

지방세 조직체계의 개편방향

손희준 / 청주대학교 교수

이상범 / 경기개발연구원 연구원

1. 서론

오늘날 대외적으로는 개방화·세계화·정보화가 급진전되면서 국경을 초월한 경쟁이 치열하게 전개되고 있으며, 대내적으로는 고령화, 고실업, 저성장사회로 진입하면서 사회·경제적 변화가 심화되고 있다. 그러므로 이런 다양한 환경변화에 능동적으로 대응하기 위해서는 기존의 권위적이고 중앙집권적인 정치·경제체제에서 벗어나 유연하고 민주적 분권관계로 중앙-지방관계를 재편해야할 필요성이 높아지고 있다. 이는 중앙정부 주도의 일률적인 정책 및 업무수행에서 벗어나 민간부문과 지방이 국내외에서 역량을 발휘할 수 있는 분권형 사회로 전환하는 것이 국가경쟁력을 제고하는 길이며, 이를 위한 선결과제로서 지방분권이 이루어져야 하고 이는 재정분권이 수반될 때 가능할 것이다. 지방분권과 이를 위한 재정분권을 확립하기 위해서는 단순히 지방의 세수확대 및 조세징수권 확보뿐만 아니라 지방세 및 지방재정제도의 개편에 대응할 지방세 행정조직의 확대·강화 정책이 반영되어야 한다.

현재 지방세 행정조직은 급속한 환경의 변화 속에 있다. 내부적으로는 지방세의 신장과 더불어 지방세 관련 업무가 계속적으로 증가하였고, 또한 정부의 부동산 보유세제 강화 방안과 거래세율인하 방안, 지방세 과표 현실화의 추진, 종합부동산세의 도입, 탄력세율의 적용 등

지방세 관련 환경이 계속적으로 변화하고 있다.

이와 함께 외부적으로 납세자의 권리확대와 실질적 납세서비스에 대한 다양한 요구가 확대되고 있다. 즉, 납세자 권리확대 측면에서 납세자 소송제도, 세정정보의 공개, 지방세심사청구제도 등을 요구하는 목소리가 높아지고 있다.

또한, 실질적 납세서비스의 측면에서 다양한 납세서비스 시스템을 통한 납세편의 서비스 제공, 정보화의 가속에 따른 납세자와 과세권자간의 쌍방향 네트워크 구축 및 조세관련 민원 및 상담에 대한 원스톱·원콜 서비스에 제공 요청 역시 확대되고 있다.

그러나 이러한 대내외적인 지방세정의 환경 변화에도 불구하고 지방세 행정조직의 강화는 요원한 실정이다. 이는 우리나라 조세운영체계가 국세조직을 중심으로 운영되고 발전되어 왔기 때문이며, 이러한 조세운영체계 덕분에 지방세의 위상이 날로 높아져 가는 현실에도 불구하고 오히려 지방세 조직은 위축되고 있는 실정이다. 그러므로 지방세무조직은 이와 같은 지방세 환경의 변화와 지방세 규모의 증대에 대응할 수 있는 조직으로 강화될 필요가 있다.

이에 본 연구는 지방세 조직의 현황을 살펴보고, 이를 국세조직과 비교하여 문제점을 도출한 후 지방세무 조직의 바람직한 개선방안의 제시를 목적으로 한다. 그러나 지방세무 조직의 연구는 지역적 여건을 반영하는 특수성으로 인해 일률적인 기준을 제시하기 어렵다는 한계를 지니고 있다. 따라서 지방 세무조직을 중앙조직, 광역자치단체 그리고 기초자치단체로 구분하여 각각의 현황과 문제점을 살펴보고 이에 대한 개선방안을 모색하고자 한다.

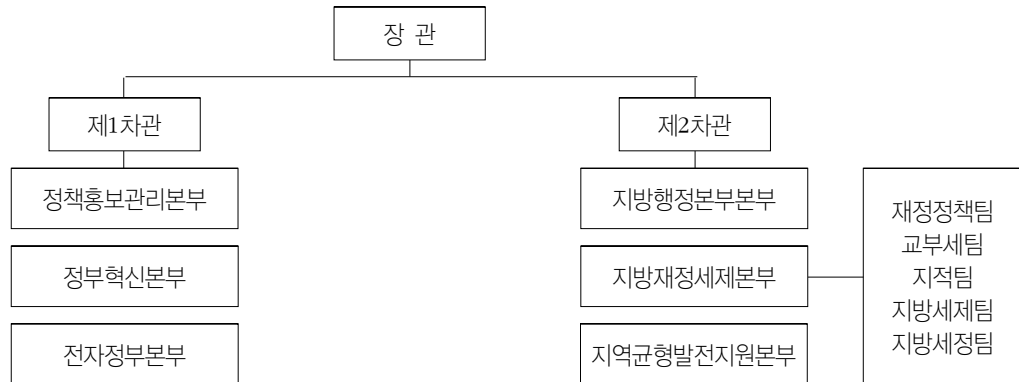
II. 지방세 조직체계 현황

1. 중앙조직

2006년 12월을 기준으로 지방세 조직체계에서 중앙조직은 행정자치부의 지방재정세제본부로 대표된다. 지방재정세제본부는 재정정책팀, 교부세팀, 지방세제팀, 지방세정팀 그리고 지적팀으로 구성되어 있다. 따라서 지방세 관련 조직은 지방재정세제 본부에서 지방세제팀과 지방세정팀이다. 지방세제팀의 주요업무는 지방세제에 관한 중·장기 정책수립 및 조정, 지방세제 개선(지방세법·령·규칙 개정), 지방세구제제도 연구·개선 운영 등을 담당하고 있다. 지방세

정팀의 주요업무는 지방세정 운영과 질의회신 및 세무상담, 지방세 과세표준 제도 연구·개선 및 운영, 그리고 지방세 전산화 업무 등을 담당하고 있다(그림 1 및 <표 1> 참조).

[그림 1] 행정자치부 지방세무 관련 조직도



자료: 행정자치부, 홈페이지, 2006. 참조작성.

행정자치부 지방재정세제본부 지방세제팀의 인원은 지방세제팀장 1명을 포함하여 23명이며, 지방세정팀의 인원은 지방세정 팀장 1명을 포함하여 전체 17명으로 지방세 관련 중앙조직의 인력은 40명이다.

<표 1> 행정자치부 지방세무 조직의 인력 및 담당업무 현황

부 서	인원(인)	담 당 업 무
합 계	40	
지방세제팀장	1	지방세제업무 총괄
지방세제팀원	22	○ 지방세제에 관한 중장기정책의 수립·조정 ○ 지방세 법령의 제정·개정 등 제도의 연구·개선 ○ 도세·시군세와 관련된 지방세제의 연구·개선 ○ 지방세의 중과세·비과세 및 감면제도의 연구·개선 ○ 지방세와 관련된 지방자치단체의 조례 제정·개정에 대한 지원 ○ 외국의 지방세제도에 관한 연구 ○ 자치세원 확충방안에 대한 연구 ○ 지방세 구제제도의 연구·개선 ○ 지방세심의위원회의 운영 ○ 과세전적부심사제도의 연구 및 운영 지도 ○ 지방세 심사청구의 접수 및 심사·결정

		○ 감사원 감사청구에 대한 의견서 작성 등에 관한 사항 ○ 지방세와 관련된 판례 및 행정소송 관리 ○ 그 밖에 지방세정팀의 주관에 속하지 아니하는 사항
지방세정팀장	1	지방세정업무 총괄
지방세제팀원	16	○ 지방세와 관련된 법령의 운영·질의회신 및 세무상담 ○ 지방세과세 표준제도의 정책기획·연구·기준 시달 및 지방세과표 전담연구 기구의 설치·운영 ○ 지방세 부과·징수기법의 개발·보급 및 개선 ○ 지방세 통계기법의 개발·관리 및 세수추계기법의 개발·보급 ○ 지방세정 정보화 추진 및 납세편의 시책의 개발·보급 ○ 지방세담당 지방공무원에 대한 법제·징수기법·납세자관리 등의 교육·훈련 및 연찬 ○ 종합부동산세 과세지원 및 부동산교부금의 배분·운영 및 관리 ○ 재산세 과세·전국체납자료 데이터베이스의 구축 및 운영

자료: 행정자치부, 홈페이지, 2006. 참조.

한편, 중앙부처 지방세 조직의 변천 내역을 살펴보면 <표 2>와 같다. 1988년 지방세제국이 처음 신설되었으며, 이후 정부 조직의 개편이 있을 때마다 기구축소가 이루어졌다. 즉, 1988년 지방세제국 신설당시 1국, 1심의관(1담당관), 4과(지적관련 업무포함)이었던 조직이 1989년에 1개과가 축소되었고, 1994년에 심의관이 폐지되었으며, 1998년에 세제국이 폐지되기에 이르렀고 1999년 심사과가 폐지·통합되고 2005년 행정자치부 조직개편에 따른 지적팀을 제외한 지방세제팀과 지방세정팀의 팀제로 운영되었으며, 2006년 1월 지방재정세제본부로 개편되는 등 감축 일변도의 기구개편이 이루어졌다.

<표 2> 중앙부처 지방세 조직의 변천 내역

구 분	내 용
1988. 12. 31	지방세제국 신설(4과 1담당관)
1989. 9. 9	지방세제국(3과), 지방세심의관(1담당관)
1994. 4. 21	지방세심의관 폐지, 지방세제국에 통합
1998. 7. 22	지방세제국 폐지, 지방재정국에 통합
1999. 6. 15	지방세심사과 폐지, 세제과에 통합
2001. 6. 30	지방세제담당관실 신설(지적담당관 포함 3담당관실)
2005. 3. 24	지방세제관: 2팀으로 운영, 지적팀 제외
2006. 1.	지방재정세제본부로 개편

자료: 행정자치부, 내부자료, 2006. 참조.

2. 광역자치단체 조직

광역자치단체의 세무행정 관련 과에 설치된 담당조직(계 또는 팀)은 자치단체별로 일관된 체계를 찾기는 곤란하지만 일반적으로 세정, 세무심사, 세무지도, 체납관리, 세외수입 등 5개의 담당을 중심으로 구성되어 있다. 이 중에서 세정담당은 지방세 제도운영을 핵심업무로 하고 있으며, 세무심사담당은 지방세 구제제도를 주요업무로 하고 있고 세무지도담당은 세무조사, 비과세 감면 등을 주요업무로 하고 있다. 체납관리담당은 체납세 관련 업무를 주요업무로 하고 있으며, 세외수입담당은 세외수입의 과징을 주요업무로 하고 있다.

또한 과세표준 담당이 2005년부터 신설되었다. 이는 주택과표의 시가평가 전환으로 과표업무의 중요성이 커짐에 따라 과표담당을 신설하고 기존에 세정담당이나 세무조사담당에서 담당하던 과표평가 및 재산과세 관련 세목의 부과에 관한 업무를 전담시키고 있다.

[그림 2] 광역단위 지방세 조직 체계도



주: 인천광역시 2006년 지방세관련 행정기구를 참고로 작성.

자료: 인천광역시. 홈페이지. 2006. 참조 작성.

한편 광역자치단체의 세무조직은 <표 3>에서 보는 바와 같이 전체가 과 또는 담당관을 중심으로 주무부서가 설치되어 있다. 이중 광역시는 지방세 담당조직이 지방세와 관련된 사무만을 취급하는데 반하여 도의 경우에는 강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도 그리고 제주도 등이 지방세 업무뿐만 아니라 계약, 재산관리, 경리 등과 같은 회계업무도 같이 취급하고 있다.

이러한 광역자치단체의 세무조직 구성은 당해 자치단체에서 지방세수입의 절대액수가 많은 자치단체일수록 세무관련 조직이 강화되어 있다. 즉, 광역자치단체별 세무조직구성은 대체로 세수와 인구수가 많은 단체일수록 조직의 규모가 크고 세분화되어 있고, 인력도 많이 배치되어 있다. 일례로 세수규모가 크고 인구가 많은 서울시는 재무국 산하에 세제과와 세무과로 나뉘어져 14개 팀으로 구성되어 있으며, 인력 역시 117명으로 다른 광역자치단체에 비하여 월

등히 많은 인력구성을 가지고 있다. 반면에, 상대적으로 세수규모와 인구가 적은 시·도는 세정담당과 세무조사 담당 등 담당단위로 조직이 편제되어 있으며, 일례로 충청북도의 경우 지방세무 행정 담당 공무원이 18명으로 다른 자치단체에 비하여 적은 것으로 나타났다.

〈표 3〉 광역자치단체별 지방세 관련 조직

자치단체	조직	국	과	계(담당, 팀)	인 력			
					합계	4급	5급	직원
합계					626	17	94	515
광역 시	서울	2과, 14개팀	재무국	세제과 세입총괄, 세무관리, 세무조사, 무정보기획, 세무정보개발, 38세금기동1, 8세금기동2, 38세금기동3	117	2	14	101
	부산	1담당관, 7담당	기획관리실 (재정관)	세정담당관 세정기획, 세정관리, 체납관리, 세무지도, 심사과표, 세입운영, 세정정보	51	1	7	43
	대구	1담당관, 5담당	기획관리실	세정담당관 세정, 세입관리, 세무지도, 세무평가, 체납정리	33	1	5	27
	인천	1과, 6담당	자치행정국	세정과 세정, 체납정리, 세무지도, 세무심사, 과세표준, 세외수입	38	1	5	32
	광주	1담당관, 5담당	기획관리실	세정담당관 세정, 체납관리, 세무제도, 과표심사, 세외수입	27	1	5	21
	대전	1과, 5담당	자치행정국	세정과 세정, 체납징수, 세무지도, 과표심사, 세입관리	26	1	5	20
	울산	1과, 4담당	자치행정국	세정과 세정, 체납관리, 세무지도, 세입관리,	26	1	4	21
	경기	1과, 5담당	자치행정국	세정과 세정, 세외수입, 세무심사, 과표, 세무조사	26	1	5	21
도	강원	1과, 6담당	자치행정국	세무회계과 세정, 세무지도, 경리, 복식부기, 계약관리, 재산관리	36	1	6	29
	충북	1과, 4담당	자치행정국	세정과 세정, 세무지도, 과표, 세무조사	18	1	4	13
	충남	1과, 6담당	자치행정국	세무회계과 세정, 세입, 경리, 계약, 과표지도, 재산관리	51	1	6	44
	전북	1과, 7담당	기획관리실	재정과 재정, 경리, 세입관리, 계약관리, 지도심사, 재산관리, 과표	59	1	7	51
	전남	1과, 6담당	행정혁신국	세무회계과 세정, 경리, 계약, 세입운영, 과표조사, 재산관리	41	1	6	35
	경북	1과, 3담당	행정지원국	세정과 세정, 평가심사, 세무지도	25	1	3	21
	경남	1과, 6담당	자치행정국	세정과 세정, 과표, 세입운용, 심사, 지방세조사, 체납관리	27	1	6	19
	제주	1과, 6담당	자치행정국	세정과 세정총괄, 세제, 과표, 세입관리, 세무조사, 재산관리	24	1	6	17

자료: 각 광역자치단체 홈페이지, 2006, 참조 작성.

3. 기초자치단체

기초자치단체의 지방세 조직은 시·군·구 본청내 세무과 또는 재정과에서 담당하고 있으며 일부 자치단체의 경우 하부조직인 읍·면·동사무소에 재무담당을 두고 있다. 조직은 시·군·구 유형과 세수, 납세자 수 등에 따라 조직의 형태와 규모가 다양하다. 그러나 일반적으로 지방세무조직은 시군의 경우 부과와 징수를 구분하여 업무를 분장하는 경우와 도세와 시군세로 업무를 나누는 두가지 유형으로 나눌 수 있다. 자치구의 경우는 자치구세가 3개 세목에 불과하므로 취득세 등 재산관련 시세, 자동차세 등 비재산관련 시세, 자치구세로 업무를 분장하는 경우가 많다.

1) 시

시의 지방세무조직은 세무과 또는 재정과를 주무부서로 하고 있다. 세무과 또는 세정과로 구성되어 있는 경우는 지방세의 부과·징수업무만을 담당하고 있는데 반해 재정과(청주시)로 구성되어 있는 경우는 부과 징수 업무 외에 경리, 계약, 복식부기와 같은 회계업무까지 담당하고 있다. 또한 시 지방세무조직 역시 2005년 재산세 과표관련 조직이 신설되어 업무를 수행하고 있다.

따라서 이러한 시의 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 도세와 시군세로 업무를 구분하고 있는 지역(B 유형)이 그것이다(이상범 2005).

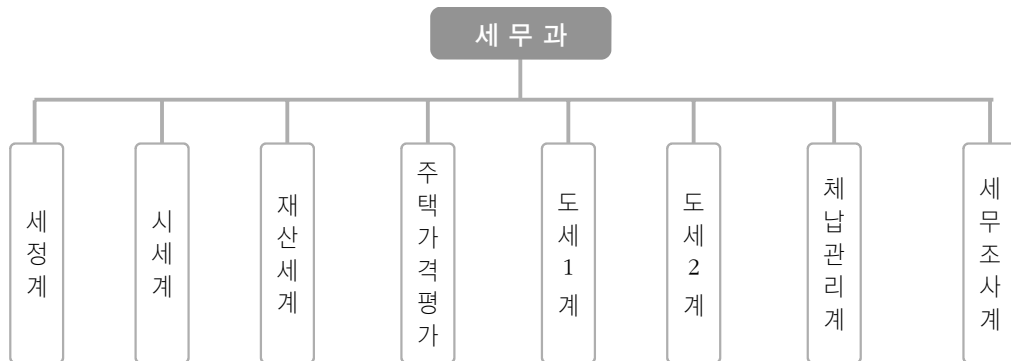
먼저 A 유형의 경우, 과단위에서 부과와 징수가 구분되는 유형이며 경기도 광주시 등이 대표적인 예라고 할 수 있다. 이러한 조직은 둘 다 부과업무와 징수업무를 구분함으로써 세무관련 부조리를 예방하고 상호통제와 견제기능을 강화하기 위한 조직설계라고 할 수 있다.

[그림 3] A 유형의 세무기구: 경기도 광주시청 사례



한편 B 유형은 부과와 징수기능의 상호견제보다는 유사세목을 기준으로 조직을 구분하는 것으로 군포시, 구리시 등의 세정조직이 대표적인 예라고 할 수 있다. 이러한 조직은 부조리의 방지보다는 우리나라 지방세의 부과·징수업무가 세목별로 연계되어 이루어지는 것이 많으므로 이러한 업무의 연계에 따른 업무의 효율성 측면을 강조한 조직이라고 할 수 있다.

[그림 4] B 유형의 세무기구: 경기도 시흥시청 사례



결과적으로 우리나라 시의 세무관련 부서는 지역에 따라 약간의 차이가 나타나기는 하지만 대부분의 경우 세무과 또는 세정과가 주무부서라고 할 수 있다. 그리고 이러한 세무과 또는 세정과의 업무는 부과담당, 징수담당, 재산세담당 그리고 재산세관련 과표담당으로 살펴볼 수 있다.

이중 부과담당은 과 담당행정의 종합조정 및 일반사무, 지방세 재조사, 심사청구, 취득세 부과조정, 등록세 부과조정, 자동차세 부과조정, 농지세 부과조정, 면허세 부과조정, 도축세 부과조정, 담배소비세, 과내예산·경비 및 물품관리, 납입감액 결정통보, 지방세 가산세 조정 및 과내 다른 계에 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, 수입일계표 정리, 지방세 2차 납세의 무자 지정, 자금배정 및 수급계획, 세목별 과징상황 보고, 지방세 수입과정 상황보고, 도세보고(월보), 도세 세입징수액 계산서(기보), 교육세 세입징수 보고(기보), 과오납 환불, 도세불입, 세입정정, 가산금 조정, 등록세 징수결의 및 이동증감 결의, 시금고 및 공과금 수납은행 지도감독, 세입결산 및 총괄, 이월액 조서 작성, 보조금 및 교부금 수입결의, 지방교부세 수입결의, 수입금 출납원등을 관리하고 있다.

재산세담당은 재산세 부과조정, 도시계획세 부과조정, 공동시설세 부과조정, 재산세 전산운영, 재산세 과세증명 및 미과세 증명발급 등을 담당한다.

재산세관련 과표담당은 주택시가 조사 및 평가 공시, 토지·건물 및 기타물건 과표 운영, 종합부동산세(국세) 관리 업무 등을 수행하고 있다.

2) 군

군 자치단체의 지방세무조직은 세무과 또는 재정과(고창군청) 또는 재무과(괴산군청)를 주무부서로 하고 있는데 세무과로 구성되어 있는 경우는 지방세의 부과·징수업무 만을 담당하고 있는데 반해 재무과로 구성되어 있는 경우는 세정기능 외에 경리와 재산관리까지 담당하고 있다. 이러한 군 자치단체의 세무관련 부서는 인구와 지역적 한계 때문에 대부분이 세정기능과 함께 회계기능을 같은 부서에서 수행하고 있다.

즉, 군의 세무부서 중 경리담당과 관재담당은 지방세 부과 및 징수와 직접적인 관련이 있는 것이 아니며, 지방세징업무는 주로 부과담당과 징수담당에서 수행하고 있다(한국지방행정연구회 2005).

다음의 [그림]은 예천군청을 사례로 나타낸 것이다. 이를 살펴보면, 부과기능과 징수기능이 분리되어 구성되어 있으며, 부과를 담당하는 도세담당, 군세담당과 징수를 담당하는 징수담당 그리고 재산과세 위주의 지방세제의 특징상 과표평가가 중요한 의미를 지니므로 과표평가기능을 분리하여 과표담당을 두고 있다(2005년 6월 신설). 또한 지방세징 업무이외에 관재와 경리업무, 그리고 복식부기를 담당하는 조직이 예천군청 재무과에 설치되어 있다.

[그림 5] 군 자치단체의 세무기구: 예천군청 사례



일반적으로 지방세 행정업무를 수행하는 부과담당은 지방세 개인별 이동증감, 재산세대장 직권등재, 사업소 신고지, 농지세 자진신고, 취득세 자진신고, 세원조사, 지방세 제2차 납세의 무자 지정, 지방세 고지, 농지재해 감면신청, 세무사범 처리, 세원자료조사에 관한 사항, 납세

홍보, 농지세 과세표준액 결정, 지방세 이동증감 결의, 지방세담당공무원 순회교육 등의 업무를 담당하고 있다.

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

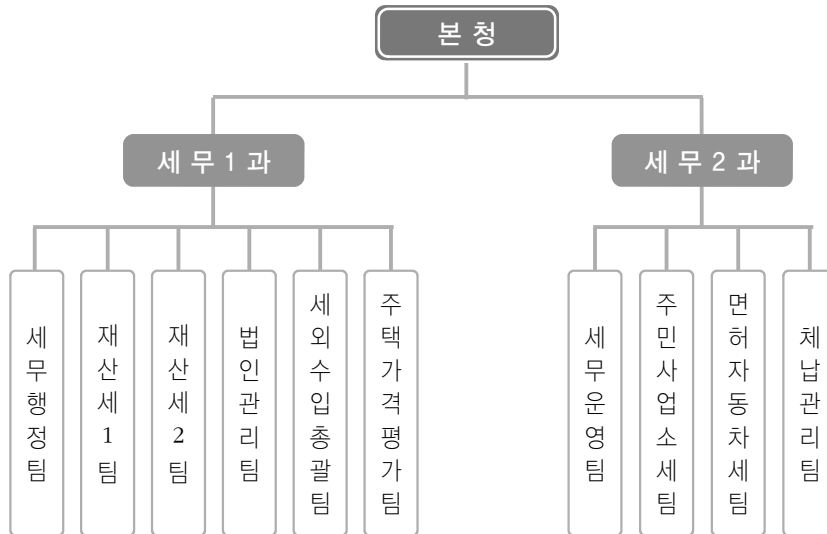
과표담당은 건축물 시가조사 관련 건물 특성 조사, 시가산정 및 전산입력 처리, 시가열람 및 의견제출 사항에 대한 시가검증, 공동주택 시가산정, 국세청 기준시가 미고시 공동주택에 대한 시가조사, 건축물 시가 결정공시 및 개별통지, 이의신청 등 불복사항 및 민원처리등을 담당하고 있다.

3) 자치구

자치구의 지방세 조직은 대부분 과단위로 구성되어 있으며, 대부분의 세무조직이 세목별 조직으로 부과기능과 징수기능이 통합되어 운영되고 있다. 즉, 일반적으로 자치구의 지방세 조직은 취득세팀에서 취득세, 등록세 등 광역시세의 관세를 담당하고, 자동차세팀에서는 자동차세, 면허세 등 광역시세, 사업소세 팀에서는 구세인 사업소세를 담당한다. 또한 재산세 팀에서 재산관련세의 과세를 담당하고 있으며, 체납관리팀, 주택가격평가팀 역시 별도로 운영되고 있다.

이러한 구 세무조직을 관악구청의 사례로 살펴보면, 자치구 본청내 과 단위로 세무조직이 편성되어 있고, 세무 1과에서는 지방세 수납, 재산세 부과업무, 법인관리, 특정지역 지방세 징수독려 및 취득세·등록세 자납처리, 세외수입, 주택가격평가 업무를 담당하고 있다. 세무 2과에서는 특정지역 취득세·등록세 자납처리 및 업무총괄, 과오납 환불 총괄, 면허세·자동차세·주민세, 사업소세·면허세 부과, 특정지역 지방세 징수독려, 과년도 체납액 관리 및 체납처분 업무 등을 담당하고 있다.

[그림 6] 구 자치단체의 세무기구: 관악구청 사례



관악구청 세무조직 사례의 특징은 세목별 부과업무를 수행하면서 동시에 부과담당자가 자치구내 일정지역의 책임·징수를 실시하고 있다는 것이다(박영모 2003).

Ⅲ. 지방세 조직체계와 구조의 문제점

1. 중앙부처 수준

2006년 12월을 기준으로 지방 세무행정과 관련된 중앙조직은 지방세제팀 23명과 지방세정팀 17명으로 총 40명으로 구성되어 있다. 이를 국세분야의 중앙조직과 비교해 보면, 세제관련 인력은 행정자치부 지방세제팀이 17명이며, 재정경제부 세제실 115명으로 13대 87의 수준을 나타내고 있다. 세정관련 조직은 행정자치부 지방세정팀이 17명이며, 국세청 본청이 795명으로 2대98의 수준을 나타내고 있다. 또한 심사관련 조직은 행정자치부 지방세제팀의 6명이며, 국세심판원이 105명으로 5대 95의 수준을 나타내고 있다. 이를 지방세 관련 조직 대 국세관련 조직의 대비하여 보면 지방세 40명 대 국세 전체 1015명으로 국세 담당인력 대비

지방세 담당인력은 3.9%의 수준에 불과하다. 양 조직간 업무범위에 차이가 있음을 감안하여, 실제 부과·징수업무를 수행하는 인력을 제외한 세제, 구제, 순수세정 인력만을 비교해도 국세인력의 10.8% 수준에 머물러 있다.

이는 2005년 지방세수가 전체세수 22%(국세 127조 4천억원 대비 지방세 35조 9천억원)에 달하는 지방세의 위상에도 불구하고 지방세 관련 조직은 국세관련 조직에 비하여 턱없이 열악한 실정이라고 할 수 있다.

고위직급 인력현황을 보면 국세는 2006년 현재 재정경제부 세제실의 경우 고위공무원단 5명, 3급 3명, 4급 9명, 4급 내지 5급이 12명인데 반하여, 지방세는 4급이 2명으로 국세관련 조직 대비 6%에 불과해 조직위상면에서도 심히 열악한 실정이다.

〈표 4〉 지방세 중앙조직과 국세 중앙조직

구분		지방세	국세	지방세 : 국세
세목		취득세, 등록세 등 16개 세목	법인세, 소득세 등 16개 세목	
세수(05)		35조 9,774억원	127조 4,657억원	22:78
공 무 원	세제	행정자치부 지방세제팀 17명	재정경제부 세제실 115명	13:87
	세정	행정자치부 지방세정팀 17명	국세청 본청 795명	2:98
	심사	행정자치부 지방세제팀 6명	국세심판원 105명	5:95
	지방	250단체 11,487명	세무서(지방국세청포함) 16,386명	41:59
고위 직급		행정자치부: 2팀장(4급)	재정경제부 세제실 고위공무원단: 5명 3급: 3명, 4급: 9명 4급 내지 5급 : 12명	6:94
기타		지방세상담센터: 추진중 지방세공무원 교육원: 없음	국세종합상담센터: 125명 국세공무원 교육원: 66명	

자료: 행정자치부, 내부자료, 2006.

2. 지방자치단체의 수준

광역단위의 국세조직과 지방세 조직현황을 비교하여 살펴보면, 조직위상에 있어 최고직급의 경우 국세조직이 고위공무원단(기존 1급 내지 2급)으로 구성되어 있는 반면에 지방세 조

직은 4급으로 상대적으로 열악한 실정이다(〈표 5〉 참조).

인력면에서도 비록 업무의 범위가 양 조직간에 상이한데 원인이 있다고는 하나, 지방국세청 인력은 2,644명인데 반해 광역단체 지방세인력은 626명으로 23.7%수준에 머물러 있다. 이는 세외수입, 회계관련 조직의 인원을 제외하면 실질적으로 지방세무 행정 조직은 22.2%수준이라고 할 수 있다.

인력배치에 있어 지방국세청은 인력의 50%이상을 세무조사업무에 투여하고 있는 반면에, 광역단체 지방세 조직은 30%내외로 국세에 비하여 상대적으로 낮은 비중으로 구성되어 있다.

또한 기초단위의 국세와 지방세 조직현황을 비교하여 보면 최고직급에 있어 국세의 경우 최고 직급이 4급인 반면에, 지방세는 5급으로 조직위상이 낮고 일부자치단체의 경우 담당단위(6급)로 편성되어 있는 실정이다. 인력현황의 경우는 국세인력의 79%수준으로 중앙과 광역단체와 달리 큰 격차는 보이지 않고 있다.

〈표 5〉 지방자치단체 국세와 지방세 조직 비교현황

구 분		국 세	지 방 세
광역	조직	■ 지방국세청: 6청(고위공무원단), 37국(3·4급), 120 과(4급), 410팀(4·5급)	■ 광역단체 : 17과(4급), 95담당(5급) - 세외수입 등 업무제외시 : 17과 80담당
	인력	■ 인원: 2,644명	■ 인원: 626명(국세인력의 23.7%) - 세외수입 등 인력제외시 586명(국세인력의 22.2%)
기초	조직	■ 세무서: 104서장(4급), 436과(5급)	■ 기초단체: 1국(4급), 286과(5급)
	인력	■ 인원: 13,671명	■ 인원: 11,088명(국세인력의 81.1%)

자료: 국세통계연보, 2005.; 지방세정연감, 2005.; 각 자치단체 홈페이지, 2006.

한편 지방세조직의 문제점은 세무인력의 변화를 통해서도 볼 수 있는 바, 지방세무 행정조직의 전체적인 인력변동 추이를 살펴보면 1994년을 100%로 보고 2004년까지의 변동추세는 계속적으로 감소한 것으로 나타났다. 반면 국세담당조직은 1994년 기준으로 2004년 98.9%로 거의 동일한 수준을 유지하고 있다.

이러한 인력의 변동상황을 국세와 비교해 보면, 국세의 경우 1994년 17,491명에서 2005년 17,314명으로 177명이 감축되어 1.1%의 인력이 줄어든 반면에, 지방세 인력의 경우 1994년 16,270명에서 2005년 11,088명으로 5,182명이 감축되어 전체인력의 33.3%나 감축이 이루어졌다. 이렇게 지방세 인력이 상대적으로 많이 감축된 원인은 1998년부터 2005년 현재까지

세무행정 인력의 충원이 미비하고, 지방세정 전산화의 추진, 읍면동 기능전환에 따른 읍면동 근무 세무인력의 본청흡수 등에 따른 것으로 보인다.

〈표 6〉 국세와 지방세 담당공무원 인력 추이

(단위 : 인)

구 분		1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
국 세	국세담당 공무원수	17,491	17,491	17,838	17,625	17,253	16,855	16,855	16,845	16,845	16,845	17,023	17,314
	인원증가율	100.0%	100.0%	102.0%	100.8%	98.6%	96.4%	96.4%	96.3%	96.3%	96.3%	97.3%	98.9%
지 방 세	지방세담당 공무원수	16,270	13,365	14,352	14,452	13,504	12,999	12,295	11,989	11,695	10,766	10,857	11,088
	인원증가율	100.0%	82.1%	88.2%	88.8%	83.0%	79.9%	75.6%	73.7%	71.9%	66.2%	66.7%	68.1%

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 1995~2005년.; 행정자치부, 「지방세정연감」, 1995~2005년.

3. 지방세 조직진단 사례

한국지방행정연구원에서 2002년 및 2003년에 실시한 일부 자치단체의 조직진단 결과를 사례로 살펴볼 수 있다. 진단결과에 따른 특징적인 내용은 다음과 같다.

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

둘째, 직무분석 결과를 보면 법정근무일수에서 통상 연가, 휴가 등으로 연간평균근무일수가 280일 미만이라는 점을 고려하면 6개 시군이 280일을 초과한다는 점에서 업무량이 과중하다는 것이다. 1일 평균업무시간도 법정평균시간이 7.02시간이라는 점을 고려할 때 6개 시·군이 9시간을 초과하고 있어 업무량이 많은 것으로 나타났다.

셋째, 직무분석을 통한 필수부족인력 산정결과에 의하면 자치단체 모두 추가인력이 필요하다는 것이다. 부족인력 규모는 자치단체별로 차이가 있으나 현 인력보다 10~60%가량 추가인력이 필요한 것으로 나타나고 있다. 법령상의 제약과 자치단체 여건을 고려한 조정인력의 규모의 경우에도 7~22% 가량 추가인력이 필요한 것으로 분석되고 있다.

〈표 7〉 자치단체 지방세담당인력 조직진단 현황

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

자료: 한국지방행정연구원, 자치단체 조직진단 결과보고서, 2002~2003년.

경기개발연구원, 광주시 행정기구 조직진단, 2002, 7.

또한 세정여건이 유사한 자치단체간 세무인력의 편차가 심한 경우가 많다는 것이다. 즉 유사한 세수규모라 하더라도 세무공무원수와 해당 자치단체 전체인원에서 세무공무원이 차지하는 비율에 있어 많은 차이를 보이고 있다. 세무기구의 경우에도 세무담당공무원수와는 관련성이 적어 불균형이 나타나고 있다. 이는 객관적인 조직분석을 바탕으로 세무조직이 편성되지 못한데 원인이 있다 할 것이다. 이와 같은 세무기구와 인력의 불균형 현상으로 인해 세무공무원들의 큰 불만요인이 되고 있는 실정이다.

IV. 지방세 조직체계의 개편방향

1. 기본방향

본 연구는 변화하고 있는 시대적 여건에 적절히 대응하기 위한 세무조직 개선의 기본방향

을 다음의 두 가지 방향으로 제시한다.

첫째, 세계개혁을 통한 지방분권을 선도할 수 있는 조직체계 구축이다. 즉 지방세제 개편에 적극적으로 대응할 수 있는 조직과 인력을 강화하는 것과 중앙세무조직과 지방자치단체 세무조직의 위상제고 그리고 전산화와 연계된 효율적 인력관리체계의 구축이다.

둘째, 납세자 권리보호와 납세서비스확대를 위한 납세자 위주의 조직개편이다. 이를 위하여 납세자권리 강화를 위한 독립된 지방세 구제조직의 신설, 다양한 지방세 납부시스템 그리고 지방세상담센터의 설치 등 세무행정은 과세권자 중심에서 납세자 편의중심으로의 조직전환이 이루어져야 할 것이다.

2. 중앙부처 수준

1) 조직위상의 강화

현행, 지방세 관련 중앙조직은 조직의 위상이 국세조직에 비하여 현저하게 낮아 정책의 반영도, 지방의 조정·지원능력 등이 미흡한 실적이다. 이는 우리나라와 같이 행정조직이 관료제 성격이 강한 경우 조직의 위상이 높을수록 정책의 반영도 측면 또는 인력관리의 측면에서 유리한 입장에 설 수 있기 때문이다. 이에 조직 위상의 척도는 통상 해당조직의 최고직급의 위치와 구성원의 수에 의해 평가되고 있다. 이러한 측면에서 현행 지방세정 발전에 있어 중요한 과제는 지방세 업무를 총괄·지원하는 중앙부처 지방세 조직의 위상확대가 선행될 필요가 있다.

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

2) 납세자 권리보호와 서비스기구의 설치

납세자 권리보호와 서비스기구의 설치의 결국 납세자에 대한 배려와 편의제공 차원에서 이루어져야 한다. 이를 위하여 두 가지 방안을 들 수 있는데 첫째, 납세자 권리보호를 위한 지

방세심의관의 설치이다. 이는 지방세 심사청구를 세무소송에 있어 필수적 전심절차로 규정한 사항을 위헌 결정한 주요 사유 중 하나가 심사기관의 독립성·중립성의 부족이었다는 사실에 기인한 것이다. 또한 준사법적 전심절차도입으로 행정수요가 증가하게 되었으며, 이에 현행 심사부서를 분리·독립된 조직으로 편성하고 인력을 보강할 필요가 있다. 동 조직은 국세의 국세심판원 조직의 형태처럼 지방세 조직과 분리된 조직으로써 지방세심의관(가칭)을 신설하고 인력을 증원할 필요가 있다(박영모 2003).

둘째, 지방세관련 서비스기구로서 지방세종합상담센터의 설치이다. 이는 연차적인 세제개편과 조세부담 변동에 따라 급증하는 지방세 납세민원에 대한 능동적, 예방적 대처를 위한 고객편의 제고를 위한 것이다. 이를 위하여 전국단위로 지방세 세무상담 업무를 공동처리하고, 납세자들이 한 번의 접속으로 지역에 구분 없이 종합적인 답변을 들을 수 있는 원스톱 또는 원콜 서비스를 제공해야 할 것이다.

3) 지방세전산 관리조직 강화

IT 기술의 발전은 지방세정의 환경에 지대한 영향을 미치고 있으며, 지방세정 업무의 효율화를 위하여 장기적으로는 전국단위의 지방세 통합전산망 구축이 요구된다. 그러나 각각의 지방자치단체들은 자신들의 업무환경에 맞추어 전산화를 추진하고 있어, 지방자치단체간 연계의 문제나 전산화 수준의 격차가 심화될 수 있다. 그러므로 이러한 문제를 해결하기 위해서는 중앙조직의 차원에서 이를 지원할 필요가 있다.

즉 중앙조직 차원에서 현행 자치단체의 전산화 수준과 자치단체 재정상태 등을 감안하여 지방자치단체에 대한 보조사업 형태로 전산화를 지원하고 궁극적으로는 지방자치단체의 지방세 관련 전산시스템이 연계되어 종합지방세정보시스템으로 개선되어야 할 것이다.

이를 위하여 지방세정팀 내 세정전산담당에서 전산담당을 분리 개편하여 전산업무를 전담하도록 조직을 강화할 필요가 있다.

3. 지방자치단체 수준

1) 조직의 독립성 및 전문성 제고

세무행정능은 단순히 주어진 법률의 범위 내에서 행정을 집행하는 것이 아니라 다양한 해석

과 전문적인 경험을 바탕으로 정책을 집행하는 부서이다. 특히 지방자치단체 대부분의 부서는 주민들에게 서비스를 제공하는 기능을 수행하는데 반해 세정기능은 주민들로부터 재원을 염출하는 부서라는 점에서 주민에게 보다 다양한 납세편의를 제공할 수 있어야 하며 또 다양한 법규의 해석을 제공해줄 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 세무행정의 전문성과 독립성의 보장이 다른 조직에 비해 보다 확대될 필요가 있다.

그러나 우리나라 지방자치단체의 세무행정 조직은 세무행정 외에도 공유재산관리, 회계, 세외수입 등의 기능을 수행하고 있어 세무의 전문성을 확보하는데 어려운 구조로 설정되어 있다. 이러한 상황은 단순히 기초자치단체에서만 나타나는 문제가 아닌 광역자치단체에서도 나타나고 있다는 점에서 상당히 심각한 상황에 있음을 지적하지 않을 수 없다. 실제로 강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 그리고 제주도 등의 5개 도의 경우 회계 또는 예산, 재산관리 부서와 함께 과를 구성하고 있어 독립된 과 조직을 이루지 못하고 있는 실정이다.

이에 지방세 조직의 독립성의 제고를 위해서는 광역자치단체와 기초자치단체의 지방세 조직을 최소한 과 단위 이상의 독립된 조직으로 확대·개편하여야 할 것이다(하혜수 외, 2000).

또한 지금까지 지방세무 전문가 육성과 사기진작 차원에서 현행 지방세무 직렬의 최고 직급을 상향조정해 주도록 많은 요구가 있었으나, 장기적인 측면에서 인사적체상의 문제점 등을 이유로 반영되지 못하고 있는 실정이다.

현행 세정현실에 있어 중요한 문제점중 하나가 자치단체의 지방세에 대한 관심부족이라고 할 것이고, 이는 상위직급의 세정전문가가 부족한데도 원인이 있다 하겠다. 이에 최고직급 상향조정의 타당성 여부에 대한 논의를 제외하더라도, 지방세 업무의 위상강화, 세무공무원 정체성 확보, 전문기술자의 수준의 한계극복, 조직의 활성화 등을 위해 상위직급 세정전문가의 육성이 시급한 과제라 할 것이다.

2) 과표 평가업무의 강화

2005년의 재산과세 개편으로 주택평가 업무가 급증하게 되었다. 이에 과표 평가업무의 중요성이 강조되고 있는 시대적 환경변화에 적절히 대응하기 위해서는 평가업무를 수행하는 조직과 인력이 필요하다. 그러나 일부 지방자치단체에서는 과표 전담조직과 인력이 확충되지 않아 주택의 정확한 평가 및 과세표준 결정이 이루어지지 않고 있다. 따라서 우선적으로 직접 재산세를 과세하는 기초자치단체에 과표전담 조직을 설치하고 전담인력을 배치할 필요가 있

다. 또한 중앙부처의 부동산 보유과세 강화 개편안에 맞추어 광역자치단체의 경우에도 토지와 건물 평가업무를 전담 수행할 수 있는 기구와 인력강화가 요청된다.

3) 납세관련 서비스 조직의 강화

지방세 조직의 강화는 납세자의 권리를 증진하는 방향으로 이루어져야 한다. 이를 위하여 다양한 서비스 제도가 있으나 우선적으로 다음과 같은 두 가지 납세서비스 제도가 실시되어야 할 것이다(이상범, 2006).

첫째, 지방세 납세보호관 제도의 시행이다. 이는 2005년 말 지방세법 제71조의 2로 신설된 제도이다. 현재 납세 보호관제도는 일부 시에서 시행하고 있다. 일례로 A시의 조례안에 따르면 납세보호관은 세무부서 각종 세무상담을 비롯해 납세자 권리현장에 관한 사항, 고충민원 발생을 위한 사전지도 및 보호활동에 관한 사항을 다루며, 위법·부당한 과세처분이나 절차상 흠이 있는 처분에 대해서는 과세처분을 중지할 수 있는 권한을 갖도록 했으며, 위법, 부당한 세무조사에 대한 중지명령권, 부당한 과세처분 또는 절차상 흠결 있는 처분에 대한 시정 요구권도 주어진다. 또한 근거가 불명확한 처분에 대한 소명 요구권, 과세자료 열람, 제출 요구권 및 질문, 조사권 및 납세자 권리현장 규정준수와 이행여부 심사권 등도 갖게 된다. 이러한 납세자보호관제도는 납세자의 권익을 보호하기 위하여 지속적으로 확대 시행되어야 할 것이다.

둘째, 다양한 납세편의 서비스의 실시이다. 이를 위하여 인터넷 납세제도, 신용카드 납세제도 등을 이용한 다양한 납세편의 서비스를 실시하고, 현행 일부 세목에만 적용되는 납세서비스를 확대·시행해야 할 것이다. 이와 아울러 지방자치단체는 납세편의제도와 관련된 전담 조직을 구성하여 지속적인 만족도 모니터링, 납세제도 개선, 납세자 지식정보화 교육 등을 수행해야 할 것이다.

V. 결론

이 연구는 지금까지 지방세무 행정조직을 중앙부처, 광역자치단체, 기초자치단체로 구분하여 조직과 인력의 측면에서 현황을 살펴보고 이를 국세 조직과 대비하여 지방세무조직의 문제점을 파악하였고 이에 대한 개선방안을 중앙부처와 지방자치단체의 수준에서 제시하였다.

연구의 내용에서 볼 수 있는 바와 같이 현재의 지방세 조직은 지방세수의 규모에 비추어 보았을 때 국세조직에 비하여 매우 열악한 실정이다. 이는 동일한 조세업무를 수행하고 있는 국세 조직과 비교하였을 때 너무나도 여실히 드러나는 실상이다.

또한 지금까지 취약한 지방재정을 확충하여 재정운영의 자율성을 확보함과 동시에 건전한 지방의 경쟁력을 강화하기 위하여 제시된 수많은 논의들 즉, 지방세수 확대를 위한 지방소비세와 지방소득세의 도입방안의 검토, 지방세수의 탈루 방지, 재산세 과표의 현실화와 탄력제도의 활용과 징수율 제고방안에 의한 세입극대화 등 참여정부 출범이후 지금까지 논의된 많은 지방세제 개혁의 노력도 궁극적으로 이를 실행하고 집행할 조직과 인력이 구비되지 않고는 그 결실을 맺기 어려울 것이다.

그러나 결국 지방세무 조직의 개편방안은 중앙차원의 정책적인 결단에서 다루어질 수밖에 없는 것이 현실이다. 다만 현 시점에서 열악한 지방세무조직의 현실을 외면하지 말고 지방분권의 추진에 부응할 수 있는 지방세 조직개편의 실질적 논의가 있어야 할 것이다.

아울러 이러한 지방세 조직의 강화는 지방세무 공무원의 전문화를 통해 이루어지며, 이를 지원하기 위한 교육관련 조직과 인력의 강화가 추진되어야 하며, 현재의 낙후된 지방세무조직을 고도화하기 위한 정책을 강구할 연구업무 관련 조직 역시 활성화되어야 할 것이다. 

● 참고문헌 ●

국세청, 국세통계연보, 각연도.

박영모, 지방세정의 현황과 발전과제, 한국지방행정연구원, 연구보고서, 2003.

손희준, 중앙·지방간 자원조정에 관한 연구: 지방세의 확충방안을 중심으로, 충북개발연구 제14권 제1호, 2003.

심태섭, 국세청의 납세자 편의제도에 대한 만족도 연구: 세무사사무실 근무자를 대상으로, 한국세무회계학회 발표논문집, Vol. 9, 2001.

이상범, 지방세무행정의 개선방안: 조직체계의 개선방안, 지방세, 한국지방재정공제회, 통권 90호, 2005

—, 지방세의 납세편의 제고방안, 지방세, 한국지방재정공제회, 통권 96호, 2006.

이태호, 국세행정의 발전방안: 국세청 u-세정업무 서비스 도입에 관하여, 한국경제학회, 2005 경제학 공동학술대회 자료집, 200.

하혜수·원윤희·이재원, 지방세정조직 통합의 성과분석: 부천시의 사례를 중심으로, 한국 사회와 행정연구, 제11권 제2호, 2000.

한국지방행정연구원, 지방세정의 효율적 운영에 관한 연구, 연구보고서, 2005.

행정자치부, 지방제정연감, 각연도.

행정자치부, 홈페이지, 2006.