

조직체계의 개선방안

이삼주 / 한국지방행정연구원 연구위원

이상범 / 한국지방행정연구원 연구원

I. 서론

참여정부의 출범과 더불어 지방분권과 지역균형발전이 국가의 핵심 정책 과제로 부각되고 있으며 특히, “지방분권 로드맵”에 의한 국세와 지방세간 조정, 지방세체계 개편이 핵심과제로 채택되어 재정분권 측면에서 적어도 지금 보다는 지방세의 위상이 강화될 것으로 예상된다. 여기서 지방세라는 의미는 조세제도에 중심이 있는 세제와 이를 집행하는 세정으로 이원화될 수 있지만, 최근의 논의는 주로 세제에 치우쳐 나타나고 있음을 부인하기 어렵다.

그러나 지방세의 부과 및 징수 기능은 성립된 제도 내에서 이를 집행하고 주민들과 직접 상호작용을 하게 된다는 점에서 지방세 전체의 성패와 직결되는 중요한 행정기능이며 또 정책수단이라고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체의 재정력을 증대시키는 것도 중요하지만 이를 관리, 운영할 지방세무행정

조직 및 기능 역시 그 중요성을 아무리 강조해도 지나치다고 할 수 없다.

지방세정은 주로 행정집행기능으로 구성되어 있기 때문에 관련법과 제도 그리고 이를 담당하는 조직과 인력 여건에 의해 좌우된다고 할 수 있다. 그러나 현재의 조세운영체계는 국세를 중심으로 발전되어 왔으며 일부 지방세법에서 갖추지 못하고 있는 기능은 국세법을 준용토록 하고 있어 상대적으로 지방세 분야와 이를 운영하는 세무조직은 열악한 상태라고 할 수 있다. 특히, 지방세수 규모와 업무량은 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 구조조정과 조직개편으로 지방세무 인력과 기구가 대폭 축소되고, 담당공무원의 사기마저 저하되어 지방세 전문화를 위해 신설하였던 지방세무직렬을 폐지하자는 주장이 대두되는 등 지방세무 행정의 발전에 역행조류가 일고 있는 실정이다¹⁾.

1) 박영모, 지방세정의 현황과 발전과제, 한국지방행정연구원, 2003.

이에 본고는 지방세무 조직의 현황을 국세 조직과 지방세무조직과의 비교를 통하여 살펴보고, 이에 대한 문제점을 도출한 후 지방분권 시대에 부응할 수 있는 지방세무 조직의 개선방안을 제시하려 한다. 그러나 지방세무 조직의 연구는 지역적 여건을 반영하는 특수성으로 인해 일률적인 기준을 제시하기 어렵다는 한계를 지니고 있다. 따라서 지방세무조직을 중앙조직, 광역자치단체 조직 그리고 지방자치단체 조직으로 구분하여 각각의 현황과 문제점을 살펴보고 이에 대한 개선방안을 모색하고자 한다.

II. 지방세무조직의 현황

1. 국세와 지방세무 조직 개관

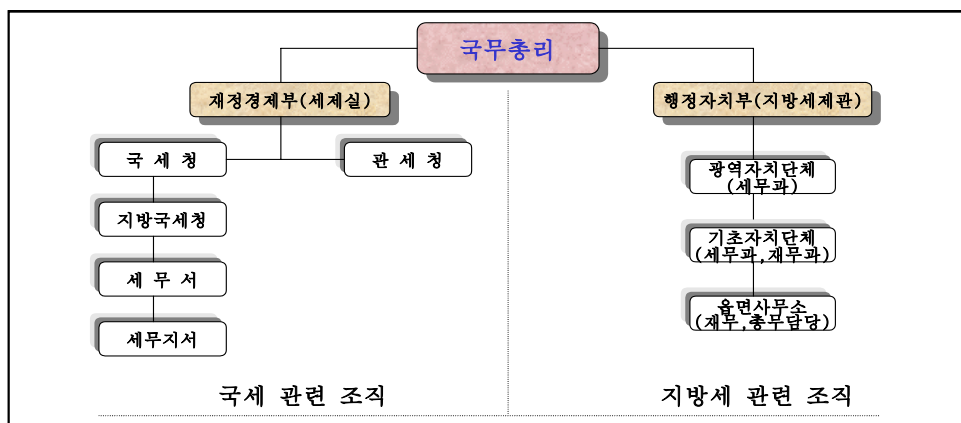
국세 및 지방세와 관련된 행정조직을 살펴보면 우선, 국세 행정조직은 중앙부처인 재정경제부(세제실)·국세청·관세청이 있고,

광역단위 지역을 담당하고 있는 지방국세청, 기초단위 지역을 관할하는 세무서와 세무지서로 구성되어있다.

지방세무 행정조직은 중앙부처인 행정자치부내 지방세제관이 있고, 광역자치단체의 경우에는 세무과 또는 일부 도의 경우 담당단위로 구성되어 있다. 기초자치단체 세무조직은 시·군·구 본청내에 세무과 또는 담당단위로 구성되어 있으며 일부 자치단체의 경우에는 하부조직인 읍·면·동에 재무담당을 두고 있다([그림 1] 참조).

이들 조직의 가장 큰 차이점은 국세 조직은 세제업무를 담당하는 재정부 세제실을 제외하고, 국세청·지방국세청·세무서가 독립된 기관으로서 국세행정을 수행하고 있는 반면에, 지방세 조직은 독립된 기관이 아닌 행정자치부 및 지방자치단체의 보조기관으로써 과 또는 담당단위로 편성되어 있다는 것이다. 이로 인해 지방세무행정조직은 국세행정조직에 비해 독립성, 전문성이 저하되는 원인이 되고 있다.

[그림 1] 국세와 지방세 조직의 체계



2. 중앙조직

지방지원본부 산하 지방세제관실로 대표되며 이 조직에서 세제업무와 세정업무를 동시에 담당하고 있다. 세제업무는 지방세제팀에

<표 1> 행정자치부 지방세무 조직의 인력 및 담당업무 현황

부 서	인원 (인)	담 당 업 무
합 계	41	
지방세제관	1	세제·세정업무 총괄
지방세제팀장	1	지방세제업무 총괄
지방세제팀원	19	○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
지방세정팀원	19	○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·전국채납자료 데이터베이스의 구축 및 운영

자료: 행정자치부, 홈페이지, 2005. 참조.

서 수행하고 있으며, 주요업무는 지방세제연구와 정책의 수립·조정, 심사청구와 납세자 권리구제업무 등을 담당하고 있다. 세정업무는 지방세정팀에서 수행하고 있으며, 주요업무는 지방세과세 표준제도의 정책기획·연구·기준 시달, 지방세 부과·징수기법개발, 질 의회신, 과표산정 및 과표 전담연구 기구의 설치·운영 그리고 지방세 전산화 업무 등을 담당하고 있다([그림 2] 및 <표 1> 참조).

이러한 지방세무의 중앙조직은 총 41명으로 구성되어 있는 바 이를 국세분야의 중앙조직과 비교해 보면, 국세담당 인력의 경우 총 860명인데 반하여, 지방세의 경우 41명으로 4.7% 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.

[그림 2] 행정자치부 지방세무 관련 조직도



자료: 행정자치부, 홈페이지, 2005. 참조.

고위직급 인력현황을 보면 국세는 1급 이상 4명, 2급 내지 3급이 25명인데 반하여, 지방세는 3급이 1명에 불과해 조직위상면에서 국세에 비해 상대적으로 열악한 실정이다.

<표 2> 국세 및 지방세의 중앙조직 비교

비교대상		국 세	지 방 세
조직 및 인력	조직	· 재경부: 1실(1급), 3관(2·3급) 10과(3·4급) · 국세심판원(재경부): 원장, 3심판관(2급), 1실장(3급), 10조사관(4급) · 국세청: 청장·차장, 3관·5국(2급), 18과·11담당관(3·4급)	· 행자부: 1관(3급), 2팀장(4급), 19담당(4-7급, 사무원포함)
	인력	· 총계: 860명(과징업무 제외시 378명) - 재경부: 80명 - 국세심판원: 69명 - 국세청: 711명(순수 세정기능 229명)	· 행자부: 41명(국세인력의 4.7%) - 중앙단위 국세 과징업무 인력 제외시(국세인력의 10.8%)
업무	세제기능	80명(재경부)	20명(국세인력의 25%)
	세정기능	229명(국세청)	20명(국세인력이 8.7%)

자료: 박영모, 전계보고서에서 요약 발췌.

3. 광역조직

광역단위 지방세관련 조직은 과단위 또는 담당단위 구성되어 있으며 조직체계는 자치단체별로 상이하나 대체적으로 [그림 3]과 같다. 조직구성은 통상 세정담당, 세외수입담당, 세무심사담당, 세무조사담당 그리고 과표담당으로 편성되어 있다. 세정담당은 세정기획, 시(광역시)·도세운영, 세정평가 및 감사, 시(광역시)·도세조례 제·개정, 지방세전산화, 각종 통계자료관리 등 제도운영의 핵심업무를 수행하고 있으며, 세무심사 담당은 이의신청 및 심사청구, 과세전적부심사, 시·군세운영 등 납세자 구제와 재산과세관련 업무를 담당하고 있다. 세무조사담당은 광역단위 세무조사와 관할 구역내 기초자치단체 지도점검 등의 업무를 수행하고 있으며, 세외수입담당은 세외수입과 금고, 자금배정 업무 등 다소 지방세와는 상이한 업무를 취급

하고 있다. 과표담당은 과세표준액 결정 및 승인 등 과표 산정과 관련된 업무를 하고 있다.

광역자치단체별 조직구성은 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 있는 반면에, 상대적으로 세수규모와 인구가 적은 시·도는 세정담당과 세무조사 담당 등 담당단위로 조직이 편제되어 있다.

광역단위의 국세조직과 지방세 조직현황을 비교하여 살펴보면, 조직위상에 있어 최고직급의 경우 국세조직이 1급 내지 2급으로 구성되어 있는 반면에 지방세 조직은 4급으로 상대적으로 열악한 실정이다(<표 3> 참조).

인력면에서도 비록 업무의 범위가 양 조직간에 상이한데 원인이 있다고는 하나, 지방

<표 3> 광역단위 국세와 지방세 기구 비교현황

구분	지방국세청	지방세
조직	· 6청(1·2급), 28국(3·4급), 116과(4급), 410팀(4·5급)	· 17과(4급), 77담당(5급)
인력	· 인원: 2,709명	· 인원: 454명(국세인력의 16.7%)

자료: 박영모, 전계보고서.

[그림 3] 광역단위 지방세 조직 체계도



주: 경기도청 2005년 지방세관련 행정기구를 참고로 작성.

자료: <http://www.gg.go.kr/>

국세청 인력은 2,709명인데 반해 광역단체 지방세인력은 454명으로 16.7%수준에 머물러 있다.

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

4. 기초자치단체의 조직 현황

가. 시의 세무조직

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 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 경우

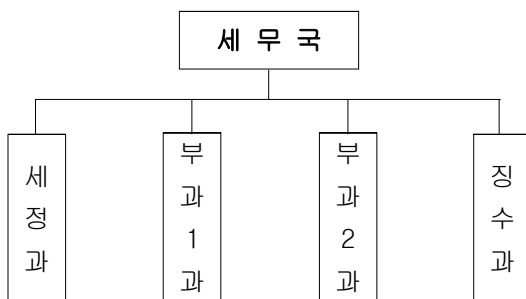
는 계단위에서 이러한 기능을 구분하고 있다. 이러한 조직은 둘 다 부과업무와 징수업무를 구분함으로서 세무관련 부조리를 예방하고 상호통제와 견제기능을 강화하기 위한 조직설계라고 할 수 있다.

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.

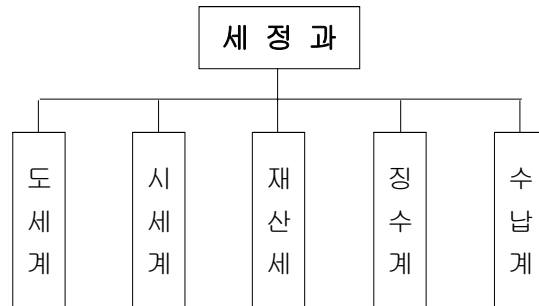
결과적으로 우리나라 시의 세무관련 부서는 지역에 따라 약간의 차이가 나타나기는 하지만 대부분의 경우 세무과 또는 세정과가 주무부서라고 할 수 있다. 그리고 이러한 세무과 또는 세정과는 대부분 부과담당, 징수담당, 재산세담당이 설치되어 있고 일부 자치단체의 경우에 조사계 또는 평가계가 설치되어 있는 것으로 나타나고 있다.

이중 부과담당은 과 담당행정의 종합조정

[그림 4] A 유형의 세무기구



[그림 5] B 유형의 세무기구



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.

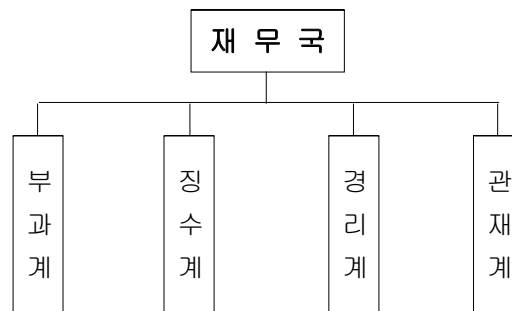
그리고 징수담당은 지방세 징수계획 수정 및 시행, 납세홍보 및 징수 독려, 독촉장 발부, 지방세 및 세외수입 체납처분, 압류물건 공매, 징수촉탁, 수입일계표 정리, 지방세 2차 납세의무자 지정, 자금배정 및 수급계획, 세목별 과징상황 보고, 지방세 수입과정 상황보고, 도세보고(월보), 도세 세입징수액 계산서(기보), 교육세 세입징수 보고(기보), 과오납 환불, 도세불입, 세입정정, 가산금 조정, 등록세 징수결의 및 이동증감 결의, 시금고 및 공과금 수납은행 지도감독, 세입결산 및 총괄, 이월액 조서 작성, 보조금 및 교부금 수입결의,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

한편 재산세담당은 재산세 부과조정, 도시계획세 부과조정, 공동시설세 부과조정, 재산세 전산운영, 재산세 과세증명 및 미과세 증명발급 등을 담당하고, 마지막으로 조사와 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.

나. 군의 세무조직

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

[그림 6] 군 자치단체의 세무기구



이러한 군 자치단체의 세정부서중 경리계와 관재계는 지방세의 부과 및 징수와 직접적인 관련이 있는 것은 아니며 지방세정업무는 주로 부과계와 징수계에서 담당하고 있다. 이중 부과계는 지방세 개인별 이동증감, 재산세대장 직권등재, 사업소 신고지, 농지세 자진신고, 취득세 자진신고, 세원조사, 지방세 제2차 납세의무자 지정, 지방세 고지, 농지재해 감면신청, 세무사범 처리, 세원자

료조사에 관한 사항, 납세홍보, 농지세 과세 표준액 결정, 지방세 이동증감 결의, 지방세 담당공무원 순회교육 등의 업무를 담당하고 있다.

한편 징수계는 표준지 시가 조사보고, 공유재산의 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.

다. 자치구 세무조직

자치구 지방세 조직은 대부분 과단위로 구성되어 있으며 크게 두 가지 유형으로 분리할 수 있다. 첫 번째 유형은 부과와 현년도분 징수독려 업무를 세목별 부과담당부서에서 수행하되 징수독려 책임을 지역별로 분담하는 형태이고(A"형), 두 번째 유형은 부과업무와 현년도분 징수독려업무를 부과담당부서에서 수행하고 징수책임도 세목별로 분담하는 형태의 조직이다(B"). 자치구는 시·군과는 달리 동사무소에 세무담당직원이 배치되어 있지 않다.

A"유형은 서울특별시 관악구 세무조직 형태로 자치구 본청내 과 단위로 편성되어 있고 세무 1과에서는 지방세 수납, 재산세 부과업무, 법인관리, 특정지역 지방세 징수독려 및 취득세·등록세 자납처리, 세외수입

업무를 담당하고 있다. 세무 2과에서는 특정지역 취득세·등록세 자납처리 및 업무총괄, 과오납환불 총괄, 면허세·자동차세·주민세, 사업소세·면허세 부과, 특정지역 지방세 징수독려, 과년도 체납액 관리 및 체납처분 업무 등을 담당하고 있다.

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

두 번째 B"유형은 부산광역시 금정구 세무조직 형태로 자치구 본청내에 과 단위로 편성되어 있으면서 세정기획 및 세무조사업무는 세무관리 담당에서 수행하고, 각 세목별 부과업무 및 해당세목 징수업무는 세목별 부과담당 부서에서 처리하고 있으며, 과년도 체납관리 및 체납처분 업무는 체납정리 담당에서 수행하고 있다. 유형별 특징은 A"유형의 조직이 세목별 부과담당자가 지역별로 현년도분 지방세 징수독려 업무를 맡고있는 반면에, B"유형의 조직은 세목담당자가 세목별로 책임징수 업무를 수행하고 있다는 것이다.

라. 국세조직과의 비교

기초단위 국세와 지방세 조직현황을 상호 비교해 보면 <표 4>와 같다. 국세조직은 98개의 세무서에 13,258명의 인원으로 구성되어 있고, 지방세는 232개 기초단체에 10,377명의 인력이 운영되고 있다. 직급별 분포에 있어 국세조직의 상위직급(5급이상) 비율 4.3%이나 지방세는 0.6% 수준으로 지방세 조직위상이 열악한 실정이다.

<표 4> 세무서와 기초지방자치단체 세무인력 현황

(단위 : 인)

구 분	단체수	세무업무담당 공무원수			
		합계	4급	5급	6급이하
세 무 서	98	13,258 (100%)	104 (0.8%)	468 (3.5%)	12,686 (95.7%)
기초자치단체	232	10,377 (100%)	1 (-%)	286 (0.6%)	10,309 (99.4%)

주: 1) 2003년 현재 정원임.

2) ()는 전체인원에서 해당직급이 차지하는 인원의 비율을 표시함.

자료: 박영모, 전계 보고서.

Ⅲ. 지방세무조직의 문제점

1. 지방세무조직에 대한 인식상의 문제

지방세는 지방자치단체의 운영에 필요한 재원을 조달하기 위한 수단이며 지방자치의 이념을 실현할 수 있는 중요한 정책수단이다. 그러나 재원 조달의 수단인 지방세제를 발전시키는 것도 중요하지만 지방세무를 운영할 조직과 인력 그리고 조세행정 등이 뒷받침되지 않는 세제상의 비대화는 오히려 비효율의 심화원인이 될 수도 있다. 따라서 지방세의 발전은 세제의 발전과 함께 세정의

발전이 같이 이루어질 필요가 있고 또 그 만큼 지방세정의 중요성이 인정되어야 할 것이다.

그러나 불행하게도 최근까지의 지방세정에 대한 인식은 그렇지 않은 것으로 판단된다. 이러한 예는 먼저 중앙세무조직의 변화에서 찾을 수 있다. 다시 말해 행정자치부에 속해있는 지방세무관련 조직은 행정자치부 조직개편 때 마다 매번 변화를 거듭해 왔으며, 그 때 마다 재정과의 통합 여부 또는 기구 축소 지향 등 세무행정의 존립을 위태롭게 하는 정책들이 대두되곤 하였다. 실제로 중앙부처 지방세 조직은 1989년 지방세제국이 신설된 이후 정부의 기구축소 때마다

<표 5> 중앙부처 지방세 조직의 변천 내역

구 분	내 용
'88. 12. 31	지방세제국 신설(4과 1담당관)
'89. 9. 9	지방세제국(3과), 지방세심의관(1담당관)
'94. 4. 21	지방세심의관 폐지, 지방세제국에 통합
'98. 7. 22	지방세제국 폐지, 지방재정국에 통합
'99. 6. 15	지방세심사와 폐지, 세제과에 통합
'01. 6. 30	지방세제담당관실 신설(지적담당관 포함 3담당관실)
'05. 3. 24.	지방세제관 : 2팀으로 운영, 지적팀 제외

<표 6> 국세와 지방세 담당공무원 인력변동 현황

(단위 : 인)

구 분		1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
국 세	국세담당 공무원수	17,491	17,491	17,838	17,625	17,253	16,855	16,855	16,845	16,845	17,022
	인원증가율	100.0%	100.0%	102.0%	100.8%	98.6%	96.4%	96.4%	96.3%	96.3%	97.3%
지 방 세	지방세담당 공무원수	16,270	13,365	14,352	14,452	13,504	12,999	12,295	11,989	11,695	10,857
	인원증가율	100.0%	82.1%	88.2%	88.8%	83.0%	79.9%	75.6%	73.7%	71.9%	66.7%

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 1995~2004년.

행정자치부, 『지방세정연감』, 1995~2004년.

<표 5>에 나와있는 바와 같이 조직과 인력이 감축되고 있다. 이를 살펴보면 1988년 지방세제국 신설당시 1국, 1심의관(1담당관), 4과(지적관련 업무포함)이었던 조직이 1989년에 1개과로 축소되었고, 1994년에 심의관이 폐지되었으며, 1998년에 세제국이 폐지되기에 이르렀고 1999년 심사과가 폐지·통합되고 2005년 행정자치부 조직개편에 따른 지적팀을 제외한 지방세제팀과 지방세정팀의 팀제로 운영되는 등 감축 일변도의 기구개편이 이루어졌다.

지방세무행정에 대한 인식이 낮은 두 번째 사례는 세무인력의 변화를 통해서도 볼 수 있는 바, 지방세 조직의 전체적인 인력현황을 살펴보면 2003년 기준 지방세담당인력은 총 10,857명으로 중앙 36명, 광역단체 374명, 기초자치단체 10,377명으로 구성되어 있다.

이러한 인력의 변동상황을 국세와 비교해보면, 국세의 경우 1994년 17,491명에서 2003

년 17,022명으로 469명이 감축되어 2.7%의 인력이 줄어든 반면에, 지방세 인력의 경우 1994년 16,270명에서 2003년 10,857명으로 5,413명이 감축되어 전체인력의 33.3%나 감축이 이루어 졌다. 이렇게 지방세 인력이 상대적으로 많이 감축된 원인은 1998년부터 2003년 현재까지 인력의 충원이 사실상 중단되고 정부의 구조조정작업이 계속 이루어져 이에 따른 인력감축이 반영된 것으로 볼 수 있다.

2. 독립성 및 전문성의 결여

세무행정은 단순히 주어진 법률의 범위내에서 행정을 집행하는 것이 아니라 다양한 해석과 전문적인 경험을 바탕으로 정책을 집행하는 부서이다. 특히 지방자치단체 대부분의 부서는 주민들에게 서비스를 제공하는 기능을 수행하는데 반해 세정기능은 주민들로

<표 7> 광역자치단체 지방세 조직과 인력현황

(단위 : 인)

구 분	조직	인 력				비고
		합계	4급	5급	직원	
합 계		454	17	77	355	
서울특별시	2과, 14개팀	106	2	14	90	3개 체납징수팀 포함
부산광역시	1담당관, 7담당	44	1	7	36	
대구광역시	1담당관, 5담당	27	1	5	21	
인천광역시	1과, 6담당	41	1	5	35	1개 체납정리담당 포함
광주광역시	1담당관, 5담당	18	1	4	13	과표담당 제외
대전광역시	1과, 5담당	25	1	4	20	세입관리담당 제외
울산광역시	1과, 4담당	23	1	4	18	지적담당 제외
경기도	1과, 5담당	24	1	5	13	
강원도	1과, 2담당	12	1	3	8	*
충청북도	1과, 4담당	20	1	4	15	
충청남도	1과, 4담당	24	1	5	18	
전라북도	1과, 3담당	19	1	3	15	*
전라남도	1담당관, 3담당	14	1	3	10	*
경상북도	1과, 4담당	21	1	4	16	*
경상남도	1과, 6담당	25	1	5	19	
제주도	1과, 2담당	11	1	2	8	*

주1: 2005년 6월 기준. 주2: *는 세정과에서 세외수입, 회계 등 다른 기능을 동시에 수행하는 지역

자료: 각 자치단체 홈페이지 참조 작성.

부터 재원을 염출하는 부서라는 점에서 주민에게 보다 다양한 납세편의를 제공할 수 있어야 하며 또 다양한 법규의 해석을 해줄 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 세무행정의 전문성과 독립성의 보장이 다른 조직에 비해 보다 확대될 필요가 있다.

그러나 우리 나라 지방자치단체의 세무행정 조직은 세무행정 외에도 공유재산관리, 회계, 세외수입 등의 기능을 수행하고 있어 세무의 전문성을 확보하는데 어려운 구조로 설정되어 있다. 이러한 상황은 단순히 기초자치단체에서 나타나는 문제가 아닌 광역자

치단체에서도 나타나고 있다는 점에서 상당히 심각한 상황에 있음을 지적하지 않을 수 없다.

실제로 강원도, 전라북도, 전라남도, 경상북도 그리고 제주도 등의 5개도의 경우 회계 또는 예산, 재산관리 부서와 함께 과를 구성하고 있어 독립된 과 조직을 이루지 못하고 있는 실정이다.

3. 지방세 지원인력의 부족

정책적 의사결정은 정치적 역학관계의 산물이라고 할 때, 지방세와 관련된 의사결정 역시 많은 부분이 정치적으로 결정이 이루어질 수밖에 없다는 점에서 지방세와 친근한 인력을 확보하는 것은 지방세의 발전을 위해 필수불가결한 요소 중의 하나라고 할 수 있다.

그러나 현재 우리나라에서는 지방세를 연구하거나 지방세에 관심을 갖고 있는 인력을 편재할 수 있는 제도적 여건을 구비하지 못하고 있다.

일부 지방세 담당공무원들의 모임이 있으나 이 조직 역시 친목단체의 수준을 벗어나지 못하고 있어 제도적인 결속력의 한계가 발견된다. 그러나 이 보다 더욱 심각한 문제는 학계 및 전문가 집단에서 지방세를 연구하고 이를 정책건의할 수 있는 기반이 매우 부족할 뿐 만 아니라 지방세에 대한 이론적 토대 역시 아직 확립되어 있지 못한 실정이다. 따라서 지방세에 관심을 갖고 이를 연구할 수 있는 기반의 마련과 함께 친 지방세 인력을 결집할 수 있는 여건이 조성될 필요

가 있다.

IV. 지방세무조직의 개선방안

1. 기본방향

지방세관련 세제와 세정은 시대의 흐름에 따라 많은 변화를 겪어왔고 변화에 부응하기 위해 많은 개혁을 단행해 왔다. 지금까지의 지방세제 변화의 내용은 주로 조직, 제도 체제 등을 중심으로 변화가 이루어져 왔다. 그리고 이 변화에 인적 자원은 주요 변수로서 작용하지 않았던 것이 사실이다. 그러나 조직의 운영, 변화 등의 중심에는 항상 사람이 있고 그를 통해 보다 바람직한 운영이 가능하다는 전제하에 본 연구에서는 인적자원이 중심이 되는 세무조직의 변화를 제시하고자 한다.

지방세와 관련된 인력은 크게 실무적으로 지방세를 담당하는 지방세무인력과 간접적으로 세무행정을 지원 수 있는 학계 및 전문가 집단으로 이원화할 수 있다. 이중 지방세무인력에 대해서는 세무행정에 대한 전문화 방안을 그리고 관련 학계 및 전문가 집단에 대해서는 지방세에 대해 보다 많은 관심을 갖게 하고 이를 적절히 활용할 수 있는 대안으로 구분하여 그 방안을 제시하고자 한다.

2. 지방세 지원인력의 연계 · 활용

지방세에 친밀한 인력을 연계 · 활용하기 위해서는 무엇보다도 먼저 지방세에 관심을

갖는 사람들의 저변을 확대할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방세의 변화에 대한 정보를 적시에 제공하고 뿐만 아니라 지방세 관련 사회적 이슈가 되는 문제에 대해서 토론의 장을 마련해줄 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 첫째, (가칭) 지방세 포럼의 설립. 둘째, (가칭) 지방세 연구원의 설립 등을 제시하고자 한다.

이중 지방세 포럼은 보다 용이하게 많은 독자를 대상으로 최신의 정보제공과 함께 토론의 장이 마련될 수 있다는 장점이 있다.

둘째, 지방세 연구원과 관련해서는, 지방세 연구인력의 경우, 정책 수립·집행과정상 조언·평가·대변자로서 중요한 역할을 담당하고 있다. 이러한 연구인력 확보는 연구업무의 활성화가 선행되어야하고 이를 위해서는 정기적인 연구보고서의 발간, 정책과제의 수행, 교육 교재개발, 자치단체 세정업무 평가권 부여 등이 필요하다. 따라서 지방세 관련 연구를 전담할 수 있는 지방세 연구원의 설립이 필요하다.

이러한 두 가지 대안 중 첫 번째 대안은 많은 재정적 부담 없이 단기적으로 실행이 가능하다는 장점이 있으며, 두 번째 대안은 관련 법률의 제정, 재원마련 등 현실적인 장애요인들이 있다는 점에서 상대적으로 장기적으로 고려해볼 만하다.

3. 조직위상의 상향 조정

행정조직의 발전을 좌우하는 현실적인 요소 중의 하나가 조직의 위상이라고 할 수 있다. 조직의 위상이 높을수록 정책의 반영도

측면에서나 인력관리에 있어 유리한 입장에 설 수 있기 때문이다. 우리나라와 같이 행정조직이 관료제 성격이 강한 경우 객관적인 조직 위상의 척도는 통상 해당조직의 최고직급의 위치와 구성원의 수에 의해 평가되고 있다. 이러한 측면에서 현행 지방세정 발전에 있어 중요한 과제는 지방세 업무를 총괄·지원하는 중앙부처 및 광역지방자치단체 지방세 조직의 위상확대가 선행될 필요가 있다.

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

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

그러므로 담당단위로 편성된 광역단위 지방세 조직의 위상제고와 더불어 조직의 독립성 확보는 지방세정발전의 당면과제라 하겠다. 이에 광역단위 지방세 조직은 적어도 과

단위 이상의 독립된 조직으로 편성되어야 할 것이고 업무도 단순히 중앙과 기초의 전달수준이 아니라 실제 기초지방자치단체 지원·조정업무를 효과적으로 수행할 수 있도록 개편되어야 할 것이다.

4. 세무행정부서의 전문성 강화

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 세정전문가 육성이 시급한 과제라 할 것이다. 그러나 결국 이에 대한 해결방안은 중앙차원의 정책적인 결단차원에서 다루어질 수밖에 없는 것이 현실이다. 다만 지방분권 정책이 강력히 추진되고 있는 현 시점에서 지방세를 담당하는 지방의 우수인재 육성을 고려한다면 최고직급의 격상은 시대적 조류라 판단된다.

이에 지방세 고급인력 육성을 위해서는 현재 담당 단위로 편성된 조직강화가 선행되어야 할 것이다. 이를 위해서는 기초자치단체

지방세 조직을 최소한 과 단위 이상의 독립된 조직으로 확대·개편하여야 할 것이다.

5. 기타 조직체계의 개편

가. 독립된 구제기구 신설

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

나. 지방세전산 관리조직 강화

전산화가 세정환경에 미치는 영향이 지대하고 전산환경도 집중·연계화가 급속히 추진되고 있어 장기적으로는 전국단위의 지방세 통합전산망 구축이 요구된다. 특히 기초자치단체간의 지방세 전산화 추진실태를 보면 자치단체간 수준의 격차가 시간이 지날수록 심화되고 있는 실정이다. 이러한 문제를 해결할 수 있는 방안을 사실상 기초자치단체 내에서 찾기 힘든 실정이므로 중앙차원에서 이를 지원할 필요가 있다. 즉 중앙차원에서 현행 자치단체의 전산화 수준과 자치단체 재정상태 등을 감안하여 재정상 어려움을 겪고 있는 지방자치단체에 대하여는 보조사업 형태로 이를 지원하자는 것이다.

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

다. 평가업무의 강화

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

라. 세무조사 기능의 강화

위임업무의 지도·점검과 기초자치단체 세무조사의 한계점을 극복하기 위해 광역단위 세무조사기능이 중요함에도 조직과 인력이 미흡하다는 문제점을 지적한바 있다. 그런데 조직과 인력을 강화하는데는 표준정원제도 등에 의해 많은 제약을 받고 있는 실정이다. 가능하다면 광역자치단체내에 세무조사 담당부서 인력을 확대하는 방안을 모색하되, 한계가 있다면 기초자치단체 인력을 활용한 테스크포스조직(TF조직)을 구성·운영하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이는 전문성이 높은 광역자치단체 세무조사 인력과 기

초자치단체 인력이 함께 세무조사 업무를 수행할 경우 자연적으로 기초자치단체의 세무담당공무원의 전문성 제고와 광역단체의 조사인력의 충원 효과가 있기 때문이다.

이러한 TF조직 운영은 전문성이 미흡한 기초자치단체 인력 활용에 따른 업무의 능률성 저하, 인력 파견에 따른 기초자치단체 인력난, 추가적인 경비의 부담 등의 문제가 예상된다. 그러나 기초자치단체 세무조사 전문인력의 육성, 기초차원의 세무조사의 한계점을 극복하고 세무조사 강화를 통한 세수증대 등의 장점이 단점보다 높게 예상된다는 측면에서 큰 무리는 없을 것이다. 또한 TF 조직의 운영은 필요시마다 팀을 조직하여 세무조사업무를 추진하고 업무가 마무리되는 경우 해체되는 방식으로 광역자치단체나 기초자치단체 모두 인력관리에 대한 부담감은 최소화할 수 있을 것이다.

V. 결론

지금까지 본고는 지방세무를 조직 및 인력의 측면에서 국세 조직과 비교하여 현황을 살펴보고 국세 조직과 대비되는 지방세무조직의 문제점을 파악하여 이에 대한 개선방안을 제시하였다.

현재 지방세무조직은 중앙부처, 광역자치단체 그리고 기초자치단체 등 모두에서 열악한 실정이다. 이는 동일한 조세업무를 수행하고 있는 국세 조직과 비교하였을 때 너무나도 여실히 드러나는 실상이다.

지방세는 지방자치단체가 제공하는 서비

스의 대가로서 지방자치단체의 업무 및 운영에 필요한 재원의 조달이고, 세정은 세제를 실제 운영하는 고도의 전문적 집행기술이라 할 수 있다. 또한 참여 정부의 출범으로 지방분권 및 국세 이양이 가시화되면서 지방세의 비중이 점차 커질 것으로 예상된다. 그러므로 지방세무조직은 지방자치단체의 핵심적인 조직으로 그 위상이 강화될 것이다.

따라서 중앙부처는 강력한 지방분권 추진에 부응하는 지방세정을 강화하기 위한 현행 지방세제관을 국급(2급)으로 확대·개편할 것이 요구되며, 지방자치단체 역시 지방세

확보 노력 유인과 세정전문가 육성을 위해 세무직렬의 상위직급 단계를 높일 필요가 있다. 또한 담당단위로 편성된 조직의 경우 최소한 과단위 이상의 조직으로 확대·개편해야 할 것이다.

아울러 이러한 조직의 위상 강화는 지방세무 공무원의 전문화를 통해 이루어지며, 이를 지원하기 위한 교육·연구관련 조직과 인력의 강화가 추진되어 지방세정을 효과적으로 지원하고 현재의 낙후된 지방세무조직을 고도화하기 위한 정책을 강구할 연구업무의 강화 역시 활성화되어야 할 것이다. ☹

