

## 지방분권에 부응하는 지방세조직의 강화방안

박 영 모 / 한국지방행정연구원 파견연구원

### I. 문제의 제기

참여정부 출범과 더불어 국정과제인 분권형 선진국가건설 계획의 일환으로 ‘지방분권 추진 로드맵’이 ‘03. 7. 4일자로 발표되었다. 로드맵 안에는 국세의 지방세 이양, 지방세 징제도의 개선이 핵심과제로 채택되어 재정분권 측면에서 지방세의 위상이 강화될 것으로 예상된다. 다만 이러한 지방세 개혁을 추진할 조직 강화에 대한 사항이 없어 아쉬움이 남는다. 운영조직과 인력이 뒷받침되지 않는 세제상의 비대화는 비효율의 심화요인으로 작용해 지방세 조직이 비능률적이고 전문성이 낮다는 비판의 대상이 될 수 있기 때문이다.

조세의 발전은 관련법과 제도 그리고 이

를 담당하는 조직과 인력 여건에 의해 좌우된다고 볼 때, 이제까지의 조세운영체계가 국세를 중심으로 성립·발전되어 상대적으로 지방세 분야는 낙후된 상태이다. 또한 그간 조세연구에 있어 국세와 지방세 상호간의 전반적인 조직 및 인력에 대한 분석자료가 없는 실정이다. 이러한 문제의식 하에 지방분권 시대에 부응할 수 있는 지방세조직의 개편안을 모색함에 있어, 지방세정연구는 지역적 여건을 반영하는 특수성으로 인해 일률적인 기준을 제시하기 어렵다는 한계를 보완하기 위해 본 고에서는 국세행정과의 비교를 통해 문제점 탐색 및 대안을 제시하고자 한다.

### II. 지방세 조직 및 인력 현황과

## 문제점

### 1. 지방세 조직 현황

기본적으로 국세와 지방세 조직은 상호 분리되어 있으며 전자는 독립된 기관인 국세청과 세무서에서 행정을 수행하는 반면에, 후자는 각 지방자치단체의 보조기관인 세무과 또는 재무과에서 수행하고 있다.

행정기관별 국세와 지방세 조직을 상호 비교해 보면 <표 1> 과 같다. 중앙부처 조직위상에 있어 국세는 1급 3명을 포함 3급 이상이 27명인데 반하여 지방세는 3급이 단 1명에 불과하고, 광역단위 조직도 지방국세청이 1·2급 6명을 포함한 4급 이상이 150명인데 비하여 광역자치단체 지방세 조직은 4급 이상이 17명으로 조직위상이 낮다. 기초단위 최고직급에 있어도 세무서는 4급으로

편성되어 있으나 기초단위 지방세조직은 대부분 5급으로 위상이 열악한 실정이다.

### 2. 지방세무 인력 현황

국세와 지방세 인력현황을 살펴보면 <표 2> 와 같다. 자료는 지방세무직렬이 신설된 '94년 이후를 기준으로 작성하였다. 표에서 보는바와 같이 국세와 지방세 모두 담당 공무원 수가 감축되고 있는 것으로 나타나고 있다. 인력감소의 가장 큰 원인은 '작고 효율적인 정부구현'이라는 슬로건 아래 정부기구의 축소와 통폐합, 공무원 인원감축 등을 추진하였던 과거 정부의 정책 영향이라 하겠다. 표를 보면 국세의 경우 '94년 대비 '02년에 645명, 4.7%의 인력이 줄어든 반면에, 지방세 인력은 4,575명, 28.1%의 대폭적인 감축이 이루어 졌다.

<표 1> 국세와 지방세 조직 비교 현황

비교대상	국 세	지 방 세
중앙조직	· 재경부: 1실(1급), 2관(2·3급) 10과(3·4급) · 국세심판원(재경부): 원장, 5심판관(2급), 1실장(3급), 10조사관(4급) · 국세청: 청장·차장, 4관·5국(2급), 17과·13담당관(3·4급)	· 행자부: 1관(3급), 2담당관(4급), 10담당(4·5급)
광역조직	· 지방국세청: 6청(1·2급), 28국(3·4급), 116과(4급), 410팀(4·5급)	· 광역자치단체: 17과(4급), 45담당(5급)
기초조직	· 세무서: 99서장(4급), 436과(5급)	· 기초자치단체: 2국(4급), 304과(5급)

자료: 국세청, 「국세공무원 명부」, 「국세통계연보」, 2002  
행정자치부, 「지방세정연감」, 2002

〈표 2〉 국세와 지방세 담당공무원 인력변동 현황

(단위 : 인)

구 분		1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
국세	국세담당 공무원수	17,491	17,491	17,838	17,625	17,253	16,855	16,855	16,845	16,845
	인원증가율	100.0%	100.0%	102.0%	100.8%	98.6%	96.4%	96.4%	96.3%	96.3%
지방세	지방세담당 공무원수	16,270	13,365	14,352	14,452	13,504	12,999	12,295	11,989	11,695
	인원증가율	100.0%	82.1%	88.2%	88.8%	83.0%	79.9%	75.6%	73.7%	71.9%
	세무직정원		12,086	12,042	12,052	10,634	10,852	10,491	10,466	10,447
	세무직현원		5,815	7,414	8,809	8,835	8,787	8,515	8,260	8,399
	세무직충원율		48.1%	61.6%	73.1%	83.1%	81.0%	81.2%	78.9%	80.4%

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 1994 -2002년  
 행정자치부, 「지방세정연감」, 1994-2002년

행정기관별 국세와 지방세 인력 현황을 종합적으로 정리·비교해 보면 〈표 3〉과 같다. 중앙부처와 광역단체 지방세 인력의 경우 국세의 9% 수준에 불과하다. 기초단위 인력은 국세와 비교해 88%수준으로 지방세 조직의 비효율성에 대한 논의에 있어 비교 대상이 되고 있다. 그러나 단순히 세무공무원 1인당 징세액('02년 국세 56.9억원, 지방세 25.5억원)만을 기준으로 비효율성을 판단하는 데에는 무리가 있다고 본다. 왜냐하면 〈표 4〉에서 보듯이 징세액이 유사한 세무서와 기초자치단체의 인력을 비교하면 오히려 지방세 조직의 1인당 징세액이 높게 나타나고 있기 때문이다. 결국 세목의 특성, 지방자치에 따른 지역적 한계 등으로 인하여 기초단체 조직은 다소간의 비효율이 발

생할 수밖에 없다는 것이다.

전문성 측면에서도 중앙부처 기능별 인력을 보면 국세대비 세제 20%, 세정 6%, 세목 13%, 구제 5%, 전산화 2% 수준으로 열악한 형편이다.

### 3. 지방세 조직 및 인력상의 문제점

#### 가. 조직상의 문제점

지방세 조직의 문제점을 살펴보면 첫째, 낮은 조직(직급)위상이 지방세 발전의 저해요인이 되고 있다는 것이다. 최고 직급위상이 국세의 중상위 수준에 머물러 있는 현실에서 업무의 추진력, 조세정책의 반영도는 낮을 수밖에 없기 때문이다.

〈표 3〉 국세와 지방세 인력 비교 현황

비교대상	국 세	지 방 세
중앙부처	· 총계: 860명(과징업무 제외시 378명) - 재경부: 80명 - 국세심판원: 69명 - 국세청: 711명(순수 세정기능 229명)	· 행자부: 35명-<국세인력의 4%> - 중앙단위 국세 과징업무 인력 제외시 - <국세인력의 9%>
광역단위	· 인원: 2,709명	· 인원: 244명-<국세인력의 9%>
기초단위	· 인원: 13,013명	· 인원: 11,451명-<국세인력의 88%>
중앙단위 업무별	세제기능	· 80명(재경부)
	세정기능	· 229명(국세청)
	세목담당	· 33명(14개 세목) - 1세목당 2.4명
	구제업무	· 102명(심판69, 심사33)
	전산화	· 201명(전산정보관리관)
		· 16명-<국세인력의 20%>
		· 14명-<국세인력의 6%>
		· 5명(17개 세목) - 1세목당 0.3명-<국세인력의 13%>
		· 5명(심사 5명) - <국세인력의 5%>
		· 3명(세정전산담당) - <국세인력의 2% >

자료: 국세청, 「국세공무원 명부」, 「국세통계연보」, 2002  
 행정자치부, 「지방세정연감」, 2002

둘째, 자치단체에 대한 지원·조정능력의 부족이다. 기초단체 세정운영 능력이 일정수준 이상에 이르기까지 리더의 역할이 중요하다고 볼 때 이를 수행할 중앙과 광역단위

지원조직체계가 열악한 형편이다.

셋째, 광역단위 징수팀 신설의 필요성 및 실효성에 대한 신중한 검토가 미흡하다. 최근 일부 광역단체에서 체납세특별징수팀을

〈표 4〉 국세와 지방세 기초단위 세무인력 비교현황

비교대상	국 세	지 방 세
대상지역	경기도 고양세무소	경기도 용인시
세 수	3,539억원	3,664억원-<국세의 104%>
조 직	1서장(4급), 7과(5급), 21담당(6급)	2과(5급), 21담당(6급)
인 원	총 191명	총 77명-<국세의 40%>
세무공무원 1인당징세액	18.5억원	47.6억원-<국세의 257%>

주: 세수는 '00년 결산기준이고, 인원은 2002년말 현재 임.

〈표 5〉 국세와 지방세 세수 및 납세자수 비교현황

(단위 : 억원, %, 천건)

년 도	세 수				납세자수(과세건수)			
	국세	증가율	지방세	증가율	국세	증가율	지방세	증가율
1994	472,618	103	132,309	101	6,186	34	75,515	32
2001	957,928		266,649		8,294		99,350	

주 : 국세=내국세+교통세+교육세+농특세, 납세자수에 있어 지방세의 경우 세목 전체에 대한 자료부재로 주요세목 과세건수(취득 세, 등록세, 면허세, 주민세, 자동차세)와 납세자수(재산세, 농업소득세, 종합토지세, 사업소세)를 기준으로 현황을 분석 함.

운영하거나 이를 신설할 계획에 있다. 그런데 기초단위 징수인력 감축에 따른 업무위축을 감안하더라도, 상대적으로 광역단위 징수팀의 성과가 높게 나타나고 있다.<sup>1)</sup> 이는 광역단위 징수조직의 효율성이 높다거나 기초단위 징수조직이 제 기능을 발휘하지 못한다는 것을 의미하므로 신중한 검토가 필요하다.

넷째, 기초단위 지방세 조직의 체계성 부족으로 조직불안과 업무의 비효율을 유발하고 있다는 것이다. 조직불안은 잦은 세무조직의 변경을 초래하게 되었고, 이는 세무담당공무원의 안정적인 업무전념을 저해하고

있는 현실이다. 이로 인해 현행 지방세 조직 내 부서간의 업무분장과 인력배치에 있어 소모적인 마찰이 발생하고 있다.

다섯째 세정조직이 납세자보다는 과세권자 위주로 편재되어 있다. 납세자 권익보호와 서비스제공을 위한 별도의 담당부서가 설치되어 있지 않고, 대부분의 조직유형이 부과, 징수, 수납, 세무조사 형태로 과징업무 편의위주로 조직되어 있다는 것이다.

#### 나. 인력상의 문제점

인력상의 문제점을 살펴보면 첫째 인력수급 정책의 체계성 부족이다. 즉 지방세 조직과 인력에 대한 국가 전체적 또는 지방자치단체별로 표준적 기준이나 장기 총원계획 등이 마련되어 있지 않다. 또한 절감된 인력 관리에 있어 국세의 경우 일부는 감축되었지만 60%이상은 납세자 서비스와 세무조사 등 미비기능 강화인력으로 재배치<sup>2)</sup>된 반면

1) 서울시 경우 2001년 8월에 광역단위 체납세 징수팀인 38기동대를 설치하여 24명의 인력으로 100일만에 구청에서 위임받은 4천1백86억원의 체납액 중 금융자산 75억원, 토지보상금 34억원, 부동산 8억원, 토지공사 압류 59억원, 직접징수 77억원, 신용정보 불량자 등록 4백30억원 등의 정리 실적을 거양 함.(자료 : 한국경제신문, 사회면, 2001년 11월 14일)

에, 지방세는 취약한 부문에 충원되지 못하고 대부분 축소되었다.

둘째, 세수, 납세자수 증가 등 업무량은 지속적으로 늘어나고 있음에도 담당인력은 오히려 감축되고 있다는 것이다. <표 5>에서 보듯이 '94년 대비 '01년 지방세수증가율 101%, 납세자수증가율 32%로 비록 국세의 세수 103%, 납세자수 34%보다 낮고는 하나, 인력감축 비율은 상대적으로 매우 높다는 것이다. 그리고 이러한 인력 감축현상은 재정자립도가 낮은 지자체의 경우 특별한 유인책이 없는 한 지속될 것으로 판단된다.

셋째, 광역단위 세무조사 인력의 부족이다. 위임사무의 지도·점검이 필요하다는 점, 기초단체 세무조사업무의 전문성이 낮다는 점, 담당공무원의 지역연고에 따른 한계를 배제하기 어렵다는 점에서 광역단체의 역할이 중요하다 할 것이다. 그럼에도 불구하고 지방국세청과 비교해 광역단위 세무조사 인력비중이 매우 낮다<sup>3)</sup>는 문제점을 지니고 있다.

2) '99. 9. 1. 대대적인 조직개편으로 인하여 지방청 1개, 세무서 35개(134개서→99개서)의 기구가 축소되었고, 이 과정에서 발생한 절감인력 중 1,149명을 납세자 서비스 및 세무조사기능에 집중배치 시킴.(대전지방국세청, “조세정책과 국세행정의 운영방향”, 2002, p14 참고)

3) 지방국세청 인력의 50%이상이 세무조사업무에 종사하고 있는 반면에, 광역단체 지방세 조직은 30%내외로 국세에 비하여 상대적으로 비중이 낮다.(2002년 기준 세무조사 인력 : 대전지방국세청 전체인력 210명중 105명으로 50%, 광역자치단체 지방세 총인력 244명중 65명으로 26%)

넷째, 세무조직과 인력배치에 있어 부과업무에 편중이 심하다. 물론 지방세 세목의 특성이 대장과세·부과고지 위주로 편성되어 있어 세원관리를 위한 인력을 많이 필요로 한다고는 하나 세원관리의 성격을 보면 신규자료의 입력, 변동사항의 정리 등 대부분 단순·반복작업의 비중이 높다. 결국 과세관리에 인력이 치우치다 보니 상대적으로 세무공무원의 전문성을 필요로 하는 세무조사, 징수기법개발 등의 인력배치가 미흡한 실정이다.

다섯째, 징수조직과 인력의 과도한 축소로 징수업무가 급격히 위축되고 있다는 것이다. 이는 '94년 92.5%이었던 지방세 징수율이 '01년에는 87%로 하락된 주원인이 되고 있다. 물론 이 사이에 IMF위기에 따른 기업부도와 과년도 체납액 누증 등의 원인이 있었다고 하지만 동일한 조건이었던 국세 징수율과 비교해 보면, '95년 이전까지 국세보다 높았던 징수율('94년 기준 국세 91.8%, 지방세 92.5%)이 급격히 하락하여 현재는 오히려 2~5%가 낮은 실정이다.

### Ⅲ. 지방세 인력산정 요인 분석

#### 1. 분석방법

세무인력의 적정성 확보를 위해서는 인력산정을 위한 일반모형을 개발하여 지방자치단체에 권고할 필요가 있다. 그러나 인력산정의 일반모형을 도출하기 위해서는 많은

자료를 통한 세밀한 검토가 필요하다고 볼 때 본고에서는 자료상의 한계로 필요성 제시 수준에서만 언급하고자 한다.

먼저 광역지역별 세무인력의 적정성을 검토하기 위해 분석대상인 지방세 업무의 특성을 파악하여 조사대상에 대한 이해를 구한 다음, 업무량 분석은 세수·납세자수·징수율을, 행정수요분석은 인구·GRDP·면적에 대한 자료를 종합적으로 검토해 보았다. 분석에 있어 지역간 업무량의 상대적 비중을 파악하기 표준점수(Z-score)를 살펴 보았으며 인력과 세수·징수율의 관계를 살펴 보기 위해 상관계수(Pearson계수)를 검토했다. 그 결과는 <표 6> 과 같다.

다음으로 징수율과 인건비 관계를 살펴 보기 위해 징수율 1%증가시 증대되는 세수액으로 추정할 수 있는 인력현황을 살펴 보았다. 그 결과는 <표 7> 과 같다.

'01년 울산광역시의 데이터의 경우 경남에 포함하여 분석한 결과, 주민세 납세자수를 대의변수로 사용하며, 행정자치부, 「지방세정연감」, 1996년, 2002년 광역지역별 지방세 담당인력 분석결과를

<표 6> 을 통해 살펴보면 첫째, 유량(Flow)적 측면에서 지방세 인력이 역사적으로 세수와 사회·경제 변수의 변화 추세에 적절히 대응하고 있는지에 대한 검토이다. 분석결과 지방세수(↑74%), GRDP(↑49%), 납세자수(↑15%)는 높은 성장율을 보이고 있으나 세무담당인력은 오히려 감소(▲12%)하는 추세이다.

둘째, 저장(Stock)적 측면에서 세무공무원 1인이 담당하고 있는 각종변수상의 업무

량을 지역별로 분석결과 Z-score값에 있어 1인당 징세액·담당인구수·GRDP·납세자수는 수도권과 광역시지역이 도 지역 보다 높게 나타나고 있다. 반면에 1인당 담당면적은 도 지역이 상대적으로 높다. 특히 경기도 지역은 서울이나 광역시에 비하여 1인당 담당면적이 넓으면서 세수, 인구수, GRDP, 납세자수 또한 매우 높게 나타나고 있어 타지역에 비해 상대적으로 업무량이 과중한 것으로 보여진다.

셋째, 인력과 세수·징수율간의 관계 분석 결과, 징수율은 세무인력의 증가와 다소간에 연관성(세무인력증가율과 징수율 증가율의 Pearson계수 0.469(Sig.0.077))을 가지고 있으나, 세수증감은 세무인력증가와와의 관련성(세무인력증가율과 세수증가율간의 Pearson계수 0.159(Sig.0.571))이 낮게 나타나고 있다. 물론 후자분석의 경우 유의수준을 크게 하더라도, 인력과 징수율간의 상관관계는

인구(Pearson계수 0.402(Sig.0.137)), GRDP(Pearson계수 0.373(Sig.0.170)) 등에 많은 영향을 받고 있음을 간접적으로 설명해 준다.

징수율과 인건비 관계 분석결과를 <표 7> 을 통해 살펴보면, 징수율을 1% 증가시킬 경우 표에서 보듯이 3,208억원의 세수증가 효과를 가져오게 된다. 이러한 세수 증가액은 8,020명을 고용할 수 있는 금액이고, 동 인력은 '01년 전체 지방세 담당 인력의 69%에 해당된다.

〈표 6〉 광역지역별 지방세 담당인력 분석결과

지역별	증세율							1인당정세액		1인당인구수		1인당GDP		1인당납세자수		1인당담당면적		상관계수	
	인력(A)	세수(B)	인구	GDP	납세자수	면적	증세율(%)(c)	정세액(억원)	Z-score	인구수(천명)	Z-score	GDP(천억원)	Z-score	납세수(천명)	Z-score	담당면적(백㎡)	Z-score	인력세수(A:B)	인력장수율(A/C)
전체	0.88	1.74	1.06	1.49	1.15	1.00	0.95	22.80		4.05		0.46		1.40		8.51			
서울	0.99	1.83	0.98	1.35	1.05	1.00	0.98	38.26	0.86	4.85	0.19	0.55	0.29	1.86	0.36	0.29	-0.97		
부산	0.86	1.48	0.97	1.36	1.05	1.02	0.97	28.63	0.39	5.93	0.45	0.52	0.23	1.96	0.44	1.22	-0.86		
대구	0.89	1.36	1.04	1.33	1.06	1.00	0.92	23.36	0.14	5.35	0.31	0.39	-0.09	1.74	0.28	1.87	-0.78		
인천	0.82	1.69	1.11	1.42	1.18	1.03	0.88	31.38	0.53	6.18	0.51	0.62	0.44	2.12	0.55	2.37	-0.73		
광주	0.80	1.58	1.11	1.45	1.15	1.00	0.90	23.72	0.15	5.69	0.39	0.50	0.17	1.80	0.32	2.04	-0.77		
대전	0.92	1.55	1.12	1.61	1.19	1.00	0.98	25.01	0.22	5.16	0.27	0.46	0.08	1.66	0.21	1.96	-0.77	Pearson 계수 0.159	Pearson 계수 0.469
경기	0.91	2.04	1.23	1.84	1.30	1.00	0.96	39.61	0.93	5.79	0.42	0.69	0.61	1.98	0.45	6.24	-0.28		
강원	1.05	1.60	1.04	1.40	1.18	1.00	0.94	9.19	-0.55	2.17	-0.47	0.20	-0.54	0.75	-0.45	23.70	1.73		
충북	0.83	1.54	1.08	1.60	1.18	1.00	0.96	11.47	-0.44	2.86	-0.30	0.36	-0.16	0.94	-0.32	14.13	0.63	Sig 0.571	Sig 0.077
충남	0.79	1.72	1.07	1.75	1.22	1.00	0.88	12.15	-0.41	2.86	-0.30	0.39	-0.08	0.97	-0.29	13.03	0.50		
전북	0.87	1.45	1.01	1.36	1.20	1.00	0.93	8.39	-0.59	2.45	-0.40	0.23	-0.47	0.80	-0.42	10.27	0.18		
전남	0.86	1.71	0.98	1.37	1.15	1.01	0.95	7.57	-0.63	2.18	-0.47	0.28	-0.35	0.74	-0.46	12.92	0.49		
경북	0.78	1.59	1.04	1.48	1.13	1.00	0.93	10.81	-0.47	2.61	-0.36	0.33	-0.22	0.87	-0.37	17.86	1.06		
경남	0.80	1.62	1.07	1.47	1.17	1.00	0.95	16.88	-0.18	3.57	-0.12	0.56	0.31	1.18	-0.13	10.09	0.16		
제주	0.88	1.93	1.05	1.32	1.12	1.00	0.99	21.83	0.06	3.52	-0.14	0.33	-0.23	1.14	-0.17	12.31	0.42		

## 3. 시사점

〈표 7〉 징수율과 인건비 관계

(단위 : 억원, 인)

2001 지방세 과징현황			징수율 1% 증가시 세수액(B)	징수율 1% 증가시 세수 증가액 C=(B - A)	공무원 1인당 인건비 (D)	징수율 증가에 따른 충원가능 인원 (C/D)
부과액	징수액(A)	징수율(%)	세수액(B)	C=(B - A)	(D)	(C/D)
306,656	266,649	0.87	269,857	3,208	0.40	8,020 (’01년 인력의 69%)

주: 공무원 1인당 인건비는 7급 13호봉 기준 인건비에 제 일상경비 포함.



첫째, 업무량과 행정수요 증가에 세무행정 조직이 적절히 대응하기 위해서는 현행인력이 강화되어야 한다는 것이다.

둘째, 앞으로 인력 수급정책 수립시 수도권과 광역시 지역은 징수율 향상을 위한 업무와 관련된 인력강화에 중점을 두어야 하고, 도 지역은 1인당 징세액과 효율성 제고에 인력을 집중시킬 필요가 있다는 것이다. 특히 경기도의 경우 전반적인 인력 증강이 요청된다.

셋째, 세무인력이 세수증감보다는 징수율에 더 많은 영향을 미친다는 점을 고려해 세원관리분야 인력은 전산화로 최대한 대체하고, 징수업무 인력을 강화할 필요가 있다는 것이다.

넷째, 세무인력 감축으로 세무공무원 1인

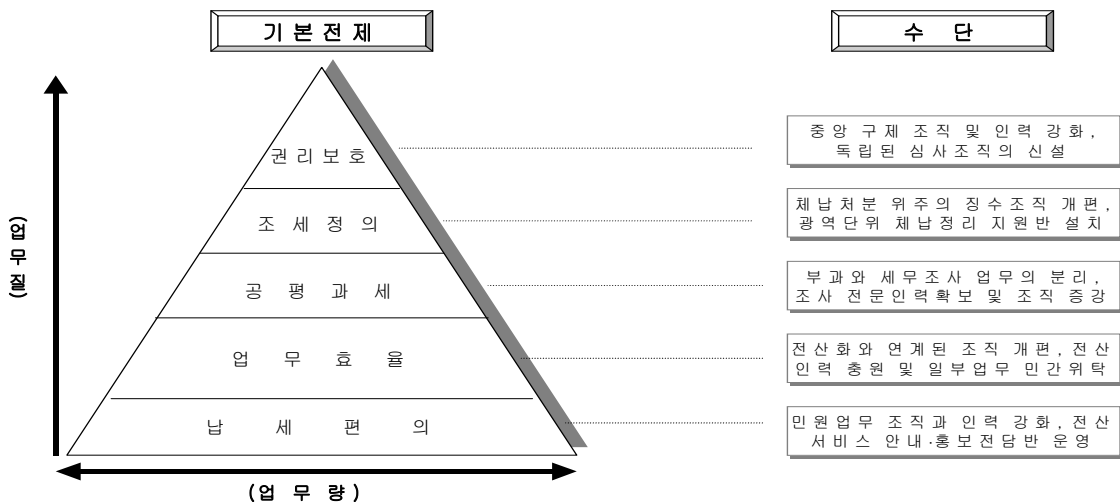
감소될 수 있다는 점이다.

## IV. 지방세 조직과 인력의 개선방안

### 1. 기본방향

세무행정 조직과 인력의 개선방안을 크게 두 가지 방향에서 구상해 보고자 한다. 하나는 업무량에 관한 것으로 세정전반에 미치는 정도를 기준으로 정보화와 연계하여 검토해 보고자 한다. 다른 하나는 업무의 질에 관한 것으로 납세자의 권익에 미치는 정도가 크다면 전문성이 요구되는 조직체계를 갖추도록 하는 것이다. 이러한 사항을 전제로 개선방향을 제시해 보면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 지방세 행정조직의 개선방향



당 징세액은 증가될지언정 이는 징수율 하락을 유발하여 오히려 전체 세수확보액은

### 2. 조직과 인력 개선방안

### 가. 중앙부처

첫째, 조직위상 강화를 위한 최고직급 상향 조정으로, 지방세제국에서 지방세제관으로 변화된 조직을 격상시킴으로써 행자부 내에서는 물론 국세와의 대응관계에 있어 지위가 확보되어야 할 것이다. 이에 국세와 동일하게 실(1급) 조직으로 편성하는 데는 현실적으로 어렵다고 볼 때 적어도 과거의 국(2·3급) 수준으로 강화개편 될 필요가 있다.

둘째, 지방자치단체 지원 인력 강화로, 체계적인 지자체 지원조직 기틀을 마련하기 위해서는 지방세정담당관내 지원전담조직을 신설하고 인력을 확보해야 할 것이다.

셋째 국세관련 세제 전담기구와 인력확보로, 현행 세제관련 인력의 경우 대부분 지방세 업무만 전담해 왔다고 볼 때 국세에 대한 전문성은 다소 미흡한 실정이다. 최근 국세의 지방세 이양에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있고 장기적으로 양자간의 조정이 필요하다는 측면에서 이러한 시대적 변화에 적절히 대응하기 위해서는 지방세 조직내 국세 전문가의 육성이 필요하다.

넷째, 구제조직의 강화 및 독립성 확보로, 현행 지방세 심사업무 담당인력의 부족과 독립성의 한계로 국세에 비해 상대적으로 행정소송 비중과 패소율이 높게 나타나고 있다. 문제점 극복을 위해 국세심판원 조직의 형태처럼 지방세제국과 분리된 조직으로써 지방세심사관(가칭)을 설치하는 방안을 검토해볼 필요가 있다.

다섯째, 중앙차원의 납세자지원 시스템 도입으로, 납세지원을 위한 별도의 조직과 인력을 배치함으로써 실효성 있는 납세서비스를 강화하고 세목담당자의 업무량 과중을 완화시킬 필요가 있다.

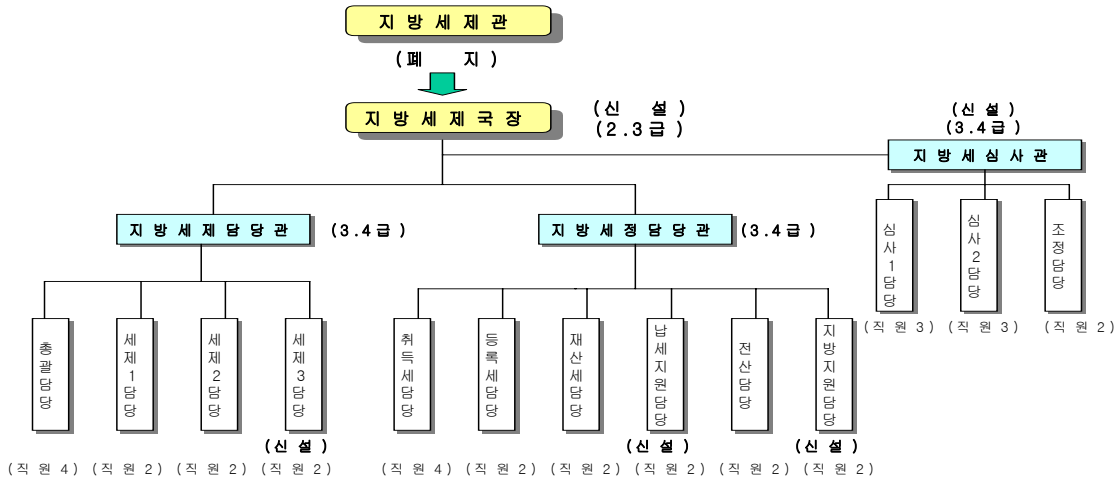
여섯째, 전산화 인력 강화로, 지방세 전산 환경의 통합·연계화가 급속히 추진되고 있으며 장기적으로는 전국단위의 지방세 통합 전산망 구축이 요구된다고 볼 때 현행 전산화 조직보강이 필요하다는 것이다. 방안은 지방세정담당관내 세정전산담당을 세정업무와 분리하여 지방세전산 전담조직으로 개편하고 인력은 전문민간부문의 아웃소싱을 검토해볼 필요가 있다.

위의 내용들을 종합해 중앙부처 지방세 조직개편안을 구상해 보면 <그림 2>와 같다. 신설조직은 세제국, 지방세심사관, 세제3담당(국세 및 외국세제 연구업무), 납세·지방 지원담당이 해당되고, 조직개편안에 따른 전체적인 인력 증원규모는 <표 8>과 같이 총 14명 정도로 추정된다.

### 나. 광역단위

첫째, 세무조사업무 관련 조직과 인력강화이다. 광역자치단체내의 세무조사 담당부서 인력을 확대하는 방안을 모색하되, 한계가 있다면 기초자치단체 인력을 활용, 테스트포스팀을 구성·운영하는 방안이 효과적이라 판단된다. 광역단위 세무조사 TF조직의 운영방식은 본청 내 직원을 팀장으로 하고 5명 내외의 팀원을 편성하여 연간계획에 의

〈그림 2〉 중앙부처 지방세 조직 개편(안)



해 각 기초자치단체의 세무지도·조사업무를 수행하는 형식이다. 팀원의 구성에 있어 초기에는 지역별 여건이 유사한 자치단체를 하나의 팀으로 구성하는 형태에서 중·장기적으로는 지역별로 혼합하는 방식이 업무 습득과 실효성 측면에서 유리하다고 판단된다.

둘째, 광역단위 징수팀 신설 및 실효성 강

화이다. 광역단위 특별징수조직의 효과성이 높을 것이라고 확신하는데 예는 한계가 있으나 대체로 단기적으로는 가시적인 효과가 있으리라 판단된다. 이유는 규모적, 집중적 업무처리 형태는 능률성이 높게 나타나는 것이 일반적이고, 고액체납자에 대한 전문적 관리로 징세행정 운영방식의 개편이 요구되고 있기 때문이다. 업무의 범위는 지역별 고

〈표 8〉 중앙부처 지방세 담당인력 증원 규모(안)

(단위 : 인)

구 분	현행 인력	개편후 인력	증 감
합 계	35	49	+14
2·3급	-	1	+1
3급	1	-	▲1
3·4급	2	3	+1
4·5급(담당)	10	13	+3
직원	12	32	+20

액체납자관리를 기본으로 하고 기초단체 체납업무지원, 자체공매 업무도 동시에 수행하는 것이 바람직하다할 것이다. 이관대상 체납액의 선정은 징수권의 한계, 업무의 위임관계 및 중복, 징수교부금 산정 등 현실적인 문제가 있으므로 신중한 검토가 필요하다. 단기적으로는 일정금액 이상 광역세를 대상으로 하고, 중·장기적으로는 전 세목에 걸친 인별 고액체납자를 대상으로 하는 것이 합리적이라고 본다. 또한 실효성 확보를 위한 전제 조건으로 광역단위 체납관리 전산프로그램의 보완과 광역과 기초자치단체간 유연한 협조관계 구축이 선행되어야 할 것이다.

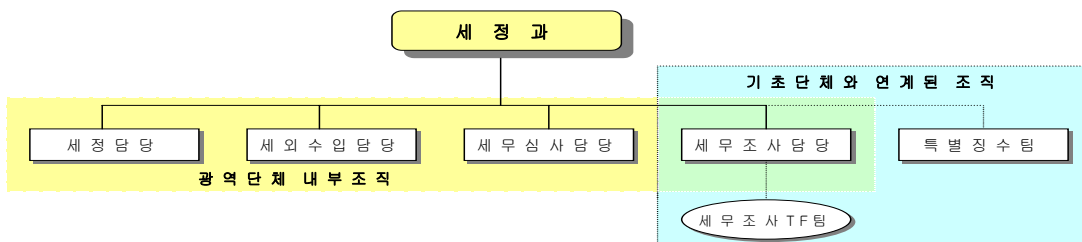
위에서 제시한 사항을 토대로 현행 광역단체 지방세 조직의 개편안을 구상해 보면 <그림 3> 과 같다. 동 조직의 개편안은 과단위로 편성된 광역단체 지방세 조직을 대상으로 하였다. TF조직은 임시조직이므로 특별한 사무공간을 필요로 하지 않고 조사대상 기초자치단체에 임시로 설치·해체하

조직은 TF팀과는 달리 인력이 기초자치단체 장기파견인원으로 구성되고 업무처리 절차가 상당한 시일을 요하므로 광역단체내의 상설조직으로 구성하는 것이 바람직하다고 본다. 그리고 도의 경우 거리상 제약조건에 대한 검토가 선행되어야 할 것이다.

#### 다. 기초단위

첫째, 전산시스템과 연계된 조직강화이다. 현행 조세행정의 대부분이 전산을 근간으로 운영되고 있고 앞으로 그 비중은 더 확대될 수밖에 없다는 관점에서 전산시스템과 연계된 인력편성은 세정조직의 효율성 확보와 밀접한 관계를 갖는다. 연계성 강화를 위한 조직구상은 개별업무의 전산화 가능성, 담당공무원의 전문성 및 전산능력에 대한 사전검토가 선행되어야 할 것이다. 이를 고려한 인력 배치안을 보면 <그림 4>와 같다. 먼저 A영역은 전문성과 전산능력을 크게 요구하지 않는 분야로 이는 신규 채용자

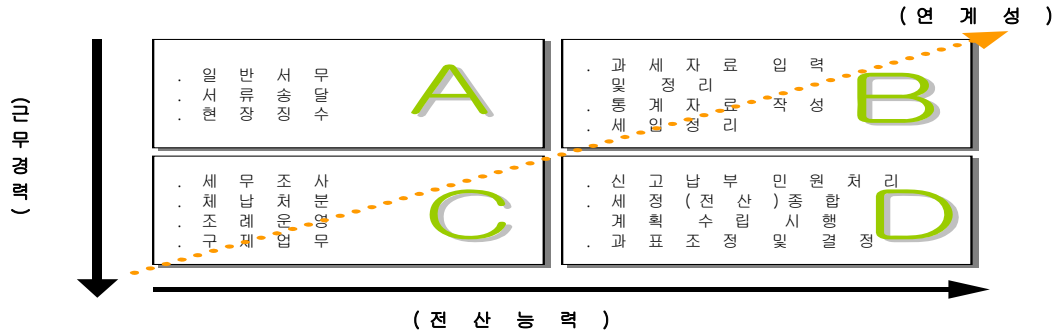
<그림 3> 광역단체 조직 개편(안)



는 형식을 취하게 되므로 인력관리에 대한 부담감이 없으리라 판단된다. 특별 징수팀

나 전산능력이 부족한 직원이 담당하는 것이 바람직하다. B영역은 전산능력을 필요로

〈그림 4〉 전산화와 연계된 세무인력 배치(안)



하는 분야로 이는 전산활용능력이 우수한 직원이 담당하는 것이 적합하다. C영역은 전문지식이 요구되는 분야로 근무경력(전문성)이 많은 직원이 담당하는 것이 효과적이다. D영역은 세무업무에 대한 전문성과 전산능력을 모두 필요로 하는 분야로 지방세 전반에 걸쳐 지식이 풍부하고 전산능력도 뛰어난 인력이 담당하는 것이 바람직할 것이다.

연계성은 과세자료의 경우 주민등록, 토지, 건축 부서와의 연계가 필요하고 세입과 통계자료는 자치단체 재정운영과 연관성이 강하다는 측면에서 강화되어야 할 것이다.

둘째, 납세자 편의위주의 조직강화이다. 이를 위해 민원 접근도가 높은 지자체 민원실 내 세무조직과 인력을 확대·개편하는 방안이다. 현행 세무민원업무의 인·허가와 관련된 취득세·등록세·면허세 부과업무를 민원실내 세무조직에 분장하고 인력을 강화할 필요가 있다. 이유는 동 세목의 과세정보는 대부분 민원실내에서 생성·관리되고 있어 업무처리 시 민원부서의 협조가 필수적이기

때문이다. 업무배분과 더불어 민원실 세무조직 내 전결권을 확대하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

셋째, 조직내부 갈등요인 제거를 위한 기피업무 적정배분이다. 조직편제는 부과업무를 과세자료간의 연계성을 고려해 유사세목별로 각 부서에 적정 배분하고, 체납처분 이 전단계인 징수독려 업무는 부서별·지역별 책임 징수제를 실시하는 방안이다. 동 개편안은 기본적으로 기피되고 있는 징수업무에 대한 적정배분과 세목업무를 고루 담당케 함으로써 내부마찰과 사기저하를 최소화하는 것이다.

넷째, 과감한 지방세 업무의 민간 위탁 방안도입이다. 조직과 인력이 축소되고 있는 현행 지방세 환경 속에서 징수율 제고, 세원 확보 등 당면한 문제를 인력 부족만을 탓하며 간과할 수 없는 것도 현실이다. 이러한 문제점을 보완하기 위해서는 민간분야에서 수행이 가능한 업무는 과감하게 위탁할 필요가 있다. 현행 업무중 위탁가능성 있는 분야는 세원조사라 판단된다.

〈표 9〉 세원조사에 따른 민간위탁 방안

대상업무	보완대상	비용지급 대상	비용지급안	비 고
세원 누락 또는 감면 목적 외 사용여부 확인	세입징수 포상금조 례 보완	납세의무 발생일로부터 6개월 이상 1년 미만 세원을 부과 케 한자	징수세액의 1/100	1건당 최고 30만 원 지급
		납세의무 발생일로부터 1년 이상 3년미만 지방세원을 부 과케 한자	징수세액의 5/100	
		납세의무 발생일로부터 3년 이상 지방세원을 부과케 한자	징수세액의 7/100	
토지· 건물 현장 일제 조사	위탁업체 와의 용 역 계약 체결	· 토지: 소유주 미확인 대상 토지 실소유자 확인 · 건축물: 과세자료와 일치여 부 전수조사	· 토지: 건당 10,000원 · 건축물: 업무량을 감안 기간과 인원을 제한하 고 1인 1일 30,000원	산정기준(토지: 소 액부징수액×5년, 건물: 인구주택총 조사인건비 수준)

세원조사의 민간위탁 필요성은 현 지방세 인력으로 현장실사를 모두 실시하는데 한계가 있다는 점과 민간부분의 경험과 전문지식을 활용할 필요가 있다는 점 등을 들 수 있다. 대안의 검토는 법제도상의 문제, 위탁 대상 업무의 한계, 비용의 지급 등이 중요하다고 보고 이를 고려한 방안은 〈표 9〉와 같다. 대상업체의 선정은 일정 규모 이상의 조건을 갖춘 부동산관련 전문업체가 현실적이라 보며, 소규모 업체의 경우 컨소시엄을 구성 참가할 수 있도록 기회를 주면 무리가 없으리라 판단된다.

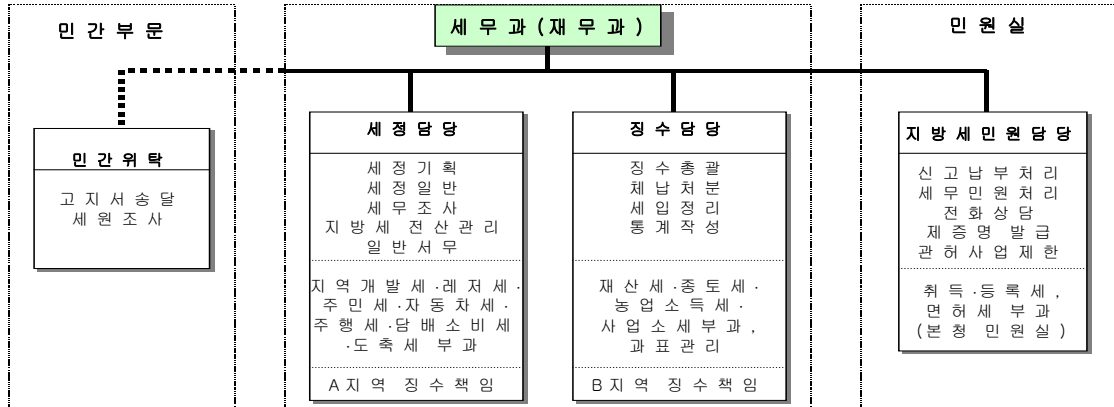
위에서 제시한 개선안을 고려해 세무조직 개편안을 구상해 보면 〈그림 5〉와 같다. 개편안은 군부를 기준으로 하였고, 동 개편안의 주된 목적은 납세자 편의증진과 조직 내 내부갈등 완화, 세무공무원의 사기 진작

및 전문성 제고, 민간부문 활용을 통한 미비 업무를 강화하는데 있다.

## V. 맺는 말

본고는 재정분권의 핵심과제인 지방세 강화·발전 계획을 수행하는 조직과 인력이 국세와 비교하여 상대적으로 열악해, 성공적인 지방분권을 추진하는데 걸림돌이 될 수 있다는 문제의식에서 접근하였다. 문제점 파악을 위해 조직과 인력, 기능을 행정기관별로 상호 비교해 보았고 그 결과 현행 체계로는 지방세 조직이 더욱 낙후될 수밖에 없는 현실임을 지적하였다. 이에 지방세 조직을 활성화할 수 있는 행정조직과 인력 개선안을 구상하는 과정에서 중앙부처는 전반적인

〈그림 5〉 기초자치단체 세무조직 개편(안)



조직과 인력강화를, 광역단체는 기초단체 세무조직과 연계된 조직의 개편을, 기초단체는 납세 서비스와 업무의 효율성 제고에 중점을 두어야함을 제시하였다. 그런데 앞서 제시한 중앙부처의 지방세 조직과 인력을 강화하는 주장은 중앙의 권한과 인재 등을 지방으로 이양하지는 분권의 취지와 다소 상충되는 것처럼 보일 수 있다. 그러나 이는 지방세 분야의 특수성에 기인한 결과로, 중앙부처의 권한 강화라기보다는 지방에 대한 지원능력 제고와 지방분권에 따른 지방세의 위상을 정립하는 기반이라는 점에서 해석되어야 할 것이다.

최근 지방세 조직의 전문성 부족과 비효율성을 주장하면서 국세조직과의 통합을 주장하는 논의가 자주 거론되고 있다. 그러나 이제까지 지방세 조직의 취약성만을 주장해왔지 이를 개선하기 위한 제반 여건에 대한 실질적인 지원은 미미했고, 특히 조직과 인

력면에서는 오히려 과거보다 퇴보한 실정이다. 이에 지방분권이 강조되고 지방세 기능과 업무가 확대될 것으로 예상되는 현시점에서 논의는 조직의 통합보다는 지방세 조직의 능률성과 전문성을 강화할 수 있는 구체적인 지원책 마련이 시급한 과제라 할 것이다.

〈참고문헌〉

유시권의 외 7(1994), 「국세행정 개혁방안」, 한국조세연구원  
 지방분권전문위원회(2003), 「참여정부 지방분권 추진 로드맵」, 정부혁신지방분권위원회  
 노영훈외 4(1999), 「경기도 세정·세제 발전방안」, 한국조세연구원  
 김대영외 1(2000), 「지방세 부과·징수체계의 개선방안」, 한국지방행정연구

원  
이삼주(1997), 「체납지방세의 민간위탁 도입방안」, 한국지방행정연구원  
한국지방행정연구원(2003), 「시·군 행정기구 조직진단 연구보고서」  
대전지방국세청(2002), 「조세정책과 국세행정의 운영방향」  
재정경제부(2001), 「조세 개요」

국세청(1994-2002), 「국세통계연보」, 「국세공무원명부(2002)」  
행정자치부(1994-2002), 「지방세정연감」, 「2002 지방세정운영지침」  
김동건(2000), “21세기 지방세정의 환경변화와 발전방향” 「지방세」, 지방재정공제회  
현진권(1998), “지방세정의 개혁방향” 「지방세」, 지방재정공제회 