

지방세 부과·징수체계의 개선방안

A Study of Improving Local Tax Collection System

2000. 12.

연구진

김 대 영 (지방재정세제연구실 수석연구원)

이 삼 주 (지방재정세제연구실 수석연구원)

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

서 문

지방자치단체 자주재원의 근간인 지방세에 대하여 그 동안 다양하고 심도 있는 연구가 진행되었다. 그런데 지방세관련 연구의 중심은 지방세제에 있었으며 상대적으로 지방세정에 대한 연구는 다소 부진하였다. 그러나 지방재정발전을 위해서는 지방세제의 개선도 중요하지만 이를 집행하는 지방세정의 개선도 이에 못지 않게 중요하다고 생각한다. 이러한 의미에서 본 연구는 지방세정의 핵심인 지방세 부과·징수체계의 개선에 연구의 초점을 두고 진행하였다.

본 연구는 기초자치단체를 대상으로 문헌조사, 면접조사 및 설문조사를 통하여 지방세 부과·징수체계를 구성하는 부과·징수 절차, 세무조직과 인력, 지방세무환경을 중심으로 현황과 문제점을 파악하였다. 그리고 파악된 부과·징수체계의 현황과 문제점을 중심으로 효율성 증진, 납세편의 증진, 지방세정환경개선을 목표로 부과·징수체계를 개선하는 방안을 제시하였다.

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

2000년 12월

한국지방행정연구원 원장 박 우 서

요 약

본 연구는 지방세정의 핵심인 지방세 부과·징수체계의 현황과 문제점을 파악하고 이러한 문제인식을 바탕으로 세정의 목표인 징수를 제고, 징세비 절감과 세부담의 공평성제고, 납세편의도모에 합당한 지방세부과·징수체제로 개선하는 방안의 제시를 목적으로 진행하였다. 본 연구는 기초자치단체를 대상으로 지방세 부과·징수체계를 구성하는 부과·징수 절차, 세무조직, 세무인력과 지방세무환경을 중심으로 연구를 진행하였다.

현행 지방세 부과·징수체계를 살펴보면, 지방세 부과·징수 방법은 신고납부, 보통징수, 특별징수로 나누어 지는데 동일 세목에 있어서도 혼재되어 집행된다. 지방세무조직 체계는 대부분 부과업무와 징수업무가 엄격히 구분된 과장별 조직으로 되어 있다. 직접적인 부과·징수 업무는 기초자치단체에서 수행하며, 지방세정의 전반적 운용과 관련된 업무는 광역자치단체에서 수행한다. 지방세무직 공무원은 행정직군, 세무직렬, 지방세직류에 속하는데 6급이하로 구성되어 있고 세정과장은 일반직 사무관으로 보임하도록 되어 있다. 지방세 부과·징수체계를 둘러싼 지방세무환경은 복잡한 지방세 체계, 지방세입(歲入)에서 차지하는 낮은 지방세수 비중, 징세노력에 대한 인센티브 결여 등의 특징을 가지고 있다. 그리고 일본의 부과·징수 절차에 대한 벤치마킹에서는 중지징수 방법, 체납원인별 가산세율 차등화, 다양한 송달방법을 파악할 수 있었다.

이러한 현황분석을 바탕으로 효율성 측면에서 세무조직의 경직성, 동기능 전환에 따른 세무인력 감축, 서류송달비용과다, 부적합한 체납세 처리절차 등의 문제점을 파악할 수 있었다. 그리고 납세편의 측면에서는 불합리한 가

산세 제도, 송달장소의 획일화 등 문제점이 있으며 지방세무환경도 주민의 지방세 이해도 미흡, 정세노력에 대한 인센티브 결여 등의 문제점이 있음을 알 수 있었다.

지방세 부과·징수에 대한 설문조사에 의하면 지방세무공무원들은 현행 고지서 송달방법에 대하여 대부분 부정적으로 인식하고 있으며, 송달업무의 민간위탁이 필요하다고 생각하고 있었다. 주민들의 지방세에 대한 이해도를 높이기 위하여 다양한 홍보 및 교육 활동을 전개할 필요가 있다고 생각하고 있었다. 그리고 지방세 체납세징수를 위하여 취하는 각종 대책에 대하여는 긍정적으로 평가하였으며 일부 지방자치단체에서 체납세징수를 위해 동원하고 있는 강제적인 방법에 대해서도 긍정적으로 생각하고 있었다.

지방세무조직 체계에 관한 설문조사를 통해 다음과 같은 점을 파악하였다. 부과·징수업무의 구분시행의 필요성에 대해서는 응답자의 44.2%가 긍정적으로, 34.0%가 부정적으로 생각하였다. 긍정적으로 생각하는 사람은 업무의 효율성증대, 업무의 전문성제고를 그 이유로 들었고, 부정적으로 생각하는 사람은 업무상 비효율, 책임성 결여, 업무의 일관성 결여를 그 이유로 들었다. 그리고 업무의 전문성장화, 세무직 사기증가를 위해 지방세무사무관(5급) 계급의 신설이 필요하다고 인식하고 있었다.

직무만족도에 관한 설문조사에서는 다음과 같은 점을 파악할 수 있었다. 일반적으로 지방세무공무원의 직무만족도는 상당히 낮았다. 업무에 대한 책임과 부담, 인사의 불공정, 근무환경의 취약을 그 이유로 들었다. 응답자의 대부분이 세무직의 업무부담이 과중하다고 인식하고 있었으며, 다른 부서로 전보기회가 주어진다면 전보를 하겠다고 응답하였다. 그리고 많은 응답자가 능력과 실적에 비해 불공정하게 평가받고 있으며 지방세담당공무원으로서 국세담당공무원에 비해 차별을 받고 있다고 생각하고 있었다. 또한 지방세

무직 공무원의 사기를 높이기 위하여는 공정한 인사, 보수인상, 업무부담의 경감, 순환보직 등 다양한 대안이 마련될 필요가 있음을 알 수 있었다.

끝으로 이러한 문헌조사, 면접조사 및 설문조사를 통하여 파악한 부과·징수체계의 현황과 문제점을 중심으로 부과·징수체계를 개선하는 방안을 제시하였다. 부과·징수체계의 개선은 효율성측면과 납세편의 측면에서 개선하는 방안과 지방세정 환경을 개선하는 방안으로 나누어 대안을 제시하였다. 구체적으로는 효율성측면에서의 개선방안으로는 조직체계의 유연화, 송달비용의 절감, 체납세징수의 민간위탁을 대안으로 제시하였고, 납세편의 측면에서의 개선방안으로는 고객지향적 납부방법 개설, 성실납세자에 대한 우대제도 신설, 납세자의 고지서 수령지 선택권 부여를 대안으로 제시하였다. 그리고 세정환경의 개선방안으로는 대주민관계개선, 지방세정환경의 개선 등을 정책대안으로 제시하였다.

목 차

제1장 서 론	1
제1절 연구의 배경과 목적	1
제2절 연구 범위 및 방법	2
제2장 지방세 부과·징수체계의 현황 및 문제점	4
제1절 지방세 부과·징수 절차	4
1. 지방세 부과·징수의 의의	4
2. 징수방법별 부과·징수 절차	13
3. 세목별 부과·징수 방법	20
제2절 지방세무 조직 체계 현황	29
1. 자치단체 계층별 지방세무조직	29
2. 지방세 부과·징수업무의 부서간 연계	35
3. 지방세 부과·징수의 자치단체 계층간 연계	37
4. 지방세무인력 및 교육	40
제3절 지방세정 환경	43
1. 지방세제	43
2. 지방재정제도	46
제4절 지방세 부과·징수체계의 문제점	49
1. 효율성 측면	49

2. 납세편의 측면	54
3. 지방세정환경 측면	59
제5절 일본의 지방세 부과·징수체계	61
1. 지방세의 부과	61
2. 지방세의 징수	62
3. 서류의 송달	67
4. 조상징수 등	69
5. 시사점	73

제3장 부과·징수체계 개선을 위한 설문조사

제1절 조사설계	74
제2절 지방세 부과·징수 절차	77
제3절 지방세무조직체계	86
제4절 직무만족도	92

제4장 지방세 부과·징수체계의 개선

제1절 기본방향	101
1. 대안설정의 방향	101
2. 대안의 유형화	104
제2절 효율성 측면의 부과·징수체계 개선	107
1. 조직체계의 유연화	107
2. 송달비용의 절감	117
3. 체납세징수의 민간위탁	132

제3절 납세편의 측면의 부과징수체계 개선 141

- 1. 고객지향적 납부방법 개설 141
- 2. 성실납세자에 대한 우대제도의 신설 145
- 3. 납세자의 고지서 수령지 선택권 신설 149

제4절 지방세징 환경의 개선 153

- 1. 대 주민 관계개선 153
- 2. 지방재정환경의 개선 156

제5장 요약 및 정책건의 162

제1절 요약 162

제2절 정책건의 166

- 1. 조직체계의 유연화 166
- 2. 송달비용의 절감 167
- 3. 체납세 징수의 민간위탁 168
- 4. 고객지향적 납부방법 개설 170
- 5. 성실납세자에 대한 우대제도의 신설 172
- 6. 납세자의 고지서 수령지 선택권 신설 173
- 7. 대주민관계 개선 174
- 8. 지방교부세 보정을 개선 176

【참고문헌】 178

【ABSTRACT】 180

【부 록】 : 설문조사 182

표 목 차

〈표 2-1〉 신고납부 지방세목	22
〈표 2-2〉 보통징수 지방세목	23
〈표 2-3〉 특별징수 지방세목	24
〈표 2-4〉 지방세목별 부과·징수방법	25
〈표 2-5〉 세목별 징수율 현황 : 1998년	28
〈표 2-6〉 광역자치단체별 세무조직 편제	30
〈표 2-7〉 지방세관련업무의 위임규정	38
〈표 2-8〉 읍·면·동에서 처리하고 있는 지방세관련업무	39
〈표 2-9〉 세무직 총원실적	40
〈표 2-10〉 자치단체별 세무직 총원실적	41
〈표 2-11〉 지방세무 공무원 교육과정	42
〈표 2-12〉 지방자치단체의 세입구조	47
〈표 2-13〉 읍·면·동사무소의 부과·징수관련업무 및 이관여부	51
〈표 2-14〉 국세의 가산세 현황	55
〈표 2-15〉 지방세의 세목별 가산세 현황	56
〈표 2-16〉 연도별 가구 당 인구수	58
〈표 2-17〉 일본의 지방세 징수방법	64
〈표 2-18〉 연체금의 비율	64
〈표 2-19〉 신고납부에 부과되는 가산금	65
〈표 2-20〉 조상징수의 요건	70
〈표 4-1〉 대안의 유형화 결과	106



〈표 4-2〉 대안별 조직의 장·단점 비교 114

〈표 4-3〉 송달종류별 비중 118

〈표 4-4〉 우편송달의 반송율 119

〈표 4-5〉 우편송달종류별 비중 122

〈표 4-6〉 세목별 납세고지서 발송 건수 125

〈표 4-7〉 송달종류별 비용 126

〈표 4-8〉 정기분 재산세, 자동차세 납기내 수납을 비교(춘천시) 144

〈표 4-9〉 1998년도 부과전수별 세액 현황 146

그림 목차

[그림 2-1] 보통징수방법의 부과·징수절차 : 자동차세	16
[그림 2-2] 신고납부방법의 징수절차 : 취득세	17
[그림 2-3] 신고납부방법의 관련업무	18
[그림 2-4] 특별징수방법(주민세)의 징수체계	19
[그림 2-5] 현행 지방세 체계(2000년 현재)	21
[그림 2-6] 지방세 징수율의 연도별 변화 추이	26
[그림 2-7] 광역자치단체(도)의 지방세무 관련기구	31
[그림 2-8] 부천시의 세무기구(A 유형)	32
[그림 2-9] 군포시의 세무기구(B 유형)	32
[그림 2-10] 군 자치단체의 세무기구	34
[그림 2-11] 신고납부세목의 부과업무와 징수업무의 연계	36
[그림 2-12] 보통징수세목의 부과업무와 징수업무의 연계	37
[그림 4-1] 지방세 부과·징수체계의 변수간 관계	106
[그림 4-2] 세무조직의 조직설계 유형	111
[그림 4-3] 고지서 송달종류별 과정	117
[그림 4-4] 고지서 송달과정별 문제 및 대안	120

제1장 서론

제1절 연구의 배경과 목적

지방세부문은 제도적 측면에 중점을 둔 지방세제와 운영적 측면에 중점을 둔 지방세정이라는 두가지 중심축에 의하여 이루어진다고 할 수 있다. 그 동안 지방세관련 연구는 주로 지방세수확증과 지방세제개편을 중심으로 진행되었다. 따라서 국세의 지방세 이양, 신세원 개발, 지방세체계조정 등을 중심으로 다양한 연구가 진행되었다. 반면, 지방세제에 대한 연구에 비해 상대적으로 지방세정에 대한 연구는 그리 많지 않았다. 그 이유는 지방세정은 지방자치단체의 지역별 특성에 바탕을 둔 실무적인 현상이라는 점에서 일반화하기가 대단히 곤란하였기 때문이다. 그러나 제도 자체도 중요하지만 제도의 운용 역시 중요하다는 점에서 지방세정에 관한 연구가 부진했다는 것은 문제임을 인정하지 않을 수 없다.

지방세정의 합리화는 과세주체 측면에서는 조세수입의 증대 및 징세비절감으로 그리고 납세자 측면에서는 세부담의 수직적·수평적 공평성 제고 등 조세정의의 실현에 기여할 것이다. 따라서 합리적 지방세정을 위한 제도적 장치의 마련과 운용방식의 개편 등에 관한 연구가 매우 필요한 시점이라고 생각한다.

지방세 부과·징수체계는 지방세를 중심으로 세무조직 내부의 관계 그리고 대고객과의 관계에서 이루어지는 현상을 의미한다. 이러한 의미에서 부과·징수체계는 지방세정과 유사한 의미로 사용되고 있다. 그러나 지방세정이 지방세제를 구체화하는 모든 행정과정을 의미한다면, 이에 비해 지방세

부과·징수체계는 특히 지방세 채권·채무의 확정 및 이를 지방세수로 확보하는 절차, 이를 집행하는 조직·인력에 초점을 두고 있다.

지방세정은 지방세제에서 규정하는 세수의 최대한 징수를 목표로 하며 동시에 이에 소요되는 비용의 최소화를 추구한다. 이러한 지방세정의 규범적 목표는 부과징수체계를 구성하는 부과징수절차, 세무조직, 세무인력 등이 합리적으로 운용되며, 지방세무환경이 개선될 때 이루어 질 수 있을 것으로 생각한다.

본 연구는 지방세정의 핵심인 부과·징수체계의 현황과 문제점을 파악하고 이러한 문제인식을 바탕으로 세정의 목표인 징수를 제고, 징세비 절감과 세부담의 공평성제고, 납세편의도모에 합당한 지방세 부과·징수체제로 개선하는 방안의 제시를 연구목적으로 하고자 한다.

제2절 연구 범위 및 방법

본 연구의 연구범위는 다음과 같다.

먼저 내용적으로 본 연구는 지방세 부과·징수체계를 구성하는 부과·징수절차, 세무행정조직, 세무담당 인력 등 세 부문을 중심으로 이루어지는 행정작용을 분석의 대상으로 한다. 지방세의 부과는 세무행정의 첫 단계에서 이루어지며 이 업무의 처리는 다음 단계의 업무 즉 징수, 체납처분 등에 많은 영향을 미치게 된다. 그러므로 부과·징수절차의 개선은 지방세정의 효과성을 제고하는데 가장 중요한 비중을 점하고 있다. 부과·징수절차 외에 지방세의 부과·징수를 위한 행정작용에는 지방세무조직운용, 읍·면·동에 대한 권한위임, 지방세부과·징수에 따른 광역·기초자치단체간의 재정관계

등 현실적 이루어지는 세무관련 행정업무의 대부분이 포함된다.

공간적으로 본 연구는 기초자치단체의 부과·징수체계를 중심으로 분석하고자 한다. 지방세의 부과권이 어디에 있는지에 따라 광역자치단체와 기초자치단체의 행정작용으로 분리되지만 실제적으로는 기초자치단체에서 대부분의 부과와 징수업무가 이루어지고 있다. 그러므로 본 연구는 기초자치단체의 부과·징수체계를 중심으로 연구가 진행되며, 다만 권한위임과 관련되어 분석이 필요한 부분에 대해서는 광역자치단체의 업무도 포함된다. 이러한 연구를 위하여 외국의 지방세부과·징수체계는 물론 국세의 부과·징수체계를 연구대상에 포함하며 특히 지방세 부과·징수와 관련하여 많은 법조항을 준용하도록 하고 있는 국세기본법, 국세징수법, 조세범처벌법 등 관련 법령도 연구대상에 포함한다.

본 연구의 목적이 지방세 부과·징수체계 개선방안의 마련이므로 현실적 문제의 파악과 실무적 대안의 마련이 필요하다는 점에서 이를 위한 분석방법은 서술적(descriptive) 방법과 면접조사 및 설문조사 방법을 병행하고자 한다. 서술적 방법을 통해 현행 지방세 부과·징수체계의 현황과 문제점을 파악하고자 한다. 법제적 현황과 문제점은 지방세법 등 관련 법규를 중심으로 문헌조사를 통해 파악한다. 또한 제도의 운용 현황과 문제점은 지방세담당 공무원, 관련전문가들과의 면접조사 및 지방세담당공무원에 대한 설문조사를 통해 파악한다. 그리고 실천가능성이 있는 현실적 개선방안의 도출을 위해서 외국제도에 대한 벤치마킹을 하고자 한다. 나아가 기존 지방세 전문가들이 제시한 각종 대안을 검토·분석하고자 한다.

제2장 지방세 부과·징수체계의 현황 및 문제점

제1절 지방세 부과·징수 절차

1. 지방세 부과·징수의 의의

가. 지방세 부과

지방세 부과·징수체계는 부과·징수라는 행정활동을 수행하는 절차와 이를 담당하는 조직과 인력으로 구성되어 있다. 우선 본 절에서는 부과·징수체계 현황을 부과·징수라는 행정활동을 중심으로 분석해 보고자 한다.

조세채무는 과세요건을 충족함으로써 성립하지만 이때는 추상적인 조세채무가 성립하는 것이고 구체적 조세채무는 일정한 법적 절차를 거쳐 구체적인 세액이 확정됨으로써 성립한다. 세액의 확정방식으로서 신고주의와 부과주의가 있다.

신고주의는 성립된 조세채무를 납세의무자가 스스로 법에 적합한 과세요건사실을 조사확인하고 과세표준과 세액을 계산하여 정부에 신고함으로써 그 내용을 구체적으로 확정하는 제도인데 “자기부과제도”라고도 한다. 부과주의라 함은 납세의무를 확정시키는 권한을 과세권자에게 부여하고 있는 제도로서 납세의무자의 신고행위자체에는 확정력을 부여하지 않는 제도이다. 부과주의에서 납세의무를 확정하거나 신고주의 세목에 있어서 신고가 없는 경우나 과소신고한 경우에 그 내용을 확정하거나, 또는 이미 취해진 조세채무의 확정을 변경하는 과세청의 행정행위를 부과라 하고 이러한 권리를 부과권이라 한다.¹⁾

지방세부과의 원칙으로는 “실질과세의 원칙”, “신의·성실의 원칙”, “근거과세 원칙”이 있다¹⁾.

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

1) 이태로·안경봉, 조세법, 박영사, 2000, p.78.

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

나. 지방세의 징수

과세권자가 확정된 조세채권을 실현하기 위하여 납세자에게 이행을 청구하며, 임의로 이행이 이루어지지 않을 경우에 이행을 강제하여 세액을 수납하는 일련의 행위를 징수라 하고 이러한 권리를 징수권이라 한다. 부과권과 징수권은 동일한 조세채권의 궁극적 실현을 위한 실제적 측면과 절차적 측면의 양면관계인 동시에 진행단계이다. 따라서 어느 한 시점에서 동시에 행사할 수 있는 권리가 아니다. 징수는 확정된 조세채무가 납세자에 의해 자발적으로 이행되지 않을 경우에 과세권자가 조세채무의 이행청구(납세고지 또는 납부고지)를 하고, 납부기한 내에 이행되지 않을 경우 독촉 또는 최고를 하며, 끝내 임의로 이행되지 않을 경우에 자력집행(체납처분³⁾)을 하는 일련의 절차를 의미한다.⁴⁾

1) 납세고지

지방세의 징수에 있어서는 징수절차에 대해 지방세법에 규정되어 있지 않은 경우에는 국세징수법의 규정을 준용하도록 되어 있으므로 지방세의 징수절차도 국세의 징수절차와 크게 차이가 없다.

징수절차인 납세고지(또는 납부고지), 독촉(또는 최고), 체납처분에 대하여 구체적으로 살펴보기로 한다. 납세고지란 확정된 조세채무에 관한 이행의 청구이며 납부기한까지 완납하지 않는 경우에는 체납처분의 선행절차로서 독촉장발행의 전제가 된다. 납세고지는 징수절차로서 확정절차상의 행정처분 하자를 이유로 다룰 수 없다. 즉, 부과처분의 위법성은 징수절차로서의

3) 행정심판법에서는 “처분이라 함은 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 밖에 이에 준하는 행정작용을 말한다”라고 정의하고 있다(동법 제2조 제1항 제1호).

4) 전게서, p.667.

납세고지에 승계되지 않는다. 그러나 현행 세법상 납세고지가 동시에 조세 채무 확정 의 성격도 지니고 있다.⁵⁾

지방세를 징수하고자 할 때에 지방자치단체의 장 또는 그 위임을 받은 공무원이 납세의무자 또는 특별징수의무자에 대하여 납부 또는 납입할 금액, 기한, 장소 기타 필요한 사항을 기재한 문서로서 통지하는 행위를 납세고지 또는 납부고지라 한다. 납세고지는 납부할 세액 등을 납세자에게 알리는 것을 내용으로 하는 것이라 할 수 있다. 다만 이는 과세관청의 의사표시를 요소로 하여 일정한 법률효과를 가져오는 법률행위인 행정처분이므로 단순한 관념의 통지와는 확연히 구분된다. 납세고지는 문서로 하여야 하며 구술에 의한 납세고지는 효력이 없다.⁶⁾

납세고지서, 납입통지서의 발부시기는 ① 납기한이 일정한 것에 대하여는 납기개시 5일전, ② 납기한이 일정하지 아니한 것에 대하여는 징수결정을 한 때, ③ 법령에 의하여 기간을 정하여 징수유예 등을 한 것에 대하여는 그 기간이 만료된 날의 다음 날로 되어 있다(지방세법 제25조 제2항).

납세고지의 효과를 살펴보면 납세고지는 이행 청구로서의 성질을 가지고 있으므로 지방세 징수권의 소멸시효에 대해서 시효중단의 효력을 가진다. 그리고 지방세를 납기한까지 납부 또는 납입하지 아니한 때에는 독촉장을 발부하게 되는데 납세고지으로써 납기한이 정하여 지므로 납세고지는 당연히 독촉장 발부의 전제조건이 된다. 그리고 납세고지는 본래의 행정처분을 유효하게 하여 행정처분이 일반적으로 가지고 있는 효력으로서 구속력, 공정

5) 전계서, pp674-675.

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

7) 권강용, 지방세법해설, 조세통람사, 1998, p. 75.

력, 형식적·실질적 확정력, 자력집행력 등의 효력을 가지고 있다. 따라서 유효한 납세고지에 경미한 하자가 있더라도 재결이나 판결에 의하여 그 납세고지가 취소될 때까지는 적법성의 추정을 받아 그 효력을 갖게 된다⁸⁾.

2) 독촉

독촉은 부과된 지방세를 납기한까지 완납하지 아니한 때에 체납된 세액의 납부 또는 납입을 촉구하기 위한 처분을 의미한다. 이러한 독촉은 압류처분의 전제조건(효력조건)이 되며 독자적인 시효의 중단사유가 되는 행정처분이다.

납세자가 지방세를 납부기한까지 완납하지 아니한 때에는 세무공무원은 납기경과후 15일 이내(은행납입 경우 50일 이내)에 10일 이내의 납기한을 붙인 독촉장을 발부하여야 한다(지방세법 제27조 제3항).

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

3) 체납처분

독촉 또는 최고를 하였음에도 그 독촉 또는 최고기한까지 납부 또는 납입하지 않을 경우에 지방자치단체는 자력집행력에 의해 체납처분이라는 강제 징수절차를 취하게 된다. 체납처분절차를 크게 보면 지방세를 징수하기 위해 체납자의 담보재산을 확보하는 압류, 압류한 재산을 지방세에 충당하기 위하여 금전으로 환가하는 매각, 매각대금을 지방세 등에 배분하기 위한 청

8) 상계서, p.81.

산 등 3가지 절차로 이루어 진다.

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

매각과 청산에 관하여는 국세체납처분의 예에 의하도록 되어 있다. 매각은 체납세에 충당하기 위하여 압류한 재산을 현금으로 환가하는 공법상의 행정처분이다. 매각방법은 현금으로 추심하는 경우를 제외하고는 공매 또는 수의계약의 방법에 의하도록 되어 있다.

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

납세의무의 이행을 강제하는 방법으로는 체납처분이라는 직접적 강제 징수방법 외에 납세의무의 이행을 간접적으로 강제하기 위한 가산금제도, 납세완납증명서 발급제도, 관허사업의 제한제도가 있다.

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

4) 가산세제도

과세권자가 과세권을 효율적으로 실현하기 위해서는 납세자의 협력과 조세의무의 적정한 이행이 필요하다. 이를 위해 세법에 규정하는 의무를 위반한 자에 대하여 본세와 같은 세목으로 조세의 형식으로 가산세를 부과한다.

가산세는 지방세법에서 규정하는 의무의 성실한 이행을 확보하기 위하여 의무를 이행하지 아니한 경우에 지방세법에 의하여 산출한 세액에 가산하여 징수하는 행정상의 제재조치라고 할 수 있다(국세기본법 제2조 4호). 지방세법에서는 신고납부세목에 대하여 신고납부하지 아니하거나 신고납부세액이 산출세액에 미달한 때에는 산출세액 또는 부족세액에 가산세를 가산한 금액을 세액으로 하여 보통징수방법으로 징수하도록 하고 있다. 그리고 가산세율은 세목별로 다양하게 규정되어 있다.

가산세는 일종의 행정벌이라는 것이 다수설이다. 그러나 다른 한편으로는 정당한 납세의무의 이행자와의 공평부담을 도모하기 위한 행정상의 조치이며, 침해된 국고이익의 회복수단인 손해배상적 성격의 것이라는 견해와 납

세 의무이행을 도모하기 위한 “특별한 경제적 부담”이며 처벌 내지 제재의 요소가 적다고 보는 견해가 있다. 가산세를 행정벌의 일종으로 인식한다는 것은 결국 가산세를 과태료의 일종으로 본다는 의미이다. 다시말해 과태료도 행정상 제재인 까닭에 결국 가산세를 제재적 성격의 것으로 파악하는 것이다. 이에 대하여 가산세를 납세자의무위반에 대한 손해배상이라는 주장은 가산세를 오직 의무위반의 효과를 시정하기 위한 제도로 보는 것이 된다. 그러나 가산세제도가 납세자들로 하여금 세법상의 의무를 성실히 이행하도록 하는 간접강제수단이며, 바꾸어 말하면 의무위반의 예방적 조치인 것은 사실이지만, 가산세의 부과를 통하여 과세권자가 입은 손해를 보전하는 것도 부인할 수 없다. 반면 가산세를 손해배상적 성격의 것이라고 한다면 가산세의 부담은 미납액에 대한 이자상당액과 의무위반으로 인한 추가적 행정비용을 한도로 하여 정해져야 할 것이다. 그러나 현행의 각종 가산세액은 “손해액”과 무관하게 설정되어 있다. 따라서 가산세는 어느 한가지로 성격을 규명하기에는 합당하지 않은 복합적인 성격을 띠고 있으며, 이점에서 가산세를 세법상의 의무이행을 확보하기 위한 경제적 부담이라고 보는 것이 타당하다⁹⁾.

가산세는 형식에 있어서만 조세일 뿐이고 본질에 있어서는 본세의 징수를 확보하기 위한 수단이다. 따라서 당연히 그 부담의 내용이 전혀 다르다. 본세가 원칙적으로 납세 의무자의 담세력을 바탕으로 하여 그 부담이 책정되는데 반하여 가산세의 부담은 세법상의 의무위반의 내용과 정도에 따라 금액을 달리한다. 납세자의 담세력은 고려의 대상이 되지 않는다. 가산세의 산출기초는 일반적으로 신고되지 않은 과세표준, 납부되지 않은 세액, 보고 또는 공고되지 않은 사항의 관련 금액 등이다. 본세가 감면되는 경우라고 그것

9) 이태로·안경봉, 전거서, p. 92-93.

과 세목을 같이 한다는 이유로 가산세까지 감면되지 않는데 그 이유는 본세를 감면하는 정책적 이유가 가산세에는 타당하지 않기 때문이다¹⁰⁾.

다. 서류의 송달

지방세의 부과·징수에 있어서 서류의 송달은 상당히 중요한 의미를 갖는다. 부과·징수절차는 대부분 서류에 의해서 행해지고 서류의 도달이 효력발생요건이 된다.

지방세 부과·징수관련 서류의 송달은 단순한 통지를 위한 경우도 있으나, 많은 경우에 있어 부과·징수에 필요한 각종 처분의 효과를 완성시키며, 또한 제척기간이나 소멸시효의 진행·중단·정지 등의 기산점을 정하는 기준이 된다.

세법상의 대부분 행정처분은 그 처분자체가 지니는 강제성과 공권력 및 집행력으로 인하여 국민의 재산권을 제한하는 사례가 나타날 수 있다. 그러므로 행정처분을 하는 경우에 그 내용을 처분대상자에게 알리는 서류송달행위는 행정처분 존재의 확실성과 내용의 정확성 보장을 위해 그 중요성이 매우 크다. 그러므로 행정처분의 내용을 기록한 서류가 처분의 상대방에게 송달되는 것을 그 행정처분의 효력발생요건으로 하고 있으므로 서류의 적법 송달여부는 서류상에 기재된 행정처분의 효력유무를 좌우하는 중요한 행위가 되는 것이다¹¹⁾.

서류의 송달에 관하여는 지방세법에 자세히 규정하고 있다. 납부 또는 납입의 고지, 독촉과 체납처분에 관한 서류는 명의인(또는 재산관리인, 납부관리인)의 주소·거소·영업소에 교부 또는 등기우편에 의하여 송달한다¹²⁾(지

10) 전계서, pp. 96-97.

11) 권강용, 전계서, p. 221.

방세법 제51조, 제51조의2). 또한 ① 주소·거소·영업소 또는 사무소에서 서류수령을 거부하였을 때, ②주소·거소 또는 영업소가 국외에 있고 그 송달이 곤란한 때, ③ 주소·거소·영업소 또는 사무소가 불분명할 때는 일간신문 또는 게시관에 게재하는 방식에 의한 공시송달을 하도록 하고 있다.

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

2. 징수방법별 부과·징수 절차

부과와 징수는 일련의 과정으로 실제 세정운영과정에서는 엄밀히 구분하기 어렵다. 세무조직의 업무분장에 있어서도 부과과와 징수과로 구분되어 있어도 엄밀하게 부과과에서는 부과업무를 담당하고 징수과에서는 징수업무를 담당하는 것이 아니다. 일반적으로 부과과에서는 지방세부과에서 독촉까지의 업무를 담당하고, 징수과에서는 독촉이후부터의 체납처분을 담당하고 있다. 이와 같이 부과와 징수가 개념상으로는 구분되지만 실제 세정운영과정에서는 일련의 과정으로 운영되므로 본 연구에서는 이를 일체로 보아 현황을 분석하고자 한다.

현행 지방세의 부과·징수에 관련하여 지방세법의 각 개별 세목에 관한

12) 국세기본법에는 송달의 방법에 대해 규정되어 있는데 송달의 방법에는 교부송달과 우편송달의 방법이 있다(기본법제10조제1항). 납세의 고지·독촉·체납처분 또는 세법에 의한 정부의 명령에 관계되는 서류의 송달을 우편에 의할 때는 등기우편에 의해야 한다(기본법제10조제2항). 지방세법도 이를 국세기본법의 규정을 기초로 하여 송달의 방법에 대하여 상세히 규정하고 있다.

규정에서 각각 그 방법 및 과정을 명시하고 있다. 지방세의 부과·징수는 지방세법, 국세기본법, 국세징수법 등 법과 해당법의 시행령, 시행규칙 등에 규정되어 있다.

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

- ① 납세의무자가 과세표준과 세액을 지방자치단체에 신고납부하는 지방세에 있어서는 이를 신고납부하는 때
- ② 납세의무자가 과세표준과 세액을 신고납부하여야 하나 이를 신고납부하지 아니하여 지방세의 과세표준과 세액을 지방자치단체가 결정하는 경우에는 이를 결정하는 때
- ③ 납세의무자가 과세표준과 세액을 신고납부하는 지방세 이외의 지방세에 있어서는 당해 지방세의 과세표준과 세액을 당해 지방자치단체가 결정하는 때

이와 같이 각 세목별 부과와 징수방법 및 절차는 당해 세목의 특성과 지방세법의 규정에 의해 상이한 형태를 취하고 있다. 일반적으로 납세고지서의 작성주체를 기준으로 보통징수¹³⁾, 신고납부 및 특별징수 등 3가지 방법으로 대별할 수 있다. ①에 해당하는 부과·징수방법이 신고납부방법이며 ②와 ③에 해당하는 것이 보통징수방법이다. 그리고 신고납부방법에 속하는 일부 세목중 그 납세에 편의가 있는 자에게 납세를 위촉하여 지방세를 징수하는 것이 특별징수방법이다.

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

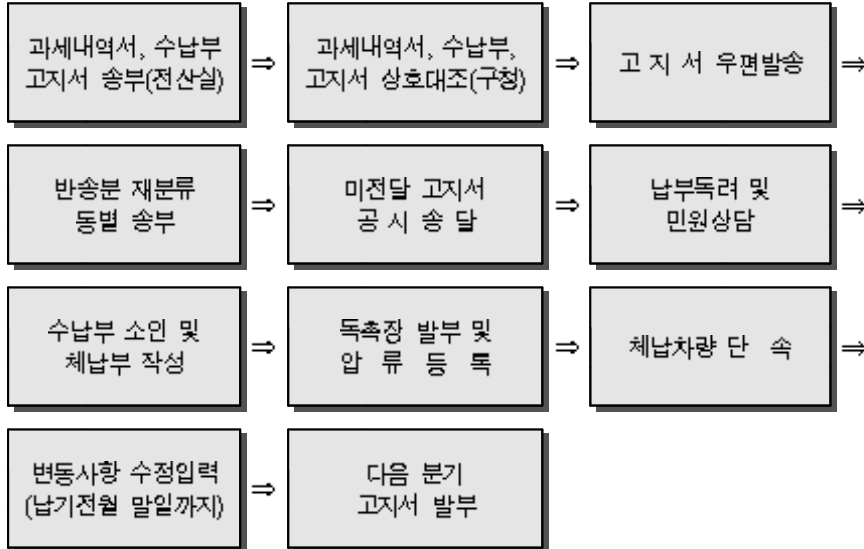
1) 보통징수방법

보통징수방법은 세무공무원이 납세고지서를 당해 납세의무자에게 교부하여 지방세를 징수하는 방법으로, 이는 조세채권의 내용을 구체적으로 확정하는 처분 즉 부과처분을 수반하는 징수방법을 의미한다. 현행 지방세목 중 보통징수방법에 의해 부과·징수하는 세목은 면허세(정기분), 재산세, 자동차세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세 등이 있다. 그러나 보통징수방법에 의해 부과·징수한다고 하더라도 각 세목의 과세대상, 부과·징수 시기 등 각 세목별 특성에 따라 업무의 처리과정이 다양하다.

예를 들어 자동차세의 부과·징수과정을 살펴보면, 자동차세는 시·군세로서 자동차의 등록소재지 관할 시·군에서 자동차의 소유자에게 직접 부과·징수하는 세목으로서 지방세법 제196조의 6에 의해 자동차 1대당 연간 세액을 2분의 1 금액으로 분할하여 납기개시일 현재의 자동차 소유주에게 부과·징수한다.

자동차세의 징수절차는 다음과 같으며, 이러한 과정은 매반기마다 반복되고 있다.

(그림 2-1) 보통징수방법의 부과·징수절차 : 지동차세



2) 신고납부방법

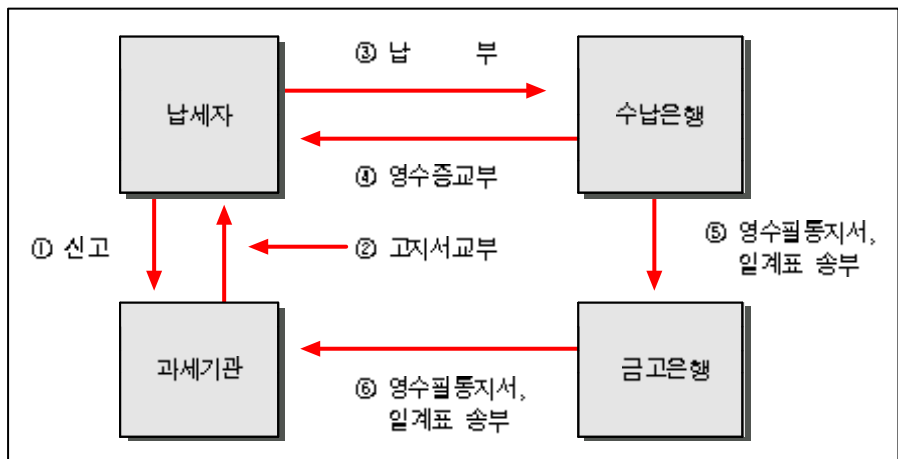
신고납부방법은 납세 의무자가 그 납세할 지방세의 과세표준과 세액을 신고하고 동시에 신고한 세액을 납부하는 방법으로, 통상적으로 납세 의무자가 과세당국의 결정을 기다리지 않고 스스로 세액을 계산하여 납부하는 방법을 의미한다. 신고납부의 경우 일정한 납부기한까지 자진신고하여 납부하지 아니하거나, 미달하게 납부한 경우에는 납부하지 아니한 세액 또는 부족액에 대하여는 가산세를 포함하여 보통징수방법에 의해 징수하게 된다. 현행 지방세 중 이러한 신고납부방법에 의해 부과·징수하고 있는 세목은 취득세, 등록세, 면허세(수시분), 사업소세, 지역개발세 등이 있다.

신고납부방법에 의한 업무는 대체로 자진신고서 작성 및 자진신고납부서 교부, 징수결정서 결의, 고지서 발급과 영수필통지서 정리 및 보관, 징수부

기재, 수납부 작성 및 소인날인, 체납부의 정리 등으로 정의할 수 있다. 예를 들어 취득세의 징수과정을 살펴보면, 먼저 건물 또는 토지 등의 구입자가 취득기를 구청에 자진 신고하면, 구청측은 세금액을 부과하고 은행은 취득세 납세자에게 납부영수증을 교부한다. 이어 은행이 구청보관용 영수증 원본을 구청에 제출하고 구청측은 납세자의 납세액이 적힌 수납대장의 납세액과 은행측의 구청통보 영수증 원본을 대조한 후, 납세여부가 확인되면 수납대장 확인란에 구청용 소인을 찍어 징수절차를 끝내게 된다. 그러나 부과기관은 이러한 납세자, 은행 등과의 대외적 업무 외에도 집계표 작성, 징수보고서 작성 및 보고, 체납정리 등 다양한 대내적 업무를 수행하게 된다.

신고납부방법에 의한 징수절차를 취득세를 중심으로 살펴보면[그림2-2]와 같다.

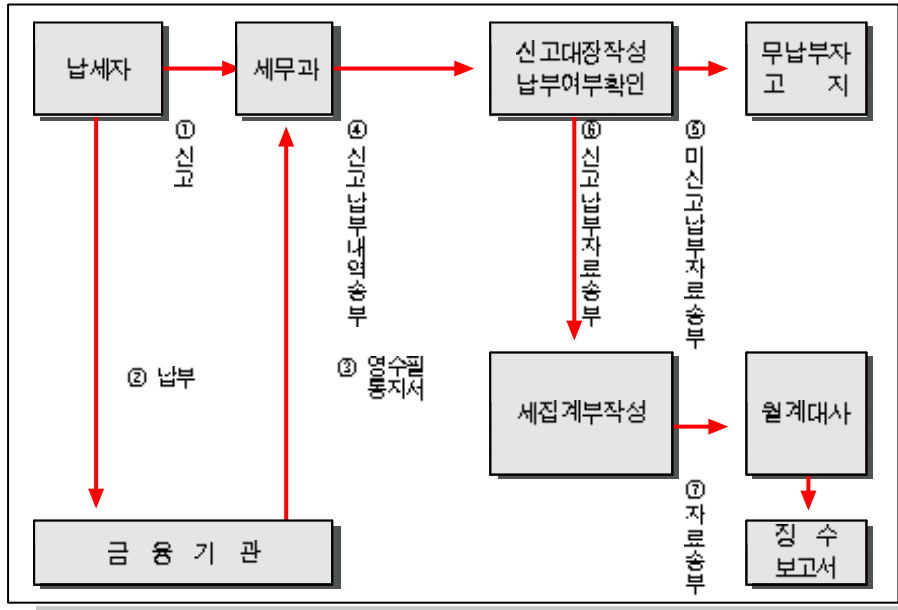
[그림 2-2] 신고납부방법의 징수절차 : 취득세



1998년부터는 수정신고납부제도가 도입되어 신고납부 당시에 불가피한 사유로 인하여 정당한 세액을 계산할 수 없으나 그후에 사정이 변경되어 이

미 신고납부한 내용에 변경이 있을 경우에 수정신고를 할 수 있도록 되었다. 수정신고납부제도의 도입으로 본의 아니게 납세자에게 불이익이 가해지는 사례를 줄일 수 있게 되었다.

[그림 2-3] 신고납부방법의 관련업무

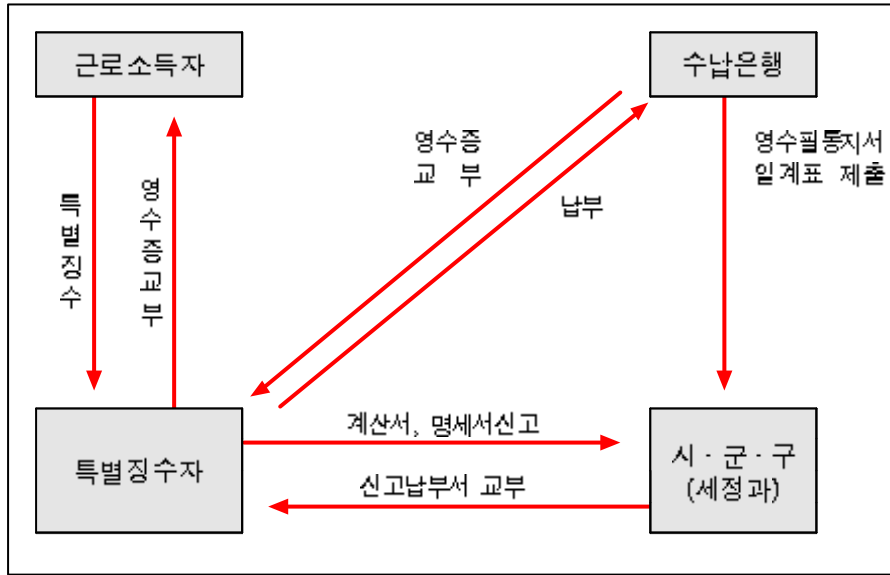


자료: 김공박, 지방세 부과·징수제도의 개편방안, 세무사, 1994. p. 44에서 발췌.

다. 특별징수방법

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

(그림 2-4) 특별징수방법(주민세)의 징수체계



특별징수제도는 납세의무자가 세금을 직접 납부하지 아니하고 제3자가 징수하여 과세권자에게 납부하는 점에서는 국세의 원천징수와 같다. 그러나 원천징수의 경우에는 소득의 원천에서 세금을 징수하는 방법이므로 소득을 지급하는 자가 징수의무자가 되는데 반하여 특별징수의 경우는 소득의 원천과는 관계없이 세금의 징수에 편의가 있는 자로부터 세금을 징수하는 방법이라는 점에서 차이가 나타난다. 다시말해 특별징수는 소득을 지급하는 자가 아니라 거래의 상대방으로서 재화나 용역의 공급대가를 영수하는 자와 같이 세금의 징수에 편의한 자가 징수의무자가 되는 점이 다르다¹⁴⁾. 특별징수방법으로 징수하는 현행 지방세목은 도축세, 경주·마권세, 주민세(소득할) 등이 있다.

14) 권강용, 전제서, p. 12.

3. 세목별 부과·징수 방법

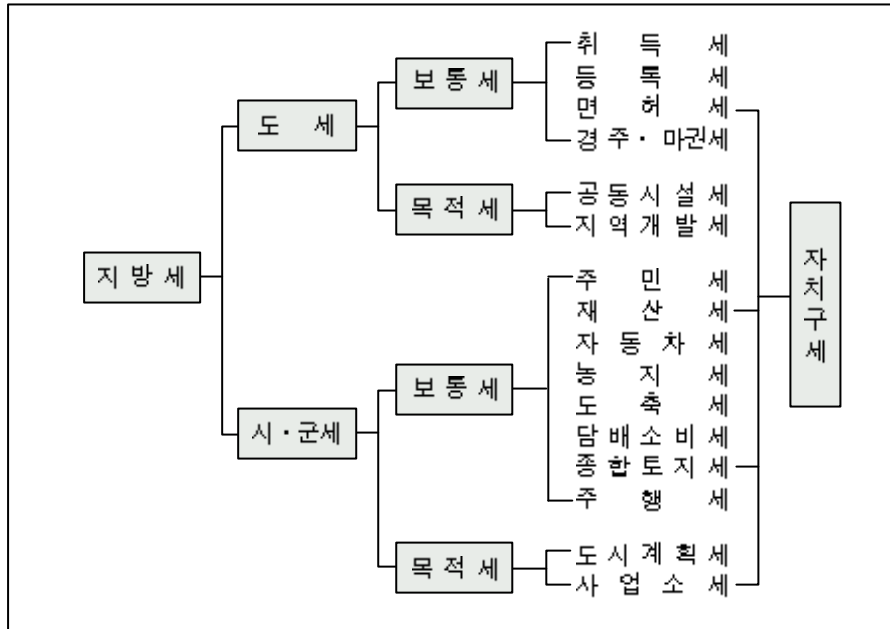
가. 현행 지방세 체계

우리 나라 지방세체계는 2000년 현재를 기준으로 다음 [그림 2-5]와 같다. 지방세목은 취득세, 등록세, 면허세, 경주·마권세, 공동시설세, 지역개발세, 주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세, 종합토지세, 주행세, 도시계획세, 사업소세 등 총 16개 세목이다.

지방세를 징수주체별로 구분하면 광역자치단체세와 기초자치단체세로 구분할 수 있다. 광역자치단체세인 도세에는 취득세, 등록세, 면허세, 경주마권세, 공동시설세, 지역개발세의 6개 세목이 있으며, 시·군세에는 주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세, 종합토지세, 주행세, 도시계획세, 사업소세 등 10개 세목이 있다. 그리고 특별시·광역시에서는 광역자치단체세인 특별시·광역시세와 기초자치단체세인 자치구세로 나누어 진다. 특별시·광역시세로는 취득세, 등록세, 경주·마권세, 주민세, 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세, 주행세, 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세 등 12개 세목이 있으며 자치구세로는 면허세, 재산세, 종합토지세, 사업소세 등 4개 세목이 있다.

지방세를 세수의 용도지정과 관련하여 구분하면 보통세와 목적세로 구분할 수 있다. 보통세는 취득세, 등록세, 면허세, 경주·마권세, 주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세, 종합토지세, 주행세 등 12개 세목이며, 목적세는 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세, 사업소세 등 4개 세목이다.

(그림 2-5) 현행 지방세 체계(2000년 현재)



주: 특별시세·광역시세는 자치구세를 제외한 전 세목임.

나. 세목별 부과·징수 방법

1) 신고납부 지방세목

현행 지방세법에서 신고납부방법을 채택하고 있는 세목은 <표 2-1> 과 같다. 신고납부방법을 채택하였다고 인정할 수 있는 법적 근거는 현행 지방세법에 납세의무자가 신고 납부하는 지방세는 그것을 신고납부하는 때에 그 세액이 확정된다고 규정하고 있는 조항이다. 납세의무자가 신고 납부하도록 요구되는 세목은 법대로 신고납부의무를 이행하면 납세의무는 소멸된다. 그러나 신고납부세목의 납세의무자가 신고납부하지 않거나 과소신고납부하면

그 부족세액에 관하여 지방자치단체가 보통징수방법을 통하여 징수한다. 이때에는 10%, 20%, 또는 30% 상당액의 가산세 제재가 따른다. 신고납부내용을 좀더 세분화하면 각 세목의 특성별로 구분되며, 이러한 특성에 따라 동일세목내에서도 신고납부기한에 차이가 발생하고 있다.

〈표 2-1〉 신고납부 지방세목

세목	신고납부 내용	신고납부 기한
취득세	일반사항	취득시기로부터 30일 이내
	상속취득	상속개시일로부터 6월 이내
	실종신고에 의한 취득	실종신고일로부터 6월 이내
	중과세로 추정	사유 발생일로부터 30일 이내
	감면분 추정	사유 발생일로부터 30일 이내
등록세	일반사항	등기·등록신청서 접수하는 날까지
	중과세로 추정	사유 발생일로부터 30일 이내
	감면분 추정	사유 발생일로부터 30일 이내
경주·마권세		종료일이 속한 달의 다음달 10일까지
주민세	신고분	종료일이 속한날의 다음달 10일까지
	신고기한 연장분	사업연도 종료일로부터 120일 이내
	결정·경정분	연장된 신고기간 만료일로부터 30일 이내
	수정신고분	고지서상 납부기한일로부터 30일 이내
	신고납부분	신고일로부터 30일 이내
	양도소득세 예정신고분	신고기간 만료일로부터 30일 이내
	특별징수분	특별징수한 날의 다음달 10일까지
사업소세	재산할	매년 7월 10일까지
	종업원할	급여지급일의 다음달 10일까지
농지세	중간예납	제1기분: 8월 16일-31일 제2기분: 12월 16일-31일
	확정신고	다음해 1월 31일까지
	결정징수	다음해 3월 16일-31일
도축세		특별징수한 날의 다음달 5일까지
담배소비세	제조자의 당월 반출분	다음달 말일까지
	보세구역 당월 반출분	다음달 말일까지
	특별징수 시·군	다음달 10일까지
지역개발세	일반사항	다음달 10일까지
	컨테이너세	다음달 20일까지

2) 보통징수 지방세목

보통징수방법에 의하여 징수되는 지방세목은 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세, 자동차세, 면허세 등이 있으며, 이러한 세목의 납세의무자 및 납기 등은 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 보통징수 지방세목

세목	납세의무자	납기	관련조항
재산세	재산세과세대장에 재산소유자로 등재된자	매년 6월 16일 ~ 6월 30일	제190조 제1, 2항
종합 토지세	과세기준일 현재 토지의 사실상 소유자	매년 10월 16일 ~ 10월 31일	제234조의17 제234조의18
도시 계획세	도시계획구역내에 토지, 건물 소유자	건물분(재산세와 동일) 토지분(종토세와 동일)	제238조
공동 시설세	소방시설등으로 인해 이익을 받는 자	재산세와 동일	제241조
자동차 세	자동차 소유자	제1기분: 6월 16일 ~ 6월 30일 제2기분: 12월 16일 ~ 12월 31일	제196조의6 제1, 2항
면허세	면허소지자	납세고지서상 납부기일	제165조

지방세목 중에는 특별징수나 신고납부가 아예 요구되지 않으면서 원래부터 보통징수방법을 채택한 세목도 있다. 그러나 특별징수 또는 신고납부가 행해지는 세목이라도 보통징수방법에 의한 징수가 있을 수 있다. 즉, 신고납부세목이 납부기한내에 납부되지 않거나, 신고납부한 세액이 과소신고 등으로 실제 납부하여야 할 세액과 다를 때는 보통징수방법에 의하여 징수한다. 또한 특별징수 세목에 대하여도 특별징수의무자가 특별징수한 지방세를 납부기한내에 납부하지 않거나 과소납부한 경우에도 역시 보통징수방법에 의

해서 징수한다.

3) 특별징수 지방세목

특별징수 지방세목은 주민세, 농지세, 담배소비세, 도축세, 지역개발세 등이며 이들 세목의 특별징수의무자와 납기 등은 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 특별징수 지방세목

세목	특별징수의무자	납기	가산세
주민세	소득·법인세할 원천징수의무자, 영농조합법인	익월 10일	10%
농지세	영농조합법인	과세기간 익년도 1월 31일	10%
담배소비세	담배수입 판매업자 주사무소 소재지 시장·군수·구청장	익월 말일	-
도축세	도축장경영자, 도축지관할 동장	익월 5일	10%
지역개발세	컨테이너를 운송하는 선박회사	익월 말일	10%

이중 주민세는 원천징수적 특별징수에 해당하며, 주민세를 제외한 나머지는 거래징수적 특별징수에 해당한다. 그리고 도축세의 특별징수는 당해 세목 전반에 대한 징수의무이지만, 나머지 세목의 특별징수는 당해 세목의 일부에 한정되는 부분적 징수의무이다.

지방세목별 부과·징수방법을 일괄하여 살펴보면, <표 2-4>와 같다.

〈표 2-4〉 지방세목별 부과·징수방법

세목		징수방법
재산세		보통징수
종합토지세		보통징수
도시계획세		보통징수
공동시설세		보통징수
취득세		신고납부
등록세		신고납부
경주·마권세		신고납부
사업소세		신고납부
도축세		특별징수
면허세	정기분	보통징수
	신규분	신고납부
자동차세	정기분	보통징수
	일시납부분	신고납부
담배소비세	제조담배	신고납부
	수입담배	특별징수
지역개발세	발전용수등	신고납부
	컨테이너	특별징수
주민세	소득·법인세할, 농지세할	신고납부
	소득·법인세(원천징수) 농지세할(영농조합법인)	특별징수
농지세	일반	신고납부
	영농조합법인	특별징수

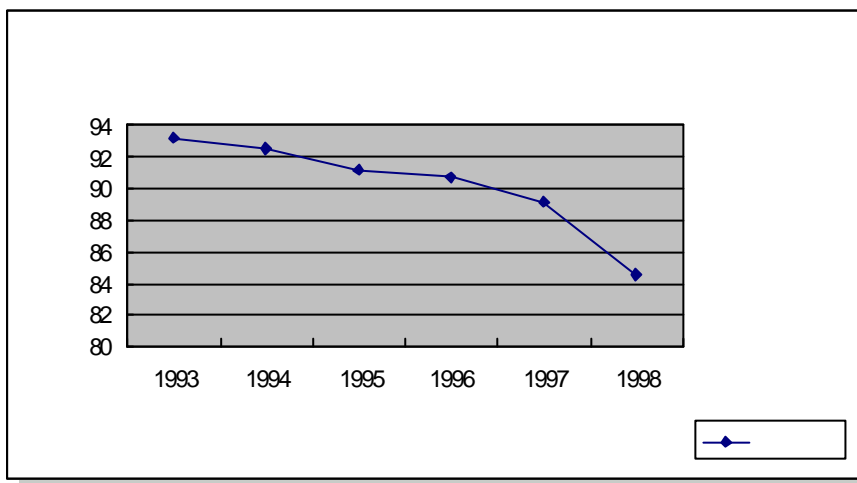
다. 지방세 부과·징수 현황

1) 징수율의 변화 추이

1998년도의 지방세 부과액은 20조 2,902억 89백만원인데 반해 징수액은 17조 1,497억 12백만원으로 3조 1,405억 77백만원을 징수하지 못하고 있

다¹⁵⁾. 이러한 체납액은 지방세종에서 단일세목으로 가장 높은 비중을 차지하고 있는 등록세의 징수액(3조 3,884억 75백만원)과 유사한 수준을 나타내고 있다. 결과적으로 우리 나라의 지방자치단체는 등록세 수준의 지방세를 수입으로 이용하지 못하고 있다고 할 수 있다¹⁶⁾.

[그림 2-6] 지방세 징수율의 연도별 변화 추이



[그림 2-6]에 나와 있는 바와 같이 1993년을 기준으로 할 때 체납율은 계속 증가하고 있는 추세를 보이고 있다. 결과적으로 지방세 징수율 제고는 지방세무행정과 관련해 시급히 해결해야 하는 과제중의 하나라고 할 수 있다.

15) 행정자치부, 지방세정연감, 1999.

16) 이러한 수치는 지방세 체납액이 모두 결손처리되는 것이 아니기 때문에 장기적으로 모든 체납세를 이용하지 못하는 것은 아니지만 적어도 당해 연도에는 그 정도의 수입을 이용하지 못한다는 의미이다.

2) 세목별 징수 현황

지방세가 체납되고 있는 현황을 세목별로 살펴보면 <표 2-5>와 같다. 즉 전체 징수율은 84.52%를 나타내고 있으며 이중 주민세(87.48%), 자동차세(88.44%) 그리고 취득세(89.55%) 등이 가장 높은 체납율을 나타내고 있다. 이러한 3가지 가장 높은 체납율을 보이고 있는 세목은 보통징수방법(자동차세), 신고납부방법(취득세, 주민세¹⁷⁾) 등의 징수과정을 거치고 있다는 점에서 어느 한가지 부과·징수방법의 문제에서 나타난다기 보다는 각 개별세목의 부과·징수 특성으로부터 체납문제가 발생하는 것으로 생각된다.

17) 주민세의 경우 보통징수방법과 신고납부방법에 의해 징수하고 있지만 대부분이 신고납부방식에 의해 징수되는 소득할로 구성되어 있기 때문에(1998년의 경우 97%) 신고납부방법으로 분류하였다.

〈표 2-5〉 세목별 징수율 현황 : 1998년

(단위: 백만원, %)

구 분	부과액(A)	징수액(B)	(B/A) × 100
취 득 세	2,769,184	2,479,829	89.55
등 록 세	3,413,783	3,388,475	99.26
면 허 세	258,973	240,689	92.94
경주·마권세	329,368	329,368	100.00
지역개발세	70,535	70,329	99.71
공동시설세	325,188	301,355	92.67
주 민 세	3,016,829	2,639,177	87.48
재 산 세	687,637	640,660	93.17
자동차세	2,459,105	2,174,871	88.44
농 지 세	2,945	2,679	90.97
도 축 세	48,968	48,193	98.42
담배소비세	2,267,576	2,267,576	100.00
종합토지세	1,299,887	1,199,291	92.26
도시계획세	798,266	752,324	94.24
사 업 소세	342,661	336,704	98.26
과년도 수입	2,202,395	278,185	12.60
합 계	20,290,289	17,149,712	84.52

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 1999.

제2절 지방세무 조직 체계 현황

1. 자치단체 계층별 지방세무조직

가. 광역자치단체의 지방세무 조직

광역자치단체의 세무조직은 <표 2-6>에 나타나고 있는 바와 같이 대부분이 과단위에 주무부서가 설치되어 있으며 강원도, 충청북도, 전라남도 그리고 제주도 만이 계단위로 구성되어 있다. 이러한 광역자치단체 세무조직의 구성은 당해 자치단체에서 지방세수입의 절대액수가 많은 자치단체일수록 세정과가 상위의 조직체계에 구성되어 있고, 뿐만 아니라 좀더 세분되어 있는 현상이 나타나고 있다.

일예로 지방세의 절대액수가 가장 많은 서울시의 경우 세무관련부서가 세무행정과와 세무운영과로 구성되어 있고 그 산하에 8개의 계단위로 구성되어 있으며, 부산의 경우도 세정담당관 산하에 5개의 세무관련계가 설치되어 있어 다른 광역 자치단체에 비해 많은 조직을 구성하고 있다. 반면에 지방세수입의 절대액수가 적은 일부 도의 경우는 계단위에서 지방세정업무를 처리하고 있다.

광역자치단체의 세정과에 설치된 계조직은 자치단체별로 일관된 체계를 찾기는 곤란하지만 일반적으로 세정계, 세외수입계, 평가계, 세무조사계, 심사계 등 5개의 계를 중심으로 구성되어 있다.

이중 세정계는 지방세 제도운동을 핵심기능으로 하고 있으며, 평가계는 토지등급 설정·수정 등 조정업무지도, 부동산 과세표준액 결정 및 승인, 부동산 과표 시가조사, 표준지 관리, 재산관련세 부과·징수에 관한 사항 등을 담당하고 있다.

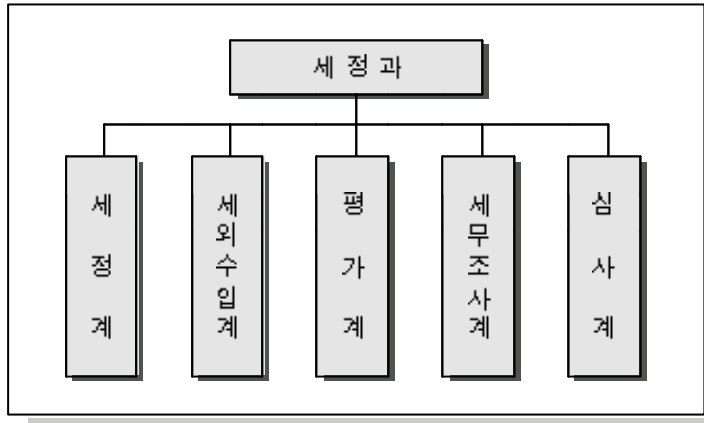
〈표 2-6〉 광역자치단체별 세무조직 편제

자치단체	국	과	계	
광역시	서울	행정관리국	세무행정과 세무운영과	
	부산	재정관	세정담당관	
	대구	내무국	세정과	
	인천	자치행정국	세정과	
	광주	기획관리실	세정담당관	
	대전	자치행정국	세정과	
	울산	자치행정국	지방세과	
도	경기	자치행정국	세정과	
	강원	자치지원국	세무회계과	세정계
	충북	자치행정국	재정과	세정계
	충남	자치문화관광국	세정과	
	전북	자치행정국	세정과	
	전남	기획관리실	재정담당관	세정계, 세무조사계
	경북	자치행정국	세정과	
	경남	자치지원국	세정과	
	제주	자치경제국	자치재정과	세정계

자료: 행정자치부, 지방행정조직 편람, 1998.

한편 세무조사계는 지방세의 세원조사와 각종 과세자료의 통보업무를 주로 담당하고, 심사계는 지방세의 재조사 청구 및 심사청구 결정, 지방세 구제제도 운영, 지방세 관련 행정소송 관리, 지방세 심사위원회 운영, 기타 지방세 심사에 관한 사항 등의 업무를 수행하고 있다.

(그림 2-7) 광역자치단체(도)의 지방세무 관련기구



나. 기초자치단체(시)의 지방세무조직

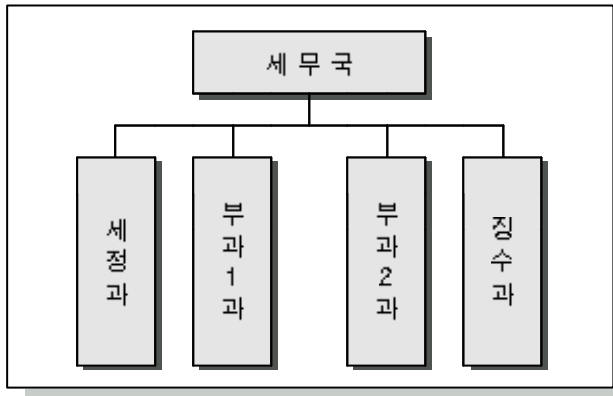
시자치단체의 지방세무조직은 전국적으로 약간의 차이가 발생하고는 있으나 크게 2종류로 구분될 수 있다. 첫째는 부과와 징수기능이 철저히 분화되어 있는 지역(A 유형), 둘째는 부과와 징수 두 기능이 혼재되어 있는 지역(B 유형)이 그것이다.

먼저 A 유형의 경우, 과단위에서 부과와 징수가 구분되는 유형으로 경기도 부천시, 광명시, 시흥시 등이 대표적인 예라고 할 수 있다. 부천시의 경우는 과단위에서 부과와 징수기능이 분리되어 있지만 시흥시의 경우는 계단위에서 이러한 기능을 구분하고 있다. 이러한 조직은 둘다 부과업무와 징수업무를 구분함으로써 세무관련 부조리를 예방하고 상호통제와 견제 기능을 강화하기 위한 조직설계라고 할 수 있다.

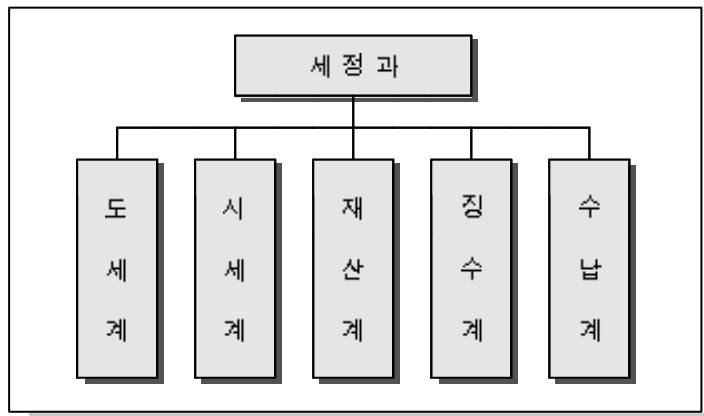
한편 B 유형은 부과와 징수기능의 상호견제보다는 유사세목을 기준으로 조직을 구분하는 것으로 군포시, 구리시 등의 세무조직이 대표적인 예라고 할 수 있다. 이러한 조직은 부조리의 방지보다는 지방세의 부과·징수업무

가 세목별로 연계되어 이루어지는 것이 많으므로 이러한 업무의 연계에 따른 업무의 효율성 측면을 강조한 조직이라고 할 수 있다.

[그림 2-8] 부천시의 세무기구(A 유형)



[그림 2-9] 군포시의 세무기구(B 유형)



결과적으로 우리 나라 시자치단체의 세무관련 부서는 지역에 따라 약간의 차이가 나타나기는 하지만 대부분의 경우 세무과 또는 세정과가 주무부

서라고 할 수 있다. 그리고 이러한 세무과 또는 세정과는 대부분 부과담당, 징수담당, 재산세담당이 설치되어 있고 일부 자치단체의 경우에 조사계 또는 평가계가 설치되어 있는 것으로 나타나 있다.

이중 부과담당은 과 소관 행정의 종합조정 및 일반사무, 지방세 재조사, 심사청구, 취득세·등록세·자동차세·농지세·면허세·도축세 부과조정, 과내예산·경비 및 물품관리, 납입감액 결정통보, 지방세 가산세 조정 및 과내 타계에 속하지 아니한 사항 등을 처리한다.

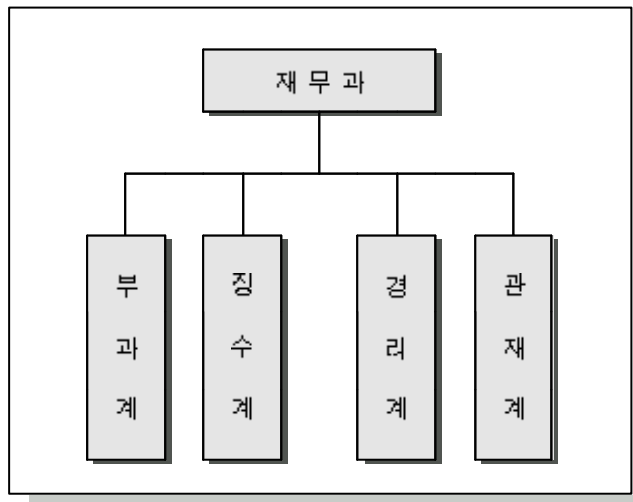
그리고 징수담당은 지방세 징수계획 수정 및 시행, 납세홍보 및 징수 독려, 독촉장 발부, 지방세 및 세외수입 체납처분, 압류물건 공매, 징수촉탁, 수입일계포 정리, 지방세 2차 납세의무자 지정, 자금배정 및 수급계획, 세목별 부과·징수 상황 보고, 지방세 수입과정 상황보고, 도세보고(월보), 도세 세입징수액 계산서(기보), 교육세 세입징수 보고(기보), 과오납 환불, 도세불입, 세입정정, 가산금 조정, 등록세 징수결의 및 이동중감 결의, 시금고 및 공과금 수납은행 지도감독, 세입결산 및 총괄, 이월액 조서 작성, 보조금 및 교부금 수입결의, 지방교부세 수입결의, 수입금 출납원 등을 관리하고 있다.

한편 재산세담당은 재산세·종합토지세·도시계획세·공동시설세 부과조정, 종합토지세 PC 운영, 재산세 과세증명 발급, 종합토지세 과세 및 미과세 증명발급 등을 담당한다. 마지막으로 조사 평가담당은 주로 기존의 부과계에서 담당하던 업무를 분할 수행하고 있는데, 그 내용은 법인 및 사업소 세무조사계획 수립, 법인 및 사업소 세무조사, 사업소세 및 주민세에 관한 사항, 농지세원 조사, 토지·건물 일제조사, 기타세원 발굴, 토지등급설정 및 수정, 부동산 과세표준액 조사결정, 무신고 이동지 조사결정 등으로 구성되어 있다.

다. 기초자치단체(군)의 지방세무조직

군자치단체의 지방세무조직은 세무과 또는 재무과를 주무부서로 하고 있다. 세무과로 구성되어 있는 경우는 지방세의 부과·징수업무만을 담당하고 있는데 반해 재무과로 구성되어 있는 경우는 부과·징수 업무외에 경리와 재산관리까지 담당하고 있다. 이러한 군자치단체의 세무관련 부서는 대부분이 부과기능과 징수기능이 분리되어 구성되어 있으며, 부과계, 경리계, 징수계, 관재계 등 4개의 계 조직을 중심으로 구성되어 있다.

[그림 2-10] 군 자치단체의 세무기구



이러한 군 자치단체의 세무부서 중 경리계와 관재계는 지방세의 부과 및 징수와 직접적인 관련이 있는 것은 아니며 지방세정업무는 주로 부과계와 징수계에서 담당하고 있다. 이중 부과계는 지방세 개인별 이동증감, 재산세대장 직권동제, 사업소 신고지, 농지세 자진신고, 취득세 자진신고, 세원조사, 지방

세 제2차 납세의무자 지정, 지방세 고지, 농지채해 감면신청, 세무사범 처리, 세원자료조사에 관한 사항, 납세홍보, 농지세 과세표준액 결정, 지방세 이동증감 결의, 지방세담당공무원 순회교육 등의 업무를 담당하고 있다.

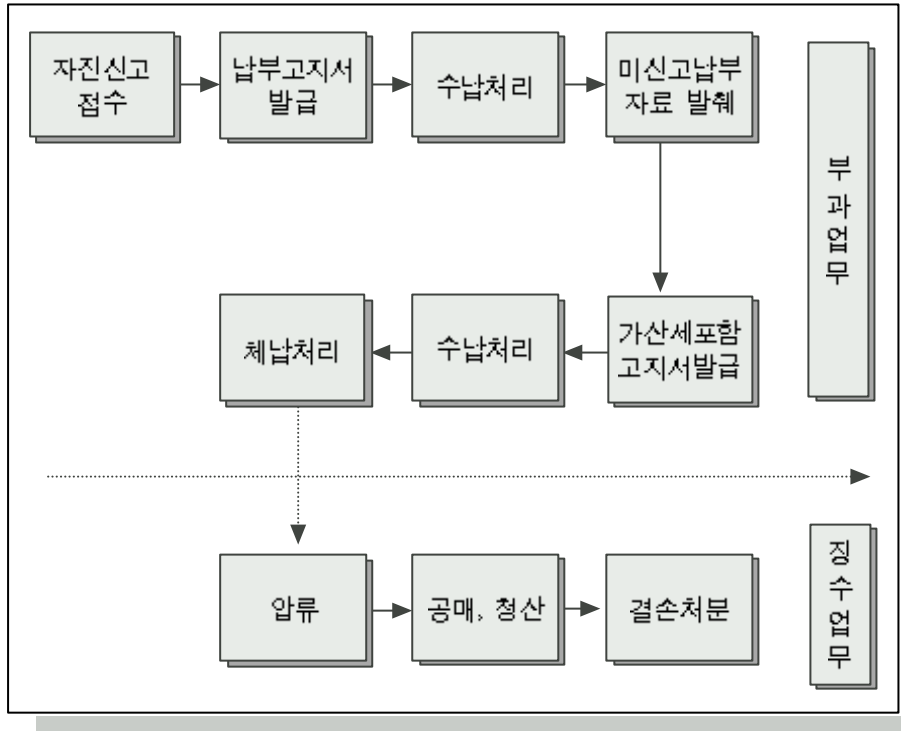
한편 징수계는 지방세 징수독려, 과오납의 정리 및 환불, 도세 및 세외수입 교부금 청구, 표준지 시가 조사보고, 공유재산의 매각사용 대부료 이자징수, 공유재산의 변상금 조정징수, 국유재산의 변상금 연체 이자 조정징수, 국유재산의 임대료 산정, 국유재산의 관리처분, 건물의 과세지가 표준액 조정, 기타물건 과세시가 조사, 국유재산 용도폐지 및 관리청 지정 실적보고, 변상금 조정, 국공유 건물현황 보고 등의 업무를 담당하고 있다.

2. 지방세 부과·징수업무의 부서간 연계

가. 신고납부세목의 부서간 연계

신고납부세목에 대한 부과부서의 업무과정은 대체로 자진신고서 접수, 납부고지서 발급, 수납처리, 미신고납부자료 발취, 가산세 고지서 발급, 수납처리, 체납처리 등으로 이루어져 있다. 한편 징수부서의 업무과정은 일차 체납통지서 발급 이후부터 이루어지며 주로 체납처리와 관련된 과정으로 구성되어 있다. 이러한 과정은 [그림 2-11]에 나타나 있다. 결과적으로 신고납부세목을 부과·징수하는 과정은 자진신고서 납부부터 체납처분까지의 과정으로 이루어지고 있어 부과업무와 징수업무가 완전히 별개로 독립되어 처리되기는 현실적으로 어려운 상황에 있다.

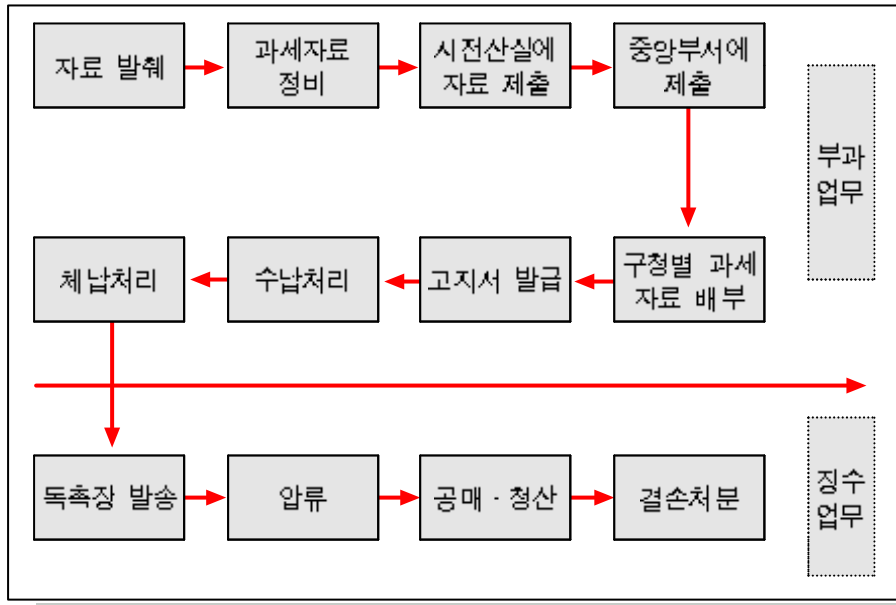
[그림 2-11] 신고납부세목의 부과업무와 징수업무의 연계



나. 보통징수세목의 부서간 연계

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

[그림 2-12] 보통징수세목의 부과업무와 징수업무의 연계



3. 지방세 부과·징수의 자치단체 계층간 연계

지방세 관련업무는 한 자치단체내의 부서간에도 분담처리하고 있지만, 자치단체간에도 위임·처리하고 있다. 즉 시·도세는 시·군으로 위임하고, 다시 시·군은 읍·면·동에 대해 사무의 일부를 재위임하고 있다. 그리고 시·군세도 읍·면·동에 위임하여 지방세 관련 업무를 처리하고 있다. 이러한 자치단체 계층간 지방세 관련 업무의 위임근거는 지방자치법 제93조와 제95조로서 이를 근거로 자치단체의 조례로 위임하고 있다. 각 관련규정을 살펴보면 <표 2-7>에 나타난 바와 같다.

〈표 2-7〉 지방세관련업무의 위임규정

관련 법규	근거 규정	내용
지방자치법	제93조	* 시·도와 시·군·구에서 시행하는 국가사무는 ---- 시·도지사와 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 수입사무의 일부를 그 위임기관의 장의 승인을 얻어 규칙이 정하는 바에 따라---- 다시 위임할 수 있다.
도세조례	제6조	* 도지사의 도세부과·징수에 관한 사무를 따로 규정이 있는 것을 제외하고는 당해 과세객체의 소재지를 관할하는 시장·군수(출장소장을 포함)에게 위임하여 처리한다
시세조례	제6조	* 시장은 시세의 부과·징수사무 중 납세의 고지독촉 및 체납처분과 가산금 및 가산세의 수납, 기타 특히 필요하다고 인정하는 사무를 소속공무원 또는 읍·면·동장에게 위임하여 처리할 수 있다.

이러한 근거규정에 따라 도와 시·군 그리고 읍·면·동은 지방세의 부과와 징수기능을 상호 연계하여 수행하고 있다. 일례로 도세의 경우, 도지사의 위임을 받은 시장, 군수가 읍·면의 협조하에 과세자료를 조사하여 징수결의서를 작성한 다음, 징수부에 기재하고 이를 통지하게 된다. 이후의 과정은 앞에서 기술한 시·군의 행정조직 내부에서 나타나는 부과과정을 거쳐 다시 읍·면으로 징수결의서가 통지되게 된다. 징수결의통지서를 받은 읍·면장은 수납부를 작성하고 납세고지서를 작성하여 납세의무자에게 송달함으로써 납세의무자와 납세관련부서와의 1차적 관계를 종결하게 된다.

그러나 읍·면에서는 이후에도 세목별 월말집계를 하여 부과·징수사항에 대한 관리를 하기 위해 수납부 등을 정리하고 이를 시청 및 군청의 징수

부와 월 1회 이상 대사를 하며, 이외에도 납기한이 경과한 날로부터 15일이 경과한 체납액에 대해서는 수납부에서 발췌하여 정리하고 있다.

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

이렇게 시·군별로 위임 및 재위임되고 있는 지방세관련사무를 표로 나타내면 <표 2-8>과 같다.

<표 2-8> 읍·면·동에서 처리하고 있는 지방세관련업무

지방세관련업무	
납세완납증명	취득세부과고지
지방세감면신청	면허세부과고지
등록세비과세확인	지방세체납세금 독촉 및 징수
세목별과세증명	지방세감액 결손자료 작성
매각·등기·등록관계서류 열람	지방세징수 포상금 지급 신청
취득신고 및 자진납부	지방세체납처분
과오납금환부금 지급통지	주민세부과고지
지방세변동 자료관리 및 고지서 전달	주민세(법인균동할) 부과대상자 조사보고
지방세수납부 작성관리	사업소세부과대상자 사업장 조사
농지세부과고지	권축물실측 현지조사
도축세부과고지	

자료 : 행정자치부, 동 기능전환 확대시행 지침, 2000.

4. 지방세무인력 및 교육

가. 지방세무인력

지방세 부과·징수업무를 비롯한 지방세정에 관한 업무를 담당하는 공무원인 지방세무직 공무원을 말한다. 우리나라 일반직 공무원의 직제는 총 8개 직군, 38개 직렬, 72개 직류로 구성되어 있다. 지방세무직 공무원은 행정 직군의 8개 직렬중 하나인 세무직렬의 지방세 직류에 속한다. 지방세무직 공무원은 직렬상으로 세무직렬에 속하는 세무직 공무원과 일반직에 속하지만 세무업무를 수행하는 일반직 공무원으로 구분할 수 있다.

1993년 지방세무인력의 전문화를 위해 도입된 세무직렬의 신설이후 세무업무에 종사하는 세무직의 총원율이 점차로 높아지고 있다. <표 2-9>에 나타나 있는 것처럼 지방세무직 정원에서 차지하는 세무직 총원율은 점차 높아지고 있어 인력의 전문화를 위한 노력이 지속적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-9〉 세무직 총원실적

구분	세무직 정원현황					세무직 총원실적					총원율
	6급	7급	8급	9급	계	6급	7급	8급	9급	계	
1995	2,623	3,308	3,614	2,541	12,086	777	1,270	773	2,995	5,815	48.1
1996	2,591	3,379	3,583	2,489	12,042	898	1,497	1,101	3,910	7,414	61.5
1997	2,621	3,357	3,594	2,480	12,052	977	1,666	1,905	4,261	8,809	73.1
1998	2,140	2,917	3,225	2,352	10,634	1,018	1,651	2,639	3,527	8,835	83.1
1999	2,300	3,034	3,226	2,282	10,852	1,099	1,811	2,967	2,890	8,787	80.8

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 1999.

그러나 세무직 충원실적은 자치단체별로 차이가 있다. 자치단체별 세무직 충원실적으로 보면 <표 2-10>과 같다. 부산, 대구와 같이 100%를 넘는 자치단체도 있지만, 충남의 세무직 충원율은 56.0%에 불과하며 전북(66.6%), 전남(63.7%), 경북(67.4%), 경남(65.3%)의 충원율도 70%에 미달하고 있다. 세무인력의 전문화를 위해서는 이들 자치단체의 세무직 충원율이 보다 높아질 필요가 있다.

〈표 2-10〉 자치단체별 세무직 충원실적

(단위: 명, %)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
정원	1,765	628	462	387	222	246	199	1,401
현원	1,720	632	478	381	190	213	135	1,239
충원율	97.5	100.6	103.5	98.4	85.7	86.5	71.1	88.4
구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
정원	503	518	741	658	882	1,226	882	132
현원	469	385	415	438	592	826	576	98
충원율	93.2	74.3	56.0	66.6	63.7	67.4	65.3	74.2

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 1999.

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

나. 지방세무인력에 대한 교육

지방세무직 공무원에 대한 교육훈련은 중앙단위 교육과 지방단위 교육으

로 나누어진다. 중앙단위 지방세 교육과정은 <표 2-11>에 나타나 있는 바와 같이 총 7개 과정으로 대상인원은 6,990명이다. 이중 시·도별로 시·군·구와 읍·면·동 공무원을 대상으로 2일간 실시하는 지방세 정기 순회교육이 5,000명을 차지하고 있다. 따라서 이를 제외하면 연인원 1,990명 정도만이 1주 이상의 기간을 가지고 심도있게 실시되는 직무교육의 혜택을 받고 있는 것이다. 그리고 지방단위교육은 자치단체별로 다양하게 실시되겠지만 광주광역시 내부자료에 의하면 광주광역시에서는 년1회 세무행정반 교육을 2주 동안 30명을 대상으로 실시한 것으로 나타나 있는 것으로 보아 지방 단위교육은 중앙단위 교육에 비해 상당히 미흡할 것으로 판단된다¹⁸⁾.

<표 2-11> 지방세무 공무원 교육과정

과정별	교육대상	기간	회수	인원	교육기관
지방세정 관리자반	지방 5급	1주	1회	1,000명	국가전문행정연수원
지방세무 조사반	세무조사담당자 (6급~7급)	2주	1회	200명	국가전문행정연수원
지방세정 전문 요원양성반	세무직 (6급~7급)	5주	1회	80명	국가전문행정연수원
지방세정 실무자반	세무직 (8급~9급)	4주	1회	80명	대전광역시 지방공무원교육원
지방세정 전문반	세무직 (6급~7급)	2주	1회	130명	경기도 지방공무원교육원
지방세 평가 담당자반	평가담당자 (6급~9급)	1주	2회	500명	한국감정원
지방세 정기 순회교육	시군구, 읍면동 공무원	시도당 2일	1회	5,000명	시도별

18) 성문옥, 지방세무직공무원의 전문화와 향후 발전방향, 2000년 지방재정학회 제2차 정기학술대회 발표논문, 2000, p. 171.

제3절 지방세정 환경

1. 지방세제

지방세 부과·징수체계의 개선을 위해서는 이를 구성하는 지방세부과·징수절차, 지방세무조직, 지방세무인력의 합리화도 중요하지만, 부과·징수체계를 둘러싸고 있는 지방세정환경의 합리화도 중요하다. 지방세정환경에는 다양한 요소가 있지만 가장 밀접한 관계를 갖는 것은 지방세제와 지방세정제도일 것이다.

지방세 부과·징수체계가 추구하는 목표는 지방세제가 규정하는 세수를 구체적으로 확정하고 이를 지방세 수입으로 확보하는 것이다. 그러므로 부과·징수체계가 아무리 효율적으로 운용되더라도 지방세제가 합리적으로 설계되어 있지 않다면 그 운용에는 한계가 있다. 따라서 지방세제가 어떻게 설계되어 있는가는 이를 집행하는 부과징수체계에 상당한 영향을 미친다. 본 항에서는 지방세제의 특징을 간략히 살펴보기로 한다.

현행 지방세제의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방세목은 16개에 이르지만 과반에 가까운 세목의 세수조달 역할이 미약하다. 1998년 결산기준으로 지방세수구조를 살펴보면, 총 지방세수는 17조 1,497억 12백만원인데 이중 세수비중이 10%이상인 상위 5개 세목인 등록세, 취득세, 담배소비세, 주민세, 자동차세로 부터의 지방세수가 13조 2,199억 29백만원으로 전체의 77.09%를 차지하며, 이외에 세수비중이 3%이상인 종합토지세, 재산세, 도시계획세의 3개 세목을 합친 8개 세목으로 부터의 지방세수는 15조 8,122억 6백만원으로 전체 지방세수의 92.20%를 차지하는 것을 알 수 있다. 그 외의 세목인 면허세, 경주·마권세, 공동시설세, 지역개발세, 농

지세, 도축세, 사업소세 등 7개 세목에 의한 지방세수는 1조 593억 21백만원으로 전체 지방세수의 6.18%에 불과한 실정이다. 면허세 등 7개 세목은 세수 조달 역할은 거의 수행하지 못하면서 세제만 복잡하게 만들고 있는 것이다.

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

셋째, 부가세형태의 과세형식이 많다. 세금에 세금을 부과하는 방식(Tax on Tax)이나 조세감면분에 대해 다시 세금을 부과하는 부가세 방식(Surtax)이 많다. 지방세중 도시계획세(토지분)를 도시계획구역내의 종합토지세 납세의 무자에게 종합토지세와 동일한 과세표준을 적용하여 세율만 달리하여 부과·징수되며, 또 도시계획세(건물분)를 도시계획구역내의 재산세 납세의 무자에게 재산세와 동일한 과세표준을 적용하여 세율만 달리하여 부과·징수한다. 공동시설세도 재산세부과대상 건축물중 상당부분에 대하여 재산세와 동일한 과세표준을 적용하여 세율만 달리하여 부과·징수한다. 그리고 주민세(농지세할)는 농지세액을 과세표준으로 하여 부과·징수하고 있는 전형적인 Tax on Tax방식의 지방세이다. 또한 국세와 지방세는 원칙적으로 세원분리원칙에 의해 세목이 선정되나 지방세인 등록세 등 7개 세목에 국세인 농어촌특별세, 교육세가 부과되고, 국세인 소득세와 법인세에는 지방세인 주민세(소득세할)와 주민세(법인세할)가 부과·징수되고 있다. 그리고 지방세 비과세 감면분에 대해서도 국세인 농어촌특별세가 부과·징수되고 있다.

넷째, 지방세제내에 정책과세인 조세감면제도가 다양하게 마련되어 있어 세제의 투명성이 저해되고 있다. 지방세 비과세감면은 1998년 결산기준으로

총 2조 203억 63백만원으로 총 지방세수의 11.78%에 해당하는 규모이다. 지방세 비과세감면은 지방세법, 외자도입법, 조세감면규제법, 지방세감면조례 등에 의해 이루어지는데, 지방세법에 규정된 비과세·감면 사유만 하여도 놓여민지원, 국민생활안정, 지역균형개발, 기술·인력개발 및 중소기업지원, 항공기 등에 대한 감면, 공공법인 지원 등으로 다양하다.

이렇게 지방세제가 복잡함으로 인하여 발생하는 문제점은 다음과 같다.

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

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

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

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

2. 지방재정제도

지방자치단체의 지방세입(地方歲入)구조를 살펴보면 <표 2-12>와 같다. 1998년 결산기준으로 지방세입은 62조 7,024억 17백만원인데 이중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것은 세외수입으로 17조 5,462억 29백만원이 징수되어 전체 지방세입의 27.98%를 차지하고 있다.

다음으로 높은 비중을 차지하고 있는 것은 지방세로 17조 1,482억 90백만원이 징수되어 전체 지방세입의 27.35%를 차지하고 있다. 지방세와 세외수입을 지방자치단체의 자주재원이라 하며 전체 지방세입중에 차지하는 지방세와 세외수입의 크기를 자주재원비율이라 한다. 자주재원비율은 지방자치단체의 재정적 자립수준 또는 경제적 자치능력을 측정하는 지표로 사용된다. 일반적으로 자주재원비율이 높을수록 재정기반의 안정성이 높고 행정활동의 자율성이 크다고 볼 수 있다. 전체 지방자치단체의 자주재원비율은 55.33%라고 할 수 있다.

지방세와 세외수입을 제외한 의존재원중 가장 비중이 높은 보조금은 13조 7,743억 63백만원으로 지방세입의 21.97%를 차지한다. 다음으로 지방교부세, 양여금, 지방채, 조정교부금 순으로 각각 7조 363억 26백만원으로 11.22%, 2조 8,795억 49백만원으로 4.59%, 2조 3,965억 2백만원으로 3.82%, 1조 6,261억

〈표 2-12〉 지방자치단체의 세입구조

(단위: 백만원, %)

구분	도	광역시	시	군	자치구	총계
지방세	3,413,096 (24.95)	7,737,684 (60.58)	3,637,982 (20.04)	958,094 (8.43)	1,401,434 (20.80)	17,148,290 (27.35)
세 외 수 입	1,947,327 (14.24)	2,413,076 (18.89)	7,562,003 (41.65)	3,303,023 (29.08)	2,320,800 (34.44)	17,546,229 (27.98)
지 방 교부세	1,486,668 (10.87)	184,633 (1.45)	2,444,669 (13.47)	2,887,954 (25.42)	32,402 (0.48)	7,036,326 (11.22)
증 액 교부금	266,699 (1.95)	19,136 (0.15)	5,664 (0.03)	3,477 (0.03)	- -	294,976 (0.47)
지 방 양어금	993,700 (7.27)	320,536 (2.51)	798,065 (4.40)	766,228 (6.75)	1,020 (0.02)	2,879,549 (4.59)
조 정 교부금	- -	- -	- -	- -	1,626,182 (24.13)	1,626,182 (2.59)
보조금	4,998,866 (36.55)	1,079,531 (8.45)	3,182,006 (17.53)	3,183,309 (28.02)	1,330,651 (19.75)	13,774,363 (21.97)
지방채	570,828 (4.17)	1,018,218 (7.97)	524,320 (2.89)	257,093 (2.26)	26,043 (0.39)	2,396,502 (3.82)
합 계	13,677,184 (100.00)	12,772,814 (100.00)	18,154,709 (100.00)	11,359,178 (100.00)	6,738,532 (100.00)	62,702,417 (100.00)

주 : 일반회계 총계기준임

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 「지방재정연감」, 1999.

82백만원을 차지하고 있다. 그리고 증액교부금은 2,949억 76백만원으로 0.37%의 낮은 비중을 차지하고 있다.

지방세수비중은 평균적으로 27.35%로 비교적 높은 편이지만, 지방자치단체 계층별로 지방세입에서 차지하는 지방세수 비중을 살펴보면 상당한 차이가 있다. 지방자치단체계층별 지방세수비중은 광역시 60.58%, 도 24.95%, 시

20.04%, 자치구 20.80%, 군 8.43%로 광역시를 제외하고는 상당히 낮은 수준임을 알 수 있다. 그리고 기초자치단체의 세수비중은 전반적으로 낮으며, 특히 군의 지방세수비중은 10%에도 미달하는 지극히 낮은 수준임을 알 수 있다.

의존재원중 지방교부세는 국고(시·도비)보조금과 달리 용도가 지정되지 않은 일반재원으로 내국세의 15.0%를 재원으로 하여 국가로부터 지방자치단체에 교부된다. 지방교부세의 배분기준이 되는 재원부족액의 산정방식은 기준재정수요액과 기준재정수입액(보통세 수입의 80%)의 차액으로 되어 있다. 따라서 지방교부세규모와 지방세수와는 역비례관계로 되어 있다. 광역시에서 취득세와 등록세를 재원으로 하여 자치구로 교부되는 조정교부금도 지방교부세와 유사한 방식으로 교부되므로, 조정교부금규모도 또한 지방세수와 역비례관계라 할 수 있다.

지금까지 살펴본 바대로 지방세무환경은 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

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

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

제4절 지방세 부과·징수체계의 문제점

1. 효율성 측면

가. 세무조직의 경직성

지방세무행정조직은 다소 차이는 있지만 기초자치단체를 중심으로 살펴 보면 일반적으로 부과와 징수가 이원화된 체제로 되어 있다. 1994년 인천 북구청 지방세 비리사건을 계기로 지방세무조직은 세목별 조직에서 부과업무와 징수업무가 분리된 기능별 조직으로 개편되었다.

그러나 세무비리방지에만 초점을 맞춘 획일적인 기능별 조직은 지방자치단체의 다양한 재정환경을 반영하지 못하고 있다. 지방자치단체에 따라서는 지역의 특성상 세무조직을 지역별 조직이나 세목별 조직, 과세대상별 조직으로 운영하는 것이 효율적일 수 있으나 이러한 여지가 거의 없다. 한 예로 현행 지방세의 과세대상중 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세 등은 과세대상 및 세율이 각 세목간에 밀접하게 연결되어 있음에도 부과와 징수업무를 구분하게 될 경우 동일한 과세대상을 다시 관리해야 하는 업무의 비효율성이 나타날 수 있다. 따라서 세무조직의 운영에 자율성을 부여하여 지방자치단체가 다양한 재정환경에 적합한 세무조직을 운영할 수 있도록 하여야 한다.

나. 동 기능전환에 따른 지방세무인력 감축

정부에서는 읍·면·동사무소의 기능전환을 모색하고 있고 이를 위해 1999년 하반기에 일부자치단체에 동 주민자치센터를 시범적으로 설치한 바

있다. 현재는 주민자치센터 설치 및 운영을 위해 동사무소의 업무 및 인력의 조정작업을 추진중에 있다. 그 과정에서 동사무소의 기능이 본청으로 이관되며 이관인력과 업무량이 많은 시·군·구의 경우, 1개 정도의 과를 증설할 것으로 예상된다¹⁹⁾.

이러한 계획에 따라 <표 2-13>에 나타난 바와 같이 그 동안 동사무소에서 맡아오던 지방세 부과·징수관련 업무는 대부분 본청으로 이관될 것으로 예상된다.

지금까지 동사무소에서는 다양한 지방세 부과·징수관련 업무를 수행하고 있었으며 이러한 업무는 대부분이 고지서전달, 체납세 징수 및 처분, 지방세 부과대상조사 등 본청으로 이관되어도 계속 추진하여야 하는 업무들로 구성되어 있다. 그러므로 동의 기능전환에 따라 업무가 이관되면 이러한 업무를 계속 수행할 수 있는 정도의 인력이 재배치될 필요가 있다. 그러나 현 상황에서는 읍·면·동사무소의 기능조정이 구조조정과 연계하여 진행되고 있기 때문에 기존에 동사무소에서 세정업무를 수행하던 인력이 시, 군 본청에 재배치된다는 보장을 할 수 없는 상황에 있다고 할 수 있다.

현재에도 지방세 부과·징수업무는 계속 증가하지만 세무인력의 증가는 이러한 업무증가에 비례하여 증가되지 못하고 있다. 그런데 읍·면·동사무소의 기능조정을 계기로 읍·면·동사무소에서 처리하던 지방세관련 업무가 시·군·구본청으로 이관되면서 이에 상응하는 인력은 이관되지 않거나 오히려 감축되고 있어 세무인력 부족현상은 더욱 가중되고 있다.

19) 행정자치부, 동 기능전환 확대시행 지침, 2000.

〈표 2-13〉읍·면·동사무소의 부과·징수관련업무 및 이관여부

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

주 : ○이 표시된 기능은 존치되며 나머지는 이관대상

자료 : 행정자치부, 동 기능전환 확대시행 지침, 2000

다. 서류송달 비용 과다

현행 지방세법에서 “서류의 송달은 교부 또는 등기우편에 의한다”고 규정하고 있으며²⁰⁾ 동법 시행령에서는 “교부방법으로 지방자치단체의 하부조직을 통하여 송달할 수 있도록”²¹⁾ 하고 있다. 이러한 송달방법과 관련하여 다

20) 지방세법 제51조의 2

21) 지방세법 시행령 제39조의 2

음과 같은 문제가 발생하고 있다.

첫째, 송달비용이 과다하다. 등기에 의해 서류를 송달할 경우 1,170원이 소요되고 반송될 경우 그 이상의 송달비용이 소요된다. 세액이 과소한 일부 세목은 상대적으로 세수에 비해 송달비용이 과다 지출될 수 있다. 부과·징수체계를 개선하는데는 다양한 목표가 있지만 그중 징세비용절감도 주요한 목표중의 하나라고 할 수 있다. 결과적으로 세수에 비해 상대적으로 징세비용이 보다 많이 소요될 경우에는 제도적인 개선이 필요할 것이다.

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

라. 부적합한 체납세 처리 절차

신고납부하는 지방세의 경우 신고납부를 하지 아니하거나 신고납부세액이 산출세액에 미달한 때에는 보통징수방법에 의하여 징수토록 하고 있다(지방세법 제121조). 그러나 보통징수방법에 의해 부과고지할 경우 부과고지일부터 납기일까지 최소 30일부터 길게는 3~4개월이 소요될 수 있고 체납처분일까지는 5~10개월이라는 장시간이 소요되기 때문에 조세채권의 확보가 곤란하다.

이외에도 체납절차관련 법규상에서 나타나는 문제점으로는 지방자치단체의 징수금은 다른 공과금과 기타의 채권에 우선하여 징수한다(지방세법 제31조)고 규정하고 있지만 이에 대한 예외로서 다음과 같은 사항을 규정하고 있다.

첫째, 국세 또는 공과금의 체납처분에 있어서 그 체납처분액 중에서 지방세 징수금을 징수하는 경우 그 국세 또는 공과금의 가산금 또는 체납처분비
둘째, 강제집행, 경매 또는 파산절차로 인하여 생긴 금액 중에서 지방세와 가산금을 징수하는 경우 그 강제집행·경매 또는 파산절차에 든 비용

셋째, 과세표준과 세액의 신고에 의하여 납세의무가 확정되는 지방세에 있어서 신고한 당해 세액에 대하여는 그 신고일 전에 설정한 전세권, 질권 또는 저당권의 목적인 재산의 매각으로 인하여 생긴 금액중에서 지방세와 가산금을 징수하는 경우에 그 전세권, 질권, 또는 저당권에 의하여 담보된 채권

결과적으로 체납세 징수를 위해 체납처분을 하더라도 납세의무 성립일부터 체납처분개시일까지 장시간이 소요되어 재산압류를 해도 후 순위에 배당되어 압류에 따른 실익이 거의 없다. 뿐만 아니라 법정기일 전에 설정된 전세권, 질권, 저당권 등에 대해서는 지방세가 우선하지 못하기 때문에 조세채권을 확보하기 어려운 경우가 많다.

일례로 취득세의 경우 납세의무자가 부동산을 취득하고 납세의무성립일 즉 취득일 이전에 이전등기를 함과 동시에 담보제공으로 저당권이 설정되었다면 체납처분을 하여도 지방세가 우선하지 못하므로 저당채권이 해당 부동산의 평가액 이상이면 조세채권을 배당받지 못할 수 있다.

특히 취득세의 경우 세수 비중이 높고 부과전수 1건당 세액이 높은 기간 세목인데도 체납율이 높게 나타나고 있다. 이러한 현상이 나타나는 이유중의 하나는 부적합한 체납절차로 인하여 조세채권의 확보에 어려움이 있기 때문이다.

2. 납세권의 측면

가. 불합리한 가산세 제도

납세의무자의 조세채무의 이행을 강제하기 위한 정책수단의 하나로 국세나 지방세 모두 가산세제도를 두고 있다. 그런데 가산세 제도가 불합리하게 설계되어 납세의무자에게 과중한 부담을 주고 있다.

현행 지방세 가산세제도는 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

첫째, 가산세율이 지나치게 높게 책정되어 있다. <표 2-14>에 나타난 바와 같이 국세의 경우도 가산세제도를 구비하고 있다. 그러나 국세의 가산세율은 1%에서 10%사이에서 적용되고 있지만 지방세의 경우는 대부분이 20%의 가산세율을 적용하고 있다.

이렇게 가산세율이 높게된 데에는 과거 도세분 가산세 10%와 시·군세분 가산세 10%가 합해졌기 때문이지만 국세와 지방세간의 차이가 크고 이로 인해 가산세를 적용받는 납세자의 불만을 초래할 가능성이 있다.

이외에도 지방세의 경우는 세목간 연계하여 납부하는 세목이 있어 가산세가 더 크게 될 수밖에 없다. 일 예로 취득세의 경우 신고납부를 하지 않을 경우 등록세 고지를 받지 못하기 때문에 자연히 등록세에서도 가산세 제재를 받게되는 경우가 그것이다.

〈표 2-14〉 국세의 가산세 현황

가산세명	부가세법	소득세법	법인세법	상속세법
사업자미등록 미검열 가산세	공급가액의 1%	-	-	-
신고불성실 가산세	무신고·미달 신고액의 10%	무신고·미달 신고소득의 10%	무신고: 20% 미달신고: 10%	무신고·미달신 고액의 20%
납부불성실 가산세	무납부·미달 납부세액의 10%	무납부·미달 납부세액의 10%	일련 4건 또는 3건	일련 4건 (미납부 세액의 20%한도)
지급조서제출 불성실 가산세	-	미제출·불명 지급액의 1.5%	미제출·불명지급 액의 1.5%	-
세금계산서 제출불성실 가산세	개인 : 공급 가액의 1% 법인 : 공급 가액의 2%	공급가액의 1%	-	-
거래명세서 제출불성실 가산세	-	미제출·불분명 거래액의 1%	과동	-
원천징수불성실 가산세	-	무납부·미달 납부세액의 10%	과동	-
영세율미신고 가산세	미신고과표의 1%	-	-	-
대차대조표 무공고가산세	-	-	산출세액의 1%	-
주식이동상환 미제출가산세	-	-	미제출·불분명거 래액의 1%	-

〈표 2-15〉 지방세의 세목별 가산세 현황

세 목 별	납 부 기 한	가 산 세	근 거 규 정	
취득세	30일	20% 80%(증가산세)	지방세법 제121조 ① 지방세법 제121조 ②	
등록세	30일	20%	지방세법 제151조	
경주·마권세	익월 10일	10%	지방세법 157조	
주민세	법인 세할	사업년도 종료일 부터 120일	20%	지방세법 제177조의 2 ③
	소득 세할	소득세법에 의한 신고 기간	20%	지방세법 제179조의 3 ③
담배소비세	익월 말	10% 30%	지방세법 제233조의 7 ① 지방세법 제233조의 7 ②	
도축세	익월 5일	10%	지방세법 제234조의 4	
사업소세	익월 10일	20%	지방세법 제250조	
지역개발세	익월 1일	20%	지방세법 제259조	

둘째, 국세의 경우는 신고와 납부로 구분되어 가산세를 적용하고 있는데 반해 지방세의 경우 신고와 납부 양자를 해태했을 때 가산세의 적용을 받게 되어 있다²²⁾. 지방세의 경우는 신고를 하지 않거나 신고는 하되 납부를 하지 않은 경우 모두가 실질적으로 지방자치단체의 세수징수에는 동일한 효과가 있음에도 불구하고 신고해태나 납부해태 양자가 가산세 요건에 해당하기 전까지는 가산세를 적용할 수 없는 제도적 문제가 있다.

셋째, 현행 가산세제도관련 지방세법에는 가산세가 적용되는 시점만을 규

22) 지방세법 제121조에는 납세의무자가 신고납부를 하지 아니하거나 신고납부세액이 산출세액에 미달한 때에는 20%의 가산세를 징수한다고 규정하고 있어 신고와 납부 양자 모두를 동시에 해태했을 경우 가산세를 적용하고 있다.

정하고 있기 때문에 납부지체기간과 관계없이 동일한 가산세율이 적용되는 문제가 있다.

넷째, 현행 가산세제도가 납부기한이 지나서 납부할 경우 이를 제재하는 제도라고 한다면 그 기간 이전에 성실하게 납부한 납세자에게는 이에 상응하는 우대제도가 있어야 할 것으로 생각되지만 이러한 제도를 갖추고 있지 않다.

나. 송달지의 획일화

지방세 송달과 관련하여 송달비용과다와 함께 야기될 수 있는 문제점은 송달지가 획일적으로 되어 있다는 점이다. 지방세법에서는 납부 또는 납입의 고지, 독촉과 체납처분에 관한 서류는 명의인의 주소·거소·영업소 또는 사무소에 송달하도록 되어 있고, 명의인이 상속재산의 재산관리인인 때에 그 재산관리인의 주소·거소·영업소 또는 사무소에 송달하도록 되어 있다. 그리고 납부관리인이 있는 때에는 납부 또는 납입의 고지와 독촉에 관한 서류는 그 납부관리인의 주소·거소·영업소 또는 사무소에 송달하도록 되어 있다.

이와같이 서류송달장소가 획일적으로 법정화되어 납세의무자의 사정이 반영될 여지가 없다. 특히 개인의 경우 주민등록상 거주지인 주소를 주로 송달지로 하고 있는데, 현실적으로 맞벌이 부부의 증가, 핵가족화로 인해 낮시간에 주소지에 납세의무자나 가족이 부재하는 경우가 많아 납세고지서 등이 송달이 되지 않을 수가 있다. 실제로 <표 2-16>에 나타나고 있는 바와 같이, 가구당 인구수는 1998년의 3.13명에서 2000년의 3.07명으로 점차 감소하고 있는 것으로 나타나 핵가족화 현상이 증대하고 있음을 보여주고 있다. 이럴 경우 납세의무자에게 지방세체납의 의사가 없음에도 지방세를 체납하게 되

는 경우가 발생할 우려가 있고 또한 반증으로 인한 총달비용 증가의 요인이 될 수 있다.

〈표 2-16〉 연도별 가구 당 인구수

(단위: 명, 가구, %)

구분	인구수(A)			가구수(B)			(A/B) × 100		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000	98	99	00
서울	10,330,656	10,270,484	10,263,736	3,462,911	3,459,412	3,491,035	2.98	2.97	2.94
부산	3,849,661	3,829,094	3,817,270	1,157,592	1,173,328	1,187,703	3.33	3.26	3.21
인천	2,487,068	2,493,387	2,505,722	769,926	779,407	789,899	3.23	3.20	3.17
대구	2,444,319	2,485,199	2,509,086	773,974	794,534	809,671	3.16	3.13	3.10
광주	1,323,038	1,339,441	1,356,612	399,033	411,965	420,898	3.32	3.25	3.22
대전	1,317,642	1,341,413	1,363,546	407,778	417,523	427,152	3.23	3.21	3.19
울산	1,009,075	1,015,249	1,024,336	307,108	311,199	315,410	3.29	3.26	3.25
경기	8,465,851	8,672,632	8,934,407	2,779,728	2,844,110	2,944,147	3.05	3.05	3.03
강원	1,536,586	1,552,667	1,556,985	485,184	500,668	511,061	3.17	3.10	3.05
충북	1,469,884	1,484,429	1,492,083	457,449	471,832	480,523	3.21	3.15	3.11
충남	1,896,591	1,913,428	1,919,330	596,446	614,309	626,723	3.18	3.11	3.06
전북	2,000,909	2,009,245	2,009,507	607,554	624,618	635,693	3.29	3.22	3.16
전남	2,162,522	2,171,024	2,155,093	695,058	711,462	717,161	3.11	3.05	3.01
경북	2,798,182	2,809,584	2,808,570	903,158	921,207	931,143	3.10	3.05	3.02
경남	3,041,908	3,069,757	3,080,230	945,517	967,817	980,869	3.22	3.17	3.14
제주	527,241	534,008	538,744	165,127	170,338	173,612	3.19	3.13	3.10
총계	46,661,133	46,991,041	47,335,257	14,913,543	15,173,729	15,442,700	3.13	3.10	3.07

자료: 행정자치부, 행정구역 및 인구현황, 각 연도.

3. 지방세정환경 측면

가. 주민의 지방세 이해도 미흡

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

이러한 인식에서 지방세에 대한 주민의 의식수준이 어느 정도인지에 대하여 지방세 체납원인을 기초로 살펴보면, 납세태만 등 납세의식결여에서 비롯된 체납비율이 전체의 56.3%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있어²³⁾ 주민의 지방세에 대한 의식이 대단히 낮은 것으로 평가되고 있다²⁴⁾.

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

나. 징세노력 등에 대한 인센티브 결여

지방세의 부과·징수체계가 개선되기 위해서 지방세정을 둘러싼 주변환경이 지방세정에 우호적이어야 하는데 현실적으로 그렇지 못하다. 지방세정의 주변환경에는 여러 가지가 있지만 가장 중요한 것은 지방세계, 지방재정

23) 이영희, 체납세의 징세관리 개선방안, 한국지방행정연구원, 1995, p. 74.

24) 이석희, 체납지방세징수를 통한 건전재정 확립, 대구경북포럼, 제3권 제3호, 1998, p. 37.

제도이다. 지방세 부과·징수체계 나아가 지방세정이 합리적으로 운용된다면 지방세제가 합리적으로 설계되어 있어야 한다. 그런데 현행 지방세제는 전반적으로 세목 과다, 목적세목 과다, 부가세방식의 남용, 비과세·감면 남용 등으로 인하여 복잡하고 이해하기 어렵게 되어 있다. 이러한 지방세제는 이를 집행하는 부과·징수행정의 효율성을 제약할 것이다. 따라서 부과·징수체계가 합리적으로 운용되기 위해서는 지방세제가 투명성을 확보하도록 간소화되어야 할 것이다.

지방재정제도 또한 마찬가지이다. 현재 지방재정수입에서 차지하는 지방세수의 비중이 낮고 의존재원의 수입이 높아 상대적으로 지방자치단체에서는 지방세보다는 보조금의 확보에 더 큰 관심을 보이고 있다. 그리고 현행 지방재정제도에는 지방세 징세노력이나 징세비 절감노력에 대한 인센티브 제도가 거의 마련되어 있지 못하다. 이러한 환경에서는 지방자치단체장의 지방세정에 대한 관심이 상대적으로 낮을 수밖에 없고, 이는 세무직 공무원의 사기에도 부정적 영향을 미친다. 지방세정이 지방자치단체의 업무중에서 상당히 중요하다는 인식을 제고시킬 수 있도록 징세노력이나 징세비절감노력 등에 대해 인센티브를 부여할 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요하다.

제5절 일본의 지방세 부과·징수체계

1. 지방세의 부과

각국의 지방세 부과·징수체계는 지방세제와 마찬가지로 정치, 경제, 사회 등 모든 면이 반영되어 독특한 특성을 지니고 있다. 본 절에서는 우리나라와 유사한 일본의 부과·징수체계를 살펴보고 시사점을 얻고자 한다. 부과·징수체계는 부과·징수절차, 부과·징수를 담당하는 행정조직, 부과·징수업무를 담당하는 세무인력, 이를 둘러싼 환경 등 여러 요소를 구성되지만, 본 절에서는 부과·징수절차를 중심으로 살펴보고자 한다.

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

성립과 동시에 확정되는 조세 이외의 지방세에 대해서는 확정절차가 필요한 데, 그 방식으로는 신고납세방식과 부과과세방식이 정해져 있다.

신고납세방식은 “납부해야 하는 세액이 납세자가 행하는 신고에 의해 확정되는 것을 원칙으로 하고, 그 신고가 없는 경우 또는 신고에 관한 세액의 계산이 지방세에 관한 법률의 규정에 따르고 있지 않거나 그 밖의 당해 세액이 지방자치단체장이 조사한 것과 다른 경우에 한해 과세주체인 지방자치

단체가 확정하는 방식을 말한다”. 즉, 이 확정방식은 납세자가 주도권을 취하는 것이 되고 지방자치단체는 2차적·보조적인 위치에 놓여져 있다. 신고납세방식은 납부해야하는 세액의 기초가 되는 사실을 가장 잘 알고 있는 납세의무자가 스스로 계산하고 확정하는 방식으로 공정한 과세를 목적으로 하고 있다. 국세는 신고납부소득세, 법인세를 위시로 원칙적으로 이 방식에 의하고 있다. 그러나 지방세에 있어서는 법인주민세, 법인사업세 등에 한정되어 있다.

부과과세방식은 “납부해야하는 세액이 오로지 지방자치단체의 처분에 의해 확정되는 방식을 말한다”. 부과과세방식에 의한 지방세에 있어서 납부해야하는 세액의 확정은 과세주체인 지방자치단체가 부과결정통지서를 송달하여 행한다. 일단 부과결정을 한 후에 부과결정에 관한 과세표준 또는 납부해야하는 세액을 변경할 필요가 있는 경우에도 동일한 절차로 행한다(재부과결정). 부과과세방식에 의한 지방세에 있어서도 세액의 확정을 위한 자료 제출을 납세의무자에게 의무부과하고 있는 경우가 있다.

2. 지방세의 징수

확정한 조세는 그 이행기한(납기한)까지 납부되면, 그 목적의 달성으로 소멸하지만, 납기한까지 납부되지 않은 경우 소위 체납된 경우에는 원칙적으로 독촉을 하고 다음으로 “체납처분”이 행해진다. 이 체납처분은 재산의 압류(이것에 대신하는 교부요구인 참가압류)를 시작하고 환가(징수 및 타 집행기관으로부터 배당의 수령), 배당으로 끝나는 일련의 강제징수절차의 총칭이다. 이 징수절차에 대한 예외로서 조세채권의 성립 전 또는 확정 전에 조

세를 보전하는 조치, 납기중의 조세확보 조치 및 납기한의 연장, 납세의 유예 기타 납세의 완화제도가 있다. 이중 납기한의 연장, 납세의 유예조치 등은 납세자의 권리 보호 및 제3자의 권리보호를 위해 설계되었다.

가. 징수방법

지방세의 세목별 징수방법에는 보통징수, 신고납부, 특별징수 및 중지징수의 4가지 방법이 있으며, 각 징수방법에 대한 설명은 <표 2-17>과 같다.

보통징수, 신고납부, 특별징수의 경우에는 우리 나라와 유사하다. 그러나 일본에는 이들 3가지 방법외에 중지징수방법이 있다. 중지징수방법이란 지방자치단체가 납세 통지서를 교부하지 아니하고, 지방자치단체에서 발행하는 중지를 사용해 지방세를 납부하도록 하는 방법으로, 징세비 절약의 효과가 있다. 구체적으로는 납세의무가 발생하는 것을 증명하는 서류나 그 밖의 물건에 중지를 붙이도록 하는 것이지만, 중지의 액면금액에 상당하는 금액의 납부를 받은 후 납세필(納稅畢)을 찍는 것에 의해 이것을 대신할 수 있다. 이 징수방법은 자동차세, 수렵자등록세, 입렵세 등 일부 세목에 사용되고 있다.

지방세를 납기한까지 납부하지 않을 경우에 납기한의 다음날부터 납부일까지의 기간에 따라 <표 2-18>의 비율에 의해 계산된 연체금을 부과한다. 그러나 법인의 도민세·사업세로 확정신고서 제출기한의 연장을 받은 기간내의 연체금 비율은 변동금리를 적용하며, 100엔 미만의 끝수 혹은 전액에서 1,000엔 미만의 연체금은 결사한다.

〈표 2-17〉 일본의 지방세 징수방법

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

자료 : 도세안내 95, 동경도, 1995.

〈표 2-18〉 연체금의 비율

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

신고납부하는 경우 신고액이 적거나 신고기한에 늦거나 하면 <표 2-19>와 같이 가산금이 부과된다²³⁾. 가산금은 신고납부의무를 해태하게 된 원인별로 과소신고 가산금, 불신고 가산금, 증가산금으로 분류하여 차등 적용한다. 과

소신고 가산금과 불신고 가산금의 비율은 5% ~ 15%로 유사하나, 증가산금은 허위신고 등의 고의성으로 인하여 35% ~ 40%로 비교적 높은 비율을 적용하고 있다.

〈표 2-19〉 신고납부에 부과되는 가산금

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

나. 징수절차

1) 납세의 고지

지방자치단체의 장이 납세자(또는 특별징수의무자)로부터 지방자치단체의 징수금(채납처분비 제외)을 징수하려고 할 때에는 문서로 납부 또는 납입

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

고지를 하여야 한다. 고지서에는 법에서 특별히 정한 사항외에도 납입할 금액, 기한, 납입장소, 기타 필요한 사항을 기재해야 한다. 체납처분비를 제외한 지방자치단체의 징수금이 완납된 경우, 체납처분비의 징수를 위해 체납자의 재산을 압류하려고 할 때에는 체납처분비의 징수 원인이 된 지방자치단체 징수금의 연도 및 세목, 납부할 금액, 납기한, 납부장소 등을 기재한 문서로 체납자에게 납부의 고지를 하여야 한다. 만약, 즉시 체납처분을 하지 않으면 안 될 경우에는 징세원이 구두로 행할 수 있다.

2) 독촉(납부최고)

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

3) 압류

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

교부청구는 체납자에 대하여 이미 다른 체납처분 또는 강제집행 등이 개시되어 있는 경우, 압류에 대신하여 이들의 환가절차에 참가하여 지방자치

단체의 징수금을 변제 받을 수 있도록 하는 제도이다. 이는 복잡한 체납처분 절차를 중복하여 취하는 혼란을 피하기 위한 간단한 징수절차이다.

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

4) 매각 및 침산

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

3. 서류의 송달

가. 개요

서류 송달의 양이 많고 대부분의 처분이 반복적으로 이루어지기 때문에 세법은 민법이나 민사소송법과는 별개의 송달에 관한 규정을 두고 있다. 즉, 조세에 관한 서류는 그 송달을 받아야만 하는 자의 주소, 거소, 사무소 또는 사업소로 송달하는 것을 원칙으로 하고 송달방법으로 우편송달, 교부송달,

공시송달로 정하고 있다. 민사소송법의 소송절차에 따른 송달이 사람에게 대한 송달을 원칙으로 하고 인증행위로 하는 것에 반해, 조세법에서는 처분에 관한 서류에 있어서 납세자의 주소, 거소, 사업소 등의 장소에 대한 송달을 원칙으로 하는 점에서 다르다.

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

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

나. 송달방법

우편송달은 교부송달과 함께 규정되어 있으며 어느 쪽이 원칙적인 방법인가는 명확하지 않다. 우편송달에 있어서 통상의 취급에 의한 우편에 따라서 서류를 발송한 경우에는 그 우편물은 통상 도달될 만한 때에 송달된 것으로 추정한다.

교부송달에는 협의의 교부송달, 출회송달, 보증송달, 차치(差置)송달이 있다. 교부송달은 원칙적으로 협의의 교부송달을 의미한다. 협의의 교부송달은 그 행정기관의 직원이 송달을 받아야만 하는 자의 주소 등의 송달장소에서 그 자에게 서류를 교부함으로써 이루어진다. 협의의 교부송달에 대하여 예

외적으로 출회송달, 보충송달, 차치송달이 인정된다. 출회송달은 법에 규정된 송달장소 이외의 지역으로 송달하는 것으로 송달을 받아야만 하는 사람으로부터 이의가 없을 때는 출회한 장소 또는 기타 송달장소 이외의 장소에서 그 사람에게 서류를 교부하는 것이 가능하다. 보충송달은 법에 규정된 수취인 외에 다른 사람에게 송달하는 것으로 그 사용자 기타의 종업원 또는 동거자로서 서류의 수령에 있어서 상당한 이유가 있는 자에게 서류를 교부할 수 있도록 하고 있다. 차치송달은 협의의 교부송달의 경우에 있어서 서류의 송달을 받아야만 하는 자나 또는 보충송달을 받은 자가 송달장소에 없을 때, 또는 이러한 자가 정당한 이유 없이 서류의 수령을 거부한 때는 그 서류를 송달장소(구체적으로는 그 건물의 현관내, 우편함 등)에 놓아둠으로써 송달이 가능하도록 하는 것이다.

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

4. 조상징수 등

가. 조상징수

조상징수란 납부 또는 납입의무가 확정된 지방자치단체의 징수금에 대한

여, 조세 채권의 납기한을 기다려서는 징수금의 전액 징수가 불가능하다고 인정되는 특정 사유가 발생한 경우에 납기한을 기다리지 않고 즉시 징수하는 것을 말한다. 조상징수 해당되는 요건은 <표 2-20>과 같다

〈표 2-20〉 조상징수의 요건

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

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

나. 납세유예

납세유예제도는 납세자 및 특별징수의무자의 개별적, 구체적인 사정에 따른 지방세의 징수완화를 그 목적으로 한다. 납세유예제도에는 납세자의 신청 또는 신고에 의한 유예, 특별징수의무자의 신청에 의한 유예 및 지방자치

단체장의 직권에 의한 유예 등이 있다.

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

1) 징수유예

징수유예는 크게 화제, 사업의 폐지등에 의한 징수유예와 확정수속등이 지연된 경우의 징수유예로 나누어 진다.

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

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

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

2) 환가유예

납세자가 납세에 관하여 성실한 의사를 가지고 있으나, 사업의 계속 및 생활의 유지를 곤란하게 하는 사유가 있는 경우, 지방자치단체장은 환가유예를 할 수 있다. 이 경우, 법에서 정하는 담보를 설정하여야 한다. 환가의

유예시, 유예요건, 유예기간의 연장, 유예신청에 대한 결과 통지등에 대해 징수유예의 규정을 준용하여 적용한다.

3) 체납처분의 정지

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

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

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

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

다. 과오납금의 환부 및 충당

실제보다 많이 납부하거나 잘못해서 납부한 세금은 환부된다. 단, 환부를 받은 자에게 미납의 지방세가 있는 경우에는 그것에 충당된다. 환부되는 경우 원칙적으로 납부된 날의 다음날부터 환부의 결정을 한 때, 혹은 충당한 날까지의 기간에 맞추어 연 7.3%의 비율을 곱한 금액을 환부 또는 충당해야

할 금액에 가산한다. 납세자(특별징수의무자) 및 제2차 납세의무자가 납부(납입)한 지방자치단체 징수금에 과오납금이 발생한 경우, 그 과오납금의 환부 및 증당에 대해서는 먼저, 제2차 납세의무자가 납부(납입)한 금액에서 과오납이 발생한 것으로 한다.

5. 시사점

일본의 지방세 부과징수절차도 우리나라와 유사하다. 다만 다음과 같은 점에서 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 지방세 징수방법에 있어서는 우리나라와 같이 보통징수, 신고납부, 부가징수외에 중지징수라는 또하나의 징수방법이 있다. 중지징수는 납세통지서 교부없이 지방자치단체가 발행하는 중지를 사용해 지방세를 납부하는 방법으로 징세비절감 효과가 있다.

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

셋째, 송달방법이 다양하게 규정되어 있다. 기본적으로 우편송달과 교부송달이 함께 규정되어 있어 우리나라와 별반 차이가 없으나 교부송달은 협의의 교부송달, 출회송달, 보충송달, 차치(差置)송달로 다양하게 규정되어 있다.

제3장 부과·징수체계 개선을 위한 설문조사

제1절 조사설계

지방세 부과·징수체계 개선방안 마련을 위하여 현재 지방자치단체에 세무행정을 담당하고 있는 세무직 공무원을 대상으로 설문조사를 하였다. 설문조사는 경기도의 시·군 세무담당공무원 396명을 대상으로 하였다. 광역자치단체가 아닌 기초자치단체인 시·군의 공무원을 설문조사 대상으로 한 이유는 이들이 실제로 시·군세는 물론 도세까지 부과·징수하는 주체이기 때문이다. 설문내용은 부과징수, 세무조직체계, 직무만족도를 중심으로 구성되어 있다.

응답자의 근무지별 분포를 살펴보면, 시청 58.2%(227명), 군청 17.7%(69명), 구(행정구청) 18.7%(73명), 동사무소 1.5%(6명), 읍·면사무소 3.9%(15명)으로 시·군의 세무공무원이 83.2%로 대부분을 차지하고 있다.

1-1. 선생님께서 근무하고 계신 곳은?		
구 분	빈 도	비 율
1. 시청	227명	58.2%
2. 군청	69명	17.7%
3. 구청(행정구청)	73명	18.7%
4. 동사무소	6명	1.5%
5. 읍면사무소	15명	3.9%
총 응답자	390명	100.0%

응답자들의 학력구성은 대졸이상이 68.1%(269명)를 차지하였으며 고졸이 29.9%(118명), 기타가 2.0%(9명)를 차지하였다.

1-2. 선생님 최종학력은?		
구 분	빈 도	비 율
1. 대졸이상	269명	68.1%
2. 고졸	18명	29.9%
3. 기타	8명	2.0%
총 응답자	395명	100.0%

응답대상자의 직급구성을 보면 5급이상 1.0%(4명), 6급 14.4%(57명), 7급 24.1%(95명), 8급 40.8%(161명), 9급 17.7%(70명), 기타 2.0%(9명)으로 대부분 지방세무의 실무에 종사하는 공무원으로 구성되어 있다.

1-3. 선생님의 직급은?		
구 분	빈 도	비 율
1. 5급이상	4명	1.0%
2. 6급	57명	14.4%
3. 7급	95명	24.1%
4. 8급	161명	40.8%
5. 9급	70명	17.7%
6. 기타	8명	2.0%
총 응답자	395명	100.0%

직렬별 구성을 보면 세무직이 82.3%(326명)로 대부분을 차지하며 행정직이 14.1%(56명), 기타가 3.5%(14명)로 되어 있다.

1-4. 선생님의 직렬은?		
구 분	빈 도	비 율
1. 행정직	326명	82.3%
2. 세무직	56명	14.1%
3. 기타	14명	3.5%
총 응답자	396명	100.0%

이들의 현 세무부서의 근무기간을 보면 ① 6개월 미만 11.1%(44명) ② 6개월 이상~1년 미만 14.9%(59명) ③ 1년 이상~2년 미만 16.4%(65명) ④ 2년 이상~3년 미만 9.8%(39명) ⑤ 3년 이상~4년 미만 12.1%(48명) ⑥ 4년 이상~5년 미만 15.7%(62명) ⑦ 5년 이상 19.9%(79명)으로 나타나 2년 이상 근무자가 57.6%로 비교적 한 부서에 오랜 기간 근무하고 있는 것으로 나타났다.

1-5. 선생님께서는 현부서의 근무기간은 얼마나 되셨습니까?		
구 분	빈 도	비 율
1. 6개월 미만	44명	11.1%
2. 6개월 이상-1년 미만	59명	14.9%
3. 1년 이상 - 2년 미만	65명	16.4%
4. 2년 이상 - 3년 미만	39명	9.8%
5. 3년 이상 - 4년 미만	48명	12.1%
6. 4년 이상 - 5년 미만	62명	15.7%
7. 5년 이상	79명	19.9%
총 응답자	396명	100.9%

제2절 지방세 부과·징수 절차

지방세부과·징수 절차에 관하여는 고지서 송달방법, 주민의 지방세에 대한 의식, 체납세 징수 등에 대하여 조사하였다.

현재의 등기우편, 지방자치단체 하부조직에 의한 지방세 고지서등 송달 방법에 문제가 있다고 생각하느냐는 질문에 대하여는 ① 매우 그렇다 (42.9%) ② 대체로 그렇다 (39.0%) ③ 보통이다(14.8%) ④ 거의 그렇지 않다 (3.3%)로 나타나 대부분의 응답자가 현행 고지서 송달방법에 대하여 문제가 있는 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다²⁶⁾.

2-1. 선생님께서는 현재의 고지서 송달방법에 문제가 있다고 생각하십니까?		
구 분	빈 도	비 율
1. 매우그렇다	168명	42.9%
2. 대체로 그렇다	153명	39.0%
3. 보통이다	58명	14.8%
4. 거의 그렇지 않다	13명	3.3%
5. 전혀 그렇지 않다	0명	0.0%
총 응답자	392명	100.0%

등기우편에 의한 송달방법이 문제가 있다면 그 이유가 무엇이라고 생각하느냐는 질문에는 수취인부재 등으로 인한 높은 반송율(49.5%), 송달비용과다(16.7%), 기타(16.4%)로 나타나 대부분의 응답자가 수취인 부재 등으로

26) 총응답자 396명 중 392명이 응답하였으며 나머지 4명은 무응답자이다. 여기서는 응답한 사람만을 대상으로 빈도 및 비율을 구하였다. 이하 동일.

인한 높은 반송율과 송달비용과다를 등기우편에 의한 송달의 문제점으로 지적하였다.

2-2. 선생님께서는 등기송달방법에 문제가 있다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까(1, 2번에 대답하신분만, 복수응답가능)?		
구 분	빈 도	비 율
1. 수취인부재 등으로 인한 높은 반송율	195명	59.8%
2. 송달비용 과다	66명	20.2%
3. 다량고지로 송달방법 부적합	14명	4.3%
4. 기타	51명	15.6%
총 응답자	326명	100.0%

고지서 송달방법 개선을 위한 대안으로서 민간위탁 방식에 대하여는 ① 매우 필요하다 (36.8%) ② 대체로 필요하다 (25.7%) ③ 보통이다 (14.8%) ④ 거의 필요치 않다 (3.3%) ⑤ 전혀 필요치 않다 (0%)로 나타나 과반을 넘는 62.5%의 응답자들이 긍정적으로 생각하는 것으로 나타났다.

2-3. 선생님께서는 고지서 송달을 민간에 위탁하여 처리하는 것이 필요하다고 생각하십니까?		
구 분	빈 도	비 율
1. 매우 필요하다	136명	36.8%
2. 대체로 필요하다	95명	25.7%
3. 보통이다	71명	19.2%
4. 거의 필요치 않다	40명	10.8%
5. 전혀 필요치 않다	28명	7.6%
총 응답자	302명	100.0%

고지서 송달방법으로 민간위탁방식에 대하여 긍정적으로 생각하는 응답자를 대상으로 민간위탁방식으로 처리하는 것이 필요한 이유를 묻는 질문에는 정확한 송달로 송달을 제고 (28.5%), 세무업무량 감소 (26.3%), 책임소재 명확화 (16.2%), 송달업무효율화 (12.3%), 징세비절감 (4.4%), 기타 (12.3%)로 나타났다. 민간위탁이 필요하다고 생각하는 응답자들은 고지서 송달을 민간위탁으로 처리함으로써 송달을제고, 세무업무량감소, 책임소재 명확화라는 효과가 발생할 것으로 생각하고 있음을 알 수 있다.

2-4. 선생님께서는 고지서 송달을 민간에 위탁하여 처리하는 것이 필요하다고 생각하신 이유를 기재하여 주십시오(①번과 ②번에 대답하신 분만, 복수응답가능)?

구 분	빈 도	비 율
1. 정확한 송달로 송달을 제고	65명	28.5%
2. 송달업무 효율화	28명	12.3%
3. 세무업무량 감소	60명	26.3%
4. 징세비절감	10명	4.4%
5. 책임소재명확화	37명	16.2%
6. 기타	28명	12.3%
총 응답자	228명	100.00

지방세 담당공무원들이 인식하는 「지방세에 대한 주민의 이해정도수준」에 대하여는 ① 매우 낮다 (1.5%) ② 낮다 (7.2%) ③ 보통이다 (42.3%) ④ 높다 (41.3%) ⑤ 매우 높다 (7.7%)로 나타났다. 이는 지방세 담당공무원들은 자치 단체의 주민들이 지방세에 대한 이해정도가 비교적 높은 수준이라고 인식하고 있는 것을 의미한다. 이러한 분석결과는 주민의 지방세에 대한 인식이 낮을 것이라는 일반적인 평가와 대치된다. 이렇게 되는 이유는 응답자

의 주종인 7급이하의 공무원이 접촉하는 주민의 대부분이 지방세에 대해 문제의식을 갖고 있는 민원인일 것이기 때문으로 생각된다.

2-5. 선생님께서는 지방세에 대한 주민의 이해정도가 어느 수준이라고 생각하십니까?		
구 분	빈 도	비 율
1. 매우 낮다	6명	1.5%
2. 낮다	28명	7.2%
3. 보통이다	165명	42.3%
4. 높다	161명	41.3%
5. 매우 높다	30명	7.7%
총 응답자	390명	100.0%

지방자치단체에서 주민들의 지방세에 대한 이해도를 높이기 위하여 우선적으로 시행할 필요가 있는 방법에 대한 설문에는 홍보물 제작배포 (31.5%), 세무교실운영 (15.1%), 설명회 등 개최 (14.4%), 인터넷홈페이지활용 (13.1%), 매스컴활용 (12.3%), 고지서활용 (3.5%), 기타 (10.8%)로 나타났다. 이는 지방자치단체에서 안내문등 단순한 홍보책자 제작 배포를 통한 홍보활동외에도 다양한 방법을 통해 주민들에게 지방세 홍보 및 교육을 실시할 필요가 있음을 의미한다고 할 수 있다.

2-6. 선생님께서는 지방세에 대한 주민의 이해정도를 높이기 위하여 필요한 방법에는 어떤 것이 있다고 생각하십니까?(복수선택 가능)

구 분	빈 도	비 율
1. 홍보물 제작배포	144명	31.5%
2. 설명회 등 개최	66명	14.4%
3. 메스컴 활용	56명	12.3%
4. 고지서 활용	16명	3.5%
5. 세무교실 운영	69명	15.1%
6. 인터넷 홈페이지 활용	60명	13.1%
7. 기타	46명	10.1%
총 응답자	457명	100.0%

현재 지방자치단체에서 시행하고 있는 지방세에 대한 대 주민 홍보활동과 교육활동의 효과를 묻는 질문에는 ① 매우 높다 (5.2%) ② 높다 (29.9%) ③ 보통이다 (48.3%) ④ 낮다 (12.2%) ⑤ 매우 낮다 (4.4%)로 나타나 긍정적으로 생각하고 있는 응답자가 35.1%로 부정적으로 생각하고 있는 응답자 16.6%보다 높았다. 그러나 전반적으로는 보통이라고 생각하고 있는 응답자가 48.3%에 이르러 전반적으로 홍보활동과 교육활동의 효과에 대하여 크게 의미를 두지 않는 것으로 생각할 수 있다.

2-7. 선생님께서 근무하시는 자치단체에서 시행하고 있는 지방세에 대한 주민의 이해를 높이기 위한 제도의 효과는 어느 정도라고 생각하십니까?

구 분	빈 도	비 율
1. 매우 높다	20명	5.2%
2. 높다	115명	29.9%
3. 보통이다	186명	48.3%
4. 낮다	47명	12.2%
5. 매우 낮다	17명	4.4%
총 응답자	385명	100.0%

지방세 체납의 원인에 대한 설문에서는 납세태만 (27.1%), 고지서전달상의 문제 (21.0%), 무재산 (16.1%), 행방불명 (13.6%), 고의 (6.0%), 부과세액의 과다 (4.0%), 세무직원의 부주의 (3.0%), 기타 (9.2%)로 나타났다. 지방세체납 원인으로 납세태만, 고지서전달상의 문제, 무재산 세 가지가 과반수 이상인 64.2%를 차지해 세무공무원들은 대부분의 지방세 체납이 이러한 세 가지 원인에서 비롯되는 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

2-8 선생님께서는 지방세에 대한 체납의 원인이 어디에 있다고 생각하십니까(가장 큰 이유부터 3가지만 기재하여 주십시오)?		
구 분	빈 도	비 율
1. 부과세액의 과다	43명	4.0%
2. 고지서전달상의 문제	227명	21.0%
3. 무재산	174명	16.1%
4. 납세태만	293명	27.1%
5. 행방불명	147명	13.6%
6. 고의	65명	6.0%
7. 세무직원의 부주의	32명	3.0%
8. 기타	100명	9.2%
총 응답자	1,082명	9.2%

지방자치단체에서 체납세 징수를 위해 시행하고 있는 각종 대책의 효과를 묻는 질문에는 ① 효과가 매우 크다 (10.4%) ② 효과가 크다 (40.5%) ③ 보통이다 (39.7%) ④ 효과가 작다 (7.6%) ⑤ 효과가 매우 작다 (1.8%)로 긍정적인 평가가 50.9%로 부정적인 평가 9.4%보다 크게 나타났다.

2-9. 선생님께서 근무하시는 자치단체에서 현재 시행중에 있는 체납세에 대한 대책의 효과정도는 어느 수준이라고 생각하십니까?

구 분	빈 도	비 율
1. 효과가 매우 크다	41명	10.4%
2. 효과가 크다	159명	40.5%
3. 보통이다	156명	39.7%
4. 효과가 작다	30명	7.6%
5. 효과가 매우 작다	7명	1.8%
총 응답자	393명	100.0%

또한 일부 자치단체에서 체납세 징수를 위해 동원되고 있는 강제적인 방법의 효과에 대한 인식에서는 ① 매우 그렇다 (22.8%) ② 대체로 그렇다 (54.9%) ③ 보통이다 (17.9%) ④ 거의 그렇지 않다 (3.3%) ⑤ 전혀 그렇지 않다 (1.1%)로 응답하여 77.7%의 응답자가 체납세 징수를 위해서 동원되는 강제적 방법에 대해서 긍정적으로 생각하는 것으로 나타났다.

2-10. 일부 자치단체에서는 체납세의 징수를 위해 강제적인 방법을 동원하고 있는데 선생님께서는 체납세의 징수를 위해 강제적인 방법을 시행하는 것이 효과적이라고 생각하십니까?

구 분	빈 도	비 율
1. 매우 그렇다	84명	22.8%
2. 대체로 그렇다	202명	54.9%
3. 보통이다	66명	17.9%
4. 거의 그렇지 않다	12명	3.3%
5. 전혀 그렇지 않다	4명	1.1%
총 응답자	368명	100.0%

지금까지의 설문조사결과를 요약하면 다음과 같은 결론을 얻을 수 있을 것으로 생각된다.

먼저 송달방법에 대하여는 응답자의 대부분(81.9%)이 현행 고지서 송달방법에 대하여 부정적으로 인식하고 있으며, 높은 반송율(49.5%), 송달비용과다(16.7%)를 그 이유로 들었다. 고지서 등 송달의 민간위탁에 대하여는 62.5%의 응답자가 긍정적으로 생각하고 있었으며, 송달을 제고(28.5%), 세무업무량 감소(26.3%), 책임소재 명확화(16.2%)를 그 이유로 들었다.

지방세담당공무원의 상당수(49.0%)는 납세자의 지방세에 대한 이해도가 높다고 생각하고 있었다. 그리고 지방자치단체에서 주민들의 지방세에 대한 이해도를 높이기 위하여는 홍보물 제작 배포 (31.5%), 세무교실 운영 (15.1%), 설명회 등 개최 (14.4%), 인터넷 홈페이지 활용 (13.1%) 등 다양한 방법을 동원하여 홍보 및 교육 활동을 전개할 필요가 있다고 생각하고 있었다. 그러나 현재 지방자치단체에서 시행하고 있는 홍보 및 교육 활동의 효과에 대해서는 35.1%만이 긍정적으로 평가하였다.

지방세 체납은 납세태만 (27.1%), 고지서 전달상의 문제 (21.0%), 무재산 (16.1%)에서 비롯되는 것으로 인식하고 있으며 체납세징수를 위하여 취하는 각종 대책에 대하여는 50.9%가 긍정적으로 평가하였다. 그리고 일부 지방자치단체에서 체납세징수를 위해 동원하고 있는 강제적인 방법에 대해서도 77.7%가 긍정적으로 생각하고 있는 것으로 나타났다.

제3절 지방세무조직체제

현재 대부분의 기초자치단체에서 지방세무조직을 부과업무와 징수업무로 구분한 과정별 조직으로 운영하고 있다. 지방세 부과·징수과정에서 업무를 부과업무와 징수업무로 구분하여 시행할 필요성 여부를 묻는 질문에는 ① 매우 그렇다 (14.2%) ② 대체로 그렇다 (29.9%) ③ 보통이다 (23.9%) ④ 거의 그렇지 않다 (20.7%) ⑤ 전혀 그렇지 않다 (11.3%) 로 나타났다. 그러므로 부과업무와 징수업무의 구분시행의 필요성에 긍정적인 대답이 44.2%, 부정적인 응답이 34.0%로 정도는 약하지만 부과업무와 징수업무가 구분되어야 한다고 생각하는 공무원이 더 많지만 이에 대해 부정적으로 생각하는 공무원도 적지 않은 것을 알 수 있다.

3-1. 선생님께서는 지방세를 부과·징수하는 과정에서 부과업무와 징수업무를 구분하여 시행할 필요가 있다고 생각하십니까?		
구분	빈도	비율
1. 매우 필요하다	54명	14.2%
2. 대체로 필요하다	114명	29.9%
3. 보통이다	91명	23.9%
4. 거의 필요치 않다	79명	20.7%
5. 전혀 필요치 않다	43명	11.3%
총 응답자	381명	100.0%

부과업무와 징수업무가 구분되어야 한다고 응답한 사람에게 그 필요성을 묻는 질문에는 업무의 효율성증대 (39.0%), 업무의 전문성제고 (30.2%) 비리

방지 (7.8%), 상호견제와 균형 (6.8%), 책임성제고 (2.9%) 기타 (13.2%)로 나타났다. 많은 공무원(69.2%)들이 업무의 효율성증대와 전문성제고를 부과업무와 정수업무가 구분되어야 하는 필요성으로 인식하고 있다. 비리방지를 위해 도입된 엄격한 부과업무와 정수업무의 분리에 대해 공무원들은 비리방지보다는 효율성증대와 전문성제고라는 긍정적 효과에 더 큰 의미를 부여하고 있다고 볼 수 있다.

3-2. 선생님께서는 부과업무와 정수업무가 구분되어 시행할 필요가 있다고 생각하고 계신 이유는 무엇입니까(1, 2번에 대답하신 분, 복수응답가능)?

구 분	빈 도	비 율
1. 비리 방지	16명	7.8%
2. 업무의 전문성 제고	62명	30.2%
3. 업무의 효율성 증대	80명	39.0%
4. 책임성 제고	6명	2.9%
5. 상호 견제와 균형	14명	6.8%
6. 기타	27명	13.2%
총 응답자	205명	100.0%

부과업무와 정수업무가 구분될 필요가 없다고 응답한 사람에서 부과·정수업무의 분리의 문제점을 묻는 질문에는 업무상 비효율 (36.4%), 책임성 결여 (24.1%), 업무의 일관성 결여 (16.7%), 세무행정서비스 수준저하 (9.3%), 행정력 낭비 (4.9%), 기타 (8.6%)로 나타났다. 이는 부과업무와 정수업무의 분리에 부정적으로 생각하는 공무원들은 업무의 엄격한 분리가 오히려 비효율적이라고 생각하고 있는 것을 의미한다. 그리고 책임성을 제고하고 업무의 일관성을 확보하기 위해서는 오히려 세목별 조직처럼 부과·

정수업무가 동일한 부서에서 처리하는 것이 바람직하다고 생각하고 있다는 것을 의미한다.

3-3. 선생님께서는 부과업무와 정수업무가 구분되어 시행할 경우에 무엇이 문제라고 생각하십니까(4, 5번에 대답하신 분, 복수응답가능)?		
구 분	빈 도	비 율
1. 업무상 비효율	59명	36.4%
2. 업무의 일관성 결여	27명	16.7%
3. 책임성 결여	39명	24.1%
4. 세무행정서비스 수준저하	15명	9.3%
5. 행정력 낭비	8명	4.9%
6. 기타	14명	8.6%
총 응답자	162명	100.0%

또한 현재 근무하고 있는 지방자치 단체의 지방세 부과·정수업무가 부과업무와 정수업무로 엄격히 구분되어 시행되고 있다고 생각하느냐는 설문에는 ① 매우 그렇다 (16.6%) ② 대체로 그렇다 (48.7%) ③ 보통이다 (24.9%) ④ 거의 그렇지 않다 (7.0%) ⑤ 전혀 그렇지 않다 (2.9%)로 나타났다. 따라서 65.3%의 공무원이 부과업무와 정수업무가 엄격히 구분되어 시행되고 있다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

3-4. 선생님께서 근무하시는 자치 단체의 지방세 부과·징수업무는 부과업무와 징수업무가 엄격히 구분되어 시행되고 있다고 생각하십니까?		
구분	빈도	비율
1. 매우 그렇다	62명	16.6%
2. 대체로 그렇다	182명	48.7%
3. 보통이다	93명	24.9%
4. 거의 그렇지 않다	26명	7.0%
5. 전혀 그렇지 않다	11명	2.9%
총 응답자	374명	100.0%

현재 지방세무직 공무원의 최상위 직급은 6급으로 되어있다. 그리고 기초 자치단체에서 지방세무업무를 총괄하고 세정과장은 일반행정직인 5급 사무관이 맡고 있다. 이에 대해 지방세무사무관(5급) 계급의 신설필요성을 묻는 설문에는 ① 매우 그렇다 (49.5%) ② 대체로 그렇다 (16.9%) ③ 보통이다 (20.1%) ④ 거의 그렇지 않다 (7.7%) ⑤ 전혀 그렇지 않다 (5.8%)로 나타났다. 이는 과반수 이상인 66.4%의 응답자가 지방세무사무관(5급)의 신설이 필요하다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

3-5. 현재 지방세무직 공무원의 최상위 직급은 6급으로 되어 있습니다. 선생님께서는 지방세무사무관(5급) 계급을 신설할 필요가 있다고 생각하십니까?

구 분	빈 도	비 율
1. 매우 그렇다	187명	49.5%
2. 대체로 그렇다	64명	16.9%
3. 보통이다	76명	20.1%
4. 거의 그렇지 않다	29명	7.7%
5. 전혀 그렇지 않다	22명	5.8%
총 응답자	378명	100.0%

지방세무사무관의 신설이 필요하다고 대답한 응답자에게 그 이유를 묻는 질문에는 대하여는 업무의 전문성강화 (41.0%), 세무직 사기증가 (23.1%), 인사의 공정성확보 (10.4%), 업무의 효율성 (8.1%), 책임성강화 (6.4%), 일체감 강화 (4.0%), 기타 (6.9%)로 나타났다. 응답자의 64.1%가 전문성강화와 사기진작을 위해서는 지방세무사무관의 신설이 필요한 것으로 인식하고 있었다.

3-6. 선생님께서는 지방세무사무관(5급) 계급을 신설할 필요가 있다고 생각하신 이유가 무엇입니까(①, ②번에 응답하신 분만, 복수응답가능)?

구 분	빈 도	비 율
1. 세무직 사기증가	80명	23.1%
2. 업무의 전문성 강화	142명	41.0%
3. 업무의 효율성	28명	8.1%
4. 인사의 공정성 확보	36명	10.4%
5. 책임성 강화	22명	6.4%
6. 일체감 강화	14명	4.0%
7. 기타	24명	6.9%
총 응답자	346명	100.0%

부과·징수업무의 구분시행의 필요성에는 응답자의 44.2%가 긍정적으로 34.0%가 부정적으로 생각하였다. 긍정적으로 생각하는 사람은 업무의 효율성증대 (39.0%), 업무의 전문성제고 (30.2%)를 그 필요성으로 들었고, 부정적으로 생각하는 사람은 업무상 비효율 (36.4%), 책임성 결여 (24.1%), 업무의 일관성 결여 (16.7%)를 그 이유로 들었다. 그리고 65.3%의 공무원이 부과업무와 징수업무가 엄격히 구분되어 시행되고 있다고 생각하고 있었다. 지방세무사무관(5급) 계급의 신설에 대하여는 66.4%가 필요하다고 생각하고 있었으며, 업무의 전문성강화 (41.0%), 세무직 사기증가 (23.1%)를 그 이유로 들었다.

제4절 직무만족도

일반적으로 지방세무직 공무원들은 전문화의 필요성에서 일반행정직이 아닌 세무직(렬)으로 임용되어 5급 사무관에 승진하기까지 거의 세무관련 업무에 종사하고 있다. 이러한 직무상의 특수성으로 인하여 일반직 공무원과는 직무만족도 면에서 다른 특성을 보일 것으로 생각된다.

지방세무공무원으로서의 직무만족도를 묻는 설문에 대하여 ① 매우 만족 (0.8%) ② 만족 (12.0%) ③ 보통 (44.5%) ④ 불만 (31.8%) ⑤ 매우 불만 (10.9%)으로 나타났다. 불만족하고 있는 세무공무원이 42.7%로 만족하고 있는 세무공무원 12.8%에 비해 월등히 많아 일반적으로 세무공무원의 직무만족도는 상당히 낮은 것을 알 수 있다.

4-1. 선생님께서는 지방세무공무원으로서 어느 정도 직무에 만족하고 계십니까?		
구 분	빈 도	비 율
1. 매우 만족	3명	0.8%
2. 만족	46명	12.0%
3. 보통	171명	44.5%
4. 불만	122명	31.8%
5. 매우 불만	42명	10.9%
총 응답자	384명	100.0%

직무만족도가 높다고 응답한 공무원에 대해 그 이유를 묻는 질문에는 업무성취감 (27.1%), 공공봉사에 대한 신념 (20.0%), 신분보장 (14.3%), 인간관계 (14.3%), 근무환경의 양호 (9.3%), 승진 (5.0%), 권한과 영향력 (2.9%), 높

은 보수 (1.4%), 높은 사회적 평가 (0.7%), 복지혜택 (0.0%), 기타 (5.0%)로 응답했다. 세무직에 근무하며 직무만족도가 높은 직원들은 대부분 업무성취감, 공공봉사에 대한 신념, 신분보장, 인간관계, 근무환경의 양호 등에서 만족감을 느끼며, 승진, 권한과 영향력, 보수수준, 사회적 평가수준, 복지혜택 등으로 인한 만족도는 낮은 것을 알 수 있다.

4-2. 위의 질문에서 만족하는 경우(①과 ②에 답하신 분) 그 이유는 무엇입니까 (가장 큰 이유부터 3가지만 기재하여 주십시오)?		
구 분	빈 도	비 율
1. 공공봉사에 대한 신념	28명	20.0%
2. 높은 보수	2명	1.4%
3. 신분보장	20명	14.3%
4. 승진	7명	5.0%
5. 복지혜택	0명	0.0%
6. 인간관계	20명	14.3%
7. 높은 사회적 평가	1명	0.7%
8. 근무환경 양호	13명	9.3%
9. 권한과 영향력	4명	2.9%
10. 업무성취감	38명	27.1%
11. 기타	7명	5.0%
총 응답자	140명	100.0%

직무만족도가 낮다고 응답한 공무원에 대해 그 이유를 묻는 질문에 대하여 업무에 대한 책임과 부담 (23.9%), 인사의 불공정 (23.9%), 근무환경의 취약 (18.8%), 낮은 보수 (14.9%), 낮은 사회적 평가 (9.6%), 인간관계의 불화

(4.7%), 복지혜택의 미흡 (2.2%), 기타 (2.2%)로 나타났다. 직무만족도가 낮은 공무원들은 대부분 업무에 대한 책임과 부담, 인사의 불공정, 근무환경의 취약, 낮은 보수, 낮은 사회적 평가를 불만요인으로 인식하고 있었으며 인간관계의 불화 (4.7%), 복지혜택의 미흡 (2.2%) 등은 크게 불만요인으로 인식하고 있지 않았다.

4-3. 위의 질문에서 불만족하는 경우(①와 ⑤에 답하신 분) 그 이유는 무엇입니까?
(가장 큰 이유부터 3가지만 기재하여 주십시오)

구 분	빈 도	비 율
1. 낮은 보수	96명	14.9%
2. 인사의 불공정	154명	23.9%
3. 업무에 대한 책임과 부담	154명	23.9%
4. 낮은 사회적 평가	62명	9.6%
5. 인간관계의 불화	30명	4.7%
6. 복지혜택의 미흡	14명	2.2%
7. 근무환경의 취약	121명	18.8%
8. 기타	14명	2.2%
총 응답자	645명	100.0%

세무직의 업무부담이 일반행정직에 비해 과중하다고 생각하느냐는 질문에는 ① 매우 과중 (22.3%) ② 비교적 과중 (50.4%) ③ 비슷하다 (23.9%) ④ 과중하지 않다 (2.1%) ⑤ 전혀 과중하지 않다 (1.3%)로 나타나 대부분인 72.7%의 응답자가 세무직이 일반행정직에 비해 업무부담이 과중한 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

4-4 선생님께서는 세무직의 업무가 일반행정직에 비해 과중하다고 생각하십니까?		
구 분	빈 도	비 율
1. 매우 과중	85명	22.3%
2. 비교적 과중	192명	50.4%
3. 비슷하다	91명	23.9%
4. 과중하지 않다	8명	2.1%
5. 전혀 과중하지 않다	5명	1.3%
총 응답자	381명	100.0%

세무직 이외의 다른 부서로 전보기회가 주어졌을 때 전보를 희망하는나는 질문에는 ① 매우 그렇다 (24.3%) ② 대체로 그렇다 (35.7%) ③ 보통이다 (23.8%) ④ 거의 그렇지 않다 (11.4%) ⑤ 전혀 그렇지 않다 (4.9%)로 나타났다. 이는 전보기회가 주어지면 전보를 하겠다는 응답자가 60.0%로 전보를 하지 않겠다는 응답자 16.3%에 비해 월등히 높아 대부분의 세무공무원이 세무직보다는 일반행정직 등 여타 직렬에서 근무하기를 희망하고 있음을 알 수 있다.

4-5. 선생님께서는 세무직 이외의 다른 부서로 전보기회가 주어진다면 전보하시겠습니까?		
구 분	빈 도	비 율
1. 매우 그렇다	90명	24.3%
2. 대체로 그렇다	132명	35.7%
3. 보통이다	88명	23.8%
4. 거의 그렇지 않다	42명	11.4%
5. 전혀 그렇지 않다	22명	4.9%
총 응답자	370명	100.0%

능력과 실적이 공정하게 평가받고 있다고 생각하느냐는 질문에는 ① 매우 그렇다 (0.3%) ② 대체로 그렇다 (11.6%) ③ 보통이다 (55.8%) ④ 거의 그렇지 않다 (22.3%) ⑤ 전혀 그렇지 않다 (9.0%)로 나타났다. 이는 능력과 실적이 공정하게 평가받고 있다고 생각하는 응답자가 11.9%, 불공정하게 평가받고 있다고 있다고 생각하는 응답자가 31.1%로 많은 응답자가 능력과 실적에 비해 불공정하게 평가받고 있다고 생각하고 있으나 그 강도는 약한 것을 알 수 있다.

4-6. 선생님께서는 능력과 실적이 공정하게 평가받고 있다고 생각하십니까?

구 분	빈 도	비 율
1. 매우 그렇다	1명	0.3%
2. 대체로 그렇다	44명	11.6%
3. 보통이다	211명	55.8%
4. 거의 그렇지 않다	88명	23.3%
5. 전혀 그렇지 않다	34명	9.0%
총 응답자	378명	100.0%

국세담당공무원에 비해 지방세 담당공무원이 차별을 받고 있다고 생각하느냐는 질문에는 ① 매우 그렇다 (38.4%) ② 대체로 그렇다 (43.9%) ③ 보통이다 (15.3%) ④ 거의 그렇지 않다 (2.3%) ⑤ 전혀 그렇지 않다 (0%)로 나타나 응답자의 82.3%가 지방세 담당공무원으로서 국세담당공무원에 비해 차별을 받고 있다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

4-7. 선생님께서는 국세담당공무원에 비해 지방세 담당공무원이 차별을 받고 있다고 생각하십니까?

구 분	빈 도	비 율
1. 매우 그렇다	148명	38.4%
2. 대체로 그렇다	169명	43.9%
3. 보통이다	59명	15.3%
4. 거의 그렇지 않다	9명	2.3%
5. 전혀 그렇지 않다	0명	0.0%
총 응답자	385명	100.0%

지방세 담당공무원의 사기를 높이기 위하여 가장 시급한 조치를 묻는 질문에는 공정한 인사 (19.7%), 보수인상 (19.6%), 업무부담의 경감 (17.6%), 순환보직 (13.8%), 사회적 인식의 제고 (9.9%), 타 행정직과의 형평성있는 대우 (8.6%), 교육훈련 (6.2%), 복지혜택 (3.6%), 기타 (0.9%)로 나타났다. 응답자의 51.3%가 공정한 인사, 보수인상, 업무부담의 경감이 필요하다고 대답하였으나 각각 20%이내이며 10%내외의 응답자가 순환보직, 사회적 인식의 제고, 타 행정직과의 형평성 있는 대우 등도 필요하다고 응답하여 지방세담당 공무원의 사기 진작을 위해서는 다양한 대안을 마련할 필요가 있음을 알 수 있었다.

48. 위의 질문에서 만족하는 경우(①과 ②에 답하신 분) 그 이유는 무엇입니까?
(가장 큰 이유부터 3가지만 기재하여 주십시오)

구 분	빈 도	비 율
1. 보수인상	217명	19.6%
2. 공정한 인사	218명	19.7%
3. 순환보직	153명	13.8%
4. 업무부담의 경감	195명	17.6%
5. 사회적 인식의 제고	109명	9.9%
6. 복지혜택	40명	3.6%
7. 교육훈련	69명	6.2%
8. 타 행정직과의 형평성있는 대우	95명	8.6%
9. 기타	10명	0.9%
총 응답자	1,106명	100.0%

현 직무에 불만족 (42.7%)이 만족 (12.8%)에 비해 월등히 많아 일반적으로

지방세무공무원의 직무만족도는 상당히 낮았다. 직무만족도가 높다고 응답한 공무원들은 업무성취감 (27.1%), 공공봉사에 대한 신념(20.0%), 신분보장 (14.3%), 인간관계 (14.3%)를 만족하는 이유로 들었고, 직무만족도가 낮다고 응답한 공무원은 업무에 대한 책임과 부담 (23.9%), 인사의 불공정 (23.9%), 근무환경의 취약 (18.8%)을 불만족의 이유로 들었다.

응답자의 대부분인 72.7%가 세무직이 일반행정직에 비해 업무부담이 과중하다고 인식하고 있었으며, 60.0%의 응답자가 세무직 이외의 다른 부서로 전보기회가 주어진다면 전보를 하겠다고 응답하였다.

그리고 능력과 실적이 공정하게 평가받고 있다고 생각하는 응답자가 11.9%, 불공정하게 평가받고 있다고 생각하는 응답자가 31.0%로 많은 응답자가 능력과 실적에 비해 불공정하게 평가받고 있다고 생각하고 있었다. 응답자의 82.3%가 지방세담당공무원으로서 국세담당공무원에 비해 차별을 받고 있다고 생각하고 있었다.

지방세무직 공무원의 사기를 높이기 위하여는 공정한 인사 (19.7%), 보수 인상 (19.6%), 업무부담의 경감 (17.6%), 순환보직 (13.8%) 등 다양한 대안이 마련될 필요가 있음을 알 수 있었다.

본 설문조사는 기초자치단체인 시·군에서 직접 지방세 부과·징수 업무를 담당하고 있는 세무공무원을 대상으로 실시하였으므로 비교적 현실적인 내용을 파악할 수 있었다. 그러나 경기도 시·군의 7급 이하의 실무공무원이 응답자의 대부분을 차지하고 있기 때문에 한정된 표본추출로 인해 다음과 같은 문제점이 나타날 수 있다.

첫째, 지방세무 사무관의 신설과 관련한 설문에서 사무관 승진가능성이 있는 6급 이상이 상대적으로 적기 때문에 편의(bias)가 발생할 수 있다. 실제로 면접조사과정에서 승진을 앞두고 있는 세무직 6급 공무원들은 7급이하

공무원들과는 달리 지방세무직 사무관신설에 대해 강한 반대의사를 표명하였다.

둘째, 대부분의 응답자가 실무공무원이면서 민원을 처리하는 업무를 수행을 하고 있기 때문에 주로 대면하는 주민은 지방세에 대하여 문제를 제기하는 민원인들일 수 있다. 따라서 공무원들은 민원인들이 갖고 있는 지방세에 대한 지식수준을 지역의 일반주민들도 갖고 있을 것이라고 확대 해석하는 오류를 범할 수 있다.

제4장 지방세 부과·징수체계의 개선

제1절 기본방향

1. 대안설정의 방향

조세행정은 조세제도의 집행을 의미한다. 조세제도가 합리적이어도 조세행정이 이를 제대로 집행하지 못하면 의도하지 않은 경제적 효과를 가져오기 때문에 조세행정의 합리화는 세계개선 못지 않게 중요하다고 할 수 있다.

조세행정의 궁극적인 목표는 조세제도에서 규정하고 있는 세수를 정확히 징수하는 데 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 조세 채권·채무를 확정하고 이를 지방세수로 확보하는 부과·징수체계가 합리적으로 정립되고 운용되어야 한다. 부과·징수체계의 합리적 운용은 효율성과 납세편의 등 2가지 측면에서 고려할 수 있다. 효율성이란 최소의 비용으로 최대의 세수를 확보하는 것을 의미한다. 나아가서는 주어진 세수를 최소의 비용으로 징수하는 최소비용의 원칙, 또는 주어진 비용으로 최대의 세수를 확보하는 최대효과의 원칙도 이에 포함된다. 납세편의란 주어진 조세제도하에서 납세의무자의 납세협력을 최대한 이끌어 내는 것을 의미한다.

따라서 합리적 부과·징수체계 개선은 효율성과 납세편의를 증진시키는 방안의 마련으로 나타날 수 있다. 개선방안들이 효율성과 납세편의를 동시에 증진시키는 경우도 있겠지만, 효율성은 증진시키되 다소 납세편의를 감소시키거나 납세편의는 증진시키되 효율성은 감소시키는 경우도 있을 수 있다. 효율성과 납세편의를 동시에 증진시키는 파레토효율적인 대안을 마

런하는 것이 합리적일 것이나 두가지 이념이 갖고 있는 상충성으로 인해 이러한 대안의 마련은 현실적으로 쉽지 않다. 따라서 대안의 마련은 효율성(납세편의)증진으로 인한 긍정적 효과가 납세편의(효율성)감소로 인한 부정적 효과보다 크다면 대안으로서 의미를 가질 수 있다고 보고 이를 포함시키도록 한다.

이러한 인식을 근거로 대안은 효율성증진방안과 납세편의증진방안으로 구분하여 검토하기로 한다.

가. 효율성 증진방향

조세로 인한 비용에는 조세가 부과됨으로써 발생하는 경제적 비효율성으로 인한 비용(efficiency cost)과 제도를 운영하는데 필요한 운영비용(operation cost)이 있다. 이러한 비용을 절감하기 위해서는 합리적인 세제의 마련과 이를 집행하는 부과·징수체계의 합리적 운영이 필요하다. 그런데 경제적 비효율로 인한 비용을 절감하는 데 있어서는 상대적으로 세제부문 개선이 필요하며, 운영비용을 절감하기 위해서는 부과·징수체계의 합리화가 보다 중요한 의미를 갖는다. 그러므로 본 연구에서는 부과·징수체계의 개선에 초점을 두고 운영비용을 절감하기 위한 대안을 모색하고자 한다.

운영비용에는 조세제도 집행에 필요한 행정비용(administration cost)과 납세자의 납세와 관련하여 필요한 납세비용(compliance cost)이 있으며 납세비용에는 납세협력비용과 납세순응비용이 있다.

따라서 운영비용 측면에서 볼 때 효율성증진은 행정비용의 감소를, 납세편의측면은 납세비용의 감소를 의미한다고 볼 수 있다는 점에서 본 연구의 효율성 증진을 위한 방향을 다음과 같이 설정하고자 한다.

첫째, 세수확보 측면에서 조세제도에서 규정한 세수를 탈루 없이 정확하

게 포착하여야 한다.

둘째, 포착되어 부과된 세금에 대해서는 체납 없이 징수하여야 한다.

셋째, 이러한 조세부과징수과정에서 소요되는 행정비용이 최소화되어야 한다.

나. 납세권의 증진방향

납세협력비용을 감소시키는 방안에는 납세자의 세제에 대한 이해와 자진 협력노력의 증진이 필요하다. 이는 납세자의 자발적 협조 없이는 납세비용의 절감이 곤란하다는 점에서 당연한 귀결이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 납세자에 대한 홍보와 교육이 강화되어야 한다. 그 이유는 조세가 복잡할수록 세무공무원과 일반국민간에 세제에 대한 이해도 격차가 심화되기 때문이다. 이렇게 되면 세무공무원의 세제에 대한 자의적 해석이 개입될 여지가 많아진다. 또한 복잡한 조세제도는 조세회피(tax avoidance)와 조세포탈(tax evasion)을 조장하게 되고 이는 납세협력비용의 증대로 나타날 수 있기 때문이다. 여기서 조세회피는 납세자가 조세부담을 줄이기 위하여 자신의 경제행위를 합법적 범위내에서 변경하는 것을 말하며 조세포탈은 불법적으로 조세의무를 회피하는 것을 의미한다.

이러한 인식에서 본 연구는 조세제도에 대한 홍보와 다양한 정보를 공개하여 세무행정의 투명성을 높이고 성실한 납세의무자에게는 인센티브를 제공할 수 있는 대안을 모색한다.

다만 세제와 세정에 대한 대 주민 교육홍보가 강화되더라도 근본적으로 세제가 복잡하면 납세자인 주민의 이해도 증진이나 접근가능성은 제약될 수

밖에 없다. 따라서 지방세계나 지방세정에 대한 주민의 이해도 증진과 접근성 강화를 위해서는 지방세계 간소화가 우선되어야 하나 이에 대한 방안 마련은 본 연구의 연구범위를 넘으므로 지방세계는 주어진 것으로 하고 부과·징수체계 개선방안을 마련토록 한다.

2. 대안의 유형화

조세의 개념이 국가가 재정권력을 배경으로 필요한 비용을 징수한다는 고전적 해석에서 국가가 국민에게 필요한 서비스를 제공하고 그에 상응하는 비용을 받는다는 현대적 개념으로 전환된 지 오래이다. 이에 따라 조세행정도 행정편의주의에서 납세편의 중심으로 전환하기 위한 노력이 요구되고 있으며 종래의 공급자 중심의 납세서비스에서 납세자의 요구에 부응하는 수요자중심 서비스로의 전환이 요구되고 있다²⁷⁾

외국의 경우에도 1980년대 이후 조세행정의 방향은 납세자의 조세순응(tax-compliance)을 제고하는 것이 핵심요소가 되고 있다²⁸⁾. 따라서 지방세 부과징수체계의 개선을 위한 방향도 주민의 납세편의를 제고하는 방법을 모색하는 것이 필요할 것으로 생각된다.

그러나 앞 절에서 이미 살펴보았듯이 우리 나라의 지방세 부과·징수 과정에서 나타나는 문제는 주로 세무조직 내부에서 파생되는 경우가 대부분을 차지하고 있다. 그러므로 우리의 지방세정 여건상 모든 부분이 고객중심으

27) 한상률, 국세행정개혁의 내용과 성과, 한국행정학회 2천년 춘계 학술대회 발표논집, 2000, 4, p. 209.

28) Glenn P. Jenkins, Information Technology and Innovation in Tax Administration, *Information Technology and Innovation in Tax Administration, 1996 PP. 1-3.*

로 전환되기에는 한계가 있다. 이러한 현실적 문제의식을 토대로 본 연구의 개선대안은 세무행정조직과 납세자라는 부과·징수과정의 두 주체를 토대로 유형화하고자 한다.

먼저 지방세 부과징수 체계개선외 내부적 목표는 지방세 징수를 제고와 징세비용 절감 두가지로 구분할 수 있다²⁹⁾. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 조직내부의 업무개선도 필요하지만 주민에 대한 납세편의의 제고를 통해서도 달성될 수 있는 것이다. 따라서 지방세무행정조직과 주민의 상호연계 과정이 지방세부과·징수절차의 개선대상이 될 수 있다.

이외에도 지방세무행정 역시 전체 지방재정체계의 틀 속에서 다른 재정제도와 연계하여 정책이 집행되기 때문에 지방재정제도도 지방세부과·징수체계를 개선하는데 하나의 변수가 될 수 있다.

결과적으로 지방세부과징수와 관련해서는 지방재정제도, 지방세무행정조직 그리고 주민 등 3가지 변수가 복합적으로 작용하는 사이클을 중심으로 그 대안을 제시할 수 있다.

이러한 각 변수간의 관계를 그림으로 나타내면 [그림 4-1]과 같다.

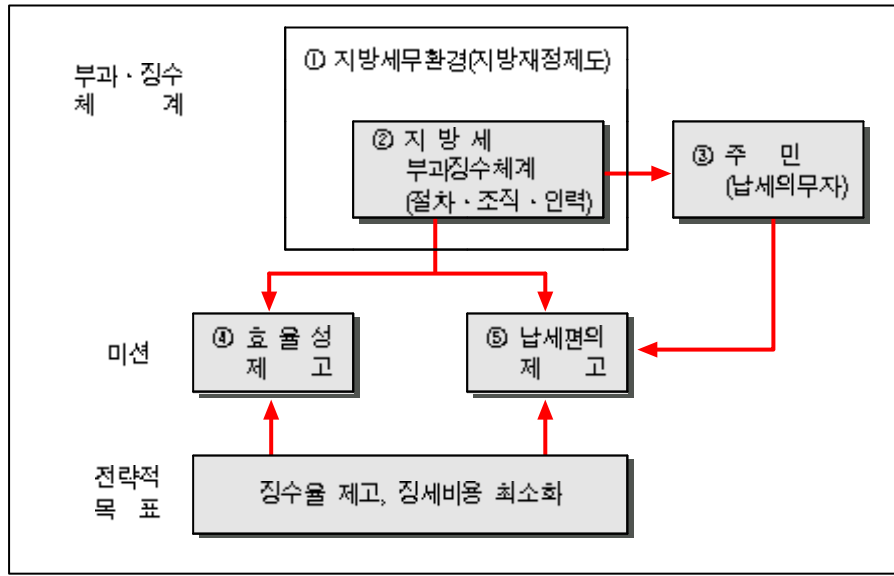
이러한 각 변수를 기초로 모색할 수 있는 대안을 유형화하면 <표 4-1>과 같은 3가지로 다시 분류할 수 있다.

제1유형에 속하는 대안들은 지방세무행정조직 내부에서 나타나는 문제들을 주로 행정조직 또는 절차의 개선을 통하여 해결하고자 하는 유형의 대안들을 의미한다. 이러한 제1유형은 대부분이 지방세 부과·징수체계의 개선으로 귀결될 수 있다는 점에서 부과·징수체계의 개선으로 유형화한다. 다만 부과·징수체계의 개선은 그 목표가 효율성 증진에 있는지 또는 주민의

29) 실질적으로 경험적 연구결과에 의하면 납세비용의 절감도 세무행정개선의 주요 목표중의 하나라고 할 수 있다. Glenn P. Jenkins, op. cit. p. 4.

납세편의 증진에 있는지를 기준으로, 전자를 효율성 측면의 개선 그리고 후자를 납세편의 측면의 개선으로 분류하여 대안을 제시하고자 한다.

[그림 4-1] 지방세 부과·징수체계의 변수간 관계



<표 4-1> 대안의 유형화 결과

대안의 유형	의 미	변수간 관계	미 션
제1유형	부과·징수체계의 개선	세무조직 ↔ 세무조직 세무조직 ↔ 주민(간접적)	효율성 납세편의
제2유형	직접적 대주민 관계 개선	세무조직 ↔ 주민(직접적)	납세편의
제3유형	지방세무환경의 개선	지방재정제도 ↔ 지방세무행정	효율성

제2유형에 속하는 대안들은 지방세무행정조직과 납세자와의 관계에서 나타나는 문제들을 납세자와의 직접적인 관계개선을 통하여 해결하고자 하는 유형의 대안들을 의미한다. 이러한 제2유형은 앞에서 기술한 바 있는 제1유형 중 납세편의 측면의 개선과 효과 면에서는 유사하다. 그러나 제1유형은 행정과정의 개선을 통하여 간접적으로 납세편의를 도모(간접적 납세편의)한다는 점에서 제2유형(직접적 납세편의)과 차이가 있다.

제3유형에 속하는 대안들은 지방세 부과·징수체계의 개선과는 직접적으로 관계가 있는 것은 아니지만 이에 영향을 줄 수 있는 환경요소인 지방세제, 지방재정조정제도 등의 개선과 같은 유형의 대안들을 의미한다.

제2절 효율성 측면의 부과·징수체계 개선

1. 조직체계의 유연화

가. 기본방향

1) 현행 지방세무조직의 특징

우리 나라의 지방세무행정조직을 일반화하여 조직체계의 현황을 기술한다는 것은 현실적으로 곤란하다. 그러나 지방세무조직간에는 자치단체 계층별로 공통분모를 발견할 수 있으며 이러한 공통분모를 토대로 현행 지방세무조직이 갖고 있는 특징을 구분하면 다음과 같다.

첫째, 우리 나라의 지방세 체계는 도세와 시·군세 등 징수주체별로 분류되어 징수액의 사용은 명확히 구별이 된다. 그러나 부과 및 징수과정에서는

이러한 구별이 명확하게 이루어지지 않고 있다. 실제로 도의 세무관련 부서는 직접적인 지방세의 부과·징수업무보다는 지방세제도의 운영, 세원조사, 소송관리 등 전반적인 지방세 관련업무의 조정업무를 주로 수행하고 있는 반면, 시·군 등 기초자치단체의 세무관련부서에서는 도세 및 시·군세의 실질적인 부과·징수업무를 수행하고 있다. 이러한 이유로 인해 광역자치단체 세무부서는 주로 기능별로 업무가 배분되어 있으며, 기초자치단체는 주로 과정별, 또는 세목별로 업무가 배분되어 있다. 이외에도 읍·면·동도 조례로써 위임받은 범위 내에서 지방세 관련업무를 수행하고 있다.

둘째, 대부분의 기초자치단체에서는 부과업무와 징수업무를 철저히 분리하여 조직을 설계하고 있다. 다시말해 과거 세정계에서 일괄 담당하던 부과·징수업무를 부과계, 징수계로 구분하여 부과업무와 징수업무를 분리·운영하고 있다. 이로 인해 지방세의 부과 및 징수업무의 혼재로 발생할 수 있는 세무비리를 예방하고 상호통제와 견제 기능을 강화하고 있다.

셋째, 일부자치단체의 경우 관련세목의 통합관리로 업무의 효율성을 추구하고 있다. 현행 지방세의 과세대상중 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세 등은 과세대상 및 세율이 각 세목간에 밀접하게 연결되어 있다. 그럼에도 불구하고 부과와 징수업무를 구분하게 될 경우 동일한 과세대상을 다시 관리해야 하는 업무의 비효율성이 존재할 수 있다. 이러한 문제에 대한 대안으로 유사한 세목을 중심으로 조직을 설계한 것으로 보여진다. 따라서 기능을 중심으로 구분한 조직이 세무 부작용을 완화하기 위한 설계라면 이러한 조직은 업무의 효율성을 강조한 조직이라고 할 수 있다.

넷째, 시의 세무조직에서 조사평가계의 기능이 강화되었다는 점이다. 조사평가계는 기존의 세무관련 부서에서는 담당하고 있지 않거나 소홀히 취급 하였던 과세대상의 조사 및 평가업무를 좀더 전문적으로 처리하기 위하여

설치된 조직이라고 할 수 있다. 조사평가계의 업무는 1995년 이루어진 행정 구역개편 이후 신설 내지는 강화된 기능인 토지등급 설정 및 수정, 부동산 과세표준액 조사결정, 무신고 이동지 조사결정 등 기존의 부과계 업무를 일부 분할하여 관장하고 있으며 또한 세무조사, 토지, 건물등의 일제조사 등 업무도 수행하고 있다.

2) 대인탐색 방향

1980년대 이후 획기적 정보기술의 발달로 인해 조세행정의 방향도 변화의 전기를 맞이하게 되었다. 다시 말해 과거 조세행정의 효과를 높이는 방법은 탈루세원을 찾아내고 납세를 회피하는 사람들에게 강한 제재를 가하는 강제적인 방법이 주를 이루었다. 그러나 정보체계의 발달로 컴퓨터의 활용이 증가된 현대에는 납세자에 대한 기록과 정보관리로 그 방향이 변화하고 있다. 이러한 경향은 납세의무자가 자신의 납세의무를 제대로 인지하고 있거나 조세의 필요성 등에 대하여 올바르게 이해하고 있을 때 조세순응은 더욱 확보될 수 있고 납세비용의 절감에도 기여하게 된다는 생각에서 출발한 것이라고 할 수 있다.

이 경우 납세자의 조세순응을 확보하기 위한 제일차적 과제는 각 개별 세무관련 공무원은 어떻게 적절한 정도의 정보를 확보할 수 있는냐가 관건³⁰⁾이라는 점에서 조직개편의 방향도 정보의 확보와 연관하여 설계할 필요가 있다.

그러나 우리 나라의 현행 지방세무행정조직은 지역적 특성이 반영된 조직설계를 갖추기보다는 전국적으로 획일화된 구조로서 이루어져 있다. 이러한 상황에서 읍·면·동의 기능전환 마저 추진되고 있기 때문에 기존의

30) Glenn P. Jenkins, *op. cit.*, p. 7.

읍·면·동에서 추진하고 있던 기능을 본청에서 수행해야하는 어려움이 예상된다. 따라서 현행 세무조직과 읍·면·동에서 수행하던 업무를 효과적으로 추진하기 위해서는 각 개별 자치단체에 적합한 조직구조를 갖추어야 할 필요성이 있다.

이러한 인식에서 현행 획일화된 조직설계를 유연화할 수 있는 대안을 제시하고자 한다. 다만 이 경우 우리 나라 세정기구의 대부분이 과단위에 설치되어 있다는 점을 고려하여 기초자치단체의 과 단위 조직설계를 기초로 대안을 모색하고자 한다.

2) 세무조직체계의 유연화 방안

가) 대안적 조직설계 유형

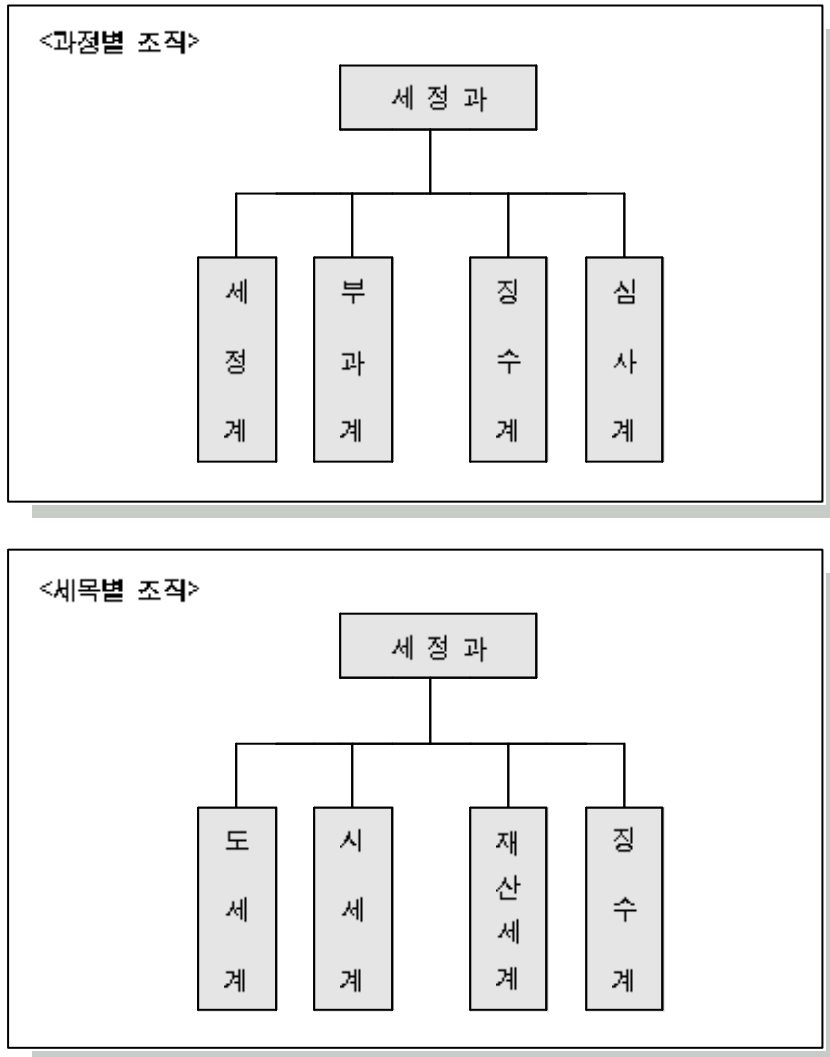
현행 세무조직의 대다수는 부과기능과 징수기능을 구분하여 조직을 설계하고 있는데 이러한 조직설계는 업무의 효율성 측면보다는 지나치게 세무비리를 예방하는데 초점이 맞춰져 있는 경향이 있다.

뿐만 아니라 고객지향적 서비스를 지향하기 위해서는 납세자의 문의가 있을 때 한사람이 모든 문의를 해소할 수 있어야 하나 우리의 경우 부과와 징수업무가 분리되어 운영되고 있어 한 명의 담당자가 모든 과정을 설명하는데 한계가 있다. 다시 말해 부과징수에 대한 의문을 해소하기 위해서는 한사람이 대부분의 징세과정을 파악하고 있어야 하지만 현재는 부과와 징수가 엄격히 구분되어 있어 납세자가 따로따로 질문을 해야하는 어려움이 있을 수 있다.

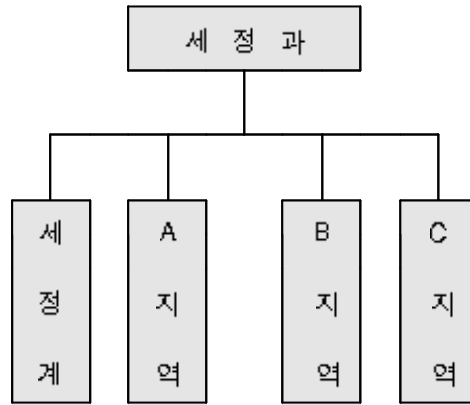
이는 현행 지방세무조직이 과정별로 구분되어 있기 때문에 나타나는 문제로 이에 대한 대안으로는 첫째, 세목별 조직설계 둘째, 지역별 조직설계 등이 상정될 수 있다. 결과적으로 현행의 조직설계 체계인 과정별 조직을 포

합할 경우 조직설계 방법은 3가지로 확대될 수 있는 바, 이들 각 조직구성방식을 그림으로 나타내면 [그림 4-2]와 같다.

[그림 4-2] 세무조직의 조직설계 유형



<지역별 조직>



과정별 조직은 부과기능과 징수기능을 분리한 체제로서 각 계별로 견제와 균형을 통하여 세무비리 방지에 초점을 두는 조직을 의미한다. 이러한 조직설계의 규범적 목표는 세무행정의 투명성 제고에 있다고 할 수 있다.

두 번째, 세목별 조직은 부과와 징수업무가 연계되어 이루어지는 세목을 중심으로 조직을 설계하는 방법을 의미한다. 이러한 조직설계는 현재 일부 자치단체에서 설치·운영하고 있는 체제로서 지방세의 경우 국세와는 달리 세목간 연계가 긴밀하게 움직일 필요가 있다는 점을 중시한 설계방법이라고 할 수 있다. 물론 이 경우에도 부과와 징수를 분리하기 위해 상대적으로 업무의 부담이 적은 징수기능을 별도로 분리하는 방안도 고려할 수 있다.

세 번째 방법인 지역별 조직체계는 당해 지역을 권역별로 구분하여 부과와 징수업무를 동일 부서에서 수행하는 방법을 의미한다. 그러나 세정기능을 지역별로 구분하여 수행한다고 하더라도 세정일반업무를 하는 부서는 필요하기 때문에 기존의 세정계에서 수행하던 기능은 존치할 필요가 있는 것

으로 생각된다.

따라서 세정조직을 지역별 조직체계로 전환할 경우 세정계, 지역별 담당 조직 등으로 구성된다. 이 경우 계단위의 크기 및 개수는 당해 자치단체내 담당지역의 인구, 넓이 등을 기초로 조정이 가능할 것으로 보여진다.

나) 대안적 조직의 특성

과정별 조직체계는 부과업무와 징수업무를 엄격히 구분하므로써 세무관련 부조리를 예방하고 상호통제와 견제기능을 강화하기 위한 조직설계라고 할 수 있다. 그러므로 이러한 조직은 세무행정의 투명성은 제고될 수 있을 것으로 생각된다. 그러나 일부세목의 부과·징수과정은 자진신고서 납부부터 체납처분까지의 과정이 통일적으로 이루어질 필요가 있는데도 불구하고 부과업무와 징수업무가 완전히 별개로 독립되어 처리될 경우 업무수행의 효율성이 저해될 수 있다는 단점이 있다.

한편 세목별 조직은 현행 지방세의 과세대상은 시·도세와 시·군·구세로 구분되고 또 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세 등 재산관련 세목은 과세대상 및 세율이 밀접하게 연결되어 있다는 점을 기초로 서로 연관되는 세목의 처리를 중시한 조직설계라고 할 수 있다. 따라서 세목별 조직은 업무의 효율성을 강조한 조직이라고 할 수 있다. 다만 지나치게 세목을 중심으로 구분할 경우 타 세목에 대하여는 전혀 관심을 나타내지 않게 되는 문제가 발생할 가능성이 있다.

마지막으로 지역별 조직은 담당 권역을 기초로 설계된 조직으로 이 조직이 갖는 장점으로서는 하나의 부서가 한 지역을 담당하고 있기 때문에 주민과 밀접한 관계 유지가 가능하고 지역의 사정에 대한 파악이 용이하기 때문에 새로운 세원의 발굴에도 기여할 수 있다는 점이다. 지방세의 경우 납세자의

의식이 대단히 낮은 것으로 평가되고 있는데³¹⁾ 주민과의 긴밀한 연계는 주민의 납세의식 제고에도 도움을 줄 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

그러나 지방세정조직을 지역별 편제로 전환할 경우 다음과 같은 문제가 예상될 수 있다. 첫째는 한 사람이 다수의 기능을 수행하기 때문에 전문성이 떨어질 수 있다는 것이며, 둘째는 지역주민과의 긴밀한 연계로 인한 세무부조리의 발생 가능성 등이 그것이다. 그러나 첫 번째 문제는 세무행정의 전산화로 해결이 가능하며 두 번째 문제의 경우는 세무부조리를 제도로서 억제하는데는 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 세무부조리를 조직설계의 기본인식으로 삼기보다는 업무의 효율성 또는 납세자의 조세순응을 확보하는데 초점을 두는 것이 필요하다는 점에서 당위성을 찾을 수 있다.

이러한 각 대안별 조직의 장단점을 비교하면 다음의 <표 4-2>와 같이 요약될 수 있다.

<표 4-2> 대안별 조직의 장·단점 비교

조직유형	장 점	단 점	규범적 목 표
과장별 조직	· 상호견제 가능 · 세무비리 제도적 제어	· 업무 효율성 저하	투명성
세목별 조직	· 업무의 효율성 증진 · 세목별 전문화	· 타 세목에 무관심 · 상호견제기능 약화	효율성
지역별 조직	· 주민과 밀접한 관계유지 가능 · 지방세에 대한 주민의식 제고 용이 · 세원발굴 용이	· 세무비리 발생 개연성	납세 편의

31) 이영희, 제납세의 징세관리 개선방안, 한국지방행정연구원, 1995, p. 74.

각 조직설계 유형은 나름대로의 특성이 있으나 본 연구에서는 현행의 획일적 조직설계에 대한중의 하나로 지역별 조직체계를 가미하고 있다. 이렇게 지역별 조직체계를 통해 세무조직의 유연화 전략을 모색하게 된 이유는 다음과 같은 요인을 고려하였기 때문이다. 즉 기존의 읍·면·동 사무소에서 수행하던 세무행정 기능은 실질적으로 지역별 조직과 유사한 조직설계로서 이루어져 있었다. 따라서 본청의 세무행정조직은 기능별로 분류되어 있더라도 최하단위의 세무행정은 지역별로 수행될 수 있었다. 그러나 최근 읍·면·동의 기능전환과 관련하여 읍·면·동의 세무행정 기능이 본청으로 이관되는 추세에 있다는 것은 세무행정조직의 지역별 지원조직이 소멸된다는 점과 유사한 효과가 나타날 수 있다. 결과적으로 본청의 세무조직 설계는 직접적으로 주민과의 관계로 나타나게 되는데 이 경우 과정별로 주민과 연계되는 것이 효율적인지를 고려할 필요가 있다. 따라서 기존의 조직을 좀더 유연화하여 세무환경의 변화와 지역적 특성을 가미한 조직체계를 갖추는 것이 필요할 것이다.

3) 계층별 세무업무 연계 제도 개선

우리 나라의 지방세무행정의 업무는 광역자치단체, 시·군 그리고 읍·면·동의 연계에 의해 처리되고 있다. 그러나 도 자치단체의 세정업무에 대한 기능분석 결과에 의하면 현재 도 자치단체에서 시행하고 있는 지방세정 업무는 모두 집행기능으로 분석되고 있다³²⁾. 결과적으로 지방세의 부과 및 징수업무를 수행하고 있는 광역부터 시·군, 읍·면·동까지 모두 집행기능으로 구성되어 있다고 할 수 있어 업무의 중복으로 인한 비효율이 발생하고 있음을 부인하기 어렵다.

32) 한국능률협회, 한국지방행정연구원, 충청남도 경영진단보고서, 1999.

이러한 문제와 관련하여 광역자치단체의 지방세 부과·징수와 관련된 집행기능은 기초자치단체로 이관하고 광역자치단체는 납세 서비스개선, 인프라 구축 등 정책개발에 치중하는 한편 도내 각 시·군의 업무를 조정 및 지원하는 기능으로 전환할 필요가 있다. 반면에 기초자치단체의 기능은 기획기능보다는 집행기능 위주로 편성할 필요가 있다. 이렇게 하는 이유중의 하나는 지방세정업무중 체납세의 징수와 같은 기능은 한 자치단체에만 국한하여 처리할 수 없는 특성을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 현재 상황은 각 개별 자치단체별로 전산화와 같은 세정인프라 정책을 추진함으로써 인력 재원의 낭비 및 업무의 비효율이 초래되는 경우가 나타나고 있기 때문이다. 결과적으로 지방세 정업무의 특성상 세정기획기능은 적어도 광역자치단체 수준에서 이루어질 필요가 있고 기초자치단체는 부과·징수 중심의 집행기능위주로 개편할 필요가 있다

한편 읍·면·동의 기능과 관련해서는, 정부에서는 읍·면·동사무소의 기능전환을 모색하고 있다³³⁾. 그러나 지금까지 읍·면·동사무소에서는 다양한 지방세정관련 업무를 수행하고 있었으며 이러한 업무는 대부분이 고지서전달, 체납세 징수 및 처분, 지방세부과대상조사 등 본청으로 이관되어도 계속 추진하여야 하는 업무들로 구성되어 있다. 그러므로 기능전환에 따라 본청으로 이관되더라도 기존의 업무중 주민과 밀접한 관계에서 이루어져야 하는 업무는 계속 시행할 수 있도록 제도적 보완이 요구된다.

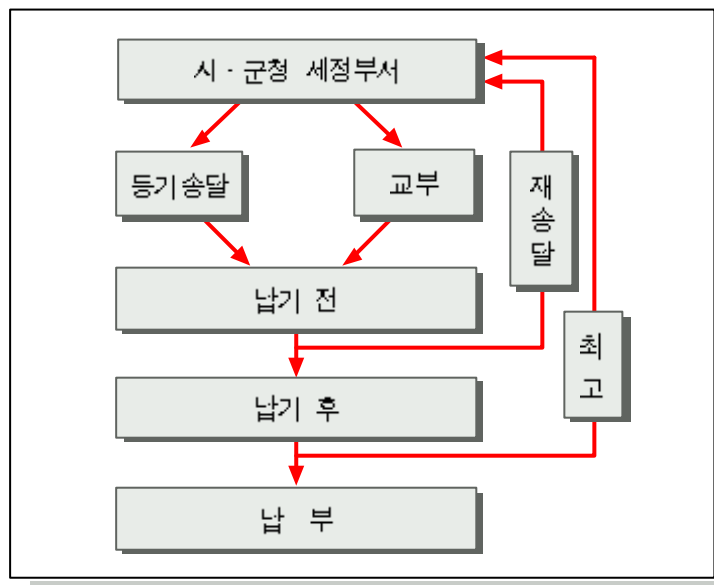
33) 행정자치부, 동 기능전환 확대시행 지침, 2000.

2. 송달비용의 절감

가. 현행 송달 절차

송달과 관련해 현행 방법에서 나타나고 있는 문제는 송달비용이 많이 소요된다는 점이다. 송달비용이 많이 소요되는 원인을 살펴보기 위해 현행 송달과정을 그림으로 나타내면 [그림 4-3]과 같다.

[그림 4-3] 고지서 송달종류별 과정



지방세의 부과·징수 등의 행정처분절차는 서류에 의하여 행하여 지고 그 서류가 상대방에게 도달됨으로서 그 처분의 효력을 발생하게 된다. 이러한 지방세법상 서류의 송달에 관한 규정의 적용을 받는 대상에는 지방세의 고지에 관한 서류, 경정 또는 결정에 관한 서류, 독촉장, 압류조서, 채권압류

통지서, 과오납금의 환부에 관한 서류, 이의신청 및 심사청구에 관한 서류, 기타 지방세법 및 국세징수법 기타 관계법령의 규정에 의하여 통지 또는 송달해야 하는 서류 등이 있다.

그리고 이러한 서류에 의해 처분의 상대방에게 송달되는 것을 그 행정처분의 효력발생요건으로 하고 있으며 서류의 직접송달여부는 서류상에 기재된 행정처분의 효력유무를 좌우하는 중요한 행위가 되는 것이다³⁴⁾

이러한 서류중 납세고지서의 전달방법은 우편에 의한 등기송달과 지방자치단체의 하부조직을 통한 교부방법 등 두 가지가 있으나 통상적으로는 교부에 의한 방법이 많은 비중을 차지하고 있다. 실제로 일부 자치단체의 예를 들어보면 전체 송달건수는 약 35만건이 이루어지는데 이중 우편송달에 의한 경우가 35.4%, 그리고 교부에 의한 경우가 64.5% 정도로 이루어져 있다. 결과적으로 아직까지는 우편송달에 비해 교부방법이 고지서 전달의 주종을 이루고 있다고 할 수 있다.

〈표 4-3〉 송달종류별 비중

(단위: 건, %)

송달방법별	1998	1999
우편송달	1,256,361 (35.38)	1,302,019 (35.87)
교 부	2,288,587 (64.45)	2,319,935 (63.91)
기 타	6,259 (0.18)	7,990 (0.22)
합 계	3,551,198 (100.00)	3,629,944 (100.00)

자료: 자치단체 내부자료.

34) 권강용, 전계서, 1998, p. 207.

그리고 송달내용은 납세고지서, 납부통지서, 최고서 등이 있으며 이러한 내용을 송달할 때에도 등기와 교부방법을 이용토록 하고 있기 때문에 각 고지서별로 유사한 과정을 통해 전달되고 있다(지방세법 시행령 제 39조의 2). 이 경우 처음 송달시 전달이 안될 때에는 그 원인을 파악하여 재 송달하는 과정이 이루어진다.

송달비용과 관련된 문제는 다음과 같은 몇가지로 요약해볼 수 있다.

첫째, 일부세목의 경우 징수에 소요되는 비용에 비해 세액이 적기 때문에 실질적으로 자치단체 세입원으로서의 기능을 수행하지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 실제로 주민세(균등할)중 개인에 대한 세율의 경우 1만원 이하에서 자치단체의 조례에 의하여 정하도록 하고 있다(지방세법 제176조). 그러나 이러한 세목의 경우 부과, 반송, 재부과, 최고 등 4단계만 거치더라도 4,680원의 송달비용이 소요된다. 여기에 인건비 등 기타부대경비를 고려한다면 결코 당해 자치단체의 수입원이라고 하기 어려운 결과가 나타날 수 있다.

〈표 4-4〉 우편송달의 반송율

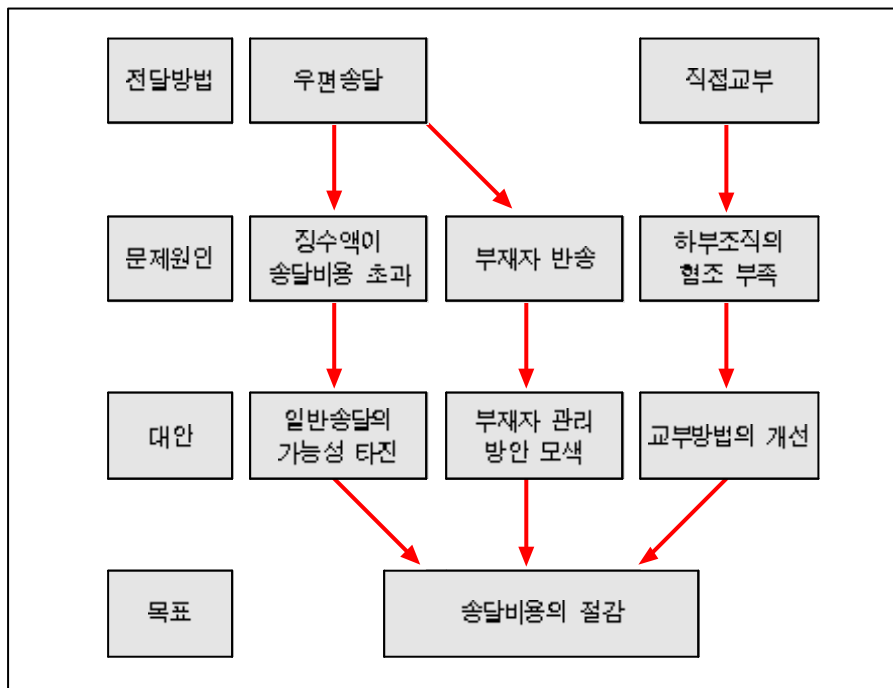
(단위: 건, %)

구분	1998	1999
1차송달(A)	3,551,198	3,629,944
반 송 (B)	107,214	110,513
전 체	3,658,412	3,740,457
(B/A)×100	3.02	3.04

자료: 자치단체 내부자료

둘째, 맞벌이부부, 관외직장 등으로 인해 낮시간에 집이 비어있는 주간부재자가 증가하여 납세고지서를 수령할 수 없기 때문에 우편반송이 증가하게 되고 이로 인해 송달비용이 증가하는 현상이 나타날 수 있다. 이러한 이유로 인해 우편발송시 반송되는 경우는 약 3%에 해당하는 것으로 나타나 있다 (<표 4-4> 참조).

(그림 4-4) 고지서 송달과정별 문제 및 대안



셋째, 현행 법규상 고지서의 송달방법으로 등기우편 외에 지방자치단체의 하부조직을 통하여 교부할 수 있도록 규정하고 있으며 관행상 납세고지서를 교부하는 하부조직은 통·반·리장이 그 대상이라고 할 수 있다. 그러나 이

들에 대한 별도의 인센티브가 없는 상황에서 이러한 조직을 효율적으로 가동하기 어려운 것이 현실이다. 이러한 문제로 인해 우편송달의 비중이 늘어 나게 되고 이는 자연스럽게 송달비용의 증가로 나타나게 된다.

이렇게 송달비용이 과대하게 되는 원인별로 [그림 4-4]와 같은 대안을 고려할 수 있다.

나. 일반송달의 가능성 모색

1) 의의

송달비용이 징수액과의 비교에서 상대적으로 과다한 문제에 대한 대안으로 일부세목의 경우에는 일반우편으로 하고 그 외의 경우에는 현행과 동일하게 동기에 의하여 송달하는 방안을 모색해 볼 필요가 있다. 이러한 방법은 현재 송달시점에 대한 도달주의 방식을 포기하는 것이 아니라 동기송달을 원칙으로 하되 일부 징수액이 작은 세목에 한해 일반우편에 의한 송달방식을 채택하는 대안이라고 할 수 있다.

이 대안은 부과·징수체계 개선의 본원적 목표가 당해 지방자치단체의 징수율제고를 통한 세수증대에 있는데도 불구하고 세수증대에 장애가 되는 경우 이에 대한 보완 조치라는 점에서 당위성을 갖을 수 있다.

이러한 방법은 현재에도 일부 지방자치단체에서 비용절감을 위한 방편으로 이용하고 있다. 실제로 <표 4-5>에 나타나고 있는 바와 같이 전체 우편송달 건수중 80% 이상을 일반우편으로 송달하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 4-5〉 우편송달종류별 비중

(단위: 건, %)

송달방법별	1998	1999
등기송달	250,259(19.92)	236,101(18.13)
일반송달	1,006,102(80.08)	1,065,918(81.87)
합 계	1,256,361(100.00)	1,302,019(100.00)

자료: 자치단체 내부자료

2) 현실화 방안

일부 세목에 한해 일반우편으로 고지서를 송달하는 방법은 현행 지방세법에 고지서 전달방법을 등기송달로 명시하고 있기 때문에 법에 위반될 소지를 갖고 있다. 따라서 현행법규를 현실에 맞게 개정하든지 아니면 위법한 행정에 대하여 제한할 필요가 있다.

현행의 등기송달을 일부에 한해 일반송달로 전환할 경우 변경된 부분에 한해서는 고지서 전달에 대한 도달주의를 포기하는 것이 될 수 있다. 뿐만 아니라 이는 납세비용을 절감하기 위해 납세자의 권리를 저해하는 결과로 나타날 수도 있다. 그러나 현실 여건상 모든 세목의 고지서 전달방법에 대해서 등기송달을 고집 할 경우 지나친 징수비용이 초래된다는 문제 또한 해결해야 할 과제일 것이다.

현실적으로 서류의 송달은 세법상의 행정처분이 지니는 강제성과 공정력 그리고 집행력 등으로 인하여 국민의 재산권을 제한하는 사례가 많으므로 행정처분존재의 확실성과 내용의 정확성 보장을 위해 그 중요성이 대단히 크다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 조세 부과·징수에 관한 서류송달은 조세채무의 효력발생 여부, 압류 등 체납처분 절차의 적법 여부, 조세구제청구권의

유무 등의 전제요건이 되는 것이므로 납세자의 권익을 보호하기 위하여 등기우편에 의하도록 하고 있다(권강웅, 축조해설 지방세법, 조세통람사, 1996, p. 209). 다만 현행법에서 규정하고 있는 송달은 상대방의 지배권내에 들어가 사회통념상 일반적으로 그 사실을 알 수 있는 상태에 있는 때를 의미한다(지방세 통칙 제51의 2-1). 이러한 경우는 우편이 수신함에 투입된 때 또는 동거하는 가족, 친족, 동거인 등이 수령한 때에도 교부된 것으로 간주된다³⁵⁾. 따라서 고지서전달의 도달주의는 현실 여건을 감안하여 과거에 비해 많이 약화된 것으로 풀이된다.

따라서 일부에 한해 일반우편으로 전환하는 경우도 현행의 법정신을 살리면서 문제가 될 수 있는 몇가지 사항을 보완함으로써 실행가능토록 할 필요가 있다.

먼저 일반송달로 전환할 경우 납세 고지서가 납세의무자에게 확실히 도달했는지를 확인하기 곤란하다는 문제가 발생할 수 있고 이로 인해 예상되는 문제와 대안으로는 다음과 같은 것들이 있을 수 있다.

첫째, 납세자가 납세통지서를 받지 못했다고 주장할 경우 이를 증명할 수 없게 된다. 따라서 이 경우에는 납세자에게 도달되었다는 증거를 확보할 수 있도록 2차로 등기송달을 해야 한다.

둘째, 2차로 납부통지서를 송달할 시에는 납기를 재조정해야 하며 뿐만 아니라 납세기한을 지났다고 해서 가산세를 적용시기를 조정해야 한다.

결과적으로 일반송달을 이용할 때에는 납세자가 납부통지서를 받지 못했다는 이의를 제기할 경우 등기로 재송달하여야 하며 이 경우 납기의 조정 및 가산세의 적용을 제한할 수 있어야 한다. 그리고 2차 송달과 이에 따른 납기를 조정하더라도 현행 법규에서 인정하고 있는 7일의 여유는 반드시 주

35) 대판 90누 4334, 1990, 12, 21.

어겨야 할 것이다. 이는 “도달한 날로부터 7일 이내에 납기한이 도래하는 것에 대하여는 그 송달받은 날로부터 7일을 경과한 날을 납기한으로 한다”(지방세법 제51의 2)는 규정에 따른 것이다. 따라서 가산세의 적용도 도달한 날과 조정된 납세기한을 기준으로 재조정되어야 한다.

이렇게 송달방법을 변경하는 것이 송달비용을 절감하기 위한 것이라고 하더라도 이는 납세편의를 저해하는 것으로 인식될 수 있다. 그러므로 이러한 방법이 적용되는 경우는 최소한에 그쳐야 할 것이다.

이러한 관점에서 변경대상을 고려하면 1회 납세액이 10만원 이하 또는 정기분의 경우에 한하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이렇게 하는 이유는 납부액이 크지 않아 분쟁의 소지가 적고 또 정기분이라는 점에서 납세자가 세액을 사전에 인지하기 용이하다는 점 때문이다.

3) 효과

일부 세목에 대하여 송달방법을 일반우편으로 전환하게 될 경우 나타날 수 있는 효과는 두가지로 예상할 수 있다. 첫째는 징수비용의 절감, 둘째는 소액체납세의 징수를 제고 등이 그것이다. 이중 첫 번째의 효과는 일부 납세자에게 일반우편으로 전달하기 때문에 비용절감효과가 확실히 나타날 수 있다.

사실 송달방법을 변경하려는 목적은 송달비용을 절감하기 위한 것이라는 점에서 이러한 효과가 나타날 수 있어야 만이 변경의 의미가 있을 수 있는 것이다. 일례로 주민세 균등할의 경우 1997년도 과세건수가 총 15,156,284건이기 때문에 일차 납세고지에만 약 137억원 정도의 비용을 절감할 수 있게 된다.

〈표 4-6〉 세목별 납세고지서 발송 건수

(단위: 건)

세목(산정기준)	건수(A)
총 계	95,675,565
재 산 세(납세자수)	11,821,444
종합토지세(납세자수)	12,693,698
도시계획세(건 수)	17,075,146
공동시설세(납세자수)	9,159,656
자 동 차세(부과건수)	18,201,839
면 허 세(수 시 분)	11,567,498
주 민 세(균 등 할)	15,156,284

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 1998.

이러한 비용절감 정도는 <표 4-7>에 나타나고 있는 바와 같이, 일반송달 대상 세목의 선택 정도에 따라 더 증대될 수 있다.

둘째는 송달방식을 변경함으로써 소액체납세의 징수율 제고를 기대할 수 있다. 그 이유는 현재 소액체납의 경우 독촉 및 최고를 하게 될 경우 징수액에 비해 징수비용이 더 소요되므로 실시하는데 어려움을 느낄 수 있으나 이를 일반송달로 하게 될 경우 동기송달에 비해 더욱 적극적으로 추진할 수 있기 때문이다. 따라서 소액체납의 경우 과거에 비해 징수율의 제고를 기대할 수 있을 것으로 생각된다.

다. 교부방법의 개선

1) 의의

현행 규정상 납부고지서의 교부방법은 조례가 정하는 바에 의하여 지방

자치단체의 하부조직을 통하여 할 수 있도록 하고 있다(지방세법 시행령 제 39조의 2). 이러한 규정에 의하여 실무적으로는 통·반장 등이 납부고지서를 교부하고 있다. 앞의 <표 4-3> 송달종류별 비중에도 나와 있듯이, 이러한 교부방식에 의한 고지서 교부율은 전체 고지서 송달건수중 64% 정도를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 결과적으로 아직까지 우리 나라 지방자치단체의 고지서 송달중 절대적인 정도를 통·반장에게 의존하고 있는 상황에 있다고 할 수 있다.

그러나 현행 규정에는 교부대상 만을 규정하고 있을 뿐 이들이 교부하는 노력에 대한 보상규정이 미비되어 있는 관계로 고지서를 교부하는데 따른 실비보상이 이루어지지 않고 있는 실정에 있다.

<표 4-7> 송달종류별 비용

(단위: 백만원, %)

송달방법별	1998	1999
우 편 송 달	468,804 (70.42)	462,036 (70.28)
통반장송달 보상금	-	--
OCR고지서 인쇄비	196,890 (29.58)	195,387 (29.72)
합 계	665,694 (100.00)	657,423 (100.00)

자료: 자치단체 내부자료

<표 4-7>에 나와 있듯이, 우리 나라 지방자치단체의 송달과 관련된 비용은 우편송달료, OCR고지서 인쇄비, 교부비용 등 3가지로 구분된다. 이중 교부비용인 통·반장 보상금은 전혀 지출이 되지 않고 있는 상황에 있다.

이러한 상황에서 통·반장 등의 입장에서는 고지서전달이 부가업무로 인식될 수 밖에 없고 이러한 결과는 납세고지서 교부의 비효율로 나타나게 된

다. 그러나 당해 지방자치단체의 입장에서는 통·반장이 납세고지서를 전달함으로 인해 송달비용의 절감되는 것 외에도 직접 납세자에게 고지서가 전달되기 때문에 보다 정확한 송달이 이루어질 수 있다는 장점이 있을 수 있다. 그럼으로 현행의 교부방식을 계속 유지하기 위해서는 통·반장에게도 우편송달에 준하는 정도의 인센티브를 제공함으로써 납세고지서 교부의 효과를 제고할 필요가 있다.

2) 방안

고지서송달에 대한 인센티브를 제공할 경우 그 대상을 어디까지로 할지 그리고 어떤 인센티브를 제공할지에 대한 고려가 선결될 필요가 있다.

먼저 인센티브 제공대상과의 관계에서, 납세고지서 교부에 따른 인센티브를 제공할 경우 교부주체를 통·반장에 한정할 필요는 없을 것으로 생각된다. 이는 자치단체의 조례에서 정할 수 있도록 하고 있기 때문에 좀더 다양한 대상을 선정할 수 있을 것으로 생각된다. 일부 자치단체에서는 지방세법상의 “하부구조”로서 동장 및 리장까지 포함하고 있는 경우가 있으나 이들은 공무원들이기 때문에 이러한 인센티브를 오히려 부담스럽게 생각하는 경우도 있을 수 있다³⁶⁾. 그러므로 좀더 효과적으로 납세고지서를 송달할 수 있도록 선택범위를 확대할 필요가 있으며, 이러한 대안으로는 새마을지도자, 부녀회장 등까지 고려대상에 포함할 수 있다.

둘째, 인센티브의 종류와의 관계에서, 고지서 교부에 따른 인센티브의 종류는 다양한 대안의 상정이 가능하지만 이들에 대한 인사상의 인센티브는

36) 실제로 강원도 홍천군에서 리장 108명을 상대로 설문조사한 결과 반대가 47명으로 25%를 차지하였고, 반대의 사유중 극소수이지만 이러한 이유도 있는 것으로 나타났다.

당해 자치단체의 조직 및 인사와 관련되어 있는 문제라고 할 수 있다. 따라서 인센티브의 범위를 고지서 교부에 한정하여 고려하는 것이 보다 현실적인 방안이 될 수 있다. 이러한 인식을 기초로 할 때 인센티브는 금전적 인센티브가 적절할 것으로 판단된다. 그 이유는 금전적 인센티브는 교부에 따른 노력에 비례하여 지급이 가능할 뿐만 아니라 제도적으로도 우편송달에 소요되는 비용과 직접 비교함으로써 양자의 효율성 검증이 가능하기 때문이다.

한편 금전적 인센티브를 제공할 경우 그 한도는 우편송달의 범위내에서 자체적으로 결정할 필요가 있다. 왜냐하면 교부의 목적이 송달비용의 절감에 있다는 점에서 우편송달비용을 초과하는 인센티브를 상정하기 곤란하며 또 각 지역에 따라 인구의 밀집 및 교부의 어려움 정도가 다를 수 있기 때문에 획일적으로 정하는 것이 오히려 바람직스럽지 않을 수 있기 때문이다.

3) 효과

지방의 하부조직을 통하여 고지서를 전달할 때 전달자에게 인센티브를 제공함으로써 다음과 같은 다양한 효과가 나타날 수 있을 것으로 예상된다.

첫째, 교부의 활성화. 현재의 문제는 통·반장이 납세고지서를 교부하고 있지만 이에 대한 보상방법이 마련되지 않아 직접송달에 어려움이 나타나고 있다는 점이었다. 이러한 문제에 대한 대안으로 상정된 것이 교부에 따른 보상책을 마련하는 것이었기 때문에 교부의 활성화는 당연한 효과라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 현재 무보수로 활동하고 있는 새마을지도자나 부녀회장 등을 교부주체로 선정할 경우 이러한 효과는 더욱 커질 수 있을 것으로 예상된다.

둘째, 주민의식의 제고. 교부에 의한 방법은 지방의 하부조직이 납세자에게 직접 고지서를 송달하는 것이기 때문에 납세자와 하부조직간의 직접적인

접촉이 이루어지게 된다. 이 경우 하부조직과 주민간의 친밀감이 형성될 수 있어 지방세에 대한 논의의 장이 자연스럽게 마련될 수 있고 그 결과 지방세에 대한 주민의식의 제고를 기대할 수 있다.

셋째, 징수를 제고. 우편에 의한 송달보다는 주민과 빈번히 접촉하게되는 직접 교부의 경우가 보다 납세의식을 강화하는 계기가 될 수 있을 것으로 생각된다. 게다가 인센티브의 제공으로 인해 교부가 활성화될 경우 이러한 효과는 더욱 크게 나타나게 되며 이는 자연스럽게 체납의 감소로 귀결될 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

넷째, 고지서전달 비용의 절감. 교부시 제공되는 인센티브의 범위를 우편 송달의 범위내로 한정할 경우 자연스럽게 고지서전달 비용은 절감될 수 있다. 뿐만 아니라 우편송달의 경우 호주가 부재일 경우 반송 및 재발송 등에 추가적인 비용이 소요되지만 교부의 경우에는 이러한 추가비용이 필요 없게 됨으로서 비용절감 효과는 더욱 크게 된다고 할 수 있다.

라. 부재자의 효율적 관리방안 모색

1) 의의

송달과정에서 나타나는 문제중의 하나는 반송되는 우편물이 많기 때문에 이로 인해 송달비용이 증가한다는 점이다. 그러나 현행 지방세무부서에서는 부과 및 징수와 관련된 다양한 업무를 추진하고 있기 때문에 반송되는 우편물의 관리를 효과적으로 하기 어려운 상황에 있음을 부인하기 어렵다. 이러한 결과 한번 반송되는 경우는 다음의 우편물 송달시에도 다시 반송되는 악순환을 거듭하고 있다.

따라서 부재자 주소관리가 효율적으로 이루어질 필요가 있으며 본 연구에서는 이를 위한 대안으로 고지서전달의 민간위탁을 모색하고자 한다.

고지서전달의 민간위탁이란 현재 공공부문에서 직접 송달 및 교부하고 있는 고지서 전달 방식을 아웃소싱하여 민간부문으로 하여금 전달케하는 방식을 의미한다.

2) 법적인 쟁점

현행 지방세법에서는 고지서전달방법을 교부 또는 등기우편에 의하도록 하고 있으며(제51조의 2), 동법 시행령 제39조의 2에서는 교부방법으로 “지방자치단체의 하부조직을 통하여”라고 규정하고 있어 현행법령 하에서는 민간위탁이 원칙적으로 불가능하다고 할 수 있다.

이와 관련해 민간위탁관련 규정을 살펴볼 필요가 있다. 먼저 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정은 정부조직법 제 5조 제 3항을 근거로, 민간위탁 대상 업무의 범위, 민간위탁 대상기관의 선정기준, 지휘·감독사항을 규정하고, 이와 별도의 장을 마련해 각 중앙부처별 민간위탁사항을 열거하고 있다. 이중 민간위탁 대상업무의 범위(제 11조)를 다음과 같이 규정하고 있다. 즉 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

이러한 근거규정을 기준으로 판단할 때 지방세의 납세고지서 교부가 어떤 법률적 행위인지를 판단해볼 필요가 있다. 지방세의 납세고지서 자체는 지방세의 납부와 관련된 행위의 효력유무가 발생하는 행위이다. 그러나 이

러한 고지서의 전달이라는 측면에서는 납세자에게 사실적으로 전달되었는지를 확인할 수 있느냐에 따라 효력의 발생 유무를 판단하게 되는 사실행위라고 볼 수 있다. 따라서 민간위탁과 관련한 현행 규정상 단순사실행위인 행정작용에 속하기 때문에 고지서전달은 민간위탁이 가능한 행정행위라고 볼 수 있다.

다만 지방자치법 제 95조 제 3항에서 “지방자치단체의 장은 조례 또는 규칙이 정하는 바에 의하여 그 권한에 속하는 사무중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다”고 규정하고 있기 때문에 지방세 납세고지서를 민간에게 위탁하여 전달하기 위해서는 조례 또는 규칙에 그 내용을 규정해야 하는 절차가 남아있다고 볼 수 있다.

다만 어떤 대안을 선택하더라도 지방세법 시행령 제39조의 2에 규정된 “하부조직이 전달”한다는 규정은 개정되어야 가능할 수 있다. 이 경우 “지방자치단체장이 위촉하는 자”로 개정하여 다른 조직의 이용가능성을 열어놓을 필요가 있다.

3) 효과

고지서전달을 민간에 위탁처리 하고자 하는 이유는 업무의 효율성과 송달비용의 절감 그리고 납세자에게 편의를 제공하기 위한 것이라고 할 수 있다. 이러한 효과가 나타날 수 있는 이유는 지방세무공무원이 직접 전달하는 것보다 민간기업이 보다 전문화된 업무추진이 가능할 것이라는 점에서 유래된다. 다시 말해 현재의 지방세무공무원은 납세고지서의 전달 외에도 다양한 업무를 수행하고 있기 때문에 납세자의 이동상황을 적시에 관리하기 어려운 상황에 있다. 그러나 민간기업의 경우 송달만을 전문적으로 할 수 있

어 좀더 효율적인 송달이 가능할 뿐만 아니라 지방세무부서의 인력을 절감할 수 있고 민간기업이 납세자의 주소관리를 전문적으로 할 수 있어 발송 후 반송되는 정도를 줄일 수 있는 장점이 있을 수 있다. 이외에도 납세자의 입장에서는 보다 신속하고 정확한 납세고지서의 수령이 가능하게 되어 납세편의의 증진에도 효과가 나타날 수 있을 것으로 생각된다.

납세고지서를 민간에 위탁하여 전달하는 사례는 외국의 경우 일반적으로 발견되는 민간위탁 사례중의 하나라고 할 수 있다³⁷⁾. 그러므로 지방세의 징수와 관련되어 송달비용의 문제는 다양한 대안의 상정이 가능할 것으로 보여지지만 현 상황에서는 민간위탁을 고려해볼 수 있을 것으로 생각된다.

3. 체납세징수의 민간위탁

가. 민간위탁의 필요성

체납 지방세의 징수를 민간에 위탁하고자 하는 근본적인 이유는 지방체납세의 징수를 좀더 효율적으로 실시하여 체납액을 감소시키고자 하는 목적에서 출발하지만, 현실적으로는 현행 체납세 징수방법의 한계에서 비롯된다. 다시 말해 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. 뿐만 아니라 체납액은 매년 크게 증가하고 있기 때문에 공공기관으로서 지방자치단체는 강제징수방법의 필요성을 절감하고는 있다. 그러나 민선

37) 미국 Illinois시의 경우는 납세고지서의 전달은 물론 체납세금의 징수도 민간에 위탁 처리하고 있다.

자치단체장 하에서는 이러한 강제징수방법 조차도 지속적으로 실시하기가 현실적으로 어렵고 제도개선 및 인원충원 등 다른 체납대책도 현실적인 제약이 있다. 그러므로 좀더 효율적이고 지속적, 전문적으로 체납세의 징수를 처리하고자 하는 것이 민간위탁의 근거라고 할 수 있다.

이외에도 현행 체납세 징수와 관련하여 민간위탁의 필요성이 제기되는 부분을 기술하면 다음과 같다.

첫째, 업무량의 증대에 비례한 인원충원이 적시에 이루어지지 않아 업무 부담이 가중되고 있다. 그나마도 부과, 징수, 체납, 심사 등 다양한 업무를 수행하고 있기 때문에 체납세의 해소에만 노력을 경주할 수 없고 뿐만 아니라 이렇게 인원이 부족함에도 세무부서 만의 인원확충은 현실적으로 곤란하다는 점등이 지적될 수 있다. 이러한 상황에서 체납세의 징수를 민간에 위탁할 경우 민간기업에서 축적된 전문적 지식과 기술, 시설과 장비 등을 이용할 수 있게 되어 전문성의 제고는 물론 환경변화에 좀더 신속적인 대응이 가능할 수 있다.

둘째, 세무부서에서는 체납업무 외에도 다양한 업무를 수행하고 있기 때문에 체납세의 해소에만 노력을 경주할 수 없으나 이를 민간에 위탁하므로써 자연스럽게 해결될 수 있을 것으로 생각된다.

셋째, 인원부족의 문제는 일반적으로 업무의 양이 과다한데 비하여 현행의 인원은 부족하기 때문에 파생되는 문제라고 할 수 있다. 따라서 이러한 문제는 민간위탁으로 인한 업무경감으로 해소될 수 있다고 생각된다.

나. 개선방향

체납세의 징수를 민간에 위탁하고자 하는 것은 체납세의 징수과정에서 나타나는 문제점을 해소하고 체납세액을 감소시키기 위한 대안이라고 할 수

있다. 그러나 민간에 위탁한다고 하더라도 이 대안 자체가 갖고 있는 단점이 있을 수 있기 때문에 이러한 문제를 최소화할 수 있도록 설계할 필요가 있다. 이러한 인식에서 체납지방세 민간위탁의 대안설계 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 먼저 납세자의 권리보호 측면에서, 지금까지 공공기관에서 징수하던 체납세를 민간부문이 맡게 됨으로서 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 부과·징수업무의 경감이 나타날 수 있어야 한다.

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. 다시 말해 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. 그러므로 주민의 민원을 신속하게 해결할 수 있는 제도적 장치가 필요하며 체납관련 새로운 정책도 신속하게 반영될 수 있는 통로를 마련해야 한다.

다. 민간위탁 방안

1) 위탁대상 업무

체납세를 “납부만기일이 지났으나 아직 납부 및 납입하지 아니한 조세채권”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. 이 중 주소 및 재산조회업무와 질문 및 수색업무는 체납처분과정에서 항상 나타나는 업무는 아니며, 그 업무의 성격상 다른 체납과정을 보완하는 업무라고 할 수 있다.

이러한 업무중 민간위탁이 가능한 분야는 주소 및 재산조회에 국한되며, 압류, 매각, 배분 및 총당업무는 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 뿐만 아니라 세무부서에서는 여러 민간기업을 통제하고 관리해야하기 때문에 오히려 민간위탁으로 인해 문제가 발생할 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 수탁기관의 임직원을 지방세무공무원의 업무보조자로 참여시키는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

2) 수탁기관의 선정

체납세 징수를 담당할 수탁기관은 강제징수에 따른 주민의 불만이나 민원을 즉시 시정할 수 있어야 하며, 자치단체의 체납관련 새로운 정책을 신속

하게 반영할 수 있어야 한다. 또 민간부문에서 징수하는데 대하여 주민에게 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.

이러한 대상중 위탁할 기관을 책임능력, 사후통제 등을 고려할 때 지방자치단체와 공동으로 출자하고 경영하는 제3섹터가 가장 바람직하다고 볼 수 있다. 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.

독점적 지위권을 부여하지 않는 이유는 지방체체납세의 징수업무를 민간기업에 위탁함으로써 이윤이 생긴다면 다른 기업의 출현을 기대할 수 있게 된다. 뿐만 아니라 장기적으로는 경쟁체제의 유지가 가능하고 이로 인해 납세자의 권리보호, 정책결정사항의 신속한 집행 등 체납징수와 관련된 문제의 해결을 기대할 수 있기 때문이다.

다만 제3섹터에서 체납세의 징수를 맡을 경우, 상대적으로 주민에게 주는 위화감은 적으나, 체납지방세의 징수만을 위한 업체의 자생력에 한계가 있

을 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 경우가 많기 때문이다.

3) 선결과제

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 구비되어야 할 필요가 있다. 이러한 관점에서 납세자와의 관계, 수탁기관과의 관계, 그리고 세무부서와의 관계에서 나타날 수 있는 문제점 등으로 구분하면 다음과 같다.

가) 납세자와의 관계

납세자와의 관계에서, 재산추적 등이 제3자에게 알려지므로 사적 침해의 요인이 되며, 또 체납자료를 민간에서 악용할 수 있다. 다시 말해 체납액을 징수하는 과정에서 재산 및 주소를 추적하게 되며, 이 과정에서 납세자의 사적 비밀 및 권리 침해 현상이 발생할 수 있다. 이러한 문제와 관련해서 고려해야 할 사항으로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째 대외적으로 공신력있는 기관에 한해 업무를 위탁할 수 있어야 하며, 정보의 제공방법 및 내용을 위탁계약시 명백히 하고, 개인정보의 이용은 체

납액의 징수에만 이용하도록 하고, 이를 위반하였을 경우 그에 대한 책임을 명백히 하여야 한다.

둘째 민원건수 및 내용에 따라 수탁기관을 제재할 수 있는 조치를 강구해야만 한다. 다시 말해 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 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 공공부문에서 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 생각된다³⁸⁾.

38) 국세징수법 제 61조 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 적용

나) 수탁기관과의 관계

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. 이러한 문제와 관련해서 고려해야 할 사항으로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째 수탁기관이 이윤의 추구에 집착하여 체납액이 큰 경우에만 징수활동을 수행할 경우를 예방할 필요가 있다. 다시 말해 체납세의 징수에 따른 수수료는 일정한데 반해 물가 및 임금의 상승에 따르는 원가가 상승할 경우, 수탁기관에서는 인건비 등 경상비의 축소에 관심을 갖게 될 수 있다. 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 지휘·감독 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 재계약 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 있

에 있어서 이를 세무공무원으로 본다.

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

다) 세무부서와의 관계

세무부서와의 관계에서, 체납세의 징수를 민간에 위탁하므로 인해 세무담당공무원의 정세노력을 저하시킬 수 있다. 다시 말해 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 문제와 관련해서 고려해야 할 사항으로는 다음과 같은 것들이 있다.

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, 타 업무로의 파급효과 등이 있을 수 있으며, 징수비용의 경우는 체납비용과 위탁비용과의 비교를 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.

제3절 납세편의 측면의 부과징수체계 개선

1. 고객지향적 납부방법 개설

가. 필요성

현행 지방세 납부방법은 납부고지서 수령 후 납부고지서를 소지하고 은행 등 금융기관을 방문하여 현금으로 납부하는 방식을 채택하고 있다. 그러므로 현금이 없는 경우 또는 은행에 갈 시간적 여유가 없거나 지리적으로 어려운 경우 지방세 납부에 어려움이 발생할 수 있는 개연성이 있다.

그러므로 납세자로 하여금 납부방법의 선택폭을 넓혀 줌으로서 납세편의를 증진할 수 있는 대안적 방법을 강구할 필요가 있다. 이러한 방법에는 신용카드납부, 계좌이체, 폰 뱅킹, 인터넷 이용, 분할납부 등 다양한 방안의 설정이 가능한 것으로 생각된다.

이러한 방법의 개발은 정보화가 고도로 발달되어 있는 현대에서 행정환경 변화에 대응하여 납세자가 편리한 방법으로 납부할 수 있도록 하는 것으로, 이는 징세위주의 세무행정을 납세자 중심으로 전환할 당위성이 증가하는데 대한 당연한 대응이라고 할 수 있다.

나. 현실화 방안

고객지향적 납부방법을 개설하고자 할 경우 이를 실용화하기 위해서는 다음과 같은 사항을 고려해야 한다.

첫째, 대안적 납부방법의 개설목적에 대한 인식의 정립, 다시말해 이러한 방법을 강구하고자 하는 목적이 징수율의 제고 또는 체납세의 감소에 있는

것이 아니라는 점을 인식할 필요가 있다. 그 이유는 징수율의 제고가 목표라면 성실납세자의 경우 현재의 방식을 고수하더라도 납부하게 될 것이기 때문에 굳이 추가적인 노력과 비용이 수반되는 방법을 강구할 필요가 없기 때문이다. 따라서 대안적 납부방법을 강구하게 되는 이유는 납세자의 조세편의를 증진하기 위한 것이 인식의 출발점이어야 한다. 그래야 만이 추가적인 노력과 비용이 수반되는데도 불구하고 징수율은 증대하지 않는다는 이유에서 강구된 방안을 취소하는 사태가 발생하지 않게 된다. 다만 대안적 방안을 현실에 적용할 경우 징수율이 증가하는 경우도 발생할 수 있는데 이는 납세편의 증진에 따른 부수적인 효과로 인식할 필요가 있다.

둘째, 대안적 납부방법은 신용카드에 의한 방법, 계좌이체를 통한 자동 납부방법, 전화납부(폰뱅킹)방법, 인터넷 이용, 분할납부 등 다양한 방법이 있을 수 있다. 그러나 이중에는 납세자에 따라서 접근이 어려운 방법도 있을 수 있다. 일 예로 인터넷을 통한 방법은 컴퓨터가 있어야 하며 이메일을 이용할 수 있어야만 가능할 것이고, 계좌이체나 전화납부방법은 금융기관과의 거래가 개설되고 또 잔고가 있어야 가능할 것이다. 그러므로 납세자가 편리하게 이용할 수 있는 방법을 선택할 수 있도록 다양한 방법을 구비하는 것이 필요하다.

세 번째, 일부 대안적 납부방법의 경우 이용과정에서 나타날 수 있는 문제를 사전에 조치하여 동시에 시행함으로써 문제를 완화할 수 있도록 해야 한다. 일 예로 계좌이체나 폰뱅킹의 경우 잔고가 부족하면 체납이 발생할 수 있다는 점에서 보완대책이 요구된다. 이에 대한 대안으로 제시될 수 있는 방법으로는 카드론(card loan) 대출을 통해 납부할 수 있도록 제도화하는 방안도 구상할 수 있다³⁹⁾. 그리고 이 경우 납세자가 원할 경우 영수증을 팩스로

39) 국세의 경우는 2천년 9월부터 인터넷 또는 전화를 이용해 세금을 납부할 수 있도록

받이볼 수 있도록 하는 조치도 필요할 것으로 생각된다.

네 번째, 유수정책을 활용할 필요가 있다. 다시 말해 아직 우리의 지방세 납세자들은 고객지향적 행정서비스를 향유하는데 익숙하지 않은 상황에 있음은 부인하기 어려운 사실이다. 따라서 대안적 납부방법을 현실화하기 위해서는 지방세무부서에서 적극적으로 납세자를 유도할 수 있는 대안을 마련할 필요가 있다. 이러한 방법의 예로는 카드로 납부할 경우 납부액의 일부를 경감하여 주거나 마일리지 혜택 등을 부여하는 것이 될 수 있다⁴⁰⁾. 뿐만 아니라 카드납부의 경우는 납세자가 편리한 지역에서 납세를 할 수 있도록 읍·면·동 사무소에도 신용카드 체크기를 마련하여 접근성이 용이하도록 조치할 필요가 있다.

다. 대안별 효과

대안적 납부방법을 강구함으로써 나타날 수 있는 효과는 납세자 측면과 지방세무당국 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저 납세자 입장에서는 집에서 전화나 컴퓨터 등으로 납부할 수 있기 때문에 지방세 납부가 편리해질 수 있다. 이외에도 별도로 영수증을 보관해야하는 불편이 감소될 수 있고 또 카드납부의 경우 결제기일에 납부하게 됨으로서 대금결제의 유예효과가 나타날 수 있다는 장점이 있다.

하고 있으며 이때 돈이 모자라는 경우를 대비해 시중은행과 신용카드회사로부터 카드를 허용하도록 하고 있다.

40) 실제로 강원도 춘천시의 경우는 카드로 납부할 경우 금융기관과 제휴하여 5%의 경감혜택을 부여하고 있다.

〈표 4-8〉 정기분 재산세, 자동차세 납기내 수납을 비교(춘천시)

(단위: 천원, %)

세목	구분	부과	징수	징수율
합계	1999년	10,050,033	8,001,269	78.4
	2000년	10,702,448	8,552,253	79.9
	증감	652,415	550,984	1.5
재산세	1999년	3,466,091	2,854,481	82.3
	2000년	3,787,387	3,161,243	84.1
	증감	291,296	306,762	1.8
자동차세	1999년	6,738,942	5,146,788	76.3
	2000년	6,945,061	5,361,010	77.1
	증감	206,119	214,222	0.8

자료: 춘천시 내부자료

반면에 지방세무당국의 입장에서는 추가적인 노력과 비용이 소요될 가능성이 있다는 점에서 납세자와는 상반된 효과가 나타날 수 있다⁴¹⁾. 그러나 앞서도 기술한 바 있지만, 이러한 비용은 납세자의 납세편의를 도모하기 위한 비용으로 기존의 세무행정 유지비용과의 성격이 다른 것임을 인식할 필요가 있다. 이외에도 부수적인 효과로서 징수율 제고 및 체납액 감소 효과도 나타날 수 있다. 일 예로 강원도 춘천시의 경우는 신용카드 사용으로 <표 4-8>에 나타나고 있는 바와 같이 전년(신용카드제를 실시하지 않았던 해)대비 징수율이 약 1.5% 상향된 것으로 나타나고 있다.

41) 신용카드납부의 경우 추가비용은 신용카드 체크기 구입비, 소인제작비, 카드수납수수료, 회선사용료, 프로그램 유지비 등이며, 이러한 총비용은 강원도 춘천시의 경우 연간 216,720천원이 소요되는 것으로 나타나고 있다.

2. 성실납세자에 대한 우대제도의 신설

가. 의의

현행의 가산세는 지방세법에 규정되어 있는 의무의 성실한 이행을 확보하기 위한 제도로서 주로 신고와 납부의무를 해태하였을 경우에 한해 적용하고 있다. 그러나 이 제도가 간과하고 있는 사실중의 하나는 대부분의 납세자가 성실한 납세자라는 점이고 이러한 성실한 납세자에 대해서는 조세의 특성상 우대조치를 강구하지 않고 있다는 점이다. 조세의 특성은 반대급부 없이 강제적으로 징수하는 것이기 때문에 모든 납세자가 당연히 정해진 기한 내에 정해진 납세액을 납부해야 한다. 따라서 납세를 성실히 하는 납세자를 위해 특별한 우대제도의 강구 필요성을 느끼지 못하고 있는 것이다.

그러나 현대 조세행정의 방향은 고객지향적 행정서비스를 제공하고 이를 통한 납세비용의 절감을 도모하는 방향을 지향하고 있다. 그럼에도 불구하고 납세자에 대한 제재조치는 강구하고 있으면서 성실한 납세자에 대한 우대조치가 아직까지 마련되어 있지 않다는 것은 세무환경의 변화에 적절히 대응하고 있지 못한 사례중의 하나로 볼 수 있다.

또 논리적으로도 불성실한 납세자에게 제재조치가 적용된다면 이와 반대로 성실한 납세자에게는 우대조치가 적용되어야 양자간의 형평이 이루어질 수 있을 것으로 생각된다. 실무적으로도 성실한 납세자를 양성하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

조세우대조치는 이러한 인식을 기초로 하여 특별히 성실한 납세자에게는 가산세에 상응하는 우대조치를 적용하는 것을 의미한다. 이러한 조세우대제도는 단순히 조세의 납부는 국민의 의무이기 때문에 이를 해태할 경우 제재를 가하여야 한다는 인식보다는 조세순응을 확보한다는 차원에서 성실한 납

세자에 대한 우대제도도 고려해볼 필요가 있다는 인식에서 출발하고 있다.

현행 제도상 자동차세에도 선납하는 경우 일정한 우대제도를 적용하고 있다. 자동차세의 경우 효과가 적은 것으로 나타나고 있는데 그 이유는 자동차세의 경우는 후불적인 성격이 있고 감액정도가 작기 때문에 효과가 크지 않은 것이라 할 수 있다. 그러나 일부세목 특히 취득세와 등록세의 경우는 <표 4-9>에 나타나고 있는 바와 같이 과세표준이 대단히 크기 때문에 효과를 기대해볼 만 하다.

<표 4-9> 1998년도 부과건수별 세액 현황

(단위: 백만원, %)

구 분	부과액(A)	건 수(B)	(A/B)×100
취 득 세	2,769,184	400,261	6.9184
등 록 세	3,413,783	12,083,456	0.2825
면 허 세	258,973	13,773,144	0.0188
경주·마권세	329,368	51,034,124,113	0.0000
자 동 차 세	2,459,105	18,544,840	0.1326
종합토지세	1,299,867	31,644,200	0.0411
도시계획세	798,266	18,011,772	0.0443
합 계	11,328,546	51,128,581,786	0.0002

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 1999.

나. 신설방향

성실한 납세자에 대한 조세우대조치는 현행 가산세에 상응하는 조치라는 점에서 가산세제도에 대한 논의와 함께 이루어지는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 따라서 현행 가산세제도의 문제에 대한 대안과 함께 조세우대조치의 방안을 강구하고자 한다. 다만 가산세는 불성실 납세자에 대한 제재조

치이기 때문에 본 연구의 납세편의 측면과는 다소 이질적인 성격이 있을 수 있으나 이는 논의의 편의를 고려한 것에 불과한 것이다.

납세자우대조치는 다양한 시각에서 다양한 대안이 모색될 수 있는 것이나 가산세와 동시에 고려하게 될 경우 그 범위가 축소될 수밖에 없다. 그러나 다양한 범위의 우대조치를 강구하는데 한계가 있기 때문에 본 연구에서 상정하는 우대조치는 가산세에 상응하는 수준의 제도로 제한하고자 한다.

이러한 인식에서 현행 가산세제도가 갖고 있는 문제를 살펴보면 적용요건, 적용세율, 기한의 설정 등이 단순하게 구성되어 있기 때문에 이를 다양화하여 납세자의 기회균등과 조세순응을 확보할 필요가 있다는 것이었다⁴²⁾. 따라서 가산세에 대한 대안의 모색도 이러한 문제를 중심으로 모색하며 동시에 조세우대조치에 대한 방안도 동일한 차원에서 고려하고자 한다.

다. 방안

먼저 적용요건에서, 현행 가산세는 신고와 납부의무를 모두를 해태했을 경우 가산세를 적용하고 있으나 이를 신고불성실 가산세와 납부불성실 가산세로 분리할 필요가 있다. 그 이유는 신고와 납부는 확연히 구분되는 과정이라는 점에서 이 과정에 따라 의무이행의 확보가 필요하기 때문이다.

이때 가산세가 적용되는 신고불성실의 경우는 과세시가표준액 이하로 신고하였을 경우이며 납부불성실의 경우는 납부시한을 초과한 경우라고 할 수 있다.

따라서 납세자우대조치도 성실한 신고자와 성실한 납세자로 분리하여 우대조치를 강구할 필요가 있다. 이 경우 성실한 신고자는 과세시가표준액을 근거로 납세신고를 한 것이 아니라 실거래가를 근거로 했을 때 적용되며, 성

42) 본 연구의 제 2장 제3절 참조

실한 납세자는 납세기한 이전에 납부한 경우가 해당될 것이다.

그 이유는 가산세가 적용되는 신고불성실의 경우는 과세시가표준액 이하로 신고하였을 경우이며 납부불성실의 경우는 납부시한을 초과한 경우이기 때문이다.

둘째, 적용세율 측면에서, 현행 지방세의 가산율은 국세의 가산세율에 비해 지나치게 높게 책정되어 있기 때문에 납세자의 불만을 초래할 가능성이 있다는 점이 가산세율의 조정 이유라고 할 수 있다. 이렇게 세율이 높게 된 데에는 과거 도세분 가산세 10%와 시·군세분 가산세 10%가 합해졌기 때문이지만 또 하나의 이유는 신고와 납부를 구분하지 않고 있기 때문이라고도 할 수 있다. 그러므로 가산세의 적용을 신고와 납부로 구분할 경우 자연스럽게 가산세율의 인하는 이루어질 수 있다. 이 경우 가산세율을 신고와 납부시 각 10%로 할 경우 국세와 형평을 유지할 수 있기 때문에 국세에 비해 지방세의 가산율이 높다는 문제는 해결될 수 있을 것으로 생각된다. 다만 현행 조세체제에서 등록세 신고불성실 가산세를 적용받을 경우 자연스럽게 취득세의 가산세도 적용받기 때문에 등록세의 신고불성실 가산세 적용시에는 취득세 가산세의 적용을 배제하는 것도 고려할 필요가 있다.

따라서 납세자우대조치의 우대세율도 10% 이상으로 책정하는 것이 필요할 것으로 생각된다. 이 경우 우대세율을 가산세와 달리 10%이상으로 하는 이유는 신고납부의 경우 차액이 클수록 우대세율의 적용 폭을 크게 할 필요가 있기 때문이다.

셋째, 기한의 설정 측면에서, 현행 가산세제도가 적용되는 시점만을 규정하고 있기 때문에 하루만 늦어도 동일한 가산세율을 적용해야 하는 문제가 있으므로 일정기간별로 가산세율을 달리할 필요가 있다. 특히 지방세에 대한 주민의 의식이 낮고 현금납부의 방식이 주종을 이루고 있는 상황에서는

하루 이틀의 기한 초과는 납세자의 본의와 다르게 나타날 수 있는 현상이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 동일한 가산세율이 적용될 경우 납세자가 지나친 불이익을 감수해야 하는 문제가 발생할 수 있다.

한편 납세자 우대세율은 기간에 따라 달리 적용할 필요는 없는 것으로 생각된다. 그 이유는 가산세가 적용되는 기간은 납부기한부터 실제 납부할 때까지 무한대의 기간이 있을 수 있으나 우대세율이 적용되는 시점은 일정기간 한정할 수 있고 그 기간이 길지 않기 때문이다. 다시 말해 우대세율이 적용될 수 있는 기한은 납세고지서가 송달된 때(보통징수세목) 또는 납세액을 신고한 시점(신고납부세목)부터 납세시한까지의 기간으로 30일부터 7일 이내의 기간에 불과하기 때문이다.

3. 납세자의 고지서 수령지 선택권 신설

가. 의의

고지서 수령지 선택권이란 고지서송달과 관련하여 납세편의를 증진하고 고지서 반송을 줄임으로서 송달비용을 절감하기 위한 방안이라고 할 수 있다. 다시 말해 고지서수령에 어려움이 있는 납세자로 하여금 고지서의 수령이 편리한 곳을 등록하도록 하고 납세자가 지정한 장소로 고지서를 송달하게 함으로서 납세편의를 증진은 물론 고지서전달의 신속성 및 정확성을 도모하기 위한 제도를 의미한다.

현행 지방세법에는 서류의 송달장소로서 명의인의 주소, 거소, 영업소 또는 사업소에 송달(지방세법 제 51조)하도록 하고 있으나 일반적으로 주민등록상의 주소지로 송달하고 있다. 그러나 사회전반에 따른 핵가족화 현상, 맞

별이 부부의 증가 등으로 주간부채자가 증가하고 있으며, 납세자가 주소지 이외의 장소에서 취업, 요양, 학업 등으로 장기간 임시거주할 경우 동기우편에 의한 송달에 어려움이 발생하게 된다.

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

그러므로 고지서의 수령이 곤란하고 거소가 예상되는 경우 고지서의 수령장소를 변경하게 함으로서 고지서전달상의 문제를 완화하기 위한 제도가 고지서 수령지 선택제도라고 할 수 있다.

나. 법적 성격

고지서수령지 선택제도는 주민등록상의 주소지 이외의 지역중 납세자가 편리하게 수령할 수 있는 장소를 신청하게 하는 제도라는 점에서 납세의무자와 세무당국 모두에게 편리한 제도라고 할 수 있다.

다만 이러한 고지서전달 장소의 변경이 적법한 행위인지를 판단해볼 필요가 있다.

현행 지방세법에서는 고지서의 송달장소로서 주소, 거소, 영업소 또는 사업소를 규정하고 있기 때문에 고지서 수령자가 신청한 지역이 주소, 거소, 영업소, 사업소중 하나에 해당해야 한다고 볼 수 있다. 이 경우 문제가 될 수 있는 부분은 주소와 거소가 될 수 있는 바, 주소는 생활의 근거가 되고 있는 곳으로 생계를 같이하는 가족 및 자산의 유무 등 생활관계의 객관적 사실에 따라 관정된다(지방세법 통칙 제 51-1). 그리고 거소는 다소의 기간 계속하

여 거주하는 장소로 주소와 같이 밀접한 생활관계가 발생하지 아니하는 장소를 의미한다(지방세법 통칙 제 51-2) 따라서 납세자가 고지서수령장소로서 신청하는 지역이 납세자가 다소의 기간 거주하는 장소일 경우에는 법적으로 문제가 발생하지 않는다고 볼 수 있다.

이와 관련하여 국세기본법에는 “송달장소가 아닌 다른 장소에서 교부할 수 있다”(국세기본법 제 9조)고 규정하여 전달장소의 확대를 꾀하고 있는데도 불구하고 현행 지방세법에서는 전달 장소를 주소, 거소, 영업소, 사업소로 한정하고 있어 다른 지역에서는 고지서수령을 할 수 없도록 하고 있다. 따라서 현행 규정의 개정이 필요한 사항이라고 할 수 있다.

다. 신청대상

두 번째로 신청대상을 고려할 필요가 있다. 고지서의 수령지를 변경·신청할 수 있는 납세자는 원칙적으로 현재의 수령지에서는 고지서를 전달받을 수 없거나 받을 수 있다 하더라도 수령이 불편한 경우라고 볼 수 있다. 결과적으로 납세자가 신청 여부를 판단할 문제이나 전적으로 납세자의 의지에 맡겨놓을 경우 고지서 전달체제에 혼란을 가중시킬 수도 있다.

그러므로 일정한 대상을 한정할 필요가 있다. 이러한 인식에서 고지서수령지를 신청할 수 있는 납세자를 예상해 보면 첫째, 현재의 고지서수령지에서 다른 곳으로 장기간 출타중인 납세자, 둘째, 과세물건지와 실거주지가 다른 납세자 즉 고지서 수령지에 토지·건물 등 소유재산이 있으나 실제로 타 지역에 거주하는 납세자, 셋째, 거주지 이외의 지역에서 사업장을 운영하는 경우, 넷째, 맞벌이 등으로 낮시간에 집을 비우기 때문에 고지서의 수령이 곤란한 경우 등이 해당될 수 있다.

이러한 대상중 네 번째의 경우 즉 맞벌이 등으로 낮시간에 집을 비우기

때문에 고지서의 수령이 곤란한 경우는 고지서수령 신청장소가 가변적일 수 있다. 따라서 현행법상 지정된 장소가 아닐 수 있다는 점에서 신청대상이 될 수 있는지에 대한 고려가 필요하다. 이 경우 고지서변경의 신청장소가 현행법에 명시된 주소, 거소, 영업소, 사업소일 경우에는 전혀 하자가 없다. 따라서 고려대상은 그 외의 지역으로 변경신청을 한 경우라고 볼 수 있다. 그러나 이경우에도 고지서수령지 선택제도의 도입취지가 주민의 납세편의를 위한 것이라는 점을 주목하여 수령지를 변경함으로써 주민의 납세편의가 증진될 수 있다면 대상에 포함시키는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

제4절 지방세정 환경의 개선

1. 대 주민 관계개선

가. 대 주민 관계개선의 필요성

대 주민 관계개선이란 지방세에 대한 주민의 이해정도를 확대하여 보다 친밀하게 인식토록 하는 것을 의미한다. 지방세 행정은 다른 행정서비스와는 달리 직접적으로 주민에게 편익을 제공하는 서비스라고 할 수는 없다. 다만 주민의 납세편을 증진함으로써 지방세에 대한 거부감을 완화하고 이를 통해 징세비용을 절감하기 위한 행정적 특징을 갖고 있다. 다시 말해 행정서비스의 제공을 통해 직접적인 편익의 수혜기관이 당해 정부가 되는 행정서비스라고 할 수 있다. 따라서 직접편익을 제공하는 다른 행정서비스에 비해 보다 적극적이고 능동적으로 서비스를 제공해야할 필요가 있다.

뿐만 아니라 효과적인 서비스 제공을 위한 지방세관련 제도개선의 대부분은 주민과의 관계에서 나타날 수밖에 없다. 그러므로 제도개선의 효과를 제고하기 위해서도 주민의 이해를 제고해야 한다. 일례로, 납세방법의 개선 시 주민의 이해가 무엇보다도 중요하다.

이외에도 우리 나라의 조세체계는 국세 및 지방세 그리고 지방세도 시·도세와 시·군세로 구분되어 있다. 지방자치제 실시 이후 지역주민의 지방재정에 대한 관심이 증대되었음에도 불구하고 일반적으로 납세의무자는 지방세와 국세를 구분하지 않고 있다. 그러나 지방세는 국세와 달리 세수액을 그 지역의 발전을 위해 지출하기 때문에 지역주민의 입장에서는 국세에 비해 좀더 친밀감을 갖을 수 있고 그에 따라 체납을 줄일 수 있는 여지가 있을 수 있다. 다시 말해 국세와 지방세의 사용 용도면에서 분명한 차이가 있기

때문에 이를 인지도로써 지방세의 징수율을 제고할 수 있다. 그러므로 주민의 지방세에 대한 이해는 지방세의 합리화를 위한 필수불가결한 요소라고 할 수 있다.

결과적으로 대부분의 조세행정을 개선하기 위한 방안은 기본적으로 주민과의 관계개선이 있어야 문제해결이 가능하다고 할 수 있다.

나. 관계개선 방안

납세편의 측면에서 세수를 제고하는 방안은 대부분이 조세편의의 확대로 나타나고 앞에서 이미 기술하고 있는 바와 같이, 이는 기본적으로 주민의 의식변화가 있어야 문제해결이 가능한 것으로 생각된다. 그러므로 주민의 지방세에 대한 관계를 개선할 수 있는 방안이 우선하여 마련될 필요가 있고 이를 위해선 다음과 같은 대안이 제시될 수 있다.

첫째, 지방세에 대한 홍보강화. 주민의식을 변화시키기 위해 가장 효과적인 방안은 주민들이 지방세에 대하여 인식할 수 있는 기회를 지방세 행정당국이 제공하는 것이라고 할 수 있다. 다만 홍보의 방법에서 지방세이기 때문에 각 자치단체별로 행할 수도 있지만 이러한 방법은 비용이 많이 소요되고 효과면에서 한계가 있기 때문에⁴³⁾ 중앙부서인 행정자치부에서 전국적 통일적으로 시행하는 것이 효과적일 수 있다.

둘째, 납세의무자의 접근가능성 확대, 지방자치제 실시 이후 지역주민의 지방재정에 대한 관심이 증대되었음에도 불구하고 지방세 납세의무자는 법규의 복잡성, 사용용어의 난해성 등을 이유로 조세에 대한 기피현상이 있을 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 지방세무 당국에서는 납세의무자의

43) 각 지방자치단체별로 지역의 유선방송을 통하여 지방세를 홍보하고 있는데 이방법은 지역의 유선방송 시청자들에게만 전달되는 한계가 있을 수 있다.

지방세에 대한 접근이 용이하도록 유도할 필요가 있고 또 지방세법의 내용과 조세 용어를 납세 의무자가 쉽게 이해할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

셋째, 미국 국세청의 고객지향적 서비스 개편 내용 벤치마킹, 미국 국세청의 경우 납세자와 직접적인 대면이 필요치 않은 납세자의 문의사항에 대해서는 무료상담전화를 설치하여 세법, 업무처리과정, 세금계좌관련 의문사항 등 세무관련 애로점을 해소하고 있다. 이 경우 한개의 무료전화를 걸게 되면 필요한 모든 부서에 연결이 가능토록 하고 있다. 이러한 제도 중 일부는 우리 나라의 자치단체에서도 시행하고 있지만 우리의 경우 부과 징수업무가 분리·운영되고 있어 한명의 담당자가 모든 과정을 설명하는데 한계가 있다. 그러므로 전화문의에 응할 수 있는 담당자를 지정하여 운영할 필요가 있다.

넷째, 주민이 자주 접할 수 있도록 하여 친밀감의 증진. 다시 말해 행정관청을 방문하는 주민에게 지방세와 자주 접할 수 있는 기회를 제공함으로써 지방세에 대한 관심을 유도할 필요가 있다. 이러한 방법으로는 세정관련 민원부서 전체를 민원실로 이전하여 업무를 수행하게 하는 것이 하나의 방법이 될 수 있다.

다섯째, 이동세무서의 활용. 시간과 비용의 문제 그리고 거리의 문제 등으로 인해 문제가 있어도 문제제기를 하지 않는 현상이 나타날 수 있다. 그러므로 주민이 찾아오기 전에 먼저 찾아가는 적극적, 능동적 방법을 활용할 필요가 있다. 이를 위해서는 주민이 모이는 장소에서의 세무상담 및 이동세무서의 활용을 통해 의문사항 해소 및 주민의 관심을 유도하는 방법도 고려해 볼 수 있다. 이 경우 단순히 지방세에 대한 상담보다는 국세는 물론 기초건강 체크와 같이 부가서비스를 동시에 제공함으로써 효과를 극대화할 수 있을 것으로 생각된다.

여섯째, 납세고지서의 이용. 납세고지서는 모든 납세자에게 발송되고 납세자는 이 통지서를 최소 한번은 보게 된다는 점에서 중요한 홍보수단이 될 수 있다. 그러므로 납세고지서에 지방세관련 사항을 기술함으로써 주민의 지방세에 대한 인식을 제고하는 수단으로 활용할 필요가 있다. 다만 현재에도 일부 자치단체에서 납세고지서에 지방세관련 내용을 기술하고는 있지만 좀더 세련된 디자인과 주민이 보기 편한 편집으로 전환하고 이를 적극적인 홍보수단으로 이용할 필요가 있다. 뿐만 아니라 내용면에서도 당해 지역의 재정상황, 지방세의 용도, 지역개발정책 등 지역주민의 관심이 있을 만한 내용도 동시에 게재함으로써 홍보효과를 거둘수 있도록 할 필요가 있다.

이외에도 납세의무자가 담당공무원을 알 수 있고 이를 통해 의문점을 해소할 수 있도록 납세고지서에 담당공무원의 이름과 연락처를 제공하는 것도 필요하다. 뿐만 아니라 납세고지서에는 납부액과 동시에 세액이 계산된 과정과 조세혜택을 받을 수 있는 사항도 기재함으로써 납세의무자의 의문사항을 용이하게 해결할 수 있도록 편의 제공하는 것도 납세자에게 친밀감을 줄 수 있을 것으로 생각된다.

2. 지방재정환경의 개선

가. 개선의 필요성

각 개별 지방자치단체는 조세수입의 증대를 위한 자구노력을 수행하고 있다. 하지만 이러한 자구노력에 의해 조세수입의 증대가 이루어져도 자치단체의 재정수입 증대에는 세수증대액 만큼 효과가 나타나지 않을 수 있다. 그 이유는 우리 나라의 지방재정체계가 각 수입원별로 긴밀하게 연계된 시

시스템 하에서 운영되고 있어 하나의 재원증대는 다른 재원의 감소로 나타날 수 있기 때문이다. 이러한 예는 지방세의 증대부분에서 보다 극명하게 나타나게 된다. 다시 말해 조세 징수활동을 적극적으로 수행하여 지방세를 증대할 경우 그 중 일정부분은 지방교부세의 기준재정수요액에 반영되어 지방교부세 내시액이 감소하게 된다. 결과적으로 세정활동을 통한 세수증대액 만큼 전체 지방재정의 증대가 이루어지지 않게 되고 이로 인해 당해 자치단체의 징세노력을 위축하는 결과가 초래될 수 있다.

실제로 우리 나라 지방교부세의 산정은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이로서 산정하게 되고 이중 기준재정수입액은 보통세의 80%를 기준으로 산정하고 있다. 결과적으로 보통세의 수입액이 많을수록 기준재정수입액이 크게 되어 전체 지방교부세액은 적게 된다.

다만 지방세의 징수노력정도를 일부 반영하고는 있지만 그 효과가 매우 미약한 구조로 되어 있다는 문제를 갖고 있다⁴⁴⁾.

결과적으로 지방교부세가 일단 이전되면 지방자치단체의 일반재원이 되어 지방세와 같은 자주재원의 성격을 갖게 되기 때문에 자치단체에서는 당해 지역의 주민의 저항이 있을 수 있는 조세징수 보다도 중앙정부의 이전재원을 선호하게 되어 자연히 지방세수 증대에 소홀해질 수 있다.

따라서 지방세의 증대를 제고할 수 있도록 지방교부세제도의 보완이 필요하다 할 수 있다.

44) 지방교부세산정시 지방세의 징수노력이 반영되는 방법은 지방세 정산결과 목표액에 비해 세수결산액이 많은 경우 그리고 동일규모 자치단체의 평균징수율 보다 높은 경우 등이 있다. 이러한 두가지 방법중 전자의 경우는 계획대 실적을 평가하는 항목에서 낮은 평가를 받게되어 오히려 불이익을 받을 수도 있다.

나. 개선방안

1) 기본방향

현행의 지방교부세제도가 지방세의 징수를 위축시킬 수 있기 때문에 제도의 개선이 필요하다는 점은 어느 정도 공감대를 형성할 수 있다. 하지만 지방교부세제도의 개선이 필요하다고 하더라도 지방세의 징수를 제고하기 위해 지방교부세제도 전체 틀의 변화를 모색하는 것은 본말이 전도될 수도 있다. 다시 말해 지방세 징수와 관련하여 제기되는 지방교부세제도의 문제는 기준재정수입액의 산정방식으로부터 도출된다. 따라서 대안의 모색은 기준재정수입액에 대한 개선방안을 제시하여야 한다. 그러나 지방세의 징수를 제고하기 위해 기준재정수입액과 같이 보다 큰 지방재정 구도의 변화를 제기하는 것은 오히려 합리성이 결여될 수도 있다.

그러므로 본 연구에서는 지방세의 징수를 제고하기 위해 지방교부세제도의 개선을 모색하되 현행 지방교부세제도의 전체적인 틀을 유지한 상황에서 미시적인 수준의 대안을 강구하고자 한다.

2) 대안의 개요

이러한 인식 하에서 다음과 같은 대안이 제시될 수 있다.

첫째, 보정율의 조정을 통한 방법. 다시 말해 현재 지방교부세 산정시 적용하고 있는 보정내역중 지방세 정산차액 및 지방세 징수율 등 지방세 징수 노력에 대한 부분을 사용하되 보정 정도를 증대하여 인센티브를 강화하는 방안을 의미한다.

둘째, 유보율의 조정을 통한 방법. 다시 말해 기준재정수입액의 산정에 이용되는 보통지방세의 80%를 하향조정하여 지방세의 징수에 따른 재정증대 폭을 확대하는 방안을 의미한다.

셋째, 별도의 인센티브를 강구하는 방법. 다시 말해 지방세 징수와 관련된 보통교부세제도의 문제를 보통교부세 자체의 개선보다는 다른 인센티브 방안을 강구하여 문제를 완화하고자 하는 방안을 의미한다.

이중 첫번째 방법은 현재에도 지방세 징수율의 제고를 위해 부분적으로 보정하고 있기는 하지만 그 효과가 대단히 미미하기 때문에 이를 상향조정하기 위한 것이다. 다만 지방교부세의 보정율이 크게 되어 지방교부세의 본원적 기능을 약화시킬 가능성이 있다. 그러나 지방교부세제도의 주요기능을 재원보장, 재정조정, 자치단체의 재정자율성 제고⁴⁵⁾ 등이라고 할 경우 이러한 제도의 운용과정에서 지방세 징수가 위축된다는 것은 지방교부세의 기능이 원활히 수행된다고 보기 어렵다. 그 이유는 지방세는 자체재원으로 재원보장 및 재정자율성이라는 측면에서 어느 재원보다도 중요한 세입원이기 때문이다. 이러한 측면에서 지방세 징수를 제고하기 위해 인센티브를 강화하는 것이 당위성을 갖을 수 있다.

뿐만 아니라 보정율의 조정을 통한 방법은 지방교부세로서 지방재정의 안정적 운영을 유도하고 자치단체간 경쟁을 유도하기 위한 제도적 장치의 하나로 인센티브제도를 강화해야 한다⁴⁶⁾는 지방교부세의 개선방향과도 맥을 같이한다는 장점이 있다. 이외에도 현행의 지방교부세제도의 틀을 크게 변화시키지 않고도 개선이 가능하다는 점에서 실현 가능성이 높은 장점이 있다. 다만 보정율이 증대하는 것은 지방교부세 배분시 중앙정부의 통제가 강화될 수 있다는 단점이 있을 수 있으나 현행과 같이 보정내역을 명문화할 경우 중앙정부의 통제 문제는 완화될 수 있을 것으로 생각된다.

두 번째 방법의 경우는 보다 근본적인 문제해결 방안일 수 있으나 유보율

45) 이창균, 지방교부세제도의 합리적 개선방안, 한국지방행정연구원, 1997, pp. 21-23.

46) 상계보고서, p. 88.

을 조정하는데 한계가 있고 또 이를 상향조정하더라도 지방세 징수와 관련된 문제는 여전히 남게된다. 뿐만 아니라 보통교부세 전체액수의 산정에 영향을 줄 수 있고 또 기준재정수요액 산정에도 변화가 필요하다는 점에서 지방세 징수문제를 위해 전체 지방교부세제도의 변화를 동시에 모색해야 한다는 단점이 나타날 수도 있다.

세 번째 대안의 경우, 보통교부세제도 외의 별도 제도를 강구하는 것으로서 특별교부세를 상정할 수 있다. 그러나 세수증대의 경우는 특별교부세의 교부대상인 특별한 행정수요에 해당하는지에 대하여 논의의 여지가 있을 수 있다. 다만 특별교부세가 보통교부세의 산정시 불합리한 점이 있을 경우 이를 보완하는데 그 목적이 있다는 점에서 지방세 징수와의 관계에서 고려대상이 될 수도 있다고 생각된다. 그러나 특별교부세가 본래의 의의보다는 중앙정부의 재량에 의해 운용되고 있으며 특별교부세의 증대는 전체 지방교부세제도의 객관성과 투명성을 저해할 수도 있다는 점에서 다른 대안에 비해 합리성이 결여될 수 있는 것으로 생각된다.

결과적으로 지방세의 징수를 제고하기 위해 지방교부세제도를 개선하는 방향은 보정율의 개정을 통하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

3) 개편내용

지방교부세의 보정율을 조정하여 지방세의 징수노력을 위축시키지 않고 이를 활성화하는 방법은 정산결과와 징수율에 초점이 있는 현행 인센티브 제도를 이월체납세의 징수와 징수율로 전환할 필요가 있는 것으로 생각된다. 그 이유는 다음과 같다. 즉 정산결과의 차익이 발생하는 이유는 당초 징수목표액을 적게 책정했거나 세입의 예측이 잘못되어 발생할 수도 있다. 그러나 체납세의 징수와 징수율의 증대는 일반적으로 지방자치단체의 세무부

서에서 노력한 결과이기 때문이다. 따라서 지방교부세를 통한 인센티브제도는 실질적으로 자치단체의 관련부서가 노력한 결과를 반영할 필요가 있으며 이렇게 할 경우 체납세의 징수 및 징수율 제고를 독려하는 효과를 얻을 수 있게 될 것으로 생각된다.

결과적으로 지방교부세의 보정대상인 정산결과와 징수율을 이월체납세의 징수와 징수율로 개정하고 이월체납세 징수액 전액과 평균징수율을 초과하는 징수액을 기준재정수입액에서 제외하는 것이 필요하다. 이 경우 평균징수율을 초과하는 징수액을 기준재정수입액에서 직접 제외하는 이유는 현행과 같이 징세비의 증액으로 산정할 경우 첫째는 징세비 증액과 지방세 징수는 그 취지가 맞지 않고 둘째, 지방세의 징수를 제고하는 효과가 대단히 미약하기 때문이다.

이외에 지방교부세의 기준재정수입액 산정시 이용하고 있는 유보율의 차등폭을 상향조정하거나 또는 실제 지방세를 징수하는 기초자치단체에게 적용되는 유보율 만을 상향하여 지방세 징수에 따른 인센티브를 강화하는 방안도 고려할 수 있다⁴⁷⁾. 그러나 이러한 방안은 관련되는 제도의 개선이 동시에 이루어져야 한다는 점에서 보다 장기적인 방안으로 고려하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

47) 일률적으로 20%를 적용하고 있는 우리 나라와는 달리 일본의 경우는 광역자치단체(20%), 기초자치단체(25%) 간에 차등을 두어 기초자치단체의 재정적 자율성을 강화시키고 있다.

제5장 요약 및 정책건의

제1절 요약

본 연구는 지방세정의 핵심인 지방세 부과·징수체계의 현황과 문제점을 파악하고 이러한 문제인식을 바탕으로 세정의 목표인 징수를 제고, 징세비 절감과 세부담의 공평성제고, 납세편의도모에 합당한 지방세부과·징수체계로 개선하는 방안의 제시를 목적으로 진행하였다. 본 연구는 기초자치단체를 대상으로 지방세 부과·징수체계를 구성하는 부과·징수 절차, 세무조직, 세무인력과 지방세무환경을 중심으로 연구를 진행하였다.

현행 지방세 부과·징수체계를 살펴보면, 우선 부과·징수절차는 세액을 구체적으로 확정하는 부과와 이를 지방세수입으로 확보하는 징수로 나누어 볼 수 있는데 실제 업무상으로는 일련의 연결된 과정으로 진행된다. 지방세 부과·징수 방법은 신고납부, 보통징수, 특별징수로 나누어 지는데 동일 세목에 있어서도 혼재되어 집행된다. 지방세무조직 체계는 대부분 부과업무와 징수업무가 엄격히 구분된 과정별 조직으로 되어 있다. 직접적인 부과·징수 업무는 기초자치단체에서 수행하며, 지방세제의 전반적 운용과 관련된 업무는 광역자치단체에서 수행한다. 지방세무직 공무원은 행정직군, 세무직렬, 지방세직류에 속하는데 6급이하로 구성되어 있고 지방세무업무를 총괄하는 세정과장은 일반직 사무관으로 보임하도록 되어 있다. 지방세제, 지방재정제도 등은 지방세 부과·징수체계를 둘러싼 지방세무환경이라고 할 수 있는데 복잡한 지방세 체계, 지방세입(歲入)에서 차지하는 낮은 지방세수 비중, 징세노력에 대한 인센티브 결여 등의 특징을 가지고 있다. 그리고 일본

의 부과·징수 절차에 대한 벤치마킹에서는 중지징수 방법, 체납원인별 가산세율 차등화, 다양한 송달방법을 파악할 수 있었다.

이러한 현황분석을 바탕으로 효율성 측면에서 세무조직의 경직성, 동기능 전환에 따른 세무인력 감축, 서류송달비용과다, 부적합한 체납세 처리절차 등의 문제점을 파악할 수 있었다. 그리고 납세편의 측면에서는 불합리한 가산세 제도, 송달지의 획일화 등 문제점이 있으며 지방세무환경도 주민의 지방세 이해도 미흡, 징세노력에 대한 인센티브 결여 등의 문제점이 있음을 알 수 있었다.

그리고 지방세부과·징수체계의 현황과 문제점 파악 및 개선방안의 도출을 위하여 경기도 시·군의 지방세무공무원 396명을 대상으로 실시한 설문조사의 결과를 분석하였다. 설문조사는 지방세 부과·징수, 지방세무조직체계, 직무만족도 등 세부분을 중심으로 이루어 졌다.


지방세 부과·징수에 대한 설문조사를 통해 지방세무공무원들은 현행 고지서 송달방법에 대하여 대부분 부정적으로 인식하고 있으며, 송달업무의 민간위탁이 필요하다고 생각하고 있었다. 지방세담당공무원의 상당수는 납세자의 지방세에 대한 이해도가 높다고 생각하고 있었다. 주민들의 지방세에 대한 이해도를 높이기 위하여 홍보물 제작·배포 등 다양한 홍보 및 교육 활동을 전개할 필요가 있다고 생각하고 있었다. 그리고 지방세 체납은 납세태만, 고지서절달상의 문제, 무재산 등에서 비롯되는 것으로 인식하고 있으며 체납세징수를 위하여 취하는 각종 대책에 대하여는 긍정적으로 평가하였다. 그리고 일부 지방자치단체에서 체납세징수를 위해 동원하고 있는 강제적인 방법에 대해서도 긍정적으로 생각하고 있었다.

지방세무조직 체계에 관한 설문조사를 통해 다음과 같은 점을 파악하였다. 부과·징수업무의 구분시행의 필요성에는 응답자의 44.2%가 긍정적으로

34.0%가 부정적으로 생각하였다. 긍정적으로 생각하는 사람은 업무의 효율성증대, 업무의 전문성제고를 그 이유로 들었고, 부정적으로 생각하는 사람은 업무상 비효율, 책임성 결여, 업무의 일관성 결여를 그 이유로 들었다. 그리고 업무의 전문성강화, 세무직 사기증가를 위해 지방세무사무관(5급) 계급의 신설이 필요하다고 인식하고 있었다.

직무만족도에 관한 설문조사에서는 다음과 같은 점을 파악할 수 있었다. 현 직무에 불만족이 만족에 비해 월등히 많아 일반적으로 지방세무공무원의 직무만족도는 상당히 낮았다. 직무만족도가 높다고 응답한 공무원들은 업무성취감, 공공봉사에 대한 신념, 신분보장, 인간관계를 그 이유로 들었고, 직무만족도가 낮다고 응답한 공무원은 업무에 대한 책임과 부담, 인사의 불공정, 근무환경의 취약을 그 이유로 들었다. 응답자의 대부분이 세무직이 일반행정직에 비해 업무부담이 과중하다고 인식하고 있었으며, 세무직 이외의 다른 부서로 전보기회가 주어진다면 전보를 하겠다고 응답하였다. 그리고 많은 응답자가 능력과 실적에 비해 불공정하게 평가받고 있으며 지방세담당 공무원으로서 국세담당공무원에 비해 차별을 받고 있다고 생각하고 있었다. 또한 지방세무직 공무원의 사기를 높이기 위하여는 공정한 인사, 보수인상, 업무부담의 경감, 순환보직 등 다양한 대안이 마련될 필요가 있음을 알 수 있었다.

끝으로 이러한 문헌조사, 면접조사 및 설문조사를 통하여 파악한 부과·징수체계의 현황과 문제점을 중심으로 부과징수체계를 개선하는 방안을 제시하였다. 부과·징수체계의 개선은 효율성측면과 납세편의 측면에서 개선하는 방안과 지방세정 환경을 개선하는 방안으로 나누어 대안을 제시하였다. 구체적으로는 효율성측면에서의 개선방안으로는 조직체계의 유연화, 송달비용의 절감, 체납세징수의 민간위탁을 대안으로 제시하였고, 납세편의측



면에서의 개선방안으로는 고객지향적 납부방법 개설, 성실납세자에 대한 우대제도 신설, 납세자의 고지서 수령지 선택권부여를 대안으로 제시하였다. 그리고 세정환경의 개선방안으로는 대주민관계개선, 지방재정환경의 개선 등을 정책대안으로 제시하였다.

제2절 정책건의

1. 조직체계의 유연화

현행 과정별 조직에 대하여 지역별 조직체계를 가미할 필요가 있다. 이렇게 지역별 조직체계를 통해 세무조직의 유연화 전략을 모색하게 되는 이유는 다음과 같은 요인을 고려하였기 때문이다. 즉 기존의 읍·면·동 사무소에서 수행하던 세무행정 기능은 실질적으로 지역별 조직과 유사한 조직설계로서 이루어져 있었다. 따라서 본청의 세무행정조직은 기능별로 분류되어 있더라도 최하단위의 세무행정은 지역별로 수행될 수 있었다. 그러나 최근 읍·면·동의 기능전환과 관련하여 읍·면·동의 세무행정 기능이 본청으로 이관되는 추세에 있다는 것은 세무행정조직의 지역별 지원조직이 소멸된다는 점과 유사한 효과가 나타날 수 있다. 결과적으로 본청의 세무조직 설계는 직접적으로 주민과의 관계로 나타나게 되는데 이 경우 과정별로 주민과 연계되는 것이 효율적인지를 고려할 필요가 있다. 따라서 기존의 조직을 좀 더 유연화하여 세무환경의 변화와 지역적 특성을 가미한 조직체계를 갖추는 것이 필요할 것이다.

그리고 조직설계의 변화와 더불어 광역자치단체의 지방세 부과·징수와 관련된 집행기능은 기초자치단체로 이관하고 광역자치단체는 납세서비스개선, 인프라구축 등 정책개발에 치중하는 한편 도내 각 시·군의 업무를 조정 및 지원하는 기능으로 전환할 필요가 있다. 반면에 기초자치단체의 기능은 기획기능보다는 집행기능 위주로 편성할 필요가 있다. 이렇게 하는 이유중의 하나는 지방세정업무중 체납세의 징수와 같은 기능은 한 자치단체에만 국한하여 처리할 수 없는 특성을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 현재 상황은

각 개별자치단체별로 전산화와 같은 세정인프라 정책을 추진함으로써 인력
재원의 낭비 및 업무의 비효율이 초래되는 경우가 나타나고 있기 때문이다. 결
과적으로 지방세정업무의 특성상 세정기획기능은 적어도 광역자치단체 수
준에서 이루어질 필요가 있고 기초자치단체는 부과·징수 중심의 집행기능
위주로 개편할 필요가 있다

한편 읍·면·동의 기능과 관련해서는, 정부에서는 읍·면·동사무소의
기능전환을 모색하고 있다. 그러나 지금까지 읍·면·동사무소에서는 다양
한 지방세정관련 업무를 수행하고 있었으며 이러한 업무는 대부분이 고지서
전달, 체납세 징수 및 처분, 지방세부과대상조사 등 본청으로 이관되어도 계
속 추진하여야 하는 업무들로 구성되어 있다. 그러므로 기능전환에 따라 본
청으로 이관되더라도 기존의 업무중 주민과 밀접한 관계에서 이루어져야 하
는 업무는 계속 시행할 수 있도록 제도적 보완이 요구된다.

2. 송달비용의 절감

납세고지서 교부에 따른 인센티브를 제공할 경우 교부주체를 통·반장
에 한정할 필요는 없을 것으로 생각된다. 이는 자치단체의 조례에서 정할
수 있도록 하고 있기 때문에 좀더 다양한 대상을 선정할 수 있을 것으로 생
각된다. 일부 자치단체에서는 지방세법상의 “하부구조”로서 동장 및 리장
까지 포함하고 있는 경우가 있으나 이들은 공무원들이기 때문에 이러한 인
센티브를 오히려 부담스럽게 생각하는 경우도 있을 수 있다. 그러므로 좀더
효과적으로 납세고지서를 송달할 수 있도록 선택범위를 확대할 필요가 있
으며, 이러한 대안으로는 새마을지도자, 부녀회장 등까지 고려대상에 포함

할 수 있다.

둘째, 인센티브의 종류와의 관계에서, 고지서 교부에 따른 인센티브의 종류는 다양한 대안의 상정이 가능하지만 이들에 대한 인사상의 인센티브는 당해 자치단체의 조직 및 인사와 관련되어 있는 문제라고 할 수 있다. 따라서 인센티브의 범위를 고지서 교부에 한정하여 고려하는 것이 보다 현실적인 방안이 될 수 있다. 이러한 인식을 기초로 할 때 인센티브는 금전적 인센티브가 적절할 것으로 판단된다. 그 이유는 금전적 인센티브는 교부에 따른 노력에 비례하여 지급이 가능할 뿐만 아니라 제도적으로도 우편송달에 소요되는 비용과 직접 비교함으로써 양자의 효율성 검증이 가능하기 때문이다.

한편 금전적 인센티브를 제공할 경우 그 한도는 우편송달의 범위내에서 자체적으로 결정할 필요가 있다. 왜냐하면 교부의 목적이 송달비용의 절감에 있다는 점에서 우편송달비용을 초과하는 인센티브를 상정하기 곤란하며 또 각 지역에 따라 인구의 밀집 및 교부의 어려움 정도가 다를 수 있기 때문에 획일적으로 정하는 것이 오히려 바람직스럽지 않을 수 있기 때문이다.

3. 체납세 징수의 민간위탁

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 뿐만 아니라 세무부서에서는 여러 민간기업을 통제하고 관리해야하기 때문에 오히려 민

간위탁으로 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 수탁기관의 임직원을 지방세무공무원의 업무보조자로 참여시키는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

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 주민에게 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.

이러한 대상중 위탁할 기관을 책임능력, 사후통제 등을 고려할 때 지방자치단체와 공동으로 출자하고 경영하는 제3섹터가 가장 바람직하다고 볼 수 있다. 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.

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 권리

보호, 정책결정사항의 신속한 집행 등 체납징수와 관련된 문제의 해결을 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 경우가 많기 때문이다.

4. 고객지향적 납부방법 개설

납세자로 하여금 납부방법의 선택폭을 넓혀 줌으로서 납세편의를 증진할 수 있는 대안적 방법을 강구할 필요가 있다. 이러한 방법에는 신용카드납부, 계좌이체, 폰 뱅킹, 인터넷 이용, 분할납부 등 다양한 방안의 설정이 가능한 것으로 생각된다.

고객지향적 납부방법을 개설하고자 할 경우 이를 실용화하기 위해서는 다음과 같은 사항을 고려해야 한다.

첫째, 대안적 납부방법의 개설목적에 대한 인식의 정립, 다시말해 이러한 방법을 강구하고자 하는 목적이 징수율의 제고 또는 체납세의 감소에 있는 것이 아니라는 점을 인식할 필요가 있다. 그 이유는 징수율의 제고가 목표라면 성실납세자의 경우 현재의 방식을 고수하더라도 납부하게 될 것이기 때문에 굳이 추가적인 노력과 비용이 수반되는 방법을 강구할 필요가 없기 때문이다. 따라서 대안적 납부방법을 강구하게 되는 이유는 납세자의 조세

편의를 증진하기 위한 것이 인식의 출발점이어야 한다. 그럴 경우라야 추가적인 노력과 비용이 수반되는데도 불구하고 징수율은 증대하지 않는다는 이유에서 강구된 방안을 취소하는 사태가 발생하지 않게 된다. 다만 대안적 방안을 현실에 적용할 경우 징수율이 증가하는 경우도 발생할 수 있는데 이는 납세편의 증진에 따른 부수적인 효과로 인식할 필요가 있다.

둘째, 대안적 납부방법은 신용카드에 의한 방법, 계좌이체를 통한 자동 납부방법, 전화납부(폰뱅킹)방법, 인터넷 이용, 분할납부 등 다양한 방법이 있을 수 있다. 그러나 이 중에는 납세자에 따라서 접근이 어려운 방법도 있을 수 있다. 일 예로 인터넷을 통한 방법은 컴퓨터가 있어야 하며 이메일을 이용할 수 있어야만 가능할 것이고, 계좌이체나 전화납부방법은 금융기관과의 거래가 개설되고 또 잔고가 있어야 가능할 것이다. 그러므로 납세자가 편리하게 이용할 수 있는 방법을 선택할 수 있도록 다양한 방법을 구비하는 것이 필요하다.

세 번째, 일부 대안적 납부방법의 경우 이용과정에서 나타날 수 있는 문제를 사전에 조치하여 동시에 시행함으로써 문제를 완화할 수 있도록 해야 한다. 일 예로 계좌이체나 폰뱅킹의 경우 잔고가 부족하면 체납이 발생할 수 있다는 점에서 보완대책이 요구된다. 이에 대한 대안으로 제시될 수 있는 방법으로는 카드론(card loan) 대출을 통해 납부할 수 있도록 제도화하는 방안도 구상할 수 있다⁴⁸⁾. 그리고 이 경우 납세자가 원할 경우 영수증을 팩스로 받아볼 수 있도록 하는 조치도 필요할 것으로 생각된다.

네 번째, 우수정책을 활용할 필요가 있다. 다시 말해 아직 우리의 지방세 납세자들은 고객지향적 행정서비스를 향유하는데 익숙하지 않은 상황에 있

48) 국세의 경우는 2천년 9월부터 인터넷 또는 전화를 이용해 세금을 납부할 수 있도록 하고 있으며 이때 돈이 모자라는 경우를 대비해 시중은행과 신용카드회사로부터 카드론을 허용하도록 하고 있다.

음은 부인하기 어려운 사실이다. 따라서 대안적 납부방법을 현실화하기 위해서는 지방세무부서에서 적극적으로 납세자를 유도할 수 있는 대안을 마련할 필요가 있다. 이러한 방법의 예로는 카드로 납부할 경우 납부액의 일부를 경감하여 주거나 마일리지 혜택 등을 부여하는 것이 될 수 있다⁴⁹⁾. 뿐만 아니라 카드납부의 경우는 납세자가 편리한 지역에서 납세를 할 수 있도록 읍·면·동 사무소에도 신용카드 체크기를 마련하여 접근성이 용이하도록 조치할 필요가 있다.

5. 성실납세자에 대한 우대제도의 신설

현대 조세행정의 방향은 고객지향적 행정서비스를 제공하고 이를 통한 납세비용의 절감을 도모하는 방향을 지향하고 있다. 조세우대조치는 이러한 인식을 기초로 하여 특별히 성실한 납세자에게는 가산세에 상응하는 우대조치를 적용하는 것을 의미한다. 이를 위해선 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 성실한 신고자와 성실한 납세자로 분리하여 우대조치를 강구할 필요가 있다. 이 경우 성실한 신고자는 과세시가표준액을 근거로 납세신고를 한 것이 아니라 실거래가를 근거로 했을 때 적용되며, 성실한 납세자는 납세기한 이전에 납부한 경우가 해당될 것이다.

둘째, 적용세율 측면에서, 납세자우대조치의 우대세율은 10% 이상으로 책정하는 것이 필요할 것으로 생각된다. 이 경우 우대세율을 가산세와 달리

49) 실제로 강원도 춘천시의 경우는 카드로 납부할 경우 금융기관과 제휴하여 5%의 경감혜택을 부여하고 있다.

10%이상으로 하는 이유는 신고납부의 경우 차액이 클수록 우대세율의 적용 폭을 크게 할 필요가 있기 때문이다.

셋째, 기한의 설정 측면에서, 납세자 우대세율은 기간에 따라 달리 적용할 필요는 없는 것으로 생각된다. 그 이유는 가산세가 적용되는 기간은 납부기한부터 실제 납부할 때까지 무한대의 기간이 있을 수 있으나 우대세율이 적용되는 시점은 일정기간 한정할 수 있고 그 기간이 길지 않기 때문이다. 다시 말해 우대세율이 적용될 수 있는 기한은 납세고지서가 송달된 때(보통징수세목) 또는 납세액을 신고한 시점(신고납부세목)부터 납세시한까지의 기간으로 30일부터 7일 이내의 기간에 불과하기 때문이다.

6. 납세자의 고지서 수령지 선택권 신설

고지서 수령지 선택권이란 고지서수령에 어려움이 있는 납세자로 하여금 고지서의 수령이 편리한 곳을 등록하도록 하고 납세자가 지정한 장소로 고지서를 송달하게 함으로서 납세편의의 증진은 물론 고지서전달의 신속성 및 정확성을 도모하기 위한 제도를 의미한다.

이 제도는 사회전반에 따른 핵가족화 현상, 맞벌이 부부의 증가 등으로 주간부재자가 증가하고 있으며, 납세자가 주소지 이외의 장소에서 취업, 요양, 학업 등으로 장기간 임시거주할 경우 동기우편에 의한 송달에 어려움이 발생하게 된다. 이러한 이유로 인해 고지서의 전달에 문제가 발생할 경우 납세자의 입장에서는 고지서수령을 위해 이동해야하는 불편이 있으며 뿐만 아니라 고지서의 수령이 지연되어 납기에 쫓기게 될 수 있다. 한편 지방세무당국의 입장에서는 우편반송이 증가하여 송달비용이 증대되며 반송되는 고지

서의 정확한 주소파악을 위해 추가적인 행정인력이 소요될 수 있다.

그러므로 고지서의 수령이 곤란하고 거소가 예상되는 경우 고지서의 수령장소를 변경하게 함으로서 고지서전달상의 문제를 완화하기 위한 제도가 고지서 수령지 선택제도라고 할 수 있다.

7. 대주민관계 개선

지방세 행정은 행정서비스의 제공을 통해 직접적인 편익의 수혜기관이 당해 정부가 되는 행정서비스라고 할 수 있다. 따라서 직접편익을 제공하는 다른 행정서비스에 비해 보다 적극적이고 능동적으로 서비스를 제공해야할 필요가 있다. 주민의 지방세에 대한 관계를 개선하기 위해선 다음과 같은 대안이 제시될 수 있다.

첫째, 지방세에 대한 홍보강화. 주민의식을 변화시키기 위해 가장 효과적인 방안은 주민들이 지방세에 대하여 인식할 수 있는 기회를 지방세 행정당국이 제공하는 것이라고 할 수 있다. 다만 홍보의 방법에서 지방세이기 때문에 각 자치단체별로 행할 수도 있지만 이러한 방법은 비용이 많이 소요되고 효과면에서 한계가 있기 때문에⁵⁰⁾ 중앙부서인 행정자치부에서 전국적 통일적으로 시행하는 것이 효과적일 수 있다.

둘째, 납세의무자의 접근가능성 확대, 지방자치제 실시 이후 지역주민의 지방재정에 대한 관심이 증대되었음에도 불구하고 지방세 납세의무자는 법규의 복잡성, 사용용어의 난해성 등을 이유로 조세에 대한 기피현상이 있을

50) 각 지방자치단체별로 지역의 유선방송을 통하여 지방세를 홍보하고 있는데 이방법은 지역의 유선방송 시청자들에게만 전달되는 한계가 있을 수 있다.

수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 지방세무 당국에서는 납세의무자의 지방세에 대한 접근이 용이하도록 유도할 필요가 있고 또 지방세법의 내용과 조세 용어를 납세의무자가 쉽게 이해할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

셋째, 미국 국세청의 고객지향적 서비스 개편 내용 벤치마킹. 미국 국세청의 경우 납세자와 직접적인 대면이 필요치 않은 납세자의 문의사항에 대해서는 무료상담전화를 설치하여 세법, 업무처리과정, 세금계좌관련 의문사항 등 세무관련 애로점을 해소하고 있다. 이 경우 한개의 무료전화를 걸게 되면 필요한 모든 부서에 연결이 가능토록 하고 있다. 이러한 제도 중 일부는 우리 나라의 자치단체에서도 시행하고 있지만 우리의 경우 부과 징수업무가 분리·운영되고 있어 한명의 담당자가 모든 과정을 설명하는데 한계가 있다. 그러므로 전화문의에 응할 수 있는 담당자를 지정하여 운영할 필요가 있다.

넷째, 주민이 자주 접할 수 있도록 하여 친밀감의 증진. 다시 말해 행정관청을 방문하는 주민에게 지방세와 자주 접할 수 있는 기회를 제공함으로써 지방세에 대한 관심을 유도할 필요가 있다. 이러한 방법으로는 세정관련 민원부서 전체를 민원실로 이전하여 업무를 수행하게 하는 것이 하나의 방법이 될 수 있다.

다섯째, 이동세무서의 활용. 시간과 비용의 문제 그리고 거리의 문제 등으로 인해 문제가 있어도 문제제기를 하지 않는 현상이 나타날 수 있다. 그러므로 주민이 찾아오기 전에 먼저 찾아가는 적극적, 능동적 방법을 활용할 필요가 있다. 이를 위해서는 주민이 모이는 장소에서의 세무상담 및 이동세무서의 활용을 통해 의문사항 해소 및 주민의 관심을 유도하는 방법도 고려해 볼 수 있다. 이 경우 단순히 지방세에 대한 상담보다는 국세는 물론 기초건강 체크와 같이 부가서비스를 동시에 제공함으로써 효과를 극대화할 수 있

을 것으로 생각된다.

여섯째, 납세고지서의 이용. 납세고지서는 모든 납세자에게 발송되고 납세자는 이 통지서를 최소 한번은 보게 된다는 점에서 중요한 홍보수단이 될 수 있다. 그러므로 납세고지서에 지방세관련 사항을 기술함으로써 주민의 지방세에 대한 인식을 제고하는 수단으로 활용할 필요가 있다. 다만 현재에도 일부 자치단체에서 납세고지서에 지방세관련 내용을 기술하고는 있지만 좀더 세련된 디자인과 주민이 보기 편한 편집으로 전환하고 이를 적극적인 홍보수단으로 이용할 필요가 있다. 뿐만 아니라 내용면에서도 당해 지역의 재정상황, 지방세의 용도, 지역개발정책 등 지역주민의 관심이 있을 만한 내용도 동시에 게재함으로써 홍보효과를 거둘수 있도록 할 필요가 있다.


8. 지방교부세 보정을 개선

지방교부세의 보정율을 조정하여 지방세의 징수노력을 위축시키지 않고 이를 활성화하기 위해서는 정산결과와 징수율에 초점이 있는 현행 인센티브 제도를 이월체납세의 징수와 징수율로 전환할 필요가 있는 것으로 생각된다. 그 이유는 다음과 같다. 즉 정산결과의 차익이 발생하는 이유는 당초 징수목표액을 적게 책정했거나 세입의 예측이 잘못되어 발생할 수도 있으나 체납세의 징수와 징수율의 증대는 일반적으로 지방자치단체의 세무부서에서 노력한 결과이기 때문이다. 따라서 지방교부세를 통한 인센티브제도는 실질적으로 자치단체의 관련부서가 노력한 결과를 반영할 필요가 있으며 이렇게 할 경우 체납세의 징수 및 징수율 제고를 독려하는 효과를 얻을 수 있게 될 것으로 생각된다.

결과적으로 지방교부세의 보정대상인 정산결과와 징수율을 이월체납세의 징수와 징수율로 개정하고 이월체납세 징수액의 전액과 평균 징수율을 초과하는 징수액을 기준재정수입액에서 제외하는 것이 필요하다. 이 경우 평균 징수율을 초과하는 징수액을 기준재정수입액에서 직접 제외하는 이유는 현행과 같이 징세비의 증액으로 산정할 경우 첫째는 징세비 증액과 지방세 징수는 그 취지가 맞지 않고 둘째, 지방세의 징수를 제고하는 효과가 대단히 미약하기 때문이다.

【참고문헌】

- 권강웅, 「축조지방세법 해설」, 조세통람사, 1999.
- 김완석, “지방세 부과·징수의 법제도적 문제점과 개선방안,” 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1997. 3.
- 박정수, “주민자치를 뒷받침할 지방세정의 발전방향,” 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1996. 1.
- 송쌍중, “현행 법규상의 지방세 부과·징수 방법,” 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1997. 3.
- 원윤희, “지방세 부과·징수의 행정상 문제점과 개선방안,” 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1997. 3.
- 유시권, “한·일 국세 행정의 비교평가”, 한국조세연구원, 1997. 10.
- 이영희, “지방세정의 혁신과제,” 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1995. 1.
- 이철송, 국세통칙법의 개정방향에 관한 연구, 한국조세연구원, 1994.
- 이태로·안경봉, 「조세법」, 박영사, 2000.
- 임승순, 「조세법」, 박영사, 2000.
- 최명근, 「세법학 총론」, 세경사, 1996.
- 한상률, 국세 행정개혁의 내용과 성과, 한국행정학회 2천년 춘계학술대회 발표논문집, 2000, 4, p. 209.
- John L. Mikesell, *Fiscal Administration*, Fourth Edition, Boston: Wadworth Publishing Company, 1995.
- Howard, Christopher, William, Mary, Testing the Tools Approach: Tax Expenditure versus Direct Expenditure, *PAR*, Sep/Oct, Vol. 55, No. 5, 1995.



Henry W. Herzog Jr & Schottmann Alan M., "State and Local Tax Deductibility
and Metropolitan Migration", *National Tax Journal*, 1986.

深谷和夫 外 5人 共著, 租税徴収實務講座, ぎょうせい, 1999.

重森暁, 現代地方自治の財政理論, 有斐閣, 1990.


水野勝, 租税法, 有斐閣, 1993.

[Abstract]

This paper is to suggest measures to improve the taxation system of local taxes which is a core policy of the local government to an opportune system of imposing and collecting local taxes for enhancement of collection rate, saving of tax collection expense and convenience of payment of taxes by people, by fully understanding and grasping the status and problems with the present system.

This paper focuses on the study of the local tax imposition and collection procedures, taxation organization, manpower and environment in the system of imposition and collection of local taxes. Analysis of the status has found some problems in the aspect of efficiency such as stiffness of the taxation organization, excessive expense for sending documents, unsuitable procedures of handling taxes in default, etc. In the aspect of payment of taxes, there are such problems as unreasonable additional taxation system, sending documents to the wrong addresses, etc. In addition, the analysis has also found such problems as bad environment of local tax administration, lack in understanding local taxes by residents, and lack in incentive system for the efforts by tax officials for collection of taxes.

For the status of the taxation system and the problems found through such research with literatures, interview survey, and questionnaire survey, measures



for improvement of such imposition and collection system have been suggested. Measures for improvement of such collection system have been suggested in the aspect of efficiency of the system and payment of taxes and improvement of the environment of such local taxation authorities respectively. In more details, improvement measures for better efficiency include flexibility of the organization system, saving of mailing expense, and consignment of collection of taxes in default to private organizations, while those for better payment include opening of customer-oriented payment method, opening of a new system for better treatment of faithful tax payers, and option by customers of choosing addresses for receiving notice letters for payment of taxes. And, improvement measures for the environment of tax authorities suggest improvement of relations with customers and improvement of the local tax authorities.

【부 록】 : 설문조사

안녕하십니까?

바쁘신 중에도 시간을 할애해 주셔서 대단히 감사합니다.

먼저 바쁘신중에도 저희 설문지에 응해주심을 감사드립니다.

본 설문서는 지방세와 관련된 제도개선을 위한 참고자료로 사용하기 위해 선생님의 고견을 듣고자 하오니 바쁘시더라도 물음에 성실히 답변하여 주시면 대단히 감사하겠습니다.

아울러 본 조사는 연구자료로만 쓰일 뿐 응답하신 내용은 일체 외부로 공개되지 않음을 알려드립니다.

감사합니다. 선생님의 건강과 행운을 기원합니다.

2000년 7월

일 반 사 항

1-1. 선생님께서 근무하고 계신 곳은(주민등록지를 기준으로)?

- ① 시청 ② 군청 ③ 구청(자치구)
 ④ 동사무소 ⑤ 읍·면사무소

1-2. 선생님 최종학력은?

- ① 대졸 이상 ② 고졸 ③ 기타()

1-3. 선생님의 직급은?

- ① 5급 이상 ② 6급 ③ 7급
 ④ 8급 ⑤ 9급 ⑥ 기타 ()

1-4. 선생님의 직렬은?

- ① 행정직 ② 세무직 ③ 기타()

1-5. 선생님께서는 현부서의 근무기간은 얼마나 되셨습니까?

- ① 6개월 미만 ② 6개월 - 1년 미만 ③ 1년 - 2년미만
 ④ 2년 - 3년 미만 ⑤ 3년 - 4년 미만 ⑥ 4년 - 5년 미만
 ⑦ 5년 이상

지방세에 부과·징수와 관련된 사항

- 2.1. 선생님께서는 현재의 고지서 송달방법에 문제가 있다고 생각하십니까?
- ① 거의 그렇다 ② 대체로 그렇다 ③ 보통이다
 ④ 거의 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다
- 2.2. 선생님께서는 등기송달방법에 문제가 있다면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까(1, 2번에 대답하신분만, 복수응답가능)?
- ① 수취인부재등으로 인한 높은 반송율 ② 송달비용 과다
 ③ 다량고지로 송달방법 부적합 ④ 기타
- 2.3. 선생님께서는 고지서 송달을 민간에 위탁하여 처리하는 것이 필요하다고 생각하십니까?
- ① 매우 필요하다 ② 대체로 필요하다 ③ 보통이다
 ④ 거의 필요치 않다 ⑤ 전혀 필요치 않다
- 2.4. 선생님께서는 고지서 송달을 민간에 위탁하여 처리하는 것이 필요하다고 생각하신 이유를 기재하여 주십시오(①번과 ②번에 대답하신분만, 복수응답가능)
- ① 정확한 송달로 송달을 제고 ② 송달업무효율화
 ③ 세무업무량 감소 ④ 징세비절감
 ⑤ 책임소재명확화 ⑥ 기타



25. 선생님께서는 지방세에 대한 주민의 이해정도가 어느 수준이라고 생각하십니까?

- ① 매우 낮다 ② 낮다 ③ 보통이다
- ④ 높다 ⑤ 매우 높다

26. 선생님께서는 지방세에 대한 주민의 이해정도를 높이기 위하여 필요한 방법에는 어떤 것이 있다고 생각하십니까?(복수선택 가능)

- ① 홍보책자제작 배포 ② 설명회개최 ③ 마스크 활용
- ④ 고지서활용 ⑤ 세무교실운영 ⑥ 인터넷홈페이지활용
- ⑦ 기타

27. 선생님께서 근무하시는 자치단체에서 시행하고 있는 지방세에 대한 주민의 이해를 높이기 위한 제도의 효과는 어느정도라고 생각하십니까?

- ① 매우 높다 ② 높다 ③ 보통이다
- ④ 낮다 ⑤ 매우 낮다

28. 선생님께서는 지방세에 대한 체납의 원인이 어디에 있다고 생각하십니까?(가장 큰 이유부터 3가지만 기재하여 주십시오)

- ① 부과세액의 과다 ()
- ② 고지서전달상의 문제 ()
- ③ 무재산 ()
- ④ 납세태만 ()
- ⑤ 행방불명 ()
- ⑥ 고의로 ()

- ㉗ 세무직원의 부주의 ()
- ㉘ 기타 ()

2.9. 선생님께서 근무하시는 자치단체에서 현재 시행중에 있는 체납세에 대한 대책의 효과정도는 어느 수준이라고 생각하십니까?

- ① 효과가 매우 크다 ② 효과가 크다 ③ 보통이다
- ④ 효과가 작다 ⑤ 효과가 매우 작다

2.10. 일부 자치단체에서는 체납세의 징수를 위해 강제적인 방법을 동원하고 있는데 선생님께서는 체납세의 징수를 위해 강제적인 방법을 시행하는 것이 효과적이라고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 대체로 그렇다 ③ 보통이다
- ④ 거의 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

조직체계개선과 관련된 사항

3.1. 선생님께서는 지방세를 부과·징수하는 과정에서 부과업무와 징수업무를 구분하여 시행할 필요가 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다 ② 대체로 필요하다 ③ 보통이다
- ④ 거의 필요치 않다 ⑤ 전혀 필요치 않다

3.2. 선생님께서는 부과업무와 징수업무를 구분되어 시행할 필요가 있다고 생각하고 계신 이유는 무엇입니까(1, 2번에 대답하신 분, 복수응

답가능)?

- ① 비리방지 ② 업무의 전문성제고 ③ 업무의 효율성증대
- ④ 책임성제고 ⑤ 상호견제와 균형 ⑥ 기타

33. 선생님께서는 부과업무와 징수업무가 구분되어 시행할 경우에 무엇이 문제라고 생각하십니까(4, 5번에 대답하신 분, 복수응답가능)?

- ① 업무상 비효율 ② 업무의 일관성 결여
- ③ 책임성 결여 ④ 세무행정서비스 수준저하
- ⑤ 행정력 낭비 ⑥ 기타

34. 선생님께서 근무하시는 자치단체의 지방세 부과·징수업무는 부과업무와 징수업무가 엄격히 구분되어 시행되고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 대체로 그렇다 ③ 보통이다
- ④ 거의 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

35. 현재 지방세무직 공무원의 최상위 직급은 6급으로 되어있습니다. 선생님께서는 지방세무사무관(5급) 계급을 신설할 필요가 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 대체로 그렇다 ③ 보통이다
- ④ 거의 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

36. 선생님께서는 지방세무사무관(5급) 계급을 신설할 필요가 있다고 생각하신 이유가 무엇입니까(①, ②번에 응답하신 분만, 복수응답가능)?

- ① 세무직 사기증가 ② 업무의 전문성강화

- ③ 업무의 효율성 ④ 인사의 공정성 확보
- ⑤ 책임성 강화 ⑥ 일체감 강화 ⑦ 기타

직무만족도와 관련된 사항

41. 선생님께서는 지방세무공무원으로서 어느정도 직무에 만족하고 계십니까?

- ① 매우 만족 ② 만족 ③ 보통
- ④ 불만 ⑤ 매우불만

42. 위의 질문에서 만족하는 경우(①과 ②에 답하신 분) 그 이유는 무엇입니까?(가장 큰 이유부터 3가지만 기재하여 주십시오)

- ① 공공봉사에 대한 신념 ()
- ② 높은 보수 ()
- ③ 신분보장 ()
- ④ 승진 ()
- ⑤ 복지혜택 ()
- ⑥ 인간관계 ()
- ⑦ 높은 사회적 평가 ()
- ⑧ 근무환경의 양호 ()
- ⑨ 권한과 영향력 ()
- ⑩ 업무성취감 ()
- ⑪ 기타 ()

지방세 부과·징수체계의 개선방안

발행일 : 2000년 12월 29일
발행인 : 박 우 서
발행처 : **한국지방행정연구원**
서울특별시 서초구 서초동 1552-13
Tel. 02)3488-7300
판매처 : 한국행정DB센터
Tel. 02)725-0641
<http://www.admindb.co.kr>
인쇄처 : 현대인쇄문화사
Tel. 02)2272-8125
E-mail: hprint@unitel.co.kr

* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.
ISBN 89-7865-234-4 93350

