

자체재원 확충을 위한 지방세 및 세외수입 체납 개선방안

박광배 | 충남발전연구원 연구원

1. 서론

지방재정은 국가재정에 대비하여 사용되는 개념이며, 지방자치단체의 활동을 재정 측면에서 파악한 것이라고 할 수 있다.

지방자치단체는 정책결정과 집행을 위한 재원이 필요하며, 지방자치단체의 자원 중 수입은 크게 자주재원(자체재원)과 의존재원(이전재원)으로 구분할 수 있다. 지방세와 세외수입은 대표적인 자체재원이라고 할 수 있으며, 지방자치단체가 재정지출과정에서 용도의 제한을 받지 않고 자율성을 발휘할 수 있는 자원이라고 할 수 있다.

그러나 현행 지방자치단체의 경우 수도권 지방자치단체와 광역자치단체를 제외하고는 지방세와 세외수입이 일반회계에서 차지하는 비중을 나

타내는 지표인 재정자립도¹⁾가 미비한 수준이며, 이에 따라 지방재정 운용의 많은 부분을 중앙정부에서 지원되는 의존재원에 의존할 수 밖에 없는 것이 현실이다(〈표 2〉 참조).

지방재정의 자율성 제고를 위해서는 자체재원의 확충이 이루어져야 할 것이다. 그러나 지방세가 당연한 제도변화의 현실은 자체재원 확충을 위한 유리한 여건이 조성되지 못하고 있는 것으로 판단된다.²⁾

최근(2006년 8월 8일) 개최된 전국시·도지사협의회에서도 중앙정부에 정책개선을 위한 건의 사항에도 '부동산거래세 세율인하관련 세수보전 대책 건의'와 '공중선로에 대한 도로점용료 부과 개선'이 포함되는 등 지방세와 세외수입은 변화의 과정에 있다고 할 수 있다.³⁾

$$1) \text{ 재정자립도} = \frac{\text{지방세} + \text{세외수입}}{\text{일반회계총계예산규모}} \times 100$$

- 2) 부동산 거래세율 인하에 따라 지방세(도세의 가장 중요한 세목이라고 할 수 있는 부동산 거래와 관련한 취득세와 등록세의 세율인하가 이루어졌다. 이에 따라 2006년 8월 법 개정 이후 부동산의 취득세와 등록세는 각각 1%의 세율이 적용된다.
- 3) 부동산거래세 세율인하관련 세수보전대책 건의에서는 지방세 세율을 지방자치단체와 협의 없이 중앙정부가 일방적으로 인하하는 것은 지방재정의 안정성 훼손과 재정운용의 혼란을 초래하는 것이라 점과 중앙정부 차원의 부동산 정책 시행과정에서 양도소득세는 인하하지 않고 지방자치단체의 세원만을 인하한 것은 문제라는 것을 지적하고 있다. 이에 따라 건의사항으로 정부의 별도 보전조치 마련과 자주재원 확대차원에서 국·도와 지방세 이관을 건의하고 있다.
- 4) 공중선로에 대한 도로점용료 부과 개선 건의에서는 한국전력공사가 전주에 대한 점용허가는 받으면서 공중선에 대해서는 별도의 허가를 받지 않고 있는 현상을 고려하여 도로법 시행령 제26조2 제1항(별표2) 개정을 통하여 세외수입 도로점용료의 확충방안을 건의하고 있다.

The Chungnam Review

1. 연구의 필요성

지방재정 연구자와 실무자를 중심으로 자체재원 확충을 위한 다양한 논의와 시도들이 이루어지고 있는 실정이며, 지방세와 세외수입의 체납⁵⁾ 개선도 자체재원 확충의 실효적인 방안이 될 수 있을 것으로 생각된다.

자체재원의 확충은 지방자치의 성숙을 위한 가장 중요한 전제조건이라고 할 수 있다. 즉 지방자치단체가 독자적으로 필요 재원을 안정적으로 확보할 수 있는 단계에 도달하여야만 제도로써 지방자치체가 갖고 있는 장점을 극대화할 수 있을 것이다.

또한 자체재원에 의해 조달되는 수입에 비례하여 재정지출의 자율성이 확보될 수 있으며, 지방분권의 전제가 되는 재정분권이 이루어질 수 있다.

충남은 지역의 발전을 촉진할 수 있는 대규모 투자사업이 계획되어 있으며, 투자사업의 성공적 추진을 위해서는 재원의 안정적인 확보가 중요한 요인이 될 것으로 판단된다.

투자재원의 안정적인 확보를 위해서는 중앙정부에서 지원되는 이전재원의 적극적인 확보 및 민간자본의 유치와 함께 자체재원의 확충도 병행되어야 할 것으로 판단된다.

자체재원 확충을 위한 다양한 방안들 가운데 체납된 지방세와 세외수입의 체납을 개선하는 방안은 관련 규정의 개정이나 조세저항 등을 유발하지 않으며, 이런 측면에서 자체재원 확충을 위한 가장 현실적인 방안이 될 것으로 판단된다.

2. 연구의 목적

자체재원 확충을 위한 현실적인 대안이 될 수 있을 것으로 판단되는 체납 개선은 세입을 담당하는 부서에서 일상적으로 이루어지고 있는 업무라고 할 수 있다.

그러나 지방세와 세외수입을 적극적으로 개선하기 위한 체납독려는 체납자에게 납부수단으로서의 역할을 효과적으로 수행하기에는 미흡한 점이 있는 것으로 판단된다.

이에 따라 본 연구에서는 적법한 절차에 의해 부과가 이루어졌으나, 징수되지 못하고 있는 지방세와 세외수입의 체납을 개선하는 실효성 있는 방안을 모색하여 자체재원을 확충할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

5) 체납 자체재원은 적법한 절차에 의하여 부과되었으나 징수되지 못한 지방세와 세외수입을 의미한다. 체납과 유사한 개념으로 실무적으로 활용되고 있는 과년도수입이 있다. 과년도수입은 적법한 절차에 의해 부과되었으나 징수되지 못했다는 점에서 체납과 유사하나, 회계연도 출납폐쇄기한(회계연도 익년도 2월말)까지 징수되지 못하고 폐쇄기 이후에 징수된 지방세와 세외수입을 의미한다고 할 수 있다. 따라서 적법하게 부과된 이후 납부기간을 초과하였으나, 회계연도 폐쇄기 이전에 징수된 부분은 과년도수입에 해당되지 않는다.

6) 2006년 8월 6일 중도일보 보도에 의하면 충남도는 9월부터 상습 고액체납자에 대한 납부독려, 은닉재산 추적을 통한 체납자의 채권 압류조치까지 시행을 계획하는 등 강도 높은 체납 징수대책을 실시할 것으로 알려지고 있다.

II. 충남의 지방세 및 세외수입 현황

지방자치단체의 업무 증가와 행정서비스에 대한 주민의 요구가 확대되면서 지방재정의 규모도 지속적인 증가추세를 유지하고 있다.

충남의 경우에도 지속적으로 재정규모가 증가

하고 있는 것으로 나타나고 있다. 2004년 충남의 예산규모는 최종예산 기준으로 전년 대비 10.7%가 증가한 것으로 나타났으며, 1994년과 비교하면 약 2.9배 증가한 규모인 것으로 나타났다(표 1) 참조).

〈표 1〉 연도별 예산규모

(단위 : 억원)

	계			도			시			군		
	계	일반	특별	계	일반	특별	계	일반	특별	계	일반	특별
1994	25,722	18,734	6,988	8,217	6,358	1,829	4,950	2,545	2,605	12,555	10,001	2,554
1995	36,000	27,734	8,266	13,796	10,818	3,178	11,784	8,187	3,597	10,420	8,929	1,491
1996	35,481	27,208	8,275	13,128	10,022	3,106	12,259	8,952	3,306	10,094	8,251	1,863
1997	42,795	31,798	10,997	16,737	11,958	4,778	14,334	10,106	4,228	11,724	9,734	1,990
1998	42,243	32,857	9,386	15,715	12,079	3,036	14,578	10,576	4,202	11,949	9,801	2,148
1999	42,370	33,453	8,917	16,812	13,280	3,532	13,466	10,376	3,090	12,091	9,787	2,294
2000	46,441	36,055	10,385	17,400	13,583	3,817	15,410	11,713	3,697	13,631	10,760	2,871
2001	56,354	45,061	11,293	20,997	16,557	4,439	19,182	14,844	4,338	16,175	13,659	2,516
2002	57,910	45,713	13,197	22,474	17,032	5,333	19,747	15,255	4,492	15,689	13,387	2,323
2003	67,862	53,303	15,553	26,215	19,701	6,514	24,020	17,632	6,387	17,627	14,926	2,701
2004	75,138	59,066	16,072	29,026	22,907	6,119	27,301	19,870	7,431	18,811	16,289	2,522
2005	71,607	55,353	16,254	25,237	20,553	4,681	27,764	18,719	9,045	18,606	16,079	2,527

주 : 1994 ~ 2004는 최종예산, 2005는 당초예산규모임

자료 : 충청남도, 예산자료, 2004, 2005.

지방재정 규모는 중앙정부 사무의 지방 이양 및 지방자치단체의 업무영역 확대에 따라 더욱 증가할 것으로 판단된다.

중앙정부에서 지방자치단체로 이양되는 사무에 소요되는 재원에 대해서는 사무이양과 병행하여 재원의 이전이 이루어질 것으로 기대된다.

그러나 지방자치단체의 업무영역 확대에 따라 소요되는 재원에 대해서는 지방자치단체의 재원 조달이 안정적으로 확보될 수 있어야 할 것이며,

지방자치단체가 안정적으로 세입을 확보할 수 있는 가장 중요한 수단이 지방세와 세외수입이라고 할 수 있다.

지방세와 정상적 세외수입, 임시적 세외수입은 일반회계 재원으로서 재정자립도를 결정하는 세입이며 지방자치단체가 재정지출에서 자율성을 발휘할 수 있는 재원이라고 할 수 있다.

그러나 지방세 수입과 세외수입은 지방자치단체에 따라 편차를 보이고 있다. 즉 수도권 지방자

치단체와 비수도권 지방자치단체는 지방세와 세외수입의 세원에서 편차를 보이고 있다.

충남은 비수도권에 입지하는 지방자치단체로 지방세 세원과 세외수입원의 상대적인 부족으로 인하여 낮은 수준의 재정자립도를 유지하고 있다. 2004년 기준 충남의 재정자립도(순계규모)는 전국 16개 시·도 중 12위를 기록한 것으로 나타났다.⁷⁾

충남은 낮은 재정자립도의 어려운 여건에서 상대적으로 건전한 재정운용을 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

그러나 충남은 다른 어떤 지방자치단체에 비해 대규모 재정지출의 요인이 있으며, 이에 따라 안정적인 자원조달의 수단으로서 지방세와 세외수입의 확충이 중요한 과제가 되고 있다.

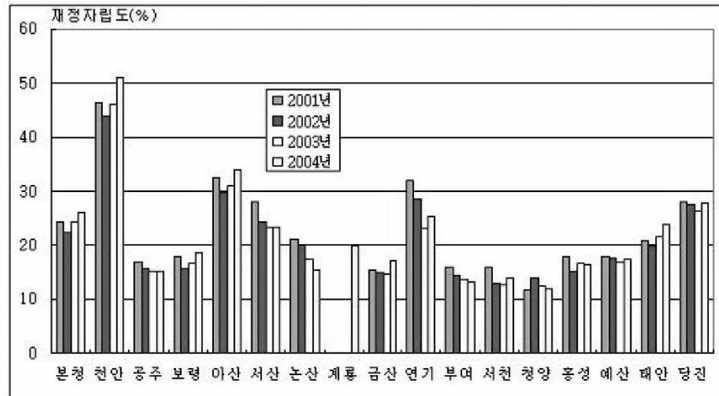
〈표 2〉 연도별 지방자치단체 재정자립도 변화추이(순계규모)

(단위 : %)

	2001	2002	2003	2004
전국	57.6	54.8	56.3	57.2
서울	95.6	95.6	95.9	95.5
부산	74.4	69.7	74.9	75.6
대구	75.3	69.2	76.4	73.2
인천	77.7	74.4	74.6	75.9
광주	63.6	61.6	63.0	59.8
대전	74.9	73.6	73.6	74.4
울산	76.4	67.1	71.6	69.6
경기	78.0	76.5	78.0	78.8
강원	29.8	28.0	26.7	28.9
충북	36.5	32.9	31.4	31.3
충남	30.5	28.4	29.8	30.5
전북	27.7	26.3	25.6	25.9
전남	22.0	20.8	21.0	21.1
경북	31.3	30.1	29.2	29.4
경남	39.5	36.3	37.2	38.3
제주	33.6	36.6	37.4	34.7

주 : 재정자립도는 본청과 시·군을 포함한 규모임.
 자료 : 행정자치부(<http://www.mogaha.go.kr>)

7) 2004년 기준 충남의 재정자립도(순계규모)는 본청 26.2%(평균 41.3%), 시 29.2%(평균 38.8%), 군 18.4%(평균 16.6%)로 나타났다. 7개 도 중 본청은 충북과 공동 4위, 시는 6위, 군은 경기도 소재 군 다음으로 높은 것으로 나타났다. 이렇게 볼 때 충남의 군 단위 지방자치단체의 재정자립도는 다른 도와의 상대비교에서 본청과 시의 재정자립도에 비해 높게 나타나고 있다.



[그림 1] 충남 각급 지방자치단체별 재정자립도 추이

1. 충남의 지방세 현황

현행 지방세체계는 16개 세목으로 구성되어 있으며, 도세 7개 세목과 시·군세 9개 세목의 체계를 갖추고 있다(그림 2 참조). 2004년까지는 종합토지세⁸⁾가 시·군세에 포함되어 있었으나, 2005년 이후에는 재산세로 통합⁹⁾되고 종합부동산세가 국세로 신설되어 부과·징수된 후 지방으로 재원을 이전하는 것으로 변경되었다.

충남의 자치단체별 재정자립도 추이는 도 본청과 시 단위 자치단체가 유사한 현상을 보이고 있는 것으로 판단된다.

시 단위 자치단체에서 공주시, 서산시, 논산시를 제외한 시와 도 본청의 재정자립도 추이는 2002년 하락하였으나, 2003년 이후에는 2001년 수준을 초과하는 재정자립도를 나타내고 있다.

반면 군 단위 지방자치단체는 금산군과 태안군을 제외한 다른 군에서는 2001년 수준에 미치지 못하는 재정자립도를 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

지방세 중 시·군세는 10개 세목이었으나, 종합토지세 폐지에 따라 9개 세목으로 축소되었다.

8) 종합토지세는 정부가 토지투기 억제를 통해 부동산가격을 안정시키기 위하여 1988년 8월의 부동산 종합대책과 1989년의 토지공개념제도 도입을 연이어 발표하면서 ‘개발이익 환수에 관한 법률’, ‘백지소유 상환에 관한 법률’, ‘토지초과이득처분법’ 등의 법률과 함께 제정되었다. 그러나 부동산 관련 세제의 개편으로 국세인 종합부동산세가 신설되면서 재산세(건물분과 토지분)로 통합되었다. 이후 따라 종합토지세의 정책기능은 국세 종합부동산세로 이관되고, 재산세 기능은 지방세로 남겨지게 되었다.

9) 지방세로 재산세와 종합토지세가 부과되었을 당시에는 재산세의 과세대상은 주택건물과 사업용 건물이었으며, 종합토지세 과세대상은 주택부속토지, 일반토지, 사업용토지, 농장 및 공장용지 등이었다. 그러나 국세 종합부동산세가 신설됨에 따라 재산세와 종합토지세는 재산세(건물분, 토지분)로 통합되고 개별주택공시가격 9억원을 초과하는 주택건물 및 주택부속토지와 개별공시지가 3억원을 초과하는 일반토지(·대지 등의 비사업용토지), 개별공시지가 40억원을 초과하는 사업용토지에 대해서 종합부동산세가 매년 6월 1일(과세기준일) 소유자를 기준으로 과세되고 있다.



주 : 괄호 안은 과년도분을 제외한 2004년 징수액 기준 충남의 지방세수 비중(%)임.

[그림 2] 지방세 체계

지방세 징수액 추이를 보면 1993년 이후 2001년까지는 시·군세의 비중이 높은 것으로 나타났으나, 2002년 이후에는 도세의 비중이 높아진 것으로 나타났다(그림 3) 참조).

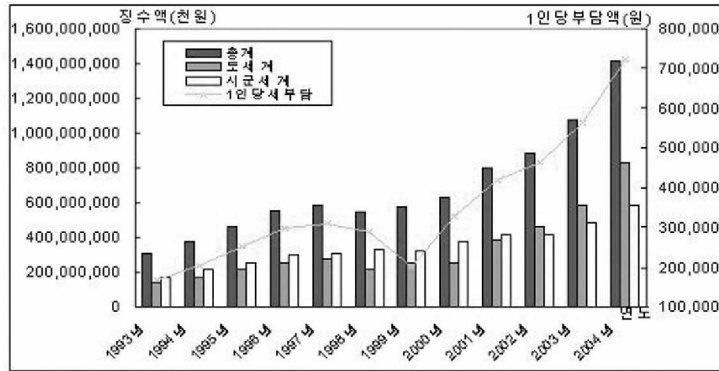
2002년 이후 도세의 징수액 규모가 증가한 원인은 지방세 도세로 지방교육세가 도입되었고, 한보철강 등의 지방세 체납액 징수, 그리고 한보철강 인수 및 부동산거래 확대에 따른 취득세와 등록세가 징수되었기 때문인 것으로 판단된다.

2004년 징수액 기준으로 도세가 차지하는 비

중은 60.2%인 것으로 나타났으며, 도세 보통세 징수액의 대부분은 취득세수와 등록세수가 차지하고 있는 것으로 나타났다.

도세 목적세는 13%의 충남 지방세 징수액에서 13%의 비중을 차지하고 있으며, 대부분 지방교육세수가 차지하고 있다. 지방교육세¹⁰⁾는 지방자치단체가 일반재원으로 활용할 수 있는 재원이 아니기 때문에 도세에서 목적세가 차지하는 중요성은 크지 않은 것으로 판단된다.

10) 지방교육세는 지방교육재정 확보를 목적으로 국세인 교육세를 지방교육세로 전환하여 부과하는 목적세이며, 다른 세에 부가되는 부가세이다. 지방교육세가 부가되는 지방세로는 등록세(세액의 100분의 20), 레저세(세액의 100분의 40), 주민세균등할(세액의 100분의 10, 인구 50만 이상의 시에 있어서는 100분의 25), 재산세(세액의 100분의 20), 자동차세(세액의 100분의 30), 담배소비세(세액의 100분의 50) 등이다.



[그림 3] 충남의 지방세 징수액 및 1인당 지방세부담액 추이

2. 충남의 세외수입 현황

세외수입은 지방자치단체의 세입 중 지방세와 의존재원을 제외한 수입을 의미하며, 이에 따라 범위가 넓고 다양한 것이 특징이다.

광의의 세외수입은 지방세 수입과 중앙정부로부터 이전되는 재원을 제외한 지방자치단체의 수입을 의미한다. 광의의 세외수입은 사용료, 수수료 등의 실질적 세외수입은 물론 전입금, 이월금 등 외부로부터의 수입 없이 행정기관 내부의 회계처리과정에서 발생하는 수입도 포함된다.

협의의 세외수입은 광의의 세외수입 중 명목적 세외수입과 임시적 세외수입을 제외한 실질적 의미의 세외수입을 말한다. 협의의 세외수입은 일반회계로 구분되는 경상적 세외수입과 특별회계 중 사업수입단을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 행

정실무에서 지칭하는 세외수입은 협의의 세외수입을 의미하는 것으로 이해할 수 있다.

2004년도 세외수입 결산(2005년 2월말 징수액 기준) 전국 도(道)의 일반회계 세외수입 규모는 3조 6,056억원 규모이며, 이 가운데 충남은 4,033억원으로 11.2%의 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 일반회계 세외수입 징수에서 경상적 세외수입의 비중은 8.7%, 임시적 세외수입의 규모가 91.3%로 나타났다.

충남의 일반회계 세외수입 특징을 전국과 비교하면 임시적 세외수입의 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 충남은 일반회계 세외수입 징수에서 경상적 세외수입은 7.5%, 임시적 세외수입은 92.5%의 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나, 전국 대비 임시적 세외수입의 비중이 높은 것으로 나타났다.

11) 순세계잉여금은 전년도 결산에 따른 이월금에서 영시이월금, 사고이월금, 계속비 이월금, 국고 및 시·도비 보조금 사용잔액을 제외한 금액이다.

경상적 수입에서는 이자수입과 징수교부금의 비중이 전국 대비 낮은 것으로 나타났으며, 임시적 수입의 순세계이월금^{***}은 전국(18.1%)과 비교할 때 충남(44.0%)의 경우 비중이 매우 높은 것으로 나타났으며, 예탁금 및 예수금도 전국 비중이 0.6%인 것에 비해 충남의 경우 임시적 수입에서 차지하는 비중은 5.0%로 높게 나타나고 있다.



주 : 괄호 안은 비중을 의미하며, 일반회계 세외수입의 비중만을 표시하였음.

[그림 4] 충남 세외수입 체계(2004년 2월말 기준 도 본청분 징수액 기준)

III. 지방세 및 세외수입 체납규모 및 체납의 유형

지방세와 세외수입의 징수절차와 방법은 대체로 유사하게 운영되고 있는 것으로 판단된다(〈표 3〉 참조).

그러나 지방세는 조세법률주의가 적용되기 때문에 세외수입에 비해 징수절차와 고지방법 등에서 상대적으로 엄격하게 운영되고 있으며, 구제제도에 관해서도 잘 규정되어 있는 것으로 판단된다.

과정과정에서 지방세와 세외수입의 차이점은 징수방법이라고 할 수 있다. 지방세가 후납의 원칙이 적용되며, 세외수입은 선납의 원칙이 일반적으로 적용되는 것으로 나타나고 있다.

지방세는 지방세법에서 정한 규정에 의해 사전 징수결정이 이루어지고 납부고지서 등의 송달에 의해 납세의무자가 은행이나 금고 등에 납부하는 절차를 거치며, 세외수입은 사용료와 수수료 등에서 알 수 있는 것처럼 이용·수익에 앞서 세외수입이 납부된다고 할 수 있다.

지방세와 세외수입의 과정절차의 차이는 체납에도 영향을 미치는 요인이 될 수 있을 것으로 판단된다. 즉 세외수입은 선납의 원칙이 적용되기

〈표 3〉 지방세와 세외수입 과정절차 차이점

	지방세	세외수입
징수절차	<ul style="list-style-type: none"> • 사전 징수결정원칙 • 작전 신고는 신고 즉시 수납하고 사후에 일괄징수 결정 	<ul style="list-style-type: none"> • 사전 징수결정원칙 • 수납과 동시 징수결정(기부금, 전입금 등) • 징수결정 없이 수납 <ul style="list-style-type: none"> - 수입증지 소인수납
고지방법	<ul style="list-style-type: none"> • 반드시 문서로 날세고지 - 도달주의통기: 	<ul style="list-style-type: none"> • 문서 • 구술(시정사용료, 분노수거수수료 등)
징수방법	<ul style="list-style-type: none"> • 현금 또는 수입증지 • 은행 또는 금고 • 후납 	<ul style="list-style-type: none"> • 현금 또는 수입증지 • 은행, 금고 또는 공과금 수납창구 • 선납원칙
행정구제제도	<ul style="list-style-type: none"> • 1심(이의신청) <ul style="list-style-type: none"> - 청구기간 : 60일 이내 - 결정기간 : 60일 이내 • 2심(심사청구) <ul style="list-style-type: none"> - 청구기간 : 60일 이내 - 결정기간 : 60일 이내 • 3심(행정소송) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1심(이의신청) <ul style="list-style-type: none"> - 청구기간 : 60일 이내 - 결정기간 : 60일 이내 • 2심(행정소송) <ul style="list-style-type: none"> - 민사소송도 가능(재산배각수입 등)

자료 권충신 외, 한국의 지방자정 이론과 실무, 2006, p.99에서 인용.

때문에 체납의 규모가 지방세에 비해 상대적으로 작을 것으로 예상할 수 있다. 반면, 지방세가 갖는 조세로서의 납세의무의 강도, 그리고 세외수입과 비교할 때 단순하고 정비된 규정 등은 지방세와 세외수입의 체납에 영향을 미치는 중요한 요인이라고 할 수 있다.

이에 따라 지방세와 세외수입의 체납을 개선하기 위해서는 먼저 지방세와 세외수입 체납의 규모 및 체납이 발생하는 원인을 파악하는 과정이 필요할 것으로 판단된다.

1. 지방세 체납규모 및 체납의 원인

1) 지방세 체납규모

지방세 체납규모는 2006년 6월말 기준으로 1,422억원 규모 규모를 유지하고 있으며, 이러한 규모는 최근 5개년 가운데 가장 큰 규모가 유지되고 있는 것으로 판단된다. 도세와 시·군세 체납액을 구분할 경우 2003년까지는 도세의 체납액이 시·군 체납액에 비해 큰 규모를 유지하였으나, 2004년 이후에는 시·군세 체납액의 규모가 커졌다.

〈표 4〉 연도별 지방세 체납액 추이

(단위 : 백만원)

	2002	2003	2004	2005	2006
합계	124,974	135,265	98,878	109,200	142,240
도세	74,317	74,287	34,490	37,579	52,974
시·군세	50,657	60,978	64,388	71,621	89,266

주 : 2006년은 6월말 기준임.

자료 : 충청남도, 세정과 내부자료.

2003년 지방세 체납액은 1,353억원 규모이며, 이 가운데 도세는 743억원으로 54.9%, 시·군세는 610억원으로 45.1%를 차지하는 것으로 나타났다. 세목별 체납액 규모에서는 자동차세가 97억원으로 가장 큰 규모이며, 체납건수에서는 지방교육세가 가장 많은 것으로 나타났다.

2004년 체납건수는 전년 대비 18.9% 증가하였으나, 체납액은 감소하여 989억원 규모를 유지하였다. 체납액 중 도세는 34.9%의 비중을 유

지하여 전년 대비 체납액 비중에 비해 크게 감소한 것으로 나타났으며, 시·군세 체납액 규모보다 작은 규모로 체납의 개선이 이루어졌다.

2004년 도세 체납액이 2003년보다 감소하고, 시·군세 체납액 규모보다 감소한 원인은 도세 고액체납이 징수되었기 때문인 것으로 판단된다.

2005년 체납액과 체납건수는 전년대비 각각 10.4%와 23.8%가 증가하였다. 체납액 중 도세는 2004년 대비 9.0% 증가하였고, 시·군세는

〈표 5〉 지방세 체납액 규모 상위 세목

(단위 : 천, 백만원)

	2003		2004		2005		2006	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
자동차세	107,541	9,730	115,359	10,887	132,035	11,402	185,970	19,138
취득세	4,935	5,793	13,861	9,934	8,825	9,655	6,924	13,078
주민세	78,274	5,491	98,572	4,993	103,300	6,910	3,143	6,616
지방교육세	224,693	3,471	246,115	3,825	320,977	4,264	133,962	5,622
종합토지세	62,782	2,270	51,261	2,580	105	5	413	24
재산세	41,861	1,737	41,923	2,004	114,357	4,208	8,192	23

주 : 1. 2006년은 6월말 기준임.
 2. 과년도수입 체납액과 건수는 제외한 순위임.
 자료 : 충청남도, 세청과 내부자료

11.2% 증가하였다. 도세가 체납액에서 차지하는 비중은 34.1%, 시·군세 비중은 65.9%이다. 이에 따라 체납액에서 시·군세가 차지하는 비중은 더욱 증가한 것으로 나타났다.

2006년 6월말까지의 체납액은 도세의 체납액 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 도세 체납액은 전년 대비 41.0% 증가한 것으로 나타났다. 이에 따라 도세 체납액이 전체 지방세 체납액에서 차지하는 비중은 37.2%로 증가하였다.

지방세 중 체납액이 가장 많은 세목은 자동차세인 것으로 나타났다. 자동차세가 전체 체납액에서 차지하는 비중은 2003년 7.2%이며, 과년도 수입 체납액을 제외한 체납액 규모에서 차지하는 비중은 31.4%에 이르는 것으로 나타났다.

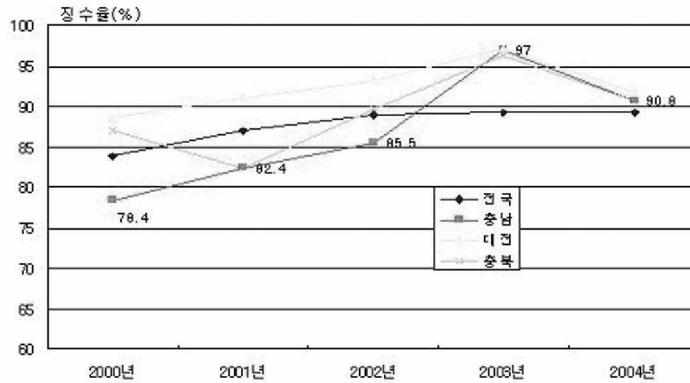
자동차세 체납액 규모는 2006년에도 13.5%, 과년도수입 체납액을 제외한 규모 대비로는 39.9%에 이르는 것으로 나타났다.

지방세 세목 중 체납건수가 가장 큰 세목은 도세 목적세인 지방교육세이다. 그러나 지방교육세는 다른 세목에 부가되는 부가세이므로 체납건수에 비해 상대적으로 체납액은 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 또한 체납액 징수도 주세목의 체납개선이 이루어지면 부가세(sur tax)의 성격상 자연히 체납건수와 체납액 규모가 감소하게 될 것이다.

2) 지방세 체납의 원인

지방세는 지방자치단체가 확보할 수 있는 가장 중요하고 안정적인 재원이다. 이에 따라 지방세를 통한 재정확충이 지방자치제의 취지에 가장 잘 부합된다고 할 수 있다.

그러나 지방세는 여러 가지 원인으로 인하여 체납이 발생하고 있으며, 체납의 발생은 행정비용과 행정력의 낭비를 초래하는 요인으로 작용하



[그림 5] 충남의 지방세 징수율 추이

고 있다. 충남의 지방세 징수율은 2004년 기준으로 90.8%를 유지하고 있는 것으로 나타났다. 2002년까지 충남의 지방세 징수율은 전국 평균 지방세 징수율에 미치지 못하였으나, 2003년 이후 전국 평균보다 지방세 징수율이 높은 것으로 나타나고 있다.

충남의 지방세 징수율을 인근 지역과 비교하면 대전에 비해 지방세 징수율이 낮은 것으로 나타나고 있으나, 2003년 이후 충북의 지방세 징수

율보다 높은 것으로 나타났다.

지방세의 체납원인을 유형별로 살펴보면 <표 6>에 제시되어 있는 것처럼 기타와 같이 특정할 수 없는 요인에 의해서 발생하기도 하지만, 가장 많은 건수를 기록하고 있는 고질체납 등 몇 가지 대표적인 유형으로 구분할 수 있다.

충남의 지방세 체납유형으로는 2004년 이후 고질체납이 가장 많은 건수를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

<표 6> 지방세 체납유형

(단위: 건)

	2003	2004	2005	2006
합계	1,240,952	1,471,541	1,821,906	1,837,024
징수유예	5,174	10	4	361
행방불명	118,255	134,649	158,850	151,121
무재산	216,030	264,638	317,132	275,293
고질체납	348,115	502,021	708,175	727,578
소송, 재산입류	445,798	477,894	577,635	578,471
기타	107,580	92,329	60,110	104,200

주: 2006년은 6월말 기준임.
자료: 충청남도, 세정과 내부자료.

2. 세외수입 체납규모 및 체납의 원인

1) 세외수입 체납규모

충남도 본청의 세외수입 체납액 추이는 2002년 약 20억원 규모에서 2006년 132억원 규모로 증가한 것으로 나타나고 있다. 2002년부터

2004년까지 세외수입 체납액은 30억원 규모가 유지되고 있는 것으로 나타났으나, 2005년 100억원 규모로 크게 증가한 것으로 나타났다. 그러나 2005년의 세외수입 체납액 규모는 사고요인에 의한 이상치(outlier)가 나타난 것이라고 할 수 있다.

〈표 7〉 연도별 세외수입 체납액 추이(충남도 본청분)

(단위 : 백만원)

	2002	2003	2004	2005	2006
체납액	2,029	3,173	3,505	10,961	13,202

주 : 2006년은 6월말 기준임.

자료 : 충청남도, 세정과 내부자료.

2) 세외수입 체납의 원인

세외수입의 체납이 발생하는 요인은 지방세 체납원인과 비교할 때 상대적으로 다양하다고 할 수 있다. 즉 세외수입은 지방세에 비해 부과근거가 되는 규정이 매우 다양하게 개별적으로 운영되고 있다.

이에 따라 납부자의 입장에서 납부의 편의성 측면에서 지방세에 뒤지는 것으로 판단된다.

이외에도 세외수입의 체납을 발생하는 요인은 부과징수과정에서 발생하는 요인과 납부의무자에 의한 체납요인 그리고 체납액 정리의 소홀로 인한 요인 등으로 나눌 수 있을 것이다(〈표 8〉 참조).

〈표 8〉 세외수입 체납원인

체납원인	서부원인	주요 내용
부과징수과정상의 요인	부과과정	<ul style="list-style-type: none"> • 관계법규 적용 소홀 : 개별 규정에 의한 부과 담당자의 정확한 규정 적용의 어려움 발생에 의한 부과 착오 • 소액 부과징수의 건수 과다 : 소액 납부액의 보통징수방법에 따른 체납 • 고지절차의 소홀 : 소액 납부고지의 일반우편 송달로 납부자에게 고지서 송달의 부정확성 발생

	징수과정	<ul style="list-style-type: none"> • 징수독려의 소홀: 주업무 아닌 업무의 성격으로 인한 담당자의 적극적이지 못한 징수독려 • 소액 세외수입 징수독려 소홀: 소액이며 다수의 체납자를 대상으로 하므로 담당자의 체납독려 비흡
	조직관리상 체납	<ul style="list-style-type: none"> • 비전문화 및 세외수입업무 기피현상 발생 • 담당업무 순환에 의한 업무처리능력 제고의 어려움
납부의무자 요인	고의성 체납	<ul style="list-style-type: none"> • 불법주차차량 과태료 부과 등에서 발생하는 납부자의 부정적 사고에 따른 체납
	행방분명으로 인한 체납	<ul style="list-style-type: none"> • 주소변동자 및 행방불명자 파악의 어려움
체납정리 소홀	단체장 관심 소홀	<ul style="list-style-type: none"> • 단체장 및 기관장의 세외수입 체납에 대한 무관심
	체납처분 소홀	<ul style="list-style-type: none"> • 복잡한 체납처분절차 및 청산등에 관한 전문 지식부족
	결손처분 소홀	<ul style="list-style-type: none"> • 납부무능력자에 대한 결손처분이 각종 감시의 지적사항으로 처리될 우려

자료: 행정자치부, 2005 세외수입 연구발표시리즈집, pp.73-78정리하여 작성, 2005.

IV. 개선방안

지방세법에 의해 적법하게 부과된 지방세와 관련 규정에 의해 부과된 세외수입이 징수되지 못하고 있는 상황은 조세정의 실현의 저해요인이 되어 성실한 대다수의 납세자에게 상대적인 불이익이 조성될 수 있는 요인이 될 수 있다.

또한 자체재원 확충을 위한 다양한 노력을 경주하고 지방자치단체에 오히려 체납관리 및 체납처분에 소요되는 행정적인 비용을 부담시키는 요인이 되며, 특히 공공시설(도로 등)을 점용하여 발생하는 편익에 대하여 편익자가 비용을 체납하

는 것은 공공시설 이용의 형평성을 저해하는 요인이 되고 있다.

이에 따라 체납의 원인에 따른 효율적인 체납 개선대책을 모색하는 것은 자체재원의 확충과 공공시설 사용의 정당한 대가를 확보한다는 측면에서도 실효성이 클 것으로 판단된다.

1. 사후적인 체납 개선방안

1) 적극적인 체납처분 시행

체납 지방세와 세외수입을 개선하기 위해서는

적극적인 체납처분의 실시가 우선적으로 필요하다. 체납자 가운데는 경제적인 어려움으로 인한 체납자도 있으나, 경제적 능력이 충분한 고의적인 체납자도 있는 것으로 판단된다.

따라서 재산상태를 파악하여 고의적인 체납에 대해서는 관련 규정에 따라서 한국자산관리공사에 의뢰하여 공매를 실시하여야 하며, 공매 이전에 납세의무자에게 불이익 등을 설명하여 의무이행을 강제할 수 있는 수단으로 적극적인 활용이 요구된다.

2) 고액체납자에 대한 신용불량¹³⁾ 등록

일부 광역지방자치단체의 경우 세외수입 체납액이 500만원 이상 고액체납자에 대해서 '국세징수법' 관련 규정을 준용하여 신용불량 등록을 실시하여 고액체납 징수의 성과를 거두고 있는 것으로 나타났다.¹⁴⁾

이러한 사례는 지방세와 세외수입 체납을 개선하는 방안으로 모두 활용될 수 있는 방안이다. 특히 신용사회의 추세가 강화되는 상황에서 개인의 신용에 대한 불이익은 고질적·고의적인 체납자

에게 체납액 납부를 강제할 수 있는 실효적인 수단이 될 수 있을 것으로 판단된다.

3) 체납유형에 따른 체납 징수방안 모색

지방세 체납액의 가장 큰 부분을 차지하는 자동차세는 자동차의 번호판을 영치하는 것만으로도 많은 효과를 거둘 수 있을 것으로 판단된다.

또한 세외수입의 경우 체납액을 납부할 수 있는 방법을 다양하고, 납부가 편리하도록 납부방법을 개선하는 노력이 필요한 것으로 판단된다. 지방세 납부처털 인터넷을 이용한 전자거래를 이용하는 방법을 실시하는 것도 효과적일 것이다.

자동차 관련 과태료는 금액이 소액인 것이 대부분이며, 고의적인 체납이 아닌 경우에도 부주의로 인한 체납이 발생할 우려가 크다. 따라서 자동차의 이전 등록시에 과태료를 확인하여 완납을 증명할 수 있는 제도를 재시행하는 것도 체납을 개선할 수 있는 방안이 될 수 있을 것으로 판단된다.

12) 체납처분이란 납입고지된 세외수입금을 납부한 내에 납부하지 않아 통촉하였음에도 통촉장에 정한 납부기한까지 납부하지 않을 때 강제집행에 의한 징수 수단으로서 체납자의 재산을 압류, 공매처분하여 체납된 세외수입금을 징수하는 일련의 절차를 말한다. 체납처분의 근거는 지방자치법 제31조 제2항의 규정에 의거 지방세 징수의 6에 준하도록 규정되어 있고, 개별 법령과 조례에서도 지방세 또는 국세 징수의 예에 준하도록 규정하고 있다.

13) 신용불량자는 연체자로 대체되었다.

14) 부산광역시는 고액체납자·신용불량 등록을 통하여 체납액 징수의 효과를 거두고 있는 것으로 나타났다. 관련 규정으로는 '국세징수법' 제7조 제2를 준용하여 체납 발생일로부터 '년'이 경과하고 체납액이 500만원 이상인자와 1년에 3회 이상 체납하고 체납액이 500만원 이상인 자를 대상으로 신용불량 등록을 실시하고 있다.

4) 결손처분의 적극적인 시행 및 체계적인 관리

세외수입에 대해서는 납부무능력자에 대해서는 적극적인 결손처분¹⁵⁾이 시행되어야 할 것으로 판단된다. 소액 변상금 등은 항목의 성격상 지속적인 체납관리를 시행하는 것이 도리어 행정비용을 소모하게 되어 비효율적일 수 있다.

결손처분이 적극적으로 시행되기 위해서는 관련되는 제도적 장치가 마련, 정비되어야 할 것이다. 즉 결손처분을 행할 수 있는 규범화된 매뉴얼을 제정하여, 사안별로 결손처분을 시행할 수 있는 명문화된 근거를 마련하여야 할 것이다.

이러한 명문화된 근거규정이 마련되면 체납관리에 따른 행정비용을 절약할 수 있는 계기가 될 수 있으며, 결손처분을 시행한 체납액 징수권에 대해서도 소멸시효 기간이내(5년) 납부자의 재산상에 변동이 발생하였을 때는 즉시 결손처분을 취소하고 체납처분을 실시할 수 있을 것이다.

5) 체납업무 전문화

서울시를 비롯한 많은 자치단체에서 체납 지방세를 전문적으로 담당하는 인력을 배치하여 체납세 징수의 성과를 거두고 있는 것으로 나타나고 있다.

체납 관련 업무가 어려운 업무이고 대부분의 공무원이 기피하는 업무가 되고 있는 실정을 고려하여 체납업무를 전담하는 부서의 신설과 체납업무 담당자를 전문화할 필요성이 있다.

체납업무부서의 전문화와 체납업무 전담자를 구성하여 조직적으로 체납에 대처하기 위해서 채권압류 등의 실무적인 경험이 있는 공무원이나 외부의 전문인력을 채용하는 것이 효과적일 것으로 판단된다.

6) 체납업무담당자를 위한 인센티브 도입

자체재원 체납을 개선하기 위해서는 체납업무를 담당하는 공무원의 실적에 비례하는 혜택이 돌아갈 수 있는 제도적 유인책을 마련하는 방안도 필요한 것으로 판단된다.

제도적 유인책으로는 인사평정에서 우선적으로 높은 점수를 배려하는 방안과 일반적으로 공무원들이 선호하는 부서 배치의 우선권 부여, 그리고 일정한 체납 개선 성과 이상을 기록하는 공무원에 대한 금전적 인센티브를 제공하는 방안 등을 모색할 수 있을 것이다.

7) 단체장의 적극적인 체납 개선 의지 및 지속적인 관심

15) 결손처분이란 납세(납부)의무자가 병행불명되거나 압류할 만한 재산이 없는 경우, 그리고 압류할 재산이 있어도 재산가액이 체납처분비에 총당하고 나면 체납세액에 총당할 잔여액이 없어 체납처분을 하여야 하는 경우 등 체납액을 정상적인 방법으로 징수할 수 없을 때 지방자치단체가 당해 조세(징수금)채권의 징수행위를 잠정적으로 보류 또는 유보시키는 행정처분을 말한다.

지방세와 세외수입 체납은 지방자치단체로서는 현실적으로 가장 직접적인 자체재원 확충의 방안이라고 할 수 있다.

따라서 단체장이 체납 개선을 위한 적극적인 의지와 관심을 지속적으로 표명하는 것이 필요하다. 이를 통해 담당자 이외의 공무원들에게도 체납 개선의 관심을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

즉 체납과 직접적인 업무의 연관성이 없는 부서의 공무원에게도 인·허가 업무, 각종 제증명 발급업무 등의 처리과정에서 지방세, 세외수입의 체납자에 대한 적극적인 체납액 납부독려가 이루어질 수 있는 여건이 조성되어야 할 것으로 생각된다.

2. 사전적인 체납 예방방안

사전에 체납을 예방하는 것은 직접적인 체납 개선방안은 아니라고 할 수 있다. 그러나 체납을 예방하여 체납을 줄이는 것이 가장 합리적인 방안이라고 할 수 있다.

사전에 체납을 제거하기 위한 방안으로는 주민의 납부의식 제고, 관련 규정의 정비 등이 있을 수 있다.

사전적인 체납 예방의 실효적인 방안으로 납부의 편의성을 제고할 수 있는 방안이 다양하게 마련되어야 할 것이다. 행정자치부는 최근 지방세법 개정안 가운데 고지서 전자송달(정보통신망을

이용한 송달)의 근거규정을 신설하는 방안을 마련하였다.

납부고지서의 송달방법은 많은 개선이 이루어지고 있는 것으로 판단된다. 즉 과거 사립에 의한 전달방법에서 최근에는 객관적인 자료에 의한 우편을 이용한 송달이 이루어지고 있다.

그러나 아직까지 송달과정에서의 오류로 인하여 체납이 발생하는 상황이 발생하고 있는 것으로 판단된다. 고지서 송달과정의 착오와 오류로 인한 분쟁의 가능성도 배제할 수 없는 상황이다.

따라서 전자송달 등의 실시로 송달의 정확성이 제고된다면 체납을 감소할 수 있는 합리적인 방안이 될 것으로 생각된다.

이와 함께 금융거래의 전산화 및 정보화 진전에 따라 금융기관에 방문하여 지방세와 세외수입을 납부하는 지금까지의 일반적인 방법을 점진적으로 금융거래의 환경변화에 적용할 수 있도록 개선하는 노력이 병행되어야 할 것으로 판단된다.

V. 요약 및 정책제언

1. 요약

지방자치단체의 업무영역이 확대되고 있으며, 주민들의 행정에 대한 요구도 지속적인 증가추세를 보이고 있다.

지방자치단체의 행정서비스 공급 확대는 재원을 필요로 하며, 지방자치단체가 활용할 수 있는 재원은 자체재원과 이전재원이 있다. 또한 지방자치제의 제도적 장점을 제고하기 위해서는 자체재원의 확충이 이루어지고, 이를 기반으로 중국적으로 지방분권이 이루어져야 할 것이다.

그러나 충남을 비롯한 대부분의 지방자치단체는 자체재원이 열악한 상황이다. 이러한 여건 하에서 자체재원을 확보할 수 있는 현실적인 방안의 하나로 체납 지방세와 세외수입의 체납 개선을 모색하였다.

지방세와 세외수입의 체납을 개선하는 방안은 복잡한 제도 개선을 필요로 하지 않으면서 불필요한 행정비용을 절약할 수 있는 방안도 될 것으로 기대된다.

체납 개선을 위한 방안으로 사후적 개선방안으로 적극적인 체납처분을 비롯하여 현실적으로 실행할 수 있을 것으로 판단되는 방안들을 열거하였다. 또한 사전적인 체납을 예방할 수 있는 방안으로 고지서 송달과정의 개선이 필요할 것으로 판단된다.

2. 정책제언

충남도청은 지방세 상습 고액 체납자를 대상으로 적극적인 체납액 징수방안을 시행할 것으로 판단된다.

이를 위해서 체납세 전담팀을 별도로 구성하여 법무부 등 관련 중앙부처와 협조관계를 구축하여 출국금지를 비롯한 재산압류, 은닉재산 추적조사 등 강도 높은 체납 개선의 의지를 보이고 있다.

먼저, 체납 개선을 위한 전담팀 구성을 위해서는 외부의 우수한 전문인력을 적극적으로 활용하여야 할 것으로 판단된다. 채권압류, 은닉된 재산을 추적조사하기 위해서는 기존의 공무원 조직과 실무지식을 보유하고 현장에서 활동했던 전문가가 조화를 이루어야 시너지효과를 발휘할 수 있을 것으로 기대된다.

다음으로 체납과 관련되는 업무와 담당자를 전문화할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

공무원은 담당업무를 순환보직에 의해 수행하는 것이 일반적이다. 체납과 관련되는 업무는 복잡한 업무에 해당하고, 부수적인 업무로 인식되어 선호되는 업무는 아니라고 할 수 있다.

따라서 이러한 업무특성을 고려하여 담당자가 변경되어도 업무 적응기간을 단축하고 기존의 우수한 사례를 발전시킬 수 있는 매뉴얼을 지속적으로 개발·보완하여야 할 것으로 판단된다.

마지막으로 체납의 성격에 따른 전략적인 대응이 필요한 것으로 판단된다.

충남은 지방세목 가운데 자동차세와 취득세의 체납액 규모가 큰 것으로 나타나고 있다. 따라서 자동차세는 주기적인 차량 번호판 영치계획을 수립하여 시행하고, 취득세에 대상 재산에 대한 신속한 압류 등을 시행하여 재산의 사용·수익 처분에 불이익을 가하는 방법을 실행하여야 할 것이다.

참고 문헌

권형신·이상용·이재성, 「한국의 지방재정 이론과 실무」, 도서출판 해남, 2006.
 손희준 외, 「지방재정론」, 대영문화사, 2005.
 충청남도, 「충남의 지방자주자원 제고를 위한 세외수입 확충방안」, 2003.
 행정자치부, 「과태료(과징금) 체납액 해소방안」, 「2004 세외수입 연구발표사례집」, 2004, pp.347-371.
 행정자치부, 「세외수입 체납액의 효율적인 징수방안」, 「2005 세외수입 연구발표사례집」, 2005, pp.63-90.
 국서청(www.nis.go.kr)
 전국시·도지사협의회(www.geok.or.kr)
 중도일보(www.jongdoilbo.co.kr)
 행정자치부(www.moga.go.kr)