리 규정과 서울시세부과징수규칙 내용중 차이가 있는 사항을 비교해 보면 <표 3-31>과 같다. 표에서 보듯이 부과철회와 고액환급분 관리에 있어 국세의 경우 일정금액 이상시 증빙자료 첨부 또는 직급별로 확인절차를 거치도록 함으로써 업무의 신중을 기하고 있는 반면에, 지방세는 이에 대한 특별한 절차적 제한 규정을 두고있지 않다. 그리고 국세징수사무처리 규정에 체납추적·조사분체납·공매진행 전담팀의 규정을 두고 있으나, 지방세부과징수규칙상에는 이러한 규정이 없는 상태이다.

<표 3-31> 국세와 지방세 징수관련 업무처리 비교현황

구 분	국세징수사무처리규정	서울특별시시세부과징수규칙
납세고지서 내용	· 세입징수과(세무서장) 계좌번호 기재	· 세입계좌번호 미기재
고지서송달	· 하부기관이용에 관한 사항 없음	· 하부기관(통·반장)을 이용고지서 송달가능토록 규정
부과철회	· 송달불능 징수유예시 납세자의 행방 재조사 후 미발견시 결손처분에 준하는 서류를 갖추어 유예일로부터 30일 이내 부과철회 · 위 경우 철회금액이 1,000만원 이상시 주민등록 직권말소 서류첨부	· 부과철회는 징수유예 후 6개월 경과시 가능 · 부과철회 금액상에 대한 요건 규정 없음
고액환급금 특별관리	· 일정금액 이상의 환급금에 대하여는 특정 직급이상 확인토록 규정	· 고액환급자에 대한 별도관리 규정 없음
체납정리 위원회	· 결손처분의 신중한 처리를 위해 국세체납정리위원회를 설치중	· 서울시의 경우 미설치(일부 자치단체 설치중)
체납추적 전담팀운영	· 지방국세청(납세지원국)내 체납전담추적팀을 두어 체납처분 회피자 특별관리	· 특별관리팀 운영규정 없음
조사분 체납전담팀	· 지방국세청 조사분에 대한 체납을 전담징수 및 특별관리	· 전담팀 운영규정 없음
공매진행 전담팀	· 지방국세청(납세지원국)내 공매진행전담팀을 두어 세무서 자체공매지원과 자산관리공사 협조체계 구축	· 전담팀 운영규정 없음

## 나. 체납관리 현황

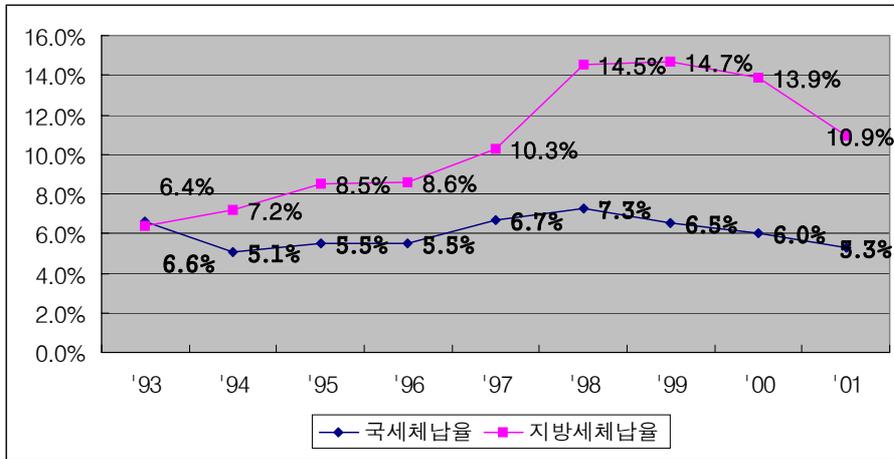
체납관리란 납세의무가 있는 자에 대하여 독촉 또는 최고를 하였음에도 그 독촉 또는 최고기한까지 해당 조세채무를 납부 또는 납입하지 않을 경우 그 체납자의 재산을 압류 또는 교부청구하고 공매처분에 의하여 환가된 금액을 체납된 조세채권에 충당하고 잔여금액을 각 채권자와 소유자에게 배당하는 일련의 강제징수 절차를 말한다. 이와 같은 체납관리 업무는 국민의 납세의무를 공정하게 실현시켜 조세수입을 확보하는 조세행정의 마무리 업무라 할 수 있다.

### 1) 체납율 비교

'94 ~ '01년까지 국세와 지방세 체납액 발생 비율을 살펴보면 <그림 3-25>와 같다. 그림에서 보듯이 체납율은 전반적으로 지방세가 국세보다 높게 나타나고 있으며 국세의 경우에는 전반적으로 하락하고 있는데 비해, 지방세는 오히려 증가추세에 있다. 특징적인 것은 '93, '94년의 경우 지방세의 징수율이 국세보다 높았음에도 불구하고 체납율에 있어서는 국세가 오히려 낮게 나타나고 있다는 것이다. 이에 대한 근본원인은 체납정리 방법중 하나인 결손처분의 활용도가 국세가 높는데 기인하고 있다. 결과적으로 결손처분 실적이 국세와 지방세 징수율의 격차보다 체납율의 격차를 크게 하는 원인이 되고 있다할 것이다.

〈그림 3-25〉 국세와 지방세 체납을 변화 추이

(단위 : %)



주: 체납산정 = 최종 체납액(결손처분후)/총 부과액

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 94 ~ 2002년

행정자치부, 「지방세정연감」, 94 ~ 2002년

## 2) 결손처분 현황 비교

체납율 변화에 큰 영향을 주고 있는 결손처분 현황을 살펴보면 <표 3-32>와 같다. 국세의 경우 '93 ~ '01년까지 미수액 대비 연 평균 40.3%의 결손처분을 단행한 반면에, 지방세는 7.8%에 그치고 있어 국세의 1/5 수준에 머물고 있는 상태이다. 다만 최근 들어 지방세의 경우에도 지속적으로 결손처분 비율이 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-32〉 국세와 지방세 결손처분 현황

(단위 : 억원)

구 분	국 세			지 방 세		
	미수액 (A)	결손액 (B)	결손율 (B/A)	미수액 (A')	결손액 (B')	결손율 (B'/A')
평 균			40.3%			7.8%
1993	37,307	10,714	28.7%	8,045	415	5.2%
1994	38,863	14,397	37.0%	10,663	316	3.0%
1995	49,973	19,046	38.1%	14,710	460	3.1%
1996	57,610	21,833	37.9%	17,750	1,327	7.5%
1997	77,255	29,420	38.1%	22,468	1,269	5.6%
1998	96,337	42,864	44.5%	31,406	1,951	6.2%
1999	99,970	47,480	47.5%	36,051	3,423	9.5%
2000	98,457	40,955	41.6%	39,624	5,576	14.1%
2001	103,340	50,585	49.0%	40,007	6,588	16.5%

주: 미수액 = 징수결정액 - 징수액

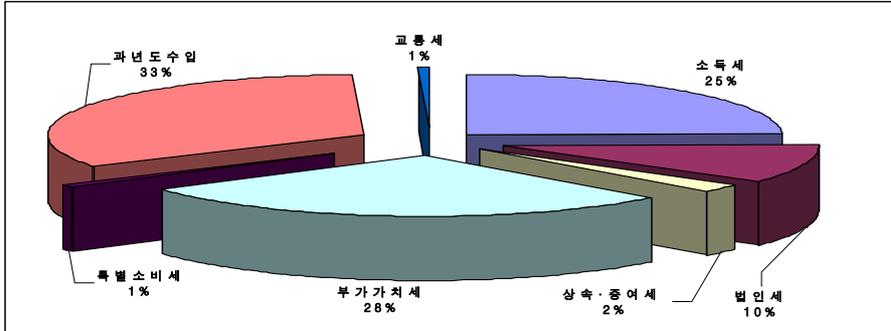
자료: 국세청, 「국세통계연보」, 94 ~ 2002년

행정자치부, 「지방세정연감」, 94 ~ 2002년

## 3) 세목별 체납액 현황 비교

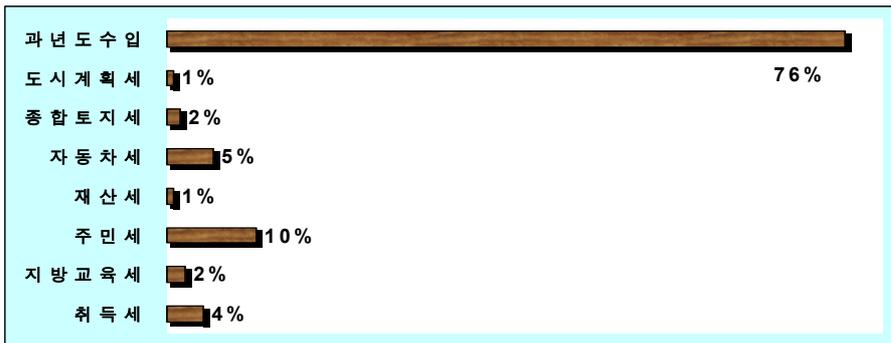
국세와 지방세 세목별 체납액 비중을 살펴보면 〈그림 3-26〉, 〈그림 3-27〉과 같다. 그림에서 보듯이 국세의 경우 과년도 체납액 비중이 33%로 가장 높고, 다음으로 부가가치세 28%, 소득세 25%순으로 높다. 지방세는 과년도 체납액이 76%를 차지하고 있으며 다음으로 주민세 10%, 자동차세 5%, 취득세 4%의 비중을 차지하고 있다. 양자간에 특징적인 것은, 앞서 잠깐 언급하였듯이 과년도 체납액 비중에 있어 국세에 비해 지방세 비중이 2배 이상 높다는 것이다. 이는 결손처분과 연계된 것으로 국세의 경우 과년도 체납액에 대하여 결손율이 높은 반면에, 지방세는 미온적인데 주원인이 있다 할 것이다.

〈그림 3-26〉 국세 세목별 체납액 비중



주: 2002년 결산기준이고, 1%미만의 체납세목을 제외하였음.  
 자료: 국세청, 「국세통계연보」, 2002년

〈그림 3-27〉 지방세 세목별 체납액 비중



주: 2002년 결산기준이고, 1%미만의 체납세목을 제외하였음.  
 자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 2002년

지방세 체납액 구성중 대부분을 차지하고 있는 과년도 체납액의 연도별·세목별 현황을 살펴보면 〈표 3-33〉과 같다. 과년도 체납액중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 세목은 현년도 체납액과 같이 주민세가 33%를 차지하고 있으며, 다음으로 자동차세 25%, 취득세 21%, 종합토지세 7% 순이다.

〈표 3-33〉 지방세 세목별 과년도 체납액 현황

(단위 : 백만원)

구 분	합 계	비중	96이전	1997	1998	1999	2000
합 계	2,444,594	100%	444,150	384,453	541,074	486,976	587,941
취득세	521,802	21%	109,654	114,743	106,079	71,559	119,767
등록세	65,027	3%	14,207	23,917	9,895	11,019	5,989
면허세	45,817	2%	6,947	6,072	8,949	11,010	12,839
지역개발세	681	0%	80	106	101	94	300
공동시설세	46,339	2%	7,658	4,709	9,638	12,110	12,224
주민세	804,912	33%	123,297	101,520	210,984	175,673	193,438
재산세	78,108	3%	11,936	8,340	16,722	19,351	21,759
자동차세	622,168	25%	125,441	91,859	125,985	125,857	153,026
농업소득세	109	0%	16	3	12	9	69
도축세	1,519	0%	20	138	586	71	704
종합토지세	162,161	7%	28,677	21,686	31,445	37,468	42,885
도시계획세	83,014	3%	13,743	9,300	17,669	20,203	22,099
사업소세	12,937	1%	2,474	2,060	3,009	2,552	2,842

주: 2001년 결산 기준임

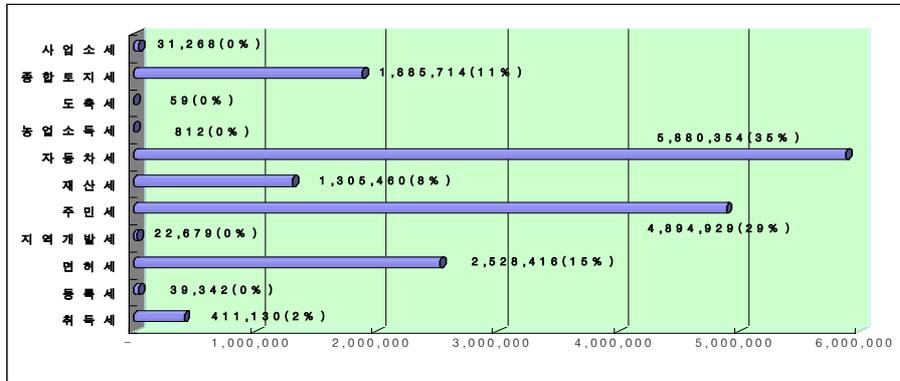
자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 2002년

## 나) 세목별 체납건수

지방세 세목별 체납건수 현황을 살펴보면 <그림 3-28>과 같다. 체납건수는 체납세액의 크기와 관계없이 업무량과 직접적으로 연계되기 때문에 체납 관리에 있어 중요한 사항이라 할 것이다. 그림에서 보듯이 자동차세가 5,880,354건으로 가장 많고, 다음으로 주민세, 면허세, 종합토지세 순이다. 특히 면허세 체납의 경우 세액면에서는 2%의 비중을 불과하나 과세건수 비중에서는 15%로 높게 나타나고 있으며, 주민세와 자동차세는 세액과 과세건수 모두 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이에 각 세목에 적합한 대안 강구가 요망된다.

〈그림 3-28〉 지방세 세목별 체납건수 현황

(단위 : 건)



주: 2001년 결산 기준임

자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 2002년

## 다. 체납원인 및 대안

### 1) 국세

국세의 체납원인으로 그동안 제시되었던 사항과 대안을 정리해 보면 <표 3-34>와 같다. 표를 보면 국세체납의 근본적인 원인은 지방세와 유사하다 할 것이나, 양자간의 세정환경이 다르고 세목의 성격이 다르기 때문에 체납 유형에도 약간의 차이가 있는 것으로 보인다. 국세는 전세목이 신고납부 형식으로 되어 있어 무신고 및 신고무납부자가 체납의 주류를 차지하고 있다는 것이 지방세와 가장 큰 차이라 할 것이다. 대안마련은 신고의무를 이행토록 하는 방안모색이 주를 이루고 있다. 제시된 대안중 자동징세시스템<sup>33)</sup>

33) 자동징세시스템은 제한된 여건하에서 납부독려 기능 향상의 극대화를 도모한 컴퓨터와 전화기술의 결합을 말한다. 이는 비디오 화면이 달린 전화시스템을 통하여 납세자와 접촉할 수 있도록 고안되어 서류 없이 체납계정을 통제하고 납부독려 하는 기능을 가지고 있으며, 납세자 독려사항과 담당자의 업무처리 실적 즉, 전화를 건

과 재산정보진술서 제도<sup>34)</sup>는 미국 국세징수행정에서 시행중인 내용에 대한 벤치마킹이라 하겠다.

〈표 3-34〉 국세의 체납원인 및 대안 현황

체납원인	제시된 대안
1. 무신고 무납부자의 체납증가	1. 자진신고의 확보를 위한 사전독촉 고지제 신설, 가산세제도의 개편
2. 조세불복	2. 고지전 심사제도의 적극적 활용
3. 행정력 부족에 의한 체납액 누적	3. 자동징세시스템의 도입
4. 재산조사의 한계	4. 재산정보진술서 제도 도입
5. 결손처분의 과다	5. 결손처분 유보기간의 설정, 소멸시효연장
6. 재산과세 징수의 문제점	6. 과세처리 기한제 도입

자료: 한국조세연구원, 「국세행정의 개혁방안(Ⅰ)」, 요약정리 1994.

## 2) 지방세

지방세 체납원인과 해결방안에 대하여 그동안 많은 연구가 있었고 이를 정리해 보면 〈표 3-35〉와 같다. 표에서 보듯이 체납원인에 대한 분석이나 대안에 있어 나름대로 타당하고 효과적인 방안이 다양하게 제시되고 있다.

그러나 이러한 관심에도 불구하고 체납율은 오히려 시간이 지날수록 증가하고 있는 실정이다. 달리 말하면 그동안 제시되었던 대안의 수용이 미흡

건수, 매 전화당 소요시간 등에 대한 보고서를 자동으로 작성한다. 이 시스템의 활용으로 증수효과, 생산성 향상, 정보관리 향상, 비용절감 등의 효과를 기대하고 있다(자료: 조세연구원, 「국세행정 개혁방안(Ⅲ)」, “주요국의 국세행정”, 1994, p53 ~ p58).

34) 재산정보진술서 작성제도는 한번에 납세액 전체를 납부할 수 없는 경우 국세청은 재산정보진술서의 작성을 납세자에게 요구하고 이를 통하여 재정상황을 파악하여 징수방법을 결정하는 것으로, 진술서를 허위 작성시 위증죄로 형사처벌 할 수 있도록 되어 있다(자료: 「국세행정 개혁방안(Ⅲ)」, “주요국의 국세행정”, 1994, p45).

했다는 것으로 해석된다. 이에 현 시점에서의 선결과제는 새로운 대안의 제시 측면보다는 기존대안들의 타당성 검토와 정책반영 가능성, 정책반영을 위한 전략 등을 모색하는 것이 중요하да할 것이다. 제시된 대안중 운영적 측면과 납세자 윤리적 측면에 관한 내용은 일부 자치단체에서 도입중에 있다. 제도적 측면에 대한 사항은 지방세 자동이체수납제도, 일정금액이하 고지서 일반우편 송달 등을 제외하고 대부분 법령의 개정이나 인사제도의 개편을 요하는 사항으로 아직까지 반영되지 못하고 있는 실정이다.

〈표 3-35〉 지방세 체납발생 원인과 대안현황

구 분	체 납 원 인	제 시 된 대 안
제도적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부과고지 건수 과다에 따른 관리상 한계</li> <li>· 고지서 송달상의 문제</li> <li>- 징세비용 증가 및 반송에 따른 업무량 증가</li> <li>· 국세 부가 지방세 징수시스템 문제(주민세)</li> <li>· 신고분 지방세 과세 및 채권확보시기 지연</li> <li>· 미 신고에 대한 규제 미비(신고분 지방세)</li> <li>· 징수효과가 미미한 소액지방세 과다(주민세, 면허세, 종도세)</li> <li>· 지방세 특성에 맞는 징수관련 법규 미비</li> <li>- 조세범처벌법 등 운영상의 한계</li> <li>· 지방세 세목의 납기 일부 편중</li> <li>· 일부 지방세의 당해세 불인정</li> <li>· 읍면동 기능전환에 따른 징수인력 대폭축소</li> <li>- 업무량 증가에 따른 징수인력 미비</li> <li>· 자치단체 징수노력에 따른 인센티브 미흡</li> <li>· 고질, 상습체납자 명단공개의 한계(위헌소지)</li> <li>· 인사적체 등 사기저하에 따른 능률저하</li> <li>· 과세대상의 물건 멸실 및 이동성(자동차세)</li> <li>- 체납차량 확인상 한계, 번호판 영치시 마찰</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방세 세목의 축소와 간편화</li> <li>· 조례에 의한 고지서 송달 추정주의 도입</li> <li>- 일정금액 이하 일반우편 송달, 인터넷고지</li> <li>· 국세 부가지방세 국세와 통합징수 후 배분</li> <li>· 취득세, 등록세 통합징수방안 도입</li> <li>· 미신고 가산세 도입</li> <li>· 국세 결손시 지방세 결손가능제도 부활</li> <li>· 소액지방세 자동이체 적극 유도</li> <li>· 지방세 환경에 맞는 징수법규 도입</li> <li>· 자동차 말소등록 간소화</li> <li>· 지방세 세목의 납기 조정</li> <li>· 경매처분시 취득세 당해세 인정</li> <li>· 세무직 충원 및 업무량 완화</li> <li>· 체납세징수 민간위탁제 도입(제3섹터방식)</li> <li>· 교부세상 인센티브 제도 강화 개선</li> <li>· 체납자에 대한 명단공개 제도화(일정횟수금액 이상)</li> <li>· 세무5급 직급신설, 세무직의 재경직화</li> <li>· 차량정기검사시 자동차세 납세증명 제출의무화</li> <li>- 자동차세 납세필증제도의 부활,</li> </ul>

(계 속)

운영적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 징수불능분 결손처분 미흡에 따른 체납누적</li> <li>· 과세자료 통보지연에 따른 과세시기 일실</li> <li>· 주소, 재산 조회를 위한 타기관 전산망과의 연계 및 의사소통 미흡</li> <li>· 세무담당 공무원의 징수부서 근무기피</li> <li>· 지역적 연고에 따른 체납처분 소홀</li> <li>· 담당공무원의 체납처분 전문성 미흡</li> <li>· 강제처분에 대한 자치단체장 기피</li> <li>· 폐업, 부도 업체 등의 인·허가 말소 미 이행</li> <li>· 납세자 행방 추적상의 한계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 압류, 공매, 등 체납처분의 강화</li> <li>· 폐차말소 등록차량 고지서 즉시 발급</li> <li>· 신고납부세목 사전 자진납부 안내 고지서 송달</li> <li>· 타기관, 부서간(등기소 등)의 전산망 연계 강화</li> <li>· 징수포상금제도의 적극활용</li> <li>· 연고성을 배제를 위한 징수체계 수립(독려팀, 체납처분팀 분리)</li> <li>· 담당자 체납처분관련 교육 강화</li> <li>· 인허가부서와 연계를 통한 말소대상 업소 일제정리</li> <li>· 주민망 등 주조추적을 위한 유관기관 전산망 연계</li> </ul>
납세자 윤리 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 납세자의 지방세 납세의식의 결여</li> <li>- 국세에 비해 상대적으로 지방세납세의식 미흡</li> <li>· 자진납세 유도책 미흡</li> <li>- 성실납세자 실질 우대책 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관허사업제한, 신용불량거래등록, 상습체납자 형사고발, 출국금지 등 강력한 행정제재 강화</li> <li>· 실질적인 성실납세자 우대책 도입</li> <li>- 경품제, 포상제, 주차장 무료이용권 부여 등</li> <li>· 자진납세 의식정착을 위한 홍보, 교육 강화</li> </ul>

자료: 이영희, 「체납세 징세관리 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1995. 이삼주, 「체납세 징수의 민간위탁방안」, 한국지방행정연구원, 1997. 한국조세연구원, 「경기도 세정세계 발전방안」 1999. 박광일, 「지방세 체납액 사전예방 및 효율적 징수방안」 2002. 대전광역시, 「지방세 체납액의 효율적 관리 및 정리방안」 1999. 지방세정연찬회 발표자료(1998 ~ 2001)를 참고하여 정리

## 라. 인센티브 현황

### 1) 지방교부세법상 인센티브 항목 및 산정기준

현행 지방교부세법상 자치단체의 건전재정운영 자체노력에 대한 인센티브로 활용하고 있는 기준재정수입액상 평가항목과 산정기준을 살펴보면 <표 3-36>과 같다. 표에서 자치단체의 징수행정과 관련된 평가항목은 지방세 징수율과 지방세 체납율 축소가 이에 해당하고 이외의 항목은 자체세수 증대노력에 관한 사항이다. 산정기준을 구체적으로 보면 지방세 징수율제고와 종합토지세과표 현실화에 대한 평가항목은 동종단체간 징수율 또는 현실화율의 상호비율에 따라 결정되고 있으며 비율이 상대적으로 높은 자치단체는

기준재정수입액에서 일정액이 제외되는 양(+ )의 인센티브가 적용되는 반면에, 비율이 낮은 자치단체는 기준재정수입액이 증가되는 부(-)의 인센티브가 적용된다. 주민세 개인균등할 인상 및 지방세 체납액 축소, 지방세 세원발굴 평가항목의 경우에는 특정기준이상의 실적이 있는 자치단체에 산정공식에 의해 산출된 일정액을 기준재정수입액산정에서 제외하도록 되어있다.

〈표 3-36〉 기준재정수입액상 건전운영 자체노력 평가항목 및 산정기준

구분	평가항목	산정기준(산정공식)
징수 노력	지방세 징수율	○ 조정징수액 : 징수액×(동종단체평균 징수율÷당해단체징수율) ○ 인센티브 규모 : (조정징수액 - 징수액)×80%(2002년의 경우 30%적용)
	지방세 체납율축소	○ (전년도말 체납액 - 전전년도까지 체납액)×30%
세수 확보 노력	주민세 개인 균등할 인상	○ (전년도 동종단체 최저 개인균등할 기준세액 - 당해자치단체 개인 균등할 기준세액)×부과인원
	종합토지세 과표 현실화	○ 조정징수액 : 징수액×(동종단체 평균과표현실화율÷당해단체 과표 현실화율) ○ 인센티브 규모 : 조정징수액 - 징수액
	탄력세율	○ (지방세법상 기준세율 - 당해자치단체 기준세율)×과세물건수 ○ 주민으로부터 직접징수되는 세목에 한하여 적용
	지방세 세원발굴	○ 신규세원(새로운 부과세목)관련 세액×적용율 ※ 적용율 : 최고 30%를 적용하고 1년 경과시마다 10%씩 차감 반 영 단, 신규세원과 관련한 선투자 부담금이 있는 자치단체의 경우 는 선투자금을 감안하여 3년간 매년 30%내에서 탄력적으로 적용

2) 시·도별 인센티브 부여 현황

인센티브 적용에 따른 '03년 기준 자치단체별 정산내역을 살펴보면 〈표 3-37, 38〉과 같다. 인센티브 적용규모는 101,102백만원으로 '03년도 지방세 당초 세입예산(28,816,500백만원) 대비 0.35%에 해당하고, 지방교

부세 총액(13,015,200백만원) 대비 0.78%로 지방재정에서 차지하는 비중은 미미하다. 지자체별 인센티브 규모를 살펴보면 광역시가 46,065백만원으로 가장 높고 군부가 8,689백만원으로 가장 낮게 나타나고 있다.

특별시 및 광역지방자치단체 시·도분 지방세관련 인센티브 정산현황을 보면 <표 3-37>에서 보듯이 광역시에서는 부산, 도에서는 경북이 가장 많은 양(+) 인센티브를 적용 받고 있는 반면에, 인천광역시와 충남도는 부(-)의 인센티브를 적용 받고 있는 것으로 나타나고 있다. 부(-)의 인센티브를 적용 받는 가장 큰 요인은 상대적 평가기준을 가지고 있는 지방세 징수율에 의한 영향으로 보여진다.

〈표 3-37〉 시·도분 지방세관련 인센티브 정산 현황

(단위 : 백만원)

구 분	합계	지방세 징수율	주민세 균등할	종토세 현실화	지방세 체납축소	지방세 세원발굴
합 계	- 71,323	68	- 5,174	1,495	-43,950	-23,762
서 울	- 8,222	- 2,771	- 2,804	22,105	-24,752	
광역시계	- 46,065	2,790	- 2,322	- 20,573	-19,198	- 6,762
부 산	- 24,390	- 48	- 899	- 12,954	- 6,945	- 3,544
대 구	- 14,959	- 536	- 587	- 4,867	- 6,831	- 2,138
인 천	3,769	4,465	- 404	- 292		
광 주	- 2,829	2,208	- 212	- 688	- 3,057	- 1,080
대 전	- 4,672	- 1,631	- 220	- 532	- 2,289	
울 산	- 2,984	- 1,668	-	- 1,240	- 76	
도 계	- 17,036	49	- 48	- 37	-	- 17,000
경 기	- 4,413	- 4,413				
강 원	264	264				
충 북	678	732	- 39	- 15		
충 남	1,250	1,281	- 9	- 22		
전 북	748	748				
전 남	310	310				
경 북	- 16,571	429				- 17,000
경 남	1,129	1,129				
제 주	- 431	- 431				

주: 2003년도 기준 광역자치단체(시·도 분청)분 내역임.

자료: 행정자치부, 「2003년도 보통교부세 산정내역」, 2003.

기초자치단체 인센티브 정산현황을 <표 3-38>을 통해 살펴보면 시부에서는 경남이 7,134백만원, 군부에서는 전남이 2,447백만원으로 높은 인센티브를 받은 반면에, 경기도와 대구는 낮은 평가결과를 보이고 있다. 기초자치단체의 경우 광역단체와 달리 지방세 세원발굴에 대한 인센티브는 적용받지 못하고 있는바, 이는 현행 법·제도상 신규 세원화가 가능한 세목이 현행 광역세인 레저세와 지역개발세에 한정되어 있다는 데 원인이 있다고 할 것이다.

<표 3-38> 시·군·구분 지방세관련 인센티브 정산 현황

(단위 : 백만원)

구분	합계	지방세 징수율	주민세 균증할	종토세 현실화	지방세 체납축소	지방세 세원발굴
합계	- 29,779	- 30	- 13,742	4,345	- 20,352	-
시계	- 21,090	- 23	- 11,177	3,188	- 13,078	-
경기	7,340	6,633	- 5,556	11,273	- 5,010	
강원	- 2,730	- 153	- 582	1,142	- 3,137	
충북	- 1,953	- 754	- 804	- 395	-	
충남	- 2,331	- 375	- 525	- 1,031	- 400	
전북	- 3,656	- 185	- 576	- 271	- 2,624	
전남	- 5,274	- 1,686	- 438	- 2,306	- 844	
경북	- 4,656	- 1,210	- 1,277	- 2,097	- 72	
경남	- 7,134	- 2,091	- 1,307	- 2,750	- 986	
제주	- 696	- 202	- 112	- 377	- 5	
군계	- 8,689	- 7	- 2,565	1,157	- 7,274	
부산	90	67	- 25	123	- 75	
대구	763	231		541	- 9	
인천	259	77	- 27	209		
울산	361	- 122		483		
경기	- 1,375	1,293	- 208	- 714	- 1,746	
강원	- 485	- 63	- 417	521	- 526	
충북	- 1,286	2	- 562	615	- 1,341	
충남	- 2,391	158	- 228	- 355	- 1,966	
전북	- 383	- 259	- 71	126	- 179	
전남	- 2,447	- 1,019	- 585	- 457	- 386	
경북	- 387	29	- 221	- 65	- 130	
경남	- 1,541	- 242	- 194	- 398	- 707	
제주	133	- 159	- 27	528	- 209	

주: 2003년도 기준 기초자치단체(시·군·구)분 내역임.

자료: 행정자치부, 「2003년도 보통교부세 산정내역」, 2003.

## 마. 문제점

지방세 징수관리에 대한 문제점 파악은 그동안 자주논의 되어 왔던 사안 보다는 징수인력, 징수율 하락의 근본이유, 그 동안 제시된 제도개선 요구의 미 반영 사유 등을 중심으로 살펴보고자 한다.

### 1) 사후 대책이 미흡한 과도한 징수인력 축소

지방세 세수규모의 증가는 징수업무량의 증가를 유발하게됨에도 구조조정, 읍·면·동기능전환 등으로 지방세 징수인력은 오히려 대폭적으로 감소하고 있다. 이로 인해 시간이 지날수록 지방세 징수율은 하락하고 있으며 체납율은 증가추세에 있다.

그런데 문제는 현행 지방세 징수인력이 부족하다고 명쾌하게 말할 수 있는 여건도 아니라는 데 있다. 세무서와 기초지방자치단체 세무조직 담당업무와 인력현황을 살펴보면 국세 징수인력은 전체인력의 14%인 반면에, 지방세 징수인력은 전체인력의 24%로 오히려 국세 징수조직이 적은 인력보다 높은 징수율을 보이고 있기 때문이다. 그렇다고 해서 능률성 향상을 위해 징수인력을 더 감축한다면 징수율이 더욱 하락하게 될 것이다.

위와 같은 지방세 징수행정상 문제유발의 가장 큰 원인은, 대부분의 지방자치단체의 경우 인력감축으로 징수율이 하락할 것이라는 예상에 대한 중·장기적 대안을 고려하지 않고 단순히 인력만 감축한 데 원인이 있다 할 것이다. 정부의 구조조정과정에서 지방세 징수인력의 감축이 불가피한 사항이라고 볼 때, 인력의 축소에 대비한 징수체계·제도의 정비, 효율적인 징수기법 도입, 장기 인력수급 계획 등에 대한 대비책이 선행되어야 함에도 이에 대한 사전대비 없이 단순히 인력만 감축함으로써 결과적으로 급격한 징수율 하락의 주 요인이 되었다는 것이다.

## 2) 근본적인 체납정리 결단 미흡

현년도 징수율만을 기준으로 하는 경우에는 오히려 지방세가 국세보다 높게 나타나고 있음을 살펴보았다. 지방세 징수율에 있어 '98년 외환위기 당시 현년도 징수율이 93.3%인 경우를 제외하고 대부분 95%이상 높은 징수율을 보이고 있다. 결국 일정수준의 체납액은 발생할 수밖에 없다는 관점에서 0.5%수준의 체납액은 그다지 높은 수준이라고는 생각하지 않는다. 다만 징수율 하락을 주도하고 있는 과년도 체납액에 대한 정리미흡으로 인해 지방세 징수행정 전반에 비효율이 발생하고 있다고 할 때 이에 대한 대책강구가 시급하다.

과년도 체납액의 과다는 단순히 징수율만의 하락을 유발하는데 그치지 않고 체납자료 누적에 따른 자료관리의 어려움, 담당자 변경시 현황 파악의 비효율, 징세업무의 집중도 저해 등 부수적인 문제점을 유발함으로써 결과적으로 징수업무 전반에 대한 비효율을 초래하는 가장 큰 요인이라는 것이다. 과년도 체납액 정리방안에는 현금징수와 결손처분이 있다고 할 때 현금징수가 바람직한 방법이라고 할 것이나 만약 현금징수에 한계가 있다면 과감한 결손처분을 통한 체납액 정리도 신중히 고려할 필요가 있다. 국세의 경우 '93 ~ '01까지 매년 평균 40%의 결손처분을 통해 체납액을 정리하고 있는 반면에 지방세는 8%에 그치고 있는 점을 고려한다면 이에 대한 적극적인 대응이 요망된다. 결손처분은 과세권자 스스로가 과세권을 포기하는 행위라는 점에서 바람직한 방향은 아니라고는 하나 사실상 징수가 불가능한 체납액을 장기간 방치하는 것 또한 문제가 있다.

물론 지방자치단체 담당자가 결손처분을 단행함에 있어 실무상에 많은 어려움 때문에 기피하고 있다는 것은 이해되지만 이를 적극적으로 극복하려는 노력이 필요하다. 결손처분이 과거 각종 감사의 주요 대상이 되었다는

점, 현실에 있어 상위 결재권자가 결손처분을 기피한다는 점, 체납액중 체납자의 재산이 정리되지 않고 압류 또는 경매진행 중에 있는 사례가 많다는 점, 체납자의 재산을 압류하였으나 재산가치가 없어 환가처분이 불가능함에도 징수시효가 중단되 시효완성에 따른 결손처분을 하기 어렵다는 점 등 다양한 현실적인 문제를 지니고 있다. 그리고 결손처분에 있어 지방세법에서 정하고 있는 일반적인 조항<sup>35)</sup>만을 가지고 지자체 담당자가 처분을 결정하기에 어려움이 있다는 점을 고려한다면 중앙 또는 광역차원에서 기간, 금액, 무익 압류재산 판단 기준, 체납정리위원회의 심의 대상 등에 대한 보다 구체적인 지침이나 예규 등의 마련이 필요하리다할 것이다.

### 3) 비효율적인 징수방식

조세 징수방식은 크게 두가지로 구분할 수 있는바, 하나는 납세자와의 개별접촉을 통한 방식이고, 다른 하나는 강제징수절차에 의하여 체납자의 재산을 강제로 처분함으로써 징수권을 행사하는 것이다. 지금까지 지방세의 지역적 한계성, 체납자의 연고성 등의 특성으로 인해 국세에 비하여 강제징수에 미온적인 입장을 취해왔다고 하겠다. 이로 인해 채권확보 시기를 일실하는 사례가 자주 발생하였고, 개별납세자 독려를 위해 많은 징수인력을 투입함으로써 국세보다 더 많은 인력을 투입하면서도 징수율이 오히려 낮아 비효율성을 초래하는 문제점이 있었다.

징수조직과 인력이 충분한 경우에는 전자방식에 의해 납세자의 여건을

35) 지방세법 제30조의3제1항 규정에서 결손처분 사유를 규정하고 있는데 주요내용은

- ① 체납처분이 종결되고 그 체납세액에 충당된 배분금액이 그 체납액에 부족될 때
- ② 체납처분을 중지하였을 때
- ③ 지방세징수권의 소멸시효가 완성되었을 때
- ④ 체납자의 행방이 불명하거나 재산이 없다는 것이 판명된 때
- ⑤ 회사정리법 제241조의 규정에 의하여 체납한 회사가 납세의무를 면제 받게된 때 이상 5가지이다.

고려하면서 징수권을 확보하는 방안이 합리적이고 납세자 입장에서든 재산의 강제처분으로 인한 경제적 손실을 줄일 수 있어 바람직하다 할 것이다. 그러나 현재 지방세 여건상 징수인력의 축소 등으로 인해 수많은 체납자를 개별적으로 관리하는데 한계가 있다고 볼 때 지방세 징수형태에 있어 과감한 전환이 필요하다. 즉 체납처분을 통한 징수방식을 강화함으로써 적은 인력으로 징수효과를 극대화하는 방향으로의 전환이 필요하다. 납세자 보호는 별개로 현행 지방세법상의 납세완화 제도를 적극 활용토록 하는 방향에서 모색한다면 문제점을 최소화할 수 있을 것이다.

국세의 경우 국세징수사무처리규정 제87조에 의하면 세무조사 조사(서면조사 포함) 및 자료결정과정에서 1,000만원(2급지의 경우 500만원) 이상의 납세고지가 예상되는 경우에 재산현황도 함께 조사하여 재산현황조사서를 작성하고 이를 결정결의서에 첨부하여 복명토록 하고있어 부과지 전부터 채권확보를 위한 사전준비 작업을 하고 있듯이, 지방세의 경우에도 체납자의 사전 채권확보를 위한 부과징수규칙상의 제도보완 등이 요망된다. 또한 체납자에 대한 강제징수의 실효성 확보를 위해 지방국세청내 공매진행전담팀, 체납추적전담팀, 조사분체납전담팀을 두어 세무서의 강제처분업무를 지원하고 체납회피자 예상자에 대한 특별관리를 실시하고 있다. 이에 강제징수절차 강화, 기초자치단체 업무담당자의 체납처분에 대한 전문성 부족으로 인한 업무능력 한계 등을 고려한다면 지방세 징수조직 설계에 있어 광역단위 특별징수팀 운영과 연계하여 체납처분 지원 또는 특별관리팀의 운영에 관한 사항을 검토해볼 필요가 있다. 그리고 일부 자치단체의 경우 차량에 한하여 자체공매를 시행하고 있는데 동 제도의 타 자치단체의 확산과 공매대상물건의 다양화, 공매집행의 전문성 등이 필요하다고 볼 때 광역단위 역할강화가 요구된다.

#### 4) 개선대안에 대한 정책 반영도 미흡

앞서 그동안 제시된 지방세 체납발생 원인과 대안 현황을 살펴보면서 제도적 측면의 대안은 정책반영도가 매우 낮다는 것을 지적하였다. 이렇게 정책 반영도가 낮은 데에는 개선안 자체가 가지고 있는 한계성 때문이라 할 것이나, 다른 한편으로는 지방세정 리더 위상의 한계, 지원능력 부족이라는 측면도 고려해볼 필요가 있다. 왜냐하면 앞서 조직편에서 언급하였듯이 현행 지원기능을 수행하는 중앙과 광역단위 지방세 조직의 위상이 낮고 인력이 미흡하기 때문이다.

정책반영도가 미흡한 사례를 보면, 국세의 부가세적 성격을 띠고 있는 주민세(법인세·소득세 할)의 경우 업무의 효율과 자료관리의 편리성 등을 위해 국세청에서 과징후 자치단체별로 배분하는 것이 바람직하다는 대안이 수차례 제시되었다. 그러나 국세청은 자치단체별로 안분하여 배분하는데 많은 인력이 필요하다는 이유로 반대입장을 표명하고 있다. 이로 인해 지방세정상의 과세자료관리, 징수·체납관리 등에 있어 비효율이 발생하고 있으며 국가 전체적으로도 중복행정이 유발되고 있다. 이는 능률성과 효율성을 강조하는 국세행정의 논리와는 상충되는 것으로, 결국 지방세 조직의 위상이 낮은 데에 따른 타 부처와의 협상능력 한계의 일면이라 생각된다. 왜냐하면 지방세부가국세 징수를 지자체가 대행하는 것은 가능하고, 반대의 경우는 어렵다는 논리는 설득력이 낮기 때문이다.

또 다른 원인은 정책대안에 대한 사후관리 미흡이라 할 것이다. 비록 제시된 대안이 법령의 개정 또는 타 부처와의 의견 조율, 구체적 시행방법상의 한계 등으로 단기에 시행하는데 한계가 있다고 할지라도 장기적 측면에서 실효성 있는 대안이라고 여긴다면 체계적인 검토·관리가 요구된다. 즉 개선의견 수용가능성 여부와 문제점, 관련부처와의 협의결과, 법률개정상의

한계, 중·장기적 추진방안 등에 대한 검토결과가 제시된 정책당국의 공개 자료를 거의 찾아 볼 수가 없기 때문이다. 이로 인해 제도적 측면의 개선대안 제시는 단순히 논의수준에 그치고 연구가 심화되지 못하고 있는 실정이다. 물론 제시된 대안이 현실성이 떨어진 상태에서 건의된 경우가 많아 이를 모두 검토시 소모적인 인력을 낭비할 우려가 있다고는 하나, 나름대로 타당성이 있는 사항에 대하여는 검토의견을 제시해 줌으로써 심도 있는 연구가 반복될 수 있도록 유인할 필요가 있다.

세정개혁은 단기에 완수할 수 있는 과제가 아니라는 점을 고려한다면 지속성을 유지시킬 수 있는 여건을 조성할 필요가 있다. 또한 단계별 종합추진계획을 수립하여 지속적인 관리와 피드백이 요청된다할 것이다. 물론 근본원인은 지방세 정책을 입안·계획·결정·조정하는 중앙부처 인력이 부족한데 원인이 있다고 할 것이므로 이에 대한 개선이 시급하다할 것이다.

##### 5) 징수노력 제고를 위한 실질적 인센티브 미흡

일선 지방자치단체의 행정환경상 단체장의 관심여부에<sup>36)</sup> 따라 행정의 성과가 크게 달라진다. 현실에 있어 지방자치단체장의 지방세에 대한 관심도는 낮은 원인은 지방세 비중이 지방재정에서 차지하는 비중이 낮다는 것과 해당자치단체의 징수노력과 세수증대노력에 대한 가시적인 인센티브가 미흡하다는데 있다. 징수노력 강화를 위한 자치단체의 관심유발 대안 마련에 있어 효과적인 방안은 자치단체에서 관심을 가지고 있는 재원을 통한 인

36) 전남 강진군의 경우 2003. 3월 현재 지방세 징수율이 99%이고 군 전체 11개 읍·면중 10개면이 체납액이 없는 면으로 이러한 성과의 원인을 분석해 본 결과 리더의 관심과 담당직원의 자세에서 비롯된 것으로 파악되고 있다. 그리고 지방세 징세노력에 대한 관심도 제고를 위해 체납 없는 마을에 대한 상사업비 지급, 징수노력 유공공무원에 산업시찰 기회부여 등 다양한 인센티브를 부여되고 있다.

센티브 부여방안의 모색이라 할 것이다.

지방교부세 산정상 지방세 관련 인센티브는 지방세수와 교부세 총액에서 차지하는 비중이 0.35%와 0.78%로 수준으로 낮고 근본적으로 배분대상이 되는 보통교부세 총액은 인센티브 적용 여부와 관계없이 일정하게 고정되어 있다는 측면에서 자치단체의 성과가 모두 높은 경우 인센티브 효과가 상쇄되는 문제점을 가지고 있다. 그리고 주민세 인상, 탄력세율, 신세원 발굴에 따른 인센티브는 증가된 세수에 대하여 100%로 모두 기준재정수입액에서 제외되는 것이 아니기 때문에 결국 당해 지역주민 부담분 이외의 특별한 인센티브가 적용되는 것이 아니라고 볼 때, 지방자치단체의 장으로 하여금 세수증대 노력을 기울이게 할 동기로서 작용하기에는 미흡하다. 이에 교부세배분액 산정에 있어 보다 실질적으로 인센티브 역할을 할 수 있는 제도의 보완이 필요하다.

재정보전금의 경우를 살펴보면, 일부 광역자치단체에서는 재정보전금중 시책추진보전금의 일정분을 시·도세 징수실적이 우수한 기초자치단체에 배분함으로써 징수율 제고에 노력하도록 조례상에 규정하고 있다. 그러나 대부분 경우 재정이 빈약하다는 이유로 시책추진보전금의 당초 목적으로 사용하기보다는 일반 시·도비 보조금과 구별 없이 사용하고 있는 실정이다.

### 3. 전산화

#### 가. 전산시스템 체계

조세행정 전산화에 있어 국세와 지방세의 발전정도와 운영시스템 체계는 다소 상이하다. 기본적으로 양자의 가장 큰 차이는 국세의 경우 국세청 본청에서 전산관련 업무를 총괄하면서 국세통합시스템(TIS)을 가동하고 있는 반면에, 지방세는 각급 자치단체별로 전산프로그램을 개발·운영하고 있으며 다만, 최근 중앙차원에서 일부업무에 한정하여 전국통합전산망을 구축하고 있는 상황이다.

조세분야에 대한 전산화는 '94년에 본격적으로 시작된 것으로 보인다. 국세의 경우 동시기에 국세정보통합관리시스템개발을 착수하였고, 지방세분야도 '92년에 전산화에 착수하여 '94부터 본격적으로 전국 자치단체를 대상으로 확산되었다. 특히 지방세 분야는 단기간에 획기적인 전산발전을 이루었다. '92년에 자치단체별로 PC체제로 시작하여 '02년 말 현재 주전산기 서버급 이상으로 H/W성능이 향상되었고, 과세자료는 전 시·군·구가 DB화되었으며 코드의 표준화는 전체의 98%인 230개 기관이 완료한 상태이다. 그리고 자료연계부문에 있어서도 전국망의 지방세 체납DB를 구축 운영하고 있으며, 전체 시군구의 51%인 118개 기관이 시군구행정종합정보시스템과 연계활용 중에 있고, '02년말부터 민원혁신시스템(G4C)과 지방세 체납자료를 연결 정보공동활용 체제를 구축하고 있는 상황이다.

현행 전산화 방향이 전국통합 및 집중화, One-Line화로 이행되고 있다는 측면에서 전국통합전산망 형태를 갖추고 있는 국세분야의 국세통합시스템(TIS)과 지방세 체납통계관리 시스템의 상호간의 특성을 비교해 보면 <표 3-39>와 같다. 기본적으로 양자가 추구하는 전산화 기본방향은 행정능

률의 향상과 납세자 편의 제고를 위한 전자세정시스템 구축, 전국적인 통합망 연계로 유사하다. 그러나 표에서 보듯이 국세 TIS시스템은 전 세목과 국세행정 전반 업무에 걸친 통합시스템 형식인 반면에, 지방세 체납통계관리시스템은 일부 세목(종합토지세)과 세정분야(체납 및 통계관리)에 국한되어 있다는데 차이가 있다. 특히 국세통합시스템의 구축으로 전국적인 Home Tax Service를 제공할 수 있는 토대를 마련, One-Line상에서 납세자가 모든 세무업무를 처리할 수 있는 계기가 되었다고 할 수 있다. 물론 지방세 분야도 '03년에 전자고지와 전자납부제의 전국적인 도입을 계기로 사이버상 One-Stop 납세처리로 Home Local Tax Service을 추진하고 있으나 아직까지 미진한 상태이다. 다만 행정자치부의 지역정보화촉진 시행계획에 의거 지역정보화 기반확충, 시군구 행정종합정보화 사업 등을 연계하여 지방행정 전반에 대한 정보화가 추진되고 있어 차후 지방세 분야도 전국적인 통합망의 구축과 타 기관과의 자료공유 등에 있어 많은 발전이 이루어질 것으로 판단된다.

〈표 3-39〉 국세통합시스템과 지방세 체납통계관리시스템 비교 현황

구 분	국세통합시스템	지방세체납통계관리시스템
도입시기	· 1997년	· 1999년
도입목적	· 기존시스템이 사무자동화에 따른 업무량 축소 보다는 매년 증가하는 방대한 양의 자료처리에 치중함에 따른 전산처리의 한계 극복 · 금융소득종합과세 실시를 위한 새로운 시스템의 구축	· 기관내 자료의 통합관리 및 이용 · 전국적 온라인화로 지자체간 자료의 공유화 · 주민등록·자동차·지적·국세청 관련자료 연계 활용 강화로 전산자료 이용의 광역화
시스템 구성체계	· 주전산기를 중심으로 전세무관서 정보통신망 연결 · 각 관서에서는 소형 주 전산기를 중심으로 자체LAN망을 구축 전산자료 공유 · 모든 세목의 과세정보 인별 통합DB로 구축 세목 및 기능간 연계관리 · 각종 통계·분석표 작성 등 비 정형적활용을 별도 프로그램없이 가능 · 의사결정지원시스템, 모의실험 기술 등 각종 정보 제공	· 지방세관련 업무 전국단위 통합관리 시스템 구축 · 통합DB 구축으로 시스템환경과 적용업무에서 도출된 정보의 형태와 내용, 구현방법 등이 전체적으로 고려된 설계 · 통합정보 검색시스템 구축으로 체납정보 및 재산현황을 다양하게 조회가능도록 지원 · 네트워크 컴퓨팅기술을 활용 사용자 만족도 제고 및 효율적인 유지보수가 가능한 사용자 중심 시스템 · 메인프레임을 기반으로 시스템을 구축
활용범위	· 신규사업자와 사업내용변경자, 각세목의 신고자료 등을 DB에 수록관리함으로써 정보의 공동활용으로 업무량 축소 · 주요장부, 징수결정, 고지서 등 사무관리 자동화로 생산성 향상 · 각종과세자료, 조사진행사항 및 결정사항 등 모든 세원정보를 통합관리함으로써 탈루방지와 업무간 연계성 증대 · 민원서류 접수처리의 One-Stop 서비스로 신뢰·정확한 납세편의 제공 · 세액계산·민원상담서비스 등이 전국 어디에서나 가능	· 전국체납관리: 체납자료 취합·열람, 납세증명서발급, 과오납 자료 열람 · 전국재산현황관리: 종토세·재산세·자동차세 등 관련 체납자료와 연결하여 재산현황 열람 · 종합토지세관리: 정기분 및 재조정분 세액계산 및 안분, 재조정자료 온라인, 종토세관련 각종 통계 및 과세현황 출력 · 통계관리: 지방세정연감 작성을 위한 세표자료 취합 및 통계자료 출력, 온라인 징수실적 보고 · 주소관리: 주민명 및 국세청망과 연계하여 주소관리 실효성 확보
기타사항	· TIS 활용 전산민원 책임처리제 실시 · TIS 모니터 요원제도 운영 · 주전산기 병렬연동시스템 구축으로 안정성확보 및 TIS종합가이드 책자발간	· 타기관 행정종합망과연 연계 추진: 재정정보시스템, 예산종합시스템, 시군구 정보화 사업(재정통합관리시스템)

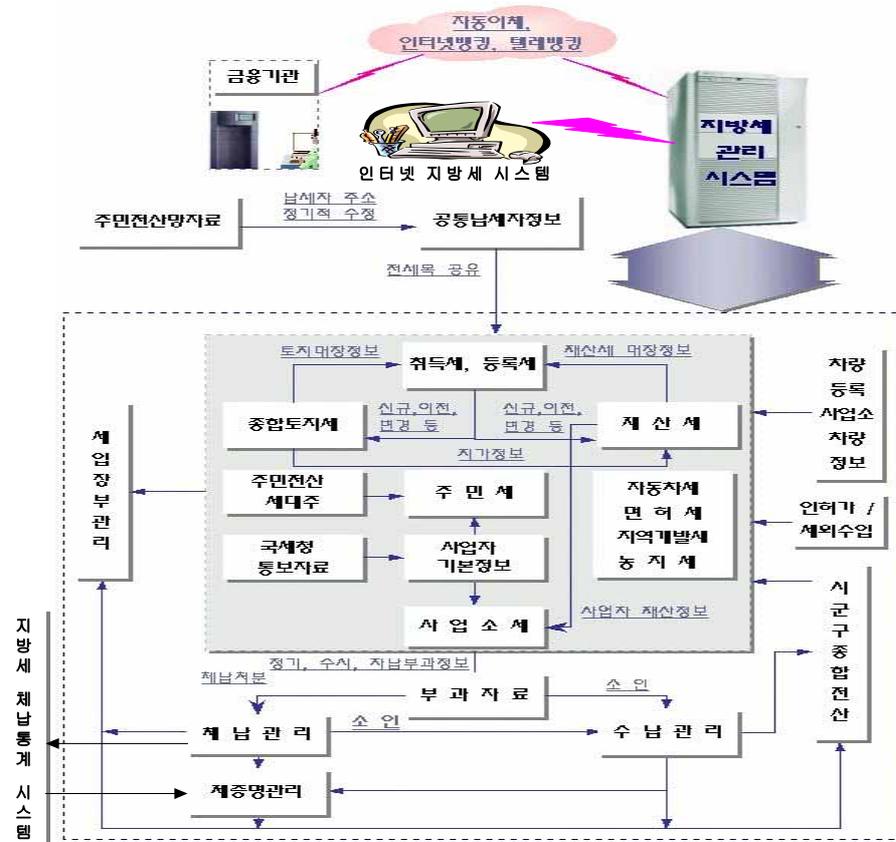
자료: 국세청, 「국세행정 연차보고서」, 1997  
경기도, 「경기도 세정·세제 발전방안」, 1999

## 나. 전산시스템 운영

현행 지방세시스템운영 흐름과 특징에 대한 현황을 프로그램개발업체의

제안서를 통해 구체적으로 살펴보면 <그림 3-29>와 같다. 이를 보면 현행 지방세 시스템의 구축방향이 타 시스템과의 연계를 통한 과세정보 수집의 편리성 및 검증성 확보와 납세자 편익증진, One Line상 지방세 과징체계 구축 등에 중점을 두고 있음을 알 수 있다.

<그림 3-29> 지방세 전산시스템 운영 흐름도



자료: <http://www.hanyanget.co.kr/>, 프로그램개발업체 지방세시스템 개요도 참고

업무기능별 전산화 추진은 다소 적은 비용으로 단기에 성과를 얻을 수 있다는 측면에서 자치단체특성에 맞는 시스템을 도입할 필요가 있다. 이에 현행 지방세 개별업무별로 개발된 S/W 현황을 살펴보면 <표 3-40>과 같으며 시스템 개발의 흐름을 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 첫째, 지방세 업무처리 공간이 사이버공간으로 변화되어 가고 있다는 것이다. 과세자료의 신고, 고지서의 송달, 세금의 납부, 민원업무 등이 One Line상에서 과세권자와 납세자간의 직접적인 접촉 없이 가상공간에서 이루어지고 있다는 것이다.
- 둘째, 지방세 납부방식이 현행 금융거래방식을 적극 도입하고 있다는 것이다. 현행 금융거래에서 사용되고 있는 e-뱅킹, 신용카드, 텔레뱅킹, ATM 거래, 모바일 뱅킹 등을 지방세 납부방식에 도입하여 납세자의 세금납부 편의를 도모하고 있다.
- 셋째, 프로그램의 지역별 사용범위가 점차 확대되고, 타 업무와의 연계기능이 강화되어 가고 있다는 것이다. 초기 지방세 프로그램은 개별 자치단체에 한정된 사용범위를 고려한 것들이었으나, 현재는 광역망 체납관리프로그램, 전국망 지방세 체납·통계프로그램 등과 같이 지역별 사용범위가 점차 확대되고 있는 추세이다. 그리고 타 부서 및 기관의 정보망간의 연계가 추진되어 활용범위가 행정전반에 대한 내용으로 확대되어 가고 있다.
- 넷째, 지방세 자료 관리업무가 광학기술, 이미지 기술 등의 사용으로 점차 디지털화 되어가고 있다는 것이다. 고지서송달의 바코드 사용, 과세신고자료 및 영수필통지서의 광학이미지 보관 등 지방세관련 자료의 관리가 기존의 서류위주에서 전산 이미지파일 형식으로 변

화되어 보관·전송·수신업무상의 물류비용, 인력, 시간, 운영경비, 보관장소 절감의 효과를 기대하고 있다.

다섯째, 납세자와의 현장 업무처리의 편리성을 확보하기 위한 전산기기의 보급이 활발히 이루어지고 있다는 것이다. 현재 휴대용 단말기인 PDA를 이용하여 현장에서 직접 체납자와 체납액, 체납차량을 조회하거나 신용카드로 직접 세금을 수납하는 등 세무담당 공무원의 현장 접근성을 용이하게 하는 다양한 전자기기와 프로그램이 개발·보급되고 있는 추세이다.

〈표 3-40〉 지방세 업무별 S/W 개발현황

업 무 명	프로그램명	주 요 내 용
과세자료 신고납부	온라인 전자신고 납부시스템	지방세 과세자료 신고와 납부를 온라인상에서 처리할 수 있는 시스템(해당업무: 주민세특별징수·소득세할·법인세할, 사업소세 종업원할·재산할, 자동차세 연납, 지역개발세)
신고납부	지방세 수기분 발행·수납시스템	수작업으로 이루어지는 고지서발행을 전산화된 시스템을 통해 단일종의 전자고지서로 정형화해 고지서 인쇄, 우편발송비용등의 최소화 및 납세서비스 향상(해당업무: 주민세특별징수, 사업소세, 등록세 정액분)
부과고지	E-mail 전자고지	지방세 고지서 송달을 E-mail을 통해 발송
	고지서 반송자동 처리 시스템	고지서 출력을 바코드로 출력하여 반송고지서의 업무처리의 자동화 구현
	고지서 자동통합기	고지서를 엽서양식으로 통합하여 우편발송 편리
납부	자동이체	납세자의 신고계좌에서 납기말일에 자동으로 세금을 인출하는 시스템
	인터넷 납부	인터넷 뱅킹을 통해 지방세를 납부하는 방법
	모바일 뱅킹	인터넷 접속이 가능한 휴대폰으로 이동통신사의 무선인터넷서비스를 이용하여 납부하는 방법
	ATM 납부	은행의 자동입출금기를 통한 납부방법
	텔레뱅킹	유선전화기를 통해 납부하는 방법
카드납부 -무선카드 수납	납세자가 사용하는 신용카드를 이용하는 방법 - 무선카드 결제기를 이용한 신용카드 수납처리	

(계 속)

체납관리	PDA 체납관리 시스템	휴대가능한 PDA를 활용한 체납내역·차량조회, 영치증 발급
	체납안내 콜 시스템	체납자에게 체납액을 자진납부토록 안내하는 자동 전화안내 시스템
	광역단위 체납관리 프로그램	광역자치단체의 특별징수팀 신설에 따른 광역단위 체납세관리 일반프로그램
세입정리 및 통계보고	과세자료 및 영수필 자동화 시스템	광학기술에 의해 이미지촬영과 광과일화하여 신고자료 및 각종 영수필통지서 보관, 집계, 전송·수신을 편의 확보
	징수부자동 생성시스템	일일결산, 징수결의 등 징수부 생성과 관련된 업무의 전산화
	지방세체납·통계 시스템	행자부에서 관리하는 전국단위 지방세 체납·통계관련 DB시스템
세무조사	세무조사통합 시스템	기업체의 세무조사 업무를 지원하는 전산 시스템으로 계획수립, 대상기업 정보관리, 복명서 관리, 세금납부 실적관리, 동산·부동산관리 등을 체계적으로 DB화할 수 있도록 구현된 시스템
	상속자 취득세 자동확인 시스템	상속에 따른 취득세 납부 대상자의 상속재산상을 자동으로 생성하는 프로그램
	등록세 수납점검 시스템	차량과 부동산 등기·등록에 따른 등록세 납부 및 수납여부를 점검하는 시스템
민원업무	One-Line 홈텍스 시스템	One-Line 상에서 지방세관련 제증명 발급, 체납확인, 과오납 확인·신청, 자동이체·공시송달 확인 등 업무 수행
	납세자 경품추첨 S/W	성실납세자 선정 및 경품추첨의 신속한 처리
	관허사업제한 자동발급	민원처리시 관허사업제한 관련 각종 요구서 자동발급

#### 다. 전산 Tax Service

조세행정 전산화에 있어 특징중의 하나는 납세자의 생활환경이 컴퓨터와 통신기술의 발달로 'One-Line'상으로 확대되는 과정에서 지방세 전산환경도 이러한 영향을 받고 있다는 것이다. 특히 과세자료신고, 납부, 민원분야에 있어 많은 변화가 이루어지고 있으며, 실제 시스템운영에 있어 국세는 업무 전반에 대한 Home Tax Service를, 지방세는 일부 자치단체에서 Home Local Tax Service제공하고 있다.

양자간의 서비스수준을 파악하기 위해 국세청홈페이지와 「서울시 인터넷 납부시스템」 매뉴얼을 상호 비교해 보면 <표 3-41>과 같다. 국세의 경우 총괄적인 전산관리를 국세청 본청에서 수행하고 있기 때문에 납세자에 대한

One Line 서비스지역도 전국을 대상으로 하고 있으며, 서비스 내용도 대체적으로 신고·부과·징수·민원 등 조세행정 전반에 대한 것이다. 반면에 지방세는 지역적 한계성으로 인해 대부분 기초자치단체 별로 서비스를 제공하고 있고, 다만 서울시의 경우 광역차원에서 일부업무에 대한 서비스를 실시하고 있다. 그러나 아직 초기단계라 지방세 납부에 대한 서비스의 타 분야는 그 범위가 매우 제한적이다. 특히 지방세 관련 민원처리(제증명 발급, 세무상담 등)에 있어 서울의 경우도 One Line 시스템상에서 총괄적으로 운영되지 못하고 각급 구청별로 구축된 민원처리 시스템 또는 지방세 서비스 시스템별로 개별적으로 운영되고 있다.

'01년 기준 국세청 홈페이지 운영실적을 살펴보면 방문자수는 연간 18,908,332명으로 1일 평균 51,804명이 이용한 것으로 나타나고 있으며, 전자신고는 23,741건, 전자납부는 141,335건에 2,296,281백만원으로 전체세수(89,271,712백만원)의 2.6%에 해당하는 실적을 거두고 있다. 우리나라 국민들의 인터넷사용 급증추세를 고려한다면 이용률은 지속 증가할 것으로 예상된다. 서울시 '01년 운영실적을 보면 인터넷 납부건수는 105,418건에 10,067백만원으로 전체세수(6,960,113백만원)의 0.15%, 전자고지는 9,431건으로 아직까지 실적이 미미하다. '01년 전국 지방세 신용카드 납부실적도 598,424건에 119,053백만원으로 이용률이 낮은 실정이다.

이와 같은 전산업무와 관련된 자료의 입력, 주전산기의 운영, 업무전산화, 장비관리, 및 보안유지 등 효율적이고 원활한 전산운영을 목적으로 국세의 경우 「국세데이터베이스운영규정」, 「국세청전산업무운영규정」을 두고 있으나 지방세는 특별한 명문 규정을 두지 않고 있다.

〈표 3-41〉 국세와 지방세 Home Tax Service 매뉴얼 비교표

구 분	국세	구 분	지방세
시스템 명칭	· Home Tax Service	시스템 명칭	· 지방세 인터넷 납부서비스
전자 민원	· 전자민원소개 · 온라인 민원청구 · 민원처리 공개 · 민원증명(사업자등록증명, 납세증명, 소득금액증명, 납세사실증명, 휴 · 폐업사실증명) · 나의 민원처리결과 · 민원증명 개별조회 · 사업자 등록상태조회.	서비스 소개	· 지방세 인터넷 납부서비스 설명
		전자 민원	※ 해당 매뉴얼에는 없고 구청별로 별도의 민원발급 시스템상에서 운영 중
전자 신고	· 전자신고 소개 · 신고세목선택(월천세, 부가세, 특소세, 주세, 교통세, 증권거래세, 인지세).	전자 신고	· 주민세, 사업소세, 자동차세 연납, 지역개발세
전자 고지	· 전자고지소개 · 고지내용 확인 · 고지분 납부	전자 고지	· 지방세 고지서 발송 서비스
전자 납부	· 전자납부소개 · 세금납부(고지분 납부, 전자신고분납부, 자진납부) · 납부확인	전자 납부	· 고지서번호 · 주민/법인번호
		카드 납부	· 고지서번호
과세자료제출	· 과세자료제출소개 · 과세자료제출선택(승용면세, 지급조서, 과세자료제출 전산매체, 법인세 신고자료 전산매체)	납세자 정보	· 신용정보 · 공시송달/고지서 발송 · 자동차체 신청정보
조회 안내	· 조회안내소개 · 서비스선택(부가세 신고안내, 부가세 예정고지, 세액조회, 연말정산안내)	납부 확인	· 고지서 번호
		체납 확인	· 주민등록번호 · 전자신고분 · 자동차체납조회 · 토지/건물 체납조회
기타 서비스	· 조회계산서비스(기준시가, 신용카드복권, 압류물건공매, 사업자 과세유형, 휴 · 폐업, 국세환급금 찾기, 나의 월급과 세금, 표준소득율) · 사이버 민원(민원처리 안내, 민원상담 사례, 세무상담, 세금감시고발센터, 정보공개, 비리 · 불친절신고)	기타 서비스	※세입금 과오납확인 및 신청: 구청별로 별도의 시스템에서 운영중 ※지방세 상담: 구청별로 별도의 시스템에서 운영중

자료: <http://www.nts.go.kr/>, 국세청 홈페이지 참고

<http://www.metro.seoul.kr>, 서울시 지방세관련 홈페이지 참고

## 라. 문제점

### 1) 지방자치단체간 전산화 수준의 격차 심화

최근 몇 년 사이에 지방세 전산분야에 있어 많은 발전이 이루어졌으나, 자치단체간 전산화 수준의 격차는 갈수록 심화되어 가고 있다. 재정자립도가 낮은 자치단체의 경우 지방세 전산에 대한 투자가 자립도가 높은 단체에 비해 상대적으로 열악한 실정이다. 이러한 일부 시·군·구의 전산화 미진은 단순히 해당자치단체 지방세 한 분야에 그치지 않고 타 업무와의 통합·연계망 구축 등에서도 함께 뒤쳐지게 됨으로써 결국 지방자치단체 전산행정 전반의 낙후를 초래하고 있다.

주민등록, 지적업무 등에 대한 전산화 추진의 경우 재원 편성에 있어 대부분 국고보조금사업으로써 충당하고 있다. 그러나 지방세 전산화 추진은 중앙에서 서버를 구축·관리운영하고 있는 「지방세 체납·통계관리 시스템」을 제외하고, 대부분 자치단체내의 자체사업비로 부담하고 있는 실정이다. 또한 재정력이 열악한 지자체의 전산화 관련 예산의 반영은 우선순위에서 밀려날 수밖에 없는 현실이다.

지방세 전산화의 목적이 업무능률 향상 측면도 있지만 다른 한편으로는 납세자의 편익증진도 고려하고 있다. 이에 전산화가 뒤쳐진 지역의 납세자는 타지역에 비해 상대적으로 낮은 서비스를 제공받게 될 것이다. 이에 지역균형발전이 강조되고 있는 현 시점에서 위와 같은 지역간 정보화의 격차 심화를 단순히 지역만의 책임으로만 맡겨두기보다는 중앙차원의 종합적인 검토가 이루어져야 할 것이다.

## 2) 운영시스템의 통일성 부족으로 인한 연계·통합의 한계

지방세의 경우 체납·통계관리와 종합토지세 등 일부 업무를 제외하고 통일성이 부족한 현실이다. 위에서 언급한바와 같이 자치단체별로 전산화 추진의 격차와 운영시스템의 통일성 부족으로 인하여 현행 전산화의 추세인 집중화와 연계화에 장애가 되고 있다는 것이다. 또한 지방세 코드의 표준화는 98%로 높은 편이나 시·군·구간의 연계망 구축을 위한 실제적인 통합 작업은 미흡한 실정이다. 즉 중앙차원에서 필요로 하는 업무이외의 지방세 전반에 관한 자료연계 프로그램 개발과 시스템의 구축은 이루어지지 않고 있는 상황이다. 최근 광역차원의 지방세 업무의 통합시도가 활발히 이루어지고 있다고 볼 때 현시점에서는, 단순히 해당업무(종합소득세 신설, 체납관리 등)에 한정된 통합보다는 장기적인 안목에서 업무전반에 대한 통합을 고려한 시스템 개발이 요구되고 있다. 이에 미래의 지방세 전산체계의 변화를 예측할 수 있도록 중앙차원의 비전제시가 필요하다. 왜냐하면 전국통합 프로그램 도입시, 표준화를 위한 추가적인 비용이 투입된다면 그 자체가 비효율이고 구축시기도 지연될 수밖에 없기 때문이다.

## 3) 장기·종합적인 지방세 전산화 계획 미흡

지방세 전산화 추진에 있어 중앙차원의 통일된 전산화 계획이 미비한 실정이다. 이로 인해 자치단체는 체계적인 계획에 따라 전산화를 추진하기보다는 지방세 프로그램을 개발하는 민간업체의 기술개발 수준에 따라 피동적으로 대응하고 있다는 것이다.

현행 자치단체별 지방행정정보망 통합자원관리시스템이 지방행정 전반에 대한 장기·종합적인 전산화 계획에 의해 추진되고 있다. 지방세 분야도 이에 적절히 대응할 수 있도록 장기적이고 종합적인 전산화 계획마련이 시급

하다. 지방세 전산화 추진 목표의 제시와 더불어 지방세 통합의 범위, 자치단체별 전산 표준화 대상, 타 업무 또는 기관과의 연계 전략 등 통일된 장기 비전이 일선 자치단체에 필요하다는 것이다. 왜냐하면 장기전산화 계획에 의해 지방세 관련 서버, 프로그램, 자료관리 체계 등을 구축해 나감으로써 미래에 변화할 여건 변화에 신속히 대응할 수 있기 때문이다.

또한 중앙차원의 전산화 계획은 H/W나 정보망, 과세자료의 구축뿐만 아니라 민원업무에 대한 종합적인 연계성도 함께 검토되어야 할 것이다. 국세의 경우 Home Tax Service 시스템 구축을 국세청 본청에서 총괄하여 수행하고 있어 통일성 확보가 용이하여 납세자가 활용하기에 그다지 어려움이 없다. 그러나 지방세는 시스템 구축이 각 자치단체별로 분산되어 있고, 운영도 대부분 조잡하게 되어 있어 통합서비스망 구축에 어려움이 예상된다.

#### 4) 시스템 운영의 안정성 및 보완 문제

지방세전산이 점차 집중·대량화 되어가고 있는데 반해 시스템의 안정성과 보안이 미흡하다는 것이다. 국세의 경우 시스템 안정성확보를 위해 주전산기 병렬연동시스템<sup>37)</sup>을 구축하여 시스템 장애시에도 안정적으로 운영할 수 있는 체계를 구축하였고, 인터넷 보안 시스템도 강화하고 있다. 반면에 지방세는 아직까지 이러한 체계구축이 미흡한 실정이다. 최근 일부시의 경우 전산 시스템 장애가 발생하여 세무업무전반이 마비되는 사태가 발생하였다. 이는 아직까지 현행 시스템의 안정성에 문제가 있다할 것이며, 특히 전산의 집중화가 가속화되고 광역 또는 전국단위의 시스템이 도입된다고 가정할 때 이에 대한 중요도는 더욱 증가할 것이다.

37) 두 대의 주전산기를 하나의 시스템처럼 사용하여 장애시에도 시스템을 계속 사용할 수 있도록 구축된 시스템을 말한다.

지방세 과세자료는 지방재정확보를 위한 근간이고, 납세자의 재산권과 직결되는 것이라고 할 때 보안에도 많은 관심을 기울여야 할 것이다. 현행 지방세 전산화 추세가 타 전산망과의 연계, 납세자의 과세자료 인터넷 접속 증가 등 외부환경의 노출이 증가되어 자칫 해커의 공격 대상이 될 수 있다는 점을 유념해야 할 것이다. 그리고 현행 지방자치단체 지방세 관리체제상 프로그램 관리 업무를 대부분 민간업체에 의지하고 있어 유지보수시 수반되는 각종자료의 유출과 시스템 보안상 문제점도 신중히 검토되어야 한다.

##### 5) 납세자 편의를 위한 지방세 정보화 시스템 활용도 미흡

납세자 편의를 위해 도입한 각종 전산시스템의 활용도가 미흡해 자칫 예산만 낭비하고 있다는 지적을 받을 우려가 있다. 물론 이러한 시스템이 도입 된지 얼마 되지 않아 실적이 미미하다고는 하나, 제도도입에 대한 평가에 있어 장기적으로도 이용률의 증가가 수반되지 않는다면 많은 비판이 따를 수밖에 없다. 이에 시스템개발 못지 않게 중요한 것이 활용 극대화를 위한 방안이다. 대부분의 지자체가 납세자 편의시스템 도입당시에 일시적인 홍보이후, 별도의 노력을 기울이지 않고 있는 실정이기 때문이다.

또한 편의시책을 사용할 수 있는 인터넷상의 홈페이지를 찾는데 용이하지 않다는 문제점을 들 수 있다. 국세의 경우에는 국세청 홈페이지에서 모든 종류의 납세서비스를 제공받을 수 있으나 지방세는 대부분 자치단체별로 홈페이지가 구성되어 있을 뿐만 아니라 지방세와 관련이 없는 여러 지방행정업무중 작은 배너로 구성되어 있어 일반 납세자가 쉽게 접근하기를 기대하기 어려운 실정이다.

## 4. 교육

### 가. 운영현황

#### 1) 국세분야

국세공무원교육원의 교육과정, 대상, 인원수 등을 살펴보면 <표 3-42>와 같다. 표를 보면 '03년 국세공무원 교육은 647회에 걸쳐 34,806명을 대상으로 교육을 실시할 계획이고 교육과정은 크게 공통교육과 선택교육으로 나뉘어 진다. 실무관련 법령과 회계관련 기초이론 등 직무와 직접 관계되는 내용은 사이버 교육을 실시하고 있다. 그리고 신규자는 기본교육외에 7급 24주, 9급 12주 장기교육을 통해 일선업무에 직접 투입할 수 있는 능력을 배양하고 있다. 또한 직장교육의 활성화를 위해 직장교육 전담요원 지정 및 직무 분야별 강사요원을 양성하고 있으며, 년1회 이상 'Cyber On-Line 종합평가제'를 실시하여 포상, 해외배낭여행연수 등의 기회를 부여하고 있다. 또한 분야별 고급 전문인력 양성을 위해 고급직무 교육과정을 두고 있다.

〈표 3-42〉 2003 국세공무원 교육과정 현황

(단위 : 회, 명)

구 분	과정명	대상	기간	회수	기당 인원	총인원
총 계				647		34,806
기본 교육	계			7		1,066
	9급신규임용자	9급	2주	2	173	346
	7급신규임용자	7급	2주	1	120	120
	7급승진(예정)자	8-7급	2주	4	150	600
특별 교육	계			55		5,240
	공통초임장기교육(7급)	7급	22주	1	110	110
	공통초임장기교육(9급)	9급	10주	2	175	350
	공통소득세법(사이버)	6-9급	35시간	4	100	400
	공통세무행정실무(소득)	6-9급	5~8일	4	100	400
	공통법인세법(사이버)	6-9급	35시간	4	100	400
	공통세무행정실무(법인)	6-9급	5~8일	4	100	400
	공통부가세법(사이버)	6-9급	35시간	4	100	400
	공통세무행정실무(부가)	6-9급	5~8일	4	100	400
	공통재산세세(사이버)	6-9급	35시간	3	100	300
	공통세무행정실무(재산)	6-9급	5~8일	3	100	300
	공통재무회계(사이버)	6-9급	35시간	3	100	300
	공통기업회계실무(재무)	6-9급	5~8일	3	100	300
	공통원가회계(사이버)	6-9급	35시간	3	100	300
	공통기업회계실무(원가)	6-9급	5~8일	3	100	300
	공통세무행정실무(징수)	6-9급	1주	1	100	100
	공통세무행정실무(원천)	6-9급	1주	3	100	300
	공통전산행정실무	전6-9급	1주	1	30	30
	공통전산운영실무	전6-9급	1주	1	30	30
	공통관리행정실무(법인)	5급	1주	2	30	60
공통관리행정실무(개인)	5급	1주	2	30	60	

(계 속)

선택 전문 과정		계			579		27,620
	정신 교육	소 계			15		1,500
		여성공무원발전	6-9급	3일	1	80	80
		민원상담요원	6-9급	3일	2	100	200
		납세서비스	기능직	3일	3	150	450
		납세자보호담당관	6-9급	3일	2	100	200
		콜센터상담요원	6-9급	1주	1	30	30
		승진자정신교육	6급,8급	3일	2	150	300
		관리자리더쉽	4-6급	3일	4	60	240
	일반 직무 교육	소 계			30		1,610
		주무요원양성	6급	1주	1	100	100
		강사요원양성	5-7급	1주	1	50	50
	고급 직무 교육	부당행위계산부인실무	5-9급	3일	2	100	200
		양도소득세비과세실무	5-9급	3일	2	100	200
		부가세영세율과환급처리실무	5-9급	3일	2	100	200
		전산회계실무	5-9급	1주	2	30	60
		수입 및 국유재산관리	5-9급	1주	10	40	400
		지출 및 결산관리	5-9급	1주	10	40	400
	고급 직무 교육	소 계			20		890
		법인세고급연구	5-7급	6주	1	40	40
		부가세고급연구	5-7급	6주	1	40	40
		재산세고급연구	5-7급	6주	1	40	40
		조세범조사전문요원	6-9급	6주	1	100	100
		금융업조사요원	5-9급	4주	1	50	50
		국제조세전문요원	6-9급	6주	1	50	50
		국제조사요원	5-9급	8주	1	50	50
		전산조사전문요원	6-9급	10주	2	40	80
		전산조사전문요원보수	6-9급	1주	4	50	200
		송무전문요원	6-8급	6주	1	60	60
소비세고급연구		5-9급	3주	1	40	40	
국제조세이전가격		5-9급	2주	1	50	50	
교수능력발전		4-7급	1주	1	30	30	
회계학고급연구	6-9급	5주	1	30	30		
서장급전문연구	4급	23주	2	15	30		

(계 속)

선택 전문 과정	정보 화 교육	소 계			30		1,120
		정보활용(엑세스)	5-기능	1주	10	40	400
		오라클(Oracle)	5-9급	2주	4	40	160
		파워포인트	5-기능	1주	4	40	160
		홈페이지 작성	5-기능	1주	4	40	160
		비주얼베이익	5-기능	2주	4	30	120
		엑셀(고급)	5-기능	1주	4	30	120
	정보 화 교육	소 계			30		1,120
		정보활용(엑세스)	5-기능	1주	10	40	400
		오라클(Oracle)	5-9급	2주	4	40	160
		파워포인트	5-기능	1주	4	40	160
		홈페이지 작성	5-기능	1주	4	40	160
		비주얼베이익	5-기능	2주	4	30	120
		엑셀(고급)	5-기능	1주	4	30	120
	직무 분야 직장 교육	소 계			314		15,700
		핵심법인세원관리(직장)	6-9급	1일	30	50	1,500
		요약법인세원관리(직장)	6-9급	2일	5	50	250
		종합법인세원관리(직장)	6-9급	3일	2	50	100
		핵심부가세원관리(직장)	6-9급	1일	30	50	1,500
		요약부가세원관리(직장)	6-9급	2일	5	50	250
		종합부가세원관리(직장)	6-9급	3일	2	50	100
		핵심소득세원관리(직장)	6-9급	1일	30	50	1,500
		요약소득세원관리(직장)	6-9급	2일	5	50	250
		종합소득세원관리(직장)	6-9급	3일	2	50	100
	직무 분야 직장 교육	소 계			314		15,700
		핵심법인세원관리(직장)	6-9급	1일	30	50	1,500
		요약법인세원관리(직장)	6-9급	2일	5	50	250
		종합법인세원관리(직장)	6-9급	3일	2	50	100
		핵심부가세원관리(직장)	6-9급	1일	30	50	1,500
		요약부가세원관리(직장)	6-9급	2일	5	50	250
종합부가세원관리(직장)		6-9급	3일	2	50	100	
핵심소득세원관리(직장)		6-9급	1일	30	50	1,500	
요약소득세원관리(직장)		6-9급	2일	5	50	250	
종합소득세원관리(직장)		6-9급	3일	2	50	100	
핵심재산세원관리(직장)	6-9급	1일	30	50	1,500		
요약재산세원관리(직장)	6-9급	2일	5	50	250		

(계 속)

선 택 전 문 교 육	직 무 분 야 직 장 교 육	종합재산세원관리(직장)	6-9급	3일	2	50	100
		핵심법인조사실무(직장)	6-9급	1일	30	50	1,500
		요약법인조사실무(직장)	6-9급	2일	5	50	250
		종합법인조사실무(직장)	6-9급	3일	2	50	100
		핵심개인조사실무(직장)	6-9급	1일	30	50	1,500
		요약개인조사실무(직장)	6-9급	2일	5	50	250
		종합개인조사실무(직장)	6-9급	3일	2	50	100
		핵심기타조사실무(직장)	6-9급	1일	30	50	1,500
		요약기타조사실무(직장)	6-9급	2일	5	50	250
		종합기타조사실무(직장)	6-9급	3일	2	50	100
		핵심징수실무(직장)	6-9급	1일	30	50	1,500
		요약징수실무(직장)	6-9급	2일	5	50	250
		종합징수실무(직장)	6-9급	3일	2	50	100
		상업부기(직장)	6-9급	3일	6	50	300
		공업부기(직장)	6-9급	3일	6	50	300
	재무제표론(직장)	6-9급	3일	6	50	300	
		소 계			170		6,800
	정 보 분 야 직 장 교 육	정보관리실무(엑셀)	5-기능	1주	20	40	800
		정보관리실무(엑세스)	5-기능	1주	20	40	800
		정보관리실무(자료마을)	5-기능	1주	20	40	800
정보관리실무(홈페이지)		5-기능	1주	20	40	800	
정보기술실무(정보검색)		5-기능	3일	30	40	1,200	
정보기술실무(PC정비)		5-기능	3일	30	40	1,200	
정보기술실무(정보보호)		5-기능	3일	30	40	1,200	
기 타 교 육	계			6		880	
	미래설계자	퇴직예 정자	1주	1	30	30	
	조사국특별정신교육	3-5급	2일	4	200	800	
	위탁교육(CPA)	CPA	8주	1	50	50	

자료: <http://taxstudy.nts.go.kr/>, 국세공무원교육원 2003 교육일정표 참고

## 2) 지방세분야

지방세관련 교육과정 내용, 대상 인원수 현황을 살펴보면 <표 3-43>과 같다. 지방세 교육은 크게 중앙차원에서는 국가전문행정연수원에서 담당하고, 시도교육은 시도지방공무원교육원에서 수행하고 있다. 이로 인해 교육기관에 따라 교육의 내용과 범위가 상이하다. 서울시의 경우에는 6개 과정

을 두고 있고 이외의 시도는 2-3개 과정을 운영 중에 있다. 국가전문행정연수원 주관교육은 총 4개 과정으로 이루어져 있으며 최장 교육기간은 세정전문요원 관리과정으로 4주이다. 그리고 동 과정의 경우 시·군에서 위탁교육 형태로 이루고 있기 때문에 일정의 위탁교육비를 납부하고 있다. 시·도 교육원 교과과정의 경우는 1 ~ 2주로 편성되어 있으며 연간 실시 횟수도 서울시를 제외하고 대부분 1회에 걸쳐 시행하고 있다. 행자부 주관하에 실시하는 정기 교육은 시도를 순회하면서 1회에 200 ~ 500명을 대상으로 실시하고 있어 교육여건이 열악해 효과성이 떨어진다고 할 것이다.

〈표 3-43〉 지방세관련 교육과정 현황

(단위 : 회, 명)

구분	과정명	기간	기당 인원	연간 횟수	연간 인원	비고
총 계				47	5,029	
중앙기관 소계				7	3,430	
국가전문행정 연수원	지방세정관리자과정	1주	50	1	50	
	지방세정전문요원관리과정	4주	50	1	50	
	지방세정실무과정	2주	40	2	80	
	지방세무조사과정	2주	50	1	50	
한국감정원	지방세과표담당자과정	1주	200	1	200	
행자부	전국지방세정기순회교육	3일	3,000	1	3,000	
광역단체 소계				40	1,599	
서울시	중견세무행정과정	2주	20	2	40	
	초급세무행정과정	2주	65	2	130	
	지방세부과기본과정	2주	30	2	60	
	지방세부과기타과정	2주	20	1	20	
	법인세무조사과정	1주	20	2	40	
	지방세기본과정(사이버)	1주	50	4	200	사이버교육
부산	세정실무과정	2주	30	1	30	
	지방세과정	1주	50	1	50	

(계 속)

대구	세무행정	2주	30	1	30	
인천	세정실무자과정	1주	40	1	40	
	체납세관리과정	1주	40	1	40	
광주	재정실무과정	2주	30	1	30	
대전	세정실무반	2주	25	1	25	
경기	세정포럼과정	6일	50	1	50	1일간, 6회
	지방세무조사과정	1주	50	1	50	
	지방세정과정	2주	120	1	120	
강원	세정실무과정	1주	45	1	45	
충북	지방세정	2주	30	1	30	
	복식부기실무	1주	40	1	40	
충남	세정실무과정	2주	40	1	40	
	세무조사과정	1주	20	1	20	
전북	세정실무	2주	50	1	50	
	세무조사과정	1주	30	1	30	
	지방세부과	1주	30	1	30	
	지방세전산화	1주	30	1	30	
전남	세무행정	2주	53	1	53	
	세무조사과정	3일	27	1	27	
경북	세무행정	2주	60	1	60	
경남	세무행정	2주	51	2	102	
	세무실무과정	1주	39	1	39	
	체납세관리과정	1주	28	1	28	
제주	재무행정과정	2주	20	1	20	

자료: <http://www.nipa.go.kr>, 교육과정별 일정표  
시·도지방공무원교육원 교육일정표 참고

### 3) 국세교육과정과의 비교

국세와 지방세 교육과정을 비교해 보면, 먼저 교육 대상인원에 있어 국세의 경우 연간 34,806명인데 반하여 지방세는 5,029명으로 국세의 14%의 수준에 불과하다. 교육기간에 있어 지방세 교육과정의 경우 4주 이상 장기 교육이 1개 과정인데 비하여, 국세는 12개 과정이 개설되어 있어 신규 임용자는 일선 투입 전에 충분한 업무능력을 키우고 중견자는 고급 전문능력을 배양할 수 있는 교육여건을 조성하고 있다. 그리고 수요자 중심의 교육과정과 정보화 시대에 걸맞는 교육여건을 조성하기 위해 국세의 경우 다양한 과

정을 Cyber On-Line을 통한 교육을 실시하고 있는데 반해, 지방세는 서울시의 1개 교육과정을 제외하고 이를 실시하지 못하고 있어 교육과정이 열악한 실정이다.

## 나. 문제점

### 1) 교육 프로그램의 다양성 부족

국세의 경우 96개의 다양한 교육과정을 개설해 수요자 위주의 교육을 실시하고 있는 반면에, 지방세 교육프로그램은 10개 내외의 빈약한 교육과정을 개설 운영하고 있는 실정이다. 그리고 지방세 교육에 있어서도 단계별 교육과정이 필요하다고 볼 때 현행 지방세 교육과정은 과정명칭은 기본, 전문, 관리과정 등의 형태로 분류하고 있으나 실지 내용에 있어서는 지방세법 운영관련 내용에 국세관련법과 회계학 등의 일부내용을 추가하는 것 이외에 큰 차이가 없다. 그리고 교육내용이 대부분 세법해설과 세정운영에 관한 것으로 지방세제와 조세학 등에 관한 사항은 교육이 미흡한 실정이다. 비록 동 분야에 대한 전문가가 부족하고, 실무운영에 있어서는 직접적인 도움이 미약하다는 점에서 소홀히 다루어지고 있으나 장기적 안목에서 볼 때 이론교육도 중요성을 갖는다. 즉 지방세 담당공무원이 단순한 법령집행 기술자 수준이 아닌 조세전문가로서 성장하기 위해서는 실무와 이론교육의 병행이 요구된다는 것이다.

### 2) 장기 교육운영계획 미흡

지방세 환경이 급변하고 있음에도 중앙과 시·도 교육원의 지방세 관련 교육편성표를 살펴보면 '96년의 교과과정과 '03년 현재의 과정이 거의 유사

하게 편성되어 있다. 즉 예전부터 실시해오고 있는 교육과정 범위 내에서 더 이상 발전하지 못하고 동일선상에서 한정된 교육만 실시하고 있다는 것이다. 이는 지방세 분야에 대한 식견이 있는 전담인력에 의해 교육계획이 수립·시행되지 못하고, 교육원의 일반 교육계획 담당자에 의해 단순히 직무교육 수준에서 이루어진데서 비롯된 것이라 판단된다.

### 3) 교육의 실효성 확보를 위한 인센티브 미흡

교육의 성과를 극대화하기 위해서는 교육결과에 따른 인센티브를 도입할 필요가 있다고 본다. 즉 교육성적 우수자에 대하여 특별한 인센티브를 부여함으로써 교육에 대한 관심을 제고시키자는 것이다. 물론 현재도 성적우수자에 대하여 일부 포상을 실시하고 있으나 이것만으로는 부족하다고 볼 때 인사상 또는 도와 중앙의 지방세관련 공무원 충원시 우선권을 부여하는 등 다양한 인센티브 방안을 검토해볼 필요가 있다.

## 제4장 지방세정의 발전과제

### 제1절 목표와 기본방향

#### 1. 지방세정 개혁의 목표

조세의 주요 기능이 지방자치단체가 필요로 하는 재원을 조달하는 것이고, 세정은 세제를 실제 운영하는 고도의 전문적 집행기술이라 할 수 있다. 지방세관련 세제와 세정은 시대의 흐름에 따라 많은 변화를 겪어왔고 변화에 부응하기 위해 많은 개혁을 단행해 왔다. 본 연구의 주된 목적이 변화된 시대적 여건에 적절히 대응할 수 있는 세정환경 조성에 있다고 보고 성공적인 세정개혁을 위한 목표와 전략을 구상해 보면 <그림 4-1>과 같다.

세정개혁의 기본목표는 「지방분권 시대에 부응하는 세정개혁」이라 하겠다. 이러한 기본목표를 달성하기 위해 「안정적 지방재정 지원」, 「편의적 납세만족 구현」, 「과학적 세정환경 조성」, 「참여적 납세의식 제고」 4가지 세부목표를 지향하는 세정개혁이 이루어져야 한다고 본다.

첫째, 「안정적 지방재정 지원」이라 함은 건전한 지방재정 운영의 충실성을 확보할 수 있는 세정을 말한다. 실천전략은 국세와 지방세간 합리적 세수배분 및 과표현실화·신세원발굴 등 자구노력 강화, 세무조사·징세업무 등의 능률적 개선 등의 방안모색이 필요하다.

둘째, 「편의적 납세만족 구현」은 신고·납부 또는 권리구제 면에서 납세자에게 최대한 편의를 제공하는 세정을 말한다. 이를 위해서는 과세권자 위주의 세무행정 운영에서 벗어나 납세자 위주의 세정개편이 이루어져야 한다

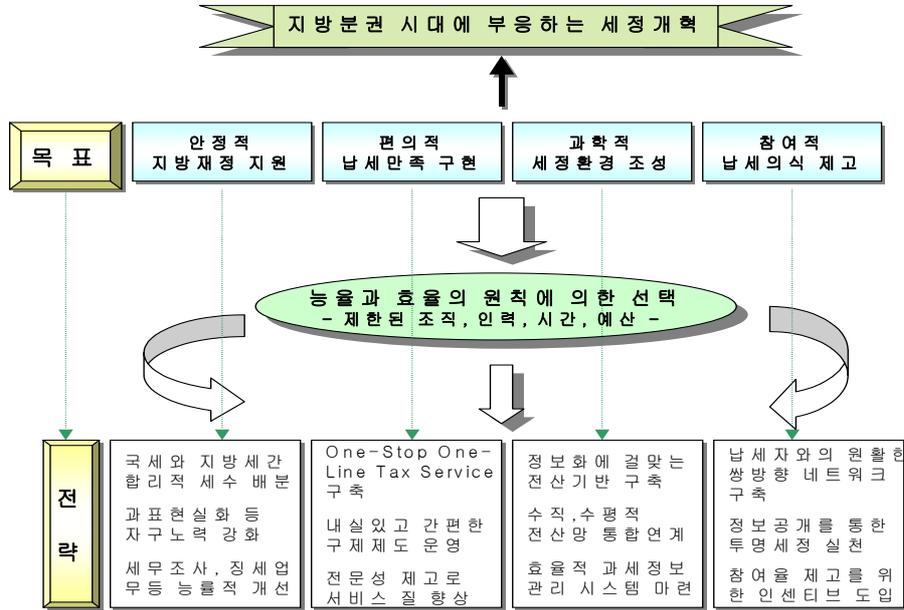
는 것이다. 목표달성 위한 전략은 One-Stop One-Line Service 시스템 구축, 납세자 권리구제에 있어 절차의 간편성·독립성 제고, 담당자의 자질과 전문성 제고를 통한 서비스 질 향상 등의 방안모색이 필요하다.

셋째, 「과학적 세정환경 조성」은 제한된 인력과 예산상의 한계를 극복하고 정보화 시대에 부응하기 위한 전산·정보세정시스템 환경을 구축하는 세정을 말한다. 실천전략은 먼저 정보화 환경에 맞는 전산장비와 통신망 등 시스템 H/W 기반을 구축하는 것이다. 다음으로 광역·집중화되어 가는 정보화의 흐름에 맞추어 중앙·광역·기초자치단체간의 수직·수평적 연계를 통한 지방세종합전산망의 구축전략이 필요하다. 또한 과도한 업무비중을 차지하고 있는 과세정보 관리시스템을 보다 전산화된 방향으로 대폭 혁신하기 위해 업무처리방식의 디지털화, 과세정보 전산분석 시스템 구축 등의 방안이 모색되어야 할 것이다.

넷째, 「참여적 납세의식 제고」는 납세자가 지방세정에 적극적으로 참여하도록 함으로써 궁극적으로 납세순응 비용을 최소화하고 성실납세 풍토를 조성하기 위한 세정이라 할 수 있다. 전략의 모색은 납세자와 과세권자간 원활한 쌍방향 네트워크 구축 및 세무정보 공개를 통한 열린세정 구현, 참여율 제고를 위한 효과적인 인센티브 부여 방안 등이 검토되어야 할 것이다.

위와 같은 지방세정개혁의 목표와 전략을 원활히 달성하기 위해서는 조직과 인력, 운영체계 등이 전제되어야 현실성이 있다고 볼 때 제3장에서 살펴본바와 같이 그 수준은 매우 열악한 현실이다. 이에 지방세 조직과 인력의 활성화 방안이 초점을 두고자 하며, 부수적으로 기능별 업무개선방안도 함께 구상해보고자 한다.

〈그림 4-1〉 지방세정 개혁의 목표와 전략



## 2. 조직측면 개편의 기본방향

세무행정 조직측면의 개편은 크게 5가지 방향에서 살펴보고자 한다.

첫째, 세제개혁을 통한 지방분권을 선도할 수 있는 조직체계 구축이다. 대안은 참여정부의 지방분권정책에 부응하는 지방세제 개편에 적극적으로 대응할 수 있는 조직과 인력을 강화하는 것과 중앙세무조직의 위상제고를 통한 일선 자치단체 세무행정 지원능력 배양 등을 검토해보고자 한다.

- 둘째, 지방자치단체의 과세자주권 확대를 위한 기능보강이다. 대안은 과표현실화 추진, 탄력세율 활성화, 신세원 발굴 등 지방의 과세자주권 확대를 위한 기능강화에 있어 이를 전담 수행할 조직신설 방안을 검토해보고자 한다.
- 셋째, 납세자 권리보호와 납세서비스확대를 위한 납세자 위주의 조직개편이다. 대안은 납세자권리 강화를 위한 독립된 지방세 구제조직 신설과 과세권자 중심에서 납세자 편의중심으로의 조직전환 차원에서 검토해보고자 한다.
- 넷째, 21C 정보화 환경과 연계된 과학적 조직설계이다. 대안은 전산화와 연계된 효율적인 인력관리 체계구축과 'One-Line One-stop Service' 제공을 위한 전산조직의 연계방안을 검토해보고자 한다.
- 다섯째, 전문화 촉진과 내부조직 혁신을 통한 세정조직의 활성화이다. 대안은 전문화 지원을 위한 교육·연구관련 조직과 인력 강화와 내부조직 활력을 위한 업무의 적정배분과 인센티브 활성화 차원에서 검토해보고자 한다.

### 3. 운영측면 개편의 기본방향

세무행정 운영측면에서 개선방안 도출은 두 가지 기본 전제를 기초로 검토해 보고자 한다. 하나는 전산화 측면이고 다른 하나는 전문화측면이다. 전산화는 과세정보관리, 통계작성, 정보분석, 체납관리 등의 업무에 있어 획기적인 효율을 기할 수 있다는 점에서 중요한 기본전제가 되어야 할 것이다. 전문화는 세무담당공무원의 업무능력 향상을 기하는 전제조건이면서 질

좋은 납세서비스 제공할 수 있는 기틀이라는 측면에서 중요하다. 이를 토대로 세무행정 운영측면의 발전방안을 살펴보면 <그림 4-2>와 같다.

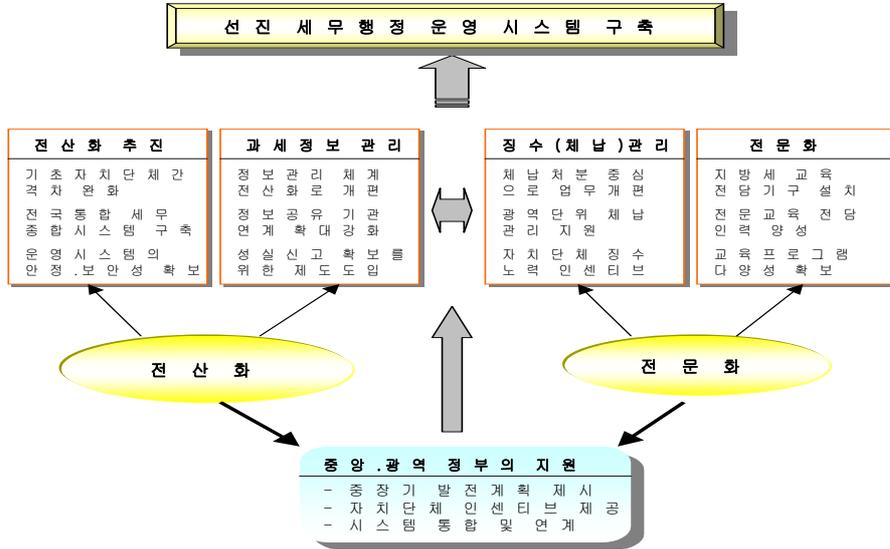
첫째, 「과세정보관리」의 발전방안은 정보관리 체계의 전산화 추진과 정보공유기관의 연계망을 구축하는 측면에서 검토해 보고자 한다. 더불어 과세정보의 성실한 신고·제출을 유도할 수 있는 제도적 장치의 마련도 함께 검토해 보고자 한다.

둘째, 「징수(채납)관리」는 기존 징수체계를 개선하여 채납처분 중심으로의 전환을 검토하는 방향에서 발전안을 모색해 보고자 한다. 또한 광역단위 징수조직 신설을 전제로 한 동 조직의 효율적인 운영방안과 징수노력 활성화를 위한 실효성 있는 인센티브 강화방안도 살펴보고자 한다.

셋째, 「전산화 추진」은 단기대안으로 현행 지방자치단체간의 전산화 수준의 격차를 해소하기 위한 방안을 모색해 보고, 장기대안으로 전국통합전산망구축의 필요성과 현실성을 검토해보는 한편, 이러한 집중화에 따른 시스템의 안정과 보안을 강화할 수 있는 방안도 함께 살펴보고자 한다.

넷째, 「전문화」는 지방세 담당자의 자질향상과 전문가 육성을 위한 교육전담 기구의 설치방안을 모색해 보고, 전문강사인력 육성을 위한 대안도 함께 살펴보고자 한다.

〈그림 4-2〉 세무행정 운영측면 개편의 기본 방향



## 제2절 지방세정 조직의 발전과제

### 1. 중앙부처

중앙부처 지방세관련 조직과 인력을 강화하는 것이 현행 지방세정발전을 위해 시급한 과제임을 앞서 제시한바 있다. 여기에서는 확대 또는 개선되어야 할 기능을 살펴보고 이를 바탕으로 중앙부처 지방세 조직체계의 개편안을 구상해 보고자 한다.

### 가. 조직위상 상향조정을 통한 세정발전 계기 마련

행정조직의 발전을 좌우하는 현실적인 요소중의 하나가 조직의 위상이라고 할 수 있다. 조직의 위상이 높을수록 정책의 반영도 측면에서나 인력관리에 있어 유리한 입장에 설 수 있기 때문이다. 우리나라와 같이 행정조직이 관료제 성격이 강한 경우 객관적인 조직 위상의 척도는 통상 해당조직의 최고직급의 위치와 구성원의 수에 의해 평가되고 있다. 이러한 측면에서 현행 지방세정 발전에 있어 중요한 과제는 지방세 업무를 총괄·지원하는 중앙부처 지방세 조직의 위상확대와 전문화의 선행이라 할 것이다.

이에 지방세제국에서 지방세제관으로 격하된 조직을 격상시킴으로써 행정부내에서는 물론 국세와의 대응관계에 있어 위상이 확보되어야 할 것이다. 국세와 동일하게 실(1급) 조직으로 편성하는 데는 현실적으로 어렵다고 볼 때 적어도 과거의 국(2급) 수준으로 강화개편 될 필요가 있다. 즉 국세의 심의관과 유사한 직급이상으로 강화시킴으로써 정책조율 및 반영 있어 불합리한 요인들을 제거하는 등 지방세정 발전의 기초를 다질 필요가 있다.

### 나. 지방세제개편 등 추가 행정수요에 부응하는 조직보강

지방분권의 일환으로 국세와 지방세의 조정, 지방소득·소비세의 신설, 보유과세의 강화 등 지방세제개편의 논의와 더불어 세제연구관련 행정수요가 증대하고 있다. 이에 지방세 전문화를 위해 세목 담당인력 보강과 국세의 경우처럼 세목의 특성에 맞게 조직을 확대 개편할 필요가 있다. 세제환경 변화에 대응할 수 있는 조직강화방안을 구상해보면 다음과 같다.

현행 지방세 세목을 세분화하여 세제성격별로 분류하여 과 단위로 조직을 확대·개편하는 방안이다. 이를 위해 현행 세제 1·2담당을 과 단위로

개편해 재산세제과와 소득·소비세제과를 신설하자는 것이다. 재산세제과는 총괄담당(세제국 총괄 조정), 거래세제담당(취·등록세), 토지세제담당(종합토지세 및 부가증세), 건물세제담당(재산세 및 부가증세)을 두어 재산세제에 대한 제도입안과 총괄조정업무를 수행하도록 하는 방안이다. 소비·소득세제과에는 소득세제담당(지방소득세, 주민세, 농지세, 사업소득세 등), 소비세제담당(지방소비세, 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세, 자동차세 등), 정책세제담당(비과세감면, 감면조례, 조특법, 등), 세제지원담당(국세관련세제연구, 국세와 지방세 조정, 외국세제연구, 외국과의 조세조정 등)을 두어 소비·소득세제와 국세와 조정 등의 업무를 수행하도록 하자는 것이다.

#### 다. 납세자권리보호 강화를 위한 독립된 구제기구 신설

지방세 심사청구를 세무소송에 있어 필수적 전심절차로 규정한 사항을 위헌결정함에 있어 주요 사유 중 하나가 심사기관의 독립성·중립성이 부족이었다. 또한 준사법적 전심절차도입으로 행정수요가 증가하게 되었다. 이에 현행 심사부서를 분리·독립된 조직으로 편성하고 인력을 보강할 필요가 있다. 동 조직은 국세의 국세심판원 조직의 형태처럼 지방세제국과 분리된 조직으로써 지방세심사원(가칭)을 설치하는 방안이다.

#### 라. 보유과세 강화에 따른 전담기구 설치

종합토지세의 이원화, 과표현실 추진, 주택에 대한 토지·건물통합방안 등 정책세제 측면에서 보유과세 개편에 대한 다양한 의견들이 제시되고 있고 동 분야에 대한 많은 연구가 필요할 것으로 예상된다. 특히 과세대상 평가와 관련된 업무량이 급증할 것으로 보여진다. 그러나 이러한 업무를 전담

수행할 기구가 없는 실정으로 제도개혁의 실효성에 대한 문제가 제기되고 있다. 이에 동 업무를 수행할 수 있는 조직과 인력강화가 요청된다.

#### 마. 지방자치단체 및 납세자 지원업무 강화

지원·조정업무를 수행하는 중앙단위 조직과 인력상의 미흡은 세정발전에 있어 국세조직과의 격차를 심화시키는 요인이 되고 있다. 전문화·체계화된 시스템 하에서 통일된 지원이 이루어지는 조직과 인력상의 한계로 이를 수행하지 못하는 조직간의 발전 가능성은 격차가 있을 수밖에 없기 때문이다.

이에 지역 간 균형 있는 지방세정 발전과 체계적인 조직기틀을 마련하기 위해 지자체 세정업무 지원을 위한 조직과 인력의 보강이 시급하다 할 것이다. 방안은 현행 지방세정담당관내 지방지원담당 조직을 신설하고 인력을 확보하는 것이다. 동 부서의 주요업무는 지방자치단체 지원 및 조정·감독, 선진세정기법 개발 보급, 업무관련 지침·예규 등의 입안, 지방세담당공무원 교육 지원 등에 관한 사항일 것이다.

질의회신과 세무상담은 현행 중앙부처 지방세정 업무중 많은 비중을 차지하고 있다. 그러나 현행 지방세조직은 이를 수행할 별도의 조직이 없고 세목별 담당자가 타 업무와 병행하여 업무를 수행하고 있는 실정이다. 이로 인해 납세자지원시책 개발·보급, 납세홍보, 납세안내 등의 업무가 소홀히 다루어져 편익위주의 세정구현에 한계를 드러낼 수밖에 없다.

이에 중앙부처 내에 납세지원을 위한 별도의 조직과 인력을 배치함으로써 실효성 있는 납세서비스의 강화와 더불어 세목담당자의 업무량 과중을 완화시킬 필요가 있다. 신설된 조직의 주요기능은 전화상담 및 답변, 납세자 편의시책 개발, 납세자 고충상담, 지방세 민원 제도 운영, 지방세 홈페이지 개설·운영, 납세절차 개선 등에 관한 것이 될 것이다.

### 바. 지방세 홍보업무 강화

최근 들어 지방세의 역할과 비중이 강화되고 있는 추세이고, 지방분권의 강력한 추진과 맞물려 정책적인 면에서도 강조되고 있다. 이에 언론대응과 납세의식 제고, 여론형성 차원에서 세정홍보는 중요한 위치를 차지하고 있다. 그러나 지방세 조직은 세정과내 1명이 타 업무와 겸해서 홍보업무를 담당하고 있는 실정이다.

이에 지방세에 대한 관심도 제고와 언론 대응력 제고를 위해 전문인력이 강화되어야 할 것이다. 업무는 신설된 납세지원담당에서 담당하고, 인력은 외부 전문가를 확보하거나 전문기관 교육과정을 이수토록 하는 방안이 필요하다. 주요기능은 지방세 관련 일반홍보는 물론, 언론보도와와의 대응력 강화도 절실하다. 이유는 왜곡된 정보로 인한 납세자의 세정불신은 결국 납세자 순응비용의 증가와 조세저항을 가져오기 때문이다. 그리고 현행 기초자치단체 수준에서 실시하는 소규모 형태의 홍보는 중앙차원의 대규모 홍보가 효과성이 높다할 것이므로 전국단위 홍보는 중앙부처에서 전담할 필요가 있다. 또한 홍보면에서 많은 인력과 예산을 투입하고 있는 국세와의 전략적 연대강화도 적극 추진해볼 가치가 있다.

### 사. 지방세전산 관리조직 강화

전산화가 세정환경에 미치는 영향이 지대하고 전산환경도 집중·연계화가 급속히 추진되고 있어 장기적으로는 전국단위의 지방세 통합전산망 구축이 요구된다. 특히 기초자치단체간의 지방세 전산화 추진실태를 보면 자치단체간 수준의 격차가 시간이 지날수록 심화되고 있는 실정이다. 이러한 문제를 해결할 수 있는 방안을 사실상 기초자치단체 내에서 찾기 힘든 실정이

므로 중앙차원에서 이를 지원할 필요가 있다. 즉 중앙차원에서 현행 자치단체의 전산화 수준과 자치단체 재정상태 등을 감안하여 재정상 어려움을 겪고 있는 지자체에 대하여는 보조사업 형태로 이를 지원하자는 것이다.

그리고 지방세정담당관실내 세정전산담당에서 전산담당을 분리 개편하여 전산업무를 전담하도록 조직을 강화할 필요가 있다. 인력충원은 민간분야의 아웃소싱을 고려해볼 가치가 있다. 이유는 현재 지방세 관련 시스템 개발업무를 대부분 민간업체에서 대행하고 있으므로 동 분야의 전문가를 확보하여 전문성을 강화시킬 필요가 있기 때문이다.

#### 아. 지방교부세 재정수입액산정 업무의 이관

지방자치단체의 지방세에 대한 관심제고와 세수예측에 대한 전문성을 확보하기 위해서는 현행 지방교부세 담당부서에서 수행하고 있는 지방재정수입액 산정업무를 지방세 담당부서로 이관하는 것을 검토해볼 필요가 있다. 이 경우 지방재정수입액 산정방법, 인센티브 항목 및 규모 등에 대한 결정권도 부여되어야함은 물론이다. 이와 같은 업무분장은 지방자치단체의 지방세에 대한 관심도제고를 위한 수단으로서 활용가능성이 크기 때문이다.

이관된 업무는 세정담당관실내 신설되는 지방세지원담당에서 수행토록 하여 효과적인 지방자치단체 지원체계 구축과 더불어 자치단체의 지방세 수입확보를 위한 자구노력을 유인하도록 하는 방안을 검토해볼 필요가 있다. 다만, 이러한 지방재정수입액 결정권한이 새로운 지방통제 수단으로 변형되지 않도록 기존보다 더 객관적인 세수예측 기법개발이나 인센티브항목 적용이 요구된다 할 것이다.

### 자. 중앙부처 지방세조직 구상(안)

앞서 제시한 내용을 종합적으로 고려해 중앙부처 지방세 조직을 구상해 보면 <그림 4-3>과 같다. 신설조직은 세제국, 재산세제과, 소득·소비세제과, 지방세심사관, 과표담당, 지원담당, 전산담당이 해당된다.

먼저 현행 지방세제관(3급)을 지방세제국(2급)으로 위상을 높이고 세제과 내에 두었던 심사업무를 분리하여 지방세심사관(원) 조직을 신설하여 확대 개편함으로써 독립성을 확보해야 할 것이다. 지방세 심사관(3·4급) 산하조직은 심사3담당을 신설하여 조직과 인력을 강화할 필요가 있다. 다음으로 세목별 세제업무는 과단위(3·4급)로 확대·개편해 2개과를 신설하고 산하에 각각 4개담당을 두도록 하는 것이다.

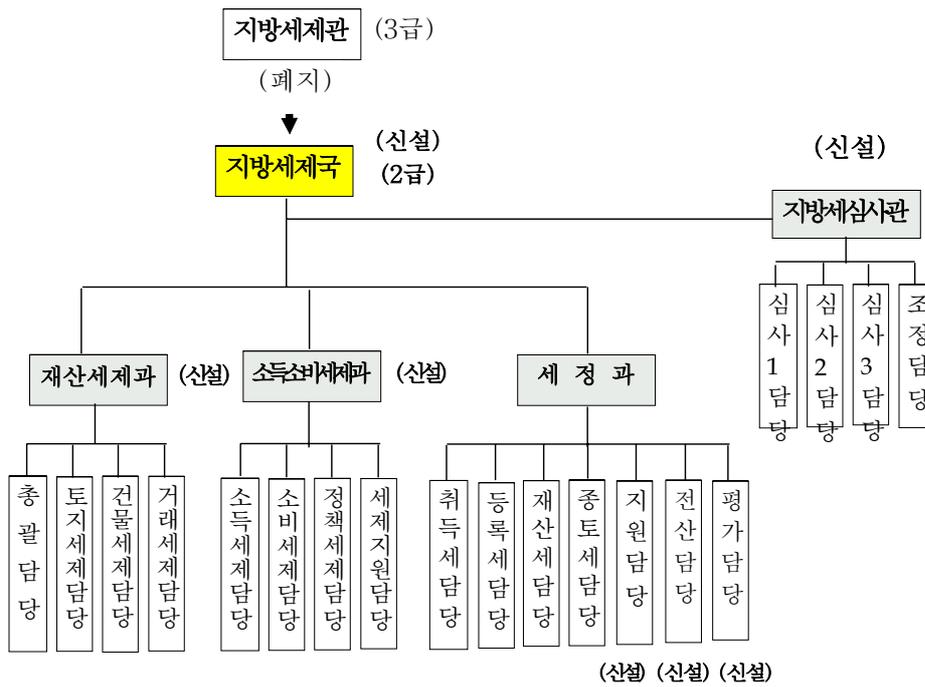
세정과의 경우에는 기존의 세정전산담당업무를 확대 개편하여 납세지원·지방지원담당, 지방세전산담당, 평가담당을 신설하여 조직과 인력을 강화할 필요가 있다. 강화된 조직은 기존의 세무상담 등 세목별 담당업무의 일부를 신설부서에 이관하여 업무량과중을 완화하고, 납세자와 지방자치단체 지원업무를 강화하는 방안이다.

이와 같은 중앙부처의 지방세 조직과 인력을 강화하는 주장은 중앙의 권한과 인재를 지방으로 이양하자는 분권의 취지와 다소 상충되는 것처럼 보일 수 있다. 그러나 이는 지방세 분야의 특수성에 기인한 결과로, 중앙부처의 권한강화라기보다는 지방에 대한 지원능력 제고와 지방분권에 따른 지방세 위상을 정립하는 기반이라는 점에서 해석되어야 할 것이다. 즉 세정환경이 열악한 자치단체에 대한 지원능력 배양은 지역균형발전이라는 국정취지에서 바라보아야 한다는 것이다.

또한 정부혁신지방분권위원회에서 추진중인 현행 중앙부처 업무조정에 있어 행정자치부의 경우 인사, 지방양여금, 소방업무 등을 타 부처로 이관

할 계획이라는 점을 고려한다면, 이제는 그동안 미흡했던 중요업무에 대한 조직과 인력을 집중·보강해야할 필요가 있다. 이에 지방세 조직의 강화는 행자부의 내부역량강화를 위한 대안이라 하겠다.

〈그림 4-3〉 중앙부처 지방세조직 구상(안)



## 2. 광역자치단체

광역자치단체는 통상 지방세 과징업무를 기초자치단체에 위임하여 처리하고 있다. 이로 인해 조직과 인력 배치에 있어 많은 제약이 있으므로 발전

안의 검토는 광역자치단체의 역할정립에 중점을 두어야 할 것이다. 이에 조직보강의 필요성이 있는 기능에 대하여 살펴보고 이를 토대로 광역자치단체 세정조직의 강화방안을 구상해보고자 한다.

### 가. 세무조사 기능의 강화

위임업무의 지도·점검과 기초자치단체 세무조사의 한계점을 극복하기 위해 광역단위 세무조사기능이 중요함에도 조직과 인력이 미흡하다는 문제점을 지적한바 있다.

그런데 조직과 인력을 강화하는데는 표준정원제도 등에 의해 많은 제약을 받고 있는 실정이다. 가능하다면 광역자치단체내에 세무조사 담당부서 인력을 확대하는 방안을 모색하되, 한계가 있다면 기초자치단체 인력을 활용한 테스크포스조직(TF조직)을 구성·운영하는 방안을 제시해 본다. 이유는 전문성이 높은 광역자치단체 세무조사 인력과 기초자치단체 인력이 함께 세무조사 업무를 수행할 경우 자연스럽게 기초자치단체의 세무담당공무원의 전문성 제고와 광역단체의 조사인력의 충원 효과가 있기 때문이다. 또한 자치단체간 세정업무에 대한 상호교류의 기회가 마련되 지자체간 비교·평가를 통한 업무발전에도 도움이 되리라 판단된다.

광역단위 세무조사 TF팀의 운영방법은 광역단위 직원을 팀장을 하고 5명내외 인원으로 팀을 편성하여 연간계획에 의해 각 기초자치단체의 세무지도·조사업무를 수행하는 방법이다. 팀원의 구성에 있어 초기에는 지역별 여건이 유사한 자치단체를 하나의 팀으로 구성하는 형태에서 중·장기적으로는 지역별로 혼합하는 방식이 업무습득과 활용측면에서 유리하다고 판단된다. 조직운영에 따른 경비는 일괄 광역단위 예산에 편성하는 것이 기초자치단체의 부담을 경감시키리라 판단된다.

동 TF조직 운영은 전문성이 미흡한 기초자치단체 인력 활용에 따른 업무의 능률성 저하, 인력 파견에 따른 기초자치단체 인력난, 추가적인 경비의 부담 등의 문제가 예상된다. 그러나 기초자치단체 세무조사 전문인력의 육성, 기초차원의 세무조사의 한계점을 극복, 세무조사 강화를 통한 세수증대 등 단점보다는 장점이 높게 예상된다는 측면에서 큰 무리는 없으리라 판단된다.

TF 조직의 운영은 필요시마다 팀을 조직하여 세무조사업무를 추진하고 업무가 마무리되는 경우 해체되는 방식이다. 이러한 TF조직은 임시조직이므로 특별한 사무공간을 필요로 하지 않고 조사대상 기초자치단체에 임시로 설치·해체하는 형식을 취하게 되므로 광역단체나 기초자치단체 모두 인력 관리에 대한 부담감은 없으리라 판단된다.

#### 나. 광역단위 징수팀의 신설 및 실효성 확보

최근 들어 일부 광역자치단체에서 광역단위 특별징수팀을 신설하여 높은 체납액 징수실적을 거양하고 있으며 이러한 추세가 타 자치단체에도 확산되고 있는 추세이다.

먼저 동 특별징수팀의 필요성을 살펴보면 ① 고액체납자의 경우 재산추적·체납처분 절차수행 등에 있어 전문성 요구된다는 점 ② 압류재산 공매 처분 등 전문성이 요구되는 분야에 대한 기초자치단체 지원이 필요하다는 점 ③ 광역단위의 규모적인 징수조직 편성·운영은 체납자의 납세의식을 제고시키는데 효과적이라는 점 ④ 전문 인력의 집중적 활동을 통한 업무의 효율성이 증대될 수 있다는 측면에서 장점이 있다.

반대로 기초자치단체와 광역단체간의 업무의 중복으로 인하여 비효율이 발생할 수 있다는 점, 기초단위 징수조직이 위축되 상대적으로 세입에 대한

책임성이 결여될 수 있다는 점, 징수교부금의 배분상의 문제가 발생할 수 있다는 점, 지방세전산 네트워크 구축 등 실제 세정운영에 있어 혼잡을 유발할 수 있다는 단점도 내포하고 있다.

판단컨대 동 조직의 효과성이 높은 것이다라는 확신하는데는 한계가 있으나 대체적으로 단기적으로는 가시적인 효과가 있으리라 판단된다. 왜냐하면 일단 규모·집중적 업무처리 형태는 능률성이 높게 나타나는 것이 일반적이고, 고액채납자에 대한 전문적 관리로의 지방세정 운영방식의 전환이 요구되고 있기 때문이다. 또한 현행 기초자치단체별로 추진하고 있는 압류재산 자체공매는 발생건수가 적고 전문성의 한계로 차량 등 일부 재산에 한해 추진되고 있어 비능률적이라고 볼 때, 광역단위에서 이를 통합 운영함으로써 효율성 확보는 물론 매각재산의 범위도 다양화함으로써 기존보다 더 효과적인 환가처분 업무를 수행 수 있기 때문이다.

이에 광역단위 특별징수팀의 신설을 전제로 동 조직의 구성과 기능에 대하여 방안을 제시해 보면, 먼저 조직의 형태는 현행 서울시의 경우처럼 각 기초자치단체 파견인력을 구성원으로 하여 지역별로 팀을 구성방식이 무난해 보인다. 업무의 범위는 지역별 고액채납자관리를 기본으로 하고 공매전담·채납재산추적 업무도 동시에 수행하는 것이 바람직하다할 것이다.

이관대상 채납액에 대한 선정은 다소 신중을 기할 필요가 있다고 본다. 왜냐하면 자칫하면 업무중복이나 업무절차의 복잡성을 유발할 수 있는 요인들이 많기 때문이다. 인별 금액별 이관이 업무의 효율성 측면에서 바람직하기는 하나 징수권의 한계, 징수위임상의 법적문제, 징수교부금 산정상 문제점 등 현실적인 문제로<sup>38)</sup> 인하여 일정금액 이상 광역세(광역시세·도세 중

38) 지방세법 제4조 규정에 의하면 지방자치단체의 장은 이 법에 규정된 그 권한의 일부를 다른 지방자치단체의 장에게 위임 또는 위탁할 수 있도록 되어 있고, 대부분의 광역단체는 시·도세 조례규정에 시·도세부과징수에 관한 사무를 따로 규정하

시·군·구세에 병기되는 세목 제외)를 대상으로 하는 것이 현실적인 대안이다. 그러나 동 조직을 장기적으로 계속 유지할 계획이라면 제도를 개선해 전 세목에 걸쳐 인별·금액별 이관이 이루어져야 업무의 중복 없이 효율적인 징수체계를 확보할 수 있다. 이유는 동 업무 총원인력의 경우 파견형식을 취하고 있어 인건비 등이 기초자치단체에서 지급되고 있는 상황에서 광역세 만을 대상으로 한다면 양 조직간의 마찰의 우려가 있다는 점과 체납액 징수시 일부세목만을 대상으로 징수하는 것은 효율성이 떨어지기 때문이다.

위임의 형태에 있어서는 사후 징수책임에 대한 분쟁을 피하기 위해서는 완전위임의 형태를 취하는 것이 바람직하다. 그리고 이관시기는 부과고지후 독촉기간이 만료되고 일정기간이 경과한 후(예: 연도폐쇄기 이후)에 이관하는 것이 업무의 혼선을 줄일 수 있다. 체납 및 결손처분 업무처리는 시·도지사의 명의로 수행하되, 징수한 체납액에 대한 세입처리는 기존과 같이 기초단체를 거쳐 광역단체 금고로 송금되는 방식을 취하는 것이 합리적이라고 판단된다. 왜냐하면 납세 고지서의 발행이 기초자치단체의 장에 의해 이루어

---

고 있는 것을 제외하고는 당해 과세객체의 소재지를 관할하는 시·군·구청장에게 위임하여 처리하고 있다. 이에 시·도세의 징수권은 사실상 기초자치단체장에게 주어져 있기 때문에 시·도에서 직접 징수권을 행사하기 위해서는 조례상에 위임에 대한 예외 규정을 두어야하고 시·군·구세를 시·도에 위임하기 위해서는 해당조례를 신설하여야하나 위임이 가지고 있는 성격이 상급단체에서 하급단체로의 위임을 의미하고 있어 하급단체(기초단체)에서 상급단체(광역단체)로의 위임은 논란의 여지를 지니고 있다할 것이다. 그리고 위임시 업무처리에 따른 징수비용을 징수교부금 형태로 지급하고 있어 이에 대한 제도상의 문제도 해결해야하는 현실적인 문제점이 있다. 서울시의 경우 위임에 대한 예외규정으로 시세조례 제6조제3항 제2호에 '구청장이 부과한 시세 중 건당 오백만원(가산금 제외) 이상의 금액을 체납(과년도분에 한한다. 이하 이 조에서 같다)한 자의 당해 자치구에 체납된 시세. 다만, 구세에 부가 또는 병기하여 고지되는 시세와 부과한 회계연도 폐쇄일 현재 소송계류 중이거나 회사정리절차에 의하여 정리채권으로 확정된 시세는 제외한다'라는 규정을 두고 있다.

졌고 기초자치단체의 전산상에 세입정리가 필요하며 동 수납액은 징수교부금과 재정교부금 산정시에 포함되어야하는 점 등을 고려해야 하기 때문이다.

그리고 동 조직을 운영하기 위해서는 보다 세밀한 광역단위 전산체납관리 프로그램이 개발이 요구된다. 기본적으로 자치단체 체납관리 프로그램과 광역단체 프로그램이 연계되어야하고 압류관리 등에 있어서도 상호확인이 가능한 시스템 구축이 선행되어야 한다. 물론 고액 건에 대한 체납세만 광역단위로 이관한다고는 하나 업무추진에 있어서는 모든 체납액에 대하여 징수권을 확보할 수 있도록 광역과 기초단체간 긴밀한 협조구축이 선행되어야 할 것이다.

동 조직은 조직편성에 있어 TF조직과는 달리 지속성이 확보될 수 있는 조직체계를 갖출 필요가 있다. 왜냐하면 세무조사의 경우에는 단기간에 업무처리가 가능하나 체납액 징수는 재산추적, 압류, 공매, 청산 등의 절차가 필요하므로 상당한 시일을 요하기 때문이다. 이에 광역자치단체내에 당해 조직과 인력이 근무할 수 있는 공간과 장비를 갖춘 상설조직으로 구성·운영하는 것이 바람직하다. 또한 인력이 파견형식을 취하고 있음으로 장기간 활용하는데는 기초단체와 충분한 협의가 요구되고, 도 부의 경우 거리상의 한계 등 제약조건에 대한 검토가 선행되어야 할 것이다.

#### 다. 광역자치단체 지방세 조직위상의 제고

기초자치단체를 조정·지원한다는 점을 고려한다면 광역단위 지방세 조직의 위상은 매우 낮은 현실이다. 특히 일부 도의 경우에는 구조조정 과정에서 과단위로 편제되었던 조직이 담당단위로 축소되어 예산 또는 회계부서와 함께 편성되어 있는 실정으로 기초자치단체의 조직 위상보다 낮은 사례가 있다.

그러므로 담당단위로 편성된 광역단위 지방세 조직의 위상제고와 더불어

조직의 독립성 확보는 지방세정발전의 당면과제라 하겠다. 이에 광역단위 지방세 조직은 적어도 과 단위 이상의 독립된 조직으로 편성되어야 할 것이고 업무도 단순히 중앙과 기초의 전달수준이 아니라 실제 기초지방자치단체 지원·조정업무를 효과적으로 수행할 수 있도록 개편되어야 할 것이다.

## 라. 평가업무의 강화

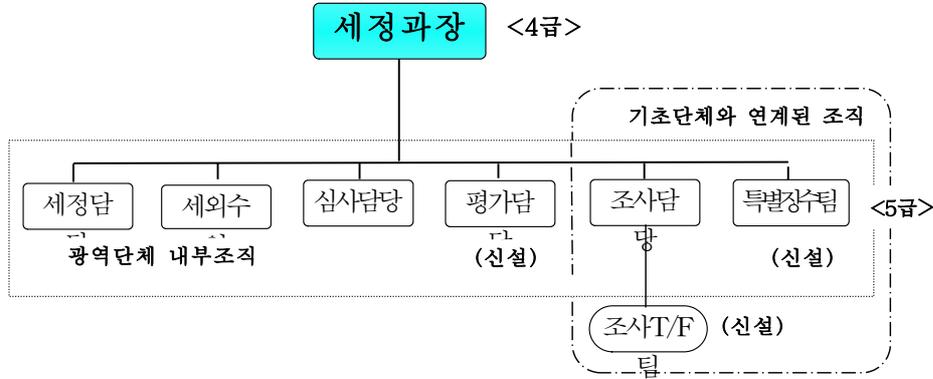
부동산 보유과세 강화 방침에 따라 평가업무의 중요성이 강조되고 있는 시대적 환경변화에 적절히 대응하기 위해서는 평가업무를 수행하는 조직과 인력이 필요하다. 이에 중앙부처 개편안에 맞추어 시·도의 경우에도 토지와 건물 평가업무를 전담 수행할 수 있는 기구와 인력강화가 요청된다.

## 마. 광역자치단체 세무조직 구상(안)

위에서 제시한 내용을 토대로 현행 광역단체 지방세 조직의 개편안을 구상해 보면 <그림 4-4>와 같다. 동 조직의 개편안은 과 단위로 편성된 광역단체 지방세 조직을 대상으로 하였다.

개편안의 주요내용을 살펴보면 먼저 세정, 세외수입, 심사, 세무조사 조직은 기존과 같이 편성하되 세정부서의 인력을 보강하여 기초단체 지원업무를 강화하여야 할 것이다. 신설기구는 평가업무담당 조직과 세무조사업무를 강화하기 위한 세무조사 TF팀, 광역단위 징수업무를 수행하는 특별징수팀이다. 세무조사 TF팀은 기초자치단체와 연계된 임시조직이라 할 수 있으며, 특별징수팀은 기초자치단체와 연계된 광역단체내부 상설조직이다.

〈그림 4-4〉 광역단체 지방세 조직 구상(안)



### 3. 기초자치단체

지방세정에 있어 기초자치단체 조직이 부과·징수업무를 대부분 수행하고 있다는 점에서 조직과 인력관리는 매우 중요하다. 그러나 국세 조직과 비교시 중앙과 광역자치단체의 지방세 조직이 상당히 열악한 반면에 기초단체 조직은 큰 차이가 없는 것으로 나타나고 있다. 이에 지방세정발전을 위한 대안마련에 있어 기초자치단체 지방세조직 시스템의 효율화 방안 마련이 시급한 과제라 하겠다. 본고에서는 새로이 추가될 업무인력을 제외하고, 현재의 제한된 인력체계 내에서 행정수요증대와 변화에 효율적으로 대처하기 위한 조직발전 방안을 구상해 보고자 한다.

### 가. 실효성 있는 조직유형의 재 설계

현행 기초단체 조직유형에 있어 업무효율 증대를 위한 지방세 조직의 시·군본청 통합, 비리방지를 위한 부과·징수업무의 분리가 실제에 있어 당초 추구하고자 했던 목표에 적합하지 않다는 점을 지적한바 있다. 이에 다른 시각에서 업무효율과 비리방지를 위한 기초자치단체 지방세 조직의 개편안을 검토해볼 필요가 있다.

먼저 업무효율을 위한 조직체계 발전안은 조직의 시·군본청 통합보다는 크게 전산화와 민간위탁 가능성의 차원에서 검토되어야 할 것이다. 즉 기술적인 세정업무에 대한 효율성 확보는 세무조직의 통폐합 또는 단순한 세무인력의 축소보다는 업무전반에 대한 전산화를 통해 달성하는 것이 합리적이라 하겠다. 또한 공공부문의 조직과 인력 축소가 시대적인 요청이라고 볼 때 세정조직과 인력을 증가시키는데 한계가 있다. 이에 세정업무중 민간부분이 할 수 있는 분야에 대하여는 과감히 위탁하는 것이 바람직하다.

그런데 업무를 민간으로 이양하는 경우 해당 조직의 침체우려 때문에 이를 꺼려하였고, 사실상 일부 업무가 민간으로 이양된 경우 당해 조직은 축소됨과 동시에 그 위상도 함께 하락하는 것이 일반적인 현상이다. 뿐만 아니라 민간으로 이양된 부분에 대한 총괄적인 지도·감독권은 통상 그대로 존치해 업무를 이양하고도 책임만지는 문제가 있어 민간위탁에 회의적인 것이 현 공무원조직의 실상이라 할 수 있다. 그러므로 민간위탁<sup>39)</sup>에 있어 보다 시중한 접근이 필요하다.

다음으로 세무비리 차단을 위한 조직구상은 부과·징수의 업무의 절차상 분리보다는 조사·감독권의 강화와 부과업무와 세무조사업무의 분리가

39) 여기에서 말하는 민간위탁은 현행 지방세 인력부족으로 제대로 수행하지 못하고 있는 업무에 대한 민간인력의 활용을 의미한다.

바람직하다고 판단된다. 이유는 행정수행에 있어 잘못된 사항에 대한 지적은 행정내부의 절차적 통제로는 한계가 있기에 행정외부의 지도·감독권을 강화하는 것이 현실적인 대안이라는 것이다.

위와 같은 새로운 조직유형의 설계에 대하여는 후술하고자 하며, 민간위탁 방안은 세정운영분야 발전안에서 다루어보고자 한다.

## 나. 업무효율성 증대를 위한 전산시스템과 연계된 조직설계

업무 효율성 제고를 위한 조직개선안은 과거의 세목 또는 기능중심의 조직체계를 고집하기보다는 과감히 전산시스템과 연계된 조직형태로의 개혁이 필요하다.

전산시스템과의 연계된 세정조직을 구상해보면 먼저 세정업무에 대한 전산화 가능성에 대한 검토가 선행되어야 한다. 즉 지방세 업무중 전산화되었거나 전산화가 가능한 업무와 전산화가 어려운 업무를 분류하여 조직과 인력을 편성하자는 것이다. 다음으로 업무담당자의 세무전문지식 수준과 전산활용능력에 대한 검토이다. 즉 담당자능력에 적합한 인력배치를 설계하기 위함이다.

위와 같은 취지하에 지방세전산과 연계된 조직과 인력 배치안을 구상해보면 <그림 4-5>와 같다. 인력 배치에 있어 고려된 변수를 화살표로 표시하였고 이에 따라 네 가지 영역별 업무내용을 정리해 보았다.

먼저 A영역은 전문성과 전산활용 능력을 크게 요구하지 않는 분야로 일반행정업무, 서류송달, 현장징수와 같은 업무에 해당된다할 것이다. 이는 신규 채용자나 전산능력이 부족한 직원이 담당하는 것이 바람직하다.

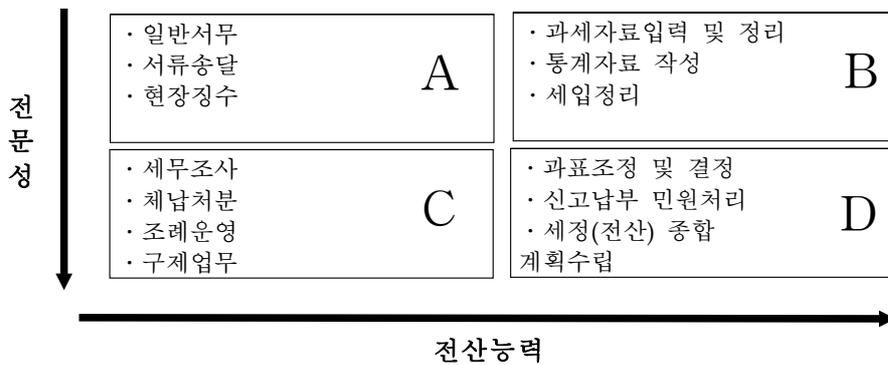
B영역은 전산활용능력을 필요로 하는 분야로 과세자료 입력 및 정리, 통계자료 작성, 세입정리와 같은 업무라 할 수 있다. 이는 전문성이 미흡하더

라도 지방세전산 활용능력이 우수한 직원이 담당하는 것이 적합하다.

C영역은 세무업무에 대한 전문지식이 요구되는 분야로 세무조사, 체납처분, 조세운영, 구제업무 등이 이에 해당된다할 것이다. 동 분야는 세무업무에 전문성이 많은 인력이 담당하는 것이 효과적이다.

D영역은 세무업무에 대한 전문성과 전산능력을 모두 필요로 하는 분야로 취·등록세 신고납부처리 등 현장민원처리, 세정(전산)종합계획 수립시행, 과표조정 및 결정 등의 업무가 이에 해당한다. 동 분야는 지방세 전반에 걸쳐 지식이 풍부하고 전산능력도 뛰어난 인력이 담당하는 것이 바람직하다.

〈그림 4-5〉 전산화와 연계된 세무인력 배치(안)



**다. 세무비리 차단을 위한 감독권의 강화 및 세무조사업무의 분리**

지방세 비리방지를 위한 현행 부과·징수업무의 분리는 현실상 그 실효성이 미흡하다. 이에 현실성 있는 비리방지 효과를 거둘 수 있는 대안은 감독권의 강화와 세무조사업무의 분리라고 하겠다. 먼저 감독권 강화측면에서 현행 지방세 업무는 과거와 달리 업무전반이 전산화되어 동일 자치단체 감사조직내 일반 행정업무담당 직원이 이를 조사하는데 한계가 있다. 이에 세정업무에 대한 지

도·감독권을 가지고 있는 광역차원의 세무조사권을 강화하는 것이 효과적이라 할 것이다. 이는 광역단체 조직강화방안에서 제시한 기초세무조직과 연계된 광역단위 세무조사기능 강화가 실효성 있는 방안이라 하겠다.

비리방지를 위한 세정조직 내의 절차상 견제권의 강화는 부과업무와 세무조사업무의 분리가 오히려 효과적이라 판단된다. 이유는 세무비리의 유형이 부과과정상 부당감면, 과표과소책정, 과세누락 등에 있으므로 이를 적발하기 위해서는 세목담당자와 세무조사자를 분리하는 것이 더 효과적이라는 것이다. 징수절차상의 비리 유형은 현금 징수·수령상에서 발생하는 것이기 때문에 사실상 부과업무와는 별개라는 측면에서 별도의 현금관리를 강화하는 것이 바람직하다. 그리고 금융기관 및 지방세관련 업무대행기관에 점검은 등기(등록)·수납검증 프로그램의 보완과 법령상에 규정된 확인 절차를 성실히 수행하는지 여부에 대한 점검이 효과적이라 할 것이다.

#### 라. 조직내부 갈등 요인제거를 위한 기피업무 적정 배분

세무비리 차단을 목적으로 개편한 지방세 부과·징수 업무의 분리는 부서간에 내부갈등을 심화시키는 요인으로 작용하고 있다. 즉 업무평가에 있어 양자간에는 상충관계의 존재하고 부서간 분리로 타부서의 고충 배려가 미흡해 내부갈등이 심화되고 있다는 것이다. 이러한 내부갈등은 결국 세정업무의 비효율로 나타나기 마련이다.

이에 대한 해결방안은 조직내부의 갈등요인을 제거하고 기피업무에 대한 적정배분을 통해 이를 수밖에 없다. 갈등요인은 크게 두 가지라 할 것이다. 하나는 체납자와 마찰이 심한 징수업무에 대한 기피이고, 다른 하나는 부과·세무조사 업무 등과 비교하여 단순 징수업무가 전문성이 낮다는 상대적 박탈감이다. 문제점을 해결하기 위한 방안은 능률성이 저하되지 않는 범위내

에서 부과·징수업무를 적절히 혼합하는 세정조직으로의 개편하는 것이다.

먼저 부과업무를 과세자료간의 연계성을 고려해 부과부서와 징수부서에 배분하고, 징수 측면에서는 체납처분 이전단계인 징수독려 업무를 부서별·지역별 책임징수제를 실시하는 방안이다. 즉 전문성이 낮다고 평가되는 징수업무를 각 부서에 지역별로 적정 배분하는 조직형태로 개편하자는 것이다. 동 개편안은 업무담당자의 전문성을 최대한 살리는 한편 기피업무인 징세업무에 대한 관심을 유발함으로써 업무의 효율성 확보와 일부직원의 사기저하를 방지하는 방향의 대안이라 하겠다.

#### 마. 민원업무 강화를 통한 납세자 위주의 시스템 구축

납세자 편의위주의 세정조직을 구축하기 위해서는 현행 과세권자 위주로 편성되어 있는 조직과 인력체계를 과감히 개선해야 할 것이다. 즉 조직을 내부업무 강화를 위한 방식에서 탈피하여 납세자와 밀접하게 연관된 분야에 권한과 인력이 강화되어야 한다. 이를 효과적으로 이행할 수 있는 현실적인 방안은 현행 세무민원관련 조직과 업무를 강화하는 것이라 할 것이다. 즉 납세자의 접근도가 높은 민원실내에서 실질적인 One-Stop 세무서비스를 제공할 수 있도록 조직과 인력이 배치되어야 한다는 것이다.

방안으로는 먼저 현행 신고납부처리·세무관련제증명발급 외에 인·허가와 관련된 부과업무를 민원실에 분장하고 인력을 강화할 필요가 있다. 대상은 부과업무중 취득세·등록세·면허세의 부과, 징수업무중 관허사업 제한을 생각해볼 수 있다. 이유는 동 세목의 과세정보가 대부분 민원실내에서 생성·관리되고 있어 민원발생시 구체적인 자료를 활용하기 위해서는 민원실의 협조가 필수적이기 때문이다. 이에 신고납부와 관련된 세목에 대한 단순한 접수처리 뿐만 아니라 부과업무도 민원실내에서 처리하는 것이 납세자

편의와 업무의 효율측면에서 효과적이라 하겠다. 관허사업제한 관련 사무도 업무처리의 신속성 측면에서 본다면 민원실에서 담당하는 것이 바람직하다. 또한 현행 세무과내 담당자의 경우 잦은 출장여건을 고려한다면 담당자 부재로 인한 민원의 불편을 해소하는데 도움이 될 것이다. 현장실사 어려움에 대한 문제점은 세무조사 업무를 분리 운영함으로써 해결하는 방안이 적절하다. 즉 대장과 실제상의 차이에 대한 현장확인 등의 업무는 세무조사 차원에서 세무과내에서 전담 처리토록 하여 업무배분의 효율을 기할 수 있다.

이러한 업무배분과 더불어 민원실내에 현장처리 전결권을 강화하는 방안의 모색도 요구된다. 중요사항을 제외한 일상·반복적인 업무에 대하여는 민원실에 권한을 과감히 이양 처리토록 함으로써 업무처리의 신속성 확보와 민원의 시간적 부담을 최소화하자는 것이다. 이러한 민원실 조직보강과 전결권을 부여하기 위해서는 민원실내 세무관련 담당부서를 설치·운영하는 것이 현실성 있는 대안이라 하겠다.

#### 바. 평가업무의 전담조직 강화

중앙·광역의 평가업무강화에 맞추어 기초자치단체의 경우에도 평가업무를 전담할 수 있는 조직신설이 요청된다. 신설되는 평가담당부서의 주요기능은 ① 과표현실화 단계별 추진계획 수립 시행 ② 건물과표조정을 위한 과세자료 평가·분석 ③ 종합토지세 개별공시지가 적용비율 결정·고시 ④ 탄력세율 적용 및 신세원개발 연구 등이 해당된다 하겠다.

### 사. 상위직급 세정 전문인력 육성 및 조직위상 강화

이제까지 지방세무 전문가 육성과 사기진작 차원에서 현행 지방세무 직렬의 최고 직급을 상향조정해 주도록 많은 요구가 있었으나 장기적인 측면에서 인사적체상의 문제점 등을 이유로 반영되지 못하고 있는 실정이다. 현행 세정현실에 있어 중요한 문제점중 하나가 자치단체의 지방세에 대한 관심부족이라고 할 것이고, 이는 상위직급의 세정전문가가 부족한데도 원인이 있다 하겠다. 이에 최고직급 상향조정의 타당성 여부에 대한 논의를 제외하더라도 지방세 업무의 위상강화, 세무공무원 정체성 확보, 전문기술자의 수준의 한계극복, 조직의 활성화 등을 위해 상위직급 세정전문가 육성이 시급한 과제라 할 것이다. 그러나 결국 이에 대한 해결방안은 중앙차원의 정책적인 결단차원에서 다루어질 수밖에 없는 것이 현실이다. 다만 지방분권 정책이 강력히 추진되고 있는 현 시점에서 지방세를 담당하는 지방의 우수인재 육성을 고려한다면 최고직급의 격상은 시대적 조류라 판단된다.

이에 지방세 고급인력 육성을 위해서는 현재담당 단위로 편성된 조직강화가 선행되어야 할 것이다. 이를 위해서는 기초자치단체 지방세 조직을 최소한 과 단위 이상의 독립된 조직으로 확대·개편하여야 할 것이다.

※ 독립된 지방세 전담과가 설치되지 않은 시군 : 78개 단체

경기도(3)	: 강화군, 용진군, 가평군
강원도(9)	: 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 화천군, 인제군, 고성군, 양양군
충청북도(8)	: 청원군, 보은군, 옥천군, 영동군, 진천군, 괴산군, 음성군, 단양군
충청남도(9)	: 금산군, 연기군, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군, 당진군
전라북도(8)	: 완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군
전라남도(17)	: 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군
경상북도(12)	: 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군
경상남도(10)	: 의령군, 함안군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군
제주도(2)	: 북제주군, 남제주군

#### 아. 기초자치단체 세무조직 구상(안)

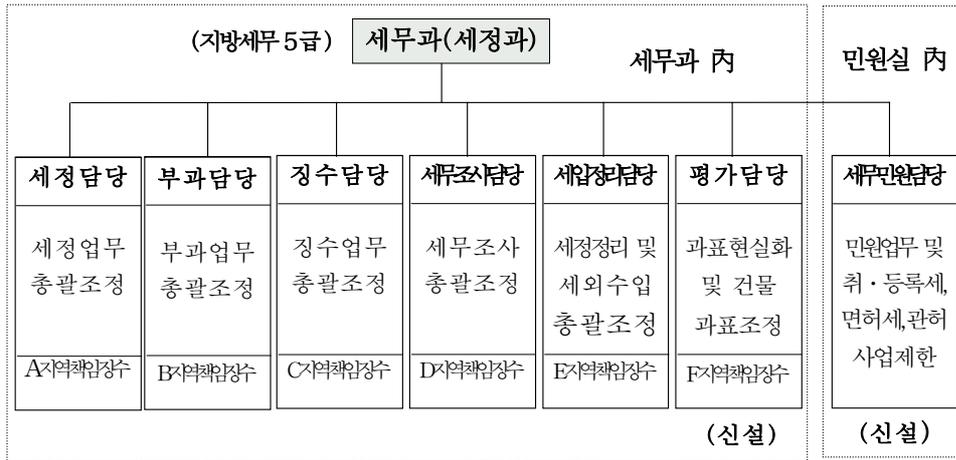
위에서 제시한 발전방안을 종합해 기초자치단체 세무조직 개편안을 구상해 보면 <그림 4-6>과 같다. 대상은 과 단위로 편성된 자치단체 조직으로 하였다.

그림에서 보는바와 같이 본청내 세무과에는 세정, 부과, 징수, 세무조사, 세입정리, 평가담당 부서를 두고 민원실내에는 계선 조직인 세무민원담당 부서를 배치하는 방안이다.

기본적으로 동 개편안의 주된 내용은 첫째, 납세자 편리증진을 위해 민원실내 세무민원 전담부서를 두고 민원과 관계된 부과업무(취득세, 등록세, 면허세)도 동시에 수행하도록 하였고 둘째, 지방세 비리방지를 위해 세무조사업무를 부과업무와 분리하였으며 셋째, 기피업무로 인한 조직내부 갈등제거를 위해 체납처분 전(前) 단계의 징수업무를 각 담당별로 적정 배분하였

으며 넷째, 평가업무의 강화방침에 따라 관련조직을 신설하여 체계적인 업무를 수행토록 하자는 것이다.

〈그림 4-6〉 기초자치단체 세무조직 구상(안)



## 4. 교육 및 연구기구

### 가. 교육

#### 1) 지방세교육 특성학과 설치지원을 통한 전문성 강화

지방세관련 교육전담기구의 부재는 지방세 전문인력의 확보, 체계적인 교육과정 개발 및 교육, 고급 전문가 육성에 어려움으로 작용하고 있다. 그러나 국세와 같이 전문교육기관을 별도로 설치하는데는 현실적인 어려움이 있다.

이에 특정대학내 지방세특성학과의 설치를 지원하는 방안을 제시해 보고

자한다. 공모를 통해 지방세 특성학과를 설치할 대학을 선정후 동 대학에 지방세관련 전문인력을 양성토록 재원과 권한을 지원·부여해 주자는 것이다. 규모는 광역자치단체별로 1~2개 대학을 선정하는 것이 현실적이라 판단되고 동 대학에 지방세 교육과정 운영권을 부여하여 지자체 세무담당공무원의 교육을 전담토록 한다면 효과적일 것이다. 즉 교육과목의 개발, 전문 교수·강사 섭외, 지자체 세무담당공무원의 교육이수 현황관리 등의 운영권한을 위임하자는 것이다. 교육과정 운영에 따른 업무전담자에 대한 인건비는 중앙 또는 광역단위에서 지급토록 하고 공무원교육 업무수행에 따른 실경비는 지자체의 예산에 위탁 교육비를 편성해 지급하는 방안이 바람직하다고 판단된다. 또한 지자체의 적극적인 교육참여를 유도하기 위해 중앙차원에서 지방세담당공무원의 경우 일정과정 이상의 교육을 이수하도록 권고하는 것이 효과적이라 하겠다.

대학내 우수인력 확보를 위한 인센티브 방안모색에 있어 지방세 특성학과 졸업생에게 임용특권을 주는 데는 한계가 있다. 이에 현행 법제두리 안에서 대안을 고려해 본다면 동학과 졸업생에 대하여 공무원 임용시 부여하고 있는 가산점제도를<sup>40)</sup> 적용하는 방안을 검토해볼 필요가 있다.

## 2) 지방세 교육전문강사 육성을 위한 인적네트워크 구성

지방세 교육행정에 있어 문제점으로 지적되는 또 다른 하나는 교육을 담당할 수 있는 전문인력의 부족이다.

이를 해결하기 위한 단기방안으로는 현행 전문가를 효과적으로 이용하는

40) 현행 지방공무원임용시 세무직의 경우 변호사, 공인회계사, 세무사자격증을 취득한 경우 매 과목 4할 이상 득점자에 대하여 과목별 득점에 각 과목별 만점의 5%에 해당하는 점수를 가산하고 있다.

것으로 먼저 학계·연구원내 지방세 전문가의 인적네트워크를 구성하여 이를 활용하는 것이다. 지방세 전문인력이 소수인력임에도 불구하고 이들에 대한 인적관리가 부족해 전문교육에 적절히 이용하지 못하고 있다고 판단되기 때문이다. 다음으로 공무원내부 전문가의 경우 실무교육 측면에서 중요하다 고 볼 때 교육의 내실을 제고시키기 위해서는 교육준비를 위한 시간·경제적 배려를 해주는 방안이 현실적인 대안이라 할 것이다. 그러나 현행 제도상 경제적인 지원은 한계가 있고, 교육준비를 위한 시간적 여건을 마련해 주는 것도 어려운 실정이다. 결국 해결방안은 지방세공무원 교육의 중요성에 대한 정책적 판단에 기대하는 수밖에 없다 할 것이다.

장기방안으로는 지방세관련 학과 신설과 연계하여 교수 또는 연구원, 회계사 등을 확보하거나, 실무경험이 많은 퇴직자·전직희망공무원을 전담교육 인력으로 충원하는 것도 바람직하다 하겠다.

## 나. 연구

### 1) 지방세 연구인력의 강화 및 재정지원

지방세 연구인력의 경우 정책 수립·집행과정상 조언·평가·대변자로서 중요한 역할을 담당하고 있다. 이러한 연구인력 확보는 연구업무의 활성화가 선행되어야하고 이를 위해서는 정기적인 연구보고서의 발간, 정책과제의 수행, 교육 교재개발, 자치단체 세정업무 평가권 부여 등이 필요하다. 또한 인력운영에 따른 연구용역비 지원, 평가경비 및 교재개발비 지급 등과 같은 재정적 지원이 있어야만 현실적인 인력보강이 가능하다 하겠다.

## 2) 신설 지방세 전문학과와의 인사교류 제도 도입

만약 지방세관련 특성학과가 설치된다면 동 대학과 연구원간의 인사교류를 활성화할 필요가 있다. 현행 대학교육이 실무와의 차이로 인해 졸업 후 재교육이 필요하다는 많은 지적을 받고 있다. 이에 이론과 실무를 겸비한 연구원 인력을 대학교수로 충원할 수 있는 기회가 제공된다면 대학과 연구원 양자 모두에게 득이 될 것이다.

# 제3절 지방세정 운영의 발전과제

## 1. 과세정보 관리

### 가. 과세정보 수집의 실효성 확보

#### 1) 정보공유기관 과세자료 제출의무 법제화

국세의 경우 과세정보 수집의 실효성 확보를 위해 정보공유기관에 대하여 과세자료를 제출토록 하는 일반법률인 「과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률」을 제정 운영하고 있는 점을 고려해 지방세도 이와 유사하게 법제화할 필요가 있다. 이를 위해서는 다음과 같은 사항을 중점 검토하여야 할 것이다.

첫째, 법 형식을 고려해 보면 새로운 법률을 제정하기보다는 지방세법상에 과세자료 제출 의무규정을 포괄적으로 명시하고, 시행령에 제출 대상기관과 보고내용, 제출시기 등을 규정하는 한편, 세부적인 제출방법에 대하여는 부령으로 규정하도록 하는 것이 법체계의 간소화 측면에서 현실적인 대안이라고 하겠다. 즉 현행 지방세법·조례·규칙 등에 개별적으로 명시되어

있는 조항의 통합정비와 더불어, 과세자료정비·세무조사 등에 있어 필요한 자료임에도 누락된 사항을 전수조사하여 종합적으로 지방세법상에 구체적으로 법제화하는 방안이다.

둘째, 자료제출 방법에 있어서는 현행 지방세법 규정과 같이 단순히 관계 서류열람 또는 복사 요청시 관계기관이 응하는 수준이 아닌, 의무·정기적으로 제출토록 강화되어야 할 것이다. 또한 법령에 과세자료 제출대상 기관, 제출대상 자료, 제출기간, 제출방법 등을 구체적으로 명시하여 자료제출에 따른 불편을 최소화할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

셋째, 자료의 제출형식을 규정함에 함에 있어 차후 활용가능성을 장기·종합적인 측면에서 고려해 법제화해야 할 것이다. 제출된 자료를 단순히 부과·징수·세무조사 등 개별적인 업무에만 사용하는데 한정되어서는 안되고 장기적으로 지방세 종합전산망 내의 자동검증시스템을 구축하는 기본자료로 사용할 수 있도록 되어야 한다. 이를 위해서는 기본적으로 자료 형식이 전산매체로 구성되어야 하고 지방세 전산프로그램과 호환 가능토록 레이아웃이 구성되어야 할 것이다.

## 2) 과세자료 미 제출에 대한 가산세 제도도입

현행 지방세 법령에는 근거자료 제출에 대한 의무 규정만 두고 있을 뿐 별도의 벌칙규정을 두고 있지 않아 실효성이 미흡하다. 특히 신고납부세목의 경우 납부세액을 산출함에 있어 근거자료의 첨부는 필수적임에도 고의적으로 이를 기피하는 사례가 많고, 영세법인의 경우 장부기재 능력이 없다는 이유로 통상 근거서류를 제출하지 않는 경우가 많다. 결국 차후 추정시 20%의 높은 가산세 부담은 기업에게 되돌아가기 마련이고 이에 대한 불만이 과세권자에게 되돌아오는 악순환이 발생하고 있는 것이 세정현실이다.

이에 지방세도 국세의 경우처럼 과세자료 미 제출 또는 불성실 신고에 대하여 가산세 제도를 도입하여 위의 문제점을 사전에 예방하고 과세정보 수집활동을 강화하는 개선이 필요하다.

개선안의 일례로, 취득세 과표산정에 있어 법인과 관계된 유상취득의 경우에는 사실상의 취득가액(법인장부가액)을 과표로 하도록 되어 있는바, 실질 취득가액을 증빙할 수 있는 법인장부의 제출이 필수적이다 할 것임으로 이를 유인하도록 법인장부 미 제출에 따른 가산세 제도를 도입할 필요가 있다. 가산세 세율은 국세의 경우처럼 2%의 수준에서 정한다면 무리가 없으리라 여긴다. 이를 현행지방세법령상에 적용해본 안은 다음과 같다.

#### 가산세 제도도입 검토 사례

##### ◆ 지방세법 안(신설)

제121조의2(법인장부 제출의무 및 가산세)

① 제105조 규정에 의한 과표를 적용 받는 납세의무자가 취득세 과세대상 물건을 취득하는 경우에는 사실상 취득가격 또는 연부금액을 증명할 수 있는 자료(법인이 작성한 원장·보조장·출납전표·출납계산서·전표)를 제120조 규정에 의한 신고납부와 동시에 제출하여야 한다.

② 제1항 규정에 의하여 증빙자료를 제출하지 아니하거나, 제출된 증빙자료가 대통령령이 정하는 불분명한 경우에 해당하는 때에는 제111조 및 제112조 규정에 의하여 산출한 세액중 제출하지 아니한 부분 또는 불분명한 부분의 세액에 100분의 2에 해당하는 금액을 가산한다.

##### ◆ 지방세법시행령 안(신설)

제86조의4(가산세 적용대상) 법제121조의2제2항에서 “대통령령이 정하는 불분명한 경우”라 함은 제출된 증빙자료가 사실상 취득가격 또는 연부금액을 확인할 수 없는 경우를 말한다.

## 나. 과세자료 자동검증체계 구축

아무리 많은 과세정보를 수집했다 하더라도 정보의 정확성을 검증하지 못한다면 무의미한 자료에 불과하다. 또한 과세정보의 정확성을 검증하는데 과도한 인력과 시간이 투입된다면 효용가치는 낮을 밖에 없다. 이에 지방세 과세정보의 정확성 검증에 있어 효율적인 검증체계구축은 중요한 과제다.

방안 모색은 능률성과 실효성측면에서 접근해 보고자 한다. 능률성확보는 전산체계와 연계차원에서, 실효성은 현행제도의 개선에서 다루어 본다.

### 1) 전산화와 연계된 자동검증 체계 구축

전산화와 연계된 검증체계를 구축하기 위해서는 두 가지 측면을 고려해야 할 것이다. 하나는 외부 과세정보와의 연계 검증이고 다른 하나는 지방세 전산시스템내 세목별 과세정보의 검증체계 구축이다.

외부 과세자료 검증체계 구축의 우선과제는 타 기관 전산자료와 상호연계검증이 가능토록 자료의 레이아웃을 통일화시키는 작업이다. 특히 토지·건물의 경우 세수비중이 높은 보유과세의 기초가 된다고 볼 때 우선적으로 통일화가 시급하다. 양자간에 자료의 호환성이 확보된다면 자료의 추출 변환, 불일치자료의 검출 등이 용이하게 이루어질 수 있다. 결국 현재와 같이 토지·건물에 대한 과세자료를 지적·건축 부서로부터 송부 받아 수작업으로 대조·입력하는 비효율은 없어지리라 본다. 이러한 레이아웃의 통일성 제고는 기초자치단체 보다는 토지와 건축전산화를 추진하는 행자부와 건교부 등 중앙부처간 상호협력이 선행되어야 함은 물론이다. 그리고 법원과 국세청 전산시스템인 부동산등기시스템(AROS)과의 국세종합정보시스템(TIS)망과도 연계망 구축을 위해 다각적인 노력을 기울여야 할 것이다.

다음으로 지방세 프로그램내 검증체계 구축은 세목간 과세자료 연계구축

이 중요하다. 물론 운영체제가 DB로 전환되면서부터 종합토지세자료의 경우 타 세목의 기초과세자료로 연계·활용되고 있으나, 재산세 자료는 취득세·등록세·사업소세 기초자료가 됨에도 아직까지 현행 지방세내 전산시스템에서는 연계되지 못하고 별도로 운영되고 있는 상황이다. 이에 건물분과세정보의 지방세 세목간 자동검증을 위한 연계프로그램 보완이 시급하다.

## 2) 납세자 사전 검증체계 구축

현행 지방세법상 납세자 스스로가 과세자료의 정확성을 검증할 수 있는 제도는 토지분의 경우 종토세 과세자료의 과세전 열·공람이다. 그러나 동 제도는 대부분 형식적인 절차에 불과하여 실효성이 미흡하다. 건물분은 과세 시가표준액을 열람가능토록 규정하고 있을 뿐 이의신청 절차가 마련되지 않아 제도 자체가 무의미한 형편이다. 이로 인해 과세자료 검증에 있어 가장 기본이 되어야 할 납세자 본인검증을 제대로 유인하지 못하고 있는 실정이다.

개선방안은 현행 지방세법상에 규정된 종합토지세 과세자료 공람제도를 개별납세자에 대한 통보제도로 변경하여 실질적으로 납세자가 검증할 수 있는 시스템을 마련할 필요가 있다. 그리고 통보대상은 과세 및 비과세 자료 모두를 포괄하는 것이 바람직하다. 물론 통보제로의 변환시 다소 업무량이 증가할 것이나 대부분 전산화 작업이 가능하고 서류 송달은 일반우편에 의해 처리한다면 부담이 크지 않으리라 판단된다. 또한 과세전에 정보의 정확성 여부를 검토하게 되어 실제 부과시 오류 정정에 따른 비효율을 제거할 수 있어 오히려 업무량이 줄어드는 효과를 가져올 수도 있다. 건물분은 현행 제도상 개별 평가제도가 도입되지 않아 과세자료에 대한 이의신청제도 등이 없는 실정이다. 그러나 앞으로 부동산보유세 강화정책과 맞물려 건물 평가에 대한 관심이 증폭될 것으로 예상되므로 건물분 과세자료에 대한 사전안내와 이의신청 제도의 보완이 시급하다 하겠다.

## 다. 자료관리 방식의 전산화를 통한 능률성 확보

### 1) 각종 신고서식의 표준·코딩화 및 광학시스템 도입

현행 과세자료 신고서식의 대부분이 지방세 전산체계와 연계·정비되지 않아 수기방식에 의해 처리되고 있다. 이에 업무의 능률성 증대를 위해 신고양식을 코딩·표준화함으로써 과세자료 입력에 따른 비효율성을 제거할 필요가 있다. 지방세법상에 규정된 각종 신고서식을 현행 수기체제에서 전산처리가 가능토록 정형화하여 자료관리를 스캔방식 등에 의해 처리하자는 것이다.

전산화가 어려운 자료(법인대장 등과 같은 첨부 서류)의 경우에는 현재와 같이 수작업으로 복사해서 보관하는 방식에서 광학시스템을 활용하는 방법으로 전환이 필요하다. 지방세고지서의 경우 현재 화상입력 시스템이 개발되어 기 이미지 파일 형식으로 저장관리보관 중에 있으나 이외의 대부분의 과세정보는 아직 전산자료 보관이 미진한 상태이다. 단기적으로는 서류를 스캔하는데 시간이 다소 소모되어 불편을 느낄 수 있으나 장기적으로는 보관과 검색이 편리해 업무능률성이 향상되리라 판단된다.

### 2) 지방세 인터넷 신고제도의 활성화

납세자가 신고납부 또는 신고납입을 One-Line 상에서 처리하는 인터넷 신고납부제를 활성화함으로써 수기 신고납부처리에 따른 납세자의 불편해소와 업무효율성을 기하자는 것이다.

먼저 이를 위해서는 현행 절차에 대한 관계법령의 적정성 여부를 검토해 절차상 하자를 제거해야 할 것이다. 다음으로 전자신고에 의해 출력된 납세고지서를 과세관청에서 쉽게 판독가능토록 바코드 또는 2D코드 형식으로 적용함으로써 업무의 효율을 기하면 효과적일 것이다. 자치단체별로 개발

운영하고 있는 인터넷 신고납부 서비스를 통일성 있고 체계적으로 개발·관리할 필요가 있다. 시·군·구마다 각기 서로 상이한 시스템하에서 인터넷 신고납부 제도를 운영한다면 여러 지자체에 사업장을 두고 있는 납세자의 경우 오히려 과거의 수기방식보다 능률성이 떨어져 이용률이 저하될 수 있기 때문이다.

### 3) 항공 사진정보시스템 등과의 접목

최근 항공사진 기술의 발달로 인해 지적과 건축분야에 동 기술의 활용이 활성화되고 있다. 이에 지방세 분야에 있어서도 동 기술을 접목시킬 수 있는 시스템개발이 요구된다. 즉 건물 미신고 신·증축, 불법 증·개축, 무단 용도변경 등에 대한 조사를 항공사진기술시스템과 연계하여 활용할 수 있도록 사전 연구개발 작업이 필요하다는 것이다.

## 라. 정보활용성 증대 및 유용한 과세정보 산출

### 1) 과세정보의 활용성 증대를 위한 관리체계 구축

지방세 전산화가 실시된 기간이 오래되지 않아 지자체에서 보관중인 정보의 양이 아직까지 적어 자치단체마다 운영중인 메인 서버용량으로도 현재는 큰 불편은 없다. 그러나 장기적으로 과세정보가 누적된 경우 모든 과세정보를 한꺼번에 관리하는데는 한계다 있다. 이에 지금부터 활용성 측면에서 일정기간이 경과한 과세자료를 어떠한 방법으로 보관·운영할 것인가에 대한 대책 강구가 필요하다.

기본적으로 활용성이 낮은 정보의 경우에는 메인 서버에서 분리시켜 별도의 저장수단에 의해 보관하고, 활용성이 높은 과세정보는 쉽고 편리하게 사용 가능토록 관리체계를 사전에 정비해두어 사후 혼란을 방지해야할 것이다.

## 2) 유용한 과세정보의 산출을 위한 시스템 구축

현행 지방세 프로그램의 경우 수많은 통계자료가 산출되고 있으나 체계화되지 못하고 있는 실정이다. 일례로 중앙단위의 각종 통계·연보자료 작성시 전산에 의해 자동생성되는 것이 아니라 수작업에 의해 자료를 재 산출하고 있는 실정이다. 이러한 비효율의 원인은 크게 두 가지라 볼 수 있는데 하나는 업무담당자가 기초자료를 성실하게 입력관리하지 않은데 있다 할 것이고, 다른 하나는 기초단체의 경우 통계·연보(재정연감, 세정연감 등) 등의 작성의무가 없어 이에 대한 관심부족으로 체계적인 프로그램상의 정비를 등한시했기 때문이라 하겠다. 이에 기초자료의 입력시 다소 번잡하더라도 입력항목을 누락·생략시키지 말고 성실하게 입력시킴으로써 사후에 통계작성을 위해 불필요한 시간을 낭비하는 사례를 최소화하여야 한다. 또한 유용한 과세정보의 산출을 위해 각종 통계자료 형식에 맞는 D/B자료의 사전구축과 산출 목록의 체계화작업을 실시해 나가야 할 것이다. 앞으로 지방세 발전을 위한 연구 등에 있어 각종 유용한 자료의 구축이 중요하다고 볼 때 현재와 같이 단순히 과세정보의 보관에 그치지 말고 필요한 정보를 간편하게 산출해 낼 수 있는 통계산출시스템 개발에도 많은 투자가 있어야 할 것이다.

## 마. 민간위탁을 통한 인력부족 해결

미신고 대상 과세정보의 경우 현행 인력으로 전수조사를 하는데 한계가 있으므로 이를 효과적으로 수행하기 위한 대안이 필요하다. 이에 세원관리 분야에 대한 민간위탁방안을 대안으로 제시해 보고자 한다. 지방세 조직의 인력이 충분하다면 굳이 세무업무를 민간에 위탁할 필요는 없다. 그러나 현행 사회조류가 공무원조직을 축소하는 방향으로 전개되고 있으며 이러한 환

경만을 타하며 세원확보, 징수율 제고 등 당면한 업무를 간과할 수 없는 것도 현실이다. 물론 현행 우리나라 환경이 조세징수는 공공기관에서 수행해야 한다는 고정관념이 깊게 뿌리내려 있고, 조세행정의 강제성, 각종 과세자료의 보안문제 등의 이유로 민간위탁은 논란의 대상이 되고 있다. 그러나 명확히 증명되지 않은 가상 문제점에 얽매이다 이다 보면 세정업무 충실을 위한 개혁은 멀기만 한 과제로 남게될 수밖에 없다.

세원조사에 대한 민간위탁 가능성을 검토해 보면, 필요성은 현재 자치단체 지방세 인력으로 현장실사를 모두 실시하는데 많은 한계가 있다는 점, 민간부분의 경험·전문적 지식을 활용할 필요가 있다는 점을 들 수 있다. 그리고 동 분야에 대한 민간위탁 실효성 여부를 판단하기 위해 전제되어야 할 중요한 사항을 고려해 보면 첫째, 법제도상의 한계 둘째, 위탁 대상 업무의 한계 셋째, 위탁 대행 업체선정상의 한계 넷째, 비용지급 수준결정상의 한계라 할 것이다.

첫째, 법제도적인 측면에서, 동 업무에 대한 민간위탁의 유사 근거규정은 현행 지방자치단체 세입징수포상금지급조례상에서 찾아볼 수 있고 내용은 <표 4-1>과 같다. 동 조례 내용을 살펴보면 포상금 지급대상에 버려지거나 숨은 세원을 찾아내어 부과한 공무원 또는 민간인을 규정하고 있으며, 지급기준은 납세의무 발생(등기일 포함)일로부터 1년이상 경과한 탈루된 세원을 찾아내어 부과한 자와 제보한자에게 징수금액의 100분의 5에 해당하는 금액을 지급하도록 규정하고 있다. 그러나 현재 민간인이 동 조례에 의하여 포상금을 지급 받는 경우는 매우 드물다. 이유는 동 제도를 민간인이 거의 알지 못할 뿐만 아니라 과세자료를 공유할 수 없어 당해 물건이 과세되었는지 여부 파악할 수 없다는 현실적인 한계가 있기 때문이다. 이에 제도상으로 타당성을 확보하기 위해서는 본 제도에 대한 보완이 필요하다.

방안은 지급대상에 대한 확대와 명확화가 선행 되어야하고 이를 바탕으로 구체적인 보상금지금기준 등에 대한 법제화가 요구된다. 운영방법의 경우에는 자치단체 규칙을 새로이 신설하여 보완한다면 무리가 없으리라 본다.

〈표 4-1〉 지방세입징수금포상금 지급관련 기준현황

지급범위	지급대상	지급액	비고
회계연도말로부터 1년이 경과한 과년도 미수액을 징수한 공무원	1년이 경과된 과년도 미수액 징수자	징수액의 1/100 또는 5/100	1건당 30만원 이하, 1인당 월지급액
	2년이 경과된 과년도 미수액 징수자	징수액의 5/100	
	· 결손처분된 시효소멸 잔여년수 1년 미만의 세액	순징수액의 10/100	
	· 결손처분된 시효소멸 잔여년수 1년 이상 3년미만	순징수액의 7/100	
버려진 세원과 숨은세원을 포착하여 부과케한 공무원과 민간인	· 결손처분된 시효소멸 잔여년수 3년 이상인 세액	순징수액의 5/100	100만원 이하 지급
	도로·하천·공유수면의 무단점용을 적발하여 제보한자	부과세액의 5/100	
	취득세 미등기 전매자를 포착 부과한 자	징수세액의 10/100	
	납세의무 발생일로부터 1년이상 경과한 탈루된 취득세원을 포착부과한 자	징수세액의 5/100	
	위항의 부과자료를 제보한자에게도 지급한다.	징수세액의 5/100 ~ 10/100	

주: 자치단체별로 지급대상 및 기준은 상이하나 일반적으로 적용되고 있는 내용을 종합하여 작성함.

둘째, 위탁대상 업무선정에 있어서는 두 가지 차원에서 검토 가능하다. 하나는 토지·건물에 대한 일제조사에 관한 사항이고, 다른 하나는 누락 또는 감면목적 사용여부에 대한 조사업무라 할 것이다. 즉 인력 부족으로 인한 현장 전수조사의 한계점을 보완하기 위해 미신고·불법증개축·용도변경 등 누락세원 조사와 비과세감면대상 부동산 목적외 사용여부 확인 업무를 위탁대상으로 선정하는 것이 바람직하다는 것이다.

셋째, 대행업체의 선정은 동 분야에 대한 전문민간업체를 활용하는 타당할 것이다. 위탁대상 업무가 부동산관련 과세대상의 실사이므로 당해 지역의 부동산 현황을 가장 잘 파악하고 있는 업종을 영위하는 단체를 대상으로 선정하는 것이 합리적이라 하겠다. 대상업체는 일정규모 이상의 조건을 갖추도록 하는 것이 안정성 면에서 바람직하다. 그러나 현행 부동산 관련 업체의 경우 대부분 규모가 영세한 실정이므로 소규모 업체도 동종 업간의 컨소시엄을 구성하여 참여 가능토록 폭넓은 기회를 주어야 할 것이다.

넷째, 비용지급 수준 결정에 대한 방안은 <표 4-2>와 같다. 누락세원 발굴에 대한 비용지급은 현행 포상금지급규정을 보완하는 수준에서 결정하는 것이 바람직하다. 지급액은 징수세액의 1/100 ~ 7/100 수준으로 하고 1건당 최고금액은 30만원이하로 제한하는 것이 적절하다고 본다.

토지·건축물 일제조사의 경우에는 포상금지급조례로써 규정하는데 한계가 있으므로 자치단체 일반예산 용역비로 편성하여 위탁용역계약에 의해 지급하는 방안을 모색해볼 수 있다. 토지의 경우 고착성이 강해 일제조사는 사실상 무의미하므로 조사대상을 소유자미확인 토지조사에 국한하는 것이 현실적이라 할 수 있으며, 비용 산정은 확인대상 토지가 대부분 소액이라는 점을 고려해 소액부징수 금액(2,000원)에 부과의 체척기간(5년)을 감안한 금액인 건당 10,000원으로 제시해 본다. 건축물 일제조사는 매년 수행하는 것이 좋으나 비용을 고려해 최소한의 범위내에서 시행하는 것이 합리적이므로 5년을 주기로 순연 조사하는 것이 현실적이다. 비용은 매년도 계획량을 토대로 기간과 인력에 대한 제한을 두고 적정 인건비를 책정하는 것이 바람직하다. 인건비(3만원)의 책정은 현행 통계청 인구주택 총 조사시 지급한 금액을 고려해 제시한 금액이고 구체적인 금액의 산정은 계약당시 인건비 상황을 토대로 예산에 반영한다면 무리가 없으리라 판단된다.

〈표 4-2〉 세원조사에 따른 민간위탁 방안

대상업무	보완대상	비용지급 대상	비용지급안	비고
세원 누락 또는 감면 목적외 사용여부 확인	세입징수 포상금조례 보완	· 납세의무 발생일로부터 6개월 이상 1년 미만 세원을 부과케 한자	징수세액의 1/100	1건당 최고 30만원 지급
		· 납세의무 발생일로부터 1년 이상 3년미만 지방세원을 부과케 한자	징수세액의 5/100	
		· 납세의무 발생일로부터 3년이상 지방세원을 부과케 한자	징수세액의 7/100	
토지·건물 현장 일제조사	위탁업체와 용역계약 체결	· 토지 : 소유주 미확인 대상 실소유자 확인 · 건축물 : 과세자료와 일치 여부 전수조사	· 토지 : 건당 10,000원 · 건축물 : 업무량을 감안 기간과 인원을 제한하고 1인 1일 30,000원	산정기준(토지 : 소액부징수액*5년, 건물 : 인구주택총조사인건비 수준)

## 2. 징수(체납) 관리

### 가. 징수노력 제고를 위한 실효성 있는 인센티브 부여

#### 1) 교부세 기준재정수입액상 인센티브 제도 개선

지방세 징수활동 노력에 대한 인센티브로 효과적인 것 중 하나가 교부세 제도의 활용이라고 볼 때 이를 확대강화 함으로써 실효성을 확보하자는 것이다. 이를 위해 제도적 측면에서 교부세 수입액산정을 행자부 세제관실에서 담당토록하는 방안을 제언하였다.

운영적 측면에서의 방안모색은 3가지 측면에서 검토해볼 수 있다. 첫째, 인센티브규모의 확대이고 둘째, 인센티브 결과의 공개이며 셋째, 우수단체에 대한 특별교부세 배정이다.

먼저 현행 지방세 관련 인센티브 총 규모는 2003년 기준 교부세 총액 대비 0.78%(교부세 총액 130,012억원, 인센티브 1,011억원)로 비율이 낮은 실정임으로 동 규모를 확대하자는 것이다. 확대 규모는 교부세 총액의 2%이상을 적용토록 하는 방안을 제시해 보고자 한다. 2%로 적용시 그 규모는 2,600억원 정도로 이는 자치단체당 10억 정도에 해당하는 금액이다.

다음으로 인센티브 결과를 상세히 공개함으로써 자치단체의 참여를 유도할 필요가 있다. 현행 자치단체별 인센티브 현황은 대부분 자세히 공개되지 않고 있는 실정이다. 공개시기도 이미 당초예산 편성이 마무리된 다음연도 초에 이루어지고 있어 관심부족의 원인이 되고 있다. 이에 현행 세부인센티브현황 공개를 활성화하는 동시에 공개시기도 지자체에서 당초예산을 편성하는 시기에 맞추어 공개한다면 효과적일 것이다.

일반 교부세상에서의 인센티브는 자치단체간의 상대적 노력도에 따라 산정되기 때문에 모든 자치단체의 성과가 높을 경우 그 효과는 반감된다. 또한 주민의 추가부담에 대해 100% 수입액산정에서 제외되지 않고 있기 때문에 자치단체장의 관심을 유발하는데 미흡한 실정이다. 이러한 인센티브상 미비점을 해결하기 위해 우수단체에 대하여 특별교부세를 배분토록 하는 제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 동 제도에 따른 실적은 명확하게 구분 공개되기 때문에 자치단체 관심을 유인할 수 있는 효과적인 방안이 될 수 있다.

## 2) 시·도 재정보전금 역할 강화

시·도재정보전금중 시책추진보전금의 지급에 있어 징수율 제고노력에 대한 인센티브를 강화하여 지자체의 관심도를 높이는 방안이다. 이를 위해서는 현행과 같이 시·도비가 부족하다는 이유로 시·도비보조금의 대체재원으로 사용하는 것을 지양되어야 하고 당초 목적대로 사용하도록 구체적으

로 제도화할 필요가 있다. 즉 시책추진보전금중 일정 부분을 자치단체 징수 노력 강화에 따른 인센티브로 배분토록 일정기준을 조례상에 명시하는 방안이다. 그리고 배분기준의 객관성을 확보하기 위해 미리 평가기준을 연초에 시달하여 자의성을 최대한 배제하여야 할 것이다.

## 나. 근본적인 체납액 정리를 위한 대안 강구

### 1) 결손처분에 대한 업무처리 지침 마련

현년도 징수율은 국세보다 지방세가 높음에도 전체적인 징수율이 낮은 근본적인 원인은 과년도 체납액의 정리율이 낮기 때문이다. 이에 대한 문제를 해결하기 위해서는 결손처분 제도를 활성화할 필요가 있다. 물론 결손처분이 징수권을 스스로 포기한다는 면에서 바람직한 것은 아니라고 하겠으나, 징수불능분 체납액을 정리하지 못함으로써 발생하는 부가적인 업무의 비효율 제거하기 위해 결손처분을 활성화할 필요가 있다는 것이다.

먼저 이를 효과적으로 수행하기 위해서는 중앙차원의 보다 세부적이고 명확한 지침안을 마련하여 제시해 줄 필요가 있다. 비록 결손처분 여부는 자치단체 스스로의 판단에 의해 결정하는 것이 바람직하다고는 하나, 판단 기준 설정에 있어 어려움을 겪고 있는 지자체 담당자의 현실을 감안한다면 세부적인 실무지침을 제시해 주는 것도 업무수행에 있어 많은 도움이 될 것이라는 것이 지자체 담당자의 견해이다.

이에 결손처분 판단에 있어 어려움을 겪고 있는 결손대상 선정기준, 무익 압류 재산의 판단기준, 사후관리 절차, 체납정리 위원회의 설치 운영 등에 대한 구체적 지침을 제시해줄 필요가 있다.

## 2) 징수권 행사후 5년 경과된 체납액 일제 정비

'01년 결산을 기준 '96년이전 발생분(일반적 징수권소멸시효 5년 초과분) 체납액이 4,441억원으로 전체 체납액의 13%나 차지하고 있는 실정이다. 이에 징수권 행사후 장기적으로 방치하고 있는 체납액에 대한 정비가 시급하다. 비록 재산압류 등으로 징수권의 소멸시효가 중단된 경우라도, 사후 징수가능성이 희박한 체납액에 대하여 일제정리 기간을 두어 결손처분토록 하자는 것이다.

## 다. 징수기법 개선을 통한 징수업무의 효율성 확보

### 1) 선진징수 기법의 도입

외국의 경우 징수행정의 효율성 확보를 위해 다양한 징수기법을 도입하고 있다. 앞장에서 언급한 미국의 자동징세시스템, 재산정보진술서 작성제도 등이 대표적인 예이다. 우리나라의 경우에도 이러한 선진 징수기법을 적극 활용할 필요가 있다.

먼저 자동징세시스템의 활용은 현행 지방세중 소액납세자의 경우 활용이 가능하다. 즉 사무실내에 전화독려 전담직원을 지정후 체납자의 전화번호 파악과 더불어 징수독려를 전담케 함으로써 납세자를 개별방문하여 독려하는데 따른 비효율을 제거할 수 있을 것이다. 이를 보다 효과적으로 활용하기 위해서는 전화독려 과정을 체계적으로 관리 가능토록 하는 지방세프로그램의 보완이 요구된다. 또한 전화의 경우 가입권압류가 가능하기 때문에 소액 체납정리에 효과적인 채권으로 사용할 수 있다.

재산정보진술서 작성제도는 현행 우리나라의 징수유예와 유사한 제도로써 납세자의 의견을 최대한 반영하면서도 허위 작성시 위증죄를 적용할 수

있어 채권확보도 용이하게 할 수 있다는 측면에서 유연한 징수제도로써 검토해볼 가치가 있다.

미국의 San Antonio시에서는 민간법률회사에 지방세 징수를 위탁하고 있다. 우리나라 국세의 경우에도 징수업무 민간위탁의 법제화를 추진중에 있다. 이에 지방세 분야도 이에 대한 검토가 필요할 것으로 판단되며, 민간위탁 가능성에 대한 선행연구자료<sup>41)</sup>가 있으므로 이를 참고하기 바란다. 다만 동 연구자료에서 지적한 현행 업무처리 경비보조에 대한 비용의 이중성, 시장경쟁원리 반영상의 한계, 이윤에 집착한 서비스수준 저하, 부조리 가능성, 주민권리 침해가능성, 지도·감독 비용발생, 징수가 용이한 세금만 징수할 우려, 세무부서의 징세노력 저하 등의 예상 문제점에 대한 대응책 마련도 여러 각도에서 검토되어야 할 것이다.

일본의 지방자치단체는 자동차세와 자동차취득세 등에서 증지납부 제도를 채택하고 있다. 이는 고지서발부 등 징세비의 절감과 징세행정의 간편성을 제고할 수 있다는 측면에서 우리나라 지방세중 등록세 정액분과 면허세 수시분에 적용을 검토해볼 가치가 있다.

## 2) 체납처분 위주의 징수방식으로 전환

개별접촉방식에 의한 징수방법은 나름대로 장점이 있으나 현행 지방세정여건상 효율적이지 못하다는 지적을 한바 있다. 이에 현행 징수방식을 탈피해 보다 법적절차에 의한 강제징수 방법으로 전환이 필요하다 하겠다.

여기에서 중요한 문제는 납세자의 저항을 줄이면서 체납처분을 효과적으로 수행할 수 있는가에 대한 문제라 하겠다. 조세저항을 줄이는 방안은 사전예고제를 통한 충분한 홍보가 효과적 방안이라 판단된다. 그리고 체납처

41) 이삼주, 「체납지방세 징수의 민간위탁 방안」, 지방행정연구원, 1997

분 수행의 효과성을 높이기 위해서는 동 업무에 대한 전문성을 강화하는 것이 바람직하다 할 것이다. 그러나 자치단체의 현행 여건상 전문성 확보에 한계가 있다고 볼 때 제도적 발전방안에서 언급하였듯이 광역단위 체납특별징수팀의 전문성을 활용가능토록 연계성을 확보하는 것이 현실적인 대안이라 판단된다. 특히 자산관리공사에 매각대행이 어려운 차량, 동산 등의 경우 광역단위 특별징수팀에서 총괄하여 처리한다면 전문성과 규모의 경제성을 기대할 수 있는 장점이 있다. 그리고 광역단위에서 체납처분을 직접 수행하는 경우 지역연고에 따른 체납자의 반발을 어느 정도 무마하는 효과도 가지고 있다.

### 3. 전산화

#### 가. 지방세 전산운영 보조금제도 도입으로 지역간 격차 완화

재정이 열악한 기초자치단체의 경우 상대적으로 지방세 전산화를 위한 기반시설이 열악한 형편이다. 이는 지역간 격차 심화뿐만 아니라 중앙과 지방간 수직·수평적 통합망 구축에도 어려움이 가중시키고 있다. 이에 현행 자치단체간 전산화 격차완화는 중요한 선결과제라 할 것이다.

문제점 해결을 위한 대안은 전산화 기반구축에 있어 재원이 열악한 자치단체에 대하여는 국고보조금을 지원함으로써 형평성을 확보하는 것이 현실적인 방안이라 판단된다. 현행 H/W 구축은 행정자치부의 「지역정보화촉진시행계획」에 의하여 대부분의 자치단체가 종합전산망 체계를 구축·완료하였으므로 이를 활용한다면 문제가 없다할 것이다. 그러나 소프트웨어 측면에서 많은 격차가 발생하고 있다. 앞서 언급한 업무별 S/W의 경우 개발비

용이 다소 적다고는 하나, 도입 이후에도 지속적인 관리를 위해 많은 유지 보수비용을 부담해야 하기 때문에 재정이 열악한 지자체의 경우 투자의 우선순위에서 제외되고 있는 실정이다. 이에 자치단체별로 사용하고 있는 각종 지방세 관련 S/W현황을 파악하여 실효성을 점검후 필요한 사항에 대하여는 국가차원에서 보조금 예산을 편성해 지원하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

## 나. 전국단위 지방세 종합전산망 구축

### 1) 종합전산망 기반구축 및 프로그램 개발

지방세 과세자료관리 체계가 D/B로 전환되고 코드의 표준화가 촉진됨으로서 수직·수평간 연계가능성이 제고되었고 현재 전국단위시스템으로 체납통계시스템이 운영되고 있다. 그러나 동 시스템의 경우 종합토지세 과세, 체납자료 관리, 통계관리 외 나머지 부문은 아직까지 활용이 불가능하거나 활용도가 매우 낮은 실정이다.

전국단위의 유용하고 적시성 있는 통계·세수추계자료가 절실히 요구되고 있으며, '참여정부' 출범과 더불어 일부 부유층에 대한 '종합부동산세'도입이 추진되고 있다. 동 제도를 도입하기 위해서는 토지와 건물에 대한 과세정보의 인별·전국통합 형태의 세계개편이 필요하고 부수적으로 지방세 전산의 경우도 전국단위 통합전산망 구축이 요청된다.

통합전산망 구축을 위한 단기대안은 현행 체납통계관리시스템을 근간으로 활용도가 높은 업무에 대하여 우선적으로 연계를 추진할 필요가 있다. 특히 재산세 과세정보의 전국통합망 구축에 집중할 필요가 있다. '03년에 행정자치부에서 재산세 통합자료 D/B구축을 설계하고 있어 이는 세정발전

측면에서 고무적인 일로 판단된다. 또한 통합망 구축 초기단계에서 표준전산코드 자료 설계시 타 기관정보와의 연계성을 충분히 고려해야할 것이다. 정부기관간 과표통합 논의와 시가를 반영하는 재산세과표산정 체계도입에 따른 국세청 기준시가를 재산세 과표로 활용하자는 견해 등이 대두되고 있다고 볼 때 이에 대한 대비가 필요하기 때문이다.

장기대안은 지방세 전 세목을 포괄할 수 있는 통합전산망 구축을 목표로 시스템이 설계되어야 할 것이다. 특히 자료관리 시스템구조 설계시 활용도가 낮은 자료의 경우 기본적인 레이아웃을 일치시켜 구축하되 평시에는 자치단체별로 관리하면서 필요시 언제든지 통합 가능토록 시스템을 설계하여 효율성을 높일 필요가 있다. 활용도가 높은 자료는 매일 또는 정기적으로 과세정보를 중앙서버에 원활하게 업데이트가 가능토록 자치단체와 중앙통합전산망간의 연계시스템을 개발 구축해야할 것이다.

이에 시스템 구성에 있어 자료의 검색 등은 실시간(real-time) 처리방식에 의하도록 하되, 자료의 갱신은 방대한 자료로 인해 처리속도 늦어질 우려가 있다고 볼 때 원격배치(remote-batch) 처리방식으로 설계하는 것이 바람직할 것이다. 변경자료를 온라인에서 직접 중앙서버에 입력하기보다는 일단 자치단체서버에 보관하였다가 야간 또는 일정기간을 주기로 중앙서버에 전달 변경하는 방식을 취하자는 것이다.

## 2) 지방세 전산업무 외부 전문가 아웃소싱

기초단체별로 전산시스템을 관리하는 현행 체제에서는 시스템에 문제가 발생하더라도 일부지역에 국한되기 때문에 파장이 작지만, 통합전산망이 구축된 경우 전국적인 문제로 확산될 수 있다는 점에서 시스템관리가 매우 중요하다. 이에 전국통합전산망 구축시 이를 체계적으로 관리할 수 있는 전문

가 확보가 시급한 과제이다. 그런데 현행 공무원내 전산전문가가 부족한 실정이고 자치단체의 경우 전산개발을 대부분 민간업체에서 위탁하고 있는 상황이다.

이러한 지방세조직내 전산전문가 부족의 문제점을 해결하기 위해 단기간에 전산전문가를 채용·육성하는데 한계가 있다고 볼 때 동 분야에 대한 외부전문가를 아웃소싱 하는 방안을 검토해볼 필요가 있다. 지방세관련 전산 프로그램 개발업무를 담당해온 외부 전문가를 특채형식으로 충원하여 전산관리팀을 구성, 종합전산시스템을 관리토록 함으로써 민간업체에 대한 의존도를 낮추고 문제 발생시 신속히 대응할 수 있는 인력체계를 구축해야 할 것이다.

#### 다. 납세자와 과세권자간 수평적 쌍방향네트워크 구축

지방세 전산 시스템 구성에 있어 납세자의 참여는 중요한 사안이다. 아무리 좋은 시스템과 장비를 갖추었다 하더라도 이용자가 없다면 결국 무용지물이 될 수밖에 없기 때문이다. 이에 전산화 추진에 있어 납세자와 과세권자간의 원활한 수평적 네트워크를 구축할 수 있는 발전방안을 검토해보면 다음과 같다.

##### 1) 사이버 공간의 확대 및 서비스 질적수준 제고

실효성 있는 쌍방향 네트워크를 구성하기 위해서는 현행 사이버공간의 확대와 더불어 서비스 질적수준을 높이는 것이 현실과제이다. 사이버공간 확대방안은 두가지 차원에서 검토가 가능하다. 하나는 자치단체별 세정사이버 공간을 개설·관리하는 것이고, 다른 하나는 광역 또는 중앙차원의 사이버공간을 개설·운영하는 방안이다.

전자의 경우에는 자치단체별 특성을 잘 반영할 수 있고, 자료연계가 해당 자치단체의 과세정보만을 대상으로 하기 때문에 시스템관리가 쉬운 장점이 있으나 반대로 각 자치단체마다 시스템을 개발·운영에 따른 국가 전체적인 비용부담이 크고, 운영규모가 영세할 수 밖에다는 단점이 있다. 후자의 경우에는 국가 전체적인 시스템 개발·운영비 비용이 적고 시스템 개발에 많은 투자가 가능하므로 효율적이고 광범위한 사이버공간을 개설 운영할 수 있는 장점이 있는 반면에 기초단체의 고유 특성을 반영하는데는 한계가 있다.

판단컨대 사이버 공간상에서 지방세관련 업무처리가 가능하다고는 하나 전문적이고 복잡한 사항까지 처리하는데는 한계가 있다. 그리고 대부분의 납세자의 경우 중요한 사안에 대해서는 사이버 공간보다는 오프라인상에서 담당자와의 직접적인 통화나 대면을 선호하는 경향이 있다. 이런 점들을 감안하면 사이버공간의 업무내용이 반드시 개별자치단체의 특성만을 중요시할 필요성이 미약하다고 판단된다. 이에 비용부담이 많고 투자에 비해 효과가 낮을 우려가 있는 개별기초자치단체에서의 운영보다는 광역·중앙단위의 사이버 공간을 운영하는 것이 효과적이라 판단된다.

사이버 공간의 질적수준 제고는 일반납세자 전체를 대상으로 하는 업무와 개별납세자를 대상으로 하는 업무를 구분 운영하는 것이 효율적이라 판단된다. 일반납세자를 대상으로 하는 업무는 지방세 안내, 세정홍보, 공지사항, 일반적 조회(자동차세 자동계산 등)등이 해당된다. 이러한 내용은 광범위하고 자세한 사례 중심적인 방향에서 콘텐츠를 구성하여 납세자에게 실질적으로 도움이 될 수 있도록 하여야할 것이다. 또한 사이버 공간은 지방세와 관련된 타 기관 정보를 쉽게 접근할 수 있도록 사이트를 연결해 주는 것도 서비스의 질을 높이는데 도움이 될 것이다. 예로 국세청 기준시가, 토지대장, 부동산등기부등본 등의 사이트를 연결해 줌으로써 지방세 사이버공간에서 원스톱 서비스를 제공받을 수 있도록 하자는 것이다.

개별납세자에 대한 서비스 질 향상은 현행 일부자치단체에서 시행하고 있는 신고, 납부, 과세자료 조회(납세자 개인체납, 과오납 현황 등) 서비스 외 납세자본인의 과세정보를 구체적으로 조회할 수 있는 시스템을 구축하여야 할 것이다. 그러나 과세정보조회 시스템의 경우에는 타 업무와는 달리 신중히 접근할 필요가 있다. 과세정보는 납세자의 정확한 세부담을 위해 기초자료로써 생성하였음에도 불구하고 그 내용이 납세자 개인의 경제적 정보를 포함하고 있는 사항이 대부분이라 자칫 관리가 부실할 경우 납세자의 개인정보가 유출될 우려가 크기 때문이다. 결국 동 서비스의 구축은 보안망 완비와 더불어 법적인 제재조치가 선행되어야 할 것이다. 이를 위해 단순히 주민등록번호외 아이디와 비밀번호를 개별적으로 부여해 주는 방식으로 시스템이 구성되어야 할 것이다. 그리고 개별납세자에 대한 서비스의 운영에 있어 광역·중앙단위의 서버상에 기초자치단체의 과세정보나 자료를 모두 저장관리하는 것은 비효율적이라는 측면에서 자치단체 지방세 서버로 연결 조회하는 방식으로 구성하는 것이 바람직하다.

사이버 세무상담의 경우 보편적인 상담은 중앙 서버상에서 사이버 세정 전담요원을 두어 신속히 처리하도록 하고, 실제 업무담당자의 답변이 필요한 경우에는 메일전환방식에 의해 통보하는 형태로 시스템을 구성하는 것이 효과적일 것이다.

## 2) 납세자인지도 확보를 위한 도메인 확보

현행 납세자 편의를 위해 개발·운영중인 지방세 홈페이지의 경우 인지도가 매우 낮아 이용률이 저조한 실정이다. 이에 일반 납세자에게 인지도를 높일 수 있는 도메인을 확보·운영하여야 할 것이다.

가장 일반적으로 고려해볼 수 있는 지방세관련 도메인은 www.○○(지

방명)localtax(지방세).○○.○○형태라 할 수 있다. 물론 일부 도메인의 경우 이미 일부단체에서 등록한 상태라 협의가 필요할 것이다.

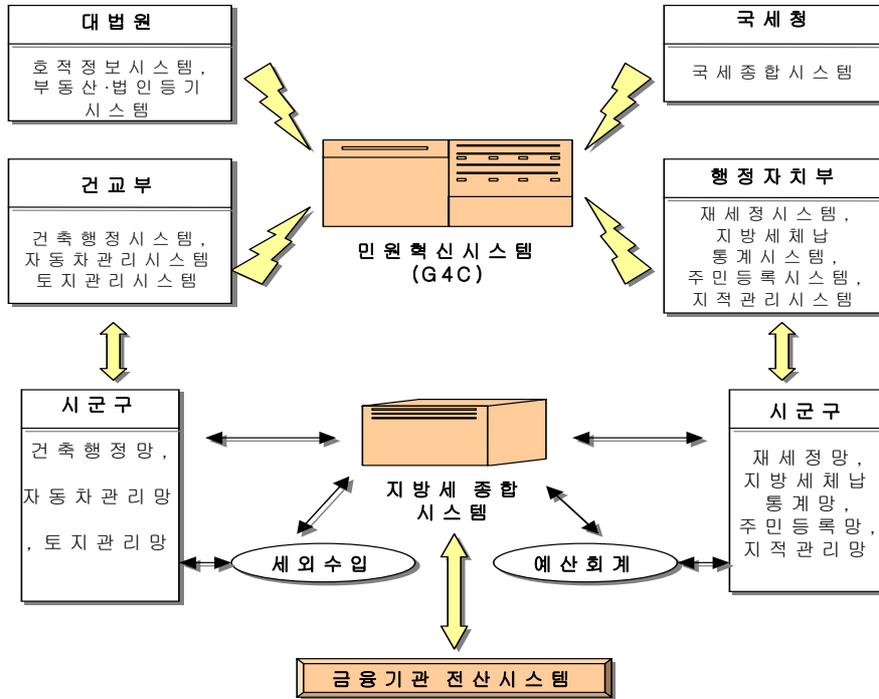
## 라. 타기관 전산망과의 연계강화

지방세 전산환경 변화에 있어 두드러지는 변화는 타기관 전산정보망과의 연계확대라 할 수 있다. 특히 연계계획은 앞으로 지방세 전산화 장기발전 전략 수립에 있어 큰 영향을 미칠 것이라는 점에서 중요하다. 이에 현행 지방세종합시스템과 연계된 자치단체 내부 및 정부기관, 민간기관 등에 걸친 연계망을 구상해 보면 <그림 4-7>과 같다.

그림에서 보듯이 지방차원에서는 지방세 종합전산망과 자치단체내 각종 행정정보 전산망과의 연계가 추진되고, 전국차원에서는 각 부처별 정보시스템이 연계되어 최종적으로 국가행정 전반에 걸쳐 부처간, 중앙·지방자치단체간의 통합망이 구성될 것으로 예상된다. 또한 '02년말부터 중앙정부차원에서 전자민원처리를 국가행정업무 전반에 확대하기 위해 전자민원서비스 혁신사업, 일명 G4C(Government For Citizen) 사업을 시행하고 있다. 결국 중앙과 지방자치단체의 행정서비스 제공은 동 사업으로 통합·집중될 것으로 예상된다.

이에 지방세 전산세정 발전을 위해 위 전국통합망상에 있는 각 기관의 과세정보를 연계·공유할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 중요과제라 하겠다. 이를 위해 먼저 자치단체간 지방세시스템 통합·연계가 필요하며, 다음으로 부처간 협의를 통한 전산망의 연계이며, 장기적으로는 각 정보 주체간 자료관리코드의 통일성을 이끌어내 종합정보 네트워크 망을 구축하여야 할 것이다. 결국 이러한 작업이 마무리되었을 때 범 국가 차원의 '전자정부 구현'과 더불어 'One-line One-stop' 행정서비스를 실현할 수 있을 것이다.

〈그림 4-7〉 전국 통합전산망 연계 시스템 개요



**마. 시스템 운영의 안정성 및 보완 강화**

중·장기적으로 지방세 시스템의 연계·통합·집중이 필수적인 과제라 볼 때 중요시 다루어져야 할 사항은 시스템의 안정성과 보완의 문제이다. 최근 인터넷상의 장애가 경제에 미치는 손실규모를 보았듯이 통합·집중체제 하에서의 시스템 장애는 지방세정 전반에 큰 악영향을 미칠 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 장기적으로 지방세 시스템의 경우에도 국세의 주전산기와 같이 병렬연동시스템이나 일본의 비상대비시스템<sup>42)</sup>(hot

stand-by system)을 도입·운영하는 방안을 검토해 보아야 할 것이다.

보안문제의 해결은 기본적으로 방화벽을 강화하는데 중점을 두어야 하겠지만 내부보안에도 관심을 두어야 할 것이다. 신용정보의 유출이나 자치단체 회계시스템 해커 등의 사례에서 보듯이 정보의 유출이 내부자 또는 당해 프로그램을 개발한 업체의 직원에 의해 이루어지고 있는 실정이기 때문이다.

### 바. 세무행정 사이버 서비스 공간 사이트맵(Sitemap) 구상(안)

납세자 편의와 지방세 전산화 방향을 종합적으로 고려한 지방세 사이버 서비스 공간의 기본 메뉴얼안에 대한 사이트맵을 구상해 보면 <표 4-3>과 같다.

그림에서 보듯이 사이트 맵 구성은 7개의 상위 메뉴얼을 토대로 구성해 보았다. 구성에 있어 가장 중점을 두어야 할 사항은 Home Tax 서비스분야 일 것이고 실제 프로그램 구성에 있어서도 복잡하고 어려울 것으로 예상된다. 전국단위 지방세 통합전산망이 구축되기 전까지는 서비스제공을 일시에 중앙서버상에서 제공하는데 한계가 있다. 이에 1차로 기초단체 수준의 통일된 사이버공간(홈텍스서비스)이 마련하고 2차로 중앙·광역단위의 일반납세 서비스 시스템을 갖추어 최종적으로 중앙·광역·기초가 연결되는 전국 통합지방세 사이버 서비스 공간이 구축하여야 할 것이다.

지방세 여건상 취약한 홍보와 전문적 지식제공을 위해 지방세 안내, 자료실, 관련 연구·학술사이트 등에 대한 내용도 내실 있게 구성할 필요성이 있다. 또한 세무비리와 불편사항 개선을 위한 상담실도 함께 운영해볼 가치가 있다 할 것이다.

42) 2대의 CPU를 설치하여 1대의 CPU가 장애 발생시 다른 CPU로 교체하여 온라인 처리를 속행하는 시스템을 말한다.

〈표 4-3〉 지방세 사이버 공간 Sitemap(안)

상위 메뉴얼	중간 메뉴얼	하위 메뉴얼
홈		인사말(관리기관장), 납세자 권리헌장, 지방세정의 목표, 지방세정운영방향, 조직과 기능, 지방세공무원 소개....
지방세 안내	공지사항	주요사항 안내, 이달의 지방세....
	보도자료	보도자료, 보도해명자료
	지방세 상식	세목별 상식, 비과세·감면....
홈택스 서비스	전자민원	납세증명, 세목별과세증명
	전자고지	인터넷고지신청, 고지확인, 고지분납부
	전자신고	주민세, 사업소세, 지역개발세, 자동차세연납신청, 자동차이체신청, 과세자료변동신고
	전자납부	인터넷납부, 카드납부, 납부확인
	전자조회	체납조회, 송달조회, 과오납확인 및 신청, 과세정보조회, 공매물건조회,
	자동계산	각종세목 자동계산 서비스
상담실	구제제도	지방세 구제제도 안내
	세무 Q&A	세무상담
	비리·불친절신고	비리·불친절신고접수(실명)
	불편·개선사항	불편·개선사항접수
자료실	지방세관계법령	지방세법·시행령·시행규칙
	조례·규칙	시·도, 시·군·구 조례규칙(표준안)
	판례·심사·유권	대법원판례, 심사결정, 유권해석
	고시·지침·예규	행자부 고시, 지침, 예규
	통계자료	지방세정연감
관련 사이트	행정기관	행자부, 재경부, 국세청....
	연구기관	지방행정연구원, 조세연구원, 한국교육학술정보원...
	민간기관	지방재정공제회, 지방세연구회...
	민원	G4C, 등기인터넷서비스....
	기타	지방정보은행, 국회도서관...
열린 마당	기관장과 대화	기관장과의 대화
	정책제언	정책제언 및 문의
	자유게시판	자유게시판

주: 사이버 세정실의 서버는 광역 또는 중앙단위에서 개발·관리·운영하고, 홈택스 서비스의 경우에는 중앙서버상에서 자치단체서버로 연결하여 처리하는 방식을 가정

## 4. 교육

### 가. 수요자 위주의 교육과정으로의 개편

지방세 교육과정은 10여개 내외로 다양성이 부족한 현실이다. 이로 인해 실제 담당공무원들이 필요로 하는 교육을 제공받는데 한계가 있다. 이는 근 10여년 동안 유사한 교육과정만을 편성운영하고 있는 지방세 교육사례에서도 찾아볼 수 있다. 이를 개선하기 위해서는 수요자 중심의 다양한 교육과정을 편성·운영해야 할 것이다.

교과과정 편성에 있어 현행과 같이 차별성이 미미한 초급·중급·고급과정의 단순한 분리보다는 유사세목에 대한 집중교육이 효과적일 것이다. 일례로 재산세제, 소비세제, 소득세제, 징수(채납)관리, 세무조사 등의 과정으로 개편하여 관련법령 해석방법뿐만 아니라 동 과정과 관련된 기초이론, 논문 발표사례, 외국사례, 정책방향 등을 심도 있게 교육할 수 있도록 하자는 것이다. 이러한 교육을 위해서는 동 분야에 대한 학계·연구원 등의 전문가의 확보가 선행되어야 할 것이다.

다음으로 수요자 위주의 교육이 되기 위해서는 담당공무원의 현실적인 어려움을 감안하여 시간·공간적 제약을 극복할 수 있는 교육프로그램이 제공되어야 한다. 일선 자치단체의 경우 인력부족으로 인하여 교육을 보내는데 인색한 것이 현실이다. 이를 극복하기 위해서는 일부 광역자치단체에서 실시하고 있는 사이버 교육을 활성화할 필요하며 이는 시대적 변화에 부응할 수 있는 교육개편방안이라 할 것이다. 특히 민간기업의 경우 이미 지방세실무해설에 대한 사이버 강좌를<sup>43)</sup> 개설해 운영하고 있음을 감안할 때 정부부문의 지방세 교육실태에 시사하는바가 크다 하겠다.

43) 세무회계 인터넷 교육 사이트(<http://www.inausedu.com>)로 「지방세실무해설」 강좌를 개설 유료 운영중에 있으며, 수료시 수료증 발급하고 있다.

## 나. 전문가 육성을 위한 고급프로그램 운영

일반납세자의 경우 지방세담당자의 전문성에 대한 평가에 있어 회의적인 반응을 보이고 있는 현실이다. 물론 지방세의 성격이 인정과세 위주인 국세와 달리 대장과세 위주로 편성되어 있기 때문에 외부인들이 체감하는 전문성에는 다소 시각차이가 있다고는 하나 이러한 주장이 잘못된 판단이라고만 할 수 없다. 이는 근본이유가 낮은 위상에 있겠지만, 고급 전문가 부족에도 원인이 있다할 것이다. 즉 법령의 집행 수준에 머물러 있어 전문기술자의 한계를 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 그리고 교육여건도 이를 극복하는데 별다른 도움이 되지 못하고 있는 실정이다.

이러한 문제점을 극복하기 위해서는 현행 교육과정의 질을 높일 수 있는 전문가 양성 고급프로그램을 운영할 필요가 있다. 동 과정의 실효성과 차별성 확보를 위해 다음과 같은 대안을 제시해 본다.

첫째, 교육대상 선정은 신청에 의하기보다는 선발형식으로 우수인력을 확보하는 것이 바람직하다. 일례로 지방세 타교육과정 우수자, 연찬회 우수논문 발표자 등을 대상으로 선발한다면 우수인력확보와 더불어 연찬회 활성화에도 도움이 될 것이다.

둘째, 교육기간은 12주 이상 장기교육형태가 바람직할 것이다. 그리고 교육인원은 20 ~ 30인 이내로 편성 효과적인 교육환경을 조성할 필요가 있다.

셋째, 교육내용은 기본적인 지방세관련 법령교육은 물론, 전문적 내용이 포함되어야 할 것이다. 회계이론, 조세론, 국세관련 기본법령(국세기본법, 국세징수법 등), 외국의 지방세제, 세제정책 방향, 지방세관련 재정학, 지방재정관계법령, 감정평가이론, 지방세전산 및 지

방세관련 통계분석 기법 등 다양하고 심도 있는 교육과정을 포함시켜 지방세에 대한 시각을 넓힐 수 있도록 해야 할 것이다.

넷째, 교육의 효과성 증대를 위해 실효성 있는 인센티브 방안을 제공할 필요가 있다. 우수인력의 교육참여 유도를 위해 교육과정에 해외견학 등의 인센티브를 부여하는 것이 효과적일 것이다. 또한 교육과정의 내실을 다지기 위해 성적 우수자에 대하여 중앙·도에 우선 발탁될 수 있도록 특전을 부여하는 방안도 바람직하다.

#### 다. 교육대상의 확대

조세교육은 담당공무원 뿐만 아니라 일반납세자에 대한 교육도 중요하다. 일반국민의 경우 조세에 대한 거부감이 있는 것이 보통이고 잘못된 인식은 조세저항을 유발할 수 있기 때문이다. 이에 지방세 교육제도의 확산이 필요하다.

조세교육 확산을 위한 대안으로 외국의 사례를 들어보면 다음과 같다.<sup>44)</sup> Tax Talk코스 제도는 미국의 캘리포니아주에서 시행하고 있는 교육제도로서 교육대상은 회계사, 세무사 등 조세전문가들이고, 주관은 주세를 담당하는 주정부 담당국과 국세청, 캘리포니아 주립대 경영대학이 공동으로 개발한 교육프로그램에 의한다. 강의는 연방정부 및 주정부의 조세담당자가 추진한다.

중소기업을 위한 조세의 날 운영제도는 1년에 한번씩 국세청, 주 및 지방자치단체, 기업, 지역의 각종 단체가 합동으로 중소기업주와 회계실무자를 중심으로 세미나와 강의 및 조세정보를 제공하는 행사이다.

44) 권강웅, 「지방세의 현상과 과제」, 광교, 2003, pp.28-30.

조세설명회 제도는 세법의 개정, 과세정책 변경 등이 있을 때마다 비영리 단체, 지역단체, 정부지원 교육기관을 대상으로 설명회를 개최하여 세금에 대한 이해를 제공하는 행사이다.

또한 “주세의 이해” 책자를 발간하여 고등학교 교재로 제공함으로써 광범위한 조세교육을 시행하고 있다.

## 제5장 요약 및 정책건의

### 제1절 연구의 요약

본 연구의 목적은 낙후된 현행 지방세정의 현실과 문제점을 정리해보는 과정에서 지방분권시대에 부응하는 지방세정 개혁방향을 구상하기 위함이다. 그런데 지방세정 연구는 지방자치에 따른 지역적 특수성과 시대적 환경 변화에 따라 급변하는 관계로 일률적인 기준을 제시하는데 한계를 지니고 있다. 이에 본 연구에서는 이러한 한계점을 극복하기 위해 유사한 조세행정 기능을 수행하고 있는 국세행정을 주요 비교대상으로 선정하여 현행 지방세정의 현실과 문제점을 정리해 보았다.

연구의 범위에 있어 대상적 범위는 국세 및 지방세와 관련된 행정 및 교육·연구기관으로 하였고, 내용적 범위는 세정에 관한 사항으로 한정하였다. 다만 세정운영과 관계된 제도적인 사항에 대하여는 세제에 관한 사항도 일부 다루었다. 연구의 수행방법은 기존의 문헌을 토대로 한 문헌연구 방식에 의하면서 현장 실무자의 의견청취와 각종 통계자료를 이용하는 기초계량 분석을 병행하였다.

제2장에서는 지방세의 현실과 역할을 살펴보는 과정에서 지방재정의 강화는 일반재원이 아닌 자주재원으로 확충되어야하는 필요성을 살펴보고 향후 지방세환경 변화를 전망해 보는 과정에서 지방세정이 앓고 있는 현실을 개략적으로 관망해 봄으로서 본고의 연구방향을 설정해 보았다.

제3장에서는 국세행정과 비교과정에서 지방세정의 현황과 문제점을 살펴 보았고 이를 요약하면 다음과 같다.

먼저 기존의 세정개혁에 있어 세정환경변화에 단기적이고 일부업무에 국한하여 소극적으로 접근함으로써 의도하지 않았던 새로운 문제점을 유발하게 되었고, 추진결과에 대한 피드백이 부족하여 개혁의 성과가 미흡하였다는 것이다.

세무행정 조직과 인력측면에서, 먼저 지방세 조직의 문제점은 첫째, 낮은 조직위상이 지방세 발전의 저해요인이 되고 있다는 것이다. 최고 직급위상이 국세의 중상위 수준에 머물러 있는 현실에서 업무의 추진력, 조세정책의 반영도는 낮을 수밖에 없기 때문이다.

둘째, 지방소비세 도입, 보유과세강화, 재산세·종합토지세 과표현실과 등 새로운 세제환경 변화에 대응할 수 있는 세정조직과 인력의 한계로 지방세 개혁추진에 어려움이 예상된다는 것이다.

셋째, 자치단체에 대한 지원·조정능력의 부족이다. 기초단체 세정운영능력이 일정수준 이상에 이르기까지 리더의 역할이 중요하다고 볼 때 이를 수행할 중앙과 광역단위 지원조직체계가 열악하여 지방세정 전반에 걸쳐 비효율이 발생하고 있다는 것이다.

넷째, 광역단위 징수팀 신설의 필요성 및 실효성에 대한 신중한 검토가 미흡하다. 최근 일부 광역단체에서 체납세특별징수팀을 신설·운영하고 있어 징세업무의 광역화 현상이 일고 있으며, 기초단위 징수인력 감축에 따른 업무위축을 감안하더라도 상대적으로 광역단위 징수팀의 성과가 높게 나타나고 있다. 이는 광역단위 징수조직의 효율성이 높다거나 기초단위 징수조직이 제 기능을 발휘하지 못한다는 것을 의미하므로 신중한 검토가 필요하다.

다섯째, 기초단위 지방세 조직의 체계성 부족이 조직불안과 업무의 비효율을 유발하고 있다는 것이다. 조직불안은 잦은 세무조직의 변경을 초래하게 되었고, 세무담당공무원의 안정적인 업무전념을 저해하고 있는 현실이

다. 이로 인해 현행 지방세 조직내 부서간의 업무분장과 인력배치에 있어 소모적인 마찰이 발생하고 있다.

여섯째, 세정조직이 납세자보다는 과세권자 위주로 편재되어 있다는 것이다. 납세자 권익보호와 서비스제공을 위한 별도의 담당부서가 설치되어 있지 않고, 대부분의 조직유형이 부과, 징수, 수납, 세무조사 형태로 과징업무 편의위주로 조직되어 있다는 것이다.

인력상의 문제점으로 첫째, 인력 수급 정책의 체계성 부족이다. 지방세 조직과 인력에 대한 국가 전체적 또는 지방자치단체별로 표준적 기준이나 장기 충원계획 등이 마련되어 있지 않다. 또한 절감된 인력관리에 있어 국세의 경우 일부는 감축되었지만 60%이상은 납세자 서비스와 세무조사 등 미비기능 강화인력으로 재배치된 반면에, 지방세는 취약한 부문에 충원되지 못하고 대부분 축소되었다.

둘째, 광역단위 세무조사 인력의 부족이다. 위임사무의 지도·점검이 필요하다는 점, 기초단체 세무조사업무의 전문성이 낮다는 점, 담당공무원의 지역연고에 따른 한계를 배제하기 어렵다는 점에서 광역단체의 역할이 중요하다. 그럼에도 불구하고 광역단위 세무조사 인력이 열악하다는 것이다.

셋째, 세무조직과 인력배치에 있어 부과업무에 편중이 심하다. 물론 지방세 세목의 특성이 대장과세·부과고지 위주로 편성되어 있어 세원관리를 위한 인력을 많이 필요로 한다고는 하나 세원관리의 성격을 보면 신규자료의 입력, 변동사항의 정리 등 대부분 단순·반복작업의 비중이 높다. 결국 과세관리에 인력이 치우치다 보니 상대적으로 세무공무원의 전문성을 필요로 하는 세무조사, 징수기법개발 등의 인력배치가 미흡한 실정이다.

다섯째, 징수조직과 인력의 과도한 축소로 징수업무가 급격히 위축되고 있다는 것이다. 이는 '94년 92.5%이었던 지방세 징수율이 '01년에는 87%

로 하락된 주원인이 되고 있다. 물론 이 사이에 IMF위기에 따른 기업부도와 과년도 체납액 누증 등의 원인이 있었다고 하지만 동일한 조건이었던 국세 징수율과 비교해 보면, '95년 이전까지 국세보다 높았던 징수율이 급격히 하락하여 현재는 오히려 2 ~ 5%가 낮은 실정이다.

업무별 조직과 인력의 문제점으로 구제업무의 경우 심사기구의 독립성이 부족하고 준사법적절차도입으로 행정수요가 증가하였음에도 인력은 보강되지 않은 실정이다. 이로 인해 높은 행정소송 비중을 유발하였고, 이는 소송비용증가와 연결돼 경제적 손실이 발생하고 있다. 전산업무는 중앙·광역·기초간 조직의 연계성이 부족하고 담당인력의 전문성이 낮은 실정이다. 교육·연구 업무의 경우에는 지방세교육 전담기구와 인력이 없고 전문강사 인력이 부족하며, 연구인력에 대한 정책상의 지원도 미흡한 실정이다.

세무행정상에 문제점으로 과세정보관리의 경우 정부공유기관에 대한 과세정보 수집체계가 미흡하고 납세자의 성실한 과세정보 신고유인책이 미비한 실정이다. 또한 정보의 정확성을 검증하기 위한 검증시스템이 미흡하고 과세정보를 보유하고 있는 타 기관 정보망과의 연계가 부족하며 과세정보의 입력·수정 등 단순업무에 많은 인력이 투입되고 있어 비효율이 발생하고 있다.

징수관리에 있어서는 과도한 징수인력 축소에 따른 사후대책이 마련되지 않아 급격한 징수율 하락이 유발되고 있으며 체납액의 대부분을 차지하고 있는 과년도 체납액에 대한 근본적인 정리가 미진한 상태이다. 또한 징수노력에 대한 실질적인 인센티브가 미흡해 지방자치단체의 자구노력 강화를 유인하지 못하고 있는 실정이다.

전산화의 경우에는 재정력 차이로 인해 자치단체간 전산화 수준의 격차가 심화되고 있으며 운영시스템의 통일성 부족으로 연계·통합에 한계를 보

이고 있다. 또한 장기·종합적인 지방세 전산화 계획이 마련되지 않아 비전 제시가 미흡한 상태이며 시스템 운영의 안정성 및 보완도 아직까지 마련되지 않은 상황이다. 특히 납세자 편의를 위해 도입된 시스템의 활용도 낮아 예산낭비의 문제점이 지적되고 있다.

지방세관련 교육은 프로그램의 다양성이 부족해 수요자중심의 교육이 이루어지지 못하고 있으며 고급전문가 육성을 위한 프로그램이나 인센티브가 미흡한 실정이다.

제4장에서는 지방세정의 개혁의 목표와 기본방향을 살펴보고 이를 요약하면 다음과 같다. 먼저 세무행정 조직측면의 개편은 크게 5가지 방향으로 설정하였다. 내용은 첫째, 세제개혁을 통한 지방분권을 선도할 수 있는 조직체계 구축 둘째, 지방자치단체의 과세자주권 확대를 위한 기능보강 셋째, 납세자 권리보호와 납세서비스확대를 위한 납세자 위주의 조직개편 넷째, 21C 정보화 환경과 연계된 과학적 조직설계 다섯째, 전문화 촉진과 내부조직 혁신을 통한 세정조직의 활성화이다.

세무행정 운영측면의 개편방안은 전산화와 전문화를 기본방향으로 설정하여 발전방안을 검토해 보았다. 내용에 있어 1) 과세정보관리 개선은 정보관리 체계의 전산화, 정보공유기관의 연계확대, 성실신고 유도를 위한 실효성 있는 제도도입 등을 2) 전산화관련 개선은 기초자치단체간의 정보화 격차 완화, 전국통합전산망 구축, 시스템 운영의 안정·보완성 강화 등을 3) 징수관리의 개선은 체납처분중심으로의 징수방식 개편, 광역단위 차원의 체납관리 지원, 자치단체 징수노력 제고를 위한 실효성 있는 인센티브 도입 등을 4) 전문화관련 개선은 지방세 전담교육기구의 설치, 전문강사인력 확보, 교육프로그램 다양성 제고 등을 세정발전과제의 기본방향으로 설정하였다.

## 제2절 정책건의

본 연구가 실효성을 거두기 위해서는 다음과 같은 제안들에 대한 정책검토가 필요하다고 판단된다.

지방세정발전에 있어 지방세조직 활성화를 위한 향후 발전과제를 행정기관별로 제시해 보면 다음과 같다.

중앙부처의 경우 첫째, 강력한 지방분권 추진에 부응하는 지방자주재원인 지방세를 강화하기 위해 현행 세제관(3급)으로 축소된 조직을 세제국(2급)으로 확대·개편할 필요가 있다.

둘째, 지방소비·소득세 도입, 보유세제 개편 등 지방세제 개편이 예상되는 상황에서 전문성 강화와 미래 행정수요증가에 대비해 현재의 세제담당관을 분리하여 세제성격별로 소득·소비세제과, 재산세제과로 확대·강화하는 방안의 검토가 필요하다.

셋째, '01년 지방세심사청구제도에 대한 위헌 결정이후 지방세 구제업무의 독립성 확보가 요구되고 있으며 심사청구의 사법적 절차 보완에 따른 업무량증가에 대응하기 위해 국세심판원과 유사한 지방세심사원(가칭)을 신설하여 납세자 권리구제 강화와 소송증가에 따른 경제적손실을 예방할 필요가 있다.

넷째, 지방세정여건이 열악하고 전문성이 부족한 지방자치단체의 업무를 지원하고 전국단위의 효과적인 납세자 지원체제 강화를 위해서는 동 업무를 담당할 전담부서(담당)의 신설과 인력증강이 요청된다.

다섯째, 종합부동산세 신설논의, 과표현실화 추진 등으로 전국단위 종합전산망이 필요하고 전산업무의 범위가 확대되는 시대적 상황에 부응하기 위해 지방세전산 전담부서(담당)의 분리 신설과 외부 전산전문가 아웃소싱이 요구된다.

여섯째, 지방자치단체의 지방세에 대한 관심도 제고와 세수확보 노력에 따른 인센티브 활성화를 위해 지방교부세 재정수입액 산정업무를 교부세 담당부서에서 지방세관련 부서로 이관한다면 효과적인 대안이 될 수 있다고 판단된다.

일곱째, 지가안정을 위한 정책과세로써 부동산 보유과세 강화 및 종합토지세·재산세 과표의 단계적 현실화 등 평가업무와 관련하여 업무량이 증폭되고 있음으로 동 업무를 전담할 수 있는 평가전담 부서의 신설 및 인력 증강이 필요하다.

다음으로 광역자치단체의 경우에는 첫째, 세무조사 기능이 가장 주요하다고 판단되며 이를 강화하기 위해서는 광역단체내 많은 세무인력을 보강하는데는 현실적으로 한계가 있음으로 지방자치단체의 인력을 활용한 T/F팀의 운영을 건의해 본다.

둘째, 급속히 증가하고 있는 지방세 체납액 일소와 기초자치단체의 고액 체납관리 지원 및 징수업무의 전문화를 위해 광역단위 체납특별징수팀의 신설을 검토해볼 필요가 있다.

셋째, 중앙의 평가업무 강화에 맞추어 동 업무를 전담 수행할 수 있는 평가담당부서의 신설이 요청되며, 효과적인 자치단체 지원·조정업무를 수행하기 위해서는 광역단위 조직위상 강화(담당단위로 편성된 지방세조직을 과단위 이상으로 확대·개편)가 필요하다.

기초지방자치단체 지방세 조직개편은 첫째, 세무조직의 불안정성으로 인한 업무의 비효율, 세무공무원의 불만 등을 제거하기 위해서는 중앙차원에서 조직 및 인력에 대한 표준모형을 개발하여 자치단체별로 권고할 필요가 있다.

둘째, 업무의 효율성 증대를 위해 전산시스템과 연계된 조직설계가 필요하다.

셋째, 지방세 비리방지를 위해서는 부과·징수 업무분리보다는 광역단위 감독권강화 및 부과업무와 세무조사업무의 분리가 효과적이라고 판단되며, 세무조직 내부갈등 요인을 제거하기 위해 기피업무인 단순징수업무를 부서별로 적정 배분하는 조직설계를 검토해볼 수 있다.

넷째, 실질적인 납세자 위주의 조직시스템 구축을 위해서는 민원관련 세무부서의 조직과 인력을 강화하고 민원과 관련된 부과업무를 세무민원부서에 분장할 필요가 있다.

다섯째, 지방자치단체의 지방세 확보노력 유인과 세정전문가 육성을 위해 세무직렬의 상위직급 단계를 높일 필요가 있으며 담당단위로 편성된 조직의 경우 최소한 과단위 이상의 조직으로 확대·개편할 필요가 있다.

전문화 측면에서 지방세 교육업무 강화가 요청되고 이를 위해 교육전담 기구를 설치하는데는 한계가 있다고 볼 때 특정대학내 지방세특성학과를 신설하여 육성·지원할 수 있는 방안을 검토해볼 필요가 있으며, 부족한 전문 강사인력 육성을 위해 인적네트워크 구성이 요청된다. 연구업무강화를 위해서는 지방세 연구업무를 활성화가 선행되어야 할 것이며 더불어 연구·평가 용역비, 교재개발비 등과 같은 재정적인 지원이 뒷받침되어야 할 것이다.

지방세정의 운영적 측면에서는 다음과 같은 발전과제를 제시해 본다.

과세정보의 관리의 경우 첫째, 과세정보 수집의 실효성 확보를 위해 정보공유기관의 과세자료 제출의무의 법제화 및 과세자료 미 제출에 대한 가산세 제도도입을 검토해볼 필요가 있다.

둘째, 과세자료 자동검증체계 구축을 위해 전산화와 연계된 전산검증시스템 및 납세자 사전검증 시스템을 마련하고, 자료관리 방식의 능률성 증대

를 위해 각종 신고서식의 표준·코딩화, 광학시스템 도입, 인터넷신고납부 제도 활성화, 항공 사진정보시스템과의 접목이 필요하다고 본다.

셋째, 과세정보의 활용증대를 위해서는 유형별로 과세정보를 분리보관할 수 있도록 사전 과세정보관리 체계의 정비가 요구되며 유용한 조세정보 산출을 위한 정보목록 체계화 및 통계산출시스템 보강이 요구된다.

징수관리의 경우에는 근본적인 체납액 정리를 위해 결손처분에 대한 구체적 업무처리 지침을 마련해 주는 것이 효과적이라 판단되며, 징수업무의 효율성 확보를 위해 자동징세시스템·재산정보진술서와 같은 선진징수기법 도입을 검토해볼 필요가 있다. 또한 자치단체의 징수노력 제고를 위해 교부세기준재정수입액 산정상 인센티브제도의 확대와 시·도재정보전금 역할 강화를 건의해 본다.

지방세 전산화 강화방안으로 첫째, 지역간 지방세 전산화 격차수준 완화를 위해 국고보조금 사업화를 건의해 본다.

둘째, 새로운 세제개편에 대비한 전국단위 지방세종합전산망 구축과 더불어 참여시대에 부응하는 납세자와 과세권자간의 수평적 쌍방향네트워크 구성을 위한 사이버 공간의 확대 및 서비스 질적수준 제고, 인지도가 높은 도메인 확보가 요청된다.

셋째, 범국가 차원의 전자정부 구현과 'one-line one-stop service' 실현을 위해서는 타 기관과의 전산망 연계강화가 필요하다.

넷째, 지방세전산 시스템운영 안정성과 보안을 위한 비상대비시스템 구축, 방화벽 강화와 같은 대비책 강구가 요구된다.

끝으로 교육운영 측면에서, 수요자 위주의 교육을 위해 사이버·직장교육 등 다양한 프로그램 운영과 지방세 전문가 육성을 위한 장기고급교육과정을 개설하는 등의 발전과제를 건의해 본다.

## 【참고문헌】

- 권강웅, 『축조지방세법해설』, (주)조세통람사, 2002.
- 이재성외2, 『한국의 지방재정 이론과 실무』, 도서출판 해남, 2001.
- 한국지방행정연구원, 『주요국의 지방세징수제도』, 1996.
- 한국조세연구원, 『국세행정 개혁방안』, 1994.
- 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부 지방분권의 비전과 추진방향』, 2003. 6.
- 국중호, 『한일 지방세 구조와 세부담 특성비교』, 한국조세연구원, 2002.
- 이영희 외, 『체납세의 징수관리 개선방안』, 한국지방행정연구원, 1995.
- 이삼주, 『체납지방세 징수의 민간위탁 방안』, 한국지방행정연구원, 1997.
- 한국조세연구원, 『경기도 세정·세제 발전방안』, 1999.
- 김대영 외, 『지방세 부과, 징수체계의 개선방안』, 한국지방행정연구원, 2000.
- 한국조세연구원, 『경기도 세정·세제 발전방안』, 1999.
- 권강웅, 『지방세의 현상과 과제』, 2003.
- 한국지방행정연구원, 『자치단체 조직진단 결과보고서』, 2002 ~ 2003.
- 경기개발연구원, 『광주시 행정기구 조직진단』, 2002.
- (주)영화조세통람, 『세무공무원명감』, 2003.
- 이재은, “지방소비세제의 도입효과와 대응방향”, 『재정분권화의 방향과 실천과제』, 서울대학교 행정대학원 제63회 국가정책세미나, 2003.
- 김대영, “과세자주권 확충방안”, 『지방행정연구원』, 한국지방행정연구원, 2002.
- 김수근, “지방자치와 바람직한 지방세의 역할”, 『지방행정연구』, 1996.

- 이필우, “국세와 지방세의 조화를 위한 개편구상”, 『지방행정연구』, 제12권, 2000.
- 이영범, “지방자치시대 지방세정의 운영방안에 관한 연구”, 국가전문행정연수원 교육논문, 2002
- 송쌍중, “조세청 설치구상의 문제점”, 『지방세』, 지방재정공제회, 1999.
- 재정경제부, 『조세개요』, 2001. 5.
- 국세청, 『2002 국세행정 운영방향』, 2002.
- 국세청, 『국세행정 연차보고서』, 1997.
- 국세청, 『국세통계연보』, 1992 ~ 2002.
- 국세청, 『국세공무원 명부』, 2002.
- 대전지방국세청, 『조세정책과 국세행정의 운영방향』, 2002.
- 대전광역시, 『지방세 체납액의 효율적 관리 및 정리방안』, 1999.
- 행정자치부, 『지방세정운영지침』, 2002.
- 행정자치부, 『2003년도 보통교부세 산정내역』, 2003.
- 행정자치부, 『지방세정연감』, 1992 ~ 2002.
- 행정자치부, 『지방세 해설』, 2002
- <http://www.soumu.go.jp>, 『總務省の案内』



## 지방세정의 현황과 발전과제

---

발행일 : 2003년 12월 31일  
발행인 : 김 홍 래  
발행처 : **한국지방행정연구원**  
서울특별시 서초구 서초동 1552-13  
Tel. 02)3488-7300  
판매처 : 한국 행정 DB 센터  
Tel. 02)2269-7206  
<http://www.admindb.co.kr>  
인쇄처 : 현대에드.컴  
Tel. 02)2275-8125  
E-mail: [hprint@empal.com](mailto:hprint@empal.com)

---

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

