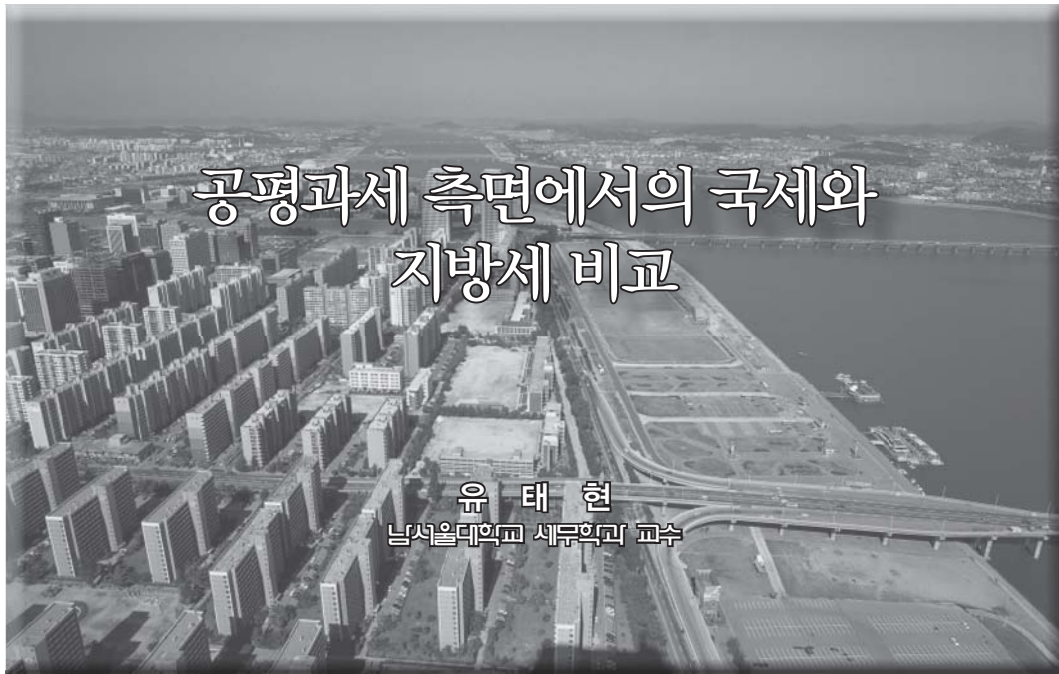




I. 들어가는 글

1. 주민참여예산제도의 의의와 잠재적 가치

2010년 8·15 경축사에서 이명박 대통령은 앞으로 우리 사회가 지향해야 할 발전방향으로 공정사회의 실현을 제안하였다. 그에 따라 공정사회의 구현은 정부가 추진하는 국정 의 핵심기조로 강조되고 있다.

공정사회의 추구는 그간 효율성(성과)에 치우친 ‘경쟁’ 일변도의 패러다임에 따라 초래된 부작용을 개선하기 위해 규범, 신뢰, 배려 등을 존중하는 ‘품격 있는 공존’의 패러다임으로 전환해야 한다는 반성을 담고 있다. 선진 일류국가로의 도약은 양적 성장만으로 이뤄지지 않기 때문에 공정사회의 추구는 시대적 과제라고 할 수 있으며, 이는 경쟁에 초점을 맞추었던 기존 패러다임의 전환을 의미한다.

공정사회는 우리들이 일상생활에서 겪는 불공정한 대우, 불합리한 법제도 운용, 생활의 불편을 초래

특 집

지방세의 공평과세 제고방안

하는 다양한 장애요인 등을 제거해 나아가는 실천을 통해 이룩될 수 있다. 이런 관점에서 보면 공정사회는 선언의 단계를 넘어 일상생활 속에서 실천하는 규범으로 자리매김해야 그 성과를 기대할 수 있을 것이다.

공정사회의 구현을 위해서는 정치, 사회, 문화, 경제 등 우리 생활 전반을 대상으로 불공정한 사안 내지 문제점을 파악하고, 그것들을 개선할 수 있는 실질적인 대책을 마련해야 한다. 정부는 각 부처를 중심으로 국민여론을 수렴하고, 공정사회 달성을 이끌 핵심 과제를 선정하는 한편 그것들의 실천을 위해 다양한 노력을 기울이고 있는 것으로 알려져 있다. 하지만 공정사회가 무엇을 말하는 지에 대한 완전한 합의가 이루어지지 않은 상황에서 다소 차이가 있는 의견이 다양하게 제기됨으로써 일반 국민들의 혼란을 우려하는 목소리도 적지 않다.

『정의란 무엇인가, Justice: What's the Right Thing to Do?(2009)』라는 저서와 그것의 강의를 통해 세계적인 반향을 불러일으키고 있는 하버드 대학교의 마이클 샌델(Michael J. Sandel) 교수는 공정사회를 평등원칙이 살아 숨 쉬는 사회라고 하였다. 그에 따르면 공정사회는 모든 직장에서도 사회에서 누구나 경쟁할 수 있는 공평한 기회가 주어지는 사회를 말하며, 이에 더하여 그와 관련한 절차가 보장되어지는 사회라고 한다. 공정사회가 구체적으로 무엇인가에 대해서는 마이클 샌델 교수의 견해를 포함하여 다양한 입장과 주장이 제시되고 있다. 이는 공정(公正)의 의미가 주관성과 임의성을 내포하고 있는 개념이기 때문에 필연적인 현상이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 공정사회의 구현을 위해서는 적어도 사회의 불합리한 요소나 사회구성원들 간의 비이성적 차별 등 공정한 사회질서의 실현을 저해하는 걸림돌의 제거가 필요하다는 점에는 폭넓은 공감대가 형성될 수 있을 것이다.

본고에서는 공정사회 구현을 위해 요구되는 여러 분야의 개선과제 가운데 그 범위를 국세와 지방세 영역으로 한정하여 공평과세를 위해 어떤 노력이 필요한가를 알아보았다. 공평과세를 이룩하기 위해서는 탈세와 체납의 시정, 역외탈세에 대한 적정 대응 등 세제 운용과정의 불공정 관행을 개선하는 조치가 요구된다. 따라서 본고는 국세와 지방세 분야에서 시행되고 있는 공평과세를 위한 조치들을 비교하여 시사점을 도출하는 것을 목적으로 하였다.

이러한 목적에 따라 본고의 각 장은 다음과 같이 구성하였다. 제2장에서는 공정사회와 공평성의 의

미를 설명하였고, 양자의 관계에 대해 알아보았다. 제3장에서는 국세와 지방세 분야 공평과세 저해의 원인을 지적하였다. 제4장에서는 국세와 지방세 분야에서 시행되고 있는 공평과세 방안을 비교하였고, 더불어 지방세 중심으로 향후 개선 방안을 제시하였다. 제5장에서는 앞의 언급에 근거하여 결론을 맺었다¹⁾.

II. 공정사회와 공평성

1. 공정사회의 개념

롤즈(J. Rawls)는 그의 『정의론, 正義論, A Theory of Justice(1971)』에서 아무런 사회질서도 아직 세워지지 않았으며, 모든 사람이 무지의 장막(vail of ignorance)에 가려 자신의 장래가 어떻게 될지 모르는 원초적 상태(original position)에 직면한 사람들은 공정사회(公正社會)를 만들기 위해 만장일치로 두 가지 원리(원칙)에 합의를 하게 된다고 하였다. 원초적 상태는 정부나 국가 또는 헌법이 없는 소위 사회계약의 전(前)단계로서 모든 사회구성원들이 자신들의 사회적 신분, 계급, 천부의 재능과 능력에 있어서의 차이, 목표와 관심 등을 알 수 없는 무지의 장막 속에 처해 있는 상황을 말한다²⁾. 무지의 장막이 쳐져 있는 원초적 상태에서 사람들은 불편부당하고 공정한 태도를 드러내며, 앞으로 자신들이 속한 사회가 어떤 기본질서를 가져야 하는가에 대해 만장일치의 합의를 도출하게 된다는 것이다. 원초적 상태에서 사회구성원들은 제1의 원리(자유우선의 원칙)와 제2의 원리(차등의 원칙 및 기회의 공정한 균등성)에 대해 만장일치로 합의를 이루게 된다. 이와 같은 공정의 2대 원리를 기반으로 형성되는 사회가 공정사회(公正社會)라고 할 수 있다.

1) 본고는 유대현, 「지방세의 공평성 제고 방안」(지방세 정책세미나 발표논문집), 한국지방세협회, 2011.3의 내용을 수정 보완하는 방식으로 작성하였음을 밝힌다.

2) 원초적 상태에서 사회구성원이 갖는 특징은 다음과 같다. ① 원초적 상태에 직면해 있는 모든 사회구성원들은 동등한 입장에 있다. 따라서 모든 사회구성원에게 동등한 자유와 권리가 주어진다. ② 원초적 상태에 직면해 있는 사회구성원은 자기 이익을 추구하는 이기심을 갖지만 타인의 이익을 비도덕적으로 박탈 또는 착취하여 자신의 이익을 추구하지는 않는다. 그들은 규칙을 지킬 줄 알고 공정하게 행동하는 질서화된 사회(도의적 사회)의 도의적 인간이다. ③ 원초적 상태에서 사회구성원들은 이기적이고 합리적으로 행동하지만 공동이익과 관련된 문제에 대해서는 상호 협력하고 합의한다. ④ 원초적 상태의 사회구성원은 무지의 장막 속에 처해 있다.

특 집

지방세의 공평과세 제고방안

공정사회가 성립될 수 있기 위해서는 제1의 원리(자유우선의 원칙)와 제2의 원리(차등의 원칙 및 기회의 공정한 균등성)가 충족되어야 한다. 제1원리(자유우선의 원칙)는 원초적 상태에서 모든 사회구성원이 다른 사회구성원에게도 부여되고 있는 기본적 자유를 동등하게 향유할 수 있어야 한다는 것이다. 이는 모든 사회구성원이 다른 사회구성원들이 누리는 자유와 양립할 수 있는 한도 내에서 가장 광범위한 자유에 대해 동등한 권리를 가져야 한다는 것을 의미한다. 제1원리는 사회구성원들이 그들이 원하고 추구하는 궁극적인 목표달성에 필요한 개인의 권리, 자유, 평등, 소득 및 부의 소유, 자존심 등이 어떤 형태이어야 하는가에 대한 원칙이고, 기본적 자유와 직결되는 원리라고 할 수 있다.

제2원리(차등(차별)의 원칙 및 기회의 공정한 균등성)는 차등(차별)의 원칙(difference principle) 및 기회의 공정한 균등성(fair equality of opportunity)으로 이루어져 있다. 차등(차별)의 원칙에 따르면 사회구성원들 간에 나타나는 사회적·경제적 불평등(차등)은 그 불평등이 모든 사회구성원에게 이득이 될 것으로 기대할 수 있을 때 허용된다. 기회의 공정한 균등성은 모든 사회구성원들에게 직위와 직책이 공정하게 개방·공개되어야 한다는 것이다. 다시 말해 사회구성원들 간의 사회적·경제적 불평등 상태는 모두에게 이득이 될 수 있을 때 허용될 수 있으며, 모든 사회구성원에게 그 기회가 개방된 직위 및 직책과 결부된 불평등이어야 한다. 이는 부유층의 많은 소득 소유는 빈곤층의 생활의욕과 노동의욕을 자극하고 자본축적과 저축을 촉진시키며, 빈곤층의 행운과 복지를 향상시킬 수 있다는 조건을 충족할 수 있는 경우에 허용된다. 이런 불평등 상황에서 가장 불리한 입장에 처해 있는 사회구성원들의 후생 수준을 극대화(최소극대화원리)시키는 소득재분배는 바람직한 조치가 된다. 따라서 차등의 원칙으로부터 최소극대화의 원리가 파생된다. 롤즈는 제1원리가 제2원리보다 우선되어야 하며, 제1원리를 인간이 생존하는데 필수적인 기본적 자유와 권리에 직결되는 원리라고 하였다. 제2원리 내에서는 기회의 공정한 균등성이 차등(차별)의 원칙보다 중요하다.

롤즈에 따르면 공정사회는 모든 사회구성원에 대해 동등한 자유를 허용하고, 그들에게 똑같은 기회를 부여한 상태에서 발생하는 상호 간의 차등(차별)은 인정하되 그것이 모두에게 이로울 경우에 가능하며, 사회적 약자(최저소득계층)의 처지를 개선하기 위한 조치(최소극대화의 원리)가 이루어지는 사회를 의미한다. 이렇게 보면 공정사회를 구성하는 핵심 요소는 ①사회구성원에 대한 동등한 자유의 보장, ②사회구성원에 대한 동등한 기회의 제공, ③사회적 배려의 적용(사회전체에 이로운 차등(차별)만의 인정), ④사회적 약자(최저소득계층, 소외계층 등)의 보호 및 처지 개선조치 시행으로 요약될 수

있다.

롤즈가 말하는 공정사회의 구현을 위해서는 사회적 약자를 배려하고, 그들의 처지를 개선하는 조치가 요구되며(최소극대화의 원리), 이는 전체 사회후생을 증진시키는 성과를 창출하게 된다³⁾. 이에 따라 사회적 약자를 배려하는 일련의 조치는 공정사회를 지탱하는 근간에 해당하며, 공정사회의 실현을 앞당기는 유용한 대책이라고 할 수 있다.

2. 공평성의 의미

공정사회의 개념 정의가 쉽지 않은 것처럼 공평성이 무엇을 의미하는가에 대한 사회적 합의의 도출도 용이하지 않다. 이는 공평성도 주관성과 자의성이 내포된 개념이기 때문이다. 공평성의 의미와 관련하여 다양한 견해와 주장이 존재할 수 있다. 논의의 범주를 조세제도 운용 내지 그 부담에 한정하여 파악할 경우 공평성의 의미는 좀 더 구체화될 여지가 있다.

국가가 민간부문을 대상으로 조세를 부과함에 있어 그 논거(조세의 근거학설)로는 이익설과 능력설이 양립된다⁴⁾. 이익설은 국가 활동(예 : 공공서비스 공급)이 국민에게 이익(편익)을 제공하기 때문에 국가는 공공서비스 급부(제공)에 대한 대가로 조세를 징수한다는 조세부과의 근거학설을 말한다⁵⁾. 정부가 민간부문에 제공한 편익의 대가를 조세로 요구한다는 측면에서 볼 때, 이익설은 납세자의 설득(납세협력의 유도), 이론적 정당성 확보 등에서 장점을 갖는다.

3) 롤즈의 최소극대화원리는 사회구성원들 가운데 처지가 가장 열악한 계층의 경제적 지위를 개선하는 방식으로 최적재분배 정책이 시행되어야 함을 시사한다. 따라서 최소극대화원리는 다른 재분배정책과 비교할 때 경제적 약자를 배려하는 장점이 뚜렷하다. 그 이외 다음과 같은 의미를 갖는다. 첫째, 원초 상태에 직면해 있는 사회구성원들은 독립적 인격체로서 자유를 향유하며, 공정하게 행동해야 한다는 의무감을 갖는다. 이들은 최소극대화원리에 따른 분배를 준수한다. 왜냐하면 원초 상태의 사회구성원은 사회적 정의와 분배적 정의를 중시하는 합리적이고 도의적인 인간이기 때문이다. 둘째, 재분배정책의 구체적 수단에 대해서는 언급이 없고, 단지 분배적 정의를 위한 하나의 원리(구체적으로 최소극대화원리)를 공정사회의 요건으로 제시하고 있을 뿐이다. 셋째, 합리적이고 이기적이며 상호 보완적인 개인을 전제할 때, 그들이 협동행위 또는 집합적 행동을 통해 자기이익은 물론 타인의 이익도 추구할 수 있다면 최소극대화원리에 따른 분배는 파레토 효율 개념과 일치하게 된다.

4) 정부의 민간부문에 대한 조세부과가 어떠한 이유에서 정당화될 수 있는지를 밝히는 이론 분야를 조세의 근거학설이라고 한다. 조세의 근거학설은 시대상황, 사회경제 환경 등에 따라 상이하게 형성되었지만, 대체로 그 시대의 철학적 배경이 가장 큰 결정요인이었다. 조세의 근거학설은 크게 이익설과 능력설로 구분될 수 있다.

5) 이익설은 공공서비스가 민간부문에 편익을 제공하기 때문에 정부는 그에 대한 대가로 국민에게 조세의 부담을 요구할 수 있다는 견해에 해당한다. 이는 자연법 사상과 루소(J.J. Rousseau)의 사회계약설을 이론적 기초로 하고 있으며, 시민국가적, 개인주의적 국가관에 바탕을 두고 있다. 자유와 권리를 강조하던 시대(고전학과 형성기)의 산물이라고 할 수 있는 이익설에 따르면 각 납세자(국민, 공공서비스 이용자)는 자신의 공공서비스로부터 얻는 편익만큼의 조세를 부담하게 된다.

특 집

지방세의 공평과세 제고방안

반면 조세부과 근거로서 능력설은 조세납부를 국가구성원인 국민이 유기체(有機體)인 국가가 유지 발전할 수 있도록 부담해야 하는 의무로 파악한다⁶⁾. 능력설은 조세부과의 중심 학설로서 오늘날 시행되고 있는 세목의 대부분은 능력설을 근거로 하는 조세에 해당한다. 따라서 진정한 의미의 조세는 능력설을 근거로 하는 조세를 말한다⁷⁾.

정부가 조세를 부과하는 이론적 근거를 조세부과 근거학설이라고 하며, 민간부문을 대상으로 구체적으로 세부담을 지우는 조세부담의 원리를 조세부담 배분원칙이라고 한다. 조세부담 배분원칙은 정부(국가)가 민간부문으로부터 1조원을 징수하기로 한 경우 사회구성원들이 1조원의 조세부담을 어떻게 나누어 분담하는 것이 합리적인지와 관련된 원칙을 말한다. 이때 납세자들 간에 조세부담 배분이 적절하게 이루어졌을 때, 공평(equity, 형평)한 조세부담 배분이 이루어졌다고 한다.

조세부담 배분원칙은 응익설(응익원칙, 이익원칙, 편익원칙)과 응능설(응능원칙, 능력원칙)로 구분된다. 조세부담 배분원칙에 해당하는 응익설(應益說)과 응능설(應能說)은 원칙적으로 이익설과 능력설에 연결되어 있다. 응익설을 따르면 각각의 납세자가 공공재로부터 얻는 편익의 크기에 따라 조세를 분담할 때, 조세부담 배분의 공평이 달성된다. 따라서 응익설을 따르면 납세자들이 공공재로부터 얻은 편익만큼 조세부담을 할 때, 공평한 조세부담 배분이 실현된다. 반면 응능설은 공공재로부터 얻는 편익과 관계없이 각 납세자의 지불능력(부담능력, 경제적 능력)에 따라 조세를 분담시킴으로써 세부담의 공평을 도모하는 조세부담 배분원칙을 말한다. 응능설을 따르면 공공재로부터 전혀 혜택을 수혜하지 못한 국민일지라도 그가 높은 경제적 능력의 소유자라면 그것에 상응하는 많은 조세부담을 해야 한다. 따라서 응능설을 적용할 경우 조세부담의 공평은 동일한 경제적 지위에 있는 납세자들에게는 동일한

6) 능력설은 아리스토텔레스(Aristotle)의 보편주의적 국가관과 헤겔(G.W.F. Hegel)의 유기체적 국가관에 철학적 배경을 두고 있으며, 다분히 권위주의적이며 역사주의적 입장에서 국가를 인식하고 있다. 능력설에 따르면 국가가 유지되고 발전하기 위해서는 국가의 구성원으로서 국민들이 자신들의 능력범위 내에서 일정한 역할 또는 기여를 해야 한다. 이는 개인이 국가라는 유기체 테두리 내에서 존재 의의와 가치를 가질 수 있기 때문이다. 이와 같은 능력설에 따르면 국가(정부)는 개별 국민이 공공재로부터 얼마만큼의 편익을 얻고 있느냐와 무관하게 개별 국민의 경제적 지위(능력)에 따라 차등적으로 조세를 부과할 수 있게 된다(조세부과의 강제성). 따라서 능력설을 적용하면 각 납세자(국민)는 자신의 경제적 능력에 상응하는 만큼의 조세부담을 하게 된다.

7) 조세는 공권력에 의한 강제성과 무보상성(비보상성, 일반적 보상원리)을 특징으로 하는 공공수입원을 말한다. 이와 같은 두 조건을 충족하는 조세를 진정한 의미의 조세라고 할 수 있으며, 이는 능력설에 의해서만 성립할 수 있다. 통상 목적세는 조세라는 명칭을 사용함에도 불구하고 강제성과 무보상성을 수반하지 않기 때문에 엄밀히 말하면 조세에 해당하지 않는다는 것이 통설이다. 목적세는 이익설을 부과근거로 하는 공공수입원에 해당한다. 이런 까닭에 이익설은 성격상 공공수입원 가운데 수익자부담의 부과 근거라고 할 수 있으며, 목적세는 범주적으로 수익자부담에 속한다.

조세부담을 부과(수평적 공평)하고, 경제적 지위가 상이할 경우에는 높은 지위에 있는 납세자에게 더 큰 조세부담을 부과(수직적 공평)해야 실현된다. 이는 수평적 공평과 수직적 공평이 동시에 충족될 때 응능설적 공평이 달성됨을 의미한다. 조세부담 배분원칙이 크게 응익설과 응능설로 구분되기 때문에 그 각각을 적용하여 세부담의 적정화를 이룩하면 모두 공평(형평, equity)을 달성한 것으로 판정(평가)한다. 이는 조세부담과 관련한 공평은 응익설적 공평과 응능설적 공평으로 나눌 수 있음을 의미한다.

조세제도의 운용과 세부담 측면에서 공평을 논의할 경우 진정한 의미의 조세에 한정하여 평가하는 것이 적절하다고 판단된다. 그 이유는 이익설과 그것을 바탕으로 하고 있는 응익설은 사회구성원의 경제적 처지 등에 대한 일체의 배려를 배제하고, 정부가 제공하는 공공재로부터의 편익(혜택)에 근거하여 조세부과 여부와 세부담 수준을 결정하기 때문이다. 이런 점을 고려할 때 조세부담의 공평은 응능설적 공평으로 한정하는 것이 적절할 것이다.

응능설적 공평은 수평적 공평과 수직적 공평이 동시에 실현될 때 달성된다. 수평적 공평은 동일한 경제적 지위에 있는 사람들에게 동일한 조세부담을 부과할 때 실현된다. 이는 납세 전에 동일한 경제적 지위에 있던 납세자들이 납세 후에도 동일한 경제적 지위를 유지할 때 달성된다. 수직적 공평은 서로 다른 경제적 지위에 있는 사람들은 서로 다른 부담을 하되, 높은 경제적 지위에 있는 사람이 더 많은 부담을 할 때 실현된다. 납세 전에 상이한 경제적 지위에 있던 납세자들에게 차등적 조세부담(경제적 지위가 더 높은 납세자가 더 많은 세부담)을 부과한 후에 그들 간 경제력 격차가 완화되었을 때, 수직적 공평이 이루어진다.

3. 공정사회와 공평성의 관계

공정 또는 공정사회가 무엇인가에 대해서는 다양한 견해가 존재할 수 있지만, 그것을 롤즈의 접근으로 한정하여 정의하면 사회구성원들에게 동등한 자유와 기회를 보장하고, 사회적 배려를 적용하여 사회적 약자를 보호하는 한편 그들의 처지를 개선하기 위해 노력하는 과정 또는 그런 움직임이 패러다임으로 자리매김한 사회라고 할 수 있다. 이런 틀 속에서 공정사회의 구현을 모색한다면 사회구성원 간의 조화를 저해하는 각종 현상의 치유 또는 개선이 숙제가 될 수 있다. 구체적으로 특정 계층에 의한 권력독점과 남용, 사회질서 파괴적 행태, 불합리한 법제도, 인간의 따뜻한 심성에 어긋나는 작태 등이

특 집

지방세의 공평과세 제고방안

공정사회 실현을 위해 해결해야 할 개선 과제가 될 수 있을 것이다.

공정사회는 사회구성원 간에 이루어지는 선의의 경쟁에 따라 나타나는 경제적 격차와 사회적 지위의 차이 등 합리적 차등(차별)을 인정하며, 사회구성원 간의 격차에 기인하는 부조화를 해소하는 방안으로 사회의 최저계층을 대상으로 그 지위를 개선하기 위한 실질적인 조치를 모색한다. 공정사회가 추구하는 보다 나은 상황의 모색은 사회 최저계층의 지위를 개선하기 위한 차원(최소극대화 원리) 이상의 의미를 담고 있다. 공정사회는 사회적 약자에 대한 배려를 넘어 사회구성원 모두가 함께 더불어 행복한 삶을 살아가는 그런 사회를 말한다고 할 수 있다. 공정사회는 모든 사회구성원에게 균등한 기회를 제공함은 물론 정당한 노력의 대가로 높은 경제적, 사회적 지위에 올랐을 지라도 그에 상응하는 사회에 대한 공헌(Noblesse oblige)을 자연스럽게 받아들이고 실천하는 온정과 사랑이 넘치는 세상을 지향한다.

공정사회의 실현은 사회를 구성하는 특정 계층의 노력만으로 이루어질 수 있는 것이 아니며, 특정 분야의 개선으로 이루어질 수 있는 것도 아니다. 공정사회의 구현을 위해서 사회의 모든 계층의 협력과 양보가 요구되며, 불합리한 요소를 드러내고 있는 각 분야가 함께 개선 방안을 모색하여 실천해 나아갈 때, 그 성과를 기대할 수 있을 것이다. 세제 분야에서 공정사회를 뒷받침하는 개선방안을 모색한다면 세제 전반을 대상으로 불합리한 측면을 개선하는 노력이 이루어져야 한다. 세제 분야에서 공정사회의 구현을 돕는다면 그것은 공평과세의 실현으로 귀결될 수 있을 것이다. 그 이유는 적정한 세원(과표)을 설정하여 합당한 세율을 적용하여 과세하고, 그 운용과 관련된 일체의 절차 등을 바람직하게 이끄는 것이 공평과세이기 때문이다.

세제 분야에 국한하여 공정사회 실현을 지원할 수 있는 공평과세 실천의 방안을 모색할 경우 다음과 같은 점에 대한 이해가 먼저 요구된다. 세제 분야에 대한 공평 논의는 통상 세부담의 공평으로 간주되는 경향이 있고, 이때 공평은 응능설적 공평을 의미한다. 이런 측면에서 보면 조세분야의 공평은 수평적 공평과 수직적 공평의 실현을 통해 달성될 수 있을 것이다. 수평적 공평은 동일한 경제적 지위(능력)에 처한 납세자들 간의 적정 관계설정에 의해 이루어지며, 수직적 공평은 상이한 경제적 지위를 나타내고 있는 납세자들 간의 합리적 관계 형성에 의해 실현된다.

세제 분야에서 공평과세를 추구할 경우 그 개선의 구체적인 대상은 다음과 같이 설정될 수 있을 것

이다. 첫째, 납세자가 편리하게 조세를 납부할 수 있는 환경이 조성되어야 한다. 이를 위해서는 납세자 편의시책으로서 납세 홍보 및 교육, 편리한 납세 방법 등이 강구되어야 한다. 둘째, 정당한 납세의무 불이행에 대한 대책을 마련해야 한다. 예를 들면 체납(고액체납)의 시정, 탈루 및 재산은익의 해소 등이 추진되어야 한다. 셋째, 성실 납세 풍토의 정착에 노력해야 한다. 성실 납세자에 대한 인센티브 제 공 등이 꾸준히 시행되어야 한다. 넷째, 불합리한 납세 관련 규정의 개선이 이루어져야 한다. 입법 불비의 시정, 변화된 환경을 반영하지 못하는 조문의 개정, 국세와의 조화 모색 등이 강구되어야 한다.

세제 분야에서 공평과세의 실현을 위해 추진해야 할 과제로 설정한 납세자가 편리하게 조세를 납부할 수 있는 환경의 조성, 정당한 납세의무 불이행에 대한 대책의 마련, 성실 납세 풍토의 정착, 불합리한 조세 관련 규정의 개선 등은 수평적 공평은 물론 수직적 공평과 직·간접적으로 연결되어 있다⁸⁾.

III. 국세와 지방세 공평과세 저해의 원인

국세와 지방세의 공평과세를 저해하는 요인으로는 납세의무 불이행(체납)에 대한 합리적 통제 수단의 결여, 성실 납세 풍토 정착을 위한 실효성 있는 장치의 미흡, 납세 관련 교육 및 홍보의 부족 등을 들 수 있다.

1. 납세의무 불이행에 대한 합리적 통제 수단의 결여

조세체납은 일반적으로 납세의무자의 담세력 부족으로 인하여 발생하거나 행방불명, 국외이주, 사망 등을 원인으로 발생한다. 그 밖에 조세불복, 과세착오 및 책임회피적 과세행위로 인한 체납과 더불어, 납세기피, 면탈을 목적으로 하는 의도적 체납이 있다⁹⁾.

8) 대표적인 사례로 정당한 납세의무 불이행에 대한 대책에 속하는 고액체납자에 대한 조치는 그 성격상 수직적 공평과 직접 연결되어 있다. 또한 납세편의 증진을 위한 여러 가지 대책은 수평적 공평과 수직적 공평을 지원하는 역할을 하게 된다.

9) 책임회피적 과세로 인한 체납은 징수할 수 없다고 판단되는 경우 고지유예, 부과철회(6월 이상 행불) 등의 처분을 할 수 있음에도 불구하고 무조건 과세하는 경우를 말한다. 납세기피, 면탈(免脫)을 목적으로 하는 의도적 체납으로는 차명, 명의 도용을 통한 체납(소위 “바지” 체납), 폐업·임의해산 등 의도적인 체납, 체납 전에 재산명의변경 또는 선 저당 등 합법을 가장(假裝)한 체납(재산은닉 등), 장기간 체납을 통한 결손 유도 등이 있다.

특 집

지방세의 공평과세 제고방안

국세통계연보에 따르면 국세 세수 규모가 증가함에 따라 관련 체납액의 절대 규모가 늘어나는 추세를 나타내고 있으며, 매년 국세세수의 10%를 상회한다. 국세 분야의 납세의무 불이행이 매우 수준으로 국세 세입을 저해하는 주요한 원인으로 작용하고 있음을 시사한다.

지방세 분야도 마찬가지로 2010년 3월 기준 지방세 이월체납액 누계는 2009년 지방세 부과액 49.3조원 대비 6.78%(3조 3,481억원) 수준을 나타내고 있어 적절한 대책의 마련이 요구된다¹⁰⁾. 지방세 체납 발생의 원인은 납세기피(31.8%), 부도 등에 따른 납부 능력 상실(27%), 행방불명(7.8%), 소송계류(22.1%), 사망 등(11.3%)이다¹¹⁾.

국세와 지방세 체납율 수준은 향후 국세와 지방세의 운용 방향을 설정함에 있어 유용한 지침의 역할을 하게 되며, 체납율의 변화는 세제 및 재정의 안정성 등과 밀접하게 연결된다. 또한 국세이든 지방세이든 그것의 높은 체납율은 세수결손에 따른 세입감소, 납세자 간(성실납세자와 비성실납세자) 불형평성 심화, 건전한 납세도의 저해, 안정적 재정운용 기반 침해 등 많은 부작용을 발생시키게 된다.

국세와 마찬가지로 지방세의 납부에 있어서도 정당하게 부과된 세금을 고의로 체납하거나 회피하는 사례가 적지 않게 발생하고 있다. 이는 근본적으로 보면 납세의식의 결여에 따른 결과라고 할 수 있다. 국세나 지방세 모두 별도의 체납전담 조직을 신설하여 적극적으로 체납 징수 활동을 전개하고 있지만, 아직은 효율적인 체계를 구축하지 못하고 있다. 지방세 분야의 경우 대부분 지방자치단체가 소수 인원으로 그 업무를 담당하고 있을 뿐이다¹²⁾. 또한 일부 지방자치단체장은 지방선거에서의 민심을 의식하여 체납 정리에 미온적인 태도를 보인다는 지적을 받고 있다. 지방세 납세의무 불이행은 납부고지서 전달의 방해 내지 회피, 납부해야 할 세금의 고의적 체납 등 다양한 방식으로 이루어지고 있다¹³⁾.

10) 행정안전부, 『지방세 공평과세 실현방안』(내부자료), 2011.3.

11) 지방세 세목별 체납 원인을 보면 지방소득세는 법인부도, 부동산 양도 후 미신고에 의해 발생하며, 자동차세는 등록원부와 소유자 상이, 자동차 이동에 따른 압류 곤란, 차량의 사실상 폐차·말소 등에 기인한다. 취득세는 취득세 감면 후 추정과정에서 기업 부도 등이 주요한 체납의 원인이 되고 있다.

12) 시도별 체납 전담조직 현황을 살펴보면 서울시의 경우만 유일하게 과(課) 단위(서울시 38세금 징수과)의 조직을 운영하고 있을 뿐이며, 9개 광역단체는 계(係) 단위(5인 이하 4곳)이고, 6개 광역단체는 관련 조직을 설치하지 않고 있다.

13) 흔하게 발생하고 있는 지방세 고의 체납의 사례로는 다음을 들 수 있다. ①노부모 명의로 있던 부동산을 양도한 상태에서 그것(양도소득)에 대해 지방소득세를 부과하였지만, 그 납세의무자인 노부모는 월세방에 거주하고 있으며, 금융자산도 없는 경우, ②자동차등록원부상 소유자와 점유자가 다른 ‘속칭 대포차’와 ‘유령 렌트카 회사 지입차주’의 소속 자동차가 불법 운행되고 있지만 자동차세를 회피하는 경우, ③고액 체납자가 현지어민 또는 외국국적 취득 등으로 국외 이주하

한편 경기침체의 만성화에 따른 지역경제 악화, 그에 따른 지역기업의 부도 등으로 말미암아 경제적 어려움을 겪는 지역주민이 지방세를 체납하는 사례도 빈번하게 발생하고 있다. 이와 같은 생계형 지방세 체납은 납세자의 불성실한 태도보다는 경제현실과 특수한 사정 등이 더 큰 원인으로 작용하고 있다¹⁴⁾. 생계형 지방세 체납은 고의적 체납과 구분되어야 하며, 이에 대해서는 적절한 배려와 담세능력 회복을 지원할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

국세와 지방세 분야 모두 제도적 측면에서 볼 때 탈루 은닉 세원을 포착할 수 있는 장치의 마련이 미흡하다는 평가를 받고 있다. 특히 지방세 분야의 경우 세무조사 전담인력이 2011년 현재 전국적으로 450명 수준에 불과할 정도로 부족하고, 고의적이며 부당한 불성실 신고자에 대한 사전 및 사후 제재를 위한 제도가 미비한 상황이다.

2. 성실 납세 풍토 정착을 위한 실효성 있는 장치의 미흡

성실한 조세 납부는 국민(주민)의 의무이며, 국가와 지역의 재정을 뒷받침하는 근간이라고 할 수 있다. 성실 납세 풍토 조성을 위해서는 납세자가 조세 납부에 자발적으로 협력할 수 있도록 분위기를 유도하는 한편 실효성 있는 장치의 마련이 함께 강구되어야 한다. 구체적으로 고의적 납세 회피자와 부도 등에 따른 생계형 체납자를 구분하여 성실납부를 유도할 수 있는 실질적인 제도적 장치가 마련되어야 한다.

국세분야는 국세청을 중심으로 성실·유공 납세자를 우대하는 제도를 운영하고 있다. 반면 지방세 분야는 일부 자치단체가 조례에 근거하여 성실·유공 납세자를 우대하기 위한 조치를 취하고 있지만, 전국 단계로 확산되지 못하고 있으며, 관련한 홍보 역시 미흡한 실정이다.

여 독촉장, 공매통지서 발송 등 체납절차 이행이 곤란한 경우, ④골프장 공사비, 조경, 건축물 건설비용 등 일체의 비용을 토지의 지목변경 비용에 포함하여 취득세를 신고 납부해야 하지만 축소·누락하는 경우

14) 생계형 지방세 체납의 주요 사례로는 ①사업부도로 경제력을 상실한 자에게 국세인 소득세를 과세함으로써 그 부가세에 해당하는 지방소득세가 발생한 경우 채권이 발견되어도 근저당권이나 국세(소득세)의 선압류에 따라 지방세(지방소득세)의 체납이 누중되는 경우, ②창업중소기업이 취득세를 감면 받은 후 자금이 어려운 상황에서 무리하게 사업을 추진하여 부도로 파산함에 따라 그 감면분의 추징이 어려운 경우, ③소상공인이 화물차, 봉고차 등을 생업용으로 활용하다 경제난에 따른 영업실적 저조로 자동차세를 체납하는 경우 등을 들 수 있다.

특 집

지방세의 공평과세 제고방안

과학기술의 진보에 힘입어 사회생활 전반에 걸쳐 정보화가 보편적인 삶의 방식으로 자리 잡은 지 오래되었다. 세제 운용도 이와 같은 변화와 조화를 이룰 수 있는 방향에서 이루어져야 한다. 국세와 비교할 때 지방세 분야는 좀 더 다양한 방식으로 정보화의 이점을 활용하고 있는 것으로 평가된다. 예를 들어 지방세 분야는 고지서를 이용한 지방세 부과 또는 체납 상황 통지방식을 보완하는 인터넷, 휴대전화, DMB(digital multimedia broadcasting) 폰 등을 통한 전자고지를 크게 활용하고 있다. 전자고지제도는 지방세 관련 정보를 신속하게 전달할 뿐만 아니라 납세자 입장에서조차 자신이 부담해야 할 지방세 내역을 쉽게 확인하여 대응할 수 있는 장점이 있다.

한편 국세청과 각 지방자치단체는 홈페이지 또는 관련 사이트를 개설하여 국민(지역주민)을 대상으로 국세와 지방세에 관한 전반적인 현황을 알리고 있다. 이에 따라 국민은 인터넷 접속을 통해 그 내용을 어렵지 않게 확인할 수 있으며, 납세 관련 불만 또는 불편 사항에 대해 시정을 건의할 수 있다.

하지만 이와 같은 전자고지제도는 납세자의 신상정보 노출에 따른 개인의 사생활 침해 등의 부작용을 드러낼 수 있으며, 그 이용이 젊은 세대에 한정되는 문제를 안고 있다. 따라서 성실 납세 풍토 정착을 위해 좀 더 다양한 대책의 마련이 요구된다.

3. 납세 관련 교육 및 홍보의 부족

납세 관련 교육 및 홍보는 건전·성실한 조세 납부 풍토의 조성을 지원함으로써 국세와 지방세의 공평과세를 이끄는 주요한 대책의 역할을 하게 된다. 국세와 지방세 담당 공무원에 대한 직무관련 훈련과 교육은 당사자의 자질과 업무능력 향상뿐만 아니라 세정의 효율화와 합리화에 기여함으로써 직·간접적으로 납세자의 편의를 증진하는 역할을 하게 된다.

국민(지역주민)을 대상으로 하는 납세 홍보는 납세자가 갖고 있는 국세와 지방세에 대한 왜곡된 인식을 개선하고, 국세와 지방세 절차를 바르게 이해시킴으로써 납세자가 능동적으로 납세의무를 실천할 수 있도록 돕는 기능을 하게 된다.

납세 교육 및 홍보가 갖는 이와 같은 중요성에도 불구하고 그간 이 분야에 대한 소관 중앙부처, 지자

체, 일반국민의 관심이 부족했을 뿐만 아니라 심도 있는 연구 등도 미진했다는 평가를 받고 있다. 납세 관련 교육은 주로 조세 업무 담당자에 해당하는 국세 및 지방세공무원을 대상으로 하는 직무교육 중심으로 이루어지고 있다.

국세와 지방세 홍보와 관련해서는 그것이 일회성으로 그치거나 시행했다는 근거 확보에 치중하는 등 전시행정을 지적받는 사례가 적지 않다.

납세 관련 교육은 국세 및 지방세 담당 공무원, 조세 연구자와 관련 업종 종사자, 일반 국민 등을 대상으로 하는 방식으로 이루어져야 그 저변이 확대될 수 있으며, 현재보다 납세 환경(납세 풍토)이 나아지는 개선효과를 기대할 수 있을 것이다.

납세 홍보 역시 소극적이고, 행사적 성격을 탈피하여 국민과 주민에게 다가가는 방식으로 이루어져야 국민의 협력을 이끌어 낼 수 있을 것이다.

이러한 점을 감안하여 볼 때 실효성 있는 납세 교육 및 홍보가 이루어져야 하며, 이는 종국적으로 국세와 지방세 공평과세를 실질적으로 지원함으로써 공정사회 구현에 일조하는 역할을 하게 될 것이다.

IV. 국세와 지방세 공평과세의 현황과 개선방안

1. 국세 분야 공평과세제도¹⁵⁾

국세청은 공평과세를 저해하는 사례를 차단하기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 예를 들면 해외 투자를 가장한 기업자금 해외유출, 해외 현지법인 가공손실 계상으로 비자금조성 등에 대처하기 위해 역외탈세에 대한 해외금융계좌 신고제 도입, 역외탈세 전담조직 신설, 관련 소요예산 증액편성 등을

15) 본 절은 박훈, 「공정과세와 납세자 권익존중」, 『납세자(2011 여름호)』(통권 17호), 한국납세자연합회, 2011.8의 내용을 인용하였다.

특 집

지방세의 공평과세 제고방안

통해 강력하게 대응하고 있다. 또한 고소득 자영업자 등 일부 업종의 차명계좌 사용, 현금 결제, 이면 계약 등 날로 지능화되고 있는 탈세수법에 대처하기 위해 고위험 탈세자 편셋셀렉팅 등 조사관리 차등화, 업종별 특성에 맞는 세원관리 모델 개발 등 탈세자에 대한 대책을 모색하고 있다. 더 나아가 변칙적인 상속, 증여 등 세금 없는 부(富)의 대물림을 차단하면서 고액 체납자의 체납처분 회피를 방지하기 위해 전담조직을 신설하는 등 공평과세를 도모하고 있다.

한편 국세청의 이러한 공평과세 실현을 위한 조치가 수행되는 과정에 뜻하지 않게 일부 납세자의 권리가 침해되는 문제가 발생할 수 있다. 이에 대한 대책으로 국세청은 권리를 침해당한 억울한 납세자의 권익을 존중하고, 보다 공정하고 신속하게 납세자 권리를 구제하기 위해 2009년 9월 24일 『납세자보호관실』을 신설하였고 그 담당자로 외부 인사를 국장급 지위(납세자보호관)에 임명하였다¹⁶⁾. 또한 납세자보호관의 권한을 강화하기 위해 전국 세무관서에 설치된 114명의 납세자보호담당관을 직접 지휘하고 통솔할 수 있는 조직상 권한을 부여하였다. 이는 과거 1991년 9월 1일에 처음 전국 세무서에 세무서장 직속으로 6급의 납세자보호담당관을 두었을 때와 비교하면 훨씬 강력한 납세자 보호를 위한 음브즈만제도의 도입이라고 할 수 있다. 그리고 과세집행 조직을 실질적으로 견제할 수 있도록 『납세자권리보호요청제도』를 도입하여 부당한 세무조사에 대해서는 조사계획을 철회하고 조사반을 철수하도록 하는 세무조사 중지권이라는 강력한 직무 권한도 부여하였다¹⁷⁾. 더 나아가 2010년 1월 1일 국세청 국장급 직위로는 유일하게 납세자보호관의 자격, 직무 및 권한을 국세기본법 제81조의16에 규정하여 실제적 권한과 위상을 강화하였다.

국세청이 추진하고 있는 최근의 조치들은 공평과세의 실현을 위해 고질적인 탈세자에 대하여 끝까지 추적하여 엄정하게 조치하되, 국세행정 집행과정에서 억울한 납세자가 발생하지 않도록 납세자를 보호하게 된다는 의지가 반영된 결과라고 할 수 있다.

성실납세자에 대한 우대조치는 국민이 자발적으로 성실납세에 참여하도록 유도하는 한편 세무조사 등 침해행정을 축소시키는 순기능을 하기 때문에 넓은 의미에서 보면 납세자 권리보호 방안이며 공평

16) 납세자보호관실은 고충민원, 과세전적부심, 국세심사청구 등을 기본적인 업무로 수행하고 있다.

17) 2009년 11월 4일에 국세청 최초로 세무조사 중지권을 실제로 행사한 것으로 알려져 있다.

과세 실현 방안이라고 할 수 있다. 국세청은 성실납세자를 위한 자긍심 고취방안으로 매년 납세자의 날(3월 3일)에 일정한 성실도 수준에 도달한 성실납세자를 표창하고 모범납세자로 지정하여 세무조사 유예, 납세담보 면제, 정부 각 기관의 물품 및 용역 구매 심사시 가산점 부여, 신용보증기금 보증심사 우대 등의 혜택을 제공하고 있다.

2011년부터는 「모범납세자 브랜드화(化)」, 「아름다운 납세자 상(賞)」, 「소액 무담보 대출」 등의 방안을 마련하여 시행하고 있다. 「모범납세자 브랜드화(化)」는 모범납세자에 대한 사회적 인지도를 제고하기 위한 목적을 갖는다. 이는 모범납세자가 자긍심을 느낄 수 있도록 위상에 걸맞게 품위와 이미지를 담아 함축적으로 표현한 엠블럼을 제작하여 사무용품, 인증서 등에 삽입하여 활용하는 방식으로 추진되고 있다. 여기에 더하여 향후 「모범납세자 브랜드화(化)」방안으로 대출, 입찰 등에 신용 입증자료로 활용할 수 있는 「모범납세자 지정 이력증명」 등도 추진할 예정이다.

금년에 신설된 「아름다운 납세자 상(賞)」은 자기 몫의 세금을 성실하게 납부하고, 기부·봉사 등 사회에 공헌한 소상공인과 중소기업을 발굴하여 시상함으로써 성실납세자에 대한 인식을 환기시키고 국민들에게 감동과 희망을 주기 위한 제도이다. 대부분의 수상자들은 우리 주변에서 흔히 접할 수 있는 식당, 프랜차이즈점포 등을 운영하며 성실하게 납부를 이행하는 한편 어려운 여건에서도 나눔과 봉사를 실천한 모범적인 소상공인들이다.

「소액 무담보 대출」은 성실하게 세금을 납부한 모범납세자의 사업경영을 실질적으로 지원하기 위해 마련된 제도이다. 이는 모범납세자가 일시적인 자금경색으로 금융기관의 대출이 필요할 때 담보 없이 2~5천만원의 자금을 빌릴 수 있도록 국세청과 금융기관이 협약을 체결하는 사업이다. 2011년 3월부터 6월까지 4개 지방은행과 협약을 체결하였으며, 하반기부터는 전국단위의 시중은행으로 확대해 나갈 예정이다.

그 밖에 국세 분야는 납세자 권리현장의 제정과 운영, 국세행정서비스현장의 시행 등을 통해 납세자 권리 존중에 노력하고 있다. 그리고 납세자가 세금 때문에 억울한 일을 당하지 않도록 납세고지서가 나오기 전에 구제받을 수 있는 '사전' 권리구제 제도와 납세고지서를 받은 후에 구제받을 수 있는 '사후' 권리구제 제도를 시행하고 있다. 전자는 과세전적부심사를 말하며, 후자에는 이의신청, 심사

특 집

지방세의 공평과세 제고방안

청구, 심판청구의 행정심판과 행정소송이 있다¹⁸⁾.

국세 징수행정의 개선, 국세 체납관리 방식(납세편의 증진 등 포함)의 향상, 국세 전산시스템의 강화, 체납에 대한 사회의 부정적 인식 확산(TV 등 언론매체에 의한 불량체납자에 대한 부도덕성 집중 부각) 등을 꾸준히 시행함으로써 국세 체납액이 크게 줄어들고 있다.

2. 지방세 분야 공평과세제도

지방세 분야에서 시행되고 공평과세를 위한 조치는 고의적인 체납축소, 납세편의 증진, 납세에 교육 및 홍보 등으로 구분할 수 있다. 그 가운데 핵심은 지방세 체납을 줄이기 위한 대책이라고 할 수 있다.

현재 지방세 체납정리를 위해 다음과 같은 조치가 시행되고 있다. 첫째, 체납액 일제 정리기간을 설정하여 운영(연 2회)하고 있다. 각 자치단체별로 「지방세 체납 정리단」을 구성하여 상반기(6.1~6.30)와 하반기(11.1~12.31) 두 차례에 걸쳐 체납액 일제 정리를 시행하고 있으며, 체납 담당 세무 공무원의 개인 목표관리제 등을 병행하고 있다. 둘째, 지방세 체납자에 대해 행정제재 시행하고 있다. 그 내용으로는 ①체납발생일로부터 2년 경과, 3천만원~5천만원 이상 고액·상습 체납자 명단공개(12월)¹⁹⁾, ②체납자 출국금지 조치(연2회)²⁰⁾, ③관허사업 제한²¹⁾, ④신용정보기관에 대한 체납자료 제공(분기별 1회)²²⁾ 등이 있다. 셋째, 자동차세 체납액 정리를 위해 다양한 대책이 마련되어 시행되고 있다. 현재 시·도가 시·군·구의 위임을 받아 시·도 간 협약체결을 통해 연중으로 자치단체 간 체납 자동차세 징수촉탁을 시행하고 있다. 2009년 11월에 도입하여 2013년 12월까지 한시적으로 5회 이상 고

18) 국세 분야는 국세청고객만족센터(<http://call.nts.go.kr>) 등을 통해 납세자를 위한 전화상담, 인터넷 상담, 방문상담을 하고 있다. 또한 국세납부 편의를 위해 ATM납부, 전자납부 등을 채택하여 시행하고 있다. 국세 분야에서 이루어지고 있는 다양한 납세편의증진제도에 대한 자세한 내용은 유태현, 「국세와 지방세의 납세자 편의 증진제도 비교」, 『지방재정과 지방세』(통권 제19호), 한국지방재정공제회, 2009.7를 참조하기 바란다.

19) 명단 공개대상자는 3~5월 중에 선정하여 사전에 안내하고, 6개월간 소명기회와 더불어 납부를 촉구하고 있다. 명단 공개는 관보, 공보, 자치단체정보통신망 및 언론기관 등을 통해 이루어지고 있다. 2010년 12월에 명단이 공개된 1억원 이상 지방세 체납자 수는 총 3,019명에 이른다.

20) 체납자 출국금지 조치는 광역자치단체장이 법무부장관에게 요청하여 이루어지며, 그 대상은 5천만원 이상 체납자와 재산 해외도피 우려자이다. 2011년 5월 현재 257명이 지방세 체납으로 출국정지 중에 있다.

21) 3회 이상 체납하고, 체납액이 100만원 이상인 체납자의 관허사업에 대해 정지·취소 등의 제재를 하고 있다. 2011년 5월 말 현재 관허사업 제한은 32,403건이며, 이를 통해 216억을 징수한 것으로 알려져 있다.

22) 체납 발생일로부터 1년경과, 체납액 및 결손처분액이 5백만원 이상인 자의 체납자료가 신용정보기관에 제공되고 있다.

질·상습 체납차량(속칭 대포 차량)에 대한 집중정리를 시행 중에 있다. 넷째, 체납징수 실적 공개제도가 시행되고 있다. 지방세 체납액 징수 목표 대비 실적을 연 2회 공개하고 있다. 시·도는 행정안전부에 그 실적을 알리고 있으며, 시·군·구의 실적은 해당 시·도에 알리도록 되어 있다. 다섯째, 민간채권 추심 전문요원의 공무원 채용을 권고하고 있다. 이는 민간의 전문성을 활용하여 체납세 징수의 효율을 높이기 위한 것이다²³⁾. 여섯째, 생계형·자활가능 체납자에 대한 체납정리를 지원하고 있다. 체납자를 대상으로 한 금융기관 담보 대출알선 및 체납징수를 시행하고 있다. 또한 신용불량 등록 일시 해제를 통한 체납징수를 시행하고 있다. 일곱째, 우수 체납정리기법을 개발하여 보급하고자 노력하고 있다. 구체적으로 고액체납자의 대여금고에 대한 압류, 체납자 부가가치세 환급금의 압류, 무체재산권(특허권 등) 조취를 통한 압류, 국외 이주자 외국인 등록번호 등을 이용한 체납정리²⁴⁾ 등을 추진하여 성과를 거두고 있다. 여덟째, 체납정리 우수 사례발표 대회 개최 및 유공자 포상을 시행하고 있다. 현재 우수사례 및 유공 공무원에 대한 장관 표창(20명 정도)을 하고 있다.

3. 지방세 공평과세 제고 방안

본 절에서는 지방세 분야에 한정하여 공평과세 제고방안을 제시하고자 한다. 지방세의 공평과세 제고 방안으로 납세의무 불이행에 대한 통제 수단의 확충, 납세편의 증진을 통한 성실 납세풍토의 유도, 지방세 교육 및 홍보 강화 등이 제안될 수 있다.

가. 납세의무 불이행에 대한 통제수단의 강화

고액·상습 체납자 근절을 위해서는 제재수단의 현실화를 통해 지방세제와 세정을 합리적으로 개선하는 노력이 요구된다(고액·상습 체납자 근절). 지방세 고액·상습 체납의 특성을 감안하여 체납 처분 명령, 출국금지 등 직·간접적 행정제재를 합리적으로 정비해야 하며, 구체적으로 다음과 같은 대책이 제안될 수 있다.

23) 2010년 기준 지방자치단체의 민간채권 추심요원 채용 인원은 76명에 이르고 있다.

24) 서울시는 2010년에 국외이주체납자 1,097명을 대상으로 체납액 13억원을 징수하였다.

특 집

지방세의 공평과세 제고방안

① 고액채납자(5백만원 이상) 특별관리

광역 시도 단위의 「채납정리특별전담반」(1,000명)을 편성하여 운영하고²⁵⁾, 채납액, 채납횟수 등을 반영한 간접 행정제재의 추진한다²⁶⁾.

② ‘일명 대포차’ 자동차세 채납 정리 강화

자동차등록원부상 소유자와 실사용자가 다른 차량에 대한 집중 단속²⁷⁾하고, 자동차세 채납 근절을 위한 「자동차등록번호 공개제」를 도입하여 시행한다²⁸⁾.

③ 고액·상습 채납자 전국 자치단체 징수촉탁

고액·상습 채납자의 재산은 관할 자치단체뿐만 아니라, 관할 구역 밖의 자치단체도 압류 처분할 수 있도록 개선하고, 압류대상을 현재 자동차에서 동산, 소득 등 모든 재산으로 확대하도록 한다.

④ 채납처분 명령 신설 등 행정제재 강화

고액·상습채납자에 대한 채납처분 명령을 신설²⁹⁾하고, 지방세 채납자의 해외 출국 제한을 강화한다³⁰⁾.

⑤ 채납자 관허사업 제한제도 강화(예: 100만원 이상→10만원 이상)

한편 탈루·은닉 세원을 발굴하고, 세무조사를 통해 지방세 과세 공평성을 강화하기 위해서는 다음과 같은 실효성 있는 대책이 강구되어야 할 것이다(탈루·은닉 세원에 대한 세무조사 강화).

① 「광역세무조사반」 편성·운영

현행 1개 조사반을 확대하고, 조사인원을 대폭 보장하는 조치가 요구된다³¹⁾. 광역 시도 단위에서 관할 시군구와 함께 광역세무조사반을 편성하여 운영한다³²⁾.

25) 「채납정리특별전담반」은 건별 징수관리책임자 지정, 일제 채납정리기간 운영(연 2회), 호화생활 채납자의 대여금고 압류 등 강제집행 강화 등의 조치를 담당하도록 할 수 있을 것이다.

26) 이때 행정제재의 단계는 예를 들면 명단공개(3천만원 ↑), 출국금지(5천만원 ↑), 관허사업 제한(3회 이상+100만원 ↑), 신용평가반영(1천만원 ↑) 등으로 구분할 수 있을 것이다.

27) 그 실행 방법으로 보험개발원의 자동차 책임보험가입자 현황자료와 연계하여 대포차 의심차량에 대한 DB를 구축(55,934건)하고, 국토해양부, 경찰청, 지자체 등이 합동 단속반을 구성하여 운영하는 방안이 제안될 수 있다.

28) 대포차 의심 차량 번호를 홈페이지 등에 연중 공개하고, 채납 차량 소재지 신고자에 대해 포상금 지급하는 등의 방안을 검토할 필요가 있다.

29) 고액 채납자(예: 3천만원 이상)를 대상으로 압류된 자동차·건설기계·동산 등에 대한 인도명령, 그리고 채권 추심 명령 등에 대하여 근거를 마련하고, 명령을 불이행할 경우 국제 수준의 과태료를 부과하는 방안을 검토할 필요가 있다.

30) 출국금지 요건을 완화하고, 채납자 일반여권 유효기간을 현재보다 단축하는 조치를 강구할 필요가 있다고 판단된다.

31) 현행 전국 합계 450명 수준의 세무 조사반의 인원을 늘려 재편성하는 방안 등이 제안될 수 있다.

② 탈루·은닉 세원 세무조사

자치단체의 증점 관리가 필요한 탈루·은닉 세원 조사에 대한 과제를 발굴하고, 전국 자치단체가 동시에 참여하는 일제 세무조사를 추진(분기별)한다³³⁾.

③ 지방세 부당 신고에 따른 증가산세 도입

취득세 등 신고납부 의무의 성실한 이행을 위하여 의도적으로 과소 축소하여 불성실신고하는 경우 증가산세를 부과하도록 한다³⁴⁾.

④ 탈루·은닉 세원 발굴에 대한 주민포상제 도입

탈루 지방세 세액 산정에 중요자료를 제공하거나, 체납자 은닉재산을 신고한 경우 포상금 지급 근거를 법률에 신설하는 방안을 추진한다³⁵⁾.

나. 납세편의 증진을 통한 성실 납세풍토의 유도

건전·성실한 지방세 납부 풍토의 유도를 위해서는 다음과 같은 대책이 강구되어야 한다(건전·성실한 지방세 납부 분위기의 조성).

첫째, 가산금 없는 체납액 분할납부제를 도입한다. 이는 사업의 현저한 손실, 중대 위기 등으로 인한 생계형 체납자에 대해서는 일정 기간(예: 6개월 등) 동안 분할 납부 계획서를 제출하면 가산금 없이 체납액을 분할 납부할 수 있도록 하는 제도를 도입하는 것을 말한다³⁶⁾. 성실 납부 이행자에 대해서는 신용불량자 등록, 출국금지 등을 우선 해제하고, 경제회생 기회를 부여한다. 둘째, 성실 납세자에 대한 인

32) 동일한 시도 내에서 2개 시군구에 걸쳐 사업장이 소재한 대규모 법인에 대하여 통합세무조사를 실시하는 방안을 추진할 필요가 있을 것이다.

33) 조사과제로는 과표 및 종과세, 과세누락 및 지방소득세, 취득세, 비과세·감면 등이 선정될 수 있으며, 구체적으로 병원 등 의료법인의 부동산 감면조건 위반, 골프회원권, 수입차 등 취득세 납부 여부, 상속부동산, 대형 아파트 신축 등 취득세 납부 여부, 학교법인의 목적외 부동산 사용 여부 등을 대상으로 세무조사를 추진할 수 있을 것이다.

34) 국세는 무신고가산세를 일반에 대해서는 20%를 적용하고 있으며, 부당신고는 40%를 부과하고 있다. 따라서 모든 불성실 신고에 대해 일률적으로 20%의 증가산세율을 적용하고 있는 현행 지방세의 방식을 국세와 캐를 맞추어 부당신고에 대해 40%로 인상하는 개선이 바람직할 것으로 판단된다.

35) 국세의 경우 1억원 이내 범위에서 포상(국세기본법제84조의2)을 시행하고 있으며, 지방세는 자치단체별 조례에 따라 포상금을 지급(지역별 상이하나 건당 30만원 수준)하고 있다.

36) 현행 지방세는 납부기한이 지난날부터 3%의 가산금을 부과하고 있으며, 매 1개월 경과할 때마다 1.2% 증가산금을 추가하여 부과하고 있다.

특 집

지방세의 공평과세 제고방안

센티브제 도입을 확대한다³⁷⁾. 체납 없이 일정기간(3년) 성실히 납부하거나, 세입 확보에 기여한 자 등에 대한 인센티브를 전국 자치단체를 대상으로 확대하는 방안을 추진한다³⁸⁾. 셋째, 납세자 편의 증진을 위한 납부시스템을 개선한다. 현재 OCR고지서로 지역 내 은행에서 현금이나 통장으로 납부하고 있는데, 이를 개선하여 지방세 납세자가 고지서 없이, 전국 어디서든, 모든 결제수단(현금, 통장, 신용카드)으로 편리하게 납부할 수 있도록 하는 방안이 모색될 필요가 있다³⁹⁾. 지방세 납부 여부를 실시간으로 확인할 수 있도록 함으로써 체납정보 관리도 강화할 필요가 있다. 넷째, ‘공개세무법정’의 활용을 통한 지방세 이의신청 절차를 시행한다. 지방세심의위원회의 이의신청 심의 과정을 공개하고, 민원인이 직접 출석하도록 하는 한편 특별세무민원담당관이 민원인 변론을 지원하도록 한다⁴⁰⁾.

지방세 공평과세의 실천을 위해서는 불공평을 초래하는 원인을 제거하는 대책의 마련과 더불어 다음과 같은 방향으로 지방세 과세 인프라를 내실화하는 조치가 요구된다(지방세 과세 인프라의 확충). 첫째, 소득·재산정보 전국 공유체계를 구축한다. 체납자를 대상으로 법이 허용하는 범위 내에서 그에

37) 현재 각 지방자치단체는 성실한 납세행위를 격려하고 고취하려는 목적으로 여러 가지 유인 조치를 시행하고 있다. 그 대표적인 사례로 다음을 지적할 수 있다. 첫째, 일부 지방자치단체의 경우 지방세 성실납세자를 추천으로 선정하여 상품권을 주거나 지역 브랜드 농산물(경품)을 제공하고 있다. 둘째, 지방세 성실납세자 초청 간담회 또는 강연회 등을 개최하여 그들이 존경받는 분위기를 조성하고, 그들에게 감사패 또는 인증서 등을 수여하여 자긍심을 고취시키고 있다. 셋째, 지방세 성실납세자에게 공영주차장 주차료 면제의 혜택을 주거나 지역사회 발전에 공헌한 유공자를 표창할 때 추천할 수 있는 권한을 부여하여 구정(區政) 또는 시정(市政)에 참여할 기회를 제공하고 있다.

38) 현재 시행되고 있는 지방세 성실납부를 보상하는 대표적인 인센티브제도로는 ①시금고 은행 이용시 예금 및 대출금리 우대, 수수료 면제, ②유료도로 이용료 및 공영주차장 요금 면제, 박물관 무료입장, ③시군구 주관 행사 초청, 자치단체 홍보물을 통한 홍보, ④체납 없는 마을(모범납세마을), 모범납세직장 선정 및 시상 등이 있다.

39) 서울시는 2010년 12월 한 달 동안 자동차세 납부를 할 때 신용카드 누적 포인트를 현금처럼 사용할 수 있게 하는 방안을 처음 시범운영하였고, 그 이후 2011년부터 자동차세, 재산세, 상·하수도요금 등 모든 세금(과태료 등 세외수입 포함) 확대 실시하고 있다(전국 최초로 신용카드 포인트 세금 납부시스템 구축 시행). 또한 서울시는 2011년 3월 2일부터 시민들이 세금을 보다 빠르고 편리하게 납부할 수 있도록 하는 ‘차세대 세금 납부시스템’을 구축하여 운영하고 있다. 이는 서울시·금융결제원·은행·카드사 전산시스템을 온라인으로 연계해 서울시 재산세, 자동차세 등 세금을 납세고지서 없이도 은행창구와 은행의 모든 지점에 설치된 현금지급기 등에서 인적사항 확인을 위한 현금카드(통장)나 신용카드를 넣으면 빠르고 편리하게 실시간으로 세금을 납부·확인할 수 있는 시스템이다. 그 이외에 서울시가 시행하고 있는 대표적인 납세자 편의 증진 사례로는 ETAX사이트 휴일납부 시행(2008.8), 편의점을 통한 지방세 납부 서비스 시행(2008.9), 세금납부 전용(가상)계좌 서비스 시행(2008.12), 온라인 전자 영수증 발급 서비스 시행(2009. 5) 등이 있다.

40) 현재 서울시가 시행하고 있는 공개세무법정은 민원인 및 언론으로부터 좋은 평가를 받고 있다. 서울시 공개세무법정은 2008년 4월에 처음 시행되었으며, 매월 1회 개최하고 있다. 지방세법시행령 제77조(위원장 1인을 포함 15인 이하)에 근거를 두고 있으며, 7인의 위원이 법원재판과 동일하게 운영하고 있다. 심의 결정의 공정성을 제고하기 위해 현직 판사를 위원장으로 임명하여 민원인뿐만 아니라 일반시민에게 심리과정을 완전히 공개하고 있으며, 모든 공매사건마다 구청 담당공무원 출석 답변시행으로 잘못 부과된 세금 원천적인 제로화(Zero) 추진하고 있다. 또한 신뢰성 확보를 위해 서울시장 세제과 직원을 특별세무민원담당관으로 지정하여 경제적으로 어려운 민원인 입장에서 변론토록 조치하고 있다. 공개세무법정의 운영절차는 다음의 순서를 따른다. ①억울한 세금에 대한 시민고객이 이의 제기, ②특별세무민원담당관 제기민원에 대한 사실조화, ③신청 민원인 공개세무법정 참석 결정(의견진술신청), ④공개세무법정 개최(위원회 심리전담 공개심판장 설치): 시청민원인 참석하여 억울함을 호소→자치구 공무원인 처분청이 과세에 대한 정당성 주장→이에 대응해서 서울시장 세제과 공무원이 민원인 입장에서 변론→현직 판사, 변호사, 회계사, 세무사, 교수 등으로 구성된 심의위원 심리, ⑤당일 결정 SMS 통보

대한 전방위 자산정보 조회를 위해 자치단체, 대법원, 국세청 등이 소득·재산정보 등을 공유하는 체계의 마련이 요구된다⁴¹⁾. 둘째, 체납정리 우수사례 및 수범 기법을 확대 보급한다⁴²⁾. 일선 자치단체 세무 현장의 우수사례를 모든 자치단체에 확대 홍보하여 합리적 세정을 지원할 수 있도록 할 필요가 있다. 셋째, 우수 자치단체 평가 및 인센티브 부여를 시행한다. 예를 들면 「지방세 징수실적 공개제」를 시행하고⁴³⁾, 정부합동평가, 지방교부세 산정기준 등에 인센티브 반영을 추진한다⁴⁴⁾.

다. 지방세 교육 및 홍보의 강화

지방세 교육은 지방세 업무를 담당하는 공무원에 대상으로 그 부과 징수 등의 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 파악하여 대처할 수 있도록 체계적인 교육과 훈련을 시키는 것이기 때문에 지방세 공무원의 자질과 업무능력 향상을 위해 필요하다. 지방세 교육은 담당 업무에 대한 전문성 제고를 통해 지방세제 운영을 효율화하고, 납세자에 대한 서비스를 개선하는 효과를 거둘 수 있다.

지방세 담당 공무원을 대상으로 하는 교육은 크게 직무교육과 소양교육으로 구분할 수 있으며, 현재 지방세 담당 공무원에 대한 교육은 상대적으로 소양교육보다 직무교육을 중심으로 시행되고 있다. 직무교육의 진행은 행정안전부가 주관하고 지방자치단체가 협력하는 방식과 지방자치단체별로 이루어지는 방식이 병존하고 있다. 범주적으로 전자에 해당하는 대표적인 사례로는 『지방행정연수원의 지방세 교육 프로그램』, 『지방세제 개선 포럼』, 『전국 지방세발전포럼』 등이 있다⁴⁵⁾.

41) 중앙부처·청, 공사·공단 등의 기관이 주식변동상황명세서, 법인배당표 확정자료, 법인 자본금 현황 등에 대한 정보를 공유하는 방안이 제안될 수 있을 것이다.

42) 현재 행정안전부, 전 자치단체가 참여하는 지방세 연찬회가 매년 개최되어 우수사례 발표와 그에 대한 포상이 이루어지고 있다. 2010년의 자치단체 체납정리 주요사례로 외국인 등록번호 및 말소 주민번호 활용, 국외이주체납자 추징(서울), 체납액 분할 납부, 경제희생 지원을 통한 맞춤형 체납처분(부산), 높은 가산금리(14.4%)에 착안, 은행대출 앞선으로 체납 징수(전북) 등을 들 수 있다.

43) 현재 전국 자치단체별 지방세 징수실적, 체납액, 순위 등을 언론에 공개(연2회)함으로써 자치단체 간 선의경쟁을 촉진하는 한편 단체장의 관심을 유도하는 노력을 기울이고 있다.

44) 직전년도 대비 당해 연도 지방세 체납액 축소 정도를 자치단체 종합평가 및 지방교부세(보통교부세) 산정 등에 반영하는 방식으로 자치단체가 자구 노력을 통해 세입확충을 도모하도록 유도하는 조치가 시행되고 있다.

45) 『지방세제 개선 포럼』은 통상 매년 두 차례에 걸쳐 전국 16개 시도의 지방세 담당 공무원과 기타 유관 부처에서 제안하는 지방세제 개선과제를 집중적으로 검토하여 연말의 지방세법 개정에 반영하는 방식으로 운영되고 있다. 『전국 지방세발전포럼』은 지방세정 담당 공무원의 직장 내 연구 분위기 조성 및 전문성 제고를 위한 토론의 장으로서 매년 지방세 공무원이 연구한 주제를 공개 발표하는 경진대회방식으로 운영되고 있다. 『전국 지방세발전포럼』은 지방세 공무원의 연구의욕고취와 지방세에 대한 저변 확대에 적지 않는 기여를 하고 있다. 그 이외 행정안전부가 새로 도입한 지방세제도를 지방세 담당공무원에 알리는 등의 행사도 범주적으로 중앙부처 주관의 직무교육 성격이 강하다고 할 수 있다.

특 집

지방세의 공평과세 제고방안

지방자치단체별 직무교육은 광역자치단체가 관할 기초자치단체와 연합하여 지방세 연찬회를 개최하거나 산하 공무원교육원 등에서 지방세 교육프로그램을 시행하는 등의 방법으로 시행되고 있다. 광역자치단체 또는 관할 기초자치단체가 별도로 지방세 교육프로그램이나 지방세 연찬회를 여는 경우도 있다. 지방세 교육의 중요성을 감안할 때 그 대상을 지방세 담당 공무원을 넘어 일반국민으로까지 확대하는 방안을 강구할 필요가 있으며, 단순히 지방세법 개정 내용을 소개하거나 새로운 제도를 이해시키는 수준에 머물지 말고 체계적인 교육프로그램의 개발을 통해 내실 있는 교육이 이루어져야 할 것이다.

한편 지방세 홍보는 지방세에 대한 납세자의 인식수준을 향상시키는 물론 그들의 납세편의를 증진하는 역할을 하게 된다. 따라서 다양하고 실효성 있는 방법을 활용한 지방세 홍보는 지방세정의 합리화와 지방세 납세편의 증진을 위해 긴요한 수단이 아닐 수 없다⁴⁶⁾.

V. 맺는 글

본고에서는 조세 분야에 한정하여 공정사회의 구현을 뒷받침하기 위해서는 어떤 조치가 요구되는가를 알아보았다. 좀 더 엄밀히 말하면 국세와 지방세 분야의 공평과세를 저해하는 부정적 요인을 지적하였고, 그것들의 해소를 위한 대책을 제시하였다.

국세와 지방세 분야의 공평과세를 저해하는 대표적인 요인으로서는 납세의무 불이행에 대한 합리적 통제 수단의 결여, 성실 납세 풍토 정착을 위한 실효성 있는 장치의 미흡, 납세 교육 및 홍보의 부족 등을 들 수 있다. 따라서 지방세에 한정하여 공평과세를 제고하고자 할 경우 다음과 같은 조치가 요구된다. 첫째, 납세의무 불이행에 대한 통제 수단이 확충되어야 한다. 구체적으로 고액·상습 체납자 근절을 위해 ①고액체납자(5백만원 이상) 특별관리, ② '일명 대포차' 자동차세 체납 정리 강화, ③고액·상습 체납자 전국 자치단체 징수촉탁, ④체납처분 명령 신설 등 행정제재 강화, ⑤체납자 관허사업 제한제도 강화 등이 이루어져야 한다. 그리고 탈루·은닉 세원에 대한 세무조사 강화를 위해 ①「광역세

46) 이에 대한 자세한 내용은 유태현, 「국세와 지방세의 납세자 편의 증진제도 비교」, 『지방재정과 지방세』(통권 제19호), 한국지방재정공제회, 2009.7를 참조하기 바란다.

무조사반」 편성·운영, ②탈루·은닉 세원 세무조사, ③지방세 부당 신고에 따른 중가산세 도입, ④탈루·은닉 세원 발굴에 대한 주민포상제 도입이 추진되어야 한다. 둘째, 납세편의 증진을 통한 성실 납세풍토의 유도가 모색되어야 한다. 예를 들면 건전·성실한 지방세 납부 분위기의 조성을 위해 ①가산금 없는 체납액 분할납부제 도입, ②성실 납세자에 대한 인센티브제 도입 확산, ③납세자 편의 증진을 위한 납부시스템 개선, ④ ‘공개세무법정’의 활용을 통한 지방세 이의신청 절차시행 등이 추진되어야 한다. 또한 지방세 과세 인프라의 확충을 위해 ①소득·재산정보 전국 공유체계의 구축, ②체납정리 우수사례 및 수범 기법의 확대보급, ③우수 자치단체 평가 및 인센티브 부여 등의 조치가 강구되어야 한다. 셋째, 지방세 교육 및 홍보가 강화되어야 한다. 이는 건전·성실한 지방세 납부 풍토의 조성을 지원함으로써 지방세의 공평과세를 이끄는 주요한 대책에 해당한다. 넷째, 지방세 납세자 권리보호의 제고가 이루어져야 한다. 국세에서 도입하여 시행하고 있는 납세자 권리 존중을 위한 여러 조치들 가운데 벤치마킹이 가능한 대상을 선정하여 지방세 운용에 활용하는 방안이 검토될 필요가 있다. ☺

< 참 고 문 헌 >

- 박훈, 「공정과세와 납세자 권익존중」, 『납세자(2011 여름호)』(통권 17호), 한국납세자연합회, 2011.8
서울시etax시스템 <http://etax.seoul.go.kr>
- 유태현, 「외국의 납세편의 시책과 시사점」, 『지방세』(통권 제96호), 한국지방재정공제회, 2006.7
- 유태현, 「지방세정의 중장기 발전방향」, 『지방세』(통권 제100호), 한국지방재정공제회, 2007.4
- 유태현, 「국세와 지방세의 납세자 편의 증진제도 비교」, 『지방재정과 지방세』(통권 제19호), 한국지방재정공제회, 2009.7
- 유태현, 『재정학』, 상경사, 2011
- 서울시, 『지방세 공개 세무법정』, 2010
- 서울시, 『서울시 차세대 세금 납부시스템 구축』(보도자료), 2011. 2. 25
- 서울시, 『서울시 시민고객을 위한 납세편의 현황』(내부자료), 2011. 2
- 행정안전부, 『지방세 공평과세 실현방안』(내부자료), 2011. 3