논 說

21세기 지방세정의 환경변화와 발전방향

김 동 건

서울대학교 교수

1. 머리말

21세기를 맞이하면서 지방세정의 환경에 상당한 변화가 예상되고 있다. 무엇보다도 민선자치시대에서 당해 지역의 정책결정과정에 자연히 주민들의 참여가 활발해질 수밖에 없고 주민의 요구에 대하여 선출직 공직자들이 적극 대응할 수밖에 없는 상황에서 지방 세정을 운영하는 데도 과거와는 다른 변화가 일어날 수밖에 없으며 또한 다른 변화가 일어나야 한다.

지방행정환경이 민선자치 시대에서 민주성과 효율성을 증시하는 경향으로 변해 간다면 지방세무행정을 둘러싼 환경 역시 지방행정환경의 변화와 동일하게 이루어 질 것으로 인식된다. 따라서 주민들의 조세 저항을 가져올 수 있는 새로운 세원 개발보다는 징수율 제고 측면에서 납세자들의 납세편의와 연결된 징수행정의 개선에 초점을 맞추지 않을 수 없다. 종래의 공급자 중심의 납세 서비스에서 납세자의 요구에 부응하는 수요자 중심 서비스로의 전환을 다각도로

모색하여야 하는 것이다.¹⁾

다음으로 주목해야 할 환경변화는 정보화 시대의 도래이다. 21세기는 정보화 시대 이므로 정보화 사회를 맞이할 준비가 지방세정에서 일어나야 할 것이다. 경제 여건과 세정 환경의 변화에 능동적으로 대처하기 위하여 지방세정의 정보화 체계를 조속히 구축할 필요성이 증대되고 있는 것이다. 그리고 납세자를 위한 공평과세의 실현과 지방자치단체의 자치재정 기반확립을 위해 강력한 개혁이 지방 세정에서 확실하게 일어나야 할 것이다.

이하에서는 21세기 지방세정의 발전을 위한 몇 가지 방안을 제시해 보고자 한다.²⁾

2. 납세자 권익 및 편의를 확대하는 지방세정구현

납세자의 권리는 납세자 권리현장에서 밝히고 있듯이 헌법 및 법률·조례 등 자치법규가 정하는 바에 의하여 존중되고 보장받도록 되어 있다. 그러나 아

1) 이삼주, “민선 시대 지방세정여건변화와 세수징수 제고 방안”, 한국지방재정공제회 주관, 2000 지방재정세미나 발표논문 (2000년 7월 6일~7일), p4.

2) 행정자치부, 정보화시대에서의 지방세정 발전방안 -'99 전국지방세업무 연찬회 보고서-, 1999년 9월.

직도 때에 따라 이러한 권리가 제대로 보장받지 못하는 경우가 종종 발생한다. 이것은 지방세 담당 공무원의 자세와 크게 연관되어 있는데, 납세자에게 필요한 정보와 편의를 최대한 제공해 줄 수 있는 여건이 제대로 갖추어져 있지 않기 때문이다.

몇 가지 미흡한 부분을 지적하면 다음과 같다. 납세자는 각종 기장, 신고 등 납세협력 의무를 이행하지 않았거나 구체적인 조세 탈루혐의가 없는 한 성실한 납세자이며 따라서 제출한 세무자료를 진실한 것으로 추정하여야 되는 데 이점이 지켜지지 않는 경우가 있다. 또한 납세 의무자는 법령 및 자치 법규가 정하는 경우를 제외하고는 세무조사의 사전통지와 조사결과를 통지 받을 권리가 있고, 불가피한 사유가 있는 경우에는 조사의 연기를 신청할 권리가 있는데도 불구하고 때에 따라서는 이러한 권리가 보장받지 못하고 있다. 그리고 과세 정보에 대한 비밀을 보호받을 권리가 있고, 권리의 행사에 필요한 정보를 신속하게 제공받을 권리가 있는데 이러한 권리들도 종종 무시될 때가 있다.

이러한 미흡한 점을 보완하고 납세자의 권익을 보호·확대하기 위해서는 지방세무 공무원의 자세 확립 및 윤리강령

정립이 우선적으로 중요하다고 판단된다. 지방세 담당 공무원의 자질향상을 위한 다양한 노력을 통해 전문성을 높이고 실무능력을 향상시키는 것과 동시에 납세자의 권리를 보호하여 이들에게 양질의 서비스를 제공한다는 기본자세를 확립하도록 해야 할 것이다. 그리고 납세자 편의의 증대를 위해 새로운 납세 서비스 시책을 지속적으로 개발해야 한다. 예컨대 신용카드·자동이체 납부제도의 확대 시행이라든가, 폰뱅킹·EDI망 구축을 통한 납세 편의 제공, 그리고 인터넷을 이용한 민원처리활성화 등이 적극 검토되고 추진되어야 할 것이다.

3. 지방 세정의 정보화 체계 구축

지방세정의 정보화 체계 구축은 이제 시급히 완성시켜야 할 역점 과제가 되었다. 그 동안 중앙정부와 지방 정부에서 이 부문에 대한 노력이 없었던 것은 아니나 아직도 갈 길이 멀다. 지방세 종합전산 시스템 구축이 핵심적인 과제라 하겠는데, 아직 광역 종합전산체계가 구축되어 있지 못하고 세무 전산망과 외부 행정전산망과의 연계 활용도 미비한 상태이므로 이러한 과제를 해결하기 위해

종합적 추진전략 속에서 하나씩 적극 추진해 나가야 할 것이다. 전국 온라인 시스템 구축은 물론이고 지방세 전산 코드 및 서식 표준화, 세무행정 전 과정의 전산화 완비등을 서둘러야 할 것이다. 매년 지속적으로 시행해 온 업무 연찬이라든가 체계화된 부과·징수 등의 사례를 수집하여 종합 DB를 활용함으로써 지방세를 쉽게 이해하고 민원도 쉽게 해결하도록 하여 지방세정에 대한 신뢰도를 높이도록 해야 할 것이다.

최근 몇몇 지방자치 단체에서는 인터넷 사용자의 급속한 증가 추세에 부응하여 인터넷을 이용한 지방세 신고 납부제도를 도입하려고 하고 있는데 이는 지방세정발전과 납세자를 위한 실질적인 편의를 제공한다는 취지에서 그 의의가 매우 크다고 하겠다.

지방세 인터넷 신고 납부제도란 아직 제도화되지 않고 있지만 운영 형태는 기업의 전자상거래 개념과 비슷하게 볼 수 있다. 자치단체는 세무관련 인터넷 민원 사이트에 대상세목(주민세, 사업소득세, 지역개발세, 면허세, 취득·등록세)의 신고서를 작성하도록 서식을 올려 놓으면, 납세자는 신고기간 내에 언제든지

자치단체의 인터넷 사이트에 접속하여 서식대로 신고서를 작성하고 결제은행(지방자치단체와 인터넷 수납대행 계약이 체결된 은행)의 인터넷 뱅킹으로 결제를 하면 지방세 신고납부 처리가 되는 시스템이다.

납세자가 자치단체 인터넷 사이트에 접속하여 신고한 후 수납 대행 계약은행의 인터넷 사이트를 통하여 결제하면 결제 은행은 자치단체의 금고은행으로 수납 내역을 작성하여 e-mail로 통보하고 수납은행은 자치단체와 수납대행은행간의 수납 대행계약에 약정된 기한 내에 교환 처리함으로써 모든 절차가 끝나는 것이다. 납세자는 신고한 현황을 언제든지 자치단체의 인터넷 사이트에 접속하여 확인할 수 있고 결제은행의 사이트에서 결제내역을 조회할 수 있도록 한다.

이와 같은 인터넷을 통한 지방세 신고 납부제도는 몇 가지 시행상의 문제점이 없는 것은 아니다. 법률적으로 통신망을 통한 수납의 근거가 아직 부재하고, 또 과세자료 및 개인정보 유출 문제라든가 보안시스템상의 문제가 발생할 수 있으나 이런 것들은 얼마든지 해결할 수 있는 것들이라고 하겠다. 정보화체계 구축

3) 조기조, “전자상거래와 조세문제”, 『월간조세』 2000년 1월호

과 관련하여 이런 제도는 적극 권장되어야 할 것이다.

지방정부 차원에서 아직 좀 이른 감이 있지만, 전자 상거래(e-commerce)와 과세 문제를 지금부터 정리하고 준비하는 것도 필요하다고 하겠다. 전자상거래를 통한 거래와 여기서 발생하는 소득들에 대하여 정부가 과연 과세해야 하는가에 대해서는 아직 국가들간에 정립된 정설이 없다. 우리나라 중앙정부도 아직 확정된 것은 아니나 OECD의 권고에 따라 가능한 부분에 대해서는 과세하는 방향으로 일을 추진하려고 하고 있다.

인터넷의 보급과 정부기술의 발달로 전자상거래는 기하급수적으로 확대되고 있는데, 인터넷을 통한 다양한 지불시스템이 개발되어 지불이 편리하게 되고 거래가 간편하게 되어서 그 결과 시공의 제약을 넘어 전자상거래가 증가하고 있다. 이러한 전자상거래에 대하여 과세하는 데에는 상당한 문제점이 예상된다.³⁾ 첫째, 거래 당사자의 신원확인이 어려워 과세원의 행사가 힘들게 된다. 예를 들어 인터넷 전자상거래가 수행하는 web site의 소유주를 파악하기 어려울 수 있다. 신원확인이 어려운 경우 거주자의 경제활동뿐만 아니라 거주자간에 이루어지는 경제 활동에 대해서도 과세가 어

려워 질 수 있다.

둘째, 거래의 암호화, 원격조정, 전환장치의 사용 등으로 세무조사와 소득 추적이 곤란해 질 수 있다. web site나 인터넷 주소의 소유자가 파악된다고 하더라도 거래의 암호화, 전송경로의 세분화 등으로 과세 당국이 인터넷 거래를 파악하고 추적하는 것이 어려워질 수 있다는 뜻이다.

셋째, 과세 증거가 되는 자료의 획득이 곤란할 수 있다. 일반적으로 과세 당국은 납세 의무자에 대하여 광범위한 정보 획득권을 가지고 있다. 이러한 정보 획득권은 해당 과세 당국의 과세 관할권 내에서는 그 행사가 용이하지만 다른 과세 관할권에서 일어난 활동에 대한 정보 획득을 위해서는 조세 협약을 통해서만 가능하다. 만약 인터넷을 통해 조세 협약이 체결되어 있지 않는 조세 피난처(tax haven) 등에서 활동하는 경우 정보를 획득하는 것은 거의 불가능하다.

이처럼 인터넷에 의한 전자상거래에 과세하는 문제는 조세행정에 큰 부담을 주는 것이 분명하다. 그러나 잘 만 활용하면 조세행정의 효율화에 기여할 수도 있다. 앞에서 소개한 인터넷을 통한 지방세 신고납부의 예에서도 확인했듯이 전자 지불 시스템을 잘 활용하면 조세

행정의 발전에 크게 기여하 수 있다. 전자 지불 시스템은 가치가 디지털 형태로 표현되는 새로운 형태의 화폐를 창출하게 되므로 이것이 세무행정에 끼치는 영향은 지대하다고 하겠다. 인터넷을 통한 자동신고 및 납부는 세무자료의 정확성 확보와 함께 납세 의무자 및 과세 당국 모두에게 시간과 비용을 절감할 수 있고 서류 작업등이 축소되어 세무행정이 신속하게 처리 될 수 있는 것이다. 문제는 전자상거래에 대한 과세가 다른 기존의 상거래 보다 불공평하거나 중과되어서는 안 된다는 점이다. 어디까지나 과세 방법이 공정하고 투명하며 예측가능하게 운영되어야 할 것이다.

4. 공평과세를 위한 지방세 운영체계의 개혁

지방자치체가 정착되면서 도시화, 정보화의 도입 등 사회 환경이 급격히 변화하고 있으나 정작 지방세를 운영하는 데 있어서의 법령제도라든가 조례 및 부과정수 규칙은 시대 환경의 변화에 능동적으로 적응하지 못하고 있다. 예컨대 지방세 과세대상, 범위 등에 관한 내용이 지방세법에 규정되어 있기 보다 시행령 등 하위 법령에 포괄적으로 위임하여

규정되어 있으므로 위헌소지가 내포될 염려도 있다. 물론 운영상의 자율성과 탄력성을 확보한다는 의미에서 하위 법령에 포괄적으로 위임하는 것은 그 나름대로의 장점도 지니고 있고 또한 지방자치체의 정신에 맞게 포괄적 위임을 장려할 필요성도 있다. 그러나 자칫 무리하고 불합리하게 법령을 적용하여 집행할 우려가 발생할 수도 있고 이는 도리어 납세자들에게 불공평한 과세가 될 수 있으므로 불합리한 법령이나 규칙의 사례를 정기적으로 수립하고 합리성에 대한 심층 분석을 행하여 시대환경에 맞는 법령이 되도록 개선노력이 있어야 할 것이다. 이를 위하여는 시·도의 의견을 주기적으로 수렴하고 시민단체, 학계 등이 참석하는 공청회 개최를 통해 의견을 청취하는 과정이 필요하다.

또한 지방세 과표의 균형조정과 현실화 노력이 여전히 중요한 과제로 제기된다. 지방세 과표를 적절히 조정하고 현실화 시켜야 한다는 논리는 지난 수 십년에 걸쳐서 논의해 온 것이지만 계속해서 이 문제에 대하여 관심과 추진 노력이 있어야 한다. 예컨대 취득세·등록세 과표가 개별공시지가, 지방세과세표준으로 이원화되어 있어 조세부담의 형평성이 맞지 않으며 조세마찰의 원인이

되고 있다. 종합토지세 과표 산출시 당해연도 공시지가가 제대로 반영되지 않아 조세 마찰을 초래하고, 건물과표의 산출체계가 복잡하여 신뢰도를 떨어뜨리는가 하면, 골프회원권 같은 기타 물건과표의 경우 시가 반영이 미흡하여 조세 마찰을 초래하는 것 등이 좋은 예이다. 여기다가 건물·토지의 과표결정에 대한 불복 제도가 법제화되어 있지 못하여 납세자 권리보장 장치가 미흡함을 지적할 수 있겠는데 과표에 대한 불복절차를 법제화해야 할 것이다.

끝으로 최근 지방조직의 「슬림화」 개편추진에 따라 지방세 기구·인력이 급격히 감축된 경우가 많다. 지방정부조직의 구조조정이라는 차원에서 가능한 작은 조직으로 운영함이 바람직하다는 점은 재론의 여지가 없으나 그러나 「슬림화」 작업이 지방세부과·징수 및 세원의 과학적 관리에 애로 요인이 된다면 이는 개선되어야 할 것이다. 따라서 지방세 기구·인력에 대한 객관적·과학적 진단(예컨대: 외부 민간 전문용역 기관 활용) 결과를 토대로 한 기구·인력의 재 개편 방안도 강구할 필요가 있다고 하겠다.

5. 건전 지방재정 구조 확립 기반 조성

지방세정이 지방자치 단체의 건전재정구조확립 기반조성에 이바지해야 한다는 명제는 민선자치 시대에서 대단히 중요한 과제이다.

그러나 지방자치시대 도래이후 지방세 징수실적이 도리어 악화되고 있다는 점에 주목하지 않으면 안 된다. 총 징수액 규모상으로는 증가하고 있으나 지방세 징수율(즉, 부과액에 대한 징수액)로 보서는 1993년 이후부터 매년 감소하고 있는 추세이다. 지방세가 체납되고 있는 중요세목을 나열해 보면 주민세, 자동차세, 취득세의 순서로 가장 높은 체납률을 나타내고 있다. 이 3가지 세목의 징수율이 모두 90%이하에 머물고 있는데 이들의 징수율이 낮은 이유는 각 개별 세목이 갖고 있는 부과징수 특성으로부터 발생하는 것이지만 세무 행정상의 미흡함도 여전히 많다. 앞에서 지적하였듯이 지방세정의 환경변화는 급속하게 이루어지는데 세무행정상의 계획이라든가 기술 같은 것은 별로 개선이 없다면 징수율을 제고시킬 수가 없다. 따라서 정보화시대, 디지털 시대에 맞는 세정개발, 실질적인 납세자 서비스를 제공하면서

자발적인 납부가 가능도록 하는 제도 개발 등을 서둘러야 한다. 주민세 소득할의 경우 납세 의무자가 신고하기 위해 국세 세무서와 지방세 관련 부서를 이중으로 방문해야 하는 데 불편이 따르고 이것이 주민세 징수율 제고에 애로 사항이 된다면 이러한 문제는 국세 세무서와 지방세 세무기관간의 업무조정으로 해결이 가능할 것이다. 장기적으로 양 세목을 통합 징수하도록 하되 단기적으로는 국세세무서의 업무부담이 크지 않는 그래서 비교적 제도 개선이 용이한 통합 고지의 방향을 선택하는 것도 바람직 할 것이다. 그리고 상습적인 고액 체납자에게는 출국금지, 개인 신용과 연계시킨 금융거래 제재 등의 조치를 고려해 보는 것도 효과적일 수 있다.

건전 지방재정구조를 확립하기 위해서는 무엇보다 지방세 세원관리를 강화해야 한다. 이를 위해서는 앞에서 이미 언급한 지방세 부과·징수의 전 과정에 대한 지방세 전산화 추진, 지방세 통합시스템 구축과 연계한 통합관리 시스템 구축, 탈루·은닉 세원을 발굴하는 데에 지방세 전산화와 연계하는 것 등 중앙정부와 지방정부가 함께 노력해야 할 과제가 많다.

그러나 현실은 아직 초기단계에 불과

하다. 지방세 과세자료 관리의 on-line 체계가 아직 확립되어 있지 못하고 광역시는 LAN이 설치되어 있으나 도 단위의 광역시스템은 미설치인데다가 기초자치단체의 세정운영 시스템이 각각 다르므로 지방세 통합시스템 구축에 어려움이 상존하고 있다. 따라서 우선 지방세 과세자료의 on-line전산화가 급속히 구축되어야 하고, 지방세 통합전산 시스템 구축을 위한 LAN 설치 등 필요 조치들이 하나씩 마련되어야 할 것이다.

숨은 세원 발굴에도 보다 많은 노력이 있어야 한다. 새로운 세원의 발굴보다는 그 동안의 비과세·감면 대상자 중 일정기간이 경과한 이후의 비과세·감면 자료에 대한 체계적인 관리를 통해 조세감면의 계속여부를 검증하는 사후관리제도 같은 것을 운영하는 것이 중요하다. 그리고 시스템의 데이터 베이스 등 자료의 고급화를 추진하여 과세 정보의 누락을 체계적으로 방지하고, 징세포상금 제도 등을 통해 징세업무를 실질적인 인센티브 제공차원에서 운영함으로써 세무공무원의 사기를 앙양시키는 것도 매우 필요하다. 똑같은 차원에서 성실 납세자에게도 별도의 확실한 인센티브가 부여되는 방안이 강구되어야 할 것이다.

6. 맺는말

이상으로 21세기를 맞이한 지금, 우리 지방세정의 향후 발전방안을 몇 가지 간추려 살펴보았는데 지방세정이 당면하고 있는 과제들은 하나같이 만만치 않는 것들이다. 무엇보다도 풀뿌리 민주주의를 기초하여 납세자 권리를 회복하고 양질의 서비스를 제공받으려는 납세자의 소리는 더욱 커지고 납세자의 불복청구는 더욱 늘어갈 것이라 예상되고 있다. 거기다가 내외적으로 펼쳐지고 있는 냉혹한 기술경제전쟁, 범세계적으로 요구되고 있는 세정의 투명성·민주성 제고

등 세무 당국에게 주어진 도전들이 한두가지가 아니다. 이처럼 급변하는 주변환경에 적절히 대응하기 위해서는 수요자 중심의 서비스를 창출하려는 적극적인 행정마인드를 견지하지 않으면 안 된다. 모름지기 과세 당국과 세무공무원은 납세자와의 자율적인 협력·조화관계를 유지하고 발전 승화시키기 위해 모든 세정을 알기 쉽게 공개하여 투명도를 높이고 이를 적극적으로 홍보함으로써 근거에 입각한 공평과세에 의한 공개·봉사행정을 실현하여 납세자의 공감을 얻어 내야 할 것이다. 이런 것들이 바로 21세기의 지방세정의 핵심과제라 생각된다. ☺

● 지방세제관련 시사정보 ●

◆ 1인당 지방세 담세액

(단위: 원)

구 분	1인당 지방세 담세액		세대당 지방세 담세액		인구수 및 세대수	
	'99년도	2000년도	'99년도	2000년도	인구(천명)	세대(천)
전국평균	343,445	391,270	1,063,655	1,199,320	47,335	15,443

자료: 행정자치부, 『지방재정세계현황』(2000. 3월 현재)

- 편집실 -