기획특집

제주특별자치도의 세외수입 징수율 제고 방안

건양대학교 교수 주 운 현

Ⅰ. 서론

오늘날의 지방자치단체는 경제침체로 인한 지방세의 감소와 더불어 복지지출로 인한 재정압박에 처해 있다. 즉, 중추적인 재원조달기능을 하는 지방세의 경우 조세에 대한 일반국민의 부정적인 시각 때문에 기존 조세의 세율인상이나 신규세원의 발굴에는 한계가 있고 복지서비스의 지방자치단체 이양으로 인한 지출증가가 주된 원인이기 때문이다. 결국 지방자치단체는 중앙정부의 재정지원의 확대를 요구하거나 자기 스스로 세입을 확충할 수 밖에 없는 현실에 직면함으로써 효율적인 재정운영에 어려움을 겪고 있는 것이다.

그러나 중앙정부의 재정지원은 정책적 또는 정치적으로 무한 확대하기에는 한계가 있어 결국 지방자치단체가 선택할 수 있는 방법은 불요불급한 지출을 줄이는 등의 자구노력과 더불어 자주재원을 스스로 확충할 수 밖에 없는 것이다. 이러한 의미로 세외수입은 공공서비스로부터 수혜자별 편익을 기준으로 공공경비의 일부를 부담시키는 사용자부담금(User Charge)의 성격을 가지고 있다. 즉, 일정한 공공서비스를 이용하는 대가로 사용자가(Users) 일정한 요금을 지불하는 것으로 사용자가 자의적 필요에 따라 서비스 이용을 결정하며 요금은 서비스를 사용한데 대한 대가로 간주된다. 이처럼 사용자부담은 공공서비스가 창출하는 직접적인 편익에 부과함으로써 조세 부담에 대한 중압감이나 증세에 따른 정치적 제약을 완화시킬 수 있다.

그러나 다방면의 세외수입 확충노력에도 불구하고 세외수입 규모 및 성장세는 지

속적으로 증가하였지만 실제 징수율은 그리 높지 않은 편이다. 제주특별자치도의 경우 2016년 결산기준으로 징수율이 87%로 전국 평균 82.8%에 미치지 못한 실정이다.

징수율이 낮은 이유는 지방세외수입 관련 법령이 200여개로 부과 · 징수되고 있기 때문에 효과적인 징수가 어려운 실정이며, 대부분의 개별법령이 '국세 또는 지방세 체납처분의 예를 준용'하도록 규정하고 있어 지방세외수입 체납자에 대한 준용범위가 불명확하여 발생을 하고 있다(홍근석, 2016).

이에 지방세외수입 부과 · 징수와 관련된 현황 및 문제점을 분석하고 이를 개선하기 위한 방안을 모색하기 위한 연구의 필요성이 제기되고 있으며, 제주특별자치도의 특성을 반영한 정책적 방안들이 필요한 시점이다.

이러한 측면에서 본 연구는 제주특별자치도의 징수율을 살펴보고 징수율 제고를 위한 방안들을 제시함으로써 궁극적으로 제주특별자치도의 자주재원 확충에 기여함을 목적으로 하고 있다.

Ⅱ. 제주특별자치도 세외수입 현황과 문제점

1. 현황

가. 전체

2016년 결산기준으로 세외수입은 286,836억원으로 전년도 265,630억원에 비해 8% 증가하였으며, 제주특별자치도의 경우 382,549백만원으로 전국 전체의 약 1.3%를 차지하고 있다.

〈표 1〉 자치단체별 규모 (2016년 결산기준)

(단위 : 백만원, %)

구분 / 단체별	계	일반회계	특별회계	비고
합계	28,689,572	12,715,013	15,974,998	
서울	5,151,558	2,215,627	2,935,931	18.0
부산	1,387,107	551,581	835,526	4.8
대구	938,834	426,667	512,167	3.3

구분 / 단체별	계	일반회계	특별회계	비고
인천	2,440,057	962,052	1,478,005	8.5
광주	612,580	261,028	351,552	2.1
대전	543,423	235,553	307,870	1.9
울산	528,658	250,482	278,176	1.8
세종	185,206	36,244	148,962	0.6
경기	7,913,083	3,106,305	4,806,778	27.6
강원	1,192,259	792,857	399,402	4.2
충북	825,587	452,647	372,940	2.9
충남	1,214,584	545,877	668,707	4.2
전북	912,921	467,583	445,338	3.2
전남	1,093,352	612,112	481,240	3.8
경북	1,656,556	801,350	855,206	5.8
경남	1,711,257	803,028	908,229	6.0
제주	382,550	194,020	188,530	1.3

자료 : 지방세외수입연감(2017)

또한 최근 3년 평균 신장율을 살펴보면 전국 평균 -15.4%이다. 이는 2014년 -67.8% 감소를 함으로써 전체 신장율에 영향을 미쳤으며, 다만 그 이후부터는 신장세가 증가하고 있다. 제주특별자치도의 경우 3년 평균 신장율은 -18.1%로 평균에 미치지 못하고 있다.

〈표 2〉 연도별 신장율 (2014년 ~ 2016년)

(단위 : 백만원, %)

구분 / 단체별	2014년	2015년	2016년	평균
합계	-67.8	13.6	8	-15.4
서울	-60.2	-3.9	16	-16.0
부산	-74.9	-5.5	7	-24.5
대구	-42	-5.7	10.2	-12.5
인천	-88	62.4	1.9	-7.9
광주	-62	-4.8	28.5	-12.8
대전	-66.5	-6.8	12	-20.4

구분 / 단체별	2014년	2015년	2016년	평균
울산	-88.7	9.9	-11.1	-30.0
세종	-32.6	-8.2	10.2	-10.2
경기	-64.7	36.5	8.6	-6.5
강원	-70.6	10.4	19.9	-13.4
충북	-73.7	-1.8	18.8	-18.9
충남	-72.8	9.6	6.2	-19.0
전북	-69.6	-8.6	5.7	-24.2
전남	-79.1	8	4.2	-22.3
경북	-75.3	26.6	-10.9	-19.9
경남	-74.6	4.6	4.6	-21.8
제주	-73.2	1.8	17.2	-18.1

주 : 결산기준
자료 : 지방세외수입연감(2017)

나. 제주특별자치도 항목별 현황

제주특별자치도는 2016년 결산기준으로 382,549백만원으로 전년도 326,404백만원에 비해 17.2% 증가하였으며, 일반회계는 194,019백만원, 특별회계는 188,530백만원으로 각각 16.6%, 17.8% 증가하였다. 세부적으로 살펴보면, 일반회계의 경우 경상적 세외수입은 전체 세외수입에서 29.9%, 임시적 세외수입은 20.9%를 차지하고 있다.

경상적 세외수입에서는 수수료수입이 43,402백만원으로 가장 많으며, 사용료 수입(35,539백만원), 사업수입(24,925백만원)이 그 다음을 차지하고 있다.

임시적 세외수입의 경우 기타수입이 46,960백만원으로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 지난년도수입, 과징금 및 과태료 등이 그 다음으로 징수가 되었다(〈표 3〉 참조).

징수증감률의 경우 항목별로는 경상적 세외수입의 경우 수수료 수입이 전년도 35,353백만원에서 43,402백만원으로 22.8% 증가한 반면 이자수입은 15,767백만원에서 9,211백만원으로 41.6% 감소하여 대조를 보이고 있다.

임시적 세외수입의 경우 과징금 및 과태료가 전년도 4,786백만원에서 5,895백만원으로 가장 많이 증가한 반면, 이자수입은 41.6% 감소하였다.

〈표 3〉 제주특별자치도 세외수입 징수현황 (2016년도)

(단위 : 백만원, %)

구분		금액	구성비
총계		382,549	100
일반회계		194,019	50.7
경상적수입	소계	114,222	29.9
	재산임대수입	94	0
	사용료수입	35,539	9.3
	수수료수입	43,402	11.3
	사업수입	24,925	6.5
	징수교부금수입	1,051	0.3
	이자수입	9,211	2.4
임시적수입	소계	79,797	20.9
	재산매각수입	-	0
	부담금	6,721	1.8
	과징금및과태료 등	5,895	3
	기타수입	46,960	12.3
	지난년도수입	20,221	5.3
특별회계		42,644	11.1
경상적수입	소계	28,696	7.5
	임시적세외수입	4,139	1.1
	사용료수입	14,427	3.8
	수수료수입	6	0
	사업수입	8,155	2.1
	징수교부금수입	-	0
	이자수입	1,969	0.5
임시적수입	소계	13,948	3.6
	재산매각수입	3,720	1
	부담금	2,083	0.5
	과징금및과태료 등	3,297	1.7
	기타수입	1,405	0.4
	지난년도수입	3,443	0.9

주 : 결산기준, 특별회계는 공기업특별회계 제외

자료 : 지방세외수입연감(2017)

다. 징수율 비교

징수율의 변화를 살펴보면 최근 3년(2014~2016) 동안 평균 85.5%이며, 제주특별자치도는 83.3%로 평균에 미치지 못하고 있다. 타 시도와의 비교를 해 봐도 17개 시도 중 3번째로 징수율이 낮게 나타나 향후 징수율 제고를 위한 방안들을 모색할 필요가 있다.

〈표 4〉 제주특별자치도 징수율의 변화 (2014~2016년도)

(단위 : %)

구분 / 단체별	2014년	2015년	2016년	평균	비고
합계	79	94.6	82.8	85.5	-
서울	75	89.4	77.6	80.7	17
부산	79.2	94.5	79.7	84.5	13
대구	83.7	98.2	87.8	89.9	4
인천	80.8	98.2	87.2	88.7	8
광주	80.9	97.4	83.1	87.1	12
대전	79.6	86.4	82.7	82.9	16
울산	86.7	98.3	86.6	90.5	3
세종	95.8	83.7	94.9	91.5	2
경기	73.9	97.7	80.7	84.1	14
강원	81.1	97.4	88.6	89.0	6
충북	82.5	98.5	86.1	89.0	7
충남	84.2	96.8	84.8	88.6	9
전북	82.9	96	84.1	87.7	11
전남	81.2	98	85.4	88.2	10
경북	87.8	98.3	89.3	91.8	1
경남	84	98.6	87	89.9	5
제주	82.5	87.2	80.3	83.3	15

주 : 결산기준
자료 : 지방세외수입연감(2017)

4. 문제점

가. 관련조직의 미비

현재 지방세외수입을 전담하는 과 단위의 조직을 갖춘 지방자치단체는 없으며, 대부분 세무 또는 징수부서에 소속된 팀(담당) 단위 조직에서 1~2명이 지방세외수입 업무를 담당하고 있다. 제주도의 경우도 세외수입 담당이 3명으로 구성되어 세외수입관리업무 및 체납 지방세외수입에 대한 징수 업무까지 맡고 있으며, 지방세외수입 체납액 전담조직은 두고 있지 못하다. 반면 서울시의 경우 고액 체납 세외수입 징수에 관한 업무를 38세금징수과의 38세금징수4팀에서 담당하도록 하고 있고, 부산시의 경우 세정담당관실 세입운영계에 세외수입업무 담당자를 두고 있다. 기본적으로 세입관리업무를 총괄하면서 세외수입 관리뿐만 아니라 체납 세외수입 징수업무도 통합해서 담당하는 조직형태를 취하고 있다.(김대영 외, 2014)

나. 부족한 부과 · 징수 전담인력

현재 각 광역자치단체에서는 지방세외수입 징수인력이 부과 · 징수 근거 법령을 담당하는 각 실과에 흩어져 배치되어 있다. 다만 지방세외수입을 총괄적으로 관리하는 업무는 광역자치단체의 세입업무를 총괄하는 세무부서에서 맡고 있으며, 이러한 업무를 담당하는 인력도 세무부서에 배치되어 있다(이상훈 외, 2015).이와 같이 광역 자치단체의 세외수입 관리 및 징수 인력은 각 실과에 분산 배치되어 있고, 세무부서에 배치된 인력도 적정 인력이 배치되어 있다고 보기 어려운 수준이다. 특히 체납 세외수입 징수 전담 인력은 매우 부족한 실정이다(김대영, 2014). 제주도의 경우도 체납관리는 세외수입 담당 중 1명만이 체납 징수계획 수립 및 운영을 하고 있다.

다. 효율적 시스템의 미비

지방세외수입 부과 · 징수의 효율성 제고를 위해서는 지방세외수입 업무의 정보화가 이루어질 필요성이 있다. 현재 지방세외수입 정보시스템은 단위 업무별 · 지방자치단체별로 각각 개발 · 운영되고 있기 때문에, 지방세외수입 부과 · 징수업무의 정보화 수준은 매우 낮은 편이다. 현재 구축되어 있는 지방세외수입 정보시스템에는 표준 지방세외수입 정보시스템과 새올행정시스템이 있으며, 지방자치단체별로 자체 개발한 정보시스템이 존재하고 있다(김대영 외, 2014).

이와 같이 이원적인 시스템으로 인해 시스템 간 연계가 되지 않고, 지방세외수입의 부과, 수납 및 체납관리를 각각 분산처리함으로써 비효율성이 발생하고 있다. 특히 새올행정시스템의 경우 징수기능 뿐만 아니라 결손처분, 체납관리 등 전반적인 징수업무기능이 떨어지고 있다.

따라서 지방세외수입 정보시스템의 이원화로 인한 불필요한 행정력 낭비를 줄이고 각종 자료 관리의 효율성 제고와 민원발생 최소화를 위해서는 지방세외수입 정보시스템을 조기에 통합하여 지방세외수입 부과 · 징수 업무를 원활하게 추진할 수 있도록 하는 것이 필요하다(장상록 · 김태완, 2015).

Ⅲ. 징수율 제고 방안

세외수입 관련 업무는 그 운영단계마다 각각 다른 법적 근거를 두고 운영되고 있다. 각종 세외수입 징수금의 부과 · 징수와 관련해서는 200여 개의 각종 개별 법령이나 지방자치단체의 조례가 법적 근거가 되고 있다(김대영, 2014).

본 연구에서는 기존의 선행연구에서 제시한 지방세외수입 징수 · 관리체계의 효율화 방안을 중심으로 서술하고자 한다.

첫째, 체납징수관리 조직의 개편방안으로 먼저, 지방세외수입 체납징수 관리조직의 업무를 표준화 할 필요가 있다. 이를 위해 세외수입 체납징수 · 관리 전담 조직과 해당 자치단체 세외수입업무를 실질적으로 총괄 관리할 수 있는 세외수입 총괄관리 운영 조직의 업무를 표준화하여야 한다(김대영, 2014)

둘째, 부과 및 징수 전담인력의 확충 및 전문성 강화이다. 현재 대부분의 지방자치단체에서는 지방세외수입 부과 · 징수업무를 일반 행정업무에 부수되는 업무로 생각하고 있으며, 지방세외수입 부과 · 징수업무를 전문성은 물론 재정에 대한 인식이 부족한 일반 행정직 공무원들이 담당하도록 하고 있다. 그러나 지방세외수입은 지방자치단체의 중요한 자체재원으로 지방세와 마찬가지로 효율적으로 부과 · 징수되어야 한다. 따라서 지방세외수입 부과 · 징수 인력의 운영도 기본적으로 이러한 업무의 성격을 충분히 고려하여 운영되어야 할 것이다. 또한 지방세외수입 부과 · 징수와 관련된 전문성 강화를 위해 지방세외수입 부과 · 징수 담당인력에 대한 역량 강화교육이 필요하다. 지방세외수입 징수업무는 각각의 법령에 따라 부과징수하고 있어 적용근

거와 세액산출방법이 복잡 · 다양하여 짧은 기간 안에 숙지하기 어려워 지방세외수입 담당업무를 기피하는 경우가 많아 기존의 담당자를 전문직화하기는 어렵다. 지방세외수입의 부과 · 징수를 담당하는 직원도 지방세 업무를 담당하는 세무직과 같이 전문화하거나 또는 지방세외수입 업무 담당자는 일정기간(2년 이상) 전보제한을 의무화하여 업무의 연속성 및 전문성을 유지할 필요가 있다. 또한 지방세외수입에 대한 전문적이고 체계적인 교육도 병행되어야 하는데 공무원 내부의 정형화된 교육에 의존하기보다는 필요한 교육은 외부에서 적극적으로 이수할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 교육방법으로는 전문가를 초빙하거나 외부학원 등에서 교육을 수강할 수 있을 것이다(이종필, 2003).

마지막으로는 통합 시스템의 구축이다. 이를 위해서는 먼저, 현재 사용 중인 새올행정시스템, 표준 지방세외수입 정보시스템, 기타 개별 정보시스템을 통합하여 새로운 통합 지방세외수입정보시스템을 구축하는 방안과 표준 지방세외수입 정보시스템으로 기존의 다양한 정보시스템들을 통합하는 방안의 두 가지를 고려할 필요가 있다.

이를 통하여 지방세외수입의 징수율 제고와 더불어 지방재정수입에 도움을 줄 것이다. 제주발전포럼

[참고문헌]

김대영 외(2014). 「지방세외수입 징수체계 효율화 방안」. 한국지방세연구원.

마정화(2015). "세외수입 징수법제 발전방향", 「지방세포럼」, 21, 한국지방세연구원.

마정화 · 유현정(2014), 「지방세외수입금의 법적 지위와 징수 관련 법제 정비방안」, 한국지방세연구원.

배인명 · 조임곤 · 박정수(2015), 「세외수입 업무시스템의 개선방안」, 한국지방세연구원.

아상훈(2016). 「지방세외수입의 현황과 과제」, 한국지방세연구원.

이종필, 2003, 「부산광역시 기초자치단체의 세외수입 확충방안」, 부산발전연구원.

주만수 · 주운현, 2015, 「지방세외수입 신규 수입원 발굴에 관한 연구: 지방세외수입 발굴의 원칙 및 기준을 중심으로」, 한국지방세연구원.

홍근석(2015). 「지방세외수입 부과 · 징수제도 개선방안」, 대구경북연구원.

행정안전부(각연도), 「지방세외수입연감」.