

Vol. **2023-43**
2023. 06. 22.

정책특독

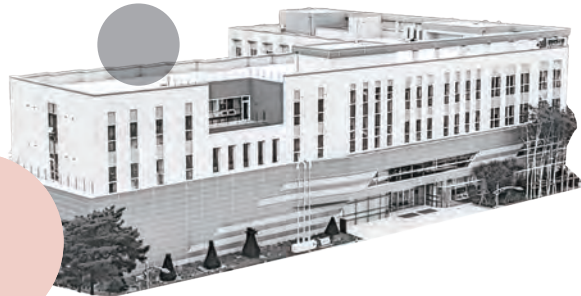
ISSN 2951-3510

세외수입으로 강원도 재정을 개선하자

황 규 선

연구위원

033-250-1347 hks@gi.re.kr



 강원연구원

세외수입으로 강원도 재정을 개선하자

강원특별자치도의 안착과 실질적 분권 실현을 위해서는 자주재원을 근간으로 한 안정적인 재정기반이 중요하다. 그러나 조세법률주의로 인한 과세자주권 부재로 자주재원의 중요한 한 축인 지방세 확충에 한계가 있는 것이 현실이다. 지난 강원특별자치도 특별법 전부 개정안에서 확인할 수 있듯 단시일 내에 과세권 특례 확보가 쉽지 않을 듯하다.

대안이 없을까? 지방세 확충이 쉽지 않은 상황에서 세입기반 확대의 중요한 세원이 될 수 있는 것이 세외수입(稅外收入)이다. 지방세외수입은 통상 지방재정수입 중 지방세 이외의 자체수입을 의미한다. 세외수입은 자치단체의 노력에 따라 확대·개발이 용이하고, 응징적 성격을 가져 지방세보다 징수 저항이 낮으며, 현실과 괴리된 사용 요율을 감안할 때 신장성이 높은 잠재적 세원의 특징을 가지고 있다.

그간 잠재 세원에 머물러 있던 세외수입을 실제 세원화하려면 여러 노력이 필요하다. 취약한 수입구조 개선을 위한 새로운 세원 발굴, 공유재산의 정확한 실태 파악과 사용료와 대부료의 적정성 검토를 통한 사용 요율 현실화, 부과와 징수관리의 효율화를 기할 수 있는 업무시스템 개선, 일부 과목의 낮은 징수율 제고 등이 그것이다. 이와 함께 사용료·수수료 요율 인상 시 교부세 감소 방지, 조세에 준한 체납처분 우선권 확보, 납부지연과 체납방지·해소를 위한 제재수단 보완 등 제도적 미비점도 해결해야 할 과제다.

강원특별자치도가 성공적으로 자리 잡기 위해서는 지역발전에 필요한 일들을 지역에서 계획하고 추진할 수 있어야 한다. 지역의 자기결정권을 실현해주는 기본요건이 재정이다. 우선 지역에서 주도적으로 할 수 있는 것부터 내실을 다져야 한다.



‘정책특독’은 강원도 미래가치의 현재화를 위해 시의성 있고 실용적인 정책발굴 및 아이디어 제공을 목적으로 하고 있습니다.

*본 자료의 내용은 연구자의 견해이며 강원연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

* 본 보고서의 내용을 보도하거나 인용하실 경우에는 「정책특독」 및 「집필자명」을 반드시 명시하여 주시기 바랍니다.



01

자주재원의 한 축 세외수입(Non-tax Revenue)

| 급증하는 재정수요에 대응하기 위해 자주재원 확충이 중요한 과제로 대두

- 특별자치도의 안착과 실질적 분권 실현을 위해 안정적인 재정기반이 중요
- 주민의 수요 충족과 지방재정의 자율성·책임성 강화를 위해서도 자체재원 확보와 신장이 중요
 - 자치단체가 자체수입으로 주민들이 필요로 하는 지역공공재를 제공할 때 해당 지방자치단체의 재정효율성과 재정 책임성이 제고

| 현실은 조세법률주의로 인한 과세자주권 부재로 지방세 확충에 한계

- 조세법률주의로 조세에 관한 권한을 중앙정부가 독점
 - 지방자치단체는 주요 수입원인 지방세 세목과 세율 결정에 관여할 수 없어 과세권 부재의 근본적인 한계에 봉착
 - 지난 특별법 전부개정안 처리에서 볼 수 있듯 과세권 특례 확보가 당분간 쉽지 않을 전망
- 세입 확충이 여의치 않은 지방세 구조 지속
 - 세수 신장성과 직결되는 주요세원이 중앙에 집중되어 있어 지방세 과세대상이 협소
 - 지방세는 재산과세 위주로 부동산 경기에 민감하며, 신장성이 미흡

▶ 지방세 확충이 여의치 않아 이전재원 의존도가 심화, 자치단체의 지출 책임성 약화와 비효율적인 재정지출을 야기

| 자주재원을 구성하는 또 다른 한 축인 세외수입에 관심을 둘 필요

- 과세자주권 부재와 국세-지방세 구조의 근본적 한계라는 현실적 제약하에서 지역의 재정운영 자율성과 재정기반 안정성 확보를 위해 세외수입의 중요성을 인식할 필요
 - 세외수입은 자치단체의 노력 여하에 따라 발굴·확대가 용이한 잠재적 자원
- 도 본청을 포함한 강원도의 세외수입은 지방세 수입의 절반에 약간 못 미치는 수준이나, 13개 시군에서는 지방세 수입을 상회하는 정수실적 기록
 - 과세자주권 확보가 쉽지 않은 상황에서 자주재원 기반 확대를 기할 수 있는 중요한 세원



02

세외수입의 정의와 강원특별자치도 세외수입 현황

I 지방세외수입이란?

- 지방세외수입은 지방자치단체의 세입예산 과목 분류상 지방세 이외의 자체수입을 총칭

- 자치단체의 예산과목에 불과하였던 세외수입이 2013년 '지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률'(법률 제11998호)이 제정되면서 법적 개념으로 명문화

- 법적 정의

- (지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률 제2조 1의2) '지방세외수입'이란 지방세외수입금과 그 밖의 다른 법률 또는 조례에 따라 부과·징수하는 지방자치단체의 조세 외의 금전 수입으로서 수수료, 재산임대수입 등 행정안전부령으로 정하는 금전 수입

- (지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률 제2조 1의2) '지방세외수입'이란 지방행정제재·부과금과 그 밖의 다른 법률 또는 조례에 따라 부과·징수하는 지방자치단체의 조세 외의 금전수입으로서 수수료, 재산임대수입 등 행정안전부령으로 정하는 금전수입

- 예산 실무상의 정의

- (지방자치단체 예산편성 운영기준 별표8) 세입예산의 과목 구분과 설정 중 세외수입(200)장의 경상적 세외수입관(201), 임시적 세외수입관(220), 지방행정제재·부과금등 관(230)으로 정의

- 지방자치단체 예산편성 운영기준(행정안전부령 제214호, 2021.11.3. 일부개정)에 따르면, 세외수입은 3관 17항 47목 73세목으로 구분

I 세외수입 유형은 회계의 귀속과 수입 발생·확보의 규칙성 등을 기준으로 분류

- 회계 귀속 관계를 기준으로 일반회계와 특별회계로 구분

- 일반회계는 수입의 규칙성을 기준으로 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구분

- 특별회계 세외수입은 기타특별회계와 공기업특별회계로 구분

- 수입 발생과 확보의 규칙성 등을 기준으로 경상적 세외수입, 임시적 세외수입, 지방행정제재·부과금등으로 분류(지방자치단체 예산편성 운영기준 별표8)



I 세외수입은 지방재정 자율성과 효율성을 높일 수 있는 지역의 잠재 수입원

● 강원도 세외수입은 1조 3,170억 원으로, 전국 세외수입의 3.9% 수준(2021회계연도 결산기준)

- 강원도 본청의 세외수입은 2,305억 원으로 전국의 0.7%, 강원도 전체의 17.5%
- 시·군 중 원주시가 1,880억 원으로 최대, 양구군이 198억 원으로 최소
- 18개 시·군 중 8개 시·군만이 경상적 세외수입이 임시적 세외수입을 상회

● 자원별로는 임시적 세외수입이 6,354억 원(48.2%)으로 최대

- 경상적 세외수입은 5,557억 원(42.2%), 지방행정제재·부과금은 1,259억 원(9.6%)
- 경상적 세외수입이 전국평균(54.7%)보다 12.5%p 낮은 반면, 임시적 세외수입은 전국평균(33.6%)보다 14.6%p 높은 수준
- 전국과 반대로 안정적 수입원인 경상적 세외수입보다 임시적 세외수입 비중이 높는데, 도 본청의 경상적 세외수입 비중(9.4%)이 극히 낮은 모습

자원별 세입결산의 세외수입 내역(2021)

단위 : 백만 원, %

	계	경상적 세외수입		임시적 세외수입		지방행정제재·부과금	
전 국	33,897,074	18,543,333	54.7	11,390,648	33.6	3,963,093	11.7
강원도	1,317,015	555,673	42.2	635,407	48.2	125,935	9.6
도본청	230,461	21,695	9.4	194,706	84.5	14,060	6.1
춘천시	144,320	61,896	42.9	47,584	33.0	34,841	24.1
원주시	188,030	107,327	57.1	61,425	32.7	19,278	10.3
강릉시	113,376	71,020	62.6	32,701	28.8	9,654	8.5
동해시	58,747	33,200	56.5	20,734	35.3	4,813	8.2
태백시	43,727	16,160	37.0	26,178	59.9	1,389	3.2
속초시	64,747	32,530	50.2	17,968	27.8	14,248	22.0
삼척시	64,268	25,446	39.6	36,373	56.6	2,449	3.8
홍천군	41,677	21,879	52.5	17,867	42.9	1,931	4.6
횡성군	41,007	19,303	47.1	17,081	41.7	4,623	11.3
영월군	43,353	16,585	38.3	25,130	58.0	1,638	3.8
평창군	37,128	17,991	48.5	17,914	48.2	1,223	3.3
정선군	57,895	16,488	28.5	37,629	65.0	3,778	6.5
철원군	29,200	18,831	64.5	9,755	33.4	614	2.1
화천군	20,234	7,566	37.4	11,426	56.5	1,241	6.1
양구군	19,830	9,156	46.2	8,954	45.2	1,690	8.5
인제군	44,418	25,355	57.1	17,619	39.7	1,444	3.3
고성군	37,723	19,772	52.4	12,533	33.2	5,417	14.4
양양군	36,875	13,473	36.5	21,799	59.1	1,603	4.3

주 : 총계기준 일반회계, 공기업특별회계, 기타특별회계 합산치임.

자료 : 지방재정365(https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/stat/local/settle/sd002_se210.xml)



03

세외수입의 특징과 문제점

I 세외수입의 특징

- **신축성이 높아 재정수입 확충 잠재력을 가진 자원**
 - 법령에 저촉되지 않는 범위에서 항목의 설정과 운영이 비교적 자유로운 수입원
 - 자치단체의 노력에 따라 적용대상의 확대와 발굴이 용이
- **수익자부담원칙이 적용되어 응징적 성격이 강함**
 - 특정인의 공물사용 및 역무제공 등에 대한 반대급부 또는 대가여서 조세와 달리 저항이 비교적 적음
 - 세외수입은 응징적 성격으로 인해 재정수입 확보라는 국고 목적 외에도 지역 공공서비스에 대한 비용부담을 통해 초과수요를 억제하는 수요조절 기능이 발휘되기도 함
- **효율적 자원배분 유도**
 - 세외수입은 민간시장의 가격처럼 작동하여 공공서비스 이용자의 서비스 수요에 대한 규율(discipline)을 유인함으로써 자원의 효율적 배분을 유도
 - 편익원칙에 따라 수혜자가 그 공급비용을 부담하는 경향이 있다는 점에서 세외수입은 조세보다 공공서비스 제공을 위한 공정하고 형평성 있는 자원조달 수단
 - 조세를 세외수입으로 전환할 경우 지방자치단체는 지역주민의 상이한 선호에 맞추어 공공서비스의 질과 양을 조정할 유인이 생긴다는 점에서 자원의 효율적 활용이 가능
- **징수근거, 성격, 형태의 다양·복잡성**
 - 회계의 귀속, 예측 가능성 및 안정성 등 세외수입의 정의에 따라 세분화되어, 세목의 수가 많고 다양하여 복잡한 수입구조를 지니고 있음
 - 징수근거도 법률, 대통령령, 부령, 조례 및 사법상의 계약 등으로 다양
- **용도의 제한성**
 - 하천사용료, 공원사용료, 상·하수도 사용료 등의 여처럼 수입원의 법적 근거에 따라 사용되는 곳이 특정되기도 함



Ⅰ 세외수입의 문제점

● 세입구조의 취약성과 불안정성

- 안정성이 높은 경상적 세외수입의 신장성이 낮고, 임시적 세외수입 비중이 높아 세입구조가 불안정·불건전
- 사용료·수수료의 요율이 장기간 조정되지 않고 있어 원가보상을 문제 야기
- 과징금 및 과태료 등 부과형 세외수입의 낮은 징수율과 높아지는 납부 저항, 지방자치단체 계층별 징수력 격차

● 수직적 불형평과 역진성 발생 가능성

- 응능원칙(Ability to pay principle)보다는 응익원칙(Benefit principle)에 입각하여 부과·징수되는 특징이 있어 저소득 계층에게 불형평한 자원조달 수단
- 부담 정도와 소득수준 연계가 어려워 역진성을 초래할 가능성이 있으며, 이는 응능원칙 위배와 수직적 형평성을 저해하는 원인으로 작용



공공서비스 사용량이 적은 사람이 사용량이 많은 사람을 보조하는 불합리한 결과가 나타날 수 있어 재정부담의 형평성이 저해되고, 해당 서비스에 대한 과잉요구가 발생하여 자원의 낭비 및 비효율적 배분이 발생

● 제도적 미비점

- 지방세와 달리 세외수입 요율 인상은 교부세 감소를 초래할 수 있어 사용료·수수료 현실화에 장애 요인으로 작용
- 국세 및 지방세와 달리 지방세외수입은 채권에 대한 우선권 규정이 없어 체납처분 시 채권액 확보가 어려움
- 출국 금지제도 등 효과적인 비금전적 간접제재 수단 미비로 체납액 확보 실효성 저하

● 관리체계의 비효율성

- 200개가 넘는 개별법령에 근거한 복잡한 수입구조로 효과적인 부과·징수가 어려운 실정
- 법령에 따라 부과·징수는 소관부서에서 담당하고, 총괄은 세정부서에서 맡고 있어 업무가 체계적으로 수행되기 어려운 구조
- 순환보직에 따른 담당자의 잦은 교체로 전문성 미흡



부실 과세 및 세원 누락 등의 문제가 발생



04

세외수입 확대방안

| 안정적 수입기반 확충

● 경상적 세외수입 확충으로 세입구조 개선

- 안정적 경상적 세외수입의 확충을 위해 근간이 되는 사용료 및 수수료의 현실화
- 산업·경제적 특성, 자연 및 역사·문화자원 등 고유한 지역적 특성을 활용한 신규 경상적 세외수입원 발굴·확충
- 이자수익을 효율적으로 관리·운용하는 노력

● 신규 수입원 발굴로 세외수입 기반 확대

- 활용 가능한 공유재산 철저한 조사와 관리, 정밀한 원가분석을 통한 적정 사용료·수수료·임대료 책정으로 추가 세외수입 확보
- 면밀한 제도검토를 통한 부과 대상 확대 및 누락 세원 발굴

● 원가보상률이 낮은 사용료·수수료 요율의 점진적·단계별 현실화와 무료수수료의 유료화 전환

- 주기적인 원가 재산정을 통해 원가보상률이 낮은 사용료 및 수수료 조정이 이루어질 수 있는 제도적 장치 마련
- 개별법으로 면제되고 있는 인·허가 및 제증명 수수료 징수 가능성 검토, 중앙정부가 지방자치단체에 업무처리를 위임하면서 무료로 제공하도록 한 수수료가 있는지 확인 등 무료제공 수수료의 유료화 추진
- 사용료·수수료의 요율 현실화의 한 방안으로서 수익자부담원칙 강화

| 징수율 제고를 위한 제도적 실효성 확보·강화

● 체납처분 우선권 확보

- 국세 및 지방세에 준한 체납처분 시 우선권 규정 신설 필요
- 공공재원 확보를 위한 신속한 집행수단으로서 체납처분을 인정하면서 우선권 없이 지방세외수입금의 지위를 일반채권과 동일하게 보는 것은 부당
- 국세기본법 제35조(국세의 우선 제1항), 제36조(압류에 의한 우선) 등 개정 건의

● 납부지연에 대한 제재수단 강화

- 지방세외수입의 체납 발생을 억제하고 체납액 납부를 유인하기 위해 가산금 및 증가산금 부과 규정 신설 필요
- 지방세외수입 근거법인 지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률에 별도의 통일된 형태의 가산금 규정을 도입할 필요
- 동법 제4조에서 지방행정제재·부과징수금 징수 우선순위 3호로 가산금을 규정하고 있을 뿐 증가산금 부과 등 세부사항이 미비



● 체납방지·해소를 위한 실효성 있는 간접 제재수단 강화

- 지방세외수입 체납자에 대하여도 출국금지제도 도입을 추진하되, 체납액 규모를 조세보다 낮은 1천만 원 이상으로 조정
- 명단공개 대상, 관허사업 제한, 체납 또는 정리보류 자료의 제공 등 행정제재의 실효성을 높이기 위해 지방세외수입 체납횟수와 금액 기준 하향 조정

I 관리체계 개선·강화

● 세외수입 관리체계 효율화

- 부과·징수 업무와 세정관리 업무의 유리(遊離)로 인한 업무의 비체계성을 해소하기 위해 총괄 연계기능 강화
- 세외수입 관리에 대한 종합계획 수립과 추진, 신규 세입원 발굴을 위한 컨트롤타워 역할을 위해 전담조직의 정책개발 및 기획 기능 강화

● 담당 인력의 전문성 제고

- 부과·징수 전담인력의 확충 및 전문성 강화
- 순환보직으로 인한 담당자의 잦은 교체 지양

● 징수 역량 강화를 통한 체납관리 개선

- 체납관리 및 징수율 제고 우수사례 검토·도입으로 징수 역량 제고
- 징수업무에 대한 전문 계약직 인력 활용 등 다양한 인력 운영방안 모색
 - 채권추심 등 관련 업무에 전문성을 지닌 퇴직 공무원 또는 유사직무 경력자를 계약직으로 채용하여 활용하는 방안