

# 체납지방세 징수의 민간위탁 방안

연구책임 : 이삼주

한국지방행정연구원

## < 目 次 >

第1章 序 論 .....	1
第1節 研究目的 .....	1
第2節 研究의 範圍 및 方法 .....	2
第2章 滯納地方稅 民間委託 關聯 法的 爭點 .....	4
第1節 民間委託의 實定法上 概念 .....	4
1. 民間委託의 概念 .....	4
2. 類似用語와의 關係 .....	5
第2節 民間委託 關聯 法規 現況 .....	8
1. 民間委託 關聯法規 .....	8
2. 地方稅의 賦課 및 徵收關聯 委任委託 規程 .....	13
第3節 滯納稅 徵收 民間委託의 法的 爭點 .....	17
1. 民間委託時의 法的인 問題의 類型 .....	17
2. 滯納 地方稅 徵收業務의 民間委託 .....	18
3. 民間企業의 強制徵收方法 勳員 .....	22
第3章 滯納地方稅 徵收現況 및 問題點 .....	27
第1節 地方稅 滯納額 現況 .....	27
1. 地方稅 滯納額의 推移 .....	27
2. 自治團體別 滯納額 現況 .....	30
3. 稅目別 滯納額 現況 .....	32

第2節 滯納地方稅의 處理 現況 .....	35
1. 地方稅의 滯納處分 節次 .....	35
2. 滯納稅의 處理方法 現況 .....	42
第3節 現行 滯納處理過程의 問題點 .....	50
1. 現行 滯納 地方稅 徵收方法의 限界 .....	50
2. 滯納解消 關聯部署 運營上의 問題 .....	53
第4節 滯納稅 徵收의 民間委託 必要性 .....	59
1. 地方行政서비스의 民間委託 必要性 .....	59
2. 滯納稅 徵收의 民間委託 必要性 .....	65
第4章 滯納額 徵收의 民間委託 方案 .....	75
第1節 基本方向 .....	75
第2節 滯納處分業務 중 委託對象의 選定 .....	76
1. 委託對象 可能業務의 選定 .....	76
2. 比較基準 및 方法 .....	79
3. 滯納處分 業務別 比較 .....	83
4. 比較結果의 綜合 .....	86
第3節 滯納稅의 類型別 委託對象 選定 .....	88
1. 委託이 可能한 滯納稅의 類型 .....	88
2. 委託對象의 選定時 考慮事項 .....	93
3. 滯納稅의 類型別 比較 .....	95
4. 綜合的 評價 .....	98

第4節 受託機關의 選定 .....	101
1. 受託機關의 選定時 考慮事項 .....	101
2. 受託可能機關의 種類 .....	106
3. 受託可能 機關別 比較 .....	110
4. 綜合的 評價 .....	112
第5節 民間委託時의 先決課題 .....	114
1. 民間委託時의 豫想問題 .....	114
2. 關聯法規 內容 .....	117
3. 豫想問題의 改善方案 .....	121
第5章 要約 및 政策建議 .....	127
第1節 要約 .....	127
第2節 政策建議 .....	131
1. 現行 滯納解消 對策의 評價 .....	131
2. 地方滯納稅徵收의 民間委託 必要性 .....	133
3. 滯納稅 徵收 民間委託의 法的性格 .....	135
4. 滯納處分業務 中 委託對象의 選定 .....	138
5. 滯納稅의 類型別 委託對象 選定 .....	140
6. 受託機關의 選定 .....	141
7. 民間委託時의 先決課題 .....	143
<참고문헌> .....	149

## 〈 表 目 次 〉

<표 2-1> 위탁과 유사개념과의 관계 .....	7
<표 2-2> 각 부처별 민간위탁 사무 .....	12
<표 2-3> 지방세관련업무의 위임 규정 .....	13
<표 2-4> 읍·면·동에서 처리하고 있는 지방세관련업무 .....	15
<표 2-5> 법적 성격구명이 필요한 대상 및 분석축점 .....	18
<표 2-6> 총무처의 민간위탁 사무 유형 .....	20
<표 2-7> 조세징수업무의 민간처리 사례 .....	22
<표 2-8> 민간이 수행하고 있는 국가공권력의 사례 .....	23
<표 3-1> 연도별 지방세 체납율 비교 .....	27
<표 3-2> 지방세 징수액과 체납액의 연도별 증가 추이 .....	28
<표 3-3> 1995년도의 지방세체납액과 개별세목의 징수액 비교 ..	29
<표 3-4> 1995년도 시도세의 체납액 현황 .....	30
<표 3-5> 시군세의 체납액 현황 .....	31
<표 3-6> 1995년도의 지방세 세목별 체납액 현황 .....	32
<표 3-7> 지방세 세목별 체납율의 증가 추이 .....	34
<표 3-8> 지방자치단체별 체납지방세 징수활동 내용 .....	43
<표 3-9> 체납처리방법 및 실적 (대구광역시) .....	44
<표 3-10> 주요체납대책의 유형별 분류 .....	45
<표 3-11> 관허사업의 주요대상 및 근거법령 .....	47
<표 3-12> 지방세무담당공무원중 세무직의 충원 비율 .....	54
<표 3-13> 세무공무원 및 관련업무의 증가 추이 .....	55
<표 3-14> 지방세 납기 일납표 .....	58
<표 3-15> 공공서비스의 직영대 위탁의 비용 비교(일본) .....	61

<표 3-16> 민간위탁의 효과 .....	65
<표 3-17> 체납 해소대책의 유형 .....	67
<표 3-18> 체납해소대책별 비교 .....	70
<표 4-1> 민간위탁 여부의 평가기준 .....	81
<표 4-2> 체납처분 업무별 비교 결과 .....	87
<표 4-3> 지방세의 체납원인별 비중 현황 .....	92
<표 4-4> 압류재산별 배분방법 .....	95
<표 4-5> 체납세의 유형별 비교결과 .....	99
<표 4-6> 체납세의 건당 체납액(1995) .....	100
<표 4-7> 수탁기관의 유형별 비교결과 .....	113
<표 5-1> 체납해소대책별 비교 .....	132
<표 5-2> 체납처분 업무별 비교 결과 .....	139

## 〈그림 目次〉

[그림 2-1] 보통징수방법의 업무위임과정 .....	16
[그림 3-1] 조세징수의 절차 .....	36
[그림 3-2] 지방세완납경유제의 흐름도 .....	48
[그림 3-3] 보통징수방법(자동차세)의 부과·징수절차 .....	57

# 第1章 序 論

## 第1節 研究目的

지방자치단체는 열악한 재정형편으로 인해 지방세 및 세외수입 등 자체 재원으로 지역특성에 입각한 자체사업 마저 추진하기 어려운 실정에 있다는 것은 주지의 사실이다. 이러한 상황에서도 자체재원의 근간이 되는 지방세의 징수율이 '90년대 이후 91% 수준에 머물러, 각 자치단체에서는 체납지방세의 징수에 그 어느때보다도 관심이 집중되어 있다.

지방세의 체납은 마땅히 거두어들어야할 세금을 징수하지 못해 야기되는 것으로, 이는 단순히 세수의 감소라는 표면적인 이유외에도 납세자간의 기회불균등으로 인해 조세의 형평성을 저해하고 심할 경우 조세순응의 확보에도 어려움을 초래할 수 있다. 뿐만아니라 조세의 여러기능 중에서 재원배분과 같은 기능의 수행이 곤란하게 되고, 이는 결국 경제의 효율성에도 역기능이 발생할 수 있다.

이러한 인식하에 일부 자치단체에서는 신용정보등록제의 시행, 상습체납자 언론에 공개 허가취소, 관허사업제한, 급여, 예금, 전화, 부동산 등의 압류 및 공매처분 의뢰, 형사고발 등 체납 지방세 징수를 위한 특별대책의 마련에 부심하고 있다. 그러나 이러한 강제적인 징수방법은 그 효과가 단기적일 뿐만 아니라 민선자치시대에서는 지속적으로 실시하기 어렵다는 한계가 있다.

그러므로 현재 체납된 세금의 정리는 조치의 실효성을 제고할 수 있는 방향으로 추진할 필요가 있는 바, 이러한 방안중의 하나가 민간에 이를 위탁하는 방안이라고 할 수 있다. 지방체납세 징수를 민간에 위탁하여 처리하

는 방식은 미국, 일본 등 외국에서는 이미 오래전에 도입되어 그 효과성이 입증된 바가 있으나, 우리의 경우 조세의 부과징수는 반드시 공공기관에서 하여야 한다는 보수적인 성향과 민간부문이 체납액의 정리를 맡을 경우 징수과정에서 나타날 수 있는 강제성에 대한 불안심리 그리고 민간에 위탁하기 위한 선결조건이라고 할 수 있는 경쟁체제의 취약 등으로 인해, 도입을 미뤄오고 있는 실정에 있었다.

그러나 현 상황하에서는 지방세를 담당하는 공무원들만의 중원에는 한계가 있으며, 담당업무분야에 있어서도 과세자료의 평가 및 대장정리, 세액부과 및 징수, 세무조사 등 다양한 업무에 관여하고 있기 때문에, 체납세액의 효율적인 감소에 집중적인 노력을 경주하기 어려운 상황에 있는 등 자치단체의 내적인 이유외에도, 사회적으로도 민간위탁의 필요성 및 효과성에 대한 인식이 크게 고조되어 있다는 점에서 이를 긍정적으로 인식할 수 있는 단계에 있다고 보여진다.

그러므로 본 연구는 지방체납세의 징수업무를 민간에 위탁하는 방안을 강구하되, 본 제도가 신설제도라는 점을 고려하여 지방체납세 징수를 민간에 위임해야 하는 필요성, 위탁대상업무의 선정방법, 도입시의 장애요인 등에 초점을 두고 연구를 진행하고자 한다.

## 第2節 研究의 範圍 및 方法

본 연구는 체납된 지방세의 효율적인 징수를 위해 이 업무를 민간에 위탁하여 처리할 수 있는 방안을 강구하는 것이나, 체납지방세의 징수를민간에 위탁하여 처리할 경우, 재정공권력이 민간에 의해 수행되는데 따르는 법



적인 문제, 주민의 불안, 민간기업의 사후관리 등 새로운 제도의 도입시 예상될 수 있는 문제점 및 선결과제를 중심으로 진행하고자 한다. 이때의 내용적 범위는 다음과 같다. 첫째, 체납지방세의 징수를 민간에 위탁할 필요가 있는가? 있다면 그 현실적 및 이론적 필요성은 무엇인가?, 둘째 도입에 따른 장애요인 특히 조세의 부과와 함께 징수업무에도 재정공권력이 수반되는 바, 이러한 재정공권력을 민간위탁에 의해 처리할 수 있는지에 대한 법적인 해석, 셋째 민간에 위탁할 경우, 주민의 민원을 최소화 할 수 있는 방안

이러한 연구의 진행을 위한 공간적 범위는 광역자치단체 및 기초자치단체를 모두 포괄하며, 방법은 문헌조사를 위주로 하되 담당공무원과의 면담을 통해 그 실효성을 타진하고자 한다.

## 第2章 滯納地方稅 民間委託 關聯 法的 爭點

### 第1節 民間委託의 實定法上 概念

#### 1. 民間委託의 概念

민간위탁에 대하여 실정법령인 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정<sup>1)</sup>에 그 정의를 두고 있는데, 동법에 의하면 민간위탁이란 법률에 규정된 행정기관 사무중의 일부를 공공기관이 아닌 법인, 단체 또는 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사토록 하는 것으로 규정하고 있다. 이러한 민간위탁은 민영화 유형중의 하나로서, 행정사무를 민간에 이관하고자 할 때, 당해 사무의 법률효과 귀속, 지휘감독권의 행사 여부 등을 기준으로 한 실정법상의 구분이라고 할 수 있다.

이러한 민간위탁의 개념에 대해 학술적으로는 명확하게 정립되어 있지는 않지만 일반적으로 행정사무를 민간부문에서 맡아 처리하는 경우를 지칭하여 사용하고 있다. 즉 민간위탁과 민영화가 혼용되어 사용되고 있다.

민영화의 개념에 대해서는 많은 학자들이 그들의 관심영역에 따라 다양하게 정의하고 있기 때문에 한마디로 정의를 하기는 어렵지만 일반적으로

---

1) 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제2조 제3항.

행정서비스를 보다 효율적, 경제적으로 제공함으로써 자원의 효율적 배분을 제고시키기 위한 노력의 일환으로, 서비스의 공급 및 생산에 민간부분을 참여를 증대시키는 활동을 의미하는 것이라 할 수 있다. 그러므로 민영화에는 공공서비스의 생산이나 배분에 민간이 참여하게 되는 경우를 지칭하기 때문에, 현행법의 민간위탁 정의와 같이 당해 사무의 법률효과가 어디에 귀속되는지 또는 지휘감독권의 행사가 가능한지 등에 대한 구분이 포함되어 있지 않다.

다만 민영화를 공공부분에서 민간부분으로 자산과 서비스의 책임이 이전하는 것<sup>2)</sup>이라고 정의하고 있는 경우도 있는데, 이 경우의 민영화는 실정법상의 민간위탁에 매우 근접된 개념정의라고 할 수 있다.

## 2. 類似用語와 의 關係

법적측면에서 본 민간위탁의 개념은 이와 유사하게 사용되고 있는 용어와의 비교를 통해 그 차이점을 파악해보면 좀더 명확해 질 수 있다. 따라서 행정업무의 이관시 나타나는 실정법상의 차이인 행정기관 내부계층간의 업무이전, 법률효과의 귀속, 지휘·감독권의 행사 여부 등을 기준으로, 위탁과 위임, 대행, 이양 등의 용어와 그 차이점을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 위탁과 위임간의 관계는 행정기관 내부의 계층간을 기준으로, 위탁은 행정기관장의 권한중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임하에 행사하도록 하는 것을 의미한다. 반면에 위임은 행정기관장의 권한중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장

---

2) Robert W. Poole, Jr. & Philip E. Fizler, Jr., "Privatization of Public-Sector Services in Practice: Experience and Potential", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol.6, no.4, 1987, p. 612.

에게 맡겨 그의 권한과 책임하에 행사하도록 하는 것을 의미해<sup>3)</sup>, 위임과 위탁의 차이는 행정기관간의 관계가 수직적인지 또는 수평적인지의 여부에 따른 구별이라고 할 수 있다.

둘째, 위탁과 대행간의 관계는 업무수행의 법률효과 귀속을 기준으로 한 것으로, 일단 위탁된 사무는 수탁자의 명 의와 책임하에 처리되며, 그 처리의 법률효과도 일단은 수탁자에게 귀속되는 특징이 있다<sup>4)</sup>. 반면에 대행은 법적 효과가 행정관청에 귀속되어<sup>5)</sup> 수탁기관은 단순히 업무처리를 대신하는 지위에 지나지 않게 된다.

셋째, 위탁과 이양간의 관계는 위탁기관이 수탁기관에 대한 지휘감독권을 행사할 수 있는가의 여부를 기준으로 한 것으로, 위탁은 사무처리의 권한을 실질적으로 수탁기관에 이전하지만 법적으로는 위탁자가 여전히 수탁자의 사무처리에 관하여 지휘·감독권을 행사하게 된다. 반면에 이양은 지휘·감독을 행사할 수 없어 법적으로 완전한 이전효과를 갖게 된다. 이에관해 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정에서도, 위탁기관의 장은 수탁기관의 감독책임이 있으며(동법 제 8조), 수탁사무처리 상황을 수시로 감사할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제 9조).

따라서 이러한 민간위탁의 개념정의에 의할 경우, 행정사무를 민간에서 처리하는 것중 민간위탁의 방법에 의해 수행한다고 할 수 있는 것은 사무처리의 법률효과가 수탁기관에 있으며, 수탁기관에 대한 지휘·감독권을 행사할 수 있고, 또 이는 위탁기관과 수탁기관의 관계가 병렬적, 수평적 계층 구조간에서 이루어지는 업무이관의 경우 만이 해당된다고 할 수 있다.

3) 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제 2조 1항 및 2항.

4) 최광호, 행정사무의 민간위탁, 지방행정, 대한지방행정공제회, 1984, 8, p. 35.

5) 성업공사, 성업공사 전문기능활용을 통한 제납조세 징수업무의 확대수행 방안 연구, 1996.11, p. 111.

이러한 위탁과 민간위탁은 수탁기관이 행정기관이 아닌 법인, 단체 또는 그 기관이나 개인 등 민간부분이 된다는 점에서 차이가 있다. 다시말해 수임기관이 민간부분이기 때문에 행정기관과의 위임 및 위탁과 다른 통제장치가 현행법에 규정되어 있다.

<표 2-1> 위탁과 유사개념과의 관계

계층구조	수평적	수직적
	위탁	위임
법률효과의 귀속	수탁자	위탁자
	위탁	대행
지휘·감독권의 행사	가능	불가능
	위탁	이양

즉 정부조직법과 지방자치법에서는 민간위탁의 대상사무를 조사, 검사, 검정, 관리업무 등 국민의 권리 의무와 직접 관계되지 아니한 사무<sup>6)</sup>로 한정하고 있으며, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정에서는 민간위탁사무의 선정기준, 민간위탁 대상기관의 선정기준, 수탁기관에 대한 지휘·감독, 사무편람의 작성 및 비치, 이의신청 방법, 업무처리상황에 대한 감사 등에 관한 규정을 됨으로서 민간위탁사무에 대한 법률적 사전적 통제장치를 구비하고 있다.

이러한 민간위탁은 또 민간대행과 개념적으로 구분할 필요가 있다. 민간대행은 수탁기관이 행정기관이 아닌 법인, 단체 또는 그 기관이나 개인 등 민간부분이라는 점에서는 민간위탁과 동일하지만, 그 시행의 효과가 위탁기

6) 정부조직법 제 5조 3항 및 지방자치법 제 95조 3항.

관인 행정관청에 있다는 점에서 차이가 있다. 이외에도 민간대행은 실시하기 위해서 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정중 대상업무에 포함될 필요가 없이 각 개별법률의 개정만으로도 가능하며, 이에대한 통제장치도 개별 법률에 구비되는 것이 일반적이다.

그러므로 현행 법규에서는 민간위탁 대상으로 할 수 있는 사무를 엄격히 규제하고 있기 때문에 민간위탁을 활용하기 어려운 사무의 경우에는 개별법령에서 처음부터 민간이 대행토록하는 시도 등이 자주 나타나고 있다. 이렇게 하는 이유는 민간대행의 결과는 민간위탁과 차이가 없기 때문으로도 볼 수 있어 결과적으로는 광의의 민간위탁에 민간대행이 포함되는 것으로 볼 수 있다.

본 연구에서도 민간위탁에 민간대행이 포함되는 것으로 간주하고 진행하고자 한다. 다만 현재에도 체납세의 징수와 관련하여 민간대행의 방식이 채택되고 있는 사례가 있으므로, 수탁기관의 업무처리과정을 선정할 경우와 같이 양자간의 구별실익이 있는 경우에 한해 민간위탁과 대행을 구분하고자 한다.

## 第2節 民間委託 關聯 法規 現況

### 1. 民間委託 關聯法規

위탁에 관한 규정은 행정기관의 위임 및 위탁에 관한 규정에서 위탁의 정의, 위탁사무, 수탁기관의 조건 등 위탁과 관련된 제반사항이 규정되어 있지만 동규정은 대통령령으로서 그 모법인 정부조직법(제 55조 권한의 책임 및 위탁)이 민간위탁의 법적근거라 할 수 있다. 이외에도 위탁과 관련된 사항은 지방자치법 제 95조 제 3항에서도 규정하고 있다.

따라서 민간위탁은 정부조직법등에서 위탁사무 등을 엄격하게 규정하고 있고, 이를 근거로 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정에서 위탁사무의 종류 등을 명시하고 있기 때문에 민간위탁으로 처리하기 위해서는 이러한 법규의 개정과정이 선행되어야 한다.

#### 가. 政府組織法의 民間委託關聯 內容

정부조직법은 민간위탁의 모법으로서, 민간위탁의 근거 및 사무의 범위를 규정하고 있다. 동법 제 5조 제 3항에서는 “행정기관은 법령이 정하는 바에 의하여 그 소관사무중 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다”고 규정하여, 민간위탁이 가능한 근거 및 범위를 제시하고 있다.

다시말해 동법의 의미는, 첫째 민간위탁은 “지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁”하는 것이라는 민간위탁의 법적 정의를 규명하고 있으며, 둘째 “법령이 정하는 바”에서 알 수 있듯이, 민간위탁을 하기 위해서는 법령의 규정이 필요하다는 것과, 셋째 민간위탁이 가능한 범위는 “조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접관계되지 아니하는 사무”임을 나타내고 있다.

#### 나. 行政權限의 委任 및 委託에 관한 規程중 民間委託關聯 內容

행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정은 정부조직법 제 5조 제 3항을 근거로, 민간위탁대상 업무의 범위, 민간위탁 대상기관의 선정기준, 지휘·감독 사항을 규정하고, 이와 별도의 장을 마련해 각 중앙부처별 민간위탁사항을 열거하고 있다.

1) 민간위탁 대상업무의 범위(제 11조)

민간위탁이 가능한 업무는 다음의 사무중 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무이어야 한다.

- ① 단순사실행위인 행정작용
- ② 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무
- ③ 특수한 전문지식 및 기술을 요하는 사무
- ④ 기타 국민생활과 직결된 단순행정사무

2) 민간위탁대상기관의 선정 기준(제 12조)

민간위탁사무의 수탁자를 선정하고자 할 때에는 다음의 사항을 종합적으로 검토한 후 선정해야 한다.

- ① 인력과 기구
- ② 책임능력과 공신력
- ③ 지역간 균형분포

3) 지휘·감독 및 처리상황의 감사(제13조 및 제15조의 2)

위탁기관은 민간위탁사무의 처리에 대하여 수탁기관을 지휘·감독하며, 필요하다고 인정될 때에는 위탁한 사무에 관하여 필요한 지시를 하거나 조치를 명할 수 있도록 하고 있다. 뿐만아니라 위탁기관의 장은 민간위탁사무의 처리결과에 대하여 매년 1회 이상 감사를 해야 하고, 감사결과 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 민간수탁기관에 대하여 적절한 시정조치 및 관계 임원 및 직원의 인사조치를 요구할 수 있도록 하고 있다.

4) 부처별 민간위탁 사항(제 50조 이하)

동법 제 50조 이하에서는 제 11조에 규정된 민간위탁 가능사무의 기준범



위내에서 각 부처의 민간위탁 사무를 열거하고 있다. 이 규정의 특징은 첫째 각 부처의 민간위탁 가능사무에 대해 열거주의를 채택하고 있어, 이외의 사무에 대해서는 민간위탁이 불가능하도록 엄격한 통제를 하고 있으며, 둘째 제 11조에 규정된 민간위탁 가능사무의 네가지 기준중 ‘특수한 전문지식 및 기술을 요하는 사무’에 속하는 사무가 많다는 점 등이다. 결과적으로 이러한 특징으로 미루어 일반행정사무에 관련된 지식만으로는 처리하는데 한계가 있으며, 관련환경의 변화가 심한 분야에 있어서는 공공분야에서 직접 처리하기 보다는 민간부분의 지식을 활용하는 것이 필요하다는 인식이 반영되었다는 것을 알 수 있다. 이러한 각 부처별 민간위탁 사무의 종류가 <표 2-2>에 요약되어 있다.

#### 다. 地方自治法の 民間委託 關聯內容

동법 제 95조 제 3항에서 ‘지방자치단체의 장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 사무중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다’고 규정하여, 자치단체의 사무를 민간위탁할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 동 규정은 정부조직법 제 5조 3항에 규정된 민간위탁의 정의 및 범위와 같은 취지에서 출발한 것이라고 볼 수 있으며, 단지 조례 또는 규칙에 위임하고 있다는 점에서 차이가 있다. 또 동법에서는 민간위탁의 기준, 수탁기관의 범위 등에 대해서는 명문의 규정이 없으나, 이 부분은 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정을 준용하는 것이라고 볼 수 있다. 결과적으로 지방자치단체의 사무를 민간위탁하고자 할 때에도 중앙사무의 민간위탁과 동일한 범위내에서 이루어져야 한다.

<표 2-2> 각 부처별 민간위탁 사무

부처명	민간위탁사항	민간위탁기관
과학기술처	· 연구과제 선정을 위한 연구과제의 검토 및 평가 · 연구과제 협약을 위한 협약조건의 협의 및 검토	한국종합기술공단주식회사
원세청	보세운송업자의 등록 업무	통관절서의 유지와 수출입 화물의 효율적 관리를 목적으로 설립된 사단법인
교육부	· 일정한 기준에 해당하는 사람의 교원자격 검정과 교원자격증의 수여·재교부 및 기재사항의 변경 · 교원양성과정 교육시설 대상학교의 선정 · 일정한 의가의 제각·양도 등의 허가	사립대학(교), 전문대학 및 이에 준하는 각종 학교의 장
	외국박사학위선고의 수리	한국학술진흥재단 이사장
농림부	수의사 위업선고의 수리	대한수의사회장
통상산업부	생산성 향상 시설투자의 확인	중소기업협동조합중앙회 이사장, 중소기업진흥공단 이사장, 한국생산성본부 회장
	승강기 정기검사 유조기관의 연장 승인	승강기 안전에 관한 조사·검사·연구 및 검사를 목적으로 설립된 재단법인
	석탄 및 석탄가공제품의 품질검사	석탄산업합리화 사업단
북구청	· 변리사의 등록·갱신 등록 및 등록사항 변경 신고의 수리 · 변리사의 개업·휴업 및 폐업의 신고와 변리사사무소의 설치·이전 및 폐지신고의 수리	대한변리사 회장
건설교통부	건축사 자격시험의 관리	대한건축사협회장
	고등안전관리자 자격시험 합격자의 등록 및 자격증명서 교부 도로교통량 조사업무	고등안전공단이사장 한국건설기술 연구원장
해양수산부	100톤 미만의 선박에 승선하는 선원수필초지역부의 과학 및 선원수필검사	수산협동조합중앙회장
	계획조선 실수요가 선정	한국산업은행총재
	김수원·감정원·권양원의 등록 및 말소, 사업개시보고 수리 함안하역사업자의 사업개시보고 수리	한국김수원경영협회장 한국함안운송협회장
	내항어선의 출항 및 입항에 있어서의 해양안전조업에 관한 권한 국가소유의 어항청초선을 사방하여 실시하는 어항청초에 관한 업무	수산협동조합중앙회장 어항협회장
노동부	1개월 이내의 단기훈련 실시와 지원에 관한 권한 직업훈련시설의 설치 및 장비의 구입에 필요한 비용의 대부 및 사후관리 및 감독	한국산업인력관리공단이사장
보건복지부	의약품수량 할당의 추천 의약품의 관세감면을 위한 감면대상물품의 확인	한국의약품수출입협회장

## 2. 地方稅의 賦課 및 徵收關聯 委任·委託 規程

### 가. 地方稅의 賦課 徵收關聯 委任 內容

지방세의 부과 및 징수와 관련하여서는 민간위탁에 관한 규정은 없고 단지 자치단체간 위임사항에 대한 규정만이 있을 뿐이다. 그러므로 지방세 관련업무는 민간부분에서 처리하는 경우는 한국산업은행법에 의하여 설립된 성업공사가 압류재산의 공매를 대행하는 업무외에는 없으며, 자치단체간에 분담하여 처리하는 업무가 일부 있다. 이 경우 업무의 위임은, 시·도세의 경우 시·군으로 위임하고, 다시 시·군은 읍·면·동에 대해 사무의 일부를 재위임하고 있으며, 시·군세도 읍·면·동에 위임하여 지방세관련 업무를 처리하고 있다.

<표 2-3> 지방세관련업무의 위임 규정

관 련 법규	근 거 규 정	내 용
지 방 자 치 법	제93조	* 시·도와 시·군·구에서 시행하는 국가사무는 시도지사와 시장, 군수, 구청장에게 위임하여 행한다.
	제95조	* 지방자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속행정기관 또는 하부 행정기관에 위임할 수 있다. * 위임받은 지방자치단체의 장은 수임사무의 일부를 그 위임기관의 장의 승인을 얻어 규칙이 정하는 바에 따라 다시 위임할 수 있다.
도 세 조례	제6조	* 도지사의 도세부과징수에 관한 사무를 따로 규정이 있는 것을 제외하고는 당해 과세체계의 소재지를 관할하는 시장·군수(출장소장을 포함)에게 위임하여 처리한다
시 세 조례	제6조	* 시장은 시세의 부과징수사무 중 납세의 고지독촉 및 제납처분과 가산금 및 가산세의 수납, 기타 특히 필요하다고 인정하는 사무를 소속공무원 또는 읍·면·동장에게 위임하여 처리할 수 있다.

이러한 자치단체 계층간 지방세관련업무의 위임근거는 지방자치법 제93조와 제95조를 근거규정으로 각 자치단체의 조례로 위임하고 있는데 각 관련규정은 앞의 <표 2-3>과 같다.

그리고 이러한 근거규정에 따라 <표 2-4>와 같이, 지방세의 부과·징수관련업무 중 부과조정(징수결정)사무를 제외한 납세고지서의 교부, 수납, 독촉 및 체납처분 등의 징수관련사무만이 시·군별로 읍·면·동장에게 권한 위임할 수 있게 되어 있다.

#### 나. 地方稅 委任業務의 處理過程

지방세의 관련업무중 위임하여 처리하는 과정은 당해 세목이 보통징수방법에 의해 징수하는 세목인지 또는 신고납부 방법에 의해 징수하는 세목인지에 따라 차이가 있다. 먼저 보통징수방법의 경우를 살펴보면, 이에 해당하는 세목은 시·도세 중 정기분 면허세와 시·군세중 주민세(균등할), 재산세, 자동차세, 종합토지세, 도시계획세, 농지세 등이 있으며, 위임처리과정은 다음과 같다.

먼저 도지사의 위임(도세의 경우)을 받은 시장 및 군수가 읍면의 협조하에 과세자료를 조사하여 징수결의서를 작성한 다음, 징수부에 기재하고 이를 통지하게 하고, 징수결의통지서를 받은 읍면장은 수납부를 작성하고 납세고지서를 작성하여 납세의무자에게 송달함으로써 납세의무자와 납세관련 부서와의 1차적 관계를 종결하게 된다.

그러나 읍·면에서는 이후에도 세목별 월말집계를 하여 부과·징수사항에 대한 관리를 철저히 하기 위해 수납부 등을 정리하고 이를 시청 및 군청의 징수부와 월 1회 이상 대사를 하며, 이외에도 납기한이 경과한 날로부터 15일이 경과한 체납액에 대해서는 수납부에서 발췌하여 정리하게 된다. 이

렇게 정리된 체납액은 독촉, 압류, 공매, 청산, 결손처분 등의 과정으로 이루어짐으로써 납세의무자와 징수관련부서와의 2차적 관계가 끝나게 된다. 이 과정에서 시장 및 군수는 세입징수보고서를 세목별로 작성하여 다음달 15일 까지 도지사에게 보고하게 된다.

<표 2-4> 읍·면·동에서 처리하고 있는 지방세관련업무

단 위 사 무 명	근 거 법 규	수입기관
납세관리인 설정	지방세법 제37조 3항	읍·면장
징수유예 신청	지방세법 제41조	"
지방세 미과세증명	지방세법 시행령 제22조	"
지방세 완납증명	지방세법 시행령 제21조	"
지방세 징수유예증명	지방세법 시행령 제21조	"
등록세 비과세 확인서 발급업무	지방세법 시행규칙 제54조	"
영업의 개·폐업 및 등록사항의 변경신고	지방세법 제233조의 3	"
가옥의 신축신고	지방세법 제192조	"
건축물 관리대장의 정리		"
개간농지세 면세신청	지방세법 제201조	"
국세의 위탁징수		"
취득세 자진신고	지방세법 제120조	"
지방세 10만원 미만의 결손처분	지방세법 제29조	"
부동산 과세표준액 조사사무	지방세법 제111조	"
수입중지 수불		"
체납세 징수	지방세법 제28조	"
고지서 교부	지방세법 제25조 및 동시 행령 제8조	동 장
※도세의 부과 및 징수		
※군세의 부과 및 징수		

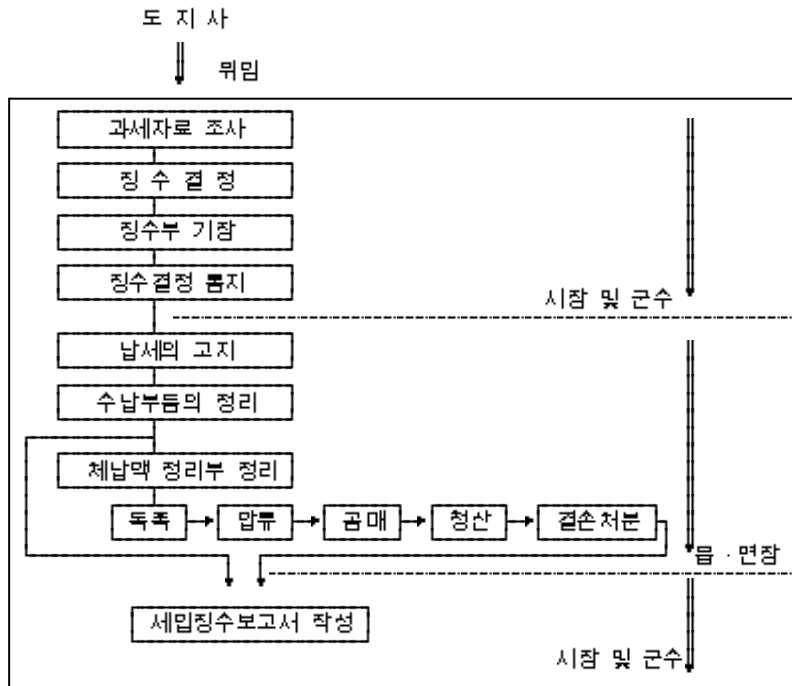
주: ※는 위임 및 재위임이 금지된 사무

한편 지방세 중 신고납부에 의해 징수하는 취득세, 등록세, 지역개발세, 사업소세 등은 납세의무자가 납세할 과세표준과 세액을 신고하고 이를 금융기관에 납부하는 과정을 취하기 때문에, 보통징수방법과는 달리 부과·징수

과정의 첫단계는 납세의무자로부터 시작된다. 이 과정에서 읍·면이 업무를 분담하게 되는데 그것은 주로 징수결정 의뢰 및 과세대장 정리 정도에 그치고 있다.

이러한 신고납부방법에 의해 징수되는 지방세의 지방자치단체 계층간 업무분담 과정을 살펴보면, 먼저 납세의무자가 과세자료를 첨부한 신고서를 군청이나 읍·면에 신고하고 나면 읍·면장은 징수결정을 군수에게 의뢰하게 되고, 이 의뢰를 받은 군수는 과세자료를 검토한 후, 읍·면에는 징수결정을 통지하고, 동시에 납세의무자에게는 납부서를 교부하게 된다. 이러한 지방세관련 위임업무의 처리과정중 보통징수방법에 의해 부과·징수하는 세목의 일반적 처리과정을 그림으로 나타내면 [그림 2-1]과 같다.

[그림 2-1] 보통징수방법의 업무위임과정



### 第3節 滯納稅 徵收 民間委託의 法的 爭點

#### 1. 民間委託時의 法的인 問題의 類型

체납지방세의 징수를 민간에 위탁하기 위해서는 먼저 이 업무를 민간에 위탁하는데 법적으로 문제가 있는지의 여부를 살펴볼 필요가 있다. 이는 현행법 체제내에서 민간위탁이 가능한지를 규명해보기 위한 사전적 절차이며, 뿐만아니라 민간위탁이 실제로 필요하다고 할지라도 이를 장기적인 대안으로 할지 또는 단기적 대안으로 할지의 판단 기준이 될 수도 있다. 또 이는 현실적으로 민간위탁의 가능성 여부와 위탁의 용이성 여부도 판단하는데 도움을 줄 수 있다.

체납지방세의 민간위탁과 관련하여 현행법과의 관계에서 예상되는 법적인 문제는, 첫째 체납세 징수업무를 민간에 위탁할 수 있는지의 여부, 둘째 민간에 위탁할 때 민간부문에서 강제징수가 가능한지의 여부 등으로 집약될 수 있다.

이렇게 둘로 구분하여 살펴보고자 하는 이유는 다음과 같다. 즉 첫 번째 문제는 체납세징수업무가 민간위탁을 하고 있는 다른 행정서비스와 같이 민간위탁의 기준에 적합한 것인지의 여부를 보고자 하는 것이며, 두 번째의 문제는 체납세의 업무중에는 질문검사권 및 강제징수권과 같이 권력적 작용에 속하는 업무가 있는 바, 민간위탁시 이 업무도 위탁할 수 있는지의 여부를 판단하고자 하는 것이다. 따라서 전자는 민간위탁의 범위의 문제이며, 후자는 체납세 징수업무의 법적 성격에 관한 문제로 귀착된다. 다시말해 체납세의 징수도 조세징수업무의 일부분이며, 이러한 조세징수업무는 조세

법률관계의 성립을 전제로 하고 있다. 이 조세법률관계는 일종의 재정권력이며 여기에는 주민에 대한 지배, 명령을 포함한 강제력이 있는데, 이 국가고권중의 하나인 재정권력 및 강제력이 민간부문에서도 수행할 수 있는지는 하는 문제이다.

<표 2-5> 법적 성격규명이 필요한 대상 및 분석축점

성격규명의 대상	분석축점	분석 및 비교대상
제납지방세 업무의 민간위탁 가능 여부	민간위탁의 기준 적합성	민간위탁의 기준 및 범위
강제성의 민간위탁 가능 여부	재정공권력 및 강제력과 민간과의 관계	재정공권력의 포함 여부 다른 민간위탁 사무

## 2. 滯納 地方稅 徵收業務의 民間委託

지방체납세의 징수를 민간에 위탁할 경우에는 먼저 현행 법체제내에서 이러한 위탁이 법에 저촉되는 지를 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해선 현행의 민간위탁 관련법 규정중 민간위탁의 기준 및 범위에 지방체납세의 민간위탁이 적합한 것인지의 여부를 분석하는 과정이 필요하다고 할 수 있다.

민간위탁과 관련하여 모범이라고 할 수 있는 정부조직법 제 5조 제 3항에서는 “행정기관의 소관사무중 조사, 검사, 검정, 관리 등 국민의 권리 의무와 직접 관계되지 아니하는 사무”를 민간위탁할 수 있다고 규정하고 있다. 뿐만아니라 지방자치법 제 95조 제 3항에서도 “지방자치단체 장의 권한에 속하는 사무중 조사, 검사, 검정, 관리 등 국민의 권리 의무와 직접 관계되지 아니하는 사무”라고 규정하고 있어, 민간위탁의 기본요건이 국민의 권리의 의무와 직접 관계되지 아니하여야 한다는 점을 분명히 하고 있다.



한편 행정기관의 위임 및 위탁에 관한 규정에는 민간위탁 대상업무의 기준을 ① 단순사실행위인 행정작용 ② 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무 ③ 특수한 전문지식 및 기술을 요하는 사무 ④ 기타 국민생활과 직결된 단순행정사무 등으로 구분하고 있다. 이렇게 행정기관의 위임 및 위탁에 관한 규정에서는 민간위탁의 기준을 좀더 구체적으로 열거하고 있지만, 이들에 대한 전제는 정부조직법 규정인 국민의 권리·의무와 직결되지 아니하여야 한다는 것이다. 따라서 지방체납세의 징수업무를 민간에 위탁할 수 있기 위해서는, 당해 업무가 국민(주민)의 권리·의무와 직결되는지의 여부에 달려있다고 할 수 있다.

이때 국민의 권리·의무와 직접 관계되고 안되고의 개념 및 기준은 분명치 않으나, 조세의 부과처분이 납세의무를 창설시키는 하명처분으로 보는 입장에서는 조세의 징수업무도 당연히 국민의 권리·의무와 관계가 있는 것으로 보고 있다. 그러므로 이러한 기준에 입각할 때, 체납세의 징수업무는 민간에 위탁하기 어려운 행정사무라고 할 수 있다.

그러나 현대의 급격한 행정환경변화에 따른 대응의 필요성과 재원감축 및 공무원 인원 증가의 억제 등 실질적 요청에 의해, 이러한 민간위탁의 기준에 대해 여러 면에서 새로운 해석을 시도하려는 경향이 나타나고 있다. 뿐만아니라 현실에 있어서도 이러한 원리가 무시되는 사례가 빈번히 발생하고 있는 바, 전형적인 사례로 불법 주정차 단속업무를 민간에 위탁한 것을 들 수 있다.

이러한 문제의 초점은 ‘국민의 권리·의무와 직접적인 관계’라는 추상적 개념의 모호성에서 출발하는 것으로 보여지는데, 이러한 문제의 사례를 몇 가지만 열거하면 다음과 같다.

먼저 정부조직법과 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정중 민간위탁의

범위에 대한 규정 자체에서 모순이 발생하고 있다. 다시말해 동 규정에서는 민간위탁이 가능한 사무로 ‘조사, 검사, 검정, 관리업무 등 국민의 권라 의무와 직접 관계되지 아니하는 사무’라고 규정하고 있는데, 여기서 조사 및 검사 등의 업무중에는 세무조사나 소방기구검정과 같이 국민의 권라 의무에 직접 영향을 주는 것들이 있을 수 있다. 그러므로 이러한 업무를 민간위탁 대상으로 규정하고 있다는 점을 미루어 볼 때, 전제가 되고 있는 ‘권라 의무에 직접적 영향’이라는 의미는 대상업무의 성격에 따라 충분히 달라질 수 있는 것으로 보여진다.

두번째는 총무처에서 분류하고 있는 민간위탁사무에서도 발견된다. 다시말해 총무처에서는 민간위탁사무를 검정업무, 조장업무, 단순사실행위 등 세 가지로 분류하고, 이들 각각의 업무에 속하는 행정서비스를 아래의 표에 나타난 바와 같이 유형화하고 있다<sup>7)</sup>.

<표 2-6> 총무처의 민간위탁 사무 유형

업무의 유형	민간위탁 가능 서비스
검정 업무	검사, 심사, 조사, 시험, 검정
조장 업무	교육, 등록, 승인, 증명, 확인, 추천, 인허가
단순사실 행위	측량, 측정, 청소, 오물수거, 지도, 단속, 관리, 자료, 기타

이러한 총무처의 민간위탁 기준을 국민의 권라 의무와의 관계에서 살펴보면, 이는 다음과 같은 점에서 정부조직법에 맞지 않음을 알 수 있다. 첫째, 인허가의 경우 어떤 업무를 일반적으로 금지시키고 공익목적에 부합되

7) 총무처, 행정사무의 민간위탁 검토 기준, 1981. 10. 성업공사, 전제서, pp. 76-77에서 재인용.

는 경우에만 그 금지를 해제하는 것으로서, 헌법상 직업선택의 자유에 대한 직접적인 제한에 해당한다<sup>B)</sup>. 따라서 인허가업무는 국민의 권리 의무와 직접적으로 관련되며 이러한 점에서 정부조직법의 취지와 맞지 않는다고 할 수 있다.

둘째 등록 및 승인업무의 경우도 일종의 변형된 인허가제도로써 실제적으로도 인허가와 같이 운영되고 있다는 점에서 정부조직법과 맞지 않는다고 할 수 있다.

셋째 측량, 측정, 지도, 단속 등 단순사실행위의 경우도 그 행위자체가 법률적 판단과 결합되어 이루어 진다면 이는 국민의 권리 의무와 관련된다고 보아야 하며, 따라서 민간위탁의 대상으로 삼을 수 없다고 보아야 한다.

넷째 지도, 단속의 경우에도 지도 및 단속의 대상이나 범위, 방법 등을 행정기관이 구체적으로 결정하고 그 결정된 바에 따른 집행만을 민간에 위탁할 수 있는 경우로 국한시켜야 만 법령에 위배되지 아니하는데, 이러한 부문에 대한 언급이 없다.

결과적으로 이러한 사례를 살펴볼 때, 정부조직법 및 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정상의 ‘권리 의무’ 조항은 사안에 따라 개별적으로 접근하여야 한다.

그러므로 지방체납세의 민간위탁의 가능 여부는 정부조직법상의 ‘권리 의무’에 집착하기 보다는 최근의 규제완화 또는 민영화에 대한 사회적, 환경적 영향에 대한 현실적 필요성 등을 고려하여 결정해야 할 것으로 생각된다.

여기에 아래의 표에서 보는바와 같이, 법인이 종업원으로부터 조세를 징수하는 원천징수제도, 성업공사가 체납처분중 공매업무를 대행하는 것 등 현재에도 조세의 징수업무중 일부는 민간부문에서 처리하고 있다는 점을 고

---

B) 전계서, p. 77.

려할 때, 지방체납세의 민간위탁은 긍정적으로 보는 것이 타당할 것으로 인식된다

<표 2-7> 조세징수업무의 민간처리 사례

세의 유형	징수업무의 내용	법규의 내용	근거법
국세	민간이 원천징수	국내에서 거주자나 비거주자는 --- 원천징수하여야 한다	소득세법 제 127 조
	체납압류재산의 공매대행	세무서장은---- 성업공사로 하여금 대신하게 할 수 있다	한국산업은행법 제53조의 3 국세징수법 제 61 조
지방세	체납압류재산의 공매대행	상 동	국세징수법 제 61 조 지방세법 제 28 조

### 3. 民間企業의 強制徵收方法 動員

체납지방세의 징수를 민간에 위탁할 경우, 민간부문에서 체납세를 징수하는 과정에서 권력행위가 발생할 수도 있다. 이렇게 민간부문에 의해 이루어지는 강제징수방법이 법적으로 가능한지에 대해 살펴볼 필요도 있다.

다만 이러한 문제는 체납세에 대한 범위 그리고 징수의 범위 등과 관련하여 제기될 수 있는 문제이며, 체납업무중 공권력이 필요한 부분에 한정되는 것이기 때문에, 전체 지방체납세 업무를 민간위탁할 수 있는지의 여부와는 별개의 문제이다. 다시말해 체납세의 범위를 납부기한을 기준으로 할 것인지 또는 독촉 및 최고를 기준으로 할 것인지에 따라, 주소 및 재산의 추적과 같은 질문검사권 등의 공권력이 발생할 수도 있고, 필요하지 않을 수도 있다. 따라서 체납업무별 공권력의 발생은 체납업무 개개의 성격을 대상으로 살펴보아야 하나, 이러한 분석은 뒤에서 다시한번 기술하기로 하고, 여

기에서는 체납세의 징수와 관련하여 발생하는 공권력의 법적 성격 및 민간에서 이를 수행할 수 있는지의 여부에 대해서만 살펴보고자 한다.

이에대한 일반적 견해는 민간위탁 대상사무의 범위가 정부조직법에서 극히 제한적으로 열거되어 있고, 조세징수업무중 질문검사권, 강제징수권 등 전형적인 권력적 작용은 민간에서 수행해서는 않된다는 것이다.

이러한 민간위탁과 관련된 권력적 작용의 일반론에 대해서도 몇가지 반론이 제기될 수 있는데, 첫째는 현행 법체계내에서도 공권력을 민간이 행사하고 있는 예가 있다는 점이며, 둘째는 권력적 작용에 속하는 권한은 민간에게 수행하게 하여서는 아니 된다는 논리는 정부조직법상의 민간위탁 형식에 한정되며, 법적효과가 행정관청에 귀속되는 민간대행의 경우에는 권력적 작용까지도 그 대상으로 삼을 수 있다는 견해도 있다<sup>9)</sup>. 그리고 마지막으로 셋째는 지방세법 제 28조에 규정된 체납처분의 요건에 해당할 경우 이를 민간에 위탁하는 것은 별도의 법적인 절차를 필요로 하는 강제집행과는 별개의 것으로 인식되어야만 한다는 것이다.

먼저 현행법 체계내에서 국가공권력을 민간이 행사하고 있는 예로는 아래의 표에 나타난 바와 같이, 토지수용이나 경찰업무 등은 국가공권력의 일부임에도 불구하고 현행법에서는 이를 부분적으로 인정하고 있다는 점이다.

<표 2-8> 민간이 수행하고 있는 국가공권력의 사례

9) 성업공사, 전계서, pp. 110-121.

관 련 법 규	내 용
토지수용법 제 22조	개인이 개인의 토지를 수용
별정우체국법 제 6조	별정우체국장이 체신업무를 수행
청원경찰법 제 3조	청원경찰이 경비구역내에서 경찰관의 직무를 수행하는 경우

현행법 체계내에서 국가공권력을 민간이 행사하고 있는 예가 많이 발견되고 있다는 점을 미루어, 공권력과 민간부문과의 관계를 일반론적 사고에서 받아들이는 데는 문제가 있다고 할 수 있다.

둘째 민간대행의 경우 권력적 작용까지도 그 대상으로 삼을 수 있다는 견해는, 현재에도 여러부문에서 권력적 작용을 민간대행에 의해 처리하고 있으며<sup>10)</sup>, 뿐만아니라 체납처분제도의 경우에도 이는 행정상 강제징수제도로써 전형적인 권력적 작용임에도 불구하고 종전부터 민간대행으로 처리하고 있다는 점을 들고 있다. 이러한 입장의 기저에는 비록 권력적 작용이라고 하더라도 민간대행에 의해 효율성을 제고시킬 수 있고, 이로인해 침해되는 민주성보다 효율성이 크다면 민간대행의 대상으로 삼는 것이 필요하다는 것이 내재되어 있는 것이라 할 수 있다.

민간대행은 1963년에 국세체납 압류대행제도에 최초로 도입되었지만 민간대행은 법령에 따라 여러 가지 형태로 나타난다는 점에서, 통일적인 법률

10) 1995년 신용관리관련 규제업무중 임·직원의 영리목적 겸업허가권 등 공권력적 성격의 업무를 신용관리기금이사장에게 이양토록하는 신용관리기금법의 개정이 있었으며, 또 도로관리청의 권한중 각종 인·허가권, 비용징수권, 토지수용권 등 권력적 작용에 해당하는 권한을 한국도로공사가 행하도록하는 한국도로공사법의 개정이 있었음. 이러한 개정은 정부조직법의 민간위탁 범위를 벗어나는 것이었으나, 민간대행의 형식으로 타결되었음.

관계를 구성하기 어렵기 때문에, 이에 대해서는 아직 이론이 확립되지는 않고 있다. 다만 민간대행에서 공통되는 것은 원래 공공부문이 행사하여야 할 권한을 민간으로 하여금 대신하도록 한다는 점이다. 이러한 점에서는 민간대행이 민간위탁과 차이가 없으나, 민간대행방식은 민간위탁이 적절하지 못한 경우, 행정권한을 민간에서 행사함에 따른 문제점을 보완하는 수단으로 활용되어, 결국 민간대행 역시 민간위탁과 같은 성격 또는 유사한 것으로 볼 수 있다<sup>11)</sup>. 그러므로 현행 정부조직법 등에서는 민간위탁 대상으로 할 수 있는 사무의 범위를 엄격히 규제하고 있기 때문에, 민간위탁을 활용하기 어려운 사무의 경우에는 개별법령에서 처음부터 사인 등 민간의 권한으로 규정하고자하는 시도 또는 위탁의 형태를 빌리지 아니하고 정부기능을 민간이 대행하도록하는 시도등이 자주 나타나고 있다.

다만 체납세의 징수업무를 민간위탁방식으로 하기 위하여는 행정기관의 위임 및 위탁에 관한 규정 제 50조를 개정하는 절차가 필요하며, 반면에 이를 민간대행의 형식에 의해 처리하고자 할 경우에는 지방세법 또는 국세징수법의 개정으로 가능할 것으로 보여진다.

셋째 여기서 논의의 대상으로 하고 있는 것은 현행법규상의 체납처분 업무를 위탁하는 것인 바, 이는 지방세법 제 28조에 규정된 체납처분의 요건에 해당할 경우 이를 민간에 위탁하는 것은 별도의 법적인 절차를 필요로 하는 강제집행과는 별개의 것으로 인식되어야만 한다는 견해도 있다. 다시 말해 체납처분은 공권력에 의한 조세채권의 강제실현 절차이고, 강제집행은 민법상 채권의 강제실현절차라는 점에서 공통성을 갖고 있으나, 체납처분은 조세채권의 자력집행력에 의하여 세무공무원이 직접 집행하는 것이며, 강제집행은 법원의 채무명의회와 그 집행권의 부여에 의하여 법원 또는 집행달리가

---

11) 성업공사, 전계서, pp. 107-108.

집행하는 점에서 그 집행기관이 다르다.

결과적으로 지방세의 체납액을 민간에 위탁하는 것은 자치단체가 집행해야 하는 행정권한을 민간에 위탁하는 것이고, 민간위탁이란 법률에 규정된 행정기관의 사무중의 일부를 공공기관이 아닌 법인, 단체 또는 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사토록 하는 것을 의미하기 때문에, 이 경우 지방자치단체가 갖고 있던 체납처분 관련 권한중 징수와 관련된 업무의 일부도 동시에 위탁이 되는 것으로 보아야 한다. 다만 강제집행의 경우 금전채권을 압류하기 위해서는 법원의 轉付命令이나 推尋命令이 있어야 하며, 부동산에 대해서는 강제경매 또는 강제관리의 방법을 택하고 있는데, 체납처분의 경우는 체납자의 모든 재산에 대하여 압류처분의 절차 하나 만으로도 모든 효력이 발생하는 등 납세의무자에게 돌아가는 강제성이 크다고 볼수 있다.





# 第3章 滯納地方稅 徵收現況 및 問題點

## 第1節 地方稅 滯納額 現況

### 1. 地方稅 滯納額의 推移

1995년말 총지방세 부과액은 16,786,970백만원이며, 이중 징수액은 15,315,965백만원으로 약 1,471,005백만원의 체납액이 발생하였다. 이러한 체납액수는 부과액 대비 8.8%를 점유하고 있다. 그러나 체납액은 그 속성상 과거의 체납액이 계속 누중되기 때문에, 이 모든 체납액이 당해연도에 발생한 것이라고는 할 수 없다.

<표 3-1> 연도별 지방세 체납율 비교

(단위: 천원, %)

년도	부과액(A)	징수액(B)	체납액(A-B)	체납율
1990	6,745,350,344	6,367,365,752	377,984,592	5.6
1991	8,534,351,559	8,035,143,125	499,208,434	5.8
1992	10,111,336,581	9,462,217,560	649,119,021	6.4
1993	11,830,546,086	11,026,067,251	804,478,835	6.8
1994	14,297,258,392	13,230,911,237	1,066,347,155	7.5
1995	16,786,970,432	15,315,965,229	1,471,005,203	8.8
평균	11,364,302,232	10,572,945,025	811,357,207	7.1

자료: 내무부, 지방세정연감, 1995,1996.

따라서 '95년도에만 발생한 체납액을 살펴보면 체납액은 638,856백만원으로 '95년 총 체납액의 43.4%를 차지하고, 전체 지방세 부과액의 3.8%인 것

으로 드러났다. 결과적으로 현재 체납되고 있는 지방세는 반 이상이 과거로부터 누중되어 온 것으로, 이러한 누중액으로 인해 매년 지방세 체납율은 증가하는 현상을 보이고 있다. 이러한 비율은 1990년을 기준으로 할 때 5.6%에서 매년 증가한 것이며, 같은 기간동안의 평균 체납율은 7.1%로 나타나고 있다.

체납율이 증가하는 경우라도 지방세 전체의 징수액이 증가할 때에는 징수액과 체납액이 서로 상충되어 전체 지방세수의 증가에는 큰 영향을 미치지 않을 수도 있다. 이를 위해서 지방세 징수액의 증가율과 체납액의 증가율을 비교해보면, '90년을 기준으로 할 때 지방세 징수액은 6,367,365백만원에서 매년 꾸준히 증가하여 15,315,965백만원으로 240.5%가 증가하였다. 반면에 체납액은 같은 기간 동안에 389.2%가 증가하여 지방세 증가율을 크게 앞서는 것으로 나타났다. 결과적으로 지방세 증가율보다 체납액의 증가율이 높다는 것은, 체납액이 지방세에서 잠식하는 정도가 점점 커진다는 것을 의미한다.

그리고 이러한 체납액은 '95년을 기준으로 할 때, 우리나라 제2의 도시인 부산광역시의 세수입 1,214,758백만원보다 많은 액수로 나타나 지방세의 체납정도가 갖는 심각성을 극명하게 보여주고 있다.

<표 3-2> 지방세 징수액과 체납액의 연도별 증가 추이

(단위: 천원, %)

년도	징 수 액	체 납 액	징 수 액 증가추이	체 납 액 증가추이
1990	6,367,365,752	377,984,592	100.0	100.0
1991	8,035,143,125	499,208,434	126.2	132.1
1992	9,462,217,560	649,119,021	148.6	171.7
1993	11,026,067,251	804,478,835	173.2	212.8
1994	13,230,911,237	1,066,347,155	207.8	282.1
1995	15,315,965,229	1,471,005,203	240.5	389.2

자료: 내무부, 지방세정연감, 1995, 1996.

한편 이러한 1995년도의 지방세 체납액과 개별세목의 징수액을 비교해보면, 전체 체납액보다 개별세목의 징수액이 많은 세목은 총 15개 세목중 취득세, 등록세, 주민세, 자동차세, 담배소비세 등 5개 세목에 불과하고, 나머지 열 개의 세목은 체납액보다도 적게 징수되고 있다. 일례로 지방세중 시군세로서 중추적인 역할을 하고 있는 종합토지세의 경우, 1995년도 징수액이 1,254,267백만원인데 비하여 같은해 총 지방세 체납액은 1,471,005백만원으로, 체납액이 216,737백만원이나 많은 것으로 나타나고 있다. 결과적으로 체납액으로 인해 몇 개의 지방세는 아예 없는 것과 같은 효과가 나타나 징수액 및 체납액만 갖고 볼 경우 만일 지방세부과액 전부가 징수된다면 현재의 세목중 몇 개 세목은 없어도 자치단체의 재정수입액은 변하지 않게 된다고 할 수 있다.

<표 3-3> 1995년도의 지방세체납액과 개별세목의 징수액 비교

(단위: 천원, %)

구 분	체납 및 징수액	체납액 대비 비중	
체 납 액	1,471,005,203	100.00	
세목별 징수액	취 득 세	2,691,021,647	182.94
	등 록 세	3,632,509,840	246.94
	면 허 세	208,551,158	14.18
	경주마권세	216,960,422	14.54
	지역개발세	61,095,409	4.09
	공동시설세	204,272,332	13.69
	주 민 세	1,701,441,650	114.00
	재 산 세	465,921,898	31.22
	자 동 차 세	1,545,231,914	103.53
	농 지 세	2,066,209	0.13
	도 축 세	33,911,426	2.27
	담배소비세	2,151,851,437	144.17
	종합토지세	1,254,267,442	84.04
	도시계획세	652,729,391	43.73
	사업소세	296,095,526	19.84
	과년도 수입	198,037,437	13.27

자료: 내무부, 지방세정연감, 1996.

## 2. 自治團體別 滯納額 現況

1995년도의 지방세 체납액을 자치단체별로 살펴보기 위해 먼저 광역시와 도의 경우를 비교해 보면, 광역시의 체납율이 10.2%로 도지역의 6.0%보다 높게 나타나고 있다. 이러한 이유는 양 지역간에 세목이 다른 점 때문이기도 하겠지만 우리나라의 지방세가 대부분 대장과세로 이루어져 있어 도지역보다 거주이전이 심한 시지역이 납세자를 추적하는데 상대적으로 어렵다는 점을 반증하는 것이라 할 수 있다. 이렇게 추정하게 되는 이유는 체납액과 그 비율면에서 서울, 부산 경기 등 시지역이 상대적으로 높다는 점에서도 찾을 수 있다.

<표3-4> 1995년도 시·도세의 체납액 현황

(단위: 백만원, %)

구분	부과액(A)	징수액(B)	체납액(B-A)	체납율	체납액의 점유율	
광역시 지역	소계	8,919,372	8,007,818	911,524	10.2	100.00
	서울	4,994,853	4,399,477	595,376	13.1	65.32
	부산	1,347,478	1,214,759	132,719	9.8	14.56
	대구	876,232	814,937	61,295	7.0	6.72
	인천	823,748	766,354	57,394	7.0	6.30
	광주	400,114	368,392	31,722	7.9	3.48
	대전	476,947	443,899	33,018	6.9	3.62
	도 지역	소계	3,912,170	3,675,730	236,470	6.0
경기	1,938,715	1,830,967	107,748	5.6	45.57	
강원	180,171	169,502	10,699	5.9	4.52	
충북	194,630	176,253	18,377	9.4	7.77	
충남	235,682	215,932	19,750	8.2	8.35	
전북	226,251	214,529	11,722	5.2	4.96	
전남	179,089	172,088	7,001	3.9	2.96	
경북	321,768	306,843	14,925	4.6	6.31	
경남	553,693	512,560	41,133	7.4	17.39	
제주	82,171	77,056	5,115	6.2	2.16	

자료: 내무부, 지방세정연감, 1996.

한편 시군의 경우는, 모든 지역에서 군보다 시의 체납율이 높은 것으로 나타나고 있는데 이러한 원인도 앞에서 본 광역시와 도의 경우와 유사하다고 할 수 있다. 자치단체별로는 경기도에 속한 시와 군이 모두 가장 높은 체납율을 기록하고 있으며, 전북지역에 속한 군의 경우 체납율이 1.9%로 가장 낮게 나타나고 있는데, 전북지역은 제주도를 제외하고는 상대적으로 총 지방세액도 가장 적게 징수하고 있다.

<표 3-5> 시·군세의 체납액 현황

(단위: 백만원, %)

지 역 별	부과액(A)	징수액(B)	체납액(A-B)	체납율	
경 기	시	1,092,523	993,636	98,887	9.1
	군	360,241	328,337	31,904	8.9
강 원	시	173,082	164,085	8,997	5.2
	군	70,871	68,013	2,858	4.0
충 북	시	150,628	141,289	9,339	6.2
	군	78,319	75,111	3,208	4.1
충 남	시	150,715	142,289	9,426	5.6
	군	113,928	108,426	5,502	4.8
전 북	시	211,931	200,950	10,981	5.2
	군	39,790	39,034	756	1.9
전 남	시	144,567	138,393	6,174	4.3
	군	103,002	100,618	2,384	2.3
경 북	시	364,134	342,380	21,754	6.0
	군	76,161	74,370	1,790	2.4
경 남	시	622,177	582,755	39,422	6.3
	군	104,666	100,196	4,470	4.3
제 주	시	76,465	71,269	5,196	6.8
	군	22,230	21,268	962	4.3

자료: 내무부, 지방세정연감, 1996.

### 3. 稅目別 滯納額 現況

1995년도 지방세의 세목별 체납액 정도를 살펴보면, 먼저 세목별로 체납되는 정도는 면허세와 자동차세가 부과액의 86%로 가장 높고 다음으로는 주민세가 7.8%로 높은 체납율을 보이고 있다. 체납되는 금액면에서는 취득세가 13,379%로 가장 높은 점유율을 보이고 있다. 이러한 결과로미루어 취득세는 체납되는 비율은 작지만 세액의 규모가 타 세목에 비해 크기 때문에 체납액도 자연히 크게 발생하고 있다는 것을 알 수 있다.

결과적으로 현행 지방세의 15개 세목중 체납과 관련하여 가장 문제시 되고 있는 세목은 면허세, 자동차세, 주민세, 취득세 등 4가지 세목이라고 할 수 있다.

<표 3-6> 1995년도의 지방세 세목별 체납액 현황

(단위: 백만원, %)

세 목 별	부과액(A)	징수액(B)	체납액(A-B)	체납율	점유율
합 계	16,786,970	15,315,965	1,471,005	8.8	100.0
취 득 세	2,887,709	2,691,022	196,687	6.8	13.37
등 록 세	3,655,019	3,632,510	22,509	0.6	1.53
면 허 세	228,229	208,551	19,678	8.6	1.34
경주마권세	216,960	216,960	-	-	-
지역개발세	61,197	61,095	102	0.2	0.01
공동시설세	212,222	204,272	7,950	3.7	0.54
주 민 세	1,844,465	1,701,442	143,023	7.8	9.72
개 산 세	482,406	465,922	16,484	3.4	1.12
자동차세	1,690,295	1,545,232	145,063	8.6	9.86
농 지 세	2,152	2,066	86	4.0	0.01
도 축 세	33,956	33,911	45	0.1	0.00
담배소비세	2,151,851	2,151,851	-	-	-
종합토지세	1,318,894	1,254,267	64,627	4.9	4.39
도시계획세	676,870	652,729	24,141	3.6	1.64
사업소세	299,265	296,096	3,169	1.1	0.21
과년도 수입	1,025,479	198,037	827,442	80.7	56.25

자료: 내무부, 지방세정연감, 1996.

이 중 면허세는 적용범위가 광범위한데도 불구하고 부과방법은 인허가 대장을 열람하여 발취하는 수준에 머물러 있다. 이러한 상황에서 납세의무자가 주소 또는 영업장소 등의 변경사유가 발생하였을 때 이를 인허가 기관에 즉시 신고하지 않음으로서 과세대장과 실체가 일치하지 않는 경우가 많다. 뿐만아니라 면허세의 세액이 과소하기 때문에 납세의무자가 소홀히 취급하는 경향도 있으며, 이를 담당하는 기관에서도 체납세액의 추적에 따른 가시적인 효과가 타 세목에 비해 적기 때문에 상대적으로 많은 체납이 발생하고 있다.

둘째 자동차세의 경우, 대장과세를 하고 있기 때문에 납세의무자 및 차량의 소재과목이 옳되고 있는 상태 그리고 사실상 폐차된 경우에도 등록대장에 의해 과세가 되어 체납이 누중되는 사례가 많기 때문에 체납이 발생하고 있다. 뿐만아니라 자동차의 등록 및 이전시 차량등록사업소에는 신고를



할지라도 과세기관에 통보가 지연되어 체납되는 경우도 발생하고 있다.

셋째 주민세의 경우는 납세의무자가 신고하도록 되어 있으나, 이를 신고하는 경우는 거의 없어 지방세담당공무원이 추적조사하여 과세하고 있다. 이 과정에서 대장에 기록된 주소와 실제 거주지가 달라 체납되는 사례가 많이 발생하고 있다.

넷째 취득세는 신고납부세목이나 자진신고를 하지 않아 보통징수방법에 의해 부과지 할 경우, 당해 물건의 취득일로부터 납기일까지의 기간이 너무 길고 또한 체납처분시 신속한 조치를 요하는 조세채권의 확보에도 영향을 미치기 때문에 체납의 원인이 되고 있다.

한편 1991년을 기준으로 세목별 체납비중의 증가추세를 살펴보면, 대부분의 세목에서 체납율이 증가하는 현상을 보이고 있지만, 취득세, 주민세, 자동차세 등 재산과세적 성격을 갖고 있는 세목의 체납율이 상대적으로 크게 증가하고 있다. 결과적으로 이러한 현상과 지방세 체납의 원인중 많은 부분이 행방불명에 기인하고 있다는 분석<sup>12)</sup>으로 미루어, 현행 지방세의 징수체계에서 과세물건 및 납세자의 이동시 이를 효율적으로 관리하는 체계의 구성이 필요하다는 것을 반증하는 것이라 할 수 있다.

<표 3-7> 지방세 세목별 체납율의 증가 추이

(단위: %)

12) 1993년도의 경우 사·도의 체납원인은 행방불명 및 무재산인 경우가 54.9%로 가장 높고, 납세태만 25.8%, 고의적 납세기피 10.4%, 소총계 류중 9.0% 등으로 나타났다. 자세한 것은 이영희, 체납세의 징세관리 개선방안, 한국지방행정연구원, 1995.2, p. 73, 이하 참조

세 목 별	1991	1992	1993	1994	1995
합 계	5.8	6.4	6.8	7.5	8.8
취 득 세	4.6	5.6	5.2	5.8	6.8
등 록 세	0.4	0.6	0.5	0.8	0.6
면 허 세	9.7	9.6	9.2	7.6	8.6
경주마권세	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
지역개발세	-	0.0	0.2	0.5	0.2
공동시설세	1.6	2.0	2.1	3.0	3.7
주 민 세	6.5	6.3	7.0	6.9	7.8
재 산 세	1.7	1.9	2.3	2.7	3.4
자동차세	7.8	6.6	6.0	6.6	8.6
농 지 세	2.8	7.3	3.0	6.2	4.0
도 축 세	0.2	0.0	0.0	0.4	0.1
담배소비세	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
종합토지세	2.8	3.0	3.7	4.3	4.9
도시계획세	2.3	2.2	2.3	3.2	3.6
사업소세	2.4	0.7	0.8	0.9	1.1
과년도 수입	82.6	80.9	75.8	88.7	80.7

자료: 내무부, 지방세정연감, 1996.

## 第2節 滯納地方稅의 處理 現況

### 1. 地方稅의 滯納處分 節次

체납처분이란 납세의무자에게 독촉 또는 최고하였으나, 그 기간까지 납부 또는 납입하지 않을 경우, 그 체납자의 재산을 압류 또는 교부청구하고 공매처분에 의하여 환가하며, 환가된 금액을 체납된 지방자치단체징수금에 충당하고, 잔여금액을 채권자와 소유자에게 배당하는 일련의 강제징수절차를 의미한다<sup>3)</sup>. 따라서 지방세의 체납처분 절차는 기본적으로 압류, 매각, 배분

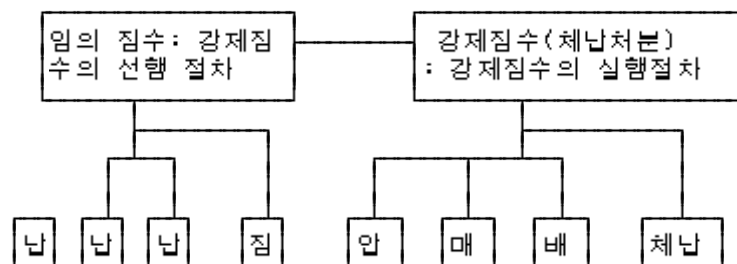
의 순서를 따른다. 다만 이러한 절차가 실행에 옮겨지기 전에 납세고지서의 납부 및 독촉, 최고 등 선행절차가 있게 되는 바, 이러한 체납처분 절차와 선행절차를 그림으로 나타내면 [그림3-1]과 같다.

이러한 체납처분과 관련하여 현행 지방세법에는 체납처분의 요건과 납세담보에 관한 것만 규정하고 있으며, 여타의 사항은 국세처분의 예에 의하고 있다(지방세법 제 28조 제 2항 4호). 그러므로 지방세의 체납과 관련된 사항은 지방세법과 국세징수법에 의하여 이루어지고 있다고 할 수 있다.

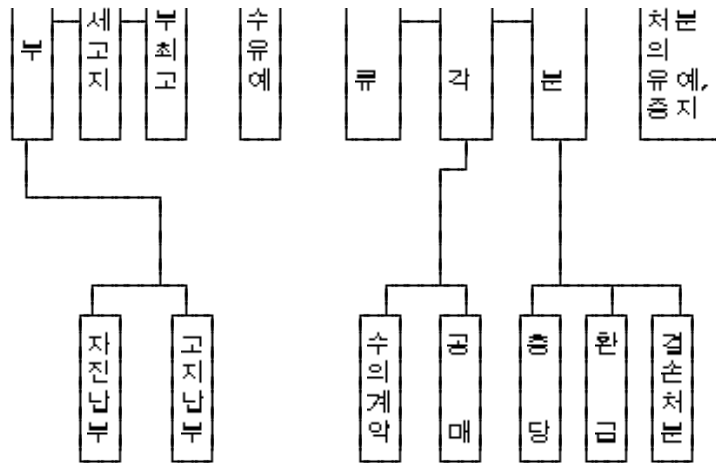
#### 가. 滯納處分의 要件

지방세의 체납처분을 실행하기 위해서는, 첫째 납세의무자 또는 특별징수 의무자가 독촉을 받고 지정한 기한까지 지방자치단체의 징수금을 완납하지 아니할 때, 둘째 납기전 징수의 요건에 해당하는 납세의무자 또는 특별징수 의무자가 납기전에 지방자치단체의 징수금의 납부 또는 납입의 고지를 받고 지정한 기한까지 이를 완납하지 아니한 때이며 (지방세법 제 28조 제 1항), 이 경우 일정한 요건에 해당할 경우 납기전에도 지방세를 징수할 수 있도록 하고 있다(국세징수법 제 26조 제 1항).

[그림 3-1] 조세징수의 절차



13) 권강웅, 축조해설 지방세법, 조세통합사, 1992, pp. 116-117.



출처: 홍기용, 지방세개론, 세학사, 1996, p. 121.

## 나. 財産의 押留

압류는 체납처분의 첫 번째 절차로서, 체납된 지방세를 징수하기 위하여 체납자의 재산을 확보하는 것을 의미하며, 이에대한 절차는 지방세법에는 명문규정이 없으며, 국세징수법을 준용하고 있다.

### 1) 압류의 절차

압류의 절차에는 재산의 유형에 관계없이 모든 과정에 적용되는 절차와 재산의 유형별로 적용되는 절차로 구분되며, 이중 전자를 압류의 공통절차 그리고 후자를 압류의 개별절차라고 한다.

먼저 압류의 공통절차는, 세무공무원이 체납처분을 집행할 때 질문하거나 장부·서류 기타의 물건을 검사하고( 국세징수법 제 27조), 필요한 때에 체납자의 가옥·선박·창고 기타의 장소를 수색하거나 폐쇄된 문·금고 또는 기구를 열게 하는 등( 국세징수법 제 26조 제 1항), 압류를 하기위한 절차상의 보조

수단이라고 할 수 있다. 이외에도 압류의 공통절차에는 가족 및 동거인 또는 종업원을 증인으로 참여, 신분을 표시하는 증표를 휴대 및 압류조서의 작성 등 채납자의 권리보호를 위한 조치도 포함되어 있다. 한편 재산별 압류절차는 재산의 종류에 따라 달라지는 것으로서, 첫째 동산 또는 유가증권의 압류는 세무공무원이 점유하므로써 행하고, 둘째, 채권의 압류는 채권 압류의 뜻을 채무자 또는 채납자에게 통지하므로써 이루어 진다. 셋째, 등기된 부동산 광업재단공장재산 또는 선박의 압류는 압류등기를 관할등기소에 촉탁하므로써 이루어 지며, 넷째 무체재산권 등의 압류는 압류의 뜻을 당해 권리자에게 통지하므로써 이루어 진다(국세징수법 제 51)

## 2) 압류의 효력

압류의 효력도 압류의 절차와 동일하게 재산의 유형에 관계없이 모든 재산에 적용되는 압류의 공통효력과 재산의 유형별로 개별적으로 적용되는 압류의 개별효력이 있다.

먼저 압류의 공통효력에는, 첫째 조세채납자는 채납처분으로 인하여 압류된 재산을 일체의 법률상 또는 사실상 처분할 수 없다. 둘째 지방세의 채납처분에 의하여 납세자의 재산을 압류한 경우에 다른 지방세·가산금·채납처분비 또는 지방세의 교부청구가 있을 때에는 지방세·가산금 또는 채납처분비는 교부청구한 다른 지방세·가산금·채납처분비에 우선하여 징수한다. 셋째 질권이 설정된 재산을 압류하고자 할 경우에는, 그 질권자는 질권의 설정시기 여하에 불구하고 질물을 세무공무원에게 인도하여야 한다(국세징수법 제 34조). 넷째 채납처분은 재판상의 가압류 또는 가처분으로 인하여 그 집행에 영향을 받지 아니하는 등(국세징수법 제 35조), 확보된 압류재산의 일반적 효력에 초점이 있다.

다음으로 재산별 압류의 개별효력은 다음과 같다. 첫째 유가증권을 압류한 때에는 그 유가증권에 관계되는 금전채권을 추심할 수 있는 효력이 있으며(국세징수법 제 40조 제 1항), 둘째 채권압류의 효력은 채권압류통지서가 채무자에게 송달된 때 발생한다(국세징수법 제 42조), 셋째 부동산, 항공기 등의 압류효력은 그 압류의 등기 또는 등록이 완료된 때에 발생하며, 넷째 급료·임금·봉급·세비·퇴직연금 기타 이와 유사한 채권에 대한 압류의 효력은 지방세 가산금과 체납처분비를 한도로 하여 압류후에 수입할 금액에 미친다(국세징수법 제 44조).

#### 다 押留財産의 賣却

##### 1) 매각의 의미 및 요건

매각은 압류된 채납자의 재산을 금전으로 환가하기 위하여 소유권을 강제이전하는 행정처분으로, 이에는 수의계약과 공매가 있으나 특별한 경우를 제외하고는 공매의 방법에 의하여 이루어지고 있다.

이러한 매각을 할 수 있는 경우는 다음의 사항이 모두 갖추어진 경우이다. ① 압류한 재산이어야 한다. ② 압류는 조세채권이 확정되기 전이라도 납기전 징수사유에 해당되면 할 수 있으나, 매각은 조세가 확정되어야 한다. ③ 공매에 제한이 없어야 한다.

반면 다음의 사유에 해당되는 경우에는 매각할 수 없다. ① 납기전 징수사유에 해당되어 압류된 재산은 그 압류에 관계되는 지방세 납세의무가 확정되기 전에는 이를 공매할 수 없다. ② 이의신청·심사청구 또는 심판청구가 계류중에 있는 지방세의 체납으로 인하여 압류된 재산에 대하여는 그 신청 또는 청구에 대한 결정이 확정되기 전에는 이를 공매할 수 없다. 다만 그 재산이 부패변질 또는 검량되기 쉬운 재산으로 속히 매각하지 아니하면

그 재산가액이 감소될 우려가 있는 때에는 예외로 한다(국세징수법 제 61조 제 3항). ③ 납부, 증당 등에 의하여 공매중지의 상태에 있는 경우에는 공매할 수 없다.

## 2) 수의계약

압류재산의 매각은 원칙적으로 공매의 방법에 의하여 이루어 지지만, 다음과 같은 경우중 어느 하나에 해당될 때에는 수의계약에 의하여 매각할 수 있다(국세징수법 제 62조). 다만 이러한 경우라도 추산가격조서를 작성하고 2인 이상으로부터 견적서를 받아야 한다.

- ① 수의계약에 의하지 아니하면 매각대금이 채납처분비에 충당하고 잔여가 생길 여지가 없을 때
- ② 부패 변질 또는 감량되기 쉬운 재산으로 속히 매각하지 아니하면 그 재산가액이 감소될 우려가 있을 때
- ③ 압류한 재산의 추산가격이 1,000만원 미만인 때
- ④ 법령으로 소지 또는 매매가 규제된 재산인 때
- ⑤ 제 1회 공매후 1년간에 5회 이상 공매하여도 매각되지 아니한 때
- ⑥ 공매가 공익상 적절하지 아니한 때

## 3) 공매

공매는 공공기관이 일반에게 공개하여 행하는 매매방식으로, 대상은 압류한 동산, 유가증권, 부동산, 무체재산권, 채납자에게 대위하여 받은 물건이 해당한다. 이러한 공매는 현재 한국산업은행법에 의하여 설립된 성업공사에서 이를 대행하고 있다.

## 다 配分 및 缺損處分

### 1) 배분

#### 가) 배분의 의미

배분 또는 청산은 압류재산의 매각으로 환가처분된 금액 또는 압류금전을 각 채권에 할당하는 확정절차로서 실질적인 채납처분의 최종단계를 의미한다. 이 경우 각 채권에 배분한 후에 잔여금액이 있으면 채납자에게 반환하도록 하고 있다.

#### 나) 배분의 대상

압류재산의 매각으로 환가처분된 금액은 압류재산의 종류에 따라 배분하는 방법에서 다음과 같은 차이가 있다. 이 경우 잔액이 있을 때에는 채납자에게 환급하여야 한다(국세징수법 제 81조 제 3항)

첫째 채권, 유가증권, 무체재산권 등의 압류로 인하여 채납자 또는 제3채무자로부터 받은 금전과 압류재산의 매각대금

둘째 압류한 금전 및 교부청구에 의하여 받은 금전은 각각 압류와 교부청구에 관계되는 지방세, 가산금 및 채납처분비에 충당한다.

셋째 채납자가 국유 또는 공유재산을 매수한 것이 있을 때에는 소유권이 전 전이라도 그 재산에 관한 채납자의 과세관청 또는 공공단체에 대한 권리를 압류하여야 하는데, 이 경우는 매수대금의 부분잔액을 우선순위로 한다.

### 2) 결손처분

#### 가) 결손처분의 의미

결손처분이란 압류재산을 매각한 금액이 채납세액에 충당하고도 부족한 경우 등의 사유가 발생되어 조세채권을 징수할 수 없다고 판단되어 과세관



청이 결손으로 처리하는 것을 의미한다.

#### 나) 결손처분의 대상

납세의무자 또는 특별징수의무자에게 다음의 사항에 해당하는 사유가 발생하였을 때에는 지방세를 결손처분할 수 있다(지방세법 제 30조의 3)

- ① 체납처분이 종결되고 체납액에 충당된 배분금액이 그 체납액에 부족될 때
- ② 체납처분을 중지하였을 때
- ③ 지방세징수권의 소멸시효가 완성한 때
- ④ 체납자의 행방이 불명하거나 재산이 없는 것이 관명된 때
- ⑤ 회사정리법에 의하여 체납된 회사가 납부의무를 면제받게 된 때
- ⑥ 소득세법 또는 법인세법에 의한 소득세액 또는 법인세액을 과세표준으로 하는 주민세의 경우 그 소득세액 또는 법인세액에 대하여 결손처분을 받은 때

## 2. 滯納稅의 處理方法 現況

### 가. 處理對策의 概觀

지방자치단체에서는 누중되고 있는 체납세의 해소를 위해 다양한 해소대책을 강구하고 있다. 그리고 이를 위해 현재 실시하고 있거나 실시예정인 대책은 <표3-8>에 나타난 바와 같이 부동산 압류, 봉급압류, 관허사업제한, 채권사전확보, 변호관영치, 불량거래자 등록, 형사고발 등이 있다.

이러한 대책들은 자치단체별로 실시여부를 결정하여 실시하고 있으며, 실

시한다고 하더라도 세부적인 방법에서는 자치단체별로 지역별 특성에 따라 다양한 방안들이 나타나고 있다.

그러나 이렇게 다양한 체납해소 대책들은 대부분 압류, 관허사업의 제한, 변호판영치 등이라는 점에서 새로운 대안이라기 보다는 기존에 체납해소 대책으로 이용하던 것이 대부분이며, 새로운 대책으로는 금융기관과의 연계를 통한 불량거래자 등록제도에 불과한 실정이다.

이렇게 지방자치단체에서 체납세의 해소에 그 어느때보다도 관심이 고조되어 있음에도 불구하고 새로운 체납해소 대책이 마련되지 못하고 있는 이유는, 현행 지방세법에 규정되어 있는 대책이 압류를 포함한 체납처분(제 28조)과 관허사업의 제한(제 40조) 등에 불과하기 때문으로 풀이 된다.

이렇게 열악한 체납관련법·제도하에서도 각 자치단체에서는 체납액의 해소를 위한 특별대책을 실시하여 실적을 거두고 있는데, 이에 대해 대구광역시<sup>14)</sup>의 경우를 사례로 살펴보면, 1996년 5월부터 1997년 2월까지의 기간동안 총 401,301건에 60,612백만원의 체납액을 해소하였다. 이중 부동산압류가 289,238건으로 가장 많고, 다음이 자동차의 변호판영치로 58,354건으로 나타나고 있으며, 인허가제한이 43,985건으로 다음으로 많은 건수를 기록하고 있다.

이러한 체납액은 1995년도말의 대구광역시 체납액 694,473백만원<sup>14)</sup>의 약 8.7%에 해당하는 액수로서, 특별대책을 실시하여 체납액의 해소에 주력하였음에도 불구하고 큰 성과를 보이지 못하고 있다.

<표 3-8> 지방자치단체별 체납지방세 징수활동 내용

14) 내무부, 지방세정연감, 1996.

지방자치단체	관 동 내 용
서울특별시	채납자의 부동산을 추적·압류
	직장조사 및 금융조회 등 통한 급여 및 예금 압류
	인허가 불허
	주정차 과태료 10회이상 상습 채납자 부동산 압류
서울시 광진구	10만원 이상 채납자 급여 압류
	10회 이상 자동차세 채납자 급여 압류
부산광역시	10만원 이상 채납자 재산압류, 전화가입권 및 급여 압류 통보
	상습채납자 관허사업의 정지 또는 취소
	고질채납자 형사고발
	출국금지 및 명단공개
인천광역시	자동차세 채납자 통금 및 전화가입권 압류
충북 청주시	장기채납자 지방세 완납확인 경유제 시행
	1년에 3차례 이상 채납시 인허가 제한
충북 진천군	채권사전확보제 도입
	장기채납자 예금 압류
경북 경주시	채납자의 차량, 토지, 건물 압류
	악성채납자 금융거래 제한
전북 익산시	1백만원 이상 고액채납자 예금계좌 압류
	통금압류
	자동차번호판 영지
전북 군산시	10만원 이상 채납자 전국은행연합회에 불량거래자 등록
	신용보증보험 발행과 대출 불가능 조치
	신용카드 사용정지

자료: 이효 지방자치단체의 채납징수 방안, 지방행정정보, 통권제 55호, 한국지방행정연구원, 1996.10. p. 36.

결과적으로 채납액에 대한 관심의 집중과 특별대책의 수립을 통한 채납액 해소대책의 실시결과 전체채납액의 10%에도 못미치는 실적을 거두었으며, 뿐만아니라 압류 및 관허사업제한 등 현행법규에 규정된 대책만으로는 지방자치단체의 채납대책에는 한계가 있다고 할 수 있다.

<표 3-9> 채납처리방법 및 실적 (대구광역시)

처리방법	근거법	처리건수	처리액(백만원)
자동차번호판 영치	지법 제196조	58,354	8,116
제납자 인·허가 제한	지법 제40조	43,985	2,498
면허취소	지법 제40조	6,224	527
봉급압류	지법 제28조, 국징 제51조	1,540	582
전화가입권 압류	지법 제28조, 국징 제51조	1,335	851
부동산 압류	지법 제28조, 국징 제45조	289,238	47,064
공매처분	지법 제28조, 국징 제51조	39	660
형사고발	조세범처벌법 제10조	586	314
실적합계		401,301	60,612

주 : 지법-지방세법, 국징-국세징수법임, 96. 5. 1-97. 2. 20까지의 기간동안 이루어진 실적임.

출처: 대구광역시 세정과 내부자료.

#### 나. 主要 滯納稅 處理對策의 類型 및 意義

지방자치단체에서 실시하고 있는 체납대책은 다양하게 제시되고 있지만, 이들을 크게 분류하면 압류, 관허사업제한, 금융기관을 통한 제한, 형사처벌, 기타 등 다섯가지로 구분할 수 있다. 이중 압류의 경우, 기존에는 부동산 압류와 자동차번호판의 영치 등이 주종을 이루었으나 최근에는 급여의 압류까지 이루어져 과거에 비해 적극적인 체납세의 징수의지를 보이고 있으며, 관허사업의 제한에는 인·허가 불허 및 정지나 취소외에 관허사업의 제한을 위한 사전적 조치라고 할 수 있는 완납경유제를 실시하고 있다. 또 금융기관을 통한 제한방법에는 금융기관과의 연계를 통해 불량거래자 등록, 대출 및

신용카드의 사용제한 등 비교적 최근에 개발된 체납대책들이 이에 속하며, 이외의 체납대책은 형사고발이나 출국금지, 명단공개 등이 있다.

<표 3-10> 주요체납대책의 유형별 분류

대책의 유형	내 용
압 류	부동산, 급여, 전화가입권, 예금 등의 압류 자동차번호판 영치
관허사업제한	인·허가 불허 관허사업의 정지 또는 취소 완납확인경유제 실시
금융기관을 통한 제한	불량거래자 등록 신용보증보험 및 대출 제한 신용카드 사용정지
형사처벌	고질 체납자 형사고발
기 타	출국금지 명단공개

결과적으로 지방자치단체의 주요 체납대책은 압류, 관허사업제한, 금융기관을 통한 제한 등으로 압축될수 있는데, 이중 압류에 대해서는 앞에서 이미 살펴보았기 때문에 여기에서는 관허사업의 제한과 금융기관을 통한 제한 방법에 대해서 살펴보려고 한다. 다만 관허사업의 제한은 이를 위한 예비조치인 완납경유제를 분리하여 살펴보는 것이 의미가 있다고 판단되며, 또 금융기관을 통한 제한 방법들도 다양하게 제시되고 있지만 대부분이 체납자에게 은행의 거래에 제한을 두고 있다는 점에서 유사하기 때문에, 이러한 방법의 가장 기초적인 것이라고 할 수 있는 정보등록제를 대표적으로 살펴보겠다.

1) 관허사업의 제한

가) 의의

관허사업제한이란 납세의무자 또는 특별징수의무자가 정당한 사유없이 지방세를 체납한 때에는 관허사업의 허가 등을 하지 않거나, 이미 허가한 관허사업의 정지 또는 허가의 취소 등 제재를 가함으로써 납세의무의 성실한 이행을 간접적으로 촉구하는 제도를 의미한다.

여기서 관허라 함은 허가 이외에도 권리의 설정 또는 금지의 해제까지를 포함하는 것으로, 국가기관이나 지방자치단체 등 공권력의 주체로부터 일반 국민 또는 법인이 얻는 혜택을 모두 지칭한다. (국세징수통칙 1-0-14-7).

결과적으로 관허사업의 의미는 허가, 면허, 등록 등 일정한 행정처분을 거쳐서 영위하는 모든 사업을 의미한다고 할 수 있다.

#### 나) 근거법 및 대상

관허사업의 제한은 지방세법 제40조 및 동시행령 제 28조에 근거를 두고, 모든 지방세의 체납자를 대상으로 허가 및 면허, 등록과 그 갱신을 요할 때 이루어 진다. 다만 일부자치단체에서는 1회계년도에 3회이상 체납한 자에 한해 관허사업의 정지 또는 허가가 취소되는 경우도 있으며, 또 이는 세목별로도 다르게 운영되기도 한다. 일례로 면허세의 경우는 1회의 체납시에도 면허부여기관에 면허취소를 요청하는 경우도 있다.

이러한 관허사업제한이 주로 이루어지는 대상 및 근거법령은 다음과 같다.

<표 3-11> 관허사업의 주요대상 및 근거법령

주요대상	근거법령
토지거래의 허가 및 신고	국토이용관리법 제21조의 3, 4
건축허가 및 신고	건축법 제 8, 9조
농지취득자격신청	농지법시행령 제 10조
임야매매증명	산림법 제 111조
각종 구매, 제조, 매매, 임차, 도급 등의 계약서	
기타 인가, 허가, 면허, 등록, 신고서	

주: 대상업무에는 관허사업 뿐만아니라 지방세완납경유제의 대상도 포함되어 있음.

다) 지방세완납확인 경유제

지방세완납확인 경유제는 체납자에게 관허사업을 제한할 때 이루어지는 내부절차로서, 관허사업관련 민원부서와 세무부서와의 유기적인 연계를 통해 체납여부의 확인 및 납부의 권유가 원활하게 이루어지게 하고자 하는 제도이다. 따라서 이제도의 근거규정과 대상은 관허사업과 동일하다고 할 수 있다.

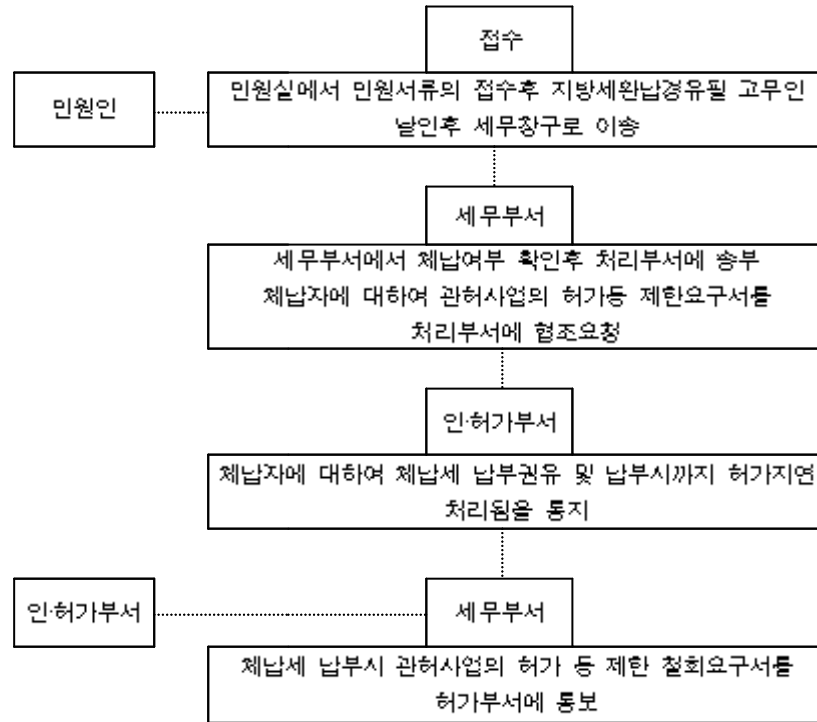
라) 시행상의 문제점

관허사업의 제한제도를 시행하는데는 다음과 같은 문제점이 나타날 수 있다. 첫째 지방세법 제40조에 규정된 관허사업의 제한대상에 신고, 증명, 각종 구매, 제조, 매매, 임차, 도급 등의 계약이 포함되는지의 여부, 둘째 동조 제 2항에서는 3회 이상 체납한 때에 한해 관허사업을 제한할 수 있도록 하고 있는데, 이 경우 관허사업의 주소 및 성명 등 잦은 변동에 대응하는데 실효성이 떨어질수 있다.

이러한 지방세완납경유제의 관련부서간 업무의 흐름을 그림으로 나타내

면 아래의 [그림 3-2]와 같다

[그림 3-2] 지방세완납경유제의 흐름도



## 2) 신용정보등록제

### 가) 의의

신용정보등록제란 지방세체납자중 고질체납자의 명단을 금융기관에 신용 불량자로 등록토록 하여, 대출중단 등 은행거래에 불이익을 줌으로서 체납세를 납부하도록 하는 제도를 의미한다. 다시말해 이 제도는 현행 체납세의 징수방법이 주로 강제징수절차에 의존하고 있어 지방자치단체에 대한 불만



이 야기될 수 있으며 민선자치단체장하에서는 지속적으로 실시하기 어렵기 때문에 금융기관과의 연계를 통해 간접적으로 자진납부를 유도하는 제도라고 할 수 있다.

#### 나) 근거규정 및 대상

신용정보등록제도는 이를 규정하고 있는 별도의 규정이 미비되어 있는 관계로, 국세징수법의 관허사업제한 규정(제7조 2항)을 원용하여 이용하고 있으며 대상자는 체납 발생일로부터 1년이 경과하고 체납액이 1,000만원 이상인자, 1년에 3회 이상 체납하고 체납액이 1,000만원 이상인자, 결손처분액이 500만원 이상인자에 한해 신용불량자로 구분하고 있다.

#### 다) 등록 및 해제방법

신용정보등록제의 대상이 되는 체납자에 대해서는 지방자치단체의 장이 등록기준에 해당하는 체납자의 정보를 매분기말 은행연합회에 등록하고, 이러한 내용을 체납자에게도 통보하는 절차로부터 시작하게 된다. 다음으로 은행연합회는 금융거래시 신중을 요하는 대상인 주의거래처와, 신규여신은 물론 취급중인 거래의 중단 대상인 적색거래처로 분류하여 이를 10년간 계속관리하게 된다. 이후 체납자가 체납액을 완납한 경우 자치단체장의 통보에 의해 해제되는 과정을 거치게 된다. 이 과정에서 해제지원에 따른 납세 의무자의 피해를 최소화하기 위해 체납자가 영수증을 소지하고 직접 은행연합회를 방문할 경우에도 해제할 수 있도록 하고 있다.

### 第3節 現行 滯納處理過程의 問題點

#### 1. 現行 滯納 地方稅 徵收方法의 限界

지방세가 체납되기 때문에 나타나는 문제점은 단순히 재원이 감소하게 된다는 표면적인 이유 외에도, 선량한 납세자가 상대적으로 불이익에 처하게 되어 결과적으로 조세순용비의 증가 및 납세자간의 기회불균등으로 인해 조세의 형평성을 저해하게 된다.

지방세의 체납 때문에 발생하는 이러한 문제로 인해, 각 자치단체에서는 체납세의 해소를 위해 다양한 방안을 강구할 수 밖에 없으며, 실제로 현행 자치단체에서도 특별대책을 수립 집행하고 있다. 이러한 체납 지방세의 해소과정에서 나타나는 가장 두드러진 특징은 체납액의 징수에 그 어느때 보다도 적극적이지만, 지방세의 해소를 위한 법령이 미비되어 있고, 이러한 상황에서 각 자치단체에서는 주로 강제적인 방법을 시행하고 있다는 점이다.

#### 가. 地方稅 固有의 滯納解消 關聯法令의 未備

현행법에는 의도하는 정책목적을 효율적으로 달성하기 위하여 강제조치를 강구하고 있는 것이 일반적이다. 지방세의 경우도 재정수입의 확보 등 실효성의 확보와 조세관련 의무이행을 확보하기 위하여 강제조치를 구비하고 있다.

실제로 지방세와 관련하여 설치된 납세의무의 확보수단에는 체납처분 뿐만 아니라 조세범의 처벌(지방세법 제 27조), 조세의 우선 징수(지방세법 제 31조 1항), 납세담보(지방세법 제 26조의 2, 제 28조, 제 42조), 지방세행정

에의 협조, 관허사업의 제한(지방세법 제 40조 및 동 시행령 제 27조), 보전 납세, 가산세 및 가산금<sup>15)</sup> (지방세법 제 13조의 2 제 27조) 등 다양한 제도가 구비되어 있다. 그러나 이러한 조세채권의 확보수단중에서 체납된 지방세의 해소를 위한 실질적인 강제징수 수단은 체납처분, 관허사업의 제한, 조세범의 처벌 등이며 나머지는 강제성보다는 납세협력의무에 불과한 제도라 할 수 있다. 이중 관허사업의 제한은 납세자가 정당한 사유없이 조세채권을 체납할 경우, 국가 또는 지방자치단체에서 허가, 인가, 면허, 등록 및 그 갱신을 할 때 제한을 줌으로서 간접적으로 조세채권을 확보하는 제도를 의미한다. 그리고 조세범의 처벌은 조세의 부과 징수 및 납부에 직접적으로 조세수입의 감소를 초래하거나 이를 기도하는 행위와 세법상의 각종의무를 위반함으로써 조세질서유지를 저해할 위험이 있는 행위 등을 처벌하는 형법상의 형벌을 의미한다.

그러나 이러한 강제징수 수단중 그 범위와 절차 등이 지방세법에 규정되어 있는 것은 관허사업의 제한 뿐이며, 나머지는 다른 법령을 준용하고 있다. 다시말해 현행 지방세법에서는 체납처분과 관련된 사항은 국세징수법을 그리고 조세범 처벌과 관련된 사항은 조세범처벌법 등을 각각 준용하도록 규정하고 있어, 지방세의 특성에 입각한 체납세의 해소방안을 강구하는데 제약요인이 되고 있다.

실제로 납세의무자가 타 지방자치단체로 진출하였을 경우 국세의 징수담당자보다는 지방세의 경우가 납세의무자의 주소 및 재산을 추적하는데 어려움을 겪고 있을 뿐만아니라 더 많은 시간이 소요되어, 체납자의 신원 및 재

15) 가산금과 가산세로 일종의 조세벌로서, 이는 조세행정상의 질서를 유지하기 위한 제재조치라고 할 수 있다. 다만 여기서 조세범의 처벌과 구분한 이유는 현행 지방세법에 분리 규정하고 있기 때문이다. 결과적으로 현행법에 규정된 조세범의 처벌이란 형법상의 형벌에 속하는 조세 형벌을 의미한다고 볼 수 있다.

산을 확보하더라도 신속한 채권확보가 곤란한 사례가 발생하고 있다.

결과적으로 조세법의 처벌에 관한 법은 현행법 체계를 유지하더라도 체납처분과 관련되어서는 지방세 고유의 특성에 적합한 징수 및 체납처분을 할 수 있는 법이 구비되어야 할 것이다. 이러한 현실속에서 각 자치단체에서 실시하고 있는 체납해소대책의 일부도 지방세법에 규정되어 있지 않은 방법이라는 점에서 초기 실시단계에서는 많은 어려움이 노정될 수밖에 없었다.

#### 나. 處方的 接近方法의 限界

하나의 문제를 해결하는 방법은 관련제도나 운영방법 등의 개선에 중점을 두는 원인적 접근방법과 기 발생한 문제의 해결중심으로 이루어 지는 처방적 방법으로 대별될 수 있는 바, 현재 각 자치단체에서의 활동은 이미 발생한 체납액의 축소에 초점을 맞추고 있다는 점에서 처방적 접근방법에 주로 의존하고 있다고 할 수 있다.

물론 현재 체납된 지방세를 어떻게 감소시킬 수 있느냐가 활동목표이기 때문에 처방적 방법을 강구할 수밖에 없었을 것으로 생각되며, 자치단체별로 세목별, 유형별 체납원인을 분석하고 이를 치유할 수 있는 방안도 강구하였다는 것은 부인할 수 없으나, 실제로 이러한 방안이 실효를 거두기 위해서는 타부서와의 연계, 조정 및 협조가 이루어져야하고 심할 경우에는 법 제도를 수정해야되는 난점이 있기 때문에, 가시적인 효과가 바로 나타나는 처방적 방법에 주력하게 되었다고도 볼 수 있다.

그러나 이미 발생한 체납액을 감소시키는데 주력한다는 것은 원인을 방치한채 이루어 진다는 점에서 매년 동일한 상황이 발생할 개연성이 상존하게 되는 문제가 있다.

#### 다. 強制徵收方法의 限界

현행 지방자치단체의 체납액 해소대책은 징수권자와 납세의무자와의 관계에서 주로 강제징수방법에 의존하고 있다고 할 수 있다. 다시말해 체납자에게 체납액을 징수하는 방법은 강제성의 존재유무를 기준으로 강제징수방법과 행정지도등 비권적 방법을 통한 자발적 협조를 유도하는 방법이 있을 수 있으나, 현재 주로 이용되고 있는 방법은 압류, 인허가제한, 명단공개, 금융거래제한 등 자발적 방법보다는 강제성을 띤 방법이라고 할 수 있다.

이렇게 할 수 밖에 없었던 이유는 자발적인 납세유도로서는 체납액을 해소하는데 한계가 있기 때문으로 풀이된다. 그나마 현재 이용하고 있는 방법도 현행법상 지방세분야에는 강제징수에 대한 명문규정이 없기 때문에 국세징수법상의 규정을 원용하여 징수하고 있다는 점에서, 자치단체의 입장에서는 교육지책이라고 아니할 수 없다.

다만 이러한 강제징수방법은 효과면에서 단기적일 수 밖에 없으며, 뿐만 아니라 민선자치단체장 하에서는 지속적으로 실시하는데 한계가 있을 수 있다는 단점이 있다.

## 2. 滯納解消 國聯部署 運營上의 問題

### 가. 地方稅務公務員 充員의 問題

조세를 부과하고 징수하는 일련의 절차는 납세의무자의 경제적 부담과 직결되어 민원이 제기될 소지가 대단히 많다. 뿐만아니라 관련되는 법령의 종류도 다양하고 법해석과정과 집행과정에서 사전에 예기치 못한 상황이 발생할 가능성이 크다. 따라서 다른 일반행정직에 비해 세무공무원의 정예화, 전문화가 필요하다고 할 수 있다. 특히 지방세의 경우는 주민의 기본적인 생활과 직결되는 업무이기 때문에 주민의 보호와 재원의확보라는 두가지 쟁

점을 합리적이고 공정하게 운영할 수 있는 직무능력이 필수적이다.

그러나 지방자치단체의 세무담당공무원중 세무직의 정원비율이 높지만 실제적으로는 세무직이 아닌 행정직 또는 기능직 등으로 충원되는 경향이 높게 나타나고 있다. 아래의 <표 3-12>에 나타난 바와 같이, 전체 지방세 무담당공무원중 세무직의 정원은 83.9%로 비교적 높게 책정되어 있지만, 실제로 세무직이 충원되는 비율은 61.5%에 불과하다. 이러한 경향은 대도시 지역에 비해 도·시·군 등의 경우 더욱 현저한데, 이러한 지역에서의 세무직 충원비율은 50%도 안되는 것으로 나타났으며 특히 전북의 경우는 41.2%로 세무직이 가장 적게 충원되어 있다.

결과적으로 시·군의 지방세관련 공무원들 대부분은 타 업종에 종사하던 일반행정직 및 기능직이 많다는 점을 인식할 때, 이러한 문제는 지방세 부과 및 징수업무 효율성을 제고하는데 장애가 되는 요인중의 하나라고 할 수 있다.

<표 3-12> 지방세무담당공무원중 세무직의 충원 비율

(단위: 명, %)

시도별	세무담당공 무원(A)	세무직 정원(B)	세무직 충원(C)	B/A	C/B
합 계	14,352	12,042	7,414	83.9	61.5
서울	2,102	1,992	1,903	94.8	95.5
부산	793	681	670	85.9	98.3
대구	553	507	356	91.7	70.2
인천	527	469	290	89.0	61.8
광주	308	238	185	77.3	77.7
대전	303	264	147	87.1	55.6
경기	1,900	1,559	797	82.1	49.8
강원	817	611	276	74.8	45.1
충북	714	543	274	76.1	50.2
충남	933	769	411	82.4	53.4
전북	1,053	814	336	77.3	41.2
전남	1,275	944	454	74.0	48.0
경북	1,357	1,242	658	91.5	52.9
경남	1,603	1,231	581	76.6	47.1
제주	164	138	76	84.1	55.0

자료: 내무부, 지방세정연감, 1996.

#### 나. 人力充員의 限界

지방세의 부과 및 징수가 효율적으로 이루어지지 못하고, 체납액이 누증되는 또다른 원인은 지방세 관련업무는 매년 크게 증가하는데 반해, 이를 담당하는 세무공무원의 증가속도는 이에 미치지 못하고 있다는 점에서도 찾을 수 있다. 실제로 1990년을 기준으로 할 때, 지방세무공무원은 14,706명에서 14,352명으로 감소하였는데도 불구하고, 지방세부과액은 동기간 동안 240% 증가하여, 부과액이나 부과건수 면에서 크게 증가하였다.

<표 3-13> 세무공무원 및 관련업무의 증가 추이

연도별	90	91	92	93	94	95
세무 공무원 (명)	14,706 (1.00)	14,639 (0.99)	15,669 (1.06)	16,270 (1.10)	13,365 (0.90)	14,352 (0.97)
지방세 부과액 (백만원)	6,745,350 (1.00)	8,534,352 (1.26)	10,111,337 (1.49)	11,830,546 (1.75)	14,297,258 (2.11)	16,786,970 (2.48)
취득세 부과건수 (건)	3,705,620 (1.00)	3,981,540 (1.07)	4,159,543 (1.12)	4,618,835 (1.24)	5,098,433 (1.37)	5,675,375 (1.53)
비과세 감면건수 (건)	10,521,660 (1.00)	11,138,921 (1.05)	9,694,399 (0.92)	15,120,750 (1.43)	15,893,687 (1.51)	16,031,292 (1.52)

주 : 세무공무원의 경우 세무관련업무에 종사하는 공무원의 숫자이며, 90-93년까지는 기능직과 고용직이 포함되었으며, 94년 이후는 기능직만 포함되었음.

자료: 내무부, 지방세정연감, 각연도.

이 경우 지방세담당공무원의 업무량의 증가여부를 판단하기 위해, 지방세의 총세수에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 취득세의 부과건수를 기준으로 살펴보면, '90년에 3,705,620건에서 '95년에는 5,675,375건으로 1.53배 증가한 것으로 나타나, 전체 지방세관련 업무가 같은 기간의 지방세무직 공무원의 증가보다 증대하였다는 것을 간접적으로 알 수 있다. 이러한 상황은 비과세 감면건수에서도 유사하게 나타나고 있다.

결과적으로 지방세무직공무원의 충원이 이루어지지 않은 상황에서 업무량은 계속적으로 증가하고, 비록 전산화 등을 통해 업무의 경감이 이루어졌다고 하더라도, 다른 세정업무에 비해 상대적으로 많은 시간이 소요되는 조세채권의 신속한 확보 및 처리 등 체납관련업무를 효율적으로 처리하기 어려울 수 밖에 없다.

이렇게 지방세무직공무원의 충원이 안되는 이유는, 세무직의 경우 6급까지만 인정되기 때문에 전보의 범위가 제한되고, 세무직이라고 해서 특별한



인사상의 우대조치가 없기 때문이다. 뿐만아니라 전체 지방공무원의 증원억제 정책이 고수되고 있는 상황에서 세무담당공무원 만의 증대에는 한계가 있다는 점도 업무량의 증대에 따른 세무직 공무원의 충원율이 적게되는 요인으로 작용하고 있다.

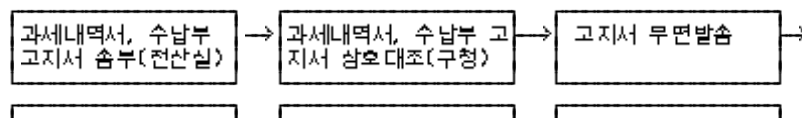
#### 다. 滯納解消 對策 施行의 限界

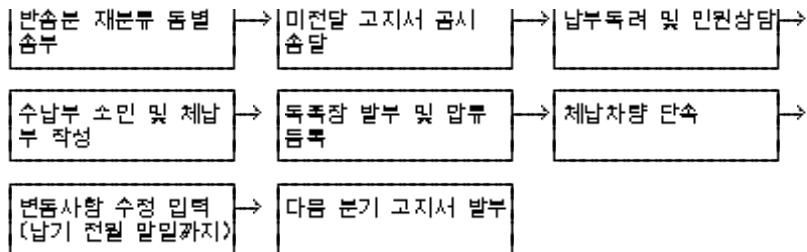
지방세 관련 공무원들이 담당업무분야에 있어서도 과세자료의 평가 및 대장정리, 세액부과 및 징수, 세무조사 등 다양한 업무에 관여하고 있기 때문에, 체납세액의 효율적인 감소에 집중적인 노력을 경주하기 어려운 상황에 있다. 또 이렇게 다양한 업무를 수행하고 있기 때문에 체납세의 정리에 노력을 집중하게 될 경우, 타 업무수행에 곤란을 초래할 수 있다.

게다가 지방세 관련업무는 세목의 종류 및 신고납부방법인지 또는 보통징수방법인지에 따라 상이하기 때문에 실제로는 업무량 및 종류는 더욱 늘어난다.

이러한 지방세의 부과 및 징수업무에 대해 보통징수방법에 의해 부과 및 징수되고 있는 자동차세의 경우를 예로들어 살펴보면, 먼저 대장의 작성 및 행정부서내에서 송부 및 대조가 이루어지면, 납세의무자에게 고지서를 발송하고, 다시 반송된 고지서의 확인후 재발송 또는 공시송달이 이루어진다. 그 다음 납부독려, 수납은행과의 대조, 체납부 작성 및 체납차량 단속 등으로 이어지게 된다.

[그림 3-3] 보통징수방법(자동차세)의 부과·징수절차





한편 지방세의 납기는 6월(자동차세, 재산세, 도시계획세, 공동시설세), 7월(사업소세), 8월(주민세, 농지세), 10월(종합토지세), 12월(자동차세, 농지세)에 정기분이 집중되어 있고, 또 이외에도 수시분이 연중 처리되어야 한다. 때문에 하반기에는 해당세목의 부과 및 징수와 관련된 사무 외에는 다른 업무를 처리하기 곤란한 상황에 있다.

결과적으로 지방세의 납기가 주로 하반기에 집중되어 있기 때문에 당해 연도에 체납된 지방세의 징수는 다음 회계년도로 이월되는 사례가 많게 되는데, 이러한 경우 신속하게 처리해야하는 조세채권의 확보가 어려워 체납자의 주소나 재산이 파악되었다 하더라도 체납세액을 징수할 수 없는 경우가 발생하고 있다.

<표 3-14> 지방세 납기 일납표

세 목	정기분	납기 및 납기한
	수시분	
취득세	수시분	○ 자진신고납부 : 취득 후 30일 이내 ○ 지발부 : 15일간
등록세	수시분	○ 가·등록시 ○ 고지발부 : 15일간
면허세	정기분 수시분	○ 8월 16일 ~ 8월 31일 ○ 고지발부 : 15일간
주민세	정기분 수시분	○ 8월 16일 ~ 8월 31일 ○ 특별징수 : 다음달 10일까지 ○ 고지발부 : 15일간
재산세 (도시계획세, 공동시설세)	정기분 수시분	○ 건축물, 선박 : 6월 16일 ~ 6월 30일 ○ 고지발부 : 15일간
자동차세	정기분 수시분	○ 제1기분 6월 16일 ~ 6월 30일 ○ 제2기분 12월 16일 ~ 12월 31일 ○ 고지발부 : 15일간
농지세	중간예납 수시분	○ 제1기분 8월 16일 ~ 8월 31일 ○ 제2기분 12월 16일 ~ 12월 31일 ○ 사유발생시 ○ 고지발부 : 15일간
도축세	수시분	○ 특별징수 : 다음달 5일까지 ○ 고지발부 : 15일간
경주·마권세	수시분	○ 신고납부 : 익월 10일까지 ○ 고지발부 : 15일간
사업소세	정기분 수시분	○ 7월 1일 ~ 7월 10일(재산할) ○ 신고납부 : 다음달 10일까지 ○ 고지발부 : 15일간
종합토지세	정기분 수시분	○ 10월 16일 ~ 10월 30일 ○ 고지발부 : 15일간

#### 第4節 滯納稅 徵收의 民間委託 必要性

## 1. 地方行政서비스의 民間委託 必要性

현대사회는 고도의 산업사회 발전과 지방자치제의 실시, 지역경제 활성화에 대한 관심의 증대 등 행정적, 사회적, 정치적 환경의 변화에 따라 지역주민과 이익집단의 행정수요에 대한 요구가 증대하고 있다. 이러한 환경적 여건하에서 지방재정이 열악하고 또 관료적 조직으로서 환경의 변화에 신속한 대응이 어려운 상황에서 지방자치단체의 대안은 지방행정 영역의 축소, 주민의 참여, 비용의 절감, 업무의 전문화 및 경영방식의 도입, 자원배분의 효율성 제고 등에서 찾게 되고, 이러한 지방자치단체의 탈출구는 민간위탁을 포함한 민영화의 모색으로 자연스럽게 연결되고 있다.

이러한 민영화 및 민간위탁의 긍정적 측면으로, 적은비용으로 좋은 행정서비스의 제공, 전문기술의 제공, 도시정부의 기구확장 억제, 대규모의 시장비용 절약, 프로그램 규모에 적용하는 신축성의 확보, 공공행정과 민간행정의 서비스 공급 비교, 목표성의 제고, 지방행정의 경영개선, 도시경영관리체계의 정립<sup>16)</sup> 등을 들고 있으며, 이를 통한 기대효과는 서비스 생산비의 감소, 서비스질의 향상, 정부성장의 둔화<sup>17)</sup>등이 나타날 수 있다.

### 가. 費用的 側面

민간위탁은 행정기관 사무중의 일부를 공공기관이 아닌 법인, 단체 또는 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 행사토록 하는 것이라는 점에서, 기존의 공공서비스의 생산과 제공이 공공부분에서 민간부분으로 이전 또는 민간부분의 참여라고 할 수 있다. 이 경우 이익을 얻으려고 하는 민간부분과의

16) 이성복, 행정관리업무의 민간화 방안, 지방행정, 제 44권, 1995, pp. 83-84.

17) Iwin T. David, "Privatization in America", in The Municipal Yearbook, ICMA, 1988, p. 49.

계약 등을 통해 행정서비스가 제공될 때, 적절한 비용으로 제공될 수 있으며 또 지방정부에 필요한 행정서비스를 민간부분에서 공급하게 되면 지방정부의 상근공무원을 축소할 수 있어 예산의 절감효과를 볼수 있다는 점이 강조되고 있다<sup>18)</sup>.

실제로 지방행정서비스의 민영화 및 민간위탁에 따른 비용절감효과는 국내외의 여러 실증적 연구에서도 입증되고 있다<sup>19)</sup>. 일례로 일본의 경우 민간화가 긍정적 효과를 가져온다고 보고 있으며<sup>20)</sup>, 실증적 분석결과도 대부분의 서비스에서 직영방식에 의한 공급보다 위탁방식에 의해 공급하는 것이 비용절감효과가 있는 것으로 나타났다. <표 3-15>에 나타난 바와 같이, 수도권점검서비스의 경우는 직영에 비해 위탁방식의 비용이 평균 36.5%에 불과하고, 수도요금징수의 경우는 44.2%, 그리고 가로청소의 경우는 61.5%로 나타나, 비교대상 서비스의 대부분이 지방자치단체에서 직접 제공하는 것보다 위탁방식에 의할 경우 비용이 적게 소요되는 결과를 보이고 있다.

한편 미국의 경우도 일부 서비스의 경우 전국의 도시에서 평균적으로 13% 정도 비용을 절감할 수 있는 것으로 분석되고 있다<sup>21)</sup>.

18) 이성복, 전계논문, p. 83.

19) 이와관련된 국내의 연구로는 손희준, 한국 도시공공서비스의 민영화 성과측정연구, 성균관대학교 박사학위논문, 1991, 손희준 외 2인, 공공서비스의 공사간 비용분석, 한국지방행정연구원, 1993, 황윤원, 감축관리를 위한 민간화 기법의 연구, 한국행정학보, 제 25권 제 1호 1991, 박경원, 민간부문과의 계약을 통한 도시서비스 공급방안에 관한 연구, 한국행정학보, 제 23권 제 2호, 1989, 남지호, 지방행정서비스의 민간공급 가능성, 한국행정학보, 제 23권 제2호, 1989.

20) 岡光序裕, 都市經營, 제 6장 제 2절, 昭和 56년, p 329, 황윤원, 전계논문, p.17에서 재인용.

21) 이 결과는 쓰레기 수거 서비스를 대상으로 한것임. William M Petrovic and Jaffee L. Bruce, "Measuring the Generation and Collection of Household Solide Waste in Cities", Urban Affairs Quaterly, vol. 14, no.2, 1978, p. 239.

<표 3-15> 공공서비스의 직영대 위탁의 비용 비교(일본)

(단위: 千円, %)

서비스별	직영(A)	위탁(B)	B/A × 100
수도점검	243,209	94,041	36.5
수도요금 징수	150,159	66,471	44.2
가로정소	121,440	74,764	61.6

주 : 이 분석 결과는 일부자치단체에서 민간위탁방식에 의해 제공하고 있는 서비스중 선별 분석한 것임.

출처: 地方自治經營學會, 公民の コスト比較, 中央法規, pp. 154-155.

#### 나. 서비스 提供의 效率性 側面

효율성이란 정부활동의 경제성을 판단하는 기준<sup>22)</sup>과 수요대응적 형평개념<sup>23)</sup> 등 두가지 측면에서 정의될 수 있는 바, 이중 전자의 경우는 능률성과 효과성이 복합된 개념이며, 후자는 수요를 기준으로 하는 형평 개념이라고 할 수 있다. 효율성을 투입에 대한 산출의 정도와 목표의 달성정도를 의미하는 능률성과 효과성의 입장에서 정의할 때에는, 보다 적은 비용으로 더 나은 공공서비스를 제공하는 것<sup>24)</sup>이며, 한편 수요대응적 개념에서의 효율성이란 대상서비스의 수요가 낮은 지역에서 절약되는 자원을 서비스의 수요가 높은 지역에 투입함으로써 자원의 신축성을 제고하는 것을 의미한다. 결과적으로 공공서비스를 수요에 대응하여 효율적으로 제공한다는 것은 공공서비스를 필요한 부문 즉 적재적소에 제공하게 된다는 것이다.

따라서 서비스 제공의 효율성이란 저렴한 비용과 질적으로 향상된 서

22) 노화준, 공공생산성의 측정과 향상을 위한 접근방법, 서울대 행정대학원, 행정논총, 제 20권 제 1호, 1982.

23) Elkin, S. L., City and Regime in the American Republic Chicago, University of Chicago Press, 1987, p. 5.

24) 齊藤達三 외 1인, 自治體 行政의 生産性, 日本能率協會, 昭和 60년, p. 16.

스의 제공, 그리고 초과수요 및 낭비의 억제 등으로 요약될 수 있다. 그러나 이미 앞에서 비용의 절감부분에 대해서는 이미 기술하였기 때문에, 여기에서는 지방공공서비스의 민간위탁에 의해 나타날 수 있는 서비스 질의 향상과 초과수요의 억제 요인에 대해서 살펴보겠다.

먼저 공공서비스를 민간에서 제공하게 될 경우, 공공부문에서 조세로서 제공하는 것보다 상대적으로 좀더 철저하게 사용자부담의 원칙에 입각한 서비스의 제공이 가능하며, 뿐만아니라 무임승차의 문제를 완화시킬 수 있다. 이는 결과적으로 자원배분의 낭비를 억제할 수 있고, 초과수요를 방지하는 기능을 수행하게 된다.

다시말해 특정한 개인에게 편익이 주어짐에도 불구하고 그 서비스 공급 비용을 조세로서 무상으로 제공할 경우, 당해 서비스와 비용부담사이의 관계가 가시화 되기 힘들고, 이는 무임승차 및 초과수요의 문제로 이어지는 반면 사용자부담원칙이 적용되면 비용과 편익이 직접적으로 연결되어 낭비의 방지 및 자원의 효율적 배분을 가능케 한다.

둘째 공공서비스를 민간부분과 공공부분이 경쟁적으로 제공할 경우 X-비효율성을 완화시킬 수 있다. X-비효율성(X-inefficiency)이란 개인이나 기업이 경영효율성을 추구하기 위한 노력이나 유인의 감소로 인해 나태해지거나 방만해짐으로서 발생하는 비효율<sup>25)</sup>로서, 다음과 같은 세가지 요인에 의해 발생하게 된다. 첫째 노동계약이 불완전할 때, 둘째 조직의 생산함수가 완전하게 파악되거나 알려져 있지 않을 때, 셋째 조직의 생산함수에 들어가는 모든 투입요소가 시장에서 거래되는 것이 아니고, 비록 시장에서 거래된다고 할지라도 모든 조직에 동등한 조건으로 거래가 이루어지지 않을 때<sup>26)</sup>.

25) Harvey Leibenstein, Competition and X-Efficiency, journal of Political Economy, vol 81, 1973, pp 756-77. 최병선, 정부규제론, 법문사, 1992, p. 70에서 재인용.

이러한 X-비효율의 시각에서 볼때, 공공서비스를 공공부문이 독점적으로 제공할 경우에는 공공부문은 투입과 산출의 기술적 관계가 민간기업에 비해 불명확하고, 경쟁대상이 없다는 점 때문에 규모의 경제를 최대한 실현하고자 하는 동인이 부족하며, 이러한 결과 업무의 성과는 떨어지는 반면 소요비용은 증가하는 현상이 발생할 수 있다.

그러나 현재 공공부문에서 제공하고 있는 서비스를 민간기업에 위탁하여 처리할 경우에는 경쟁 및 벤치마킹(bench marking)이 가능하다는 점에서 X-효율성 향상을 위한 노력을 강화하는 강력한 동기부여 수단이 될 수 있다.

셋째 동일한 서비스를 공공부문과 민간부문이 동시에 제공하게 되면, 양 서비스주체의 서비스를 비교할 수 있게 되고 이에따라 지방행정서비스의 수준을 높이고 또 효율성도 제고할 수 있게 된다.

#### 다. 環境에의 對應性 側面

대응성이란 환경의 변화 및 대중의 욕구에 조직이 즉각적으로 반응하는 것을 의미한다<sup>26)</sup>. 그러므로 지방행정서비스의 대응성이란 주민의 욕구가 정책이나 서비스로 전환되는 정도, 정부가 주민의 이익을 고려하는 정도, 주민의 선호와 요구가 정부에 의해 충족되는 정도<sup>28)</sup>라고 할 수 있다. 따라서 이러한 대응성을 높인다는 의미는 단순히 공공서비스를 생산하여 제공하는 것보다 주민의 욕구를 만족시켜 주는 데에 초점이 있으며, 이를 위해선 환경 변화에 보다 신속적이고 전문화된 조직과 지식이 필요하며 또 서비스 수혜자인 주민에 대한 보다 체계적인 정보가 요구된다고 할 수 있다.

26) 최병선, 전계서, pp. 160-162.

27) 유종해, 행정의 윤리, 박영사, 1992, p. 151.

28) 손희준, 전계논문, p. 72.



그리고 공공서비스 전달의 민간위탁 방법에 의해, 이러한 전문성과 주민에 대한 정보의 수집은 다음과 같은 이유에서 좀더 현실화가 가능하다고 할 수 있다.

첫째 공공서비스를 민간에 위탁하므로써 업무의 전문화가 촉진될 수 있다. 현대행정은 급속도로 변화하는 환경으로 부터 투입되는 새로운 행정수요에 대응하기 위해 첨단기술이나 전문적 지식을 도입해야하는 필요성이 증대되고 있다. 이러한 상황에서 행정서비스를 민간부문으로 하여금 제공하게 할 경우, 민간기업에서 축적된 전문적 지식과 기술, 시설과 장비 등을 이용할 수 있게 되어 전문성의 제고는 물론 환경변화에 좀더 신속적인 대응이 가능할 수 있다. 뿐만아니라 행정서비스를 민간에서 제공하게 되므로써 공공부문은 기획 및 모니터 등 통제 및 조정의 역할에 집중 투여가 가능하여 지방경영의 전문성도 제고할 수 있다.

둘째 지역주민의 선호 및 행정수요에 대한 행정기관의 대응이 효율적으로 이루어 질수 있다. 다시말해 행정서비스 대응성의 판단기준이 첫째 정부부문의 공식적 절차, 범위, 종류, 둘째 관련공무원의 수, 서비스 배분유형, 셋째 서비스 수혜자의 만족감 등이라는 점에서 나타나듯이<sup>29)</sup>, 주민과의 관계에서의 대응성이란 주민의 요구나 수요를 행정기관이 수용하는 정도를 의미한다. 따라서 행정서비스를 민간부문에서 제공할 경우, 민간기업에서 수집한 주민의 선호와 수요에 대한 정보가 공공부분에도 제공될 수 있을 것인바, 이로인해 공사 모두는 주민의 필요에 부합되는 생산전략을 채택할 수 있게 되고, 이는 결과적으로 대응성의 제고로 이어지게 된다.

이러한 지방행정서비스 민간위탁의 필요성 외에도, 민간위탁의 장점으로

---

29) Robert C. Fried and Fracine F. Rabinowitz, Comparative Urban Politics: A Performance Approach, Prentice-Hall, 1980, pp. 27-31. 손희준, 전계논문, p. 72에서 재인용.

는 행정의 민주화에 기여하고, 민간부문 성장 및 지역경제의 활성화, 주민의 참여범위의 확대 등 다양하게 제시되고 있는데<sup>30)</sup>, 이를 행정, 정치, 경제, 사회면으로 나누어 표로 요약하면 다음과 같다.

<표 3-16> 민간위탁의 효과

행정면	정치면	경제면	사회면
· 행정의 간소화 및 · 능률화 · 공공서비스의 · 질적 향상	· 민주주의의 발전 · 시민참여의식의 · 확대	· 산업기술의 발전 · 고용증대	· 복지사회 지향 · 부정·부조리의 제거

## 2. 滯納稅 徵收의 民間委託 必要性

### 가. 다른 滯納稅 解消 手段의 種類 및 限界

#### 1) 다른 체납세 해소수단의 유형

체납세 징수의 민간위탁에 대한 필요성을 살펴보기 전에, 먼저 체납세 징수를 위한 다른 수단을 분석할 필요가 있다. 그 이유는 후술하는 바와 같이, 체납세의 징수를 민간에 위탁하는 제도를 신설할 경우, 재정공권력의 민간 위탁에 대한 법적인 문제, 사적비밀의 보장문제, 권리침해의 문제 등 제도신설에 따른 혼란이 야기될 수 있기 때문에, 기존의 체납대책수단을 효율적으로 이용하므로서 체납이 해소될 수 있다면 굳이 민간에 위탁할 필요성이 없기 때문이다.

이러한 시각에서 민간위탁을 제외한 체납세의 해소대책중 기존에 연구되었거나 또는 실시하고 있는 수단을 열거하면 다음과 같다.

먼저 체납세의 해소를 위한 대책이 실시되는 시점을 기준으로 체납발생

30) 최윤섭, 행정사무의 민간위탁 확대방안, 내무부지방행정연수원, 고급정책관리자과정 제 12기, 1993, pp. 442-443.

전의 대책과 발생후의 대책으로 구분할 수 있다. 여기서 체납발생전에 이루어지는 대책은 주로 체납의 발생원인을 치유하는데 중점이 있는 것으로 지방세의 납부에 대한 홍보 강화, 징수절차의 개선, 세목별 체납원인의 제거, 징수관련업무의 개선, 지방세무 관련공무원의 충원 등이 있을 수 있다.

반면에 체납이 발생한 후에 이루어지는 대책은 주로 현재의 체납액을 해소하기 위한 처방에 초점이 있는 것으로, 체납자에 대한 독려 강화, 강제징수방법의 동원, 체납처분의 개선 및 강화, 체납특별대책기구를 통한 체납해소 등의 방법이 있다.

이중 홍보 강화는 납세의무자로 인한 체납원인 중 고의적 체납 및 무성의로 인한 체납 등을 해소하기 위한 것이며, 징수절차의 개선은 고지서 전달절차의 개선, 주민등록번호 표기의 법제화 등 주소확인 절차 및 납세고지서 전달체계의 개선 등을 통해, 주소불명이나 납세고지세의 수령의 미비로 인해 발생하는 체납을 줄이고자 하는 대책이라고 할 수 있다.

또 세목별 체납원인의 제거란 각 세목의 특성에 따라 발생하게되는 체납원인을 사전적으로 개선하는 것을 의미한다. 일례로 자동차세의 경우 대장과세를 하고 있기 때문에 사실상 폐차된 이후에도 말소등록을 하지 않을 경우 자동차세가 부과되고 있으며, 이는 다시 체납으로 연결되는 경우가 많다. 이때 폐차절차의 간소화 등을 통해 체납원인을 해소할 수 있는데, 이러한 절차는 모든 세목에 공통으로 적용되기 보다는 어느 한 세목에만 적용된다는 특징이 있다.

관련공무원의 충원은 인적자원의 증대를 통해 관련업무의 경감 및 소요시간을 단축시키고 잉여시간을 체납관련업무에 집중투여할 수 있도록 하는 것이며, 관련업무의 개선은 업무의 경감이라는 취지는 같으나 이를 전산화 등을 통해 달성하고자 하는 것이다. 물론 인원의 충원 및 전산화의 목적이

체납해소만을 위한 것은 아니지만 현재 지방세무관련 공무원의 업무과중에 따른 체납원인에 초점을 국한시킬 때 이러한 대책이 강구될 수도 있다.

한편 체납발생후의 대책중 강제징수방법은 일부 고질체납자에 한해 형사 고발, 봉급압류 등 강제실현절차를 동원하여 조세채권을 확보하는 것이며, 체납처분의 개선 및 강화는 체납처분시 국세관련 자료의 활용 및 채권의 실현절차 등을 보다 적극적으로 시행하는 대책을 의미한다. 또 내부적으로 체납관련 특별대책기구의 설치를 통해 체납해소 대책의 강구 및 강화방법도 많이 이루어지고 있다.

또 이러한 체납해소 대책들은 체납자와의 관계에서 직접적으로 영향을 미치는 대책과 행정기관 내부적으로 이루어지기 때문에 납세의무자에게는 간접적으로 영향을 주는 대책 등으로 구분할 수도 있는바, 이러한 내용이 아래의 표에 요약되어 있다.

<표 3-17> 체납 해소대책의 유형

체납세의 해소대책 종류	세 부 수 단	실시시기	체납자와의 관계
홍보 강화		발생전	직접적
징수절차의 개선	고지서 송달방법의 개선 등		간접적
세목별 체납원인의 제거	자동차세의 말소절차 간소화 등		간접적
관련업무의 개선	전산화등		간접적
관련공무원의 충원	업무중대에 따른 인원 충원		간접적
체납자 특려 강화	체납자 직접 접촉	발생후	직접적
강제징수방법의 동원	형사고발, 봉급압류 관허사업의 제한 금융기관을 통한 제한 등		직접적
체납처분의 개선 및 강화	국세청 자료활용, 채권의 실현절차 강화		간접적
특별대책기구의 설치			직접적

주: 금융기관을 통한 제한은 강제징수방법에 의해 나타날 수 있는 부작용을 완화하고자 하는 취지에서 출발한 것이지만, 그 속성상 강제성이 포함되어 있다는 의미에서 강제징수방법으로 분류하였음.

## 2) 체납세 해소수단의 비교

위에서 기술한 아홉가지의 체납관련대책이 얼마나 실효성이 있는지를 타진하기 위해 다음과 같은 세가지 기준을 설정하고, 이를 통해 각 대책을 비교해 보고자 한다.

첫 번째 기준은 당해 대책이 갖는 효과의 지속성 기준이다. 효과의 지속성이란 일단 당해 대책을 실시하게 될 경우, 그 효과가 장기간 지속적으로 발생하는 것인지의 여부를 판단하는 기준으로, 이 기준에 입각할 경우 효과가 지속되는 대책이 바람직한 체납해소대책이라고 할 수 있다. 일례로, 제도의 개선을 통한 대책은 당해 제도가 변경되지 않는한 지속적으로 효과가 나타날 수 있다. 그러나 반면에 강제성이 개입된 대책은 직접적으로 체납액을 징수하고, 체납발생가능자에게는 간접적으로 위협이 되어 체납발생을 사전적으로 억제하는 효과는 있지만, 이러한 내용이 지속적으로 납세의무자에게 홍보되지 않는다면 효과가 줄어들 수도 있다. 따라서 효과의 지속성이란 기준에서 볼 때, 제도의 개선을 통한 방법은 바람직한 대안이 될 수 있는 반면, 강제징수방법을 동원한 체납해소대책은 그 반대의 경우라고 할 수 있다.

둘째는 실시의 반복성 기준으로, 이는 일단 당해 체납해소대책을 실시한 후에라도 유사한 상황 및 새로운 상황이 발생한 경우, 다시 반복적으로 사용할 수 있는 지 또는 새로운 상황에 신속적으로 대처할 수 있는지의 여부를 기준으로 한 것이다. 일례로 홍보와 같이 납세자와 협조적인 관계속에서 실시되는 대책은 반복적으로 사용하는데 지장이 없지만 강제적인 대책의 경우는, 선거를 의식하고 있는 민선자치단체장 하에서는 정치적인 요인에 의해 반복실시 하기 어렵고, 또 관련업무의 개선, 징수절차의 개선 등은, 일

단 개선이 이루어진 다음에는 환경이 변했다고 하더라도 쉽게 변경되기 어려운 상황에 있다고 할 수 있다.

따라서 반복성의 기준에서 볼 때, 홍보 및 체납자에 독려를 강화하는 것은 효과적인 대책이지만 절차의 개선, 인원의 충원, 강제징수방법의 동원 등은 때에 따라서는 실시의 필요성이 강하게 제기됨에도 불구하고 실시할 수 없는 상황이 발생할 수 있다는 점에서 항상 효과적이라고는 할 수 없다.

셋째는 소요기간의 기준으로, 이는 체납과 관련된 환경이 매우 급격히 변하고 있기 때문에 당해 대책을 실시하는데 까지 소요되는 시간이 짧을수록 바람직하다는 관점에서 채택된 기준이다. 일예로 관련공무원의 충원대책은, 현재의 세정업무가 다른 업무에 비해 과다하다고 할지라도 세무공무원만의 충원은 현실적으로 어렵기 때문에 당해 대책을 실시하는데는 많은 시간이 소요되게 된다. 뿐만아니라 제도의 개선을 통한 대책의 경우도 관련법령의 개정 및 타부처와의 조율 등 세무관련부서 외에도 다른 부서와의 관계와 조정속에서 이루어 진다는 점에서 장기의 소요기간이 필요하게 된다. 반면에 홍보강화 및 강제징수방법을 통한 체납해소 대책중 일부는 세무관련부서의 의지만으로도 실시가 가능하다는 점에서 비교적 단기적으로 실시가 가능하다.

따라서 소요기간의 기준에서 볼 때, 홍보강화 및 강제징수방법중의 일부는 효과적인 대책수단인 반면, 제도개선, 인원의 충원 등은 시행이 어려운 대책이라고 할 수 있다.

### 3) 각 대책별 평가

현재까지 연구되었거나 실시하고 있는 체납액의 해소방안을 앞에서 제시한 세가지 기준에 의해 평가한 결과, 대부분의 체납해소대책이 한두가지의

문제점을 갖고 있는 것으로 나타났다. 다만 전체적으로는 홍보를 강화하는 방안과 체납자를 독려하는 방안이 효과가 지속되는 시간은 짧지만, 실시하는데 소요되는 시간이 단기적이면서도 계속하여 시행할 수 있다는 점에서 가장 바람직한 대책이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 대책의 경우는 그 효과성의 달성여부를 납세의무자에게 전적으로 의지하게 된다는 점에서는 여전히 문제로 남는다.

그러므로 각 대책을 특성별로 선택하여 실시할 필요성이 대두되고 있다. 다시말해 징수절차의 개선, 세목별 체납원인의 제거, 관련업무의 개선 등 주로 제도적 개선위주의 대책은 소요기간이 길고 한번 제도화되면 변경이 어렵지만 그 효과는 장기간에 걸쳐서 나타나기 때문에 특정시점에서 운영되기 보다는 보다 포괄적이며, 일반적인 문제를 접근할 때 이용하는 것이 필요할 것으로 생각된다.

반면에 강제징수방법의 동원, 체납처분의 강화, 특별대책기구의 설치 등의 방법은 그 효과가 단기적이며, 특정시점에서만 이용이 가능하다는 단점이 있지만, 실시하는데 소요되는 시간이 비교적 짧다는 점을 고려하여 필요시에 적재적소에서 이용하는 것이 바람직하다.

지금까지 기술한 체납해소대책에 각 기준을 적용한 결과가 아래의 <표 3-18>에 요약되어 있다.

<표 3-18> 체납해소대책별 비교

실시 시기	체납세의 해소대책	효과의 지속성	계속실시 가능 여부	소요기간
발생 전	홍보강화	×	○	단
	징수절차의 개선	○	×	장
	세목별 체납원인의 제거	○	×	장
	관련업무의 개선	○	×	장
	관련공무원의 충원	×	×	장
발생 후	체납자 특려 강화	×	○	단
	강제징수방법의 동원	×	×	단
	체납처분의 개선 및 강화	×	×	단
	특별대책기구의 설치	×	×	단

#### 나. 滯納稅 徵收의 民間委託 必要性

체납 지방세의 징수를 민간에 위탁하고자 하는 근본적인 이유는 지방체납세의 징수를 좀더 효율적으로 실시하여 체납액을 감소시키고자 하는 목적에서 출발하지만, 현실적으로는 위에서 이미 기술한 바 있는 현행 체납세 징수방법의 한계에서 비롯된다고 할 수 있다.

다시말해 체납세의 정리에 많은 시간과 노력이 필요함에도 불구하고 지방세를 담당하고 있는 공무원들은 지방세의 부과 및 징수에 수반되는 다양한 업무를 수행하고 있기 때문에, 이에 집중적인 노력을 투입하는데 한계가 있다. 뿐만아니라 체납액은 매년 크게 증가하여 지방세 징수액의 증가율을 상회하고 있으며, 공공기관으로서 강제징수방법의 필요성을 절감하고는 있으나, 민선자치단체장 하에서는 이러한 강제징수방법 조차도 지속적으로 실시하기가 현실적으로 어렵고, 제도개선 및 인원충원 등 다른 체납대책이 갖고 있는 현실적인 제약성 때문에, 좀더 효율적이고, 지속적, 전문적으로 체납세의 징수를 처리하고자 하는 것이 민간위탁의 근거라고 할 수 있다.

##### 1) 현행 체납관련 문제 측면



현행 체납세의 해소와의 관계에서 나타나는 문제는 크게 세무관련공무원의 충원 및 업무과정에서 나타나는 문제점과 또 하나는 현행 체납대책상의 문제점 등 둘로 구분할 수 있다. 이중 전자는 세무부서에 세무직의 채용비율이 저조하여 업무의 전문적 수행에 장애요인이 되고 있으며, 그나마도 부과, 징수, 체납, 심사 등 다양한 업무를 수행하고 있기 때문에 체납세의 해소에만 노력을 경주할 수 없고, 뿐만아니라 이렇게 인원이 부족함에도 세무부서 만의 인원확충은 현실적으로 곤란하다는 점 등이 지적되고 있다. 한편 후자는 현행의 체납대책이 강제적, 처방적 징수방법 일변이기 때문에 효과의 지속성이나 원인적 치유에는 한계가 있다는 점 등이 나타났었다<sup>31)</sup>.

따라서 이러한 현실적 문제가 체납업무를 민간에 위탁하므로서 치유 내지는 완화될 수 있다면, 체납업무를 민간에 위탁하는 필요성 및 당위성이 존재한다고 할 수 있다. 다만 여기에서는 전자 즉 세무관련공무원의 충원 및 업무과정에서 나타나는 문제에 초점을 두고 논의를 진행하고자 하며, 후자 즉 현행 체납대책이 갖고 있는 문제와의 관계는 뒤에서 다시 기술하고자 한다.

먼저 세무공무원의 충원비율이 낮기 때문에 세무관련업무의 전문성이 약해진다는 문제와 관련해서는, 민간위탁의 장점이 전문성의 제고에 있다는 점을 상기할 필요가 있다<sup>32)</sup>. 다시말해 행정서비스를 민간부문으로 하여금 제공하게 할 경우, 민간기업에서 축적된 전문적 지식과 기술, 시설과 장비 등을 이용할 수 있게 되어 전문성의 제고는 물론 환경변화에 좀더 신속적인 대응이 가능할 수 있기 때문에 행정서비스를 민간에 위탁하게 되는 것이다. 그러므로 현재 세무관련부서에서 나타나고 있는 전문성의 문제는 적어도 체납과 관련된 업무에서 만은 민간위탁에 의해 전문성이 제고될 수 있다고 할

31) 제 2장 제 4절 이하 참조

32) 본 연구 제 4장 1절 참조

수 있다.

둘째 세무부서에서는 체납업무외에도 다양한 업무를 수행하고 있기 때문에 체납세의 해소에만 노력을 경주할 수 없다는 문제는, 이 업무를 민간에 위탁하므로서 자연스럽게 해결될 수 있는 성질의 것이다. 다만 이 문제는 체납업무중 어느업무를 민간에 위탁하는지에 따라 달라질 수 있다는 문제는 있다. 일례로 체납업무 전체를 민간에 위탁할 경우에는 이러한 문제의 소지가 없지만 체납업무중 일부를 위탁하고 일부는 세무부서에서 처리하게 될 경우는 여전히 세무부서에서 체납세를 처리해야하는 문제가 있다. 그러나 이 경우에도 위탁전에 비해 업무의 양이 줄어들게 된다는 점에서 긍정적이라고 할 수 있다.

셋째 인원확충과 관련해서, 이것은 일반적으로 업무의 양이 과다한데 비하여 현행의 인원은 부족하기 때문에 파생되는 문제라는 점에서, 민간위탁으로 인한 업무경감으로 해소될 수 있는 문제이다. 뿐만아니라 민간기업이 체납관련업무를 수행하게 된다는 점에서 볼 때 그 기업의 인원은 실질적으로 세무담당공무원의 확충과 같은 효과를 발생시킨다고 할 수 있다.

결과적으로 체납세의 징수업무를 민간에 위탁하게 될 경우, 현재 지방세 무담당부서에서 발생하고 있는 체납관련 문제점은 대부분이 해소되거나 문제가 완화될 수 있을 것으로 기대된다.

## 2) 현행 체납대책과의 비교

지방자치단체에서는 체납세의 해소를 위해 다양한 대책을 강구하고 있으며, 이러한 대책들의 대부분이 효과의 지속성, 실시의 반복성, 소요기간 등의 세가지 기준에서 볼 때 한 두가지의 한계를 갖고 있었다. 동일한 기준으로 체납세의 민간위탁을 비교해 보는 것이 필요한 바, 그 이유는 만일 체납세의 징수업무를 민간위탁 방식으로 처리하는 것도 문제가 있다면 굳이 새

로운 제도를 신설할 필요가 없이 현행 제도를 이용하는 것이 바람직할 것이기 때문이다.

먼저 당해 대책이 갖는 효과의 지속성과의 관계에서 살펴보면, 이 기준은 일단 당해 대책을 실시하게 될 경우, 그 효과가 장기간 지속적으로 발생하는 것인지의 여부를 판단하는 것이다. 이 기준과의 관계에서, 민간위탁의 방식은 일단 업무를 민간에 위탁해 놓으면 수탁기관이 존재하는 한 수탁업무를 처리하게 될 것이라는 점에서, 기존의 어느 체납해소대책에 비해서도 효과가 장기적이라고 할 수 있다.

둘째 당해 체납해소대책을 실시한 후에라도 유사한 상황 및 새로운 상황이 발생한 경우, 다시 반복적으로 사용할 수 있는 지 또는 새로운 상황에 신속적으로 대처할 수 있는지의 여부 즉 실시의 반복성 기준에서 볼 때, 기존 대책은 강제징수방법을 주로 동원하기 때문에 민선자치단체장은 정치적인 이유에서 주민의 저항이 예상되는 강제력의 동원은 자제하기를 원할 수밖에 없어, 지방세를 담당하고 있는 부서에서는 그나마 이러한 대책 조차도 실시하기 어려운 것으로 나타났다. 뿐만아니라 제도의 개선을 통한 방법도 환경의 변화에 신속하게 대응하는데 문제가 있는 것으로 들어났었다. 그러나 민간위탁방식에 의할 경우, 민간기업이 상대적으로 환경변화에 보다 신속적이라는 점과 이 기업에서 수행하는 강제집행에 대한 불만이 직접적으로 지방자치단체에 제기되지 않는다는 장점이 있기 때문에, 기존의 어느 체납대책보다도 실시의 반복성을 만족하고 있다고 할 수 있다.

셋째 체납대책을 실시하는데 까지 소요되는 시간 측면에서도, 공공부문보다 민간부문의 의사결정 및 조직내의 조율 등에 소요되는 시간이 일반적으로 짧기 때문에 체납대책을 강구하여 실시하는데 소요되는 시간이 상대적으로 짧다고 할 수 있다. 다만 공공부문의 필요에 의해 민간기업으로 하여

금 실시토록하는 대책의 경우, 현행의 체납해소대책은 자치단체내의 의사결정만으로 가능하였지만, 민간에 위탁할 경우에는 여기에 다시한번 민간기업의 의사결정과정을 거쳐야 하기 때문에 더 많은 시간이 소요될 수도 있다. 그러나 이 경우 위탁기관과 수탁기관과의 계약체결시 이문제에 대한 명문의 규정을 둘 경우 어느정도 해소될 수 있을 것으로 생각된다.

## 第4章 滯納額 徴收의 民間委託 方案

### 第1節 基本方向

지방체납세의 징수과정에서 나타나는 문제점을 해소하고, 체납세액을 감소시키기 위한 대안으로, 체납세의 징수를 민간에 위탁하는 방안을 선택한다고 하더라도, 이 대안 자체가 갖고 있는 단점이 있을 수 있기 때문에, 그것을 최소화할 수 있도록 설계할 필요가 있다.

먼저 납세자의 권리보호 측면에서, 지금까지 공공기관에서 징수하던 체납세를 민간부문이 맡게 되므로서 주민들의 불만과 불안이 있을 수 있으므로 이를 최소화할 수 있어야 한다.

둘째 지방세무부서에서 나타나고 있는 문제중 인력의 부족, 업무의 과중 등 민간위탁으로 해소할 수 있는 것을 실질적으로 해소할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 민간위탁으로 실질적인 세정업무의 경감이 나타날 수 있어야 한다. 이는 신속한 조세채권의 확보와도 연계가 된다는 점에서 체납업무의 효율성 제고로 나타나게 된다.

셋째 수탁기관이 안정된 상태에서 지속적으로 경영을 할 수 있도록 일정한 영업이익을 보장할 수 있어야 하고, 실질적으로 징수가 가능한 부분을 위탁해야 한다.

넷째 수탁기관에 대한 사후관리가 용이해야 한다. 수탁기관에 대한 사후관리의 문제에 대해 일부에서는 민간기업의 자율성을 보장하기 위해서 가능한 통제를 하지 말아야 한다고 생각할 수도 있다. 그러나 체납세의 징수업무는 행정서비스중에서도 공공성이 강한 서비스이기 때문에, 수탁기관의 자율적 판단에 맡겨둘 수 만은 없는 특성이 있다. 그러므로주민의 민원을 신

속하게 해결해야 하는 제도적 장치가 필요하며, 체납관련 새로운 정책이 반영될 수 있는 통로를 마련해야 할 것이다. 그러므로 수탁기관에 대한 사후 통제 문제는 체납세의 민간위탁과 관련하여 중요한 설계기준이 된다.

이러한 원칙하에 본 연구는 현행의 체납처분업무중 위탁대상업무의 선정, 체납세의 여러유형 가운데 위탁대상이 될 수 있는 체납세의 선정, 수탁기관의 선정 그리고 체납세의 민간위탁시 장애가 될 수 있는 예상문제의 완화 등의 순서로 진행하고자 한다.

이중 현행의 체납처분업무중 위탁대상업무의 선정과 체납세의 여러유형 가운데 위탁대상이 될 수 있는 체납세를 선정하는 것은 현재 지방자치단체에서 수행하고 있는 체납업무 가운데, 민간위탁이 갖고 있는 장점에 비추어 그 대상이 될 수 있는 업무를 선정하는 것이며, 둘째 수탁기관의 선정은 위탁업무 본래의 목적대로 수행할 수 있도록 수탁기관을 선정하고자 하는 것이다. 셋째 체납세의 민간위탁시 장애가 될 수 있는 예상문제를 개선한다는 것은, 다른 행정서비스의 민간위탁시 나타나고 있는 부작용을 토대로 체납세의 민간위탁시 예상되는 문제점들을 찾아내어 이러한 부작용을 최소화할 수 있는 방안을 모색해 보고자 하는 것이다.

## 第2節 滯納處分業務 중 委託對象의 選定

### 1. 委託對象 可能業務의 選定

지방자치단체의 체납관련업무를 민간에 위탁하기 위해서는 먼저 체납관련업무에는 어떤 것이 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 그 이유는 체납세의 부과에서 징수까지는 다양한 과정을 거치게 되는데, 이러한 체납처분과정중

어느 업무를 민간에 위탁하는 것이 바람직 한지 그리고 그것의 가능성 여부 등이 선행되어야 그 다음 단계로 진행될 수 있기 때문이다

이를 위해선 지방세의 징수업무중 체납세로 인정되는 시점이 언제부터인지에 대한 결정이 먼저 이루어질 필요가 있다. 왜냐하면 어느 시점부터 체납세로 인정하는지에 따라 체납업무의 종류가 달라질 수 있기 때문이다. 일례로 납부만기일이 지난 조세채권을 체납세로 볼 수도 있으며, 독촉을 받고 지정한 날까지 납부하지 않은 조세채권을 체납세로 볼 수도 있다. 이 경우 전자의 체납업무에는 독촉 및 최고업무가 포함되는데 반해, 후자에는 포함되지 않게 된다.

본 연구에서는 체납세를 '납부만기일이 지났으나 아직 납부 및 납입하지 아니한 조세채권'으로 정의하고자 한다. 체납세의 정의 및 발생시점을 이렇게 보는 이유는 대부분의 지방세는 납부기일이 정해져 있으며, 납부영수증의 효력발생요건을 도달주의에 의해 이루어지도록 하고 있어 납세자의 권리를 보호하고 있는데도, 이시점까지 정당한 사유없이 납부 및 납입하지 않은 조세채권에 대해서는 보호해줄 필요가 없기 때문이다.

체납세에 대한 선행연구에서도 '유효하게 부과된 지방세 또는 납세의무가 확정된 지방세가 납기한 까지 완납되지 아니한 것'<sup>33)</sup>으로 하고 있어, 본 연구에서와 같은 취지로 해석할 수 있다. 다만 현행 지방세법에서는 '납세의무자 또는 특별징수의무자가 독촉을 받고 지정한 기한까지 지방자치단체의 징수금을 완납하지 아니한 때'<sup>34)</sup>라는 규정이 있어, 체납업무에 독촉과정이 제외되는 것 같으나, 동조항의 의미는 체납업무의 시작이라고 보기 보다는 체납세에 대한 압류의 구성요건이라고 보는 것이 타당할 것이다.

33) 권강웅, 지방세감론, 조세통합사, 1994, p. 192. 이영희, 체납세의 징세관리 개선방안, 1995, p. 12에서 재인용.

34) 지방세법 제 28조 제 1항.

이와같이 체납세에 대한 정의를 “납부만기일이 지났으나 아직 납부 및 납입(이하 납부)되지 않은것”으로 정의할 경우, 체납업무의 시작은 납세의 독촉부터 이루어 진다고 할 수 있다. 그러므로 체납업무는 독촉부터 시작하여 압류, 매각, 배분까지의 과정<sup>35)</sup>이라고 할 수 있으며, 시기적으로는 납부만기일이 지난 시점이 된다.

이 경우 독촉이란 납세자가 납세고지를 받고 납부기한까지 세액을 납부하지 않은 경우, 과세관청이 납세자에게 그 이행을 촉구하는 것으로, 압류이전의 단계에서 이루어지는 징수업무이다.

다음 단계에서는 납세의 최고업무가 이루어지게 된다. 다시말해 먼저 납세자가 납세고지서를 받고 납부기한까지 세액을 납부하지 않는 경우, 독촉장이 발부되며 이때에도 납부되지 않을 경우 체납처분 즉 강제징수로 들어가게 된다. 한편에서는 본래의 납세의무자가 아닌 제 2차 납세의무자 및 물적 납세의무자에게 납부최고서를 발부하게 되는데, 이러한 일련의 과정을 납세의 독촉 및 최고의 과정이라고 할 수 있다.

따라서 체납처분과 관련되어 체납의 원인에 관계없이 항상 이루어지는 업무는 ① 독촉, ② 최고, ③ 압류, ④ 매각, ⑤ 배분 등으로 이루어 지며, 배분의 경우는 총당, 환급, 결손처분 등의 과정이 수행된다.

이외에 체납의 원인에 따라서 부수적으로 수행되는 체납업무가 있는바, 그 첫째는 주소지 등을 확인하지 못해 고지서의 전달이 불가능한 경우 즉 행방불명에 의한 체납의 경우에는 주소지 파악이 필요하게 되며, 둘째 세금 부과고지서에 대한 대처능력이 없는 경우인 무재산으로 인한 체납에는 재산의 조회업무 등이 필요하게 된다. 그리고 이러한 업무는 일반적으로 압류이전의 단계와 결손처분의 단계에서 이루어지게 된다.

---

35) 이러한 과정의 의미 및 수행과정 등은 제 2장 제 3절 참조.



결과적으로 체납처분과 관련된 업무는 ① 독촉, ② 최고, ③ 압류, ④ 매각, ⑤ 배분 ⑥ 주소 및 재산조회 ⑦ 질문 및 수색 등으로 이루어 진다.

이중 주소 및 재산조회업무와 질문 및 수색업무는 체납처분과정에서 항상 나타나는 업무는 아니며 그 업무의 성격상 다른 체납과정을 보완하는 업무라고 할 수 있다.

## 2. 比較基準 및 方法

### 가. 比較 基準

지방행정서비스를 민간에 위탁하고자 하는 이유는 일반적으로 예산의 절감, 서비스제공의 효율성 제고, 환경예의 대응성 증진 등을 달성하고자 하는 취지에서 출발하게 된다<sup>36)</sup>. 그러므로 위탁대상업무의 선정기준도 이러한 민간위탁의 취지에서 출발할 필요가 있다.

이 경우 예산의 절감이란 당해서비스를 공공부문에서 직접 제공할 때보다 민간위탁에 의해 제공할 때 그 비용이 줄어들어 결과적으로는 예산절감의 효과가 나타나는 경우를 의미한다. 그리고 서비스제공의 효율성 제고란 공공서비스를 적재적소에 제공하여 초과수요 및 낭비를 억제할 수 있는 경우를 의미하며, 마지막으로 환경예의 대응성이란 환경의 변화 및 주민의 욕구에 신속적으로 반응할 수 있는 정도를 의미한다.

지방체납세의 징수업무도 지방행정서비스의 일종이라는 면에서, 이러한 세가지의 민간위탁기준은 지방세의 체납업무를 민간에 위탁하고자 할 때도 적용된다고 할 수 있다. 이외에 지방세라는 특성상 공권력의 수반여부도 민간위탁 대상업무의 선정기준에 포함될 필요가 있다. 왜냐하면 체납지방세업무중 공권력이 수반되는지의 여부는 현행법 체제하에서 이를 민간에 위탁하

36) 본 연구 제 3장 1절 참조

는지 여부를 결정하는 중요한 기준이 될 수 있기 때문이다.

다만 지방체납세의 민간위탁은 아직 선례가 없기 때문에 비용적 측면에서 직영대 민간위탁을 비교하기 곤란하므로 여기에서는 이를 제외하고자 한다.

결과적으로 지방세의 체납처분중 민간위탁시의 선정기준으로는 서비스제공의 효율성, 환경에의 대응성, 공권력의 수반 여부등이 선택될 수 있다.

본 연구에서는 체납세의 징수업무를 민간에 위탁할 때에 위탁 가능한 업무의 선택기준으로, 첫째 환경에의 대응성은 업무의 전문성으로, 둘째 서비스제공의 효율성은 업무의 연계성으로, 그리고 셋째 당해업무를 수행하는데 공권력이 수반되는지의 여부 등 세가지 기준에 의해 구분하고자 하는 바, 그 이유는 다음과 같다.

먼저 업무의 전문성이란 체납세 징수업무를 수행하는데 법, 경영, 경제 회계 등의 전문적인 지식이 필요하고, 행정환경의 변화에 민감하여 이에 대한 대응성이 더 한층 요구되는 업무의 경우, 일반관리자의 양성을 우선시하는 공공부분 보다 전문가로서의 능력을 우선시하는 사기업에서 업무를 수행하는 것이 보다 능률적일 수 있다는 가정하에 선택될 수 있다. 따라서 업무의 전문성을 판단하는 기준은 지방세를 부과하고 징수하는데 필요한 업무가 사실행위인지 또는 법률적 판단 능력이 필요한 것인지의 여부가 준거기준이 될 수 있다.

둘째 업무의 연계성이란 지방자치단체의 세무담당공무원이 체납관련업무를 처리하는데, 기존의 지방세 부과 및 징수업무의 연장선상에서 처리할 수 있는 업무인지 아니면 업무의 성격이 전혀 다른 새로운 업무인지의 여부로 판단하여, 전자의 경우는 자치단체가 수행하고 후자의 경우에는 민간에 위탁하는 것이 업무의 효율성 측면에서 바람직하다는 가정하에 선택된 기준이

다. 따라서 업무의 연계성 여부는 당해업무가 이전의 업무와 연결되는지 또는 단절되어 나타나는 새로운 업무인지를 판단하게 된다.

셋째 공권력의 수반여부는 체납업무를 수행하는데 공권력이 수반될 경우, 이는 국가의 재정공권력이라는 측면에서 당해 업무를 민간에 위탁하여 처리하기 곤란하다는 일부의 주장이 있기 때문에, 당해 업무를 민간위탁이 가능한 업무와 불가능한 경우 그리고 민간대행이 가능한 업무로 구분하기 위함이다.

지금까지 기술한 지방체납세의 민간위탁여부의 판단기준을 표로 요약하면 다음과 같다.

<표 4-1> 민간위탁 여부의 평가기준

지방행정서비스	체납지방세	
	평가기준	분석단위
· 예산의 절감 · 서비스제공의 효율성 · 환경에의 대응성	· 서비스제공의 효율성 · 환경에의 대응성 · 재정공권력의 필요성	· 업무의 연계성 · 업무의 전문성 · 공권력의 수반 여부

#### 나. 評價方法

일반적으로 업무의 전문성 정도를 판단하기 위해 다음과 같은 5가지 지표가 이용되고 있다<sup>37)</sup>. ① 특정직위에 임용되기 위해서 특정한 면허증 혹은 자격증을 필요로 하는지 여부 ② 해당직무가 요구하는 학력요건 ③ 해당 직무가 요구하는 교육훈련의 정도 ④ 해당 직위에 신규채용되거나 전직자를 대상으로 부과되는 시험의 정도 ⑤ 원활한 직무수행을 위해서 필요하다고

37) 진재구, 행정의 전문성 제고를 위한 공무원 임용체계 개선, 한국행정연구원, 1993, pp. 24-25.

생각하여 부과되는 경력요건

이러한 지표의 분석단위로서는 관련규정, 보직관리기준의 운용 실태, 특정직위가 필요로 하는 면허종 또는 자격종의 종류 및 소지여부, 현재 점직자의 보직경로 및 훈련기간, 현재 점직자의 학력수준 및 전공 등이 선택될 수 있다.

업무의 연계성은 절차상 또는 업무의 성격상 이전과정의 업무와 유사관계가 있는지의 여부로서 판단할 수 있으며, 한편으로는 체납세의 정리와 관련된 업무에 필요한 시설 및 정보 그리고 이에 소요되는 인력 등을 기준으로 판단할 수도 있다. 이때의 비교기준은 체납되기 직전과정에서 이루어지는 업무가 된다.

마지막으로 공권력의 수반 여부는 체납처분과 관련된 업무를 수행하는 과정에서 강제성이 필요한지의 여부와 당해 업무가 하명의 성격이 있는지의 여부로 판단할 수 있다.

그리고 이러한 판단은 체납세의 징수와 관련된 업무중 일부가 현재 민간 대행에 의하여 처리하고 있으며<sup>38)</sup>, 또 현재 체납세의 징수를 담당하고 있는 공무원들의 경우, 체납업무 뿐만아니라 부과업무도 담당하고 있고, 각 시군에서는 일부업무를 읍면동에 위임하여 처리하고 있기 때문에 특정 지표에 의해 객관적으로 규명하기가 대단히 곤란한 상황에 있다. 그러므로 여기에서는 체납업무의 민간위탁 가능 정도를 각 수행업무의 특성에 따른 판단에 의존하고자 한다.

---

38) 체납업무중 공매에 의한 매각업무는 현재 성업공사에 대행하여 처리하고 있음.

### 3. 滯納處分 業務別 比較

#### 가. 督促 및 催告業務

일반적으로 지방세는 만기일 전에 납부할 수 있도록 유도하는 것이 가장 바람직한 것이나, 납기일이 지난 체납세의 경우에도 체납처분이 발생하기 전에 납부할 수 있도록 하는 것이 압류후에 납부하는 것에 비해 징세비나 자치단체에 대한 불만 등의 감소요인이 될 수 있다는 점에서, 체납세의 징수방법으로는 그중 바람직한 선택이라고 할 수 있다. 이러한 시각에서 볼 때, 독촉장을 발부한 후 압류처분이 이루어지기 전에 체납자와의 면담 및 납부종용이 필요할 것으로 인식되지만 여기에는 많은 시간과 인력이 소요되기 때문에 지방세무공무원이 이를 효과적으로 수행하기 곤란한 문제가 발생하고 있다.

많은 시간과 인력이 소요된다는 면에서 독촉 및 최고업무는 민간위탁이 필요한 것으로 생각되기도 하지만, 이 업무는 납부만기일이 지났는지의 여부 및 제 2차 납세의무자 및 물적납세의무자 등의 확인, 그리고 이들에 대한 서류의 송달 등 비교적 업무의 난이도가 높지 않은 업무로 구성되어 있다. 뿐만아니라 독촉은 납세고지서 발부후 만기일까지 납부하지 않은 납세 의무자에게 다시 고지서를 발부한다는 점에서 이전 업무와 연계가 강하다는 점 등을 고려할 때, 이러한 업무를 민간위탁하는데는 실익이 크지 않다고 할 수 있다.

다만 서류의 송달시 주소·거소·영업소 또는 사무소가 불분명하여 송달이 곤란할 때에는 이에대한 파악이 필요할 수 있으나, 현행 법체제하에서는 이러한 경우 일반신문이나 게시판을 통한 공시송달제도가 구비되어 있어 독촉장 또는 최고서를 전달하는데 별도의 전문적인 지식을 요하지 않고 있다.

따라서 독촉 및 최고 업무는 업무에 소요되는 시간이나 인력 그리고 이

제도가 체납세에 미치는 영향 등을 고려할 때에는 민간에 위탁하는 것이 요구되나, 업무의 단순성, 이전 업무와의 연계 등의 면에서는 위탁이 필요치 아니한 것으로 나타났다. 뿐만아니라 조세징수절차중 납세고지는 그 법적 성질이 재정상의 급부하명에 속하고 요식성이 강하여 조세채권관계의 당사자인 행정관청의 명의로 할 필요가 있다.

결과적으로 다른 업무를 민간에 위탁하므로써 업무의 경감효과가 있고, 그 만큼 독촉 및 최고에 시간을 투여할 수 있기 때문에, 이 업무는 현재와 같이 세무부서에서 수행하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

#### 나. 押留

압류는 체납처분절차의 첫 번째 단계로서, 체납자가 소유하고 있는 재산을 확보하는 것을 의미한다. 이러한 압류업무에는 주소 및 재산의 조회와 체납자 및 체납자와 일정한 거래관계에 있는자에 대한 질문 및 검사, 수색 등을 위한 질문·검사권이 필요하며 또 체납처분 집행중 관계인 이외의 사람에 대하여 퇴거를 명하거나 그 장소에 출입을 제한하는 출입제한권 등 강제력의 발동을 위한 공권력이 수반되고 있다.

그리고 이 업무에는 압류가능한 재산 및 압류의 효력에 대한 법적 해석, 교부청구 및 참가압류의 절차문제 등 지방세무공무원이 처리하고 있는 지방세의 부과 및 징수업무와 성격이 판이한 업무가 많이 다루어져야 한다.

따라서 압류업무는 전문성을 요하고 기존업무와는 성격이 다른 업무라는 점에서 민간위탁이 필요한 업무라고 할 수 있으나, 여기에 질문 및 수색과정 등을 포함시킬 경우는, 공권력이 수반될 필요가 있기 때문에 민간위탁보다는 민간대행으로 처리해야할 것으로 생각된다.

이와 관련하여 체납처분상의 압류절차는 법원의 판결에 의하지 아니하고

게시되며, 집달관이 아닌 세무공무원이 압류할 수 있다는 특징이 있어 국세징수법 제 24조 제 1항에 규정되어 있는 압류요건에 해당이 되면, 압류를 행하는 것 자체는 행정관청이 직접 행하지 않을 수 있다는 견해도 있다<sup>39)</sup>. 이러한 견해에 입각할 경우 압류업무와 관련된 공권력의 문제는 어느정도 완화될 수도 있다.

#### 다. 配分 및 充當

배분 및 충당은 압류재산의 매각 이후 환가처분된 금액 혹은 압류금전을 각 채권에 할당하는 확정절차로서 체납처분의 최종단계라고 할 수 있다.

이 단계에서는 압류한 재산이 금전인지 또는 채권, 유가증권, 무체재산권인지 등에 따라 배분방법 및 배분순위에서 차이가 있는 등 전문성을 요하는 특징이 있어, 현재에도 공공연히 민간에 대행하여 업무를 처리하고 있다.

이러한 업무는 매각재산의 권리이전절차로서 비교적 기술적인 절차에 해당하지만, 이 역시 다른 체납처분절차 처럼 조세행정주체가 우월한 지위에서 행하는 행정처분에 해당하기 때문에 제 3자가 대행할 수 있는 법적 근거가 있어야 한다<sup>40)</sup>.

결과적으로 배분 및 충당업무는 압류 및 공매와의 연장선상에서 이루어지는 업무이나, 지방세의 부과 징수와는 다른 새로운 전문적 기술적인 업무 영역에 속한다는 점에서 민간위탁이 필요한 업무라고 할 수 있다.

#### 라. 質問 및 搜索

질문 및 수색업무와 주소 및 재산조회 업무는 체납처분과정에서 이루어

39) 성업공사, 전계서, P, 117.

40) 상계서, PP, 118-119.

지는 전형적인 업무라기 보다는 주로 압류단계와 결손처분단계에서 특정한 경우에만 이루어지는 업무이다. 따라서 이러한 업무는 앞에서 기술한 일련의 체납처분을 효과적으로 수행하기 위한 하나의 보조수단이라고 할 수 있다.

따라서 이러한 업무는 체납처분단계에서 필요시에는 당해 업무와 강한 연계가 필요하지만 지방세의 부과 징수와는 별개로 이루어지게 된다. 질문 및 수색권은 전형적인 공권력이라고 할 수 있지만 주소 및 재산조회는 이에 비해 상대적으로 공권력적인 성격이 약한 사실행위라고 할 수 있다.

결과적으로 질문 및 수색업무와 주소 및 재산조회업무는 민간위탁의 방식을 효율적으로 처리하기 위해 필요한 권한이지만 이들이 갖고 있는 권력적 성격 때문에, 주소 및 재산조회는 민간의 경우 민간의 활용이 가능하다 해도, 질문 및 수색권은 어렵다고 할 수 있다. 이러한 문제와 관련해서 수탁기관의 임직원을 지방세무공무원의 업무보조자로 참여시키는 방안이 고려될 수 있다<sup>41)</sup>.

#### 4. 比較結果의 綜合

지금까지의 분석결과, 전문성의 기준에서는 독촉 및 최고보다는 압류, 매각, 배분 그리고 충당 등이 상대적으로 민간위탁이 필요한 분야이며, 업무의 연계성에서는 독촉 및 최고는 기존의 업무와 연계성이 강한데 비해 매각, 배분 및 충당 등은 약한 것으로 나타났다. 그리고 현행의 체납세 징수업무중 공권력이 강하게 요구되는 업무는 질문 및 수색업무이고 주소 및 재산조회 압류, 매각, 배분 및 충당과 관련된 업무는 공권력의 필요성이 상대적으로 미약하다고 할 수 있다.

---

41) 성업공사, 전계서, P. 118.



이러한 분석결과가 아래의 표에 요약되어 있다.

<표 4-2> 체납처분 업무별 비교 결과

구 분	독촉 및 최고	압류	매각1)	배분 및 충당	주소 및 재산조회	질문 및 수색
전문성	×	◎	◎	◎	○	○
연계성	◎	○	×	×	○	○
공권력	○	○	○	○	×	◎

주: 체납업무중 매각업무는 현재 민간대행에 의해 처리하고 있기 때문에 별도의 평가는 없고 결과만 제시하였음.  
◎: 아주강함, ○: 약함, ×: 아주 약함.

이러한 분석결과를 기준으로 했을 때 민간위탁이 가능한 분야는 주소 및 재산조회에 국한되며, 압류, 매각, 배분 및 충당업무는 민간대행으로, 그리고 독촉 및 최고업무와 질문 및 수색업무는 현재와 같이 자치단체가 보유해야 한다.

그러나 이렇게 할 경우 하나의 체납세를 징수하기 위해 자치단체, 위탁기관, 대행기관 등 3가지 업무 및 주체가 혼재되어 현행보다도 복잡하고 업무가 단절될 수 있으며 뿐만아니라 세무부서에서는 여러 민간기업을 통제하고 관리해야 하기 때문에 오히려 민간위탁으로 인해 문제가 발생될 소지가 있다.

그러므로 독촉 및 최고를 제외한 모든 체납업무를 민간대행의 방식에 의해 처리하는 것이 이러한 문제를 완화할 수 있을 것으로 생각된다. 다만 질문 및 수색기능은 체납업무를 효율적으로 처리하는데 필요한 기능이므로 수

탁기관의 임직원을 지방세무공무원의 업무보조자로 참여시키는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 또 결손처분의 경우에는 체납세의 징수업무를 최종적으로 마무리하기 위한 판단이 필요하므로, 결손처분대상의 정리는 대행기관에서 수행하되 최종적인 판단은 지방세무부서에서 처리해야 할 것이다.

### 第3節 滯納稅의 類型別 委託對象 選定

#### 1. 委託이 可能한 滯納稅의 類型

체납세를 “납부만기일이 지났으나 아직 납부하지 아니한 조세채권”으로 정의하더라도, 체납세는 발생원인에 따라 또 발생금액 및 정도에 따라 다르게 나타날 수 있다. 그러므로 민간기업이 위탁이나 대행의 방법으로 체납세를 징수하더라도 어떤 유형의 체납세를 위임하는 것이 적절한지에 대하여 결정할 필요가 있다.

먼저 체납세의 유형으로는 첫째 독촉 및 최고후 만기일이 지난 모든 체납세, 둘째 2차 독촉후에도 납부하지 않은 체납세, 셋째 현재 강제징수방법이 동원되고 있는 연 3회 이상, 주민 1인당 10만원, 기업당 100만원 이상의 체납세, 넷째 현재 체납관련 민간대행기관에서 공매대행하고 있는 개인 및 기업당 100만원 이상의 체납세, 다섯째 체납원인별 분석후 행방불명과 같이 지방세무공무원이 징수하기 곤란한 체납세, 여섯째 원인분석후 징수가 가능한 모든 체납세, 일곱째 결손처분대상의 체납세 등이 있다.

가. 督促 및 催告 후 滿期日이 지난 滯納稅

현행규정상 지방세를 납기한 까지 완납하지 아니한 때에는 납부기한이

경과한 날로부터 15일 내에(은행납입인 경우는 50일 이내) 10일의 납부기한을 붙인 독촉장을 발부하도록 하고 있다(지방세법 제 27조 3항). 그러므로 독촉 및 최고후 만기일이 지난 모든 체납세란 1차 납부기한이 지난후 25일에서 60일이 지난 모든 조세채권을 의미한다. 이러한 조세채권을 위탁할 경우에는 지방세무부서의 체납관련업무가 완전히 감소하게 되며, 또 체납이 발생하는 즉시 수탁기관에서 활동할 수 있다는 면에서 조세채권의 확보가 신속하게 이루어 질 수 있다.

#### 나. 2차督促 後에도 納付하지 않은 滯納稅

현행 지방세법에는 독촉 및 최고에 대해서만 규정하고 있을 뿐, 그 이후의 독촉에 대하여는 규정되어 있지 않다. 그러나 세무부서에서는 운영상 또는 관례상 압류가 시작되기 전에 계속하여 지방세의 납부를 종용하는 독촉장을 발부하고 있다. 그러므로 2차 독촉후에도 납부하지 않은 체납세란 1차로 발부되는 독촉후 납부하지 않은 조세채권중, 2차의 납부종용 후에도 납부하지 않은 조세채권을 의미한다. 일반적으로 2차 이후의 납부종용은 발부시기가 정해져 있지 않으나, 관례상 1년에 평균 2내지 3회정도 이루어지고 있다.

#### 다. 強制徵收方法이 動員되고 있는 滯納稅

일반적으로 압류 등의 강제적 체납처분이 실시되는 것은 독촉 및 최고후에도 납부하지 않은 모든 조세채권을 대상으로 할 수 있으나, 운영상 이러한 모든 채권을 압류하지는 않고 강제징수의 대책에 따라 조금씩 차이가 나타나고 있다. 일예로 급여를 압류하는 경우는 10만원 이상의 체납이 발생하였을 때 이루어지고, 예금계좌 압류는 백만원 이상 그리고 인허가를 제한

하는 경우는 3차례 이상 체납했을 때 이루어지는 자치단체도 있다<sup>42)</sup>. 또 은행연합회에 불량거래자로 등록하는 대상은 ① 체납발생일로부터 1년이 경과하고 체납액이 1,000만원 이상인자 ② 1년에 3회 이상 체납하고 체납액이 1,000만원 이상인자, ③ 결손처분액이 500만원 이상인자 등으로 구분하고 있다<sup>43)</sup>.

따라서 강제징수방법이 동원되고 있는 체납세는 일률적으로 확정하기가 곤란하지만, 일반적으로 연 3회 이상, 주민 1인당 10만원, 기업당 100만원 이상의 체납세를 대상으로 하는 것이 무리가 없을 것으로 판단된다.

#### 라. 公賣代行 하고 있는 滯納稅

현재 지방세의 체납으로 인한 압류재산은 민간대행기관에 공매를 대행하여 처리하고 있는데, 이 경우 대행하는 체납액은 100만원 이상으로 하고 있다. 결과적으로 공매대행하고 있는 체납세는 개인 및 기업의 100만원 이상을 의미하게 된다. 이 같은 정도의 체납세를 대상으로 하는 이유는 현재 민간기관에서 대행하고 있는 수준이라는 점에서 경험적으로 수탁기관의 이윤을 보장할 수 있다는 장점이 있기 때문이다.

#### 마. 行方不明이 原因인 滯納稅

행방불명된 체납세란 체납원인별 분석후 도피, 주소불명 등의 이유로 납세자의 소재를 파악할 수 없는 이유로 체납된 조세채권을 의미한다.

이러한 체납세를 대상으로 하는 이유는 행방불명된 납세의무자의 소재를 파악하는데 지방세무공무원의 인력과 시간이 가장 많이 소요되기 때문이다.

42) <표3-8> 참조

43) 대구광역시외 금융기관 신용불량자 등록 기준

#### 바. 原因分析 後 徵收가 可能한 모든 滯納稅

지방세의 체납원인은 분류하는 기준에 따라 다르게 나타날 수 있지만, 일반적으로 행방불명, 무재산, 소송계류중, 납세기피, 납세태만, 기타 등으로 구분하고 있다. 이 중 행방불명이나 무재산의 경우는 사실상 징수가 불가능한 경우가 많으며, 징수가 가능하다고 하더라도 이에 소요되는 시간과 비용 문제로 체납해소의 관심대상에서 제외되어 있는 경우가 많다. 그러나 나머지 원인에 의한 체납세는 일반적으로 노력 여하에 따라 징수가 가능한 것으로 보고 있다. 결과적으로 원인 분석후 징수가 가능한 체납세란 체납의 원인이 소송계류중인 것이나, 납세기피, 납세태만 등의 이유로 체납되는 모든 조세채권을 의미한다.

이러한 징수가능 체납세의 비중은 1994년 7월 말을 기준으로 할 때 <표 4-3>에 나타나 있는 바와 같이, 전체의 체납액중 약 80% 정도를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 다만 체납의 원인은 분류자의 주관적 판단에 의해 어느 정도 차이가 있게 되는데, 일례로 서울시의 경우는 체납액의 전체가 납세의무자의 납세태만에서 비롯된 것이라고 분류하고 있을 정도이다.

따라서 체납의 원인에 따른 체납유형중 일부를 대상으로 하고자 할 때에는 체납의 원인별 유형에 대한 정확한 개념정의가 필요할 것으로 생각된다.

이렇게 체납의 원인별 분석후 징수가능한 체납세를 민간위탁의 대상으로 하고자 하는 이유는, 위에서 기술한 행방불명에 의한 체납세보다 좀더 용이하게 징수가 가능한 부분이며, 사실상 징수가 불가능한 부분을 제외하므로서 수탁기관의 징수활동을 용이하게 하고자 하는데 있다.



<표 4-3> 지방세의 체납원인별 비중 현황

(단위: 억원, %)

구 분	합계		행불 무재산		소송계류중		고의적 납세기피		납세태만등	
	체납액	비율	체납액	비율	체납액	비율	체납액	비율	체납액	비율
서울	955	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	955	100.0
부산	289	100.0	100	34.6	43	15.2	15	5.1	130	44.9
대구	126	100.0	43	34.5	5	3.7	50	39.8	28	22.0
인천	82	100.0	25	30.6	2	2.9	37	45.1	17	21.4
광주	73	100.0	37	50.1	0.03	0.0	4	5.1	33	44.8
대전	75	100.0	36	47.3	0.12	0.2	0.0	0.0	40	52.5
경기	636	100.0	158	24.9	89	14.0	196	30.8	193	30.3
강원	68	100.0	14	20.3	5	7.4	20	30.2	29	42.2
충북	57	100.0	15	26.5	1	2.0	23	40.6	18	30.9
충남	60	100.0	7	10.9	1	2.2	37	61.7	15	25.2
전북	65	100.0	31	48.0	4	6.0	15	23.0	15	23.0
전남	34	100.0	11	31.1	1	3.9	14	41.0	8	23.8
경북	99	100.0	49	49.2	14	13.8	13	13.2	24	23.8
경남	251	100.0	67	26.7	15	5.9	57	22.8	112	44.6
제주	34	100.0	9	25.6	4	0.2	2	7.1	20	57.1
합계	2,905	100.0	601	20.7	185	6.4	484	16.7	1,634	56.3

자료: 이영희, 체납세 징세관리 개선방안, 한국지방행정연구원, 1995, 2, p. 75

#### 사. 缺損處分對象의 滯納稅

결손처분이란 조세채권이 징수할 수 없다고 판단되어, 과세관청이 최종적으로 징수불능의 판단을 내린 조세채권을 의미한다. 이러한 결손처분의 대상으로는 다음과 같은 것이 있다. (지방세법 제 30조의 3). ① 체납처분이 종결되고 체납액에 상당된 배분금액이 그 체납액에 부족될 때, ② 체납처분을 중지하였을 때, ③ 지방세징수권의 소멸시효가 완성한 때, ④ 체납자의

행방이 불명하거나 재산이 없는 것이 관명된 때, ⑤ 회사정리법에 의하여  
체납된 회사가 납부의무를 면제받게 된 때, ⑥ 소득세법 또는 법인세법에  
의한 소득세액 또는 법인세액을 과세표준으로 하는 주민세의 경우 그 소득  
세액 또는 법인세액에 대하여 결손처분을 받은 때,

따라서 결손처분대상의 체납세는 과세관청이 더 이상은 징수할 수 없는  
조세채권중에서도 징수의 가능성이 조금이나마 남아있는 체납세 즉 체납처  
분이 종결되고 체납액에 충당된 배분금액이 그 체납액에 부족한 체납액, 체  
납자의 행방이 불명하거나 재산이 없는 것이 관명된 체납세 등이 포함된다.

그러므로 이러한 체납세를 위탁대상으로 하는 이유는 먼저 과세관청이  
체납과 관련된 업무에 최선을 다하고 이를 수탁기관에 위탁하는 것이므로,  
민간기업에 의한 강제징수에 대하여 주민의 불만을 최소화 할 수 있고, 자  
치단체의 입장에서도 수탁기관이 이를 징수하는 것은 모두 순수입으로 간주  
할 수 있기 때문이다.

## 2. 委託對象의 選定時 考慮事項

체납세의 유형중 어느 한 체납세를 선정하는 것은 실제로 수탁기관이 처  
리해야 하는 업무의 대상을 의미하므로, 수탁기관의 입장에서는 현실적으로  
수행이 가능한 업무를 수탁받아, 이를 통해 일정한 이윤이 획득될 수 있어  
야 할 것이다. 반면에 위탁기관으로서는 민간위탁으로 실질적인 업무경감이  
나타나야 하고, 주민의 불안 및 불만을 최소화 할 수 있어야 할 것이다.

그러므로 다양한 체납세의 유형중 민간기업에 위임할 때의 고려대상으로  
는 첫째 체납세의 징수에 따른 주민의 불안 및 불만을 최소화 할 수 있어야  
하며(납세자의 권리보호), 둘째 신속한 조세채권을 확보할 수 있어야 한다  
(체납업무의 효율성), 셋째 위탁기관의 업무를 절감할 수 있어야 하며(업무



절감), 빚제 수탁기관의 이윤을 보장할 수 있어야 한다(이윤보장).

#### 가. 納稅者의 權利保護

비록 체납세라고 할지라도 지금까지는 공공기관에서 징수하던 것을 민간 기업이 징수하게 됨으로서, 지역주민의 입장에서는 민간기업이 행사할 수도 있는 강압된 징수방법에 불안과 불만을 느낄수도 있다. 그러므로 체납세의 징수를 민간기업에 위탁할 경우에는 납세자의 권리보호 측면에서 주민의 불만 및 불안을 최소화 할 수 있어야 한다.

#### 나. 業務切感

체납세의 징수를 민간에 위탁하고자 하는 현실적 이유중의 하나는 지방 세무공무원의 인력충원에 한계가 있고, 수행하는 업무가 과다하여 업무의 간접적 절감효과를 보고자 하는 것이다. 그러므로 체납업무를 위탁함으로써 세무부서의 업무절감 효과가 나타나는지의 여부는 현실적 필요에 기인한 판단기준이라고 할 수 있다. 이를 위해선 체납세징수의 효율성과 마찬가지로, 체납세가 발생하는 그 시점부터 위탁하는 것이 가장 효과적이라고 할 수 있다.

#### 다. 滯納業務의 效率性

압류재산의 매각순위는 지방세의 조세채권이 우선되고 있지만 압류대상의 종류에 따라서는 지방세에 우선하는 채권도 있을 수 있기 때문에, 이러한 경우에 조세채권의 일탈을 막기 위해서는 신속한 조세채권의 확보가 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 따라서 체납업무의 효율성을 제고하기 위해서는 체납세가 발생하는 그 시점부터 모든 체납업무를 위탁하는 것이 이러한 점에서 가장 효과적이라고 할 수 있다.

<표 4-4> 압류재산별 배분방법

압류재산의 종류	배 분 방 법
금 전	압류에 관계되는 지방세, 가산금, 제납처분비에 충당
채권, 유가증권, 무체재산권	① 압류에 관계되는 지방세, 가산금, 제납처분비에 배분 ② 교부청구를 받은 지방세, 가산금, 제납처분비, 국세 또는 공과금에 배분 ③ 압류재산에 관계되는 전세권, 질권 또는 저당권에 의하여 담보되는 채권에 배분
압류재산의 매각대금	
교부청구에 의해 받은 금전	교부청구에 관계되는 지방세, 가산금, 제납처분비에 충당

#### 라. 利潤保障

채납세의 징수를 민간에 위탁할 경우 적어도 수탁기관이 장기적으로 활동을 할 수 있어야 하고, 수탁기관이 영업활동을 계속할 수 있도록 하기 위해선 수탁기관의 정상적 이윤을 보장할 수 있어야 한다. 수탁기관의 이윤은 수수료율로서도 조정할 수 있지만, 수수료가 너무 높으면 세수의 감소를 초래할 수도 있기 때문에, 위탁업무로서 일부는 수익을 보장할 수 있어야 한다. 이를 위해선 위탁업무가 일정량 이상이어야 하고 또 이 업무중에는 일정액 이상의 채납액을 위탁할 수 있어야 할 것이다.

### 3. 滯納稅의 類型別 比較

채납세의 유형은 다양하지만 어떤 채납세를 위탁하는 것이 바람직 한지는 각 채납유형이 갖고 있는 특징과 채납관련 현실적 기준과의 비교를 통해

결정해야될 필요가 있다.

#### 가.督促 및催告 후 満期日이 지난 滯納稅

독촉 및 최고를 했는데도 불구하고 납부만기일까지 납부하지 아니한 체납세를 위탁하는 것은 체납이 발생하는 즉시 민간에 위탁하는 것을 의미한다. 그러므로 여기에는 모든 체납세가 포함되게 된다.

이 경우 체납관련 자치단체공무원의 업무를 완전히 위탁할 수 있어, 업무의 경감효과가 가장 크고, 또 신속한 조세채권의 확보가 가능하다는 점에서 체납업무가 효율적으로 이루어질 수 있는 장점이 있다.

다만 모든 체납세의 징수를 민간에 위탁하는 것은 효율성 측면만을 강조한 나머지 납세자의 권리보호 문제를 무시했다는 비난과 함께, 민간기업의 무리한 강제성 동원에 대한 납세자의 불만 및 불안을 초래할 개연성이 있다. 또 이는 체납액에 관계없이 모든 체납액을 위탁하게 된다는 점에서 수탁기관의 영업수의 면에서도 바람직하다고는 볼 수 없다.

#### 나. 2次督促 後에도 納付하지 않은 滯納稅

2차 독촉후에도 납부하지 않은 체납세의 경우는, 1차로 발부되는 독촉후 납부하지 않은 조세채권중 2차의 납부종용 후에도 납부하지 않은 조세채권이기 때문에, 납세의무자를 보호할 가치가 줄어들고, 이에따라 강제징수에 대한 불만이 어느정도 해소될 수 있다.

또 체납업무중 1차독촉과 2차 독촉은 업무의 연장선에서 이루어 지는 비교적 단순업무이며, 건당 소요되는 시간이 작은 반면 이후의 체납과정부터는 좀더 많은 시간과 인력이 소요되게 되는데, 이러한 업무를 모두 위탁할

수 있게 되어 업무절감 효과가 클 것으로 기대된다. 뿐만아니라 1차 독촉이 완료되는 즉시 2차 독촉이 이루어질 경우 신속하게 조세채권을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 이 경우도 체납액에 관계없이 모든 체납세를 수탁하게 되어 수탁기관의 영업수익을 보장하기는 어렵다.

#### 다. 強制徵收方法이 動員되고 있는 滯納稅

현재 강제징수방법이 동원되고 있는 경우인 연 3회 이상 체납하고, 주민 1인당 10만원 이상, 기업당 100만원 이상 체납의 경우에만 위탁하는 것은, 3회이상 체납한 체납자에 한해 강제징수가 시행된다는 점에서 주민의 불만은 다소 완화될 수 있으며, 또 일정액수 이상의 경우에만 징수를 위탁하게 되므로 수탁기관의 영업이익도 어느정도 보장해주는 결과가 된다.

그러나 이러한 체납세의 경우 업무의 경감효과도 있지만 일부는 자치단체 공무원이 징수하고, 나머지는 민간에서 담당하게 되므로 체납관련업무가 이중으로 나뉘게 되고, 체납업무가 시작되는 시점이 3회이상 체납되는 때이므로, 처음 체납되었을 시점에서 많은 시간이 흐른 다음이라는 점에서 신속한 조세채권의 확보는 어려울 수 있다.

#### 라. 公賣代行하고 있는 滯納稅

공매대행하고 있는 체납세는 체납세액이 100만원 이상일 경우 민간에 위탁하게 되기 때문에, 수탁기관의 이윤을 보장할 수 있다는 장점이 있고, 이 금액 이상만 되면 체납발생 즉시 민간기업에서 징수활동을 시작할 수 있다는 점에서 조세채권의 확보가 신속하게 이루어 질 수 있다.

그러나 100만원 이상의 체납이 발생했을 때에는 2차 독촉여부에 관계없이 민간기업이 징수활동을 개시하게 되므로 지역주민의 불만을 야기시킬 수

있으며, 우리의 지방세 체납액이 단일건수로 100만원 이상이 되는 경우가 많지 않다는 점에서 세무부서의 업무경감효과도 크지 않을 것으로 보인다.

#### 마. 行方不明이 原因인 滯納稅와 缺損處分對象의 滯納稅

체납원인별 분석후, 지방자치단체 공무원이 징수할 수 없는 경우(행방불명)에만 위탁하는 것과, 결손처분대상의 경우에만 위탁하는 것은, 체납세중 현행의 방법으로는 실질적으로 징수가 곤란하거나 징수할 수 없는 경우로, 민간기업의 전문성이 가장 강하게 요구되는 부분이며, 주민의 불만도 최소화할 수 있는 장점이 있다.

그러나 징수가 곤란한 것을 위탁하기 때문에 수탁기관의 경영수익적 측면에서 문제가 있을 수 있으며, 이전의 업무는 자치단체에서 모두 처리하고 난 후에 위탁한다는 점에서 지방세무부서의 업무경감에 도움을 주지 못하며, 뿐만아니라 조세채권을 신속하게 확보할 수 없는 등의 문제가 있다.

#### 바. 原因分析 後 徵收가 可能한 모든 滯納稅

체납원인의 분석후 징수가 가능한 모든 체납세를 민간에 위탁하는 경우는, 사실상 징수가 불가능한 부분을 제외하므로서 수탁기관의 징수활동을 용이하게 하며, 원인 분석후 즉시 체납세의 징수를 시작할 수 있어 신속한 조세채권의 확보가 가능하다. 또 실질적으로 징수가 가능한 업무를 모두 위탁할 수 있기 때문에 업무의 절감효과가 크게 나타날 수 있다.

그러나 체납원인의 분류는 분류자에 따라 다르게 나타날 수 있고, 일단 체납이 발생하게 되면 체납세의 징수를 시작하게 되어 주민의 불만을 야기할 수 있으며 또 체납액에 관계없이 모든 체납세를 위탁하게 되어 수탁기관이 정상이윤을 확보하는 것이 곤란할 수 있다.

#### 4. 綜合的 評價

지금까지의 논의결과 민간에 위탁이 가능한 체납세의 유형은 여러 대안 중 가장 문제의 소지가 적은 2차 독촉후의 모든 체납세라고 할 수 있다. 그러나 이러한 체납세의 경우도 수탁기관의 영업수익을 보장하기 힘들다는 문제는 여전히 남게 된다.

<표 4-5> 체납세의 유형별 비교결과

체 납 유 형	납세자의 권익보호	체납업무의 효율성	업무 절감	영업수의 보장
독촉 및 최고후의 모든 체납세	×	◎	◎	×
2차 독촉후의 체납세	○	◎	◎	×
강제징수방법이 통원되고 있는 체납세	○	×	○	○
공매대행하고 있는 체납세	×	◎	○	◎
행방불명	◎	×	×	×
징수가 가능한 체납세	×	◎	◎	×
결손처분 대상	◎	×	×	×

◎: 아주강함, ○: 약함, ×: 아주 약함.

실제로 현행 지방세의 건당 체납액은 세목별로 차이가 있기는 하지만 전체적으로 볼 때 9만원 정도로 나타나고 있다. 그러므로 2차 독촉후의 모든 체납세액을 위탁할 경우, 일부 체납세는 징수비용이 징수액 및 수수료를 초과할 수 있도 있어 수탁기관의 영업이익을 보장하기 힘들 수 있으며, 또 이익을 추구하는 민간기업에서 이러한 체납세는 징수하지 않게 된다.

그러므로 수탁기관의 영업이익을 보장하기 위해서는 일정금액 이상의 체납세만을 수탁해야 하는데, 이렇게 할 경우 일부의 체납세는 세무부서에서

징수하고 일부는 민간기업이 징수하게 되어 체납업무의 처리가 이원화되어 복잡해질 수 있다. 그러나 쓰레기의 처리와 같이 현행의 일부 지방행정서비스의 경우도 직영과 위탁 및 대행이 함께 이루어지는 사례가 있으며, 또 직영과 민영이 같이 이루어지면 서비스의 비교도 가능하다는 점에서는 장점도 있다.

이 경우 민간기업에서 징수하는 체납세액은 현재 강제징수방법이 동원되고 있는 수준인 주민 1인당 10만원 이상, 기업당 100만원 이상 정도가 무리가 없을 것으로 예상된다.

그러므로 2차 독촉 후에도 납입하지 않은 체납세중, 주민 1인당 10만원 이상, 기업당 100만원 이상 되는 체납세를 민간위탁기관으로 하여금 징수하게 하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

<표 4-6> 체납세의 건당 체납액(1995)

(단위: 백만원, 건, 만원)

세목별	제납건수 (A)	제납액 (B)	전당 제납액 (B/A)
총 계	16,238,249	1,424,992	8.8
취득세	485,440	396,926	81.8
등록세	52,347	49,747	95.0
면허세	3,117,272	53,158	1.7
공동시설세	684,771	17,890	2.6
지역개발세	12,529	746	6.0
주민세	3,527,839	370,911	10.5
재산세	856,112	38,254	4.5
자동차세	4,320,144	323,909	7.5
농지세	1,841	169	9.2
도축세	6	45	750
종합토지세	1,736,752	115,240	6.6
도시계획세	1,416,899	50,467	3.6
사업소세	26,296	7,540	28.7

자료: 내무부, 지방세정연감, 1996.

## 第4節 受託機關의 選定

### 1. 受託機關의 選定時 考慮事項

체납세 징수를 담당할 수탁기관은 강제징수에 따른 주민의 불만이나 민원을 즉시 시정할 수 있어야 하며, 자치단체의 체납관련 새로운 정책을 신속하게 반영할 수 있어야 한다. 또 민간부문에서 징수하는데 대하여 주민에



계 설득력을 갖을 수 있는 기관이어야 하고, 중도에 포기하지 않기 위해서는 공신력이 있어야 한다. 이외에도 지방체납세를 징수하므로 지방세에 대한 전문성이 있어야 하며, 지역실정에 적합한 조직이어야 할 것이다.

이와 관련하여 행정서비스를 민간위탁할 때의 기준을 살펴보면, 일반적으로 행정서비스의 민간위탁시 고려해야 할 사항 또는 선정기준에 대하여 현행 법규에서도 명문화하고 있으며(행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제 12조), 또 총무처에서도 이와 관련하여 수탁기관의 선정원칙을 제시하고 있다<sup>44)</sup>.

먼저 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정에서는 ① 인력과 기구, ② 책임능력과 공신력, ③ 지역간 균형분포 등을 민간위탁대상기관의 선정 기준으로 제시하고 있다.

한편 총무처에서 민간위탁 확대를 위하여 정한 수탁기관의 선정원칙은 다음과 같다.

- ① 민간위탁을 위하여 새로운 기관이나 단체를 신설하지 않도록 하며, 가급적 업무의 연관성을 고려하여 기존의 산하단체를 최대한 활용하도록 한다.
- ② 책임성이 문제되는 전문적이고 기술적인 사무는 공공단체에 한하여 민간위탁을 하도록 한다.
- ③ 청소수거 등 단순반복적이고 재량의 여지가 없는 집행사무는 사법인에 게도 위탁할 수 있다.
- ④ 관세사, 공인회계사, 세무사, 건축사 등 국가가 인정하는 자격을 소지한 사람을 최대한 활용하도록 한다.

이러한 수탁기관의 선정기준중 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정에

---

44) 총무처, 행정사무의 민간위탁 검토기준, 1981. 10, 성업공사, 전계서, p. B2에서 재인용.

서 제시하고 있는 인력과 기구에 대한 고려는, 현재 민간위탁을 실시중인 행정서비스의 수탁기관이 여러단체 있을 때, 이러한 단체중 어느단체가 수탁업무를 수행하기에 충분한 인력과 기구를 갖추고 있는지와 관련된 문제이다. 그러나 체납지방세의 징수업무는 아직 실시하고 있지 않고 있고, 이러한 업무를 수행하고 있는 단체도 일부에 지나지 않기 때문에, 현시점에서 이러한 기준은 고려대상에서 제외될 필요가 있다.

또 지역간 균형분포에 대한 기준도 현재 설치되어 있는 기관들중 선택과 관련된 기준이라는 점에서 고려대상이 아니라고 할 수 있다. 다만 지역간 균형분포의 개념을 현재 지역적으로 고르게 분포되어 있는지의 여부에서, 앞으로 설립될 조직을 지역적으로 고르게 분포되게끔 설계 할 때에는 이 기준이 적용될 수 있지만, 자유시장경제체제에서 민간기업은 이윤을 추구하고, 이윤이 발생하는 지역에 상대적으로 많은 기업이 나타나는 것은 자연스러운 현상이기 때문에, 이를 인위적으로 조정할 필요는 없을 것으로 생각된다.

한편 총무처의 선정원칙중 체납세의 징수와 관련된 원칙은 ① 민간위탁을 위하여 새로운 기관이나 단체를 신설하지 않도록 하며, 가급적 업무의 연관성을 고려하여 기존의 산하단체를 최대한 활용하도록 한다는 원칙 ② 책임성이 문제되는 전문적이고 기술적인 사무는 공공단체에 한하여 민간위탁을 하도록 한다는 원칙 등 두가지에 한정된다.

결과적으로 이러한 두가지의 기준 및 원칙중 체납세의 민간위탁과 관계하여 고려할 수 있는 기준으로는 첫째 수탁기관은 책임능력과 공신력이 있어야 하며, 둘째 가능한 현재 설립되어 있는 법인을 활용해야 하는 것으로 압축된다. 이러한 기준에 입각하여 수탁기관을 선정할 경우 민간부문에서 체납세를 징수하는데 대하여 주민에게도 설득력을 갖을 수 있다. 또 중도에

포기함으로써 인해 발생할 수 있는 행정업무의 공백도 줄일 수 있을 것으로 생각된다.

이외에 지방체납세징수를 위한 수탁기관은 지방세라는 특성이 있으므로, 주민의 권익보호 측면에서 강제징수에 따른 주민의 불만이나 민원을 즉시 시정할 수 있어야 하며, 자치단체의 체납관련 새로운 정책을 신속하게 반영할 수 있어야 하는데, 이를 위해선 자치단체가 사후통제를 용이하게 할 수 있어야 할 것이다.

따라서 지방체납세의 수탁기관을 선정할 때 고려해야 하는 사항으로는 책임능력과 공신력이 있어야 하며, 사후통제가 용이하여야 하고, 이들 기관은 가급적 현재 설치되어 있는 법인이어야 한다는 것이다.

#### 가. 責任能力 과 公信力 이 있는 機關

책임능력과 공신력이란 수탁기관을 선정할 때 주민의 권리보호와 신뢰성을 확보하고, 민간위탁으로 인한 행정업무 중단사태 그리고 무리한 강제성의 동원으로 인한 주민의 불만 발생 등을 사전에 억제하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다. 또 체납세의 징수를 민간부문에 위탁하는데 대한 정당성 및 설득력을 갖기 위함이다.

이러한 책임능력과 공신력이란 무형적인 수탁능력이므로 이를 객관적으로 평가하기 어려울 수 있다. 다만 총무처에서 민간위탁의 선정기준으로 명시한 “책임성이 문제되는 전문적이고 기술적인 사무는 공공단체에 한하여 민간위탁을 하도록 한다”는 원칙과 관련하여 볼 때, 지방체납세의 징수도 공공단체에 위탁하는 것이 책임능력과 공신력을 확보할 수 있는 것으로 간주할 수 있다.

## 나. 事後統制가 容易한 機關

행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정에서는 수탁기관에 대한 지휘·감독, 사무편람의 작성 및 비치, 이의신청 방법, 업무처리상황에 대한 감사 등에 관한 규정을 둠으로서 민간위탁사무에 대한 법률적 사전적 통제장치를 구비하고 있다.

이렇게 수탁기관에 대하여 사전적·사후적 감독권을 갖고 있는 이유는 강제징수에 따른 주민의 불만이나 민원을 즉시 시정하고, 자치단체의 체납관련 새로운 정책을 신속하게 반영할 수 있게 하기 위해서인 바, 실제로 동법 제 11조 제 3항에서도 “행정기관이 민간위탁을 한 때에는 수탁사무의 처리에 필요한 사무처리지침을 시달하고 수탁사무의 처리에 필요한 적절한 조치를 하도록” 규정하고 있어 수탁기관의 업무처리에 행정기관의 의도를 반영시킬 수 있는 근거를 마련하고 있다.

이러한 수탁기관에 대한 사후통제는 ① 사무처리에 대한 직접적인 지휘·감독 ② 처리상황에 대한 감사 ③ 위탁된 권한의 회수 등으로 구분할 수 있으며, 이러한 통제수단은 법규의 규정에 의해 또는 위탁시에 이루어지는 계약에 의해 충분히 조절될 수 있는 것으로 생각된다.

실제적으로 어떤 기관을 수탁기관으로 선정하였을 때 보다 사후통제가 용이할 것인지에 대한 기준은 인사권, 재정권, 감독권 등을 기준으로 판단하여야 하나, 이러한 사항은 현행 법규에 명시된 내용에 따라야 하므로, 여기에서는 본점의 위치 및 주업무가 체납지방세 징수에 있느냐의 여부 등 두가지로 판단하고자 한다.

본점의 위치가 판단 기준인 이유는, 만일 본점이 당해 지역에 위치할 수 있다면 지역실정을 보다 감안할 수 있고, 또 이는 주민의 불평 및 민원을 보다 용이하게 수용할 수 있다는 가정에서 선택되었다.

한편 주업무가 지방세의 징수에 있느냐의 여부를 판단 기준으로 선택한 이유는, 주업무가 체납지방세의 징수일 경우 체납세의 징수에 전문성을 갖을 수 있을 뿐만 아니라 자치단체의 의견이나 정책을 수용하기 용이할 수 있기 때문이다.

#### 다. 現在 設置되어 있는 法人

민간위탁기관을 선정하는데 현재 설치되어 있는 법인의 활용 필요성을 원칙으로 정한 이유는, 해당 부서에서 민간위탁을 기화로 필요 이상의 예산을 사용하거나 편법적인 인사행정이 발생하는 현상을 줄이기 위함이다. 다만 이 경우 해당 부서의 업무와 관련되어 산하단체가 있고, 이 산하단체와 민간위탁을 하고자 하는 업무간에는 업무의 연관성이 있어야 한다.

그러나 지방세의 부과 및 징수와 관련해서는 산하단체가 없기 때문에, 이러한 기준이 성립이 되지는 않지만 현재 이와 유사한 기능을 수행하고 있는 조직이 있으므로 이 조직의 활용시 새로운 조직의 설치에 따른 비용을 절감할 수 있다는 취지에서 택한 일종의 선택사항이라고 할 수 있다. 이와 관련해 총무처에서도 원칙에 ‘가급적’ 활용해야 한다고 명시하고 있는 것으로 보여진다.

## 2. 受託可能機關의 種類

### 가. 受託機關의 範圍

체납지방세의 징수를 민간에 위탁하기 위해서는 먼저 “민간”의 범위를 설정할 필요가 있다.

행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제2조 제3항에서는 민간위탁을 “법률에 규정된 행정기관의 사무중의 일부를 공공기관이 아닌 법인 단체 또

는 개인에게 맡겨 그의 명 의와 책임하에 행사토록 하는 것'이라고 정의하고 있다. 또 지방자치법 제 95조 제 3항에서 '지방자치단체의 장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 사무중 조사·검사·검정·관리업 무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다'고 규정하고 있다.

따라서 이러한 규정을 중심으로 했을 때, 행정권한의 위임 및 위탁에 관 한 규정에서는 '공공기관이 아닌 법인·단체 또는 개인'을 민간으로 보고 있기 때문에 공공기관이 아니면 민간의 범위에 포함되는 것으로 볼 수 있 다.

그런데 지방자치법에서는 민간의 범위를 '법인·단체 또는 그 기관이나 개 인'으로 규정하고 있어, 지방자치단체가 아니면 공법인도 민간의 범위에 포 함된다고 할 수 있다.

그러므로 행정서비스를 수탁할 수 있는 민간기관에는 정부재투자기관, 제 3섹터, 지방자치단체조합 등도 포함되는 것으로 볼 수 있다.

다만 지방자치단체 조합의 경우는 특별지방자치단체로 간주하여 수탁기 관범위에는 제외되는 것으로 볼 수도 있지만, 이 기관이 지방자치단체의 자 치사무를 공동으로 처리하는 기능을 수행하고 있고 체납업무도 조합의 사무 에 포함될 수 있기 때문에, 여기에서는 수탁기관의 범위에 지방자치단체의 조합도 함께 고려대상에 포함하고자 한다.

#### 나. 受託機關의 類型

지방채납세의 징수업무를 수탁할 대상업체의 선정방법은 현재 이와 유사 한 업무를 대행하고 있는 업체중 선정하는 방법과 순수민간업체중 공개경쟁 을 통해 선정하는 방법 그리고 새로운 업체를 설립하여 대상업무를 위탁하

는 방법이 있을 수 있다.

한편 새로운 업체를 설립하는 방법에는 민간합동출자 형태인 제3섹터에 의한 방법, 지방자치단체의 조합을 구성하여 권한위탁하는 방법 등이 있다.

#### 1) 現行 代行機關

현재 지방체납세의 징수와 관련하여 업무를 대행하고 있는 기관은 한국산업은행법 제 53조의 3에 의해 설립된 성업공사가 대표적인 기관이라고 할 수 있다. 이 기관은 특별법에 의하여 설립된 비영리 특수공법인이며, 재정경제원장관의 직접적인 감독을 받고 있고, 자본금은 정부투자기관인 한국산업은행이 전액 출자하였기 때문에 정부재투자기관에 해당한다.

성업공사는 1962년에 설립되어 정부의 금융정책을 간접적으로 지원하는 역할을 수행하다가, 1983년에는 국세징수법이 개정되어 국세 압류재산의 공매업무를 대행하게 되었고, 1987년부터는 국세체납처분과 유사한 징수절차를 가진 지방세등 각종 공과금의 체납압류재산에 대한 공매까지 담당하고 있다.

현재 체납업무를 대행하고 있는 성업공사의 경우도 압류, 매각, 배분 등 모든 체납처분절차를 담당하고 있는 것은 아니며, 단지 체납처분중의 일부인 압류재산의 공매만을 대행하고 있는 기관으로, 체납세의 징수를 담당하기 위해서는 별도의 기구와 인력의 보장은 물론 근거법을 개정하여야만 한다.

그러나 성업공사를 체납세의 징수를 위한 대행기관으로 선정하게 될 경우, 현재 권력작용인 체납처분중의 일부를 담당하고 있고, 업무의 확대만으로도 나머지 체납처분업무를 담당할 수 있다는 장점이 있기 때문에 체납세의 민간위탁이 용이하다. 또 정부재투자기관으로서 재정경제원 장관의 감독

을 받고 있다는 점에서 공신력과 책임능력을 보유하고 있다고 할 수 있으며, 그동안의 업무수행에 따른 전문적인 지식과 경험을 축적하고 있다는 장점이 있다.

### 2) 제3섹터

제3섹터란 개념상 다소 차이가 있기는 하지만 일반적으로 지방자치단체와 민간이 공동으로 출자하고 경영하는 기업의 형태를 의미한다<sup>45)</sup>, 이는 자본집약적인 행정기능중 사업적 성격이 강한 부분이나 안정적인 수익이 보장되는 사업에 민관이 공동출자하여 공공부분에 능률향상과 자원배분의 적정화를 기대하고자 하는 발상에서 비롯되었다.

그러므로 체납세의 징수업무를 제3섹터에 의해 설립된 기관에 위탁할 경우, 출자형태에 따라 달라질 수는 있지만, 설립을 원하는 자치단체에서 당해 지역에 설치가 가능하며 자치단체에서도 일부의 영역에서는 직접적 관여가 가능하기 때문에 실정에 적합한 조세행정을 추구할 수 있고, 자치단체의 체납관련 새로운 정책을 신속하게 반영할 수 있을 것으로 기대된다. 동일한 이유에서 주민의 불만이나 민원을 신속하게 시정할 수 있다는 장점도 있다.

### 3) 地方自治團體組合

지방자치단체조합이란 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리하기 위하여 규약을 통해 설립하는 공법인을 의미한다. 따라서 지방자치단체조합은 이의 설립과 관련된 각 지방자치단체와는 별개의 법인격을 갖고 있으며, 규약에 정한 공동사무를 처리하기 위하여 필요한 범위내에서는 지방자치단체와 똑같이 권리 및 의무의 주체가 될 수 있다.

---

45) 오희환, 제3섹터의 활성화 방안, 한국지방행정연구원, 1992, pp. 6-7.



이러한 조합의 설립은 각 자치단체가 자기책임하에 결정할 사항이므로 자유 내지는 임의 설립이 원칙이며, 처리할 수 있는 사무의 유형은 지방자치단체사무이면 자치사무 및 위임사무를 불문하고 모두 해당된다는 점에서, 체납세의 징수와 같은 자치사무일 경우는 지방자치단체조합의 처리대상사무라고 할 수 있다.

이러한 지방자치단체조합이 지방체납세의 징수를 담당하게 될 경우, 당해 지방자치단체가 설립한 공법인 이라는 점 때문에 주민에게 설득력을 갖을 수 있고, 수개의 자치단체가 조합원으로 구성되어 있어 설립시의 자본 투자액을 분담할 수 있다. 또 같은 이유에서 경영수지 악화 등에 따른 위험도 분산시킬 수 있고, 업무영역이 넓기 때문에 이윤확보의 측면에서 다소 유리한 장점이 있다.

#### 4) 純粹民間企業

순수민간기업에 지방체납세의 징수업무를 위탁할 경우, 사법인이라는 점에서 총무처에서 명시한 “책임성이 문제되는 전문적이고 기술적인 사무는 공공단체에 한하여 민간위탁을 하도록 한다”는 원칙에 위배되고, 이윤에 집착하여 일정액 이하의 체납세는 징수하지 않고, 또 무리한 강제동원을 사용할 개연성이 있으며, 다른 기관에 비해 상대적으로 사후통제가 어려울 수 있는 등의 단점이 나타날 수 있다.

그러나 민간기업에 공개경쟁을 통해 체납세의 징수업무를 위탁할 경우, 어느 특정기관에 독점적 지위를 부여하지 않는다는 점에서 경쟁력을 확보하는데 유리하며, 민간의 기술과 전문성을 이용할 수 있다는 점에서 행정권한의 위임 및 위탁규정에 명시된 민간위탁의 정의인 “법률에 규정된 행정기관의 사무중의 일부를 공공기관이 아닌 법인, 단체 또는 개인에게 맡겨 그

의 명목과 책임하에 행사"한다는 법정신에 가장 적합한 형태라고 할 수 있다. 또 수탁기관의 선정시 별도의 비용이 소요되지 않는다는 장점이 있다.

### 3. 受託可能 機關別 比較

체납세 징수를 담당할 수탁기관이 갖추어야할 조건은 주민과의 관계, 자치단체와의 관계, 수탁기관이 기본적으로 갖추어야할 조건 등 세가지로 구분하여 살펴볼 수 있다.

이 중 주민과의 관계에서 수탁기관이 갖추어야할 조건으로는, 강제징수에 따른 주민의 불만이나 민원을 즉시 시정할 수 있어야 하며, 또 민간부문에 서 징수하는데 대하여 주민에게 설득력을 갖을 수 있는 기관이어야한다는 점이다. 이를 위해선 책임 능력과 공신력이 있어야 한다.

자치단체와의 관계에서 수탁기관이 갖추어야할 조건으로는, 자치단체의 체납관련 새로운 정책을 신속하게 반영할 수 있어야 하고, 사후통제를 용이하게 할 수 있어야 한다.

수탁기관이 기본적으로 갖추어야할 조건으로는, 지방체납세를 징수하므로 지방세에 대한 전문성이 있어야 하며, 지역실정에 적합한 조직이어야 한다는 것이다. 이를 위해선 본점의 위치가 체납세를 징수하는 지역에 소재하고, 주업무는 체납지방세 징수일 필요가 있다. 또 이들 기관은 가급적 현재 설치되어 있는 법인이어야 한다.

한편 체납지방세의 업무를 수행할 대상기관의 종류는, 현재 이와 유사한 업무를 대행하고 있는 기관, 순수민간업체, 민간합동출자 형태인 제3섹터, 그리고 지방자치단체의 조합 등이 있을 수 있다.

#### 가. 現行 代行機關

현재 체납관련업무를 수행하고 있는 기관을 위탁기관으로 선정할 경우, 체납처분업무를 담당하고 있기 때문에 그동안의 업무수행에 따른 전문적인 지식과 경험을 축적하고 있고, 또 정부재투자기관으로서 재정경제원 장관의 감독을 받고 있다는 점에서 공신력과 책임능력을 보유하고 있다고 할 수 있다. 이러한 점은 체납세의 민간위탁과정이 용이하게 이루어질 수 있는 장점으로 작용할 수 있다.

그러나 지방세와 직접적으로 관련이 있지 않은 부서의 감독하에 있다는 점에서 지방자치단체가 사후통제를 하는데 어려울 수 있으며, 본점의 소재지와 업무의 수행장소가 다를 수 있고, 지방체납세의 징수업무가 주업무가 아니라는 단점이 있다.

#### 나. 제3섹터

체납세의 징수업무를 제3섹터에 의해 설립된 기관에 위탁할 경우, 그 지역의 자치단체가 설립주체라는 점 때문에 책임능력과 공신력이 강하게 작용하고, 주민에게도 설득력이 있을 수 있다. 또 자치단체의 체납관련 새로운 정책을 신속하게 반영할 수 있을 것으로 기대된다.

이외에 제3섹터로 설립되는 기관은 당해지역에 설치가 가능하며, 체납세의 징수업무를 주업무로 설치할 수 있으며, 민간부문의 기술과 자본을 이용할 수 있다는 점에서 민간위탁 본래위 취지에도 적합한 형태라고 할 수 있다. 다만 새로이 기관을 설립해야 하기 때문에 많은 예산이 소요되는 문제가 있다.

#### 다. 地方自治團體組合

지방자치단체조합이 지방체납세의 징수를 담당하게 될 경우, 지방자치

단체가 공동으로 설립한 공법인 이라는 점 때문에 주민에게 설득력을 갖을 수 있다. 설립규약에 체납세징수를 주업무로 설정할 수 있으며, 뿐만아니라 수개의 자치단체가 조합원으로 구성되어 있어 설립시의 자본투자액을 분담할 수 있다는 측면에서 장점이 있다.

그러나 체납관련 정책의 시행시에는 어느 한 자치단체의 특정 정책을 반영하기 곤란하며, 영업활동 지역과 본점의 소재지가 다를 수 있기 때문에 지역의 실정을 반영하기 어려울 수 있다.

#### 라. 純粹民間企業

순수민간기업에 지방체납세의 징수업무를 위탁할 경우, 수탁기관의 설립에 비용이 소요되지 않으며, 어느 특정기관에 독점적 지위를 부여하지 않는다는 점에서 경쟁력을 확보하는데 유리하다. 뿐만아니라 민간의 기술과 전문성을 이용할 수 있다는 점에서 장점이 있다.

다만 지나친 이윤추구를 위해 일정액 이상의 체납세만 징수하고, 무리한 강제동원을 사용할 개연성이 나타날 수 있으며, 상대적으로 사후통제가 어려울 수 있는 등의 단점이 있다.

### 4. 綜合的 評價

체납지방세를 위탁할 기관을 책임능력, 사후통제 등 몇가지 관점에서 고려해본 결과, 지방자치단체와 공동으로 출자하고 경영하는 제3섹터가 가장 바람직한 것으로 나타났다. 다만 제3섹터에 의할 경우 설립비용이 소요되기 때문에 체납세를 징수하므로 인한 편익이 설립비용을 상회해야 한다는 기본적인 전제는 남게 된다.

<표 4-7> 위탁기관의 유형별 비교결과

제납유형	책임능력과 공신력	사 후 통 제	당해지역에 본점의 소재 여부	제납세징수가 주업무일 가능성	설치비용
현행 기관	◎	×	×	×	무
제3섹터	◎	◎	◎	◎	유
지방자치단체조합	◎	○	○	◎	유
순수민간기업	○	×	○	○	무

◎: 아주강함, ○: 약함, ×: 아주 약함.

그러므로 단기적으로는 현재 이와 유사한 업무를 수행하고 있는 공법인에 체납세의 징수를 위탁하되, 독점적 지위를 부여하지 않음으로서 장기적으로 제3섹터로 전환할 수 있는 여지를 남겨두는 것이 바람직 할 것으로 생각된다.

현재 이와 유사한 대행업체를 선정하는 이유는 위탁기관의 설립에 필요한 비용이 소요되지 않고, 초기에는 어느 기관도 체납세의 징수에 필요한 전문적 지식 및 경험이 없는데 반해 현재 이와 유사한 업무를 수행하고 있는 기관에서는 이러한 필요조건을 어느정도 갖추고 있기 때문이다.

한편 독점적 지위권을 부여하지 않는 이유는 지방체납세의 징수업무를 민간기업에 위탁함으로써 이윤이 생긴다면 다른 기업의 출현을 기대할 수 있게 되어, 장기적으로는 경쟁체제의 유지가 가능하고 이로 인해 납세자의 권리보호, 정책결정사항의 신속한 집행 등 체납징수와 관련된 문제의 해결이 용이할 수 있을 것으로 기대할 수 있기 때문이다.

다만 제3섹터에서 체납세의 징수를 맡을 경우, 상대적으로 주민에게 주는 위화감은 적으나, 체납지방세의 징수만을 위한 업체의 자생력에 한계가 있을 수 있다. 이러한 문제의 대안으로 광역자치단체별 체납세 징수를 위한

업체의 설립을 고려해 볼 수 있다. 이러한 대안이 설득력을 갖을 수 있는 이유는 체납지방세의 특성상 광역자치단체를 대상으로 해야 하는 업무가 많기 때문이다.

## 第5節 民間委託時의 先決課題

### 1. 民間委託時의 豫想問題

체납지방세를 민간위탁할 때 위탁대상업무, 체납세의 종류, 수탁기관의 선정 등의 과정에서, 납세자의 권리보호, 업무의 효율성, 수탁기관의 영업이익 보장 등 사전에 필요한 사항을 고려하여 선정한다고 하더라도 실제 업무 수행과정에서는 또 다른 문제가 발생할 수 있다.

그러므로 이러한 문제에 대해서는 행정기관의 철저한 감시와 감독이 필요하지만, 직접 시행전에 예상할 수 있는 문제에 대해서는 제도적으로 이를 완화할 수 있는 장치가 구비되어질 필요가 있다. 이러한 관점에서 현재 민간위탁이 실시중인 다른 행정서비스의 문제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째 위탁업무중에는 업무처리경비로 보조금을 지급해 주는 사례가 있는데, 이는 경비지출의 이중구조에서 오는 낭비를 초래하게 되고, 국민이 낸 세금으로 사기업의 이윤을 보장해 주는 결과가 된다. 또 이러한 업무를 맡은 수탁기관은 일정한 수익이 보장되어 있으므로 업무의 개발 및 발전을 위해 노력을 하지 않게 된다<sup>46)</sup>.

둘째 수탁기관의 대부분이 협회, 조합, 공단, 공사 등 공공적 성격을 띠고

---

46) 최윤섭, 행정사무의 민간위탁 확대방안, 내무부지방행정연수원 연구논문집, 1993, pp. 451-452.

있는 준행정기관이기 때문에<sup>47)</sup> 경쟁에 바탕을 두고 있는 시장기능의 장점을 살리지 못하고 있다.

셋째 이윤에 집착하여 서비스 수준이 저하될 수 있다. 일예로 쓰레기 수거 서비스의 경우, 수거가 용이한 지역의 쓰레기는 수거빈도가 높지만 힘들고 인력이 많이 소요되는 지역의 경우는 방치하는 사례가 있다.

다섯째 일반적으로 수탁기관은 정부부문에 비해 공익정신과 책임감이 부족하고, 공적 업무의 처리를 특권으로 생각하여 부조리의 발생 가능성이 있다.

여섯째 주민의 사적 비밀이 폭로될 수 있고, 주민이 권리침해를 받은 경우 구제절차가 복잡하고 모호해 진다.

일곱째 계약체결 당시에는 낮은 가격으로 공급가격을 정하지만 점차적으로 비용을 증가시켜가며<sup>48)</sup>, 경쟁의 부재 및 지도·감독 등에 대한 비용발생 등으로 서비스의 공급가격이 상승하게 된다<sup>49)</sup>.

이러한 다른 행정서비스의 민간위탁시에 발생하고 있는 문제점들은 모든 민간위탁사무에 일반적으로 나타나는 현상이라고는 할 수 없으며, 업무의 성격, 수탁기관과의 계약, 지도·감독의 방법에 따라 달라질 수 있다. 그러므로 이러한 문제점중 지방체납세의 징수를 민간위탁할 경우에도 발생할 가능성이 있는 것을 납세자와의 관계, 수탁기관과의 관계, 그리고 세무부서와의 관계 등으로 구분하면 다음과 같다.

첫째 납세자와의 관계에서, 재산추적 등이 제3자에게 알려지므로 사적 침

---

47) 민간위탁사무의 수탁기간에 대해서는 <표2-2> 각 부처별 민간위탁사무 참조.

48) 황윤원, 감축관리를 위한 민간화 기법의 연구, 한국행정학보, 제 25권 제 1호 1991, p. 7.

49) 박경원, 민간부문과의 계약을 통한 도시서비스 공급방안에 관한 연구, 한국행정학보, 제 23권 제 2호, 1989, pp. 788-789.

해의 요인이 되며, 또 체납자료를 민간에서 악용할 수 있다<sup>50)</sup>. 다시말해 체납액을 징수하는 과정에서 재산 및 주소를 추적하게 되며, 이 과정에서 납세자의 사적 비밀 및 권리 침해 현상이 발생할 수 있다.

둘째 수탁기관과의 관계에서, 체납세를 징수할 때 비교적 징수가 용이하고 건당 액수가 큰 체납세 만을 징수하는 경향이 나타나 서비스의 수준이 저하될 수 있다. 또 체납세의 징수과정에서 납세자와 결탁하여 부조리의 발생 가능성이 있다.

셋째 세무부서와의 관계에서, 체납세의 징수를 민간에 위탁하므로 인해 세무담당공무원의 징세노력을 저하시킬 수 있다. 다시말해 일정액 이상을 위탁처리할 경우, 세무부서에서는 상대적으로 작은 액수의 체납액에 치중하게 되는데, 이러한 체납세의 경우는 체납해소노력에 비해 가시적인 효과는 작게 나타나게 된다. 그러므로 세무부서에서는 민간위탁 이전보다 체납세의 징수에 소홀하게 될 가능성이 있다.

이렇게 지방체납세를 민간위탁할 때 나타날 수 있는 예상문제점에 대해서는 사전에 예방할 수 있는 제도적 장치를 강구할 필요가 있다. 그러므로 여기에서는 먼저 현행 법규정상 이러한 문제의 예방조치와 관련된 내용을 살펴보고 난 다음에 그 대안을 강구하고자 한다.

## 2. 關聯法規 內容

### 가. 受託機關의 指揮監督 內容

민간위탁의 경우 행정기관이 아닌 법인 단체 또는 그 기관이나 개인 등 민간부분에 위탁하는 것이기 때문에 공공부분에 대한 업무이양보다 좀더 세

---

50) 이영희, 전계보고서, p. 158.



부적인 통제장치를 구비하고 있다.

다시말해 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정에서는 수탁기관에 대한 지휘감독, 사무편람의 작성 및 비치, 업무처리상황에 대한 감사 등에 관하여 명시하므로써, 다음과 같은 민간위탁사무에 대한 법률적 사전적 통제장치를 구비하고 있다.

먼저 사전적 통제수단으로서 행정기관이 수탁사무의 처리에 필요한 적절한 조치를 하도록 하였는데(제 11조 제 3항) 이는 수탁기관의 업무처리에 행정기관의 의도를 반영시키는 강력한 수단이 될 수 있다.

둘째 민간위탁시 사무처리의 지연, 불필요한 서류의 요구, 처리기준의 불공정, 수수료의 부당징수 등 문제점을 종합적으로 검토하여, 이를 방지할 보완조치의 강구를 요구하게 함으로서(제 12조 제 2항), 행정권한의 주체가 변경됨에 따라 발생할 수 있는 부작용을 방지하도록 하고 있다.

셋째 민간위탁기관은 수탁사무의 종류별로 처리부서, 처리기간, 처리과정, 처리기준, 구비서류, 서식과 수수료 등을 구분하여 명시한 사무편람을 작성·비치하도록 하고, 이러한 사무편람을 작성한 때에는 위탁기관의 승인을 얻도록 하고 있는데(제 14조), 사무편람의 작성, 승인 비치 등을 의무화한 것도 사전적 통제의 실효성을 거두기 위한 보완장치에 해당한다.

넷째 위탁기관은 민간위탁사무의 처리에 대하여 수탁기관을 지휘·감독하며, 필요하다고 인정될 때에는 민간수탁기관에 대하여 위탁한 사무에 관하여 필요한 지시를 하거나 조치를 명할 수 있도록 하고 있다. 뿐만아니라 위탁기관은 수탁기관에 대하여 필요한 사항을 보고하게 할 수 있으며, 수탁사무의 처리가 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 그 처분을 취소하거나 정지시킬 수 있도록 함으로서(제 14조), 수탁기관을 직접적으로 지휘·감독, 그리고 위탁된 권한의 취소·정지 등의 통제장치를 마련하고 있다.

다섯째 위탁기관의 장은 민간위탁사무의 처리결과에 대하여 매년 1회 이상 감사를 해야하고, 감사결과 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 민간수탁기관에 대하여 적절한 시정조치 및 관계임원 및 직원의 인사조치를 요구할 수 있도록 하여(제 15조의 2), 위탁사무의 감사 및 인사상의 조치를 행사할 수 있도록 하는 사후적 통제장치도 구비되어 있다.

#### 나, 住民의 權利 侵害防止 內容

체납세의 민간위탁과 관련하여 개인의 권리가 침해되는 경우는, 재산 및 주소를 추적하는 과정에서 개인의 정보가 유출될 수 있으며, 또 체납세를 징수하는 과정에서 재량권의 남용으로 권리 침해 현상이 발생할 수 있다. 이러한 개인정보유출과 조세징수과정에서의 권리 침해에 대하여는 공공기관의 개인정보보호에 관한 법과 조세징수법에 그 방지를 위한 통제장치가 구비되어 있다.

##### 1) 租稅徵收法上의 裁量權 濫用防止 規程

###### 가) 身分證의 提示

세무공무원이 체납처분을 하기 위하여 질문, 검사 또는 수색을 하거나 재산을 압류할 때에는 소속, 직위, 성명과 생년월일 밝히고, 질문, 검사, 수색 또는 재산압류의 권한에 관한 사항 등 신분 을 표시하는 증표를 휴대하고 이를 관계자에게 제시하도록 하고 있다 (동법 제 25조 및 동 시행령 제 31조).

###### 나) 搜索 및 押留時의 防止對策

세무공무원이 수색 또는 검사를 할 때에는, 당해 수색 또는 검사

를 받은자, 그 가족, 동거인, 사무원, 기타의 종업원 중 1인 이상을 증인으로 참석시켜야 하며, 참여자가 없을 때 또는 참여에 응하지 아니한 때에는 성년자 2인 이상 또는 시군의 공무원이나 경찰관을 증인으로 참석시켜야 한다(동법 제 28조).

뿐만아니라 세무공무원이 체납자의 재산을 압류한 때에는 체납자의 주소 또는 거소와 성명, 압류에 관계되는 지방세의 과세연도, 세목, 세액과 납부기한, 압류재산의 종류, 수량, 품질과 소재지, 압류년월일, 조서작성 연월일 등을 기재한 압류조서를 작성하고 체납처분 현장참여자의 서명날인을 받아야 한다(동법 제 29조 및 동 시행령 제 35조 제 1항).

#### 다) 第 3者의 所有權 主張

현행법에서는 압류한 재산에 대하여 소유권을 주장하고 반환을 청구하고자 하는 제 3자는 매각 5일전까지 소유자로 확인할 만한 증거서류를 시장·군수에게 제출할 수 있도록 하고 있으며(동법 제 50조), 이러한 소유권의 주장 및 반환청구가 있을 때에는 그 재산에 대한 체납처분의 집행을 정지하여야 하며, 청구이유가 정당하다고 인정되는 때에는 지체없이 압류를 해제하여야 하고, 그 이유가 부적당하다고 인정되는 때에는 지체없이 그 뜻을 청구인에게 통지하도록 하고 있다(동법 제 55조 제 1항 및 2항).

#### 라) 押留禁止財産

체납자의 재산을 압류하기 위하여는 앞의 제 3장에서 이미 기술한 체납절차의 실행요건 외에도, 반듯이 압류가능한 재산에 대하여 압류를 하여야 한다. 이 경우 압류가능한 재산이란 납세자의 소유재산

이어야 하고, 압류금지재산이 아니어야 하는 바, 여기서 압류금지재산이란 절대적 압류금지재산과 조건부 압류금지재산으로 구분되며, 절대적 압류금지재산은 다음과 같이 납세자의 인간생활에 필수적인 재산으로, 이에 대하여는 압류를 절대적으로 금지하는 재산을 의미한다.(국세징수법 제 31조)

한편 조건부 압류금지재산은 체납자가 지방세 및 가산금 그리고 체납처분비에 충당할 만한 다른 재산을 제공하는 때에는 이를 압류할 수 없도록 하고 있는 재산을 의미한다(동법 제 32조 및 33조).

## 2) 個人情報 保護 規程

### 가) 個人情報의 安全確保

공공기관으로부터 개인정보의 처리를 위탁받은 자는 그 정보를 처리함에 있어서 분실, 도난, 누출, 변조 또는 훼손되지 아니하도록 필요한 조치를 강구하도록 하고 있다(공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제 9조)

### 나) 處理情報의 利用 및 提供의 制限

개인정보를 보유하고 있는 기관의 장은 보유목적 외의 목적으로 처리정보를 이용하거나 다른 기관에 제공하는 것을 금지하고 있다(동법 제 10조)

### 다) 個人情報 取扱者의 義務

공공기관으로부터 개인정보의 업무처리를 위탁받아 알게된 개인정보를 누설 또는 권한없이 처리하거나 타인의 이용에 제공하는 등 부당한 목적을 위하여 사용하는 것을 금지하고 있다.(동법 제 11조)

라) 政府投資機關 등의 指導 監督

관계 중앙행정기관의 장은 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보의 보호를 위하여 필요한 때에는 국가행정기관 및 지방자치단체외의 공공기관에 대하여 개인정보의 보호에 관하여 의견을 제시하거나 지도점검 등을 할 수 있도록 하고 있다.(동법 제 21조)

마) 處罰適用에 있어서의 公務員 擬制

개인정보의 보유기관 및 개인정보를 위탁받아 처리하는 기관의 종사자중 공무원이 아닌자에 대한 처벌적용시에는 이를 공무원으로 의제하고 있다. (동법 제25조)

### 3. 豫想問題의 改善方案

#### 가. 納稅者와의 關係

지방체납세의 징수를 민간에 위탁하기 위해서는 체납자의 주소, 재산상태 등 개인의 사적비밀에 관한 정보를 제공하거나, 수탁자가 징수와 관련된 전산정보를 필요에 따라 구득할 수 있는 장치를 마련해야만 할 것이다. 이 과정에서 개인의 비밀이 누출되고 권리가 침해될 수 있다.

그러나 이러한 문제의 예방조치는 현행법에 상세하게 규정되어 있고 또 이를 위반하였을 경우에 벌칙도 대단히 엄격하게 규정하고 있다<sup>51)</sup>. 그러므로 민간위탁시 개인의 정보유출 및 권리침해 문제는 수탁기관에 시달하는 지침으로도 가능할 것이라고 여겨진다.

51) 개인정보를 누설 또는 권한 없이 처리하거나 타인의 이용에 제공하는 등 부당한 목적으로 사용한 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다. (공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제 23조)

다만 이러한 법적 통제장치는 사후적 해결수단이며, 법을 위반한 기관에 대해서만 벌칙을 적용하고, 피해자에 대한 구제절차가 미비되어 있기 때문에 일단 주민에 대한 권리침해가 발생하게 되면 돌이킬 수 없게 된다. 뿐만 아니라 보상이 이루어 진다고 하더라도 많은 시간이 필요하다는 단점이 있으므로, 주민의 권리침해를 사전에 예방할 수 있는 조치를 강구할 필요가 있다.

그러므로 민간에 위탁하기 전에 이러한 문제의 발생을 최소화할 수 있는 제도적 장치의 마련이 강구되어야만 하는데, 이를 위해선 첫째 대외적으로 공신력있는 기관에 한해 업무를 위탁할 수 있어야 하며, 정보의 제공방법 및 내용을 위탁계약시 명백히 하고, 개인정보의 이용은 체납액의 징수에만 이용하고, 이를 위반하였을 경우 그에 대한 책임을 명백히 하여야 한다.

둘째 민원건수 및 내용에 따라 수탁기관을 제재할 수 있는 조치를 강구해야만 한다. 다시말해 민간기업활용의 성공적 요건중 하나는 서비스 수혜자인 시민들이 그들의 불만이나 건의사항을 정부에 직접 전달할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 하며<sup>52)</sup>, 이러한 전달내용이 신속히 반영될 수 있어야만 하는데, 이를 위해선 체납자가 민원을 제기했을 때, 그 내용에 따라 시정조치가 마련될 수 있어야 한다. 그러므로 재계약시 민원의 발생건수 및 내용에 따라 재계약 여부를 결정할 수 있도록 평가표를 작성하고, 평가결과의 환류를 제도화 할 수 있는 정도의 단기적인 계약형식이 필요하다.

셋째 공정한 업무수행을 법·제도적으로 보장하기 위해 수탁기관의 직원신분을 공무원에 의제할 필요가 있다. 이는 체납세의 징수업무를 공공부문에

---

52) Ruth Hoogland DeHood, Human Services Contracting: Environmental, Behavioral and Organizational Conditions, Administration and Society, 16:4, pp. 427-454, 박경호, 공공서비스생산의 민간화에 대한 평가, 한국행정학보, 25:5, p. 463에서 재인용.

서 직접 담당하다가 수탁기관에서 징수할 경우 체납자가 이들의 권한을 거부할 수도 있는데, 이 경우 체납세의 징수자에게 신분상의 보장이나 권한이 부여되지 않는다면 오히려 주민에 대한 권리침해 현상이 더 발생할 수도 있다. 따라서 체납징수자의 신분을 공무원에 의제하여 공정한 업무수행이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

체납징수자의 신분을 공무원에 의제하는 것은 현행법에도 이와 유사한 제도가 구비되어 있기 때문에 법리상 문제가 없는 것으로 생각된다<sup>53)</sup>.

#### 나. 受託機關 과의 關係

법규에 명시된 지휘·감독·감사규정은 수탁기관이 그 업무 하나 하나를 처리하는데 직접적이고도 강력한 통제수단이 되지만 만일 수탁기관이 이에 불응하거나 법령의 취지대로 움직이지 않을 경우 제재수단이 별도로 구비되어 있지 않은 문제가 있다.

따라서 법규에 규정되어 있지 않은 사항이나 제재할 수 있는 수단을 위탁계약에 명문화하는 것이 필요할 것으로 생각되며, 그중 중요한 것으로는 다음과 같은 것이 있다.

첫째 수탁기관이 이윤의 추구에 집착하여 체납액이 큰 경우에만 징수활동을 수행할 경우를 예방할 필요가 있다. 다시말해 체납세의 징수에 따른

53) 국세징수법 제 51조 ① 세무서장은---중략--- 한국산업은행법 제 53조의 3의 규정에 의하여 설립된 성업공사로 하여금 이를 대행하게 할 수 있으며, 이 경우의 공매는 세무서장이 한 것으로 본다. ④ 제 1항의 단서조항에 의하여 압류한 재산의 공매를 성업공사가 대행하는 경우에는, 세무서장은 성업공사로, 세무공무원은 성업공사의 임직원으로, 공매를 집행하는 공무원은 공매를 대행하는 성업공사직원으로, 세무서는 성업공사의 본점 또는 지점으로 본다. ⑥ 제 1항의 단서조항에 의하여 성업공사가 공매를 대행하는 경우에 성업공사의 직원은 형법 또는 법률에 의한 벌칙의 적용에 있어서 이를 세무공무원으로 본다.

수수료는 일정한데 반해 물가 및 임금의 상승에 따르는 원가가 상승할 경우, 수탁기관에서는 인건비 등 경상비의 축소에 관심을 갖게 되고, 이는 자연스럽게 수탁받은 모든 체납세의 징수에서 비교적 징수가 용이하고 건당 액수가 큰 체납세만을 징수하는 경향으로 나타나게 된다.

이러한 문제는 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정에 명시되어 있는 사무처리에 대한 지휘감독 조항으로서 어느정도 해결될 수도 있지만, 현실적으로 수탁기관에서 액수에 관계없이 모든 체납세를 징수할 수는 없다는 점도 인식할 필요는 있다.

그러므로 계약체결시 수탁기관에서 징수할 체납세를 일정 체납액 이상으로 약정할 필요가 있으며, 이때 이 금액 이하의 경우에도 일정비율은 징수할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 그리고 이러한 계약의 이행 정도에 따라 계약의 여부를 결정할 수 있도록 할 필요가 있다.

둘째 현행 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정에서 명시하고 있는 사무처리의 지연, 불필요한 서류의 요구, 처리기준의 불공정, 수수료의 부당징수 등 부작용의 유형은, 행정기관이 직접 민원사무를 처리하는 경우에도 발생하는 것이지만, 이를 민간위탁할 경우에는 그 정도가 더욱 심해질 우려가 있다.

그리고 이러한 부작용에 대한 통제여부는 민간위탁의 성과와도 직결되는 것인 만큼, 이부분에 대하여 좀더 세부적인 계약의 체결이 선행되어야 하며, 적극적인 처리지침을 시달할 필요가 있다.

#### 다. 稅務部署와의 關係

행정서비스의 민간위탁은 본질적으로 보다 양질의 서비스를 보다 저렴한 비용으로 공급하는데 목적이 있다. 그러므로 지방자치단체에서는 체납세의



징수를 민간위탁하고 있는 과정에서도 이로 인해 직접 징수하는 것보다 좋은 서비스가 제공되고 있는지 그리고 징수비용이 감소되었는지를 수시로 확인해야 할 필요가 있다. 이때 서비스에 대한 평가 기준은 징수율, 징수액, 민원의 발생건수 및 내용, 타업무로의 파급효과 등이 있을 수 있으며, 징수비용이 경우는 체납비용<sup>54)</sup>과 위탁비용<sup>55)</sup>과의 비교<sup>56)</sup>를 통해 판단할 수 있다. 이러한 직접적인 효과 외에도 징수불능으로 판명될 수 있는 체납세가 징수되었다면, 이로 인한 소득재분배 및 자원배분의 효과, 형평성, 기회균등 등 간접적인 효과도 있음을 고려해야 한다.

또 1995년을 기준으로 할 때, 지방세의 건당 평균 체납액이 9만원 정도이므로 수탁기관의 영업이익을 보장하기 위해서는 일정금액 이상의 체납세만을 위탁해야 하는데, 이렇게 할 경우 일부의 체납세는 세무부서에서 징수하고 일부는 민간기업이 징수하게 된다.

이 경우 세무부서에서는 상대적으로 작은 액수의 체납액에 치중하게 되는데, 이러한 체납세의 경우는 체납해소노력에 비해 가시적인 효과는 작게 나타나므로 세무담당공무원의 징세노력을 저하시킬 수 있다.

그러므로 직영과 위탁의 비교를 통해 징세노력이 저하되는 것을 예방할 필요가 있으며, 이때 비교기준은 체납세의 징수액 외에도 체납해소건수도 중요한 판단기준으로 선택되어야 한다.

---

54) 위탁전에 체납액의 징수를 담당하고 있던 공무원의 인건비, 체납액의 징수관련 제비용 그리고 매년 평균적으로 발생하는 체납액중 징수불능액으로 판명되는 액수 등의 합계.

55) 수탁기관에 지불되는 비용.

56) 이 경우에도 징수불능액이 있을 수 있으며, 이러한 징수불능액은 비용에 포함시켜야 되는 요소임.

## 第5章 要約 및 政策建議

### 第1節 要約

본 연구는 체납지방세의 징수업무를 효율화하고 체납세액을 해소하는 방안으로, 지방체납세의 징수를 민간에 위탁하고자 하는 목적을 두고 있으며, 본 제도가 신설제도라는 점을 고려하여 지방체납세 징수를 민간에 위탁해야 하는 필요성, 위탁대상업무의 선정방법, 도입시의 장애요인 등에 초점을 두고 있다.

이러한 목적하에 현행의 지방세 체납과 관련된 상황을 분석해 본 결과 다음과 같은 문제점이 도출되었다.

첫째 체납해소대책의 실효성 확보와 조세관련 의무이행을 확보하기 위하여 강제조치를 구비하고 있는데, 이러한 강제징수 수단중 그 범위와 절차 등이 지방세법에 규정되어 있는 것은 관허사업의 제한 뿐이며, 나머지는 다른 법령을 준용하고 있어, 지방세의 특성에 입각한 체납세의 해소방안을 강구하는데 제약요인이 되고 있다.

둘째 현재 각 자치단체에서의 활동은 이미 발생한 체납액의 축소에 초점을 맞추고 있다는 점에서 처방적 접근방법에 주로 의존하고 있는데, 이러한 방법은 이미 발생한 체납액을 감소시키는데 주력한다는 것은 원인을 방치한 채 이루어 진다는 점에서, 매년 동일한 상황이 발생할 개연성이 상존하게 되는 문제가 있다.

셋째 현행 지방자치단체의 체납액 해소대책은 징수권자와 납세의무자와의 관계에서 주로 강제징수방법에 의존하고 있는데, 이러한 강제징수방법은 효과면에서 단기적일 수 밖에 없으며, 뿐만아니라 민선자치단체장 하에서는

지속적으로 실시하는데 한계가 있을 수 있다는 단점이 있다.

넷째 시군의 지방세관련 공무원들 대부분은 타 업종에 종사하던 일반행정직 및 기능직이 많은데, 이는 지방세 부과 및 징수업무 효율성을 제고하는데 장애가 되는 요인중의 하나라고 할 수 있다

넷째 지방세 관련업무는 매년 크게 증가하는데 반해, 이를 담당하는 세무공무원의 증가속도는 이에 미치지 못하고 있다.

다섯째 지방세 관련 공무원들이 담당업무분야에 있어서도 과세자료의 평가 및 대장정리, 세액부과 및 징수, 세무조사 등 다양한 업무에 관여하고 있기 때문에, 체납세액의 효율적인 감소에 집중적인 노력을 경주하기 어려운 상황에 있다. 또 이렇게 다양한 업무를 수행하고 있기 때문에 체납세의 정리에 노력을 집중하게 될 경우, 타 업무수행에 곤란을 초래할 수 있다.

이러한 상황에서 현행 체납해소 대책과 민간위탁을 비교해 본 결과, 민간위탁으로서 현재 발생되고 있는 체납관련 문제점을 대부분 해소할 수 있는 것으로 나타났기 때문에, 이것이 법적으로 가능한지의 여부를 타진한 다음, 다음과 같은 순서로 연구를 진행 하였다. 다시말해 본 연구는 현행의 체납처분업무중 위탁대상업무의 선정, 체납세의 여러유형 가운데 위탁대상이 될 수 있는 체납세의 선정, 수탁기관의 선정 그리고 체납세의 민간위탁시 장애가 될 수 있는 예상문제의 개선 등의 순서로 진행하였다.

이 중 현행의 체납처분업무중 위탁대상업무의 선정과 체납세의 여러유형 가운데 위탁대상이 될 수 있는 체납세를 선정하는 것은, 현재 지방자치단체에서 수행하고 있는 체납업무 가운데, 민간위탁이 갖고 있는 장점에 비추어 그 대상이 될 수 있는 업무를 선정하는 것이며, 둘째 수탁기관의 선정은 위탁업무 본래의 목적대로 수행할 수 있도록 수탁기관의 선정하고자 하는 것이다. 셋째 체납세의 민간위탁시 장애가 될 수 있는 예상문제를 개선한다는

것은, 다른 행정서비스의 민간위탁시 나타나고 있는 부작용을 토대로 체납세의 민간위탁시 예상되는 문제점들을 찾아내어 이러한 부작용을 최소화할 수 있는 방안을 모색해 보고자 하는 것이다.

그 결과 체납업무중 민간위탁이 가능한 분야는 주소 및 재산조회에 국한되며, 압류, 매각, 배분 및 총당업무는 민간대행으로, 그리고 독촉 및 최고업무와 질문 및 수색업무는 현재와 같이 자치단체가 보유해야 하는 것으로 나타났다. 그러나 이렇게 할 경우 하나의 체납세를 징수하기 위해 자치단체, 위탁기관, 대행기관 등 3가지 업무 및 주체가 혼재되어 현행보다도 복잡하고 업무가 단절될 수 있으며 뿐만아니라 세무부서에서는 여러 민간기업을 통제하고 관리해야하기 때문에 오히려 민간위탁으로 인해 문제가 발생할 소지가 있기 때문에, 독촉 및 최고를 제외한 모든 체납업무를 민간대행의 방식에 의해 처리하는 것이 이러한 문제를 완화할 수 있을 것으로 생각된다.

둘째, 민간에 위탁이 가능한 체납세의 유형은 2차 독촉 후에도 납입하지 않은 체납세중, 주민 1인당 10만원 이상, 기업당 100만원 이상 되는 체납세를 민간위탁기관으로 하여금 징수하게 하는 것이 바람직한 것으로 나타났다.

셋째 체납지방세를 위탁할 기관을 책임능력, 사후통제 등 몇가지 관점에서 고려해본 결과, 지방자치단체와 공동으로 출자하고 경영하는 제3섹터가 가장 바람직한 것으로 나타났다. 다만 제3섹터에 의할 경우 설립비용이 소요되기 때문에 체납세를 징수하므로 인한 편익이 이러한 예산을 상회해야 한다는 기본적인 전제는 남게된다.

그러므로 단기적으로는 현재 이와 유사한 업무를 수행하고 있는 공법인에 체납세의 징수를 위탁하되, 독점적 지위를 부여하지 않음으로서 장기적으로 제3섹터로 전환할 수 있는 여지를 남겨두는 것이 바람직 할 것으로 생

각된다.

마지막으로 체납세의 징수를 민간에 위탁했을 때 나타날 수 있는 예상문제는 다음과 같은 것이 있다.

첫째 납세자와의 관계에서, 재산추적 등이 제3자에게 알려지므로 사적 침해의 요인이 되며, 또 체납자료를 민간에서 악용할 수 있다. 다시말해 체납액을 징수하는 과정에서 재산 및 주소를 추적하게 되며, 이 과정에서 납세자의 사적 비밀 및 권리 침해 현상이 발생할 수 있다.

둘째 수탁기관과의 관계에서, 체납세를 징수할 때 비교적 징수가 용이하고 건당 액수가 큰 체납세만을 징수하는 경향이 나타나 서비스의 수준이 저하될 수 있다. 또 체납세의 징수과정에서 납세자와 결탁하여 부조리의 발생 가능성이 있다.

셋째 세무부서와의 관계에서, 체납세의 징수를 민간에 위탁하므로 인해 세무담당공무원의 징세노력을 저하시킬 수 있다. 다시말해 일정액 이상을 위탁처리할 경우, 세무부서에서는 상대적으로 작은 액수의 체납액에 치중하게 되는데, 이러한 체납세의 경우는 체납해소노력에 비해 가시적인 효과는 작게 나타나게 된다. 그러므로 세무부서에서는 민간위탁 이전보다 체납세의 징수에 소홀하게 될 가능성이 있다.

이러한 문제의 개선안을 납세자, 수탁기관, 세무부서와의 관계 등으로 구분하여 제시하고 있다.

첫째 대외적으로 공신력있는 기관에 한해 업무를 위탁할 수 있어야 하며, 정보의 제공방법 및 내용을 위탁계약시 명백히 하고, 개인정보의 이용은 체납액의 징수에만 이용하고, 이를 위반하였을 경우 그에 대한 책임을 명백히 하여야 한다. 민원건수 및 내용에 따라 수탁기관을 제재할 수 있는 조치도 강구해야만 한다.

둘째 수탁기관과의 관계에서는, 수탁기관이 이윤의 추구에 집착하여 체납액이 큰 경우에만 징수활동을 수행할 경우를 예방할 필요가 있으며, 좀더 세부적인 계약의 체결이 선행되어야 하며, 적극적인 처리지침을 시달할 필요가 있다.

셋째 세무부서와의 관계에서는, 민간위탁으로 인해 직접 징수하는 것보다 좋은 서비스가 제공되고 있는지 그리고 징수비용이 감소되었는지를 수시로 확인해야 할 필요가 있으며, 이때 서비스에 대한 평가 기준은 징수율, 징수액, 민원의 발생건수 및 내용, 타업무로의 과급효과 등이 있을 수 있으며, 징수비용이 경우는 체납비용과 위탁비용과의 비교를 통해 판단할 수 있다. 이러한 직접적인 효과외에도 징수불능으로 관명될 수 있는 체납세가 징수되었다면 이로 인한 소득재분배 및 자원배분의 효과, 형평성, 기회균등 등 간접적인 효과도 있음을 고려해야 한다.

또 세무부서에서는 상대적으로 작은 액수의 체납액에 치중하게 되는 것을 예방하기 위해 직영과 위탁의 비교를 통해 징세노력이 저하되는 것을 통제할 필요가 있으며, 이때 비교기준은 체납세의 징수액보다 체납해소건수가 되어야 한다.

## 第2節 政策建議

### 1. 現行 滯納解消 對策의 評價

현재까지 연구되었거나 실시하고 있는 체납액의 해소방안을 몇가지 기준에 의해 평가한 결과, 대부분의 체납해소대책이 한두가지의 문제점을 갖고 있는 것으로 나타났다. 다만 전체적으로는 홍보를 강화하는 방안과 체납자

를 독려하는 방안이 효과가 지속되는 시간은 짧지만, 실시하는데 소요되는 시간이 단기적이면서도 계속하여 시행할 수 있다는 점에서 가장 바람직한 대책이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 대책의 경우는 그 효과성의 달성여부를 납세의무자에게 전적으로 의지하게 된다는 점에서는 여전히 문제로 남는다.

그러므로 각 대책을 특성별로 선택하여 실시할 필요성이 대두되고 있다. 다시말해 징수절차의 개선 세목별 체납원인의 제거, 관련업무의 개선 등 주로 제도적 개선위주의 대책은 소요기간이 길고 한번 제도화되면 변경이 어렵지만 그 효과는 장기간에 걸쳐서 나타나기 때문에 특정시점에서 운영되기 보다는 보다 포괄적이며, 일반적인 문제를 접근할 때 이용하는 것이 필요할 것으로 생각된다.

반면에 강제징수방법의 동원, 체납처분의 강화, 특별대책기구의 설치 등의 방법은 그 효과가 단기적이며, 특정시점에서만 이용이 가능하다는 단점이 있지만, 실시하는데 소요되는 시간이 비교적 짧다는 점을 고려하여 필요시에 적재적소에서 이용하는 것이 바람직하다.

<표 5-1> 체납해소대책별 비교

실시 시기	체납세의 해소대책	효과의 지속성	계속실시 가능 여부	소요기간
발생 전	홍보강화	×	○	단
	징수절차의 개선	○	×	장
	세목별 체납원인의 제거	○	×	장
	관련업무의 개선	○	×	장
	관련공무원의 충원	×	×	장
발생 후	제납자 독려 강화	×	○	단
	강제징수방법의 동원	×	×	단
	체납처분의 개선 및 강화	×	×	단
	특별대책기구의 설치	×	×	단

## 2. 地方滯納稅徵收의 民間委託 必要性

### 가. 現行 滯納關聯 問題 側面

첫째 세무공무원의 충원비율이 낮기 때문에 세무관련업무의 전문성이 약해진다는 문제와 관련해서는, 민간위탁의 장점이 전문성의 제고에 있다는 점을 상기할 필요가 있다. 다시말해 행정서비스를 민간부문으로 하여금 제공하게 할 경우, 민간기업에서 축적된 전문적 지식과 기술, 시설과 장비 등을 이용할 수 있게 되어 전문성의 제고는 물론 환경변화에 좀더 신속적인 대응이 가능할 수 있기 때문에 행정서비스를 민간에 위탁하게 되는 것이다. 그러므로 현재 세무관련부서에서 나타나고 있는 전문성의 문제는 적어도 체납과 관련된 업무에서 만든 민간위탁에 의해 전문성이 제고될 수 있다고 할 수 있다.

둘째 세무부서에서는 체납업무외에도 다양한 업무를 수행하고 있기 때문에 체납세의 해소에만 노력을 경주할 수 없다는 문제는, 이 업무를 민간에 위탁함으로써 자연스럽게 해결될 수 있는 성질의 것이다. 다만 이 문제는 체납업무중 어느업무를 민간에 위탁하는지에 따라 달라질 수 있다는 문제는 있다. 일례로 체납업무 전체를 민간에 위탁할 경우에는 이러한 문제의 소지가 없지만 체납업무중 일부를 위탁하고 일부는 세무부서에서 처리하게 될 경우는 여전히 세무부서에서 체납세를 처리해야하는 문제가 있다. 그러나 이 경우에도 위탁전에 비해 업무의 양이 줄어들게 된다는 점에서 긍정적이라고 할 수 있다.

셋째 인원확충과 관련해서, 이것은 일반적으로 업무의 양이 과다한데 비하여 현행의 인원은 부족하기 때문에 파생되는 문제라는 점에서, 민간위탁으로 인한 업무경감으로 해소될 수 있는 문제이다. 뿐만아니라 민간기업이



체납관련업무를 수행하게 된다는 점에서 볼 때 그 기업의 인원은 실질적으로 세무담당공무원의 확충과 같은 효과를 발생시킨다고 할 수 있다.

결과적으로 체납세의 징수업무를 민간에 위탁하게 될 경우, 현재 지방세 무담당부서에서 발생하고 있는 체납관련 문제점은 대부분이 해소되거나 문제가 완화될 수 있을 것으로 기대된다.

#### 나. 現行 滯納對策과의 比較

지방자치단체에서는 체납세의 해소를 위해 다양한 대책을 강구하고 있으며, 이러한 대책들의 대부분이 효과의 지속성, 실시의 반복성, 소요기간 등의 세가지 기준에서 볼 때 한 두가지의 한계를 갖고 있었다. 동일한 기준으로 체납세의 민간위탁을 비교해 보는 것이 필요한 바, 그 이유는 만일 체납세의 징수업무를 민간위탁 방식으로 처리하는 것도 문제가 있다면 굳이 새로운 제도를 신설할 필요가 없이 현행 제도를 이용하는 것이 바람직할 것이기 때문이다.

첫째 당해 대책이 갖는 효과의 지속성과의 관계에서 살펴보면, 이 기준은 일단 당해 대책을 실시하게 될 경우, 그 효과가 장기간 지속적으로 발생하는 것인지의 여부를 판단하는 것이다. 이 기준과의 관계에서, 민간위탁의 방식은 일단 업무를 민간에 위탁해 놓으면 수탁기관이 존재하는 한 수탁업무를 처리하게 될 것이라는 점에서, 기존의 어느 체납해소대책에 비해서도 효과가 장기적이라고 할 수 있다.

둘째 당해 체납해소대책을 실시한 후에라도 유사한 상황 및 새로운 상황이 발생한 경우, 다시 반복적으로 사용할 수 있는 지 또는 새로운 상황에 신속적으로 대처할 수 있는지의 여부 즉 실시의 반복성 기준에서 볼 때, 기존 대책은 강제징수방법을 주로 동원하기 때문에 민선자치단체장은 정치적

인 이유에서 주민의 저항이 예상되는 강제력의 동원은 자제하기를 원할 수 밖에 없어 지방세를 담당하고 있는 부서에서는 그나마 이러한 대책 조차도 실시하기 어려운 것으로 나타났다. 뿐만아니라 제도의 개선을 통한 방법도 환경의 변화에 신속하게 대응하는데 문제가 있는 것으로 들어났었다. 그러나 민간위탁방식에 의할 경우, 민간기업이 상대적으로 환경변화에 보다 신속적이라는 점과 이 기업에서 수행하는 강제집행에 대한 불만이 직접적으로 지방자치단체에 제기되지 않는다는 장점이 있기 때문에, 기존의 어느 체납 대책보다도 실시의 반복성을 만족하고 있다고 할 수 있다.

셋째 체납대책을 실시하는데 까지 소요되는 시간 측면에서도, 공공부문 보다 민간부문의 의사결정 및 조직내의 조율 등에 소요되는 시간이 일반적으로 짧기 때문에 체납대책을 강구하여 실시하는데 소요되는 시간이 상대적으로 짧다고 할 수 있다. 다만 공공부문의 필요에 의해 민간기업으로 하여금 실시토록하는 대책의 경우, 현행의 체납해소대책은 자치단체내의 의사결정 만으로 가능하였지만, 민간에 위탁할 경우에는 여기에 다시한번 민간기업의 의사결정과정을 거쳐야 하기 때문에 더 많은 시간이 소요될 수도 있다. 그러나 이 경우 위탁기관과 수탁기관과의 계약체결시 이문제에 대한 명문의 규정을 둘 경우 어느정도 해소될 수 있을 것으로 생각된다.

### 3. 滯納稅 徵收 民間委託의 法的性格

#### 가. 民間委託時의 法的인 問題의 類型

체납지방세의 징수를 민간에 위탁하기 위해서는 먼저 이 업무를 민간에 위탁하는데 법적으로 문제가 있는지의 여부를 살펴볼 필요가 있다. 이는 현행법 체제내에서 민간위탁이 가능한지를 규명해보기 위한 사전적 절차이며, 뿐만아니라 민간위탁이 실제로 필요하다고 할지라도 이를 장기적인 대안으

로 할지 또는 단기적 대안으로 할지의 판단 기준이 될 수도 있다. 또 이는 현실적으로 민간위탁의 가능성 여부와 위탁의 용이성 여부도 판단하는데 도움을 줄 수 있다.

체납지방세의 민간위탁과 관련하여 현행법과의 관계에서 예상되는 법적 인 문제는, 첫째 체납세 징수업무를 민간에 위탁할 수 있는지의 여부, 둘째 민간에 위탁할 때 민간부문에서 강제징수가 가능한지의 여부 등으로 집약될 수 있다.

#### 나. 滯納 地方稅 徵收業務의 民間委託

조세의 부과처분이 납세의무를 창설시키는 하명처분으로 보는 입장에서는 조세의 징수업무도 당연히 국민의 권리·의무와 관계가 있는 것으로 보고 있다. 그러므로 이러한 기준에 입각할 때, 체납세의 징수업무는 민간에 위탁하기 어려운 행정사무라고 할 수 있다.

그러나 현대의 급격한 행정환경변화에 따른 대응의 필요성과 재원감축 및 공무원 인원 증가의 억제 등 실질적 요청에 의해, 이러한 민간위탁의 기준에 대해 여러 면에서 새로운 해석을 시도하려는 경향이 나타나고 있다. 뿐만아니라 현실에 있어서도 이러한 원리가 무시되는 사례가 빈번히 발생하고 있는 바, 전형적인 사례로 불법 주정차 단속업무를 민간에 위탁한 것을 들 수 있다.

이러한 문제의 초점은 ‘국민의 권리·의무와 직접적인 관계’라는 추상적 개념의 모호성에서 출발하는 것으로 보여지는데, 이러한 문제의 사례를 몇 가지만 열거하면 다음과 같다.

먼저 정부조직법과 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정중 민간위탁의 범위에 대한 규정 자체에서 모순이 발생하고 있다. 다시말해 동 규정에서는

민간위탁이 가능한 사무로 '조사, 검사, 검정, 관리업무 등 국민의 권리 의무와 직접관계되지 아니하는 사무'라고 규정하고 있는데, 여기서 조사 및 검사 등의 업무중에는 세무조사나 소방기구검정과 같이 국민의 권리 의무에 직접 영향을 주는 것들이 있을 수 있다. 그러므로 이러한 업무를 민간위탁 대상으로 규정하고 있다는 점을 미루어 볼 때, 전제가 되고 있는 '권리 의무에 직접적 영향'이라는 의미는 대상업무의 성격에 따라 충분히 달라질 수 있는 것으로 보여진다.

그러므로 지방체납세의 민간위탁의 가능 여부는 정부조직법상의 '권리 의무'에 집착하기 보다는 최근의 규제완화 또는 민영화에 대한 사회적, 환경적 영향에 대한 현실적 필요성 등을 고려하여 결정해야 할 것으로 생각된다.

여기에 법인이 종업원으로부터 조세를 징수하는 원천징수제도, 성업공사가 체납처분중 공매업무를 대행하는 것 등 현재에도 조세의 징수업무중 일부는 민간부문에서 처리하고 있다는 점을 고려할 때, 지방체납세의 민간위탁은 긍정적으로 보는 것이 타당할 것으로 인식된다.

#### 다. 民間企業의 強制徵收方法 動員

민간부문에 의해 이루어지는 강제징수방법이 법적으로 가능한지에 대한 일반적 견해는 민간위탁 대상사무의 범위가 정부조직법에서 극히 제한적으로 열거되어 있고, 조세징수업무중 질문검사권, 강제징수권 등 전형적인 권력적 작용은 민간에서 수행해서는 안된다는 것이다.

이러한 민간위탁과 관련된 권력적 작용의 일반론에 대하여 몇가지 반론이 제기될 수 있는데, 첫째는 현행 법체계내에서도 공권력을 민간이 행사하고 있는 예가 있다는 점이며, 둘째는 권력적 작용에 속하는 권한은 민간에

계 수행하게 하여서는 아니 된다는 논리는 정부조직법상의 민간위탁 형식에 한정되며, 법적효과가 행정관청에 귀속되는 민간대행의 경우에는 권력적 작용까지도 그 대상으로 삼을 수 있다는 견해도 있다. 그리고 마지막으로 셋째는 지방세법 제 28조에 규정된 체납처분의 요건에 해당할 경우 이를 민간에 위탁하는 것은 별도의 법적인 절차를 필요로 하는 강제집행과는 별개의 것으로 인식되어야만 한다는 것이다.

#### 4. 滯納處分業務중 委託對象의 選定

##### 가. 委託對象 可能業務 및 比較基準의 選定

체납세를 '납부만기일이 지났으나 아직 납부 및 납입하지 아니한 조세 채권'으로 정의할 때, 체납처분과 관련된 업무는 ① 독촉 ② 최고, ③ 압류, ④ 매각, ⑤ 배분 ⑥ 주소 및 재산조회 ⑦ 질문 및 수색 등으로 이루어진다. 이중 주소 및 재산조회업무와 질문 및 수색업무는 체납처분과정에서 항상 나타나는 업무는 아니며 그 업무의 성격상 다른 체납과정을 보완하는 업무라고 할 수 있다.

한편 체납세의 징수업무를 민간에 위탁할 때에 위탁 가능한 업무의 선택 기준으로, 첫째 환경예의 대응성은 업무의 전문성으로, 둘째 서비스제공의 효율성은 업무의 연계성으로, 그리고 셋째 당해업무를 수행하는데 공권력이 수반되는지의 여부 등 세가지 기준에 의해 구분하였다.

##### 나. 比較結果의 綜合

전문성의 기준에서는 독촉 및 최고보다는 압류, 매각, 배분 그리고 총당 등이 상대적으로 민간위탁이 가능한 분야이며, 업무의 연계성에서는 독촉 및 최고는 기존의 업무와 연계성이 강한데 비해 매각, 배분 및 총당 등은

약한 것으로 나타났다. 그리고 현행의 체납세 징수업무중 공권력이 강하게 요구되는 업무는 질문 및 수색업무이고, 주소 및 재산조회, 압류, 매각, 배분 및 증당과 관련된 업무는 상대적으로 공권력의 필요성이 상대적으로 미약하다고 할 수 있다.

이러한 분석결과가 아래의 표에 요약되어 있다.

<표 5-2> 체납처분 업무별 비교 결과

구 분	독촉 및 최고	압류	매각 <sup>1)</sup>	배분 및 증당	주소 및 재산조회	질문 및 수색
전문성	×	◎	◎	◎	○	○
연계성	◎	○	×	×	○	○
공권력	○	○	○	○	×	◎

주: ◎: 아주강함, ○: 약함, ×: 아주 약함.

이러한 분석결과를 기준으로 했을 때 민간위탁이 가능한 분야는 주소 및 재산조회에 국한되며, 압류, 매각, 배분 및 증당업무는 민간대행으로, 그리고 독촉 및 최고업무와 질문 및 수색업무는 현재와 같이 자치단체가 보유해야 한다. 그러나 이렇게 할 경우 하나의 체납세를 징수하기 위해 자치단체, 위탁기관, 대행기관 등 3가지 업무 및 주체가 혼재되어 현행보다도 복잡하고 업무가 단절될 수 있으며 뿐만아니라 세무부서에서는 여러 민간기업을 통제하고 관리해야하기 때문에 오히려 민간위탁으로 인해 문제가 발생할 소지가 있다.

그러므로 독촉 및 최고를 제외한 모든 체납업무를 민간대행의 방식에 의

해 처리하는 것이 이러한 문제를 완화할 수 있을 것으로 생각된다. 다만 질문 및 수색기능은 체납업무를 효율적으로 처리하는데 필요한 기능이므로 수탁기관의 임직원을 지방세무공무원의 업무보조자로 참여시키는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

### 5. 滯納稅의 類型別 委託對象 選定

#### 가. 委託이 可能한 滯納稅의 類型 및 選定時의 考慮事項

체납세의 유형으로는 첫째 독촉 및 최고후 만기일이 지난 모든 체납세, 둘째 2차 독촉후에도 납부하지 않은 체납세, 셋째 현재 강제징수방법이 동원되고 있는 연 3회 이상, 주민 1인당 10만원, 기업당 100만원 이상의 체납세, 넷째 현재 체납관련 민간대행기관에서 공매대행하고 있는 개인 및 기업당 100만원 이상의 체납세, 다섯째 체납원인별 분석후 행방불명과 같이 지방세무공무원이 징수하기 곤란한 체납세, 여섯째 원인분석후 징수가 가능한 모든 체납세, 일곱째 결손처분대상인 체납세 등이 있다.

이렇게 다양한 체납세의 유형중 민간기업에 위임할 때의 고려대상으로는 첫째 체납세의 징수에 따른 주민의 불안 및 불만을 최소화 할 수 있어야 하며(납세자의 권리보호), 둘째 신속한 조세채권을 확보할 수 있어야 한다(체납업무의 효율성), 셋째 위탁기관의 업무를 절감할 수 있어야 하며(업무 절감), 넷째 수탁기관의 이윤을 보장할 수 있어야 한다(이윤보장).

#### 나. 綜合的 評價

민간에 위탁이 가능한 체납세의 유형은 여러 대안중 가장 문제의 소지가 적은 2차 독촉후의 모든 체납세라고 할 수 있다. 그러나 이러한 체납세의 경우도 수탁기관의 영업수익을 보장하기 힘든다는 문제는 여전히 남게 된다.

실제로 현행 지방세의 건당 체납액은 세목별로 차이가 있기는 하지만 전체적으로 볼 때 9만원 정도로 나타나고 있다. 그러므로 2차 독촉후의 모든 체납세액을 위탁할 경우, 일부 체납세는 징수비용이 징수액 및 수수료를 초과할 수 있도 있어 수탁기관의 영업이익을 보장하기 힘들 수 있으며, 또 이익을 추구하는 민간기업에서 이러한 체납세는 징수하지 않게된다.

그러므로 수탁기관의 영업이익을 보장하기 위해서는 일정금액 이상의 체납세만을 수탁해야 하는데, 이렇게 할 경우 일부의 체납세는 세무부서에서 징수하고 일부는 민간기업이 징수하게 되어 체납업무의 처리가 이원화되어 복잡해질 수 있다. 그러나 쓰레기의 처리와 같이 현행의 일부 지방행정서비스의 경우도 직영과 위탁 및 대행이 함께 이루어지는 사례가 있으며, 또 직영과 민영이 같이 이루어지면 서비스의 비교도 가능하다는 점에서는 장점도 있다.

이 경우 민간기업에서 징수하는 체납세액은 현재 강제징수방법이 동원되고 있는 수준인 주민 1인당 10만원 이상, 기업당 100만원 이상 정도가 무리가 없을 것으로 예상된다.

그러므로 2차 독촉 후에도 납입하지 않은 체납세종, 주민 1인당 10만원 이상, 기업당 100만원 이상 되는 체납세를 민간위탁기관으로 하여금 징수하게 하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

## 6. 受託機關의 選定

### 가. 受託機關의 選定時 考慮事項 및 受託機關의 類型

체납세 징수를 담당할 수탁기관은 강제징수에 따른 주민의 불만이나 민원을 즉시 시정할 수 있어야 하며, 자치단체의 체납관련 새로운 정책을 신속하게 반영할 수 있어야 한다. 또 민간부문에서 징수하는데 대하여 주민에



계 설득력을 갖을 수 있는 기관이어야 하고, 중도에 포기하지 않기 위해서는 공신력이 있어야 한다. 이외에도 지방체납세를 징수하므로 지방세에 대한 전문성이 있어야 하며, 지역실정에 적합한 조직이어야 할 것이다.

체납지방세의 징수를 민간에 위탁할 경우, 이를 수탁할 대상업체의 선정 방법은 현재 이와 유사한 업무를 대행하고 있는 업체중 선정하는 방법과 순수민간업체중 공개경쟁을 통해 선정하는 방법 그리고 새로운 업체를 설립하여 대상업무를 위탁하는 방법이 있을 수 있다.

#### 나. 綜合的 評價

체납지방세를 위탁할 기관을 책임능력, 사후통제 등 몇가지 관점에서 고려해본 결과, 지방자치단체와 공동으로 출자하고 경영하는 제3섹터가 가장 바람직한 것으로 나타났다. 다만 제3섹터에 의할 경우 설립비용이 소요되기 때문에 체납세를 징수하므로 인한 편익이 이러한 예산을 상회해야 한다는 기본적인 전제는 남게된다.

그러므로 단기적으로는 현재 이와 유사한 업무를 수행하고 있는 공법인에 체납세의 징수를 위탁하되, 독점적 지위를 부여하지 않음으로서 장기적으로 제3섹터로 전환할 수 있는 여지를 남겨두는 것이 바람직 할 것으로 생각된다.

현재 이와유사한 대행업체를 선정하는 이유는 위탁기관의 설립에 필요한 비용이 소요되지 않고, 초기에는 어느 기관도 체납세의 징수에 필요한 전문적 지식 및 경험이 없는데 반해 현재 이와 유사한 업무를 수행하고 있는 기관에서는 이러한 필요조건을 어느정도 갖추고 있기 때문이다.

한편 독점적 지위권을 부여하지 않는 이유는 지방세체납세의 징수업무를 민간기업에 위탁함으로써 이윤이 생긴다면 다른 기업의 출현을 기대할 수

있게 되어, 장기적으로는 경쟁체제의 유지가 가능하고 이로 인해 납세자의 권리보호, 정책결정사항의 신속한 집행 등 체납징수와 관련된 문제의 해결이 용이할 수 있을 것으로 기대할 수 있기 때문이다.

다만 제3섹터에서 체납세의 징수를 맡을 경우, 상대적으로 주민에게 주는 위화감은 적으나, 체납지방세의 징수만을 위한 업체의 자생력에 한계가 있을 수 있다. 이러한 문제의 대안으로 광역자치단체별 체납세 징수를 위한 업체의 설립을 고려해 볼 수 있다. 이러한 대안이 실효력을 갖을 수 있는 이유는 체납지방세의 특성상 광역자치단체를 대상으로 해야 하는 경우가 많기 때문이다.

## 7. 民間委託時의 先決課題

### 가. 民間委託時의 豫想問題

체납지방세를 민간위탁할 때 위탁대상업무, 체납세의 종류, 수탁기관의 선정 등의 과정에서, 납세자의 권리보호, 업무의 효율성, 수탁기관의 영업이익 보장 등 사전에 필요한 사항을 고려하여 선정한다고 하더라도 실제 업무수행과정에서는 또 다른 문제가 발생할 수 있다.

그러므로 이러한 문제에 대해서는 행정기관의 철저한 감시와 감독이 필요하지만, 직접 시행전에 예상할 수 있는 문제에 대해서는 제도적으로 이를 완화할 수 있는 장치가 구비되어질 필요가 있다. 이러한 관점에서 현재 민간위탁이 실시중인 다른 행정서비스의 문제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째 위탁업무중에는 업무처리경비로 보조금을 지급해주는 사례가 있는데, 이는 경비지출의 이중구조에서 오는 낭비를 초래하게 되고, 국민이 낸 세금으로 사기업의 이윤을 보장해 주는 결과가 된다. 또 이러한 업무를 맡은 수탁기관은 일정한 수익이 보장되어 있으므로 업무의 개발 및 발전을 위

해 노력을 하지 않게 된다.

둘째 수탁기관의 대부분이 협회, 조합, 공단, 공사 등 공공적 성격을 띠고 있는 준행정기관이기 때문에 경쟁에 바탕을 두고 있는 시장기능의 장점을 살리지 못하고 있다.

셋째 이윤에 집착하여 서비스 수준이 저하될 수 있다. 일예로 쓰레기 수거 서비스의 경우, 수거가 용이한 지역의 쓰레기는 수거빈도가 높지만 힘들고 인력이 많이 소요되는 지역의 경우는 방치하는 사례가 있다.

다섯째 일반적으로 수탁기관은 정부부문에 비해 공익정신과 책임감이 부족하고, 공적 업무의 처리를 특권으로 생각하여 부조리의 발생 가능성이 있다.

여섯째 주민의 사적 비밀이 폭로될 수 있고, 주민이 권리침해를 받은 경우 구제절차가 복잡하고 모호해 진다.

일곱째 계약체결 당시에는 낮은 가격으로 공급가격을 하지만 점차적으로 비용을 증가시켜가며, 경쟁의 부재 및 지도감독 등에 대한 비용발생 등으로 서비스의 공급가격이 상승하게 된다.

이러한 문제점중 지방체납세의 징수를 민간위탁할 경우에도 발생할 개연성이 있는 것을 납세자와의 관계, 수탁기관과의 관계, 그리고 세무부서와의 관계에서 나타날 수 있는 문제점 등으로 구분하면 다음과 같다.

첫째 납세자와의 관계에서, 재산추적 등이 제3자에게 알려지므로 사적 침해의 요인이 되며, 또 체납자료를 민간에서 악용할 수 있다. 다시말해 체납액을 징수하는 과정에서 재산 및 주소를 추적하게 되며, 이 과정에서 납세자의 사적 비밀 및 권리 침해 현상이 발생할 수 있다.

둘째 수탁기관과의 관계에서, 체납세를 징수할 때 비교적 징수가 용이하고 건당 액수가 큰 체납세만을 징수하는 경향이 나타나 서비스의 수준이 저

하될 수 있다. 또 체납세의 징수과정에서 납세자와 결탁하여 부조리의 발생 가능성이 있다.

셋째 세무부서와의 관계에서 체납세의 징수를 민간에 위탁하므로 인해 세무담당공무원의 징세노력을 저하시킬 수 있다. 다시말해 일정액 이상을 위탁처리할 경우, 세무부서에서는 상대적으로 작은 액수의 체납액에 치중하게 되는데, 이러한 체납세의 경우는 체납해소노력에 비해 가시적인 효과는 작게 나타나게 된다. 그러므로 세무부서에서는 민간위탁 이전보다 체납세의 징수에 소홀하게 될 가능성이 있다.

## 나. 豫想問題의 改善 方案

### 1) 納稅者와의 關係

첫째 대외적으로 공신력있는 기관에 한해 업무를 위탁할 수 있어야 하며, 정보의 제공방법 및 내용을 위탁계약시 명백히 하고, 개인정보의 이용은 체납액의 징수에만 이용하고, 이를 위반하였을 경우 그에 대한 책임을 명백히 하여야 한다.

둘째 민원견수 및 내용에 따라 수탁기관을 제재할 수 있는 조치를 강구해야만 한다. 다시말해 민간기업활용의 성공적 요건중 하나는 서비스 수혜자인 시민들이 그들의 불만이나 건의사항을 정부에 직접 전달할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 하며, 이러한 전달내용이 신속히 반영될 수 있어야만 하는데, 이를 위해선 체납자가 민원을 제기했을 때, 그 내용에 따라 시정조치가 마련될 수 있어야 한다. 그러므로 계약약시 민원의 발생건수 및 내용에 따라 계약약 여부를 결정할 수 있도록 평가표를 작성하고, 평가결과의 환류를 제도화 할 수 있는 정도의 단기적인 계약형식이 필요하다.

셋째 공정한 업무수행을 법 제도로 보장하기 위해 수탁기관의 직원신

분을 공무원에 의제할 필요가 있다. 이는 체납세의 징수업무를 공공부문에  
서 직접 담당하다가 수탁기관에서 징수할 경우 체납자가 이들의 권한을 거  
부할 수도 있는데, 이 경우 체납세의 징수자에게 신분상의 보장이나 권한이  
부여되지 않는다면 오히려 주민에 대한 권리침해 현상이 더 발생할 수 도  
있다. 따라서 체납징수자의 신분을 공무원에 의제하여 공정한 업무수행이  
이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

체납징수자의 신분을 공무원에 의제하는 것은 현행법에도 이와 유사한  
제도가 구비되어 있기 때문에 법리상 문제가 없는 것으로 생각된다<sup>57)</sup>.

## 2) 受託機關 과의 關係

첫째 수탁기관이 이윤의 추구에 집착하여 체납액이 큰 경우에만 징수활  
동을 수행할 경우를 예방할 필요가 있다. 다시말해 체납세의 징수에 따른  
수수료는 일정한데 반해 물가 및 임금의 상승에 따르는 원가가 상승할 경  
우, 수탁기관에서는 인건비 등 경상비의 축소에 관심을 갖게 되고, 이는 자  
연히 수탁받은 모든 체납세의 징수에서 비교적 징수가 용이하고 건당 액수  
가 큰 체납세만을 징수하는 경향으로 나타나게 된다.

이러한 문제는 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정에 명시되어 있는  
사무처리에 대한 지휘감독 조항으로서 어느정도 해결될 수도 있지만, 현실

57) 국세징수법 제 61조 ① 세무서장은---중략--- 한국산업은행법 제 53  
조의 3의 규정에 의하여 설립된 성업공사로 하여금 이를 대행하게 할  
수 있으며, 이 경우의 공매는 세무서장이 한 것으로 본다. ④ 제 1항  
의 단서조항에 의하여 압류한 재산의 공매를 성업공사가 대행하는 경  
우에는, 세무서장은 성업공사로, 세무공무원은 성업공사의 임직원으로,  
공매를 집행하는 공무원은 공매를 대행하는 성업공사직원으로, 세무서  
는 성업공사의 본점 또는 지점으로 본다. ⑥ 제 1항의 단서조항에 의  
하여 성업공사가 공매를 대행하는 경우에 성업공사의 직원은 형법 또  
는 법률에 의한 벌칙의 적용에 있어서 이를 세무공무원으로 본다.

적으로 수탁기관에서 액수에 관계없이 모든 체납세를 징수할 수는 없다는 점도 인식할 필요는 있다.

그러므로 계약체결시 수탁기관에서 징수할 체납세를 일정 체납액 이상으로 약정할 필요가 있으며, 이때 이 금액 이하의 경우에도 일정비율은 징수할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 그리고 이러한 계약의 이행 정도에 따라 계약의 여부를 결정할 수 있도록 할 필요가 있다.

둘째 현행 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정에서 명시하고 있는 사무처리의 지연, 불필요한 서류의 요구, 처리기준의 불공정, 수수료의 부당징수 등 부작용의 유형은, 행정기관이 직접 민원사무를 처리하는 경우에도 발생하는 것이지만 이를 민간위탁할 경우에는 그 정도가 더욱 심해질 우려가 있다.

그리고 이러한 부작용에 대한 통제여부는 민간위탁의 성과와도 직결되는 것인 만큼, 이부분에 대하여 좀더 세부적인 계약의 체결이 선행되어야 하며, 적극적인 처리지침을 시달할 필요가 있다.

### 3) 稅務部署와의 關係

행정서비스의 민간위탁은 본질적으로 보다 양질의 서비스를 보다 저렴한 비용으로 공급하는데 목적이 있다. 그러므로 지방자치단체에서는 체납세의 징수를 민간위탁하고 있는 과정에서도 이로인해 직접 징수하는 것보다 좋은 서비스가 제공되고 있는지 그리고 징수비용이 감소되었는지를 수시로 확인해야 할 필요가 있다. 이때 서비스에 대한 평가 기준은 징수율, 징수액, 민원의 발생건수 및 내용, 타업무로의 파급효과 등이 있을 수 있으며, 징수비용이 경우는 체납비용과 위탁비용과의 비교를 통해 판단할 수 있다. 이러한 직접적인 효과외에도 징수불능으로 판명될 수 있는 체납세가 징수되었다

면, 이로인한 소득재분배 및 자원배분의 효과, 형평성, 기회균등 등 간접적인 효과도 있음을 고려해야 한다.

또 1995년을 기준으로 할 때, 지방세의 건당 평균 체납액이 9만원 정도이므로 수탁기관의 영업이익을 보장하기 위해서는 일정금액 이상의 체납세만을 수탁해야 하는데, 이렇게 할 경우 일부의 체납세는 세무부서에서 징수하고 일부는 민간기업이 징수하게 된다.

이 경우 세무부서에서는 상대적으로 작은 액수의 체납액에 치중하게 되는데, 이러한 체납세의 경우는 체납해소노력에 비해 가시적인 효과는 작게 나타나므로 세무담당공무원의 징세노력을 저하시킬 수 있다.

그러므로 직영과 위탁의 비교를 통해 징세노력이 저하되는 것을 예방할 필요가 있으며, 이때 비교기준은 체납세의 징수액과 체납해소건수가 되어야 한다.

## <參考文獻>

### 1. 단 행 본

- 권강용, 축조해설 지방세법, 조세통합사, 1992.
- 남치호, 지방행정서비스의 민간공급 가능성, 한국행정학보, 제23권 제2호, 1989.
- 성업공사, 성업공사 전문기능활용을 통한 제납조세 징수업무의 확대수행 방안 연구, 1996.11
- , 제납처분절차, 1997.
- 손희준, 한국 도시공공서비스의 민영화 성과측정연구, 성균관대학교 박사학위논문, 1991.
- 손희준 외 2인, 공공서비스의 공사간 비용분석, 한국지방행정연구원, 1993.
- 오희환, 제3섹터의 활성화 방안, 한국지방행정연구원, 1992.
- 유종해, 행정의 윤리, 박영사, 1992.
- 이영희, 제납세의 징세관리 개선방안, 한국지방행정연구원, 1995.2.
- , 시·군지역 세무기구 및 인력의 효율적 운용방안, 한국지방행정연구원, 1995.
- 이창균, 민관공동출자사업의 지원확대 방안, 한국지방행정연구원, 1997.
- 진계구, 행정의 전문성 제고를 위한 공무원 임용체계 개선, 한국행정연구원, 1993.
- 최병선, 정부규제론, 법문사, 1992.
- 하상균, 한국의 지방자치단체조합에 관한 연구, 단국대학교 박사학위논문, 1996.
- 홍기용, 지방세개론, 세학사, 1996, p121.



## 2. 논 문

- 노화준, 공공생산성의 측정과 향상을 위한 접근방법, 서울대 행정대학원, 행정논총, 제 20권 제 1호, 1982.
- 박경원, 민간부문과의 계약을 통한 도시서비스 공급방안에 관한 연구, 한국행정학보, 제 23권 제 2호, 1989.
- 우동기, 민간위탁의 전략적 활용과 네트워크형 시스템, 지방자치, 1995, 11.
- 이성복, 행정관리업무의 민간화 방안, 지방행정, 제 44권, 1995.
- 이 표, 지방자치단체의 제납징수 방안, 지방행정정보, 통권제 55호, 한국지방행정연구원, 1996.10.
- 임유성, 지방세 제납발생 예방과 정리방안, 내무부지방행정연수원, 고급정책관리자과정 제 16기, 1996.
- 최윤섭, 행정사무의 민간위탁 확대방안, 내무부지방행정연수원, 고급정책관리자과정 제 12기, 1993.
- 최창호, 행정사무의 민간위탁, 지방행정, 대한지방행정공제회, 1984. 8.
- 황윤원, 감축관리를 위한 민간화 기법의 연구, 한국행정학보, 제25권 제 1호 1991.

## 3. 기 타

- 공공기관의 개인정보보호에 관한 법  
내 무 부, 지방세정연감, 1990-1996.  
대구광역시, 지방세제납액 특별징수대책, 1997.  
조세징수법  
정부조직법  
지방자치법

행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정

#### 4. 외국문헌

- Elkin, S. L., City and Regime in the American Republic Chicago, University of Chicago Press, 1987.
- Iwin T. David, "Privatization in America", in The Municipal Yearbook, ICMA, 1988.
- Robert W. Poole, Jr. & Philip E. Fizler, Jr., Privatization of Public-Sector Services in Practice: Experience and Potential", Journal of Policy Analysis and Management, vol.6, no.4, 1987.
- Savas, E.S., An Empirical study of Competition In Munciple Service Delivery, P.A.R. vol. 37, Nov/Dec 1977.
- Willam M. Petrovic and Jaffee L. Bruce, "Measuring the Generation and Collection of Household Solide Waste in Cities", Urban Affairs Quaaterly, vol. 14, no.2, 1978.
- 岡光序治, 都市經營, 제 6장 제 2절, 昭和 56년.
- 齊藤達三 외 1인, 自治體 行政의 生産性, 日本能率協會, 昭和 60년.
- 地方自治經營學會, 公民의 成本比較, 中央法規