지방자치단체 세외수입 확충을 위한 요율 현실화 방안에 관한 연구*

- 천안시 사용료를 중심으로 -

Study on Cost Recovery Rates to Increase Non-Tax Revenues of Local Governments

- The Case of User Charges in Cheonan -

고 승 희 (충남연구원 연구위원 - 주저자)
주 운 현 (건양대학교 국방경찰행정학부 조교수 - 교신저자)

Abstract

Seung-Hee Ko / Woon-Hyun Choo

User charges is more efficient means of financing local governments by coinciding the consumers(beneficiaries) and the payers of the public services. However, the amount of the revenue is less than two percent of the total revenue and the level of user fees compared to the cost is differed by regions, agencies, and service types.

Therefore, this study aims at providing the basis for estimating appropriate rates of user charges by reviewing non-tax revenues managed by Cheonan and undertaking an analysis on user charges utilizing the pricing method where appropriate.

The results of the analysis using pricing method shows that cost recovery rates are about 40%. Regarding reasonable adjustments of rates, the following are suggested. Firstly, it is essential to select an appropriate pricing method, construct the relevant data base and manage the revenues and costs in accordance with the standard of the pricing method chosen. Secondly, regular conducts of pricing method needs be institutionalized. Thidly, it is suggested to examine thoroughly the passivity of the introduction of an ordinance for collection of integrated tax while operating a team for the management of non-tax revenues and establishing a long term strategic plan for the management of non-tax revenue.

주 제 어: 세외수입, 수수료, 사용료, 원가분석, 요율현실화

Keywords: user charge, fees, pricing method, accurate analysis, cost recovery rate

* 본 논문은 2015년 충남연구원에서 발간된 전략과제의 일부를 수정·보완한 것임을 밝혀둡니다.

I. 서 론

중앙정부와 지방자치단체는 늘어나는 재정수요에 따른 예산 확보에 어려움을 겪고 있다. 특히 지방자치단체는 자체재원 확충을 위해서는 지방세수를 늘리는 실효성 있는 방안이 필요하지만 환경적 요인으로 인해 쉽지가 않기 때문에 지방세외수입의 확대가 대안이 될 수 있겠다. 이러안은 지방세 비과세·감면 축소와 지방세 및 지방세외수입의 징수율 제고 등을 논의한 상황에서 지방자치단체가 자주재원을 확충할 수 있는 실천 가능하고 효과적인 방할 수 있을 것이다(김대영, 2014).

특히 사용자부담금이라는 불리는 세외수입의 경우 공공서비스로부터 수혜자별 편익을 기준으로 공공경비의 일부를 부담시킬 수 있기 때문에 지방세 자체를 근본적으로 대체할 수는 없다고 하더라도 최소한 건전한 공공비용부담원칙을 일깨워주는 동시에 세외수입 확충에 기여할 것이다.

이에 우리나라도 세외수입 확보를 위해 많은 노력을 기울였다. 제1기라고 불리는 1995년 부터 1997년까지는 지방세외수입의 현실화와 관련한 어떤한 정책도 준비되지 않은 시기이다. 학계에서도 지방자치의 본격적인 출발에 따라 대부분의 지방자치단체들이 재정적 어려움에 직면하게 되는 시기로서 재정확보라는 문제제기적 논의만이 이루어진 시기이다. 특히 현실적인 사용료·수수료의 운영계획에 대해서는 국민의 정부인 2기 부터 본격적으로 논의되었다. 제2기는 서비스의 제공원가에 미치지 못하는 세외수입에 대하여 2002년까지 원가의 80%수준으로 보상율을 현실화하여 지방재정의 건전성을 확보토록 「사용료·수수료 현실화계획」을 수립하였다. 이는 1997년 당초 3개년 계획이었던 것을 5개년 계획으로 수립하여 추진하였으며 장기미조정 및 원가보상율이 낮은 항목부터 일차적으로 조정하였다. 계획기간 만기 후에는 지방자치단체별로 매년 스스로 조정하도록 하였으며 지역경제여건, 재정상황 등을 고려하여 조정화율과 시기 등을 결정하도록 하였다. 또한 세외수입의 현실화 추진상황에 대하여 교부세 배부를 위한 관련자료로 활용하여 추진실적이 미흡한 지방자치단체에는 인센티브에 불이익을 주기로 하였다. 이와 함께 무료로 제공되고 있던 287종 서비스의 유료화를 위해 국가위임사무로서 무료로 제공하는 서비스 중 지방자치단체에서 유료화를 요구한 무료서비스에 대하여 관련법령을 개정토록 하였다. 2003년 제3기의 경우 지방분권정책에 있어 재정분권이 강조된 시기라 할 수 있다. 이러한 배경과 함께 세외수입 정책에도 변화가 기대되었다. 그러나 지방세 및 이전재원 정책을 중심으로 재정분권 정책이 시행되어 제3기 초기에 계획된 '사용료·수수료 현실화 5개년 계획'이 2005년에 들어서면서 추진된다. 2005년 6월 1일부터 8월 30일의 3개월 동안 위의 계획에 따라 세외수입을 현실화하기 위한 우선적 정책으로 수수료 실태에 대한 조사가 이루어졌다. 이를 통해 세외수입에 대한 인상 여부를 결정하였고 2006년 「지방자치단체 수수료 표준요율규정」을 제정하였다. 마지막으로 2008년도에는 세외수입정보시스템의 기능을 획기적으로

향상시키기 위해 세외수입정보시스템 고도화 계획을 추진하여 한층 발전된 기반을 마련하는 토대가 되었다. 2009년에는 가상계좌 도입, 신용카드 납부 등 민원편의를 위한 시책 등이 다양하게 추진되었으며, 세외수입 미수납액 징수를 위한 대책을 시행하여 재정확보에 기여 하였다. 이와 함께, 세외수입 실무 책자를 발간하여 실무운영의 실질적인 도움이 되었다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 요율현실화와 관련해서는 많은 변화가 이뤄지지 않았다. 그 이유는 요율현실화를 물가상승의 원인으로 인식하고 있으며, 사용료가 지방예산에서 차지하는 비중이 적어 관심을 가지지 않았고, 원가를 산정함에 있어 원가정보 등의 확인이 어렵기 때문이다. 그럼에도 불구하고 요율현실화는 이용자에게 경제적 부담을 부과할 수 있으나 시민 전체 차원에서는 자원배분을 촉진할 수 있으며 대부분의 공공시설물이 지속적인 관리와 시설투자를 요구하고 있고 이는 지방자치단체의 재정부담으로 이어질 수 있기 때문에 적정한 현실화는 세외수입 확보를 통한 지방재정의 안정화에 기여할 수 있기 때문이다. 이에 본 연구는 세외수입의 현황과 실태를 살펴보고 원가분석을 통해 세외수입의 적정성을 검토하고 이를 위한 제도적 개선방안을 모색하고자 하였으며, 이를 통하여 현행 요율체계의 적정성에 대한 판단과 향후 산정기준 설정 및 정책결정의 기초자료로 활용될 수 있도록 하는 것이 연구목적이다. 연구대상은 천안시의 사용료를 선정하여, 그 중 체육시설 관련 사용료를 원가분석하였으며, 동시에 원가반영의 적정성도 검토하였다.

Ⅱ. 이론적 검토 및 선행연구 고찰

1. 세외수입의 개념 및 내용

세외수입에 대한 이론적 개념정의는 다음과 같다. 광의의 개념은 공공부문에서 이루어지는 시장거래의 성격에 대해서 부과되는 요금, 즉 특정한 편익에 대해서 부과하는 요금으로 정의된다(Smith, Fred L., 1981).[1] 협의의 개념은 일반적으로 세외수입의 범위를 축소하여 공공기관으로부터 직접 제공받은 편익에 대한 요금으로 정의한다. 협의의 개념에는 다양한 인허가 수수료와 면허 및 특별평가 부담금이 포함될 수 있다. 최협의로 세외수입의 개념을 정의하면 지방자치단체가 제공하는 서비스 가운데 공공적 성격은 매우 강하지만 사용에 따른 편익의 범위가 특정한 사용자에게 개별적으로 귀속되고 서비스의 사용이나 요금지불이 자발적인 의사에 따른 경우로 국한될 수 있다. 세외수입에 대한 자세한 내용은 행정안전부 2014 지방세외수입통계연감에 따른다.

---

1) 이 경우 협의의 사용료 및 수수료는 물론 임대수입, 특허수입, 용도가 지정된 물품세, 면허 및 각종 인·허가, 정부재산의 매각수입, 공공대출에 대한 이자수입, 산재 및 공공보험료수입, 공기업운영수입, 재산권수입, 연금 및 건강보험료수입 등이 모두 포함된다.

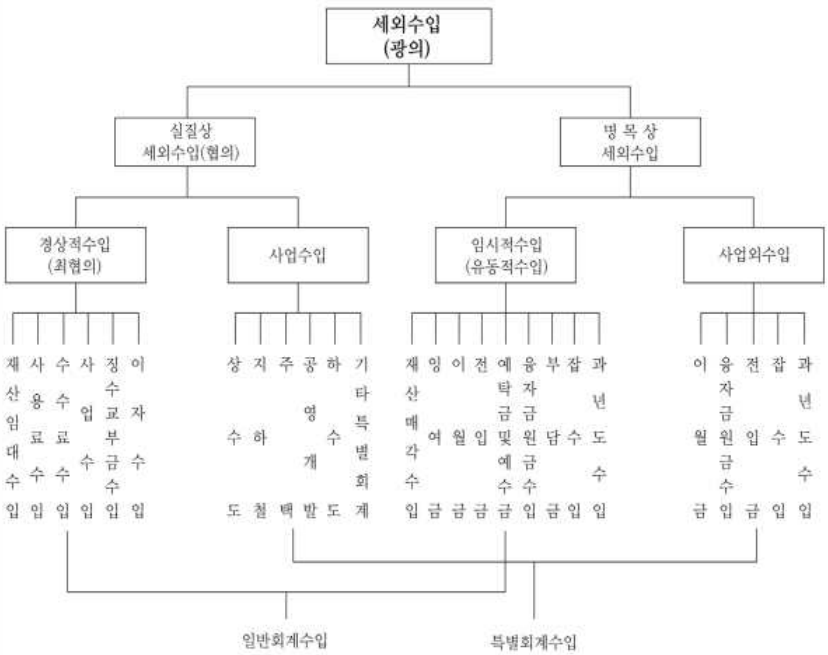
1) 일반회계(기타 특별회계)

경상적 세외수입이란 계속성과 안정성이 확보되고 매 회계연도 마다 계속적으로 반복하여 조달되는 예측 가능한 수입으로 세외수입 중 수입원이 가장 많고 지방자주재원 확충에 가장 기여를 많이 하는 수입으로 ① 재산임대수입, ② 사용료, ③ 수수료, ④ 사업수입, ⑤ 징수교부금수입, ⑥ 이자수입 등이다

임시적 세외수입은 각급 지방자치단체의 수입 중에서 불규칙적으로 발생하는 수입으로 대체로 규모는 크나 수입원이 일회성에 그치는 경우가 많아 세입규모를 예측하기 어렵다. 그 종류는 ① 재산매각수입, ② 부담금, ③ 기타수입, ④ 지난년도수입, ⑤ 순세계잉여금, ⑥ 이월금, ⑦ 전입금, ⑧ 예탁금 및 예수금, ⑨ 융자금 원금수입 등이다.

2) 공기업 특별회계

사업수입은 일반회계(기타 특별회계)의 경상적 세외수입과 유사한 개념으로, 상수도사업의 급수수익, 하수도사업의 사용료수익, 공영개발사업의 용지매출수익, 지역개발기금의 융자금이자수입 등이 해당된다. 사업외수입은 일반회계(기타 특별회계)의 임시적 세외수입과 유사한 개념으로, 고정자산 매각수입, 투자자산수입, 자본잉여금 수입, 지난년도 수입 등이 이에 해당된다.



〈그림 1〉 세외수입의 구조

2. 지방세외수입의 특징

세외수입은 지방자치단체의 수입원으로 중요한 위치를 차지하고 있으며, 지방세, 지방교부세, 보조금 등에 비하여 다음과 같은 특징으로 구분되어 진다.

첫째, 세외수입은 법령에 저촉되지 않는 한 비교적 자유로운 영역이다. 따라서 자치단체의 노력여하에 따라서는 계속적인 확대 및 개발이 용이하여 지방자치단체의 중요한 잠재 수입원이 될 수 있다.

둘째, 세외수입은 종류가 매우 많고 또 수입근거와 형태가 몹시 다양하다. 그 수입 근거를 보더라도 법률, 대통령령, 부령, 조례 또는 사법상의 계약 등으로 다양하고 종류에 있어서도 행정서비스에 수반해서 생기는 사용료 및 수수료, 경제활동에 의한 재산임대수입 및 사업수입, 또 다른 특별회계와의 관계에서 생기는 전입금, 회계연도의 단년도주의에 따라 발생하는 경리기술상의 수입인 이월금 등 다양하다.

셋째, 세외수입은 지방자치단체의 노력여하에 따라 발굴되어지는 수입이긴 하나, 그 수입원의 법적근거에 따라 그 사용되는 곳이 특정되어 있는 것도 있다.

넷째, 세외수입의 징수형태로는 현금으로 징수(금고납부)하는 것 외에 수입증지나 금권으로 징수하는 것이 있다.

다섯째, 세외수입은 주로 특정인의 공물사용 및 역무제공 등에 대한 반대급부 또는 대가이므로 조세와는 달리 국민저항이 비교적 적다는 점이다.

3. 선행연구의 고찰

세외수입과 관련한 선행연구들은 대체적으로 신세원의 개발, 국세의 지방이양, 지방재정조정제도의 개편, 세외수입의 확충방안 등 포괄적인 지방재정확충 전략의 일부로 논의되고 있다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 세외수입 확충방안으로 위계점(1998)은 지방자치단체가 세외수입확충의 일환으로 경영수익사업을 추진하고자 할 때, 무엇보다도 사회적 비용과 사회적 편익의 관점에서 사업선정을 해야 할 것이며, 구체적인 기준으로는 공공성과 수익성의 조화, 지역개발과 환경보전의 조화, 민간기업의 영역을 감안한 사업영역의 선택 등을 제시하였으며, 안종석(1997)은 세외수입의 확충에 앞서 세외수입 규모가 적정한가 아니면 확충하여야 하는가라는 인식과 더불어 우리나라의 지방세외수입에 대한 통계의 문제점으로 인해 세외수입 규모가 왜곡된다는 전제하에 지방세외수입의 규모와 구조, 지역별 분포등을 분석하고 이를 통해서 향후 지방재정정책에 대한 시사점을 모색하였다.

둘째, 둘째, 공유재산의 효율적 관리에 관한 연구를 들 수 있다. 공유재산의 종류로는 부동산과 그 종물, 선박·부잔교(浮棧橋)·부선거(浮船渠) 및 항공기와 그 종물, 공영사업 또는 시설에

사용하는 중요한 기계와 기구, 지상권·지역권·광업권, 그 밖에 이에 준하는 권리, 저작권·특허권·의장권·상표권·실용신안권, 그 밖에 이에 준하는 권리, 주식, 출자로 인한 권리 및 사채권·지방채증권·국채증권, 그 밖에 이에 준하는 유가증권, 부동산 신탁의 수익권 등으로 그 범위는 매우 넓다(조임곤, 2013).

셋째, 사용료·수수료의 요율과 관련해서는 안석호·이은재(1988)는 수수료요율의 합리적 조정을 위해 기준제시와 더불어 제증명수수료를 중심으로 원가분석을 실시하여 합리적 요율조정방안에 대한 시사점을 밝히고 있다. 오희환·박기관(1996)의 연구는 수익과 부담을 공평하게 하고, 자원배분을 효율화하며, 적극적으로 자주재원을 확보한다는 관점에서 사용료·수수료의 원가적정성 등 현황과 문제점을 분석하고 이에 따른 요율조정방안 및 관련제도의 개선방안을 모색하고 있다. 특히 이 연구는 사용료분야까지 연구대상을 넓히고 있으며, 이 연구이후로 사용료·수수료의 요율에 관한 연구가 활발해지기 시작하였다. 그리고 주운현(2005)은 사용료·수수료 요율의 부과기준을 원가보상율을 중심으로 분석하고 있는데, 지방자치단체의 제증명수수료를 대상으로 기존의 원가보상에 대한 기준들을 살펴보고, 관계 전문가의 의견조사와 더불어 본 연구에서 설정한 원가보상기준을 실질적으로 검증하고 적용가능성을 확인하였다. 분석결과 원가의 80%미만인 수수료 항목을 현실화의 대상으로 결정하고 있다.

넷째, 징수절차 또는 법률제정과 관련해서는 여은정·최천규(2008)는 각 법령에 구체적인 규정이 없거나, 국세 체납처분의 예 또는 지방세 체납처분의 예에 의하여 징수하고 있는 세외수입의 징수절차에 관하여 일관성을 확보하고, 징수의 효율성을 높이기 위하여 세외수입 징수절차에 관한 문제점을 개선하기 위한 통합법의 제정을 제안하였다. 세외수입징수통합법에서는 세외수입 징수에 관하여 지방세법과 국세기본법 및 국세징수법의 내용을 모델로 하여 사용료·수수료·부담금(분담금) 및 과태료에 한정하여 규정하며, 그 구체적인 내용은 통칙(총칙), 납부의무의 성립과 소멸 및 확장, 징수절차, 세외수입과 기타 채권과의 관계, 이의신청 및 보칙의 순서로 입법할 것을 제안하였다(조임곤, 2013). 정지선·여은정·최천규(2007)는 세외수입이 다양한 법률에 근거하고 있지만 징수절차 등에 대해서는 각 법령에서 구체적으로 규정하고 있지 않고, 개별 법령에 규정하고 있는 경우에도 일관성이 결여되어 있는 문제를 지적하고 있다.

이와 같이 선행연구들이 공통적으로 설명하고 있는 지방세외수입의 문제점들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 항목별로 부과 규모가 수년간 정체되어 신장률이 저조하다. 부과규모 기준으로 최근 5년간 통계를 살펴보면, 지방세외수입은 국세나 지방세에 비해 신장률이 저조하다.

둘째, 개별근거법령에 의해 부과된 항목들의 징수관리가 제대로 되고 있지 않다. 2012년 결산 기준으로 지방세외수입 징수율은 73.4%로, 같은 기간의 지방세 징수율 92.2%, 국세 징수율 90.9%에 비하면 현저히 낮다.

마지막으로, 사용료·수수료 요율과 관련해서는 요율의 기관별 불균형, 합리적 원가 산출의

곤란, 요율조정의 소극성, 무료수수료의 과다 등이다. 즉, 대부분의 연구들이 이론적으로 세외수입의 확보차원에 초점을 맞추어 분석을 하였기 때문에 실질적인 사용료요율의 현실화와는 거리가 있다는 것이다.

Ⅲ. 세외수입의 현황과 문제점

1. 우리나라 세외수입 규모

지방세외수입의 규모는 2011년 이후 지속적으로 늘어나고 있으며 2013년 세외수입의 규모는 72,607,629백만원이다. 이 중 광역자치단체가 약 32.6%의 비율을 차지하고 있었으며 단체별로는 시계가 약 34.2%로 가장 큰 비율을 차지하고 있고 광역시, 군 , 도의 순이었으며 구계가 가장 작은 비율로 나타났다.

〈표 1〉 세외수입 단체별 구성

(단위: 백만원, %)

연도별	구분	총계	광역자치단체		기초자치단체		
			시	도	시	군	구
2009	징수액	72,906,399	17,823,208	8,541,391	26,626,722	12,555,120	7,359,958
	구성비	100.0	24.5	11.7	36.5	17.2	10.1
2010	징수액	59,877,959	15,542,957	8,099,894	20,898,470	9,062,702	6,273,936
	구성비	100.0	26.0	13.5	34.9	15.1	10.5
2011	징수액	58,330,065	15,378,654	8,912,464	19,909,478	8,789,659	5,339,810
	구성비	100.0	26.4	15.3	34.1	15.1	9.1
2012	징수액	66,180,254	17,644,666	10,117,804	23,063,817	9,527,944	5,826,023
	구성비	100.0	26.7	15.3	37.8	14.4	8.8
2013	징수액	72,607,629	20,146,108	10,782,522	24,850,383	10,895,980	5,932,636
	구성비	100.0	17.7	14.9	34.2	15.0	8.2

자료: 2014 지방세외수입통계연감

그리고 지방재정의 두 축이라 할 수 있는 세외수입과 지방세 규모를 비교하여 보면 2011년 이후 세외수입은 늘어나고 있는 반면 지방세는 줄어들어 세외수입이 차지하는 비중이 상대적으로 늘어나고 있다. 2013년을 기준으로 세외수입의 비중은 약 57.4%에 달하고 있다.

〈표 2〉 세외수입과 지방세 규모

(단위: 억원)

	징수액				
	2009	2010	2011	2012	2013
계 (비율%)	1,180,742 100.0	1,098,089 100.0	1,106,287 100.0	1,201,183 100.0	1,263,865 100.0
세외수입 (비율%)	729,064 61.7	598,780 54.5	583,301 52.7	661,803 55.1	726,076 57.4
지방세 (비율%)	451,678 38.3	499,309 45.5	522,986 47.3	539,380 44.9	537,789 42.6

자료: 2014 지방세외수입통계연감

또한, 2013년 세외수입 징수액은 전년대비 64,273억원(9.8%)이 증가하였으며 회계별로는 일반회계의 증가액이 50,355억원으로 전년대비 약 15.0%가 증가하였으며 특별회계의 증가액은 13,918억원으로 약 4.3% 증가하였다. 일반회계 중 경상적 수입의 경우 전년대비 약 6.9%가 증가하였으며 임시적 수입의 경우는 전년대비 약 16.3%가 증가하였다.

〈표 3〉 회계별 징수규모

(단위: 억원,%)

구분		2009	2010	2011	2012	2013
합계		729,064	598,780	583,301	661,803	726,076
일반회계	소계	408,510	305.204	282,350	336,606	386,961
	경상적수입	47,408	42,313	43,985	47,120	50,358
	임시적수입	361,102	262,891	238,365	289,486	336,603
특 별 회 계		320,554	293,576	300,951	325,197	339,115

자료: 천안시 내부자료

2. 천안시 세외수입 규모

본 연구의 분석대상인 천안시의 경우 2013년기준으로 징수결정액은 전체 538,120백만원으로 일반회계가 262,340백만원, 특별회계가 275,780백만원이며 실 징수액은 496,775백만원으로 일반회계 징수액 3,486백만원, 특별회계 징수액 126백만원이었다. 이에 징수율은 전체 92.3%로 일반회계 징수율 90.4%, 특별회계 징수율 94.2%로 나타났다.

〈표 4〉 천안시 세외수입 징수실적(2013년)

(단위: 백만원,%)

	최종예산액 (A)	징수결정액 (B)	징수액 (C)	불납결손액 (D)	미수납액 (E=B-C-D)	징수율	
						(C/A)	(C/B)
전체	362,224	538,120	496,775	3,612	37,733	137.1	92.3
일반회계	154,138	262,340	237,118	3,486	21,736	153.8	90.4
특별회계	208,086	275,780	259,657	126	15,997	124.8	94.2

자료: 천안시 내부자료

천안시의 2013년 세외수입 항목별 징수실적을 살펴보면 전체 496,775백만원 중 일반회계가 237,118백만원, 특별회계가 79,532백만원, 특별회계(공기업)이 180,126백만원이었다. 경상적 수입의 경우 일반회계가 41,302백만원, 특별회계가 31,652백만원이었다. 일반회계의 경상적수입의 경우 수수료수입이 13,894백만원으로 가장 많았고 특별회계의 경상적 수입의 경우는 사업수입이 31,156백만원으로 대부분을 차지하고 있다. 임시적수입의 경우 일반회계가 195,816백만원, 특별회계가 47,880백만원으로 나타났다.

〈표 5〉 천안시 세외수입 항목별 징수실적(2013년)

(단위: 백만원,%)

		일반회계	특별회계(기타)	특별회계(공기업)		
합 계	496,775	237,118	79,532			180,126
경상적수입	소계	41,302	31,652	사업수입	소계	98,170
	재산임대수입	1,709	10		상수도사업	56,833
	사용료수입	7,928	-		하수도사업	24,410
	수수료수입	13,894	-		지역개발기금	-
	사업수입	5,327	31,156		공영개발사업	16927
	징수교부금수입	9,236	-	사업외수입	소계	81,955
	이자수입	3,208	486		상수도사업	37,360
임시적수입	소계	195,816	47,880		하수도사업	31,727
	재산매각수입	9,029	-		지역개발기금	-
	순세계잉여금	57,353	7,867		공영개발사업	12,868
	이월금	87,260	26,689			
	전입금	320	6,357			
	예탁금 및 예수금	-	1,000			
	융자금원금수입	120	-			
	부담금	7,040	1,961			
	기타수입	31,780	2,643			
	지난년도수입	2,914	1,363			

천안시의 경상적 세외수입을 세부적으로 살펴보면 재산임대수입의 경우 공유재산임대료가

1,542백만원으로 대부분을 차지하고 있으며 사용료의 경우 전체 일반회계에서 3.3%정도인 7,928백만원에 그치고 있다.

3. 사용료 요율체계의 문제점

1) 체계적 관리체계 미흡

현재 운영되고 있는 세외수입의 징수근거가 다양하여 관리상의 어려움이 있다. 즉, 세외수입에 대한 관리가 체계적으로 이루어지지 못하고 있는 실정으로 요율조정이 이루어지지 못하고 있다. 그동안 세외수입의 규모가 크지 않았기 때문에 이에 대한 중요성을 느끼지 못하는 등 인식의 부족이 상존해 있어 세외수입의 원가분석을 비롯하여 적정요금의 산출, 조례의 제·개정 등 세외수입과 관련한 대부분의 업무가 원활하게 추진되지 않고 있다. 천안시의 경우에 있어서도 10년이 넘도록 요금의 인상을 비롯 조례의 제·개정이 이루어지지 않은 세외수입 항목이 존재하고 있다는 것은 그 동안 세외수입에 대한 인식을 보여주는 단편적인 예라 할 수 있다. 또한, 세외수입의 대부분을 차지하고 있는 사용료와 수수료 등이 공공요금으로 여겨지고 있어 물가 또는 공공요금 인상억제와 연계되어 적기에 요율조정이 이루어지지 못하고 있다는 것이다. 이에 더하여 사용료와 수수료 경우 중앙정부의 다양한 근거규정에 의하여 부과하고 있어 이를 조정하기에는 번잡함이 따르고 있으며 이에 따라 관련기관들의 노력도 미흡한 실정이다.

2) 세외수입 요율의 기관별 차이와 합리적 원가 산출의 어려움

원가분석에 따른 문제로서 세외수입의 요율을 결정하기 위해 원가분석이 필요시 되지만 원가분석의 항목과 방법에 대하여 동일한 서비스 또는 유사한 서비스임에도 불구하고 자치단체별로 차이가 나타난다. 조례를 제정하고 관리하는 것은 각 개별 자치단체의 고유한 권한이며 지역의 여건과 특징을 반영하여 요율을 결정하는 것은 당연하지만 동일한 서비스에 대하여 각 자치단체별로 커다란 차이가 나타나는 것은 문제시 될 수 있기 때문에 유사한 서비스에 대하여 일정한 기준요율의 필요성이 제기된다고 할 수 있다. 일정한 기준요율이 필요시된다고는 하지만 여전히 적정한 원가를 산출하기에는 많은 어려움이 있을 수 있다. 이에 따라 제공되고 있는 대부분의 서비스가 공공재의 성격을 지니고도 있으나 원가에 미치지 못한채로 공급되고 있는 것이다.

3) 일반재원을 활용한 적자보전과 유료화 사업의 무료서비스 제공

원가에 미달된 채 제공되어진 서비스에 따른 적자보전은 일반재원으로 충당되고 있는 현실

이다. 이로 인하여 지방자치단체의 재정부담에 있어 불형평성이 나타날 수 있으며 서비스 수요의 과잉이 발생하여 효율적인 자원배분을 어렵게 할 수 있다. 또한, 중앙정부가 지방자치단체에 업무를 위임하면서 무료로 서비스를 제공토록 규정하고 있는 사항들이 있어 사실상 서비스 제공에 따른 적절한 비용을 사용자에게 부담하기 어려운 부분이 있다. 이는 부담의 공평성을 저해하고 효율적인 자원배분을 왜곡하며 지방자치단체의 수입원을 확보하기 못하게 한다(오희환·박기관, 1996: 63)

4) 시설 투자 및 운영비용의 체계적 관리 미흡

공공 시설물의 운영과 관련한 원가관리는 주로 비용지출의 적정성 여부 등 회계 규정의 준수에 관리의 초점이 있고, 운영원가의 구성요소 및 비율에 대한 분석이 이루어지지 못해 시설이 비효율적으로 운영될 가능성이 높다. 일부 직영시설의 경우 시설물 운영을 위한 전담인력이 없이 과외업무로서 시설운영을 담당하는 경우에 시설운영과 관련하여 투입된 비용의 관리와 추적이 불가하다.

Ⅳ. 분석설계

1. 천안시 시설 사용 원가계산의 대상과 기본가정

1) 원가계산 대상 선정

본 연구는 천안시의 세외수입 중 체육시설 관련 사용료를 대상으로 분석을 실시하였다.[2] 현재 천안시에서는 약 53종의 세외수입을 운영 중에 있지만 모든 세외수입을 대상으로 원가분석을 실시하고 이에 대한 대응방안을 마련하는 것이 타당하겠으나 현실적으로 원가분석을 위해서는 많은 자료가 필요하다. 즉, 원가분석을 고려하지 않은 채 결산과 회계가 이루어지고 있기에 원가분석을 위한 자료는 별도로 작성하거나 도출이 어렵게 이루어지고 있는 현실이다. 따라서 본 연구에서는 보다 정확한 원가분석을 위해 2단계의 과정을 거쳐 원가분석 대상을 선정하였다. 첫 번째 단계는 기초자료의 제공여부를 판단하여 1차 점검대상을 선정하였다. 기초자료의 제공가능성을 각 세외수입의 해당부서에 의뢰하고 기초자료의 제공이 가능한 32개의 세외수입 항목을 선정하였다. 2단계로 가능성과 의미성을 기준으로 32개의 세외수입 항목을 연구진과 회계사, 담당 공무원이 평가하여 가능성과 의미성 모두 '중' 이상인 항목을 대상으로 선정

---

2) 전체 53개 중 16개 사용료를 대상으로 원가분석을 실시하였지만 지면상 체육시설 관련 사용료만을 재정리하였다.

하였다. 가능성은 추가적인 자료를 요청하여 작성될 수 있는 가능성을 평가하였으며 의미성은 금액적 중요성과 기타 사용료 등의 조정필요성을 반영하여 평가하였다. 그 중 주차장의 경우 야간 이용시간 등이 명확하게 산정되고 있지 않은 이유로 제외하였다. 마지막으로는 원가분석 대상 중 체육시설 관련 사용료 5개를 선정하였다.

〈표 6〉 원가분석 대상 선정 세외수입 항목(전체)

NO	항목	수입금액(천원)	가능성	의미성	분석 대상
1	시군구재산대부료	176,321	중	중	
2	눈썰매장입장료	3,599	중	하	
3	운동장,공연장입장료	1,489,974	중	상	0
4	기타사용료	775,384	하	상	
5	기타사업수입(목욕탕수입)	206,753	중	중	0
6	그외수입	8,030	중	하	
7	테니스장사용료	49,015	중	중	0
8	기타사용료(축구센터)	728,525	중	상	0
9	시군구재산대부료(축구)	177,227	상	상	0
10	주차요금	274,230	상	상	0
11	견인료 및 보관료	5,691	상	하	
12	시군구재산대부료(야구)	20,000	중	상	0
13	야구장사용료	31,746	중	상	0
14	배드민턴장사용료	85,980	중	상	0
15	시군구재산대부료(산림))	4,902	하	하	
16	기타사용료	8,030	하	하	
17	주차요금	58,313	하	중	
18	변상금	2,132	하	상	
19	기타사용료(화장시설사용료)	1,366,150	상	상	0
20	기타사용료(봉안시설사용료)	553,000	상	상	0
21	지하상가대부료	203,333	상	상	0
22	지하상가관리비	252,257	상	상	0
23	주차장사용료	45,805	상	상	0
24	쓰레기처리봉투판매수입	7,338,822	하	상	
25	농기계임대사용료	72,730	상	중	0
26	농기계순회수리부품대	13,306	상	중	0
27	농작업대행료	543	중	하	
28	상수도사용료	53,499,813	상	상	원가분석
29	하수도사용료	23,619,119	상	상	원가분석
30	아우내체육관사용료	9,924	중	하	
31	휴게소임대료	2,692	중	하	
32	배출시설인허가	650	하	하	

주: 음영부분이 체육시설 관련 사용료임

2) 원가계산을 위한 기본가정과 방법

천안시 시설물의 사용료 원가계산은 전통적 원가계산 제도를 이용하여 계산하였다. 단기적 현금지출비용에 해당하는 운영비용과 해당 시설의 감가상각비, 해당 시설이 위치한 토지 등에

대한 자본비용으로 나누어 계산하였으며 운영비용에는 재료비, 노무비와 경비로 구분하였고 경비에는 민간위탁비, 경상이전비와 운영경비가 포함되었다. 감가상각비에는 기계장치 감가상각비와 건물의 감가상각비로 구성하였다. 건물의 감가상각비는 지방공기업법 시행규칙(일부는 정부물품관리지침)에 정한 내용년수를 적용하여 계산하였다. 자본비용은 자기자본비용과 타인자본비용이 있으며 자기자본에 대하여 적정투자보수율을 2014년도 지방공기업결산지침에는 4.76%를 적용하도록 되어 있으나 입수 가능한 2015년 2월 현재 3년만기 국채수익률인 2.01%(자료 http://kosis.kr/statHtml/)로 계산하였다. 서비스 원가계산이라 활동기준 원가계산 제도가 더 알맞으나 활동동인의 구분과 집계가 어렵고 정확히 파악되지 않아 활동동인도 배부하여 계산하므로 전통적 원가계산 제도와 결과 값은 큰 차이가 나지 않는다. 시설의 사용원가 산정은 시설운영과 관련하여 발생한 운영 총원가를 사용자 수, 사용시간, 사용면적 등 사용료의 기준이 되는 단위로 배분하여 계산된다. 운영 총원가의 배분은 2013년도(일부는 2014년도) 실제 발생원가를 해당년도 실제 사용자 수 등 기준 단위로 배분한다. 각 시설은 사용횟수(1회사용, 월이용권 외), 사용인(단체, 대인, 소인 외) 등에 따라 사용료가 차등화 되어 있으나 실제 원가의 발생은 차등화 되어 발생되지 않는다고 가정하였다. 개별 시설물별로 비용 관리가 되지 않아 개별 원가정보를 확인할 수 없는 경우는 면적 혹은 이용인원 등의 기준으로 비용을 배분하였다. 시설별 전용사용 등 부수적으로 발생하는 사용은 없는 것으로 가정하였으나 중요한 전용사용 등은 고려하여 반영하였다. 제시된 자료를 검증하거나 검토한 후 분석을 하여야 하나 자료도출과 검증과정이 여건상 어려워 기관에서 제시한 자료를 검증하지 않은 상태로 원가를 산정한다. 요금현실화율은 현행 기준단위당 사용료를 기준단위당 원가(운영비용)로 나눈 비율로 계산하였으며, 끝으로는 원가분석결과에 대한 반영률에 대해서 분석으로 하였다.

2. 분석결과

1) 원가분석[3)]

종합운동장 수영장 운영비용의 합계금액은 1,447,651천원으로 경비는 동력비 683,618천원과 기타 금액 114,286천원으로 구성되었다.

〈표 7〉 수영장 운영비용

(단위: 천원)

구분	재료비	인건비	경비	계
2013년비용	20,681	629,066	797,904	1,447,651

3) 원가분석의 절차는 대표적으로 종합운동장 수영장 사용료만을 예시하였으며, 다른 분석대상도 같은 절차를 통해 분석을 실시하였다.

종합운동장 수영장의 감가상각비의 합계금액은 45,258천원임이며 건물의 감가상각 내용년수는 40년을 적용하였다.

〈표 8〉 수영장 감가상각비

(단위: 천원)

구분	건물가액	건물감가상각비	기타감가상각비	감가상각비계
2013년비용	1,560,930	39,023	6,235	45,258

종합운동장 수영장 자본비용의 합계금액은 33,472천원임이며 제시된 토지의 가액에 대하여 적정투자보수율 2.01%를 적용하여 자기자본비용을 계산하였다.

〈표 9〉 수용장 자본비용

(단위: 천원)

구분	토지가액	자기자본비용	타인자본비용	자본비용계
2013년비용	1,665,210	33,472	-	33,472

종합운동장 수영장의 시설원가의 합계금액은 운영비용과 감가상각비, 자본비용을 포함하여 1,526,380천원이다.

〈표 10〉 수영장 시설원가

(단위: 천원)

구분	운영비용	감가상각비	자본비용	시설원가계
2013년비용	1,447,651	45,258	33,471	1,526,380

종합운동장 수영장의 기준단위는 이용자수로 2013년 기준단위수는 725,197이다. 월 이용권의 이용자는 26일간 이용한다고 가정하여 집계하고, 어른과 청소년, 어린이가 실제 원가발생에 있어서 미치는 영향은 없는 것으로 가정하여 동등한 인원수로 집계하였다.

〈표 11〉 수영장 이용자수

구분	이용자수			계
	어른	청소년	어린이	
1일이용	150,688	7,640	28,591	186,919
월 자유수영	940×26=24,440	18×26=468	7×26=182	25,090
월 강습회원	17,442×26=453,492	84×26=2,184	2,212×26=57,512	513,188
계	628,620	10,292	86,285	725,197

종합운동장 수영장의 2013년의 기준단위(이용자수)당 운영비용은 1,996원이며 2013년의 기준단위(이용자수)당 시설원가는 2,105원이다.

〈표 12〉 수영장 단위당 원가

기준단위수	운영비용(천원)	시설원가(천원)	단위당운영비용	단위당원가
725,197	1,447,651	1,526,380	1,996	2,105

이와 같은 절차로 원가분석을 실시하였으며, 각 시설별 기준단위당 원가는 〈표 13〉과 같다.

〈표 13〉 기준단위당 원가(종합)

	기준단위수 (기준단위)	운영비용(천원)	시설원가(천원)	단위당운영비용	단위당원가
목욕탕	76,497 (이용자수)	318,807	351,510	4,168	4,595
수영장	725,197 (이용자수)	1,447,651	1,526,380	1,996	2,105
볼링장	392,902 (게임수)	480,817	523,617	1,224	1,333
베드민턴	35,691 (이용자수)	203,228	229,637	5,694	6,434
야구장	749 (사용횟수)	145,263	656,457	193,943	876,445

2) 요금현실화율

요금현실화율(1)은 단위당 사용료를 단위당 운영비용으로 나누어 계산하였으며 요금현실화율(2)은 단위당 사용료를 단위당 원가로 나누어 계산하였다. 현재 천안시에서 부과하고 있는 세외수입의 경우 전체적으로 요금 현실화율이 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 공공기관에서 추진하고 있는 사업인 만큼 모든 요금의 현실화를 시킬 수 있는 것은 아니겠으나 재정적 부담을 감안하여 점차적으로 현실화를 도모하는 정책들이 요구된다 할 수 있다. 회계처리 자체가 원가분석을 고려하지 않게 정리되고 있어서 보다 정확한 원가분석을 위해 결산 등을 원가분석 요인에 부합하도록 정리하는 작업도 요구된다.

〈표 14〉 세외수입 요금 현실화율

시설종류	단위당 사용료	단위당 운영비용	단위당 원가	요금 현실화율(1)	요금 현실화율(2)
종합운동장 목욕탕	3,308	4,168	4,595	79.37%	71.99%
종합운동장 수영장	1,884	1,996	2,105	94.39%	89.50%
종합운동장 볼링장	1,219	1,224	1,333	99.59%	91.45%
종합운동장 배드민턴장	615	5,694	6,434	10.80%	9.56%
종합운동장 야구장	46,535	193,943	876,445	23.99%	5.31%

3. 적정 요율산정

1) 적정 요율산정 기준

지금까지 체육시설 관련 사용료를 대상으로 원가분석을 실시하였다. 이러한 원가분석 결과를 어느 정도 실제 사용료에 부과를 해야할지를 고민하여야 한다. 즉, 지방자치단체가 세외수입의 요금을 정할 때 원가와 비교하여 어느 정도의 요금을 책정해야 하는가의 문제이다. 이에 본 연구에서는 선행연구에서 제시한 기준안을 기본으로 천안시의 적정 요율(안)을 분석하였다. 주운현(2005)은 전문가의 의견조사와 해외사례에서 제시된 기준들에 대한 타당성을 검증하여 적정 부과율을 제시하고 있다. 각 분석기준은 다음과 같다. 첫째 공공정책이 지녀야 할 목표의 적합성이다. 둘째, 경제적 편익의 제공여부이다. 셋째, 서비스 제공에 대한 경쟁성 여부로서 요금을 부과하기 위해서는 서비스 제공에 있어 경쟁성이 높아야 한다는 것이다. 넷째 배재성 여부로서 배제가 가능한 재화인 경우라면 요금을 부과하고 배제가 불가능하다면 조세 등 다른 재원으로 서비스를 제공하여야 한다는 것이다. 다섯째, 편익구분의 가능성 여부로서 서비스를 제공받아 편익을 누리는 피제공자의 구분이 가능한지 여부로서 가능하다면 요금을 부과하여 충당하고 그렇지 않다면 다른 방안이 강구되어야 한다는 것이다. 여섯째 정보의 필요성 여부로서 요금을 부담하는 경우 이에 대한 각종 정보들을 수집 및 이해를 높여야 하며 이를 통해 적절한 부담률을 결정할 수 있다는 것이다. 일곱째 법적근거의 필요성으로 합리적이고 적절한 부과기준이라 하더라도 법적근거를 통해 요금의 정당성을 인정받을 수 있다는 것이다. 마지막으로 지방재정에 대한 기여도로서 요금부과를 통한 세외수입이 지방재정 확충에 기여하는지 여부 등을 적정 부과율 산정의 기준이 될 수 있다는 것이다.

〈표 15〉 산정기준에 대한 가중치

기준	우선순위	가중치(%)
1. 이 서비스가 공공정책에 부합되는가?	1	18.57
2. 해당서비스의 직접적으로 사용자에게 경제적 편익을 가져다주는가?	2	17.14
3. 편익을 누리는 개인을 구체적으로 구분할 수 있는가?	3	13.57
4. 이 서비스의 공급에 있어 배제성이 있는가?	4	12.51
5. 이 서비스의 공급에 있어 경쟁성이 있는가?	5	12.14
6. 이 서비스에 대한 요금부과에 있어 시장정보(원가)가 필요한가?	6	11.07
7. 해당서비스에 대한 사용료 부과가 법률적, 행정적으로 가능한가?	7	9.14
8. 해당서비스의 부과수입이 지방재정에 상당한 정도로 기여하는가?	8	5.86

자료: 주운현(2005)

2) 적정요율산정 결과

다음은 앞서 제시된 산정기준들을 가지고 천안시의 세외수입 대상에 적용한 분석 결과이다. 제시된 8가지 기준에 가중치를 부여하여 해당 항목별로 긍정인 경우 가중치를 부여하고 부정인 경우는 가중치를 부여하지 않는다. 그 결과에 따른 합이 원가보상율로서 세외수입의 적정한 요율을 결정함에 있어 활용될 수 있을 것이다. 응답자는 총 11명으로 전문가와 관련 공무원으로 구성하였으며 해당항목에 대하여 긍정과 부정 중 응답이 많은 경우를 적용하였다. 현실화율(1)과 현실화율(2)는 원가분석 결과에서 나타난 요금현실화율을 의미하며 합은 각 항목별 가중치의 합으로서 요율산정시 기준으로 참고할 수 있는 수치라 할 수 있을 것이다.

〈표 16〉 원가보상 기준

시설종류	공공정책	경제적 편익	대상자 구분	배제성	경쟁성	시장정보	가능성	기여	합(%)	현실화율(1)(%)	현실화율(2)(%)
종합운동장 목욕탕	0	17.14	13.57	12.51	12.14	11.07	9.14	5.86	81.43	79.37	71.99
종합운동장 수영장	0	17.14	13.57	12.51	12.14	11.07	9.14	5.86	81.43	94.39	89.50
종합운동장 볼링장	0	17.14	13.57	12.51	12.14	11.07	9.14	5.86	81.43	99.59	91.45
종합운동장 배드민턴장	0	17.14	13.57	12.51	12.14	11.07	9.14	5.86	81.43	10.80	9.56
종합운동장 야구장	0	17.14	13.57	12.51	12.14	11.07	9.14	5.86	81.43	23.99	5.31

V. 결 론

세외수입의 요금현실화를 위해서는 요율인상을 통하여 직접적 효과를 가져올 수 있겠으나 주민들의 부담이 가중되는 측면과 물가상승 우려 등에 있어 분명 한계가 있기에 서비스 운영의

효율화를 통해 간접적으로 원가보상율의 제고방안을 모색하는 것이 필요하다. 세외수입과 관련 서비스 운영적자로 인한 부족한 재원은 세금으로 충당할 수 밖에 없다는 점에서 서비스 이용실적 증대와 관련 운용비용의 절감을 통한 원가보상율 제고가 가장 바람직한 방향이라 할 것이다. 그렇다 하더라도 실질적인 효과측면에서도 어느 정도의 요금현실화는 불가피하다고 보여진다. 이러한 요금현실화가 주민들의 공감을 얻기 위해서는 요금의 인상 이전에 인건비와 관리비 등 서비스 공급기관의 경영합리를 통한 예산절감이 선행되어야 할 것이다. 공공재의 경우 공익성을 우선시하고 있기 때문에 사실상 관리 및 운영비용이 사적부문보다 많이 사용되는 부분이 있고 반대로 민간에 비해 운영활성화 노력은 상대적으로 미흡한 측면이 있다. 따라서 민간시설의 경우가 공공부문보다 원가보상율이 높게 나타나는 경향이 있다. 합리적인 요율 현실화를 위한 정책적 방향은 다음과 같다.

첫째, 합리적인 원가분석의 실시이다. 무엇보다 합리적인 세외수입의 운영을 위해서는 원가분석이 가장 중요한 요소라 할 수 있다. 따라서, 우선적으로 원가분석 방법의 설정과 개선이 필요하다. 현재, 천안시를 비롯하여 대부분의 자치단체가 세외수입에 대한 원가분석이 이루어지고 있지 못하며 이루어지고 있는 부분이라도 형식적이라 할 수 있다. 천안의 경우는 상하수도 요금에 대하여 제도적으로 시행하고 있을 뿐 기타 세외수입에 있어서는 원가분석을 하고 있지 않다. 따라서, 어떠한 방법으로 원가분석을 시행할지에 대한 방법이 정해져야 한다. 이에 따라 원가분석을 위한 요소들이 정해질 수 있으며 이를 기반으로 자료들이 정리될 수 있을 것이다.

둘째, 정기적인 원가분석의 실시이다. 원가분석의 방법과 자료를 구축하고 이를 통해 정기적으로 원가분석을 실시하여야 한다. 정기적인 원가분석은 세외수입의 적절성에 대한 검토방안도 되겠으나 재정운영 상의 문제점을 찾아 개선할 수 있는 하나의 방법이 될 수 있다. 한번에 모든 대상의 원가분석을 실시하기는 어려울 수 있다. 따라서, 일정 대상을 분류하고 교차로 3년에 1회 정도 모든 대상을 분석하는 방법을 고려할 수 있다. 이를 통해 각 세외수입의 적정요율 산정의 참고자료로 활용될 수 있도록 하여야 한다. 또 다른 방법으로는 원가대비 요율이 상대적으로 문제가 될 수 있는 대상을 선정하여 집중적으로 분석하는 방법도 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 요율결정기준의 마련이다. 요율부과기준에 있어 가장 중요한 것은 합리적인 원가보상율을 결정하는 기준을 마련하는 것이다. 즉, 원가분석 이후 산정된 원가를 활용하여 해당 서비스에 어느 정도의 수준으로 적용, 부과해야 하는지의 문제라 할 수 있다. 즉, 모든 대상에 대하여 원가분석 결과를 적용하여 부과한다면 공공성 등 기타 여러 문제가 제기될 수 있으며 현실적으로도 적합하지 않을 수 있다. 그렇다고 모든 대상을 일괄적으로 하나의 요율을 적용하는 것도 문제가 될 수 있기 때문에 개별적으로 일정한 기준에 따라 원가보상률을 달리 적용하는 방법을 강구해야 하는 것이다. 누구나 공감하고 이해할 수 있는 객관적이고 합리적인 요율결정기준을 마련하는 것은 매우 어려운 문제이다. 해당서비스의 성격도 매우 상이할 뿐 아니라 이

를 받아들이는 주체들의 상황 또한 매우 상이하기 때문이다. 따라서, 요율결정기준을 마련함에 있어 앞서 제시한 주운현의 연구에서처럼 요율결정기준을 객관적 지표화시키고 이의 과정에서 많은 관계자가 참여토록 하는 방법이 적절할 수 있을 것이다. 본 연구에서도 이의 적용을 시도하였으나 분명 한계가 있을 수 있으며 이를 기초로 각 기관의 특성에 맞는 지표의 개발과 적용이 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 관련제도의 개선이다. 먼저, 세외수입 관련 통합징수조례의 도입이 필요하다. 현재 천안시의 세외수입관련 시설과 서비스의 경우 시설물이 매우 많을 뿐 아니라 운영방식 또한 다양하다. 이에 따라 시설물과 서비스 또한 개별 법령이 정하고 있는 규정과 절차에 따라 개별 조례로 정하여 징수함으로써 서비스 원가에 대한 체계적 관리가 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 따라서 세외수입에 대한 통합징수조례의 도입을 검토해 볼 필요가 있다. 각 개별 운영조례에서 요금과 관련한 조항으로 별도의 통합징수조례를 제정하여 한 번의 조례 개정으로 세외수입의 요율을 관리할 수 있다. 다만, 통합징수조례를 제정하더라도 각 개별 운영조례가 운영되고 있기에 해당 서비스의 운영과 징수가 분리될 수 있는 문제가 있는 바 조정과정이 필요시 된다.

다음은 세외수입과 관련하여 적정요율을 도출하고 이를 적용시키는 등의 과정은 단기간에 이루어질 수 있는 사항이 아니다. 결국, 각 항목별로 세외수입을 관리하고 운영하기 위한 체계적인 계획수립이 필요하다. 현재의 상황과 문제를 찾아내고 이를 단계적으로 개선하고 실천하기 위한 실행계획이 요구된다. 이는 앞서 건의한 세외수입 T/F 등과 연계하여 추진할 수 있을 것이다. 단순하게 언제 몇 %로 원가 보상을 하겠다는 것이 아니라 원가분석에서부터 적정요율 도출과 이의 세부적으로 추진할 수 있는 계획이 수립되어야 한다.

끝으로 이용률 향상을 위한 프로그램 운영이다. 세외수입을 통한 시설물 등의 원가보상율은 운영주체와 방식에 따라 차이가 발생할 수 있는 만큼 이용활성화를 통한 수입 증가와 지출감소를 통해 원가보상율을 제고할 수 있다. 특히 공공시설 사용료의 경우 시설의 이용실적이 사용료 수입 증가로 이어진다는 점에서 이를 위한 프로그램 개발과 도입 노력이 매우 필요하다. 이러한 이용자 확대를 통한 수입 증가는 재투자 재원으로 활용될 수 있으며 천안시처럼 종합운동장을 비롯한 체육시설의 경우 민간과 경쟁이 있을 수 있으므로 주민들의 욕구를 충족시킬 수 있는 프로그램이 요구된다. 또한, 공공시설의 경우 현상을 유지하는 경영형태를 보이는 경우가 많아 보다 나은 서비스 제공을 위하여 수입을 재투자 할 수 있는 방향을 적극 모색할 필요도 있다.

지금까지 본 연구에서는 천안시에서 운영 중인 전체 세외수입 현황을 살펴보고 원가분석이 가능한 세외수입 대상을 선정하여 체계적으로 접근함으로써 세외수입의 문제와 적정요율 산정을 위한 기초자료를 제공하고 세외수입과 관련한 관리시스템의 개선방향을 정리하였다. 이를 통해 천안시가 원가비교를 통한 운영효율성을 검토할 수 있을 것이며 향후 원가분석 방법구상

에 대한 기반을 제공할 수 있을 것이다.

다만, 본 연구를 함에 있어 세외수입과 관련한 세입·세출자료를 근거로 운영경비 등을 산출하는 방식을 사용하였으나 대부분 회계를 분리하여 관리하지 않아 정확한 원가정보 획득에 어려움이 있었다. 또한, 적정 요금산정을 위해 사용한 원가를 정확하게 분석하기 위해서는 보다 세부적인 단위와 구분이 이루져야 하나 자료작성의 문제와 함께 시간적 비용적 제약에 따라 제출된 자료의 체계적 검증과 확인에 있어 본 연구가 가진 한계가 있었다. 이는 향후 유사한 연구를 함에 있어 선행되어야 할 과제로 판단된다.

〈참고문헌〉

강종규·김언호. (2007). 우리나라 지방세외수입의 확충방안-경상북도를 중심으로. 「영남지역발전연구」, 37:119-147.

강황선·주운현. (2009). 공공시설의 합리적인 운영방안에 관한 연구: 요율산정을 중심으로. 「지방정부연구」, 13(3):179-206.

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

김태복·이효. (2002). 지방재정 확충을 위한 지방세외수입의 개선방향. 「한국토지행정학회보」, 9(2):51-63.

김종상·안경섭. (2001). Borge의 대표자 유권자 모형을 응용한 지방세외수입의 결정요인 분석. 「한국비교정부학보」, 5(1):185-206.

김종순. (2002). 공공서비스의 향상과 사용료·수수료의 현실화 방안. 「지방재정」, 21(3):29-38.

김종희. (1999). 광역시의 세외수입에 관한 비교분석과 과제. 「한국지방재정논집」, 4(1):83-101.

마정화. (2015). 「자치단체 사용료·수수료 요율의 주기적 조정방안」. 한국지방세연구원.

오희환·박기관. (1996). 「사용료·수수료의 요율 조정 방안」. 한국지방행정연구원.

이상엽·함우식. (2001). 지방세외수입의 결정요인에 관한 분석: Borge의 대표적 유권자 모형을 응용하여. 「한국지방자치학회보」, 13(1):105-123.

주운현. (2005). 사용료·수수료 요율의 부과기준에 관한 연구-원가보살율울 중심으로. 「지방정부연구」, 9(2):317-335.

조임곤·박지현. (2015). 「사용료 및 수수료 원가분석체계 마련」. 한국지방세연구원.

한국생산성본부. (2000). 「행정수수료 원가산정모델의 개발」.

행정자치부. (2014). 「2014 지방세외수입통계연감」.

Cokins, G. (2001). Activity-Based Cost Management. *John Willy & Sons Inc.*

David N. Hyman. (1987). Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy,

The Dryden Press.

Downing, Paul B. (1987). "User Charge and Service Fees" in James H. Carr. ed, Crisis and Constraint in Municipal Finance, Center for Urban Policy Research.

James J. Gosling. (1997). Budgetary Politics in American Governments, *Garland Publishing, Inc*.

National Conference of State Legislatures. (1999). *The Appropriate Role of User Charges in State and Local Finance(State & Federal Issues).*

접수일(2016년 07월 15일)
수정일(2016년 08월 18일)
게재확정일(2016년 08월 22일)