

지방세무조직의 바람직한 방향

국 중 호

일본 요코하마(橫濱)시립대학교 교수

I. 문제의 제기

본고는 지방세무조직의 발전은 바람직한 지방세체계의 구축이 그 전제가 되어야 한다는 관점에서 지방세 원칙을 고려한 지방세체계 구축을 제시하고, 이를 뒷받침하는 지방세무조직의 개편방향을 논의하는데 그 목적이 있다.

재정학의 기초이론에 등장하는 재정의 세 가지 기능으로서 자원배분, 소득재분배, 그리고 경제안정화 기능을 들 수 있다(Musgrave and Musgrave (1989)). 이 중에서 지방정부가 담당하는 가장 중요한 기능은 자원배분 기능이며, 이는 민간이 공급하기 어려운 지방공공서비스를 공급하는 기능이라 할 수 있다. 지방정부가 지역주민

의 선호에 맞추어 공공서비스를 공급하는 것이 중앙정부가 이를 획일적으로 공급하는 것보다 그 서비스에 대한 주민의 만족도가 크게 되고 불필요한 서비스의 공급도 억제할 수 있으므로 사회 전체적인 후생(사회적 잉여(social surplus))도 증가하게 된다(Oates(1972)의 분권화 정리).

지역 주민이 부담하는 지방세는 지방정부가 제공하는 지방공공서비스의 가격으로 인식된다. 그렇다면 과연 우리 나라에서 주민이 부담하는 지방세가 지방공공서비스의 가격 역할을 제대로 수행하고 있는가 하는 문제가 대두된다. 비용부담을 인식하기 어려운 지방세체제로 되어 있다고 하면 효율적인 자원배분은 달성되기 어렵다. 왜냐하면 지방세의 비용부담을 제대로 인식하지

못하게 되면 필요한 공공서비스가 적다고 느끼거나 또는 불필요한 서비스가 많다고 느끼기 때문이다. 실제로 우리 나라에서는 지방공공서비스와 지방세와의 대응관계인 應益原理(benefit principle)를 구현하는 지방세체계가 제대로 갖추어져 있지 않다. 이 때문에 지방공공서비스 공급가격과 그 비용부담(지방세) 간의 차이로 인한 비효율(초과부담)의 문제가 심각하다고 할 것이다. 지방세무조직이란 바로 지방세체계에 대응하여 지방세를 징수하기 위한 조직을 의미하는데, 지방세체계가 자원배분의 효율성을 제대로 구현하지 못하고 있다면, 그에 따른 지방세무조직은 이 비효율을 그대로 뒷받침하고 있는 것이 된다.

지방세무조직과 관련한 기존 연구는, 지방세체계가 주어진 상황 하에서 지방세무조직을 어떻게 효율적으로 운영하여 비용을 줄여갈 것인가라는 기술적인 측면에 주목하고 있다. 부천시¹⁾의 사례를 중심으로 지방세정조직 통합성과를 다룬 하혜수²⁾(2001)의 연구를 그 예로 들 수 있다. 이 연구에 의하면 행정구청을 두고 있는 부천시 자치단체가 시청통합형으로 기능재조정과 계층축소를 실시함으로써 행정의 대응력이 증대되었다고 하고 있다. 또한 광주광역시³⁾를 중심으로 지방세 징수제도 및 조직에 관하여 다루고 있는 오행원(2001)에서는 일선 지방세정공무원의 설문조사와 경험을 바탕으로 기술하고 있다는 특색이 있으나, 역시 기술적인 면에서의 지방세정의 문제점과 개선방안을 중심으로 기술하고 있다.¹⁾

그러나 지방세체계가 제대로 갖추어져 있지 않은 상황에서 현재의 비용절감을 생각하여 지방세무조직을 개편하는 것은, 이를 개편하지 않고 보수적으로 대응하는 것⁴⁾에 비해 장기적으로 오히려 더 많은 비용을 발생시킬 수 있다. 이를 구체적으로 보기 위해 지방세체계와 지방세무조직의 개편과 관련하여 한 가지 상황을 상정하여 보기로 하자. 甲이라는 지방자치단체는 지방세무조직을 갖추어 가는데 있어 주어진 지방세체계에서 비용절약을 가져오는 지방세무조직으로 개편하였다고 하자. 그리하여 갑 지방자치단체는 실제로 지방세무조직의 운영에 있어 비용절감을 가져왔다고 하자. 또 갑은 앞으로도 계속하여 지방세체계를 주어진 조건으로 하여 지방세무조직을 개편해 가는 지방자치단체로 상정하자. 한편 乙이라는 지방자치단체는 기존의 지방세무조직을 유지하는 지방자치단체라 하자. 또 을은 앞으로도 지방세무조직을 그리 바꾸려고 하지 않는 보수성향이 짙은 지방자치

1) 한편, 일본의 경우에도 세무행정의 효율화에 관하여 다루는 사례가 적지 않게 발표되고 있으나, 일본은 우리 나라에 비해 제도의 갑작스러운 변화가 적기 때문에 우리 나라와 평행선 상에서 비교하는 것은 그리 의미가 없다. 轟 外(2001)에서는 세무행정의 효율화를 위한 세무전산화 및 징수 곤란한 납세정리를 어떻게 할 것인가에 관한 나가노현(長野縣)의 사례를, 瀧頭 外(2001)에서는 자동차세 체납정리를 어떻게 효율화하고 있는가라는 홋카이도(北海道)의 사례를 중심으로 세무행정의 효율화문제를 다루고 있다. 지방세무의 개편을 다루는 전국지방세무협의회에서도 지방세의 전자신고제도, 지방세의 수납방법의 개선, 그리고 구좌이체납제도 등을 중심으로 중간답신을 내고 있다(松本(2001)).

단체라고 하자. 이 때 만약 지방세 체계가 현 상태로 유지되어 간다고 하면, 을 지방자치단체는 갑에 비해 비효율적인 지방세무조직으로 되어 있기 때문에 세무조직의 운영 비용이 더 들고 있는 상황이다.

갑이 지방세무조직을 개편하고 나서 얼마 안 되어 정권이 바뀌고 新정권은 다시 지방세체계를 대폭적으로 개편하였다고 하자. 그렇게 되면 상황은 역전된다. 즉, 갑은 다시 새로운 지방세체계에 대응하여 새로운 지방세무조직으로 정비하기 위한 작업을 해야 하는데, 이 때 그 이전의 지방세체계에 대응하기 위해 개편하였던 지방세무조직은 새로운 지방세체계에서는 불필요하게 된다고 하자. 이런 상황에서는 이전의 지방세체계에 대응하기 위해 지방세무조직을 심화시키느라 지출한 비용은 매몰되어(매몰비용(sunk cost)) 그 효과를 발휘하지 못하게 되고, 갑은 다시 새로운 지방세체계에 대응하기 위한 지방세무조직을 갖추기 위해 비용을 들이게 된다. 이에 비해 을은 보수적으로 대응하기 때문에 갑에 비해 지방세무조직의 개편에 따르는 비용이 거의 들지 않게 되어, 결과적으로 지방세무조직 개편을 위해 노력하는 지방자치단체(갑)가 보수성향의 지방자치단체(을)보다도 비용이 많이 드는 상황이 발생하게 된다.²⁾ 이를

역으로 생각하면 지방세의 원칙에 따른 지방세체계의 구축과 그 지속적인 유지가 지방세무조직의 개편에 있어 얼마나 중요한가를 보여주는 예라고 할 것이다.

위에서는 지방세체계의 빈번한 개편이 이를 개편하지 않는 경우보다 오히려 비용이 많이 발생할 수 있다는 것을 언급하였다. 이 때 주의해야 할 것은, 정부 정책의 개편에 있어서는 실제로 드는 비용 만이 아니라 주민이나 법인의 의사결정에도 큰 영향을 미치게 되는데, 이로 인하여 발생하는 눈에 보이지 않는 비용도 고려해야 한다고 하는 점이다. 이것이 바로 경제학에서 중요시 되고 있는 의사결정의 왜곡에 따른 비용(초과비용(excess burden) 또는 후생손실(welfare loss))이다. 어떤 시스템을 바꾸는 경우 실제로 드는 명시적 비용(explicit cost) 만이 아니라, 민간의 의사결정 왜곡에 따른 보이지 않는 비용 손실, 즉 묵시적 비용(implicit cost)도 고려하여야 한다. 그리하여 해당 정책을 실시함에 따라 초래되는 이득이 이 두 비용을 초과하는 경우에 한해 그 정책실시는 정당화된다고 할 것이다.

본고는 우리 나라의 지방세체계가 옹익 원칙이라고 하는 지방세원칙을 반영하고 있지 못하다고 하는 문제의식 하에서 새로운 지방세체계의 구축방향을 제시하고 이에 상응한 지방세무조직을 어떻게 갖추어

2) 이처럼 지방세체계가 빈번히 변화한다고 하면 하혜수외(2001)가 분석하고 있는 부천시의 지방세무조직 개편효과는 크게 달라질 것이다. 하혜수외(2001)에서는 부천시의 세무조직개편이 어느 정도의 성과를 거둬서 다른 분야 또는 다른 자치단체에의 확산 가능성을 보여주었다고 하고 있으나, 만약에 다른 지방자치단체가 지방세무조직을

부천시와 같이 통합형으로 개편한다고 할 때 지방세체계의 빈번한 변경이 있다고 하면 오히려 개편하지 않는 경우보다 더 많은 비용이 들 가능성도 있다.

갈 것인가를 논의한다. 이에 따라 본 고의 논의의 순서도 우선 지방세 원칙에 따른 바람직한 지방세체계를 어떻게 구축해 갈 것인가를 필자 나름대로 모색한 다음, 그에 따른 바람직한 지방세무조직 개편방향을 제시하는 순서를 취하기로 한다. 본 고에서는 특히 기초자치단체에서 종합보유자산과 세, 광역자치단체에서 외형표준 법인사업세 실시의 필요성을 제시하고 있는데, 이를 뒷받침하는 지방세무조직으로서 기초자치단체에서 종합자산보유과세 담당, 광역자치단체에서 법인사업세 담당의 인력과 조직의 준비가 필요함을 피력하고 있다.

본 고의 구성을 보면 제2절에서 바람직한 지방세체계를 모색하고, 제3절에서는 기초 및 광역자치단체별로 새로운 지방세무조직의 개편을 제시하며, 마지막으로 제4절에서는 새로운 세무조직으로의 개편이 효과를 거두기 위한 담보조건에 대하여 적고 있다. 지방세체계와 지방세무조직과의 관계에 주목한 이러한 논의가 거의 이루어지지 않았다고 하는 측면에서 보면 본 고는 그 시험대가 될 지도 모르겠다는 생각이다.

II. 바람직한 지방세체계의 모색

1. 우리 나라 지방세체계의 특징

지방세무조직은 지방세체계를 실현하기 위한 실무조직이다. 따라서 지방세체계가 지방세원칙을 반영하지 못하고 있다고 하면 지방세무조직 또한 올바른 방향이라고

하기 어렵다. 따라서 지방세무조직의 발전을 기하기 위해서는 우리 나라 지방세체계가 어떠한 구조로 되어 있는가를 논의할 필요가 있다. 본 절에서는 우리 나라 지방세 체계의 특징을 살펴보면서 우리 나라 지방세 체계가 응익원리를 반영하지 못하고 있다는 것을 지적한 다음, 응익원리에 기초한 지방세 체계를 어떻게 구축할 것인가를 제시한다.

우선 우리 나라 지방세체계의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.³⁾ 첫째는, 광역과 기초자치단체를 종합하여 우리나라 지방세체계를 소득·소비·자산과세 별로 볼 때 취득세 및 등록세 등의 자산과세 비중이 높다는 점을 들 수 있다.⁴⁾ 취득세와 등록세 두 세목이 전체 지방세수에서 차지하는 비중은 40%(1999년)에 이르고 있다. 그러나 취득세나 등록세는 자산의 취득이나 등록이라는 사건이 있어야 만이 세수가 발생하는 속성이 있으므로 우리 나라 지방세체계는 비록 자산과세가 높다고 하더라도 응익원리에 따른 자산과세라고는 하기 어렵다. 요컨대 응익원리에는 거래자

3) 우리 나라 지방세 세목은 1999년 시점에서 보통세가 11세목, 목적세가 4세목으로 되어 있다. 그러나 2001년도 현재 지방세 세목은 교통세 세액의 11.5%로 하는 주행세가 신설되고, 국세였던 지방세분 교육세가 지방교육세로 개편되었기 때문에 17개 세목으로 구성된다. 또 본문의 수치는 행정자치부의 『지방재정연감』에 기초하여 계산한 1999년의 수치이다.

4) 국세의 경우 1999년 내국세에서 차지하는 개인소득세, 법인소득세 및 부가가치세의 비중은 각각 29.8%, 17.6% 및 38.3%이다. 재정경제부(2000) 『조세개요』.

산과세보다 보유자산과세가 적합하다고 할 수 있다.

둘째는 우리 나라 지방세 세수가 광역자치단체를 중심으로 분포되어 있다는 점을 들 수 있다. 우리 나라의 경우, 자치단체별 지방세체계가 광역자치단체인 서울특별시·광역시·도 間, 그리고 기초자치단체인 자치구와 市郡 間의 지방세체계도 다르게 되어 있고, 지방세 세수는 서울특별시·광역시·도의 광역자치단체를 중심으로 분포되어 있다. 그 이유는 지방세에 있어 가장 많은 세수를 차지하는 취득세와 등록세가 광역자치단체의 세수로 되어 있기 때문이다. 특히 道의 경우는 道 세수입에서 취득세와 등록세 두 세목이 차지하는 비율이 84.5%에 달해, 이 두 세목에 크게 의존하고 있다. 광역 및 기초자치단체간의 지방세수의 비율을 계산하여 보면 광역자치단체가 전체 지방세수의 약 3분의 2(67.9%), 기초자치단체가 약 3분의 1(32.1%)을 차지하고 있다. 이는 기초자치단체 수준에서 지방세를 징수할 수 있는 환경이 아직 제대로 정비되어 있지 않은 동시에, 중앙정부 또는 광역자치단체로부터 기초자치단체에의 재원이전이 많다는 것을 의미한다.

셋째는 우리 나라는 광역 지방자치단체가 거래 자산과세 중심, 시군의 기초자치단체가 소득·소비과세 중심으로 되어 있는데 이것은 자원배분의 효율성 면에서 바람직하지 않다고 하는 점이다. 응익원리라는 지방세 원칙에서 본다면 세원의 이동이 발생하기 쉬운 소득이나 소비과세는 광역차원에서 부과하는 것이 바람직하고, 세원의

이동이 적은 자산과세의 경우에는 기초자치단체에서 부과하는 것이 자원배분의 효율성 원칙으로부터 보아도 바람직하다. 따라서 우리 나라 광역자치단체가 거래 자산과세 중심, 시군의 기초자치단체가 주민세 및 담배소비세를 중심으로 한 소득·소비과세 중심으로 되어 있다는 것은 이러한 지방세 원칙에서 보아 아직 그 정비가 제대로 되어 있지 않다고 평가할 수 있다.

마지막으로 지방세와 지방공공서비스가 제대로 대응되어 있는지, 달리 말하여 지방세가 지방공공서비스의 가격기능을 수행하고 있는지를 지방공공서비스의 수요함수를 추정한 결과를 이용하여 간단히 보이기로 하자. Rubinfeld(1987)는 지방공공서비스의 수요함수를 소득, 지방공공서비스의 가격(지방세 부담), 인구 및 기타 특성변수로 구성하는 이론 모델을 정립하고 있다. 지방세가 지방공공서비스에 대한 가격기능을 제대로 수행하고 있는지를 보기 위해서는 추정식에서 지방세와 지방공공서비스와의 관계에 주목하면 된다. 이 때 지방공공서비스에 대한 수요는 私的財의 수요와는 다른 움직임을 보인다는 점에 주의할 필요가 있다. 사적재의 수요는 그 재화의 가격이 높아지면 그 사적재의 수요가 감소하는 것이 보통이지만, 지방공공서비스는 조세부담을 재원으로 하여 제공되기 때문에 지방공공서비스의 가격(조세부담)이 높아진다고 하여 그 수요가 감소한다고 보기는 어려우며 오히려 증가하는 경향을 갖게 된다. 추정결과에 의하면,⁵⁾ 지방공공서비스의 편익에 대한 대가로서 지방세를 파악한다고 하더

라도 지방공공서비스와 지방세와의 관계가 正(플러스)의 관계로 나타나고 있으나 유의수준을 충족하고 있지 않고 있다.⁶⁾ 이 추정결과는 지방세와 지역공공서비스가 제대로 대응하고 있지 않음을 말해 준다. 앞에서는 우리 나라 지방세체계의 특징으로부터 지방세가 응익원리인 지방공공서비스에 대한 가격기능을 반영하고 있지 못함을 지적하였지만, 여기서의 추정결과로부터 계량적으로도 지방세가 지방공공서비스의 가격으로서의 역할을 수행하고 있지 못함을 알 수 있다.

2. 새로운 지방세체계의 모색

이제 응익원리를 반영한 광역 및 기초자

- 5) Rubinfeld(1987)의 이론 모델을 응용하여 광역지역을 대상으로 우리 나라 지방공공서비스의 수요함수를 추정한 결과를 제시하면 다음과 같다.

$$\log G = 1.2712 - 0.3762 \log I + 0.0352 \log PG + 1.0983 \log N + 0.2124 \log Z$$

(2.79) (-2.32) (0.11) (3.26) (5.34)

(괄호 안은 t 값을 나타내며, 추정식의 수정 R²는 0.912이다.)

위 추정식에서 G는 지방공공서비스, I는 소득, PG는 지방세(즉, 지역공공서비스의 가격), N은 각 지역의 인구, Z는 기타 지방공공서비스에 영향을 주는 지역의 특성을 나타내주는 변수이다. 데이터로서는, G는 각 지역의 세출액, I는 지역내 총생산, PG는 지방세, N은 각 지역의 인구, Z의 지역 특성을 나타내주는 변수로서 그 지역의 면적을 이용하고 있다. 한편 鞠重鎬(2001)에서는 모델에 의한 추정식 도출과정을 설명하고 있다.

- 6) 앞의 각주에 나와 있는 추정결과를 보면 t 값이 0.11로서 상당히 낮게 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 표본수나 추정방법에 따라 다르지만 대개의 경우 t 값이 2를 넘으면 유의수준을 충족하게 된다.

치단체의 지방세체계를 어떻게 구축할 것인가에 관하여 보기로 하자. 우선 광역자치단체세로 되어 있는 현재의 취득세와 등록세라는 거래자산과세를 줄여나가고, 그 대신에 기초자치단체의 기간세로서 종합자산보유과세(가칭)를 정비할 필요가 있다는 점이다. 지방공공서비스의 편익과 그에 대한 부담으로서 지방세와의 대응관계에서 가장 적합한 세는 자산보유과세이다. 우리 나라 지방세에도 기초자치단체의 자산과세로서 재산세나 종합토지세 등 자산의 보유에 과세되는 세목이 존재한다. 그러나 재산세는 전체 지방세수에서 차지하는 비중도 3.6%(1999년)로 상당히 낮으며, 제한된 재산에만 부과되는 불완전한 자산과세라고 할 수 있다. 종합토지세의 경우 비록 서울특별시와 광역시의 자치구 세수에서 가장 높은 비율을 차지하는 세목으로 되어 있는 고는 하나, 전체 세수에서 차지하는 비중은 6.7%에 불과하다. 또한 종합토지세는 다른 지방세목에 비하여 변동성이 상당히 큰 세목으로 나타난다.⁷⁾ 요컨대 종합토지세는 보유자산과세에 속한다고는 하나 세수입의 불안정성이 큰 세목으로 지방자치단체 기간세로서의 역할을 담당하고 있다고 보기는 어렵다. 이와 같은 우리 나라 자산과세의 실정에서 보면 지방세 중에서 가장 중요한 개혁과제로서 요구되는 것은 바로 자

- 7) 예컨대 『지방재정연감(1999)』의 자료를 이용하여 경기도내의 주요 지방세를 대상으로 1인당 최대부담지역과 최소부담지역의 차이(배수)를 구해 보면, 종합토지세가 5.5배나 되는데 비하여 담배소비세는 2.0배, 자동차세는 1.5배이다.

산관련 지방세의 정비이다.⁸⁾

다음으로 필요하다고 생각되는 것이 광역자치단체세로서의 법인에 대한 외형표준과세의 도입이다. 위에서 현재 광역자치단체세의 주요 수입으로 되어 있는 취득 및 등록세를 줄여나갈 필요가 있다고 언급하였다. 그러나 현재의 지방세체계에서 취득 및 등록세를 줄여 나가게 되면 광역자치단체의 기간세가 없어지게 됨을 의미한다. 이에 대한 대처로서 광역자치단체의 기간세로서 법인관련 지방세가 필요하다고 하는 점이다. 주지하듯이 우리 나라는 지방의 소득과세로서 법인에 대한 과세가 정착되어 있지 않은 상황이다. 개인만이 아닌 법인도 지방공공서비스로부터 편익을 얻고 있다는 관점에서 보면, 그 편익을 반영하는 과세대상을 찾아 법인지방세를 정비할 필요가 있다. 이 때 법인의 이동성을 고려하면 기초자치단체세로서는 적합하다고 보기 어려우므로 광역자치단체세로 하는 것이 응익원리를 보다 잘 반영하게 될 것이다. 지방세의 원칙상 중요한 것으로서 세수입의 안정성, 즉 지방세로서 안정적인 세수를 확보할 수 있어야 한다고 하는 점을 들 수 있다(石(2001)). 따라서 안정된 법인관련 지방세를 정착시키기 위해서는 법인의 이익이

아닌 자본금이나 급여총액 등의 외형을 과세표준으로 하는 것이 바람직하다. 법인의 이익에 과세하게 되면 국세인 법인세와 과세대상의 중복이 발생하며 세수입의 확보도 상당히 불안정하게 된다. 법인이익에 대한 지방세 부과가 세수의 불안정성을 가져와 지방세로서 적합하지 못하다는 예로서 일본의 법인사업세(광역자치단체세)를 들 수 있다. 일본에서는 현행의 법인사업세가 다른 기간세에 비하여 월등히 높은 불안정성을 보이고 있다는 이유에서 법인에 대한 외형표준과세의 실시를 계획하고 있다(地方分權推進委員會(2001), 政府稅制調查會(2000)). 따라서 일본과 같은 시행착오를 되풀이하지 않고 안정적인 법인관련 지방세를 확보한다는 차원에서도 광역자치단체기간세로서 처음부터 자본금이나 급여총액 등의 외형을 기준으로 외형표준과세가 바람직할 것이다.

마지막으로 지적하고자 하는 점은 우리나라 지방소비과세에 관한 것이다. 우리나라 지방소비과세는 지방소득과세나 자산과세가 제대로 갖추어지지 않은 상태에서 지방세원을 조달하기 위한 차선택으로서의 성격을 강하게 띄고 있다. 그 대표격이 되고 있는 것이 시세 수입의 22.8%, 군세 수입의 32.3%를 차지할 정도로 시군에서 주요 세수입을 담당하고 있는 담배소비세이다. 그러나 담배소비세를 이용하여 지방세수를 더욱 높여 간다고 하는 데는 한계가 있다. 왜냐하면 우리나라 담배소비세가 지방세수입에서 차지하는 비중이 11.2%로서 이미 지방에서의 담배소비세에 대한 부담

8) 일본의 지방세 중에서 종합자산과세 성격의 세로서 토지, 가옥, 상각자산에 과세하는 고정자산세(市町村稅)를 들 수 있다. 이 세는 세수의 안정성도 주요 지방세목 가운데 가장 높은 세목으로 나타나고 있으며, 地方分權推進委員會의 최종보고(p.23)에서도 고정자산세를 응익성이라는 지방세의 성격을 구현한 세목으로 평가하고 있다. 자세한 것은 국중호(2001)를 참조바람.

률이 상당한 수준에 달해 있고, 담배소비세는 공공서비스로부터의 편익과 그 부담과의 대응이라는 지방세 원칙에서 볼 때 그 대응관계가 희박하므로 담배소비세에 너무 의존하는 것은 바람직하지 않기 때문이다. 비록 담배소비세에 너무 의존하는 것이 바람직하지 않다고는 하지만, 담배소비세는 세수입의 안정성이 높고 지역간의 편재도 적은 세목으로서 계속해서 그 충실을 기할 필요가 있다. 이처럼 담배소비세는 지방의 소득과세 및 자산과세 정비가 미흡한 지방세체계의 현실에서 보충적인 재원확보수단의 성격을 띄고 있다. 우리 나라도 앞으로 다른 선진국과 같이 소자녀화나 고령화 등 사회구조적인 요인으로 인한 복지재원의 수요가 증대할 것이다. 복지재원의 수요가 사회 전반적으로 파급될 것임을 예상하면, 앞으로 광역자치단체의 일반소비과세로서 지방소비세 실시에 관심을 가질 필요가 있을 것이다.

이상에서 제시하는 지방세체계를 기초 및 광역자치단체 지방세체계로 나누어 요약하면, 기초자치단체는 종합자산보유과세를 기간세로 하면서 기존의 주민세, 담배소비세, 자동차세를 그 수입원으로 하고, 광역자치단체는 외형표준과세로서 법인지방세를 도입하고, 여기에 복지재원의 수요를 예상하여 지방소비세를 더하는 과세체계로 할 필요가 있을 것이다.

Ⅲ. 지방세무조직의 개편

1. 새로운 지방세무조직의 예시

우리 나라의 지방세체계는 세목에 따라 기초자치단체세로 되어 있는 것과 광역자치단체세로 되어 있는 것이 뒤섞여 있기 때문에 세목을 기초와 광역자치단체세로 일률적으로 구분하는 것은 어렵다. 예컨대 주민세, 자동차세 등은 도의 경우에는 시군세로 되어 있으나, 서울특별시나 광역시에서는 광역세로 되어 있다. 따라서 기초와 광역에 따라 일률적으로 지방세무조직을 구분하여 설명하는 것은 어렵다고 할 수 있다. 지방세를 기초와 광역자치단체로 구분하여 설명하는 경우는 市郡稅와 道稅로 나누어 설명하고 있는 것이 보통이므로,⁹⁾ 여기서도 市郡稅와 道稅의 구분을 기준으로 하여 지방세무조직의 개편방향을 제시하고 지방세무조직을 어떻게 정비하여 갈 것인가에 관하여 논의하기로 한다. <표1>과 <표2>는 각각 새로운 지방세체계를 전제로 하였을 때의 기초자치단체와 광역자치단체의 지방세무조직을 예시한 것이다. 특히 지방세무조직의 경우에는 현실적으로 인력을 어떻게 배치할 것인가가 상당히 중요한 문제이므로 이에 관한 것도 제시하고 있다. 또한 어떤 이유로 이와 같은 방향으로 개편할 필요가 있는가에 관한 이론적인 근거도 간단히 언급하고 있다. 이하에서는

9) 예컨대, 재정경제부 『조세개요』나 행정자치부 『지방세정연감』의 앞 부분에는 지방세체계를 도세와 시군세로 나눈 분류도를 제시하고 있다.

<표 1> 새로운 지방세무조직의 예시 (기초자치단체)

지방세체계	지방세무조직 및 인력	이론적인 근거 등
종합보유자산과세(신설)	자산과세담당:신설 (新인력, 기존 젊은층, 기존의 재산세와 종합토지세 종사자가 담당)	• 자산보유가 지방공공서비스의 편익에 대응 • 실물자산의 고정성을 고려하면 기초자치단체세로 적합
주민세:유지	주민세 담당 (기존 인력이 담당)	• 인적 측면에서 지방공공서비스의 편익에 대응한 부담이 필요
재산세:조정 종합토지세:조정	종합보유자산과세 담당으로 인력의 이동, 축소	• 종합보유자산과세 신설에 따라 그 의의가 없어지므로 장기적으로 폐지도 시야에 넣어 축소 조정
자동차세:유지	기존 인력이 담당	• 도로 등의 공공서비스로부터의 편익 • 외부불경제의 시정
담배소비세:유지	기존 인력이 담당	• 외부불경제의 시정 • 세수확보의 용이성, 안정성
목적세:유지	기존 인력이 담당	• 과세대상을 점검하여 자산보유과세, 법인사업세(광역세)와의 조정이 필요

주 : 1. 기초자치단체에서 종합보유자산과세가 기간세의 역할을 담당하게 되므로, 지방세무조직에 있어서도 이에 대비해 보유 자산과세 담당자의 교육 및 연수가 무엇보다도 필요하다.

2. 농지세 및 도축세도 있으나 이들 세수가 미미하여 생략했다.

출처 : 필자작성

이들 표를 참고로 지방세무조직의 바람직한 개편방향에 대해 살펴보기로 한다.

2. 보유자산과세 담당 세무조직의 정비

우선 우리나라 지방세에서 역점을 두어야 하는 것은 종합보유자산과세의 신설이고, 이에 따라 지방세무조직에서도 보유자산과세를 담당할 인력을 확충하는 것이 필요하다. 그 방향으로는 광역자치단체세로 되어 있는 취득 및 등록세의 중요성을 낮

추어 가면서 점차적으로 기초자치단체세로서의 보유자산과세를 준비해 가는 방향이 실현성이 높고 현실적으로도 조정하기 쉬울 것으로 생각된다. 세무조직의 운영에서 반드시 필요하게 되는 것은 그 담당 인력이다. 보유자산과세라는 새로운 지방세무조직을 담당하는 인력으로서의 기존의 재산세나 종합토지세를 담당하는 기존 인력의 이동을 상정할 수도 있으나 상당수의 담당 인력을 새롭게 양성하는 것이 바람직할 것이다. 또한 취득세 및 등록세는 장기근속자가 담당하게 하고 젊은 인력층을 보유자산

<표 2> 새로운 지방세무조직의 예시 (광역자치단체)

지방세체계	지방세무조직 및 인력	이론적인 근거 등
법인지방세(신설) (외형표준과세)	법인지방세 담당:신설 (주로 新 인력이 담당)	• 법인도 지방공공서비스의 편익을 받음 • 지방세 원칙인 응익원리나 세수입의 안정성에는 법인이익보다는 외형표준이 적합 • 법인의 이동성을 고려하면 광역세가 적합
취득세 및 등록세 :축소	• 점차적인 축소 (장기근속자가 담당) • 젊은 인력이 자산보유과세 담당으로 이동	• 자산의 취득·등록이라는 일시적인 사건에 의존하는 거래과세로서 기간세로는 부적합 • 세부담측면에서 이를 줄이고 보유자산과세 중심의 세부담이 적합
면허세:유지	기존 인력이 담당	• 면허라는 허가행위로부터의 이득에 대한 부담
경주·마권세:유지	기존 인력이 담당	• 지역적인 편중의 조정
지방소비세(신설)	新 인력이 담당	• 지방의 복지수요 증가를 염두에 두어 운영
목적세	기존 인력이 담당	• 목적세는 유지하나 지방세체계의 정비와 함께 조정

주 : 광역자치단체에서 법인지방세가 기간세의 역할을 담당하게 되므로 지방세무조직에 있어서도 이에 대비해 법인 지방세 담당자의 교육 및 연수가 필요하게 된다.
 자료 : 필자작성.

과세 담당으로 이동하도록 하여 그 인력층을 형성해 가는 작업이 현실성을 감안한 정책이 될 것이다. 행정자치부의 세무조직을 예로 들어 보자. 우리나라 행정자치부는 지방세제관 밑에 지방세제담당관, 지방세정담당관, 지적담당관이 있다. 지방세정을 담당하는 지방세정담당관 아래에는 취득세, 세정전산, 등록세, 그리고 재산세로 구성되어 있다. 본 고에서 제시한 지방세체계의 구축과 이에 따른 지방세무조직의 변경이 있게 되면 위와 같은 행정자치부의 세무조

직은 물론 광역 및 기초자치단체의 기존 지방세무조직도 크게 변화하지 않을 수 없다. 행정자치부에 종합보유 자산과세 담당 세무조직이 새로 만들어지면 재산세 담당은 새로운 세무조직에 편입되고 취득세 및 등록세 담당세무조직은 축소가 이루어질 것이다. 요컨대 종합보유 자산과세 담당의 인력구성으로는 새로운 인력이 보충되면서 기존의 재산세를 담당하던 인력과 취득세 및 등록세를 담당하던 젊은 인력이 주로 이 새로운 세무조직의 구성 인력이 될 것

이다.¹⁰⁾

이제 보유자산과세가 지방세무조직에 하나의 담당 부서로서 등장하게 되는 경우에 어떠한 것을 중심으로 대비해 갈 것인가에 관하여 보기로 하자. 가장 중요한 문제로 대두될 것으로 보이는 것은 자산의 평가문제이다. 자산의 종류에는 토지, 가옥, 기타 고정자산 등의 실물자산이 있으며, 각각의 자산 가치도 평가 시점의 선택 또는 평가 주체를 어떻게 할 것인가에 따라 다르다. 또 개발예정지의 토지와 같이 시간이 지나면서 가치가 증가하는 자산도 있으며 기계 장비 등과 같이 사용연수에 따라 가치가 감소하는 자산도 있다. 이들 자산을 어떻게 평가할 것인가는 결코 간단한 문제가 아니다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체 기간세로서 이들 자산에 대한 과세가 적합하다고 하는 것은 그 자산이 존재하는 지방의 공공서비스로부터의 편익을 받고 있으므로 그에 대응하는 대가를 지불할 필요가 있기 때문이다.

일본의 경우를 참고로 보면 시정촌세로서 토지, 가옥 및 상각자산에 과세하는 고

정자산세가 있고 이 고정자산세가 시정촌세에서 차지하는 비중이 45.2%(1999년)에 이르고 있다(池田(2001)). 그리고 일선 구청 등 각각의 지방세무조직에는 고정자산세과가 독립적으로 있으며 기초자치단체에서 가장 중요한 세목으로 자리잡고 있다.¹¹⁾ 고정자산세가 응익원리의 구현이나 세수입의 안정성 측면에서 일본 기초자치단체의 기간세로서 그 역할을 담당하고 있는 것은 분명하다. 그러나 이 때 주의해야 할 것은 고정자산세의 세율이 취득가액의 1.4%로 정해져 있어 그 대응원리가 정확하게 반영되고 있지 않다고 하는 문제점이 있다. 따라서 우리 나라에서 종합자산보유과세를 도입하는 경우 일본의 고정자산세를 참고할 수 있겠으나 이를 그대로 받아들일 것이 아니라 그 문제점을 인식하여 보다 응익원리를 구현하는 체계로 정립해 가야 할 것이다.

종합보유자산과세를 기초자치단체의 기간세로 하여 가장 중요한 세목으로 자리잡도록 하는 경우, 평가의 자의성 문제가 대두될 수 있을 것이다. 그러나 기본적으로 평가의 원칙(예컨대 시장가격에 의한 시가 평가의 원칙 등)을 분명히 하였다고 한다면 각 지방자치단체에 따라 평가방법이 다소 다르다고 하더라도 그 평가가 해당 지역의 합의에 의해 이루어졌다고 하면 크게 문제될 것은 없을 것이다. 그렇다고는 하나

10) 한편 일본 총무성 내의 자치세무국의 구성을 보면 企劃課, 都道府稅課 市町村稅課 그리고 固定資産稅課로 나뉘어져 있다. 우리나라의 행정자치부에 상응하는 것이 일본의 총무성이지만, 총무성은 이전의 자치성, 우정성, 및 총무청을 합쳐 2001년 부터 출발한 것이므로 우리나라의 행정자치부와는 다른 기능도 동시에 수행하고 있다. 행정자치부에 상응하는 기능을 담당하는 것은 합쳐지기 이전의 자치성이다. 이러한 배경이 있기 때문에 총무성 내부의 세무조직도 자치세무국으로 되어 있는 것이다. 자료: 일본 總務省, <http://www.soumu.go.jp/>.

11) 예를 들어 横浜市總務局事務管理部組織管理課(2001)에서 만든 『横浜市組織圖』에서 각 구청의 세무조직을 보면 고정자산세과가 독립적인 부서로 자리잡고 있다.

평가에 따른 문제는 논란의 소지가 우려되는 것이므로 이에 대비하는 지방세무조직의 정비가 요구되는 것은 물론이다.

종합보유자산과세 담당으로서의 개편은 기존의 틀을 대폭 바꾸어 장기적으로 이를 유지해 갈 것을 전제로 하고 있다. 따라서 지금부터 보유자산과세의 모의실험(simulation)을 준비하는 등 담당자의 양성을 위한 연수프로그램을 구상하여 앞으로의 지방세체계를 대비하는 것이 요구된다. 이렇게 진행하여 가는 것이 지방세무조직 담당자들간의 갈등도 줄이고 업무의 효율도 높이는 방안이 될 것이다. 종합보유자산과세를 담당하기 위한 인력을 양성하지 않고 기존의 취득 및 등록세를 갑자기 폐지하는 것이 득책이라고 할 수 없다. 왜냐하면 그 대안이 확보되고 이를 담당할 수 있는 여건이 확보되지 않은 상황에서 단지 보유자산과세를 도입한다고 하여도 그 개혁은 그 담당자가 없어 제대로 효과를 거두지 못할 가능성이 크기 때문이다.

3. 법인지방세 및 다른 지방세 담당 세무조직

새로운 지방세체계와 관련하여 신설할 필요가 있는 광역자치단체의 기간세는 자본금이나 급여총액 등 법인의 외형을 기준으로 하여 과세하는 법인지방세이다. 그 이유는 세수입의 안정성을 확보하고, 지방세 원칙인 응익원리를 보다 잘 반영하기 위해서는 법인이익보다는 외형을 기준으로 하는 것이 적합하기 때문이다. 또한 법인의

이동성을 고려하면 기초자치단체세보다는 광역자치단체세로 하는 것이 적합하다. 이에 따라 지방세무조직으로서도 법인지방세를 담당할 조직을 정비해 갈 필요가 있다. 앞서 언급하였듯이 우리 나라는 이와 같은 법인과 관련된 지방세가 제대로 정착되어 있다고 보기 어렵기 때문에 신설되는 법인지방세를 담당하는 인력은 새로운 인력의 보충도 염두에 두어야 할 것이다. 우리 나라에서도 사업소세나 도시계획세에서와 같이 외형표준 과세가 실시되고 있으나, 이를 법인 전반에 적용하는 세목은 없기 때문에 이에 대한 충분한 대비가 요구된다. 외형표준과세는 단지 외형의 기업가치를 반영하여 과세한다고 하는 측면에서 보면 원리적으로는 복잡하지 않은 세목이다. 그러나 기업의 형태에 따라 어떤 기준이 기업의 가치를 제대로 반영하고 있는가를 판단하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다.¹²⁾ 예컨대 금융업과 제조업을 똑같이 자본금을 기준으로 하여 과세한다고 하면 상대적으로 타인 자본의 비율이 높은 금융업이 자기자본 비율이 높은 제조업에 비해 과세표준이 작게 되므로, 자본금액을 과세표준으로 하여 동일 세율을 적용하면 제조업의 세부담이 높게 되어 업종간 세부담 불공평이 발생하게 된다. 광역자치단체의 지방세무조직에서 앞으로 준비할 필요가 있다고 생각되는 것은 법인사업세 담당인데, 그 경우 외형표준과

12) 일본정부세제조사회(2000, p.210)에서는 외형표준에 관한 기준으로서 4가지를 제시하고 있다.
1)사업활동가치, 2)급여총액, 3)물적기준+인적기준, 그리고 4)자본금액이 그것이다.

세의 업종간 조정문제가 크게 대두될 것이므로 기업의 가치를 평가하는 전문인력의 확보가 중요하게 될 것이다. 행정자치부에도 법인지방세 담당 세무인력을 확보할 필요가 있음은 물론이다. 나아가 법인지방세는 새로운 형태의 과세제도로서 법인의 외형표준과세에 대한 이해가 있어야 하기 때문에 과세당국과 법인간의 상당한 조정과정이 요구된다.

마지막으로, 위에서 든 종합보유자산과세(기초자치단체세)나 외형표준과세(광역자치단체세)에 관한 지방세무조직 이외에, 다른 과세와 관련하여 지방세무조직의 개편에 관하여 언급하기로 하자. 우선 기초자치단체를 보기로 하자. ①기초자치단체의 경우에는 위에서 든 종합보유자산과세 이외의 주요세목으로서 주민세를 유지할 필요가 있다고 하는 점이다. 종합보유자산과세가 물적 측면의 과세라고 한다면 주민세는 인적인 측면에서 지방공공서비스의 편익에 대응한 부담이라고 할 수 있다. 이렇게 보면 주민세는 응익원리를 반영하는 세목으로 평가할 수 있으며 이를 담당하는 지방세무는 기존의 주민세 담당인력이 있으므로 그리 문제될 것은 없을 것이다. ②재산세나 종합토지세의 경우는 이미 언급하였듯이 보유자산과세로서의 성격을 갖고 있으나 종합보유자산과세의 신설로 인하여 그 의의가 없어지므로 장기적으로 폐지도 염두에 두어 개편해 갈 필요가 있을 것이다. 따라서 그 세무담당 인력의 이동이나 축소가 요구된다고 할 것이다. ③자동차세나 담배소비세의 경우도 그 유지가 요구되

는 세목이다. 따라서 그 세무를 담당하는 인력이나 조직도 유지될 필요가 있을 것이다. 자동차라는 과세대상은 다른 과세대상에 비해 객관성이 명확한 세금이므로 특히 전산화나 자동납부 등의 세무효율화가 무엇보다도 기대되는 세금이다.¹³⁾ 자동차세는 지방공공도로의 이용에 대한 부담측면에서 보면 그 응익원리가 작용하고 있다고 할 수 있으나 담배소비세는 응익원리와는 거리가 있는 세금이다. 담배소비세는 오히려 객연이라고 하는 외부불경제에 대한 벌칙으로서의 성격이 강하다. 앞으로 지방자치단체는 객연만이 아닌 환경오염 등 외부불경제를 시정하기 위한 환경관련과세 담당인력을 강화하는 것이 필요할 것이다.

이제 광역자치단체를 보기로 하자. ①광역자치단체의 경우에는 위에서 언급한 외형표준과세라는 법인지방세 이외의 주요세목으로서 지방소비세를 준비할 필요가 있을 것이다. 앞으로 복지수요 증가가 사회 전반적으로 증가할 것을 고려하면 지방소비세는 이 복지수요를 염두에 두어 운영할 필요가 있으므로 그 세무를 담당하는 조직을 준비하는 것이 필요하다. 그러나 우리나라의 경우는 이미 부가가치세가 정착된 상황이기 때문에 이를 운영하는 인력의 확충은 종합보유 자산과세나 법인지방세와 같은 신설세목보다는 그리 염려하지 않아도 될 것이다. 또한 지방소비세는 소비의 이동성을 고려하면 광역세로 하는 것이 적

13) 轟 外(2001)나 瀧頭 外(2001)의 사례발표도 주로 자동차세의 납부시스템을 어떻게 개선할 것인가에 집중되어 있다.

합할 것이다. ②종합보유자산과세의 실시와 더불어 광역자치단체의 취득세와 등록세가 점차적으로 축소됨에 따라 이를 담당하는 세무조직의 인력도 줄어들게 될 것이다. 이때 기존의 취득 및 등록세를 담당하던 인력 중 장기근속자가 이들 세무를 담당하도록 하게 하고, 새로운 세제 담당에는 새로운 인력과 함께 기존의 인력 중 젊은 층을 종합보유 자산과세 담당으로 이동, 배치하도록 하는 것이, 담당자간의 갈등도 적고 자연스러운 교체로 연결될 수 있을 것이다. 이러한 방법은 특히 조직의 구조조정과 맞물려 있을 때 고용인력의 조정에도 유리할 것이다. ③면허세와 경주·마권세도 수익자 부담의 원칙에서 계속 유지할 필요가 있으므로 이를 담당하는 세무조직에도 큰 개편은 없을 것이다.

한편 기초나 광역자치단체 모두 목적세는 그대로 유지할 필요가 있을 것이나, 종합자산보유과세가 도입되면서 도시계획세의 조정문제, 외형표준 법인지방세가 도입되면서 사업소세의 조정문제가 대두될 것이므로, 목적세 담당 세무조직도 그에 따른 개편이 필요할 것이다.

IV. 지방세무조직의 개편을 위한 담보조건

바람직한 지방세 개혁을 전제로 하지 않고서는 이를 뒷받침하는 지방세무조직의 건전한 발전도 도모할 수 없다는 점에 대해서는 아무리 강조해도 지나치지 않을 것

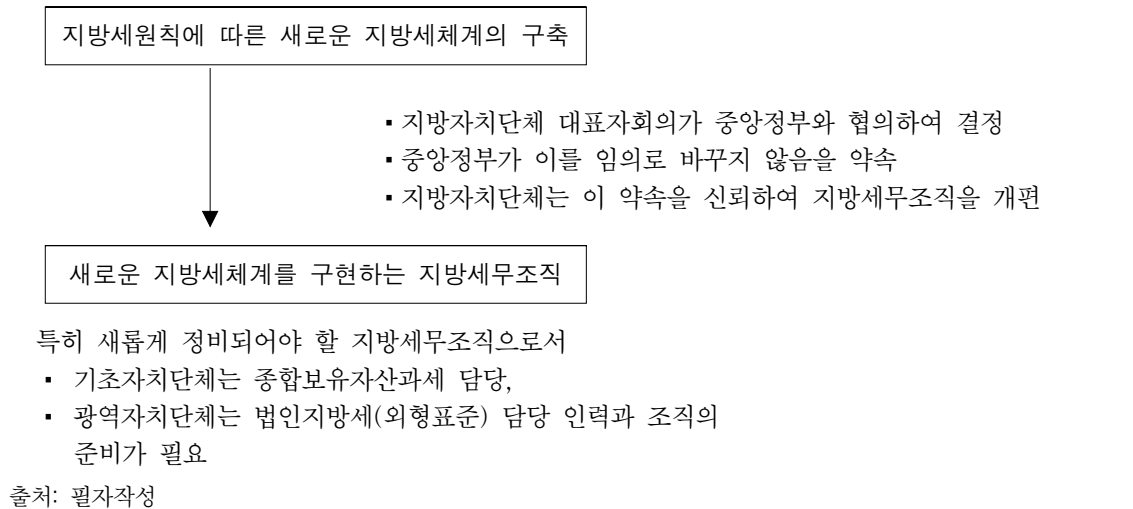
이다. 본 절에서는 지방세무조직을 바람직한 방향으로 개편해 나가기 위한 선결조건 또는 담보조건에 대해 언급하기로 한다.

서론의 문제제기에서 지방세체계에 맞추어 지방세무조직을 개편해 나가는 값이, 보수를 견지하는 을에 비해 지방세체계를 빈번하게 개편하는 경우에는 오히려 비용이 더 많이 드는 사태가 발생할 수 있다는 것을 지적하였다. 이러한 사태가 발생하지 않도록 하기 위해서는 지방세원칙(응익원칙)에 맞는 지방세체계를 구축하고 이에 대하여 각 지방자치단체가 동의하고 앞으로도 이를 지켜간다고 하는 약속(commitment)이 무엇보다도 요구되는 선결조건(담보조건)이다. 이 약속이 지속성을 가질 때 이에 따라 지방세무조직을 개편하여 세무행정상의 효율화를 도모하는 지방자치단체가 유리하게 되는 방향으로 정착되어 갈 것이다.

우리 나라에서는 전통적으로 중앙정부가 지방의 정책도 결정하는 관행이 강했기 때문에 어떤 지방자치단체가 독자적으로 정책을 추진한다 하더라도 그 성과를 거두기가 어려웠다고 할 수 있다. 앞으로 지방세무조직의 효율화를 도모해가는 지방자치단체가 더 유리하도록 하기 위해서는 지방자치단체 대표자회의와 중앙정부가 협의하여 정한 지방세체계에 대한 약속을 지켜가는 것이 요구된다. 이하에서는 약속이 지켜지도록 하기 위한 방법에 대한 필자나름의 제언을 하기로 한다.

그 방법으로서는 전국 규모의 지방자치단체 대표자(단체장과 의회대표)회의를 소집하고, 이 회의에서 지방세원칙(응익원칙)

[그림 1] 바람직한 지방세무조직개편 위한 담보조건



에 맞는 지방세체계의 구축에 대한 논의를 할 필요가 있다고 하는 점이다. 지역정책도 국가정책과 연계할 필요가 있다고 하는 점에서 보면 중앙정부와 협의를 거치는 과정도 필요할 것이다. 지방자치단체 대표자 회의에서 논의하고 최종적으로 중앙정부와 협의하여 결정된 지방세체계를 중앙정부가 임의로 바꿀 수 없도록 하는 약속이 지켜지지 않고서는 진정한 의미에서의 지방세무조직 확립은 어려울 것으로 생각된다. 이 약속이 담보된 상태에서 비로소 지방세체계에 맞추어 지방세무조직의 개편을 위해 노력해 가는 지방자치단체(앞의 예에서 갑)가, 그런 노력을 기울이지 않는 지방자치단체(을)에 보다 효율적이고 비용절감을 가져오는 조직을 갖게 될 것이다. 나아가 빈번한 지방세체계의 개편으로 인하여 경제주체의 의사결정에 영향을 주게 됨으로서 야기되는 눈에 보이지 않는 비용(초과부담)도

줄이는 효과를 가져오게 된다. [그림1]에서는 바람직한 지방세무조직개편을 위한 담보조건을 그림으로 보이고 있다.

강조하지만 지방자치단체 대표자회의가 중앙정부와 협의하여 정한 원칙은 중앙정부의 정권이 바뀐다고 하여 쉽게 바뀌지 않는다고 하는 약속이 필요하다. 이러한 약속이 지켜져야 어느 지방자치단체에서 세무행정과 관련하여 효율적인 지방세무조직의 개혁을 추진할 수 있고, 장기적으로 각 지방의 특색에 맞는 개성있는 개혁을 기대할 수 있을 것이다. 지방공무원도 1997년 경제위기 이후 구조조정이라는 불안한 상황에서 안정적으로 일할 수 있는 환경이 흔들리고 있는 실정이다. 이를 다른 쪽으로 해석하면 어떤 업무에 대한 전문가가 양성되기 어려운 환경이라는 해석도 가능하다. 지방세무조직에 대한 것도 예외는 아니기 때문에 기초지방자치단체에서는 세무분야

와 관련이 없는 인력이 이를 담당하여 온 측면도 적지 않다. 우리 나라에서는 고용확보를 위해 공공근로(예, 환경미화) 등의 사업을 벌이기도 하지만 이는 단기적인 소득 이전에 그치게 될 가능성이 크다. 새로운 고용환경에 적응하는 방법으로서 가장 중요하다고 보는 것이 교육훈련인데 무엇을 위한 교육훈련인가가 중요하다. 지방세무조직에 있어 응익원칙을 고려한 지방세체계를 구축한다고 하였을 때 이를 받쳐주는 지방세무조직 담당인력을 위한 교육훈련 프로그램은 장기적으로 그 효과를 발휘하게 될 것이다. 이는 또한 자연스런 신구의 인원교체를 가져오면서 인력의 완충장치(buffer)를 확보하는 역할도 하게 된다.

지방은 지방독자적으로 개성있게 발전하는 것이 지방자치 본래의 취지이다. 따라서 지방자치단체의 대표자회의가 지방자치단체를 구속한다고 하는 것은 이러한 취지에서 보면 바람직하지 못하다. 그러나 전통적으로 우리 나라와 같이 중앙집권이 강하게 작용하여 온 나라에서는 중앙정부에 의한 지방세체계의 임의적인 변경이나 교부세 등을 통한 영향력이 강하기 때문에 특정 지방자치단체가 독자적으로 이에 대항할 수 있는 힘이 전혀 없다고 보아도 과언은 아닐 것이다. 이처럼 중앙정부의 힘에 대응할 수 있는 조직이 없다고 하는 것이 우리나라의 현 실정이다. 지방자치단체의 대표자회의는 지방의 힘을 대표하는 기관으로서 중앙정부가 지방의 정책에 임의로 영향을 미치지 못하게 하는 점에서 중요한 역할을 수행하게 된다. 장기적으로 지방자치

가 정착되면 이 지방자치단체 대표자회의의 힘은 실질적으로 줄어들어야 할 것이며, 이 대표자회의는 각각의 지방자치단체가 지방세무조직의 운영등에 관한 내용을 충실히 하기 위한 상호간의 의견 및 정보교환의 場으로서 활용되어야 할 것이다. 여기서는 단지 지방세무조직의 운영등에 관한 정보의 교환을 예로 들었지만 지방세무조직은 지방자치단체 운영상의 하나의 제도에 지나지 않으므로 다른 자치단체 운영상의 전반에 관한 의견 및 정보교환을 하는 장으로서 활용되어야 할 것임은 물론이다. 나아가 중앙부처의 하나인 행정자치부도 지방자치가 성숙기에 접어들게 되면서 중립적인 위치에서 지방자치단체에 관한 정보의 취합이나 조정자로서 그 역할을 자리 잡아 가는 것이 바람직한 모습일 것이다.

마지막으로 지적하고 싶은 것은, 본 고에서 제시한 지방세무조직의 개편을 추진해 가면서 빼어 놓을 수 없는 것이 주민에 대한 홍보이다. 주민이 제도의 변경으로 인해 발생하는 초과부담¹⁴⁾을 최소화하기 위해서는 주민이 충분히 예견할 수 있도록 하는 작업이 수반되어야 한다. 이는 특정 개인으로 보면 그 제도의 변경으로 인한 만족도의 감소가 그리 크지 않다고 할 수 있을지 모르나, 주민 전체 또는 경제 전체적으로 보면 상당한 후생손실을 초래할 수 있으므로

14) 즉 경제주체가 정부정책의 변경이 없었다고 하면 취했을 행동이, 정부가 정책을 변경함으로써 경제주체가 다른 행동을 취할 수 있는데, 그로 인하여 경제주체의 만족도가 감소되는 것을 말한다.

로 정책변경의 홍보는 무엇보다 중요하다는 것을 인식할 필요가 있다. 지방세는 경기조절을 위한 정책으로는 적합하지 않으며, 자신의 부담으로 자신의 마을을 가꾼다는 사고가 정착되어야 한다. 비록 국가 전체적으로는 불안정성을 내포하고 있다고 하여도 지방차원에서 안심감을 느끼도록 하는 구조로 하는 것이 바람직하다. 현재의 우리 나라 지방재정구조는 국가의 영향으로 인해 지방도 안심감을 느끼기 어려운 구조로 되어 있다. 그 중에서도 지방세무조직은 지방세의 개편과 직결되어 그 영향을 받고 있다. 지방세 체계가 안정성을 갖는 동시에, 지방세의 부담이 지방공공서비스를 제공받기 위해 필요한 자치단체와 주민 쌍방간의 약속이라는 이미지를 정착시키는 노력은 바람직한 지방세무조직의 확립에 더 없이 중요한 요인이다. 

참고문헌

- 轟宏孝・北原仁・磯貝幸雄(2001) 「地方税最前線 長野・における税務行政の取組事例」 『地方税』 地方財務協會, 52 (1) pp.52-57.
- 鞠重鎬(2001) 「廣域自治團體と基礎自治團體における地方税の日韓比較」 韓國地方財政學會 學術大會招請 發表論文, 9月14日.
- 국중호(2001) 「최근 일본의 지방세 개혁논의가 한국의 지방세 개혁에 주는 시사점」 『地方税』 한국지방재정공제회, 68권(제6호), pp.59-74.
- 內閣府經濟社會綜合研究所編(2001) 『國民經濟計算年報』.
- 瀧頭旬一・小山雅弘・長崎準一(2001) 「地方税最前線 北海道における税務行政の取組事例」 『地方税』 地方財務協會, 52 (3) pp.145-150.
- 石弘光(2001) 『税制ウォッチング』 中公新書1591.
- 松本・琴(2001) 「税務事務のあり方小委員會中間報告について」 (全國地方税務協議會税務事務のあり方小委員會), 『地方税』 地方財務協會, 52 (4) pp.81-111.
- 오행원(2001), 「지방세 징수제도 및 조직의 문제점과 개선방안에 관한 연구」 행정자치부 국가전문연수원 제19기 고급관리자과정 교육이수 자료.
- 재정경제부 『조세개요』 2000, 2001.
- 政府税制調査會(2000) 『平成13年度税制改正に關する答申』 12月.
- 地方分權推進委員會(2001) 『地方分權推進委員會最終報告 一分權型社會の創造: その道筋一』 6月14日.
- 池田篤彦編(2001) 『圖說日本の税制』 財経詳報社.
- 總務省, <http://www.soumu.go.jp/>.
- 하혜수・원윤희・이재원(2001), 「지방세정 조직 통합의 성과분석 - 부천시의 사례를 중심으로 - 」, 세무부서 성과평가 자료(부천시 기획세무국과 공동수행).
- 통계청, <http://www.nso.go.kr/>.

행정자치부(각년) 『지방재정연감』.

横浜市總務局事務管理部組織管理課 (2001)
『横浜市組織圖』

Musgrave, Richard A. and Peggy B.
Musgrave(1989), Public Finance in
Theory and Practice, 5th ed.,
McGraw-Hill, Singapore.

Oates, Wallace. E.(1972), Fiscal
Federalism, Harcourt Brace
Jovanovich, New York.

Rubinfeld(1987) "The Economics of the
Local Public Sector," Handbook of
Public Economics, vol. II, edited by
A.J. Auerbach and M. Feldstein,
Elsevier Science Publishers B. V.
(North Holland), pp.571-645.

Tibout, C. M.(1956) "A Pure Theory of
Local Expenditure," Journal of
Political Economy, 64,5, pp.416-
424.

