

# 지방자주재원 확충을 위한 지방세외수입 발전방향

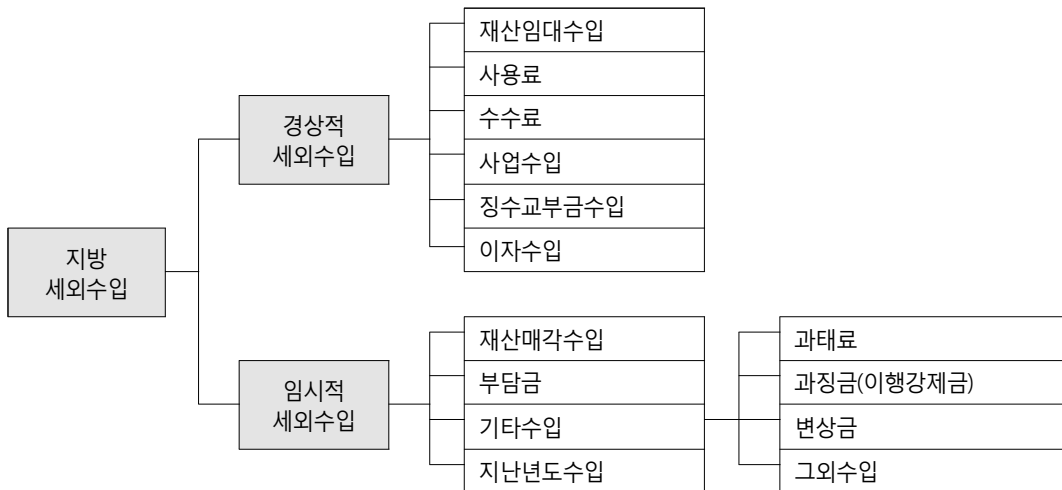
하상우(안전행정부)

## 1. 지방세외수입의 개념

지방세외수입은 국가가 아닌 ‘지방’의 재원으로, 세금이 아닌 그 외의 수입이라는 뜻에서 ‘세외(稅外)수입’이다. 좀 더 세부적으로 분류하면 지방재정수입 중 지방세, 지방교부세, 각종 보조금, 지방채, 보전수입 및 내부거래 등을 제외한 일체의 자체수입을 의미한다.

지방세외수입은 성격에 따라 서비스 제공에 대한 대가(수수료 등)와 법 위반에 대한 제재(과태료 등)로 크게 나눌 수 있다. 현행 자치단체 예산편성기준에 따르면 비교적 정기적이고 부과액이 일정한 경상적 세외수입과 그렇지 않은 임시적 세외수입으로 분류된다.

〈표 1〉 지방세외수입 분류



지방자치법 제9조에 지방세외수입의 부과징수권한을 자치단체장에 부여하고 있지만, 실제

부과징수를 할 수 있는 근거법률은 200여개가 넘는다. 개별 법률에 수수료, 과태료, 부담금 등이 함께 규정되어 있는 경우도 있고, 항목별로도 귀속주체가 자치단체 외에 국가로 되어 있는 경우도 있다. 이들을 하나의 항목으로 분류하는 것은 쉽지 않지만, 주요 세외수입 항목의 성격과 근거법령 그리고 예를 들어보면 다음과 같다.

〈표 2〉 지방세외수입 주요 항목

분류	성격(근거법령)	예시
사용료	공공시설 이용에 대하여 부과하는 금전(지방자치법 제136조 등)	도로사용료, 하천사용료
수수료	공공서비스에 대한 대가로 부과하는 금전(지방자치법 제 137조 등)	인·허가수수료, 등록수수료
재산 임대수입	자치단체 소유의 토지, 건물 등을 임대하여 얻는 수입(개별법률)	공유재산 임대료
부담금	공익사업에 필요한 경비를 특별한 이해관계에 있는 자에게 부과하는 금전(수도법 등 개별법률)	상수도 원인자 부담금
과태료	법률상 행정질서 위반행위에 대해 부과하는 금전(질서위반행위규제법, 도로교통법 등)	주차위반 과태료
과징금	행정법상 의무위반으로 얻은 경제적 이익을 박탈하거나, 사업취소·정지에 갈음하여 부과(개별법률)	공중위생관리법 위반 과징금

## II. 지방세외수입 현황 및 문제점

지방세외수입은 ‘14년 당초예산기준으로 총 20조 6천억원 규모로 지방세입예산 163.7조 중 12.6%를 차지하고 있으며, 지방세와 함께 국가의 보조 없이 자치단체가 관리하는 주요 자체재원이다. 자치단체의 재정자립도는 지방세와 지방세외수입의 합을 자치단체 예산으로 나눈 값으로 도출되는데, 각종 보조금 등 이전재원 규모 확대와 지방세 및 세외수입의 더딘 성장세가 맞물려 전국적으로 재정자립도가 점차 떨어지고 있는 추세이다. 무상보육 등 최근 지방재정 지출수요가 늘어나는 상황에서 세외수입의 효율적 관리와 확충은 중요한 과제이며, 안전행정부는 이러한 여건 속에서 지난 4월 지방세외수입 전담부서로 지방세입정보과를 신설한 바 있다. 현재 지방세외수입 제도가 지닌 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 항목별로 부과 규모가 수년간 정체되어 신장율이 저조하다.

부과규모 기준으로 최근 5년간 통계를 살펴보면, 지방세외수입은 국세나 지방세에 비해 신장율이 저조하다. 2008년에 비해 2012년의 국세와 지방세는 각 20% 내외의 부과규모 신장을

보인 반면, 지방세외수입은 10%도 되지 않는다. 이마저도 2011년까지 감소추세였다가 재산매각수입 등 일부 항목의 일시적 증가로 2012년 21조원이 넘게 부과되었다. 세목이 제한적이고 세율과 감면 등이 제한적으로 변경되는 세금에 비해, 항목이 다양하고 변수가 많은 세외수입이 오히려 정체되고 있는 것이다.

〈표 3〉최근 5년간 주요 세입원 부과현황

구분	부과액(조원)					신장율 (B-A/A, %)
	2008 (A)	2009	2010	2011	2012 (B)	
지방세외수입	19.6	20.1	19.8	19.1	21.3	8.6
국 세	174.6	169.6	182.1	198.9	211.0	20.8
지 방 세	45.4	45.1	49.1	52.3	53.9	18.7

세부적으로 살펴보면 재산매각수입이나 이자수입 등은 자치단체 여건이나 물가에 따라 징수규모의 변동이 심한 반면, 수수료나 사용료, 부담금 등 주요 항목은 부과요율이 수년간 고정되어 있다. 이러한 현상의 원인으로는 개별 자치단체의 관심이 적고, 법령소관부처와 자치단체 부과부서, 세입부서간 입장이 다르다는 점을 들 수 있다.

우선 개별 자치단체는 지방세외수입을 비롯한 자체재원의 확충보다는 교부세나 보조금 등 이전재원 확보에 관심이 더 많다. 자체재원 확충을 위한 세율이나 요율인상은 민원발생을 야기하나, 이전재원은 직접적으로 주민에 부담을 지우지 않기 때문이다. 관심부족은 요율 현실화의 의지를 꺾고, 신규수입원 발굴노력을 저하시킨다.

또한 각 세외수입 징수에 민감한 부서는 근거법을 관리하는 부처나 부과 담당부서가 아니라, 수입을 총괄하는 시군구 세입부서이다. 부과부서나 관련부처에는 징수실적과 관련하여 징수포상금 지급 등 유인설계가 되어있지 않은 경우가 많다. 수년간 요율이 고정되어 있는 세외수입의 부과규모를 늘리기 위해서는 해당 법률이나 조례개정이 요구됨에도, 유관부서는 납부자 편의 등의 관점에서 오히려 부과요율을 유지하거나 혜택을 부여하는 경우가 많다.

**둘째, 개별근거법령에 의해 부과된 항목들의 징수관리가 제대로 되고 있지 않다.**

2012년 결산 기준으로 지방세외수입 징수율은 73.4%로, 같은 기간의 지방세 징수율 92.2%, 국세 징수율 90.9%에 비하면 현저히 낮다. 그중에서도 과년도 체납액(11.3%)을 제외하면, 과태료(49.9%)나 과징금 및 이행강제금(42.1%)의 징수가 제대로 이루어지지 않고 있다.

이처럼 저조한 지방세외수입 징수율은 개별 부서의 부과이후 관리소홀과 전문성부족, 낮은 납부의식 등에 기인한다고 볼 수 있다.

〈그림 1〉2012년 주요항목별 징수율(징수액/부과액, %)



현재 200여개의 법률과 조례에 의해 2,000개 이상의 항목이 도로과나 환경과 등 개별부서에서 관리되고 있다. 그러나 부과 이후 체납처분 등 징수업무는 체계적으로 진행되지 못하고 있는 것이 현실이다. 이는 해당 부서의 조직성과가 징수실적이 아닌 근거법령에 의한 사업추진에 있어 징수업무가 우선순위에서 배제되고, 업무량 감소로 이어지기 때문이다. 그리고 세외수입은 건당 금액은 적은 편이나, 주민 생활과 직결되어 있어 체납 업무 등에 민원이 잦고, 이는 업무기피로 이어진다. 평균 채직기간이 6개월 정도밖에 되지 않고 계약직 등 단기간 근무인력을 주로 활용하다보니, 담당자의 전문성은 떨어질 수밖에 없다.

그리고 ‘안내도 그만’이라는 납부자 인식이 있다. 지방세외수입은 개별관리 됨에 따라 홍보도 부족하고, 제재수단 역시 전반적으로 미약한 수준이다. 납부거부는 각종 소송 등 불복절차로 이어지고 납기 내에 수납되지 않는 건은 체납으로 분류된다. 국세나 지방세는 고액체납자 명단공개나 출국금지 등을 통한 제재가 용이하나, 세외수입은 조세가 아니라는 이유로 제재 수준이 낮고, 제도 도입도 어렵다.

### Ⅲ. 지방세외수입 발전방향

앞서 살펴본 바와 같이, 부과규모가 정제되어 있고 징수율이 저조한 지방세외수입의 확충을 위한 추진방향은 크게 두 가지로 나누어 살펴볼 수 있을 것이다. 정제되어 있는 부과규모를 확대하고, 효율적 징수를 위한 제도와 시스템을 정비하는 것이다.

#### 1. 부과규모 확대

부담금, 수수료 요율을 현실화 하고, 누락된 항목이나 신규 수입원을 적극 발굴할 필요가 있다. 지방세외수입의 규모를 키우기 위한 세부적인 추진방향은 다음과 같다.

**첫째, 지방자치단체장이 부과 징수하는 부담금 요율을 현실화할 필요가 있다.**

「부담금관리 기본법」 제2조에 따르면, 부담금이란 특정 공익사업과 관련하여 재화, 용역의 제공과 관계없이 부과권자가 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무를 의미한다. 현행 부담금관리 기본법상 96종의 부담금이 있으며, 이중 자치단체에서 부과 징수하여 지방으로 귀속되는 부담금은 총 11종<sup>1)</sup>이다. 이들 부담금은 대부분 장기간 요율이 고정되어 있어 현실화가 요구되고 있다. 안전행정부는 부담금 현황을 파악하여 요율이 법률에 규정되어 있는 경우 해당 부처와, 조례에 규정되어 있는 경우 각 자치단체와 협의를 통해 개선안을 마련할 계획이다.

예를 들어, 교통유발부담금은 교통혼잡원인이 되는 시설물에 부과하는데, 지난 1990년 도입 후 2013년 까지 단위부담금이 1㎡ 당 350원으로 고정되어 있다가 근거법령인 「도시교통정비 촉진법」 소관부처인 국토교통부에서 최근 법 시행령을 개정하였다. 2020년까지 바닥 면적에 따라 1㎡ 당 최대 1,000원으로 단계적 인상을 추진하고, 시장이 조례로 100% 범위 내 상향 조정할 수 있도록 한 것이다. 현재 서울시 등 일부 자치단체가 요율 인상을 추진 중에 있다.

**둘째, 자치단체별로 부과중인 각종 수수료, 사용료 현실화를 적극 추진해야 할 것이다.** 수수료와 사용료는 공공시설이나 서비스의 사용자 또는 수익자로부터 징수하는 수입원이나, 그간 근거법령이 다양하고 주민생활에 직접 영향을 미친다는 점에서 장기간 요율이 고정되어 왔다. 그러나 이용자부담원칙을 고려하여 비용과 편익간의 괴리를 해소하고, 지방자율재원을 확보

1) 교통유발부담금, 지하수이용부담금, 학교용지부담금, 혼잡통행료 등

하는 측면에서 현실화가 요구되고 있다.

「지방자치법」 제137조, 제139조는 자치단체가 자치사무 또는 국가위임사무를 처리할 때 조례 사용료나 수수료를 정해서 징수할 수 있도록 되어 있다. 이중 전국적으로 통일할 필요가 있는 수수료(182종)에 관한 사항은 대통령령으로 표준금액을 규정하고, 자치단체는 표준금액의 50% 범위에서 조례로 가감을 조정하여 징수하도록 한다. 안전행정부가 자치단체를 대상으로 조사한 결과, 일부 항목은 표준금액의 50% 미만보다도 낮은 수수료를 부과하는 자치단체가 있는 것으로 조사되었다. 예를 들어 「의료법」 상 부속 의료기관 개설 허가신청 수수료의 경우 표준금액은 100,000원인데 비해 모 자치구는 20,000원으로 조례에 규정하고 있다. 안전행 정부는 이처럼 법령 취지에 부합하도록 수수료 관련제도를 개선하고, 물가 상승 등을 반영하지 못하는 사용료나 수수료 현황을 파악하여 관계부처와 협의를 통해 현실화를 추진할 계획이다.

### 셋째, 자치단체 여건에 맞는 신규 및 누락수입원을 적극 발굴해야 할 것이다.

자치단체별로 각종 축제 개최시 입장료를 받는 등 향토문화자원을 활용하여 신규 세외수입원을 찾으려는 노력을 기울이고 있으나, 성과로 도출되는 경우는 드물다. 또한 현재 법령에 의해 부과하고 있음에도 관리역량부족 등으로 누락되는 경우가 발생한다. 한 가지 예로 옥외광고물을 들 수 있는데, 자치단체에서 관리하고 있는 옥외광고물 중 상당수가 무허가광고물로서 허가수수료나 도로점용료 등이 부과되지 않고 있다.

이러한 수입원들을 찾아내기 위해서는 외국사례에 대한 충분한 연구 및 전파도 필요하겠지만, 부과의 근거가 되는 법령 및 제도를 정비하는 노력도 요구된다. 아울러 우수사례를 적극 찾아내고 자치단체 간 공유를 확대할 필요가 있다. 이와 관련하여 안전행정부에서는 ‘우수사례 발표대회’를 개최하고 시상함으로써 자치단체 간 선의의 경쟁을 유도하고 상호 전파를 지원할 계획이다.

### 넷째, 지역기반 국가부담금의 합리적 배분방안을 마련해야 할 것이다.

「부담금관리 기본법」 상 전술한 자치단체 부담금을 제외하면, 총 85종 부담금 수입이 국가 부담금으로서 국고에 귀속되고 있다. 이중 자치단체가 대행하여 부과징수하는 대가로 징수교부금을 받거나, 재원 일부가 자치단체로 이전되는 국가부담금은 15종<sup>2)</sup>이다. 현재 징수교부금 규모는 통상 10% 내외로, 징수에 들어가는 각종 행정비용이나 부담금 원인행위로 인한 외부불경제효과 등에 비해서는 부족한 금액이다.

2) 환경개선부담금, 농지보전부담금, 생태계보전협력금 등

안전행정부는 이처럼 지역에 기반을 두고 있는 국가부담금에 대해 향후 학계, 관계부처, 자치단체와 함께 국가와 자치단체간 합리적 자원배분 방안을 마련할 계획이다.

## 2. 징수관리 강화

다음으로, 부과된 세외수입의 징수에 누수가 없도록 관리를 강화해야 할 것이다. 세부 추진 방향은 다음과 같다.

첫째, 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」의 안정적 시행과 더불어 실효성을 높일 수 있는 제도적 보완을 지속 추진해나가야 할 것이다.

현행 지방세외수입금의 징수와 관련하여 개별 법률에는 “지방세 징수의 예에 의한다.” 혹은 “지방세 체납처분의 예에 따른다.” 등으로 규정되어 있다. 이처럼 포괄적이고 불명확한 법령 적용은 납부의무자 뿐만 아니라 일선 담당자에게도 혼동을 주고 있다. 이에, 안전행정부는 각 계의 의견을 수렴하고 입법절차를 거쳐, 2013년 8월 지방세외수입금의 징수와 관리에 관한 일 반적인 사항을 규정하는 「지방세외수입의 징수 등에 관한 법률」(이하 징수법)을 제정하여, 올해 8월 7일부터 시행중이다.

### 〈「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」개요〉

- (목적) 지방세외수입금의 효율적 징수 및 관리에 필요한 사항을 규정하여 지방자치단체의 재정확충 및 재정건전성 제고에 이바지(법 제1조)
- (대상) 과징금, 이행강제금, 부담금(법 제2조)
- (내용) 세외수입금의 징수 및 체납처분절차, 체납자 납부유도를 위한 간접적 이행수단 확보, 정보시스템을 통한 업무처리 및 납부편의 제고 등

그러나, 징수법은 기존 관련법률 소관부처의 반대, 규제신설 등의 이유로 심사가 장기간 소요('12.7~'13.3월)되었고 법률조문 분량도 대폭 축소(77개→23개 조문)되어 당초 입법 취지가 제대로 반영되지 못한 측면이 있었다. 특히 적용 대상이 과징금, 이행강제금, 부담금으로 한정 되어 있는 것은 한계로 남아있다.

안전행정부는 법 시행에 대비하여 세외수입 전산시스템을 개선하고, 자치단체 담당자 교육을 실시하는 등 만반의 준비를 하고 있다. 향후에 법이 안정적으로 운영되는 상황을 고려하여, 관련부처와 협의를 통해 적용 범위를 지속 확대하고 합리적인 제재수단을 확보하는 등 실

효성을 높이기 위한 작업에도 노력을 기울일 예정이다.

**둘째, 자치단체별 지방세외수입 전담조직을 설치하여 징수효율성을 높여야 할 것이다.**

교통과, 환경과 등 다양한 부서에서 부과 및 징수 업무를 별도로 수행함에 따라 체납징수업무도 개별적으로 추진해왔다. 세입에 큰 관심이 없는 개별 부서의 징수관리업무는 자연스럽게 우선순위에서 배제되었고, 이는 징수율 저하로 이어졌다. 아울러 징수를 위한 인력들이 개별 부과부서의 여건에 따라 주로 임시직으로, 단기간 업무를 수행함에 따라 전문성이 떨어졌다.

이에, 안전행정부는 개별부서에 산재한 세외수입 징수, 체납처분, 정보화 등의 업무를 일원화하는 전담조직을 자치단체별로 설치하기 위해 관련인력 및 직무분석을 실시하고 있다. 자치단체별 조사를 바탕으로 적정 전담인력을 산출하고 자치단체별로 조직설치를 추진하여 전문성을 높이고 징수역량을 강화할 예정이다.

**셋째, 지방세외수입 운영실적 진단·공개로 자율적 세입확충을 유도해 나갈 필요가 있다.**

지방세외수입은 자치단체에서 항목별로 개별관리중이며, 부과나 징수 혹은 관련 조직이나 인력에 대한 분석은 현재까지 제대로 이루어진 바 없다. 안전행정부는 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」 시행령 제21조에 의거 자치단체 세외수입 실적에 대한 체계적인 분석과 진단을 실시하고 그 결과를 공개하여, 징수율을 높이고자 한다.

제21조(지방세외수입금의 분석·진단 등) ① 안전행정부장은 지방세외수입금의 효율적 관리를 위하여 매년 지방세외수입금의 부과·징수 등에 관한 분석·진단을 실시할 수 있고, 그 결과를 공개할 수 있다.  
③ 안전행정부장은 제1항에 따른 분석·진단의 객관성과 전문성을 확보하기 위하여 필요한 경우에는 관련 전문기관의 도움을 받을 수 있다.

분석진단제도는 세외수입 부과노력, 징수노력, 운영 여건 등을 지표화 하고 지표를 바탕으로 서면조사와 현지실사를 통해 진단 결과를 공개한다. 결과에 따라 우수자치단체에는 인센티브를 제공하고, 부진한 자치단체에는 맞춤형 컨설팅을 실시하여 스스로 세외수입원을 확충하는 여건을 마련할 예정이다. 예를 들어 특정 자치단체가 타 자치단체에 비해 과태료 체납율이 높고 도로점용료 수입이 저조하다면, 과태료 관련 조례를 정비하고 점용료 부과관련 인력을 확충하는 등의 방안이 제시될 수 있다.



넷째, 지방세외수입 업무시스템 정비로 업무효율성을 높여야 할 것이다.

현재 지방세외수입 관련 업무시스템은 표준세외수입, 서울행정, 자치단체 개별 시스템의 세가지이다. 이들 시스템은 소관회계도 다르고, 투입되는 재원도 제각각이며, 관리도 별도로 이루어져 자치단체 담당자들이 업무수행에 어려움을 겪고 있다. 특히 2004년 이후 정채되어 있는 서울행정시스템과 이를 보완하는 자치단체 개별시스템은 통계 산출이나 체납관리 등에 있어 개선이 시급하다.

안전행정부는 이들 시스템에 대한 관리 총괄을 지방세입정보과로 단일화하고, 시스템간 연계 및 통합을 통해 표준세외수입시스템으로의 점진적 일원화를 추진할 계획이다. 또한 업무시스템을 지원하기 위해 지방세외수입 체납징수를 위해 필요한 과세자료들을 연계하는 ‘과세자료 통합관리시스템’을 구축(‘14~’16)중에 있다.

#### IV. 맺음말

지방세 인상이나 지방채 발행이 어려운 현재 지방재정상황에서 지방세외수입 확충은 필수적이다. 앞으로 지방재원의 원활한 확보를 위해 그 규모가 확대되어야 하나, 이에 대해 반대하는 입장도 있다. 국민생활에 밀접한 관계가 있다는 점에서 사실상 증세와 같고 이로 인해 국민 부담이 가중되므로 효율인상은 신중히 이루어져야 한다는 것이다. 앞서서도 언급하였으나, 안전행정부가 모든 지방세외수입 항목의 인상을 추진하는 것은 아니다. 주민등록 초본발급 수수료와 같이 불특정 다수에 해당되는 항목은 후순위에 두거나 현실화 대상에서 제외한다. 응익원칙에 의거하여 받게 되는 혜택이 크에도 불구하고 그간 낮은 효율로 고정되어 있는 일부 항목들 먼저 꼼꼼히 살피고 현실화 하겠다는 것이다. 또한 법질서 확립 차원에서, 징수율이 낮지만 관리가 되고 있지 않던 과태료, 과징금 등 개별 항목들의 체납관리도 강화할 계획이다.

지방세외수입은 학술연구에 있어 조세에 비해 갈 길이 멀다. 수수료나 부담금 혹은 과태료 등 개별 항목에 대한 연구들은 다수 있으나, 지방세외수입 전반에 대한 연구는 찾기 어렵다. 효율 현실화가 필요한 항목들의 원가분석 등에 대한 연구, 세금이나 사회보험 관련 채권에 비해 후순위로 밀리는 세외수입 채권의 법적인 지위에 대한 연구 등이 뒷받침 될 때 지방세외수입은 지방세에 버금가는 중요한 자주재원으로 자리매김할 수 있을 것이다.