

지방세정의 전문성과 효율성 강화 방안

이 삼 주

한국지방행정연구원 연구위원

1. 서 론

지방행정 환경의 다원화에 따라 지방세정 역시 그 동안 많은 변화를 겪어 왔다. 특히 주민들의 행정 참여 및 의견표출의 기회가 증대되고 지방자치단체 입장에서는 과거에는 행정수요로 인식되지 않았던 많은 새로운 행정수요가 나타나고 있다. 조직내부에서는 총액인건비제도, 사업예산제도 등 자치단체의 자율성이 증대한 반면 운영성과를 가시화 내지 측정할 수 있는 기제들의 도입이 추진되었거나 추진중에 있다. 결과적으로 지방행정 조직은 밖으로 행정환경의 변화에 대응하고 주민들의 행정수요 만족도를 제고해야 하고 내부적으로는 가시적인 제도운영의 효율성이 나타날 수 있도록 해야 하는 상황에 직면하고 있다.

이러한 상황은 지방세정의 경우도 동일하여 부과 및 징수업무에 국한되었던 기능이 세무상담의 다양화, 원가방식에서 시가방식으로의 전환, 내부운영과정의 효율화 등 과거에 비해 주민에 대한 납세 편의 및 행정운영의 전문성과 효율성에 대한 필요성이 크게 증대하고 있다.

그러나 현실적으로 지방자치단체 자주재원의 근간인 지방세에 대해서는 다양하고 심도 있는 연구가 진행되어 왔지만 지방세정에 대한 연구는 다소 소홀이 다루어 온 것도 사실이다. 지방자치 특히 지방재정의 발전을 위해서는 지방세제의 개선도 중요하지만 이를 집행하는 세정의 개선도 이에 못지않

은 중요성을 갖고 있음에도 국내의 연구는 이에 미치지 못하고 있다. 특히 조직 및 인사 등 많은 부분에서 지방세정의 변화가 필요한 시점에 있음에도 불구하고 최근 지방자치단체의 세정부서에서는 큰 변화가 없이 세정조직이 운영되고 있다.

따라서 여기에서는 지방세정의 전문화 및 효율화를 위해 이룩했던 많은 성과를 회고하고 보다 강화해야 할 내용에는 어떤 것이 있는지 제기하고자 한다.

II. 지방세정에 있어서 전문성 및 효율성의 재해석

1. 전문성

전문성이란 일반적으로 특정분야의 업무를 수행하는데 요구되는 특정의 역량을 의미한다. 이러한 전문가가 보유해야 할 역량으로는 전문적 지식과 기술, 전문적 권위, 전문적 서비스에 대한 사회적 승인, 전문적 문화 등이 있으며 이러한 역량을 유형화하면 크게 지적 측면에 해당하는 요소와 행태적 측면에 포함되는 요소들로 구분할 수 있다는 점에서 이를 확보하기 위해서는 지적 측면과 행태적 측면에서의 역량을 구비할 수 있어야 할 것이다.

이러한 전문성을 제고하는 목적은 행정의 역할에 따라 규정되는 것이 일반적이며, 행정은 조직내부에서의 기능과 함께 주민과의 긴밀한 연계가 필요하다는 이유로 조직의 내부적 측면과 함께 외부적 측면에서도 발생하게 된다. 특히 이러한 측면은 지방행정의 경우 두드러지게 되는 바, 지방자치단체의 조직 내적으로는 환경변화에 대응하여 조직의 생산성 제고를 위한 필요성이 존재하고 이러한 필요성은 결과적으로 지방자치단체의 존립 목적인 주민들에게 보다 양질의 행정서비스를 제공하기 위함이라고 할 수 있다.

다시 말해 전문성 제고를 위한 조직 내부적 목적은 일차적으로 개별 지방공무원들의 업무수행 능력을 제고하고 이를 통해 직무에 대한 자기실현 욕구를 충족하며 궁극적으로는 조직 전체의 생산성 향상으로 연결시키기 위한 수단이라고 할 수 있다.

반면에 외부적으로는 지방자치단체라는 특성에 연유하여 주민의 복지증진을 위해 주민의 다양한 요구에 적절히 대응하기 위하여 전문적인 역량이 요구되어 진다. 오늘날 처럼 행정수요의 다원화 뿐만 아니라 행정서비스에 대한 질적 수준에 대한 주민의 기대가 높아진 상황에서 이에 부응하기 위해서는 지방공무원의 전문적 대응이 가능해야 한다. 이를 위해 지방공무원의 전문성이 확보되어야 만

탄력적 대응이 가능해 진다고 볼 수 있다.

결과적으로 지방공무원의 전문성 확보는 내부적으로 조직목표의 효과적 달성과 조직 구성원의 욕구충족에 그 초점이 있으며 외부적으로는 지역주민의 수요에 탄력적으로 대응하고자 하는데 그 목적이 있다고 할 수 있다.

이러한 전문성에 대해서는 다양한 개념규정이 가능하며 특히 논의대상에 따라 전문성의 범위가 달라질 수 있다. 다시 말해 전문성은 모든 분야에서 동일하게 적용된다고 보기 보다는 각 직급 및 분야에 따라 내용과 역할이 차별화될 수 밖에 없으며, 이러한 경향은 일반적으로 직급이 높을 수록 일반행정가(generalist)의 역량이 필요한 반면 하위직으로 갈 수록 업무분야를 중심으로 필요한 역량 즉 전문가(specialist)로서의 역량이 요구된다.

지방세정직의 경우는 상한직급이 6급으로 규정되어 있어 최고관리층 보다는 중간관리층 내지 실무적인 기능을 수행하는데 필요한 역량이 요구되어지는 것이 일반적이다.

그러므로 지방세정을 운영하는데 있어 전문성의 범위는 일반적 의미의 전문성 개념에서 지방세정이라는 특정분야에서 요구되는 전문적 역량 즉 지방세정을 운영하는데 필요한 역량이라는 의미로 재해석 될 수 있다.

지방행정의 환경은 급변하고 있으며 행정수요 역시 급격하게 다양화되고 있는 상황에서 지방세정 역시 행정환경 및 행정수요의 변화에 대응하여 고도의 전문지식이 요청되고 있다.

지방세정의 업무는 크게 세정조직의 유지관리, 지방세 부과, 지방세 징수, 체납관리, 과표, 세무조사, 주민에 대한 납세편의 등으로 구분할 수 있는 바, 이러한 세정기능을 원활히 수행하기 위해서는 법, 조직, 회계, 전산 등에 대한 다양한 지식이 혼재되어 나타나게 된다.

이중 세정기능의 전문성과 관련하여 요구되는 핵심역량을 유형화하여 살펴보면, 첫째, 첫째 법 해석능력. 즉 지방세정의 모든 기능은 법률 및 조례에 기반을 두고 진행되고 있다. 따라서 법해석 능력은 지방세정의 전문성 측면에서 가정 중요한 요소라고 할 수 있다. 둘째, 연관분야에 대한 이해. 즉 지방행정, 전산, 예산 및 회계 등 조직 내부에서의 업무처리를 위한 관련분야의 이해가 필요하다. 셋째, 이를 교육할 수 있는 기반. 즉 세정업무에 필요한 지식의 습득방법 및 교육, 연구 및 학습운영 체계 등 환경변화에 대응할 수 있는 지속가능한 지원시스템의 기반구축 등이 지방세정기능의 전문화를 위해 필요한 요소들이라고 할 수 있다.

2. 효율성

효율성의 사전적인 의미는 효과성과 능률성이 혼합된 것으로 최소비용으로 최대효과를 얻는다는 원칙을 의미한다. 다시 말해 일정한 자원이 주어졌을 때 최대의 효과를 얻도록 자원을 사용하고, 일정한 목적을 달성하기 위하여 사용되는 자원을 최소로 하는 것을 의미한다.

이중 능률성은 서비스의 비용과 양을 결정하거나 판단하기 위하여 정부자체의 운용을 살피는 경우에 적용되는 기준으로서 서비스생산에 필요한 화폐에 대해 제공된 서비스의 양 또는 산출에 대한 투입의 비율을 의미한다. 그러므로 능률성은 공공서비스체계의 경제성을 판단하는 기준이라고 할 수 있다. 이러한 능률성이 내부적 과정을 살피는 기준이라면 효과성은 서비스의 영향을 결정하기 위하여 외부적 효과를 중심으로 하는 기준을 의미한다. 이 기준은 목표와 수단을 연결시킨 상태에서 서비스 산출을 통하여 목표를 달성한 정도라고 할 수 있다. 따라서 효과성은 경제성 보다는 목표의 성취수준을 의미하는 기준이라고 할 수 있다.

결과적으로 효율성은 내부적인 과정과 외부적인 효과가 모두 결합된 기준으로, 투입과 산출 그리고 이를 통한 목표달성 정도를 의미하는 기준으로 사용된다.

이렇게 효율성이 경제성과 목표달성 정도라고 정의할 경우 지방세정과 관련하여 효율성은 비용효과, 투입산출 등의 관계로서 나타날 수 있다. 지방세정은 관계공무원이 부과징수과정을 통해 어느 정도의 세수입을 확보하였는지 그리고 지역주민이 어느 정도 만족하고 있는지 등을 판단할 수 있는 기준이라고 할 수 있다. 다만 우리나라 지방세정 환경상 세수입의 증대는 현실적으로 한계가 있기 때문에 세수입의 증대측면 보다는 다음과 같은 세정환경을 파악할 수 있는 기준이 될 수 있다.

첫째, 지방자치단체가 세정서비스를 공급하기 위하여 보유하고 있는 인적, 물적 자원을 얼마나 능률적이고 효과적으로 사용하는가. 둘째, 수익증가 또는 비용절약을 위해 지방자치단체가 얼마나 노력하는가. 마지막으로 세정활동을 통해 어느 정도의 서비스성과를 달성하였는가

결과적으로 지방세정의 효율성 측면은 당해 지방자치단체 내부에서의 투입과 그 결과로 나타나게 되는 주민과의 관계로 요약될 수 있으며, 이러한 관계는 현실적으로 지방세 징수율, 업무량과 공무원 수, 대고객관계 등으로 나타날 수 있다.

III. 전문성과 효율성 제고를 위한 성과

1. 지방세무공무원의 전문성 측면

가. 조직측면

2007년 총액인건비제가 도입되면서 지방자치단체에서는 과 수준의 기구설치에 대한 자율권이 부여된 바 있다. 이에 따라 각 자치단체의 과는 보다 이전에 비해 다양한 형태를 유지하고 있다. 특히 주민에게 행정서비스를 제공하는 부서의 기능과 조직에서 많은 변화가 나타나고 있다. 이러한 현상은 지방자치제가 실시되면서 나타나는 행정환경의 변화에 따른 당연한 결과라고 할 수 있다.

세정조직의 경우 광역자치단체에서는 세정과 또는 세정담당관, 시 자치단체에서는 세정과 또는 세무과 그리고 군 자치단체에서는 세무과로 편제되어 있으며, 자치단체에 따라 세정기능, 회계기능, 세외수입관리기능 등이 혼재되어 수행되고 있다. 이러한 세정조직 자체의 변화는 과거에 비해 크게 달라진게 없는 상황이다. 지방세정 역시 주민에게 직접 제공되는 공공서비스라는 점에서 타 조직의 변화와 더불어 행정환경의 변화에 따라 자연스럽게 나타나야 할 조직의 변화가 세정조직에서는 나타나지 않고 있는 현상은 문제로 지적될 수 있다.

특히 세정조직을 포함한 회계 및 예산조직과의 관계에서 과거의 조직체계인 견제와 균형원리를 중심으로 조직이 편제되어 업무의 연계를 통한 생산성 향상과는 거리가 있는 조직 편제를 이루고 있다. 다만 최근 대도시 자치단체를 중심으로 견제 및 균형 보다는 업무과정의 연계 및 생산되는 정보의 활동 등에 초점을 두는 편제로 변해가는 현상이 나타나고 있으나 아직 도나 군 등 농촌형 자치단체에서는 과거의 편제를 고수하고 있는 상황이다.

〈표 1〉 자치단체별 지방재정조직 편제 현황

시도별	자치단체명	기구 명		
		국	과	계
특별시	서울특별시	재무국	재무과	재무행정, 계약, 지출, 물품관리, 재무정보관리, 재산총괄, 사유재산, 국유재산
			계약심사과	심사총괄, 용역심사, 구매심사, 토목심사, 건축심사, 설비심사
			세제과	세제, 심사, 심사2, 평가1, 평가2, 세외수입
			세무과	세입총괄, 세무관리, 세무조사, 세무정보기획, 세무정보개발, 38세금기동1,2,3
광역	부산광역시	재정관	예산담당관	예산총괄, 재정전략, 투자예산, 재정관리, 공기업
			세정담당관	세정기획, 세정관리, 체납관리, 세무지도, 심사과표, 세입운영, 세정정보
			회계재산담당관	예약경리, 국유재산, 공유재산, 복식부기팀
	인천광역시	자치행정국	세정과	세정, 체납정리, 세무지도, 세무심사, 과세표준, 세외수입
			회계과	용도, 경리, 재산관리, 복식부기
도	경기도	자치행정국	세정과	세정, 세외수입, 세무심사, 과표, 세무조사
			회계과	경리, 복식부기팀, 계약관리, 재산관리, 청사관리
	강원도	자치행정국	세무회계과	세정, 세무지도, 경리, 복식부기, 계약관리, 재산관리
시	수원시	재정경제국	세정과	세정, 세무관리, 세무조사, 세외수입, 세무전산
			회계과	경리, 복식부기, 계약관리, 재산관리, 청사관리
	의왕시	주민생활지원국	세무과	시세, 재산세, 도세, 징수, 세외수입, 과표담당
			회계과	경리, 계약, 재산, 청사시설, 복식부기
충주시	기획행정국	세정과	세정, 도세, 시세, 세입관리, 징수, 과표	
		회계과	경리, 복식부기, 계약, 재산관리, 청사관리	
군	기장군 (부산)	부군수	세무과	세무관리, 세무1, 세무2, 세무3, 체납정리, 세입통계
	여주군	부군수	세무과	세정, 세무, 세입관리, 재산세, 과표조사
	진천군	부군수	재무과	지방세, 징수, 세입관리, 지방세정보화, 과표, 경리, 재산관리, 복식부기

나. 인사측면

지방자치단체의 세무직은 전문직원의 확보를 목적으로 1981년 행정직군에 신설되었다. 이후 1992년 지방세업무 전문화를 위하여 지침을 마련하고 세무직렬공무원은 가급적 승진소요연수 최저연수도달 즉시 상위계급에 승진 임용하고 그 상위계급에 근무하는 다른 직렬의 공무원은 타 부서로 전보 조치하는 지침을 시달한 바 있다(세무직렬 정원책정에 관한 인사업무지침). 1997년에는 세무직을 단수 정원으로 운영할 것을 시달하였으나 지방세무담당 공무원의 세무직화 추진이 미흡하자 같은 해 승

진요인 발생시 세무공무원의 전문성 확보를 위해 세무공무원을 우선승진 시키는 추가 지침을 시달한 바 있다.

이러한 일련의 과정은 세무직의 기능이 타 업무에 비해 상대적으로 더 많은 전문성이 요구된다는 측면을 인식하고 세무직의 전문성 강화를 위한 조치였다.

그러나 지방세무직의 최고직급이 6급으로 한정하고 있기 때문에 우선승진 시킨다고 하더라도 6급에서 정체될 수 밖에 없고 이는 인사적체의 문제로 발현되고 있다.

실제로 지방자치단체의 전체공무원과 지방세담당공무원의 직급별 구성비를 보면 지방세담당 공무원의 구성비는 전체공무원에 비해 상위직급의 비율은 낮고 하위직급의 비율이 높게 나타나고 있다.

결과적으로 세무직의 전문성 향상을 위해 도입된 세무직렬이 전문성 제고에는 어느정도 일조를 하고 있지만 인사적체 등 사기저하 등의 문제가 야기되고 있다고 할 수 있다.

〈표 2〉 전체공무원과 지방세담당공무원의 직급별 구성비 비교

(단위 : 억원, 명, %)

구분	합계	9급	8급	7급	6급	5급	4급
지방세담당	10,948 (100.0)	1,353 (12.4)	2,982 (27.2)	3,913 (35.7)	2,317 (21.2)	363 (3.3)	20 (0.2)
전체 공무원	175,892 (100.0)	24,366 (13.9)	25,135 (14.3)	67,450 (38.3)	43,488 (24.7)	13,211 (7.5)	2,242 (1.3)

주 : 공무원수에는 기능직 공무원이 제외되어 있음.

자료 : 행정자치부, 지방세정연감. 각 연도 및 행정자치부, 행정자치통계연보, 2006.

다. 교육측면

지방세무공무원의 전문성 향상을 위해 교육은 필수적인 요소중의 하나라고 할 수 있다. 사실 교육 훈련은 지식과 기술을 제공함으로써 행정능률을 향상시키는 물론 공무원의 의식구조와 가치관의 변화도 도모하는 기능을 수행하게 된다. 이러한 관점에서 지방세무공무원의 교육과정을 살펴보면, 지방세무공무원에 대한 교육은 크게 중앙단위교육과 지방단위교육으로 구분할 수 있다. 이중 중앙단위 교육은 6개 과정으로 연간 3,880명 정도가 교육에 참여하고 있다. 이러한 교육과정의 목표는 전문요원 양성에 두고 있으며 대체의 교과목은 체납액 정리, 과오납 환부, 지방세전산화 등 지방세 분야 실무에 필요한 지식함양을 중심으로 편성되어 있다.

〈표 3〉 지방세담당공무원의 교육과정

과정별	교육대상	기간	인원(명)	교육기관
지방세정전문요원 양성	세무담당 (6급-7급)	6주	40	지방혁신인력개발원
지방세무조사과정	세무조사담당 (6급-7급)	1주	40	지방혁신인력개발원
지방세정관리자반	지방5급	1주	40	지방혁신인력개발원
지방세정실무과정	세무담당 (6급이하)	2주	60	지방혁신인력개발원
지방세과표평가 담당자과정	평가담당자 (6급-9급)	1주	200	한국감정원
전국 지방세정기술회교육		1-2일	3,500	시도별

자료 : 행정자치부, 지방세정연감, 2005.

지방세담당공무원에 대한 교육은 매년 이루어지고 있으며 이는 세무공무원의 전문성 제고에 많은 기여를 하고 있는 것으로 판단된다. 실제로 2000년 이후 지방세무공무원에 대한 교육과정은 8-6개 정도가 매년 개설되었으며 교육생의 수는 3,400명에서 3,800명 수준으로 이루어지고 있다.

다만 매해 지방세 실무에 국한하여 교육과정을 개설하고 있기 때문에 교육과정 및 내용의 변화가 크지 않으며 교육생수에 있어서도 매년 유사한 수준 또는 일부 감소되는 경향이 나타나고 있다.

교육과정과 관련해서는 관련법, 예산, 회계 등 관련과목에 대한 강좌가 개설되어 있지 않아 시각의 편향화를 초래할 가능성이 있으며 최근 지방세와 관련하여 제도적으로 많은 변화가 있음에도 교육생 수가 감소하는 것은 향후 지방세공무원의 교육부분에 변화가 필요한 부분이라고 할 수 있다.

〈표 4〉 연도별 지방세담당공무원의 교육과정수 및 교육생의 변화

(단위: 개수, 명)

구분	2000	2001	2002	2003	2004
과정수	8	7	7	6	6
교육인원수	3,760	3,450	3,430	3,780	3,880

자료 : 행정자치부, 지방세정연감, 각 연도.

2. 지방세무직의 효율성 측면

가. 지방세 징수율

지방세무직의 업무가 효율적으로 추진되고 있는지 여부에 대한 판단은 지방세징수율로 판단할 수 있다. 지방세징수율은 세무행정이 효율적으로 업무를 추진했는지를 나타내는 가장 중요한 지표로서 행정자치부에서 실시하는 지방재정분석 및 지방교부세 산정과정에서도 활용되고 있는 지표이다.

이러한 인식을 기초로 2000년 이후 지방세징수율을 살펴보면, 지방세징수율이 매년 89- 90% 대를 유지하고 있다. 어느 정도의 징수율이 가장 바람직한 것인지에 대해서는 경험적 연구결과가 없기 때문에 정확히 알 수는 없지만 매년 지방세액이 증가하고 있음에도 불구하고 지방세 징수율이 점진적으로 증가하고 있다는 것은 지방세 징수업무가 효율적으로 이루어지고 있다고 판단할 수 있다. 이와 관련하여 선행연구에서도 지방자치단체의 지방세징수업무가 비교적 효율적으로 이루어지고 있다는 연구분석 결과도 나타나고 있다.¹⁾

이러한 현상이 나타나는 이유는 그동안 관계부처를 중심으로 지방세체납액의 정리기법 개발, 관련 공무원에 대한 인센티브 제공, 체납자에 대한 금융조회 강화, 체납세정리기간 운영 등 다양한 징수기법의 개발에 따른 노력의 결실이라고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 지방세 체납 정도가 10%를 상회하고 있는 바, 이러한 체납율은 2005년을 기준으로 했을 때 약 3조 6천억원 정도로 최근 학계에서 논의되고 있는 지방소비세액에 해당하는 수준으로 볼 수 있다. 조세의 체납이 전혀 없을 수는 없지만 3조원 이상의 체납이 발생하고 있는 현상은 여전히 문제로 지적될 수 있고 따라서 세정업무를 보다 효율화할 필요성이 있음이 제기된다.

〈표 5〉 연도별 지방세징수율의 변화

(단위 : %)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005
징수율	83.9	87.0	89.0	89.2	89.2	90.0
증가율	100.0%	103.7%	106.1%	106.3%	106.3%	107.3%

자료 : 행정자치부, 지방세정연감, 각 연도.

1) 이영희, 김대영, 지방세정의 효율적 운영방안, 한국지방행정연구원, 2005, p. 32.

나. 업무량 대비 인력

지방세는 대부분이 직접세이고 대장과세라는 점에서 간접세중심의 국세에 비해 많은 인력과 시간이 소요되는 것으로 인식되고 있다. 이러한 상황에서 인력과 업무량과의 관계는 세정업무를 효율적으로 추진할 수 있는지의 여부를 판단할 수 있는 중요한 기준이 될 수 있다.

이러한 인식을 기초로 2001년부터 2005년까지 지방세징수액과 세무공무원의 관계를 살펴보면, 징수액은 2001년 기준으로 2005년까지 134.9%가 증대하고 있는데 반해 세무공무원은 동기간 동안 오히려 98.2%로 감소된 것으로 나타나고 있다. 결과적으로 세무공무원의 일인당 업무량은 지속적으로 증대되고 있다는 점에서 한편으로는 효율성 측면에서 긍정적인 부분으로 판단할 수 있다. 특히 직접세 및 대장과세의 특징을 갖고 있는 지방세에서 징수액의 증대는 곧 업무량의 증대로 연계된다는 점을 고려하면 효율성 측면의 평가는 매우 긍정적으로 판단할 수 있다.

다만 업무량은 계속 증가하고 있으나 인력은 정체 내지 감소하고 있는 현상이 지속될 경우 효율성을 증진하는데 한계로 대두될 개연성이 있다.

이러한 현상은 지방자치단체 타 직급의 공무원과 지방세무직 공무원의 증가 정도를 비교해 보면 더욱 극명하게 나타나게 된다. 즉 동 기간 동안 지방자치단체 전체 공무원은 113.0%가 증가하였고, 일반직 공무원은 116.2%가 증대되었다. 반면에 세정직 공무원수는 감소하고 있어, 세정직 공무원의 업무부담이 상대적으로 과중하게 부여되고 있다고 할 수 있다.

결과적으로 지방세무공무원은 타 직렬의 공무원에 비해 업무가 효율적으로 수행되고 있기 보다는 과중한 상황에 있는 것으로 판단할 수 있다.

〈표 6〉 지방세 징수액과 세정공무원 수의 증가율 비교

(단위 : 억원, 명, %)

연도	2001	2002	2003	2004	2005
징수액	26,664 (100.0)	31,524 (118.2)	33,132 (124.3)	34,201 (128.3)	35,977 (134.9)
세정공무원수	11,695 (100.0)	10,766 (92.1)	10,857 (92.8)	11,088 (94.8)	11,485 (98.2)

자료 : 행정자치부, 지방세정연감, 각 연도.

〈표 7〉 지방세공무원과 일반직공무원의 증가율 비교

(단위 : 명, %)

연도	2001	2002	2003	2004	2005
세정공무원수	11,695 (100.0)	10,766 (92.1)	10,857 (92.8)	11,088 (94.8)	11,485 (98.2)
일반직공무원수	158,393 (100.0)	162,559 (102.6)	168,362 (106.3)	175,385 (110.7)	184,037 (116.2)
전체공무원	242,797 (100.0)	248,141 (102.2)	256,581 (105.7)	264,533 (109.0)	274,400 (113.0)

자료: 행정자치부, 지방세정연감. 각 연도 및 행정자치부, 행정자치통계연보, 각 연도.

다. 대고객 관계

일반적으로 지방세조세행정은 납세협력비용과 조세징수비용으로 구분할 수 있으며, 이중 납세협력 비용은 납세자들이 조세를 신고하기 위하여 조세 그 자체 외에 부담하게 되는 민간부문 비용이며 조세징수 비용은 지방자치단체가 조세징수를 위하여 지출하게 되는 공공비용을 의미한다.²⁾ 따라서 효율성 측면에서의 납세편의제도 향상은 납세협력비용의 절감을 위해 고객지향적인 세무행정의 실시로 나타나게 된다.

이와 관련하여 지방자치단체가 주민들의 지방세 납세 편의를 위하여 어떠한 노력을 하여 왔는지에 대하여 지방자치단체가 도입·실시한 납세편의 시책의 변화 정도를 평가한 결과는 다음과 같이 긍정적으로 나타나고 있다.³⁾

첫째, 지방자치단체의 납세 편의증진 노력은 IT산업의 발전과 함께 성과를 보이고 있는바, 많은 자치단체에서 인터넷납부, 카드납부제 등 납세편의 증진을 위해 노력하고 있다.

둘째, 1995년 이후 많은 자치단체에서 주민의 납세편의를 증진하기 위한 다양한 시책을 시행하고 있다.

셋째, 지방자치단체는 이외에도 물납 확대, 지방세 관련 제증명 통합 간소화 등 다양한 납세편의 시책을 시행하고 있다.

2) 이상범, 지방세의 납세편의 제고방안, 지방세, 2006, p. 17

3) 행정자치부, 정부혁신분권위원회, 한국지방행정연구원, 민선지방자치 10년 평가, 2005.

실제로 2000년 이후 거의 모든 자치단체가 지방세 자동이체, 텔레뱅킹, 신용카드납부, 인터넷 납부 등 지방세납부와 관련된 주민편의시책을 추진하고 있는 것으로 나타나고 있다.

그러나 지방자치단체에서 다양한 납부시책을 수립 및 실시하고 있으나 이러한 편의시책에 대한 주민들의 이용율이 낮고⁴⁾ 고객의 입장에서 필요한 납부시책의 개발에는 아직 한계가 있다는 점도 동시에 지적이 되고 있어 이에 대한 개선이 필요하다고 할 수 있다.

〈표 8〉 납세편의 시책 시행 현황

(단위 : 시군구 수)

구 분	'95	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04
자동이체	1	62	126	181	198	201	204	206	208
텔레뱅킹	-	13	21	41	105	128	139	144	154
신용카드 납부	-	6	11	34	57	63	109	172	176
인터넷 납부	-	-	-	-	116	172	197	206	228
전자고지 (E-MAIL)	-	-	-	-	-	-	-	25	41

자료 : 행정자치부, 지방세정연감, 2002, 2003, 2004 : 행정자치부 등, 민선지방자치 10년 평가, 2006에서 재인용.

IV. 전문성 및 효율성 강화방안

1. 조직체계의 개편

세정부서의 기능은 2000년 들어 많은 변화가 있었지만 조직체계에서는 두드러진 변화를 발견하기 어렵다. 이러한 현상이 나타나는 이유는 조직체계의 변화가 세정부서만의 문제라기 보다는 지방자치단체 전체 조직의 변화과정 속에서 함께 이루어지는 경향이 있기 때문으로 풀이된다. 이러한 관점에서 세정부서의 조직은 조직 내부의 관점과 전체 조직과의 연계 관점 등 이원화하여 개편대안을 모색하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

먼저 조직체계 내부의 관점에서는 최근의 지방세정 환경변화에 대응할 수 있는 조직의 구상이 필요

4) 이상범, 전계 논문, p. 15.

하다. 이러한 인식에서 최근의 세정환경 변화 양상을 살펴보면 주민과의 관계변화에 따른 고객지향중심, 재산과표 평가의 원가방식에서 시가방식으로의 변화 등이 중요한 변화요인으로 인식된다. 이를 위해서는 먼저 세정부서 내에 과표전담부서의 확충이 선행될 필요가 있다. 지방세의 대부분을 차지하고 있는 재산과세가 개편되어 주택에 대한 평가 업무가 급증하고 있다. 특히 종합부동산세의 신설 및 재산세 과표인상 등에 따라 관련세목의 과표에 대하여 주민들의 관심이 급증하게 되었고 그 결과 어느 때보다도 정확한 평가 및 과세표준의 설정이 필요하다. 따라서 이러한 변화에 대응하기 위하여 과표전담 부서와 전담인력의 배치가 필요하다. 둘째, 최근 지방행정의 변화는 고객관점의 행정서비스 제공에 있음은 주지의 사실이다. 이러한 변화의 경향은 주민의 CS(citizen satisfaction)가 중요시되면서 이를 향상시키는데 가장 영향을 미치는 중요한 요인으로 행정과 고객과의 접점이 대두되었고, 이러한 고객과의 최접점인 자치단체의 대민서비스 효율화가 무엇보다 중요하게 부각되었다. 지방행정이 시민생활에 밀착되기 위해서는 무엇보다 행정서비스 접근의 편리성이 제고되어야 하며, 현재 수행하고 있는 행정서비스가 시민 밀착형 서비스로 진화하기 위해서 자치단체 업무의 혁신이 필요하게 되었다. 이러한 경향이 지방세정에서는 주민의 요구에 적시에 그리고 적절히 대처해야 하는 필요성으로 변화되었다. 따라서 지방세정 조직에서도 주민의 CS가 를 제고할 수 있는 기능의 추가 및 이러한 기능을 수행할 수 있는 전담조직의 신설이 필요하다.

전체조직과의 연계관점에서는 첫째, 10만 이상의 군은 시 자치단체에 준해서 조직 설계를 필요할 필요가 있다. 현행 지방자치단체의 행정기구와 정원등에 관한 규칙에 의하면 인구 10만 이상 15만 미만 군의 경우 14개 이내의 과를 설치할 수 있도록 하고 있는데 반해 시의 경우는 인구 10만 미만일 때 17개까지 과를 설치할 수 있도록 하고 있다. 군과 시 자치단체의 지역적 특성을 고려한 행정기구수라는 면을 고려하더라도 군과 시자치단체간 지나치게 많은 차별화를 부여한 것으로 판단된다. 따라서 인구 10만 이상의 군 자치단체에 대해서는 시 자치단체 수준의 과를 설치할 수 있도록 할 필요가 있으며, 이 경우 세정부서를 보다 확대하는 조직 편제를 구상할 필요가 있다.

둘째, 지방재정관련조직 즉 예산부서, 회계부서, 세정부서를 하나의 실·국으로 통합·편제할 필요가 있다. 이들 세 개부서는 기능적으로 많은 부분이 연계되어 있음에도 수입과 지출간 견제에 초점이 맞춰져 있는 관계로 업무연계로 인한 시너지 효과에 대해서는 다소 소홀히 다루어지고 있다. 따라서 유사한 기능을 수행하며 기능간 연계의 필요성이 높은 예산, 회계, 세정을 하나의 조직으로 편제하는 것은 결과적으로 지방자치단체의 생산성 제고를 위한 수단으로 작용하게 된다. 이를 위해서는 실·국 단위에 예산, 회계, 세정부서를 과 수준으로 배치하여 현재의 위상을 그대로 유지하고 세 부서간의 기능은 현재 각 과에서 보유하고 있는 기능을 보유할 수 있도록 할 필요가 있다.

이렇게 재정관련조직을 통합·편제하는 것은 업무의 효율성 및 생산성제고로 이어 질 수 있으며 이외에도 성과평가의 범위 및 책임소재가 명확해 질 수 있는 장점이 있다. 뿐만 아니라 지방자치관련 중앙부서인 행정자치부의 관련조직과 유사한 기능을 수행하게 되어 중앙조직과 연계가 강화될 수 있는 순기능도 나타날 수 있다.

2. 인사운영제도의 개선

지방세무직의 최고 승진계급은 6급으로 한정되어 있어 인사적체의 문제가 발생하고 있다. 이러한 현상은 세무직의 전문성 제고에는 일부 기여를 하고 있지만 한편에서는 사기저하 등의 문제로 인해 효율성의 저하되는 현상이 나타나고 있다. 이러한 문제의 해결대안으로는 첫째, 세무직으로 만 한정되어 있는 인사교류의 폭을 증대시킬 수 있도록 하여 세무직의 한계를 탈피할 필요가 있으며, 둘째, 승진시의 보직경로를 사전에 설정하여 인사적체의 문제와 함께 전문성을 유지할 수 있도록 할 필요가 있다. 셋째, 세무직에도 개방직, 계약직 제도를 신설하여 외부의 전문적 지식을 활용할 필요가 있다. 특히 지방세의 부과와 관련해서는 고도의 전문적인 지식이 필요하다는 점에서 개방직 및 계약직 제도의 필요성이 더욱 부각된다.

이 외에 재원을 매개로 기능하는 부서를 하나의 직렬로 편성하는 것도 필요할 것으로 생각된다. 인적자원을 확보하고 활용하며 평가하는 일련의 인력관리활동은 공직이 어떻게 분류되었는지에 의해 영향을 받게 된다. 즉 공직의 분류는 공무원의 채용부터 보직관리, 승진, 교육훈련, 보수 등 인력관리의 모든 국면에 직·간접적으로 영향을 미치며, 이를 통하여 정부관료제의 성격을 결정하는 동시에 정부인력관리의 기준과 방향을 제시하는 지표가 된다.

그럼에도 불구하고 예산 및 회계부서의 공무원은 채용시 다른 직렬과 차별화되지 못하고 있으며 또 지방재정과 지방세는 불가분의 관계에 있으나 인력운영은 별도 관리되고 있어 상호연계성이 저하되고 있다. 뿐만 아니라 예산 및 회계부서의 공무원도 다른 직렬의 공무원과 동일하게 인사 및 전보가 이루어져 재정부서에서 축적된 지식과 경험이 희석되고 결과적으로 전문성 제고에도 역기능을 초래하게 된다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 세정, 예산, 회계부서를 하나의 직렬로 편성하고자 하는 필요성이 제기된다. 이 경우 단순히 세정, 예산, 회계에서 벗어나 유통, 경제 등에도 전보될 수 있도록 범위를 확대하는 것도 고려해 볼 만 하다.

3. 세정부서 인력의 표준정원 산정

현재 지방세정 인력은 행정직군 내에서 별도의 직렬로 구성되어 있기 때문에 전체 인력이 산정되어 공개되고 있다. 그러나 자치단체별 표준인력이 어느 정도인지에 대하여는 경험적으로 연구된 사례가 없다.

2007년부터 총액인건비제도가 도입되어 정원에 대한 결정권이 지방자치단체장에게로 이관되었기 때문에 향후 각 부서별 인력과 인건비의 문제가 쟁점으로 대두될 가능성이 있다. 이러한 상황에서는 인력에 대한 기초자료를 구축하는데 가장 우선시되는 것이 표준정원을 산출하는 것이라고 할 수 있다. 실제 총액인건비는 신규인력 채용, 승진, 승급, 전보, 퇴직 등에 따라 인건비의 변화가 발생하는 과정을 추적하고 있다는 점에서 전체 인력운영의 기초가 되는 정보라고 할 수 있다.

따라서 비록 세정인력에 대해서는 현행 법규상 별도의 표준인력을 산정하도록 되어 있지 않지만 향후 인력운영의 효율화를 도모하기 위해서는 전체 지방자치단체 그리고 각 자치단체별 지방세정인력에 대한 표준모형을 구축할 필요가 있다.

4. 고객중심의 세정인프라 구축

조직 및 인력운영 측면에서의 지방세 전문화 및 효율화도 필요하지만 이를 제도적으로 지원할 수 있는 인프라의 구축도 필수적인 요소라고 할 수 있다. 특히 최근의 지방세정은 수요자중심의 제도변화가 주를 이루고 있으며 이를 위해서는 고객이 중심이 될 수 있는 세정인프라의 구축이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 고객의 니즈를 파악하고 이를 신속하게 그리고 적시에 대응할 수 있는 시스템의 구축이 선행될 필요가 있는 바 이를 위해 지방세정에서의 공공고객관리(PCRM) 전략과 납세자의 요구에 대응할 수 있도록 세무상담서비스제공을 위한 시스템의 도입이 필요하다.

가. PCRM 구축

고객중심의 세정서비스를 제공하기 위해서는 지방세 관련 민원해소를 위한 PCRM 전략의 구축이 요구되며, PCRM 전략구축과 관련하여 고려해야 할 기본요소는 다음과 같다.

〈표 9〉 지방자치단체의 PCRM 개념요소

기본적 의문	개념요소
지방세 관련 민원에서의 핵심고객은 누구인가 ?	납세자
지방세 상담센터와 고객은 어떠한 관계를 형성하고 있는 가 ?	공공적 관계
납세자의 요구는 무엇인가 ?	즉각적/구체적 문제해결/반응
지방세납세자의 체감만족도를 높이기 위한 방안은 무엇인가 ?	고객중심으로의 시스템 혁신

이 경우 PCRM에서 납세자의 요구를 파악하는 방법은 크게 3가지가 있다. 먼저 직접적 요구(민원)의 경우에는 인터넷, 전화, 우편, 팩스, 내방 등을 통하여 비교적 쉽게 알아낼 수 있으며, 간접적인 파악을 위해 PCRM의 가장 큰 장점의 하나인 Data Warehousing, Data Mining의 기법을 사용하게 되고, 마지막으로 지방세정기관이 직접적으로 파악하기 위해 납세자를 대상으로 설문을 하는 방법이 있다. 이러한 니즈의 파악이 PCRM 시스템에 어떻게 연계되고 서비스의 제공과 통합되는지는 〈표 10〉에 나타나 있다. 기본적으로 지방세 상담센터 관련 PCRM은 납세자와의 쌍방향 커뮤니케이션과 니즈 분석을 통해 고객만족을 지향하므로 사무실을 기준으로 보면 Front Office에서 전화, 사무소, DM, E-Mail, 웹모바일, 키오스크 등 다양한 접촉채널 중에서 납세자의 입장에서 각자 편리한 방법을 사용할 수 있게 다양한 통로를 개설할 필요가 있으며 구체적인 활동으로서 다음을 들 수 있다. 첫째, 지방세 관련 홍보 활동 관리, 납세자 의견 수렴(Marketing), 둘째, 체납 관리, 조세 징수 관리(Sales), 셋째, 민원처리 등 행정정보 개인화(Service) 등이 이루어 질 수 있고 Back Office에서 업무 연계, 프로세스 합리화, 성과분석, 지식관리 및 의사결정 등이 이루어지게 된다. 하지만 여기에서 그쳐서는 안되며 사실상 구체적인 납세자의 어려움이 발생되고 있는 Field로 office는 확산되어야 하며 이것이 지방세 상담센터 관련 PCRM의 발전방향의 중요한 축을 이루어야 할 것이다.

〈표 10〉 고객요구(needs)와 행정시스템의 연계

유형	방법	시스템	
직접적 요구	신속한 서비스 수행	전자민원시스템	통합정책 고객관리 시스템
간접적 파악	정책입안 및 결정에 반영	행정정보시스템	
직접적 파악		성과관리시스템 지식관리시스템	

나. 세무상담서비스 제공을 위한 인프라

지방세무상담서비스는 기본적으로 고객인 납세자의 요구와 특성에 따라 그에 적합한 상담서비스를 신속하게 전달하여야 하고, 이를 위하여 다음과 같은 방향에서 서비스 전달이 이루어지는 것이 필요하다. 첫째, 분산된 민원 채널의 종합화·전문화가 요구된다. 즉, 전문 상담요원의 전화·서면·인터넷·방문 민원 처리를 통하여 One Stop, Total Service를 구현해야 할 것이다. 둘째, 체계적인 상담 관리를 위한 상담 DB를 구축해야 한다. 즉, 상담사례 DB를 표준화하여 상담 품질의 균등성을 확보하고, 민원 접점으로부터 제도개선 사례를 발굴·개발해야 하며 유권해석 사례에 의한 해결 여부를 기준으로 자치단체와 유권해석 DB를 공유해야 한다. 셋째, 민원인의 셀프 서비스가 가능한 홈페이지 기반을 구축해야 할 것임. 홈페이지에는 정책홍보 자료, DB 자료 공개, 자주 묻는 질문(FAQ) 등의 정보서비스가 제공되어야 한다. 넷째, CTI(Computer Telephony Integration) 기반의 하드웨어가 구축되어야 한다. 즉 상담센터와 자치단체의 상담요원이 로그인하여 전화·인터넷 민원 등을 종합 처리할 수 있는 하드웨어가 구축되어야 한다.

5. 교육 및 연구기능의 강화

행정업무의 전문성과 효율성 향상을 위해 교육의 중요성은 아무리 강조해도 지나칠 수 없다. 특히 지방세의 부과 및 징수업무에 요청되는 업무의 특성상 교육은 매우 중요한 능력발전의 기회이다. 그러나 현행 지방세무공무원에 대한 교육은 세정실무를 중심으로 편성되어 있어 타 업무 및 전체 지방행정 기능에 대한 무관심으로 이어질 수 있을 뿐만 아니라 시각의 편향화를 초래할 수 있는 문제점이 나타나고 있다. 게다가 세무공무원의 채용시 회계, 재무행정 등 세정업무 외에 관련부서의 지식을 요구하고 있으나 이에 대한 활용이 전혀 되지 않고 있다.

따라서 지방세무공무원에 대한 교육과정 및 교육방법의 다양성이 요청된다. 이를 위해 교육과정은 예산 및 회계, 조직목표의 내재화, 가치관의 변화 등에 대한 지식을 습득할 수 있도록 다양하게 편성할 필요가 있다. 교육방법에 있어서도 강의 외에 집단토론, 사례연구 등 보다 다양한 방법을 강구하는 것이 필요하며, 특히 타 자치단체 및 선진외국의 사례를 습득할 수 있는 기회를 보다 다양하게 제공하여 벤치마킹의 기회를 제공할 필요가 있다.

마지막으로 최근 지방세에 대한 연구기능 강화를 목적으로 지방세연구소의 설립이 추진되고 있다. 그동안 지방세에 대한 전문 연구기관이 부족하여 심도있는 연구의 필요성이 제기되었음에도 이에 대

응하는데 미흡했음을 인식할 때 지방세를 전문적으로 연구할 수 있는 기관이 생겼다는 것은 고무적인 현상이라고 할 수 있다. 지방세를 전문적으로 연구할 때 세제에 대한 연구기능과 함께 세정 및 과표에 대한 연구기능을 보다 강화할 필요가 있다. 현실적으로 지방세제가 아무리 잘 제도화되어 있다고 하더라도 이를 집행하는 기능인 지방세정의 전문성과 효율성이 저하되면 지방세제 역시 전체적으로 문제시 될 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 현재까지 우리나라의 지방세에 대한 연구는 주로 지방세제를 중심으로 이루어져 지방세정에 대한 연구는 상대적으로 미흡한 실정에 있다. 따라서 차제에 지방세정을 보다 심도있게 연구할 수 있도록 할 필요가 있다. 한편 과표에 대한 부분은 부동산 보유세 강화에 따라 그 어느때 보다도 평가의 정확성이 요구된다는 점에서 이에 대한 연구기능의 강화가 필요할 것으로 생각된다.

V. 결 론

우리나라 지방자치단체의 지방세정은 그동안 많은 발전을 이룩하여 왔다. 특히 2000년 이후 종합부동산세의 신설, 과표평가방법의 전환 등 지방세 분야에서 많은 변화가 나타나면서 지방세무직 공무원의 전문성과 세정기능의 효율성 제고를 위한 다양한 기법들이 소개되고 이를 세정부서에 내재화하고자 다양한 노력들이 시도되어 왔다.

그럼에도 불구하고 아직 조직편제, 인사운영, 교육 및 대고객관계 등에서 개선이 필요한 부분들이 발견되고 있다.

이러한 문제에 대한 대안으로는 첫째, 최근의 환경변화에 대응하여 조직체계를 개편할 필요성이 제기된다. 특히 주민의 납세편의를 증진하고 과표평가를 보다 정확히 할 수 있는 부서의 신설과 함께 예산, 회계, 세정부서를 통합하는 조직 편제가 요청된다. 둘째, 최고계급이 6급으로 한정되어 있어 나타나는 인사적체로 인해 사기저하 및 비효율 등의 문제에 대해서는 세무직으로만 한정되어 있는 인사교류의 폭을 확대하고 또 승진시에도 전문성을 유지토록 하기 위해 보직경로를 사전에 설정하는 것이 필요하다. 이를 위해 예산, 회계, 세정부서를 하나의 직렬로 통합하는 제도도 고려해 볼만 하다. 셋째, 고객중심의 세무행정을 구현하기 위해 공공고객관리전략의 도입 및 세무상담서비스 인프라의 구축도 시급한 과제중의 하나라고 할 수 있다.

마지막으로 교육 및 연구기능의 중요성을 인식하고 보다 다양한 교육과정과 교육방법을 구상하여 지방세무직의 전문성과 효율성을 지속적으로 유지토록 할 필요가 있으며 최근 설립이 가시화되고 있는 지방세 연구소의 주요 연구기능으로 세정과 과표를 추가할 필요가 있다. 

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

1. 박영모, 지방세정의 현황과 발전과제, 한국지방행정연구원, 2003.
2. 백기완, 행정학, 박영사, 1998.
3. 이삼주, 이상범, 조직체계의 개선방안, 지방세, 2005.
4. 이상범, 지방세의 납세편의 제고방안, 지방세, 2006.
5. 이영희, 김대영, 지방세정의 효율적 운영방안, 한국지방행정연구원, 2005.
6. 주재복, 인사체계의 개선방안, 지방세, 2005.
7. 행정자치부, 세무직렬 정원책정에 관한 인사업무지침, 1992
8. 행정자치부, 정부혁신분권위원회, 한국지방행정연구원, 민선지방자치 10년 평가, 2005.
9. 행정자치부, 지방세정연감, 2002, 2003, 2004.
10. 행정자치부, 행정자치통계연보, 2006.

