지방행정연구 제31권 제2호(통권 109호) 2017. 6. 203~228

지방자치단체의 지방세 정책 역량에 대한 연구*

A Study on the Local Tax Policy Capacities of Local Governments

이 재 원** · 서 재 호***

Lee, Jae Won · Seo, Jae ho

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 지방세 정책과 지방세 정책 역량에 대한 이론적 접근
Ⅲ. 지방자치단체의 지방세 정책 역량에 대한 탐색적 진단: 서울시·부산시 대상
Ⅳ. 논의의 종합과 지방자치단체의 지방세 정책 역량 강화를 위한 정책과제
Ⅴ. 결론

본 연구는 지방세 부과 및 징수에 초점을 맞추는 지방세 실무 범위를 넘어 지방재정 관리와 재정사업에 대한 의사결정 전반에 대한 지방세 인지적 세정거버넌스가 필요하다는 전제에서 출발하였다. 구체적으로는 재정분권과 조직역량의 관점에서, 넓은 범위에서 지방세정의 정책거버넌스 구조를 설정하여 지자체의 지방세정 역량을 강화할 수 있는 정책방안들을 모색하였다. 지방세 정책역량 모형을 기반으로 서울과 부산지역 세무공무원에 대한 인식조사결과 다음과 같은 시사점을 확인했다. 지방세 담당 공무원들의 지방자치단체 지방세 정책 역량에 대한 부정적 인식을 확인할 수 있었으며, 지자체의 지방세 정책 역량 전반에 대한 근본적인 개편이 필요하다는 점이 확인되었다. 향후 지방세 정책에서 중요한 단계는 지방세원을 발굴하고 세율을 협의하고 조정하는 정책 형성단계라는 점이 확인되었다. 이러한 진단을 토대로 지방자치단체의 지방세정 활성화를 위한 정책과제로 세 가지를 제안하였다. 첫째, 지방자치단체 지방세 담당 부서의 기능을 현재의 지방세 실무(부과징수)에서 보다 확장된 지방세정으로 확대가 필요하다. 둘째, 지자체 사업부서에서 지방사업

* 2016년 한국지방세연구원 연구보고서(제목: 지방자치단체의 지방세 운영체계진단 및 세정역량강화 방안)의 일부를 활용해 작성하였음.
** 제1저자, 부경대학교 행정학과 교수.
*** 교신저자, 부경대학교 행정학과 교수.
논문 접수일: 2017. 2. 22, 심사기간: 2017. 2. 22~2017. 4. 10, 게재확정일: 2017. 4. 10

을 계획하고 운영할 때 지방세정을 고려해야 한다. 셋째, 지방세정을 중심으로 한 정책거버넌스의 활성화가 필요하다.

□ 주제어: 지방세정, 지방세 정책 거버넌스, 지방세 정책 역량

This study is based on the assumption that local tax governance is needed for the overall decision – making of local financial management and financial business beyond the scope of local tax practice focusing on local tax imposition and collection. Specifically, from the viewpoint of fiscal decentralization and organizational capacity, we have sought policy measures to strengthen the local tax capacity of local governments by establishing a governance structure of local tax capacity. Based on the local tax policy capacity model, the findings of the survey on the tax officials in Seoul and Busan Metropolitan city proved the following implications. It is confirmed that the public officials in charge of local taxes negatively perceive the local tax policy capacity of local governments and it is necessary to fundamentally reform the overall local government policy capacity of local governments. It is confirmed that the important step in the local taxation policy in the future is the policy formation stage to find local taxation sources and to negotiate and adjust the tax rates. Based on these diagnoses, we proposed three policy implications for revitalization of local governments. First, it is necessary to expand the function of the local taxation department of local governments from the current local taxation practice(levy and collection) to expanded local tax policy. Second, when planning and operating local government, local tax policy should be considered. Third, it is necessary to revitalize the policy governance centered on local tax.

□ Keywords: local tax, local tax policy governance, local tax policy capacity

Ⅰ. 서론

지방자치가 부활한 지 20년이 지났음에도 지방자치의 제도적 한계에 대한 지적이 지속적으로 제기되고 있다. 실질적인 자치를 구현할 수 있는 지방정부의 자치재정체계의 구축과제는 지방자치의 성공과 발전을 위한 중요한 토대이지만 부분적인 분권혁신 정책 속에서도 지방세정에서 자치재정체계는 아직 취약한 상태이다. 심화되는 중앙정부로부터의 재정의존과 재정자율권의 약화는 지방자치의 발전을 근본적으로 저해하는 요인이 되기 때문에 지방정부의 재정자율권을 강화하고 자주재원을 확보하기 위한 지방자치단체 중심의 지방세 정책은 자치재정에서 매우 중요한 이슈이다.

분권화된 자치재정의 관점에서는 지방자치단체가 자율적으로 지방세 정책을 운영하는 것이 바람직하지만 지방세 정책은 지자체 보다는 중앙정부 중심으로 운영되었다. 지자체의 세정 운영 역량이 취약하여 지방세 실무 이상의 수준에서 의미 있는 세정을 추진하는데 한계가 있다는 인식이 강하다. 지자체들이 주요 지방세 정책에서 선제적으로 참여하지 못하고 기획재정부가 주도하는 지방세 정책에 대해 비판적 혹은 소극적인 위치에 있었다. 이에 따라 중앙과 지방간 세정 갈등 문제도 발생했다.

지방자치제도 하에서 지방정부의 정책역량을 확대하기 위해서는 지방정부가 다루는 지방세의 영역을 지방세를 활용한 지역사회의 문제해결 차원에서 시도하는 정책의 차원에서 개념을 재정립해야 함에도 불구하고 지방세정에 대한 기존의 연구는 지방세정을 부과·징수라고 하는 세무기술적인 관점에서 접근했으며 지방자치단체의 지방세 정책이라는 상위의 개념을 제시·활용하지 못했다. 2000년대 중반 이후에 이영희·김대영(2005)과 이삼주·이상범(2005) 등과 같이 지방세정에 대한 체계적 연구가 시도된 바 있었으나 지방자치라고 하는 제도적 배경 하에 중앙정부와 지방정부의 정치적·정책적 역동성을 고려하지는 못했다. 허명환 외(2014)에서는, 지방세 제도 개편에 따른 세무조직의 전문성 강화를 위한 개선방안을 제시하였으며, 유태현 외(2015)에서는 지방세무직렬 공무원들의 인사적체, 승진상 불이익 등을 파악하고, 지방세무직 공무원들의 역할에 상응하는 처우를 받도록 하기 위해서 필요한 정책과제를 제안한 바 있으나, 지방세 담당 부서와 지방세 실무에 초점이 맞추어졌으며, 지방세 정책을 지방재정의 세입과 세출을 포괄하면서 조직의 혁신역량의 관점에서 접근하지 못했다.

이러한 배경 위에 본 논문은 재정분권과 조직역량의 관점에서, 넓은 범위에서 지방세정의 정책거버넌스 구조를 설정하여 지자체의 지방세 정책 역량을 강화할 수 있는 정책방안들을 모색코자 하였다. 이를 위해 지방자치단체의 지방세정 운영을 둘러싼 제도여건과 지방세정 관련 지자체의 행정 역량을 분석하고 지자체 중심의 역량 있는 지방세 정책을 운영하기 위해 필요한 제도개편

과제를 모색하였다. 본 연구는 지방자치단체의 자율적이고 역량있는 지방세정 운영체계를 구축하여 지방세 실무와 병행하여 정책 차원에서 지방 중심의 지방세정 운영이 활성화되어야 한다는 관점을 핵심 전제로 설정하였다. 또한 지방자치단체가 주도적으로 세입과 세출 정책을 유기적으로 연계할 수 있는 정책이니셔티브 방안이 마련될 경우, 지역주민들에 대한 납세자책임이 강화될 수 있는 분권적인 지방세정체계가 정립될 수 있을 것으로 전제하였다.

Ⅱ. 지방세 정책과 지방세 정책 역량에 대한 이론적 접근

1. 지방자치 부활 이후 지방세 구조의 변화

지방자치제가 부활하였던 1995년도에 지방세 징수실적은 15.3조원이었는데, 2014년도 결산 기준의 지방세 규모는 61.7조원으로 20년동안 4배 증가하였다. 급속한 규모 증가와 함께 지방세 체계에서도 적지 않은 변화가 있었다. 다만, 2000년대 중반까지 지방세 체계 개편은 중앙정부의 정책 목적에 따른 것으로 지방자치단체의 재정에 대한 실질적인 변화는 크지 않았다.

<표 1> 최근 20년간 지방세 구조의 변화 추이

(단위: 억원, %)

		1996	2001	2005	2010	2014
규모	재산과세	98,493	158,841	212,857	264,241	321,113
	소비과세	47,134	62,127	79,374	137,130	179,194
	소득과세	25,049	40,029	61,210	83,681	111,054
	과년도수입	3,272	5,651	6,332	6,547	5,889
	합계	173,947	266,649	359,774	491,598	617,250
비중	재산과세	56.6	59.6	59.2	53.8	52.0
	소비과세	27.1	23.3	22.1	27.9	29.0
	소득과세	14.4	15.0	17.0	17.0	18.0
	과년도수입	1.9	2.1	1.8	1.3	1.0
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
신장률	재산과세	10.6	47.9	4.0	4.3	15.0
	소비과세	11.9	11.8	3.7	26.1	22.5
	소득과세	25.3	4.6	11.6	0.1	4.5
	과년도수입	65.2	19.1	6.9	9.2	-2.0
	합계	13.6	29.4	5.2	8.8	14.8

자료: 행정자치부(각연도), 「지방세통계연감」

지방세체계에서 실질적으로 의미 있는 변화는 2010년도에 도입된 지방소비세와 지방소득세이다. 지방소득세는 기존의 세목과 세원을 재분류하여 신설하여 실제 세수 확충 효과는 없었다. 하지만 부가가치세의 5%를 재원으로 하는 지방소비세는 재산과세 중심의 지방세 체계에서 소비를 세원으로 설정하는 세목을 추가로 신설한 것이고, 국세의 지방세 이양 효과가 있어 지방세 수입이 순증 되었다는 점에서 의의가 크다.[1)]

특히 지방소비세와 2015년도 지방소득세의 과세방식 개편이 중요하였는데, 지방소득세의 경우 국세인 종합소득세의 부가세 방식에서 소득을 독자적인 과세표준으로 설정하는 방식으로 개편되어 지방자치단체가 지역내 기업들의 법인 소득에 대한 과표를 관리해야 한다. 지방소비세를 배분하는 기준에서 지역별 소비수준이 고려되기 때문에 지역경제와 지방세수입의 관계가 보다 직접적으로 결합되었다. 이에 따라 지역경제 정책에서 지방세의 영향을 고려하는 새로운 지방세 정책 과제가 잠재되어 있다.

최근 20년간 지방세수의 구조적 추이와 연도별 세수 증감 추이를 살펴보면 재산과세의 비중이 점진적으로 축소되는 다른 한편으로 소득과 소비과세의 비중이 높아지고 있다는 점을 확인할 수 있다. 이는 재산과세 중심의 지방세 실무역량과 함께 소비와 소득과세에 대한 정책 및 실무역량이 동시에 증대되어야 한다는 것을 의미한다. 중앙정부 중심의 표준적인 소득 및 소비과세가 지역별로 차별적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려할 때, 지방자치단체가 주도하는 지방세 정책을 운용할 필요성이 잠재되어 있는 것이다.

2. 정책과정과 지방세 정책

지방세를 정책의 한 분야로 이해할 것인가는 정책의 유형분류에 대한 문제이다. Almond & Powell(1980)은 지방세 정책(조세정책)을 지방정부 관할구역 내에 거주하는 주민으로부터 정부의 운영을 위해 필요한 자원을 확보하는 활동으로 정책유형 중 추출정책의 하나로 분류한 바 있다.

추출정책으로서 지방세 정책은 세 가지 하위과정으로 구분된다. 첫째, 조세법률주의를 기반으로 지방세와 관련된 법률을 제정하고 개정해 지방세의 세원을 확정하고 국세와 지방세간 배분비율을 확정하는 등의 지방세 정책 형성 과정, 둘째, 법령을 통해 확정된 지방세의 징수

1) 2010년도에는 지방세 세목체계에 대한 대폭 개편이 있었으며 2011년도 지방세 징수 현황에서 세수구조는 전년도와 비교하여 대폭 변경되었다. 등록세와 면허세를 통합하여 등록면허세로 개편하고 자동차세와 주행세를 통합하는 등 기존에 16개 지방세가 11개 세목으로 축소되었다. 지방세 체계가 형식적으로 간소화되었다. 다만, 실제 과세 대상과 과세방법에 서는 기존과 동일하기 때문에 지방세 실무에서 변화는 크지 않았다.

목표를 정하고 지방세 징수 목표를 기준으로 지방정부의 기획예산부서 및 각 사업부서가 세입의 규모를 반영해 사업을 기획하고 예산을 수립하는 지방세 정책 결정 과정, 그리고 셋째, 결정된 목표를 달성하기 위해 지방세를 부과하고 징수하며 체납처분 등을 진행하는 지방세 정책의 집행 과정이다.

지방세를 정책과정으로 이해할 경우 지방세 정책에는 매우 다양한 영역이 포함된다. 지방세 정책의 근간은 지방세목의 형성과 조정, 징수목표설정, 징수 및 체납관리 과정이다. 하지만 이외에도 지방세 수입을 통한 지방자치단체의 세수 증대에 대한 정책적 접근, 지역사회의 경제활성화를 위한 지방세 정책수단의 활용, 지방세 납세자의 편의를 위한 정책적 고려, 지방자치단체간 지방세 격차 조정을 위한 정책적 접근, 지방세 실무의 기술 혁신을 위한 정책적 접근 등의 영역들이 포함된다.

<표 2> 지방세의 정책 단계

단계구분	내용	주요 행위 주체
지방세 정책 형성 단계	지방자치단체 재정수입의 하나인 지방세의 세목을 정하고 지방세 납부 대상자의 범위와 과세표준을 확정하며 국세와 지방세간 비율을 정하는 과정(법령과정)	국회, 중앙정부, 지방자치단체
지방세 정책 결정 단계	지방정부 내에서 지방재정의 규모(예산 규모)를 고려하여 지방세 징수 목표와 배분 원칙 등을 정하는 과정	지방정부의 기관장, 세무담당부서, 기획예산부서, 현업부서
지방세 정책 집행 단계	지방정부가 주민을 대상으로 지방세를 확정해 부과하고 징수하며 체납자에 대한 체납처분 등을 수행하는 과정	지방정부 내 세무담당부서

지방세 정책의 범위 중에서 지방자치단체의 지방세 정책 역량은 지방자치단체의 자치재정권 확보를 위해 지방세 정책의 근간이 되는 지방자치단체의 지방세목 확정, 국세와 지방세간 비율 배정, 지방세 징수 목표 설정 및 징수 등으로 이어지는 정책의 내용이 핵심이다.

3. 지방세 정책의 거버넌스 구조

정책과정으로 지방세를 바라볼 때 중앙과 지방, 의결기구와 집행기구 등 다양한 행위주체간 상호작용인 지방세 정책 거버넌스 관점에서 이를 이해할 수 있다. 지방자치 초기에 비해 지방자치단체의 지방세 징수규모가 양적으로 증가한 것으로 나타나지만 지방세 부문에 대한 자치재정권 확충은 적극적으로 이루어지지 못했다. 지방세출에 대한 지자체의 재정관리 활동 및 역량과 비교할 때 지방세입의 경우는 상대적으로 취약한 상태가 지속되고 있다. 지방자치

법 제135조에서 '지방자치단체는 법률로 정하는 바에 따라 지방세를 부과·징수'할 수 있는 것으로 규정하여 지방세 정책은 중앙정부가 관할하는 '법률'의 영역에 속하기 때문에 지방자치단체의 세입정책의 영역과 활동은 구조적으로 제한적인 상태이기 때문이다. 분권화된 '자치'재정의 관점에서는 지방자치단체가 자율적으로 지방세 정책을 운영하는 것이 바람직하지만, 지방세 정책은 지자체의 세출정책과 직접적인 연계성이 크지 않은 상태에서 지자체 보다는 중앙정부 중심으로 운영되고 있다.

지방자치단체에 적용되는 법률적 제약 하에서 지자체의 세정활동은 지역의 사회 경제적 기반에 토대를 둔 '정책' 단위 보다는 중앙정부가 규정한 법률의 범위 내에서 지방세의 부과와 징수 실무 중심의 세무행정 중심으로 이루어졌다. 그 결과 지자체들이 주요 지방세 정책에서 선제적으로 참여하지 못하고 기획재정부 혹은 국토교통부가 주도하는 지방세 정책에 대해 비판적 혹은 소극적인 위치에 있는 경우도 있었으며 이에 따라 중앙과 지방간 세정 갈등 문제가 빈번하게 발생하였다.[2] 중앙정부 중심의 지방세 정책 관행이 누적되면서 지방자치단체 차원에서 지방세정에 대한 재정역량이 자치재정의 원칙적인 기대만큼 활성화되지 못하였다.

재정자율권을 강화하기 위해서는 지자체의 재원확보를 담당하는 예산 및 기획 기능과 지방세원의 지정과 관련된 의사결정 기능, 그리고 지방세입 현장에서 세정을 담당하는 공무원과 관련부서의 지방세정을 주도하는 지방세정책에서 지방자치단체의 주도적 역할이 필요한데 현재까지의 제도와 실무는 이를 반영하지 못하고 있다. 현재까지 지방정부의 지방세 업무 영역은 아래 〈그림 1〉의 지방세 정책거버넌스 영역 중 세입실무에 해당하는 Ⅰ영역으로 제한되어있었기 때문에 재정자율권의 강화를 위한 지방자치단체의 역량강화에 지방세정이 기여하지 못하고 있었다.

지방세 영역을 지방자치단체가 주도하지 못하면서 지방자치단체가 지역의 사회 경제적 문제 해결 수단으로서 지방세 정책을 적극적으로 활용하지 않고 중앙정부의 재정지원에 기대는 제도적 한계가 되었으며,[3] 지방세의 가격기능이 약화되어 자치재정의 활성화에 부정적인 영향을 끼치게 되었다. 중앙정부가 지방세제 개편을 주도하면서 각 지방자치단체의 사회경제적 배경에서 기인하는 지방재정의 효율성 보다 형평성이 우선적으로 고려되면서 지방세의 징세지주의 기능과 지방세의 가격기능이 약화된 것이다.[4]

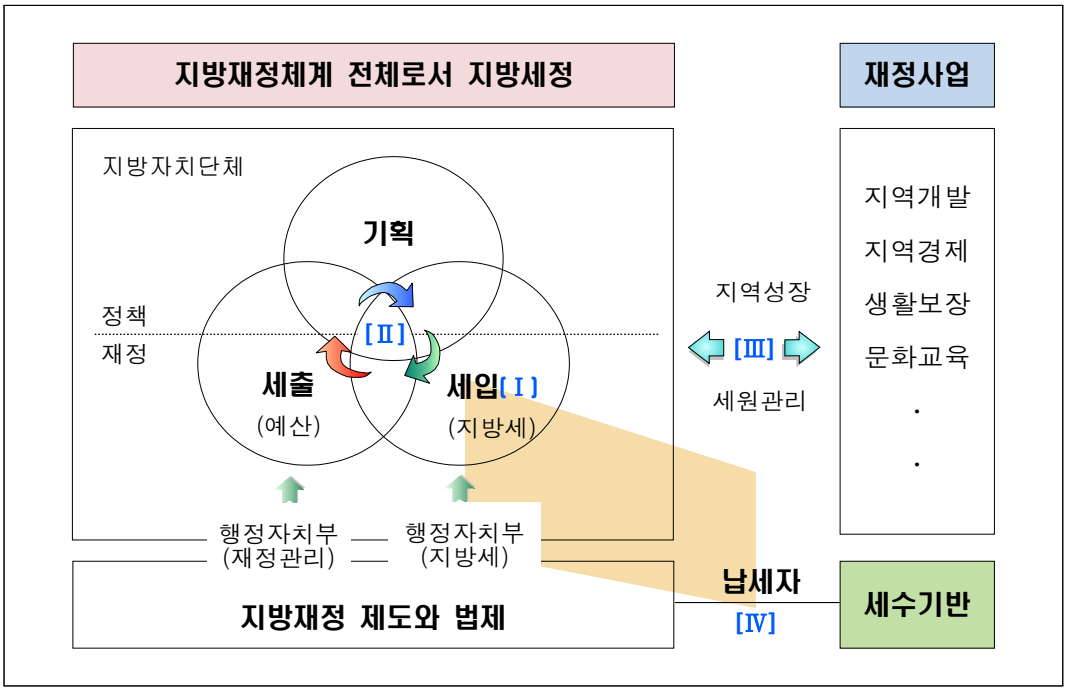
---

2) 예를 들어 (과거) 지역경제 활성화를 위한 재산과세 정책을 지자체 중심으로 운영하지 못하고 기획재정부와 국토교통부가 지방세 정책을 주도하면서」 방재정에 부정적인 영향이 발생하였다.

3) 전국 지방세 수입의 1/4를 징수하는 서울특별시에서도 보육료 부담문제가 발생하면서 시민들에게 탄력세율 인상이나 지방복지세 신설 등과 같이 지방세 가격기능을 정책적으로 고려하지 않았다. 대신 국고보조금인 영유아보육료 지원비율을 인상하기 위한 중앙정부 재정지원 요구를 선택하였다.

4) 대표적인 사례로 종합토지세 폐지와 부동산교부세의 신설을 들 수 있다. 지방재정 정책이라기보다는 정부의 부동산정책 수단으로 종합부동산세를 도입하고 여기에서 징수되는 세수는 모두 지방교부세의 하위 항목인 부동산교부세를 통해 지방에 배분된다. 이때 세수 배분 공식에서 징세지주의 뿐 아니라

<그림 1> 지방세 정책거버넌스의 범위와 구성



이런 한계를 벗어나기 위해서는 지방세 정책의 영역들을 지방세 실무에서 정책일반으로 확대하여 징수기술이라는 틀을 넘어서 지방재정 전체의 틀 속에서 지방세 정책거버넌스의 관점을 적용할 필요가 있다. 무엇보다 지방자치단체의 재정정책에서는 예산재원을 투자하여 공공서비스를 생산·공급하는 세출정책과 지역의 사회 경제 기반 속에서 공공재원을 확보하는 세입정책으로서 지방세 정책이 균형을 갖추어야 한다(〈그림 1〉의 Ⅱ영역). 지역경제 활성화와 지역주민들의 복지증진을 위해 지방세입과 지방세출에서의 적절한 정책적인 연계도 중요하다.

지방자치단체의 자율적인 지방세 정책을 전제로 넓은 의미의 지방세정은 재정분권의 관점에서는 지방세의 실무적인 부과·징수(〈그림 1〉의 Ⅰ과 Ⅳ영역) 뿐 아니라 지역사회내에서 지방세원 관리와 지역경제 및 사회기반의 실태와 투자수요들을 고려할 필요가 있다(〈그림 1〉의 Ⅲ영역). 이러한 경우 지방자치단체의 지방세정에서 의미있게 포괄해야하는 범위는 지방세 업무를 담당하는 부서 뿐 아니라 세출관리를 담당하는 예산부서를 포함하여 도시개발이나 지역경제부서와 같이 주요 지방세원을 관리하는 다양한 부서들의 관련 정책 분야로 확대될 수 있다.

4. 지방자치단체의 지방세 정책 역량 접근

1) 정책역량의 개념과 지방세 정책 역량

정부의 정책결정 및 집행 능력을 향상시켜 정부운영의 효율성을 제고하고 효과성을 향상시키기 위해 1970년대 후반에 시작된 '정부에 대한 역량' 접근을 통해 지방세 업무 영역을 부과·징수에서 벗어나 지방정부의 하위 정책영역으로 확대시키기 위한 기반을 마련할 수 있다. 역량접근을 통한 조직변화 시도는 공무원 개인 수준 뿐 아니라 조직 차원의 접근을 포함하며, 리더십훈련, 팀형성 뿐 아니라 제도개선을 포함하기 때문에 접근방식이 다양하다(Hood et, al., 2004).[5)]

Hood et, al.(2004)은 역량에 대한 다양한 접근을 종합한 포괄모형(comprehensive model)을 제시한 바 있다. 조직 역량의 포괄모형은 정부의 역량을 법이 부여한 권능인 법적 역량과 법이 명시적·직접적으로 부여하지는 않지만 업무를 수행하는 과정에서 목표를 달성하는 데 필요한 조직의 자원과 능력에 해당되는 비법적 역량을 구분한다. 비법적 역량은 집단으로서 조직이 가진 조직역량과 조직을 구성하는 개인의 능력으로 구성된다. 이 때 개인능력은 인적자원관리에서 다루는 전통적인 역량접근을 의미하며 업무담당자 개인이 업무에 대해 가지고 있는 지식과 기술, 주관적인 태도와 동기로 구성된다. 일반적으로 조직에서 역량접근을 할 경우 비법적 역량을 중심으로 조직원 개인차원의 역량과 조직 전체 차원의 역량으로 구분하여 접근하는 것이 보통이다.

정책역량(policy capacity)은 정책을 추진하는 '정부'라는 조직단위가 정책성과를 도출하기 위해 필요한 능력을 의미한다. 통상적으로 개인적 차원의 역량은 'competence'로 표현되지만, 정책역량은 'policy capacity'로 부른다. 개인차원의 역량과 달리 정책 역량은 정부단위의 능력으로 개념 정의가 용이하지 않다(Peters, 1996). 조직에서는 개인의 역량이 세밀한 업무단위로 분화되어 다루어지고 있는데 비해 정부라는 조직단위에서 다루어지는 정책역량은 정책의 형성부터 집행과 평가에 이르기까지 광범위하기 때문이다. 정책역량에 대한 접근은 두 가지 차원이 있다. 하나는 폭넓게 정책과정의 각 단계에서 요구되는 능력이라는 관점에서의 접근이며, 다른 하나는 '정책 수립'에 초점을 두는 접근이다(Peters, 1996). 정책수립에 초점을 맞출 경우 정책역량은 의사결정을 위한 능력에 초점이 맞추어진다.

---

5) 역량접근(competence approach)은 민간기업에서 개인에 대한 인적자원관리 관점에서 출발했다. 역량접근에 대한 초기 학자인 McClelland는 개인의 업무수행 능력에 초점을 맞춘 역량 개념을 제안했으며, 역량의 개념을 '조직의 성과창출을 위한 개인의 능력'으로 정의 내렸다. 개인 차원에서 업무수행 능력으로서 역량은 통상적으로 업무를 수행(성과 창출)하는 데 필요한 지식과 기술에 더해 개인의 동기에 영향을 미치는 태도와 신념이 포함된다.

기존 연구에서는 국세나 지방세 모두 세무공무원 개인의 업무역량에 초점을 맞춘 접근은 있었지만, 지방자치단체의 지방세 정책과 관련된 포괄적인 역량 접근은 거의 이루어지지 않았다. 그 결과 현실의 제도적 제약 속에서 세정역량에 대한 접근은 세무 담당 공직자가 세무업무를 처리하는 과정에서 필요한 전문 지식과 기술로 한정되었다.

그러나 최근의 자치재정과 조세환경의 변화를 고려할 때, 세무공무원 개개인이 조세를 부과하고 징수하는 과정에서 필요한 지식과 기술에 초점을 맞추는 접근은 지방세정의 역량을 지나치게 제한적으로 인식한 접근이다. 지방자치시대 자치권의 개념을 구성하며 지역주민을 위한 지방자치단체의 정책 개발과 조직운영에 필요한 다양한 요소를 고려하지 못할 경우, 저성장기 지방재정 위기 시대를 적극적으로 타개하는 데 지방자치단체의 세정이 전략적 혹은 적극적으로 기여하지 못하게 된다. 따라서 포괄적인 관점에서의 지방자치단체 지방세 정책역량의 모형 도출이 필요하다.

2) 지방자치단체의 지방세 정책 역량의 개념 모형

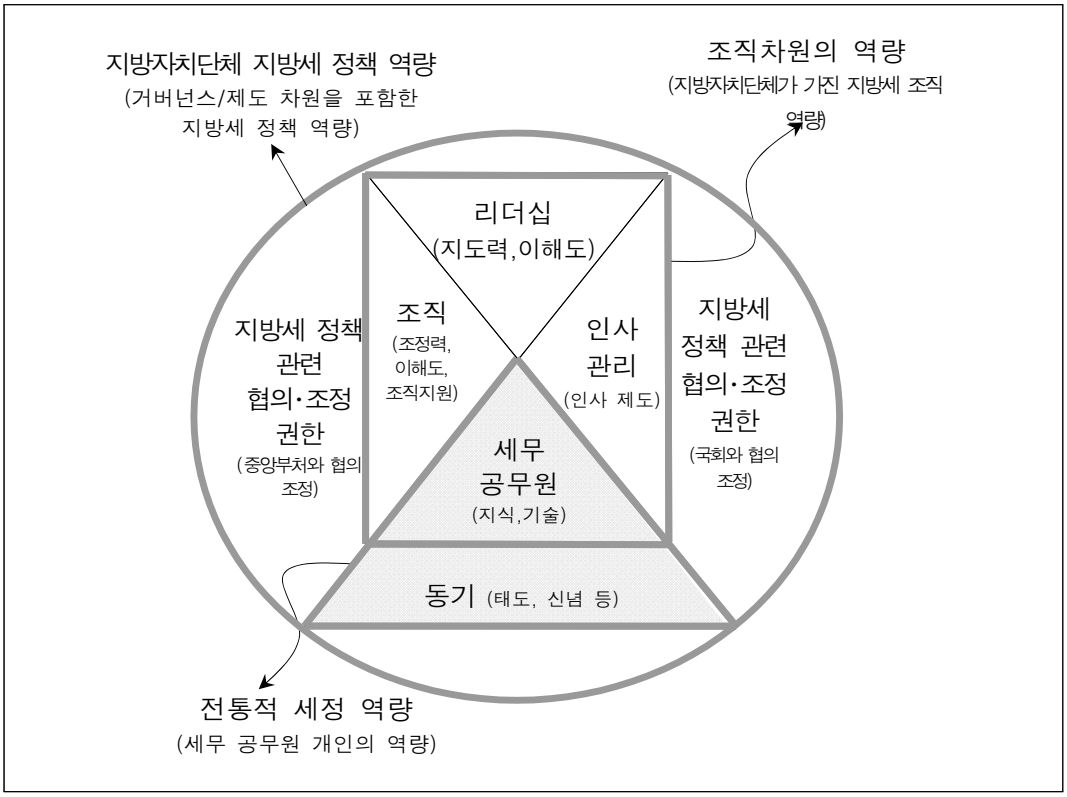
추출정책의 하나인 지방세 정책은 지방자치라고 하는 제도적 배경 하에 지방자치단체가 자주재정 운영의 성과를 기반으로 자치정부를 운영할 수 있도록 하는 일련의 과정이다. 지방자치단체의 지방세 정책 역량은 정책의 흐름에 따라 필요한 구성요소에 차이가 있다. 정책의 흐름은 크게 '정책의 형성 → 정책의 결정 → 정책의 집행'으로 이루어져 있다. 따라서 지방정부의 지방세 정책 역량은 정책의 흐름에 따라 다르게 구성되며, 지방세 정책의 형성역량, 지방세 정책의 결정역량, 지방세 정책의 집행역량으로 구분될 수 있다.

지방자치단체의 지방세 정책형성(policy formation capacity) 역량이란 지방자치단체가 지역사회에 필요한 행정서비스를 제공하는 데 필요한 재원을 형성하기 위해 필요한 역량이다. 현재의 법체계 하에서는 조세법률주의에 의해서 지방자치단체의 지방세 정책형성 역량은 상당히 제한적이다. 그러나 분권형 헌법 개정이 이루어지고 재정분권이 진일보할 경우 지방세 정책 형성 역량이 보다 중요해질 것으로 전망된다. 조세법률주의라는 제도를 전제로 할 때 지방세 정책 형성 역량에서는 중앙정부를 직접 상대하는 단체장의 의지와 조정역량이 매우 중요하며, 자치입법을 통해 형성되는 지방세 정책의 형성을 고려할 지방의회와 지역주민 간의 협력적 거버넌스 형성과 운영 역량이 매우 중요한 역량 요인이다.

지방자치단체의 지방세 정책결정 역량(policy making capacity)이란 형성된 지방세 정책을 집행하기 위한 성과목표와 관리대상을 확정하고 달성 수단을 선택하는 것을 의미한다. 지방세 정책결정 과정에서는 지방정부 내 지방세를 담당하는 주무부서와 함께 기획과 예산부서, 사업부서간 협력적 관계가 중요하다. 특히 지방세 정책 결정의 대상에는 징수 목표 뿐 아니라 지방세의 목표를 고려한 각 지방정부 사업 기획과 예산의 결정을 포함한다.

지방자치단체의 지방세 정책집행(policy implementation capacity) 역량은, 형성되고 결정된 지방세 정책을 지방세 담당 공무원이 업무현장에서 집행활동을 수행하고 목표를 달성하는 과정이다. 이 과정에서 과세표준을 정하고 납세의무자를 확정하며 징수업무 수행을 위한 다양한 행정 절차가 진행된다. 특히 지방세 정책의 경우 전통적인 집행영역이 강조되었으며, 여기에는 집행현장에서 실무를 담당하는 세무공무원의 지식, 기술, 신념 등을 기반으로 이들을 지원할 수 있는 조직 및 인사관리 차원의 역량이 중요한 역량 요인이다.

<그림 2> 지방자치단체 지방세 정책 역량의 포괄모형



지방자치단체의 지방세 정책 역량은 지방정부의 역량의 일부분이다. 지방정부의 역량에 대한 접근은 Hood et. al.(2004)의 포괄적 접근모형을 활용해 지방세 정책 역량의 구성요소를 도출할 수 있다. 우선, 지방자치단체는 상위의 중앙정부와 지역주민과 끊임없이 상호작용하며, 지방세 정책의 형성을 위해 지방정부 외부의 관련 행위주체와 협력적 거버넌스 관계를 구축해 정책의 형성을 주도할 수 있는 능력이 있어야 한다. 이를 지방세 정책 형성 역량의

하나로 이해할 수 있으며 지방정부의 지방세 정책 거버넌스 역량이라고 할 수 있다. 단일정부로서 지방정부를 고려하면 지방세 정책을 구성하는 법적역량의 핵심적인 내용은 지방세정책을 둘러싸고 중앙정부와 국회, 지방자치단체간 거버넌스의 조정력과 주도권에 대한 제도적 보장을 핵심으로 하고 있다.

조직차원의 역량은 지방자치단체가 지방세 정책을 수행하는 과정에서 필요한 역량을 의미하는 것으로 조직의 구성요소에 맞게 리더십, 조직, 인사관리, 세무공무원으로 구성된다. 다만 세무공무원의 역량은 개인차원의 정책 집행 역량으로 별도로 다루어진다.

지방자치단체의 리더로서 단체장은 지방세 정책의 형성을 위해 중앙정부, 국회, 시민 등을 상대하면서 지방재정의 건전성을 유지하기 위한 리더십을 발휘해야 한다. 이를 위해서는 지방세 형성을 위한 거버넌스 구조에서 강력한 책임감을 가지고 정책을 주도하는 능력이 필요하며, 지방세 정책에 대한 전반적인 이해도를 바탕으로 지방세정에 대한 많은 관심을 가져야 한다.

조직역량은 집합으로서 지방자치단체가 지방세 정책을 결정하고 집행하는 데 조직전체가 지방세에 대해 얼마나 잘 이해하고 있으며 지방정부의 사업기획과 예산에 지방세 정책의 전반적인 내용이 얼마나 잘 반영되어 있는지, 조직차원의 지원체계가 구축되어 있어 정책 집행 기반이 잘 갖추어져 있는 지 등과 관련된다.

인사관리와 관련한 지방세 역량은 지방정부 내에서 지방세 담당 공직자의 인적자원 역량 강화를 위한 관리체제가 얼마나 잘 구축되어 있는가, 조직내 사업부서와 기획 및 예산 부서 담당자들이 지방세정을 경험하고 이해하여 각 사업과 예산과정에 고려하고 반영할 수 있도록 상호 이해기반을 조성해 주는가와 관련된다.

전통적으로 지방세정에서 가장 중요한 역량으로 다루어진 것이 지방세 공무원 개인의 업무역량이다. 여기에는 지방세에 대한 지식과 기술, 지방세 공무원의 업무태도와 신념, 동기부여 등이 포함된다.

5. 지방세 정책 역량을 측정하는 지표 체계

지방세 정책 역량을 측정하는 일반지표체계는 정책과정의 역량모형과 Hood et. al.(2004)의 정부조직 역량의 포괄모형을 결합하여 도출하였다. 우선, 정책과정 모형을 기준으로 지방세 정책 역량의 범주를 정책형성 역량, 정책결정 역량, 정책집행 역량으로 구분하였다.

선행연구에서는 정책집행 역량에 초점을 맞추고 세무담당 공무원의 개인역량에 초점을 맞추었다. 하지만, 본 연구에서는 정책과정 전반으로 지방세 정책역량의 개념을 확장시켜 정책형성, 정책결정까지를 포함하여 모두 지방세 정책의 범주로 확대하였다.

또한 Hood et. al.(204)의 포괄모형에 따라 지방자치단체의 지방세 정책 역량의 내용은

크게 '법적역량, 조직역량, 개인역량'을 준거로 지방세 정책의 과정을 둘러싼 '거버넌스 역량(법적 역량을 포함), 조직역량(기관장, 조직구조와 운영, 인사관리), 개인역량(지식, 기술, 태도)'으로 구성했다.

<표 3> 지방세 정책 역량의 구성요소와 측정지표

정책역량 범주 (정책단계별)	측정지표	정책역량의 내용 (조직역량)	
정책형성 역량	지방세 정책형성과 변화를 주도하는 지방자치단체의 권한	거버넌스 역량	
	지방세 정책 형성시 각 중앙행정기관에 대한 협의와 조정 능력		
	지방세 정책의 주도권 확보를 위한 기관장(의회, 시민)의 책임감과 의지	관리자 리더십	조직 역량
정책결정 역량	사업기획 및 예산 수립시 지방세 정책의 반영도	조직구조와 운영	
	기획·예산 공무원의 지방세 정책 이해정도		
	사업부서 공무원의 지방세 정책 이해정도		
정책집행 역량	지방세 정책의 집행을 위한 조직차원의 지원체계 (지방세정 조직의 직급, 규모 등)		
	지방세 담당 공직자의 역량강화를 위한 기반 구축(교육훈련체계 등)	인사관리	
	지방세 담당자와 기획·예산 담당자간 인사교류		
	지방세 담당자와 사업부서 담당자간 인사교류		
	지방세 공무원이 업무를 수행하는데 필요한 지식의 습득 정도	지식	개인 역량
	지방세 공무원이 업무를 수행하는데 필요한 기술의 습득 정도(체납징수 기술 등)	기술	
	지방세 공무원의 지방세 징수 의지	태도	

Ⅲ. 지방자치단체의 지방세 정책 역량에 대한 탐색적 진단 : 서울시·부산시 대상

1. 설문조사 개요

지방자치단체의 지방세 정책 역량에 대한 탐색적 진단을 위한 조사지를 개발해 서울특별시와 부산광역시 본청의 세무담당 공무원을 대상으로 설문조사를 실시했다.[6] 진단을 위한 조사는 서울특별시와 부산광역시의 본청의 지방세 담당부서를 직접 방문해 조사를 실시했다. 서울시의

응답자는 총 68명, 부산시의 응답자는 총 40명으로 전체 108명이 진단 설문지에 답변했다.

지방세 정책 역량 진단을 위한 조사는 정책형성, 정책결정, 정책집행 요소별로 하위의 측정지표를 제시했고, 5점 척도를 기준으로 각 하위 측정지표별 필요도와 충족도를 기입하도록 하였다. 총 20개의 하위지표에 대한 필요도와 충족도를 5점 척도로 측정한 결과 값을 토대로 필요도와 충족도간 격차를 분석했다.

정책형성요소의 측정을 위해 5개의 하위요소를 측정지표로 제시했으며 지방세 법제 개편 주도를 위한 자치단체의 법적 권한, 타 행정기관과의 협의 및 조정력, 지방자치단체장의 책임감과 의지, 의회의 책임감과 의지, 시민의 정책지원으로 구성하였다. 정책결정요소는 6개의 하위 지표로 구성했으며, 각 부서의 지방세 정책 고려, 지방세 조례 과정에서 지방세 부서의 참여, 지방재정계획심의위원회 운영에서 지방세 부서의 참여, 기획 및 예산부서의 지방세 정책 이해, 사업부서의 지방세 정책 이해로 구성했다. 정책집행요소는 9개로 구성했다. 구체적으로는 지방세 담당 조직의 통합, 세정공무원 역량강화를 위한 교육·훈련 기반구축, 인력충원, 순환보직 등 직렬운영의 탄력성 확보, 인사교류(기획예산부서 및 사업부서간), 지방세 공무원의 일반 전문지식, 구체적인 실무기술, 지방세 징수의지 등이다.

서울시와 부산시의 응답자 특성 분포는 유사한 것으로 나타났다. 응답자의 연령분포에서 30대미만, 40대, 50대 이상에서 서울은 17.9%, 52.2%, 29.9%로 분포했는데 부산의 경우에도 12.5%, 72.5%, 15.0%로 분포했다. 성별의 경우 남성 응답자가 서울시와 부산시가 각각 76.5%, 77.5%로 나타났고, 여성응답자의 비율은 서울시와 부산시가 23.5%, 22.5%로 나타났다. 직급의 경우 서울시와 부산시 모두 6급의 비중이 가장 높았고, 7급, 5급 순으로 응답자가 분포되었다. 응답자의 직렬은 서울시의 경우 세무직렬이 70.1%로 가장 높은 비율을 차지했고, 부산시의 경우에도 세무직렬이 67.5%의 비율을 차지하는 것으로 나타났다. 세무직렬 이외의 직렬로 서울시의 경우 응답자의 19.4%가 부산시의 경우 응답자의 25%가 행정직렬로 나타났다.

근무경력과 관련해서는 서울시의 경우 15~20년 사이가 31.8%를 차지했으나 부산시는 응답자의 52.6%가 20년 이상으로 나타나 상대적으로 부산시의 응답자가 보다 오랫동안 세무직렬로 근무하고 있는 것으로 나타났다. 타부서에서 근무한 경험이 있는지 여부와 관련해서는 서울시 응답자의 69.1%가 타부서 근무경험이 없었고, 30.9%가 타부서 경험이 있는 것으로 나타났다. 부산시의 경우 서울시와 달리 타부서 근무경험이 있는 응답자의 비율이 60%로 높게 나타났으며, 타부서 근무경험이 없는 응답자는 40%로 나타났다.

---

6) 본 연구는 서울시와 부산시 두 곳만을 선정해 지방세 운영 체계에 대한 탐색적 진단을 진행했기 때문에 연구결과를 모든 유형의 지방자치단체에 적용해 일반화하는데 한계가 있다. 광역시와 도간 운영상 차이가 예견되며, 광역자치단체와 기초자치단체 간에도 운영상 차이가 예견되기 때문이다.

<표 4> 응답자 일반 특성

(단위: 명, %)

		응답자수			비중		
		서울	부산	합계	서울	부산	합계
연령	30대	12	5	17	17.9	12.5	15.9
	40대	35	29	64	52.2	72.5	59.8
	50대이상	20	6	26	29.9	15.0	24.3
	합계	67	40	107	100.0	100.0	100.0
성별	남성	52	31	83	76.5	77.5	76.9
	여성	16	9	25	23.5	22.5	23.1
	합계	68	40	108	100.0	100.0	100.0
직급	5급	9	5	14	13.6	12.5	13.2
	6급	27	24	51	40.9	60.0	48.1
	7급	26	11	37	39.4	27.5	34.9
	8급	3	0	3	4.5	-	2.8
	9급	1	0	1	1.5	-	0.9
	합계	66	40	106	100.0	100.0	100.0
직렬	세무직	47	27	74	70.1	67.5	69.2
	행정직	13	10	23	19.4	25.0	21.5
	기술직	1	2	3	1.5	5.0	2.8
	기타	6	1	7	9.0	2.5	6.5
	합계	67	40	107	100.0	100.0	100.0

<표 5> 응답자 근무 특성

(단위: 명, %)

		응답자수			비중		
		서울	부산	합계	서울	부산	합계
근무경력	5년이하	16	6	22	24.2	15.8	21.2
	10년이하	7	1	8	10.6	2.6	7.7
	15년이하	8	7	15	12.1	18.4	14.4
	20년이하	21	4	25	31.8	10.5	24.0
	20년초과	14	20	34	21.2	52.6	32.7
	합계	66	38	104	100.0	100.0	100.0
타부서 근무경험	기획예산 및 사업부서	4	1	5	5.9	2.5	4.6
	기획예산부서	1	2	3	1.5	5.0	2.8
	사업부서	16	21	37	23.5	52.5	34.3
	없음	47	16	63	69.1	40.0	58.3
	합계	68	40	108	100.0	100.0	100.0

2. 지방세 정책 운영 심층 진단 결과

1) 개별 항목에 대한 진단결과

지방세 정책 역량 진단 항목별로 필요도와 충족도를 5점 척도를 조사하여 각 지표별 평균값과 필요도-충족도 간 격차를 분석한 결과는 아래 표와 같다. 필요도와 관련해서는 20개의 모든 항목에서 중간값인 평균 3점 이상인 것으로 조사되었으나, 충족도의 경우 6개 항목을 제외하고는 모든 항목에서 중간값인 3점 미만으로 나타나 지방자치단체의 지방세 정책 역량이 충분히 확보되어 있지 않음을 확인할 수 있었다.

<표 6> 지방세 정책운영 요소의 필요성-충족성: 종합

	문항	필요도 (A)	충족도 (B)	차이* (A−B)
정책 형성	1. 지방세 법·제도의 개편을 주도할 수 있는 법적 권한	3.99	2.53	1.46
	2. 중앙정부의 관련 행정부처와 협의 및 조정 능력	3.97	2.81	1.16
	3. 지방세 정책 주도권 확보 위한 단체장의 책임감과 의지	3.90	2.96	0.94
	4. 적극적인 지방세 정책을 위한 시 의회의 책임감과 의지	3.47	2.55	0.92
	5. 적극적인 지방세 정책을 뒷받침할 수 있는 시민의 정책지원	3.17	2.27	0.90
정책 결정	6. 지방자치단체 각 부서의 사업계획 수립시 지방세 정책 고려	3.69	2.62	1.07
	7. 지방세 조례 제·개정 과정에서 지방세 담당부서의 참여	4.09	3.21	0.88
	8. 지방예산편성에서 기획예산, 지방세 부서간 협의와 조정	3.97	3.00	0.97
	9. 지방재정계획심의위원회 운영에서 지방세 담당부서의 참여	3.79	2.62	1.17
	10. 지자체 기획 및 예산부서의 지방세 정책에 대한 이해	3.72	2.64	1.08
	11. 지자체 사업부서의 지방세 정책에 대한 이해	3.41	2.32	1.09
정책 집행	12. 광역자치단체 차원의 지방세 담당 조직 통합(자치구 포함)	3.54	2.34	1.20
	13. 지방세 담당 공무원의 역량 강화를 위한 교육·훈련 기반 구축	4.16	3.04	1.12
	14. 지방세 담당 공무원의 인력 충원	4.23	2.91	1.32
	15. 지방세무직렬 운영의 탄력성 확보(순환보직, 중앙-지방 교류 등)	3.93	2.36	1.57
	16. 지방세 담당부서와 기획 및 예산부서 간 인사교류	3.96	2.41	1.55
	17. 지방세 담당부서와 각 사업부서 간의 인사교류	3.48	2.19	1.29
	18. 지방세 공무원의 지방세 업무 관련 일반 전문 지식	4.17	3.35	0.82
	19. 지방세 공무원의 구체적인 실무 기술(체납징수 기법 등)	4.14	3.44	0.70
	20. 지방세 공무원의 지방세 부과 및 징수 의지	4.20	3.64	0.56

* 주: 필요성과 충족성에 대한 응답결과의 평균차이에 대한 유의확률(p-value)은 모든 항목에서 0.000으로 유의미함.

필요도의 경우 응답자의 평균이 4점 이상으로 나타난 지표는 6개로 나타났으며, 지방세 담당 공무원 인력 충원, 지방세 공무원의 지방세 부과 및 징수의지, 지방세 공무원의 지방세 업무 관련 일반 전문지식, 담당 공무원 역량강화를 위한 교육훈련 기반구축, 체납징수 기법 등 구체적인 실무기술, 지방세 관련 조례의 제정과 개정과정에서 지방세 공무원의 참여 순이었다.

충족도의 경우 중간값인 3점을 넘은 여섯 개의 지표는 지방세 공무원의 지방세 부과 및 징수의지, 체납징수 기법 등 지방세 공무원의 구체적인 실무 기술, 지방세 업무 관련 일반적 지식, 지방세 관련 조례의 제정과 개정에 지방세 공무원의 참여, 담당 공무원의 역량 강화를 위한 교육훈련 실시 등의 순으로 나타났다.

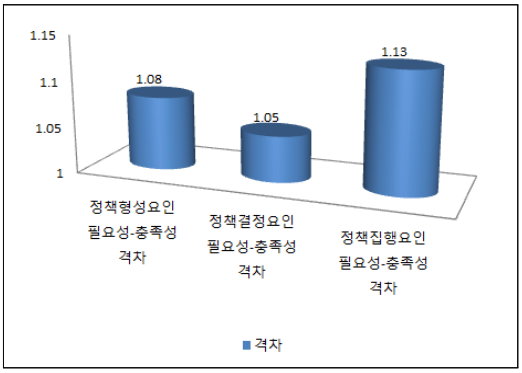
필요도와 충족도간 격차가 비교적 커 시급한 역량강화가 필요한 지표들은 지방세무직 운영이 탄력성확보, 지방세 담당부서와 기획 및 예산부서간 인사교류, 지방세 법제도의 개편을 주도할 수 있는 법적 권한의 확보 등의 순으로 나타났다.

2) 정책 단계별 역량진단 결과

지방세 정책과정의 단계별 역량 진단 결과는 각 세부요인의 평균을 통해 확인된다. 지방세 정책 단계별 필요성과 충족성을 분석한 결과 필요성과 충족성 모두 ① 정책집행 요인, ② 정책결정요인, ③ 정책형성요인 순으로 나타나 현재 지방자치단체의 지방세 정책의 운영은 정책집행을 중심으로 이루어지고 있음을 확인할 수 있었다.

<표 7> 지방세 정책 단계별 필요도과 충족도 및 양자간 격차 조사 결과

구분	필요도	충족도	격차
정책형성	3.70	2.67	1.08
정책결정	3.78	2.74	1.05
정책집행	3.98	2.85	1.13



정책형성요인과 결정요인의 충족도가 상대적으로 낮은 것으로 나타난 것은 우리나라의 지방세에 대한 법제도적 환경으로서 법정외세를 인정하지 않는 조세법률주의가 상대적으로 중앙집권적인 거시적인 지방세 정책 환경을 유지하는 방식으로 형성되어 있기 때문인 것으로 설명된다.

특히 2000년대 중반에 우선적으로 추진했던 국정과제로서 지방분권이 설정되었지만, 지방세입에서는 일반재원주의를 적용했고 국세의 지방세 이양과 같은 지방세 정책의 현실적인 고려 비중은 크지 않았다. 2000년대 후반부터는 지방세입에서는 자주재원 보다는 형평적인 재정조정기능과 국고보조사업에 대한 지방비의 의무분담 확대 조치가 강화되었는데, 이런 조치들이 결국 지방자치단체의 지방세 형성 및 결정 요인의 충족도 저하에 영향을 준 것으로 해석된다. 특히 각 지방자치단체의 지방세 정책 결정요인의 충족도가 낮은 것은 지방세 세율에서 지자체의 재량을 인정하는 탄력세율 항목들은 대부분 유명무실한 데서 기인된다고 할 수 있다.[7)]

단계별 필요도와 충족도간 격차를 비교할 때 정책집행요인이 가장 큰 격차를 보였고, 정책형성요인, 정책결정요인 순으로 나타났다. 필요성과 충족성의 격차의 비교분석 결과는 현재 지방세 정책이 집행을 중심으로 운영되고 있으나, 지방세 정책 목표를 달성하기 위해서는 정책형성 분야의 제도개선을 통한 지자체의 지방세 형성 역량 확보 못지않게 지방세 집행과정에서도 많은 개선의 여지가 남아 있음을 의미하는 것이다. 따라서 지방세 정책집행의 세부요인들인 지방 세무직렬의 운영방식 개선, 조직기반 확보 등 집행과정에서의 조직역량 요인의 개선이 시급한 실정이다.

3) 정책역량의 내용별(조직역량) 진단 결과

지방자치단체의 지방세 정책역량의 내용인 조직역량을 거버넌스역량, 리더십, 조직구조와 운영, 인사관리, 담당자의 세무지식, 세무기술, 업무태도로 나누어 각 내용을 구성하는 지표별 평균값을 통해 조직역량의 세부항목별 역량을 진단하였다.

우선 필요도에 있어서는 세무공무원 개인의 역량에 해당되는 세무공무원의 태도, 지식, 기술, 거버넌스역량, 인사관리 역량, 조직구조와 운영역량, 거버넌스 역량 순으로 조사되었다. 충족도에 있어서도 필요도와 유사하게 태도, 기술, 지식, 조직구조와 운영, 거버넌스역량, 리더십, 인사관리 순으로 나타났다.

필요도와 충족도간 격차를 통해 조직역량의 세부항목별로 격차를 줄이고 역량을 강화해야 할 조직역량 내용의 우선순위를 진단할 수 있다. 조사결과 필요도와 충족도간 격차가 커서 강화가 필요한 영역은 인사관리, 거버넌스역량, 조직구조와 운영, 리더십, 지식, 기술, 태도 순으로 나타났다.

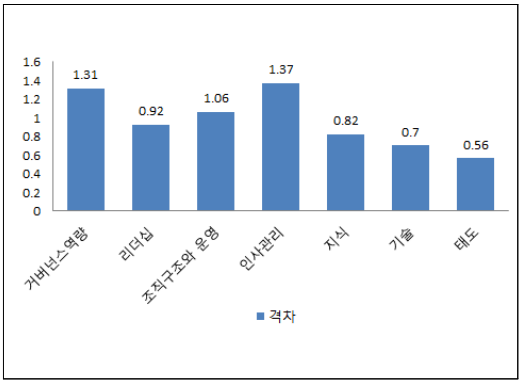
---

7) 2016년도에 전국 대부분의 지방자치단체에서 주민세를 1만원 수준으로 인상하였지만 지방세 기반 여건이 상대적으로 유리한 서울특별시와 성남시는 기존의 주민세 수준을 유지했다. 이와 같이 재정여건이 상대적으로 유리한 대표적인 지자체에서도 지방세를 통한 지방공공서비스의 재원동원은 우선순위를 가지지 못한다.

조직역량의 세부항목을 다시 거버넌스역량, 조직역량, 개인역량으로 재분류해 지방세 정책역량의 필요도와 충족도를 분석하고 그 격차를 조사한 결과 개인역량이 가장 필요한 것으로 나타났고, 거버넌스 역량, 조직역량 순으로 필요한 것으로 나타났다. 충족도의 경우에는 개인역량, 거버넌스 역량, 조직 역량 순으로 나타났다.

<표 8> 조직역량의 세부항목별 진단 결과

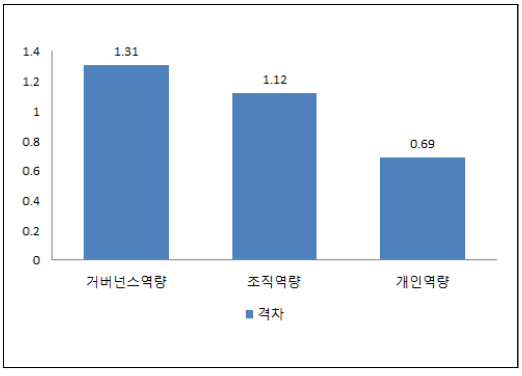
	필요도	충족도	격차
거버넌스역량	3.98	2.67	1.31
리더십	3.51	2.59	0.92
조직구조·운영	3.74	2.68	1.06
인사관리	3.95	2.58	1.37
지식	4.17	3.35	0.82
기술	4.14	3.44	0.7
태도	4.2	3.64	0.56



필요도와 충족도의 격차를 통해 역량강화 우선순위를 전체적으로 분석한 결과 거버넌스 역량이 필요도 대비 충족도가 낮아 가장 우선적으로 강화가 필요한 영역으로 나타났으며, 조직역량이 두 번째 우선순위로, 개인역량은 필요도가 가장 높지만, 충족도도 다른 역량 분야에 비해 높은 것으로 나타나 지방자치단체의 지방세 정책 역량 강화의 우선순위가 상대적으로 낮은 것으로 분석되었다.

<표 9> 정책역량 내용별 진단 결과

구분	필요도	충족도	격차
거버넌스역량	3.98	2.67	1.31
조직 역량	3.73	2.61	1.12
개인 역량	4.17	3.48	0.69



진단결과 거버넌스 역량의 필요도는 높지만 충족도가 낮은 것으로 나타난 이유는 다음과 같이 설명된다. 우선 조세법률주의를 엄격하게 해석함에 따라 지방세에 대한 지방자치단체의 정책 개입 여지는 크지 않으며 지방세와 관련된 대부분의 법과 제도들이 중앙정부인 행정자치부에 의해 총괄되기 때문이다. 행정자치부는 지자체의 의견을 중앙에 대변하는 후원자 기능과 함께 중앙정부의 입장을 지자체에 전달하는 감독자의 기능을 동시에 수행한다. 이러한 이중의 기능들은 정부의 분권거버넌스 특성에 따라 거시적으로 영향을 받기 때문에 지자체 입장에서는 지방세관련 제도들을 해당 지자체 중심으로 운영하려는 동기부여가 크지 않게 된다. 특히 현재와 같이 전국 표준적인 관점에서 제도를 운영해야 하는 행정자치부 관할의 단일법 체제에서는 지자체의 적극적인 지방세 정책 거버넌스가 활성화되기 힘들다. 지방세 세원 가운데 지방자치단체가 관리할 수 있는 경우는 제한적이다. 재산관련 지방세의 세원은 지자체에서 관리하지만 이외 지자체가 직접적으로 세원을 관리하는 세목은 많지 않다.[8)]

조사결과 조직역량의 충족도가 가장 낮은 것으로 진단되었는데 조직역량의 세부항목인 조직구조와 운영, 인사관리 역량의 충족도가 매우 낮았다. 이는 세무공무원에 초점을 맞추어 수행된 세정역량에 대한 기존연구와 유사한 결과로(유태현 외 2014; 허명환 외 2015), 지방자치단체의 지방세 정책역량 중 조직역량과 인적자원관리 역량의 제대로 확충되지 않았음을 의미한다. 특히 정책 결정과 관련된 인사관리 기반인 세무공무원과 타 부서 공무원간 인사교류의 부족, 세무공무원의 승진경로 설계 미흡 등이 원인이라고 할 수 있으며, 지방정부의 기능에서도 세정관점에서의 재정분석 체계가 잘 구축되지 못한데서 기인한다고 할 수 있다.

Ⅵ. 논의의 종합과 지방자치단체의 지방세 정책 역량 강화를 위한 정책과제

현재의 조세법률주의 하에서 지방자치단체의 지방세 업무는 부과와 징수에 초점이 맞추어져 있다. 이는 지자체의 지방세정 업무를 정책과정으로 확장해 지방세 정책의 운영 실태를 진단한 결과와 일치한다. 그러나 향후 발전적인 지방자치 재정의 관점에서는 지방세 형성 중심으로

8) 담배소비세, 지역자원시설세, 레저세 그리고 자동차세의 주유분은 전국 단위의 해당 제품 판매업체에서 신고하는 매출 정보에 기초하여 지방세가 자동적으로 부과되고 세수는 사업자들이 원천징수한다. 지방소비세와 지방소득세는 국세의 일정 비율을 배분받거나 실제 국세 부가세 방식으로 징수되기 때문에 지자체의 세원관리 기능은 제한적이다. 주민세는 가구당 정액세로 운영되고 자동차세는 배기량 기준으로 차량이 등록되면 자동적으로 세율이 정해진다.

지방세 정책과정이 진행되어야 한다는 점을 분명하게 인식하고 있는 것이 확인되었다.

이는 지방세 정책이 주어진 예산 하에서 세입예산 목표액을 맞추기 위해 행정관리 성격의 업무를 수행하는 것 이상의 영역으로 확대되어야 한다는 것을 의미한다. 즉, 지방세 정책이라고 하는 법적이고 정치적인 현상 속에서 지방자치단체의 현실을 반영한 지방세 관련 입법활동에 참여하고 정치과정에서 적극적으로 활동해야 한다. 다른 의미로, 지방자치단체의 지방세정은 지방자치단체의 재정거버넌스의 주요 축이 예산을 수립하고 배정하는 활동, 중앙정부로부터 보조금 재원을 확보하는 재원동원 활동을 중심으로 전개되는 현재의 소극적 활동을 넘어서야 한다. 지자체의 재정자주권을 확보하기 위한 지방세 정책의 형성과 결정을 선행으로 하는 거버넌스 축의 작동을 전제로, 이를 고려한 지방자치단체의 사업예산 수립, 중앙정부의 보조금 확보 등의 재정 작용이 이루어질 필요가 있음을 의미한다.

지방세 실무에서 지방세정이라는 정책프로세스 관점으로 지자체의 지방세 기능을 확장시키기 위해서는 몇 가지 제도적·실천적 선행조건이 필요하다. 우선 현재와 같이 법정외세를 인정하지 않는 엄격한 조세법률주의에 대한 전향적인 개선이 필요하다. 물론 이는 지자체의 노력만으로는 어려우며 지자체의 지방세 정책역량의 기초를 강화함과 동시에 국회와 중앙정부에 대한 지속적인 설득과 논리 수립이 필요하다. 또한 지방자치단체가 지방세 정책형성 과정을 주도하기 위해서는 지방정부의 경제상황 분석, 지방정부의 재정분석 및 장기 예측 등이 가능해야 한다. 그리고 중앙정부 뿐 아니라 지방의회와 시민을 설득할 수 있는 능력 또한 필요하다.

지방세 정책 형성 역량이 국회와 중앙정부, 지방자치단체 간의 수직적 정책거버넌스에 관련되었다면, 지방세 정책 결정과 집행 역량은 지방자치단체 내에서 지방의회와 행정기구, 사업부서와 기획예산부서, 세정부서 간 수평적인 정책거버넌스와 관련된다. 본 논문에서 조사·분석한 결과를 토대로 지방세 정책거버넌스 활성화를 위한 세부 방안은 다음과 같다.

첫째, 부족한 지방세 정책 거버넌스 역량을 강화하기 위해서는 지자체 정책거버넌스에 지방세 부서의 참여 확대가 필요하다. 현재 지방세 부서는 지방정부의 사업운영에 필요한 재원을 조달하기 위해 납세자들에게 지방세를 부과하고 징수하는 기술적인 업무 중심으로 역할이 부여되어 있다. 지자체 정책거버넌스에 참여할 때는 기획예산부서가 지방세 부서의 의견을 대신 전달하는 형태로 지방세정이 지자체 정책거버넌스 과정에 반영되고 있다. 향후. 지방세 정책 결정 역량을 강화하기 위해서는 지방세정의 실무와 사업부서의 사업계획수립, 재정계획 과정에서 지방세 부서의 지방세에 대한 분석과 예측이 고려될 수 있도록 정책거버넌스에 지방세 부서의 참여 확대가 필요하다.

둘째, 리더십 영량을 강화하기 위해서는 지방자치단체장 주도로 지역시민사회와 납세자 참여 거버넌스를 활성화해야 한다. 지방자치단체가 신규 사업운영에 필요한 재원을 조달하는 방식은 중앙정부로부터 보조금을 받거나 지방세입의 증가방식 중 하나를 채택해야 한다. 중앙정부의

보조금 사업을 할 경우 지방자치단체의 자율성이 크게 제약되기 때문에 지방자치의 이념을 고려하면 지방세입의 증가를 통해 필요한 재원을 확보하는 것이 타당하지만 이를 위해서는 자치입법권을 가진 지방의회를 매개로 하는 지역시민사회와 납세자의 이해와 정책 순응이 중요하다.

셋째, 조직역량 중 인사관리 역량강화를 위해서는 지방세 담당 인력이 주요 사업부서에서 근무할 수 있도록 인사교류를 확대할 필요가 있다. 이는 특히 지방세 정책 결정을 위한 수평적 정책거버넌스를 확립하기 위해서 활성화되어야 한다. 수평적 정책거버넌스의 원활한 작동을 위해서는 지방세 담당 인력의 사업부서 교류가 확대될 필요가 있으며, 이를 가능케 하기 위한 인사제도 개선이 필요한 것이다.

넷째, 조직구조와 운영차원의 역량강화를 위해서는 지방세원 관리의 전문화 및 선제적 세율운영을 위한 재정분석 기능의 강화가 필요하다. 지방세 정책거버넌스가 활성화되기 위해서는 정책거버넌스에 참여하는 참여주체들에 대한 지방세정 담당 부서의 정책주도가 필요한데, 참여자들에게 필요한 세정정보를 생산하고 가공할 수 있는 능력이 전제되어야 한다. 이를 위해 지방세원 관리의 전문화이자 엄격한 통계분석과 예측, 전망을 토대로 한 선제적 세율운영이 필요하다. 전문화되고 정확한 분석과 예측 능력을 통해 지방세 정책거버넌스에 참여하는 다양한 참여자들에게 성공적인 사업운영에 대한 지방세입 차원의 정보를 제공할 경우 지방세 정책거버넌스의 운영 성과가 확보되고 결과적으로 지방세의 정책 역량이 강화될 것으로 기대된다.

Ⅴ. 결론

지방자치가 발전하기 위해서는 지방자치단체 재정의 근간이 되는 세입에 대한 지방정부 주도의 운영이 필요하며 이를 위해서는 지방자치단체의 지방세 관리와 운영이 정책관점에서 이루어져야 한다. 그러나 본 논문에서 조사한 결과 현재의 지방자치단체의 지방세 정책 역량은 세무실무라고 하는 세무공무원의 정책집행에 초점이 맞추어져 있으며, 정책형성과 결정 역량은 집행역량에 비해 부족한 것으로 나타났다.

지방자치단체의 지방세 정책형성 역량을 강화해 각 지방자치단체가 지역의 실정에 맞도록 지방세율을 적극적으로 차등화 할 수 있게 하면 각 지방자치단체 지방재정의 핵심 세입원인 지방세의 징수 목표가 지방재정의 현실과 연동된다. 또한 지방세 정책의 형성역량이 강하게 보장된 경우라면 보다 적극적인 지방세목의 발굴 및 세율조정을 할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 예산이 수반되는 지방 사업을 결정할 때 필요한 것은 지방사업의 계획·운영 과정과 지방세의 징수 목표 설정과정 간 상호 연계이다. 이렇듯 지방세 정책의 형성과 결정·집행 간

연계체계가 이루어질 경우 지방재정운영 전반에서 지방자치단체의 자율성 확보가 가능하며 탄력적인 운용 또한 수반될 것이다.

지자체의 지방세 정책 역량이 전반적으로 강화될 경우 지방세의 징수 목표는 지방자치단체 관할구역 내 지역경제 상황이 반영되며, 재산과세, 소득과세, 소비과세 간에 탄력적인 징수 목표액 설정을 통해 지역경제의 활성화, 국가의 정책목표, 지방정부의 재정력 확보가 탄력적인 지방세 징수 목표설정 과정에서 상호 조정될 수 있다. 특히 최근과 같은 저성장기에는 자주재원을 기반으로 운영되는 지방자치단체의 사업을 지속적으로 추진하기 위해 기획예산부서의 매개로 사업부서와 지방세 부서가 연계되는 수준만으로는 한계가 있으며, 사업부서와 지방세 집행부서간에 직접 연계가 필요하다. 이를 통해 사업예산의 수립과 지방세 정책결정으로서 징수 목표수립에 긴밀한 상호작용이 필요하다.

이를 위해서는 전략적인 지방사업의 계획수립에 지방세 담당자가 참여하도록 하거나, 지방세 담당자들의 정책분석 능력을 강화시켜 지방사업의 계획수립에 컨설팅을 할 수 있도록 해야 한다. 이를 통해 사업부서가 지방세입 구조를 이해하도록 하고, 지방세 담당부서의 지방세정 현황을 사업부서가 고려하도록 유도해야 한다. 특히 지자체의 중장기 재정계획수립을 논의하는 지방재정계획심의위원회의 운영에서 지방세 담당자가 공식적으로 참여하여 지자체의 중장기 사업계획을 토대로 수립되는 재정계획에 지방세정의 현재와 미래 예측이 반영될 수 있도록 해야 한다. 재정건전성이 중요한 시기에는 지방세출 중심의 지방재정 운영에서 현실적으로 가능한 지방세 수입을 우선적으로 고려하여 재정을 운영하는 지방세입 중심의 전략재정체계가 정립되어야 한다.

다만 현실적으로는 지방자치단체의 지방세 정책 형성과 결정역량을 획기적으로 개선하는 조치들을 당장 추진하기는 쉽지 않아 보이며 지방세의 가격기능에 기초한 지방세 정책 거버넌스의 활성화가 쉽지 않을 것으로 예측된다. 우선, 지방자치이후 지방세의 규모가 지속적으로 증대되었기 때문에 지자체 입장에서 전략적인 지방세정책을 운용할 필요성이 크지 않다. 부과징수와 체납관리 그리고 지방세 감면 등과 같은 세무실무 중심의 지방세 정책 수단만 운영해도 매년 기대되는 수준에서 지방세 세수 확보가 가능하기 때문이다. 더욱이, 규모 신장과 함께 연도별로 세수 신장이 불규칙적이고 지방의 자체 요인 보다는 중앙정부의 정책에 따른 외부 환경 요인의 영향이 큰 현실에서는 지자체 중심의 지방세 정책 운용체계가 의미있게 형성되기 어렵다. 또한 지방세의 지역별 분포가 수도권 및 광역시와 비수도권 지자체로 양극화 된 상황이 지방자치 부활 이후에도 20여 년 간 고착화된 현실을 고려하면 각 지방자치단체의 지방세 정책을 통한 수평적인 재정조정기능에 대한 전국 지방자치단체간 합의와 의미있는 수준에서의 제도운영 또한 쉽지만은 않을 것이다. 따라서 장기적인 안목으로 제도개선을 시도하면서 지방자치의 발전을 위한 지방자치단체의 지방세 정책 역량 강화를 유도해야 한다.

【참고문헌】

김정인. (2014). 지방세무직 공무원의 공공봉사동기와 조직시민행동. 「지방정부연구」, 18(1): 193-218.

박균조. (2008). 한·일 지방세무공무원 전문역량 강화 실태. 「지방재정과 지방세」, 3: 167-177.

박신윤. (2009). 「국세공무원 역량진단도구 개발」, 국세공무원교육원.

손희준·이상범. (2007). 바람직한 지방세 체계의 개편 방향; 지방세 조직체계의 개편방향. 「지방세」, 2007(1): 48-67.

유태현 외. (2015). 「지방세정 환경 변화를 반영한 지방세무직 운용 개선방안」, 한국지방세연구원

이삼주·이상범. (2005). 지방세무행정의 개선방안; 조직체계의 개선방안. 「지방세」, 4: 3-18.

이석환. (2006). 지방정부의 성과관리 역량진단에 관한 경험적 연구: BSC (Balanced ScoreCard)의 관점을 중심으로. 「지방정부연구」, 10(1): 135-152.

이승종·윤두섭. (2005). 지방정부의 역량에 관한 개념화 연구. 「한국지방자치학회보」, 17(3): 5-24.

이영희·김대영. (2005). 「지방세정의 효율적 운용에 관한 연구」, 한국지방행정연구원.

이재원. (2002). 지방정부의 성과관리시스템 개발에 관한 연구. 「한국행정학보」, 36(1): 215-230.

조연상. (2009). 지방재정 통계운영의 선진화 방안; 지방재정통계 관리역량 강화방안. 「지방재정과 지방세」, 16: 47-59.

최봉기. (2007). 지방정부의 자치역량요소와 역량강화에 관한 연구: 내부적 요소를 중심으로. 「사회과학논총」, 26(2): 5-33.

하혜수·원윤희·이재원. (2000). 지방세정조직 통합의 성과분석: 부천시의 사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 11(2): 179-198.

한상우·최길수. (2006). 지방정부의 행정역량개발에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」, 16: 183-207.

허명환 외. (2014). 「효율적인 지방세정 인프라 구축방안」, 한국지방세연구원.

Almond, G. et. al. (1980). *Comparative Politics*, 3rd ed. Boston: Little Brown.

Hood, C. et. al. (2004). "Competence, Bureaucracy, and Public Management Reform: A Comparative Analysis, Governance: An International Journal of Policy", Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions, 17(3): 313-333.

Peters, B. G. (1996). The Policy Capacity of Government. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

이 재 원: 서울대학교에서 행정학 박사학위(지방공공서비스 공급의 광역화에 관한 연구, 1995)를 취득하고, 현재 부경대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 관심분야는 지방재정, 사회서비스, 재정관리이다. 주요 저서로는 「재행정학 2.0」(공저, 대영문화사), 「지방재정론」(공저, 법문사), 「사회서비스정책론」(공저, 나눔의 집) 등이 있다(jaewon@pknu.ac.kr).

서 재 호: 서울대학교에서 행정학 박사학위(환경변화와 행정기구의 변화, 2008)를 취득하고, 현재 부경대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 관심분야는 지방행정, 조직구조, 재난 및 위기관리이다. 주요 저서로는 「근린자치제도론」(공저, 법문사), 「지방자치의 쟁점」(공저, 법문사), 「국가위기관리 입법론 연구」(공저, 법문사) 등이 있다(jaseo@pknu.ac.kr).