

전략연구 2016-24

# 지방재정확충을 위한 재정·세제·세정 발전방안 -충청남도를 중심으로-

안연환 · 정창수 · 홍일표



# 발 간 사

이제 우리나라의 경제는 구조적 저성장 국면에 진입하였다. 한편, 계속되는 경기침체는 중앙정부의 세입을 크게 위축시켜 지방자치단체에 대한 재정지원을 어렵게 만들고 있다. 또한 저출산고령화에 따른 사회복지비용의 증가로 상대적으로 예산이 취약한 지방정부의 재정은 더욱더 압박을 받고 있다. 따라서 부족한 지방재정을 확충하기 위한 다양하고 심도 있는 연구가 필요하다.

많은 재정학자들은 현재 우리의 지방재정 위기의 원인들은 단기적이고 일시적인 것이 아니라 만성적인 것이라 진단하고 있다. 이러한 지방재정의 위기를 극복하기 위해서는 저성장, 소득격차 심화, 인구구조의 변화 등 재정환경에 중장기적으로 대처할 수 있는 대안들을 모색하는 것이 필요하다. 그 동안 지방재정 위기를 극복하기 위해 다양한 대안이 제시되었다. 이러한 대안들은 재정분야, 세제분야, 세정분야 등 각 분야별로 지방재정을 확충하기 위한 방안들을 나름대로 제시하고 있다. 그러나 앞에서도 언급하였듯이, 현재 만성적인 우리의 지방재정 위기를 극복하기 위해서는 어느 한 측면이 아닌 다층적인 차원에서 원인을 진단하고 대안을 마련하는 것이 필요하다.

본 연구는 지방재정 확충을 위해 재정·세제·세정 등 다각적인 측면에서 중앙정부와 충납이 추구해야 할 정책 방안을 제시하고 있다. 첫째, 지방재정측면에서 중앙정부의 지방정부에 대한 재정조정제도 및 재정지원제도의 개선을 제시하고 있다. 둘째, 지방세제측면에서 지방정부의 재정자립이 가능하도록 추가적인 재원확보방안을 마련할 것을 제안하고 있다. 셋째, 지방세정 측면에서는 효율적인 지방세정을 통해 징세비를 절감하고 적극적인 체납징수를 통해 지방재정의 건실화를 도모할 것을 제안하고 있다.

이와 같이 본 연구는 지방재정에 대해 재정, 세제, 세정 측면에서 살펴봄으로써 부족한 지방재정을 확충하기 위해 노력하는 충청남도를 비롯한 각 지방정부에게 좋은 정책 안내서가 될 것이다.

끝으로 바쁜 가운데에서도 많은 자료와 데이터를 수집하고 분석하여 훌륭한 연구 결과가 나올 수 있도록 노력을 아끼시지 않은 안연환 박사와 정창수 박사 그리고 홍일표 박사에게 깊은 감사의 마음을 전합니다. 또한 본 연구가 좋은 성과를 거둘 수 있도록 자문과 조언을 아끼지 않은 많은 자문위원님들에게도 깊이 감사드립니다.

2015년 12월 14일

충남연구원장 강 현 수

# 연구 요약

## 1. 연구의 배경 및 필요성

제 1장에서는 지방재정 확충에 대한 논의가 필요하게 된 배경과 지방재정 확충을 위한 재정·세제·세정측면의 발전방안 마련의 필요성을 검토하였다.

최근 계속되는 경기침체와 선진국형 저성장 국면은 우리나라의 재정수입을 악화시키고 있다. 민선 지방자치제가 실시된 지 21년이 넘어서면서 자치행정에 대한 기대감과 공공서비스에 대한 주민들의 요구가 높아짐에 따라 지방정부는 지방재정확충을 위해 재정·세제·세정 등 다각적인 측면에서 발전방안을 검토해 나갈 필요가 있다. 먼저 지방재정측면에서 중앙정부는 지방정부에 대한 재정조정제도 및 재정지원제도를 개선시켜야 하고 이와 함께 지방정부는 재정운용 효율화 등을 모색해야 한다. 둘째, 지방세제 측면에서는 현재와 같이 중앙정부에 의존하는 이전재원 중심의 지방재정으로는 주민서비스를 향상시키는데 한계가 있으므로 추가적인 재원확보방안을 마련하여 재정자립이 가능하도록 하여야 한다. 셋째, 지방세정 측면에서는 효율적인 지방세정을 통하여 징세비를 절감하고 적극적인 체납징수를 통하여 체납세금의 일실을 방지하여 지방재정의 건실화를 도모하여야 한다.

따라서 본 연구는 지방재정 확충을 위하여 재정·세제·세정 측면에서 지방재정현황을 살펴보고 지방재정 확충을 위한 발전방안을 마련하는 것을 목적으로 하였다.

## 2. 이론적 검토

제2장에서는 재정·세제·세정측면의 관련이론, 최근의 연구동향, 선행연구 등을 검토한 후, 선행연구의 시사점과 본 연구의 관점 및 연구의 기대효과를 정리하였다.

최근 재정측면에서 연구동향을 살펴보면 지방재정 위기 원인을 분석하고 중앙정부의 재정 정책에 대한 평가와 제도 분석 및 개선방안 제시, 중앙정부와 지방정부 간 재정관

계에 대한 분석과 지방정부 자체적인 세출구조조정 방안 및 예산운용 감시 방안 등을 주된 연구대상으로 삼고 있었다. 세제측면에서는 지방자치재원의 확보방안으로 공동세 제도를 운영하는 독일의 사례 등 외국의 지방세법 입법례 및 국세의 지방세 이양방안 등에 대한 연구가 진행되었으며, 세정측면에서는 세원관리 및 세무조사, 체납세금 징수, 지방세무직의 인사관리부분을 주로 연구대상으로 삼고 있었다.

선행연구를 보면 재정측면은 지방재정 위기의 원인에 대한 분석과 그에 대한 해결 방안으로 중앙정부 차원의 재정정책 개선, 중앙정부의 재정조정제도 및 재정지원제도의 개선, 지방정부 자체적인 예산운용 및 재정운영의 개선과 의회와 시민의 감시제도 강화 등을 분석하고 있다. 이러한 선행연구는 현재의 지방재정 위기의 원인들이 단기적이고 일시적인 것이 아니라 만성적인 것임을 시사하고 있으며, 이에 따라 저성장, 소득격차 심화, 인구구조 고령화 등의 재정환경에 중장기적으로 대처할 수 있는 방안들에 대한 모색이 필요함을 또한 시사하고 있다. 또한 중앙정부의 재정지원제도와 조정제도의 개선이 필요하다는 점과 동시에 지방정부차원에서도 지방정부의 재정운용이 효율화 및 감시체제 확립을 위한 방법으로 지방의회의 예산심의 및 결산기능 활성화, 투융자심사제도의 강화 및 주민참여제도의 활성화가 필요하다는 것을 시사하고 있다. 세제측면은 OECD국가의 조세체계와 세수현황을 우리나라와 비교하니 우리나라 지방재정의 열악한 지방세수 현황을 알 수 있었다. 이러한 선행연구는 국세와 지방세의 합리적인 재조정이 필요하며 새로운 지방세제 도입이 필요하다는 것을 시사하고 있으며 튼튼한 지방재정을 유지하기 위해서는 세정측면에서 지방세의 합리적 체납징수방안의 연구가 필요함을 시사하고 있다.

이러한 이론적 검토를 통해, 본 연구는 재정분야에서 중앙정부의 세수 확보와 지방정부의 재정 운영 어려움에 따라, 중앙정부의 지방에 대한 지원제도와 재정조정제도의 개선에 대한 연구가 필요하며, 더 나아가서는 중앙정부 차원의 지출구조조정 등을 통한 재정개혁을 통해 지방에 대한 지원예산확보 등의 연구가 필요하며, 지방정부의 예산절감, 재정분배 재조정 등을 연구하고자 한다.

세제분야에서는 중앙정부에 제안할 과제로 중장기적 세제개편안과 단기적 세법개정안 및 충청남도 에너지 저장·정제시설에 대한 지역자원시설세의 과세에 대한 입법추진

방안을 연구하고자 한다. 세정분야는 심각한 지방세 체납을 합리적으로 해결하기 위하여 선진 지방자치단체의 사례를 살펴보고 충청남도에 적합한 지방세 체납액 징수방안의 연구하고자 한다.

### 3. 지방재정·세제·세정의 현황과 특징

#### 1) 지방재정실태, 현황과 특징

##### (1) 우리나라 지방재정 실태 및 충남지방재정의 현황

제 3장에서는 지방재정·세제·세정의 현황과 특징을 살펴보았다.

먼저 지방재정측면은 우리나라 지방재정의 실태를 살펴보고 충청남도의 재정현황과 특징을 짚어보았다. 먼저 우리나라의 지방재정의 실태를 보면, 인구구조의 고령화와 다양한 복지수요 증대, 지역경제 활성화 요구 등으로 재정책대에 대한 필요성이 끊임없이 확장되고 있다. 그러나 경기둔화로 인한 중앙정부 세수 감소와 부동산 경기침체 등으로 지방세수가 감소하고 재정압박이 심해지고 있는 상황이다. 지방세수 감소로 인해 재정압박을 심각하게 받고 있는 상황이다. 특히 지방의 경우 중앙에 의존적인 재정배분구조로 인해서 중앙정부의 재정운용의 어려움은 곧바로 지방정부의 재정 악화로 이어지는 모습을 보인다. 충남도는 그나마 다른 지역에 비해서 기업과 건물임주가 늘어나고 인구가 유입되고 있어 자체세입은 증가하고 있지만 그만큼 재정수요가 증가하고 있어 중앙에 의존적인 재정구조가 변화하지 않는 한 경기변동에 따른 충격에 그대로 노출될 우려가 상존하고 있다.

##### (2) 충남 지방재정의 특징

충청남도의 재정측면의 특징을 살펴보면 첫째, 충청남도는 그동안 세출 증가요인만 큼이나 세입이 뒷받침이 되면서 안정적으로 재정을 운영해 올 수 있었다. 특히 추계보

다 많은 세입이 들어왔을 때에도 추가적인 정책사업이나 지출계획을 고려하기보다는 장기채무를 상환하는 데에 활용하는 등 재정을 건전화하는 데에도 많은 노력을 기울여 왔다고 평가할 수 있다. 둘째, 충청남도는 도농복합 지역의 한계로 농축산업 기반으로 한 지역의 낮은 자체수입과 보조금 등의 과도한 의존재원에 의한 지방비 부담 등이 겹쳐 재정자립도 자체가 높은 편은 아니다. 다만 지속적인 인구유입과 기업 입주 등으로 인해 지방세와 세외수입 증가가 나타나고 있어 어려운 경기 속에서도 전반적인 상승 추세를 유지하고 있고 경기도와 경남을 제외한 나머지 광역도 중 가장 높은 재정자립도를 보이고 있으며 민자사업 재정부담이나 보증채무 등은 없지만 동종 지자체에 비해 1인당 채무액이 높은 편이므로 이에 대한 지속적인 관리가 필요하다. 셋째, 충청남도는 기업유치와 산업단지 개발, 주거지 개발 등의 공시지가 상승의 영향으로 지방세가 지속적으로 증가하고 있지만 사회복지비는 빠른 속도로 증가하고 있어 재정부담은 커지고 있다. 다만 ‘민간이전경비 한도제’를 성공적으로 운영하면서 타 광역지자체에 비해서 효과적으로 관리하고 있다는 점은 관리 · 감독이 어려운 민간위탁 및 민간경상보조사업 관리에 힘쓰고 있다.

## 2) 지방세제 현황과 특징

### (1) 국내외 세제현황과 충남의 세수현황

지방세제 현황과 특징에서는 먼저 지방재원확충에 모범적인 독일, 일본, 스웨덴의 세제를 살펴보고 시사점을 도출하였다. 안정적이고 항구적인 지방재원마련을 위하여 주요세목을 공동세로 운영하는 독일의 사례와 세법개정을 통해 지방세수를 40% 비율로 유지하는 일본의 사례 및 개인소득세를 지방세로 과세하는 스웨덴의 사례를 보았다. 다음으로 우리나라 지방세제의 실태를 보면 국세와 지방세가 80:20의 비율로 구성된 우리나라 세제와 세수로는 중앙정부에 의존하는 의존재원 중심으로 지방재정을 구성할 수밖에 없는 문제점을 알 수 있었다. 또한 지방세수 중 부동산 관련 지방세 세수가 총 지방세수의 약 40%를 차지하고 있어 지방세수 중 부동산에 대한 세수 편중현상이 심하였다.



2014년 일반회계 예산기준으로 충청남도 예산총계에서 지방세 세입이 차지하는 비율은 24.7%이다. 지방세 세수입은 2014년 본예산 기준으로 도세는 1조 1,160억 원(49.6%), 시·군세는 1조 1,357억 원(50.4%)이다(충남넷 : 충남 2014년 세입세출예산서). 충청남도의 재정자립도는 2013년 기준으로 30.69%이다.

## (2) 충남의 세수특징

충청남도의 세제측면의 특징은 첫째, 충청남도의 인구증가는 기업유치가 활발한 천안시, 아산시, 당진시 등 북부권에 쏠림현상이 두드러지고 있다. 따라서 지방세 세수규모도 천안시가 3,298억 원, 아산시가 2,648억 원으로 천안·아산시가 전체 시세 세수의 약 60%를 차지하고 있다. 둘째, 수도권과 인접한 충청남도는 수도권으로 소득의 유출이 가장 용이하여 지방 중에 순생산 대비 소득의 유출 비율이 가장 높은 지방자치단체이다. 따라서 심각한 역외유출이 충청남도 세수입 증가를 저해하고 있다. 셋째, 2014년도 충청남도가 실제 징수한 세액은 2조 2,260억 원이며, 이 중 도세가 1조 515억 원, 시·군세는 1조 1,745억 원으로 도세와 시·군세의 비중이 각각 47.4%, 52.6%로서 도세와 시·군세의 세수입규모가 유사하며 비과세·감면액은 4,512억 원으로 도세의 43.3%이었다.

## 3) 지방세정 현황과 특징

### (1) 주요 지자체의 세무행정과 충남의 세무행정

지방세정의 현황과 특징에서는 먼저 세무행정에 선진적인 주요지자체 중 체납세금을 효과적으로 징수하여 성과를 내고 있는 서울시 사례와 성남시 사례를 살펴보고 시사점을 도출하였다. 지능적으로 조세회피를 하는 고액체납자에 대해 강도 높은 체납징수 업무를 시행하는 서울시 38세금징수과의 사례를 보았고, 세무행정에 주민참여를 유도하여 투명성을 높이고 상담 및 현장방문을 통해 체납자의 체납상황에 맞는 맞춤형 징수방안을 모색하며 복지사각지대에 있는 돌봄세대들을 적극 발굴하여 돌봄서비스를 진행하

는 성남시의 체납실태조사반의 사례를 살펴보았다. 두 번째로 충청남도 지방세 체납실태를 살펴보았다. 충청남도의 2015년 8월 기준으로 지방세 체납액 총액이 1,619억 원이며, 이 중 도세가 382억원 시·군세가 1,237억원으로 구성되었다. 또한 부족한 지방재원을 확보하기 위하여 체납세금의 효율적인 징수를 위해 노력하는 충청남도의 지방세무직 공무원의 세무업무환경을 살펴보았다.

## (2) 충남의 세무행정의 특징

충청남도의 세무행정의 특징은 첫째, 충청남도 내부자료에 따르면 2015년 8월 기준으로 충청남도의 지방세 체납액 총액은 1,619억 원이며, 이 중 도세가 382억 원(23.6%), 시·군세가 1,237억 원(76.4%)으로 시·군세 체납액 문제가 심각하다. 둘째, 시·군세인 자동차세 137,655건, 주민세 111,316건, 재산세 81,330건 등의 순인데 이는 지역에 거주하는 주민들이 주로 부담하는 조세로서 적극적인 체납징수로 주민마찰이 발생할 수 있는 세목이다. 셋째, 충청남도는 체납세금에 대한 징수를 위해 서울시 등과 같은 별도 특별기구를 설치하지 않고 있다.

# 4. 충청남도 지방재정 확충방안

## 1) 재정측면

앞에서 지방재정의 실태와 충청남도의 현황과 특징을 살펴본 결과를 바탕으로, 제4장에서는 충청남도의 지방재정 확충방안을 모색하였다. 먼저, 재정 측면에서 중앙정부와 충청남도 차원에서의 확충방안을 제안하였다. 첫째, 중앙정부 차원에서는 시대변화에 맞는 교부금 배분이 되도록 교부금 기준 재조정이 필요하다. 건전한 재정을 유지·확보하기 위해서는 일단 중앙정부 차원에서 지방에 내리는 재정지원제도와 조정제도의 개선이 시대에 맞게 이루어져야 한다. 광역자치단체들은 특별·광역시와 광역도간에 예산구조에 차별성이 존재하기 때문이다. 또한 국고보조사업의 차등적 보조율을 개선하여 보조금 제도를 개선해야 할 것이다. 최소한 차등보조율을 없애거나 최소화시켜 전

국민에게 보편적으로 적용되는 복지보조금들은 동일한 기준에서 적용시켜야 하고, 또한 정부가 거의 100%에 가깝게 부담하는 것이 재정원칙에 맞다. 또 중앙과 지방 간 재정관계 조정을 위해 지방재정부담심의위원회를 실질화시켜야 할 것이고 지방재정분석진단제도를 강화해야 할 것이다.

다음으로 충청남도 차원에서는 중기지방재정계획 실질화를 통해서 요식행위로 전략해버린 중기지방재정계획의 본래의 기능을 부활시켜야 할 것이며 지방공기업 개혁 및 운영화를 통해서 예산운영에 부담이 되지 않도록 조정하고 자금관리를 개선하고 전문성을 높이고 은행의 책임성을 강화해 나가야 할 것이다.

## 2) 세제 측면

세제 측면의 발전방향으로는 중앙정부와 국회에 제안할 과제와 충청남도의 실행과제로 구분하여 제시하였다. 중앙정부에는 의존재원중심의 지방재정을 자주적인 재원으로 지방재정을 확보를 위해 독일식 공동세 도입과 부동산 관련세금의 지방세 이양 등을 중·장기적 세제발전방향으로 제시하였다. 즉, 지방소비세 비율이 부가가치세의 30% 수준이 되도록 인상이 필요하며 지방소득세도 법인세 등의 30%가 되도록 인상하여야 한다. 또한 지방재정 확충과 부동산과세 일원화를 위해 양도소득세를 지방세로 이양하여야 하며, 특정장소 입장 행위 등에 대한 개별소비세, 주세도 지방세로 이양할 것을 제안하였다. 지방재정수요를 충족하기 위해서는 종전의 재산중심의 과세체계에서 선진국형 소득·소비중심의 과세체계의 전환을 주장하였다. 단기적인 세제발전방안으로 지방세 비과세·감면을 축소하고 일몰제도를 엄격히 적용하며, 법인지방세와 과세의 형평을 위해 개인지방소득세의 비과세·감면을 축소하고, 등록면허세 등 정액과세를 정률과세로 변경하여야 하며, 재산세에 대해 지자체에 과세자율권을 부여할 것을 제안하였다.

충청남도의 실행과제로는 현재 추진 중인 에너지 저장·정제시설에 대한 지역자원시설세의 과세를 적극적으로 추진하기 위해서 홍보의 중요성과 국회의원을 통한 의원입법방안 및 관련 지자체간 지방세법 개정을 위한 협력체제구축을 제안하였다.

### 3) 세정 측면

세정 분야에서는 세무행정 중 체납징수행정의 발전방향을 중점적으로 살펴보았다. 제 3장에서 살펴본바와 같이 2015년 8월 기준 충청남도 지방세체납액은 1,619억 원이며 이 중 도세가 382억 원(23.6%) 시·군세가 1,237억 원(76.4%)이므로 충청남도는 시·군세 체납액을 효과적으로 해결하는 것이 충청남도 세무행정의 중요한 과제이다.

충청남도의 체납된 지방세와 세외수입을 효과적으로 징수하기 위해서는 (제1안) 충청남도 도민중심의 납세지원단 창설하는 안을 제안하였다. 그러나 (제1안)을 적용하기 어려울 경우 차선택(제2안)으로 시·군과 도가 시·군세 체납액에 대한 공동대책팀을 구성안을 제시하며 차차선(제3안)으로 고액체납자에 대한 체납징수전담반을 제안하였다. (제1안)은 도민들로 구성된 납세지원단을 창설하여 납세지원단이 체납자 현장방문을 통한 체납자별 맞춤형 체납징수방안을 마련하고 복지사각지대에 있는 납세자에 대해 돌봄 서비스를 제공하는 등 일석이조의 효과를 낼 수 있는 좋은 제도이다. 차선택으로 충남의 시·군세 체납액은 시·군에서 자체적으로 해결하기에는 인력과 징수기술 등의 한계가 있으므로 시·군과 도가 협력하여 시·군세 체납액을 해결 할 수 있는 공동대책팀을 구성하여 해결책을 모색하여야 한다. 마지막으로 시장·군수가 부과한 도세 고액체납자에 대하여 조례에 위임규정을 신설하여 고액체납액은 도청에서 직접 징수할 수 있는 근거를 마련하여 체납액을 징수하는 방안이다.

# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
1. 연구의 배경 및 필요성 .....	1
2. 연구 내용 및 방법 .....	3
1) 연구 내용 .....	3
2) 연구 방법 .....	4
<b>제2장 이론적 검토</b> .....	<b>5</b>
1. 지방재정. 세제. 세정관련 이론 .....	5
1) 지방재정 이론 .....	5
2) 지방세 과세 이론 .....	7
3) 지방세 징수 이론 .....	8
2. 최근 연구동향 .....	12
1) 재정분야 최근 연구동향 .....	12
2) 세제분야 최근 연구동향 .....	13
3) 세정분야 최근 연구동향 .....	13
3. 선행연구 검토 .....	14
1) 재정분야 선행연구 검토 .....	14
2) 세제분야 선행연구 검토 .....	15
3) 세정분야 선행연구 검토 .....	16
4. 시사점과 본 연구의 관점 .....	18
1) 시사점 .....	18
2) 본 연구의 관점 .....	19
3) 연구의 기대효과 .....	20

### 제3장 지방재정 · 세제 · 세정 현황과 특징 ..... 23

1. 지방재정 실태, 현황과 특징 .....	23
1) 지방재정 실태 .....	23
2) 충남 지방재정 현황 .....	29
3) 충남 지방재정의 특징 .....	47
2. 지방세제 현황과 특징 .....	48
1) 국내외 세제 · 세수 현황 .....	48
2) 우리나라 세제 · 세수 현황 .....	61
3) 충남 세제 · 세수 현황 .....	69
4) 충남 지방세제 세수 특징 .....	73
3. 지방세정 현황과 특징 .....	76
1) 주요 지자체의 세무행정 현황 .....	76
2) 충남 세무행정 현황 .....	90
3) 충남 세무행정 특징 .....	95

### 제4장 충청남도 지방재정 확충방안 ..... 97

1. 지방재정 발전방안 .....	97
1) 중앙정부와 국회에 대한 제안과제 .....	97
2) 충남의 실행과제 .....	103
2. 지방세제 발전방안 .....	106
1) 중앙정부와 국회에 대한 제안과제 .....	107
2) 충남의 실행과제 .....	114
3. 지방세정 발전방안 .....	118
1) 충남의 실행과제 .....	118

### 제5장 결론: 충청남도에 대한 정책제언 ..... 124

1. 재정측면의 정책제언 .....	124
1) 중앙정부와 국회에 대한 정책제언 .....	124
2) 충남에 대한 정책제언 .....	126

2. 세제측면의 정책제언 .....	127
1) 중앙정부와 국회에 대한 정책제언 .....	127
2) 충남에 대한 정책제언 .....	129
3. 세정측면의 정책제언 .....	130
1) 충남에 대한 정책제언 .....	130
 참 고 문 헌 .....	 134

# 표 목 차

<표 3-1-1> 통합재정수입 현황.....	24
<표 3-1-2> 분야별 통합재정지출 현황.....	25
<표 3-1-3> 성질별 2015년도 통합재정지출 현황.....	25
<표 3-1-4> 단체별 통합재정현황.....	26
<표 3-1-5> 연도별 통합재정자립도(일반) 추이.....	27
<표 3-1-6> 단체별 재정자립도 최고·최저 현황 .....	27
<표 3-1-7> 연도별 재정자주도 추이(당초예산).....	28
<표 3-1-8> 단체별 재정자주도 최고·최저 현황.....	28
<표 3-1-9> 충청남도 주요 재정지표 .....	29
<표 3-1-10> 충청남도 2014 회계연도 세입규모 .....	30
<표 3-1-11> 충청남도 연도별 세입규모 현황.....	30
<표 3-1-12> 충청남도 일반회계 세입재원별 연도별 현황.....	31
<표 3-1-13> 충청남도 최근 3년간 세입결산 현황.....	32
<표 3-1-14> 충청남도 최근 5년간 세입·세출결산 현황.....	33
<표 3-1-15> 충남 연도별 세출규모 현황 .....	34
<표 3-1-16> 충청남도 재정자립도 연도별 현황 .....	35
<표 3-1-17> 충청남도 재정자주도 연도별 현황 .....	36
<표 3-1-18> 충청남도 재정력지수 연도별 현황 .....	37
<표 3-1-19> 충청남도 통합재정수지 현황.....	38
<표 3-1-20> 충청남도 통합재정수지 연도별 현황.....	38
<표 3-1-21> 충청남도 채무 현황.....	39
<표 3-1-22> 충청남도 채무 연도별 현황.....	39
<표 3-1-23> 충청남도 지방공기업 부채 현황.....	40
<표 3-1-24> 충남 출자·출연기관 부채 현황 .....	41
<표 3-1-25> 충청남도 사회복지비 연도별 현황.....	42
<표 3-1-26> 충청남도 출자·출연금 연도별 증감 현황.....	46
<표 3-1-27> 충청남도 2014년도 출자·출연금 세부내역.....	46



<표 3-1-28> 충청남도 설립·운영 중인 공기업 현황.....	47
<표 3-1-29> 충청남도 설립·운영 중인 공기업 최근 5년 당기순이익.....	47
<표 3-2-1> OECD 주요국의 정부별 세수 비중(2012) .....	50
<표 3-2-2> 삼위일체개혁 전후 지방정부 세입 및 세출 비교.....	51
<표 3-2-3> 일본 국세 세목별 세수내역(2013년도 결산) .....	54
<표 3-2-4> 일본 지방세 세목별 세수내역(2013년도 결산) .....	54
<표 3-2-5> 독일의 정부단계별 세수 추이.....	58
<표 3-2-6> 스웨덴의 정부단계별 세이추이.....	60
<표 3-2-7> 국세와 지방세 비율.....	68
<표 3-2-8> 충청남도 자치단체별 지방세 변동현황 (예산총계 기준).....	71
<표 3-2-9> 충청남도 도세 징수현황.....	72
<표 3-2-10> 충청남도 시세 징수현황 .....	73
<표 3-2-11> 충청남도 군세 징수현황.....	73
<표 3-2-12> 충청남도 세목별 비과세.감면 현황.....	74
<표 3-3-1> 서울시 체납현황 .....	80
<표 3-3-2> 서울시 고액 체납시세 이관 및 정리현황 .....	81
<표 3-3-3> 연도별 행정체제 및 징수실적 .....	82
<표 3-3-4> 성남시 지방세 연간 체납액 징수실적 및 징수율 .....	83
<표 3-3-5> 성남시 체납실태조사반 운영상황.....	86
<표 3-3-6> 성남시 체납실태조사반 실태조사 .....	86
<표 3-3-7> 성남시 체납실태조사반 징수 및 면담실적 .....	87
<표 3-3-8> 성남시 체납실태조사반 생계형 체납자 처리 실적 .....	87
<표 3-3-9> 성남시 체납실태조사반 비거주자 정리 현황 .....	88
<표 3-3-10> 성남시 체납실태조사반 영지 차량 처리 건수 현황 .....	88
<표 3-3-11> 성남시 체납실태조사반 시효소멸 체납자 징수 및 면담 실적 ...	88
<표 3-3-12> 충청남도 연도별 지방세 체납액.....	92
<표 3-3-13> 충청남도 지방세 체납규모 상위세목 .....	93
<표 3-3-14> 지방세 징수율 .....	93
<표 3-3-15> 충청남도 지방세 체납 유형.....	94

## 그림 목 차

<그림 3-1-1> 지방통합재정 구조 .....	23
<그림 3-1-2> 재정자립도 산정 공식 .....	27
<그림 3-1-3> 재정자주도 산정 공식 .....	28
<그림 3-1-4> 동종자치단체 살림살이 규모비교 .....	29
<그림 3-1-5> 2014 회계연도 세입 결산 분석 .....	31
<그림 3-1-6> 세출 결산액 연도별 추이 .....	34
<그림 3-1-7> 동종 자치단체와 재정자립도 비교 .....	35
<그림 3-1-8> 동종 자치단체와 재정자주도 비교 .....	36
<그림 3-1-9> 동종 자치단체와 재정력 지수 비교.....	37
<그림 3-1-10> 동종단체 비교 주민1인당 채무.....	39
<그림 3-1-11> 동종자치단체와 사회복지비 비율 비교.....	42
<그림 3-1-12> 지방 보조금 비율 동종 자치단체와 비교 .....	43
<그림 3-1-13> 행사 축제경비 동종 자치단체와 비교 .....	44
<그림 3-1-14> 동종 자치단체와 기금운용 현황 비교 .....	45
<그림 3-1-15> 충남 출자·출연금 현황.....	45
<그림 3-2-1> 일본 국세 및 지방세 현황(2013년).....	53
<그림 3-2-2> 일본 국세 및 지방세 추이.....	53
<그림 3-2-3> 독일의 정부단계별 세수 현황(2012) .....	57
<그림 3-2-4> 독일의 정부단계별 세수 추이.....	58
<그림 3-2-5> 스웨덴의 정부단계별 세수 현황(2012).....	59
<그림 3-2-6> 스웨덴의 정부단계별 세수 추이.....	60
<그림 3-2-7> 지방소비세 증가분 배분 방법.....	64
<그림 3-2-8> 우리나라 현행 조세체계 .....	67
<그림 3-2-9> 현행 지방세 구분.....	67
<그림 3-2-10> 우리나라 국세 징수 실적.....	68
<그림 3-2-11> 우리나라 지방세 징수 실적 .....	69

<그림 3-2-12> 지방세 세목별 구성비율(2013) .....	69
<그림 3-2-13> 지방세 지자체별 · 세목별 구성(2013).....	70
<그림 3-3-1> 서울시 시세기본조례 제5조.....	78
<그림 3-3-2> 서울시 고액채납자 이관업무 흐름도 및 업무추진 요령.....	79
<그림 3-3-3> 성남시 채납업무실태조사반 업무운영 체계 1 .....	83
<그림 3-3-4> 성남시 채납업무상태조사반.....	84
<그림 3-3-5> 성남시 채납실태 전수조사 사업 홍보 .....	85
<그림 3-3-6> 성남시 채납업무상태조사반(복지연계사례) .....	85
<그림 3-3-7> 성남시 채납실태조사반 사업 홍보 실시 .....	89
<그림 3-3-8> 성남시 채납실태 전수조사 사업 홍보 .....	90
<그림 4-2-1> 지역자원시설세.....	116
<그림 4-3-1> 충청남도 도세기본조례 제5조.....	124

# 제1장 서론

## 1. 연구의 배경 및 필요성

2008년 글로벌 금융위기를 기점으로 우리나라가 선진국형 저성장 국면에 진입함에 따라 2009년 43조 원의 적자예산을 편성한 이후 재정적자폭은 매년 증가하는 추세에 있다. 계속되는 경기침체는 중앙정부의 세입을 크게 위축시켜 지방자치단체에 대한 재정지원을 어려워지게 만들고 있다. 중앙정부에서 지원하는 지방교부세 산정방법에 지방자치단체 자체노력이 반영되었으나 지방세수입과 연동되는 기어효과(gear effect)가 여전히 존재하여 지방자치단체 스스로 세수입을 증가시키려는 노력을 소홀하게 하는 요인이 되고 있다. 또한, 저출산·고령화에 따른 사회복지비용의 증가로 인하여 중앙정부보다 상대적으로 예산이 취약한 지방정부의 재정이 더욱더 압박받고 있다. 따라서 부족한 지방재정을 확충하기 위한 재정·세제·세정측면에서의 개선방안을 연구할 필요가 있다.

○ 재정측면 : 현재 중앙정부와 지방자치단체의 재정위기는 심각한 상황이다. 하지만 스스로 경제정책을 펼 수 있는 중앙정부와 달리 지방자치단체는 각종 법·제도적인 한계로 인해 자주적인 정책을 시행하기 힘든 상황이다. 따라서 지방자치단체의 재정위기가 개별자치단체의 재정운용에서 파생되었다기보다는 전체 재정구조의 문제점에서 비롯된 측면이 더 크다는 지적이 충분히 가능하다고 볼 수 있다.

더구나 현재의 재정구조는 1만불 내외의 소득수준을 가지던 수십 년 전의 상황 속에서 만들어진 제도이다. 첫째, 부동산경기가 계속해서 상승하고 있고, 둘째, 지역의 인프라 수요가 상대적으로 적고 중앙의 SOC가 강조되었던 중앙정부 주도의 개발이 진행되었던 시기, 셋째, 복지재정의 비중이 매우 적었던 시기였으며, 넷째, 지역 간 격차가 그대로 자체수입구조에 반영되었던 시기의 인식을 반영하는 제도였다.

하지만 현재 3만불 시대를 맞아 국가의 시스템이 크게 바뀌어 있고, 바뀔 것을 요구받는 시기이다. 따라서 이러한 시대적 요구에 맞는 재정구조로의 개혁이 필요한 시기이다. 또한 이는 제로섬 게임처럼 중앙대 지방의 재정규모의 변화로만은 해결할 수 없다. 전달과정의 기준과 구조설계가 중요한 전제조건이 되고 있다.

지방정부 재정운영의 책임과 권한이 같이 강화되고, 지역 간 공정한 배분구조를 갖게 할 수 있는 제도와 시스템, 중앙사무와 지방사무의 배분에 맞는 재정배분, 지속가능한 세제개편 등이 동시에 고민되어야 하고 이를 위해 정당별로, 혹은 자치단체 간 합의와 조정이 필요하다고 할 수 있다.

○ 세제측면: 중앙정부에 의존하는 이전재원 중심의 지방정부 세입구조에서 벗어나 지방자치단체의 자치재원을 강화할 수 있는 탄력적인 지방재원을 확보하는 방안이 필요하다. 따라서 현행 국세위주의 세입구조에서 중장기적으로는 지방세 수입을 강화하는 세제개편 방안과 단기적으로 지방세관계법의 개정을 통해 지방재정을 확충하기 위한 연구가 필요하다. 지방재정을 안정적으로 확보하고 있는 선진 외국세제를 연구하여 우리나라에 적용할 수 있는 방안의 연구가 필요하다. 또한 충청남도 자체적으로 지방세수 확보를 위한 적극적인 세원 발굴 및 충남여건에 맞는 새로운 지방세 도입을 위한 연구가 필요하다.

○ 세정측면: 세금 누수를 방지하고 체납세금을 효율적으로 징수하여 지방재정을 튼튼히 하여야 한다. 즉, 효율적인 지방세정을 통하여 징세비를 절감하고 적극적인 체납징수를 통하여 체납세금의 일실을 방지하여야 지방재정의 건실화를 도모할 수 있다. 따라서 타 지방자치단체의 선진적인 체납징수 방법을 연구하여 충청남도에 적합한 체납징수모형을 개발할 필요가 있다. 즉, 충남형 체납징수모형과 충남형 납세지원단을 구축하기 위한 연구가 필요하다.

## 2. 연구내용 및 방법

### 1) 연구 내용

본 연구는 지방재정 건전화를 위한 지방예산의 지출구조개선과 지방재정 수입확보를 위한 세제개선 및 체납세금 일실을 방지하기 위한 세정개선방안 등 세 가지 측면의 연구를 중심으로 하고 있다. 즉, 지방재정 지출측면의 예산구조조정과 지방재정 세입측면의 세제개편방안 및 효율적인 체납세금 징수시스템 등의 지방재정의 수입과 지출측면의 통합적인 지방재정 확충방안을 연구한다.

본 연구는 다음의 내용으로 구성되어 있다.

제2장에서는 최근 재정·세제·세정분야의 관련이론과 연구동향과 선행연구의 성과를 검토하여 시사점을 도출한 후 본연구의 관점 및 연구의 기대효과를 제시한다.

제3장에서는 지방재정·세제·세정의 현황을 중심으로 우리나라의 재정실태, 충청남도 재정현황과 특징, 지방자치 선진국의 세제현황 및 세무행정이 앞선 타 지방자치단체의 세정현황 등을 살펴본다.

제4장에서는 지방재정 확충방안으로 충청남도의 건전한 재정지출을 위한 개선방안, 지방재정 확충을 위한 중장기적 세제개편방안, 지방세관계법의 단기적 개선방안, 충청남도의 자체적 지방세수 확보를 위한 적극적 세원 발굴 및 충납여건에 맞는 새로운 지방세 도입방안 및 체납세금에 대한 효과적인 징수시스템 도입을 통한 세무행정 선진화 방안을 제시한다.

제5장에서는 앞에서 연구한 내용에 대해 충청남도에 대한 재정·세제·세정측면의 정책제언으로 결론을 맺는다.

본 연구는 재정의 세입측면에서 세제와 세무행정을 다루었으며 재정의 세출측면의 충납재정의 예산지출에 중심을 두었다. 재정 세입측면에서 세외수입 확보를 위한 연구와 세정측면의 세무조사에 대한 연구는 아쉽게도 이번 연구에 포함되지 못하였다.

## 2) 연구 방법

본 연구는 충청남도의 지방재정을 확충하기 위하여 재정·세제·세정 측면의 문제점을 살펴보고 개선방안을 제시하기 위하여 다음과 같은 방법을 적용하였다.

첫째, 재정·세제·세정측면의 연구보고서와 연구논문 및 관련서적을 중심으로 지방재정현황 및 실태, 이론적 근거, 선진국 사례와 선행연구 등의 문헌을 조사한다.

둘째, 현재의 충청남도 재정 현황과 세수 현황 및 체납 상황 등을 파악하기 위하여 재정고 등의 통계자료 및 충청남도와 타 지자체의 내부 통계자료를 실증분석 한다.

셋째, 충청남도에 재정·세제·세정측면의 정책적 대안으로 정책 실행방안 및 제도 정비방안을 모색한다.

## 제2장 이론적 검토

### 1. 지방재정·세제·세정 관련 이론

#### 1) 지방재정 이론

##### (1) 예산결정의 의의와 이론의 전개

예산결정은 기본적으로 배분에 관한 문제다. 이러한 관점에서 보면 예산은 정부 각 기관 또는 사업에 대한 예산 배분을 묘사하고 있는 것이다. 예산배분에 대해서는 포괄적이고 분석적인 접근으로 배분의 경제적 측면을 강조한 이론이 있고 점증적이고 단편적인 접근으로 정치적 접근을 한 이론 흐름이 있다. 전자는 포괄적이고 분석적이며 체계적인 접근이며 후자는 점증적이고 정치적이며 단편적인 접근이다. 경제적 측면을 강조한 총체주의 이론과 정치적 접근을 강조한 점증주의 이론에 대해서 윤영진, 2012를 참조하여 서술하겠다.(윤영진, 2012 : 247).

##### (2) 예산결정의 이론

###### ① 총체주의

총체주의적 예산결정이란 합리적 선택모형에 입각한 예산상의 의사결정을 의미한다. 여기서 합리적 선택모형은 의사결정에서의 합리적·분석적 선택을 의미한다. ‘과정’측면에서 본다면 합리적·분석적 의사결정 단계를 거쳐서 결정하는 것을 말한다. ‘결과’측면에서 본다면 예산을 통해 달성하고자 하는 목표 즉 사회후생이 극대화되도록 예산이 배분된 상태를 말한다(Braybrooke, David & Charles E. Lindblom, 1970).

따라서 총체주의적 예산결정에는 경제학의 한계효용, 기회비용, 최적화 개념 등이 사용된다. 루이스(Verne B. Lewis)의 ‘상대적 가치’, ‘중분분석’, ‘상대적 효과성’ 명제는 전형적인 총체주의적 예산결정 방식의 예이다. 또한 ‘과정’에 대응해 ‘체제’ 개념을 예산



운영에 도입한 쉬크(Schick, 1969)의 ‘체제 예산 운영’도 총체주의를 반영한 개념이다 (윤영진, 2012 : 250).

## ② 점증주의

점증주의는 총체주의와 대비되는 결정모형이다. 점증주의는 총체주의의 기본 전제를 완화해 상황의 불확실성과 인간 능력의 부족을 전제로 한 결정모형을 제시한다. 즉, 의사결정자의 분석 능력 및 시간이 부족하고 정보도 제약되고 있으며, 대안 비교의 기준마저 불분명한 상태에서는 현존 정책에서 소폭적인 변화만을 대안으로 고려해 정책을 결정할 수밖에 없다고 본다. 그리고 시간이 흐름에 따라 환류 되는 정보를 보아 잘못된 점이 있으면 수정·보완하는 방식으로 결정한다고 주장한다(윤영진, 2012 : 256)

점증주의자들은, 대개의 예산결정이 전년도 예산을 베이스로 하여 낮은 수준의 수정률로 증감이 있을 뿐이지 모든 가능한 대안을 비교·검토하여 모든 프로그램 사업과 가치를 재검토하는 것은 아니라고 보는 것이다.

## ③ 다중 합리성 모형

다중 합리성 모형은 정부예산의 과정적 접근 방법에 근거한다. 이 이론적 관점은 정부 예산의 성공을 위해서는 예산 과정 각 단계에서 예산활동 및 행태를 구분해야 함을 강조한다(Thumaier, Kurt & Katherine Wiloughy, 2001).

서메이어(Kurt Thumaier)와 윌로비(Katherine Wiloughy)는 미시적 수준의 예산상의 의사결정을 설명하고 탐구하고자 한다. 구체적으로 “각 예산주기 간의 관계, 정보의 흐름, 예산 상의 역할, 최종 지출계획을 결정하는 개인의 선택”을 이해하고자 하는 것이다. 이를 위해 예산 운영의 과정 모형을 몇 가지 정책결정 이론으로부터 원용하고 개인의 예산결정 전략에 관한 연구와 결합시킴으로써 설명하고자 한다(윤영진, 2012 : 267).

## 2) 지방세 과세이론

### (1) 지방세 의의

지방세는 지방자치단체 주민의 공공욕구를 충족시키기 위한 재원을 확보하기 위하여 지방자치단체 장이 법률에 근거한 과세권을 행사함으로써 부과·징수하는 세목을 말한다. 지방세 과세의 헌법적 근거는 「조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.」라고 규정함으로써 지방세 법률주의를 선언하고 있으며(헌법 제59조), 「지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.」라고 규정함으로써 지방자치단체의 자치입법권을 보장하고 있다(헌법 제117조 제1항).

따라서 지방세의 과세근거가 되는 것은 법률로 제정된 지방세기본법과 지방세법 및 지방세관계법(지방세특례제한법, 조세특례제한법, 제주특별자치도설치및국제자유도시조성을 위한 특별법) 등이고 자치입법권으로 과세근거가 되는 지방자치단체 의회가 제정한 조례 등이 있다.

### (2) 지방세 과세원칙

샌드포드(Sandford 1984)가 제시한 지방세 과세기준(criteria for local taxes)을 보면 보편적인 과세베이스를 가진 세원, 세무행정의 간편성, 지방 귀착성, 세수확보에 유리한 세목, 공평성, 지역주민의 인지가능성, 지방정부의 책임성을 들고 있다(국중호, 2012 : 54). 지방세 과세원칙에 대하여 학자들 간의 견해 차이는 있으나 보편적인 지방세 과세원칙을 보면 다음과 같다.

#### ① 세수입의 신장성과 안정성

지방세 세목으로는 세수입이 안정적이고 신장적인 세목이 적합하다. 세수입의 안정성이란 시계열적으로 세수입을 측정하면 지역 간에 세수입의 변동성이 적은 것을 말하며 세수입의 신장성이란 일정기간 동안 세수입이 꾸준히 증가하는 것을 말한다(국중호

2012 : 55). 지방행정의 재원인 지방 세수를 안정적으로 확보하는 것이 무엇보다 중요하며 세수의 신장성은 그 다음 과제로 보아야 할 것이다. 균등할 주민세는 안정적인 세수 확보가 가능하지만 경기변동에 민감한 취득세는 안정적인 세수 확보에는 미흡한 세목이다. 안정적인 세수 확보와 세수 성장성이 높은 세목으로는 재산세를 들 수 있으므로 재산세는 지방세로서 적합성이 가장 높은 세목이다.

## ② 보편성

보편성의 원칙이란 지방세 세수입이 특정 지역에 편중됨이 없이 모든 지역에 골고루 분포되어 지역 간 세수입의 변동 및 세 부담의 격차가 적은 세목이 지방세로서 적합하다는 원칙이다. 그러나 지역 간 재산상황 지역경제력의 불균형으로 현실적으로 지역 간 격차가 심한 상태에 있으므로 이를 보완하기 위하여 지방재정조정제도(지방교부세 제도 등)으로 보충하고 있다(전동훈, 2014 : 26). 지방세의 지역 간 격차를 나타내기 위해 일인당 지방세 부담의 변동계수(표준편차를 평균으로 나눈 값)를 계산하여 보면, 한국은 그 값이 0.529, 일본은 0.258로 한국이 일본보다도 지방세의 지역격차가 크게 나타나고 있다(국중호, 2012 : 57).

## ③ 응익성

다양한 지역주민의 공공욕구를 반영하기 위해서는 중앙정부가 공급하는 획일적인 서비스 제공보다는 지방정부가 공공서비스를 제공하는 것이 자원배분에 보다 효율적이라고 한다(국중호, 2012 : 58). 따라서 지방정부가 제공하는 공공서비스는 반대급부적인 성격이 강하므로 응익 과세 원리가 적합하다. 예를 들면 도시계획사업, 소방행정 및 각종 인·허가를 받은 자는 지방자치단체로부터 혜택을 받은 자로서 지방세를 부담하게 되는데 이는 응익과세적 측면이 강하게 작용하고 있음을 보여준다.(전동훈, 2014 : 25).

### 3) 지방세 징수 이론

#### (1) 지방세 징수의의

지방세 과세권에는 추상적으로 성립된 지방세를 구체적으로 확정하여 부과할 수 있는 부과권과 확정된 지방세를 징수할 수 있는 징수권이 있다. 지방자치단체장이 징수권을 행사하는 때는 신고납세대상 지방세 납세자가 기한 내에 신고·납부하지 않거나 과소하게 납부한 경우 및 지방자치단체의 장이 지방세를 고지함으로써 확정되는 지방세를 고지 징수하는 경우이다.

지방세기본법에서는 지방세 징수의 정의를 「“징수”란 지방자치단체의 장이 지방세 기본법 또는 지방세관계법에 따라 납세자로부터 지방자치단체의 징수금을 거두어들이는 것을 말한다」라고 규정하고 있다(지방세기본법 제2조 제1항 제18호). 징수에는 보통징수와 특별징수로 구분할 수 있는데 보통징수란 세무공무원이 납세고지서를 해당 납세자에게 발급하여 지방세를 징수하는 것을 말하며, 특별징수란 지방세를 징수할 때 편의상 징수할 여건이 좋은 자로 하여금 징수하게 하고 그 징수한 세금을 납부하게 하는 것을 말한다(지방세기본법 제2조 제1항 제19, 20호).

지방세기본법은 지방세 징수에 관한 규정을 둬으로써 지방세 징수에 관한 기본법적 성격이 있다. 그러나 국세징수법은 지방세징수에 관한 보충적인 성격이 있는데 이는 지방세기본법 제98조에서 「지방자치단체의 징수금의 체납처분에 관하여는 이 법 또는 지방세관계법에서 규정하고 있는 사항을 제외하고는 국세 체납처분의 예를 준용한다.」고 규정하고 있기 때문이다.

#### (2) 지방세 징수방법

지방자치단체 장이 지방세를 징수하는 경우에는 임의적 징수절차인 납세고지, 독촉과 납부최고, 제2차납세의무자로부터 징수, 위탁징수 등이 있으며 강제적인 징수절차로 압류, 매각, 청산, 체납처분유예 등이 있다.

지방자치단체장이 징수하는 지방세는 임의적인 징수절차인 납세고지에 의하며 고지에서 납부기한 내에 납부하지 아니하면 독촉 및 납부최고를 하게 된다. 그러나 독촉장 납부기한 또는 납부최고의 납부기한까지 납부하지 않은 체납자에 대해서는 지방자치단체장은 강제적인 징수절차인 재산의 압류 절차를 진행하며 압류한 재산에 대한 강제환가 절차로 매각절차를 거쳐 체납액을 징수한다.

### ① 임의적 징수절차

○ 납세고지 : 지방세를 징수하려면 지방자치단체의 장은 납세자에게 그 지방세의 과세연도·세목·세액 및 그 산출근거·납부기한과 납부 장소를 구체적으로 밝힌 문서(전자문서를 포함한다.)로 고지하여야 한다(지방세기본법 제55조 제1항). 지방자치단체의 장은 납세자가 체납액 중 지방세와 가산금만을 완납한 경우에 체납처분비를 징수할 때에는 납세자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 문서로 고지하여야 한다(지방세기본법 제55조 제2항).

○ 독촉과 납부최고 : 지방세를 납부기한까지 완납하지 아니하면 지방자치단체의 장은 납부기한이 지난날부터 50일 이내에 독촉장을 문서로 고지하여야 한다(지방세기본법 제61조 제1항). 지방자치단체의 장은 제2차납세의무자가 체납액을 그 납부기한까지 완납하지 아니하면 납기전징수에 따라 징수할 경우를 제외하고는 납부기한이 지난 후 50일 이내에 납부최고서를 발급하여야 한다. 독촉장 또는 납부최고서를 발급할 때에는 납부기한을 발급일부터 10일 이내로 한다(지방세기본법 제61조 제3항).

○ 도세 징수의 위임: 시장·군수는 그 시·군 내의 도세를 징수하여 도에 납입할 의무를 진다. 다만, 필요할 때에는 도지사는 납세자에게 직접 납세고지서를 발급할 수 있다(지방세기본법 제67조 제1항). 도세 징수의 비용은 시·군의 부담으로 하고 대통령령으로 정하는 교부율과 교부기준에 따라 도의 조례로 정하는 바에 따라 그 처리비용으로 시·군에 징수교부금을 교부하여야 한다. 다만, 해당 지방세와 함께 징수하는 도세와 제9조에 따른 특별시분 재산세를 해당 지방세의 고지서에 병기하여 징수하는 경우에는 징수교부금을 교부하지 아니한다.

## ② 강제적 징수절차

○ 재산의 압류 : 납세자가 독촉장(납부최고서를 포함)을 받고 지정된 기한까지 지방자치단체의 징수금을 완납하지 아니할 때 또는 납기전징수사유에 해당되어 따라 납세자가 납부기한 전에 지방자치단체의 징수금의 납부 고지를 받고 지정된 기한까지 이를 완납하지 아니할 때에는 세무공무원은 납세자의 재산을 압류한다(지방세기본법 제91조 제1항). 또한 납세의 고지 또는 독촉을 받고 납세자가 도피할 우려가 있어 그 납부기한까지 기다려서는 고지한 지방세나 그 체납액을 징수할 수 없다고 인정되는 경우에도 압류요건에 해당된다. 지방자치단체의 장은 「자동차관리법」에 따라 등록된 자동차 또는 「건설기계관리법」에 따라 등록된 건설기계를 압류하는 경우에는 압류의 등록을 관계 기관에 촉탁하여야 한다.

○ 압류재산의 매각: 재산을 압류당한 지방세 체납자가 체납액을 완납하지 아니하면 압류재산의 매각절차가 진행된다. 압류재산의 매각은 지방세기본법 제98조에서 국세징수법을 준용하도록 하고 있다. 압류재산의 매각방법은 공매와 수의계약으로 분류할 수 있으며 공매에는 입찰과 경매로 나누어진다. 압류절차가 완료되어 압류재산이 환가된 경우 청산의 절차를 거쳐야 한다.

○ 청산 : 지방자치단체장이 압류한 체납자의 재산을 매각하여 환가한 경우에는 환가된 금전 등의 배분절차를 거쳐서 체납액을 징수한다. 배분순위는 지방세기본법, 국세기본법 등 세법이 정한 우선순위에 따라 배분하며 배분받은 금액으로 지방세 체납액에 충당한다. 그러나 압류한 재산의 환가액이 체납액에 충당하고도 부족한 경우에는 체납정리절차에 따라 결손처분 등을 행한다.

## 2. 최근 연구동향

### 1) 재정분야 최근 연구동향

2010년 성남시의 판교신도시조성 특별회계 차입액에 대한 지불유예선언으로 촉발되었던 지방재정 위기에 대한 담론은 2010년 11월 대구시내 7개 구청이 직원들 인건비 예산이 동나면서 더욱 강화되었고 인천시는 2012년 4월 소속 공무원들의 임금 중 일부인 복리후생비 20억여 원을 체불하는 일도 있었다. 특히 최근 들어 누리예산을 둘러싸고 중앙정부와 지방교육청 및 지방자치단체 사이에서 벌어졌던 치열한 논쟁은 일반 시민들에게도 지방재정의 위기가 그저 담론으로 그치는 것이 아닌 현실의 문제임을 피부로 느끼게 해주었다.

이에 따라 지방재정 위기 원인을 분석하려는 연구들이 다수 등장했고 이들 중 적지 않은 연구가 지방재정의 위기가 지방정부의 방만한 운영 때문이라고 주장하는 세간의 주장과는 달리 중앙과 지방재정 관계상의 구조적인 위기 원인을 갖고 있음을 보여 주었다. 서정섭(2012) 윤영진(2012), 안국찬(2014) 중앙정부의 재정 운영이 지방에 미치는 영향을 분석하고 있는데 이는 이명박 정부 시절 감세 정책과 같은 특정 정부 재정정책 영향 분석부터 인구구조의 고령화와 삶의 질 향상으로 인한 다양한 복지수요 증가에 따른 급격한 공공재정 수요의 증가와 부동산 경기 침체까지 여러 가지 원인들을 제시하고 있다. 서정섭, 2012

또한 이들 중 다수는 수십 년 간 이어져 온 중앙정부의 지방재정지원 제도에 대한 구조적 문제점을 지적하고 있으며, 제도의 합리적인 조정과 개선을 제시하고 있어 앞으로 중앙과 지방의 재정개혁을 위한 중요한 쟁점이 될 것으로 보인다. 윤영진, 2012 뿐만 아니라 중앙정부의 문제로만 돌릴 수 없는 지방정부 차원의 방만하고 비효율적인 예산 운용과 재정지출 문제에 대한 연구도 끊임없이 진행되고 있으며 지방정부 차원의 자체적인 지출 구조조정 시스템을 갖출 것을 주문하는 연구가 이어지고 있다. 안국찬, 2014

## 2) 세제분야 최근 연구동향

지방재정은 1차적으로 자치재원인 지방세(경상세의 수입포함)로 지방자치단체 세입을 조달한다. 그러나 대부분의 지방자치단체는 기준재정수입으로 기준재정수요를 충족하지 못하므로 부족한 재원을 중앙정부로부터 교부받는 지방교부세 등의 이전재원으로 충당하고 있다. 게다가 주민들의 다양한 공공서비스 및 사회복지 수요 증가는 의존재원 중심의 지방재정을 더욱 어렵게 하고 있다.

진정한 지방자치와 지방분권을 실현하기 위해서는 자체재원을 확보하여 재정의 자주성을 확보하고 재정 책임성을 증진하여야 한다. 따라서 최근 지방세제 분야는 의존재원 중심으로 구성된 지방재정을 자치재원 중심으로 전환하기 위한 세제개편방안을 주로 연구대상으로 삼고 있다. 즉, 실질적인 지방자치와 지방분권의 실현을 위해서는 해당 지자체에서 필요한 재원을 자체적으로 확보하여 적절하게 집행함으로써 그 성과를 극대화하는 효율적 지방세입 체계를 마련하기 위한 연구가 이루어지고 있다.

또한, 최근 5년간 한국지방세연구원에서는 지방자치제가 잘 시행되고 있는 선진외국의 지방세제도를 검토하고 우리나라 지방세제도에 도입할 점을 연구하고 있다. 현재 국세위주로 되어 있는 우리나라 조세를 국세와 지방세간 균형 있는 조세체계로 전환하기 위한 연구 등이 진행되고 있다. 지방세 개별세목에 대한 입법상 문제점을 검토하여 개선할 점이 연구논문으로 발표되고 있다.

## 3) 세정분야 최근 연구동향

최근 지방세 세정분야의 연구동향은 세원관리 및 세무조사, 체납세금 징수, 지방세무직의 인사관리부분을 주된 연구대상으로 하고 있다.

합리적인 세무행정을 통하여 세원관리를 효율적으로 실시하고 업무성고를 높이는 세원관리시스템에 대한 연구와 세수확보를 위한 세무조사를 효과적으로 실시하는 방안이 연구되었다.(전동훈, 2015) 지방세입의 누수를 방지하고 세수확보를 위한 체납세금의 효과적인 징수모델에 대한 연구와 체납재산의 공매활성화 방안에 대한 연구가 실시되었다(김태호, 2015). 또한, 지방세무직 공무원이 겪고 있는 인사적체, 인사상 불이익, 업무량 증대에 따른 인력부족, 그리고 열악한 처우 등의 개선에 대한 연구가 실시되었다.(유태현, 2015).



### 3. 선행연구 검토

#### 1) 재정 분야 선행연구 검토

주로 지방재정 위기의 원인에 대한 분석과 그에 대한 해결 방안으로 중앙정부 차원의 재정정책 개선, 중앙정부의 재정조정제도 및 재정지원제도의 개선, 지방정부 자체적인 예산운용 및 재정운영의 개선과 의회와 시민의 감시제도 강화 등을 분석하고 있다.

서정섭(2012)은 “지방재정 위기 발생에 대한 진단과 평가”에서 지방자치단체의 재정 위기를 촉발시킬 수 있는 요인들로서 글로벌 경제위기 지속, 지역경제 및 부동산시장의 침체, 무리한 재정지출 확대, 재정지원 감소 등을 제시하고 있으며 지방재정위기의 개념과 진행과정에 대한 실증적 분석을 토대로 우리나라 지방재정의 실상을 재정위기 발생의 관점에서 재평가 했다. 또한 지방재정 위기를 사전에 방지하기 위한 몇 가지 방안을 제시하였다.

윤영진(2012)은 “지방재정 위기 극복을 위한 건전성 확보방안”에서현재의 지방재정 위기 상황이 일시적 현상이 아니라 만성적으로 진행되는 구조적 현상이라는 점을 지적 있으며, 더불어 지방재정위기를 극복할 수 있는 건전성 확보방안으로서 재정 중립성 하의 자주재원 확대, 중앙정부의 재정 책임성 강화, 세원배분의 재조정을 통해서 구조적인 지방재정 위기의 배경 원인 극복의 대안마련을 제시하였고 지방채의 적정관리와 주민통제 강화 등을 통하여 지방정부 자체적인 재정위기 관리 방안을 제시하고 있다.

끝으로 안국찬(2014)은 “지방재정 건전성 제고방안”에서우리나라 지방자치단체의 건전성 문제를 지표로 살펴보고 그에 따른 문제점을 파악해 건전성 제고방안을 제시하였다. 주로 세출 증가와 세입감소, 계속 감소하는 재정자립도, 높은 채무 비율 및 사회복지비 등의 문제가 주요한 원인 지표로 나타났으며 이런 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 중앙정부와 지방정부의 역할의 재정립이 필요하다는 것과 지방세입 감소 원인의 제거, 지방재정분석·진단제도의 보완·수정, 그리고 지방정부의 재정운용이 효율화 및 감시체제 확립을 위한 방법으로 지방의회의 예산심의 및 결산기능 활성화, 투융자심사제도의 강화 및 주민참여예산제도의 활성화가 필요하다는 것을 제시하고 있다.

## 2) 세제 분야 선행연구 검토

세제분야의 선행연구는 지방세 체계의 구축방향, 국세지방세의 합리적 세원조정, 주요국의 조세체계 등으로 살펴볼 수 있다.

하능식(2014)은 “미래지향적 지방세체계 구축방향”에서는 지방재정규모가 점점 악화되고 있고 교육수요가 감소하고 있으므로 지방재정과 교육재정을 통합하는 지방재정통합이 필요하다고 주장하였다. 또한, 지방교부세는 보통교부세 중심으로 단순화해야 하며 국세보다 지방세 비중이 확대되도록 세제를 개편해야 한다고 하였다. 지방복지세를 도입하여야 하며, 지방소득세는 단일세율구조로 변경하여야 하며, 지방소비세율을 인상하여야 하며, 담배소비세는 종가세를 추가로 혼합하는 과세체계로 전환하여야 한다고 주장하였다.

이영희·주만수·최병호·홍서빈(2012)은 “국세와 지방세의 합리적 세원조정방안”에서 종전의 소득분에 대한 지방소득세는 소득세액 또는 법인세액을 과세표준으로 하여 지방소득세를 과세하였으나 지방소득세 과세표준을 소득세 과세표준 또는 법인세 과세표준으로 하여 비례세율을 적용하는 방안으로 전환해야 한다고 주장하였다. 종전의 종업원분 지방소득세와 현재 재산분 주민세는 사업소세의 기본성격을 가지고 있으므로 주민세에 포함시킬 것이 아니며 지방영업세를 신설하여 지방세수를 증대시켜야 한다고 하였다. 주행세가 세수보전 및 유가보조금 재원의 역할을 수행함에 따라 지방세로서 역할을 정상적으로 수행하지 못하므로 개편방안을 모색하여야 하며, 소매업·유흥음식업 행위·특정장소의 입장행위는 지역성과 밀접한 연관관계가 있는 소비이므로 국세인 개별소비세를 지방세로 이양하여야 한다고 주장하였다.

하능식·임상수·이선영(2014)은 “OECD 주요국의 조세체계 비교분석”에서 지방세 비중이 목표에 따라 증가하기 위해서는 어느 세목의 개편이 필요한지에 대한 방향설정이 필요하다고 하였다. OECD 대비 우리나라 과세수준을 종합적으로 평가한 결과를 중심으로 세원별 세제개편의 방향을 설정하여야 하며 재산과세중심에서 소득·소비과세비중을 확대할 필요가 있으며, 양도소득세의 지방세 이양, 지방소비세율의 인상, 관광세 도입방안의 검토가 필요하다고 주장하였다.

김태호(2014)는 “지방세 관련법 체계의 개편방향에 관한 연구”에서 수평적 관점에서 지방세 부과모습이 통일적이지 않아 과세요건사실에 맞추어 통일적인 규정이 필요하다고 주장하였다. 지방세 징수와 구제방법이 혼란스럽게 규정되어 있고 감면규정이 통일적이지 않아 해석에 혼란을 겪게 되므로 통일적인 입법이 필요하며, 수직적 관점에서 포괄위임규정이 조세법률주의를 위배하고 있으며 애매한 문장구성은 법조문을 어렵게 하고 있으므로 개선되어야 하며, 지방세징수법 등 독자적인 지방세법 구조를 형성하여야 하고 조세특례제한법의 지방세 감면규정도 지방세특례제한법으로 개편이 필요하다고 주장하였다.

### 3) 세정분야 선행연구 검토

세정분야의 선행연구는 지방세 세원관리 및 세무조사, 체납세금 징수, 지방세무직의 인사관리 개선 등으로 살펴볼 수 있다.

전동훈(2015)은 “지방세의 효율적인 세원관리와 세무조사 방안”에서정부의 3.0관련 정보공유를 통한 각 부처에서 관리하고 있는 세원관리자료를 공유함으로써 물건별 전산망을 연계한 후 세목별 세원자료를 활용하여 취득세, 재산세, 자동차세 등의 과세자료의 분석하는 기법을 개발하여야 한다고 주장하였다. 효율적인 세무조사를 위해서 법인회계전산자료를 활용하며, 국세청에 제출한 법인세 등 신고서상의 전산자료를 발취하여 대사하는 방식으로 세무조사 하여야 하며, 지방세 세무조사관련 운영규칙의 통일적인 표준안을 마련하고 세무조사 이력을 통합관리 하여야 한다고 하였다. 납세자별로 특성에 맞는 맞춤형 세무조사를 실시하고 특정 테마별 기획세무조사를 실시함으로써 효율적으로 세무조사를 운영하여야 하며, IT기술발달에 접목한 세무조사정보수집능력 향상을 위하여 세무조사 정보시스템을 구축하고 세무조사요원의 역량에 필요한 실무위주의 테마별 전문교육을 실시하는 등 교육연찬업무를 수시로 병행 실시하여야 한다고 주장하였다.

김태호(2015)는 “체납세금 징수증대를 위한 공매 활성화 방안”에서 세무행정적 측면에서 체납징수전문조직의 운영, 위탁시스템의 적극적 활용을 통한 체납자의 재산취득 자료 조기경보시스템 구축 및 재산세 과세자료와의 매칭정보 제공, 지방세 촉탁징수

제도의 개선, 상속인 보험금 수령 여부 조사, 압류동산의 보관장소 마련 등의 개선방안을 제시하였다. 공매처분절차와 관련한 개선방안으로는 법제적인 측면에서 참가압류선착수에 의한 배당 우선권 부여, 유치권에 대한 우선권부여, 배분요구종기제도에 따른 당해세 우선기준 보완, 입찰보증금 잔액의 채납자 지급개선, 재공매시의 매각예정가격 재산정 및 공매통지 폐지, 매각재산의 권리이전 직권처리, 매수인에 대한 대금납부최고 폐지, 공매대행수수료의 개선 등을 제시하였다. 세무행정적인 측면에서는 압류재산의 적극적인 물건분석, 압류재산의 조기공매, 압류재산 공매사이트의 홍보 등의 개선방안을 주장하였다.

유태현(2015)는 “지방세정 환경변화를 반영한 지방세무직 운용개선방안”에서 지방세무직 여건 개선의 토대 구축을 위해 지방세 납세 환경 개선, 객관적인 업무평가와 공정한 인사시스템 구축, 중앙정부의 협력과 지원 유도, 변화된 환경을 반영한 지방세무 조직의 합리적 개편이 이루어져야 한다고 주장하였다. 또한, 지방세무직 인사시스템의 합리화를 위한 세부방안으로 세무직렬의 신축적 운용, 복수직 업무의 확대와 전직을 통한 직렬별 안배, 세무직 충원의 지속성 확보, 통합재경직 신설, 지방세무직 공무원의 점진적인 직렬 전환과 신규충원을 검토할 필요가 있으며, 지방세무직의 전문성 강화 및 사기 진작을 위해서는 지방세정 역량강화, 내실 있는 지방세교육의 시행, 세무수당의 현실화가 이루어져야 한다고 하였다. 지방세무직 업무수행의 효율성 제고를 실행하는 방안으로 세무과의 분과를 통한 세무업무 수행의 효율화 도모, 지방세청 설립, 면사무소 재무팀장제도의 부활, 지방세무사제도 도입이 요구된다고 주장하면서, 이상의 대안이 효율적으로 추진되면 지방세무직 공무원이 겪고 있는 인사적체, 인사상 불이익, 업무량 증대에 따른 인력부족, 열악한 처우 등이 개선될 수 있을 것으로 전망하였다.

## 4. 시사점과 본 연구의 관점

### 1) 시사점

#### (1) 재정 분야 시사점

지방재정 위기의 원인에 대한 분석과 그에 대한 해결 방안으로 중앙정부 차원의 재정 정책 개선, 중앙정부의 재정조정제도 및 재정지원제도의 개선, 지방정부 자체적인 예산 운용 및 재정운영의 개선과 의회와 시민의 감시제도 강화 등을 분석하는 선행연구가 진행되었다. 현재의 지방재정 위기의 원인들이 단기적이고 일시적인 것이 아니라 만성적인 것임을 시사하고 있으며, 이에 따라 저성장, 소득격차 심화, 인구구조 고령화 등의 재정환경에 중장기적으로 대처할 수 있는 방안들에 대한 모색이 필요함을 또한 시사하고 있다. 또한 중앙정부의 재정지원제도와 조정제도의 개선이 필요하다는 점과 동시에 지방정부 차원에서도 지방정부의 재정운용이 효율화 및 감시체제 확립을 위한 방법으로 지방의회의 예산심의 및 결산기능 활성화, 투융자심사제도의 강화 및 주민참여예산 제도의 활성화가 필요하다는 것을 시사하고 있다.

#### (2) 세제 분야 시사점

국세와 지방세가 8 : 2의 세입구조로 고착된 현행 세입구조를 파타하고 지방의 자주 재원을 확보하기 위한 다양한 선행연구가 진행되었다. 진정한 지방분권을 실현하고 자치재원을 확보하기 위해 지방세 비중을 높여야 한다는 점과 현행 교부세의 문제점을 지적하였다. 또한 국세와 지방세의 합리적인 세원조정방안을 제시하고 있으며 OECD 국가의 조세체계를 비교하여 우리나라의 열악한 지방세수 현황을 알 수 있게 하였다. 따라서 지방세수입의 확장을 위해서는 지방자치단체의 독자적인 노력으로 한계가 있으며 국세와 지방세의 합리적인 재 조정이 필요하며 새로운 지방세제 도입이 필요하다는 것을 시사하고 있다.

### (3) 세정 분야 시사점

세정분야의 선행연구는 지방세 세원관리 및 세무조사, 체납세금 징수, 지방세무직의 인사관리 개선 등으로 살펴볼 수 있다. 체계적이고 합리적인 세원관리 시스템을 통하여 과세 사각지대를 없애고 효과적인 세무조사를 통하여 누수되는 세수를 확보하자는 부분의 연구가 있었다. 지방세무직 공무원의 인사관리 문제에 대한 연구와 체납재산의 공매활성화 등에 대한 연구가 있었다. 다방면에서의 세정분야 선행연구는 지방세수입을 확보하기 위한 지방자치단체의 절실한 노력을 보여주고 있다. 그러나 지방재정수입을 증가시킬 수 있는 체납세금의 효율적인 징수방안에 대한 연구가 부족하므로 세정분야 연구에서는 지방세의 합리적인 체납세금 징수방안에 연구를 집중할 필요가 있음을 시사하고 있다.

## 2) 본 연구의 관점

### (1) 재정 분야 관점

저성장 기조가 완연해지고 인구구조고령화와 경제활동인구 감소 등의 요인으로 인해 중앙정부도 세수 확보에 어려움이 커지면서 지방정부의 재정 운영도 어려움이 커지고 있다. 이에 따라 중앙정부 차원에서 중앙정부의 지방에 대한 지원제도와 재정조정제도의 개선에 대한 연구가 필요하며 더 나아가서는 중앙정부 차원의 지출구조조정 등을 통한 재정개혁을 통해 지방 지원 예산을 확보할 필요가 있다. 그리고 지방정부 차원에서 역시 지출구조조정 등을 통한 예산절감과 재분배를 재 조정하고 지방정부 차원의 재정제도들의 개선과 강화를 통해 부족한 재정을 확충할 방안을 연구하고자 한다.

## (2) 세제 분야 관점

현행 의존재원 중심으로 구성된 지방재정은 자치재정의 자주권을 심각히 침해하고 있으며 지방세입 확장을 위해서는 지방자치단체만의 노력으로는 한계가 있으므로 공통된 전문가들의 견해는 범 정부차원에서 총체적인 조세구조 틀의 변화가 필요하다는 것이다. 따라서 충분한 지방재정을 확보하기 위해 조세제도를 개혁한 주요 선진국가의 노력과 개혁성과를 알아보고 우리나라의 조세구조를 합리적으로 재조정하기 위한 방안을 살펴보고자 한다. 또한 우리나라에 맞는 이상적인 중·장기적 세제 개편방안과 실현가능한 단기적 세수확보방안을 연구하고자 한다. 중·장기적 세제 개편방안으로 국세와 지방세가 공동으로 세원을 이용하는 독일형 공동세, 부동산 세제 지방세 일원화 등을 연구하고자 한다. 또한 단기적으로는 불합리한 비과세·감면을 폐지·축소하여야 하며 세목별 세법개정을 통하여 지방재정을 확장하는 데 노력하여야 한다. 마지막으로 충청남도에서 추진하고 있는 에너지 저장·정제시설에 대한 지역자원시설세의 과세방안을 연구하고 입법추진방안을 연구하고자 한다.

## (3) 세정 분야 관점

세정분야는 지방세 세원관리 시스템에 대한 연구, 지방세 합리적인 세무조사기법 및 지방세무직에 대한 인사관리 등 다양한 연구가 진행되었다. 그러나 체납세금에 대한 합리적 징수방안에 대해서는 상대적으로 연구의 진척이 없는 상태이다. 지방자치단체의 살림살이를 교부세 중심의 의존재원으로 꾸려가면서 민원발생 소지가 높은 체납세금 징수에는 많은 지방자치단체가 소극적으로 대처하고 있다. 충청남도의 경우에도 시·군세의 체납액이 날로 증가하고 있어 체납액 징수에 대한 대책이 필요한 상태이다.

따라서 심각한 지방세 체납을 합리적으로 해결하기 위하여 서울시와 성남시의 선진 지방자치단체의 사례를 살펴보고 충청남도에 적합한 지방세 체납액 징수방안의 연구가 필요하다.

### 3) 본 연구의 기대효과

#### (1) 재정분야 연구의 기대효과

재정분야에서 본 연구는 다음의 기대효과를 가진다.

첫째, 충남도 재정현황에 대한 세부 분석을 통해 재정운영 측면에서 잘되고 있는 점과 아쉬운 점을 파악할 수 있고 이를 바탕으로 재정확충을 위한 세부적인 운영개선 방안을 모색할 수 있다.

둘째, 중앙정부의 재정지원제도와 조정제도의 불합리로 인한 충남도의 재정손실 부분을 정확히 파악하고 해당 제도의 정확한 개선점을 파악할 수 있으며 지자체에 부담을 일방적으로 지우는 국고보조사업의 문제를 파악할 수 있고 차등보조율 개선의 방향과 포인트를 잡는데 도움이 될 것이다.

셋째, 중기지방재정계획 실질화와 공시제도 활성화 및 주민참여예산제도 확대 등의 충남도 차원의 제도 개선으로 예산운용의 효율성을 높이고 낭비 요소를 제거할 수 있으며 재정운영에 부담을 주는 지방공기업 개혁방안도 모색할 수 있다.

#### (2) 세제분야 연구의 기대효과

세제분야에서 본 연구는 다음의 효과를 기대할 수 있다.

첫째, 지방세제를 개편한 주요선진국 개혁사례를 살펴봄으로써 우리나라의 조세체계의 재조정과 세제를 개편할 때 시행착오를 줄일 수 있는 중요한 참고자료가 될 수 있다.

둘째, 지방세수를 확장하기 위해 중·장기적 세제 개편방안과 실현가능한 단기적 세법 개정사항을 구분하여 진행함으로써 정책의 우선순위와 집행시기를 정하는데 도움이 될 것이다.

셋째, 충청남도에서 추진하고 있는 에너지 저장·정제시설에 대한 지역자원시설세의 과세안에 대한 입법추진방안을 제시함으로써 교착상태에 빠진 입법추진상황을 해결하는데 도움이 될 것이다.



### (3) 세정분야 연구의 기대효과

세정분야에서 본 연구는 다음의 효과를 기대할 수 있다.

첫째, 지방세 체납액을 효과적으로 징수하고 있는 서울시와 성남시의 사례를 살펴봄으로써 충청남도에도 적합한 체납징수시스템을 도입하는데 시행착오를 줄일 수 있으며 중요한 자료의 역할을 할 수 있다.

둘째, 충청남도 도세와 충남의 시·군세의 체납액을 종합적으로 관리하고 효율적으로 징수할 수 있는 시스템을 제안하여 충청남도형 체납관리시스템(도민중심의 납세지원단)을 도입하고자 한다.

셋째, 현장에서 체납실태를 조사하는 도민중심의 납세지원단은 충청남도의 도정을 홍보하고 빈곤사각지대에 있는 소외계층을 품을 수 있는 도정중심의 행정을 가능하게 하는 일석이조의 효과를 가져다 줄 것이다.

## 제3장 지방재정·세제·세정의 현황과 특징

### 1. 지방재정의 실태, 현황과 특징

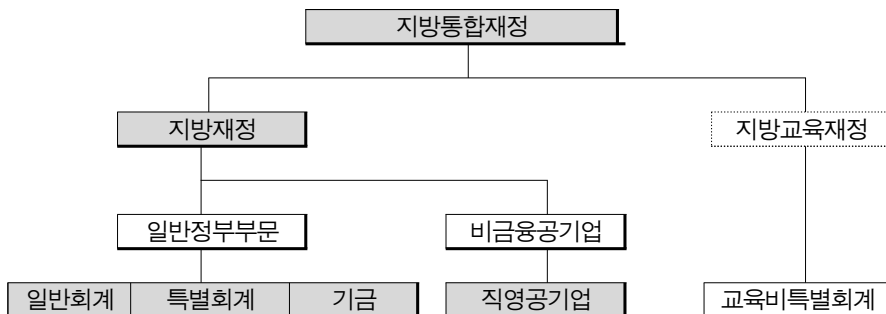
#### 1) 지방재정의 실태

##### (1) 지방재정 구조

지방재정은 일반재정과 교육재정으로 구분된다. 일반재정은 일반행정에 대한 자치를 관할하고 교육재정은 교육자치를 관할한다. 본 보고서에서는 일반재정을 다룬다. 일반재정은 일반회계, 특별회계(지방공기업특별회계, 기타특별회계), 기금으로 구성된다. 일반회계는 각 지방자치단체가 기본적인 행정활동을 수행하기 위하여 운영하는 회계를 말한다. 특별회계는 상·하수도 등 별도 사업을 수행하기 위하여 일반회계와 별도로 법률 또는 조례로 설치되는 회계이다.

정부는 2012년까지는 기금을 제외한 예산(일반회계 + 특별회계)만으로 지방재정 규모를 파악하였지만 2013년부터는 통합재정 기준으로 지방재정 통계를 작성하기 시작하였다. 통합재정은 지방자치단체가 직접 관리하는 회계로 일반회계, 기타·공기업특별회계와 기금을 포함한 순수 재정활동을 말한다. 지방교육재정은 통계에서 제외한다는 한계가 존재한다.

〈그림 3-1-1〉 지방통합재정 구조



## (2) 지방자치단체 통합재정 수입·지출 현황

### ① 지방자치단체 통합재정 수입

2015년도 지방자치단체 통합재정수입은 156조 9,916억 원으로, 2014년도 당초예산 대비 8.1조 원 증가, 최종예산 대비 2.1조 원 감소하였다. 주요 항목과 구성비를 살펴보면, 지방세가 59.5조 원으로 전체 통합재정수입의 37.9%를 차지한다. 이밖에 세외수입 20.8조 원(13.3%), 지방교부세 31.6조 원(20.1%), 국고보조금 41.8조 원(26.6%), 융자회수 등 3.3조 원(2.1%) 등이다. 2015년도 통합재정수입은 국고보조금은 늘어난 반면, 지방세와 세외수입 등 자체수입과 지방교부세는 전반적으로 감소하였다. 이는 2014년도 통합재정수입 현황에 이어 계속되는 특징이라고 할 수 있다. 1)

〈표 3-1-1〉 통합재정수입 현황

(단위: 억 원)

구 분	2014		2015 (C)	증감	
	당초(A)	최종(B)		C-A	C-B
통합재정수입	1,488,808	1,590,971	1,569,916	81,108	△21,055
지방세	544,751	581,854	594,523	49,772	12,669
세외수입	219,064	227,142	208,320	△10,744	△18,821
지방교부세	316,006	352,272	315,859	△147	△36,414
보조금	376,595	392,403	417,931	41,336	25,529
융자회수등	32,392	37,300	33,283	891	△4,017

주) 융자회수등=융자회수(15,321)+공사공단 전입금(1,149)+교육비특별회계 전입금(16,813)  
출처: 행정자치부(2015 : 4)

### ② 지방자치단체 통합재정지출

2015년도 통합재정지출은 168.1조 원으로, 전년도 당초예산 대비 9.4조 원 증가, 최종예산 대비 6.6조 원 감소하였다. 분야별 현황을 살펴보면 사회복지 분야 지출이 전년도 대비 2조 원이나 증가한 44.1조 원으로 26.2%를 차지한 것이 가장 먼저 눈에 띈다. SOC 예산 비중은 수송 및 교통(8.7%)과 국토 및 지역개발(6.5%)을 포함하여 16.1%로 여전히 높은 수준이라고 할 수 있다.

1) 한편, 중앙정부가 편성한 지방이전재원(지방교부세, 국고보조금) 예산은 지자체가 편성한 예산과 차이가 있다. 지방교부세는 2014년 중앙정부 예산은 35.7조 원이지만 지자체 예산은 31.6조 원이며, 국고보조금은 중앙정부 예산은 40.0조 원이지만 지자체 예산은 37.7조 원이다. 이는 중앙정부 예산과 지자체 예산이 확정되는 시기의 차이에서 기인한 것으로 2014년도 중 지자체의 추가경정예산에서 해당 예산이 조정된다(국회예산정책처, 2015 : 28).

〈표3-1-2〉 분야별 통합재정지출 현황

(단위: 억 원)

구 분	2014		2015 (C)	증감	
	당초(A)	최종(B)		C-A	C-B
통합재정지출	1,586,520	1,747,205	1,681,012	94,492	△66,193
일반공공행정	98,429	115,426	104,766	6,337	△10,660
공공질서및안전	26,754	31,764	29,314	2,559	△2,451
교육	96,838	106,206	101,268	4,430	△4,938
문화및관광	78,038	90,755	81,431	3,392	△9,325
환경보호	159,026	174,011	166,582	7,556	△7,429
사회복지	400,565	420,052	440,596	40,031	20,544
보건	24,632	27,550	27,556	2,923	6
농림해양수산	113,624	131,506	116,186	2,562	△15,320
산업·중소기업	39,900	45,677	40,832	933	△4,845
수송및교통	141,815	169,454	145,520	3,705	△23,933
국토및지역개발	109,593	135,095	109,384	△208	△25,711
과학기술	6,316	6,464	5,426	△891	△1,038
예비비	30,456	41,361	34,149	3,694	△7,211
인력운영비	217,865	221,004	230,296	12,431	9,291
기본경비등	42,669	30,880	47,707	5,039	16,827

출처: 행정자치부(2015: 4)

2015년도 지자체 통합재정지출을 성질별로 살펴보면, 인건비가 20조 4,387억 원으로 12.2%를 차지한다.

〈표3-1-3〉 성질별 2015년도 통합재정지출 현황

(단위: 억 원, %)

구 분	합 계	비중	예 산			기금
			계	일반회계	특별회계	
합계	1,681,012	100	1,655,389	1,319,835	335,554	25,624
인건비	204,387	12.2	204,339	192,544	11,795	48
물건비	123,955	7.4	123,170	95,832	27,339	784
이전경비	668,213	39.8	662,324	583,966	78,357	5,889
자본지출	457,722	27.2	452,126	310,470	141,656	5,596
융자및출자	24,414	1.5	11,308	1,183	10,125	13,106
내부거래	91,083	5.4	91,074	87,576	3,497	9
예비비 및 기타	111,240	6.6	111,049	48,264	62,785	191

출처: 행정자치부(2015: 9)

### (3) 지방자치단체 통합재정 지표

#### ① 지방자치단체 통합재정수지

통합재정수지는 당해회계연도의 통합재정수입에서 통합재정지출을 차감한 액수를 말하며, 재정활동의 적자 또는 흑자 등 재정운영수지를 측정하는 지표이다. 정부의 금융활동으로 간주되는 보전재원은 제외한다. 지방통합재정수지는 지방재정법 제59조를 근거로 한다. 결산 관련 내용은 2004년 시범사업을 거쳐 2005년부터 시행중이고, 예산 관련 내용도 2013년부터는 '재정고'를 통해 공표하고 있다.

2015년도 통합재정수지는 11조 1,096억 원 적자가 예상되며, 순세계잉여금을 수입에 포함한 재정수지는 4,309억 원 흑자로 전망된다.

〈표3-1-4〉 단체별 통합재정현황

(단위: 억 원)

구 분	2014		2015 (C)	증감	
	당초(A)	최종(B)		C-A	C-B
통합재정수입	1,488,808	1,590,971	1,569,916	81,108	△21,055
특별시	196,938	195,502	207,793	10,855	12,291
광역시	269,017	286,470	282,225	13,208	△4,245
특별자치시	6,667	7,891	7,671	1,005	△220
도	473,608	509,089	510,263	36,655	1,174
특별자치도	31,344	33,524	34,411	3,067	887
시	303,393	330,249	316,318	12,926	△13,930
군	145,042	161,248	146,652	1,610	△14,596
자치구	62,799	66,998	64,583	1,784	△2,414
통합재정지출	1,586,520	1,747,205	1,681,012	94,492	△66,193
특별시	134,955	138,115	139,949	4,994	1,834
광역시	176,601	191,404	177,888	1,287	△13,516
특별자치시	6,866	9,302	8,321	1,454	△981
도	194,690	213,386	209,119	14,429	△4,268
특별자치도	32,615	35,717	35,277	2,663	△439
시	540,490	611,116	580,588	40,098	△30,528
군	263,634	294,170	271,064	7,430	△23,105
자치구	236,669	253,995	258,806	22,137	4,811

출처: 행정자치부(2015: 4).

## ② 지방자치단체 통합재정자립도

통합재정자립도는 순수 자체수입으로 어느 정도 재정활동이 가능한지 보여주는 지표이다. 즉, 통합재정 자체수입인 경상수입, 자본수입, 융자수입의 합이 통합재정수입에서 차지하는 비율을 말한다.

### 〈그림3-1-2〉 재정자립도 산정 공식

$$\text{재정자립도}(\%) = \frac{\text{경상수입(지방교육세 제외)} + \text{자본수입} + \text{융자수입}}{\text{통합재정 수입 (지방교육세 제외)}} \times 100$$

통합재정자립도는 평균 49.5%이며, 특·광역시 62.1%, 도 30.2%, 시 39.0%, 군 13.9%, 자치구는 28.1%로 대체로 매우 낮은 편이라고 할 수 있다. 통합재정자립도 추이는 2013년 53.2%에서 2014년 49.6%, 2015년 49.5%로 지속적인 감소추세에 있다고 할 수 있다. 특히 자치구는 2년 만에 33.1%에서 28.1%로 5%p 감소하였다.

### 〈표3-1-5〉 연도별 통합재정자립도(일반) 추이

(단위: %)

연도별	전국평균	특별시·광역시·특별자치시	도 특별자치도	시	군	자치구
2013년	53.2	67.2	34.7	40.5	13.9	33.1
2014년	49.6(51.9)	64(66.6)	29.3(33.9)	39.6(39.8)	13.7(13.9)	29.9(30.3)
2015년	49.5(51.7)	62.1(65.3)	30.2(34.1)	39(39.3)	13.9(14.2)	28.1(28.5)

주) 1.전국평균은 순계, 자치단체별은 총계 기준임. 당초예산을 기준으로 함.

출처: 행정자치부(2015: 278)

### 〈표3-1-6〉 단체별 재정자립도 최고·최저 현황

(단위: %)

구 분	특별시	광역시	특별 자치시	도	특별 자치도	시	군	자치구
평 균	77	51.6	49.3	30.1	31.9	39	13.9	28.1
최 고	서울 분청	울산 분청	세종	경기 분청	제주	경기 시흥	울산 울주	서울 강남
	77	66.1	49.3	48.5	31.9	73.5	47.8	65.7
최 저	광주 분청	42.8	전남 분청	14.9	전북 김제	10.4	전남 신안	부산 영도
							5.6	10.9

출처: 행정자치부(2015: 277).

### ③ 지방자치단체 통합재정자주도

통합재정자주도는 자체수입(지방교육세를 제외한 경상수입, 자본수입, 융자수입)에 자주재원(지방교부세, 조정교부금)으로 지자체가 필요로 하는 재정활동을 얼마나 수행할 수 있는지 알 수 있는 지표이다.

#### 〈그림3-1-3〉 재정자주도 산정 공식

$$\text{재정자주도}(\%) = \frac{\text{경상수입(지방교육세 제외)} + \text{자본수입} + \text{융자회수} + \text{이전수입 (지방교부세+조정교부금)}}{\text{통합재정수입(지방교육세 제외)}} \times 100$$

2015년도 통합재정자주도는 평균 70.3%로 나타난다. 특·광역시는 69.3%이며, 도는 41.4%, 시는 65.2%, 군은 59.4%, 자치구는 44.9%이다. 연도별 재정자주도 추이를 살펴보면 2010년 75.7%에서 해마다 감소하여 2015년도에는 68%였다. 가장 극적으로 감소한 것은 역시 자치구라고 할 수 있다. 2010년 57.9%에서 5년 만에 15%p나 감소하였다. 이에 비해 군 지역은 같은 기간 5%p, 시는 9%p, 도는 2%p, 특·광역시는 8%p 감소하였다. 현재 재정제도의 모순이 자치구에서 가장 극명히 표출되고 있음을 보여 주는 또 하나의 징표라고 할 수 있다.

#### 〈표3-1-7〉 연도별 재정자주도 추이(당초예산)

(단위: %)

구 분	특별시	광역시	특별 자치시	도	특별 자치도	시	군	자치구
평 균	81	61.2	67.1	41	62.5	60.1	57.5	42.5
최 고	서울 분청	인천 분청 63.8	세종	경기 분청 51.4	제주	경기 과천 83.3	강원 홍천 71.5	서울 종로 64.9
최 저	81	광주 분청 57.4	67.1	전남 분청 31	62.5	전북 김제 49.4	전북 부안 46.5	광주 북구 27.8

출처: 행정자치부(2015: 291).

#### 〈표3-1-8〉단체별 재정자주도 최고·최저현황

(단위: %)

연도별	전국평균	특별시·광역시 ·특별자치	도 특별자치도	시	군	자치구
2010년	75.7	76.3	46	69.1	62.2	57.9
2011년	76.7	78.5	47.5	68.7	62.7	56.2
2012년	77.2	79.2	49.2	68.4	62.9	55.6
2013년	76.6	77.4	48.8	67.7	63.9	52.2
2014년	69.2(74.7)	70.8(74.2)	42.7(46.8)	61.3(66.1)	58.4(63.5)	44.2(48.2)
2015년	68(73.4)	69.6(74.1)	42.3(46.9)	60.1(65)	57.5(62.9)	42.5(45.9)

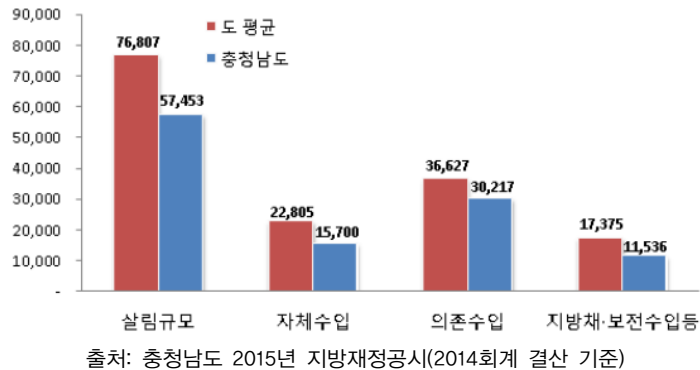
출처: 행정자치부(2015: 292).

## 2) 충남 지방재정 현황

### (1) 충청남도 살림살이 규모 2)

경기도가 있어서 전체적으로 도 평균보다 낮게 나타나지만 공유재산 규모는 크게 적은 편이다. 공유재산은 규모도 문제지만 재산대비 재산임대수입비율(0.05%)이 낮은 것도 검토 필요하다.

〈그림 3-1-4〉 동종자치단체 살림살이 규모비교



〈표3-1-9〉 충청남도 주요 재정지표

(단위: 원, %)

재산	재산임대수입(재산대비)	이자수입(예산대비)	예산액	징수교부금수입	부담금	채무
3조 6,767억	20.8억 (0.05%)	449.4억 (0.92%)	4조 8,709억	62.8억	214.8억	8,631억

※ 그 외 지표는 2015년도 예산서

※ 재산, 채무 - 2015년 재정공시(2014회계연도 결산 기준)

2) 이하에서는 충청남도 2015년 재정공시(2014회계연도 결산기준)를 참고한다.(충청남도, 2015. '충청남도 2015년 지방재정공시 결산편')



## (2) 충청남도 세입·세출 현황 3)

### ① 세입 규모

연평균 증가율이 7.2%로 나타나지만 2009년 금융위기 여파로 2009년과 2010년 위축되었다가 늘어난 면이 있으며 2013년의 경우에는 1.2% 감소하였는데 이는, 정부의 취득세 감면정책 연장시행과 주택취득세율 영구인하 및 소급적용(2013.8.28.) 등으로 지방세 징수액이 줄어든 것과 세종특별자치시 출범에 따라 연기군이 세종시에 편입되는 것이 동시에 작용한 것으로 판단된다.

〈표 3-1-10〉 충청남도 2014 회계연도 세입규모

(단위 : 백만원)

세입 총계	일반회계	공기업 특별회계	기타 특별회계	기 금
5,745,345	4,687,098	410,478	405,536	242,233

출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014회계 결산 기준)

〈표 3-1-11〉 충청남도 연도별 세입규모 현황

(단위 : 백만원, %)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
금 액	4,465,374	4,985,717	5,352,153	5,290,584	5,745,345	7.2%

출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014회계 결산 기준)

지방세는 2011년을 기점으로, 세외수입은 2012년을 기점으로 줄고 있다.(자체수입 상승 둔화 및 반전). 그러나 2014년에 지방세는 큰 증가를 보였다.

재정수요 증가로 지방교부세가 빠르게 늘었으나 2012년 기점으로 둔화되었으나, 다만 보조금 수입은 전체적으로 증가추세이다. 2014년에 교부세는 계속 하락 추세에 있으며, 보조금은 소폭 증가하였다.

3) 이하에서는 충청남도 2015년 재정공시(2014회계연도 결산기준)를 참고한다.(충청남도, 2015. '충청남도 2015년 지방재정공시 결산편')

〈표3-1-12〉 충청남도 일반회계 세입재원별 연도별 현황

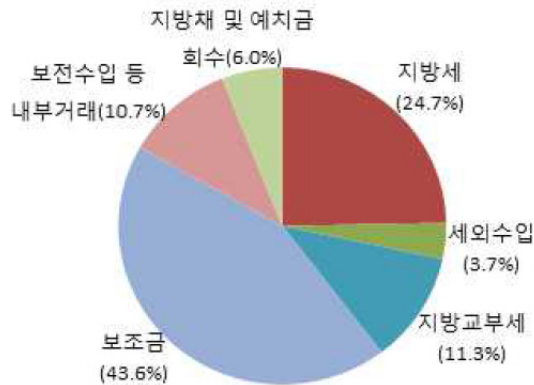
(단위 : 백만원, %)

	2010년	비중	2011년	비중	2012년	비중	2013년	비중	2014년	비중
합계	3,810,772	100	4,119,113	100	4,247,383	100	4,236,488	100	4,687,098	100
지방세	1,056,572	27.73	1,142,354	27.73	1,127,405	26.55	1,051,458	24.82	1,358,344	28.98
세외수입	259,004	6.80	306,266	7.44	473,745	11.15	442,280	10.44	128,364	2.74
지방교부세	517,722	13.59	564,798	13.71	637,904	15.02	632,627	14.93	621,446	13.26
보조금	1,977,474	51.88	1,973,395	47.91	1,968,329	46.34	2,027,123	47.85	2,200,551	46.95
지방채·예치금회수	0	0	132,300	3.21	40,000	0.94	83,000	1.96	0	0

출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014회계 결산 기준)

2014회계연도 충청남도 결산서 수치만을 보면, 자체수입은 전년대비 257,568백만원 (14.2%) 감소했으며, 이전수입은 전년대비 135,710백만원(4.7%) 증가했고, 지방채 및 예치금회수는 전년대비 29,844백만원(8.3%) 감소했으며, 보전수입 등 내부거래는 592,350백만원 증가했다.

〈그림 3-1-5〉 2014 회계연도 세입 결산 분석



출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014회계 결산 기준)

그러나 하단 표를 보면 보다 자세히 살펴볼 수 있는데, 실제로 지방세가 2013년에 비해서 늘었으며 보조금도 소폭 증가했다. 수치상 세외수입이 큰 폭으로 줄어 자체수입이 감소한 것으로 나타났지만 실제로는 그 동안 세외수입으로 계상되던 보전수입 등에 대

해서 합리적으로 분리하면서 세외수입이 2014년에 급감한 것으로 나타난 것 때문이다. 결국 2013년보다 2014년에 약 4,407억원정도 실제 수납액이 더 늘어났다.

다만 이렇게 실제 수납액이 늘었지만 애초에 추계했던 세입이 이보다 적었던 탓에 충청남도의 2014년도의 지출액은 2013년보다 2,428억원만 늘어나 잉여금이 더 늘어나게 된 것이다.

〈표3-1-13〉 충청남도 최근 3년간 세입결산 현황

(단위 : 백만원)

구분					
	2012	2013	전년대비 (%)	2014	전년대비 (%)
합계	5,123,367	5,062,464	99.81	5,503,112	108.70
자체수입	2,008,767	1,817,693	90.49	1,560,125	85.83
지방세	1,127,405	1,051,458	93.26	1,358,344	129.19
세외수입	881,362	766,235	86.94	201,781	26.33
이전수입	2,908,757	2,858,574	99.20	3,021,284	104.70
지방교부세	637,904	632,627	99.17	621,446	98.23
보조금	2,270,853	2,252,947	99.21	2,399,838	106.52
지방채 및 예치금회수	205,843	359,197	174.50	329,353	91.69
보전수입 등 내부거래				592,350	

출처: 충청남도 2014년 세입세출결산서 결산개요

하단 표를 보면 세입·세출 차액 현황과 순세계잉여금을 확인할 수 있는데, 2014년에는 세입(A 실제 수납액)이 큰 폭으로 늘어나면서 세출(B 실제 지출액)과의 차액인 잉여금이 큰 폭으로 늘었다. 다만 예상치 못한 세입 감소로 재정압박에 시달렸던 2013년과 비교해보면, 2013년에는 세입이 줄어 잉여금이 적은 상황에서도 재량예산 확보와 자체 정책사업 추진을 위해 국고보조사업 집행률을 떨어뜨린 것으로 보이며 이월금도 늘어나게 되었다. 이렇게 건축재정을 펼친 덕분에 2013년에는 통합재정수지2가 607억원 흑자로 나타나기도 했다.

그러나 2014년에는 초과세입이 발생하면서(예산현액 대비 103% 세입확보) 생긴 여유로 그 장기채무도 645억원 상환하였으며 국고보조사업 추진도 적극적으로 진행하고 이월사업액도 2013년에 비해 줄었다. 이를 통해 총 3,055억 원의 순세계잉여금이 발생했으며, 이를 보면 충청남도가 어려운 살림 속에서도 자체역점사업 추진을 위한 재량예산

을 어느 정도 효과적으로 확보하고 있다고 판단된다. 다만 세수 확보 수준과 관계없이 1,500억 안팎의 집행 잔액을 남기는 관행에 대해서는 조금 더 면밀한 평가가 필요할 것으로 판단된다.

〈표3-1-14〉 충청남도 최근 5년간 세입·세출결산 현황

(단위 : 백만원)

구 분		2010	2011	2012	2013	2014	5년 평균 증가율(%)
세 입(A)		4,442,674	4,959,742	5,123,368	5,062,464	5,503,112	5.5
세 출(B)		4,217,013	4,552,858	4,778,112	4,736,813	4,979,636	4.2
채무 상환(C)		-	-	-	-	64,500	-
잉여금 (A-B-C)	소계	225,661	406,884	345,256	325,651	458,976	19.4
	이월금	60,801	101,457	140,153	169,611	148,059	24.9
	보조금	3,572	3,108	4,118	10,534	5,360	10.7
	집행잔액						
	순세계 잉여금	161,288	302,319	200,985	145,506	305,557	17.3

출처: 충청남도 2014년 세입세출결산서 결산개요

그러나 상단 표 해석에 있어서 주의해야할 점은 5년간 평균 증가율이 세입부문이 세출부문보다 1.3% 높게 나타나 세수 확보에 안정감이 있어 보이지만 이는 2009년 금융위기 여파로 2010년 세입 증가폭이 크게 둔화된 점과 2014년 보전수입 증가 부분의 변수를 고려해 볼 때에 사실 세출 증가율은 꾸준히 상승할 것으로 전망되는 가운데, 세입 증가는 앞으로 경기의 영향으로 둔화되면서 그 마저 진폭이 클 수 있다는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

따라서 최근 5년간 충남도의 세입세출 현황과 잉여금 관리 현황을 보았을 때에는 세입 현황에 따라 유연하게 지출을 조정해 수지를 관리하고 적정한 수준의 재량예산을 꾸준히 확보하고 또 늘려온 것으로 추측할 수 있다.

## ② 세출 규모

연평균 증가율 5.9%로 상승 추세이지만 세입에 맞추어 세출계획을 세워야 하는 지자체 입장에서 2013년 지방세 징수 목표액을 495억원 감예산 편성하는 등의 영향으로 감소한 세입계획에 맞추어 세출규모도 줄인 것으로 보인다.(2013년도에 실제 지방세 징수

액은 전년도 비교 759억원이 감소했다(6.73%).) 또한 연기군이 세종시로 편입되면서 결과적으로 세출규모는 0.8%가 감소했다.

〈표 3-1-15〉 충남 연도별 세출규모 현황

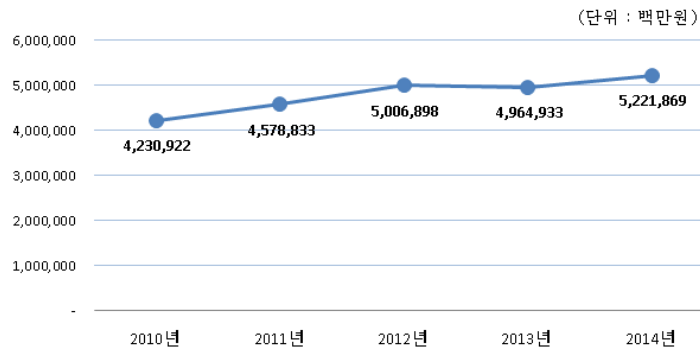
(단위 : 백만원)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
금 액	4,230,922	4,578,833	5,006,898	4,964,933	5,221,869	5.9%

출처: 충청남도 2014년 세입세출결산서 결산개요

그래프 모양을 보면 2011년, 2012년 세출 규모가 크게 늘어난 것으로 보이지만, 이는 2009년 금융위기 여파로 2010년 세입이 크게 줄면서 세출규모 증가가 거의 일어나지 않았던 것에 기인한다. 실제로 2006년부터 2009년까지 세출 결산액의 연평균 증가율은 15.9%로 2010년부터 2012년의 가파른 상승폭(18.3%)과 비슷한 수준으로 증가하고 있었으며 전체적으로 볼 때에 2004년부터 2014년까지 10년간 약 9.8%의 연평균 증가율로 꾸준히 증가하고 있다.

〈그림 3-1-6〉 세출 결산액 연도별 추이



출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014년회계 결산 기준)

이 같이 크게 볼 때에는 비슷한 증가폭으로 복지서비스 수요 증가로 인한 세출규모 증가는 앞으로도 계속 이어질 것이며, 경제 저성장 기조 지속과 부동산 거래 부진 등의 악재 속에 지방정부의 재정압박은 지속적으로 커질 것이다.

### (3) 충남 통합재정지표

#### ① 재정자립도

충청남도는 도농복합 지역의 한계로 농축산업 기반으로 한 지역의 낮은 자체수입과 보조금 등의 과도한 의존재원에 의한 지방비 부담 등이 겹쳐 재정자립도 자체가 높은 편은 아니다.

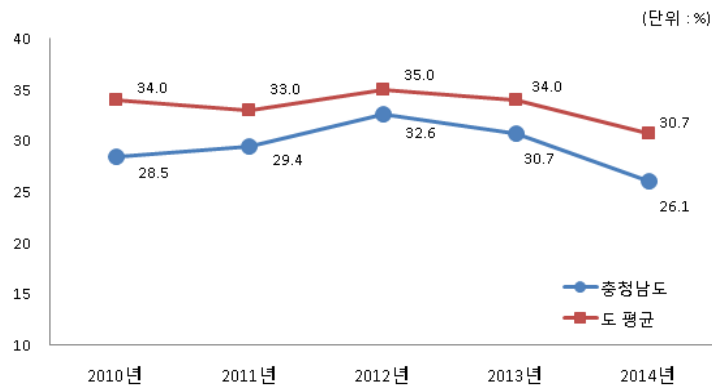
다만 지속적인 인구유입과 기업 입주 등으로 인해 지방세와 세외수입 증가가 나타나고 있어 어려운 경기 속에서도 전반적인 상승추세를 유지하고 있고 경기도와 경남을 제외한 나머지 광역도 중 가장 높은 재정자립도를 보이고 있다.

〈표 3-1-16〉 충청남도 재정자립도 연도별 현황

구 분	연도별 (%)				
	2010	2011	2012	2013	2014
최종예산	28.47	29.41	32.56	30.69	26.10

출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014년회계 결산 기준)

〈그림 3-1-7〉 동종 자치단체와 재정자립도 비교



출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014년회계 결산 기준)

#### ② 재정자주도

충청남도의 재정자주도는 다른 광역도와 비교할 때 높은 편이나 경기도와 제주도의 재정자주도가 높아 평균보다 낮게 나타나고 있다. 자체수입이 크게 떨어지지 않는 가운데

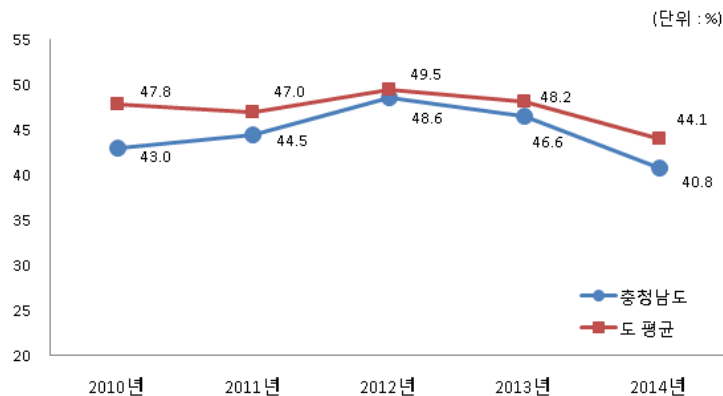
데 지방교부세가 2012년까지 꾸준히 증가해왔으며 특히 2012년 교부세 증가폭이 커 두드러진 증가세를 보였다.

〈표 3-1-17〉 충청남도 재정자주도 연도별 현황

구 분	연도별 (%)				
	2010	2011	2012	2013	2014
최종예산	43.02	44.47	48.59	46.59	40.75

출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014년회계 결산 기준)

〈그림 3-1-8〉 동종 자치단체와 재정자주도 비교



출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014년회계 결산 기준)

### ③ 재정력지수

재정력지수란 자치단체가 표준적인 행정서비스를 제공하는데 기준이 되는 재정수요에 대하여 재정수입이 어느 정도 충당하고 있는지를 나타내는 지표인데, 충청남도의 재정력 지수는 다른 도와 비교해 보았을 때에 상위권에 속하지만 경기도와 경남도가 크게 높은 관계로 평균보다 낮게 나타났다. 다만 하락의 기울기가 다른 도보다 가파르다는 점은 유심히 보아야 하는데, 이것의 주된 원인이 재정수입 감소에 중심이 있는지 아니면 재정수요의 증가에 중심이 있는지를 유심히 살펴볼 필요가 있다.

최근의 충청남도가 다른 지역에 비해서 기업과 건물 입주가 지속적으로 일어나고 있

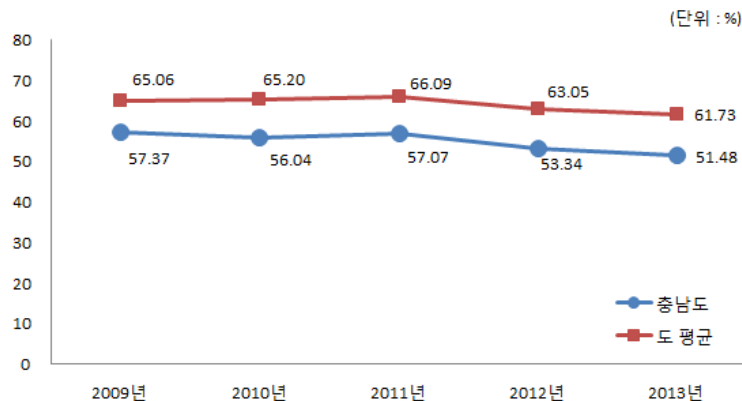
고 인구가 꾸준히 유입되는 추세를 비추어보았을 때에는 재정수입 감소보다는 재정수요의 증가에 더 무게 중심을 두어야 할 것으로 추측된다. 충청남도는 늘어나고 있는 재정수요를 정확하게 잡아내는 데에 주안점을 두고 노력할 필요가 있으며 이는 교부세 증가로 이어져 재정력지수의 하락을 둔화시키는 데에도 도움이 될 것이다.

〈표 3-1-18〉 충청남도 재정력지수 연도별 현황

구 분	연도별 (%)				
	2009	2010	2011	2012	2013
최종예산	57.37	56.04	57.07	53.34	51.48

출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014회계 결산 기준)

〈그림 3-1-9〉 동종 자치단체와 재정력 지수 비교



출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014회계 결산 기준)

#### ④ 통합재정수지

하단 연도별 현황을 보면 충청남도가 2010년 이후로 꾸준히 재정수지 관리를 성공적으로 수행했음을 알 수 있다. 앞서도 살펴보았던 대로 세입 상황에 맞추어 지출 관리와 잉여금 관리를 함으로써 순세계잉여금을 적절한 수준으로 확보했고 연도별로 재정수지를 개선시켜 지금은 적절한 수준의 흑자재정을 실현하고 있다.



〈표3-1-19〉 충청남도 통합재정수지 현황

(단위 : 백만원)

회계별	세입 (A)	통합재정규모					통합재정 수지 1 (G=A-B)	순세계 잉여금 (H)	통합재정 수지 2(I=G+H)
		계 (B=C+D)	세출 (C)	순용자 (D=E-F)	용자 지출(E)	용자 회수(F)			
총 계	4,526,456	4,657,579	4,702,946	-45,367	90,948	136,315	-131,123	143,895	12,772
일반회계	4,257,568	4,232,874	4,233,384	-510	6,000	6,510	24,694	89,378	114,072
기타 특별회계	235,809	340,768	340,768	0	0	0	-104,959	10,245	-94,714
공기업 특별회계	25,054	64,481	109,946	-45,465	84,000	129,465	-39,427	44,272	4,845
기 금	8,025	19,456	18,848	608	948	340	-11,431	0	-11,431

출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014회계 결산 기준)

〈표 3-1-20〉 충청남도 통합재정수지 연도별 현황

(단위 : 백만원)

구 분	연도별 비교				
	2010	2011	2012	2013	2014
통합재정수지 1	-159,906	-164,127	-292,348	-140,223	-131,123
통합재정수지 2	-36,577	-3,265	9,933	60,742	12,772

출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014회계 결산 기준)

#### (4) 충남 부채와 채무 현황

##### ① 충청남도 채무 현황

충청남도는 2014회계연도에 현액대비 세입초과가 발생하면서 645억의 장기 차입금을 상환하였다. 충청남도는 민자사업 재정부담과 보증채무도 없기 때문에 본청 사업 채무로 인한 재정운영의 부담은 덜한 편이지만 공기업 특별회계로 인한 채무액이 8천억원이 넘는 관계로 전체 채무액은 적지 않다. 이에 대한 관리가 필요한데, 장기차입금 상환을 시작한 것은 관리의 일환으로 판단된다.

〈표 3-1-21〉 충청남도 채무 현황

(단위 : 백만원)

구 분	'13년도 현재액 (A)	증 감 액			'14년도 현재액 (E=A+B)
		계 (B=C-D)	발생액 (C)	소멸액 (D)	
합 계	896,379	△33,295	186,587	219,882	863,084
일 반 회 계	20,330	△19,930	0	19,930	400
기 타					
도청소재도 시간설 특별회계	43,000	△38,000	0	38,000	5,000
공기업특별회계	831,780	25,174	186,587	161,413	856,954
기 금 회 계	1,269	△539	0	539	730

출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014회계 결산 기준)

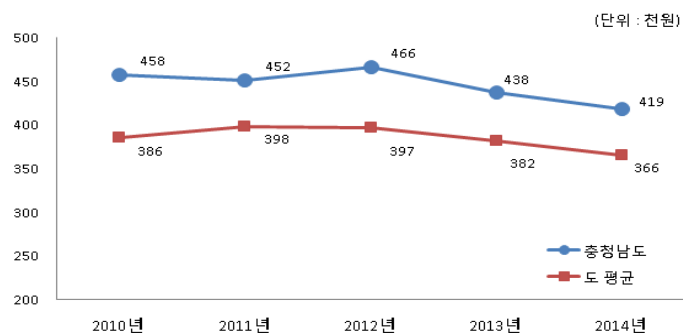
〈표 3-1-22〉 충청남도 채무 연도별 현황

(단위 : 백만원)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014
채무현황	950,531	950,178	945,248	896,379	863,084
인구수	2,075,514	2,101,284	2,028,777	2,047,631	2,062,273
주민1인당채무(천원)	458	452	466	438	419

출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014회계 결산 기준)

〈그림 3-1-10〉 동종단체 비교 주민1인당 채무



출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014회계 결산 기준)

## ② 충청남도 지방공기업 부채

충청남도는 2013년에 지역개발기금 부채 8,839억원은 지역개발채권 8,320억원, 시·군

등으로 용자된 지역개발기금 용자금이 9,783억원으로 부채를 상환하고도 여유재원 1,463억원을 확보하고 있다고 밝히며 부채관리는 안정적이라고 자평하고 있다.

또한 충남개발공사의 충청남도개발공사의 경우 총 부채비율 110%, 금융부채비율 65%로 행정자치부 기준(총 부채비율 230%이내, 금융부채 150%이내) 이내에 해당되나 앞으로 재무 안정성 확보에 노력을 더 기울여야 할 것이며, 충청남도농축산물류센터관리공사의 경우 청산 절차 중에 있다.

〈표 3-1-23〉 충청남도 지방공기업 부채 현황

(단위: 백만원)

구 분		2013년			2014년		
		자산(A)	부채(B)	자본대비 부채비율 (B/(A-B)×100)	자산(A)	부채(B)	자본대비 부채비율 (B/(A-B)×100)
합 계		1,793,505	1,333,097	289.55	1,728,792	1,242,265	255.33
직영 기업	소 계	1,036,985	883,945	577.59	1,075,972	909,367	545.82
	지역개발기금	1,036,985	883,945	577.59	1,075,972	909,367	545.82
	소 계	756,520	449,152	146.13	652,820	332,898	104.06
	충청남도개발공사	743,476	449,152	152.6	635,033	332,898	110.18
공사 공단	충청남도농축산물류센터관리공사	13,044	0	0	17,787	0	0

출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014회계 결산 기준)

### ③ 출자·출연기관 부채 현황

공주의료원은 문화재 보존지역으로 지정되어 시설 개보수 등 환경개선 제한으로 적자 운영 되면서 부채규모가 증가하였으나, 최근에는 인공관절 시술 특화로 경영이 개선되고 있으며, 웅진동에 신축이전 공사가 진행 중에 있어 '16. 10월 이후 부채 비율이 낮아질 것으로 보고되고 있다.

(재)충남문화재단 부채는 통합문화이용권사업 등 44건(724백만원) 미지급금과 근로소득세 원천징수 등 6건(16백만원) 단기예수보관금으로 보고되고 있다. (재)충남문화산업진흥원 부채는 선수수익(선수금 이자 등) 1,238백만원, 예수 보관금 30백만원 등으로 보고되고 있다.

〈표 3-1-24〉 충남 출자·출연기관 부채 현황

(단위: 백만원, %)

구 분	2013년			2014년		
	자산(A)	부채(B)	자본 대비 부채 비율 (B/(A-B))× 100	자산(A)	부채(B)	자본 대비 부채 비율 (B/(A-B)) ×100
합 계	612,058	130,718	27.2	625,019	126,796	25.4
소 계	612,058	130,718	27.2	625,019	126,796	25.4
(재)충남연구원	20,977	3,335	18.9	20,870	3,209	18.2
(재)충청남도여성정책개발원	4,885	509	11.6	4,941	499	11.2
(재)충청남도역사문화연구원	8,472	250	3.0	8,245	210	2.6
충남경제진흥원	13,529	7,120	111.1	14,891	3,080	26.1
(재)충남문화산업진흥원	4,129	1,668	67.8	3,732	1,275	51.9
충남신용보증재단	203,266	46,537	29.7	204,596	42,764	26.4
(재)충청남도인재육성재단	37,115	597	1.6	38,961	684	1.8
(재)충청남도청소년진흥원	637	115	22.0	663	144	27.7
충청남도 천안의료원	59,534	18,756	46.0	57,359	18,837	48.9
충청남도 공주의료원	30,030	19,337	180.8	32,413	20,615	174.7
충청남도 서산의료원	31,134	9,643	44.9	32,976	8,859	36.7
충청남도 홍성의료원	64,732	11,234	21.0	73,249	11,452	18.5
(재)충남테크노파크	124,371	11,139	9.8	124,288	14,113	12.8
(재)백제문화제추진위원회	9,247	478	5.5	5,856	313	5.6
(재)충남문화재단	2014년 설립			1,979	742	60.0

출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014회계 결산 기준)

## (5) 충청남도 복지 및 민간지원

### ① 충남 사회복지비 현황

충남도는 기업 유치와 산업단지 개발, 주거지 개발 등의 공시지가 상승 등의 영향으로 지방세가 인구 증가 폭보다 크게 증가하면서 사회복지비 상승이 다른 동종자치단체들과 비교할 때에 상대적으로 덜한 편이다. 교부세의 증가 역시 마찬가지이다.

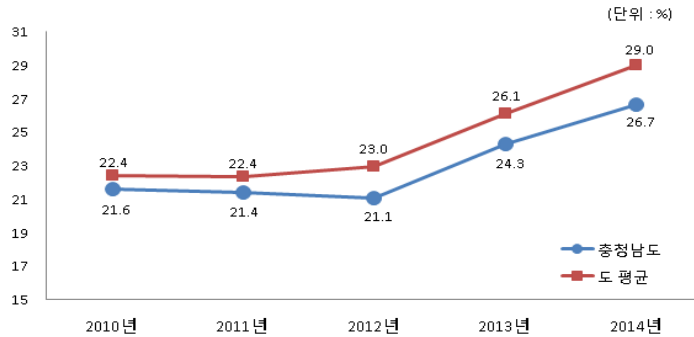
〈표 3-1-25〉 충청남도 사회복지비 연도별 현황

(단위 : 백만원 %)

구 분	연 도 별				
	2010	2011	2012	2013	2014
세출결산액(A)	3,638,030	3,812,001	4,033,155	4,015,778	4,324,616
사회복지분야(B)	786,487	817,022	851,139	976,990	1,153,422
사회복지분야비율(B/A)	21.62	21.43	21.1	24.33	26.67
인구수 (C)	2,075,514	2,101,284	2,028,777	2,047,631	2,062,273
주민1인당					
사회복지비(B/C)(천원)	379	389	420	477	559

출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014회계 결산 기준)

〈그림 3-1-11〉 동종 자치단체와 사회복지비 비율 비교



출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014회계 결산 기준)

## ② 충남 민간이전 보조금 현황

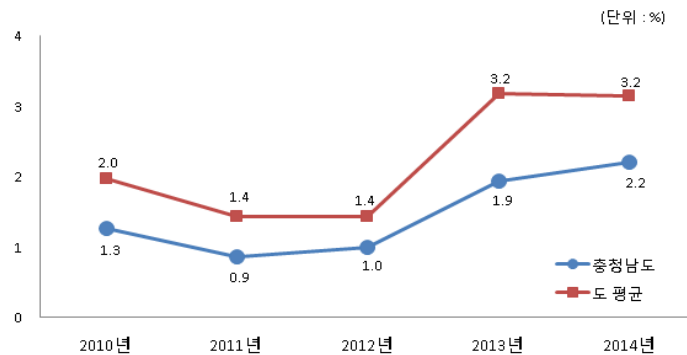
2013년에 충청남도의 민간이전보조금은 큰 폭으로 증가했는데, 이는 기존의 지표 통계에 사회복지보조와 민간자본보조가 포함되었기 때문이다.

충남은 타 도에 비해 민간이전 보조금 비율이 낮은 편이며 그 증가 추세도 덜 하다. 그 동안 관리를 잘 해온 것으로 판단되며 다만 앞으로 보조금 사업의 선정부터 추진, 관리·감독까지 매뉴얼을 마련하여 체계적으로 관리해 나갈 필요가 있다.

특히 민간위탁은 조례를 통해 주관부서의 지도·점검이 의무화되어 있는 반면 민간이전보조금 사업은 지도·점검도 의무가 아니어서 현장조사가 형식적으로 진행되거나 아예 이뤄지지 않고 있다.

충청남도의 경우, 건전재정을 위해 ‘민간이전경비 한도제’를 운영하고 각 실국에 한도액을 설정하여, 자율적으로 대상사업 및 지원금액을 편성·운영하였었다. 행정자치부 산정공식 한도액이 27,645백만원이지만 이 한도를 충남도 자체적으로 더 낮추어 20% 감액한 22,116백만원으로 민간이전경비 한도액을 설정해 운영하였다.

〈그림 3-1-12〉 지방 보조금 비율 동종 자치단체와 비교

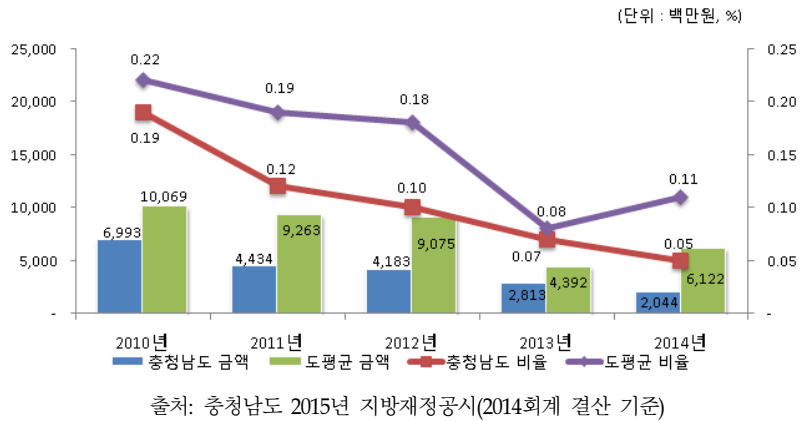


출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014회계 결산 기준)

### ③ 충남 행사축제경비 현황

행정자치부 발간 2013회계연도 지방자치단체 재정분석 종합보고서에서 충청남도는 행사축제성경비 절감 노력도에서 동종단체 중 가장 우수한 지표를 달성하였다. 특히 충남도청은 2010년 이후 문화관광축제에 대한 일몰제를 설정하고 지속적으로 실시하여 행사축제성 경비 절감에 노력하여 이 같은 성과를 이룬 것으로 평가된다.

〈그림 3-1-13〉 행사 축제경비 동종 자치단체와 비교

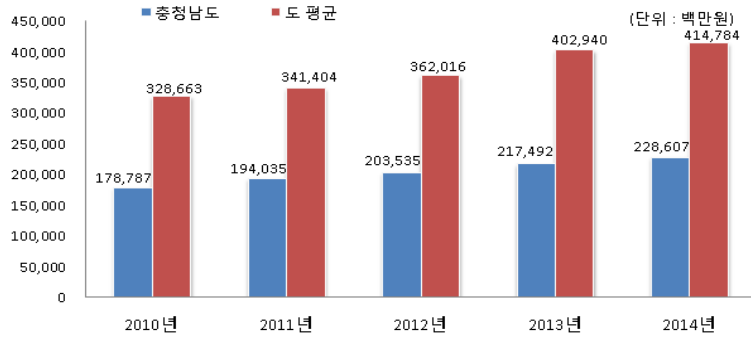


## (6) 기금 및 기타

### ① 충남 기금 현황

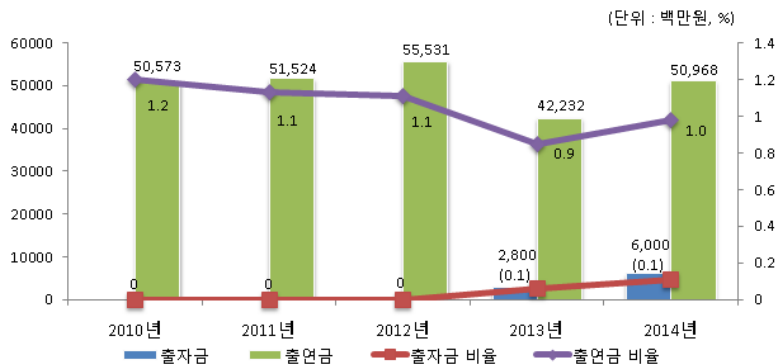
무분별한 기금설치를 제한하기 위하여 중앙부처에서 자치단체의 기금 설치를 법제화 할 경우 안행부 장관과 사전에 협의하도록 하고 있으며, 자체기금 설치 시 존속기한(5년) 설정을 의무화하는 기금 일몰제를 도입하고 있는 실정이다. 따라서 기금사업 중 예산으로 대체가능한 사업은 예산사업으로 전환하고 불필요한 기금은 폐지하는 등 운용 혁신 필요하다는 의견을 집행부는 밝히고 있다.

〈그림 3-1-14〉 동종 자치단체와 기금운용 현황 비교



출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014회계 결산 기준)

〈그림 3-1-15〉 충남 출자·출연금 현황



출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014회계 결산 기준)

## ② 출자·출연금 집행현황

충청남도의 출자·출연금 규모는 작은 편이며 그마저 해마다 축소하고 있다. 다만 그럼에도 출자·출연금은 감시·감독이 어려운 점이 많은 만큼 신중하게 결정하고 주의 깊게 살펴보아야 한다.



〈표3-1-26〉 충청남도 출자·출연금 연도별 증감 현황

(단위 : 백만원 %)

구 분	연도별 비교				
	2010	2011	2012	2013	2014
세출결산액 (A)	4,230,922	4,578,833	5,006,898	4,964,933	5,221,869
출자금 (B)	0	0	0	2,800	6,000
출자금 비율 (B/A)	0	0	0	0.06	0.11
출자금 총액	277,507	272,507	287,060	296,578	288,025
출연금 (C)	50,573	51,524	55,531	42,232	50,968
출연금 비율 (C/A)	1.20	1.13	1.11	0.85	0.98

출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014회계 결산 기준)

〈표 3-1-27〉 충청남도 2014년도 출자 출연금 세부내역

구 분		임직원수	출자 출연금	자산	부채
총 계		1,359	66,225	625,019	126,796
출연 기관	소 계	1,359	66,225	625,019	126,796
	(재)충남연구원	78	5,717	20,870	3,209
	(재)충청남도여성정책개발원	18	1,375	4,941	499
	(재)충청남도역사문화연구원	40	1,478	8,245	210
	충남경제진흥원	17	492	14,891	3,080
	(재)충남문화산업진흥원	14	3,153	3,732	1,275
	충남신용보증재단	74	3,900	204,596	42,764
	(재)충청남도인재육성재단	15	3,480	38,961	684
	(재)충청남도청소년진흥원	25	218	663	144
	충청남도 천안의료원	175	955	57,359	18,837
	충청남도 공주의료원	175	1,351	32,413	20,615
	충청남도 서산의료원	221	2,462	32,976	8,859
	충청남도 홍성의료원	384	5,603	73,249	11,452
	(재)충남테크노파크	89	28,631	124,288	14,113
	(재)백제문화재추진위원회	4	6,000	5,856	313
	(재)충남문화재단	30	1,410	1,979	742

출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014회계 결산 기준)

### ③ 충남 지방공기업 현황

충청남도개발공사는 내포신도시 개발사업 등 분양 호조에 따른 당기순이익 발생했다고 하며 충청남도 농축산물류센터관리공사는 안행부의 청산명령(10년)에 따라 청산절차 추진 중이며, 2011년부터 충청남도농축산물류센터관리공사 매각을 추진했으나 저가 매각 방지 등 재산의 효율적 활용을 위하여 도유 재산화를 추진 중이다.  
(※ 전직원 퇴사(12. 12. 30.), 현재 휴업 중(13. 1. 29.부터))

〈표 3-1-28〉 충청남도 설립·운영 중인 공기업 현황

(단위 : 명, 백만원)

구분		임·직 원수	총자산	총부채	총수익	총비용	당기순 이익	경영평가 등급(가~마)
직영	충남지역 개발기금	3	1,075,972	909,367	35,127	21,562	13,565	
공사	충청남도 개발공사	103	635,033	332,898	203,433	194,622	8,811	다
	농축산물류센터 관리공사	0	17,786	0	0	1,257	-1,257	

▶ 경영평가 등급 : 충청남도 개발공사는 '14년 평가결과이며, 충청남도농축산물류센터관리공사는 청산중, 충남지역개발기금은 평가 비대상으로 제외

출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014회계 결산 기준)

〈표 3-1-29〉 충청남도 설립·운영 중인 공기업 최근 5년 당기순이익

(단위 : 백만원)

구분		2010	2011	2012	2013	2014
직영	충남지역개발기금	18,055	11,690	12,761	12,603	13,565
공사	충청남도개발공사	3,142	10,105	14,077	10,910	8,811
	충청남도농축산물류센터관리공사	-361	-369	-6,963	-229	-1,257

출처: 충청남도 2015년 지방재정공시(2014년회계 결산 기준)

### 3) 충남 지방재정의 특징

충남도는 그동안 세출 증가요인만큼이나 세입이 뒷받침이 되면서 안정적으로 재정을 운영해 올 수 있었다. 특히 추계보다 많은 세입이 들어왔을 때에도 추가적인 정책사업이나 지출계획을 고려하기보다는 장기 채무를 상환하는 데에 활용하는 등 재정을 건전화하는 데에도 많은 노력을 기울여 왔다고 평가할 수 있다. 다만 글로벌 금융위기 여파로 세입 증가폭이 둔화되고 있는 점과 빠른 속도의 인구구조 고령화는 앞으로 추가적인 재정확보 방안 마련이 절실함을 보여주고 있다.

충청남도는 도농복합 지역의 한계로 농축산업 기반으로 한 지역의 낮은 자체수입과 보조금 등의 과도한 의존재원에 의한 지방비 부담 등이 겹쳐 재정자립도 자체가 높은 편은 아니다. 다만 지속적인 인구유입과 기업 입주 등으로 인해 지방세와 세외수입 증가가 나타나고 있어 어려운 경기 속에서도 전반적인 상승추세를 유지하고 있고 경기도와 경남을 제외한 나머지 광역도 중 가장 높은 재정자립도를 보이고 있으며 민자사업 재정부담이나 보증채무 등은 없지만 동종지자체에 비해 1인당 채무액이 높은 편이므로 이에 대한 지속적인 관리가 필요하다고 평할 수 있다.

충남도는 기업유치와 산업단지 개발, 주거지 개발 등의 공시지가 상승의 영향으로 지방세가 지속적으로 증가하고 있지만 사회복지비는 빠른 속도로 증가하고 있어 재정부담은 커지고 있다. 다만 ‘민간이전경비 한도제’를 성공적으로 운영하면서 타광역지자체에 비해서 효과적으로 관리하고 있다는 점은 관리·감독이 어려운 민간위탁 및 민간경상보조 사업 관리에 힘쓰고 있다.

## 2. 지방세제 현황과 특징

1995년 민선 1기 지방자치제가 출범한 지 21년째에 접어들었다. 지방자치는 지방의 이해관계사무를 지역주민의 뜻에 따라 처리하는 주민자치를 기본요소로 하고 있는데, 지역주민의 공공수요를 충족하기 위한 재원은 자주적으로 확보해야 한다. 그러나 국세와 지방세의 세수입구조는 80:20의 비율이 되도록 편성되어 지방정부는 중앙정부에 의존하는 의존재원 중심의 지방재정을 유지해 오고 있다. 의존재원 중심의 지방재정은 지방정부의 자율성과 책임성을 저하시키고 지방정부의 자치재원확보 노력을 소홀히 하게 하는 원인이 된다.

저성장 구조로 변화된 우리나라의 경제상황에서 세수입이 감소하면 지방정부에 이전하는 지방교부세 또한 감소할 우려가 있다. 또한 부동산 경기침체로 인하여 부동산에 대한 재산과세 중심의 지방세는 세수확보가 쉽지 않은 상태이다. 게다가 우리나라는 저출산·고령화 시대로 진입하면서 복지수요가 증가하고 이에 따른 지방정부의 사회복지비 지출이 급격히 증가하고 있다. 따라서 변화된 지방재정의 세입·세출환경에 비추어 볼 때 지방재정의 근본적인 세입구조변화와 재정립이 필요하다. 즉, 미래지향으로 지방분권의 성공적인 정착과 지방자치의 발전을 위하여 중앙과 지방간의 과세권 조정 및 자원 재분배의 틀을 새로이 연구해야 하는 시점에 이르렀다.

이를 논의하기 위하여 먼저 주요국들의 자주적인 지방재정확충을 위한 노력을 살펴보고 국세와 지방세의 과세권 조정 및 세수현황을 조명하여 시사점을 도출하고자 한다. 또한, 현재 우리나라의 세제와 세수현황, 충청남도의 세수현황 및 충청남도 세수의 특징을 살펴보고자 한다.

### 1) 국내외 세제 · 세수현황

OECD 주요국의 정부별 세수 비중(2012)에 따르면 총 세수에서 지방정부 세수가 차지하는 비중이 스웨덴이 37.1%로 가장 높고, 독일이 29.8%, 미국이 25.2%로 그 뒤를 따르며, 우리나라는 15.8%에 머무르고 있다. 이러한 지방세 비중은 사회보험에 대한 징수

액을 제외한 비율이므로 지방자치단체의 사회보장비까지 감안한다면 우리나라의 지방세 비중은 다른 OECD국가들에 비하여 매우 낮은 편이다.

〈표3-2-1〉 OECD 주요국의 정부별 세수 비중(2012)

국가	중앙(연방)정부	주정부	지방정부	사회보험
스웨덴	49.7%		37.1%	12.9%
노르웨이	87.5%		12.5%	
핀란드	47.5%		22.7%	29.6%
독일	31.5%	21.6%	8.2%	38.3%
영국	75.5%		4.9%	19.1%
미국	41.9%	20.6%	15.2%	22.3%
일본	33.7%		24.7%	41.6%
한국	59.5%		15.8%	24.7%

출처: OECD Revenue Statistics (2014)

## (1) 일본의 세제개혁과 세수현황

### ① 일본의 세제개혁

#### · 삼위일체개혁

지방재정확충을 위한 일본의 세제개혁은 2000년대 고이즈미 내각의 삼위일체개혁에서 시작된다. 삼위일체개혁이란 “지방에서 할 수 있는 것은 지방으로”라는 이념 아래 중앙정부의 관여를 축소하고 지방정부의 권한과 책임을 확대하는 지방분권을 목표로 국고보조부담금의 폐지 및 삭감, 세원의 이양, 그리고 지방교부세의 재검토라는 세 가지 개혁을 일체로 하여 행한 지방재정개혁을 말한다.

지방세로의 세원이양은 국고보조부담금의 개혁을 바탕으로 3조엔 규모로 실시하였다. 폐지·삭감되는 국고보조부담금 중 지방이 주체가 되어 실시할 필요가 있는 사업에 관한 것은 세원을 이양하여 사업을 계속하도록 하였다. 세원이양은 2004년부터 2006년까지는 잠정적으로 소득양여세를 통하여 실시하고 2006년 세제 개정에서 개인주민세 소득할의 세율을 단일화하는 것으로 본격적으로 실현하였다(日本 總務省, 2006: 174-175). 즉, 개인주민세 소득할의 세율을 기존 5%, 10%, 13%에서 10%로 단일화하여 개인주민세 세수를 증대하고 그 증대한 금액만큼 소득세 세수를 감소함으로써 국세에

서 지방세로 세원을 이양한 것이다. 한편, 세원이양과 함께 세원배분의 재검토를 실시하여 개인주민세 소득할 중 도도부현세를 4%, 시정촌세를 6%로 결정하였다.

〈표 3-2-2〉 삼위일체개혁 전후 지방정부 세입 및 세출 비교

		2002년		2007년	
	항목	금액 (억 엔)	구성비 (%)	금액 (억 엔)	구성비 (%)
세 입	지방세	333,785	34.4	402,668	44.2
	지방양여세	6,342	0.7	7,146	0.8
	지방특례교부금	9,036	0.9	3,120	0.3
	지방교부세	195,449	20.1	152,027	16.7
	국고지출금	131,748	13.6	102,541	11.2
	지방채	133,186	13.7	95,844	10.5
	기타	162,156	16.7	148,467	15.8
	계	971,702	100.0	911,814	100.0
세 출	의무적 경비				
	인건비	263,942	27.8	252,563	28.3
	부조비	67,424	7.1	81,806	9.2
	공채비	130,365	13.7	129,990	14.6
	투자적 경비				
	보통건설사업비	208,242	22.0	135,243	15.2
	기타사업비	3,638	0.3	3,578	0.4
	기타 경비	274,783	29.0	288,296	32.3
	계	948,394	100.0	891,476	100.0

출처: 일본 총무성 지방재정 백서

삼위일체개혁을 전후로 지방재정을 위 표를 기준으로 비교해 보면, 우선 지방세입에서 차지하는 지방세 비중이 2002년 34.4%에서 2007년 44.2%로 9.8%p 상승하여 지방정부의 자주재원이 그만큼 확충되었다. 그러나 이전재원(양여세, 교부금, 교부세, 국고지출금)의 비중은 2007년에도 29.0%로 중앙정부에 대한 지방재정의 의존도는 여전히 높다고 할 수 있다.

삼위일체개혁은 국고보조금의 삭감과 세원이양을 통하여 지방자치단체의 재정적 자율성과 책임을 강화하는 것을 목표로 하였다. 그 결과 지방자치단체는 재정의 건전성과 자립성이 개선되고 자주재원이 증대되었으나 세출 억제로 인하여 활동이 축소되었다. 또한, 국고보조금 삭감액의 일부만이 세원이양 또는 교부금화되어 중앙정부의 재정적

부담이 지방정부로 전가되었다는 비판도 있다. 그럼에도 삼위일체개혁은 중앙정부와 지방정부 간의 재정관계에 대한 포괄적인 개혁이었다는 점에서 우리에게도 시사하는 바가 크다(이정만, 2008: 403).

- 지방소비세 증세 개혁

일본에서 일반소비과세로서 3%의 세율로 소비세를 도입한 것은 1989년이고 1997년 세율을 5%로 올리면서 지방소비세가 도입되었다(국중호, 2012: 27).

2012년 일본 정부는 심각한 재정적자를 완화하고 저출산·고령화에 따른 사회보장 재원을 마련하기 위한 소비세 증세 법안을 국회에 제출하였다.<sup>4)</sup> 이 법안에 의하면 소비세율은 기존의 5%(국세소비세 4%p, 지방소비세 1%p)에서 2014년 8%(국세소비세 6.3%p, 지방소비세 1.7%p), 2017년 10%(국세소비세 7.8%p, 지방소비세 2.2%p)<sup>5)</sup>로 인상된다<sup>6)</sup>. 이러한 소비세 강화 조치는 삼위일체개혁 이후 변화된 여건을 반영하여 이루어진 후속 조치의 성격을 띠고 있다고 할 수 있다. 즉, 조세부담의 증가 없이 재정적자를 용인하는 상황이 점차 어려워지고 있음을 드러낸 것이다.

## ② 일본의 세제·세수현황

총무성 지방재정백서(2015)에 따르면 2013년 기준으로 일본의 총 조세수입 중 국세는 59.2%로서, 국세의 비중은 2003년 이후 2008년~2009년 일시적으로 53%로 낮아진 것을 제외하면 60%에서 크게 벗어나지 않고 있다. 즉, 지난 10년 동안 국세 대 지방세의 비율은 60:40을 유지하고 있다. 우리나라의 국세 대 지방세의 비율이 80:20 정도인 것을 볼 때 일본은 우리나라에 비하여 지방세의 비중이 높은 구조로 되어 있다.

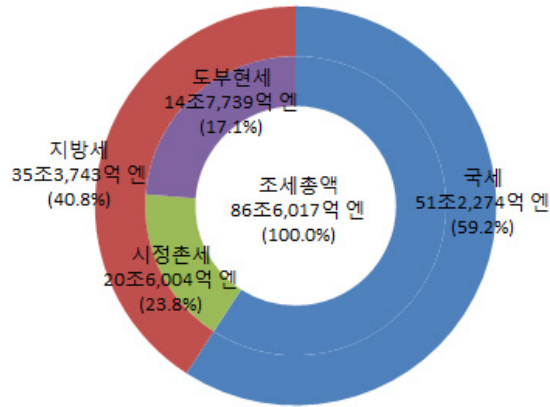
---

4) 일본의 소비세(지방소비세 포함)는 공동세제도이기 때문에 국세 소비세가 인상되면 그에 따라 지방소비세도 인상된다.

5) 2차 소비세 인상 계획은 당초 2015년 4월 1일부터 실시할 예정이었으나 경제여건 등의 영향으로 18개월 연기하여 2017년 10월 1일부터 실시하는 것으로 변경되었다.

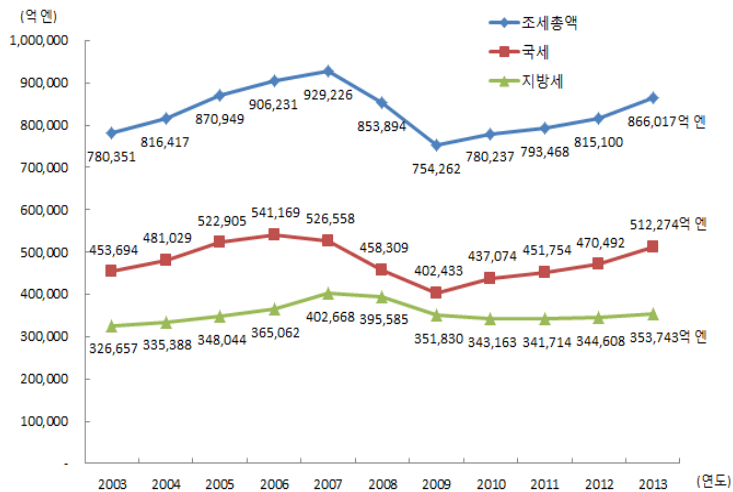
6) [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000351498.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000351498.pdf) (2015.12.11. 검색)

〈그림 3-2-1〉 일본 국세 및 지방세 현황(2013년)



출처: 총무성 지방재정 백서(2015)

〈그림 3-2-2〉 일본 국세 및 지방세 추이



출처: 총무성 지방재정 백서(2015)

아래 표에서 일본의 국세는 소득세, 법인세, 소비세(부가가치세)가 주요 세목임을 알 수 있다. 2013년 기준으로 국세 세수의 구성비를 볼 때 소득세가 30.3%, 법인세가 20.5%로 전체 세수의 절반 정도를 차지하며, 일반 소비과세인 소비세가 21.1%로 소득세, 법인세, 소비세의 3개 세목이 국세 세수의 70% 이상을 차지한다.



〈표 3-2-3〉 일본 국세 세목별 세수내역(2013년도 결산)

항목	금액 (억 엔)	구성비 (%)
일반회계분		
소득세	155,308	30.3
법인세	104,937	20.5
소비세	108,293	21.1
취발유세	25,743	5.0
상속세	15,743	3.1
기타	59,505	11.6
일반회계분 계	469,529	91.7
특별회계분		
지방법인특별세	20,010	3.9
지방부흥법인세	12,043	2.4
지방부흥소득세	3,338	0.7
기타	7,354	1.4
특별회계분 계	42,745	8.3
계	512,274	100.0

출처: 일본 국세청 통계연보 (2015)

지방세는 도부현세와 시정촌세로 구분되며, 그 비율은 약 40:60이다. 도부현세는 거의 전액 보통세로 되어 있으며, 시정촌세는 대부분이 보통세이고 목적세는 10% 이하이다.7) 도부현 수준에서는 주민세와 사업세, 즉 소득과세의 비중이 크며, 시정촌 수준에서는 보유자산과세인 고정자산세의 비중이 크다.

〈표 3-2-4〉 일본 지방세 세목별 세수내역(2013년도 결산)

항목	계		도부현		시정촌	
	금액 (억 엔)	구성비 (%)	금액 (억 엔)	구성비 (%)	금액 (억 엔)	구성비 (%)
개인주민세	121,175	34.3	51,029	14.4	70,146	19.8
법인주민세	29,977	8.5	8,403	2.4	21,574	6.1
개인사업세	1,813	0.5	1,813	0.5		
법인사업세	26,739	7.6	26,739	7.6		
지방소비세	26,496	7.5	26,496	7.5		
고정자산세	86,543	24.5	17	0.0	86,526	24.5
자동차세	19,343	5.5	19,343	5.5		
기타	41,657	11.8	13,899	3.9	27,758	7.8
계	353,743	100.0	147,739	41.8	206,004	58.2

출처: 총무성 지방재정 백서 (2015)

7) 도부현세인 법정 목적세에는 수렵세와 수리지익세(水利地益税)가 있으며, 시정촌세인 법정 목적세에는 사업소세, 도시계획세, 수리지익세, 공동시설세, 주택개발세, 국민건강보험세, 입탕세가 있다.

## (2) 독일의 세제개혁과 세수현황

### ① 독일의 세제개혁

2006년 독일 연방의회는 독일기본법 개정안의 재정헌법관련조항을 통과시켰다. 개정된 독일기본법은 공적과제수행과 재정조달의 책임소재를 명확히 하며, 지출부담을 업무책임에 종속시키도록 하였다. 또한, 예외를 인정할 시에는 기본법에서만 허용하도록 하였다. 이에 따라 지방자치단체의 공적과제 수행에 필요한 재정조달을 위하여 지방자치단체만 부과·징수할 수 있는 주정부세와 기초자치단체세를 규정하였으며, 이와는 별개로 연방정부와 지방자치단체가 공동으로 세수를 가지는 공동세를 규정하였다. 기본법에 규정되어 있는 공동세는 소득에 과세되는 소득세, 법인세, 부가가치세, 영업세이다(독일 기본법 제106조 제3항 제1문).

2006년 개정된 독일기본법은 연방세와 주세 및 자치단체세를 규정하면서 공동세의 세목(소득세, 법인세, 부가가치세, 영업세) 뿐 아니라 공동세에 대한 세수배분 방식 또한 규정하고 있다.

### ② 독일의 세제

#### · 독일기본법의 세목구분

앞서 기술한 바와 같이 2006년 개정된 독일기본법은 연방정부가 부과·징수하는 연방세, 지방자치단체가 부과·징수하는 주정부세 및 기초자치단체세, 그리고 연방정부와 지방자치단체가 공동으로 세수를 가지는 공동세를 규정하고 있다.

연방세(Bundessteuern)에는 소비세(석유세, 전기세, 담배세, 커피세, 설탕세, 조명기구세, 브랜드세 등), 보험세, 증권거래세, 통일연대세(법인세와 소득세에 한시적으로 부과되는 부가세), 어음세, 관세가 있다(기본법 제106조 제1항). 주정부세(Landessteuern)에는 상속·증여세, 자동차세, 맥주세, 경마·복권·스포츠복권세, 소방세, 토지취득세가 있으며(기본법 제106조제2항), 기초자치단체세(Gemeindesteuer)에는 재산세, 지역소비세(애견세, 음료세, 수렵 및 어업세 등), 영업세(공동세로 본다), 2주택세가 있다(기본법 제106조 6항). 연방과 주정부 및 기초자치단체의 공동세수인 공동세(Gemeinschaftsteuer)에는 소득세, 법인세, 부가가치세, 영업세가 있다(기본법 제106조 제3항 제1문). 따라서

소득에 과세되는 세목 중 지방세로는 연방정부와 지방자치단체가 공동세로 이용하는 소득세와 법인세 및 영업세가 있다.

#### · 조세입법권

연방국가인 독일은 조세입법권이 전체국가에 속한다고 보고 연방정부의 조세입법권 우위를 인정하고 있다. 연방정부는 관세와 제정전매에 관한 전속적 입법권을 가지며(기본법 제105조 제1항), 그 외 세입의 전부 또는 일부가 연방정부에 귀속되거나 제72조의 제2항의 요건이 존재하는 경우에는 경합적인 입법권을 가진다고 규정하고 있다. 따라서 연방정부의 입법권은 일반조세법 및 조세절차법을 포함하며, 지방자치단체는 조세징수권만 가진다. 한편, 지방자치단체는 지역적 사항과 관련되고 전통적으로 지방자치단체가 징수해 온 지역소비세와 지출세에 대한 전속적 입법권을 가지며 부동산 취득에 대한 세율을 결정할 권한을 가진다(기본법 제105조 제2a항).

연방정부와 주정부 및 기초자치단체의 공동세수로 이용하는 소득세와 법인세의 조세입법권은 연방정부에 속하는 권한이며, 경합시에도 연방정부가 조세입법권에 대하여 우선권을 가지고 있다(기본법 제105조 제1항). 따라서 연방정부는 소득세법 및 법인세법의 입법권과 개정권 등을 가지고 있다. 즉, 과세요건 및 절차적 요건에 관한 모든 사항을 제정할 권한을 가지고 있는 것이다.

#### · 세수배분원칙

독일의 재정조정은 연방과 주정부 그리고 주정부간 재정조정으로 구분되는데 연방과 주·기초자치단체간의 수직적 재정조정(세수배분)은 주로 소득세와 법인세 부가가치세를 중심으로 이루어지고 주정부 상호간의 수평적 재정조정(세수배분)은 주로 부가가치세를 재원으로 이루어진다(양충모, 2009: 389). 수직적 세수배분방법에는 각 과세주체별로 세수를 분리하는 세수분리제와 공동으로 세수를 관리하는 세수공유제가 있으나 독일은 세수공유제에 의한 공동세를 운영한다(이동식, 2015: 19).

소득세와 법인세는 세수의 지역연계원칙에 의해 각각의 주정부가 주민들의 소득에 대한 소득세의 일정 비율을 배분받는다. 법인세는 연방정부차원에서 징수하지만 세수의 지역연계성을 고려하여 공장이 입주하고 있는 주정부에도 귀속되어야 한다는 원칙

에 따라 법인세수가 모든 주에 배분된다

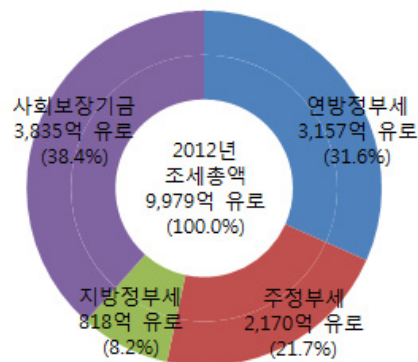
- 독일기본법상 세수배분비율

독일기본법에 의하면 공동세 중 간접세인 부가가치세는 연방정부에 55%, 주정부에 43%, 기초자치단체에 2%를 배분하며 영업세는 연방정부에 약 7.5%, 주정부에 약 7.5%, 기초자치단체에 85%를 배분하도록 하고 있다(기본법 제107조 제1항 제4호 및 주간재정조정법 제2조). 그러나 소득세와 법인세 세수 중 배분방식을 독일기본법은 “소득세와 법인세 수입(소득세의 경우에는 지방자치단체지분을 제한 후에 - 기본법 제106조 제5항)에 관하여는 연방과 지방이 반분한다(제106조 제3항 제2문)”고 규정하고 있다. 따라서 소득세의 세수 중 연방정부에 42.5%, 주정부에 42.5%, 기초자치단체에 15%를 배분한다. 법인세 세수는 연방정부와 주정부에 50%씩 배분한다.

③ 독일의 세수현황

2014년 OECD 자료에 따르면 2012년 독일의 세수현황은 연방정부세가 3,157억 유로 주정부세는 2,170억 유로 지방정부세는 818억 유로 사회보장기금은 3,835억 유로로 되어있다.

〈그림 3-2-3〉 독일의 정부단계별 세수 현황(2012)



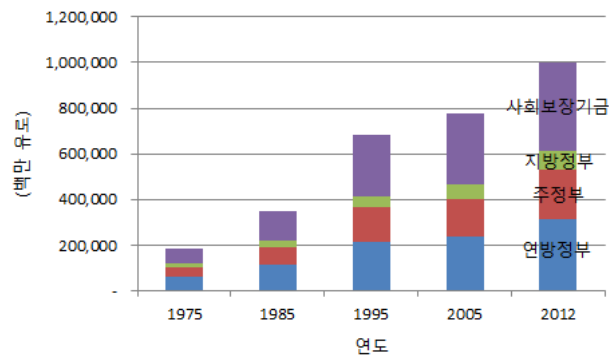
출처: OECD Revenue Statistics 2014

〈표 3-2-5〉 독일의 정부단계별 세수 추이

	1975	1985	1995	2005	2012
연방정부세	63,378 (33.9%)	112,414 (32.0%)	216,240 (31.6%)	236,913 (30.6%)	315,651 (31.6%)
주정부세	42,116 (22.5%)	77,980 (22.2%)	148,902 (21.8%)	166,932 (21.5%)	216,950 (21.7%)
지방정부세	17,042 (9.1%)	31,475 (9.0%)	50,666 (7.4%)	60,447 (7.8%)	81,805 (8.2%)
사회보장기금	64,290 (34.4%)	129,761 (36.9%)	268,052 (39.2%)	311,220 (40.1%)	383,470 (38.4%)
계	186,825 (100.0%)	351,630 (100.0%)	683,861 (100.0%)	775,512 (100.0%)	997,876 (100.0%)

출처: OECD Revenue Statistics 2014

〈그림 3-2-4〉 독일의 정부단계별 세수 추이



출처: OECD Revenue Statistics 2014

### (3) 스웨덴의 세제·세수현황

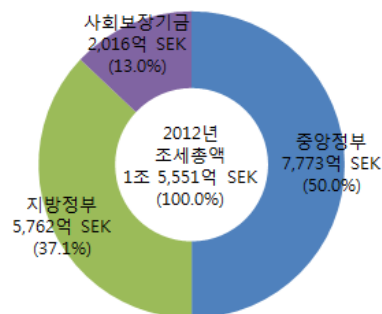
스웨덴의 국가 운영은 중앙 수준, 광역지자체 수준, 기초지자체 수준의 세 단계로 이루어진다. 지방자치는 헌법으로 보장되어 있으며, 지방자치단체의 조직과 권리 등은 지방자치법에 규정되어 있다. 중앙 수준은 국회와 중앙정부, 광역 수준은 광역지자체(landsting) 의회와 정부, 그리고 기초 수준은 기초지자체(kommun) 의회와 정부로 구성된다. 광역지자체와 기초지자체는 서로 독립적이며 계층구조로 되어 있지 않으며 현재 20개의 광역지자체와 290개의 기초지자체가 있다. 8)

8) <https://sweden.se/society/the-swedish-system-of-government/> (2015.12.11. 검색)

OECD Revenue Statistics(2014)에 따르면 스웨덴은 조세수입 중 지방세의 비중이 다른 OECD 국가들에 비하여 상당히 크다는 특징이 있다. 2012년 기준으로 스웨덴은 전체 조세수입 중 국세가 49.7%, 지방세가 37.1%를 차지하며, 전체 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중은 2000년 이후 꾸준히 증가하는 추세에 있다. 조세수입 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 간접세인 소비세이며 12.3%(전체 조세수입의 29.1%)이며, 그 다음은 개인소득세가 GDP의 11.9%(전체 조세수입의 28.2%), 사회보장세가 GDP의 10.0%(전체조세수입의 23.6%)이다. 스웨덴의 국세는 소비세(부가가치세, 물품세, 관세), 사회보장세, 급여 중업원세 등으로 구성되어 있으며, 지방세는 개인소득세가 97.3%, 나머지 일부를 재산세가 차지하고 있다.

개인소득세는 지방세 위주로 과세되고 있으며, 소득금액이 일정금액을 초과하는 고소득층에 대해서만 국세(중앙소득세)가 추가로 부과된다. 지방소득세의 세율은 광역지자체 세율과 기초지자체 세율로 구성되며, 각 지자체 의회에서 스스로 필요한 세금의 규모와 사용처를 결정하므로 세율은 지자체마다 조금씩 다르다. 대체로 대도시 근교의 부유한 지역에서는 낮고 농촌이나 경기 침체 지역에서는 높은 편이며, 2014년 기준으로 최저 29.19%, 최고 34.70%, 평균 31.86%이며 만약 기초지자체의 재정균등화 제도가 실시되지 않았다면 최저세율과 최고세율의 차이가 더 커졌을 것이다(김인춘, 2014: 66-67).

〈그림 3-2-5〉 스웨덴의 정부단계별 세수 현황(2012)



출처: OECD Revenue Statistics 2014

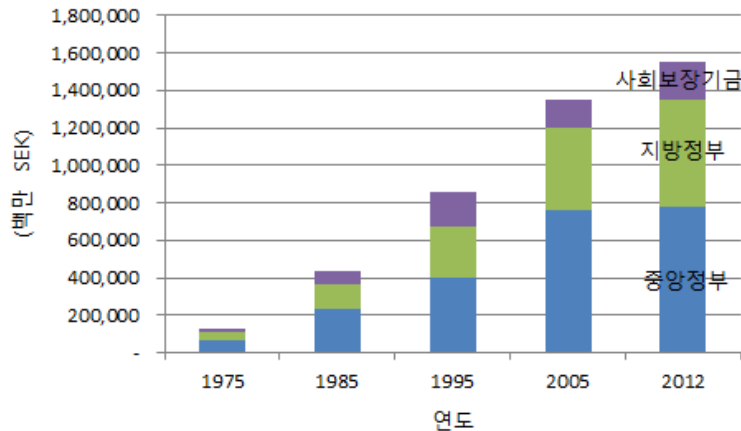
〈표 3-2-6〉 스웨덴의 정부단계별 세수 추이

(단위: 백만 SEK)

	1975	1985	1995	2005	2012
중앙정부세	67,653 (51.3%)	234,343 (54.1%)	403,120 (47.1%)	762,233 (56.5%)	777,305 (50.0%)
지방정부세	38,564 (29.2%)	131,600 (30.4%)	265,854 (31.1%)	435,577 (32.3%)	576,229 (37.1%)
사회보장기금	25,756 (19.5%)	67,531 (15.6%)	186,992 (21.8%)	151,019 (11.2%)	201,594 (13.0%)
계	131,973 (100.0%)	433,474 (100.0%)	855,966 (100.0%)	1,348,829 (100.0%)	1,555,128 (100.0%)

출처: OECD Revenue Statistics 2014

〈그림 3-2-6〉 스웨덴의 정부단계별 세수 추이



출처: OECD Revenue Statistics 2014

#### (4) 주요국의 세제·세수 시사

첫째, 우리나라는 총 조세에서 지방세가 차지하는 비중이 OECD 주요국들에 비하면 매우 낮다는 것을 알 수 있다. 이는 국제중심의 세수입구조에서 지방세 비중을 높일 수 있는 방향으로 세목조정이 필요함을 시사하고 있다.

둘째, 일본에서는 삼위일체의 재정개혁이라는 지방재정수입 및 지출구조에 대한 개혁을 단행한 결과 지방세 비중이 2002년 34.4%에서 2007년 44.2%로 9.8%p 상승하여 지방정부의 자주재원이 그만큼 확충되었다. 또한, 2012년 사회보장재원을 마련할 목적으

로 소비세율을 기존의 5%(국세소비세 4%p, 지방소비세 1%p)에서 2014년 8%(국세소비세 6.3%p, 지방소비세 1.7%p), 2017년 10%(국세소비세 7.8%p, 지방소비세 2.2%p)로 인상하였다. 일본은 지난 10년 동안 국세 대 지방세의 비율을 60:40로 유지하고 있다.

일본의 지방소비세는 도도부현의 기간세로 정착되면서 지방자치단체의 재정안정과 세수의 지역 간의 편재성 완화에 큰 역할을 하였다. 또한, 저출산·고령화가 심화되어 복지예산이 필연적으로 증가되는 현실에서 소득과세 중심의 재원마련에는 한계가 있으므로 소비세를 인상하여 안정적인 복지재원을 확보하고 소득과세와 소비과세의 균형을 유지하게 되었다.

우리나라도 늘어나는 사회복지비용에 대한 안정적인 재원을 확보하기 위하여 중앙정부 차원 뿐 아니라 지방자치단체에서도 사회복지세의 도입이 필요하다. 새로운 세목의 도입이 어렵다면 지방자치단체의 사회복지수요에 대한 재원을 마련하기 위한 현실적인 대안으로 우리나라에서도 지방소비세의 인상이 필요함을 시사하고 있다.

셋째, 독일은 지방자치단체의 자치재원 마련을 위한 다양한 제도적 장치를 구비하고 있어 향후 우리나라 지방자치단체의 재정안정을 위한 제도를 벤치마킹하는 데 많은 도움이 될 것이다. 그 중 벤치마킹에 필요한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

독일의 헌법인 독일기본법은 조세를 연방세, 주정부세, 기초자치단체세와 공동세로 구분하여 규정하고 있다. 또한, 독일기본법은 세수규모가 가장 큰 소득세, 법인세, 부가가치세, 영업세를 연방정부와 주정부 및 기초자치단체의 공동세로 두고 있다.

독일법은 조세입법권이 전체국가에 속한다고 보고 있으며 연방의 조세입법권 우위를 인정하고 있다. 지방정부는 지역적 사항과 관련되고 전통적으로 지방자치단체가 징수해온 지역소비세와 지출세에 대한 전속적 입권을 가지며, 이들 세목에 대해서도 조세입법권은 연방우위를 인정하고 있다.

독일은 공동세의 부과·징수는 연방정부 위임에 의하여 주과세당국에서 행정업무를 처리하고 있으며, 상속·증여세는 주정부의 세수입으로 하고 있다.

2012년을 기준으로 세수입은 연방정부 31.6%, 주정부 21.7%, 기초자치단체 세수입 8.2%(지방자치단체 세수입 합계 29.9%), 사회보장세 38.4%로 구성되며 연방정부 세수입과 지방자치단체 세수입이 51:49의 비율을 유지하고 있다. 독일의 사례는 우리나라 지방자치단체가 장기적이고 안정적인 지방재원을 확보하기 위해서는 독일식 공동세



방식을 도입해야만 가능함을 시사하고 있다.

넷째, 스웨덴은 전체 조세수입 중 국세가 50%, 지방세가 37.1%로, 지방세가 국세의 74%에 해당할 만큼 큰 비중을 차지한다. 또한, 개인의 소득에 대하여 지방소득세를 우선 과세하고 고소득층에 한하여 국세인 소득세를 과세하도록 하고 있다. 이는 우리나라 현행 지방세가 재산세 위주의 과세체제로 되어 있지만 앞으로 소득과세 중심으로 변경되어야 함을 시사하고 있다.

## 2) 우리나라 세제·세수 현황

최근 우리나라에서는 다양한 지방세법 개정이 추진되었다. 주요 개정사항으로는 단일법 체계의 지방세법을 체계적이고 통일적으로 정립한 지방세 3분법화, 지방소득세 독립세제화, 취득세 세율인하 등이 있다. 그러나 이러한 지방세법 개정은 지방재정 확충과 안정적인 지방재정 유지와는 거리가 멀었다. 아래에서는 최근 있었던 지방세 세제개혁을 살펴보고 우리나라의 세제 및 세수현황을 살펴보고자 한다.

### (1) 우리나라 최근 지방세 세제개혁 현황

#### ① 지방세법 3분법화 추진

종전의 단일법 체계이던 지방세법이 지방세 3분법화 추진으로 2011년 1월부터 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 나뉘어졌다. 종전의 지방세법은 단일법 체계의 다양한 문제점, 즉 지방세 체계의 혼란성과 복잡성, 효율적인 감면관리 체계의 미비, 세무환경 변화에 대한 대응능력 저하, 지방세의 특성을 반영한 법령정비의 미비 등의 문제점이 있었다. 따라서 납세자의 권익을 보호하고 지방세관계법을 체계화하기 위한 기본적이고 공통적인 사항을 규정한 「지방세기본법」, 지방세 세목의 과세요건과 절차를 규정한 「지방세법」 및 지방세 세액공제와 감면을 효율적으로 관리하기 위한 「지방세특례제한법」으로 분법화 되었다.

## ② 부동산거래 활성화를 위한 취득세율 인하

정부는 계속되고 있는 경기침체를 완화하기 위하여 부동산거래 활성화 대책을 마련하였다. 그 일환으로 부동산거래세를 줄이기 위한 취득세 세율인하를 추진하였다. 2013년 8월 28일 서민과 중산층 주거안정대책으로 발표된 취득세 세율인하정책은 과세표준 9억 원 이하 1주택은 2%, 9억 원 초과주택 및 다주택자에 대해서는 4%에서 과세표준 6억 원 이하 주택은 1%, 6억 원 초과 9억 원 이하는 2%, 9억 원 초과는 3%로 개정하고 다주택자에 대한 차등세율도 폐지하였다.

지방재정의 중심세원인 취득세는 2013년 예산 기준으로 전체 지방세 수입의 25.7%, 광역지방자치단체 분청 지방세 수입의 37%를 차지하고 있으며, 취득세가 지방세 수입에서 차지하는 비중은 경기도가 55.6%로 가장 높으며, 그 다음으로 충청남도 53.5%, 강원도 53.3%, 전라북도 53.3%, 충청북도 53.1% 경상남도 51.1% 등이며, 2013년 8월의 취득세율 인하로 매년 약 2조 4천억 원의 지방세수 감소가 예상된다(이선화 김필현, 2013, p. 18; p. 22.).

## ③ 지방소득세 독립세제화

2010년에 소득할 주민세와 종업원분 사업소세를 합한 지방소득세가 신설되었다. 지방소득세는 소득분 지방소득세와 종업원분 지방소득세로 구성되며, 국세의 부가세 형태로 존재하던 소득분 지방소득세는 국세와 분리되어 지방자치단체의 독자적인 과세체계로 개편되었다.

2014년 1월 1일자로 지방소득세는 국세와 소득세 과세표준, 법인세 과세표준만 공유하고 세율 및 세액공제 및 감면규정은 지방세관계법에서 독자적으로 제정되는 독립세로 전환되었다. 지방소득세의 독립세 전환으로 개인지방소득세에 대한 세수는 이전과 크게 달라지지 않았으나, 법인지방소득세의 경우 세액계산시 이전에 적용되던 법인세법 또는 조세특례제한법상 세액공제 및 세액감면이 인정되지 않아 세수입 증가가 발생하였다. 세수입 증가는 2014년 기준으로 대략 8천억 원에서 1조 원에 이를 것으로 추정되는데, 이는 취득세율의 인하로 발생한 세수감소분(약 2조 4천억 원)의 일부를 보전하는 의미가 있다.

#### ④ 지방소비세 인상

2013년 8월 서민과 중산층의 주거안정대책으로 발표된 취득세 세율인하로 지방자치단체의 취득세 세수입이 감소하자, 취득세 세수를 보전하는 차원에서 지방소비세 세액을 종전의 부가가치세 징수액의 5%에서 11%로 인상하는 지방세법 개정안이 2013년 12월 국회에서 통과되었다. 「지방소비세의 세액은 과세표준에 100분의 11을 적용하여 계산한 금액으로 한다. 이 경우 100분의 11 중 100분의 6에 해당하는 부분은 제11조제1항제8호에 따라 감소되는 취득세, 지방교육세, 지방교부세 및 지방교육재정교부금 보전 등에 충당한다.(지방세법 제69조 제2항)」 지방소비세 증가분(6%p)에 대해서는 지방세법 시행령에서 시·도, 시·군 및 교육청별 배분기준과 방식을 규정하고 있다. 인상전의 당초 5% 세율에 해당하는 지방소비세는 지역별 소비지출(민간최종소비지출)의 시·도별 비율에 따라 배분하지만, 이번에 새로 증가된 6%p는 취득세, 지방교육세, 지방교부세 및 지방교육재정교부금 감소분의 비율에 따라 각각 배분하는 것으로 하였다. 또한, 지방교부세 및 지방교육재정교부금 감소분 배분액의 납입처를 해당 지방자치단체 및 각 도교육청의 금고로 추가로 지정하였다(지방세법 시행령 제75조, 제76조).

〈그림 3-2-7〉 지방소비세 증가분 배분 방법

< 시도 >		< 시도 >	< 시도·시군 >		< 교육청 >
취득세 감소분		지방교육세 감소분	지방교부세 감소분	교육전출금 허수분 증가 (210억 원)	지방교육재정교부금 감소분
54.99% (2.17조 원)		5.50% (0.22조 원)	19.24% (0.75조 원)		20.27% (0.80조 원)
55.53% (+0.54%)		5.50%	19.24	± 0.54%	19.73% (- 0.54%)
← 80.27% →					← 19.73% →

\* 2014년 부가가치세 세입예산기준(58.5조 원) 산정: 3.94조 원

※ “교육전출금 허수분”은 지방교육재정교부금 감소분에서 공제, 취득세 감소분에 추가

교육전출금 허수분 계산 = (시도별 지방교육세 보전금액 + 시도별 지방교부세 보전액) × 지방교육비 특별회계 부담분(3.6~10%)

자료: 안전행정부 지방세정책과(2014.3)

#### ⑤ 각 자치단체의 신세 도입을 위한 노력

최근 경상북도는 천연가스에 대하여 지역자원시설세 과세를 추진하고 있다. 경상북도에 따르면 2014년 한국석유공사와 호주의 우드사이드사가 경북 동해안지역 일대를 탐사한 결과 3,300~3,600만 톤 가량의 천연가스가 매장되어 있음을 확인하였다. 따라서 지역자원시설세의 부과대상 지하자원에 천연가스를 추가하는 것을 추진하고 있다.

강원도는 레저세 과세대상에 카지노, 체육진흥투표권, 복권을 추가하는 방향으로 지방세법 개정을 시도하고 있다. 이 중 카지노 레저세만 도입되면 강원도가 국가로부터 지급받는 교부세와 폐광기금 등이 감소되어 카지노 레저세 도입효과가 무의미하게 될 수 있으므로 실질적인 지방세수가 증가되도록 관련 법안을 동시에 개정하도록 추진하고 있는 것이다.

경기도는 대도시내 법인 중과세 합리화 방안을 추진하고 있다. 수도권 과밀억제권역에서 대형 유통법인 등 담세력이 큰 법인은 일반 과세되고 있지만, 오히려 개인사업자보다 담세력이 작은 소규모 영세법인은 중과세되고 있어 세부담의 역진성이 발생하게 된다. 따라서 소규모 영세법인에 대해서는 세부담의 형평성 차원에서 중과세를 합리화(예: 3배→2배)하는 방향으로 세법개정을 추진하고 있다.

제주도는 외국인 전용 카지노에 대한 지방세를 중과세로 환원하는 정책을 추진하고 있다. 외국인 전용 카지노는 고급오락장임에도 불구하고 외국인 관광객 유치 및 외환 확보를 위하여 취득세 및 재산세를 장기간 일반과세하고 있어 여타 고급오락장과의 형평성 문제가 대두되고 있다. 외국인 관광객 유치에 따른 이익이 해당 카지노 업체 또는 법인세 등의 국가세원으로 돌아가고, 해당 지역의 지방세 세수 증가와 지역경제 유발효과를 미미하기 때문이다. 따라서 외국인 관광객 유치에 따른 이익이 해당 지역으로 순환될 수 있도록 외국인 전용 카지노에 대한 취득세 및 재산세를 중과세로 환원하기 위한 세법개정을 시도하고 있다.

#### ⑥ 국세 세수결손과 소득세율 인상

국세 세입은 2008년 금융위기로 정체를 면치 못하다가 2010년부터 2011년 일정 비율 증가하다가 2012년부터 다시 제자리걸음을 하고 있다. 이에 따라 국세의 세수결손은 2013년 8조 5천억 원, 2014년 11.1조 1천억 원 발생하였으며, 2015년에도 세수결손을 피

하기는 어려울 것으로 예상된다.

국세 세수를 증대하기 위한 노력으로 소득세법을 개정하여 소득세 세율을 인상하였다. 종전의 종합소득에 대한 소득세율은 과세표준 1,200만 원 이하 6%에서 8,800만 원 초과 시 35%가 적용되는 4단계 초과누진세율구조로 되어 있었다. 그러나 2014년 귀속분부터 과세표준 1,200만 원 이하 6%에서 1억 5,000만 원 초과 시 38%가 적용되는 5단계 초과누진세율구조로 개정되었다.

## (2) 우리나라 세제·세수 현황

### ① 우리나라 현행 조세체계

우리나라의 조세는 크게 국세와 지방세로 구분할 수 있으며, 국세는 다시 내국세와 관세로 구분할 수 있다. 내국세는 국세청이 소관 과세관청으로 세무업무를 담당하고 있으며 관세는 관세청이 소관 과세관청이다.

내국세는 징수목적의 유무에 따라 보통세와 목적세로 구분할 수 있다. 보통세는 세법상 납세자와 담세자가 일치하는 직접세와 일치하지 않는 간접세로 구분할 수 있다. 목적세는 교육발전, 농어촌발전 등에 사용할 목적으로 징수하는 세목이다.

국민의 납세의무에 대한 과세권은 헌법에 규정되어 있다. 헌법 제59조는 “조세의 종목과 세율을 법률로 정한다.”라고 규정하면서 조세법률주의를 선언하고 있다. 또한, 과세주체간의 과세권 조정은 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」에서 규정하고 있다. 현행 우리나라 조세체계(국세와 지방세의 구분)를 보면 다음과 같다.

〈그림 3-2-8〉 우리나라 현행 조세체계

구분		조세의 분류		해당세목
국세	내국세	보통세	직접세	법인세, 소득세, 상속세와 증여세, 종합부동산세
			간접세 (거래세)	부가가치세, 개별소비세, 주세, 증권거래세, 인지세
		목적세		교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세
		기타		채평가세
	관 세			관세, 임시수입부가세
지방세		보통세		취득세, 등록면허세, 재산세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세
		목적세		지역자원시설세, 지방교육세

근거: 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」 제2조, 제3조

지방세의 경우 도세와 시·군세 및 시세(특별시·광역시)와 구세로 구분하는데, 이러한 구분은 지방자치단체별 재원의 효율적인 배분과 세목의 세입실태 및 지방자치단체별 재정형편을 고려한 것이며, 지방세는 지방자치단체장이 과세관청이다.

〈그림 3-2-9〉 현행 지방세 구분

분류	구분	목적세 여부	해당세목
특별시·광역시	시세	보통세(7개)	취득세, 주민세, 담배소비세, 레저세, 자동차세, 지방소득세, 지방소비세
		목적세(2개)	지역자원세, 지방교육세
	구세	보통세(2개)	재산세, 등록면허세, 주민세(종업원분, 재산분): 광역시에만 해당
도	도세	보통세(4개)	취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세
		목적세(2개)	지역자원시설세, 지방교육세
	시·군세	보통세(5개)	재산세, 주민세, 자동차세, 담배소비세, 지방소득세

(안연환 김해철 2015, P-30)

## ② 우리나라 세수입 현황

국회 본회의의 의결을 거쳐 확정된 2015년 예산안은 총수입 382.4조 원, 총지출 375.4조 원으로 구성되어 있다. 국세통계연보에 따르면 2014년도 국세 세입징수액은 205.5조 원이며, 지방세통계연감에 따르면 지방세 세입징수액은 54.4조 원이다.

국가재정의 자원배분의 근간이 되는 조세할당(tax assignment)을 보면, 국세 대 지방세의 비율이 지난 20년 동안 약 80:20의 구조로 사실상 고착되었다. 우리나라의 조세수입은 국세에 편중되어 있으며 지방자치단체의 세수입은 국세의 25%에 지나지 않아 지방재정분권의 취약성을 드러내고 있다.

〈표 3-2-7〉 국세와 지방세 비율

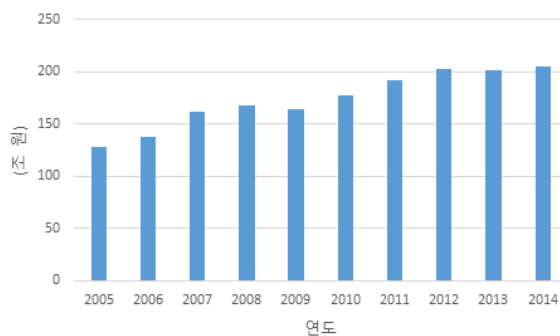
구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
국세	78.6%	78.5%	78.3%	78.6%	79.0%	79.0%
지방세	21.4%	21.5%	21.7%	21.4%	21.0%	21.0%

출처: 행정자치부 2014년 지방세통계연감

#### · 최근 10년간 국세 징수실적

최근 10년간 국세청에서 징수한 국세 세입을 보면, 2008년 167.3조 원, 2009년 164.5조 원, 2010년 177.7조 원, 2011년 192.3조 원, 2012년 203조 원, 2013년 201.9조 원, 2014년 205.5조 원이다. 2005년부터 2007년까지는 국세 세입이 급격히 증가하였으나, 2007년부터 2009년까지 세계적인 금융위기를 거치면서 국세수입은 정체되었다. 2010년부터 2012년까지 국세 세입은 다시 증가하다가 최근 급속한 경기침체로 2013년과 2014년의 국세 세입은 제자리걸음을 하고 있다.

〈그림 3-2-10〉 우리나라 국세 징수실적

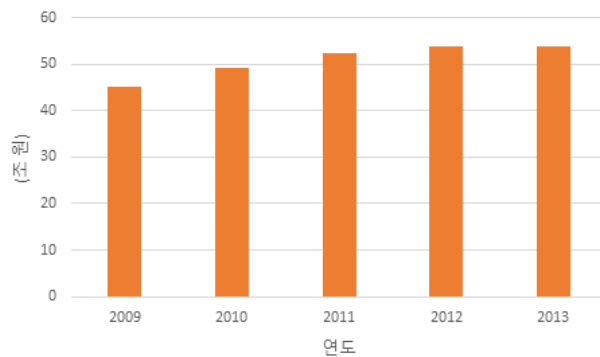


출처: 2015년 국세통계연보

· 최근 5년간 지방세 징수실적

최근 5년간 지방자치단체에서 징수한 지방세 세입을 보면, 2009년 45.1조 원, 2010년 49.1조 원, 2011년 52.3조 원, 2012년 53.9조 원, 2013년 53.7조 원이다. 지방세 세수입은 지난 2009년부터 2012년까지 지속적으로 증가하였으나, 2013년에는 2012년보다 징수 실적이 떨어졌다.

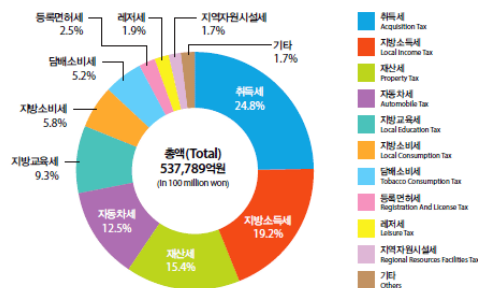
〈그림 3-2-11〉 우리나라 지방세 징수 실적



출처: 2014년 지방세통계연감

재정고에서 발표한 2013년 지방세 세목별 구성비율을 살펴보면, 지방세 총액 537,789 억 원 중 가장 큰 비중을 차지하는 취득세가 24.8%를 구성하고, 그 다음으로 지방소득세가 19.2%, 재산세가 15.4%, 자동차세가 12.5%를 구성하고 있다.

〈그림 3-2-12〉 지방세 세목별 구성비율(2013)



출처: 재정고



지방자치단체별 세목별 구성 비율을 살펴보면, 서울특별시는 지방소득세가 31.8%, 취득세가 21%, 특별시 재산세가 15.4%를 구성하고 있으며, 광역시는 취득세가 33.6%, 자동차세가 17.2%, 지방소득세가 17.2%를 구성하고 있다. 지방자치단체 중 도의 경우에는 취득세가 53.3%를 구성하고 있으며, 지방교육세가 19.8% 지방소비세가 13.1%를 구성하고 있다. 시의 경우에는 지방소득세 32.5%, 재산세 28.1%, 자동차세 25.7% 순이며, 군의 경우에는 자동차세 33.2%, 지방소득세 27.8%, 재산세 22.3% 순으로 되어 있다.

〈그림 3-2-13〉 지방세 지자체별세목별 구성(2013)



출처: 재정고

### 3) 충청남도의 세제·세수 현황

#### (1) 충청남도 지방세 및 세수입 현황

현행 지방세 체계를 살펴보면 도세는 6개(특별시·광역시는 시세 9개, 구세 2개), 시·군세는 5개의 세목으로 구성되어 있다. 종합부동산세는 국세청에서 세금을 부과·징수

하여 지방자치단체로 이전하므로 형식만 국세이지 실질적으로는 지방세의 일종으로 볼 수 있다. 충청남도 도세에는 4개의 보통세(취득세·등록면허세·레저세·지방소비세)와 2개의 목적세(지역자원시설세·지방교육세)가 있으며, 시·군세에는 5개의 보통세(재산세·주민세·자동차세·담배소비세·지방소득세)가 있다.

2014년 일반회계 예산기준으로 충청남도 예산총계에서 지방세 세입이 차지하는 비율은 24.7%이다. 지방세 세수입은 2014년 본예산 기준으로 도세는 1조 1,160억 원(49.6%), 시·군세는 1조 1,357억 원(50.4%)이다(충남넷 : 충남 2014년 세입세출예산서). 충청남도의 재정자립도는 2013년 기준으로 30.69%이다.

〈표 3-2-8〉 충청남도 자치단체별 지방세 변동현황 (예산총계 기준)

구 분	2009년		2010년		2011년		2012년		2013년		2014년	
	세입	비중	세입	비중	세입	비중	세입	비중	세입	비중	세입	비중
도	7,504	44.4	9,850	49.7	10,520	48.7	10,750	49.0	10,405	47.5	11,160	49.6
시 군	9,407	55.6	9,968	50.3	11,083	51.3	11,183	51.0	11,487	52.5	11,357	50.4

출처 : 지방세통계연감(2009 - 2014)

## (2) 도세와 시·군세 세목별 징수현황

### ① 2014년 도세 징수현황

2014년 충청남도 일반회계 예산기준으로는 도세가 49.6%, 시·군세가 50.4%이었으나 실제 징수한 세액은 총 2조 2,260억 원으로, 이 중 도세가 1조 515억 원, 시·군세는 1조 1,745억 원(시세 9,815억 원, 군세 1,930억 원)으로 도세와 시·군세가 각각 47.4%와 52.6%를 차지한다. 도세 중 취득세가 약 50%인 5,590억 원이며, 그 다음은 지방소비세 1,808억 원, 지방교육세 1,979억 원, 등록면허세 529억 원의 순으로 이루어진다(2014년 지방세통계연감). 부동산 관련 세금이 도세의 절반을 넘으므로 부동산거래 활성화 여부가 도세수입에 많은 영향을 미치게 된다.

〈표 3-2-9〉 충청남도 도세 징수현황

세 목 자치단체	합 계	도 세 (단위 천 원)							
		소 계	취 득 세	등록 면허세	레 저 세	지방 소비세	지역자원 시설세	지방 교육세	과년도 수입
<b>합 계</b>	<b>2,226,000,576</b>	<b>1,051,457,786</b>	<b>559,086,701</b>	<b>52,950,021</b>	<b>18,721,885</b>	<b>180,822,123</b>	<b>36,491,989</b>	<b>197,902,942</b>	<b>5,482,125</b>
충청남도	180,822,123	180,822,123	-	-	-	180,822,123	-	-	-
천 안 시	601,882,916	272,072,810	160,086,533	15,627,657	18,721,885	-	11,574,948	63,813,569	2,248,218
공 주 시	93,157,890	41,357,212	27,475,369	2,649,382	-	-	1,217,733	9,464,739	549,989
보 령 시	80,757,408	40,385,512	26,789,501	3,027,037	-	-	1,284,714	8,794,693	489,567
아 산 시	393,385,024	128,556,514	83,393,501	8,467,824	-	-	7,797,520	29,271,376	-373,707
서 산 시	182,534,122	78,020,965	54,418,154	4,058,627	-	-	2,940,782	16,297,330	306,072
논 산 시	80,610,806	34,465,187	22,003,330	2,037,655	-	-	1,039,200	8,963,359	421,643
계 룡 시	24,163,820	10,127,069	6,241,819	684,694	-	-	469,555	2,594,767	136,234
당 진 시	237,875,827	107,876,756	72,894,503	7,359,140	-	-	5,271,373	21,841,256	510,484
금 산 군	49,214,049	20,530,576	13,327,010	1,322,225	-	-	900,957	4,751,982	228,402
부 여 군	44,352,610	18,404,985	12,417,964	832,703	-	-	528,168	4,344,768	281,382
서 천 군	36,392,669	14,660,012	9,113,138	728,566	-	-	545,384	3,902,514	370,410
청 양 군	22,200,054	7,982,840	5,221,439	488,571	-	-	249,909	1,931,775	91,146
홍 성 군	76,473,594	39,930,891	29,406,778	1,895,607	-	-	848,846	8,285,558	-505,898
예 산 군	65,212,732	27,779,378	17,679,126	1,760,811	-	-	1,010,845	6,969,081	359,515
태 안 군	56,964,932	28,484,956	18,618,536	2,009,522	-	-	812,055	6,676,175	368,668

자료: 2014년 지방세통계연감

## ② 2014년 시세 징수현황

2014년 충청남도에서 징수한 시세는 총 9,816억 원이며, 이 중 지방소득세가 4,013억 원, 자동차세가 2,267억 원, 재산세가 2,243억 원, 담배소비세가 1,042억 원, 주민세가 147억 원이다. 시별 세수입을 보면, 천안시가 3,298억 원, 아산시가 2,648억 원으로 천안·아산시가 전체 시세 세수의 약 60%를 차지하고 있어 자치단체 시별로 세수입의 편차가 크다.

## ③ 2014년 군세 징수현황

2014년 충청남도에서 징수한 군세는 1,930억 원이며, 이 중 자동차세가 713억 원, 재산세가 445억 원, 지방소득세가 433억 원, 담배소비세가 272억 원이다. 군별 세수입을 보면, 예산군 374억 원, 홍성군 365억 원, 금산군 286억 원, 태안군 284억 원, 부여군 259억 원, 서천군 217억 원, 청양군 142억 원으로, 군단위 지방자치단체의 세수입은 고르게 분포되어 있다.

〈표 3-2-10〉 충청남도 시세 징수현황

세목 자치단체	시 세 (단위 : 천 원)								
	소 계	주 민 세	지방소득세	재 산 세	자동차세	담배소비세	도 축 세	도시계획세	과년도수입
합 계	981,505,788	14,752,734	401,304,679	224,330,866	225,773,031	104,235,926	-	52,206	11,056,346
충청남도	-	-	-	-	-	-	-	-	-
천안시	329,810,106	4,687,732	117,977,394	88,553,469	77,661,061	36,654,089	-	18,817	4,257,544
공주시	51,800,678	669,904	15,578,182	11,356,386	16,712,035	6,699,900	-	394	783,877
보령시	40,371,896	1,031,697	9,476,876	10,395,666	11,701,900	6,592,869	-	97	1,172,791
아산시	264,828,510	3,281,148	153,951,786	45,825,784	40,607,354	19,250,904	-	450	1,911,084
서산시	104,513,157	1,703,992	43,773,766	22,363,653	24,859,205	11,147,848	-	8,549	656,144
논산시	46,145,619	832,933	9,306,729	8,467,500	18,417,271	7,986,401	-	-	1,134,785
계룡시	14,036,751	140,723	3,144,242	3,438,242	5,161,545	1,634,032	-	39	517,928
당진시	129,999,071	2,404,605	48,095,704	33,930,166	30,652,660	14,269,883	-	23,860	622,193
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

자료: 2014년 지방세통계연감

〈표 3-2-11〉 충청남도 군세 징수현황

세 목 자치단체	군 세 (단위 : 천 원)							
	소 계	주 민 세	지방소득세	재 산 세	자 동 차 세	담배소비세	도시계획세	과년도수입
합 계	193,037,002	3,078,282	43,301,145	44,586,382	71,314,130	27,267,242	5,823	3,493,997
금 산 군	28,683,473	520,132	8,825,045	5,761,408	9,16,979	3,623,553	24	736,332
부 여 군	25,947,625	378,119	5,596,295	4,466,149	11,805,266	3,438,489	4	263,303
서 천 군	21,732,657	458,577	4,725,064	3,846,740	8,961,935	3,410,663	42	329,636
청 양 군	14,217,214	182,341	2,098,984	1,972,121	8,233,108	1,514,532	-	216,128
홍 성 군	36,542,703	519,578	8,154,325	9,920,677	11,947,051	5,525,065	-	476,007
예 산 군	37,433,354	556,525	7,415,087	9,318,532	14,430,392	5,149,643	73	563,102
태 안 군	28,479,976	463,010	6,486,345	9,300,755	6,719,399	4,595,297	5,681	909,489

자료: 2014년 지방세통계연감

### (3) 세목별 비과세·감면현황

2013년 충청남도 도세의 비과세·감면액은 총 4,512억 원으로, 이 중 취득세의 비과세·감면액은 4,406억 원으로 전체 비과세·감면액의 약 98%를 차지하며 나머지를 등록면허세(52억원)와 지역자원시설세(54억원)의 비과세·감면액이 차지한다. 2013년 결산기준으로 충청남도 도세가 1조 405억 원이므로 도세수 징수액의 43.3%에 해당하는 금액이 비과세·감면액이다. 따라서 비과세·감면을 어떻게 축소할 것인가 하는 문제가 도세수입 확충방안의 과제가 되고 있다.

〈표 3-2-12〉 충청남도 세목별 비과세·감면 현황

(단위: 백만 원)

구분	세목	비과세 감면액	비고
도세	취득세	440,651	
	등록면허세	5,208	
	지역자원시설세	5,393	
	도세 비과세·감면 계	451,253	
시·군세	자동차세	10,696	
	주민세	1,963	
	지방소득세	3,914	
	재산세	156,990	
	시·군세 비과세·감면 계	173,565	
총계	도세 +시·군세 = 계	624,818	

자료 : 2014년 지방세통계연감 자료 재정리

### 4) 충남 지방세제·세수 특징

지방자치단체가 자주적으로 재원을 확보하는 것은 주민자치를 실현하기 위한 지방자치제의 중요한 요건이다. 자주재원의 중심에 서있는 지방세제는 국가적으로 통일적으로 적용되고 있으므로 지방자치단체 간 지방세제 차이를 찾기는 어렵다. 지방세수부문에서도 서울과 수도권 지방자치단체는 제외하고 타 지방자치단체와 세수구조가 비슷하지만 충청남도만이 가지고 있는 특징을 간략히 살펴보고자 한다.

### (1) 충남 북부권의 인구증가와 세수증가

충청남도는 농민위주로 고령화 되고 있는 인구구조를 활기차고 역동적인 도민들로 변화시키기 위하여 과밀억제권역에 있는 수도권 기업을 유치하거나 신도시 개발 등에 힘을 쓰고 있다. 현재 충청남도 인구는 2012년 2,028,777명에서 2014년 2,062,273명, 2015년 10월 현재 총 2,073,340명 (남 1,052,186, 여1,021,154)으로 매년 꾸준한 인구 증가 현상을 보이고 있다(국가통계포털, 충청남도 세대 및 인구수). 그러나 충청남도의 인구 증가는 주로 충청남도 기업유치가 활발한 천안시, 아산시, 당진시 등 북부권에 몰림현상이 두드러지고 있다. 따라서 천안시 아산시의 인구집중화 현상으로 세수규모도 천안시가 3,298억 원, 아산시가 2,648억 원으로 천안·아산시가 전체 시세 세수의 약 60%를 차지하고 있다.

### (2) 충남 세수신장을 저해하는 역외유출문제

진정한 지역경제의 발전은 해당 지역에서 발생한 소득 및 성장의 과실이 그 지역에 귀착되어야 한다. 그러나 수도권집중화현상과 대도시 선호현상 등에 의하여 지역에서 발생한 성장의 과실이 서울이나 수도권으로 유출되는 문제가 심각하다. 특히 수도권과 가까운 충청남도의 경우 사회간접시설인 도로교통망의 발달과 철도 및 지하철 등의 교통수단 발달로 직장과 거주지가 다른 직장인과 사업자가 많이 있다. 또한 교육, 의료, 복지등 사회기반시설이 잘 되어있는 광역자치단체인 대전광역시가 근접거리에 있어 역외유출이 무시할 수 없는 수준이다. 다른 지역에 비해 기업 본사는 서울 등 수도권에 있으면서 공장이나 사업체만 충청남도에 입지한 비중이 상당히 높다.

우리나라에서 서울과 수도권 및 광역시(울산 제외)는 소득의 유입 지역이고, 경기를 제외한 다른 도 지역은 전부 소득의 유출 지역이다. 그 중에 수도권과 인접한 충청남도는 수도권으로 소득의 유출이 가장 용이하여 지방 중에 순생산 대비 소득의 유출 비율이 가장 높은 순위별로 보면 충남이 1위이고, 다음이 전남, 울산 순이다.(박경, 2012: 4) 이러한 충청남도의 역외유출 등으로 2014년도를 제외하고는 2010년부터 충청남도의 지방세수는 정체상태에 있었다.

### (3) 충청남도 세수구조의 특징

2014년도 충청남도가 실제 징수한 세액은 2조 2,260억 원이며, 이 중 도세가 1조 515억 원, 시·군세는 1조 1,745억 원으로 도세와 시·군세의 비중이 각각 47.4%, 52.6%였다. 도세의 경우 취득세의 비중이 절반 정도 되어 부동산거래 활성화 정도에 따라 도의 세수입의 변화가 클 것으로 예상된다. 시세의 경우 지방소득세가 약 41%를 차지하고 있으며, 천안시와 아산시가 시 세수입의 약 60%를 차지하여 자치단체 시별로 세수입의 편차가 큰 편이다. 군세는 총 세수입 규모가 2,000억 원을 넘지 않으며, 군 단위별 세수입은 고르게 분포되어 있는 편이다. 2013년 충청남도의 지방세 비과세·감면액은 총 4,512억 원이며, 이 중 취득세가 4,406억 원으로 약 98%를 차지하고 있었다. 2013년 충청남도 도세의 비과세·감면액이 충청남도 도세 약 1조 405억 원(2013년 결산기준)의 약 43.3%에 해당하므로 취득세의 비과세·감면 축소가 도 재정확충의 중요한 과제임을 알 수 있다.

### 3. 지방세정 현황과 특징

지방자치단체 세무공무원이 지방세를 부과·징수하기 위하여 행하는 행정처분 및 행정작용을 세무행정이라 한다. 이러한 세무행정이 모든 납세의무자(주민)에게 공정하게 이루어질 때 신뢰를 얻을 수 있으며 신뢰받는 세무행정은 성실한 납세의무를 유도한다. 즉, 공정하고 신뢰받는 세무행정 바탕으로 하는 적극적인 지방세 부과·징수가 부족한 지방재정을 확충하는 데 기여할 수 있다.

본 연구는 지방세정 분야 중 부과된 지방세의 일실을 방지하기 위한 체납징수행정 즉, 체납현황 및 체납세금 징수현황 체납액 징수대책 등에 연구에 중심에 두고자 한다. 특히 체납세금의 일실을 방지하여 지방재정 건전화에 기여할 수 있는 효율적인 체납세금 징수시스템을 운영한 지자체의 사례를 살펴보고 시사점을 도출하고자 한다. 그리고 현재 충청남도의 세수관리시스템과 체납세금의 징수현황 등을 살펴보고 발전방안을 도출하고자 한다.

#### 1) 주요 지자체의 세무행정 현황

재산을 은닉하고 납세의무를 회피하는 지능적인 고액체납자의 재산을 찾아내어 체납세금을 징수하는 것은 매우 어려운 일이다. 하지만 지방자치단체의 납세고지에 의하여 부과된 지방세는 대부분 소액이어서 납세자가 자칫 납부의무를 소홀히 할 수 있으므로 우선 체납자에 대한 성실한 납부안내가 필요하다.

체납액의 효과적인 징수를 위해 각 지방자치단체에서 마련한 다양한 제도를 살펴보고 충청남도에도 필요한 체납징수방법을 벤치마킹할 필요가 있다. 서울특별시에서 자치구의 고액체납자 체납세금을 인수받아 적극적이고 능동적으로 세금을 징수하는 38세금징수과의 성과는 널리 알려져 있다. 또한, 최근 성남시의 시민으로 구성된 체납실태 전수조사반은 많은 지방자치단체의 주목을 받고 있다.



## (1) 서울특별시 38세금징수와 사례

### ① 의의

서울시는 자치구에서 징수하지 못한 고액·상습체납자를 이관받아 강도 높은 체납징수활동을 통하여 시 재정을 확충하기 위하여 38세금징수과를 설치하였다. 38세금징수과는 “끝까지 추적하여 반드시 징수한다”라는 과훈을 세우고 체납세금 징수에 온 힘을 다하고 있으며, 시민들의 성실한 납세의무이행을 유도하고 올바른 납세문화를 조성하여 조세정의 실현에 이바지하고 있다(김영한 외, 2013: 8).

38세금징수과의 연혁을 살펴보면, 맨 처음 2001년 8월에 세무운영과 내 38세금기동팀 2개팀(T/F형태의 25명으로 출발)을 신설하여 500만원 이상 과년도 체납시세를 인수받아 직접 세금을 징수하도록 하였다(김영한 외, 2013: 7). 2003년 4월에는 불납결손된 조세채권의 징수전담팀으로 38세금기동3팀을 신설하였으며, 2008년 12월에는 38세금징수과로 조직을 확대 개편하였다. 2009년 12월에는 지방세 체납관리 업무총괄이 세무과에서 38세금징수과로, 그리고 세외수입관리는 38세금징수과에서 세무과로 업무분장이 이루어졌다(김영한, 2013: 7).

### ② 조례개정을 통한 위임규정 마련

서울시는 2011년 시세기본조례를 제정하면서 구청장이 부과한 시세 중 건당 500만원 이상의 금액에 대해서 서울시에서 직접 부과·징수할 수 있는 위임규정을 만들었다. 2013년 개정에 의하여 고액체납시세 인수금액이 500만 원에서 1,000만 원으로 인상되었다.

#### 〈그림 3-3-1〉 서울시 시세기본조례 제5조

서울특별시 시세기본조례 제5조 (부과·징수의 위임)

③ 시장은 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 시세를 직접 부과하거나 징수한다.

4. 구청장이 부과한 시세 중 건당 1,000만 원(가산금을 제외한다) 이상의 금액을 체납(지난년도분에 한한다. 이하 이 조에서 같다)한 자의 해당 자치구에 체납된 시세(이 조에서 “고액체납시세” 라고 한다)

⑤ 제3항 제4호에 따른 체납된 시세에 대하여 구청장이 행한 처분은 시장이 한 것으로 본다. 이 경우 구청장이 행한 처분에 대하여 이의신청, 심사청구, 심판청구 또는 소송이 제기되는 경우에는 구청장이 이를 행한다.

### ③ 38세금조사관제도와 업무추진요령 제정

서울시는 지능적인 고액체납자에 대한 징수업무를 전담하기 위해 38세금조사관 제도를 두었다. 38세금조사관은 체납자의 재산을 능동적으로 조사하여 세금을 징수하는 체납세금 전문 조사관이므로 그 직무수행에 있어서 권한과 책임을 분명히 할 필요가 있으므로 업무추진요령을 제정하였다. 여기에는 무리한 징수업무로 인하여 납세자의 권익을 침해하는 것을 방지하기 위하여 징수업무지침 등이 포함된다. 또한, 구청장으로부터 고액체납자를 이관받는 행정절차에 대한 업무처리 매뉴얼을 만들어 업무수행에 투명성과 통일성을 기하게 되었다(서울시 “2014 지방세체납징수실무” 인용)

〈그림 3-3-2〉 서울시 고액체납자 이관업무 흐름도 및 업무추진 요령

이관대상 발체	⇒	이관대상 선정 (3월 1일 기준)	=	이관제외 및 이관자료 정비	=	이관 확정	=	체납자별 징수담당 배정
세무종합 시스템 (2월중)		세무종합 시스템 (3월 1일)		자치구별 (3월 19일)		3월 20일		3월 20일 이후

- ㉠ 매년 2월 중에 고액체납시세에 대한 이관체납 예상 자료를 세무종합시스템에서 발체 (1,000만 원 이상)한다.
- ㉡ 매년 3월 1일에는 고액체납자 이관대상자를 세무종합시스템에서 선정하다.
- ㉢ 자치구별로 고액이관제외 자료처리 및 이관자료를 정비하여 관련 자료를 세무종합시스템에 등재한다.
- ㉣ 매년 3월 20일 고액체납자 이관대상자(3월 1일 기준)를 확정한다.
- ㉤ 자치구에서 38세금징수과에 이관할 때 근거자료(증빙자료, 결손처분자료, 체납자 관리카드, 교부청구 중인 자료, 가족관계증명서 등 필요한 일체자료 확보)를 확보한다.
- ㉥ 자치구에서 이관된 자료는 세무종합시스템에서 직접 체납자 관리카드에 등재한다.
- ㉦ 이관받은 체납자에 대해 담당 조사관을 지정한다.

출처: 김영한 외 35, 2013, pp. 13-15.

### ④ 서울시 체납현황과 징수성과와 행정제재

서울시는 2014년 시세 부과액 13조 3,906억 원 중 13조 724억 원을 징수하여 97.1%의 높은 세금징수율을 보이고 있다. 과년도 부과액 1조 2,837억 원에서 징수액 1,772억 원을 징수하여 징수율이 13.8%에 해당된다.

〈표 3-3-1〉 서울시 체납현황

구 분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
현 년 도	부과액	90,711	102,463	105,486	115,817	110,267	111,902	119,315	124,943	119,549	133,906	
	징수액 (징수율)	87,365	98,604	101,612	111,409	106,602	107,931	115,411	120,783	116,036	130,724	
		96.3	96.2	96.3	96.2	96.7	96.5	96.7	96.7	97.1	97.1	
	결손액	1,099	1,074	1,257	1,100	1,077	977	672	568	603	429	
	미수납액 이월액	2,247	2,785	2,617	3,308	2,588	2,994	3,232	3,592	2,910	2,753	
지 난 년 도	부과액 (조정 체납 액) (A)	소 계	7,359	7,409	7,915	7,819	7,490	7,980	8,656	9,999	11,971	12,837
		38 관리	3,844	4,172	4,878	4,825	4,644	4,885	5,452	6,609	7,893	8,382
		구 관리	3,515	3,237	3,037	2,994	2,846	3,095	3,204	3,390	4,078	4,455
	징 수 액 (B)	소 계	1,424	1,452	1,490	1,542	1,661	1,602	1,579	1,658	1,880	1,772
		38 관리	455	485	475	520	494	433	424	413	457	385
		구 관리	969	967	1,015	1,022	1,167	1,169	1,155	1,245	1,423	1,386
	징수 율	소 계	19.4	19.6	18.8	19.7	22.2	20.1	18.2	16.6	15.7	13.8
		38 관리	11.8	11.6	9.7	10.8	10.6	8.9	7.8	6.2	5.8	4.6
		구 관리	27.6	29.9	33.4	34.1	41.0	37.8	36.0	36.7	34.9	31.1
	결손 액 (C)	소 계	1,854	1,638	2,019	1,856	1,416	1,676	1,651	1,335	1,130	2,196
		38 관리	1,113	937	1,139	1,204	949	1,066	1,040	964	895	1,768
		구 관리	741	701	880	652	467	610	611	371	235	428
	미수 납액 이월 액 (A-B -C)	소 계	4,081	4,319	4,406	4,421	4,413	4,702	5,426	7,006	8,961	8,869
		38 관리	2,276	2,750	3,264	3,101	3,201	3,386	3,988	5,232	6,542	6,227
		구 관리	1,805	1,569	1,142	1,320	1,212	1,316	1,438	1,774	2,419	2,642
이월체납액		6,328	7,104	7,023	7,729	7,001	7,696	8,658	10,598	11,871	11,622	

출처 : 서울시 38세금징수와 내부자료

2014년 서울시로 이관된 자치구의 체납세금은 12,563건, 총 1,344억 원이며 이중 체납 세금이 징수된 것은 11,030건, 총 386억 원으로 이관대비 징수율이 건수 대비 87.8%와 금액 대비 28.6%이다. 이러한 징수결과를 바탕으로 서울시의 38세금징수과에 대한 업무성과는 매우 높게 평가되고 있다.

〈표 3-3-2〉 서울시 고액 체납시세 이관 및 정리현황

(단위: 건, 억 원, %)

구 분	이관 현황		정리 현황					
			징수		결손		이관 대비 징수율	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	476,747	24,677	181,107	5,814	130,600	14,227	65.4	23.6
2014	12,563	1,344	11,030	385	6,387	1,768	87.8	28.6
2013	11,269	1,578	14,245	456	3,957	894	144.8	28.9
2012	38,976	2,100	16,239	413	3,231	964	50.0	19.7
2011	34,479	2,387	15,902	424	5,324	1,040	61.6	17.8
2010	49,766	2,033	20,214	433	10,761	1,066	62.2	21.3
2009	45,094	3,256	12,999	495	12,170	949	55.8	15.2
2008	27,804	1,363	14,028	520	10,650	1,204	88.8	38.2
2007	33,287	1,735	12,898	475	10,722	1,139	71.0	27.4
2006	20,975	1,250	12,262	484	8,664	937	99.8	38.7
2005	33,012	1,077	14,858	455	19,176	1,113	103.1	42.2
2004	29,991	892	15,835	399	15,577	1,125	104.7	44.7
2003	24,773	932	10,846	419	16,981	925	112.3	45.0
2002	51,863	948	8,821	376	5,257	599	27.1	39.7
2001	62,895	3,782	930	80	1,743	504	4.2	2.1

출처: 서울시 38세금징수과 내부자료

서울시는 정당한 사유 없이 지방세를 5천만 원 이상 체납한 자로서 무재산으로 채권을 확보할 수 없고 체납처분을 회피할 우려가 있는 자에 대해서는 출국금지를 요청하였으며, 체납발생일로부터 1년이 지난 지방세(결손처분된 지방세 포함)가 3천만 원 이상인 체납자에 대해서는 명단공개를 추진하였다. 또한, 체납일로부터 1년이 지나고 체납액이 500만 원 이상인 자 및 연간 3회 이상 체납하고(납세고지서 1매를 1회로 보아 계산) 체납액이 500만 원 이상인 자, 결손처분액이 500만 원 이상인 자에 대해서는 공공기록정보를 제공하여 금융활동을 제한하였으며, 지방세를 3회 이상 체납하고 체납액이 100만 원 이상인 자에 대해서는 주무관청에 사업의 정지 또는 허가 등의 취소를 요청하였다.

〈표 3-3-3〉 연도별 행정체재 및 징수실적

(단위: 명, 억 원)

구분	합 계		출국금지		명단공개		공공기록정보 제공		관허사업 정지·허가취소	
	건수	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액
합계	116,173	383	452	73	31,088	127	41,013	374	11,447	114
2015.4.	20,020	5	124	5	7,738		12,158			
2014	20,337	219	108	20	6,979	38	11,223	155	2,027	6
2013	21,426	63	62	38	6,139	18	8,027	46	7,198	76
2012	44,235	65	48	1	5,587	49	6,450	125	1,233	26
2011	10,155	31	110	9	4,645	22	3,155	48	989	6

※ 자치구 실적 포함

출처: 서울시 38세금징수와 내부자료

## (2) 성남시 체납실태 전수조사반 운영사례

### ① 의의

성남시는 매년 급증하는 체납액을 해결하기 위하여 전국 최초로 시민으로 구성된 체납실태 전수조사반을 운영하고 있다. 시민의 입장에서 체납 실태조사를 실시하여 시민이 공감하는 체납사유별 맞춤 징수대책을 수립하고 징수율을 제고하며 소액의 세금이라도 반드시 납부하게 한다. 이는 건전한 납세풍토를 조성하고 일자리 창출 및 조세정의 실현에 기여하게 될 것이다.

### ② 성남시 체납현황실태

성남시의 지방세 체납액은 매년 급증하고 있으며, 2015년 7월 현재 665,726건(189,790명), 1,540억 원에 달한다. 이는 지난 3월말 기준으로 성남시 19세 이상 시민(79만 2천 명) 4명 중 1명꼴로 체납자라는 것이다. 성남시는 매년 체납자를 대상으로 독촉고지서를 우편으로 발송하고 있지만 체납액 대비 징수율은 평균 8.3%에 지나지 않는 실정이다.

따라서 성남시는 시민의 입장에서 체납 실태조사를 실시하여 시민이 공감하는 체납사유별 맞춤 징수대책을 수립하고 징수율을 제고하기 위하여 체납실태조사반을 만들게 되었다.

〈표 3-3-4〉 성남시 지방세 연간 체납액 징수실적 및 징수율

(단위: 억 원 %)

지방세	2011년		2012년		2013년		2014년	
	총 체납액	징수액 징수율	총 체납액	징수액 징수율	총 체납액	징수액 징수율	총 체납액	징수액 징수율
계	1,205	100 8.3	1,159	62 5.3	975	91 9.3	882	93 10.6

출처: 성남시 징수과 내부자료

최근 지속적인 경기침체로 서민경제가 갈수록 어려워지고 있으므로, 새로운 세원발굴보다는 체납세금의 납부를 독려하여 현 재원, 즉 체납을 관리하는 것이 보다 효율적이며 시민들에게도 호응도가 높다. 인구 100만의 광역시로 진입하는 준비단계에 있는 성남시는 안정적인 세수 증대로 성남시 복지·교육·문화 등 다양한 사업에 대한 재원을 확보할 필요가 있다. 따라서 급증하는 체납자의 성향을 파악하고 체납사유별 행정처분의 필요성을 검토하여 체납세금을 효율적으로 징수하는 체납실태조사반의 필요성이 높아졌다.

### ③ 체납실태조사반 운영실태

성남시는 매년 체납자를 대상으로 독촉고지서를 우편으로 발송하고 있지만 체납액 대비 징수율은 매우 낮은 실정이다. 기존의 수동적이고 기계적인 납부독려방식에서 탈피하여 시민이 직접 시민의 입장에서 체납세금에 대한 실태조사와 납부독려를 하는 공감 세정 서비스를 구현하는 것이 체납실태조사반의 운영 목적이다.

〈그림 3-3-3〉 성남시 실태조사반

- 2015.4.26.~4.15. : 모집 공고 (261명 접수)
- 2015.4.20.~4.22. : 면접시험 (256명 응시)
- 2015.4.27. : 합격자 통보
- 주 5일근무(1일 8시간)
- 임금 월 140만원 상당(연장근무시간 포함금액), (기본급 일 44,640원(주, 월차수당 별도) 연장근무수당 시간당 8,370원) 2014년도 임금단가 기준으로 책정한 것임.

자료: 성남시 고시공고(2015.3.31.)

일자리 창출 기관 및 다양한 언론매체를 통한 홍보로 실태조사반 모집에 시민 261명이 신청하였으며, 이 중 256명이 3일간에 걸친 면접시험에 응시하였다. 모집 및 선발 단계에서부터 시민들의 취업에 대한 열정과 애항심을 엿볼 수 있었다.

- 탄탄한 운영시스템 구성

현장조사반과 전화독려반의 역할분담을 체계화하였으며, 징수실적과 현장방문 및 민원의 친절도를 조별로 매일 확인하고 관리하는 시스템을 운영하고 있다.

- 업무운영 체계

〈그림 3-3-4〉 성남시 체납업무실태조사반 업무운영 체계 1

담 당	업 무	세부 업무 내용
실태조사원 (68명)	현장 조사	○ 현장방문(체납실태조사 및 납부독려) ○ 조장에게 당일 출장복명서 제출
조 장 (8명)	전화 징수 독려	○ 반원 실적보고 데이터 정리 ○ 당일 면담자 전화로 징수독려 가상계좌 및 분납신청자 분납처리
관리총괄 서 무 (3명)	친절 모니터링조사	○ 당일 방문한 민원대상으로 22개반 친절 모니터링 집계 ○ 일일 면담실적 및 징수실적 통계 자료 관리

출처: 성남시 징수과 내부자료.

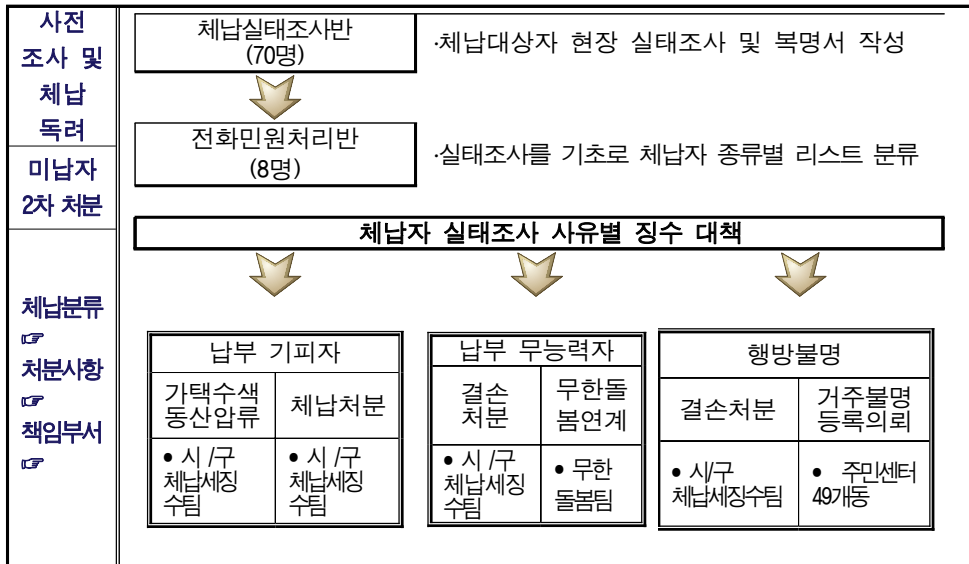
각 구성원의 업무 분장을 확실히 하고 조별로 면담 및 징수실적을 운영한 결과 징수율이 전년 대비 4.6% 증가하였다. 특히 친절 모니터링을 매일 실시하여 불친절 민원응대 건에 대해 친절교육을 즉시 실시하여 민원마찰을 최소화하였다.

- 체납징수와 돌봄서비스 동시 제공

성남시의 체납실태조사반은 체납징수·독려뿐만 아니라 현장에서 체납사유를 조사하여 체납자별 맞춤형징수대책을 제시하고 있다. 이러한 체납자별 맞춤형징수대책은 납세자

의 납세순응도를 높이고 조세정의를 실현하는 데 큰 기여를 한다. 체납실태조사반은 현장조사과정에서 복지사각지대에 있는 돌봄세대들을 적극 발굴하여 복지기관에 연계해 주기도 하면서 진정한 시민을 위한 조사를 행하고 있다.

〈그림 3-3-5〉 성남시 체납업무상태조사반(체납징수와 돌봄서비스 동시 제공)



출처 : 성남시 징수와 내부자료

〈그림 3-3-6〉 성남시 체납업무상태조사반(복지연계사례)

1차: 6월 1일 실태조사반 방문 체납자 이○○은 치매로 실태조사반이 상담 무리, 배우자는 글을 읽지못함. 전화해 달라고 함.
2차: 6월 1일 조장(전화민원처리반)이 배우자와 통화 글을 읽을 수 없어 체납고지서안내문 확인이 어려웠다고 함. 은행방문 시 전화하여 은행직 원과 통화연결시켜 주면 납부할 수 있도록 돕겠다고 안내함.
3차: 6월 16일 조장이 수정구 희망나눔 담당자와 통화 이○○은 치매로 상담 무리, 배우자는 난청, 글을 읽지 못함. 상담 중 생활이 어렵다는 내용 을 전달함. 희망나눔(조사원)의 가정방문을 의뢰함.
4차: 6월 17일 수정구 희망나눔 담당자와 통화 확인 결과 이○○은 차상위 의료혜택을 받고 있으나 생활의 어려움이 있어 생계비 지원 예 정임 (2개월, 60만 원). 현재 주민센터 사회복지사 확인 중, 수급자 신청 가능해 보여 조사 중이라고 함.

출처: 성남시 징수와 내부자료.



#### ④ 체납실태조사반 운영

성남시 체납실태조사반은 체납자의 개개인의 체납실태를 조사하는 과정에서 체납자 개개인에 맞는 맞춤형 세금납부 안내를 통하여 원활한 납세의무의 이행에 도움을 주고 있다. 또한, 복지사각지대에 있는 돌봄세대들을 적극 발굴하여 복지기관에 연계해 주는 등 실질적인 시민중심 체납조사 및 돌봄서비스를 진행하고 있다.

##### · 운영상황

2015년 5월 4일부터 시작된 체납실태조사반의 운영상황은 다음과 같다.

〈표 3-3-5〉 체납실태조사반 운영상황

제목	운영내용
(1) 운영기간	2015.5.4. - 2015.12.31.
(2) 활동인원	69명(전화민원처리원 8명, 체납실태조사원 61명)
(3) 주요업무	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 200만원이하 소액 체납자에 대하여 체납사유조사 및 징수독려</li> <li>• 생계형 체납자들의 분납 및 복지기관 연계 등</li> </ul>
(4) 징수목표액	40억
(5) 소요예산액	9억 4천만원(인건비8억9천, 일반운영비5천만원)
(6) 2015.12.04일 현재 징수액	2015. 12. 04일 기준 예산액(9억4천만원) 대비 426%의 성과 달성

출처: 성남시 징수과 내부자료.

##### · 실태조사

2015년 실태조사 대상은 200만원 이하의 관내 거주하는 체납자를 우선 조사하였다.

〈표 3-3-6〉 체납실태조사반 실태조사

(단위 : 천/억)

200만원이하 총체납액		지방세						세외수입		비 고
		소계		관내		관외				
건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	
524,041	432	410,683	279	106,535	234	304,148	45	113,358	153	

출처: 성남시 징수과 내부자료

##### · 징수 및 면담실적 : 40억2천만원 징수

2015년 12월 04일 현재 징수액은 40억이며 방문실적은 62%이다. 아직 방문하지 못한 미방문자는 관외거주자이거나 재개발 중 또는 번지가 없는 주소지로 주소 정비가 필요한 사항이다.

〈표 3-3-7〉 성남시 체납실태조사반 징수 및 면담실적

(단위 : 건/억)

조 사 대 상	체 납 액	징수실적		방문 실적	부재 실적	면담결과세부내역(건)							
		건수	금액			소계	납부 약속	생계 곤란	납부 기피	분납 신청	사 망	폐업	비 거 주
106,535	234	53,659 (50.4%)	40,2 (17%)	65,864 (62%)	36,194	12,670	1,797	352	204	168	69	1,600	8,480

출처: 성남시 징수와 내부자료

- 생계형 체납자 복지 연계 및 타기간 연계 실적(18,993건)

〈표 3-3-8〉 성남시 체납실태조사반 생계형 체납자 처리 실적

(단위 : 건)

구분	생계형 체납자 처리실적(205명)		기타 타 기관 연계실적(18,798명)				
	분납신청	복지연계	결손처분의 회	거주조사 의 회	폐업	영치 번호판 사실조사	시효소멸 대상 실태조사
연계기관	징수과	희망니눔팀	구세무과	주민센터	구세무과	징수과	징수과
건수	153	52	174	7,042	1,564	176	9,842

출처: 성남시 징수과 내부자료.

체납실태조사반은 체납자 관리뿐만 아니라 실태조사결과를 타기관에 공문 발송하여 각 부서에 업무 공유 하였다.

㉔ 복지연계자 52세대는 지속적인 복지연계 및 체납 관리를 하고 있으며, 체납건수 154건 11,513천원중 24건 2,805천원(24.7%)가 납부되었다.

㉕ 비거주자 7,042건은 각동에 주민등록 사실조사 기간 중 거주사실에 대한 의뢰를 요청하였으며 3/4분기에는 667세대를 말소하였다. 현재 각동에서 체납자 비거주자 대상으로 4/4분기 주민등록 사실조사 중이다.

㉖ 또한 6월 20 ~ 7.31까지 번호판 없는 체납차량 176대를 실태조사반이 현장에서 일제 조사하여 자진납부 및 공매 처리 등으로 73대 56,972천원을 징수 하였다.

〈표 3-3-9〉 성남시 체납실태조사반 비거주자 정리 현황

(단위명)

동명	조사수	거주자	비거주자					
			말소자	집주인	해외 거주자	사망	전출자	확인중
총 계	2529	376	667	66	106	23	707	583
수정구	985	158	162	13	16	9	302	324
중원구	799	131	288	20	12	9	211	128
분당구	745	87	217	33	78	5	194	131

※ 비거주자 정리 현황 (3/4분기 사실조사 결과) : 667세대 말소

출처: 성남시 징수와 내부자료

〈표 3-3-10〉 성남시 체납실태조사반 영지 차량 처리 건수 현황

(단위대천원)

구별	보관차량	자진납부	공매 (진행중)	무단방치 /차령초 과말소	기 타		
대수	체납액	대수	징수액	대수	징수액	대수	체납액
합 계	380	740,205	35	31,685	38	25,242	123
수정구	69	100,199	7	2,038	9	5,199	27
중원구	185	347,372	18	19,071	17	4,493	96
분당구	126	292,634	10	10,576	12	15,550	12

출처: 성남시 징수와 내부자료

2015. 7. 10 ~ 현재까지 시효소멸 체납자 중 체납액 200만원 이하 관내 거주자 대상으로 특별 실태조사를 실시하였으며, 조사대상 9,842건 대부분이 주민세에 해당하는 소액 (5,000원) 체납자이어서, 징수액이 81백만원에 불과 하나, 징수 건수는 7,048(64.5%)건으로 시민들에게 납세의식을 강화시키는 중요한 계기가 되었다.

〈표 3-3-11〉 성남시 체납실태조사반 시효소멸 체납자 징수 및 면담 실적

(건/백만원)

조 사 대 상	체 납 액	징수실적		방문 실적	부재 실적	면담결과세부내역 (명)							
		건수	금액			소계	납부 약속	생계 곤란	납부 기피	분납 신청	사망	폐 업	비거 주자
9,842명/ 10,920건	401	7,048 (64.5%)	81 (20.2%)	8,764 (89%)	388	496	232	66	40	5	6	487	1,900

출처: 성남시 징수와 내부자료 (2015. 12. 4현재)

방문실적 8,719명을 제외한 1,123명은 재계발중이거나 주소오류로 인해 체납자 확인이 불가능하다.

성남시의 체납징수율이 단기간에 급상승한 이유를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 체납자에게 단순히 우편으로 고지서를 전달하던 소극적인 징수 방법에서 체납자를 직접 찾아가서 체납사실을 알려주는 적극적인 행정서비스를 제공하였다.

둘째, 소액 체납자들은 바빠서 체납사실을 알지 못한 경우가 많았기 때문에 오히려 적극적인 행정서비스에 고마워하였으며 순응도가 높았다. 그리고 성실납세자들은 공평한 과세 행정에 대한 호응도가 좋았다.

셋째, 체납 고지서 발송시 체납실태조사반의 방문에 대한 사전 안내문을 첨부하여 지속적으로 홍보하였으며, 시민이 직접 체납징수 활동을 하여 상대적으로 거부감이 덜 생기고 민원마찰이 적게 발생하였다.

#### ⑤ 체납실태조사반 홍보

성남시는 체납실태조사반을 출범하면서 시민의 납세의식을 강화하고 성실납세 분위기를 조성하여 납세의식 함양을 위해 노력하였다. 즉, 성남시는 전체 체납자 실태조사 및 독려를 실시하여 세금은 반드시 납부해야 하는 것이라는 건전한 납세 풍토를 조성하였다.

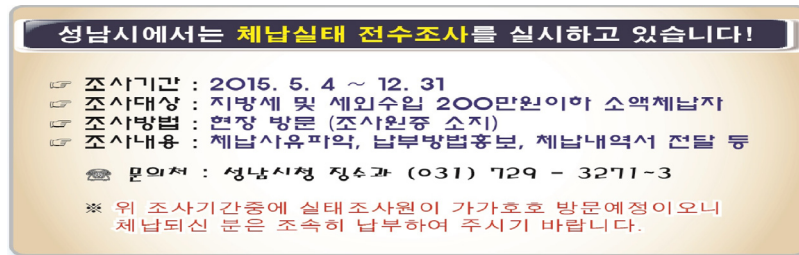
#### 〈그림 3-3-7〉 성남시 체납실태조사반 사업 홍보 실시

- 다양한 매체로 체납실태조사 사업 홍보 실시
- 언론홍보: SBS 2회, KBS 1회, ABN방송 등 11회, 중부일보 등 25회
- 각 동 현수막 및 전광판 홍보: 53개소 162회
- 유관단체회의 및 관리사무소 홍보: 398회
- 타지자체 우수 사례로 자료제공: 12회 (서울시386기동대, 수원시 등)

#### · 체납 사전안내문 발송

성남시는 체납실태조사반을 가동하기 전에 체납실태 전수조사를 실시한다는 안내문을 발송하고 진행하였다. 또한, 현장 사실조사를 바탕으로 생계형 체납자와 호화 상습 체납자에 대한 차별화된 징수 기법을 적용하여 시민들로부터 긍정적인 반응을 얻고 있다.

〈그림 3-3-8〉 성남시 체납실태 전수조사 사업 홍보



### (3) 서울특별시와 성남시 사례의 시사점

#### ① 서울시 38세금징수과

첫째, 서울시는 날로 지능화하는 탈세수법에 강력히 대응하기 위해 38세금징수팀을 신설함으로써 지능적인 고액채납자들에게 경종을 울리며 납부의무를 성실하게 이행하도록 유도하였다.

둘째, 서울시 조례 개정을 통하여 38세금조사관이 구청으로부터 위임받은 고액채납자의 재산을 조사하고 체납처분을 통해 체납세금을 징수할 수 있는 근거를 마련하였다.

셋째, 38세금조사관이 구청으로부터 고액채납자를 인계받아 체납처분을 집행하는 전 과정을 매뉴얼화하여 시청과 구청의 세무공무원간 권한분쟁을 없애고 효율적인 체납처분집행과 투명한 세무행정을 가능하게 하였다.

넷째, 고액채납자에 대한 적극적이고 능동적인 징수활동으로 38세금징수과의 성과가 높게 나타남에 따라 서울시는 많은 지방자치단체의 벤치마킹 대상이 되고 있다.

#### ② 성남시 체납실태 전수조사반

첫째, 성남시는 전국 최초 시민으로 구성된 체납실태조사반을 구성하여 시민의 입장에서 체납실태 조사를 실시하는 열린 세무행정을 실시함으로써 주민이 참여하는 투명한 세무행정에 한발 앞서가게 되었다. 또한, 시민이 직접 체납징수활동을 함으로써 거부감이 작으며 민원마찰이 적다고 한다.

둘째, 시민으로 구성된 체납실태 전수조사반은 시민이 공감하는 체납사유별 맞춤형 수대책을 수립하고 효율적인 체납세금 징수를 위해 발로 뛰는 현장세무행정을 가능하게 하였다. 또한, 체납실태조사반은 체납자의 생활환경과 체납실태를 실제로 파악할 수 있는 계기를 마련하였다. 즉, 단순히 체납세금을 징수하는 데 그치는 것이 아니라 체납자 개개인에 맞는 맞춤형 세금납부 안내를 통하여 원활한 납세의무 이행에 도움을 주고 있다.

셋째, 체납세금 징수를 위한 상담 및 현장방문을 통해 복지사각지대에 있는 돌봄세대들을 적극 발굴하여 복지기관에 연계해 주는 등 실질적인 시민중심의 체납조사 및 돌봄서비스를 진행하여 시민들로부터 많은 호응을 얻고 있다.

넷째, 시민으로 구성된 체납실태 전수조사반의 활동내용 및 성과가 널리 알려져 주민들의 호응도가 높으며 찾아가는 서비스에 대한 만족도가 높아 체납세금 징수율이 높아지고 있다. 또한, 소액체납자의 경우 자신도 모르고 있는 체납사실을 조사반이 적극적으로 알려준 것에 고마워하는 등 적극적인 과세행정에 대하여 많은 지지를 보내고 있다.

성남시의 사례는 소액체납액이라도 적극적인 징세행정을 펼쳐 체납자를 줄이고 납세의무를 성실히 이행할 수 있도록 유도하여야 함을 시사하고 있다. 또한, 조사반의 현장조사를 통하여 개개인에게 맞는 맞춤형 납세안내를 제공할 수 있을 뿐 아니라 복지사각지대의 주민을 발굴하여 복지혜택까지 부여하는 돌봄서비스까지 가능함을 보여준다.

## 2) 충청남도 세무행정 현황

도민을 위한 지방행정을 집행하기 위해서는 필요한 재원을 자주적으로 확보하는 것이 중요하다. 그러나 의존재원 중심으로 구성되어 있는 우리나라 지방재정구조로는 지방자치단체가 자체재원을 확보하는 것이 매우 어렵다. 따라서 이미 과세된 지방세를 확실하게 징수하여 지방세의 일실을 방지하는 것이 지방세수 확보에 중요한 과제이다. 체납세금을 효과적으로 징수하기 위해서 도세와 시·군세의 체납 규모와 상위 체납세금이 어떤 것이 있는지 먼저 알아보고자 한다. 또한, 충청남도의 체납세금 징수율을 다른 지방자치단체와 비교해 보고 지방세 체납의 발생이유 및 유형을 살펴보고자 한다.

### (1) 충청남도 체납액 현황

충청남도 연도별 지방세 체납액을 보면 1,430억 원~1,530억 원으로 유지되고 있으며, 도세는 2009년 이후 540억 원에서 2014년 350억 원 수준으로 꾸준히 개선되고 있다. 그러나 시·군세 체납액은 2009년 882억 원에서 2014년 1,068억 원으로 급격히 증가하고 있다. 2015년 8월말 기준으로 지방세 체납액은 총 1,619억 원이며, 이 중 도세는 382억 원으로 23.5% 시·군세는 1,237억 원으로 76.5%를 차지하고 있다. 따라서 충청남도 지방세 징수행정은 시·군세의 지속적인 체납액 증가를 어떻게 해결해야 하는가 하는 문제를 안고 있다.

〈표 3-3-12〉 충청남도 연도별 지방세 체납액

(단위: 백만 원)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015. 8.
합계	143,169	148,708	153,751	147,639	143,772	142,289	161,980
도세	54,888	53,247	50,276	39,770	36,527	35,409	38,266
시·군세	88,281	95,461	103,475	107,869	107,245	106,880	123,714

출처: 충청남도 세정과 내부자료

### (2) 지방세 체납규모 상위세목

2014년도 지방세 체납액 중 도세가 24.8%, 시·군세가 75.2%이며 체납액 상위세목을 보면 시·군세인 자동차세, 재산세, 지방소득세의 순으로 체납액 규모가 크다. 자동차세 체납액은 144억 원으로 전체 체납액의 10.1%를 차지하고 있으며, 재산세 체납액은 140억 원으로 전체 체납액의 약 10%를 차지하고 있다. 한편, 도세의 체납액 상위세목을 보면 지방교육세 67억 원, 취득세 65억 원 순으로 시·군세의 체납액보다 규모가 작은 편이다. 체납건수를 살펴보면 도세인 지방교육세 309,071건, 시·군세인 자동차세 137,655건, 주민세 111,316건, 재산세 81,330건 등의 순으로 되어 있다. 지방세 세목 중 체납건수가 가장 많은 세목인 지방교육세는 부가세로서 주 세목의 체납이 개선되면 부가세인 지방교육세의 체납도 따라서 개선되는 부종성이 있다. 지방세 체납자의 수가 이와 같이 많은 것은 주민들의 지방세 납세의식에 문제가 있음을 나타낸다.

〈표 3-3-13〉 충청남도 지방세 체납규모 상위세목

(단위: 백만 원)

구분	2012		2013		2014	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
자동차세	139,897	14,433	136,106	14,171	137,655	14,473
지방소득세	12,137	15,619	13,372	11,547	13,904	11,635
재산세	86,085	13,871	82,495	13,340	81,330	14,087
지방교육세	306,063	6,614	313,460	6,393	309,071	6,797
취득세	1,658	5,566	1,370	3,820	1,156	6,525
지역자원시설세	24,326	1,349	20,543	1,272	20,920	1,340
주민세	102,256	918	116,049	993	111,316	1,057

출처: 충청남도 세정과 내부자료

### (3) 지방세 징수율과 체납유형

부과한 지방세를 체납없이 징수하는 것은 지방재정 확충에 중요한 과제이다. 따라서 각 지방자치단체는 체납액을 줄이고 징수율을 높이기 위하여 다양한 세무행정을 펼치고 있다. 충청남도의 지방세 징수율을 보면 2009년 91.2%이던 것이 매년 조금씩 향상되어 2014년 93.5%이다. 이는 전국 평균 93.1%보다 다소 높은 편이나 인접 지방자치단체인 충청북도 94.4%와 대전광역시 95.6%에 비하여 낮은 수치이다.

〈표 3-3-14〉 지방세 징수율

(단위: %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014
전국	91.5	91.8	92.5	92.2	92.3	93.1
충남	91.2	92.1	92.8	92.8	92.4	93.5
대전	91.0	91.7	93.6	93.8	94.0	95.6
충북	93.5	94.1	94.2	94.2	94.3	94.4

출처: 충청남도 세정과 내부자료

2014년 기준으로 지방세 체납유형을 살펴보면, 소송계류 및 재산압류로 체납액 징수가 유보된 것이 513억 원으로 가장 많으며, 그 다음으로 납세태만 247억 원, 무재산 237억 원 등 다양한 원인으로 체납이 발생하고 있다. 따라서 충청남도의 지방세 체납액을 감소시키고 세금징수율을 높이기 위해서는 지방자치단체가 납세의식이 낮은 납세자 및 세금납부 태만자에 대하여 적극적이고 능동적으로 체납징수활동을 하는 것이 필요하다.



〈표 3-3-15〉 충청남도 지방세 체납 유형

(단위: 백만 원)

연도	체납액	유형					
		무재산	행방불명	납세태만	징수유예	소송계류 ·재산압류	기타
2009	143,169	16,555	9,229	29,516	2,922	58,203	26,744
2010	148,708	17,247	10,291	37,576	88	60,499	23,007
2011	153,751	17,354	10,738	38,378	11,869	55,593	19,819
2012	147,639	12,636	8,834	31,715	63	68,063	26,292
2013	143,772	14,117	7,777	19,282	371	63,803	38,422
2014	142,289	23,771	9,813	24,783	2,633	51,317	29,972

출처: 충청남도 세정과 내부자료

#### (4) 체납세금 업무관장

충청남도의 체납관리는 도청 세무관리과 체납정리팀장을 중심으로 팀원 2명이 업무를 관장하고 있다. 체납정리팀장은 체납정리에 관한 업무를 총괄·조정하며 체납관련 주요 업무계획을 수립한다. 또한, 고액체납자의 특별관리와 주요 업무의 의회보고를 담당하고 있다. 담당주무관은 지방세 체납액 정리운영, 시·군 체납액 징수 및 평가, 지방세 징수모니터링제 운영, 고액체납자 관리, 지방세 체납자 공동관리운영, 체납액 일제정리 기간 운영, 체납관련 의회 업무 및 주요 통계관리 등을 담당한다. 또 다른 담당관은 세외수입 체납액 정리운영, 체납처분·결손처분, 체납업무 주요통계 관리, 체납차량 번호판 영치의 날 운영, 일반적 지방세 체납업무, 체납정리팀 일반서무업무 등을 담당한다.

#### (5) 충청남도 지방세공무원 현황

지방세공무원은 지방세의 부과·징수 등 과세행정을 담당하는 공무원으로서 광역·시·도 및 기초지방자치단체의 세무과, 세정과, 재무과 등에서 근무하고 있다. 지방세공무원은 1993년 세무직 공무원이 대폭 충원된 이래 현재까지 22년간 조직에 큰 변화 없이 유지되어오고 있다. 2013년 12월 31일 기준 충청남도의 지방세무직 공무원을 살펴보면, 총 461명이 6급 123명(26.6%), 7급 257명(55.7%), 8급 56명(12.1%), 9급 25명(5.4%)으로

구성되어 있다(2014년 지방세통계연감, 2015: 716). 이러한 구성비는 서울시를 비롯한 다른 지방자치단체와 크게 다르지 않다. 7급 지방세무직 공무원이 55.7%로 가장 큰 비율을 차지하고 있는데, 지방세무직은 현재 6급까지이며 5급 사무관으로 승진되면 세무직에서 행정직으로 자동 전환되기 때문에 지방세무직 공무원의 인사행정에 많은 어려움이 있다. 한편, 지방세무직은 행정직제 중 소수직렬이고 주민들에게 직접 혜택을 주는 사업부서가 아니기 때문에 지방자치단체장의 관심도가 떨어지며, 승진에서도 다른 직렬과 비교할 때 차별받고 있다는 인식이 강하다.

충청남도 도청의 지방세무조직은 1과 6팀의 구조로 운영되고 있다. 충청남도 자치행정국 소속 세무회계과 산하에는 세무회계과장 1인과 세정팀, 체납정리팀, 과표소득세팀, 경리팀, 계약팀, 재산관리팀이 업무를 담당하고 있다.(충남넷, 자치행정과 직원안내)

세정팀은 세수목표액 관리 및 세수확보대책, 지방세 불복업무, 지방세정보시스템 운영 및 관리, 지방세 부과·징수 통계업무, 과예산 및 일반경비 집행업무, 세외수입관리 업무 등을 담당한다. 체납정리팀은 지방세체납액 정리 운영, 세외수입 체납액 정리운영, 고액체납자 관리 등의 업무를 담당한다. 과표소득세팀은 법인의 세무조사업무, 건물 및 기타 물건의 과세시가표준액 결정업무, 지방소득세 업무를 총괄하여 담당하고 있다. 경리팀은 지출·회계·급여 등 경리업무와 일반·특별·기금회계 등의 업무, 재무회계 예산관리 등의 일반적인 경리업무를 담당한다. 계약팀은 공사입찰 및 계약, 일반용역 학술용역입찰 및 계약, 관급자재 계약업무, 물품구매 입찰 및 계약, 공용차량운영관리, 물품관리 총괄 등의 업무를 담당한다. 충청남도는 다른 지방자치단체와는 달리 경리팀과 계약팀 및 재산관리팀이 세무회계과에 소속되어 있다. 즉, 세무회계과에 세무분야와 재무·회계분야를 함께 두고 있다.

### 3) 충청남도 세무행정 특징

#### (1) 과도한 시·군세 체납액

부족한 지방재원을 확보하기 위해 과세관청은 공평과세를 실현하고 성실한 납세의무를 유도하며 체납세금을 효과적으로 징수해야 한다. 2013년 기준으로 충청남도 지방세 징수율을 보면, 도세 징수율이 98.5%(부과 1조619억원, 징수 1조459억원)이며 시세는 96.2%(부과 1조92억, 징수 9,704억) 군세는 94.8%(부과 2,000억, 징수 1,895억)이었다(2014 지방세통계연감). 그러나 최근 충청남도 내부자료에 따르면 2015년 8월 기준으로 충청남도의 지방세 체납액 총액은 1,619억 원이며, 이 중 도세가 382억 원(23.6%), 시·군세가 1,237억 원(76.4%)으로 시·군세 체납액 문제가 심각하다. 충청남도 지방세 체납액 감소대책은 시·군세 체납액의 해결을 어떻게 할 것인가가 문제해결의 열쇠가 될 수 있다.

#### (2) 주민마찰이 예상되는 세목의 체납액 심각

2015년 8월 기준으로 시·군세 체납액 상위세목을 보면 시·군세인 자동차세, 재산세, 지방소득세의 순으로 체납액 규모가 크다. 자동차세 체납액은 144억 원으로 전체 체납액의 10.1%를 차지하고 있으며, 재산세 체납액은 140억 원으로 전체 체납액의 약 10%를 차지하고 있다. 한편, 도세의 체납액 상위세목을 보면 지방교육세 67억 원, 취득세 65억원 순으로 시·군세의 체납액보다 규모가 작은 편이다.

시·군세인 자동차세 137,655건, 주민세 111,316건, 재산세 81,330건 등의 순인데 이는 지역에 거주하는 주민들이 주로 부담하는 조세로서 적극적인 체납징수로 주민마찰이 발생할 수 있는 세목이다. 따라서 부족재원을 보전받는 지방교부세 중심으로 지방재정을 운영하는 지방자치단체로서는 주민들과 마찰이 불가피한 자동차세 등 체납세금 징수에 적극성을 띠지 않고 있다. 이는 주민의 선거로 당선되는 지방자치단체 장은 선거 때 주민들의 표를 의식하지 않을 수 없으며 지방의 기업가와 유력자들의 관계에서 정치적으로 자유롭지 못한 점 등에서 문제를 찾을 수 있다. 이러한 느슨한 체납관리에 편승에 지방세를 체납하는 지역주민의 납세의식에도 많은 문제가 있다.

### (3) 적극적인 체납징수체계의 부족

충청남도의 지방세 체납액을 감소시키고 세금징수율을 높이기 위해서는 지방자치단체가 납세의식이 낮은 납세자 및 세금납부 태만자에 대하여 적극적이고 능동적으로 체납징수활동을 하는 것이 필요하다. 그러나 충청남도는 체납세금에 대한 징수대책을 별도 특별기구를 설치하지 않고 지자체 징수담당자에게 맡겨 놓고 있는 실정이다.

따라서 서울시와 같은 강도 높은 체납징수체계구축이나 성남시와 같은 체납징수와 복지서비스를 함께 제공하는 충청남도형 체납징수모델을 구축할 필요가 있다.

## 제4장 충청남도 지방재정 확충방안

### 1. 지방재정 발전방안

본 보고서에는 지방재정확충을 위해 중앙정부와 국회에 제안할 내용과 충청남도 스스로 지방재정확충을 위해 노력해야 할 실행과제로 구분하여 지방재정분야의 발전방안을 제시하고자 한다.

#### 1) 중앙정부와 국회에 대한 제안과제

##### (1) 교부금 기준의 재조정 : 시대변화에 맞는 교부금 재배분

중앙정부는 기준재정수요액과 기준재정수입액으로 산정한 재정력지수에 따라 기준 재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 지방자치단체에 대해서는 보통교부세를 교부하지 않고 있다. 이에 따라 광역자치단체에서는 서울시가, 기초자치단체에서는 수원 등 6~7개의 단체가 보통교부세 불교부 단체로 매년 지정되고 있다.

광역자치단체들은 특별·광역시와 광역도간에 예산구조에 차별성이 존재한다. 따라서 중앙사무와 지역사무, 지역사무들의 비교분석을 통한 재정배분구조의 재편성이 필요하다. 특히 교부세의 기준이 되는 재정수요를 측정하는 기준에서 대도시의 교통관련예산이 제외되어 있는 것은 매우 큰 논란의 여지가 있다. 특히 서울의 경우 1조4천억원이 넘는 버스, 지하철, 택시의 재정수요가 있는데 이를 인정하지 않기 때문에 아직도 불교부단체로 존재하고 있다. 따라서 교부금 제도 개선을 통한 지방이전재원의 재분배 구조를 개편해야한다.

## (2) 보조금제도 개선 : 국고보조사업 차등적 보조율 개선

무상보육, 기초연금, 장애연금, 장애인활동 보조지원금 등 국가 공통적 복지사업이 지방정부에 더욱 큰 재정부담으로 작용하게 될 것으로 보인다. 대규모 재원이 필요한 국고보조사업의 보조비율을 현행대로 유지할 경우 앞으로 지방정부는 상당한 예산을 추가로 부담하게 된다. 이들 사업들은 국가의 정책사업으로서 정책추진 주체인 중앙정부의 책임과 비용부담이 우선되어야 하나 중앙정부 재정부담을 줄이기 위해 소요예산의 상당부분을 재정이 열악한 지방에 전가하는 것은 지방자치의 원칙에 어긋나는 일이다.

기준보조율체계는 모든 지방정부에 동일하게 적용하고 차등보조율제도를 활용하는 것이 바람직하다. 몇몇 지방정부는 재정여건이 상대적으로 유리하고 나아지고 있는 것이 사실이지만 개인별로 산정되는 사회복지 수요량 자체가 크고 지속적으로 빠르게 증가하고 있다는 점이 고려되어야 한다. 따라서 사회복지 분야에만 국한하여 임의적으로 차등 설정되어 있는 기준보조율은 지방정부 특성과 관계없이 동일하게 적용하도록 관련 규정을 개정할 필요가 있다.

그런데 보조금의 중요한 부분은 규모보다 보조율에 있다. 2000년대 중반부터 차등보조율을 실시하였는데, 그 결과 보조율이 높아진 곳은 거의 없으나, 대부분의 지역에서 보조율이 낮아진 결과를 가져왔다. 이러한 부분이 많은 지자체 특히 특·광역시의 자치구의 대응지방비를 급증시킨 원인이다.

따라서 국고보조율의 개편이 필요하다. 최소한 차등보조율을 없애거나 최소화시켜 전국민에게 보편적으로 적용되는 복지보조금들은 동일한 기준에서 적용시켜야 하고, 또한 정부가 거의 100%에 가깝게 부담하는 것이 재정원칙에 맞다. 그리고 지역별로 차별적으로 진행되는 복지는 지역에서 부담하는 복지부담 시스템으로 개혁해야 한다.

## (3) 지방재정부담심의위원회의 실질화

### ① 안전행정부 장관과의 협의 과정에 지방정부 대표기관의 참여 의무화

현재 중앙정부와 지방정부 간 재정 거버넌스 차원에서 마련된 제도는 안전행정부 장관과의 협의제도와 ‘지방재정부담심의위원회’ 제도이다.

지방재정법(제25조)에는 “중앙행정기관의 장은 그 소관 사무로서 지방자치단체의 경비부담을 수반하는 사무에 관한 법령을 제정하거나 개정하려면 미리 안전행정부장관의 의견을 들어야 한다”고 규정하고 있다. 또한 동법 제26조에는 “중앙행정기관의 장은 그 소관에 속하는 세입·세출 및 국고채무 부담행위의 요구안 중 지방자치단체의 부담을 수반하는 사항에 대하여는 「국가재정법」에 따른 서류 또는 명세서를 기획재정부장관에게 제출하기 전에 안전행정부장관과 협의하여야 한다”고 규정하고 있다. 더불어 “중앙행정기관의 장은 그 소관에 속하는 세출예산 중에서 지방자치단체의 재정적 부담을 수반하는 보조금 등을 지방자치단체에 교부하기로 결정·통지하였을 때에는 즉시 기획재정부장관과 안전행정부장관에게 통지하여야 한다. 다만, 보조금 등의 교부결정에 있어서 안전행정부장관과 협의를 거치지 아니한 부분에 대하여는 그 교부결정을 통지하기 전에 미리 안전행정부장관과 협의하여야 한다”고 규정하고 있다. 또한 동법 제27조의3(국고보조사업에 대한 예산편성)에는 “국고보조금에 의한 사업 중 지방자치단체의 재정적 부담을 수반하는 경우 지방자치단체의 예산편성은 중앙행정기관의 장과 안전행정부장관이 협의한 보조사업계획에 의한다”고 규정하고 있다.

이러한 법 규정은 안전행정부의 지방재정을 총괄하는 부처로서 지방정부의 입장을 대변하는 기관으로서의 역할을 부여한 것이라고 볼 수 있다. 중앙부처 중에서는 다른 어느 부처보다도 안전행정부의 지방정부의 이해관계를 가장 많이 파악하고 대변하는 것은 사실이다. 하지만 안전행정부도 중앙부처의 하나라는 점에서 지방정부의 이해관계를 대변하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다.

따라서 지방정부를 대표하는 기관(주체)이 이러한 정책결정 과정에 참여하는 제도가 필요하다. 전국시도지사협의회와 같은 지방정부의 대표기관과의 협의 및 의견수렴 절차를 의무화하는 입법이 필요하다.

## ② 지방재정부담심의위원회 제도의 기능 강화

2012년 지방재정 부담에 관한 주요 사항을 심의하기 위해 안전행정부 산하에 지방재정부담심의위원회를 설치하였다. 지방재정법에는 그 구성과 기능에 대해 규정하고 있다. 그동안 지방재정부담심의위원회의 위원장은 안전행정부 차관이었는데 2014년부터 국무총리가 위원장을 맡는 기구로 지위를 격상시켰다.

새롭게 격상된 지방재정부담심의위원회의 구성을 보면 위원장·부위원장을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다. 위원은 기획재정부장관, 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장, 전국시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회·전국시도의회의장협의회·전국시군구의회의장협의회에서 추천하는 각 1명, 지방재정에 대한 학식과 전문지식이 있는 사람으로서 안전행정부장관의 제청으로 국무총리가 위촉하는 사람으로 구성한다. 종전의 지방재정부담심의위원회에 비해서 역할과 지위가 한층 높아진 것은 사실이다.

#### · 지방재정부담심의위원회의 기능

지방재정부담심의위원회의 기능을 보면 지방재정 부담에 관한 다음의 사항을 심의한다(지방재정법 제27조의2).

- 지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비에 관한 사항
- 국가와 지방자치단체 간 세목 조정 중 지방재정상 부담이 되는 중요 사항
- 국고보조사업의 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·자치구 간 재원분담 비율 조정에 관한 사항
- 지방자치단체 재원분담에 관련된 법령 또는 정책 입안 사항 중 안전행정부장관의 요청에 따라 국무총리가 부의하는 사항
- 지방세 특례 및 세율조정 등 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 지방세 관계 법령의 제정·개정에 관한 사항 중 안전행정부장관의 요청에 따라 국무총리가 부의하는 사항
- 그 밖에 지방자치단체의 재원분담에 관한 사항으로 안전행정부장관의 요청에 따라 국무총리가 필요하다고 인정하여 부의하는 사항

종전의 기능과 비교하면 국가와 지방자치단체 간 세목 조정 중 지방재정상 부담이 되는 중요 사항이 추가되었다.

문제는 지방재정부담심의위원회의 기능이 강화된 만큼 중앙과 지방 간 재정관계의 틀을 적절하게 운영하는 역할을 하느냐이다. 그동안의 운영과정을 보면 그다지 만족스러운 역할을 못한 것으로 평가된다. 2013년도 운영사례를 보면 7월 국고보조사업 20개 예산안을 놓고 위원회는 지방비 부담 적정 수준을 심의했다. 그러나 그 결과를 반영한



사업은 4개에 불과하다. 더구나 그중 3개 사업마저 심의 결과가 일부만 반영됐다. 특히 소하천 정비, 문화재 보수정비, 산불방지 대책 등 세 사업은 2012년에 이어 2013년에도 연달아 국고보조율 인상이 결정됐지만, 예산 반영이 전혀 안 됐다. 정부가 위원회 결정을 무시하는 대표적인 사례가 바로 영·유아 보육료 지원이다. 2013년 7월 위원회는 관련 국고보조율에 대해 “서울 40%, 지방 70%로 인상한 뒤 나중에 서울 50%, 지방 80%로 재 인상한다”는 결론을 내렸다. 하지만 정부는 두 달 뒤 각각 서울 30%, 지방 60%로 발표했다. 위원회에서 심의, 의결된 결과가 제대로 반영되지 않은 것이다. 이에 대해서 국회 정책연구기관인 예산정책처도 지방자치단체 재정상황을 무시하고 원칙 없이 기준 보조율을 산정했다고 비판하기도 하였다.<sup>9)</sup>

#### (4) 지방재정관리제도 개선

##### ① 중기지방재정계획 실질화

현재 우리나라 지방정부의 중기지방재정계획은 기본적으로 다음과 같은 문제점을 안고 있다. 예산과 실질 예산 간 격차 문제, 수립절차에 있어서 민선지방자치단체장의 의욕적인 계획수립에 대한 통제장치 부족, 내용면에서는 중장기 예산에 대한 관심 부족으로 형식적인 예산편성 등의 문제가 지적되고 있다. 지금까지는 중기지방재정계획이 실제 현실과 괴리가 심각해 사전적인 재정관리 기능은 상실해 버리고 요식행위로 전락해 오히려 공무원들의 업무 부담만 주는 것으로 인식되고 있다(라휘문, 2012: 268).

이러한 문제를 해소하기 위해서는 먼저 형식적 측면에서 과학적인 추계기법의 적용, 수립절차와 내용적 측면에서 지나친 장밋빛 청사진 제공을 통제하기 위한 장치로 지방재정공시 항목에 계획상 예산과 실질예산 간 격차 공개 등의 대안을 고려할 수 있을 것이다(라휘문, 2012: 269). 2014년 지방재정법 개정으로 이제 중기지방재정계획이 예산편성 연도 기준 차년부터 5년을 작성토록 변경이 되었고 중기지방재정계획도 예산안을 의회에 제출할 때 함께 제출하도록 개정이 되었는데 이를 계기로 보다 현실을 반영하는 중기지방재정계획을 수립할 필요가 있을 것이다.<sup>10)</sup>

9) 서울신문. 2014.10.21. ‘국고보조금 기준보조율 산정 원칙이 없다.’

10) 지방재정법 개정으로 이제 중기지방재정계획에 반영되지 않은 사업은 투자심사나 지방채 발행 대상에서 제

## ② 지방재정분석진단제도 강화

지방재정분석진단제도는 지속적인 발전을 통해서 사후적인 재정진단과 경보시스템으로서의 역할을 충실히 하는 것으로 평가되고 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 공무원 120명과 전문가 80명을 대상으로 심층 설문조사를 한 결과를 보면, 여전히 문제발생 예방적 성격이 미흡하고 문제해결 중심의 처방책과 컨설팅 기능이 미약하여 성과정보와 예산 간의 연계를 마련하는 데에는 부족하다는 평가가 다수를 이루었다. 이를 해결하기 위해서는 상시적으로 운영하는 방안을 검토하고 지표 평가를 강화하고 지표를 세분화·확대시킬 필요가 있을 것이다. 이에 더해 처방책 및 컨설팅 기능을 강화해 현장에 적용 가능성을 높이고 성과정보가 예산에 그대로 반영될 수 있도록 해야 할 것이다.

## ③ 지방재정공시제도 활성화 및 공개매체 확대

지방재정공시제도는 공시정보가 다양하지 못하고 공시되는 매체가 지나치게 한정적이라는 비판이 있어왔다. 또한 계획과 실적, 예산과 결산의 연계성을 보여 주기에는 미흡한 수준이다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 주민이 알고 싶은 정보를 파악하기 위한 의견수렴 노력이 필요하고 주민의 접근성 제고를 위한 공시매체의 다양성 및 방법의 다양성 도모 노력이 필요하다. 그리고 성과정보와 예산의 연계를 위해서 재정공시내용의 실효성을 높이는 방향의 노력이 더욱 필요하다고 할 것이다.

## ④ 주민참여예산제도 확대

주민참여예산제도는 시민위원의 전문성 부족, 시민위원의 권한 및 참여의 제한성, 수렴된 의견에 대한 반영정도와 관련된 자료의 공개 수준 미흡 등이 주요한 문제로 지적된다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 먼저 책임성 확보를 위한 노력이 필요할 것이고 이는 지역의 특성과 연계한 시민위원회 구성 운영, 전문성을 갖춘 인사가 참여할 수 있도록 제약조건을 부여하는 방식 활용, 그리고 성과정보와 예산의 연계를 위해서 수렴된 의견을 반영하는 수준을 높여야 할 것이다. 이 외에도 주민설문조사를 통한 재정수요조사의 정례화, 예산공청회 실시, 주민감사청구제도의 개선 등도 고려해 볼 수 있다(라휘문, 2012: 270).

---

외된다(천재지변, 법 제도의 변경, 국고보조사업 추가 등 계획수립 당시 예측 불가능한 경우는 예외)

## ⑤ 재정관리 제도 상호간의 연계성 강화

현재 우리나라 중앙정부가 지방재정을 관리하기 위해 시행하는 제도들을 다시 정리해보면 사전적인 재정관리 제도로써 중기지방재정계획, 투융자심사제도, 지방채발행총액 한도제 등이 있으며, 사후적 관리제도로써 지방재정 분석 및 진단제도, 지방재정위기 사전경보시스템 제도 등이 있다. 현재는 이들 제도들이 각자의 영역에서 따로 운영되고 있지만 제도의 발전을 통해서 이제는 지표와 정보의 수준이 많이 높아진 만큼 제도 상호간의 연계성을 높여 그 제도의 효과를 극대화할 필요가 있다. 예를 들어 지방재정분석진단제도나 투·융자심사제도를 연계하고 또한 이 두 제도를 '지방재정사전경보시스템'과 연계하는 등의 노력을 기울이면 각 제도의 발전은 물론 재정건전성 확보와 예산의 효율적 운영이라는 목적 달성에도 큰 도움이 될 것이다.

## 2) 충남의 실행과제

### (1) 세외수입 확충 방안 모색

#### ① 지방공기업 개혁 및 운영효율화

많은 지방도시의 경우 도시 행정 서비스의 주요한 부분이 지방공기업을 통해 수행되고 있는 형편인데, 예를 들면 상·하수도, 대중교통수단, 병원, 문화, 후생시설 및 폐기물 처리를 들 수 있을 것이다. 그러나 우리나라 지방공기업은 대부분 사업소 형태로 운영되는 등 일반 행정 관리방식을 크게 벗어나지 못하고 있는데, 이를 해결하기 위해서는 기업적 성격의 사업을 가능한 한 수익자 부담원칙에 의한 독립채산 경영이 유지될 수 있도록 일정한 기준 내에서 지방 공기업으로 전환시키는 제도적 기반이 조성되어야 할 것이다. 김재형(2009) 또한 주민생활권이 점차 행정구역을 초월하여 광역화 되어가고 있음을 지적했다는 점을 감안할 때, 지방공기업의 광역행정체계를 모색하여 주민생활권의 확대에 따른 행정여건의 변화에 대처할 필요도 있을 것이다(김재형, 2009: 70).

## ② 자금관리 방식의 개선

지방재정의 운영과정에서 수입과 지출 흐름의 시간적 격차로 인하여 일시적인 자금 부족과 여유자금이 발생하는 것이 보편적인 현상이라고 보는 것이 일반적이다. 따라서 가능한 한 현금보유를 최소화하고 자금투자를 확대하여 이자수입을 극대화하는 것이 필요한데, 이와 같이 지출에 충당하기 이전에 일시적으로 발생하는 여유자금을 최적투자상품에 투자하여, 가능한 한 많은 이자수입을 확보하게 되면, 기존 지방세입규모 내에서도 추가적인 재원조달효과를 거둘 수 있을 뿐만 아니라, 지방세수입의 필요성을 상쇄할 수 있다. 효율적인 자금관리를 통한 이자수입의 극대화는 지방세원의 확충과 같이 주민들의 조세저항이나 반발이 수반되지 않은 상태에서, 효과적으로 지방재원의 확충을 도모할 수 있는 효과적인 수단으로 평가되고 있다(김재형, 2009: 71).

자금관리에 대한 법적 기초와 관련해서는 자금관리를 규정하고 있는 법 규정이 너무 포괄적이어서 자의적인 자금관리를 초래할 수 있어 공정하고 투명한 자금관리를 저해할 소지가 있으며, 행정자치부의 지침을 대부분 적용하고 있는 실정이다. 따라서 자금관리와 관련된 제반 행정활동의 형태, 자금관리 및 투자업무를 담당할 부서 및 책임자의 지정, 자금관리에 관한 보고서의 종류, 투자상품 선택 범위의 확장, 자금관리에 문제가 발생했을 경우 책임에 대한 규정 등이 기본적으로 포함되어야 할 것이다. 또한 자금 관리의 효율화를 도모하기 위해서는 금융기관의 효과적인 관계구축이 필요하다. 이를 위해서는 금고 선정 기준과 평가기준을 각 지방자치단체의 특수한 상황에 맞게 보완하고 금고관리체계를 확립해야 할 것이다.<sup>11)</sup> 즉 금고 운영 및 자금관리에 대한

11) 현재 시행되고 있는 행정자치부 예규인 '지방자치단체 금고지정기준'에서는 협력사업비에 대해 규정하여 지자체 금고의 협력사업비를 예산에 편성해 투명하고 효율적으로 운용할 것을 주문하고 있다.

『자치단체와의 협력사업계획』 평가 및 협력사업비 공개방법

① 자치단체장은 금고약정에 따른 협력사업비는 모두 현금으로 출연토록하고 「지방재정법」 제34조에 따라 세입예산에 편성한 후 공개하여야 하며, 세출예산에 편성한 경우에는 집행내역을 공개하여야 함.

○ 자치단체와 협력사업은 계획으로만 평가(기존 협력사업실적 배제)

※ 금고지정을 위한 입찰공고서에 자치단체금고지정 평가항목 중 "5.-나. 자치단체와의 협력사업계획"의 평가는 현금출연만 인정하도록 명시

② 협력사업비 공개 방법

○ (금액 공개) 금고약정 개시후 30일 이내에 금고는행에서 출연할 협력사업비 총액을 홈페이지와 자치단체 공보(시보·도보·군보·구보)에 공개

○ (세입예산 편성내역 등 공개) 협력사업비의 세입예산 편성내역, 세출예산에 편성한 경우에는 집행내역까지 재정공시항목에 포함하여 공시

전문성을 제고하고 은행의 금고업무에 대한 책임성을 강화해야 할 것이다. 끝으로 자금수지와 관련해서는 자금유입과 유출에 대한 정확한 정보 예측이 곤란하다는 문제점이 있다. 즉, 자금의 유입 및 유출과 관련된 기록들이 제대로 활용되지 못하고 자금관리 담당부서 및 자금의 분산적 관리로 자금수요의 예측과 자금의 운용에 어려움이 있다. 따라서 안정성 및 가용성과 수익성을 극대화하는 자금관리의 목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 자금의 유입과 유출의 시기를 정확히 파악할 수 있는 예산회계체계가 구비되어야 한다. 또한 자금수지의 개선차원에서 금융기관과의 비교를 통한 채납에 대한 연체료 부과와 조기 납부에 대한 할인 등의 혜택부여와 자금의 효과적인 유출통제를 위해 조기지불에 대한 할인제 도입, 주기적인 일괄지불 방식의 도입 등이 필요하다(이태준, 2009.: 78).

끝으로 최근에 전북 순창군이 이자수입을 확대시킨 사례가 있어서 간단히 소개하면 순창군은 총예산에 대한 민간보조사업의 예산의 비중이 적지 않으며 보조사업자가 사업 후 정산 반납하는 이자의 규모는 사업비 규모에 비하여 턱없이 저조하므로 보조사업을 계획에 의거 단계별로 추진하고 사업기간 중 유희자금을 운용하여 이자수입을 확충할 수 있음을 인지하였다. 특히 일부 사업은 집행된 자금 중 일부가 그대로 반납되거나 보조금이 길게는 수개월동안 보조사업자의 보통예금통장에 예치되는 경우도 있어서 순창군은 보조금 예산의 지출과 지출 후 관리실태를 효율화하여 이자수입의 확충을 추진하기로 하였던 사례다.

2011년 순창군 일반회계 세출예산 중 민간보조금 및 공기관 등에 대한 대행사업비 규모가 350억원으로 예산의 16.5%에 달한다. 지방자치단체 세출예산 집행기준에 따르면 보조사업 수행 중 발생하는 수익금 및 이자는 보조금 정산잔액과 더불어 반납하게 되어 있으나, 민간사업자에게 교부되는 사업비의 현재 수익율을 0.1% 수준에 불과하여 이를 2% 이상으로 끌어올릴 목표를 세웠다. 이를 위해 보조금 사업의 자금집행이 1개월 이상 차이가 있는 경우 보조사업자로 하여금 사업추진기간에 따른 자금운용책임을 부여하여 미활용 기간 동안 계좌를 기간별로 분리하여 예치함으로써 이자수입을 극대화할 것을 요구하였다. 이러한 실행을 보장하고자 거래은행에 사업기간별로 정기예탁·관리하여야 하며 예금계약 즉시 군(교부기관)에 계약내용을 통보하도록 하는 보조금 교부조건을 보조사업자가 사업추진 및 자금집행계획을 제출할 때 명시하도록 하였다.

군은 사업추진 경과에 따른 보조금의 예치 관리현황을 수시 점검하였다. 시책을 추진함에 있어 다수의 직원들이 관여되기 때문에 추가적인 업무 부담을 최소화할 수 있음을 설득하고 이자수입의 증대효과를 수치로 보여줌으로써 적극적인 협조관계를 이끌어 냈다. 또한 세출예산 집행기준 등 관련지침을 근거로 효율적 자금관리의 다우이성을 부여하고 세부지침을 통해 업무수행의 부담을 경감하였으며 성과가 훌륭한 경우 8.4백만원의 예산성과상여금 지급계획을 수립하여 자발적이고 적극적인 참여를 유도하였다. 이러한 노력으로 민간보조예산 350억원 중 50~60% 정도를 관리할 수 있을 것으로 예상되며 이 경우 2011년도 보조금 등에 대한 정산이자수입 회수예정액은 160백만원에 달할 것으로 추정된다. 이는 2010년의 수입 9백만원보다 1.5억원 이상 재원의 추가확보가 가능하다는 것을 의미한다(정창수, 2015: 197~198).

## 2. 지방세제 발전방안

지방재정의 운영에 있어서 의존적 이전재원 중심의 재정운영으로는 열악한 지방재정 여건을 개선하는 데 한계가 있다. 자주재원 중심의 재정운영을 위해서는 자치단체가 중앙정부와 대등한 권리와 책임을 가지는 과세자주권과 자치세원을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 그러나 강력한 대통령제인 우리나라의 현실로는 지방자치단체가 중앙정부와 대등한 정도의 세수확보를 위한 세목과 과세권을 보장받는 것이 쉽지 않을 것이다. 따라서 자치단체의 재정운영에 필요한 충분한 재원확보방안으로 이상적인 중·장기적 세제 개편방안과 실현가능한 단기적 세수확보방안의 연구가 필요하다.

2015년 우리나라의 지방재정자립도는 당초예산 기준으로 45.1%이다. 현행 지방세입 구조와 현실적인 여건 하에서는 충분한 자체재원을 마련하기 어려우므로 근본적인 세제개편이 필요하다. 즉, 국세와 지방세 세목을 합리적으로 조정하여야 하며, 국세와 지방세가 공동으로 세원을 이용하는 완전한 공동세를 도입하여야 한다. 또한, 양도소득세 등과 같이 국세 중 지방세로 이전하는 것이 보다 합리적인 세목은 지방세로 이전하여야 한다. 단기적으로는 불합리한 비과세·감면을 폐지·축소하여야 하며 세목별 세법개정을 통하여 지방재정을 확장하는 데 노력하여야 한다.

따라서 본 보고서에는 지방재정확충을 위해 중앙정부와 국회에 제안할 내용과 충청남도 스스로 지방재정확충을 위해 노력해야 할 실행과제로 구분하여 지방세제분야의 발전방안을 제시하고자 한다.

## 1) 중앙정부와 국회에 대한 제안과제

### (1) 중·장기적 지방세제 개혁이 필요

#### ① 독일식 공동세의 도입이 필요함.

##### · 취약한 지방재정 여건

오늘날 지방자치단체가 제공하는 서비스는 전통적인 지방자치서비스를 넘어 지역주민을 위한 주민복지사업과 새로운 일자리 창출을 위한 기업유치 등으로 다양화되고 있다. 또한, 지방분권화가 확대됨에 따라 중앙정부의 기능이 지방정부에 이양되어 지방정부가 제공하는 서비스의 영역이 점차 증가하고 있다. 경기침체가 계속되는 최근에는 취약계층에 대한 사회복지비의 지출이 급증함에 따라 취약한 지방재정의 여건을 더욱 악화시키고 있다. 따라서 변화하는 환경에 대응하고 지방재정수요에 효율적으로 대응하기 위해서는 새로운 지방세 과세체계가 필요하다. 현재 우리나라 지방세제는 세수신장성이 보장된 소득·소비세 중심이 아닌 전통적으로 세수안정성이 보장된 재산세 중심의 과세체계를 유지하여 왔다. 그러나 이러한 재산세 중심의 과세체계는 오늘날 다양한 시대적 요구에 부응하기에 한계가 있다. 또한, 국세 세입과 지방세 세입이 80:20의 비율로 유지되고 있는 현실에서 충분한 지방재정 확보는 현실적으로 어렵다.

##### · 독일 세제의 시사점

독일과 같이 주요 세목의 세원을 국세와 지방세가 공동으로 이용함으로써 지방재정의 자주권을 확보하고 자치재원을 마련하는 계기를 마련해야 한다. 앞에서 살펴본바와 같이 독일은 2006년 독일기본법(헌법)을 개정하면서 재정헌법관련조항 중 “공적과제의 수행에 필요한 재정조달을 지배하는 원칙을 규정하고 있으며(제104a조 제1항)동 조항

에 따르면 기본법에 달리 규정한 바가 없는 한 연방과 지방은 각자 업무수행에 따른 비용을 각각 부담한다.”고 하였다. 또한, 연방세·주정부세·기초자치단체세를 각각 규정하고 주요 세목(부가가치세, 소득세, 법인세)을 연방정부와 주정부 및 기초단체가 공유세 형태로 과세하도록 하고 있으며 세수배분방식까지도 구체적으로 규정하고 있다. 독일은 주요 세목인 법인세, 소득세, 부가가치세를 공동세원으로 이용하여 중앙정부와 지방정부(주정부, 기초자치단체)의 재정력 격차가 해소되었으며, 지방정부가 안정적으로 재원을 마련할 수 있게 되었다. 공동세원으로 운영하는 국세(법인세, 소득세, 부가가치세)와 지방세(영업세)는 전체 조세수입의 약 67%에 해당한다.

- 실질적인 공동세 도입을 통한 해결방안

우리나라에서 공동세로 볼 수 있는 세목으로는 부가가치세와 소득세, 법인세가 있다. 그러나 지방자치단체는 부가가치세 세수의 11%를 지방소비세로, 그리고 법인세와 소득세의 10% 상당액을 지방소득세로 징수하고 있다. 즉, 형식적으로는 공동세 형태이나 내용면에서는 국세에 기생하는 부가세의 범주를 넘지 못하고 있는 불완전한 공동세인 것이다. 따라서 내용면에서도 충실한 공동세로 확실히 자리매김하기 위해서는 현재의 공동세 형태는 다음과 같이 개정되어야 한다.

첫째, 현재 국세인 부가가치세 세수의 89%가 중앙정부, 11%가 지방소비세로 지방정부에 배분되고 있는데, 앞으로 단계적으로 지방소비세의 비율을 30% 수준까지 인상하여야 한다. 이는 지방자치단체의 점증하는 재정수요를 충족시키기 위하여 지방소비세가 실질적인 공동세의 역할을 담당해야 하기 때문이다.

둘째, 지방소득세 세율을 인상하고 개인지방소득세의 비과세를 축소하여야 한다. 법인세·소득세에 부가세 형태로 과세되던 지방소득세가 독립세로 전환되었으나 세수 확보면에서 종전의 부가세에서 크게 달라지지 않았다. 따라서 지방소득세가 지방세의 주요 세목으로 확실히 자리매김하고 실질적인 공동세의 역할을 담당하여 지방재정확충에 기여하기 위해서는 개인지방소득세의 비과세를 축소하고 지방소득세 세율을 법인세·소득세의 30%까지 인상하여야 한다.

셋째, 사회적 환경의 변화, 고령화·저출산 등 사회복지 수요의 증가에 따라 종전과는 다른 종류의 예산지출수요가 급증하게 되었으므로 이에 대응하기 위하여 중앙정부와



지방정부의 역할을 명확히 설정하고 재원배분에 대한 논의를 실시하여야 한다. 독일은 2006년 독일기본법을 개정하면서 재정헌법관련조항에서 중앙정부와 지방정부의 책임과 역할 및 재정부담원칙을 명시하여 오늘날까지 시행하고 있다. 따라서 우리나라도 변화된 환경에 맞는 중앙정부와 지방정부의 역할과 책임 및 재정부담에 관한 폭넓은 논의가 필요하며, 그 논의를 바탕으로 세원공동이용에 관한 구체적인 기준 및 방법, 그리고 배분기준 등을 입법화 하는 것이 필요하다. 독일과 같이 헌법에 입법하는 것이 현실적으로 어렵다면 「국세 및 지방세 조정에 관한 법률」에 입법하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.

## ② 일부 국세세목의 지방세 이양

우리나라는 총 조세에서 지방세가 차지하는 비중이 OECD 주요국에 비하여 매우 낮다. 이는 국세중심의 세수입구조에서 지방세 비중을 높일 수 있는 방안으로 세목조정이 필요함을 시사하고 있다. 지방자치단체 재정의 자율성과 책임성을 강화하기 위하여 기존의 중앙정부의 이전재원 중심에서 지방자치단체의 자치재원 중심으로 세수입기반을 조정하려면 일부 국세 세목을 지방세로 이양하여야 한다. 국세 중 지방세로 이양하여 과세하는 것이 보다 타당하고 합리적인 세목은 부동산 관련 세제와 지역의 특성에 맞는 개별소비세, 주세 등이다.

### · 종합부동산세·양도소득세를 지방세로 이양

부동산 관련 세제는 부동산의 취득·보유·처분이라는 3단계에서 과세하는 방식을 취하고 있으므로, 현행 국세 세목인 종합부동산세와 양도소득세를 지방세로 이양하는 것이 보다 합리적이다. 이에 대한 구체적인 논거는 다음과 같다.

첫째, 부동산의 취득에 관한 취득세는 지방세로 과세하고 있으며, 보유단계시 과세하는 재산세는 지방세로 과세하고 있으나 종합부동산세는 국세로 과세하고 있다. 부동산 투기를 방지하고 부동산 과다보유를 억제하기 위하여 부과하는 종합부동산세는 국세로 과세하지만 그 세수입의 전부를 지방자치단체에 배분한다. 따라서 형식적으로 국세로 되어 있는 종합부동산세의 과세권을 지방자치단체에 이관함으로써 과세권과 세수입권의 일치를 도모하여 실질적인 지방세가 되도록 하여야 한다. 단, 종합부동산세를 국세

로 전환하기 전에 세수입배분 방식 및 부작용 보완에 대한 법 및 제도 정비를 마쳐야 한다.

둘째, 부동산 과세의 일관성을 유지하기 위하여 부동산 처분에 대한 양도소득세 또한 국세에서 지방세로 이양하여야 한다. 부동산 과세인 양도소득세를 지방세로 과세하게 되면 부동산에 대한 과세 일원화를 통하여 부동산세제에 대한 정책의 효율성을 향상시킬 수 있다. 부동산에 대한 양도소득세를 지방세로 이양하는 경우 장점을 살펴보면 다음과 같다.

- 양도소득세를 지방세로 이양하는 경우 2013년 징수결정액 기준으로 8조 1,752억 원의 지방세 수입이 증가되어 지방재정확충에 기여하게 된다.
- 양도소득세는 부동산 양도차익에 대한 소득세이나 부동산 거래세에 속하므로 지방세로 과세함이 타당하다. 또한, 양도소득세는 소득과세이므로 지방세의 재산세 비중을 완화하는데 도움이 된다.
- 부동산 양도차익에 과세하는 양도소득세는 토지·건물을 관리하는 소관 지방자치단체에서 부과·징수함이 타당하며, 취득세와 재산세 등과 연계하여 세무행정을 할 수 있으므로 세원관리와 징수행정에 보다 용이하다.

- 일부 개별소비세 과세대상을 지방세로 이양

특정장소의 입장행위와 특정유흥음식행위에 대한 개별소비세는 지역성이 강한 개별소비세이므로 특정장소를 관리하는 소관 지방자치단체에서 과세하는 것이 보다 합리적이다(이영희·주만수·최병호·홍서빈, 2012, 140-143). 또한, 특정장소 입장행위와 특정유흥음식행위에 대한 개별소비세는 국세보다 지방세로 과세하는 것이 지방세의 보편성과 정착성 원칙에 부합하며, 소관 지방자치단체에서 세무 행정하는 것이 보다 용이하다.

- 주세를 지방세로 이양

주세는 지역발전특별회계의 재원으로 활용되므로 주세를 지방세로 전환하여 지방자치재원으로 활용하는 것이 타당하다. 또한, 술은 해당지역의 보건·치안행정수요의 증가를 유발시킬 수 있는 외부불경제 재화이므로 지방세의 보편성과 정착성의 원칙에 비추어 지방세로 과세하는 것이 합리적이다. 주세를 지방세로 과세하면 2013년 징수결정액

기준으로 3조 839억 원의 지방세수입이 증가되어 지방세의 재산세 의존도가 완화될 수 있다.

- 농어촌특별세 중 지방세분을 지방세로 이양

농어촌특별세 중 지방세분은 지방세과세대상의 감면에 부과되므로 지방세로 이양하여 과세하는 것이 보다 합리적이다.

### ③ 재산과세 중심에서 소득·소비과세 중심으로 개편

지방세는 전통적으로 안정적인 세수를 확보할 수 있는 재산과세 중심의 세제로 운영되어 왔다. 재산과세 중 보유세는 자치재정의 수단으로 조세원리에 부합하며 안정적인 세수확보가 가능하다는 장점이 있었다. 그러나 최근에 와서 재산과세가 국가정책과 부동산경기에 따라 민감하게 반응함에 따라 세수의 안정성과 신장성에 문제가 발생하였다.

우리나라의 지방세는 재산과세 비중이 2014년 기준 44.1%로 OECD국가 평균인 35.7%(2011년기준)에 비하여 상당히 높은 편인데 이는 부동산 거래과세인 취득세 등의 비중이 상대적으로 높기 때문이다. OECD국가들의 중장기적 경향을 살펴보면 재산과세의 비중이 점차적으로 감소하고 있는 추세이다. 독일은 공동세 제도를 시행하면서 소득과 소비과세에 있어서 중앙정부와 지방정부가 세원을 공동으로 이용하고 세수도 대등한 정도로 분배하고 있다. 일본의 경우를 살펴보다도 지방세 소비세율이 기존의 5%에서 2014년 8%, 2017년 10%로 인상되었다.

우리나라는 2010년 지방소비세의 도입과 2014년 지방소비세 세율인상(5%에서 11%) 및 지방소득세 독립세 전환으로 지방세에서 소비과세와 소득과세가 점차 강화되는 추세를 보이고 있다. 그러나 고령화·저출산에 따른 사회복지비의 증가와 지방자치단체의 역할증대에 따른 다양한 사회서비스 비용증가로 인하여 지방자치단체의 재정수요가 증가하고 있다. 이러한 지방재정수요를 충족하기 위해서는 종전의 재산중심의 과세체계에서 선진국형 소득·소비중심의 과세체계로의 전환이 필요하다. 따라서 지방소비세를 부가가치세 징수액의 11%에서 30%까지 인상하여야 한다. 지방소득세의 경우에도 현행 국세의 10% 수준에서 30% 정도가 되도록 세율을 인상하기 위한 중·장기적 검토가 필요하다.

## (2) 단기적 지방세제 개혁방향

### ① 지방세 비과세·감면 축소

- 비과세·감면 신설시 협의와 세수보전대책 마련

충청남도는 도세의 비과세·감면액이 4,512억 원에 달하며 이 금액은 충청남도 도세 징수액 1조 405억 원(2013년 결산기준)의 43.3%에 해당한다. 세목별로 보면 취득세 비과세·감면액이 4,406억 원으로 전체 비과세·감면액의 약 98%를 차지하며 나머지는 등록면허세 52억 원, 지역자원시설세 54억 원으로 되어있다.

중앙정부는 지금까지 지방세 비과세·감면을 정책목표를 달성하기 위한 주요 수단으로 사용해 왔다. 그러나 기업의 지방이전을 유인하는 수단 및 산업단지 육성 등의 정책목표를 달성하기 위하여 중앙정부에서 일방적으로 제정한 비과세·감면 규정은 지방재정여건을 고려하면 과도한 수준이다. 엄밀하게는 중앙정부가 세법개정을 통해 지방세 비과세·감면제도를 신설하는 것은 지방자치단체의 과세자주권을 침해하는 행위이다. 따라서 중앙정부가 비과세·감면 규정을 신설하기 전에 전국 시도지사협의회와 반드시 협의하고 비과세·감면으로 감소된 지방세수를 보전하는 대책을 마련하도록 제도를 정비하여야 한다.

- 지방세 비과세 감면축소 및 정비

2014년 지방세통계연감에 따르면 2013년 결산기준으로 지방세 비과세·감면은 지방세 특례제한법(56.5%), 지방세법(34.7%), 조세특례제한법(8.3%), 감면조례(0.6%)순으로 규정되어 있다. 즉, 자치단체의 조례보다는 법률에 근거한 비과세·감면이 이루어지고 있으며, 이는 지방자치단체의 과세자율권이 침해되고 있는 것이다. 지방세 비과세는 지방자치단체가 과세권을 포기한 것이므로 과세평등주의에 위배되며 지방세수확보에 역행한다. 따라서 주기적으로 비과세대상 선정에 대하여 합리성과 타당성을 검토하여 기득화되는 것을 막아야 한다. 또한, 비과세 대상을 지속적으로 축소하여 조세평등주의를 실현하여야 한다.

행정자치부는 2015년까지 지방세의 비과세·감면율을 국세의 비과세·감면율 수준인

15%까지 낮추는 것을 목표로 하였다(세정신문, “지방세 비과세·감면율 23→15% 축소”, 2011.12.14.일자 보도) 2013년 결산기준으로 지방세 비과세·감면율을 15%까지 낮추면 전국적으로 연간 약 5조 원 정도의 세수증대효과가 있다. 충청남도 도세의 경우에는 지방세 비과세·감면액이 2013년 기준 4,512억 원인데 비과세·감면율을 15%까지 낮추면 비과세·감면액이 1,567억 원( $= 1조 405억 원 \times 15\%$ )이 되어 지방세 세수가 2,945억 원 정도 증가할 것으로 예상할 수 있다.

지방자치단체의 비과세·감면에 대한 과세자율권을 확대하고 법률에 의한 비과세·감면의 규정은 축소하여야 한다. 또한, 지방세 감면에 대한 일몰제도가 실시되고 있긴 하지만 관습적으로 기한을 연장하는 방식을 지양하고 일몰제도를 제로베이스로 엄격히 적용하여야 한다. 한편, 지방세를 전액 감면하는 면제제도는 과세의 형평을 침해하고 납세도의를 저하시킬 우려가 있으므로 100% 면제보다는 일정율을 감면하는 감면제도가 바람직하다.

## ② 개별세법 개정사항

### · 개인지방소득세 비과세·감면 배제

법인은 법인세 비과세·감면을 적용하지 않고 법인지방소득세를 산출한다. 그러나 개인의 경우에는 소득세법 및 조세특례제한법상 비과세·감면규정을 적용하여 개인지방소득세를 산출한다. 따라서 법인과 개인의 과세형평을 도모하고 지방세수를 확보하기 위하여 개인지방소득세를 계산할 때 비과세·감면을 최소한으로 적용하는 방향으로 지방세법이 개정되어야 한다.

### · 정액세 증액

지방세 중 일정한 과세대상에 정액으로 과세하는 정액세에는 등록면허세(면허분, 등록분), 주민세(균등분, 재산분, 종업원분), 담배소비세 등이 있다. 현재 정액세로 과세되고 있는 지방세는 장기간 세액인상이 되지 못해 세부담의 현실화가 이루어지지 않고 있으며 세목간 과세 불평등이라는 문제가 대두되고 있다. 따라서 세부담의 현실화,

과세의 공평성 유지, 지방세수입 확보를 위하여 정액세 과세를 개정할 필요가 있다. 정액과세하는 세목 중 정율과세가 가능한 세목은 정율과세로 변경하고 정율과세로 변경하기 곤란한 경우에는 물가상승률 등을 반영하여 매년 일정금액을 인상하는 방법을 제도화하여야 한다.

- 재산세 과세시가표준액 산정방법 개선

재산세의 과세표준은 지방세법 제4조 제1항 및 제2항에 따른 시가표준액에 대통령령으로 정하는 공정시장가액비율을 곱하여 산정한 가액으로 한다. 지방세법 시행령에서는 2009년 5월 21일의 개정안부터 공정시장가액비율을 토지 및 건축물은 시가표준액의 70%로, 주택은 시가표준액의 60%로 정하고 있다(지방세법 시행령 제109조).

그러나 공정시장가격비율을 지방세법으로 규정할 것이 아니라 지방자치단체의 조례로 정하도록 하여야 한다. 공정시장가격비율 산정을 지방자치단체가 행사함으로써 자치단체의 과세자율권이 보장되며 자치단체 사이에 상호경쟁이 촉진되고 지방세 재원확보에도 도움이 될 수 있다.

## 2) 충청남도의 실행과제

각 지방자치단체는 부족한 지방재원을 확충하기 위하여 새로운 세원개발에 다양한 노력을 하고 있다. 경상북도는 천연가스에 대한 지역자원시설세 과세를 추진하고 있으며, 강원도는 레저세 과세대상에 카지노, 체육진흥투표권, 복권을 추가하는 방안으로 지방세법 개정을 시도하고 있다. 경기도는 대도시 법인 중과세 합리화 방안을 추진하고 있으며, 제주도는 외국인 전용카지노에 대한 지방세 중과세 배제를 환원하는 정책을 추진하고 있다. 따라서 충청남도에서도 지방재정 확충을 위해 새로운 세원을 개발하는 노력을 하여야 한다.

## (1) 에너지 저장·정제시설에 대한 지역자원시설세 과세추진

최근 충청남도는 새로운 지방재정 확충방안으로 에너지 저장·정제시설에 대한 지역자원시설세의 과세를 건의하고 있다. 충청남도 지방세제개선 연구팀에 의하면 에너지 저장·정제시설에 대한 지역자원시설세의 과세도입의 이유, 과세방안, 기대효과는 다음과 같다.

### 〈그림 4-2-1〉 지역자원시설세

㉞ 도입배경
○ 에너지 저장·정제시설로 인한 악취, 먼지, 대기오염, 도로파손, 심리불안 등 지역·인근주민의 유·무형 피해에 대한 관리비용, 복지·생활편의 시설 등 지원을 위한 재원확보 필요
○ 지역에 소재한 외부 불경제 유발시설에 대해 원인자 및 편익 수혜자 부담원칙 실현
○ 다수 국민의 생활편의를 위해 특정지역 주민들의 희생이 요구됨에도 재정적 지원이 없는 불형평성 개선 - 석유화학단지, 석유저장시설, LNG 생산시설은 발전소 송·변전설비, 댐, 폐기물처리시설, 주한미군공여지와 같은 주변지역 재정지원 없음
○ 각종 복지사업 수행에 따라 어려운 지방재정에 환경
㉟ 지역자원시설세로 과세방안
○ 관계법령: 지방세법 제146조(과세표준과 세율) 제1항 제6호
○ 건의내용
- 과세대상: 석유가스, 천연가스, 석유의 제조·공급·저장
- 납세의무자: 석유가스·천연가스·석유를 제조·공급하는 자 또는 저장시설에 저장된 석유 등을 판매·자가소비 시설에 공급하거나 수출하기 위해 반출시키는 자
- 세 율
가. 석유가스, 천연가스: 공급량 1킬로그램당 2원
나. 석유: 정제량 1리터당 2원
다. 저장: 반출량 1톤당 1,250원
㊦ 기대효과
○ 지방재정 확충을 통한 지방자치 여건 개선 및 지방자치단체의 파산우려 불식
○ 국가사무의 지방이양, 사회복지비 증가분 등에 대한 지출예산의 공동부담으로 정부정책의 효율성 극대화
○ 지역자원시설세의 과세대상 간 과세 불공평성 해소
○ 에너지 저장·정제시설 주변지역의 “특별한 희생”에 대한 배려로 향후 증설 등 국가정책의 원활한 추진 및 주민갈등 해소

출처: 충청남도 지방세제개선연구팀 내부자료

지역자원시설세는 지하·해저자원, 관광자원, 수자원, 특수지형 등 지역자원의 보호 및 개발, 지역의 특수한 재난예방 등 안전관리사업 및 환경보호·개선사업, 기타 지역균형개발사업에 필요한 재원을 확보하거나 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 및 그 밖의 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과하는 지방세이다.

따라서 충청남도에 소재하고 있는 에너지 저장·정제시설에 지역자원시설세 과세를 추진하는 것은 타당성이 높다. 이는 에너지 저장·정제시설로 인한 외부불경제의 효과를 완화하고 저장 정제시설의 공해 및 유·무형 피해에 대한 비용, 복지비 등을 지원을 위한 지방재원의 확보가 필요하기 때문이다.

## (2) 지역자원시설세 입법화를 위한 구체적인 노력 필요

### ① 과세의 타당성 홍보

에너지 저장·정제시설물이 소재하는 지역은 환경보호를 위한 제비용이 많이 지출되며, 가스누출, 화재발생 등 대형 재난 발생위험이 상존하고 있어 이를 방지하기 위한 안전관리 비용이 증가한다. 또한, 원자력발전소, 화력발전발전소 등 오염·기피시설 입지지역은 그 주변지역 주민들에 대한 보상차원에서 지역자원시설세를 과세하고 있으므로 이와 마찬가지로 위험·기피시설인 에너지 저장·정제시설을 지역자원시설세로 과세하는 것은 과세형평에 비추어 타당하다. 따라서 이러한 지역자원시설세 과세추진에 대한 타당성을 적극적으로 홍보하여 여론을 이끌어내야 하며 행정자치부의 적극적인 지원을 받아야 할 것이다.

### ② 관련 지자체간 지방세법 개정을 위한 협력체제 구축

충청남도 지방세제개선연구팀 자료에 따르면 에너지 저장·정제시설은 서울과 세종시를 제외한 15개의 시·도 지방자치단체에 산재해 있는 것으로 나타났다. 따라서 에너지 저장·정제시설을 지역자원시설세로 과세하는 방안은 관련 시·도 지방자치단체들이 지방세법 개정 협의체를 구성하여 적극적으로 추진하면 소정의 성과를 거둘 수 있을 것이다.

### ③ 국회의원을 통한 입법화 노력이 필요

에너지 저장·정제시설에 대한 지역자원시설세 신설방안은 정부를 통한 정부입법방법과 국회의원을 통한 의원입법 방안이 있다. 현재 행정자치부에서 에너지 저장 시설 등에 대한 지역자원시설세 과세방안에 대하여 다각적으로 검토하였으나 정부 부처간의



협의 및 여러 행정절차가 아직 구체적으로 진행되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 이해관계가 첨예하게 대립되는 정부부처간의 협의 등의 절차를 생략하고 간편하고 신속한 입법을 위해서는 국회의원 의원입법으로 진행하는 것이 바람직스럽다.

지방분권과 지방재정확충의 필요성을 인식하고 지지하는 국회의원들에게 의원입법의 필요성을 알리고 의원입법을 발의에 참여하도록 권유하고 설득하여야 한다.

최근 세계경기 둔화와 대체 에너지 자원개발 및 기후변화협약 등에 따라 석유, 석탄 등 화석연료사용을 감축 등의 원인으로 세계적인 저유가시대에 접어들었다. 언론보도에 따르면 최근 저유가로 인한 정유회사들의 경영상태가 좋아진다는 분석이 있다. 따라서 유가하락과 정유회사의 경영개선이 이루어지고 있는 이때에 입법을 추진하는 것이 바람직스럽다.

### 3. 지방세정 발전방향

세무행정은 납세자가 납세의무를 성실히 이행할 수 있도록 서비스를 제공하는 납세 서비스 행정과 법이 정하는 절차에 의하여 지방세를 부과처분하는 행정 및 납세자가 납부기한 내에 세금을 납부하지 아니한 경우 징수처분을 하는 일련의 행위를 말한다. 이러한 일련의 과세행정 중 지방자치단체의 과세권을 보호하고 세수입의 일실을 방지하여 지방재정확충에 기여할 수 있는 징수처분을 중심으로 살펴보았다. 징수처분은 고지·독촉 등 임의적 징수절차와 체납자 재산의 압류·공매·경매 등 강제환가 절차에 의한 강제적 징수절차가 있으며 본 보고서에서는 효과적인 체납징수 방안을 중점적으로 연구하였다.

2015년 8월 기준 충청남도의 지방세체납액은 1,619억 원으로, 이 중 도세가 382억 원(23.6%) 시·군세가 1,237억 원(76.4%)이다. 따라서 충청남도에서도 지방세 체납원인을 잘 살펴보고 지방세 체납액을 효과적으로 징수할 수 있는 방안을 마련하여야 한다. 고액 체납자에 대한 적극적인 징수활동을 하고 있는 서울특별시의 38세금징수과의 사례를 참조하여 고액체납자에 대한 능동적인 징수방안을 마련하여야 한다. 또한, 성남시의 체납실태전수조사반의 사례를 참조하여 시민중심의 체납징수방안을 마련하고 동시에 복지사각지대에 있는 납세자에 대한 돌봄서비스를 제공하는 효과적인 제도를 마련하여야 한다.

#### 1) 충남의 실행과제

체납된 지방세와 세외수입을 효과적으로 징수하기 위해서는 (제1안) 충청남도 도민중심의 납세지원단 창설하는 안을 제안하고자 한다. 그러나 (제1안)을 적용하기 어려운 경우 차선택(제2안)으로 시·군과 도가 시·군세 체납액에 대한 공동대책팀을 구성안을 제시하며 차차선(제3안)으로 고액체납자에 대한 체납징수전담반을 제안하고자 한다.

## (1) 충청남도 도민중심의 납세지원단 창설

### ① 충청남도 지방세 체납현황

2015년 8월 기준으로 충청남도의 지방세 체납액은 총 1,619억 원이며, 이 중 도세가 382억 원(23.6%), 시·군세가 1,237억 원(76.4%)으로 시·군세가 압도적으로 많다. 따라서 시·군세 체납액의 감소가 충청남도 체납세금의 해결의 중요한 열쇠이다.

2014년 기준으로 시·군세의 체납액 규모는 자동차세 144억 원(10.1%), 재산세 140억 원(10%), 지방소득세 116억 원(8.3%)의 순서이며, 시·군세 체납자는 자동차세 137,655명, 재산세 81,330명, 지방소득세 13,904명의 순서이다. 따라서 다수의 체납자를 체납담당관 1인이 담당하기에는 한계가 있으므로 성남시 사례를 통하여 새로운 체납징수방안을 마련할 필요가 있다.

### ② 성남시 체납실태전수조사반 성공사례

충청남도 지방세 체납액은 2015년 8월 기준으로 1,619억 원(도세 382억 원, 시·군세 1,237억 원)로서 성남시 체납액(2015년 7월 기준으로 665,726건(189,790명) 1,540억 원)과 큰 차이가 없다. 전국 최초로 시민으로 구성된 성남시 체납실태전수조사반(69명, 소요 예산 9억 4천만)은 2015년 5월 4일에 출범하여 12월 4일까지 체납세금 40억을 징수하는 효과를 나타냈다(성남시 징수와 내부자료 인용). 현장조사 중심의 체납실태조사반은 체납자 관리 뿐만 아니라 소외계층에 대한 복지연계자 52세대, 비거주자 7,042건 중 667세대 주민등록말소 등 행정정리를 하였으며 번호판 없는 176대 차량을 실태조사하여 73대 공매처리 등으로 56,972,000의 체납을 징수하였다. 또한 주민세는 소액(5,000원)이지만 체납자가 많아 7,048건 약 8천1백만원을 징수하여 시민들의 납세의식을 강화시켰다(성남시 징수와 내부자료 인용). 2015년 9월 기준으로 지방세체납액 정리액은 343억원(55.3%)로 경기도 지방세정리실적 순위가 24위에서 3위로 급상승하였다. 따라서 성남시가 운영하고 있는 체납실태전수조사반을 벤치마킹하여 충청남도에서는 납세지원단을 창설하는 것이 필요하다<sup>12)</sup>(한성넷, 체납실태조사반 운영성과보고회 개최2015.12.11.)

12) [http://www.ihansung.co.kr/sub\\_read.html?uid=17320\(2015.12.11. 검색\)](http://www.ihansung.co.kr/sub_read.html?uid=17320(2015.12.11. 검색))

### ③ 충청남도 도민중심의 납세지원단 창설

성남시가 운영하고 있는 체납실태전수조사만을 벤치마킹하여 충청남도에서는 납세지원단을 창설하는 것이 필요하며 납세지원단에 대한 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 도민 중심으로 도민의 입장에서 체납 실태조사를 실시하고 도민이 공감하는 체납사유별 맞춤 징수대책을 수립하며 건전한 납세풍토를 조성하기 위한 도민중심형 납세지원단을 도지사·시장·군수가 상호 합의하여 창설한다. 납세지원단은 시·군의 도민을 중심으로 모집하되 교육·훈련·관리 등은 도에서 운영한다.

둘째, 충청남도는 납세지원단을 가동하기 전에 체납사실에 대한 전수조사를 실시한다는 안내문을 발송하고 언론을 통하여 납세지원단 발족을 홍보한다.

셋째, 납세지원단은 현장조사반과 전화독려반으로 역할을 분담하며, 납세지원단 관리담당관이 단원의 현장방문·민원·친절도 등을 매일 확인하여 조별로 모니터링하는 실적관리시스템을 운영한다.

넷째, 납세지원단은 체납자에게 체납징수·독려 뿐만 아니라 현장조사를 통한 체납사유별로 맞춤 징수 대책을 마련하여 제시한다. 체납자의 체납실태를 현장에서 조사하는 과정에서 체납자가 생활곤란 등 어려움에 처한 경우 복지서비스 기관과 연계하여 복지서비스를 받을 수 있도록 조치한다. 또한, 현장조사를 근거로 생계형 체납자와 호화상습체납자를 구분하여 차별화된 징수기법을 적용하도록 한다.

### ④ 충청남도 도민중심의 납세지원단의 장점

첫째, 단순히 우편고지서의 전달에 그치지 않고 직접 찾아가 적극적으로 체납사실을 알려주어 체납사실을 알지 못한 경우 성실납세를 유도할 수 있고 체납징수효과를 높일 수 있다.

둘째, 도민 중심의 납세지원단은 도민의 입장에서 체납 실태조사를 실시하여 체납사유별 맞춤형 징수대책을 수립하고 소액의 세금이라도 반드시 납부하게 하는 납세풍토를 마련할 것이다.

셋째, 도민으로 구성된 납세지원은 일자리 창출에도 기여하였다.

넷째, 도민 중심의 납세지원단은 체납자의 체납실태를 조사하는 과정에서 도민의 애로사항을 도정에 반영할 수 있는 통로가 될 수 있다.

다섯째, 복지사각지대에 있는 돌봄세대들을 적극 발굴하여 복지기관에 연계해 주는 실질적인 도민중심의 행정이 할 수 있게 되어 일석이조의 효과를 낼 수 있다.

## (2) 시·군과 도가 시·군세 체납액에 대한 공동대책팀을 구성

충청남도의 지방세는 도세와 시·군세로 나뉘어 진다. 2014년 충청남도 지방세 징수액은 총 2조 2,260억 원이며, 이 중 도세가 1조 514억 원, 시·군세는 1조 1,745억 원(시세 9,815억 원, 군세 1,930억 원)으로 도세가 47.4%, 시·군세가 52.6%이다. 충청남도의 지방세 징수율을 보면 2009년 91.2%, 2010년 92.1%, 2011년 92.8%, 2012년 92.8%로 계속 상승하다가, 2013년 92.4%로 잠시 감소되었다가 2014년 93.5%로 다시 상승하였다. 2014년 기준으로 충청남도의 지방세 징수율은 전국 평균 징수율 93.1%보다는 높으나 인접광역단체인 대전(95.6%)과 충청북도(94.4%)보다는 낮다.

최근 6년간 충청남도 지방세 체납액은 2009년도 1,431억 원에서 2010년 1,487억 원, 2011년 1,537억 원으로 증가하다가 2012년 1,476억 원, 2013년 1,437억 원, 2014년 1,422억 원으로 감소하고 있는 추세이다. 2014년 기준으로 지방세 총 체납액 1,422억 원 중 도세 체납액이 354억 원(24.8%)이며 시·군세 체납액은 1,068억 원(75.2%)이다. 2015년 8월 기준으로 체납액의 전년대비 증가율을 보면 전체 지방세 체납액은 114% 증가하였고, 도세 체납액은 108%, 시·군세 체납액은 116% 증가하였다. 따라서 충청남도 지방세 체납액 개선방안은 시·군세 체납액을 어떻게 해결하느냐가 중요한 과제가 될 것이다.

시·군세 체납액은 시·군에서 자체적으로 해결하기에는 인력과 징수기술 등의 한계가 있다. 따라서 시·군과 도가 협력하여 시·군세 체납액을 해결 할 수 있는 공동대책팀을 구성하여야 한다. 공동대책팀 본부는 충청남도 도청에 두고 각 시·군으로부터 지방세무직 공무원을 파견받아 공동체납징수팀을 구성하고 팀의 지휘감독은 업무의 효율성과 객관성 공정성을 담보할 수 있는 충청남도 도청 사무관급의 공무원이 담당함이 적합하다.

시·군과 도가 공동으로 구성하는 시·군세 공동체납액징수팀은 다음과 같은 효과를 낼 것이다.

첫째, 도와 각시·군 공무원이 함께 모인 공동체납징수팀은 지방세 체납자의 재산 및 소득에 대한 정보를 광범위하게 파악할 수 있으며, 체납징수업무를 전문적으로 수행함으로써 징수기법의 개발 등으로 효율적인 업무집행이 가능한 장점이 있다.

둘째, 지방세 체납징수에 소극적인 자치단체장 등의 권력기관의 눈치를 보지 않고 소신껏 체납징수 업무를 수행할 수 있으며, 인센티브제 도입을 통한 능동적이고 적극적인 체납징수업무가 가능하다.

셋째, 이해관계가 없는 시·군공무원이 징수업무를 집행함으로써 세무행정의 중립성과 공정성이 확보될 수 있다.

넷째, 적극적인 체납징수활동은 소액의 지방세라도 도민이 납부해야 한다는 납세의식과 납세도의를 높일 수 있다.

### (3) 고액체납자에 대한 체납징수전담반

납세자가 임의적인 징수절차인 고지·독촉에 의하여 자발적으로 납세의무를 이행하면 체납징수업무가 간단히 종료될 것이다. 그러나 세금납부를 회피하기 위하여 지능적으로 재산을 숨기는 고액체납자에 대하여는 전문적으로 체납징수를 담당하는 전담반이 마련되어야 한다. 이는 지방세 과세권을 보호하고 지방세 세수입 일실을 방지하며 공평과세를 실현하기 위해 필요불가결한 조직이다.

충청남도 도청의 경우 고액체납자를 체납징수담당관 1인이 담당하고 있을 뿐이며, 시·군에서는 고액체납자에 대한 별도의 전담반을 운영하지 않고 있다. 도세 또는 시·군세의 납부를 지능적으로 회피하는 고액체납자에 대하여 체납징수담당관 1인이 혼자 대처하는 데에는 한계가 있다. 따라서 도와 시·군이 협의하여 고액체납자에 대해 능동적이고 적극적으로 징수하는 체납징수전담반을 만들어 운영할 필요가 있다.

만약 시·군과 도가 시·군세 체납액에 대한 공동대책팀을 구성하여 고액체납자 징수전담반을 운영하게 되면 별도의 징수전담반의 운영은 불필요하지만 위(2)에서 제시한 시·군세 공동대책팀이 구성되지 않는 경우에는 고액체납자에 대한 체납징수전담반은 필요한 제도이다. 고액체납자에 대한 체납징수전담반은 서울특별시 38세금징수과의 사례를 참조하여 한다. 또한, 시장·군수가 부과한 도세에 대하여 조례에 위임규정을 신설하여 고액체납액은 도청에서 직접 징수할 수 있는 근거를 마련하여야 하며, 시·군세 고액체납자에 대해서는 체납징수전담반이 담당하여야 한다.

① 시장·군수가 부과한 도세 조례에서 위임규정 신설

시장·군수가 부과한 도세 중 고액체납액에 대하여는 도에서 직접 징수할 수 있는 체제를 구축할 필요가 있다. 이를 위하여 충청남도 도세 기본 조례를 개정하여 시장·군수가 부과한 도세 중 건당 500만 원 이상의 금액에 대하여 충청남도 도에서 직접 부과·징수할 수 있는 위임규정을 만들어야 한다.

〈그림 4-3-1〉 충청남도 도세기본조례 제5조

충청남도 도세기본조례 제5조 (부과·징수의 위임)

④ 도지사는 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 도세를 직접 부과하거나 징수한다.

1. 시장·군수가 부과한 도세 중 건당 500만 원(가산금을 제외한다) 이상의 금액을 체납(지난 년도분에 한한다. 이하 이 조에서 같다)한 자의 해당 시·군에 체납된 도세(이 조에서 “고액체납도세”라고 한다)

⑤ 제4항에 따른 체납된 도세에 대하여 시장·군수가 행한 처분은 도지사가 한 것으로 본다. 이 경우 시장·군수가 행한 처분에 대하여 이의신청, 심사청구, 심판청구 또는 소송이 제기되는 경우에는 시장·군수가 이를 행한다.

② 고액체납자에 대한 체납징수전담반 도·시·군 협의체 구성

도세와 시·군세는 과세주체가 달라 징수권 행사도 해당 도지사 또는 시장·군수가 각각 하도록 되어있다. 그러나 고의적이고 지능적인 고액체납자에 대한 체납징수를 다양한 업무를 함께 담당하고 있는 해당 시·군의 체납담당자가 감당하기에는 한계가 있다. 따라서 도·시·군의 협의체를 구성하여 고액체납자에 대한 체납징수전담반을 구성하여 전문적이고 기술적인 체납징수방법을 강구하여야 할 것이다.

서울시는 부동산 거래현황, 주식거래현황, 금융자료분석, 납세실적, 주변탐문 등 기타 다양한 정보를 통하여 은닉한 재산을 발견하여 체납액을 징수하고 있다. 충청남도에서도 서울시 사례를 참고하여 전문적인 체납징수전담반이 체납자의 숨겨진 재산을 발견하여 체납세금을 징수하게 한다면 침해된 재정권을 회복하고 공평과세를 실현하며 지방재정을 튼튼히 할 수 있을 것이다.

## 제5장 결론 : 충청남도에 대한 정책제언

이상의 연구 결과를 종합하여 볼 때 예산지출에 대한 재정측면과 세수확보를 위한 세제측면, 그리고 효율적인 징수행정을 위한 세정측면의 문제를 개선하기 위하여 다음과 같은 정책대안의 모색이 요구된다.

### 1. 재정측면의 정책제언

#### 1) 중앙정부와 국회에 대한 정책제언

##### (1) 시대변화에 맞는 교부금 배분이 되도록 교부금 기준 재조정

건전한 재정을 유지·확보하기 위해서는 일단 중앙정부 차원에서 지방에 내리는 재정지원제도와 조정제도의 개선이 시대에 맞게 이루어져야 한다. 광역자치단체들은 특별·광역시와 광역도간에 예산구조에 차별성이 존재한다. 따라서 중앙사무와 지역사무, 지역사무들의 비교분석을 통한 재정배분구조의 재편성이 필요하다. 특히 교부세의 기준이 되는 재정수요를 측정하는 기준에서 대도시의 교통관련예산이 제외되어 있는 것은 매우 큰 논란의 여지가 있다, 특히 서울의 경우 1조4천억원이 넘는 버스, 지하철, 택시의 재정수요가 있는데 이를 인정하지 않기 때문에 아직도 불교부단체로 존재하고 있다. 따라서 교부금 제도 개선을 통한 지방이전재원의 재분배 구조를 개편해야한다.

##### (2) 국고보조사업의 차등적 보조율 개선하여 보조금제도 개선

지방재정지원제도 중 가장 지방재정에 부담을 주고 있는 국고보조금 지원에 대한 개선책으로 차등적 보조율 개선이 이뤄져야 한다. 최소한 차등보조율을 없애거나 최소화시켜 전 국민에게 보편적으로 적용되는 복지보조금들은 동일한 기준에서 적용시켜야



하고, 또한 정부가 거의 100%에 가깝게 부담하는 것이 재정원칙에 맞다. 그리고 지역별로 차별적으로 진행되는 복지는 지역에서 부담하는 복지부담 시스템으로 개혁해야 한다.

### (3) 중앙과 지방 간 재정관계 조정 위해 지방재정부담심의위원회 실질화

중앙정부와 지방정부 간 재정 거버넌스 차원에서 마련된 지방재정부담심의위원회를 실질화시켜야 하는데, 안전행정부 장관과의 협의 과정에 지방정부 대표기관의 참여의 무화시키고 실질적으로 중앙과 지방 간 재정관계의 틀을 적정하게 운영할 수 있도록 현재 제도의 기능을 더욱 강화시켜야 할 것이다.

### (4) 지방재정분석진단제도 강화

문제발생 예방적 성격이 미흡하고 문제해결 중심의 처방책과 컨설팅 기능이 미약하여 성과정보와 예산 간의 연계를 마련하는 데에는 부족하다는 평가가 있다. 이를 해결하기 위해서는 상시적으로 운영하는 방안을 검토하고 지표 평가를 강화하고 지표를 세분화·확대시킬 필요가 있을 것이며 처방책 및 컨설팅 기능을 강화해 현장에 적용 가능성을 높이고 성과정보가 예산에 그대로 반영될 수 있도록 해야 할 것이다.

### (5) 재정관리 제도 상호간의 연계성 강화

재정관리 제도 상호간의 연계성을 높여 그 제도의 효과를 극대화할 필요가 있다. 예를 들어 지방재정분석진단제도나 투융자심사제도를 연계하고 또한 이 두 제도를 '지방재정사전경보시스템'과 연계하는 등의 노력을 기울이면 각 제도의 발전은 물론 재정건전성 확보와 예산의 효율적 운영이라는 목적 달성에도 큰 도움이 될 것이다.

## 2) 충청남도에 대한 정책제언

### (1) 중기지방재정계획 실질화

지금까지는 중기지방재정계획이 실제 현실과 괴리가 심각해 사전적인 재정관리 기능은 상실해 버리고 요식행위로 전락해 오히려 공무원들의 업무 부담만 주는 것으로 인식되고 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 먼저 형식적 측면에서 과학적인 추계기법의 적용, 수립절차와 내용적 측면에서 지나친 장밋빛 청사진 제공을 통제하기 위한 장치로 지방재정공시 항목에 계획상 예산과 실질예산 간 격차 공개 등의 대안을 고려할 수 있을 것이다(라휘문, 2012: 268).

### (2) 지방재정공시제도 활성화 및 공개매체 확대

지방재정공시제도는 공시정보가 다양하지 못하고 공시되는 매체가 지나치게 한정적이라는 비판이 있어왔다. 또한 계획과 실적, 예산과 결산의 연계성을 보여 주기에는 미흡한 수준이다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 주민이 알고 싶은 정보를 파악하기 위한 의견수렴 노력이 필요하고 주민의 접근성 제고를 위한 공시매체의 다양성 및 방법의 다양성 도모 노력이 필요하다. 그리고 성과정보와 예산의 연계를 위해서 재정공시내용의 실효성을 높이는 방향의 노력이 더욱 필요하다고 할 것이다.

### (3) 주민참여예산제도 확대

주민참여예산제도는 시민위원의 전문성 부족, 시민위원의 권한 및 참여의 제한성, 수립된 의견에 대한 반영정도와 관련된 자료의 공개 수준 미흡 등이 주요한 문제로 지적된다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 먼저 책임성 확보를 위한 노력이 필요할 것이고 이는 지역의 특성과 연계한 시민위원회 구성 운영, 전문성을 갖춘 인사가 참여할 수 있도록 제약조건을 부여하는 방식 활용, 그리고 성과정보와 예산의 연계를 위해서 수립된 의견을 반영하는 수준을 높여야 할 것이다. 이 외에도 주민설문조사를 통한 재정수

요조사의 정례화, 예산공청회 실시, 주민감사청구제도의 개선 등도 고려해 볼 수 있다 (라휘문, 2012: 270).

#### (4) 지방공기업 개혁 및 운영효율화

기업적 성격의 사업을 가능한 한 수익자 부담원칙에 의한 독립채산 경영이 유지될 수 있도록 일정한 기준 내에서 지방 공기업으로 전환시키는 제도적 기반이 조성되어야 할 것이다. 또한 주민생활권이 점차 행정구역을 초월하여 광역화 되어가고 있음을 감안할 때, 지방공기업의 광역행정체계를 모색하여 주민생활권의 확대에 따른 행정여건의 변화에 대처하여야 할 것이다(김재형, 2009: 70).

#### (5) 자금관리 방식의 개선

그 동안 금고지정부부터 자금 관리까지 관료와 금고은행 간의 관계가 오랫동안 이어지면서 항상 유착이나 비효율적 운영에 대한 우려가 상존했다. 자금관리에 대한 법적 정비를 통해 공정하고 투명한 자금관리가 가능하도록 해야 할 것이며, 금고와의 효과적인 관계구축을 통해 지자체가 주도하는 관계로 정립해 자금관리의 전문성 제고와 은행의 책임성 강화를 동시에 이룰 수 있어야 할 것이다(김재형, 2009: 71).

## 2. 세제측면의 정책제언

현재의 재정구조하에서 지방재정은 의존재원 중심으로 운영할 수 밖에 없으며 자주적인 지방재정 운용을 위해서는 독자적인 지방재원 확보가 중요하다. 지방재정확충을 위해 중앙정부와 국회에 제안할 내용과 충청남도 스스로 지방재정확충을 위해 노력해야 할 실행과제로 구분하여 지방세제분야의 발전방안을 제시하고자 한다.

## 1) 중앙정부와 국회에 대한 정책제언

### (1) 중·장기적 지방세제 개혁이 필요

첫째, 충분한 지방재정을 확보하기 위해 세제 면에서 최선의 방법은 형식적인 공동세가 아니라 독일식 공동세를 도입하여 항구적으로 충분한 지방재원확보가 필요하다. 그러나 현재 형식적이거나 공동세 형태로 운영하는 지방소비세, 지방소득세의 세율을 대폭 인상하여 실질적인 공동세로 운용되도록 노력하여야 한다. 즉, 지방소비세 세율을 부가가치세의 11%에서 30%까지 인상하고, 지방소득세도 법인세나 소득세의 30%까지 되도록 인상하도록 노력하여야 한다.

둘째, 부동산은 취득·보유·처분이라는 3단계로 과세하는데, 취득단계 취득세와 보유단계 재산세는 지방세로 과세하고 있다. 부동산의 처분 중 유상 양도에 대해서 과세하는 양도소득세는 국세로 과세하고 있으나 부동산에 대한 과세일원화와 과세행정의 편의 등을 고려하여 지방세로 이양하도록 하여야 한다.

셋째, 특정장소의 입장행위와 특정유흥음식행위에 대한 개별소비세는 지역성이 강한 개별소비세이므로 특정장소를 관리하는 소관 지방자치단체에서 과세함이 보다 합리적이다. 주세는 지역발전특별회계의 재원으로 활용되며 술은 해당지역의 보건·치안행정 수요의 증가를 유발할 수 있는 외부불경제 재화이므로 지방세의 보편성과 정착성의 원칙에 비추어 지방세로 과세함이 합리적이다.

### (2) 단기적 지방세제 개혁방향

첫째, 지방세 비과세 감면을 통하여 지방재원을 확충할 수 있으며 만약 중앙정부가 지방세 비과세·감면제도를 신설하는 경우에는 먼저 지방세수 보전조치를 취하도록 하여야 한다. 또한 비과세·감면의 일몰제도를 엄격히 시행하여야 하며 전액감면보다 일정을 감면하는 제도로 운영하여야 한다.

둘째, 법인과 개인의 과세형평을 도모하고 지방세수를 확보하기 위하여 개인지방소득세를 계산할 때 비과세·감면을 최소한으로 적용하도록 지방세법 개정이 이루어져야 한다.

셋째, 등록면허세(면허분, 등록분) 등 정액세는 정율과세로 변경하여야 하며 정율과세로 변경하기 곤란한 세목의 경우에는 물가상승률 등을 반영하여 매년 일정금액을 인상하는 방법을 제도화 시켜야 한다. 재산세 과세표준을 계산할 때 적용하는 공정시장가격비율은 지방세법에 규정할 것이 아니라 지방자치단체가 조례로 정할 수 있도록 과세자율권을 부여하여야 한다.

## 2) 충남에 대한 정책제언

### (1) 에너지 저장·정제시설에 대한 지역자원시설세 신설에 적극추진

부족한 지방재원을 확보하기 위해 각 지방자치단체는 세원개발을 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 충청남도에서도 에너지 저장·정제시설에 대한 지역자원시설세의 과세를 추진하고 있다. 이미 에너지 저장·정제시설에 대한 지역자원시설세 신설에 대한 이론적 배경, 입법 필요성 및 타당성 검토, 행정자치부 내에서 세법개정안까지 검토가 마친 상태이다.

새로운 세금이 도입되는 경우에는 일반적으로 조세부담에 대한 부정적인 여론이 높아지므로 지역자원시설세 입법을 추진할 때 신세도입의 필요성과 타당성에 대한 적극적인 홍보가 필요하다. 즉, 에너지 저장·정제시설로 인한 외부불경제의 효과를 완화하고 저장 정제시설의 공해 및 유·무형 피해에 대한 비용, 복지비 등을 지원을 위한 지방재원의 확보가 필요하다는 여론을 유도할 필요가 있다. 이러한 홍보와 여론유도를 위해서는 에너지 저장·정제시설에 대한 지역자원시설세 과세를 추진하는 관련 시·도 지방자치단체간의 적극적인 협력과 관련 시민단체들과 협력하여 추진하는 것이 바람직스럽다.

### (2) 국회의원을 통한 입법화 노력이 필요

행정자치부에서 에너지 저장 시설 등에 대한 지역자원시설세 과세방안에 대하여 다각적으로 검토하였으나 정부 부처간의 협의 및 여러 행정절차가 아직 구체적으로 진행되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 이해관계가 첨예하게 대립되는 정부부처간의 협의

등의 절차를 생략하고 간편하고 신속한 입법을 위해서는 국회의원 의원입법으로 진행하는 것이 보다 효율적이다. 지방재정확보에 우호적인 국회의원을 통하여 의원입법을 발의하고 지방분권과 지방재정확충의 필요성을 인식하고 지지하는 국회의원들에게 의원입법을 발의에 참여하도록 권유하고 설득하여야 한다. 또한 국회 소관 상임위원회 의원들에게 과세의 필요성을 알리고 공감대를 형성할 수 있도록 노력하여야 한다. 에너지 저장·정제시설을 지역자원시설로 신설을 위해서는 행정자치부의 노력이 중요하지만 관련 시·도 지방자치단체들이 지방세법 개정 협의체를 구성하여 적극적으로 추진하는 것이 보다 효과적일 것이다. 최근 언론보도에 따르면 정유회사들의 경영상태가 좋아진다는 분석이 있는 반면 어려워진다는 분석이 상존하고 있다. 따라서 유가변동과 정유회사의 경영환경 등을 잘 고려하여 적절한 시기에 입법을 추진하는 것이 바람직스럽다.

### 3. 세정측면의 정책제언

충청남도 체납세액의 대부분이 시·군세이므로 시·군세 체납액을 어떻게 해결하느냐가 충남의 지방세 체납액 해결의 중요한 열쇠가 된다. 시·군세 체납액을 시·군에 자체적으로 맡겨놓아 해결하기는 인력과 징수기법 등에 한계가 있다. 따라서 시·군과 도청이 협력하여 체납징수를 효율적으로 징수할 수 있는 충청남도형 체납징수 모델의 구축이 필요하다. 이 충남의 체납징수모델에는 첫째, 충청남도 도민중심의 납세지원단을 창설하는 안, 둘째, 시·군과 도가 시·군세 체납액에 대한 공동대책팀을 구성안, 셋째, 고액체납자에 대한 체납징수전담반 구성안이 들어가 있다.

#### 1) 충남에 대한 정책제언

체납된 지방세와 세외수입을 효과적으로 징수하기 위해서는 (제1안) 충청남도 도민중심의 납세지원단 창설하여 징수하는 것을 제안하고자 한다. 그러나 (제 1안)을 적용하기 어려울 경우 차선책(제2안)으로 시·군과 도가 시·군세 체납액에 대한 공동대책팀을 구성안을 제시하며 차차선(제3안)으로 고액체납자에 대한 체납징수전담반을 제안하고자 한다.

## (1) 충청남도 도민중심의 납세지원단 창설

### ① 성남시의 체납실태전수조사반의 성과

충청남도 지방세 체납액은 2015년 8월 기준으로 1,619억 원(도세 382억 원, 시·군세 1,237억 원)로서 성남시 체납액은 2015년 7월 기준으로 1,540억원 (665,726건, 189,790명)과 큰 차이가 없다.

전국 최초로 시민으로 구성된 성남시의 체납실태전수조사반(69명, 소요예산 9억 4천 만)은 2015년 5월 4일에 출범하여 12월 4일까지 체납세금 40억을 징수하는 성과를 냈다. 현장조사 중심의 체납실태조사반은 체납자 관리 뿐만 아니라 소외계층에 대한 복지 연계자 52세대, 비거주자 7,042건 중 667세대 주민등록말소 등 행정정리를 하였으며 번호판 없는 176대 차량을 실태 조사하여 73대 공매처리 등으로 56,972,000의 체납을 징수하였다. 또한 주민세는 소액(5,000원)이지만 체납자가 많아 7,048건 약 8천 1백만원을 징수하여 시민들의 납세의식을 강화시켰다.

이 결과 2015년 9월 기준으로 지방세체납액 정리액은 343억원(55.3%)로 경기도 지방세정리실적 순위가 24위에서 3위로 급상승하였다. 따라서 성남시가 운영하고 있는 체납실태전수조사반을 벤치마킹하여 충청남도에서는 납세지원단을 창설하는 것이 필요하다.

### ② 충청남도 도민중심의 납세지원단 내용

충청남도 체납징수모델인 도민중심의 납세지원단에 대한 구체적인 내용을 보면

첫째, 도민 중심으로 도민의 입장에서 체납 실태조사를 실시하고 도민이 공감하는 체납사유별 맞춤 징수대책을 수립하며 건전한 납세풍토를 조성하기 위한 도민중심형 납세지원단을 도지사·시장·군수가 상호 합의하여 창설한다. 납세지원단은 시·군의 도민을 중심으로 모집하되 교육·훈련·관리 등은 도에서 운영한다.

둘째, 충청남도는 납세지원단을 가동하기 전에 체납사실에 대한 전수조사를 실시한다는 안내문을 발송하고 언론을 통하여 납세지원단 발족을 홍보한다.

셋째, 납세지원단은 현장조사반과 전화독려반으로 역할을 분담하며, 납세지원단 관리담당관이 단원의 현장방문·민원·친절도 등을 매일 확인하여 조별로 모니터링하는 실적관리시스템을 운영한다.

넷째, 납세지원단은 체납자에게 체납징수·독려뿐만 아니라 현장조사를 통한 체납사유별로 맞춤 징수 대책을 마련하여 제시한다. 체납자의 체납실태를 현장에서 조사하는 과정에서 체납자가 생활곤란 등 어려움에 처한 경우 복지서비스 기관과 연계하여 복지서비스를 받을 수 있도록 조치한다. 또한, 현장조사를 근거로 생계형 체납자와 호화상습체납자를 구분하여 차별화된 징수기법을 적용하도록 한다.

다섯째, 납세지원단 모집과 운영에 필요한 예산을 성남시를 기준으로 계산해 보면(납세지원단원 약70명, 소요예산 1년기준 약 12억원)이 필요하다.

### ③ 도민중심의 납세지원단의 효과

첫째, 단순히 우편고지서의 전달에 그치지 않고 직접찾아가 적극적으로 체납사실을 알려주어 체납사실을 알지 못한 경우 성실납세를 유도할 수 있고 체납징수효과를 높일 수 있다.

둘째, 도민중심의 납세지원단은 시민의 입장에서 체납 실태조사를 실시하여 체납사유별 맞춤형 징수대책을 수립하고 소액의 세금이라도 반드시 납부하게 하는 납세풍토를 마련할 것이다.

셋째, 도민으로 구성된 납세지원은 일자리 창출에도 기여하였다.

넷째, 도민중심의 납세지원단은 체납자의 체납실태를 조사하는 과정에서 도민의 애로사항을 도정에 반영할 수 있는 통로가 될 수 있다.

다섯째, 복지사각지대에 있는 돌봄세대들을 적극 발굴하여 복지기관에 연계해 주는 실질적인 도민중심의 행정이 할 수 있게 되어 일석이조의 효과를 낼 수 있다.

## (2) 시·군과 도가 시·군세 체납액에 대한 공동대책팀을 구성

충청남도 도민중심의 납세지원단 창설이 어려운 경우 차선택으로 시·군과 도가 시·군세 체납액에 대한 공동대책팀을 구성하여 체납액을 징수하는 방안이다.

2015년 8월 기준으로 체납액의 전년대비 증가율을 보면 전체 지방세 체납액은 114% 증가하였고, 도세 체납액은 108%, 시·군세 체납액은 116% 증가하였다. 따라서 충청남도 지방세 체납액 개선방안은 시·군세 체납액을 어떻게 해결하느냐가 중요한 과제가 될 것이다.



시·군세 체납액은 시·군에서 자체적으로 해결하기에는 인력과 징수기술 등의 한계가 있다. 따라서 시·군과 도가 협력하여 시·군세 체납액을 해결 할 수 있는 공동대책팀을 구성하여야 한다. 공동대책팀 본부는 충청남도 도청에 두고 각 시·군으로부터 지방세무직 공무원을 파견받아 공동체납징수팀을 구성하고 팀의 지휘감독은 업무의 효율성과 객관성 공정성을 담보할 수 있는 충청남도 도청 사무관급의 공무원이 담당함이 적합하다.

### (3) 고액체납자에 대한 체납징수전담반

충청남도 도민중심의 납세지원단 창설이 어렵고 시·군과 도가 시·군세 체납액에 대한 공동대책팀구성도 어렵다면 마지막으로 고액체납자에 대한 체납징수전담반이라고 운영하는 것이 필요하다. 즉, 도와 시·군이 협의하여 고액체납자에 대해 능동적이고 적극적으로 징수하는 체납징수전담반을 만들어 운영할 필요가 있다.

고액체납자에 대한 체납징수전담반의 설치와 운영방안을 살펴보면,

첫째, 시장·군수가 부과하는 도세에 대하여 조례에서 위임규정의 신설이 필요하다. 즉, 시장·군수가 부과한 도세 중 고액체납액에 대하여는 도에서 직접 징수할 수 있는 제도를 만들어야 한다. 이를 위하여 충청남도 도세 기본 조례를 개정하여 시장·군수가 부과한 도세 중 건당 500만 원 이상의 금액에 대하여 충청남도 도에서 직접 부과 징수할 수 있는 위임규정을 제정하여야 한다.

둘째, 고액체납자에 대한 체납징수전담반 도·시·군 협의체 구성이 필요하다.

도세와 시·군세는 과세주체가 달라 징수권 행사도 해당 도지사 또는 시장·군수가 각각 하도록 되어있다. 그러나 고의적이고 지능적인 고액체납자에 대한 체납징수를 다양한 업무를 함께 담당하고 있는 해당 시·군의 체납담당자가 감당하기에는 한계가 있다. 따라서 도·시·군의 협의체를 구성하여 고액체납자에 대한 체납징수전담반을 구성하여 전문적이고 기술적인 체납징수방법을 강구하여야 할 것이다.

# 참고문헌

## 1. 참고서적 및 연구논문

- 국중호(2012), “일본의 지방세와 세제개혁에 대한 논의” 한국지방세 연구원, 2012.
- 김인춘(2014), “스웨덴의 지방세제도”, 지방세포럼 통권 제16호, 한국지방세연구원, 2014.
- 김영한 외 35(2013), “2014 지방세체납징수실무”, 서울특별시, 2013.
- 김재형(2009), “우리나라 지방자치단체의
- 김태호(2014), “지방세 관련법 체계의 개편방향에 관한 연구”, 한국지방세연구원, 2014.
- 김태호(2015) “체납세금 징수증대를 위한 공매 활성화 방안”, 한국지방세연구원, 2015.
- 라휘문(2012), “성과창출을 위한 지방재정관리제도 개선방향”, 한국도시행정학회, 도시행정학보 25(2), p. 251-275
- 박경(2012) “우리나라 지역소득의 역외유출”, 한국사회경제학회 여름학술대회, 2012.
- 서정섭(2012), “지방재정 위기 발생에 대한 진단과 평가”, 한국지방행정연구원, 2012.
- 안국찬(2014), “지방재정 건전성 제고방안”, 한국자치행정학보 제27권 제4호, 2014.
- 안연환·김해철(2015), “지방소득세 실무”, 삼일인포마인, 2015.
- 양충모(2009), “독일의 지방세제에 관한 일고”, 한양대학교 법학연구소, 법학논총 26권 1호, 2009.
- 유태현(2013), “특정시설 입장관련 개별소비세 지방이양방안 연구”, 한국지방세연구원, 2013.
- 유태현(2015), “지방세정 환경변화를 반영한 지방세무직 운용개선방안”, 한국지방세연구원, 2015.
- 윤영진(2012), “새재무행정학”, 대영문화사. 서울.
- 윤영진, 김경도(2012), “지방재정 위기 극복을 위한 건전성 확보방안”, 사회과학논총 제31집 1호. 2012.
- 이동식(2015), “지방세원 확대를 위한 공동세제도 활용방안”, 한국지방세연구원. 2015.

- 이선화·김필현(2013), “취득세 인하에 따른 지방재정 손실규모”, 지방세포럼, 한국지방세연구원, 2013.
- 이영희·주만수·최병호·홍서빈(2012), “국세와 지방세의 합리적 세원조정방안”, 한국지방세연구원, 2012.
- 이정만(2008), “일본 삼위일체개혁의 추진과정과 성과”, 한국행정학보 제42권 제1호, 2008.
- 이태준(2009), “지방자치단체의 효율적 자금관리방안에 관한 연구”
- 전동훈(2014), “2014 지방세실무해설”, (주)영화조세통람, 2014.
- 전동훈(2015), “지방세의 효율적인 세원관리와 세무조사 방안”, 한국지방세연구원, 2015.
- 정창수(2015), “지방예산쟁점100” 한국산업기술원 지방자치연구소
- 하능식(2014), “미래지향적 지방세체계 구축방향”, 지방세 네트워크포럼 제2차 세미나, 한국지방세연구원, 2014.
- 하능식·임상수·이선영(2014), “OECD 주요국의 조세체계 비교분석”, 한국지방세연구원, 2014.
- Braybrooke, David & Charles E. Lindblom(1970), “A Strategy of Decision”, New York: Free Press
- Thumaier, Kurt & Katherine Wiloughy(2001), “Windows of Opportunity: Toward A Multiple Rationalities Model of Budgeting.” In John R. Bartle(ed). Evolving Theories of Public Budgeting. Oxford: Elsevier Science Ltd.

## 2. 내부자료

- 서울특별시 38세금징수과 내부자료, 2015.
- 성남시 징수과 내부자료, 2015.
- 안전행정부 지방세정책과 내부자료, 2014.
- 충청남도 세정과 내부자료, 2015.
- 충청남도 지방세제개선연구팀 내부자료, 2015.
- 日本 總務省(2006), “地方財政の状況”, 平成18年版地方財政白書, 2006.

### 3. 통계자료 및 인터넷 자료

- 국가통계포털, “충청남도 세대 및 인구수”, [kosis.kr](http://kosis.kr), (2015.12.11.)
- 행정자치부, “2014년 지방세통계연감”, [www.mogaha.go.kr](http://www.mogaha.go.kr), (2015.12.11.)
- 재정고, “지방세 세목별 구성비율(2013)”, [lofin.moi.go.kr](http://lofin.moi.go.kr), (2015.12.11.)
- 국세청, “2015년 국세통계연보”, [www.nts.go.kr](http://www.nts.go.kr), (2015.12.31.)
- 충청남도, “충남 2014년 세입세출예산서”, [www.chungnam.net](http://www.chungnam.net) (2015.12.11.)
- 충청남도, “자치행정과 직원안내”, [www.chungnam.net](http://www.chungnam.net). (2015.12.11.)
- OECD, “Revenue Statistics 2014”, [www.oecd.org](http://www.oecd.org), (2015.12.11.)
- 일본 국세청, “통계연보(2015)”, [www.nta.go.jp](http://www.nta.go.jp). (2015.12.11.)
- 일본 총무성, “지방재정백서 2015”, [www.soumu.go.jp](http://www.soumu.go.jp). (2015.12.11.)
- 스웨덴, “the swedish system of government”, [sweden.se/society](http://sweden.se/society).(2015.12.11.)
- 세정신문, “지방세 비과세 감면율 23%→15%”, [www.taxtimes.co.kr](http://www.taxtimes.co.kr).(2015.12.11.)
- 한성뉴스넷, “채납 실태조사반 운영성과보고대회 개최”, [www.ihansung.co.kr](http://www.ihansung.co.kr),  
(2015.12.11.)

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 안연환 (재)더미래연구소 정책위원

공동연구 · 정창수 나라살림연구소 소장

홍일표 (재)더미래연구소 사무처장

전략연구 2015-24 · 지방재정확충을 위한 재정·세제·세정 발전방안

글쓴이 · 안연환 · 정창수 · 홍일표

발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남연구원

인쇄 · 2015년 12월 14일 / 발행 · 2015년 12월 14일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화 · 041-840-1122(기획조정연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-316-2 03350

<http://www.cni.re.kr>

© 2015. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.