

기본연구 2013-20

제주특별자치도 세외수입 확충 방안

고철수·김동욱



발 간 사

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 의해 특별 자치도로 출범한 제주도는 중앙 정부로부터 고도의 자치권을 부여받은 반면, 재정에 있어서 자기 책임성이 높아지고 있다.

자치단체의 노력 여하에 따라 계속적으로 확대개발이 용이한 지방자치 단체의 잠재 수입원인 세외수입의 확대는 재정의 안정적 재정운영에 필요한 실정이다.

본 연구가 과세자주권에 대한 제한으로 새로운 세목을 설치할 수 없는 제도적 제약을 극복함과 동시에 탄력세율 인상 시 예상되는 조세 저항 등을 방지하면서 지방재정수입을 확충할 수 있는 현행 세외수입제도 개선을 통해 자주재원의 확충과 행정의 효율성을 제고하고 효과적인 세외수입 확충 방안을 모색하는 것은 의미 있는 연구라 할 수 있다.

본 연구에서는 세외수입 확충방안으로 상·하수도 요금의 단계적 현실화, 제주특별자치도개발공사의 제주특별자치도 배당금 전입금 확대와 기부금 전환, 직영관광지 입장료 수입 확대를 위하여 기업적 인센티브 경영기법 도입, 일부 오름 입장료 징수 및 한라산 입장료 징수, 풍력자원에 대한 부담금 제도, 세외수입의 체납 최소화 등을 제시하고 있다.

본 연구가 새로운 세외수입의 발굴 등을 통하여 세외수입의 확충에 기여 하고, 경영수익사업의 구조 조정 및 경영 개선 등을 도모해 안정적 지방 재원 확보에 기여하여 제주특별자치도 재정 건전화에 기여하기를 바란다.

본 연구를 위해 열과 성을 다해주신 제주대학교 김동욱 교수에게 감사의 말씀을 드린다.

2013년 11월

제주발전연구원
원장 공 영 민

연구요약

I. 연구의 개요

- 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 의해 특별자치도로 출범한 제주도는 중앙 정부로부터 고도의 자치권을 부여 받은 반면, 재정에 있어서 자기 책임성이 높아짐
- 지방세와는 달리, 비교적 국가통제영역에서 벗어나 자치단체의 노력 여하에 따라 계속적으로 확대개발이 용이한 지방자치단체의 잠재 수입 원인 세외수입의 확대는 안정적 재정 운영에 필요함
- 특별자치도 출범과 함께 광역자치단체 1개, 기초자치단체 4개가 단일 광역자치체제로 전환에 따른 안정적 지방재원 확보 전략을 모색하기 위해 자체재원인 세외수입의 운영성과 분석 및 확대 방안을 모색할 필요성이 대두됨
- 과세자주권에 대한 제한으로 새로운 세목을 설치할 수 없는 제도적 제약을 극복함과 동시에 탄력세율 인상 시 예상되는 조세저항 등을 방지하면서 지방재정 수입을 확충할 수 있는 제주특별자치도의 세외수입의 현황을 분석하고, 현행 세외수입제도 개선을 통해 자주재원의 확충과 행정의 효율성을 제고하고 효과적인 세외수입 확대방안을 모색

II. 세외수입 확충 방안

1. 재산임대수입 현실화

- 제주가 갖고 있는 공유재산에 대한 임대수입의 적정성에 대한 평가를 유사시설 임대료와 비교하고, 공유재산 재평가를 통하여 재산임대수입

의 현실화와 대부요율의 설정이 가장 중요함

- 재산임대수입을 증대할 수 있는 가장 핵심은 공유재산의 실태 파악에서 시작할 필요가 있음. 재산유형의 구분, 재산의 현재 사용현황, 자산의 상태에 대한 정밀 조사와 이를 데이터베이스화하여 정기적인 업그레이드를 통한 재산임대수입 증대를 꾀할 필요가 있음

2. 사용료의 단계적 현실화

1) 상·하수도 요금 현실화 단계적 추진

- 상·하수도 요금은 조세저항을 피하고자 정치적 판단 하에 실수요자가 부담해야 할 비용을 일반회계 전입금, 지방채 등으로 충당하고 있는바, 향후 장기적 계획을 세워 1단계는 전국평균, 2단계는 요금 현실화 100% 달성을 단계적으로 추진 필요
- 사용료 적정수준의 합리적인 표준요율을 부과하기 위한 자산 및 시설의 재평가가 정규적으로 이뤄져야 하고, 이에 따른 조례 개정을 통해 사용료의 현실화가 필요

2) 도로 사용료

- 제주는 2009년 12억 8,100만원에서 2011년 16억 200만원으로 25.1%로 급격히 증가
- 지속적인 증대를 위해서는 공공기관에서 점용하고 있는 도로사용료의 현실화가 필요함

3) 입장료 수입 강화

(1) 직영관광지 입장료 수입 증대 노력

- 제주도인 경우 2009년과 2011년 사이에 20% 이상 입장료 증가율을

보임. 특히, 직영관광지의 입장료 수입 증대는 입장료 수준의 문제가 아니라 고객을 유치하려는 지자체의 노력에 의해서 수입이 증대될 수 있는 영역임

- 마케팅 강화 등 기업적인 경영 기법 도입을 통한 적자 감소 방안이 필요함

(2) 오름 등반입장료 징수를 통한 재정확충 방안

- 지역내 산재하고 있는 오름 및 세계자연유산의 훼손 방지와 체계적인 관리를 위하여 등반입장료 징수를 통한 세입 확충
- 추진방향으로는 제주도내 오름에 대한 입장료 징수조례 제정, 징수기준(대상자별, 징수금액 등) 마련 추진

(3) 한라산 입장료 징수

- 만장굴, 성산일출봉, 거문오름 등에 제주특별자치도 유네스코 등록유산 관리에 관한 조례에 의하여 입장료 징수

3. 수수료의 단계적 현실화

1) 음식물 쓰레기 수거수수료 처리비 전면 유료화

- 지금까지 음식물 쓰레기 수거 수수료를 제주시 업소(음식점 등)에 대해 부과하고 있으나 원가의 현실화가 안 되고 있음
- 아직도 제주의 음식물처리 재정자립도가 12% 수준으로 음식물 처리의 원가조사를 통해 합리적 수수료를 산정

2) 증지 수입

- 제주는 2009년과 2011년 사이에 5.2% 다소 증가함

- 최근에는 인터넷 발달과 전산화 등으로 수입이 약해지나 여전히 증가하는 지자체가 있음은 지자체 노력에 의하여 증대할 수 있는 여지를 보여줌

4. 사업수입 배당 전입금

- 배당금은 영업활동 결과 창출된 이익에 대해 법인세를 정산한 다음에 계산된 당기순이익에서 주주에게 일정 부분 지급함
- 배당금을 기부금 형식으로 제주특별자치도에 전입을 시키면 해당 금액에 대한 법인세만큼 추가 전입액을 확보할 수 있음

5. 풍력발전사업에 대한 부담금 부과

- 제주풍력발전소 주변지역 지원에 관한 법률에 의한 지원금과는 별도로 지방세인 지역자원시설세를 과세하여 지역주민의 후생 복지 증진과 지역개발을 도모할 수 있는 재원으로 활용·모색할 수도 있으나 조세 저항이 있을 수 있으므로 풍력자원이용 부담금 제도 도입을 통하여 재원 확충을 고려
- 풍력이 ‘부담금’ 혹은 ‘지역자원시설세’에 포함하는 지방세법 개정이 시급하고, 표준세율의 조정 권한을 제주특별법에 위임받는 법 개정 추진이 필요

6. 세외수입 체납 최소화

1) 세외수입 체납액 실효성 확보

- 세외수입의 부과·징수의 확실한 근거를 위해 모든 부처에 걸쳐 200여 개의 법령과 2,000여개의 세목으로 나뉘어져 있어 통일된 기준 마련

필요

- 안전행정부는 2014년 8월 ‘지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률’ 시행에 맞춰 체납액 실효성을 확보

2) 세외수입 납부방법 다양화

- 체납자 징수유형 분석을 기초로 고액 및 상습 체납자를 중점관리해 재산 압류 및 공매처분 등 강력한 체납처분을 실시하고 생계형 체납자는 분할 납부 유도, 주소 및 거소지 불명에 따른 체납자는 직접 발로 뛰는 행정 등 다각적 방법으로 징수활동을 전개
- 세외수입은 200여개의 징수근거 법령과 세목도 2,000종이 넘고 자치단체별로 관리하기 때문에 전국 일괄 조회 및 납부 등이 어려웠으나 지방세외수입정보시스템을 구축하여 세외수입의 전국일괄 조회·납부 및 전자송달·수납 등이 가능하도록 추진할 계획이므로 이를 활용하여 적극적인 세입징수 행정을 펼쳐야 함

3) 체납액 최소화를 위한 전자예금 압류 시스템 운영

- 금융기관 전산시스템과 연동하여 예금에 대한 압류·추심·해제를 전자적으로 처리하는 전자예금 압류 시스템 지속 운영 → 체납액 최소화로 지방재정 확충

목 차

I. 연구 개요	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 방법	3
II. 세외수입에 대한 이론적 고찰	4
1. 세외수입의 의의	4
2. 세외수입의 특징 및 종류	6
III. 지방자치단체 세외수입 현황 및 분석	13
1. 지방자치단체 재정 현황	13
2. 지방자치단체 세외수입 현황 및 시사점	15
IV. 제주특별자치도 세외수입 현황 및 분석	27
1. 제주특별자치도 세입예산 구조 총괄	27
2. 제주특별자치도 세외수입 현황	32
3. 시사점	46
V. 세외수입 확충 방안	47
1. 재산임대수입 현실화	47
2. 사용료의 단계적 현실화	48
3. 수수료의 단계적 현실화	53
4. 사업수입 배당 전입금 전입	54
5. 풍력발전사업에 대한 부담금 부과	56
6. 세외수입 체납 최소화 정책	60
참고문헌	62
Abstract	63

<표 차례>

<표 1> 구조별 세입예산 비중 및 증가율 추이	13
<표 2> 2013년 지방재정수입(순계)	15
<표 3> 지방재정과 세외수입(총계)	15
<표 4> 2011년 결산기준 시도별 징수 규모	16
<표 5> 우리나라의 세외수입 결산 규모	17
<표 6> 우리나라의 세외수입 징수액 추세	18
<표 7> 세외수입 회계별 규모	19
<표 8> 2011년 결산기준 자치단체 유형별 징수 규모와 구성	19
<표 9> 광역자치단체 재산임대수입	21
<표 10> 광역자치단체 도로사용료	23
<표 11> 광역자치단체 입장료	24
<표 12> 광역자치단체 증지수입	25
<표 13> 광역자치단체 세외수입 노력도(2009~2011년)	26
<표 14> 전국 및 제주 예산규모 변동 추이(당초예산)	27
<표 15> 구조별 세입예산 비중 및 증가율 추이	29
<표 16> 제주 세외수입 증가율 및 비중 추이	34
<표 17> 제주도 세외수입 연도별 징수 현황(일반회계)	35
<표 18> 2011회계연도 세외수입 결산 현황(일반회계)	36
<표 19> 2013년 상하수도 예산	37
<표 20> 제주도 상수도 요금 현황	38
<표 21> 제주도 하수도 요금 현황	39
<표 22> 개별시설 수익성 분석	43
<표 23> 제주개발공사 주요 재무정보	44
<표 24> 년도별 주민 1인당 세외수입액	45
<표 25> 2013년 주민 1인당 세외수입액 시·도별 부담액	45
<표 26> 주요 관광지 운영수지 현황	50
<표 27> 발전 유형에 따른 표준세율(지역자원시설세)	59
<표 28> 풍력발전사업부담금(지역자원시설세) 도입시 예상 수입	59

<그림 차례>

<그림 1> 세외수입 분류도표	7
<그림 2> 제주특별자치도 재정 증가 추이(총계기준)	28
<그림 3> 세입원별 재정 증가 추이 (총계기준)	31
<그림 4> 연도별 세외수입 규모 추이(총계기준)	32
<그림 5> 연도별 결산기준 세외수입 규모	33

I. 연구 개요

1. 연구의 필요성 및 목적

1) 연구의 배경 및 필요성

- 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하, 제주 특별법)에 의해 2006년 7월 1일 특별자치도로 출범한 제주도는 중앙 정부로부터 고도의 자치권을 부여받은 반면, 재정에 있어서 자기 책임성이 높아짐
- 기준재정수요액과 기준재정수입액과의 차액을 보정해 주는 보통교부세가 전국 보통교부세 총액의 100분의 3으로 고정됨(특별법 제75조)
- 이에 따라 자체수입액을 확충하지 않을 경우 신규로 소요되는 재정수요액을 충족시키기 어려움
- 지방세와는 달리, 비교적 국가통제영역에서 벗어나 자치단체의 노력여하에 따라 계속적으로 확대개발이 용이한 지방자치단체의 잠재 수입원인 세외수입의 확대는 안정적 재정 운영에 필요함
- 특별자치도 출범과 함께 광역자치단체 1개, 기초자치단체 4개가 단일 광역자치체계로 전환에 따른 안정적 지방재원 확보 전략을 모색하기 위해 자체재원인 세외수입의 운영성과 분석 및 확대방안을 모색할 필요성이 대두됨

2) 연구의 목적

- 과세자주권에 대한 제한으로 새로운 세목을 설치할 수 없는 제도적 제약을 극복함과 동시에 탄력세율 인상 시 예상되는 조세저항 등을 방지하면서 지방재정수입을 확충할 수 있는 제주특별자치도의 세외수입의 현황을 분석함
- 현행 세외수입제도 개선을 통해 자주재원의 확충과 행정의 효율성을 제고하고 효과적인 세외수입 확대방안을 모색

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

(1) 시간적 범위

- 기준년도 2013, 2011년 결산기준
- 재정통계기준 : 과거 5년 내외

(2) 공간적 범위

- 제주특별자치도, 타 광역자치단체
- 타 광역자치단체와 비교분석

(3) 내용적 범위

- 현재 특별자치도의 재정 현위치, 재정 실태, 성과 및 문제점 분석
- 타시도와의 재정 실태 비교를 통한 제주특별자치도 재정 실태를 분석
- 향후 특별자치도에 적합한 지속적이고 일관된 재정 확보 방향 설정 및 세외수입 확충을 위한 방안 제시

2) 연구의 방법

- 문헌연구 및 통계분석
- 자체토론

Ⅱ. 세외수입에 대한 이론적 고찰

1. 세외수입의 의의

1) 세외수입의 개념

- 지방자치단체의 세입은 지방세, 지방교부세, 지방양여금, 보조금 등이 주된 것이지만 그 외에 사용료, 수수료, 재산수입, 이자수입, 사업장수입 등이 있으며 이러한 수입을 통틀어 세외수입이라 함
- 세외수입은 일반적으로 지방재정수입 중 지방세 이외의 자체수입을 말하는 것으로 지방세에 대응하는 개념으로 사용되고 있음
 - 그리고 지방세수의 확충은 조세 저항, 부동산 경기침체로 그리 쉽지 아니한 반면 지방재정이 점차 경영·재정화하고 각종 공기업의 확대, 경영수입의 개발·확충 등으로 세외수입의 영역과 규모는 계속 확대되어 가고 있음
 - 기능적인 면에 있어서도 지역경제 발전과 주민복지 증진에 크게 기여하는 등 지방재정상 세외수입의 중요성은 날로 커지고 있음

2) 정 의

- 세외수입의 정의는 지방재정수입 중 자체수입에서 지방세를 제외한 나머지 일체의 수입을 총괄한 개념임
 - 따라서 광의의 세외수입에는 전입금, 이월금 등 회계의 정리 과정에서 생기는 수입도 포함됨
 - 지방예산의 세입구조는 지방세, 세외수입, 지방교부세, 지방양여금, 보조금 등으로 분류하는데 이 경우의 세외수입은 광의로 사용되는 경우임

(1) 협의

- 광의의 세외수입 중에서 전입금, 이월금 등과 같은 명목적 수입과 당해 연도에만 특별한 요인으로 세입이 이루어지는 잡수입, 과년도수입 등과 같은 임시적 수입을 제외한 실질적 세외수입을 말함
- 협의의 세외수입은 말하자면 일반회계 재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입 등 경상적 수입과 특별회계의 사업수입(경영수입)만을 지칭하는 개념으로서 우리가 행정실무상 자주 사용하는 '세외수입의 증대'라고 하는 경우에 있어서의 세외수입은 협의의 세외수입을 말함

(2) 최협의의 세외수입

- 최협의의 세외수입은 협의의 세외수입에서 특별회계의 사업수입을 제외한 수입을 말하는 것으로 일반회계의 경상적 수입만을 지칭할 때 사용되는 개념임

2. 세외수입의 특징 및 종류

1) 세외수입의 특징

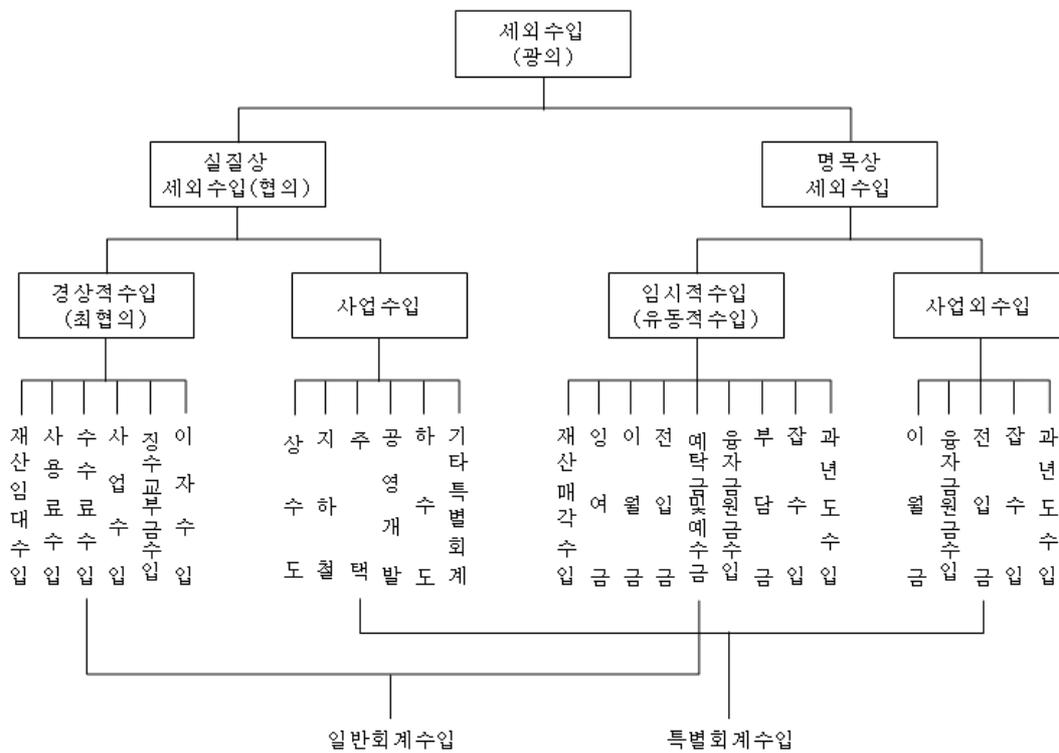
- 세외수입은 지방자치단체의 수입원으로 중요한 위치를 차지하고 있으며, 지방세, 지방교부세, 지방양여금 및 보조금 등에 비하여 다음과 같은 특징이 있음
- 첫째, 세외수입은 법령에 저촉되지 않는 한 비교적 자유로운 영역이다. 따라서 자치단체의 노력 여하에 따라서는 지속적인 확대·개발이 용이하여 지방자치단체의 중요한 잠재수입원이 될 수 있음
- 둘째, 세외수입은 종류가 매우 많고 또 수입근거와 형태가 몹시 다양함
 - 그 수입근거를 보더라도 법률, 대통령령, 부령, 조례 또는 사법상의 계약 등으로 다양하고, 종류에 있어서도 행정서비스에 수반해서 생기는 사용료 및 수수료, 경제활동에 의한 재산임대수입 및 사업장수입
 - 또 다른 특별회계와의 관계에서 생기는 전입금, 회계연도의 단년도주의에 따라 발생하는 경리기술상의 수입인 이월금 등 다양함
- 셋째, 세외수입은 지방자치단체의 노력 여하에 따라 발굴되는 수입이기는 하나, 그 수입원의 법적 근거에 따라 사용되는 곳이 특정되어 있는 것도 있음
 - 예를 들면, 하천사용료는 하천의 유지·관리에 관한 비용에 사용되고 있으며, 공원사용료수입은 공원의 보전관리를 위한 비용에 사용되고 있음
 - 이와 같이 특정세외수입은 특정세출예산과 직결되는 경우도 있지만 엄격히 제한되는 것은 아님
- 넷째, 세외수입의 징수형태로는 현금으로 징수(금고납부)하는 것 외에 수입증지나 금권으로 징수하는 것이 있음

- 수입증지나 금권은 주로 그 건당 수입금액이 영세한 제증명 등에 대한 수수료 등의 징수시에 이용되고 있지만, 최근 수수료 현실화계획에 따라 고액권종도 도입될 예정임
- 다섯째, 세외수입은 주로 특정인의 공물사용 및 역무제공 등에 대한 반대급부 또는 대가이므로 조세와는 달리 국민저항이 비교적 적다는 특징이 있음

2) 세외수입의 종류 및 내용

(1) 세외수입의 분류

[그림 1] 세외수입 분류도표



(2) 일반회계수입

가. 경상적 세외수입

- 경상적 세외수입은 계속성과 안정성이 확보되고 매 회계연도마다 계속적으로 반복하여 조달되는 예측 가능한 수입
 - 세외수입 중 수입원이 다양함
 - 지방 자주재원 확충에 실질적으로 기여하는 수입임

가) 재산임대수입

- 지방자치단체가 국·공유재산을 관리·운영한 과정에서 발생하는 수입
- 국·공유재산을 매각·처분하여 발생하는 수입은 제외
- 국유재산 임대료와 공유재산 임대료로 구분

나) 사용료

- 공공시설 사용으로 인하여 얻는 편익에 대하여 보상으로 징수하는 것
- 개별보상원칙에 의거 징수하는 점은 수수료와 동일
- 수수료는 지방자치단체의 특별한 활동에 의하여 이익을 받는 경우에 부과하는 반면 사용료는 지방자치단체의 공공시설을 개인 또는 단체 등이 이용함으로써 이익을 받는 경우 부과함
- 도로사용료, 하천사용료, 시장사용료, 입장료 수입 등

다) 수수료

- 지방자치단체가 특정인에게 제공한 특정 사무에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 징수하는 것

- 주민서비스 향상의 요청에 따라 그 종류가 다양화 되고 양적으로도 증가하고 있음
- 수수료는 특정인에 대한 특정성, 응익성 및 비용변상성의 3원칙이 함께 적용되는 성질을 가지고 있음
- 쓰레기처리봉투 판매수입, 제증명 발급수수료, 인허가 수수료 등

라) 사업수입

- 지방자치단체에서 운영하는 종축장, 임업시험장, 원종장 등에서 발생하는 부산물 매각수입과 주차장 운영수입, 보건소 진료수입 등

마) 징수교부금수입

- 국세·도세·하천사용료 및 도로사용료 등을 시·군이 위임 받아 징수할 경우 징수위임기관인 국가 또는 도에서 교부하는 것
- 형식적으로는 위임한 세입징수에 소요되는 경비를 보상하는 성질의 것이지만 실질적으로는 도와 시·군간의 자원배분이라는 의미도 있음

바) 이자수입

- 지방자치단체가 그 세입금을 예치·관리하는 과정에서 발생하는 과실수입을 의미함

나. 임시적 세외수입

- 지방자치단체의 수입 중 불규칙적으로 발생한 수입
 - 대체로 규모는 크나 수입원이 일회성에 그치는 경우가 많아 세입규모 예측이 힘들

가) 재산매각수입

- 지방자치단체의 재산매각계획에 따라 공유물건인 잡종재산을 매각하여 얻는 수입
 - 국유재산 법령에 의하여 은닉된 국유재산 또는 무주의 부동산을 발견하여 신고한 때에 지급받게 되는 보상금 및 재산교환에서 발생하는 교환차익수입이 포함됨

나) 순세계잉여금

- 전년도 결산에 따른 이월금에서 명시이월금, 사고이월금, 계속비이월금, 보조금 사용잔액을 제외한 금액
 - '99년부터 세외수입통계에 추가됨

다) 이월금

- 전년도 결산결과 생긴 잉여금 중 당년도로 이월된 분을 의미함
 - 지방자치단체는 매 회계연도에 있어서 세입세출결산상 잉여금이 있을 때에는 다른 법률에 의하는 것 이외에 명시이월, 사고이월, 계속비이월 등의 이월금을 공제한 잔액은 그 잉여금이 생긴 연도의 다음 연도까지 세출예산에 구애됨이 없이 지방채의 원리금과 차입금을 상환할 수 있음

라) 전입금

- 당해 지방자치단체 내부의 다른 회계 또는 기금으로부터의 자금의 이동으로 소위 회계조작상의 수입을 의미함
 - 전출금의 상대적인 용어로 사용됨

마) 예탁금 및 예수금

- 일반회계와 특별회계 상호간 및 특별회계내의 계정간의 예탁금(예수금)을 의미함
 - 예탁금 상환금은 그 예탁금의 상호간과 이자수입을 포함함
 - 예탁금과 예수금은 상대적인 개념임
 - '03년부터 세외수입통계에 추가됨

바) 용자금 원금수입

- 용자금 수입은 민간에 용자한 금액을 회수하는 원금 수입을 의미함

사) 부담금

- 부담금 또는 분담금이라 함은 지방자치단체의 재산 또는 공공시설의 설치로 인하여 주민의 일부가 특히 이익을 받을 때 그 비용의 일부를 부담시키기 위하여 그 이익을 받는 자로부터 수익의 정도에 따라 징수하는 공과금으로 수익자 부담금 또는 특별부담금이라고 함
- 부담금은 개개의 사업마다 법률로서 그 징수근거가 정해져 있는 것이 원칙이지만 지방자치단체가 징수하는 것에 대해서는 지방자치법에서 일반적인 징수근거를 설정하고 있음(지방자치법 제129조)

아) 잡수입

- 이상의 각종 수입 이외의 수입을 일괄한 것을 의미함
 - 불용품 매각수입, 변상금, 위약금, 과태료 및 범칙금, 체납처분수입, 시도비 반환금수입, 기부금 등이 있음

자) 과년도수입

- 징수결정된 수입금이 당해연도의 출납폐쇄기한(2월말)까지 수납되지 않고 그 후에 수납되었을 때에는 그 납부된 날이 속하는 연도의 수입으로 하고 이를 과년도수입으로 정리함

(3) 공기업 특별회계

가. 사업수입

- 일반회계(기타 특별회계)의 경상적 세외수입과 유사한 성격을 가짐
 - 상수도사업의 급수수익, 하수도사업의 사용료수익, 공영개발사업의 용지매출수익, 지역개발기금의 융자금이자수입 등이 해당됨

나. 사업외수입

- 일반회계(기타 특별회계)의 임시적 세외수입과 유사한 성격을 가짐
 - 고정자산 매각수입, 투자자산수입, 자본잉여금 수입, 과년도 수입 등이 해당됨

Ⅲ. 지방자치단체 세외수입 현황 및 분석

1. 지방자치단체 재정 현황

1) 세입예산 총괄 분석

<표 1> 구조별 세입예산 비중 및 증가율 추이(당초예산, 일반+특별, 순계)

(단위 : 백만원)

회 계 별		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
합계	전 국	111,986,422	124,966,562	137,534,905	139,856,494	141,039,291	151,095,000	156,888,700	
									5.86%
자체수입 (비중)	전 국	65,924,094	73,650,110	80,837,813	79,434,064	79,321,856	86,019,000	87,159,400	
		58.87%	58.94%	58.78%	56.80%	56.24%	56.93%	55.55%	4.89%
지방세 수입 (비중)	전 국	38,073,172	43,549,735	47,067,020	47,878,513	49,743,429	53,795,000	53,747,000	
		34.00%	34.85%	34.22%	34.23%	35.27%	35.60%	34.26%	6.02%
세외 수입 (비중)	전 국	27,850,921	30,100,375	33,770,793	31,555,551	29,578,427	32,240,000	33,412,400	
		24.87%	24.09%	24.55%	22.56%	20.97%	21.34%	21.30%	3.35%
의존재원 (비중)	전 국	42,567,287	47,819,484	53,008,484	55,251,039	57,981,275	61,237,000	65,633,200	
		38.01%	38.27%	38.54%	39.51%	41.11%	40.53%	41.83%	7.53%
지방 교부세 (비중)	전 국	21,408,298	24,129,629	26,508,107	25,550,511	27,408,486	29,216,000	31,460,000	
		19.12%	19.31%	9.86%	-3.61%	7.27%	6.59%	7.68%	6.75%
국고 보조금 (비중)	전 국	21,158,990	23,689,855	26,500,377	29,700,528	30,572,790	32,021,000	34,173,200	
		18.89%	18.96%	19.27%	21.24%	21.68%	21.19%	21.78%	8.38%
지 방 채	전 국	3,495,041	3,496,969	3,688,609	5,171,391	3,736,159	3,839,000	4,096,000	
		3.12%	2.80%	2.68%	3.70%	2.65%	2.54%	2.61%	4.57%

자료: 행정안전부 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

- 2007년부터 2013년 동안 지방자치단체의 세입예산은 당초예산(일반회계 +특별회계), 순계기준으로 156조 8,887억원으로 연평균 5.86% 증가함
- 당초예산, 순계기준 기준으로 전국의 2013년도 기준 세입원별 비중은
 - 지방세(34.26%) > 국고보조금(21.78%) > 세외수입(21.30%) > 지방교부세(7.68%) > 지방채(2.61%) 순임
- 전국의 지방자치단체 지방세수입 비중은 34%~35% 수준으로 큰 변함이 없음
- 전국의 세외수입 비중은 2007년 24.87%를 최고로 2013년 21.30%로 점점 하향 추세를 보이면서 지방세수입과 세외수입 비중의 차이는 점점 벌어짐
- 2007년부터 2013년까지 지방세수입의 연평균 증가율은 6.02%이나 세외수입은 3.35%로 상대적으로 증가 추세가 완만함
 - 세외수입 증가율은 총예산 연평균 증가율 5.86%보다 낮은 수준인 3.35% 증가율을 보임

2. 지방자치단체 세외수입 현황 및 시사점

1) 세외수입의 규모

(1) 세외수입 총괄

- 2013년 세외수입 예산규모는 33조 4,124억원으로 지방재정수입의 21.3%
 - 지방세 53조 7,470억원(34.3%), 교부세 31조 4,600억원(19.1%)

<표 2> 2013년 지방재정수입(순계)

지방예산 총규모 156조 8,887억				
의존재원 65조 6,332억(41.8%)		자체재원 91조 2,554억(58.2%)		
지방교부세 314,600 (20.1)	국고보조금 341,732 (21.8)	지방세 537,470 (34.3)	세외수입 334,124 (21.3)	지방채 40,960 (2.6)

- 지방세입 비중은 23% 내외가 계속 유지되고 있음
- 세외수입의 비중은 점점 하향 추세로 2004년 총계기준으로 41.5%에서 2011년 26.3%로 점점 하향 추세임

<표 3> 지방재정과 세외수입(총계)

구분	징수액 (백억원)									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
계 (비율%)	1,341 (100.0)	1,527 (100.0)	1,542 (100.0)	1,586 (100.0)	1,739 (100.0)	1,886 (100.0)	2,053 (100.0)	2,277 (100.0)	2,134 (100.0)	2,219 (100.0)
세외수입 (비율%)	483 (36.0)	591 (38.6)	640 (41.5)	583 (36.7)	592 (34.0)	657 (34.9)	679 (33.1)	729 (32.1)	599 (28.1)	583 (26.3)
지방세 (비율%)	315 (23.5)	331 (21.7)	342 (22.2)	360 (22.7)	413 (23.7)	435 (23.1)	455 (22.1)	452 (19.8)	499 (23.4)	523 (23.6)
지방교부세 (비율%)	125 (9.3)	135 (8.9)	143 (9.3)	199 (12.6)	213 (12.3)	244 (12.9)	293 (14.3)	279 (12.2)	279 (13.1)	320 (14.4)
보조금 (비율%)	418 (31.2)	469 (30.7)	418 (27.0)	444 (28.0)	522 (30.0)	549 (29.1)	626 (30.5)	817 (35.9)	757 (35.4)	793 (35.7)

* : 재정보전금, 조정교부금, 지방채 및 예치금은 보조금에 포함

(2) 세외수입의 시·도별 결산기준 징수 규모

- 2011년 결산기준 광역자치단체별 세외수입 규모와 비중을 살펴보면 경기도가 13조 3,423억원으로 전체의 22.9%를 차지하고 있고, 그 다음이 서울 9조 1,189억원으로 전체의 15.6%를 차지하고 있음
- 제주의 경우 8,242억원으로 전체의 1.4% 수준을 나타내고 있음
- 광역자치단체별 세외수입 규모와 지역별 비중을 통해 나타나는 특징은 특별시, 광역시의 경우 전체적으로 보아 일반회계보다 특별회계의 비중이 더 높게 나타나고 있고, 도의 경우는 특별회계보다 일반회계의 비중이 더 높은 것으로 나타나고 있음

<표 4> 2011년 결산기준 시도별 징수 규모

(단위 : 억원, %)

구분	합계	구성비	일반회계	특별회계
합계	583,301	100.1	282,350	300,951
서울	91,189	15.6	28,856	62,233
부산	31,127	5.3	13,894	17,233
대구	19,709	3.4	7,894	11,815
인천	32,172	5.5	11,414	20,758
광주	12,903	2.2	6,218	6,685
대전	13,133	2.3	5,610	7,523
울산	12,559	2.2	5,824	6,735
경기	133,423	22.9	63,670	69,753
강원	24,957	4.3	14,719	10,238
충북	19,725	3.4	11,023	8,702
충남	31,920	5.5	18,008	13,912
전북	27,867	4.8	16,603	11,264
전남	36,131	6.2	24,318	11,813
경북	43,857	7.5	25,211	19,646
경남	44,387	7.6	25,627	18,760
제주	8,242	1.4	4,461	3,781

(3) 세외수입의 연도별 결산 규모

- 우리나라의 세외수입 결산 규모는 1992년 21조 6,000억원에서 2011년 58조 3,000원으로 성장함

<표 5> 우리나라의 세외수입 결산 규모

(단위 : 조원)

연도	세입총계	세외수입						
		계	일반회계			특별회계		
			소계	경상적	임시적	소계	기타 특별	공기업
1992	42.1	21.6	8.4	1.6	6.8	13.2	4.1	9.1
1993	46.8	23.1	8.0	1.8	6.2	15.1	5.1	10.0
1994	48.3	25.5	9.9	2.3	7.5	15.6	5.1	10.5
1995	58.0	31.1	12.8	3.0	9.7	18.3	5.2	13.1
1996	76.7	37.0	17.0	3.8	13.2	20.0	5.4	14.6
1997	66.6	36.3	18.9	4.3	14.6	17.5	5.4	21.1
1998	69.7	34.6	17.4	3.7	13.7	17.2	5.4	11.8
1999	90.5	34.4	17.6	4.0	13.6	16.8	6.0	10.8
2000	96.1	35.4	17.7	3.1	14.6	17.6	5.7	11.9
2001	116.0	41.0	19.6	3.2	16.4	21.4	6.9	14.5
2002	134.1	48.3	23.3	3.5	19.9	24.9	7.9	17.0
2003	153.0	59.1	32.9	3.8	29.1	26.2	7.3	18.9
2004	154.2	64.0	34.9	3.9	30.9	29.1	7.2	21.9
2005	158.6	58.3	30.9	3.8	27.0	27.4	14.5	12.9
2006	174.1	59.2	29.9	4.0	25.9	29.3	16.1	13.1
2007	187.7	65.7	34.2	4.4	29.9	31.5	17.1	14.4
2008	206.5	67.9	36.9	4.9	32.1	31.0	17.4	13.6
2009	227.7	72.9	40.9	4.7	36.1	32.1	17.7	14.4
2010	213.9	59.9	30.5	4.2	26.3	29.4	15.9	13.4
2011	221.9	58.3	28.2	4.4	23.8	30.1	16.8	13.2

자료 : 행정안전부(2011; 2012).

- 자치단체 총계에서 세외수입이 차지하는 비중은 근래 2009년에 24.55% 까지 증가하였다가 최근 하락세를 보여 2010년에는 22.56%, 2011년에는 20.97%, 2012년에는 21.34%, 2013년에는 21.30%를 보이고 있음

○ 그러나 실질적인 세외수입인 경상적 세외수입과 특별회계 사업수입
결산규모가 세외수입에서 차지하는 비중은 <표 6>에서 보는 것처럼
2011년에 36.1%에 달하고 있음

○ 일반회계 경상적 세외수입의 비중은 2011년에 약 7.3%에 그침

<표 6> 우리나라의 세외수입 징수액 추세

(단위 : 조원)

구 분	2007		2008		2009		2010		2011		
	징수액	전년 대비									
총계	65,734,838	11.1	67,947,818	3.4	72,906,399	7.3	59,877,959	△17.9	58,330,065	△2.6	
계	34,243,922	14.5	36,939,533	7.9	40,851,023	10.6	30,520,401	△25.3	28,234,980	△7.5	
일 상 적	소계	4,381,390	9.9	4,885,149	11.5	4,740,812	△3.0	4,231,322	△10.7	4,231,322	4.0
	재산임대수입	202,758	12.7	211,126	4.1	211,722	0.3	232,354	9.7	239,682	3.2
	사용료	732,425	4.5	826,817	12.9	890,165	7.7	951,107	6.8	977,387	2.8
	수수료	855,473	5.4	871,921	1.9	883,003	1.3	907,925	2.8	932,435	2.7
	사업장수입	396,193	△17.5	397,604	0.4	649,590	63.4	495,234	△23.8	507,707	2.5
	징수교부금	996,393	9.6	1,090,325	9.4	1,022,143	△6.3	1,040,359	1.8	1,090,235	4.8
	이지수입	1,198,148	32.2	1,487,356	24.1	1,084,189	△27.1	604,343	△44.3	651,051	7.7
일 상 회 계 외 적	소계	29,862,532	15.2	32,054,384	7.3	36,110,211	12.7	26,289,079	△27.2	23,836,483	△9.3
	재산매각수입	1,099,846	13.7	1,035,154	△5.9	1,261,724	21.9	1,039,165	△17.6	1,006,770	△3.1
	잉여금	8,252,864	60.6	9,508,579	15.2	9,007,329	△5.3	6,316,917	△29.9	5,819,862	△7.9
	이월금	16,481,912	3.7	19,212,289	4.4	20,251,858	17.7	13,652,718	△32.6	12,391,148	△9.2
	전입금	1,066,521	12.4	977,144	△8.4	1,437,458	47.1	1,151,698	△19.9	1,197,090	3.9
	기부금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	융자금	35,747	△22.6	46,148	29.1	47,873	3.7	57,491	20.1	62,263	8.3
	예탁금예수금	327,885	18.1	331,995	1.3	485,124	46.1	390,039	△19.6	305,881	△21.6
	부담금	1,023,743	△3.5	1,290,041	26.0	1,752,403	35.8	1,053,333	△39.9	941,768	△10.6
	잡수입	1,103,299	3.9	1,425,708	29.2	1,563,183	9.6	2,287,194	46.3	1,783,877	△22.0
	지난연도수입	290,715	△45.1	227,326	△21.8	303,259	33.4	340,524	12.3	327,824	△3.7
지방채	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
특 별 회 계	소계	29,264,797	6.7	31,490,916	7.6	32,055,376	1.8	29,357,558	△8.4	30,095,085	2.5
	사업수입	16,144,718	11.1	17,125,970	6.1	17,696,870	3.3	15,940,415	△9.9	16,845,229	5.7
	사업외수입	13,120,179	1.8	14,364,946	9.5	14,358,506	0.0	13,417,143	△6.9	13,249,856	△1.2

자료 : 행정안전부(2011; 2012).

<표 7> 세외수입 회계별 규모

(단위 : 억원, %)

구 분		2010 징수액(A)	2011 징수액(B)	증감액 (C=B-A)	증감률 (C/A)
합 계		598,780	583,301	△15,479	△2.6
일 반 회 계	소 계	305,204	282,350	△22,854	△7.5
	경상적수입	42,313	43,985	1,672	4.0
	임시적수입	262,891	238,365	△24,526	△9.3
특별회계		293,576	300,951	7,375	2.5

자료 : 행정안전부(2011; 2012).

(4) 지방자치단체 유형별 세외수입 규모와 비중

- 2011년 결산을 기준으로 지방자치단체 유형별 세외수입의 규모와 비중을 살펴보면 <표 8>과 같음

<표 8> 2011년 결산기준 자치단체 유형별 징수 규모와 구성

(단위 : 억원, %)

구 분			합계		일반회계		특별회계	
			징수액	구성비	징수액	구성비	징수액	구성비
합 계			583,301	100.0	282,350	100.0	300,951	100.0
단 체 별	시·도	소 계	242,911	41.6	78,071	27.7	164,840	54.7
		시(특별+광역)	153,787	26.3	34,778	12.3	119,009	39.5
		도	89,124	15.3	43,293	15.4	45,831	15.2
	시·군·구	소계	340,390	58.4	204,293	72.3	136,111	45.3
		시	199,095	34.1	100,012	35.5	99,083	32.7
		군	87,896	15.1	63,287	22.3	24,609	8.5
		구	53,399	9.2	40,980	14.5	12,419	4.1

자료 : 행정안전부(2011; 2012).

- 자치단체 유형별 세외수입의 비중을 총 규모면에서 살펴보면 시(특별시, 광역시)·도가 24조 2,911억원으로 41.6%를 차지하고, 시·군·구는 34조 390억원으로 58.4%를 차지하고 있음
- 일반회계를 기준으로 보면 시(특별시, 광역시)·도가 27.7%를, 시·군·구는 72.3%를 차지하는 것으로 나타남
- 특별회계를 기준으로 보면 시(특별시, 광역시)·도가 54.7%를, 시·군·구는 45.3%를 차지하는 것으로 나타남
- 분석결과 특징적인 것은 시(특별시, 광역시)의 경우 특별회계가 차지하는 구성비율이 높게 나타나고, 군·구의 경우 일반회계가 차지하는 구성비율이 높은 것으로 나타남
- 시의 경우 자치단체의 수익적 사업의 비중이 높아 사업수입과 사용료 수입 등 특별회계가 주도하는 것으로 분석되고, 군·구의 경우 공익적 성격이 강한 수수료 수입, 이자수입, 징수교부금수입 등 일반회계가 주도하는 것으로 판단됨

2) 지방자치단체 주요 세외수입 유형별 현황

(1) 재산임대수입

- 재산임대수입은 국유재산임대료와 공유재산임대료로 구분되는데 국유재산임대료는 국유재산법시행령 제34조제3항제2호의 규정에 의하여 지방자치단체가 관리하는 국유토지·임야·건물의 임대수입임

가. 광역자치단체 재산임대수입

- 최근의 광역자치단체 재산임대수입을 보면 <표 9>와 같음

- 2009년도와 2011년 비교할 때 광역자치단체의 공유재산임대료는 대전광역시, 경기도, 강원도에서 증가가 많았음
- 그러나 경상북도, 전라남도, 대구광역시, 울산광역시, 충청북도의 경우는 오히려 공유재산임대료가 감소하고 있음
 - 이러한 임대료 감소는 공유재산의 매각에서 비롯됨
- 제주는 2009년도와 2011년 비교할 때 13.2%의 증가율을 보이고 있으나 전국 비증과 비교할 때 미미한 수준임

<표 9> 광역자치단체 재산임대수입

(단위 : 백만 원)

구분	2009			2011		
	합	국유	공유	합	국유	공유
서울	66,824	-	66,824	71,828	-	71,828
부산	1,025	-	1,025	1,191	-	1,191
대구	6,933	-	6,933	5,857	-	5,857
인천	3,119	77	3,042	3,237	12	3,225
광주	7,434	-	7,434	7,404	-	7,404
대전	2,084	-	2,084	5,885	6	5,879
울산	5,288	37	5,251	4,872	36	4,836
경기	2,622	-	2,622	3,872	-	3,872
강원	557	-	557	731	-	731
충북	915	-	915	867	-	867
충남	1,160	-	1,160	1,227	-	1,227
전북	696	-	696	789	1	788
전남	877	-	877	688	25	663
경북	229	-	229	159	-	159
경남	343	-	343	423	-	423
제주	257	257	-	291	291	-

자료 : 행정안전부(2011; 2012).

나. 재산임대수입 시사점

- 광역의 경우 재산임대수입의 감소는 공유재산의 매각에서 비롯되고 있으며, 일부는 세외수입 증대 노력과도 연관되고 있음
- 일부 지자체는 일반재산의 평가액이 오르는데도 임대수입의 감소는 세외수입 증대 노력이 부족한 점도 일부 시사함
- 재산임대수입 증대 방안을 일률적으로 이야기 하는 것은 어렵지만, 재산 평가액과 관련이 되는 재산임대수입은 일반적으로 지방자치단체의 인력, 예산, 전문성, 관심으로부터 무단 방치되는 문제가 일어나 재산임대수입의 정체상태가 많이 일어남

(2) 도로사용료

- 사용료는 지방자치단체 공공시설을 개인이나 단체가 이용할 때 부과함
 - 사용료에는 도로사용료, 하천사용료, 시장사용료, 입장료수입 등이 있음

가. 광역자치단체 도로사용료

- 서울, 부산, 대구는 2009년과 2011년 사이에 감소한 반면, 전북인 경우는 3억 원에서 4억 1,400만원으로 38.0%의 최고 증가를 보이고 있음
- 제주는 2009년 12억 8,100만원에서 2011년 16억 200만원으로 25.1%로 급격히 증가함

<표 10> 광역자치단체 도로사용료

(단위 : 백만원)

구분	2009	2011	증가율
서울	65,739	64,268	-2.2%
부산	10,094	9,921	-1.7%
대구	10,662	10,462	-1.9%
인천	7,663	9,054	18.6%
광주	5,056	5,283	4.5%
대전	4,633	4,975	7.4%
울산	3,976	4,284	7.7%
경기	3,476	3,608	3.8%
강원	330	405	22.7%
충북	569	584	2.6%
충남	532	630	18.4%
전북	300	414	38.0%
전남	481	515	7.1%
경북	633	695	4.8%
경남	887	992	11.8%
제주	1,281	1,602	25.1%

나. 광역자치단체 도로사용료 시사점

- 광역자치단체의 도로사용료의 증대 노력이 필요함

(3) 입장료

- 지방자치단체에서의 입장료는 국악당, 극장, 공연장, 고궁, 스포츠 경기장, 동식물원 입장료 등을 포함하고 있음

가. 광역자치단체 입장료

- 서울, 경기, 전북, 경북은 2009년과 2011년 사이에 감소한 반면, 충남, 대전, 인천은 높은 증가를 보임
- 제주도인 경우 20% 이상 증가율을 보임

<표 11> 광역자치단체 입장료

(단위 : 백만원)

구분	2009	2011	증가율
서울	8,563	7,302	-14.7%
부산	3,949	4,332	9.7%
대구	4,207	5,071	20.5%
인천	551	1,177	113.6%
광주	839	985	17.4%
대전	2,258	5,867	159.8%
울산	386	576	49.2%
경기	430	419	-2.6%
강원	222	365	64.4%
충북	1,562	2,117	35.5%
충남	419	1,765	321.2%
전북	3	-	-100.0%
전남	369	404	9.5%
경북	215	204	-5.1%
경남	845	970	14.8%
제주	10,457	12,628	20.8%

나. 입장료의 시사점

- 입장료수입은 자치단체 노력 이외의 공연의 질적 수준, 운동에 대한 시대적인 상황, 고객 입장 수준 등에서 결정되지만, 자치단체의 노력에 의해서도 수입이 증대될 수 있는 영역으로 볼 수 있음
- 그러나 재정건전성 측면에서는 행사성 지출의 감소를 가져올 수 있는 입장료수입의 감소가 바람직할 수 있음

(4) 증지수입

- 수수료는 쓰레기봉투 판매수입, 제증명 발급수수료, 인허가 수수료 등과 같이 지방자치단체가 특정인에게 제공한 특정 사무에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 징수하는 것임

가. 광역자치단체 증지수입

- 서울, 경기, 광주, 강원, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남은 2009년과 2011년 사이에 감소한 반면, 나머지 지자체는 증가함

<표 12> 광역자치단체 증지수입

(단위 : 백만원)

구분	2009	2011	증가율
서울	3,759	2,611	-30.5%
부산	7,783	9,508	22.2%
대구	4,145	5,836	40.8%
인천	4,708	5,748	22.1%
광주	876	766	-12.6%
대전	3,626	3,997	10.2%
울산	1,995	2,585	29.6%
경기	5,345	2,988	-44.1%
강원	3,026	2,504	-17.3%
충북	2,433	2,474	1.7%
충남	2,336	2,240	-4.1%
전북	1,361	1,091	-19.8%
전남	1,946	1,462	-24.9%
경북	2,585	2,345	-9.3%
경남	2,602	2,388	-8.2%
제주	3,808	4,006	5.2%

나. 증지수입의 시사점

- 최근에는 인터넷 발달과 전산화 등으로 수입이 약해지나 여전히 증가하는 지자체가 있음은 지자체 노력에 의하여 증대할 수 있음을 보여줌

3) 광역자치단체 세외수입 노력도

- 광역차원에서 주요 세외수입원의 확충 노력 개선도를 평가하여 순위를 매긴 결과 다음의 <표 13>과 같음
- 세입수입별로 2009년~2011년간 세외수입 증가율과 자치단체의 세외수입 비중을 곱한 값을 측정한 후에 이를 모두 더하여 세입확충 노력을 비교하였음

<표 13> 광역자치단체 세외수입 노력도(2009~2011년)

구분	재산임대	도로사용	입장료	증지	합계	순위
서울	0.04986	-0.01265	-0.03004	-0.01855	-0.01138	15
부산	0.00165	-0.00149	0.010183	0.036539	0.046882	6
대구	-0.01072	-0.00172	0.024032	0.038823	0.050415	5
인천	0.00118	0.01222	0.024006	0.022022	0.059428	4
광주	-0.00030	0.00195	0.004009	-0.00197	0.003689	9
대전	0.03787	0.00294	0.157277	0.007436	0.205523	1
울산	-0.00414	0.00265	0.005902	0.012914	0.017326	7
경기	0.01245	0.00114	-0.00028	-0.03504	-0.02173	16
강원	0.00173	0.00065	0.004688	-0.0091	-0.002032	11
충북	-0.00048	0.00013	0.016379	0.000788	0.016817	8
충남	0.00067	0.00084	0.083244	-0.00179	0.082964	2
전북	0.00093	0.00098		-0.00464	-0.00273	12
전남	-0.00188	0.00029	0.00093	-0.00808	-0.00874	14
경북	-0.00070	0.00028	-0.00027	-0.00436	-0.00505	13
경남	0.00080	0.00090	0.003396	-0.00391	0.001186	10
제주	0.00034	0.00276	0.060442	0.003874	0.067416	3

- 대전, 충남, 제주 순으로 세외수입 노력도가 높게 나타났고, 경기, 서울, 전남이 낮게 나타남
 - 재정자립도가 비교적 좋은 광역자치단체의 세외수입 증대는 소극적으로 대처했을 가능성이 있음
 - 세외수입 증대 노력도는 서울시 같이 재정 자립도가 높은 광역시를 제외한 대도시들이 일반도보다 상대적으로 낮게 나타남

IV. 제주특별자치도 세외수입 현황 및 분석

1. 제주특별자치도 세입예산 구조 총괄

1) 세입예산 총괄 분석

- 2010년 이후 전국 대비 순계기준 제주도의 세입예산 비중은 상승하는 추세이고, 2013년 2.0%는 근래 최고의 비중임
- '13년 제주도 순계기준 당초예산 규모는 3조 1,310억 원으로 '12년도 2조 9,280억 원에 비해 6.9% 증가로 작년 증가율 7.3%보다 다소 낮으나 전국평균 3.8%보다는 훨씬 높은 증가율을 보임
 - '13년 제주도의 총계기준 당초예산 규모는 3조 3,660억 원으로 '12년도 3조 760억 원에 비해 9.4% 증가
- '07년부터 '11년 이전까지 제주특별자치도의 예산증가율은 전국평균보다는 항상 낮았으나 '11년 이후에는 전국평균보다 높아지는 추이

<표 14> 전국 및 제주 예산규모 변동 추이(당초예산)

(단위 : 십억원, %)

회계별		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013	
		금액	금액	전년 대비											
전국	순계예산(A)	111,986	124,967	11.6	137,535	10.1	139,856	1.7	141,039	0.8	151,095	7.1	156,889	3.8	
	총계예산(B)	143,721	161,202	12.2	178,103	10.5	183,226	2.9	185,467	1.2	198,912	7.2	208,889	5.0	
제주	순계예산(C)	2,202	2,369	7.6	2,601	9.8	2,598	-0.1	2,729	5.0	2,928	7.3	3,131	6.9	
	총계예산(D)	2,312	2,472	6.9	2,696	9.1	2,750	2.0	2,853	3.8	3,076	7.8	3,366	9.4	
	C/A(%)	1.97	1.90		1.89		1.86		1.93		1.94		2.0		
	D/B(%)	1.61	1.53		1.51		1.50		1.54		1.55		1.61		

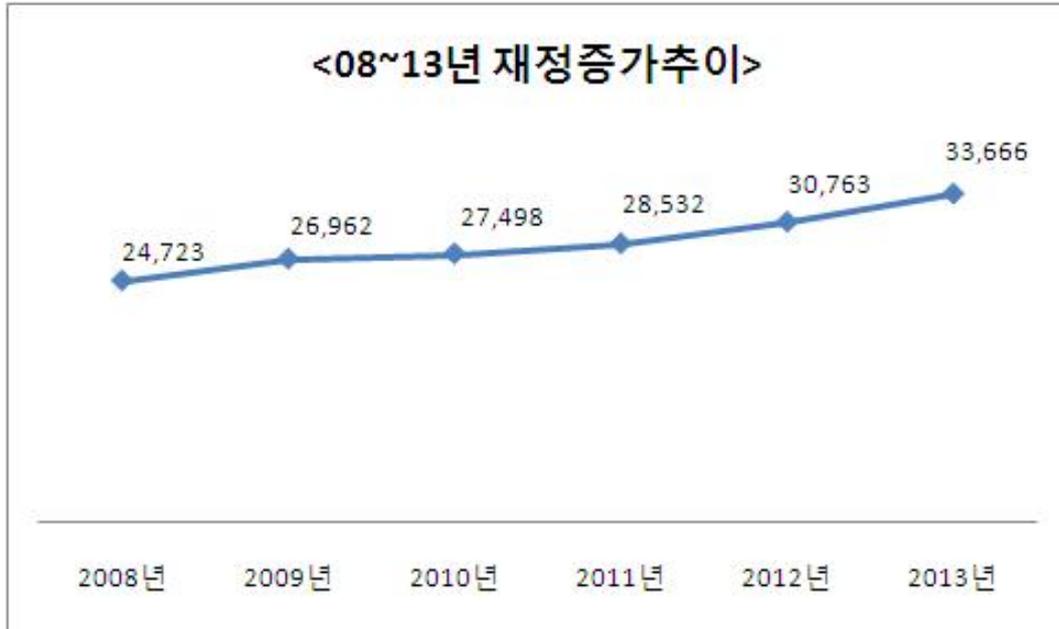
예산 : 일반회계+특별회계

자료 : 제주특별자치도 예산정보, 행정안전부 재정

제주특별자치도 재정 증가 추이(총계기준)

[그림 2] 제주특별자치도 재정 증가 추이(총계기준)

(단위 : 억원)



- '13년 제주도 총계기준 당초예산 규모는 3조 3,666억 원으로 '12년도 3조 763억 원에 비해 9.1% 증가율을 보임

2) 세입원별 신장 추이

(1) 순계기준

- 순계기준 제주의 2013년도 기준 세입원별 비중은
 - 국고보조금 등(33.43%) > 지방교부세(31.88%) > 지방세(21.23%) > 세외수입(11.23%) > 지방채(2.24%) 순임

<표 15> 구조별 세입예산 비중 및 증가율 추이(당초예산, 일반+특별, 순계)

(단위 : 백만원)

회 계 별		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	연평균 증가율
합계	전국	111,986,422	124,966,562	137,534,905	139,856,494	141,039,291	151,095,000	156,888,700	5.86%
	제주	2,202,202	2,369,078	2,601,068	2,598,100	2,728,673	2,927,921	3,130,500	6.08%
자체 수입 (비중)	전국	65,924,094	73,650,110	80,837,813	79,434,064	79,321,856	86,019,000	87,159,400	4.89%
	제주	704,600	756,759	798,598	809,763	797,286	925,939	1,016,000	6.44%
지방세 수입 (비중)	전국	38,073,172	43,549,735	47,067,020	47,878,513	49,743,429	53,795,000	53,747,000	6.02%
	제주	418,032	440,050	447,120	473,049	500,144	576,168	664,600	8.16%
세외 수입 (비중)	전국	27,850,921	30,100,375	33,770,793	31,555,551	29,578,427	32,240,000	33,412,400	3.35%
	제주	286,568	316,709	351,478	336,714	297,142	349,771	351,400	3.95%
의존 재원 (비중)	전국	42,567,287	47,819,484	53,008,484	55,251,039	57,981,275	61,237,000	65,633,200	7.53%
	제주	1,407,211	1,540,019	1,690,833	1,667,517	1,831,686	1,915,832	2,044,400	6.50%
지방 교부세 (비중)	전국	21,408,298	24,129,629	26,508,107	25,550,511	27,408,486	29,216,000	31,460,000	6.75%
	제주	666,839	775,316	844,339	758,856	861,490	930,874	997,900	7.30%
국고 보조금 (비중)	전국	21,158,990	23,689,855	26,500,377	29,700,528	30,572,790	32,021,000	34,173,200	8.38%
	제주	740,372	764,703	846,494	908,661	970,197	984,958	1,046,500	5.98%
지 방 채 (비중)	전국	3,495,041	3,496,969	3,688,609	5,171,391	3,736,159	3,839,000	4,096,000	4.57%
	제주	90,390	72,300	111,637	120,820	99,700	86,150	70,000	-1.20%

자료 : 행정안전부 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

- <표 15>에서 보듯이 제주의 자체수입(지방세+세외수입) 비중이 32.5%로 '11년 이후 제주도의 자체재원 비중은 상승하는 추세이나 전국평균 55.55%에 비해서는 낮은 수준임

- 전국의 지방세수입 비중은 34%~35% 수준으로 큰 변함이 없으나 제주도의 2009년 이후 지방세 수입 비중은 꾸준히 증가하는 추세임
- 제주도의 세외수입 비중은 낮아지는 추세
- 자체수입(지방세+세외수입) 증가율은 전년 대비 9.7% 증가로 전국평균 1.3%에 비해 아주 높은 증가율을 보임
 - 제주의 2012년 이후 지방세수입 증가율은 매우 폭발적임
 - 리스 차량 유치의 영향이 큼
 - 2013년 전국평균 지방세수입 증가율은 -0.1%이나 제주는 15.3%임
- 2013년 제주의 의존재원 비중은 65.3%로 작년도와 비슷한 수준임
 - 의존재원(지방교부세+국고보조금) 증가율은 전국평균보다 낮은 수준
 - 2013년 제주의 지방교부세의 증가율은 7.2%, 국고보조금의 증가율은 6.2%로 전국평균이 7.7%, 6.7%보다 낮은 증가율을 보임

(2) 총계기준

- 2013년 기준 세입원별 비중은 총계기준으로
 - 국고보조금 등(31.09%) > 지방교부세(29.64%) > 지방세(19.74%) > 세외수입(15.53%) > 지방채(4.00%) 순으로
 - 중앙재원(국고보조금 등+지방교부세) 의존 비중이 전체의 60.73% 수준으로 '12년보다 1.55% 감소하여 의존도가 다소 낮아지는 추세
 - 자체세입(지방세+세외수입)은 '12년보다 1.33%가 증가하여 전체의 35.27%를 차지하고 있으나, 아직도 낮은 수준으로 현안사업 해결을 위한 부족재원을 지방채로 충당하고 있는 실정

[그림 3] 세입원별 재정 증가 추이 (총계기준)

(단위 : 억원)



자료 : 2013년 제주특별자치도 재정진단

2. 제주특별자치도 세외수입 현황

1) 제주특별자치도 세외수입 현황 및 추이

(1) 세외수입 규모의 변화 추이

가. 제주특별자치도 세외수입 (결산, 총계기준)

- (당초예산) 총계기준 세외수입 연평균 증가율은 6.2%로, '12년 이후 관광객의 증가에 따른 입장료 등의 확대에 따라 증가 추세임

[그림 4] 연도별 세외수입 규모 추이(총계기준)

(단위 : 억원)

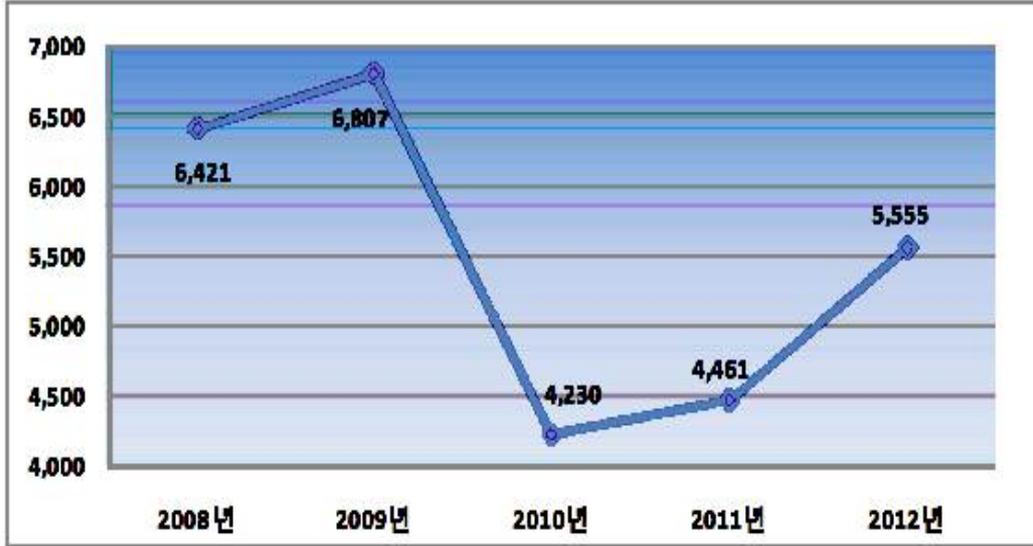


자료 : 2013년 제주특별자치도 재정진단

- 결산 세외수입 연평균 증가율은 $\Delta 3.6\%$ 로, 순세계잉여금, 이월금 등 보전수입 및 내부거래 금액의 다과에 따라 변동성이 큼
 - 보전수입 및 내부거래
(‘08) 5,540 → (‘09) 5,817 → (‘10) 3,205 → (‘11) 3,447억원

[그림 5] 연도별 결산기준 세외수입 규모

(단위 : 억원)



자료 : 2013년 제주특별자치도 재정진단

※ 순수 세외수입(보전수입 등 제외)

(‘08)881 → (‘09)990 → (‘10)1,025 → (‘11)1,014억원

나. 제주특별자치도 세외수입 (‘13년 당초예산, 순계기준)

- 전체적으로 제주의 세외수입 비중 추이는 2006년 18.8%에서 급격히 낮아져 2013년 제주도 세외수입 비중은 11.2%임
 - 2013년 비중은 전국평균 비중 21.3%의 거의 1/2 수준임
- 2012년 제주도의 세외수입 증가율은 17.7%로 전국 평균 증가율 9.0% 보다 상당히 높은 증가율을 보였으나 2013년은 다시 낮아짐

<표 16> 제주 세외수입 증가율 및 비중 추이

(단위 : 백만원)

구분		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
세외 수입 (증가율)	전 국	25,398,188	27,850,921	30,100,375	33,770,793	31,555,551	29,578,427	32,240,000	33,412,400
			9.7%	8.1%	12.2%	-6.6%	-6.3%	9.0%	3.6%
	제 주	371,432	286,568	316,709	351,478	336,714	297,142	349,771	351,400
			-22.8%	10.5%	11.0%	-4.2%	-11.8%	17.7%	0.5%
세외 수입 (비중)	전 국	25,398,188	27,850,921	30,100,375	33,770,793	31,555,551	29,578,427	32,240,000	33,412,400
		25.1%	24.9%	24.1%	24.6%	22.6%	21.0%	21.3%	21.3%
	제 주	371,432	286,568	316,709	351,478	336,714	297,142	349,771	351,400
		18.8%	13.0%	13.4%	13.5%	13.0%	10.9%	11.9%	11.2%

(2) 세외수입 구성별 변화 추이

- 제주특별자치도 및 시의 경상적 세외수입을 살펴보면 재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입, 사업수입, 징수교부금수입, 이자수입 등으로 구성되어 있음
- 사용료수입은 다시 도로, 하천, 입장료, 시장사용료, 기타사용료 수입으로 구성되어 있고, 수수료수입은 수입증지, 오물수거, 기타 수수료수입으로 구성되어 있음
- 2011년 대비 2012년 세외수입 징수액 증가율이 24.5%로 급격히 증가했음
- 특별자치도가 출범하면서 불이익 배제의 원칙에 따라 각종 상·하수도 요금을 포함한 사용료, 임대료가 하향 평준화되고, 인상을 자제하여 2011년 세외수입은 2005년에 비해 오히려 적어짐
- 그러나 이 높은 증가율은 임시적 세외수입인 잉여금수입 증가액(264억원) 및 이월금 증가액(521억원)으로 인한 현상으로 실질적인 세외수입 증가는 미미한 수준임

<표 17> 제주도 세외수입 연도별 징수 현황(일반회계)

(단위 : 백만원)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	
합 계	642,127	701,161	422,973	446,090	555,462	
경상적 세외수입	소 계	76,692	83,330	75,887	77,131	87,298
	재산임대수입	237	267	239	291	274
	사용료수입	15,745	18,375	18,865	21,526	24,111
	수수료수입	14,894	14,451	15,197	16,216	18,889
	사업수입	14,274	17,978	21,847	18,782	21,255
	징수교부금수입	1,922	1,848	2,312	1,409	1,945
	이자수입	29,620	30,410	17,427	18,907	20,824
입시적 세외수입	소 계	565,435	617,831	347,086	368,959	468,164
	재산매각수입	390	420	601	259	694
	순세계잉여금	98,175	105,084	71,241	108,723	135,131
	이월금	452,634	470,857	241,932	231,141	283,288
	전입금	2,071	4,518	6,062	3,358	11,330
	융자금원금수입	1,151	1,224	1,297	1,458	1,502
	부담금	4,197	9,278	721	2,223	2,698
	잡수입	6,396	13,283	23,568	20,321	31,188
	지난년도수입	421	13,168	1,664	1,476	2,333

<표 18> 2011회계연도 세외수입 결산 현황(일반회계)

(단위 : 백만원)

세 목 별	예산현액 (A)	부과액 (B)	징수액 (C)	비율(%)		과오납 환부	결손 처분	다음연도 이월액
				C/A	C/B			
합 계	429,832	464,609	446,090	103.8	96.0	129	1,940	16,578
경상적 세외수입	69,279	77,302	77,131	111.3	99.8	26		170
재산임대수입	235	299	291	123.8	97.3	4		8
국유재산임대료	235	299	291	123.8	97.3	4		8
사용료 수입	18,181	21,634	21,527	118.4	99.5	12		107
도로 사용료	1,458	1,659	1,602	109.9	96.6	3		56
하천 사용료	173	163	161	93.1	98.8			2
시장 사용료	228	254	245	107.5	96.5	1		9
입장료 수입	11,319	12,627	12,627	111.6	100			
기타 사용료	5,002	6,930	6,890	137.7	99.4	8		40
수수료 수입	13,383	16,266	16,216	121.2	99.7	9		50
증지 수입	3,505	4,006	4,006	114.3	100			
쓰레기봉투판매수입	4,497	4,818	4,818	107.1	100	1		
재활용품수거판매수입	694	962	962	138.6	100			
기타 수수료	4,685	6,479	6,429	137.2	99.2	8		50
사업수입	18,155	18,781	18,781	103.4	100			
사업장생산수입	2,554	2,831	2,831	110.8	100			
주차요금수입	73	77	77	105.5	100			
배당금수입	12,036	12,041	12,041	100	100			
의료사업수입	1,202	1,352	1,352	112.5	100			
기타사업수입	2,291	2,480	2,480	108.3	100			
징수교부금수입	1,303	1,410	1,410	108.2	100			
이자수입	18,019	18,911	18,907	104.9	99.9			4
공공예금이자수입	18,000	18,584	18,584	103.2	100			
민간융자금회수이자수입		42	42	100	100			
기타이자수입	19	285	281	147.8	151.9			4
임시적 세외수입	360,553	387,307	368,959	102.3	95.3	103	1,940	16,407
재산매각수입	300	259	259	86.3	100			
순세계잉여금	108,722	108,722	108,722	100	100			
이월금	231,141	231,141	231,141	100	100			
국고보조금사용잔액	6,669	6,669	6,669	100	100			
전년도이월사업비	224,472	224,472	224,472	100	100			
전입금	3,362	3,357	3,357	99.8	100			
공사공단전입금	814	808	808	99.3	100			
교육비특별회계전입금	2,549	2,549	2,549	100	100			
융자금원금수입	1,160	1,458	1,458	125.7	100			
부담금	1,740	2,636	2,222	127.7	84.3	5		413
자치단체간부담금	18	18	18	100	100			
일반부담금	1,722	2,618	2,204	127.9	84.2	5		413
잡수입	13,444	25,724	20,321	151.1	79	32	479	4,923
불용품매각대	17	391	391	2300	100			
변상금및위약금	37	291	246	664.8	84.5			45
과태료	1,169	6,279	1,739	148.7	27.7	4	463	4,077
과징금및이행강제금	551	1,769	1,217	220.8	68.8		15	537
채납처분수입		1	1	100	100			
기타 잡수입	11,670	16,991	16,727	143.3	98.5	28		264
지난년도수입	681	14,007	1,476	216.7	10.5	65	1,461	11,070

2) 제주특별자치도 사용자 수입 현황 및 추이

(1) 상·하수도 특별회계

<표 19> 2013년 상하수도 예산

(단위 : 백만원)

구 분	상수도		하수도		총 예산액 대비 비율				
					상 수 도		하 수 도		
	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	
예산규모	76,280	88,631	142,679	99,439	100%	100%	100%	100%	
자 체 수 입	소계	56,036	62,931	27,935	25,192	73.5%	71.0%	19.6%	25.3%
	사용료	40,072	37,002	15,911	14,209	52.6%	41.7%	11.2%	14.3%
	과년도	4,900	13,519	10,500	10,425	6.5%	15.3%	7.4%	10.5%
	기 타	11,064	12,410	1,474	558	14.5%	14.0%	1.1%	0.6%
부 족 재 원 충 당					26.5%	29.0%	80.4%	74.7%	
	20,244	25,700	114,744	74,247	※ 부족재원 충당내역 · 일반회계 전입금 8,886 · 국고보조 11,358	※ 부족재원 충당내역 · 일반회계 전입금 9,796 · 국고보조 11,404 · 지방채 4,500	※ 부족재원 충당내역 · 일반회계 전입금 48,991 · 지방채 15,000 · 국고보조 50,753	※ 부족재원 충당내역 · 일반회계 전입금 38,315 · 원인지부담금 3,855 · 국고보조 32,077	

가. 상수도

- 상수도 2013년 특별회계의 경우 총예산액 대비 사용자 등 자체수입은 73.5%이며, 부족재원은 일반회계 전입금(상수도요금 보전분 등) 및 국고보조금 등으로 충당
 - 2013년 3월 수도급수조례 개정을 통해 상수도 요금을 9.5% 인상(5월 납부고지분부터) 요금 현실화를 격년제로 단계적으로 추진하고 있음
 - 2014년 이후 요금현실화 추진으로 점진적 재정 개선 필요

- 그러나 아직도 2013년 기준 전국 평균 수준인 83.8%보다도 낮은 75.5% 수준임
- 2013년 기준 상수도 생산비용은 전국평균보다 17.7% 높고, 공급단가는 6.0%가 높음

<표 20> 제주도 상수도 요금 현황

구 분	생산비용				급수수익				현실화율 (%)	
	총괄원가 (백만원)		생산원가 (원)		사용료 (백만원)		공급단가 (원)			
	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012
전국평균	3,927,064	4,919,574	750.5	777.2	3,291,236	3,001,952	629.0	610.2	83.8	78.5
통 합 전	42,882	42,882	855	855	35,771	35,771	692	692	81.0	81.0
통합시점 (2006.7.1)	42,882	42,882	855	855	30,458	30,458	590	590	69.0	69.0
2011	58,344		899.9		36,531		626.1		69.6	
2012	59,724		883.1		39,834		666.9		75.5	

자료 : '2012~2013년 제주특별자치도 재정진단'

※ 업종별 요금수준 비교 (2012년 안행부 결산자료)

- 가정용 : 전국평균 471.5원, 최고(영월군) 930.3원, 최저(과천시) 285.0원
- 일반용 : 전국평균 1,014.9원, 최고(청원군) 2,219.8원, 최저(울진군) 691.2원

나. 하수도

- 하수도 특별회계의 경우 총예산액 대비 사용료 등 자체수입은 19.6%에 불과하여 처리장·하수관거 확충 등에 필요한 부족재원을 일반회계 전입금 및 지방채로 충당
- 이는 수입재원은 한정되어 있으나 하수관거 확충, 처리장 증설 등 시설 운영비가 지속적으로 증가한 반면 요금이 낮은데 기인

- 하수도 조직 통합('08.3)과 연계하여 2011년 4월 종전 시읍면 지역으로 나누어진 요금 체계를 제주시 체계로 통합하는 하수도 사용조례 개정을 통해 하수도 요금을 9.2% 인상
- 2013년 15.0% 요금인상(5월 납부 고지 분부터)을 실시하였음
- 하수도 사용료 현실화율은 29.2%로 전국 평균 38.1%보다도 8.9%p 가량 낮음
- 하수도 생산비용은 전국평균보다 9.1% 높으나, 공급단가는 16.5%가 낮음

<표 21> 제주도 하수도 요금 현황

구 분	생산비용				급수수익				현실화율 (%)	
	총괄원가 (백만원)		생산원가 (원)		사용료 (백만원)		공급단가 (원)			
	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012		
전국평균	3,232,737	3,787,931	843.3	744.4	1,232,936	1,443,228	321.6	284	38.1	38.1
2011	34,657		902		10,470		272.5		30.2	
2012	36,038		920.2		10,516		268.5		29.2	

자료 : '2012~2013년 제주특별자치도 재정진단'

※ 업종별 요금수준 비교 (2012년 안행부 하수도 결산자료)

- 가정용 : 전국평균 223원, 최고(남양주시) 330.6원, 최저(옥천군) 84.2원
- 일반용 : 전국평균 527.7원, 최고(청주시) 890.3원, 최저(여주시) 169.4원

(2) 사용료 · 수수료의 문제점

가. 효율의 미조정

- 사용료 · 수수료 징수는 법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례 등 그 근거가 다양하여 관리상의 어려움 등으로 효율이 장기간 방치되고 있는 실정임

- 사용료·수수료 요율이 장기간 조정되지 못한 이유를 정리하면 다음과 같음
 - 사용료·수수료에 대한 인식의 부족을 들 수 있음
 - 이것은 고도성장기에 안이한 비용부담수단을 선택한 것이 저성장 단계로 이행되면서도 그 관습이 그대로 유지되었고, 사용료·수수료수입 규모 또한 크지 않았기 때문에 사용료·수수료의 중요성에 대한 인식이 결여되었음
 - 물가 또는 공공요금과 관련하여 사용료·수수료 요율 인상의 지나친 억제력을 들 수 있음
 - 상하수도요금 등 사용료·수수료가 일종의 공공요금으로 간주되어 경제여건의 변화에도 불구하고 물가 또는 공공요금 인상억제와 연계되어 적당한 시기에 적절한 요율조정이 이루어지지 못하였음
 - 사용료·수수료의 요율조정에 대하여 중앙정부나 지방자치단체의 노력이 미흡함
 - 특히 수수료의 경우 중앙정부는 다양한 근거 규정에 따른 업무번잡, 수수료징수의 지방자치단체 귀속에 따른 무관심 등으로 중앙정부가 관장하고 있는 법령 개정에 소극적이었고, 지방자치단체는 중앙정부의 물가통제에 따른 규제에 이어 경영행정인식의 부족, 지방자치단체장의 무관심 등으로 조례개정에 규정된 제증명 등 수수료징수조례에서 발견할 수 있음
- 이렇게 장기간 방치된 요율 때문에 사용료·수수료는 제공원가에 크게 미달되고 있는 실정임
- 따라서 사용료·수수료의 적절한 요율조정이 이루어지지 못함으로써 이에 따른 적자보전이 지방세 등으로 조성한 일반재원으로 충당할 수밖에 없음

- 이에 따라 공공서비스의 사용량이 적은 시민들이 사용량이 많은 시민들을 보조하는 불합리한 결과가 발생하여 재정부담의 불형평성이 나타나게 되고, 해당서비스에 대한 과잉수요가 발생하여 자원의 낭비 및 효율적 배분과 부담의 형평성을 저해하고 있음
- 또한 수수료의 원가보상율은 관련법규의 개정 노력 여하에 좌우된다는 구조적 문제점을 안고 있음
- 그러나 중앙정부가 지방자치단체의 사용료·수수료 수입의 확충에 도움이 되는 법률의 제·개정을 위해 적극적인 노력을 기울이는 것은 관련 부처간의 의견 차이 등으로 인해 쉽지 않은 실정임
- 아울러 원가분석시 업무처리 소요시간은 단위당 원가 계산에 중요한 변수로 작용하게 되는데 이는 각 개인별 업무처리 소요시간의 차이로 인해 업무처리 소요시간이 많은 서비스와 적은 서비스의 원가편차를 크게 함
- 그리고 각 도조례에 의거 부과 징수하는 체육관, 공연장 사용료의 경우, 시설수준 및 프로그램의 내용에 따라 구별로 큰 차이가 있어 현실화 추진시 참고가 되는 평균 사용료를 적절하게 산출할 수 없고, 공공시설의 특성을 감안할 때 민간시설의 사용료와 비교가 어려워 현실화하기 곤란한 실정임

나. 효율체계의 불균형

- 사용료와 수수료의 효율 불균형은 지방자치단체간, 기관간, 유사종류간 불균형을 들 수 있음

다. 조례 규정에 따른 비신축성

- 상위법규에 사용료·수수료 요율을 규정해 놓고 그 범위 내에서 요율을 결정할 수 있도록 만든 현재와 같은 요율규정은 지역적인 특징을 반영할 수 없다는 문제점을 야기함
- 또한 사용료·수수료 요율을 규정하는 근거법규가 광범위하여 사회·경제적 변화에 따라 탄력적으로 조정하기 어려운 구조적 문제점을 안고 있음
- 따라서 지자체가 부과하는 사용료·수수료 요율은 지자체 조례로 정할 수 있도록 규정하고 개별 법률을 통하여 조례의 제정범위를 제약하는 것을 최소화하는 제도적 보완장치가 마련되어야 함

3) 시설별 2010년 운영현황 및 수익성 분석

- 개별시설 수익성 분석 결과는 다음과 같음
- 비용면에서 당초 고정비 361억원 외 사업경비 176억원을 포함 2010년 기준 34개 시설의 운영·사업에 총 537억원의 비용 소요
- 반면 수입은 42억원에 그쳐 총 비용 대비 485억원, 고정경비 대비 319억원의 재정적자를 보임
- 수익 대부분이 사용료, 임대료로 이뤄지기 때문에 사용료, 임대료 수준의 적정관리가 필요함

<표 22> 개별시설 수익성 분석(2010년 기준)

(단위 : 백만원, 명)

시설(직제)명	비용		수입	수익		1인당		정원
	고정경비	사업경비		수익 i	수익 ii	비용	수입	
소계	36,108	17,581	4,229	-49,460	-31,879	214.7	23.9	338
제주도립미술관	2,364	189	11	-2,542	-2,353	284	1	9
설문대여성문화센터	2,202	40	75	-2,167	-2,127	187	6	12
한라생태숲	431	816	0	-1,247	-431	416	0	3
한라수목원	2,003	340	0	-2,343	-2,003	107	0	22
인재개발원	2,119	284	0	-2,403	-2,119	67	0	36
문예회관	1,530	299	375	-1,454	-1,155	76	16	34
민속자연사박물관	1,752	256	404	-1,604	-1,348	112	22	18
제주해녀박물관	477	75	72	-480	-405	110	14	5
항일기념관	275	62	3	-334	-272	112	1	3
제주현대미술관	371	254	29	-596	-342	156	7	4
제주돌문화공원	2,265	3,941	233	-5,973	-2,032	259	10	24
제주4.3평화기념관	897	8	0	-905	-897	82	0	11
신재생에너지 홍보관	181	0	0	-181	-181	91	0	2
한라도서관	1,078	423	43	-1,458	-1,035	115	3	13
제주아트센터	1,158	589	169	-1,579	-990	134	13	13
제주별빛누리공원	465	63	73	-455	-392	88	12	6
제주종합경기장	4,348	1,773	389	-5,732	-3,959	306	19	20
제주국민체육센터	828	80	297	-611	-531	303	99	3
애월국민체육센터	548	74	94	-528	-454	207	31	3
우당도서관	1,100	406	59	-1,446	-1,040	100	4	15
탐라도서관	934	249	66	-1,117	-868	99	6	12
목관아지	543	1,098	20	-1,621	-523	205	3	8
삼양선사유적지	168	538	1	-705	-167	353	1	2
항몽유적지	311	1,602	9	-1,904	-302	957	5	2
절물휴양림	1,175	2,049	861	-2,273	-224	522	144	6
노루생태원	354	1,010	0	-1,364	-354	682	0	2
제주월드컵경기장	1,085	285	145	-1,225	-940	171	18	8
서귀포국민체육센터	749	58	147	-660	-602	269	49	3
이중섭미술관	186	0	192	6	6	186	192	1
서귀포시 공공도서관(8개소)	2,243	532	16	-2,759	-2,227	73	0	38
서복전시관	118	0	6	-112	-112	-	-	0
감귤박물관	1,433	167	77	-1,513	-1,356	267	13	6
서귀포 자연휴양림	354	21	358	-17	4	125	119	3
성산국민체육센터	63	0	5	-58	-58	63	5	1

4) 지방공기업 배당금 사업수익

- 제주도개발공사의 배당금 사업수익은 2005년에 100억을 시작으로 꾸준히 전입되고 있음
- 2005년부터 2012년까지 약 831억 정도의 배당금이 제주특별자치도 일반회계에 전입되고 있음
- 그러나 2010년 150억을 정점으로 감소추세로 2013년은 100억 수준 예상됨

<표 23> 제주개발공사 주요 재무정보

구 분	당기 순이익 (B)	당기 미처분 이익잉여금(C)	배당금 세입 전입액(D)	(D)/(C)	기부금
2000	1,535,220,000				
2001	2,983,700,000				
2002	5,759,760,000				
2003	9,174,320,000				
2004	7,411,016,292	24,067,795,408			698,000,000
2005	9,491,582,643	21,759,378,051	10,000,000,000	46.0%	792,000,000
2006	10,909,861,367	22,669,239,418	8,000,000,000	35.3%	500,000,000
2007	11,623,269,745	25,192,509,163	8,000,000,000	31.8%	856,000,000
2008	14,860,230,768	30,852,739,931	8,000,000,000	25.9%	947,700,000
2009	25,466,010,860	42,818,750,791	12,000,000,000	28.0%	1,354,250,000
2010	20,543,485,809	45,762,236,600	15,040,000,000	32.9%	1,976,592,540
2011	29,854,704,109	61,575,584,000	12,040,000,000	19.6%	1,278,225,630
2012	40,896,208,770	89,571,792,770	10,040,000,000	11.2%	1,480,647,256
합계			83,120,000,000		9,185,416,124

5) 세외수입 관련 지표

- 제주의 세외수입 비중은 낮으나 1인당 세외수입액은 전국 평균보다도 높은 편임

- 1인당 세외수입 증가율은 특별·광역시, 도보다는 낮은 추세임

<표 24> 년도별 주민 1인당 세외수입액

(단위: 천원)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	'10~'13 증가율
특별·광역시	61	76	90	84	116	102	144	127	119	120	158	24.4%
도	34	40	35	45	50	59	69	59	70	80	86	45.8%
시도 평균	142	161	172	190	207	233	278	273	243	248	280	2.6%
제주	276	224	386	267	202	212	272	252	224	291	300	19.0%
제주분청	83	47	105	86	202	212	275	258	224	291	300	16.3%
제주시	90	111	92	89								
서귀포시	159	189	200	561								
북제주군	457	272	258	259								
남제주군	168	298	203	275								

<표 25> 2013년 주민 1인당 세외수입액 시·도별 부담액

(단위: 천원)

시도별	시도별평균 (순계규모)	특별시·광역시 (총계규모)	도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
단체별평균	280	158	86	190	410	113
서울	229	120	0	0	0	146
부산	232	157	0	0	275	87
대구	198	126	0	0	303	76
인천	422	344	0	0	459	101
광주	160	111	0	0	0	66
대전	207	158	0	0	0	65
울산	283	181	0	0	147	121
세종	125	125	0	0	0	0
경기	242	0	67	181	336	0
강원	437	0	83	223	488	0
충북	382	0	120	129	399	0
충남	316	0	104	204	323	0
전북	323	0	66	159	705	0
전남	347	0	100	178	366	0
경북	387	0	95	249	438	0
경남	365	0	87	201	499	0
제주	300	0	300	0	0	0

3. 시사점

- 세외수입은 2012년 예산이 전체 지방재정수입의 21%인 32조 1,000억 원 규모로 지방세와 함께 양대 자주재원에 해당하는 지방의 주요 세원임
- 그럼에도 부과형 세외수입 비중은 국세나 지방세에 비해 현저히 낮은 수준임
- 세외수입의 징수율이 매우 낮아 자주재원 확충의 걸림돌이 되고 있음
- 원인은 대부분 그 근거법률에 근거 부과 징수절차에 대한 구체적인 규정이 없고, 특히 체납 징수 규정인 경우 “국세 또는 지방세 체납처분의 예를 준용한다.”고만 되어 있어(200여개) 그 준용범위가 불명확하여 ‘안내도 그만’이라는 인식이 퍼져 있기 때문임
- 또한 그 준용범위가 불명확하여 공무원이 소극적으로 징수행태를 보이기 때문임
- 즉, 체납처분 절차에 대한 구체적인 규정이 없고, 실효적인 제재수단 또한 미흡하여 징수율이 지방세에 비해 현저히 낮은 실정임¹⁾
- 특히, 제주특별자치도가 출범하면서 불이익 배제의 원칙에 따라 각종 상하수도 요금을 포함한 사용료 수수료 임대료가 하향 평준화되고, 인상을 자제하여 2011년인 경우 세외수입은 2005년에 비해 오히려 적어졌다가 다시 회복되고 있는 상황임
- 사용료, 수수료 등의 요율책정에 있어서 간혹 선거를 고려하는 정치적 고려를 함으로써 원가의 현실화가 더디어지는 경향이 있음

1) 징수율(2011년 기준) : 국세 90.6%, 지방세 92.5%, 세외수입 62%(체납액 5.2조 원)

V. 세외수입 확충 방안

1. 재산임대수입 현실화

- 앞에서 제주를 포함한 전국 재산임대수입 현황에서 보는 바와 같이 재산임대수입의 감소는 공유재산의 매각으로 감소하고 있음을 보여주고 있음
- <표 9>에서 보듯이 제주의 재산임대수입은 전국과 비교할 때 아주 미미한 수준임
- 제주가 갖고 있는 공유재산에 대한 임대수입의 적정성에 대한 평가를 유사시설 임대료와 비교하고, 공유재산 재평가를 통하여 재산임대수입의 현실화와 대부요율의 설정이 가장 중요함
- 재산임대수입을 증대하는 데 가장 중요한 것은 공유재산의 실태 파악임
 - 재산유형의 구분, 재산의 현재 사용현황, 자산의 상태에 대한 정밀 조사와 이를 데이터베이스화하여 정기적인 업그레이드를 통한 재산임대 수입 증대의 기초자료로 활용

2. 사용료의 단계적 현실화

1) 상·하수도 요금 현실화 단계적 추진

- 상·하수도 요금은 조세저항을 피하고자 정치적 판단하에 실수요자가 부담해야 할 비용을 일반회계 전입금, 지방채 등으로 충당하고 있음
- 제주의 상수도 요금 현실화율은 2013년 기준 전국 평균 수준인 83.8%보다도 낮은 75.5% 수준임
- 제주의 하수도 사용료 현실화율은 29.2%로 전국 평균 38.1%보다도 8.9%p 가량 낮음
- 향후 장기적 계획을 세워 1단계는 전국평균, 2단계는 요금 현실화 100% 달성을 단계적으로 추진할 필요
- 사용료 적정수준의 합리적인 표준요율을 부과하기 위한 자산 및 시설의 재평가가 정기적으로 이뤄져야 하고, 이에 따른 조례 개정을 통해 사용료의 현실화가 필요

2) 도로 사용료

- 제주는 2009년 12억 8,100만원에서 2011년 16억 200만원으로 급격히 25.1% 증가하고 있음
- 지속적인 증대를 위해서는 공공기관에서 점용하고 있는 도로사용료의 현실화가 필요하고, 개별 도로점용 사안별로 분석하여 불필요한 감면은 없는지, 도로사용료에 대한 건수와 점용면적에는 착오가 없는지, 조정액과 징수액은 문제가 없는지에 대한 세밀한 조사가 필요함

3) 입장료 수입 강화

(1) 직영관광지 입장료 수입 증대 노력

- 제주특별자치도내 직영 관광지는 도 11곳, 제주시 5곳, 서귀포시 13곳 등 29곳임
 - 이 가운데 서귀포천문과학문화관·소암기념관 등 2곳을 제외한 27곳이 유료로 운영되고 있음
- 직영 관광지 29개소 가운데 올해 들어 2013년 10월 현재까지 흑자 운영을 한 곳은 성산일출봉, 만장굴 등 11곳 뿐이고 민속자연사박물관, 세계자연유산센터 등 나머지 16곳은 수입이 관리운영비를 밑돌아 적자를 냈음
 - 특히 2013년 적자를 낸 관광지는 대부분 개관 이후 누적적자가 쌓여 경영개선이 시급함
 - 직영 관광지별 차별화된 체험 프로그램을 개발하고 기획전시·홍보마케팅 강화 등을 통한 관람객 유치로 적자 폭을 줄여나가야 함
- 특히, 직영관광지의 입장료 수입 증대는 입장료 수준의 문제가 아니라 고객을 유치하려는 지자체의 노력에 의해서 수입이 증대될 수 있는 영역임
- 마케팅 강화 등 기업적인 경영 기법 도입을 통한 적자 감소 방안이 필요함
 - 대부분 직영관광지는 투입예산 대비 수익은 매우 미미하여 위탁경영(제주관광공사)도 고려할 필요가 있음
 - 민간 사설 관광지는 리베이트제도를 통해 고객을 유치하고 있으나, 제주도 직영 관광지는 공공영역의 특징상 민간과 경쟁할 수 있는 마케팅 조직 및 예산이 없음
 - 고객유치를 위한 인센티브를 양성화하는 제도 도입이 절실함

<표 26> 주요 관광지 운영수지 현황

2013년도

	주요 관광지	금 액
흑 자	성산일출봉	28억9,220만원
	천지연	17억7,078만원
	주상절리	16억1,982만원
	정방폭포	9억168만원
	천제연	7억5,925만원
	만장굴	7억3,378만원
적 자	해녀박물관	-2억5,985만원
	제주별빛누리공원	-1억6,932만원
	돌문화공원	-1억4,467만원
	제주목관아	-1억422만원
	감귤박물관	-9,589만원
	제주항일기념관	-9,474만원
	제주추사관	-9,092만원
	항몽유적지	-8,204만원
	민속자연사박물관	-7,246만원
	삼양동유적지	-5,101만원
	제주현대미술관	-4,656만원
	기당미술관	-4,016만원

(2) 오름 등반입장료 징수를 통한 재정확충 방안

- 제주도의 상징인 오름(기생화산)의 활동과 주5일제 근무확산, 웰빙과 스포츠인구의 확산 감안
- 지역내 산재하고 있는 오름 및 세계자연유산의 훼손방지와 체계적인 관리를 위하여 등반입장료 징수를 통한 세외수입 확충

가. 일반현황

- 제주의 오름 : 368개

- 도시계획법에 의한 도시공원 지정 : 22개
- 한라산국립공원내 소재 : 46개
- 천연기념물(천연보호구역) 지정 : 3개
- 기 타 : 297개

나. 추진방향

- 제주도내 오름에 대한 입장료 징수조례 제정
- 징수기준 마련 추진(대상자별, 징수금액 등)

다. 입장료 징수 방안

- 오름을 지역주민 밀착 혹은 탐방형과 그 외 관광객, 일반도민, 동호회 탐방형으로 구분하여 지역주민 밀착 혹은 탐방형 오름 외의 국유지와 공유지에 있는 오름을 등산할 수 있는 1년 유효기간의 라이선스 제도 운영
 - 오름 동우회를 통해 홍보와 제주지역 유관기관으로부터 도민여가, 체육 활동에 대한 복지 차원의 지원 운동
 - 편의점이나 몇몇 계약 입장권 판매대행업소를 통해 판매

라. 기대효과

- 제주오름에 대한 체계적인 관리기준을 마련함으로써 오름에 대한 효율, 관리·보존 제고로 환경훼손 방지
- 오름의 관리 및 보존에 대한 신규 재원 마련 및 세입 확충
- 육지부 등산회원의 무박2일 제주 오름등반에 대한 입장료 징수를 통한 역외소득 가능

(3) 한라산 입장료 징수방안 검토

- 환경부에서 국립공원에 대하여 '07.1.1일부터 입장료 폐지 결정('06. 10. 2)
- 한라산국립공원은 2002년 생물권보전지역, 2007년 세계자연유산, 2010년 세계지질공원, 2011년 세계7대자연경관에 선정되어 세계위상에 걸맞는 입장료 징수 필요성 대두

가. 국립공원관리 현황

- 전국 국립공원 : 20개소
 - 국립공원관리공단 관리 : 19개소
 - 지자체 관리 : 1개소 (한라산국립공원)
- 한라산국립공원 2005년도 입장객 734천명, 입장료 8억5천만원

나. 입장료 징수방안 검토

- 만장굴, 성산일출봉, 거문오름 → 제주특별자치도 유네스코 등록유산 관리에 관한 조례에 의하여 입장료 징수
- 제303회 제주특별자치도의회 임시회('13.2.26) 문화관광위원회 강경식 의원, 입장료 징수 문제 제기
- 추진 방안
 - 제1안 : '국립공원보전·관리계획수립 용역' 입장료 징수 방안 검토
 - 제2안 : 제주특별자치도 유네스코 등록유산 관리에 관한 조례에 의하여 입장료 징수
 - 제3안 : 환경부의 추진상황에 맞춰 입장료 징수 재개 방안 검토

3. 수수료의 단계적 현실화

1) 음식물 쓰레기 수거수수료 처리비 전면 유료화

- 지금까지 음식물 쓰레기 수거 수수료를 제주시 업소(음식점 등)에 대해 부과
- '12년 음식물 쓰레기 수거 수수료 유료화를 위한 조례, 시행규칙 제정
 - 음식물류 폐기물 관련 조례 공포 : '12. 10. 17
 - 음식물류 폐기물 관련 조례 시행규칙 공포 : '12. 12. 18
 - 2013. 1. 1일부터 전면 시행하고 있으나 원가의 현실화가 안 되고 있음
- 아직도 제주의 음식물 처리 재정자립도가 12% 수준으로 음식물 처리의 원가조사를 통해 합리적 수수료를 산정할 필요
- 일부 10% 수준의 음식물 처리 체납액을 줄이는 행정적 노력도 필요함

2) 증지수입

- <표 12>에서 보듯이 서울, 경기, 광주, 강원, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남은 2009년과 2011년 사이에 감소한 반면, 나머지 지자체는 증가함
 - 제주는 2009년과 2011년 사이에 5.2% 다소 증가함
- 최근에는 인터넷 발달과 전산화 등으로 수입이 약해지나 여전히 증가하는 지자체가 있음은 지자체 노력에 의하여 증대할 수 있는 여지를 보여줌

4. 사업수입 배당 전입금 전입

- 제주개발공사에 내부유보된 미처분이익잉여금 대비 배당금 전입 비율이 2010년 32.9%에서 2013년 11.2%로 낮아짐
 - 공장생산설비 확대에 따른 일시적 감소로 보이나 지속적으로 관심 필요
 - 장기적으로는 배당금액이 급속한 매출 신장으로 기하급수적으로 커질 것으로 예상
- 세금효과 방법인 배당금을 기부금 형식으로 제주특별자치도에 전입을 시키면 해당 금액에 대한 법인세만큼 추가 전입액을 확보할 수 있음
- 배당금은 영업활동 결과 창출된 이익에 대해 법인세를 정산한 다음에 계산된 당기순이익에서 주주에게 일정 부분 지급함
- 출자자인 제주특별자치도로 기부금 형식의 전입에 있어서 개발공사와 제주특별자치도와의 특수관계자에 대한 법적해석이 중요하나 현재 명확하지 않고 이론적으로는 기부금으로 전환이 가능함

* (갑설) 법정기부금에 해당됨

- 법인세법 제24조 제1호에 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 기증하는 금품의 가액은 법정기부금으로 규정하고 있음
- 법인세법 시행령 제35조 제1호에 지정기부금의 범위를 '법인이 제87조의 규정에 의한 특수관계자 외의 자'에게 범위를 규정하고 있으나 법정기부금에 대하여 이에 대한 법규정이 없음
- 아울러, 법인세법 시행령 제87조의 규정에 의한 특수관계자 중 주주의 범위에 대해서는 국가 등을 제외하도록 예규(법인 46012-2468, 00.12.27)에서 해석하고 있음

* (을설) 부당행위계산 부인규정이 적용됨

- 지방공사에 출연한 지방자치단체에 기부형식으로 지급하는 이유는 이익에 대한 배당의 경우 세후 소득에 대한 지급이지만 기부금은 세전소득에 대한 지급이므로 법인세액 만큼의 지급액을 증액하여 지급할 수 있음
- 이는 법인세법 제52조의 부당행위계산의 부인규정의 당해 법인의 특수관계자와의 거래로 인해 그 법인의 소득에 대한 조세의 부담을 부당히 감소시킨 것으로 인정되는 것에 해당함
- 이는 법인세법 기본통칙 52-88..2에서 지분비율만큼 기부금으로 지급하는 경우 이를 부당행위계산의 부인대상으로 규정하고 있는 것과 맥락을 같이 함

5. 풍력발전사업에 대한 부담금 부과

- 제주도의 최근 육상풍력발전지구 지정 계획은 풍력을 제주의 공공자원으로 관리하고 그 공공자원의 개발에 대한 수익도 최대한 지역으로 환원할 수 있는 법·제도 운영관리가 필요함
- 특히, 해상풍력은 막대한 자본과 기술이 필요한 사업으로 외부자본 유입으로 인한 풍력사업 이익의 외부 유출에 대비하여 풍력의 공공자원의 사회적 합의 관점에서 풍력 개발이익에 대한 환원장치는 필수적임
- 제주풍력발전소 주변지역 지원에 관한 법률에 의한 지원금과는 별도로 지방세인 지역자원시설세를 과세하여 지역주민의 후생복지 증진과 지역개발을 도모할 수 있는 재원으로 활용·모색할 수도 있으나 조세저항이 있을 수 있으므로 풍력자원이용 부담금 제도 도입을 통하여 재원 확충을 고려할 만함
- 예를 들어, 풍력전기 판매가액의 100분의 20의 범위 안에서 부담금을 부과·징수할 수 있는 법적 근거를 제주특별법에 명시함
- 해상풍력단지는 물론 육상풍력단지에도 적용함으로써 기(既) 설치된 육상풍력단지의 이익의 일부를 제주지역에 환원 가능한 현실적 제도가 될 수 있음

※ 부담금

- 부담금은 반대급부적 성격이 없이 공법상 강제로 부과 징수되는 점에서 부담금과 조세는 유사하나, 조세는 국가 등의 일반적 과세의 수행을 위한 것으로서 담세능력이 있는 국민에 대해 부과되지만, 부담금은 특별한 과세의 수행을 위한 것으로서 당해 공익사업과 일정한 관련성이 있는 특정 부류의 사람들에 대해서만 부과되는 점에서 양자는 차이가 있다고 판단함
- 부담금을 그 부과목적과 기능에 따라 ①순수하게 재정조달 목적만 가지는 것과 ②재정조달 목적뿐 아니라 부담금의 부과 자체로 추구되는 특정한 사회 경제정책 실현목적을 가지는 것으로 양분함

○ 구 「먹는물관리법」 제28조에서 규정한 내용

※ 관련조문

- 제28조(수질개선부담금의 부과·징수) ①환경처장관은 공공의 지하수 자원을 보호하고 먹는물의 수질개선에 기여하기 위하여 먹는 샘물의 제조업자 수입판매업자로부터 먹는샘물판매가격의 100분의 20의 범위 안에서 대통령이 정하는 료에 따라 수질개선부담금을 부과·징수할 수 있다.
- ②제1항의 규정에 의한 부담금의 부과대상, 부과금액, 부과 징수의 방법과 절차 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 지방세수 확충을 위해 태양열, 풍력, 조력발전, 천연가스 등 지역의 부존 자원에 대한 과세방안 도입을 안행부에서는 고려하고 있음
- 그 동안 특정자원에 대한 지역자원시설세는 과세 대상이 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너 이용, 원자력발전, 화력발전(2014. 1. 1일부터 부과)으로 한정되어 있었음

- 구체적인 방안으로서 풍력 등 지역별 부존자원에 대한 과세여부(부담금 포함) 및 세율 등에 대해 지방자치단체에서 결정권을 갖는 「선택적 과세 제도」 도입의 검토 필요
- 부담금이나 지역자원시설세는 필요한 경우 적절한 탄력세율의 운영을 통해 지역재정 향상을 도모하는 등 해당 지방정부의 과세자주권을 신장시킬 수 있는 세목임
- 풍력발전소에 대한 부담금이나 지방세 부과는 풍력이 제주의 공공적 자원적인 측면과 환경 및 어업권의 제한적 훼손 등 직간접적으로 영향을 주기 때문에 정당하다 할 것임
 - 현재 수력 및 화력발전에 대해서는 과세하거나 예정 중이나 조력, 풍력에 대해서는 제외되어 있음
 - 발전 방식 간 '형평성'에 어긋남. 수력발전소는 1992년부터 발전용 물 10t당 2원, 원자력발전소는 2006년부터 생산전력 1kwh당 0.5원의 지역자원시설세를 각각 물리고 있음
 - 따라서 전체 발전량 중 풍력발전만 부담금을 과세하지 않는 것은 논리적이지 못함
 - 풍력발전은 바람이라는 공공자원을 이용하여 전력을 생산하여 막대한 이익을 창출하는 만큼 이윤의 일정 부분은 지역사회에 환원해야 할 것임
 - 풍력발전소를 건설함에 따라 지방재정수요를 유발시키는 요인이 발생하기 때문에 이에 대한 비용 부담금을 부과하거나 과세함으로써 사회비용을 내부화할 수 있을 것임
 - 풍력발전에 따른 경관훼손, 어업권, 해녀권, 환경오염 등 사회적 비용을 원인자인 발전소에 부담금이나 세금으로 과세해야 한다는 것임
 - 충청남도는 화력발전량 111,333MW에 대해 1kWh당 0.15원 부과로 연간 167억 원의 세수 확보 예상

<표 27> 발전 유형에 따른 표준세율(지역자원시설세)

과세대상	과세표준	표준세율
원자력	원자력발전량	kWh당 0.5원
화력	화력발전량	kWh당 0.15원
수력	수력발전량	10m ³ 당 2원
조력*	조력발전량	kWh당 2원

* 민주당 전해철 의원이 2012년 8월에 시화호 조력발전소에 지방세를 부과할 수 있도록 '지방세법 일부 개정 법률안'을 대표 발의하였었음

<표 28> 풍력발전사업부담금(지역자원시설세) 도입시 예상 수입

구분	1kwh당 2원 적용(조력발전 발의 법안 적용)	탄력세율 100% 추가 적용시
육상	85MW 85,000kw x 24시간 x 365일 x 26% = 148,920,000kwh 148,920,000 x 2 = 297,840,000원	595,680천원
	200MW 200,000kw x 24시간 x 365일 x 26% = 455,520,000 455,520,000 x 2 = 911,040,000원	1,822,08천원
해상	350MW 350,000kw x 24시간 x 365일 x 34% = 1,042,440,000kwh 1,042,440,000 x 2 = 2,084,880,000원	4,169,760천원
	2GW 2,000,000kw x 24시간 x 365일 x 34% = 5,956,800,000kwh 5,956,800,000 x 2 = 11,913,600,000원	23,827,200천원

- 풍력의 '부담금' 혹은 '지역자원시설세'에 포함하는 지방세법 개정이 시급하고, 표준세율의 조정권한을 제주특별법에서 위임 받는 법 개정 추진이 필요

6. 세외수입 체납 최소화 정책

1) 세외수입 체납액 실효성 확보

- 세외수입의 부과·징수의 확실한 근거를 위해 모든 부처에 걸쳐 200여개의 법령과 2,000여개의 세목으로 나뉘어져 있어 통일된 기준 마련 필요
- 징수절차 등에 관한 명확한 규정이 없고 지방세 또는 국세 등의 예를 준용하도록 함으로써 일선 업무 혼선과 비능률 초래
 - 예를 들어 과태료 소멸시효는 5년인데 이것은 처분청이 연장할 수 있는 게 아니라 5년이 지나면 무조건 징수권이 소멸하게 됨
- 세외수입은 자치단체의 핵심적인 자주재원이지만 통일된 징수절차와 체납자 제재 수단이 없어 징수율이 낮고 체납액이 많아 명확한 징수체계 확립이 시급하다는 지적이 있어 왔음
- 따라서 안전행정부는 2014년 8월 '지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률' 시행을 앞두고 있음
 - 체납처분 등에 관한 세부사항을 규정한 시행령 제정안을 마련 중임
 - 시행령 제정안의 주요 내용은, 법은 500만원 이상 고액체납자에 대하여 신용정보회사에 고액체납자의 체납자료·결손처분 내역 등을 제공할 수 있도록 하되 예외사유와 세부절차 등은 시행령에 위임하고 있음
 - 조세에 준하는 체납징수 절차를 적용받게 되는 것은 세외수입 중에서 징수율이 낮고 체납비중이 높은 과징금·부담금·이행강제금 등임

2) 세외수입 납부방법 다양화

- 고객의 납부의 편의를 위한 다양한 납부 방법에 대한 서비스 제공

- 체납자 징수유형 분석을 기초로 고액 및 상습 체납자를 중점관리해 재산 압류 및 공매처분 등 강력한 체납처분을 실시하고, 생계형 체납자는 분할 납부 유도, 주소 및 거소지 불명에 따른 체납자는 직접 발로 뛰는 행정 등 다각적 방법으로 징수활동을 전개할 필요가 있음
- 세외수입은 200여개의 징수근거 법령과 세목도 2,000종이 넘고 자치단체 별로 관리하기 때문에 전국 일괄 조회 및 납부 등이 어려웠으나
 - 2014년 8월 ‘지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률’의 시행령안은 납부의무자가 자치단체의 금고 또는 각종 은행, 체신관서 등 수납대행 기관에서 신용카드, 현금, 증권 등 다양한 방법으로 납부할 수 있도록 규정하고 있음
 - 아울러 지방세외수입정보시스템을 구축하여 세외수입의 전국일괄 조회·납부 및 전자송달·수납 등이 가능하도록 추진할 계획이므로 이를 계기로 적극적인 세입징수 행정을 펼쳐야 함

3) 체납액 최소화를 위한 전자예금 압류 시스템 운영

- 금융기관 전산시스템과 연동하여 예금에 대한 압류·추심·해제를 전자적으로 처리하는 전자예금 압류 시스템 지속 운영 → 체납액 최소화로 지방재정 확충

참고문헌

- 김동욱, 2012. 제주특별자치도의 세수확대방안, 제주발전연구원 지방세연구원
공동세미나 2012-7.
- 이세구, 2004. 서울시 세외수입 증대방안, 서울시정개발연구원.
- 한국지방재정학회, 2007. 세외수입 확충 방안에 관한 연구.
- 조임곤, 이상훈, 2013. 세외수입 확대 방안, 한국지방세연구원.
- 제주특별자치도, 2013. 제주특별자치도 재정진단, 2013-10.
- 제주특별자치도, 2012. 제주특별자치도 재정진단, 2012-10.
- 제주특별자치도, 2011. 제주특별자치도 재정진단, 2011-10.
- 제주특별자치도 www.jeju.go.kr
- 안전행정부 홈페이지. 재정고 (<http://lofin.mospa.go.kr>).

Abstract

Plans for the Expansion of Non-tax Revenues of Jeju Special Self-Governing Province

Cheol-soo Koh · Dong-uk Kim

Keywords : Non-tax Revenues, Financial Operations, Finance Soundness

Jeju Province has been granted strong autonomy by the central government since it launched itself as a Special Self-Governing Province under the Special Act enacted to establish Jeju Special Self-Governing Province and Jeju Free International City. In return, its own responsibility for its finance has been on the increase. Unlike local taxes, non-tax revenues are easy to constantly expand and develop depending largely on the municipal efforts because they are relatively less influenced by the national government. Therefore, stable financial operations require the expansion of non-tax revenues since they can serve as potential revenue resources for local municipalities.

This study takes on some significance in that it seeks effective ways to expand non-tax revenues, boost administrative efficiency and secure independent financial resources by improving the current non-tax revenue system so that the local government can expand local financial revenues. This improvement can help not only overcome the institutional restrictions on adding new taxable items, which is caused by the limited taxation authority, but also prevent tax resistance expected when increasing flexible tax rates.

As plans for the expansion of non-tax revenues, this study suggests phasing in the application of feasible water rates; increasing the dividend of Jeju Province from Jeju Special Self-Governing Province Development Corporation and converting it into a donation; adopting corporate incentive management system to increase revenues from admission fees of province-run tourist sites; imposing admission fees on some Oreum hills; charging sea fishing by issuing fishing permits; imposing fees on wind power energy sources; and minimizing delinquent non-tax revenues.

This study will contribute to expanding non-tax revenues by finding non-tax revenue resources and help secure local financial resources through the restructuring of management for-profit businesses and the management improvement, and ultimately it will promote financial soundness of Jeju Special Self-Governing Province.

연구진

연구책임 고철수 제주발전연구원 책임연구원
공동연구 김동욱 제주대학교 교수

기본연구 2013-20

제주특별자치도 세외수입 확충 방안

발행인 || 공영민
발행일 || 2013년 11월
발행처 || 제주발전연구원
 690-029 제주도 아연로 253
 전화: (064) 726-0500 팩스: (064) 751-2168
 홈페이지: www.jdi.re.kr
인쇄처 || 일신옵셋인쇄사

ISBN : 978-89-6010-342-9 93320

- 이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서, 제주특별자치도의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다. 또한 이 보고서는 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

