

요약

세외수입, 세원 집중관리로 세입 늘리고 업무의 지속적 혁신으로 효율성 높여야

재정수요 급증 대응해 자주재원인 세외수입의 효율적 운영방안 필요

사회복지 수요의 지속적인 증가와 지방분권화 등에 따라 지방자치단체의 재정수요가 급격하게 증가하고 있다. 이에 지방자치단체는 급증하는 재정수요에 대응할 수 있는 자체재원의 확보를 어떻게 할 것인가에 대한 고민이 필요한 시점이다. 지방재정에 있어서 자주재원의 증대는 지방자치단체의 운영에서 가장 핵심적인 사항이라 할 수 있다. 지방자치단체가 스스로의 재원을 확충하기 위해서는 우선적으로 지방세수를 어떻게 확보할 것인가와 더불어 또 하나의 자주재원인 지방세외수입의 확대를 어떻게 할 것인가를 고민해야 한다.

그러나 지방세외수입은 사용 수수료의 효율이 장기간 조정되지 않아 낮은 수준에 머물러 있거나 과태료나 과징금, 이행강제금에서 나타나고 있는 낮은 징수율이 문제점으로 나타나고 있다. 또한, 지방자치단체 내부에서도 세외수입의 징수와 부과 근거의 법령을 담당하는 소관부서가 분산되어 있어 업무 비효율이 발생하고 있다. 이러한 문제에 대한 지속적인 개선이 요구된다.

이 연구는 지방세외수입이 갖는 제반 특성을 고려하여 수익자부담금, 재산수입, 사용료임대료 및 각종 체납금 등 서울시가 자체적인 노력으로 징수할 수 있는 세외수입체계의 효율적인 운영 방안을 모색함으로써 서울시의 재정건전성을 증진하고자 하였다.

과태료 등 부과형 세외수입은 징수율 낮고 자치구별로 편차 심해

변상금 및 위약금, 과태료와 같은 부과형 세외수입은 납부 저항이 크기 때문에 납부가 늦어지거나 납부를 거부하는 상황이 발생하게 된다. 징수율의 변동폭이 큰 세외수입의 영향으로 인해 세외수입 확보의 안정성이 저하되는 문제가 발생한다. 또한, 부동산 실권리자명의 등기법 위반 과징금이

나 건설기계관리법 위반 과태료와 같은 경우 자치구 간의 편차가 심하게 발생하는 등의 문제가 발생하고 있다. 이로 인해 세외수입의 안정적 성장을 기대하기는 어렵다고 판단된다.

[표 1] 서울시 부과형 세외수입의 징수율

(단위: 백만 원, %)

구분	변상금 및 위약금	과태료	과징금 및 이행강제금
징수결정액	23,119	184,857	88,932
징수액	16,360	118,755	42,505
징수율	70.8	64.2	47.8

자료: 행정안전부, 2017, 지방세외수입 통계연감.

[표 2] 서울시 자치구의 주요 과징금 징수율 격차(2016년 기준)

(단위: %)

구분	건설기계관리법 위반	폐기물관리법 위반	옥외광고물 등 관리법 위반	청소년보호법 위반	부동산 실권리자명의 등기법 위반
종로구	78.6	100.0	-	20.0	59.2
중구	64.1	84.3	-	-	-
용산구	61.4	53.0	-	41.2	15.0
성동구	16.0	68.0	-	100.0	100.0
광진구	100.0	78.8	53.7	-	0.0
동대문구	30.2	58.4	-	-	-
종량구	19.9	19.5	-	74.4	10.7
성북구	57.6	48.9	47.1	50.0	0.0
강북구	59.2	74.7	-	100.0	45.5
도봉구	100.0	77.7	-	68.8	85.4
노원구	40.2	-	-	87.5	4.1
은평구	55.7	63.1	-	42.4	34.2
서대문구	78.6	89.6	-	83.7	47.4
마포구	72.2	86.4	-	50.0	0.0
양천구	75.4	49.9	-	81.0	9.5
강서구	72.3	86.9	-	90.6	-
구로구	62.1	33.1	-	100.0	15.4
금천구	69.7	59.0	-	100.0	0.7
영등포구	31.7	80.7	-	100.0	2.6
동작구	57.1	80.0	-	95.8	0.0
관악구	49.6	67.6	-	32.0	22.2
서초구	51.5	61.3	-	100.0	24.6
강남구	42.6	77.7	-	60.0	38.8
송파구	72.3	84.4	38.7	60.0	4.0
강동구	50.7	75.8	-	3.4	100.0

세외수입은 낮은 징수율·신장성 개선, 관련 조직 전문성 확보 시급

재정적 측면에서는 부과형 세외수입의 낮은 징수율과 경상적 세외수입의 낮은 신장성이 문제로 지적되고 있다. 강제성이 동반되는 과태료, 과징금과 같은 부과형 세외수입에서 징수율이 낮게 나타나고 있으며, 경상적 세외수입은 지방세외수입의 전체 세목 중 58%를 차지하지만, 임시적 세외수입의 영향이 크게 작용하면서 경상적 세외수입의 신장성이 낮아지는 문제가 존재한다. 관리 효율성 측면에서는 지방세외수입 관련 조직의 미비와 인력 운영의 문제점이 드러나고 있다. 세외수입의 부과·징수·관리업무를 담당하는 개별부서가 분산되어 있어 업무 비효율이 발생하고 있으며, 잦은 인사이동으로 인해 전문성 결여 문제가 나타나고 있다.

[표 3] 지방세외수입의 문제점

	구분	주요 내용
재정적 측면	부과형 세외수입의 낮은 징수율	· 강제성이 동반되는 과태료, 과징금과 같은 부과형 세외수입에서 징수율이 낮게 나타남
	경상적 세외수입의 낮은 신장성	· 경상적 세외수입은 지방세외수입의 전체 세목 중 58%를 차지 · 그러나 지방세외수입의 증가세는 임시적 세외수입에 의해 주도됨 · 임시적 세외수입의 증가로 인해 지방세외수입 구조의 불가측성 발생
관리 효율성 측면	지방세외수입 관련 조직의 미비	· 세외수입의 부과·징수와 관련해서는 200여 개의 개별법령이나 지방자치단체의 조례에 법적 근거를 둠 · 세외수입의 부과·징수·관리업무를 담당하는 개별부서가 분산 · 징수결정, 수납액의 세입관리, 통계 및 지방세외수입업무시스템 관리는 지방자치단체 세무부서에서 총괄
	지방세외수입 관련 인력 문제	· 지방세외수입 징수인력이 부과징수 근거 법령을 담당하는 각 실과에 흩어져 배치 · 특히 체납 세외수입 징수전담 인력은 매우 부족한 실정 · 각 실과의 담당자가 부과와 체납처분을 동시에 행사하여 업무의 전문성 결여

[표 4] 서울시 부과형 세외수입의 징수율

(단위: 백만 원, %)

구분	변상금 및 위약금	과태료	과징금 및 이행강제금
징수결정액	23,119	184,857	88,932
징수액	16,360	118,755	42,505
징수율	70.8	64.2	47.8

자료: 행정안전부, 2017, 지방세외수입 통계연감.

[표 5] 서울시 주요 부서별 세외수입 담당 공무원 현황 및 직렬 구분

부서	인원	직렬 구분
물순환안전국	6명	행정(4), 토목(1), 화공(1)
상수도사업본부	1명	행정(1)
도시재생본부	4명	행정(4)
재무국	6명	행정(4), 세무(2)
도시교통본부	10명	행정(6), 임기(3), 전산(1)
안전총괄본부	19명	행정(15), 시설(2), 소방경(1), 사무운영(1)
기후환경본부	8명	행정(7), 사무운영(1)
관광체육국	5명	행정(5)
시민건강국	10명	행정(8), 보건(1), 축산(1)
복지본부	7명	행정(7)
경제진흥본부	10명	행정(9), 지방농촌지도사(1)
푸른도시국	10명	행정(7), 녹지(2), 전기(1)
주택건축국	5명	행정(5)
여성가족정책실	5명	행정(5)
기획조정실	5명	행정(5)
문화본부	9명	행정(9)

新세원 발굴 어려워 세외수입 신장성, 징수관리, 정책관리상 제도개선

서울시 본청의 실태 분석결과를 보면 전반적으로 세외수입의 신장성이나 징수관리, 정책관리는 양호한 상황이라고 판단된다. 다만, 앞에서 언급한 바와 같이 임시적 세외수입으로 인해 발생하는 증감률의 편차를 어떻게 조정할 것인가와 세외수입 부서 담당자의 잦은 이동으로 인해 발생하는 업무 부진을 어떻게 해결할 것인가에 대한 대안이 요구된다 할 것이다.

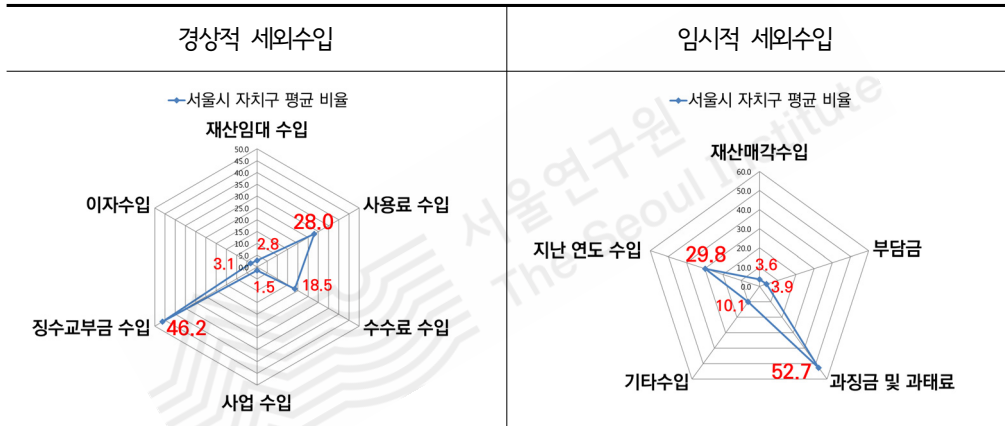
서울시 자치구도 신장성, 징수관리, 정책관리 측면에서 적극적인 세외수입 증진을 위한 활동을 전개하고 있는 것으로 판단된다. 다만, 과태료, 과징금에 대한 징수의 어려움을 해결하고 업무 증진을 위한 제도의 뒷받침이 좀 더 이루어져야 할 것으로 본다.

지방세의 신세원(新稅原) 발굴이 어려운 시점에서 세외수입의 제도개선을 통한 자주재원 확보는 지방자치단체가 유지될 수 있는 제도적 장치의 하나임을 인식하고 이에 대한 지속적인 관심이 요구된다.

사용료·징수교부금, 과태료·과징금 비중이 높은 세외수입 구조도 개선

내역별 비중을 통한 세외수입 구조분석 결과를 보면, 경상적 세외수입에서는 사용료와 징수교부금 수입의 비중이 높은 것을 알 수 있고, 임시적 세외수입에서는 과징금 및 과태료와 지난 연도 수입의 비중이 높은 것으로 분석되었다. 경상적 세외수입에서 징수교부금은 제외하더라도 사용료와 관련한 요율 정책의 실효성을 확보하여 세외수입을 관리해 나가야 할 것이다. 임시적 세외수입에서는 임시적 세외수입이 자진 유동성과 임시성을 어떻게 조정해 나갈 것인가를 생각해야 할 것이다.

(단위: 백만 원, %)



[그림 1] 서울시 자치구의 경상적임시적 세외수입 내역별 비중 분석

과태료·과징금의 자치구 간 격차 분석 결과, 과태료에서는 건설기계관리법 위반과 공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률 위반의 자치구 간 격차가 가장 크게 발생하는 것으로 분석되었다. 과징금에서는 부동산 실권리자명의 등기법 위반의 자치구 간 격차가 가장 크게 발생하는 것으로 나타났다. 위반 법령별로 특성이 존재하겠지만, 우선적으로 납부저항이 큰 유형의 세외수입에 대한 대처 방안을 고민해야 할 것이다. 현재도 대부분의 자치구는 이에 대한 제도개선을 지속적으로 하고 있지만, 제도의 실효성을 높일 수 있는 대안들을 함께 생각해 봐야 할 것으로 판단된다.

[표 6] 서울시 자치구의 과태료·과징금의 격차 분석결과

자치구 과태료	변이계수	자치구 과징금	변이계수
주정차 위반	0.084	공중위생관리법 위반	0.172
자동차 책임보험 미가입	0.122	건설산업기본법 위반	0.293
자동차관리법 위반	0.253	청소년보호법 위반	0.409
건설기계관리법 위반	0.355	약사법 위반	0.119
주민등록법 위반	0.017	부동산 실권리자명의 등기법 위반	1.127
공인중개사의 업무 및 부동산 거래 신고에 관한 법률 위반	0.342		
폐기물관리법 위반	0.266		
건축법 위반	0.008		
옥외광고물 등 관리법 위반	0.132		

세원 집중관리, 업무 지속혁신 등 세외수입 운영체제 전반 개선해야

경상적 세외수입의 경우 안정적 성장이 필요하고, 임시적 세외수입에서는 변동성의 조정이 필요하다. 이와 더불어 납부 저항을 줄이는 방안이 필요하고, 이를 위한 세외수입징수 관리 시스템 전반에 대한 개선이 필요하다고 할 수 있다. 이를 토대로 개편원칙을 크게 ‘공익과 현실화의 조율과 세원의 집중관리를 통한 세입증진과 ‘세외수입 업무의 효율성 증대를 위한 지속적 업무 혁신’으로 두고 세외수입 운영체제 전반에 대한 개선이 요구된다.

[표 7] 세외수입 제도의 개선을 위한 개편원칙과 주요 방안

개편원칙		주요 방안
세외수입의 증진과 관리	공익과 현실화의 조율과 세원의 집중관리를 통한 세입증진	<ul style="list-style-type: none"> · 사용료수수료 요율 설정기준의 명확화와 조정시스템 도입 · 세외수입의 지난 연도 체납액의 징수 강화 · 시비보조금 사용잔액의 반환 집중관리 · 세외수입 자진납부 감경제도 시행 · 소송비용 회수의 집중관리
	세외수입 업무의 효율성 증대를 위한 지속적 업무혁신	<ul style="list-style-type: none"> · 세무부서의 전담조직 통합을 통한 인력재배치 · 세외수입종합징수시스템의 지속 개선 · 효율적 징수를 위한 자치구와의 업무협력 강화

세외수입의 증진을 위해서는 세외수입의 중심인 사용료와 수수료 요율을 수립함에 있어서 기준을 확립하고 합리적 요율을 결정하는 것이 필요하다. 수익자부담원칙을 기본으로 하면서 지속적인 조정과정을 통해 요율에 대한 공감대를 형성하는 것이 필요하다. 또한, 지난 연도 체납액에 대한 집중관리가 필요하다. 지난 연도 체납액의 적체 현상으로 인해 세외수입 신장성이 둔화하면서 문제가 발생하게 된다. 법률에 근거한 행정제재수단의 적극적 활용을 통해 체납액을 줄여나가기야 한다.

그리고 시비보조금 사용잔액의 반환이 자치구와 서울시 간 갈등의 소지로 남아 있다. 체납건별로 미납액에 대해 원인을 분석하고 납부를 신속히 진행할 필요가 있다. 소송비용 회수의 집중관리나 감경제도의 확대를 통해 지속적인 세외수입의 증진을 도모할 필요가 있다.

효율성 증대를 위한 업무혁신 차원에서는 흩어져 있는 세외수입 업무를 관리하는 전담조직을 구성할 필요가 있다. 재산추적 및 압류, 압류재산 매각과 같은 일련의 체납처분업무를 단계별로 분업화·전문화함으로써 양적 시너지 효과를 거둘 수 있을 것이다. 서울시와 자치구 간에 발생할 수 있는 세외수입 갈등 문제를 해결하기 위한 업무협력 체계를 구축하면 관리와 징수의 효율성을 함께 높일 수 있을 것으로 기대된다.

