

# 지방세 납세자보호관 제도 개선방안

류 영 아

## 국문요약

본 연구는 지방세 납세자에 대한 권익보호가 강화되어야 한다는 인식에서 시작되었고 현재 운영 중인 지방세 납세자보호관 제도의 개선방안을 도출하는 연구목적으로 수행되었다. 이를 위하여, 납세자 권익보호에 대한 선행연구를 검토하고 지방세 납세자보호관 제도의 현황을 분석하였다. 지방세 납세자보호관 제도를 개선할 때 우선적으로 고려해야 하는 주요 요인을 도출하기 위하여 상위요인 4개, 하위요인 10개를 중심으로 AHP 분석을 실시하였다.

AHP 분석 결과, 상위요인 중에서는 납세자보호관 제공서비스, 지방세 특수성, 납세자보호관 구성, 납세자보호관 제도 순으로 중요도가 높게 나타났다. 하위요인 중에서는 독립성, 전문성, 권한, 홍보 등의 순으로 중요도가 높게 나타났다. 이를 통해, 향후 지방세 납세자보호관 제도를 개선할 때에는 지방세 납세자보호관의 독립성을 보장하고 납세자 권익보호 업무에 대한 전문성을 더욱 확보하며, 지방세 납세자보호관의 권한을 명확하게 하고 관련 홍보를 활성화하는 것을 우선적으로 고려해야 할 것이다.

주제어: 납세자보호관, 지방세 납세자 권익, 계층분석적 의사결정기법, 지방세납부시스템, 지방세

## I. 서론

1995년에 15조 3,160억원에 불과하던 지방세입의 규모가 계속 증가하고 있어서 2019년 결산기준으로 지방세입은 90조 4,604억원에 달한다(행정안전부, 2020a: 1). 지방세의 양적 성장과 함께 지방세 납세자에 대한 권익보호가 중요하게 다루어져야 할 것이다. 지방세 납세자 권익보호는 지방세를 부과·징수하는 지자체에 대한 신뢰를 높이고 지방세에 대한 주민의 지지를 이끌어내는데 도움이 될 수 있기 때문이다(변정희 외, 2010: 106; 박재연, 2016: 66).

지방세 납세자 권익보호와 관련된 제도로 지방세 납세자보호관, 지방세 납세자권리현장, 마을세무사 등이 운영 중이다. 이 중에서 지방세 납세자보호관 제도는 지방세 납세자의 고충을 상담·지원하는 예방적·적극적인 제도로 중요한 위치를 차지하고 있다. 납세자보호관은 납세자의 권익보호에 관한 모든 업무를 총괄하고 납세자와 과세관청의 중간 영역에서 납세자를 보호하는 업무를 담당하는데, 세무행정에서 발생하는 고충민원 뿐만 아니라 위법·부당한 세무조사나 처분에 관한 중지 또는 시정요구를 담당한다(마정화, 2018: 2). 숙련된 지방세 납세자보호관이 지방세 납세자의 애로사항 등을 충분히 해소한다면 이를 통해 지방세 납세자의 권익도 크게 보호받을 수 있게

될 것이다.

지난 2006년에 지방세 납세자보호관 제도를 도입했지만 지방세 납세자보호관을 배치한 지자체가 많지 않았다. 2017년 말에 지방세기본법을 개정해 전국 지자체에 납세자보호관을 배치하도록 의무화하면서 전국에 지방세 납세자보호관이 설치되었다는 점에서, 지방세 납세자보호관 제도는 아직까지 운영기간이 짧고 납세자의 활용도가 낮은 상황이다(세정일보, 2018.7.19.; 연합뉴스, 2019.4.16).

지방세 납세자보호관 제도는 납세자의 권익보호에 실질적인 도움이 될 수 있다는 중요성에도 불구하고 이에 대한 기존의 연구가 많지 않은 상황이다. 기존의 연구는 지방세 납세자보호관 제도를 설명하거나(오정의, 2018; 김정미, 2019; 행정안전부, 2019a), 지방세 납세자보호관 제도를 신속하게 도입해야 한다는(정지선 외, 2008; 마정화, 2015; 허원, 2016; 마정화, 2018) 지적이 대부분이었다. 즉, 지방세 납세자보호관 제도를 보완·개선해 더 나은 제도로 발전시킬 구체적인 방안을 모색하는데 크게 관심을 가지지 못하여 왔다. 이에 따라, 지방세 납세자보호관 제도를 연구대상으로 선정해 심도있게 분석할 필요가 있다.

본 연구는 지방세 납세자보호관 제도의 운영 현황을 분석하고 향후 개선방안을 제시할 목적으로 시작되었다. 이를 위해 납세자 권익보호 및 관련 선행연구를 검토하고 분석모형을 만든 후, 이를 중심으로 지방세 납세자보호관 제도를 개선할 때 우선 고려해야 하는 주요 요인을 도출하였다. 즉, 상위요인을 4개, 하위요인을 10개로 분류하고 지방세 납세자보호관을 대상으로 실시한 AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석을 통해 개선요인의 상대적 중요도를 판단하였다. 즉, 지방세 납세자보호관이 판단하는 지방세 납세자보호관 제도 개선의 우선순위를 도출하고 이를 중심으로 개선방안을 모색하였다.

## II. 이론 및 제도적 배경

### 1. 제도화 이론

근거법령에 따라 새로운 제도가 신설되고 지자체 간에 유사하게 확산되는 현상을 제도화 이론으로 설명할 수 있다는 점에서 본 연구는 제도화 이론을 이론적 배경으로 하였다. 제도화 이론에서는 조직을 하나의 유기체로 보고, 환경에 적응하는 조직만이 생존에 필요한 자원과 정당성을 획득할 수 있다고 보았다. 즉, 환경결정론적 측면에서 조직과 환경의 관계를 제도화 과정으로 설명한다(Meyer and Rowan, 1977). 제도화 이론에서는 조직을 둘러싼 환경을 넓게 해석하고 환경에 순응하는 조직의 행태를 설명한다(Bromley and Meyer, 2015: 18-23).

제도화 이론에서 발전한 신제도주의론(Meyer and Scott, 1983; 1991)에서는 조직의 제도적 환경(institutional environments)과 기술적 환경(technical environments)을 구분하면서 제도적 환경이 조직에 미치는 영향을 중시하였다. 제도적 환경은 조직이 환경으로부터 지지와 정당성을 확보받

기 위해 준수해야 하는 규칙과 필수요건을 의미하는데, 조직은 생존을 위해 환경이 요구하는 압력을 받아들여지게 된다. 이에 따라 조직들이 상호 유사해 지는 현상을 보인다. 기술적 환경은 조직이 제공하는 서비스가 생산되고 교환되는 환경이라고 볼 수 있다(유란희 외, 2017: 58; 장유미 외, 2019: 101).

조직이 사회적으로 인정받는 구조와 기능을 닮아가는 과정으로 제도의 변화를 파악할 수 있다. 조직 동형화 이론(DiMaggio and Powell, 1983)은 조직의 구조·운영·행태의 변화를 설명하는데 유용하게 활용되어 왔다(장덕호, 2009: 120). 조직 동형화 이론은 세 가지 매커니즘을 통해 작동하는데, 첫째, 강제적 동형화(coercive isomorphism)란, 조직이 외부 환경으로부터 어떤 관행을 도입하도록 강요받는 것으로, 법률·규제·정부지침·규칙 등 강력한 권력과 영향력으로부터 압력이 들어오고 여기에 따르는 조직이 많아지는 것을 뜻한다. 상위정부에 자원을 의존하는 하위조직은 상위정부가 물리적·경제적 강압을 가할 경우에 이에 순응할 수 밖에 없다(유란희 외, 2017: 58; 유한별 외, 2019: 52). 지방세 납세자보호관이 법률을 통해 모든 지자체에 의무적으로 설치된 것과 연결할 수 있다.

둘째, 모방적 동형화(mimetic isomorphism)란, 조직이 성공했다고 평가받는 다른 조직의 유형이나 업무수행 방식 등을 모방·벤치마킹해 존재하고 확산하는 것을 의미한다. 특히, 조직의 목표나 환경이 불확실한 경우에 조직은 벤치마킹 대상을 모방함으로써 외부 환경에게 긍정적인 인식을 심어주고자 한다(유란희 외, 2017: 59; 유한별 외, 2019: 53; 장유미 외, 2019: 103). 지방세 납세자보호관이 이미 운영 중인 국세 납세자보호관 제도를 모방하거나 다른 지자체의 지방세 납세자보호관 제도를 벤치마킹하는 것으로 이해할 수 있다.

셋째, 규범적 동형화(normative isomorphism)란, 규범·가치관·지식 등에 의해 특정 구조나 규칙이 조직들 사이에서 확산되는 현상을 의미한다. 전문가·협회·시민사회 사이에 조직형태나 운영에 대한 규범이 보편화되면서 전문가·협회·시민사회 등이 형성한 네트워크를 통해 조직에게 다른 조직과 유사해 지도록 하는 것이다. 특히, 지자체의 정책은 지역주민의 생활과 관련이 깊기 때문에 중앙정부보다 지자체가 시민사회의 목소리에 더 민감하다는 점도 규범적 동형화의 배경이 될 수 있다(유란희 외, 2017: 60; 유한별 외, 2019: 53; 장유미 외, 2019: 104). 지역의 납세자연합회·납세자연맹 등을 통해 지방세 납세자의 권익을 보호해야 한다는 규범·가치관이 확산된 것과 연결할 수 있다.

여기에 더하여 Khurana(2007)는 네 가지 기준으로 미국 내의 경영대학원들의 제도화 과정을 분석하였다. 제도화 정당성(institutional legitimacy)은 사회에서 인정하는 업무 또는 과정을 조직이 받아들이는 것으로, 환경·근거법령 등과 연관된다. 제도화 논리(institutional logics)는 제도화 주체가 지향하는 목표인데, 제도화를 통해 달성하고자 하는 원칙을 의미한다. 제도화 주체(institutional actors)는 제도를 도입하는 과정에 관련되는 행위자들이다. 제도화 영역(institutional field)은 제도화 주체가 만들어내는 서비스 또는 제도화 주체가 행동하는 공간 등을 의미한다.

## 2. 지방세 납세자 권익보호

조세에 대한 인식이 납세의 의무에서 조세에 대한 권리 및 의무로 변화하는 추세 속에서 납세자의 권익을 보호하는 것이 중요해지고 있다. 조세는 본질적으로 침해적 속성을 가지고 있고 조세행정은 국민의 재산권과 밀접하게 연결되어 있으므로 적법한 절차가 매우 중요하기 때문이다(한상국, 2020: 238). 특히, 지자체가 지방세 과세행정을 수행함에 있어 납세자의 권익을 보호하는 것을 최우선적으로 고려해야 할 것이다.

납세자는 과세관청이 과세권을 행사하는 과정에서 자신의 권익을 주장할 수 있는데 이러한 납세자의 권익은 과세관청을 대상으로 해야 한다. 과세관청이 납세자의 권익을 보호하는 것은 과세관청에 대한 납세자의 신뢰를 높일 수 있고 납세자가 자발적으로 조세법을 준수하도록 유도할 수 있다(이수윤 외, 2019: 173).

납세자보호관의 주요 역할은 납세자의 고충민원을 청취하고 조언하며, 과세관청의 행정절차에 대해 개선의 의견을 제시하고 납세자의 요청에 따라 과세관청의 행정행위를 억제하며 납세자와 과세관청 간의 분쟁을 해결하는 것이다. 납세자가 납세자보호관을 이용하면 비교적 손쉬운 절차로 권익을 보호받을 수 있기 때문에 금전 및 시간적 비용이 저렴하고, 과세관청은 납세자보호관의 역할을 통해 미래의 조세 분쟁이 감소할 수 있다는 장점이 있다(한상국, 2020: 238).

한편, 지방세는 지자체가 부과·징수권을 가지고 있고 총 11개 세목이 시·도세 및 시·군·구세로 구분되어 있는 복잡한 구조를 가진다. 또한, 지방세 관계법이 매년 개정되고 있어서 정확한 내용 파악이 쉽지 않은 분야이다. 지방세 납세자가 조세행정에 대응하는 능력에는 한계가 있으므로, 의심가는 내용을 납세자 입장에서 정확하게 상담해 줄 수 있는 전문가가 필요하다. 여기에 지방세 관련 고충민원을 처리하고 세무상담 등을 수행하는 지방세 납세자보호관의 의의가 있다. 지방세 납세자보호관을 운영하면, 납세자의 신뢰가 올라가 조세순응이 가능해 지고 지방세 납세자보호관 운영에 따른 민원상담 감소로 인해 세무부서 공무원은 본연의 업무 집중이 가능할 것이다(김상빈, 2019: 81).

〈표 1〉에서 조세 소송사건을 비교해 보면 지방세 소송사건 건수는 매년 증가하는데 비해 국세 소송사건 건수는 줄어들고 있다. 또한, 지자체의 패소율이 국세청의 패소율에 비해 매우 높다는 점을 알 수 있다. 최근 5년간의 평균을 보면, 지자체 패소율은 31.7%인데 비해 국세청 패소율은 7.3%에 불과하다. 지방세 소송사건의 증가와 지자체의 높은 패소율(지방세 납세자의 높은 승소율)은 지방세 납세자에 대한 위법·부당한 법집행 사례가 조기에 구제되지 않아서 소송으로 이르렀다는 점을 보여준다. 특히, 2009년부터 국세 분야에만 납세자보호관이 설치되어 있어서 지방세 납세자에 대한 권익보호가 상대적으로 부족했기 때문이라고 해석할 수 있다(마정화, 2018: 3; 오정의, 2018: 71).

〈표 1〉 지방세 및 국세 소송사건 비교

구분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	합계(평균)
지방세	처리대상건수	1,445	1,480	1,462	1,481	1,855	7,723
	종결건수	514	757	622	554	606	3,053
	지자체 승소건수 (승소율)	358 (69.6%)	482 (63.7%)	345 (55.5%)	319 (57.6%)	324 (53.5%)	1,828 (59.9%)
	지자체 일부승소건수 (일부승소율)	-	-	-	18 (3.2%)	13 (2.1%)	31 (1.0%)
	지자체 패소건수 (패소율)	156 (30.4%)	275 (36.3%)	232 (37.3%)	147 (26.5%)	158 (26.1%)	968 (31.7%)
국세	처리대상건수	5,043	4,491	4,011	3,712	3,877	21,134
	종결건수	2,036	1,946	1,842	1,469	1,421	8,714
	국세청 승소건수 (승소율)	786 (38.6%)	893 (45.9%)	860 (46.7%)	732 (49.8%)	701 (49.3%)	3,972 (45.6%)
	국세청 일부패소건수 (일부패소율)	86 (4.2%)	82 (4.2%)	74 (4.0%)	60 (4.1%)	62 (4.4%)	364 (4.2%)
	국세청 패소건수 (패소율)	151 (7.4%)	141 (7.2%)	136 (7.4%)	110 (7.5%)	101 (7.1%)	639 (7.3%)

주 1: 처리대상건수는 전년이월건수+당년제기건수.

주 2: 종결건수(처리건수)는 취하+각하+승소+패소로, 진행(계류) 중인 건수를 제외함.

자료: 마정화(2018: 3), 행정안전부(2016: 2017: 2018: 2019b: 2020a), 국세청(2020: 15-1-4).

체납건수 및 체납액을 비교해 보면 지방세 체납액은 국세 체납액보다 적지만, 지방세 체납건수가 국세 체납건수보다 많다. 최근 5년 자료를 합해 보면, 지방세 체납액이 총 19조 4,889억원이고 국세 체납액이 총 141조 3,318억원인데 비하여, 지방세 체납건수는 총 204,479,236건으로 국세 체납건수(26,459,677건)의 7.7배에 달한다. 이는, 국세보다 지방세 분야에서 납세자의 권익보호 요청건이 더 많을 것으로 해석할 수 있다(마정화, 2018: 6).

〈표 2〉 지방세 및 국세 체납 비교

구분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	합계
지방세	체납건수	44,659,409	41,622,981	40,386,968	39,596,894	38,212,984	204,479,236
	체납액 (억원)	41,654	41,094	40,101	36,680	35,360	194,889
국세	체납건수	4,979,024	4,981,468	5,075,188	5,546,590	5,877,407	26,459,677
	체납액 (억원)	265,857	271,269	278,114	290,623	307,455	1,413,318

자료: 마정화(2018: 6), 행정안전부(2016: 2017: 2018: 2019b: 2020a), 국세청(2020: 2-3-1).

### 3. 선행연구 검토

본 연구가 제도화 이론을 기반으로 하면서 지방세 납세자보호관 제도의 개선방안을 도출하였기 때문에, 제도화 이론, 지방세 및 국세 납세자 권익보호에 대한 선행연구를 검토하였다. 각 선행연

구에서 강조한 제도화 요인 및 납세자 권익보호 요인을 <표 3>의 오른쪽에 정리하였다.

첫째, 제도화 이론과 관련한 선행연구는 어떤 제도가 법률 등을 통해 도입되고 유사한 형태로 확산되는 과정을 분석한 연구가 많았다. 장덕호(2009)는 대학입학사정관 제도의 도입 과정에 정부 주도의 강제적 동형화와 대학 상호간의 모방적 동형화가 작동했고 기술적 차원보다는 제도적 차원을 확보하는 과정이었다고 보았다. 정명은 외(2016)는 지자체 기금의 제도화 과정을 시기별로 분석해 명령과 통제(강제적 동형화), 분권과 자율성(모방적 동형화), 효율성과 책임성(규범적 동형화)으로 제도화 과정을 이루었다고 보았다. 유란희 외(2017)는 주민참여예산의 제도화 과정을 시기별로 분석해 상위정부의 강제적 동형화와 인접 지자체 간의 모방적 동형화의 압력을 받아 주민참여예산이 도입되었지만, 시민단체의 활성화와 같은 규범적 동형화는 주민참여예산 제도화에 독립적인 영향을 미치지 못했다고 주장하였다. 유한별 외(2019)는 지자체 조례 제정에 영향을 미치는 요인을 찾기 위해 동형화 이론에서 추출한 변수를 사용했다. 지자체의 조례 제정은 지리적 인접성에 따른 모방적 동형화와 시민단체의 활동과 같은 규범적 동형화의 영향을 받았다고 결론지었다. 장유미 외(2019)는 광역자치단체의 마을만들기 조례 제정을 제도화 이론과 관련해 분석하였는데, 사회적 압력과 같은 강압적 동형화, 타 광역자치단체의 조례 제정과 같은 모방적 동형화, 지역내 비영리단체 수와 같은 규범적 동형화 요인이 마을만들기 조례 제정에 직접적으로 영향을 미치는 것을 발견하였다.

둘째, 지방세 납세자 권익보호를 강조한 연구로 정지선 외(2008)는 서울시에서 조례를 제정해 납세자보호관 제도를 도입해야 한다고 주장하면서 국세 납세자보호관과 미국·영국·일본의 납세자보호관 제도를 설명하였다. 지방세 납세자보호관을 도입하기 위해서는 근거법령, 명확한 권한, 업무의 독립성, 임기보장 등이 필요하다고 강조하였다. 마정화(2015)는 지방세 납세자 권익보호 제도가 발전해 오고 있지만 납세자보호관 제도의 도입이 부족하다고 지적하면서, 납세자보호관 설치를 의무적으로 규정해야 하고 별도의 조직으로 과세관청을 견제하는 것이 필요하다고 강조하였다. 허원(2016)은 납세자보호관 제도를 납세자 편의제고 수단 중 하나로 보고 납세자보호관 제도의 도입을 촉구하였다. 특히, 미국은 연방 납세자보호관과 별개로 주마다 1인 이상의 납세자보호관을 설치해 조세소송에서 납세자보호관의 조력을 받을 수 있다는 점을 강조하였다. 마정화(2018)는 지방세 납세자보호관 배치가 의무화된 시점에 지방세 납세자보호관 제도를 종합적으로 분석하였다. 즉, 아직도 지방세 납세자의 권익보호 수준이 낮으므로 납세자보호관이 독립성, 전문성, 적시성, 접근성 등을 중심으로 활발하게 운영되어야 한다고 보았다. 임상빈(2019)은 지방세 제도에 대한 해석이 통일되어야 조세행정에 대한 신뢰성이 높아지고 납세자의 권익이 보호된다는 차원에서 지방세종합상담센터 설치를 주장했다. 즉, 지자체 조합에서 콜센터 기능과 전문상담 기능을 가진 지방세종합상담센터를 설치해 지방세 납세자보호관과 연계할 것을 주장하였다.

셋째, 국세 납세자 권익보호를 강조한 연구로 변정희 외(2010)는 납세자의 권익을 보호하는 차원에서 납세자가 쉽게 접근할 수 있는 국세청고객만족센터의 서비스품질을 높여야 한다고 보았다. 납세자 권익보호 제도의 권한, 전문성, 대응성, 적시성, 접근성 등을 강조하였다. 이동기(2010)는 한국과 미국의 납세자보호관 제도를 비교하면서 납세자보호관은 음부즈만 중 하나로, 법률에

따른 권한을 가져야 하고 조세 관련 문제를 처리함에 있어서 독립성과 객관성을 확보해야 하며 납세자의 문제와 분쟁을 해결하기 위해 기밀성을 보장해야 한다고 강조하였다. 변정희 외(2014)는 국세청고객만족센터의 서비스품질이 납세자의 이용만족도에 긍정적인 영향을 미치고 이용만족도의 개선이 납세자의 납세순응에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 설문조사를 통해 확인하였다. 이 때 설문조사 항목으로 접근성, 대응성, 전문성, 신뢰성을 활용하였다. 김영찬 외(2017)는 국세 납세자보호관 제도의 효과를 분석하면서 향후 제도적 개선방안을 제시하였다. 이경근(2018)은 납세자 권익보호 측면에서 세무조사 제도의 개선방안을 제시하였다. 즉, 세무조사 과정에서 납세

〈표 3〉 선행연구의 내용

구분	연구자	분석대상	분석내용	납세자보호관 분석에서 고려할 요인
제도화 이론	장덕호 (2009)	대학입학사정관 제도	대학입학사정관 제도 도입 과정을 시기별로 분석	제도적·기술적 차원, 강제적·모방적·규범적 동형화
	정명은 외 (2016)	지자체 기금	지자체 기금의 제도화 과정을 시기별로 분석	제도적 차원, 강제적(명령·통제), 모방적(분권·자율성)
	유란희 외 (2017)	주민참여예산 제도	주민참여예산의 제도화 과정을 시기별로 분석	제도적 차원, 강제적(상위정부), 모방적(인접 지자체)
	유한별 외 (2019)	지자체 갈등 관련 조례 제정	지자체 조례 제정에 영향을 미치는 요인 탐색	제도적 차원, 모방적(인접 지자체), 규범적(시민단체)
	장유미 외 (2019)	지자체 마을만들기 조례	지자체 조례 제정에 영향을 미치는 요인 탐색	제도적 차원, 모방적(인접 지자체), 규범적(시민단체)
지방세 납세자 권익 보호	정지선 외 (2008)	국세 및 외국의 납세자보호관	서울시 납세자보호관 조례 제정방안 제시	근거법령, 권한, 독립성, 임기보장
	마정화 (2015)	납세자 권리보호	납세자 권리보호 제도로서 지방세 납세자보호관 도입	근거법령, 권한, 인력, 독립성,
	허원 (2016)	납세자 편의 확보 제도	납세자 편의 차원에서 납세자보호관 도입에 필요한 사항	근거법령, 전문성
	마정화 (2018)	지방세 납세자보호관	지방세 납세자보호관 도입에 필요한 요소 제시	근거법령, 인력, 전문성, 적시성, 독립성, 통일성, 홍보
	임상빈 (2019)	지방세종합상담센터	납세자 권익보호 차원에서 지방세종합상담센터 설치 방안 제시	근거법령, 전문성, 적시성, 통일성, 접근성, 대응성, 신뢰성
국세 납세자 권익 보호	변정희 외 (2010)	국세청고객만족센터	국세 납세자 설문조사로 서비스품질과 만족도 조사	권한, 전문성, 대응성, 적시성, 접근성
	이동기 (2010)	한국과 미국의 납세자보호관	한국과 미국의 납세자보호관 제도 비교	권한, 독립성, 접근성, 기밀성
	변정희 외 (2014)	국세청고객만족센터	국세 납세자 설문조사로 만족도 및 납세순응 여부 조사	전문성, 대응성, 접근성, 신뢰성

자의 권익이 침해될 수 있으므로 세무조사의 중립성, 공정성, 적법성, 투명성, 납세자보호관 등이 필요하다고 강조하였다.

이러한 선행연구의 한계를 지적하면, 지방세 납세자보호관을 하나의 분석대상으로 분석한 연구가 거의 없고 지방세 납세자보호관을 제도화 이론을 근거로 심도있게 분석한 학술연구가 매우 부족하다. 특히, 2019년부터 의무적으로 전국에 도입된 지방세 납세자보호관 제도를 종합적으로 검토하거나 개선방안을 제시한 연구가 없다는 한계가 있다. 이에 비하여, 본 연구는 지방세 납세자보호관 제도의 운영 현황을 분석하고 AHP 분석을 통해 향후 개선방안의 우선순위를 제시하였으며, 지방세 납세자보호관의 인식조사 결과를 기반으로 개선방안을 제시하였기 때문에 현장에서 활용할 수 있는 대안을 제시하였다는 점에서 기존의 연구들과 차별성을 가진다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 분석의 틀

본 연구는 지방세 납세자보호관 제도를 개선하기 위한 방안을 도출하는 것으로, 현장에서 직접 업무를 수행하고 있는 지방세 납세자보호관이 인식하기에 중요한 요소를 파악하고자 AHP 분석을 실시하였다. 이론 및 선행연구에서 제시된 내용을 조합하여 4개의 상위요인과 10개의 하위요인으로 구성된 AHP 분석의 구조도를 분석틀로 작성하였다.

법률에 따라 지방세 납세자보호관이 신설되어 전국적으로 빠르고 유사하게 확산되었다는 점에 착안해 제도화 이론을 중심으로 분석틀을 구상하였다. Meyer and Scott(1983)의 제도화 이론에서는 제도적 차원과 기술적 차원을 구분했는데 이러한 구분에 근거하여 지방세 납세자보호관의 도입 및 운영과 관련된 환경과 지방세의 특수성을 제도적 차원으로 보고, 지방세 납세자보호관의 운영과 관련된 구성 및 제공서비스를 기술적 차원으로 보았다. 또한, Khurana(2007)가 제시한 제도화 정당성, 제도화 논리, 제도화 주체, 제도화 영역을 4개의 상위요인과 연계하였다. 10개의 하위요인은 납세자 권익보호와 관련된 선행연구에서 추출하였다. 분석틀에서 제시한 요인들 중심으로 지방세 납세자보호관의 운영실태를 고찰하였고 AHP 분석을 실시하였으며 이를 기반으로 향후 개선방안을 제시하였다.



〈그림 1〉 분석틀



## 2. 분석요소의 정의

### 1) 지방세 납세자보호관 환경

지방세 납세자보호관 환경은 지방세 납세자보호관이라는 제도를 도입하고 운영하는 환경으로, 사회에서 인정하는 제도를 받아들이는 근거라는 점에서 Khurana(2007)의 제도화 정당성(institutional legitimacy)과 연결할 수 있다. 지방세 납세자보호관 환경은 납세자보호관이 어떻게 구조화되고 행동해야 하는지를 정해준다.

첫째, 지방세 납세자보호관 환경 중 근거법령은 법령 등을 통해 지방세 납세자보호관 배치를 강제해야 전국적으로 지방세 납세자보호관을 배치할 수 있다는 점에서 하위요인으로 정했다.<sup>1)</sup>

둘째, 지방세 납세자보호관 환경 중 권한은 지방세 납세자보호관에게 부여하는 법률상의 권한이 명확해야 납세자보호관이 납세자의 권익보호 및 고충민원 해소에 집중할 수 있다는 점을 고려하였다. 지방세 납세자보호관에게 부여하는 권한도 외부환경에서 주어진다는 점에서 권한을 지방세 납세자보호관의 환경 중 하나의 요인으로 정했다.

### 2) 지방세 특수성

지방세 특수성은 국세와 다르게 지방세가 가지는 고유한 특성이다. 이는 지방세 납세자보호관이라는 개인 또는 조직이 통제할 수 없는 제도적 차원의 외부요인으로, 지방세의 특수성을 인식하

1) 지방세기본법이 구체화되어 있고 지자체별로 차이가 없기 때문에 근거법령을 독립적인 하위요인으로 보는 것이 의미가 부족하다는 지적이 가능하다. 하지만, 오랫동안 지방세 납세자보호관 배치를 강제하는 근거법령이 없어서 지방세 납세자보호관을 배치한 지자체 또한 거의 없었다는 점에서 근거법령이 중요하다고 판단하였다. 또한, 근거법령을 통한 지방세 납세자보호관 설치가 조직 동형화 이론(DiMaggio and Powell, 1983)의 강제적 동형화 압력을 보여준다는 점에서 근거법령을 하나의 하위요인으로 선정하였다.

고 이에 적응한 납세자보호관만이 계속 존재할 수 있다는 의미이다. 지방세 특수성은 지방세 납세자보호관이 지향해야 하는 목표와 원칙이라는 점에서 Khurana(2007)의 제도화 논리(institutional logics)와 연결할 수 있다.

첫째, 지방세 특수성 중 접근성은 지방세 납세자가 전국적으로 분포되어 있으므로 어느 지역에 거주하는 납세자라고 하더라도 지방세와 관련한 민원상담을 위해서는 납세자보호관에 쉽게 접근할 수 있어야 한다는 점에서 지방세 특수성 중 하나의 요인으로 선정하였다. 현재 지방세 납세자보호관이 시청·군청·구청 등에서 근무하고 있다는 점에서 일반 시민이 국세청보다 접근하기에 용이하다는 점을 고려하였다.

둘째, 지방세 특수성 중 통일성은 각 지자체가 지방세 과세관청이 되기 때문에 각 지자체가 납세자의 지방세 관련 민원을 각각 접수받게 되는데, 납세자의 민원이 지자체마다 다르지 않고 통일되게 처리되어야 한다는 의미이다.

셋째, 지방세 특수성 중 홍보는 국세 납세자보호관에 비해 지방세 납세자보호관 제도가 도입된 지 얼마 되지 않았기 때문에 상대적으로 홍보가 더 필요하다는 점을 고려하였다.

### 3) 지방세 납세자보호관 구성

지방세 납세자보호관 구성은 지방세 납세자보호관이 어떻게 구성되는지 설명하는 요인이다. 어떤 행위자가 제도를 도입하는 과정에 관련되는지 보여준다는 점에서 Khurana(2007)의 제도화 주체(institutional actors)와 연결할 수 있다.

첫째, 지방세 납세자보호관 구성 중 인력은 지방세 납세자보호관이 전국 단위에서 어떻게 배치되어 있는지 인력 현황 및 소관 부서 현황을 통해 파악할 수 있는 하위요인이다.

둘째, 지방세 납세자보호관 구성 중 전문성은 지방세제에 대한 지식과 전문성을 가진 지방세 납세자보호관이 임명되어야 납세자의 고충민원을 정확하게 해소할 수 있다는 것을 의미한다.

### 4) 지방세 납세자보호관 제공서비스

지방세 납세자보호관이 납세자(민원인)에게 제공하는 서비스를 검토하였다. 이는, 제도화 주체가 만들어내는 서비스 또는 제도화 주체가 행동하는 공간 등을 의미한다는 점에서 Khurana(2007)의 제도화 영역(institutional field)과 연결할 수 있다.

첫째, 지방세 납세자보호관 제공서비스 중 대응성은 지방세 납세자보호관이 납세자의 민원에 대응하는 내용을 다룬다. 전반적인 대응성은 처리 건수 또는 운영실적으로 파악하고 실제로 지방세 납세자보호관이 납세자의 민원을 어떻게 처리하였는지 조사하였다.

둘째, 지방세 납세자보호관 제공서비스 중 적시성은 지방세 납세자보호관이 납세자의 요청을 적절한 시기에 처리하고 기한 이내에 처리하는 것을 의미한다.

셋째, 지방세 납세자보호관 제공서비스 중 독립성은 지방세 납세자보호관이 과세관청으로부터 독립해 납세자의 입장에서 민원을 처리하는 것을 의미한다. 이상의 내용을 <표 4>에 정리하였다.

〈표 4〉 분석요소의 정의

상위요인	하위요인	조작적 정의	선행연구의 연구	
지방세 납세자 보호관 환경	근거법령	지방세 납세자보호관 도입의 근거법령	정명은 외(2016), 허원(2016), 김영찬 외(2017), 유란희 외(2017), 마정화(2018), 오정의(2018), 김정미(2019), 임상빈(2019), 유한별 외(2019), 장유미 외(2019)	Khurana (2007) DiMaggio & Powell(1983), Meyer & Scott (1983), 장덕호(2009), 정명은 외(2016), 유란희 외(2016), 유한별 외(2019), 장유미 외(2019)
	권한	지방세 납세자보호관에게 부여하는 권한	변정희 외(2010), 이동기(2010), 마정화(2018), 오정의(2018), 김정미(2019)	
지방세 특수성	접근성	납세자가 지방세 납세자보호관에 접근 용이성	이동기(2010), 변정희 외(2010), 변정희 외(2014), 박재연(2016), 임상빈(2019)	Khurana (2007)
	통일성	지방세 납세자보호관 업무처리의 지자체간 통일성	마정화(2018), 김정미(2019), 임상빈(2019)	
	홍보	지방세 납세자보호관에 대한 홍보	박재연(2016), 김영찬 외(2017), 마정화(2018), 오정의(2018), 김정미(2019)	
지방세 납세자 보호관 구성	인력	지자체별 지방세 납세자보호관 인력 현황	박재연(2016), 마정화(2018), 오정의(2018), 김정미(2019)	Khurana (2007)
	전문성	지방세 납세자보호관이 가지는 업무관련 지식	변정희 외(2010), 변정희 외(2014), 박재연(2016), 허원(2016), 마정화(2018), 오정의(2018), 김정미(2019), 임상빈(2019)	
지방세 납세자 보호관 제공 서비스	대응성	지방세 납세자보호관의 업무처리 내용	변정희 외(2010), 변정희 외(2014), 박재연(2016), 마정화(2018), 임상빈(2019)	Khurana (2007) Meyer & Scott (1983), 장덕호(2009)
	적시성	지방세 납세자보호관의 업무처리 시기	김영찬 외(2017), 변정희 외(2010), 마정화(2018), 오정의(2018), 김정미(2019), 임상빈(2019)	
	독립성	지방세 납세자보호관의 업무처리 독립성	정지선 외(2008), 이동기(2010), 김영찬 외(2017), 마정화(2018), 오정의(2018), 김정미(2019)	

### 3. 자료수집 및 분석방법

본 연구에서는 지방세 납세자보호관 제도의 개선방안을 도출하기 위하여 계층분석적 의사결정 기법(Analytic Hierarchy Process; AHP)을 활용하였다. AHP 분석은 복잡한 의사결정 상황을 구조화해 우선순위를 도출하는 가치도출 방법으로 다수 대안에 대한 의사결정 지원 방법의 하나이다(이동규 외, 2014: 30-31).

AHP 분석을 위한 설문조사는 2020년 12월 7일부터 28일까지 광역자치단체 8명, 기초자치단체 8명의 지방세 납세자보호관에게 설문지를 배포하여 전원 회수하는 방식으로 진행하였다.<sup>2)</sup> 설문은 지방세 납세자보호관 제도 개선이 필요한 요인의 우선순위를 묻는 문항으로 구성되었다.

2) 본 연구의 설문조사는 연구자가 직접 전화통화로 설문응답 가능여부를 확인한 후 진행하였다. 모든 응답자들이 소속 및 개인정보를 밝히지 않는 것을 전제로 하였기 때문에 응답자의 소속, 근무기간, 이전 직업 등을 구분하지 않고 전체를 한 번에 통계처리하였다.

본 연구가 지방세 납세자보호관과 관련한 다양한 요인 중에서 어떤 요인을 강조하면 지방세 납세자보호관의 운영이 개선될 것인지를 도출하는 연구이므로, 우선순위 도출에 AHP 분석을 활용하였다. 본 연구에서 분석방법으로 선정된 AHP 분석은 설문응답자가 자신의 주관적인 선호를 일관되게 숫자로 응답하는 정확성이 요구되기 때문에(유영명, 2017: 371) 설문 분야에 대해 정확하게 응답할 수 있는 응답자가 필요하고, 설문 응답자의 숫자보다 응답의 일관성 및 응답의 질이 중요하다라는 특징을 가진다(Saaty, 1982: 12-13).

한편, AHP에는 응답의 일관성을 점검하는 일관성 비율(consistency rate: CR)이 있기 때문에 설문응답자의 응답의 객관성을 보장해주는 장점이 있다. 일관성 비율(CR)이 0.1 이하이면 일관성이 있다고 본다(Saaty, 1982: 13-14; 이한우, 2016: 309). 회수된 설문지를 Excel을 통해 일관성 비율(CR)을 체크해 본 결과 0.1 이하로 나타났기 때문에 모두 통계분석에 사용하였다.

본 연구에서 AHP 기법을 통한 가중치 조사는 1단계에서 4개의 상위요인에 대한 상대적 비교를 실시하고 2단계에서 10개의 하위요인에 대한 상대적 비교를 실시하였다. 마지막으로, 1단계와 2단계를 합한 종합분석을 실시해 지방세 납세자보호관 제도의 개선을 위해 우선적으로 고려해야 하는 요인을 도출하였다.

## IV. 지방세 납세자보호관 실태분석 및 AHP 분석결과

### 1. 지방세 납세자보호관 실태분석

분석틀을 중심으로 지방세 납세자보호관의 전반적인 운영 현황과 문제점을 도출하면서 실태를 분석하였다. 이러한 운영실태 중에서 실제 지방세 납세자보호관이 인식하기에 상대적으로 중요한 개선방안을 AHP 분석으로 도출할 수 있다.

#### 1) 지방세 납세자보호관 환경

##### (1) 근거 법령

지방세 납세자보호관은 2006년부터 지방세기본법에 규정하였지만 의무규정이 아니었기 때문에 도입한 지자체가 많지 않았다. 하지만 지방세와 관련한 고충민원을 처리하고 납세자의 권익을 보호할 목적으로 2017년말에 지방세기본법이 개정되면서 의무규정으로 강제화되었다. 지방세기본법 제77조 제2항에서는 단체장이 납세자보호관을 배치해 지방세 관련 고충민원의 처리, 세무상담 등 대통령령으로 정하는 납세자 권익보호 업무를 전담하여 수행하도록 규정하고 있다. 이에 따라 2018년부터 각 지자체가 조례를 마련하였고 납세자보호관이 전국 243개 지자체에 의무적으로 배치되기 시작하였다.<sup>3)</sup> 한편, 국세기본법 제81조의2부터 제81조의19까지 납세자 권리보호를 규

3) 국세는 국세기본법 제81조의 16에 따라 1999년부터 전국 각 세무서에 국세 납세자보호관이 설치되었고

정하고 있는데, 지방세기본법은 제76조부터 제88조까지 납세자 권리보호를 규정하고 있다.

## (2) 권한

지방세 납세자보호관의 권한에 대해서는 법률에서 규정하고 있지 않고 대통령령에서 규정하고 있다. 이와 마찬가지로 국세 납세자보호관의 권한도 법률이 아닌 대통령령에서 규정하고 있다.

〈표 5〉와 같이 지방세 납세자보호관의 권한은 여러 가지가 있다. 하지만, 국세 납세자보호관의 권한이 좀 더 세분화되어 있고 세무조사 과정에서 위법·부당한 행위를 한 세무공무원의 교체를 국세 납세자보호관이 명령할 수 있고 징계를 요구할 수 있다는 점에 차이가 있다.<sup>4)</sup>

〈표 5〉 지방세 납세자보호관과 국세 납세자보호관의 권한 비교

구분	지방세 납세자보호관	국세 납세자보호관
근거규정	지방세기본법 시행령 제51조의2	국세기본법 시행령 제63조의16
권한	지방세 관련 고충민원 처리, 세무상담 등	세금 관련 고충민원의 해소 등 납세자 권리보호에 관한 사항
	세무조사·체납처분 등 권리보호요청	납세서비스 관련 제도·절차 개선에 관한 사항
	세무조사 기간 연장 및 연기	세무조사 과정에서 위법·부당한 행위를 한 세무공무원 교체 명령 및 징계 요구
	위법·부당한 세무조사의 일시중지 요구 및 중지 요구	위법·부당한 세무조사 및 세무조사 중 세무공무원의 위법·부당한 행위에 대한 일시중지 및 중지
	납세자권리현장 준수 등	납세자의 권리보호업무에 관하여 세무서 및 지방국세청의 담당관에 대한 지도·감독
	위법·부당한 처분에 대한 시정요구	위법·부당한 처분에 대한 시정요구
	위법·부당한 처분이 행하여 질 수 있다고 인정되는 경우 그 처분 절차의 일시중지 요구	위법·부당한 처분이 행하여 질 수 있다고 인정되는 경우 그 처분 절차의 일시중지 요구
	그 밖에 납세자 권리보호와 관련하여 조례로 정하는 사항	그 밖에 납세자 권리보호와 관련하여 국세청장이 정하는 사항

## 2) 지방세 특수성

### (1) 접근성

전국에 거주하고 있는 모든 납세자가 특별한 비용없이 지방세 납세자보호관에 쉽게 접근할 수 있어야 한다는 목적으로 지방세기본법에서는 광역자치단체와 기초자치단체에 납세자보호관을 설치하도록 하였다. 이에 따라 많은 지자체에서 시청·도청·군청·구청 등에 납세자보호관 사무실을 두고 있다. 주민은 세금 문제가 아니더라도 지자체 청사를 방문하기 때문에 시청·도청·군청·구청

2009년에 국세청에 납세자보호과가 신설되었다.

4) 추가로, 국세 납세자보호사무처리규정에서는 국세 납세자보호관이 세무조사팀 교체명령, 세무조사 입회, 근거가 불명확한 처분에 대한 소명요구, 과세자료 열람·제출 요구 및 질문·조사 권한을 가진다고 규정하고 있어서 국세 납세자보호관이 지방세 납세자보호관보다 더 강한 권한을 가지고 있는 점을 확인할 수 있다.

등에 납세자보호관 사무실을 두는 것이 주민 접근성을 높이는 수단이 될 수 있다.

이에 대하여, 교통과 통신수단의 발달로 인해 기초자치단체에는 납세자보호관을 설치하지 않고 광역자치단체에만 납세자보호관을 설치하도록 제안한 연구도 있다(정지선 외, 2008: 168). 하지만, 광역세의 대부분을 기초자치단체에서 징수하고 있는 현실을 고려해 보면 실질적인 지방세 사무는 기초자치단체 중심으로 운영되고 있다는 점에서 기초자치단체에 납세자보호관을 배치하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

### (2) 통일성

국세와 달리 지방세는 지자체가 과세권자이고, 광역세와 기초세가 구분되어 있어서 지방세의 부과·징수권자가 세목마다 차이가 있으며, 시·군·구, 시·도, 행정안전부 등으로 지방세 관련 민원 창구가 분산되어 있기 때문에 납세자의 혼란이 많다. 시·군·구, 시·도, 행정안전부의 지방세 해석 및 민원처리 내용이 상이할 경우에는 지방세 세무 상담의 신뢰도가 낮아져 조세저항 등을 초래할 가능성이 높아진다.

뒤의 <표 7>에서 볼 수 있듯이 지자체에 이의신청과 심사청구한 건수보다 조세심판원에 심판청구한 건수가 훨씬 많은 것도, 과세권자인 지자체를 불신하고 조세심판원의 심판을 받겠다는 납세자가 많기 때문이다. 이는 지방세 세무행정의 특수성상 전국적으로 동일한 납세서비스를 제공하는 것이 필요하고 지방세 고충민원에 대한 처리 내용이 통일될 필요가 있다는 점을 시사한다(김정미, 2019: 74).

### (3) 홍보

국세와 달리 아직까지 지방세 납세자보호관 제도가 운영 초기이므로 지방세 납세자보호관에 대한 인식이 낮고 고충처리 실적이 많지 않다. 지방세 납세자보호관이 도입된 후 지금까지 납세자보호관에 대한 홍보를 해 왔지만 여전히 납세자보호관에 대한 납세자의 인식이 부족한 실정이다.

## 3) 지방세 납세자보호관 구성

### (1) 인력

지방세기본법 시행령 제51조의2에 제3항에 따르면, 납세자보호관은 지자체 소속 공무원 또는 조세·법률·회계 분야의 전문지식과 경험을 갖춘 사람 중에서 조례에 따라 단체장이 정한다. 납세자보호관은 지자체 소속 공무원으로, 일부 지역에서는 납세자보호관 업무수행의 독립성 강화를 위해 민간 전문가를 개방직 공무원으로 임용하고 있다.

<표 6>과 같이 2021년 1월 현재 전국 243개 지자체와 제주도 2개 행정시에 납세자보호관이 설치되어 있는데<sup>5)</sup> 각 지자체가 1인의 납세자보호관을 두는 경우가 대부분이다.

5) 2018년 12월 기준 184곳, 2019년 10월 기준 223곳, 2020년 2월 기준 243곳의 지자체가 납세자보호관을 배치하였다(행정안전부, 2020c: 2).

지방세 납세자보호관의 소속부서를 보면, 광역자치단체는 법무담당관 소속인 경우가 대부분이고 기초자치단체는 법무담당관, 감사담당관, 민원봉사과, 기획실 등 다양한 부서에 소속되어 있다. 광역 및 기초자치단체의 법무담당관실에서는 법제업무·법률자문·송무업무·세무조사 등을 담당하고 있기 때문에 법무담당관실 소속의 지방세 납세자보호관은 납세자의 고충민원을 법률적 측면에서 검토·지원할 수 있는 장점이 있다. 감사실 소속의 지방세 납세자보호관은 일반부서와 소

〈표 6〉 지방세 납세자보호관 인력 및 소속부서 현황

광역	부서	기초	소속부서	광역기초 합계
서울	법무담당관	25개 자치구	감사담당관, 감사실, 민원감사담당관	26
부산	법무담당관	16개 구·군	기획감사실, 민원봉사과, 민원회계과, 민원여권과, 소통감사담당관, 감사담당관, 청렴감사실, 열린민원과	17
대구	법무담당관	8개 구·군	기획예산실, 기획조정실, 청렴감사실, 법무감사실	9
인천	법무담당관	10개 구·군	기획감사실, 기획예산실, 감사실, 소통협력담당관, 기획조정실, 법무감사과	11
광주	법무담당관	5개 자치구	법무감사관, 감사담당관, 기획실, 감사관	6
대전	법무담당관	5개 자치구	감사실, 민원봉사과, 감사위원회, 민원여권과, 감사평가실	6
울산	법무통계 담당관	5개 구·군	청렴감사관, 감사관, 민원지적과, 주민소통실, 기획예산실	6
세종	규제개혁 법무담당관	-	-	1
경기	법무담당관	31개 시·군	법무담당관, 기획조정실, 감사관, 감사담당관, 기획예산과, 시민고충담당관, 기획담당관, 기획예산담당관, 홍보기획과, 감사법무담당관, 청렴감사관, 기획감사담당관	32
강원	교육법무과	18개 시·군	기획예산과, 자치행정과, 감사관, 기획감사담당관, 기획감사실, 공보감사담당관, 기획혁신실, 기획실, 종합민원소통실, 기획예산담당관	19
충북	법무혁신 담당관	11개 시·군	감사관, 감사담당관, 감사법무담당관실, 기획감사실, 기획감사관, 기획감사담당관, 민원지적과, 정책기획담당관	12
충남	교육법무 담당관	15개 시·군	예산법무과, 기획담당관, 기획감사실, 기획예산과, 감사담당관실, 행정지원과, 정책예산담당관, 감사법무담당관, 기획조정실, 기획감사실, 기획감사담당관	16
전북	법무행정과	14개 시·군	감사담당관, 기획예산과, 감사과, 감사실, 기획감사실, 행정지원과, 기획실, 기획조정실, 기획감사담당관, 기획예산담당관	15
전남	법무담당관	22개 시·군	기획예산과, 감사실, 기획예산실, 기획예산담당관실, 지속가능경영기획실, 기획실, 군정혁신단, 기획감사실, 기획홍보실, 송무, 기획감사담당관, 총무과, 경제마케팅과	23
경북	법무혁신 담당관	23개 시·군	예산과, 정책기획관실, 기획예산실, 공보감사실, 기획예산과, 감사실, 기획, 공보감사담당관, 정책, 기획감사실	24

속이 다르기 때문에 납세자보호 업무의 독립성을 확보할 수 있는 장점이 있다. 민원봉사와 소속의 지방세 납세자보호관은 고충민원 처리에 특화되어 있기 때문에 민원인이 좀 더 편하게 접근할 수 있다는 장점이 있다. 기초자치단체의 기획실에는 감사팀, 법무담당팀, 규제개혁팀, 혁신팀 등 팀 단위의 하위조직이 있는데, 규제개혁팀 또는 혁신팀 소속의 지방세 납세자보호관은 기존 업무와 차별화된 혁신 업무의 일환으로 납세자보호 업무를 처리하는 장점이 있다.

## (2) 전문성

행정안전부가 매년 발간하는 지방세 납세자보호관 우수사례집을 보면, 지방세 납세자보호관은 지방세 및 세외수입에 대한 전문성이 반드시 필요하고, 건축사무·복지사무·송무업무 등 민원인의 질의 분야에 대한 기초지식도 요구되는 것을 확인할 수 있다(행정안전부, 2019a; 2020e).

지방세 납세자보호관의 전문성이 중요하기 때문에 행정안전부는 선발기준을 조례로 정하도록 하면서 기본적인 가이드라인을 제시하였는데, 첫째, 직급기준을 보면 광역자치단체는 4급 또는 5급, 기초자치단체는 6급 공무원이다. 둘째, 경력기준을 보면 지방세 분야에서 7년 이상 근무한 공무원이다. 셋째, 민간채용의 경우 세무사 등 조세·법률·회계 분야의 전문지식과 경험을 갖춘 사람을 임용하도록 하고 있다.

이와 관련해 허원(2016: 25)은 지방세 전문교육 및 송무교육이 충분하지 못하여 실제 근무 중인 납세자보호관의 업무 전문성을 향상시키기 어렵다고 지적하였다. 현재 행정안전부가 주관하는 지방세 전문교육은 지방세 제도개선 토론회, 지방세발전포럼 등이 있고, 지자체가 주관하는 지방세 전문교육은 지방세연찬회, 연구회 등 뿐이다. 한국지방세연구원에서는 기본교육(취득세, 재산세, 지방소득세), 전문교육(세무조사, 체납정리, 불복구제, 비과세·감면), 세외수입 교육 등이 있다.

## 4) 지방세 납세자보호관 제공서비스

### (1) 대응성

행정안전부 발간자료를 보면, 지방세 과오납, 세무조사 등에 대한 납세자의 불복사건이 증가하고 있다. <표 7>과 같이 지방세 과세 전에 납세자가 이의를 제기하는 과세 전 적부심사, 부과된 지방세에 대해 과세권자에게 불복청구하는 이의신청, 상급기관에 불복청구하는 심사청구, 조세심판원에 불복청구하는 심판청구, 소송 등이 매년 증가하고 있다. 지방세 납세자보호관 도입 이전에는 납세자 개인이 처리해야 했지만 지방세 납세자보호관 도입 이후에는 납세자가 지방세 납세자보호관과 관련 상담을 진행한 후에 지방세 납세자보호관의 도움을 받을 수 있다.



〈표 7〉 지방세 불복사건 처리건수 현황

(단위: 건)

구분		2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
과세 전 적부심사 처리건수		452	481	425	597	603
지방세 이의신청 처리건수		1,066	944	888	882	862
지방자치단체 심사청구 처리건수		46	35	61	30	49
조세심판원 심사청구 처리건수		1,322	1,058	925	2,198	2,663
감사원 심사청구 처리건수		93	44	36	44	146
소송	종결건수	514	757	622	554	606
	계류건수	931	723	840	927	1,249
합계		4,424	4,042	3,797	5,232	6,178

자료: 행정안전부(2016, 2017, 2018, 2019b, 2020a) 재구성.

대응성을 개괄적으로 파악하고자 지방세 납세자보호관 운영 실적을 조사하였다. 2018년 대비 2019년 및 2020년 상반기에 납세자보호관의 업무처리 건수가 증가하였는데, 업무처리 건수는 지방세 상담, 고충민원 해소 등을 포함한 건수이다. 또한, 지방세 납세자보호관의 업무처리를 통해 납세자에게 환급 또는 부과 취소한 지방세 세액도 증가하고 있다.

〈표 8〉 지방세 납세자보호관 운영 실적

구분	2018년	2019년	2020년 상반기
납세자보호관의 업무처리 건수	11,363건	17,827건	25,914건
납세자에게 환급 또는 부과 취소한 지방세 세액	6억원	17억원	취합 중

자료: 행정안전부(2020c: 2; 2020d: 2) 재구성.

대응성과 관련해 지방세 납세자보호관의 업무처리 내용을 파악하고자 우수사례로 선정된 지방세 납세자보호관의 업무처리 내용을 사례로 정리하였다. 이를 통해 지방세 납세자보호관이 납세자의 민원에 어떻게 대응하였는지 확인할 수 있다.

〈표 9〉 지방세 납세자보호관 대응성 사례

지방세 납세자보호관 업무처리 내용	
납세자 민원 내용	지방세 납세자보호관 처리내용
부동산 등기부등본상 토지지분이 실제보다 크게 등재되어 재산세토지분이 많이 부과됨. 부동산정보과, 세무1과로부터 처리불가 통보받음	현장확인, 구청내 부동산정보과·세무1과 방문, 등기소 방문 등으로 부동산등기 표시경정 신청. 부동산등기부에서 해당 토지가 착오기재 경정으로 변경됨, 토지대장 수정, 재산세를 환급 받음

민간업체가 세무조사를 받은 후 종업원분 주민세를 부과받자 이에 대해 징수과에 이의신청함. 징수과에서 장시간 통화 및 협박으로 업체의 업무 방해	납세자보호관이 세무부서에 납세자의 권리를 보호해 줄 것을 요청함. 장시간 통화 및 협박 등이 세무부서의 과도한 조사요구 및 업무방해임을 인지시키고 시정 요구함
납세자가 중복세무조사라고 세무부서에 민원을 넣어도 해결되지 않아서 납세자보호관에게 의뢰함	납세자보호관이 대법원 판례 등을 인용해 해당 세무조사가 중복세무조사임을 지방세심의위원들에게 적극적으로 설명해, 일부 감액 환급 받았음
임대사업을 시작하면서 코로나19가 발생해 자가격리하게 되고, 이후 구청에 임대사업자 등록 신청하였음. 세무부서에서는 등록기한이 지난 후 임대사업자 등록을 하였기 때문에 취득세 감면조건에 맞지 않다고 함. 취득세 감면분을 추징함	납세자보호관이 임대사업자 신청 접수일자과 임대등록 마감일자가 일치하는 것을 확인하였고, 관련 판례(코로나19 관련 정당한 사유에는 추징 제외)를 근거로 세무부서에 취득세 등 추징제외를 요청해 해결함
폐업한 사업소를 대상으로 면허세, 주민세 등을 전수 조사해 누락되기 쉬운 기업체의 감면자료를 미리 전수 점검해 지방세 직권감면을 추진함	납세자의 민원신청 이전에 지방세를 감액·환급함
사회보장급여시스템으로 입증된 무재산 기초생활보장수급자 자료를 전수 조사해 체납액을 결산 처분함	

자료: 행정안전부(2020e) 재구성.

(2) 적시성

아무리 전문적인 상담과 일관성있는 해석이라도 적절한 제공 시점을 놓치면 납세자에게 무용지물이 될 수 있다. 지방세 납세자보호관의 업무는 법적기한 내에 처리되어야 하는 특징을 가진다(김정미, 2019: 62). 납세자보호관에게 상담의뢰한 납세자는 세무부서 담당자와 먼저 면담을 했거나 여러 부서를 거친 후에도 민원해소가 되지 않아 납세자보호관을 찾는 경우가 많기 때문에 납세자의 고충민원을 신속하게 처리하는 것이 필요하다.

〈표 10〉 지방세 납세자보호관 적시성 사례

지방세 납세자보호관 업무처리 시기
코로나19로 피해입은 납세자를 위한 세제지원책을 적기에 홍보·안내해, 기한 내에 기한연장 등을 신청할 수 있었음. 총 57건 6,888만원의 세제지원 효과가 있었음
리스차량은 리스기간이 종료한 후 기한 내에 취득세 신고납부를 해야 가산금이 붙지 않음. 해당 내용을 기간 내에 안내함
취득세는 신고납부 기한이 있기 때문에 적시에 정보를 안내함
법인지방소득세의 납부기한 연장 기한이 있기 때문에 며칠까지 세무부서에 기한 연장을 신청하도록 적시에 안내함
납세자가 제출한 폐업 자료를 살펴보고 잘못 부과된 지방세를 찾아내 신속하게 세정과에 정비 요청해 납세자가 기한 내에 과오납 환급 신청하였음
납세자보호관이 이의신청이나 심의 의결 전 공식적인 의견청취 과정에 참여하기 때문에 정해진 시기에 참석함
납세자보호관이 지방세심의위원회 심의안건에 대해 의견을 제출하고, 지방세 관련 자치법규 입법안 심사 의뢰된 사전협의에 대해 의견을 제출해야 하므로 정해진 시기에 처리함
납세자보호관이 납세자의 불복청구 처분의견서 및 관련 자료를 제출받아 납세자보호관의 의견을 작성하고 안건 심의 전에 지방세심의위원회에 제출해야 하므로 정해진 시기에 처리함

자료: 행정안전부(2020e) 재구성.

(3) 독립성

납세자보호관은 납세자와 과세관청의 중간자 가교 역할을 하기 때문에 독립성을 확보하는 것이 매우 중요한데, 제도를 비교해 보면 지방세 납세자보호관보다 국세 납세자보호관이 좀 더 독립성을 확보하고 있다는 차이가 있다. 첫째, 국세기본법 제81조의16 제3항에서는 국세청장의 납세

자보호관 독립성 보장 의무가 명확하게 규정되어 있지만, 지방세기본법 또는 동법 시행령에는 단체장이 납세자보호관의 독립성을 보장할 의무 규정이 없다.

둘째, 국세 납세자보호관은 독립성 확보 차원에서 세무공무원이 아닌 민간인<sup>6)</sup>을 임용하도록 법률에서 정하고 있지만, 지방세 납세자보호관은 법률이 아닌 대통령령에서 세무공무원도 임용할 수 있도록 정하고 있다.<sup>7)</sup> 문제는, 지자체 공무원도 지방세 납세자보호관이 될 수 있다는 점에서 지방세 납세자보호관이 소속 지자체로부터 완전히 독립하지 못한다는 한계를 가진다.

셋째, 지방세 납세자보호관의 독립성을 보장하기 위해 세무부서가 아닌 일반 행정부서에 배치되고 있다. 하지만, 지방세 납세자보호관 1인이 지자체의 일반 행정부서(예: 법무담당관실, 민원봉사과)에 배치되기 때문에, 납세자보호관이 일반 행정부서의 업무를 겸직하는 경우가 많다. 특히, 중소도시·농촌지역 등 납세자 권익보호 업무량이 적은 지자체에서는 납세자의 고충민원을 해소하는 것 외에 다른 업무를 겸하고 있는 상황이다(오정의, 2018: 78-79).

## 2. AHP 통계분석 결과

앞서 고찰했던 여러 요인 중심으로 AHP 분석을 통해 개선이 가장 필요한 요인을 도출하였다. 1단계 분석에서 쌍대 비교한 결과, 응답자(지방세 납세자보호관)들은 지방세 납세자보호관 제공서비스(0.380), 지방세 특수성(0.293), 납세자보호관 구성(0.207), 납세자보호관 환경(0.120)의 순서로 상대적 중요도를 부여하였다. 1단계 분석 결과의 일관성 비율(CR)은 0.005으로 나타나 상대적 중요도 분석에 사용된 응답이 유효하다는 것을 알 수 있다.

〈표 11〉과 같이 1단계 분석에서 납세자보호관들이 가장 강조한 것은 납세자보호관이 제공하는 서비스로, 세무부서로부터 독립된 지방세 납세자보호관이 납세자의 민원에 적시에 대응하는 것이 중요하다는 의미로 해석할 수 있다. 이는 Khurana(2007)가 제도화 영역을 강조하면서 조직구성이 만들어내는 서비스가 중요하다고 강조한 것과 동일하다.

〈표 11〉 AHP 1단계 분석 결과

1단계 요인	중요도	순위	CR
지방세 납세자보호관 환경	0.120	4	0.005
지방세 특수성	0.293	2	
지방세 납세자보호관 구성	0.207	3	
지방세 납세자보호관 제공서비스	0.380	1	

6) 국세 납세자보호관은 개방형 직위 및 공모 직위의 운영 등에 관한 규정에 따라 임용후보자를 선정하고 국제청장이 임명한다.

7) 지방세기본법 시행령 제51조의2 제3항에 따르면, 납세자보호관은 지자체 소속 공무원 또는 조세·법률·회계 분야의 전문지식과 경험을 갖춘 사람 중 직급 또는 경력 등을 고려하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 임명하거나 위촉한다. 이에 비해 국세기본법 제81조의16 제3항에 따르면, 국세 납세자보호관은 개방형직위로 운영하고, 조세·법률·회계 분야의 전문지식과 경험을 갖춘 사람으로, 현재 세무공무원이 아닌 자 또는 세무공무원으로 퇴직한 지 3년이 초과된 사람을 공개모집한다.

〈표 12〉의 2단계 분석 결과, 지방세 납세자보호관 환경 중에서는 권한(0.803), 근거법령(0.197) 순으로 응답하였고<sup>8)</sup> 지방세 특수성 중에서는 홍보(0.489), 접근성(0.298), 통일성(0.213) 순으로 응답하였다. 지방세 납세자보호관 구성 중에서는 전문성(0.640), 인력(0.360) 순으로 중요도가 평가되었고 지방세 납세자보호관 제공서비스 중에서는 독립성(0.589), 대응성(0.237), 적시성(0.174) 순으로 응답하였다. 2단계 분석의 일관성 비율(CR)도 모든 응답들이 일관성있게 응답되었음을 보여 준다.

〈표 12〉 AHP 2단계 분석 결과

1단계 요인	2단계 요인	중요도	순위	CR
지방세 납세자보호관 환경	근거법령	0.197	2	0.00
	권한	0.803	1	
지방세 특수성	접근성	0.298	2	0.00
	통일성	0.213	3	
	홍보	0.489	1	
지방세 납세자보호관 구성	인력	0.360	2	0.00
	전문성	0.640	1	
지방세 납세자보호관 제공서비스	대응성	0.237	2	0.00
	적시성	0.174	3	
	독립성	0.589	1	

지방세 납세자보호관 운영에서 개선이 필요한 요인에 대한 상대적 중요도의 종합결과는 〈표 13〉과 같다. 이는 1단계 분석과 2단계 분석의 쌍대비교를 통해 조사된 가중치를 종합적으로 적용하여 분석한 것이다. 종합분석 결과에서 상대적 중요도가 높은 1순위부터 4순위까지 정리하면, 납세자보호관들은 납세자보호관의 독립성(0.211), 전문성(0.172), 권한(0.162), 홍보(0.151)의 순서로 중요하다고 인식하고 있다. 종합분석 결과의 일관성 비율(CR)도 0.005로 나타나 문제가 없었다.

〈표 13〉 AHP 종합분석 결과

1단계 요인	2단계 요인	중요도	순위	CR
지방세 납세자보호관 환경	근거법령	0.002	10	0.005
	권한	0.162	3	
지방세 특수성	접근성	0.061	7	
	통일성	0.052	8	
	홍보	0.151	4	
지방세 납세자보호관 구성	인력	0.028	9	
	전문성	0.172	2	
지방세 납세자보호관 제공서비스	대응성	0.083	5	

8) 이미 지방세 납세자보호관 설치의 근거법령이 마련되어 있기 때문에 근거법령에 대한 상대적 중요도가 낮게 나타났다고 해석할 수 있다.

지방세 납세자보호관을 대상으로 실시한 AHP 분석 결과, 세무부서로부터 독립적으로 구성된 지방세 납세자보호관이 전문성을 바탕으로 납세자의 민원을 해결해야 하고, 납세자보호관에게 명확한 권한이 주어져야 납세자 권익보호에 도움이 되며, 지방세 납세자보호관을 적극적으로 홍보하는 것이 필요하다고 인식하는 것으로 결론지을 수 있다.

〈그림 2〉 지방세 납세자보호관 제도 개선의 우선순위



### 3. 향후 발전방안

지방세 납세자보호관의 개선 및 활성화를 위해서는 현재의 지방세 납세자보호관이 인식하는 우선요인에 대한 관심과 보완이 필요할 것이다. 앞의 〈표 13〉과 〈그림 2〉와 같이 지방세 납세자보호관을 대상으로 실시한 AHP 종합분석 결과, 독립성 > 전문성 > 권한 > 홍보의 순서로 중요하게 나타났다. 이러한 AHP 종합분석 순위를 기준으로 기존의 선행연구에서 강조했던 점을 상기하면서 지방세 납세자보호관의 향후 발전방안을 제언하면 다음과 같다.

#### 1) 지방세 납세자보호관의 독립성 확보

지방세 납세자보호관이 독립적인 지위에 있다면 납세자와 과세관청 간의 분쟁에서 중립적인 행동을 할 수 있고 납세자의 민원을 공정하게 처리할 수 있을 것이다. 과세관청이 지방세 납세자보호관에게 미치는 영향을 최소화해야 지방세 납세자보호관이 불편부당하게 납세자의 민원을 처리할 수 있을 것이다.

첫째, 국세기본법처럼 지방세기본법에 단체장이 지방세 납세자보호관의 독립성을 보장할 의무가 있다는 점을 명확하게 규정해, 지방세 납세자보호관의 독립성을 법률로 보장해야 할 것이다. 독립성을 보장하는 방안으로 정지선 외(2008: 167)는 지방세 납세자보호관의 임기를 최소 3년으로 하고 중임할 수 있도록 규정해야 한다고 보았고, 이동기(2010: 19)는 납세자보호관의 임명방식, 권한, 관할 등을 공표하고 납세자보호관의 임기를 법률에 명문화하는 것을 제안하였다.

둘째, 지방세 납세자보호관이 과세관청과 특수관계에 있지 않도록 현직인 지방공무원 중에서 선임하지 않는다는 내용을 법률에서 규정해야 할 것이다. 지방세 납세자보호관이 해당 지자체 소속 공무원이라면 지방세 납세자보호관의 독립성에 관한 법적 근거가 있어도 과세관청의 영향으로부터 완전히 독립적이기 어렵기 때문이다. 이와 관련하여, 마정화(2015: 56)는 퇴직한 전직 세무공무원 중에서 능력있는 전문가를 계약직으로 채용하는 방안을 제안하였다.

셋째, 1인의 지방세 납세자보호관이 일반 행정부서에 배치되는 것은 독립성 확보 차원에서 바람직하지만, 지방세 납세자보호관이 일반 행정 업무를 겸직하지 않도록 해야 할 것이다. 장기적으로는, 2인 이상으로 납세자보호 전담팀을 구성해 지방세 납세자보호관이 본연의 업무에 집중할 수 있는 업무환경을 마련해야 할 것이다. 다만, 이는 공무원 인력 증원과 연결되므로 지자체의 상황을 종합적으로 고려한 후 결정해야 할 것이다.

넷째, 지방세 납세자보호관과 납세자가 사용하는 독립된 웹사이트를 구축하는 방안을 제안할 수 있다. 지방세 납세자보호관이 사용하는 독립된 웹사이트에 납세자가 직접 접속할 수 있도록 하고, 지방세 납세자보호관이 납세자 권익보호 관련 자료를 해당 웹사이트에 저장·활용할 수 있도록 할 수 있다. 이와 관련하여, 행정안전부는 2022년 2월부터 지방세납부시스템을 위택스(We-Tax)로 통합할 계획으로 행정안전부 훈령을 개정하였는데, 위택스를 적극적으로 활용할 수 있을 것이다. 즉, 위택스에 온라인 전용 창구인 지방세 납세자보호관 상담 창구를 설치해, 납세자가 민원을 신청하고 지방세 납세자보호관이 이를 확인하고 상담하도록 할 수 있다.

다섯째, 지방세 납세자보호관이 업무상황이나 실적 등을 지자체가 아닌 지방의회에 보고하도록 하는 방안을 고려할 수 있다. 지방세 납세자보호관은 과세관청으로부터 독립된 기구이므로 과세관청이 아닌 지방의회에 업무상황 등을 직접 보고하는 것이 지방세 납세자보호관의 독립성을 유지하는 방안이 될 것이다.

## 2) 지방세 납세자보호관의 전문성 강화

첫째, 지방세 제도는 빈번하게 개편되기 때문에 지방세 전문교육을 지속적으로 실시하여 지방세 납세자보호관이 전문성을 유지하고 개편된 세제를 익힐 수 있도록 해야 할 것이다. 또한, 국세 및 지방재정 관련 교육프로그램도 개발해 지방세 납세자보호관을 대상으로 정기적인 보수 교육을 실시해야 할 것이다. 전국에서 근무 중인 지방세 납세자보호관이 참여하는 집합교육을 자주 실시하는 것은 쉽지 않을 수 있으므로, 온라인 전문교육을 강화할 수 있다.

둘째, 다양한 유형의 지방세 분쟁이 지속적으로 증가하고 있기 때문에 지방세 납세자보호관을 대상으로 하는 지방세 소송 관련 전문교육을 강화할 필요가 있다. 지방세 소송 관련 교육을 신설해 정기적으로 실시할 필요가 있고, 송무 기본단계부터 실제 지방세 소송 사례를 분석하는 교육까지 실시할 수 있을 것이다.<sup>9)</sup>

9) 국세는 국세공무원교육원에서 송무기본, 송무심화, 송무전문가 교육 등 소송 업무에 대한 집합교육을 실시하고 있다(허원, 2016: 77).

셋째, 지방세 납세자보호관 간의 커뮤니티를 구성해 지역 간 우수사례를 공유할 수 있고, 지방세 소송 결과 또는 폐소원인 등의 자료를 지역 간 공유할 수 있다. 특히, 지방세 납세자보호관이 참여한 지방세 불복사건의 정보 등을 공유하는 것이 필요하다. 이는 조세소송 관련 교육 자료로 활용할 수 있고, 향후 유사한 민원이 들어올 때를 대비한 참고자료가 될 수 있을 것이다. 참고로, 납세자 상담 DB를 구축해 상담이력, 민원처리이력 등을 기재하고 이를 지자체 간에 공유하는 방안도 고려해 볼 만하다. 이는 지방세 납세자보호관 업무의 통일성 및 전문성을 함께 확보하는 수단이 될 수 있을 것이다.

### 3) 지방세 납세자보호관의 권한 명확화

첫째, 지방세 납세자보호관의 기본적인 권한을 법률에서 규정하는 방안을 고려할 수 있다. 현재는 대통령령에서 지방세 납세자보호관의 권한을 열거하고 있는데, 이는 행정부에 의한 자의적인 제도 운영이 가능하다는 점에서 제도 도입의 근간을 훼손할 우려가 있다. 지방세 납세자보호관은 납세자의 요청에 따라 과세관청의 행정행위를 중단시키거나 시정할 수 있다는 점에서 납세자의 불복청구보다 더 신속하게 납세자의 권익을 보호할 수 있는 장점이 있다. 이러한 장점을 살리기 위해서 지방세 납세자보호관의 명령이나 지시의 효력을 법률에서 정하는 것이 필요하다. 지방세 납세자보호관의 권한이 명확해야 납세자보호관 제도가 실효성을 가질 수 있고, 지자체마다 전문성 높은 지방세 납세자보호관을 임용할 수 있기 때문이다. 이와 함께, 지방세 납세자보호관의 명령이나 지시를 과세권자(단체장)가 따를 것인지 여부를 일정 기한 이내에 결정하도록 법률로 명시하는 방안도 구상할 수 있다.<sup>10)</sup>

둘째, 지방세 납세자보호관의 권한을 국세 납세자보호관의 권한만큼 강화하는 것에 대해서는 각 지자체의 판단에 따라야 할 것이다. 기초자치단체 중에서는 지방세 납세자보호관을 위촉하는 것이 쉽지 않은 지역도 있으므로, 지방세 납세자보호관의 권한을 일괄적으로 동일하게 강화시키는 것이 바람직하지 않을 수 있기 때문이다.

### 4) 지방세 납세자보호관 홍보 활성화

다양한 방법으로 지방세 납세자보호관에 대한 홍보활동을 할 필요가 있다. 첫째, 납세자뿐만 아니라, 지방공무원, 세무대리인 등을 대상으로 지방세 납세자보호관 제도에 대해 폭넓게 홍보해 이해관계자의 호응을 유도하고 지방세 납세자보호관의 이용을 활성화시켜야 할 것이다. 적극적인 홍보를 통해 각 지자체가 운영 중인 지방세 납세자보호관의 인지도를 높여서 많은 지방세 납세자가 권리와 이익을 보호받을 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 지방세 납세자보호관에 대한 홍보는 온라인 방식과 오프라인 방식을 병행하고 포스터·홍

10) 만약 납세자보호관의 권고에 법적 구속력이 없다면 세무부서 등에서 납세자보호관의 권고를 받아들일 것이라는 합리적인 기대가 있어야 하고, 권고가 받아들여지지 않는다면 그 내용이 공개되도록 규정하는 것이 납세자보호관의 권한을 명확하게 하는 수단이다(이동기, 2010: 19; 24).

보책자·각종 지자체 간행물·세금고지서 상 안내·각종 매체 광고 등의 전통적 방식과 지자체 홈페이지·SNS·블로그 등의 새로운 방식을 추진할 수 있을 것이다.<sup>11)</sup> 특히, 지방세 납세자보호관에 상담을 요청하는 납세자 중에는 노인, 저소득층, 장애인 등 정보 소외계층이 있으므로 온라인 홍보 방식에만 치우치지 말고 오프라인 홍보방식도 균형 있게 추진해야 할 것이다(박재연, 2016: 73).

셋째, 행정안전부, 광역자치단체, 기초자치단체는 각각 활용할 수 있는 다양한 수단을 활용해야 할 것이다. 행정안전부는 포스터·리플렛 등 공통 홍보 콘텐츠를 마련하고, 우수사례를 발굴·전파 하며, 중앙 언론 등에 지방세 납세자보호관 제도를 홍보해야 할 것이다. 특히, 지방세 납세자보호관 제도의 정착을 위해 행정안전부가 우수사례 지역에 특별교부세를 교부하는 인센티브를 강화하는 방안을 고려할 수 있다.<sup>12)</sup> 광역자치단체는 지역 언론, 시·도 홈페이지, 지역 케이블 TV, 납세고지서 등에 지방세 납세자보호관을 홍보하고, 기초자치단체는 반상회보, 시·군·구 홈페이지, 소식지 등에 지방세 납세자보호관을 홍보해야 할 것이다. 지자체 관내에 소재한 기업·법무사·세무사 등에도 홍보할 수 있을 것이다.

## V. 결론

조세를 부과·징수함에 있어서 납세자는 수동적 지위에 있고 과세관청으로부터 사익을 침해당할 수 있다. 지방세의 양적·질적 성장에 따라 지방세 제도 또한 복잡해지면서 지방세 납세자의 권익을 보호하는 정책을 강화할 필요가 있다. 본 연구에서는 지방세 납세자보호관을 대상으로 AHP 분석을 통해 지방세 납세자보호관 제도의 개선방안을 도출하였다.

본 연구의 분석결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, AHP 분석결과, 지방세 납세자보호관의 독립성을 확보하는 것이 가장 시급한 것으로 나타났다. 이를 위해, 지방세 납세자보호관의 독립성을 법률로 보장하고 독립된 웹사이트를 구축해 업무에 활용하며, 납세자보호관의 업무상항 등을 지자체가 아닌 지방의회에 보고하도록 하는 방안 등을 제안할 수 있다. 둘째, 지방세 납세자보호관의 전문성을 강화해야 할 것이다. 이를 위해, 지방세 납세자보호관을 대상으로 소송 관련 전문교육 및 온라인 전문교육을 강화하고 지자체 간에 관련 자료를 공유하는 방안 등을 고려할 수 있다. 셋째, 지방세 납세자보호관의 권한을 명확하게 하기 위하여 지방세 납세자보호관의 기본적인 권한을 법률에서 규정하는 방안을 제안할 수 있다. 넷째, 지방세 납세자보호관 제도에 폭넓은 홍보가 필요하다. 즉, 온라인 방식과 오프라인 방식의 병행, 행정안전부·광역자치단체·기초자치단체가 활용할 수 있는 다양한 수단을 통한 홍보를 활성화해야 할 것이다.

11) 코로나19 유행과 사회적 거리두기 시행에 따라 대구시는 SNS를 통해 확대된 지방세 지원책을 게시하고 SNS 홍보에 적합한 카드뉴스를 만들어 구청 밴드에 주기적으로 게시하였다. 이에 따라 대구시가 지방세 납세자보호관 발표대회에서 최우수상을 받았다(행정안전부, 2020e: 21-25).

12) 2018년 지방세 납세자보호관 우수사례 평가를 통해 대상인 지자체에 6천만원, 최우수상인 지자체에 4천5백만원, 우수상인 지자체에 3천만원 등의 특별교부세를 지급하였다(김정미, 2019: 65).



이상의 연구결과와 논의를 바탕으로 향후 고려해야 할 연구과제를 제시하면, 지방세 납세자보호관 제도의 연계성에 대한 관심이 필요하다는 점이다. 현재 지방세 납세자의 권익보호 수단은 지방세 납세자보호관, 지방세 납세자권리현장, 마을세무사 등 여러 가지가 운영 중이므로 상호 연계해 운영하는 것이 필요하고, 행정안전부-광역자치단체-기초자치단체간의 연계 또한 필요할 것이다. 한편, 행정안전부는 지방세납부시스템을 행정안전부의 위택스로 통합할 계획을 가지고 있는데, 위택스와 지방세 납세자보호관의 연계성 또한 고려해야 할 것이다. 즉, 홈택스에서 국세 상담을 진행하고 있는 것처럼 지방세도 위택스에서 일차적인 지방세 상담을 진행하고 각 지자체에서도 도입한 지방세 납세자보호관과 상담 정보와 내역을 공유하는 방안이 가능할 것이다. 향후 지방세 종합상담센터 등을 신설하는 것도 납세자 권익보호 수단 간의 연계를 고려해 진행해야 할 것이다.

본 연구는 납세자의 권익을 보호하기 위하여 지방세 납세자보호관 제도를 강화해야 한다는 문제인식에서, 기존의 관련 연구와 지방세 납세자보호관의 인식을 조사하여 지방세 납세자보호관 제도의 개선방안을 종합적으로 검토하였다는 의의가 있다. 하지만, 본 연구의 설문 응답자가 지방세 납세자보호관 전체를 대표하기에 그 숫자가 적다는 한계가 있고, 지방세 납세자보호관을 실제 이용해 본 납세자의 인식을 조사하지 못하였다는 한계가 있다. 후속 연구에서는 지방세 납세자보호관과 납세자의 인식조사를 종합적으로 실시한 심도있는 분석이 진행되기를 기대한다.

## 참고문헌

- 국세청. (2020). 「2020년도 국세통계연보」, 세종: 국세청.
- 김근혜·윤은기. (2016). 지역사회의 치매관리체계 구축과 운영 방안에 관한 연구: AHP 분석에 근거한 상대적 중요성 분석. 「지방정부연구」 20(2): 1-27.
- 김정미. (2019). 지방세 납세자 권익보호 활성화 방안. 「지방세포럼」 46: 58-75.
- 마정화. (2018). 지방세 납세자보호관, 납세자를 위한 새 장을 열다. 「KILF REPORT」 59: 1-8.
- 박재연. (2016). 마을세무사 제도 도입 필요성과 성공 요건. 「지방세포럼」 26: 62-74.
- 변정희·김상현. (2014). 국세청고객만족센터서비스, 이용자만족도 및 납세순응에 관한 연구. 「세무학연구」 31(3): 9-42.
- 변정희·배수진·심태섭. (2010). 국세청고객만족센터의 서비스품질, 이용자만족도 및 성과 간의 관계. 「세무학연구」 27(4): 81-124.
- 「세정신문」. (2018). 지방세 납세자보호관도 국세분야 만큼 운영돼야. 7.19.
- 「연합뉴스」. (2019). 납세자 권리현장 개정, 납세자보호관 도움받을 권리 명시. 4.16.
- 오정의. (2018). 지방세 납세자보호관 활성화 방안. 「지방세포럼」 39: 70-83.
- 유란희·김선형. (2017). 주민참여예산제도의 제도화 과정 연구: 동형화 이론의 검증을 통한 확산의 이해. 「한국정책학회보」 26(3): 51-79.
- 유영명. (2017). AHP 기법을 적용한 부산시 구·군별 삶의 질 비교분석. 「지방정부연구」 20(4): 365-382.
- 유한별·나태준. (2019). 지방자치단체의 갈등 관련 조례 제정에 미치는 영향 요인 연구: 신제도를

- 의 동형화 이론을 중심으로. 「지방정부연구」 23(2): 47-70.
- 이경근. (2018). 납세자 권리보호 측면에서 분석한 우리나라 세무조사 제도의 문제점 및 향후 개선 방안. 「세무사」 36(3): 40-58.
- 이동규·강민규·김규범·이재신·서인석. (2014). 부산시민공원 지역미래예측에 관한 시론적 연구: SWOT-AHP 분석기법을 활용을 중심으로. 「지방정부연구」 18(3): 23-44.
- 이동기. (2010). 납세자보호관제도에 대한 고찰. 「계간 세무사」 겨울호: 17-24.
- 이수윤·변혜정. (2019). 납세자권리현장에 관한 소고. 「서울법학」 27(1): 171-205.
- 이한우. (2016). AHP 분석을 통한 어린이집 평가인증지표에 대한 중요도 연구. 「지방정부연구」 20(1): 307-325.
- 임상빈. (2019). 「지방세종합상담센터 설치 및 운영 방안」, 서울: 한국지방세연구원.
- 장덕호. (2009). 대학입학사정관계 제도화 과정 분석 연구: 신제도주의 동형화 이론의 적용. 「교육행정학연구」 27(3):121-144.
- 장유미·유한별·하연섭. (2019). 지방자치단체의 마을만들기 사업 관련 조례의 확산요인 연구: 제도주의 이론에 근거한 사회적 압력을 중심으로. 「지방정부연구」 23(2): 97-116.
- 정명은·안민우. (2016). 조직장, 제도적 논리, 그리고 구성된 행위자: 한국 지방정부 기금의 제도화 과정 분석. 「한국정책학회보」 25(3): 37-74.
- 정지선·최천규. (2008). 지방세에 있어서 납세자보호관제도에 관한 연구. 「지방자치법연구」 8(1): 147-174.
- 한상국. (2020). 대만의 납세자보호제도에 대한 연구. 「동북아법연구」 13(3): 237-263.
- 행정안전부. (2016). 「2016년도 지방세통계연감」, 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. (2017). 「2017년도 지방세통계연감」, 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. (2018). 「2018년도 지방세통계연감」, 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. (2019a). 「지방세 납세자보호관 우수사례집」, 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. (2019b). 「2019년도 지방세통계연감」, 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. (2020a). 「2020년도 지방세통계연감」, 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. (2020b). 「2020년도 지방세 납세자보호관 명단」, 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. (2020c). 「보도자료: 납세자보호관, 지방세 고충민원 해결사로 정착」, 2020.2.27. 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. (2020d). 「보도자료: 행안부, 납세자 권익보호에 앞장서고 있다」, 2020.8.13. 세종: 행정안전부.
- 행정안전부. (2020e). 「지방세 납세자보호관 우수사례집」, 세종: 행정안전부.
- Bromley, Patricia, & John W. Meyer. (2015). *Hyper-Organization: Global Organizational Expansion*. Oxford University Press.
- DiMaggio, Paul J., & Powell, Walter W. (1983). "The Iron Cage Revisited: Collective Rationality and Institutional Isomorphism in Organizational Fields". *American Sociological Review*. 48(2): 147-160.
- Khurana, Rakesh. (2007). *From Higher Aims to Hired Hands: The Social Transformation of*

*American Business Schools and the Unfulfilled Promise of Management as a Profession.*  
New Jersey: Princeton University Press.

- Meyer, John W., & Brian Rowan. (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*. 83(2): 340-363.
- Meyer, John W., & W. Richard Scott. (1983). *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Newbury Park: Sage.
- Meyer, John W., & W. Richard Scott. (1991). "The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence". In W. Powell, W.W & DiMaggio, P.(Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press.

---

류영아(柳始我): 성균관대학교에서 행정학 박사학위(지방행정의 효율성 평가에 관한 연구: DEA 기법에 의한 기초자치단체 복지서비스 분석, 2006)를 취득하고 한국지방행정연구원 지방3.0센터 소장을 거쳐 국회입법조사처 입법조사관으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 지방행정, 문화정책 등이다. 주요 연구논문은 '지방세납부시스템 통합 운영을 위한 검토과제(2020)', '우리나라 지방재정 분야의 개선방안 연구: 국정감사 지적 사항 분석을 중심으로(2019)', '지방재정 정보시스템의 현황 및 발전방안(2018)' 등이 있다. 주요 경력으로는 '한국지방재정학회 대외협력섭외이사(2021)', '한국지방자치학회 감사(2020)' 등이 있다(sun@assembly.go.kr).

## Abstract

### A Study on the Improvement of Local Taxpayer Advocate System

Ryoo, Young Aa

This study began with the recognition that the protection of the rights and interests of local taxpayers should be strengthened. The purpose of this study is to derive a plan to improve the local taxpayer advocate system. To this end, the previous studies on the rights and interests of taxpayers were reviewed, and the current status of the local taxpayer advocate system was presented. In order to derive the main factors that should be considered first when improving the local taxpayer advocate system, an AHP analysis was conducted focusing on the 4 high and 10 sub-factors.

As a result of the analysis, among the high factors, the importance of the service provided by the taxpayer protection officer, the specificity of local taxes, the composition of the taxpayer protection officer, and the taxpayer protection officer system were found to have high importance. Among the sub-factors, independence, professionalism, authority, and promotion were ranked in the order of importance. As a result, the improvement of the local taxpayer advocate system in the future should consider ensuring the independence of local taxpayer advocate, securing more expertise in local tax affairs, clarifying the authority of local taxpayer advocate and promoting related publicity.

Key Words: Taxpayer Advocate, Rights and Interests of Local Tax Payers, AHP, Local Tax Payment System, Local Tax