

공공서비스의 향상과 사용료·수수료의 현실화 방안

김 종 순

건국대학교 교수

I. 공공서비스 공급방식의 변화와 가격원리의 확산

1. 공공서비스 공급방식의 변화

최근 신공공관리론(new public management), 신거버넌스론(new governance) 등 정부운영의 패러다임변화를 촉구하는 이론들이 확산되고 있다. 신공공관리론은 정부의 운영에 있어서도 기업운영과 마찬가지로 내부경쟁과 시장원리를 도입하자는 것이고, 신거버넌스론은 공공서비스의 공급 주체를 시장, 공기업, 민간기업, 외부전문가 등으로 구성된 네트워크 형태로 전환하자는 것으로 다소 차이가 있다. 그러나 전통적으로 공공영역으로 간주되어 관료가 정

책(공공서비스)의 결정 및 집행과정을 독점해오던 정부운영에도 경쟁과 시장원리를 확산하자는 인식의 변화를 바탕으로 하고 있다는 점에서 공통점을 발견할 수 있다.

그 동안 공공서비스는 수요와 공급 양 측면에서 과잉현상이 존재한다는 비판을 받아 왔다. 이와 같은 현상이 나타나는 이유는 첫째, 대부분의 공공서비스가 무료로 공급되기 때문이다. 공공서비스의 공급에 필요한 비용은 조세·기부금 등 비가격적 수입원을 통해서 조달되고, 소비자들은 소비에 따른 어떠한 직접적 비용도 지불하지 않는다. 따라서 소비자들은 공공서비스의 편익과 그 서비스의 공급에 소요되는 비용에 대한 고려없이 서비스 공급의 확대를 요구하는 경향이 있다.

둘째, 공공서비스의 공급자인 정부의 입장에서 서비스의 판매수입과 무관하게 조세수입을 확보할 수 있기 때문에 생산성 향상이나 비용절감이 가능하다고 하더라도 이를 위해 적극적으로 노력할 필요성을 느끼지 않는다. 정부의 독점적 지위로 인해 잠재적인 경쟁자가 추가로 진입할 가능성이 거의 없는 반면, 공공서비스의 공급확대는 조직확대, 인력확충, 예산증액, 승진기회 확대 등 간접적 보상을 증가시키기 때문이다.

이와 같은 공공서비스의 과잉공급과 비용상승의 문제를 해결하는 유력한 방안 가운데 한 가지가 사용료·수수료이다. 공공서비스의 공급에도 시장의 가격원리를 적용하게 되면 과잉공급과 이로 인한 자원낭비를 막을 수 있다는 것이다. 최근들어 지방재정에 있어 사용료·수수료 등 세외수입원의 비중을 높이려는 노력이 확산되고 있는 것도 이와 같은 이유에서이다.

2. 사용료·수수료의 현황

우리나라의 세외수입이 지방재정에서 차지하는 비중은 1975년의 37%에서 1992년에는 53%에 이르기까지 지속적으로 증가하였다. 1993년 이후 그 비중이 감소하여 현재는 약 27% 정도이지만 여전히 개별세입원 중 큰 비중을 차지하고 있다.

이와 같이 지방재정에서 세외수입의 중요성이 높아진데는 다음과 같은 요인이 작용하였다. 첫째, 1980년대 이후 우리나라의 부동산가격이 급격히 상승하자 부동산시장을 안정시키기 위한 투기억제책의 일환으

로 과표현실화율의 지속적인 상승조정과 세율의 인상이 있었다. 그 결과 세부담이 크게 늘어난 납세자의 불만이 커졌고, 1991년 이후 실시된 지방자치제는 정부가 더 이상 납세자의 불만을 가볍게 여길 수 없게 만들었다. 따라서 각종 신세원의 개발과 함께 사용료 및 수수료의 신규부과 및 요금현실화가 지속적으로 추진되고 있다.

둘째, 지방자치제의 실시 이후 공공서비스에 대한 지역주민의 자체수요도 증가하였다. 동시에 중앙정부가 처리하던 기능이나 업무 가운데 많은 부분이 지방으로 이전되고 있어 재정수요는 증가하는 반면 이에 상응하는 재원이전은 충분하지 못하였다. 따라서 많은 지방자치단체들이 재정수입확대정책의 일환으로 사용료·수수료의 신설 및 요금현실화를 추진하게 되었다.

그러나 세외수입의 구성내역을 구체적으로 살펴보면, 사용료·수수료의 비중은 그리 크지 않고, 그 운영방식에도 적지 않은 문제점이 있다는 것을 알 수 있다. 우선 일반회계 세외수입 가운데 경상적 세외수입은 7.8%에 불과한 반면, 임시적 세외수입이 45.2%나 되어 불안정적인 임시적 세외수입 의존도가 높음을 보여 준다. 특히 경상적 세외수입 가운데서 비교적 세수규모가 큰 항목은 사용료(1.4%), 수수료(2.2%), 이자수입(2.8%) 등이지만 전체 세외수입에서 차지하는 비중은 여전히 낮은 수준이다. 임시적 세외수입의 대부분은 이월금으로 전체 세외수입의 28.0%를 차지하고 있다. 그러나 이월금은 진정한 의미의 세외수입이라기 보다는 예산회계연도간의 융통이라

는 측면이 강하다. 그 외에도 순세계잉여금(10.8%), 재산매각대금(2.3%), 잡수입(2.3%) 등도 비교적 구성비가 높은 항목이다.

II. 사용자·수수료 부과 효과 및 효율적 부과를 위한 조건

1. 효과

가. 합리적 자원배분

지방자치단체가 공급하는 서비스의 공급 비용을 전적으로 조세수입에 의존하지 않고 적정수준의 요금을 부과하여 조달하게 되면 다음과 같은 효과가 있다 (김중순, 2001).

첫째, 사용료가 시장가격과 유사한 신호 기능을 담당하기 때문에 공공재도 사적재와 마찬가지로 소비자의 선호도 파악이 가능하다. 예를 들어 테니스장에 야간조명시설을 설치하는 경우를 생각해 보자. 우선 몇 개의 테니스장에 조명시설을 실험적으로 설치하고 설치비 및 유지비용을 이용자에게 부과한다면 주민의 선호도를 파악할 수 있다. 따라서 소비자의 선호도가 낮은 분야에 대한 투자를 줄이고, 선호도가 높은 분야에 대한 투자를 늘여 전체적인 자원배분의 효율성을 제고시킬 수 있다.

둘째, 외부비용의 내부화가 가능하다. 오염배출, 도로주행, 도심주차행위들은 막대한 사회적 손실을 발생시키지만 소비자나 생산자는 이를 비용으로 고려하지 않는다.

따라서 사회적 비용을 반영하는 사용료를 부과함으로써 자원배분의 효율성을 높일 수 있다.

셋째, 자원낭비의 방지가 가능하다. 합리적인 소비자는 소비로 인한 편익이 지불해야 할 가격을 초과하지 않으면 소비를 포기한다. 따라서 공급비용에 맞추어 가격이 결정된 사용료는 공급가격보다 낮은 수준의 효용가치를 부여하는 소비자의 낭비적 소비를 억제한다. 그러나 만약 각종 사용자 및 수수료가 공급비용보다 낮은 수준으로 책정되고 부족분을 일반재원에서 보전한다면 소비자의 선택행위는 왜곡된다. 설치 및 유지비용 전체를 사용료로 부과하는 경우 야간조명시설에 대한 보이지 않는 보조금은 사라지게 된다. 야간이용으로 인하여 증가하는 효용이 야간시설이용료보다 큰 소비자만이 이용하게 되는 것이다. 그 결과 야간조명시설에 대한 과잉수요는 사라지고 꼭 필요한 수요자만이 사용하게 된다. 즉, 지방자치단체도 민간기업과 마찬가지로 공급비용에 근접하는 사용료를 예외없이 부과함으로써 효율적인 소비자선택을 유도할 수 있다.

나. 재정수입의 확충

사용료의 적용범위를 확대하게 되면 추가적인 재정수입의 확보와 세입원의 다변화가 가능하다. 최근 들어 조세저항과 지출제한운동 등으로 인하여 세입증가세가 둔화되고 있고, 이로 인해 필수적인 서비스의 공급이 감축되거나 질적·양적 개선이 지

연되고 있다. 특히 수요자의 세력이 조직화 되지 못한 서비스의 경우 높은 효율성에도 불구하고 삭감의 대상이 되기도 한다. 그러나 현재 무료로 공급되거나 원가보다 낮은 수준의 요금이 책정되어 있는 서비스를 잘 검토하여 유료화 및 효율현실화를 추진하면 조세저항을 야기하지 않으면서 부족재원을 보충할 수 있다. 아울러 사회적으로 긴요한 서비스가 재원부족으로 감축되는 현상을 방지할 수 있다.

다. 효과적인 규제수단

사용료는 규제목적으로도 사용된다. 환경오염이나 흡연을 방지하기 위한 규제는 시행이 기술적으로 어려울 뿐만 아니라 규제에 의한 편익보다 비용이 클 수 있다. 따라서 오염물질배출에 따른 수질·대기·토양 오염에 따른 정화비용과 소득보전을 위한 비용을 부과하여 소기의 규제목적을 달성할 수 있다. 환경오염행위에 규제성 사용료를 부과한다면 공해방지시설을 설치하거나 저공해생산방식을 채택하도록 유도하는 효과를 거둘 수 있기 때문이다. 그 외에도 교통위반, 주차위반, 쓰레기 버리는 행위 등에 대한 벌금도 교통시설 및 주차장 확충, 거리청소 등을 위한 재원마련의 목적 이외에도 규제적 사용료의 성격을 보유하고 있다.

라. 정부조직의 축소 및 효율적 재구성

사용료 및 수수료를 부과하는 경우 공공조직이 효율적으로 재구성될 수 있다 (Downing, 1982). 사용료가 가지는 가격의

신호기능은 소비자선호도의 공개를 촉진한다. 따라서 관료적·정치적 이해관계 때문에 소비자효용이 낮은 서비스가 생산될 가능성은 줄어드는 반면 수요가 큰 서비스의 공급이 확대된다. 그 결과 소비자만족과 생산효율성이 높은 서비스를 공급하는 정부조직은 확대되고, 그렇지 못한 조직은 규모가 축소될 것이다. 또한 민간분야가 더 효율적으로 생산·공급할 수 있는 분야를 정부가 독점공급하는 일이 없어짐에 따라 정부의 규모는 상대적으로 축소되는 반면 민간분야의 역할은 커지게 된다.

마. 형평성의 제고효과

사용료 부과와 또 다른 효과는 특정 지역의 시설이나 지방서비스를 다른 지역의 주민이나 지방세 비과세·감면대상 조직이 아무런 비용부담없이 무료로 사용하는 것을 방지할 수 있다는 점이다. 만약 쓰레기 수거 및 상수도를 일반재원으로 공급한다면 각종 종교시설 및 교육시설이나 다른 지역의 주민들이 무료로 사용하는 것을 막을 수 없다. 또 서비스를 적게 소비하는 주민도 대량소비하는 주민과 마찬가지로 비용을 부담해야 하기 때문에 형평성에 어긋날 뿐만 아니라 자원의 낭비와 비효율이 증가한다.

사용료가 부과되는 경우에도 요금이 공급비용보다 낮게 책정된 경우에도 소비량이 적은 소비자가 대량소비자를 보조하는 결과가 발생한다. 예를 들어 가정용 상수도 요금이나 전력요금이 영업용보다 높게 책

정되어 있는 경우가 여기에 해당된다. 우편 요금의 공급비용보다 낮게 책정된 경우 대량의 광고물을 우송하는 광고대행업체가 많은 혜택을 받게 된다. 그러나 공급비용에 근접하는 요금을 부과하게 되면 편익과 부담의 불일치로 인한 각종 비효율과 불형평의 문제를 극복할 수 있다.

2. 한 계

사용료·수수료가 지니는 다양한 효과에도 불구하고 아직까지 제한적으로 사용되는 데는 다음과 같은 문제점이 있기 때문이다.

가. 비배제성으로 인한 한계

지방자치단체가 공급하는 서비스의 상당 부분은 외부성을 가지고 있거나 비배제적 특성을 가지고 있어 소비자를 구분하여 요금을 부과하는데 한계가 있다. 예를 들어 화재신고 및 진화의 경우에는 수혜자가 분명하기 때문에 사용료가 부과될 수 있겠으나, 순찰과 같은 기본적인 치안활동은 사용료를 부과할 수 없다.

나. 소득분배의 악화

지방자치단체가 공급하는 서비스 가운데서 사용료의 부과대상을 확대하거나, 생산비용을 완전히 보상할 수 있는 수준으로 요금을 인상하는 경우 소득재분배에 영향을 미친다. 납부하는 세액(과세표준 소득)에 비해 공공서비스의 소비수준이 높은 사람들과 소득수준이 낮은 사람들의 부담이

늘어난다. 실질적인 조세부담이 거의 없는 저소득층의 경우 사용료 부과로 인한 추가 부담은 늘어나는 반면 조세경감혜택은 작기 때문이다. 그러나 소득에 비해 공공서비스의 이용도가 낮은 부유층은 세율인하로 인한 부담경감의 효과는 큰 반면 사용료 인상으로 인한 추가부담은 거의 없다.

실제로 사용료 부과 확대를 주장하는 사람들 가운데 상당수는 정부가 소득분배를 위해 너무 많은 지출을 하고 있다고 믿는 사람들이다. 그러나 현실적으로 우리나라와 같이 부(富)의 불균형과 소득격차가 심하고, 조세의 누진성과 응익주의가 충분히 지켜지지 않아 소득분배가 악화되고 있는 상황에서 사용료 부과 범위를 과도하게 확대하면 소득분배의 불균형이 심화될 가능성이 있다. 더욱이 응능주의원칙에 따라 부과되는 조세도 실제로는 다양한 이유로 누진효과가 희석되고 있고, 응익주의에 따른 과세원칙도 실질적으로 잘 지켜지지 않고 있다. 따라서 사용료의 부과대상을 확대하기 위해서는 소득의 불균형 심화를 방지할 수 있는 보완장치가 마련되어야 한다.

다. 필수적 서비스의 소비감소

지방자치단체가 시장요금을 부과하지 않는 배경에는 온정주의적(paternalistic) 동기가 작용하고 있다. 누진세나 사회보장정책을 통해서 빈곤층의 최저소득을 보장할 수 있다고 하더라도 소비자의 선택에만 전적으로 맡겨둘 수 없는 분야가 있다는 것이다. 예를 들어 정부가 공정한 소득분배를

위해 지급한 이전소득을 일부 수혜자들이 담배·술 등 기호품의 구입에 사용하고, 질병치료·자녀교육에 사용하지 않는다면 가족들의 빈곤해소는 물론 사회복지에도 도움이 되지 않는다. 따라서 정부가 이들로 하여금 생활의 질을 높이는데 필요한 교통·공원·상수도·전기·전화·교육 등의 서비스를 매우 저렴한 가격 또는 무료로 공급하여 소비를 유도하여야 한다는 것이다. 특히 교육, 마약치료와 같이 본인의 입장에서는 한계효용이 마이너스인 서비스의 소비는 법으로 강제하여야 한다는 것이다. 빈곤층이 어떤 재화나 서비스를 소비하는 것이 바람직한지를 소비자 자신에게 방임하기보다는 정부가 판단하여 무상 또는 저렴한 가격으로 공급할 필요가 있다는 것이다.

라. 세입의 불안정성

사용료 및 수수료 수입은 조세수입보다 안정성이 떨어진다. 특히 사용료가 부과되는 서비스의 소비가 강제적이지 않고 자발적인 경우 수입의 기복이 심할 수 있다. 예를 들어 기상조건이 매우 나쁜 해에는 오락시설의 입장료가 감소하고, 건설경기의 악화는 개발부담금수입을 급격히 감소시킨다. 따라서 사용료 및 수수료의 수입비중이 높아질수록 재정적 상황변화에 대한 대응력을 유지하기 위해서 여유자금의 규모를 늘려야 한다는 문제가 있다.

3. 효율적 사용료·수수료 부과를 위한 조건

지방자치단체가 공급하는 서비스는 크게 공공재, 사적재, 그리고 가치재(merit goods)로 나누어진다. 공공재는 모든 주민에게 혜택이 고르게 배분되는 재화이기 때문에 조세수입으로 소요재원을 충당하는 것이 바람직하다. 실제로 공공재의 경우 비배제성으로 인하여 사용료를 부과하는 것이 불가능할 뿐만 아니라, 가능한 경우에도 비경합성으로 인해 실익이 거의 없다. 반면에 사적재의 공급은 대부분 시장기구가 담당하게 된다.

그러나 경우에 따라서 지방자치단체도 사적재를 생산·공급하면서 사용료와 수수료를 부과할 필요가 있는데, 효율적 부과조건들을 살펴보면 다음과 같다 (Due and Frieland, 1981). 첫째, 소비로 인한 편익이 직접적이어야 한다. 소비로 인해 발생하는 편익이 누구에게 귀속되는지를 구분할 수 있어야 하고, 요금을 지불하지 않는 소비자들의 무임승차를 과다한 비용을 쓰지 않으면서 막을 수 있어야 한다. 또한 요금부과로 인해 상실되는 외부효과가 크지 않아야 한다. 둘째, 사용료가 부과되는 서비스가 가격비탄력적인 경우 요금을 부과한다고 해서 소비량이 줄어들지 않는다. 따라서 자원배분의 효율성을 제고하고 과도한 소비를 억제하기 위해서는 비교적 가격탄력성이 높은 서비스나 재화에 사용료를 부과하는 것이 바람직하다. 셋째, 소비자들의 소득이 비교적 고른 분포를 보여야 한

다. 빈곤층이 주로 사용하는 서비스에 사용료를 부과하게 되면 저소득층의 부담이 과중해진다. 따라서 어느 정도의 소득탄력성이 있는 서비스에 사용료를 부과하여야만 충분한 사용료 수입도 확보할 수 있고 소득분배의 악화도 방지할 수 있다. 마지막으로, 사용료의 징수 및 순응비용이 낮아야 한다.

위에서 설명한 내용을 다른 각도에서 정리하면 다음의 경우에는 사용료를 부과하는 것이 효과적이지 못하다는 것을 의미한다. 첫째, 외부효과가 큰 서비스 가운데 사용료가 부과되면 외부효과의 상당부분이 상실되는 경우, 둘째, 저소득층에게도 일정 수준의 소비가 필수적인 서비스의 경우, 셋째, 징수비용이 높으면서도 대안적 징수방안이 존재하지 않는 경우가 여기에 해당된다.

Ⅲ. 현행 사용자·수수료 행정의 문제점 및 개선방안

1. 문제점

현행 사용자 및 수수료 제도가 안고 있는 문제점은 각종 사용료의 평균수지율과 수수료의 원가보상률이 낮다는 점과, 서비스의 종류별, 지역별, 기관별로 차이가 심하다는 점이다. 사용료의 평균수지율이 60%에도 못미치고 있고, 수수료의 경우에도 오랫동안 효율조정이 이루어지지 않아 평균원가보상률이 비슷한 수준이다. 대부분의 사용료와 수수료가 원가보다 낮은 가격

으로 공급되고 있는 것이다.

이와 같이 공급원가에도 현저히 미달하는 수준의 요금을 부과하게 되면 첫째, 사용자·수수료의 부과가 의도하던 경제적 목표를 달성할 수 없게 된다. 요금수준이 공급원가보다 낮은 경우 적자보전을 위해 일반재원으로 충당해야 하고 그 결과 해당 서비스에 대한 과잉수요가 발생하고, 자원의 낭비 및 비효율적 배분이 불가피해진다. 둘째, 공공서비스의 사용량이 적은 주민들이 사용량이 많은 주민들을 보조하는 결과가 발생하여 재정부담의 불형평이 나타난다. 셋째, 세외수입증가율을 둔화시켜 재정압박의 원인이 된다.

이와 같이 원가보상률이 낮은 이유는 크게 두 가지로 나누어진다. 첫째, 사용자 및 수수료의 효율이 오랫동안 조정되지 않았기 때문이다. 오랜 기간동안 사용자 및 수수료의 요금에 물가상승률과 소득증가율이 반영되지 않았기 때문에 원가보상률이나 평균수지율이 낮아질 수밖에 없었던 것이다. 둘째, 무료서비스의 과다 때문이다. 중앙부처가 지방자치단체에 업무처리를 위임하면서 각종 서비스를 무료로 제공하도록 규정하고 있어 업무처리과정에서 부담하여야 할 인력과 경비가 징수되지 못하는 사례가 많다.

2. 효율조정의 기본방향

사용료의 평균수지율 및 수수료의 원가보상률을 어느 수준까지 인상할 것인가는 서비스의 성격에 따라 달라질 수밖에 없다(오희환·박기관, 1996). 일상생활에 필수

적인 서비스는 소비가 선택적인 서비스보다 원가보상률이 낮아야 할 것이다. 그러나 서비스의 공급목적이 수익성을 목적으로 하는 경우에는 최소한 공급원가에 근접하는 수준에서 요금ی 결정되어야 하며 원가보상률이 100%를 넘는 것도 허용될 수 있다.

첫째, 필수적·비수익적 서비스는 일반재원으로 공급하는 것이 바람직하다. 그러나 그와 같은 서비스의 소비로 인한 편익이 소비자에게 배타적으로 발생한다면 사용료 및 수수료를 부과하되 그 수준을 최대한 낮게 설정하여 모든 주민이 소득수준에 관계없이 적정수준 이상의 서비스를 소비하도록 유도할 필요가 있다. 상하수도 기본사용료, 주민등록등·초본발급 수수료가 여기에 해당된다.

둘째, 서비스의 소비자가 특정집단에 한정되어 있더라도 그 성격상 공공성이 강한, 선택적·비수익적서비스는 요금을 최대한 억제하는 것이 바람직하다. 항결핵제보급수수료, 각종 예방접종수수료 등이 여기에 해당된다.

셋째, 필수적 서비스는 가급적 일반재원으로 공급하거나 요금수준을 낮게 설정하는 것이 바람직하다. 그러나 위생처리장사용료, 화장장사용료와 같이 그 편익이 소비자에게만 배타적으로 발생하는 경우 사용료·수수료는 현실화될 수 있다. 쌀·연료 등은 필수적인 재화이지만 시장기능에 맡겨두어도 효율적인 공급이 이루어지는 것과 마찬가지로 이치다.

넷째, 선택적·수익적 서비스는 민간의 공급기능에 맡겨 두는 것이 바람직하다. 그

러나 골재채취, 무역업과 같이 정부의 인허가가 필요한 경우 원가보상률을 100%에 근접하는 수준으로 현실화할 필요가 있다.

[그림 1] 사용료·수수료의 부과기준

	필수적	선택적
비수익적	I 상하수도 기본사용 주민등록초본	II 예방접종
수익적	III 위생처리장 사용 화장장 사용	IV 골재채취료 무역업허가

3. 원가보상률의 결정기준

가치재에 대한 사용료는 편익이 개인에게 귀속되는 정도를 기준으로 부과하는 것이 바람직하다. 따라서 공공재적 속성이 차지하는 비중을 규명하는 것이 사용료부과의 중요한 관건이 된다. 그러나 공공재적 특성과 사적재적 특성의 상대적 크기를 정확히 측정하는 것은 용이한 일이 아니다. 많은 경우 이와 같은 구분은 가치판단을 필요로 하는 정치적 결정의 성격을 띤다.

그러나 사용료의 부과에 있어 공공재적 특성을 객관적으로 지표화하려는 다음의 노력은 참고할만 하다. (Neels and Caggiano, 1984). 26개의 세부항목을 <표 1>과 같이 7개의 항목으로 분류하고, 항목별로 응답내용에 따라 점수를 부여한다. 모든 항목에 대한 응답이 '예'인 경우에는 공급비용의 전부를 사용료로 충당하고, 반대로 모든 항목에 대한 응답이 '아니오'인 경우에는 공급비용의 전부를 일반재원으로

<표 1> 가치재의 공공성 검토항목

검 토 항 목	가중치
1. 해당 서비스의 소비가 다른 주민들에게 최소한의 편익만을 과급시키는가?	25
2. 편익을 누리는 개인을 구체적으로 구분할 수 있는가?	20
3. 해당 서비스에 대한 사용자 부과가 법률적·행정적으로 가능한가?	15
4. 해당 서비스에 대한 사용자 부과로 인한 정치적 저항은 무시할만한가?	15
5. 사용료의 부과수입이 지방재정에 상당한 정도로 기여하는가?	10
6. 사용료가 부과되면 경제적 효율성은 제고되는가?	10
7. 해당 지방자치단체의 지역적 경쟁력에 미치는 부정적 효과는 문제되지 않는가?	5

조달하는 것이 바람직하다.

<표 1>과 <표 2>는 공공도서관의 컴퓨터 검색장비를 설치하는 경우와 하수처리 능력 개선을 위한 시설투자에 대한 공공성 검토결과를 가설적으로 제시한 것이다. 검토결과에 따르면 컴퓨터 도서검색장비의 경우에는 운영경비의 90%를 사용자 부담으로 하는 것이 바람직하고, 하수처리시설의 경우에는 55%만을 사용자부담으로 하는 것이 바람직하다는 결과가 나온다. 즉,

<표 2> 도시서비스의 공공성 검토자료
(가설적 사례)

검토 항목	도서관의 컴퓨터 검색장비	하수처리능력 개선을 위한 시설개선
1	25	0
2	20	20
3	15	15
4	15	0
5	0	15
6	10	0
7	5	5
합 계	90	55

도서검색장치의 개선으로 인한 편익은 90%가 사용자에게 귀속되는 반면, 하수처리시설의 개선편익은 약 절반 정도만이 개인에게 귀속된다고 할 수 있다.


4. 효율체계의 개선방안

경상적 세외수입의 비중이 낮은 주된 원인이 원가보상률에 현저히 미달하는 사용자 및 수수료의 효율에 있음은 위에서 설명한 바와 같다. 구체적인 개선방안을 모색해 보면 다음과 같다.

첫째, 각종 법률 및 조례에 규정된 사용자·수수료의 효율을 전면 재조정하여 무료로 공급되는 서비스를 유료화하고 효율도 대폭 현실화하여야 한다. 정확한 원가분석결과를 토대로 연차별 효율현실화 계획을 수립·시행하여야 한다. 서비스에 따른 모든 비용을 사용자·수수료에 포함하되 현재와 같이 많은 비용을 간접비로 처리하여 공급비용을 저평가해서는 안된다. 지대·관리비·직원보조비·퇴직수당과 같이 총괄기관에서 부담하는 비용도 포함하여야 서

비스의 진정한 공급비용을 반영할 수 있다.

둘째, 요금결정과정의 경직성을 완화하여야 한다. 이를 위해서 “물가안정에 관한 법률”의 적용을 받는 상하수도나 지하철운임 등을 이 법률의 적용대상에서 제외하는 조치가 필요하다. 대통령령의 적용을 받는 사용료·수수료 등도 대통령령에서는 표준요율만을 정하고 일정한 범위내에서 자치단체장에게 재량권을 부여할 필요가 있다.

셋째, 현재와 같이 수수료의 요율이 과도하게 낮은 것은 수수료수입의 대부분이 지방자치단체에 귀속되는 관계로 관계부처의 관심이 부족하기 때문이다. 요율조정이 제대로 이루어지지 못하거나 요율조정시에도 타부처 유사서비스의 요율에 대한 비교검토가 이루어지지 않아 지역간기관간의 불균형이 나타난다. 따라서 각 개별법령에 규정된 사용료·수수료를 흡수하여 단일법제화하는 것을 고려해 볼만하다. 업무처리의 복잡성을 덜어준 물론 요율 상호간의 균형과 일관성을 회복하는데 도움이 될 것이다. 

참고문헌

- 김종순(2001). 지방재정학. 서울: 삼영사.
- 오희환·박기관 (1996). 사용료·수수료의 요율조정방안. 서울 : 한국지방행정연구원.
- Downing, Paul (1982). User Charges and Service Fees. Urban Consortium Information Bulletin. Office of Policy Development and Research. Washington, D.C.: U.S. Department of Housing and Urban Development.
- Due, John F. and Ann F. Frielanender (1981). Government Finance : Economics of the Public Sector. Homewood. III. : Richard D. Irwin.
- Neels, Kelvin and Michael Caggiano (1984), The Entrepreneurial City : Innovations in Finance and Management for Saint Paul, R-3123-SP/FF(Santa Monica, Calif. : RAND).