

국세외수입 관리방안*

류덕현** · 김진영*** · 박 진**** · 송헌재***** · 오영민***** · 최진욱*****

논문 초록

국세 및 지방세를 제외한 정부의 반복적인 수입을 의미하는 국세외수입의 효율적 관리가 필요한 시점이다. 2010~2015년간 우리나라의 국세외수입 증가율은 3.6%로서 같은 기간 평균 경상GDP 성장률인 4.3%, 국세 및 내국세의 증가율에 모두 미달하고 있다. 국세외수입의 저조한 실적은 재정수입의 부족은 물론 예산편성의 불안정성을 초래할 우려가 있을 뿐만 아니라 응당 수납해야 할 국세외수입을 징수하지 못하는 데에서 발생하는 형평성, 법적 안정성의 훼손도 문제가 될 수 있다. 국세외수입이 부족한 것은 징수자와 납부자에게 모두 문제가 있어 나타나는 것이며 그 배경은 관리부족, 동기부족, 역량부족, 정보부족, 효율수준에서 찾을 수 있다. 본 연구에서는 국세외수입 관리를 효율적으로 하기 위해서 관련 법령 제정과 통합적 관리제도의 도입을 주장하였으며 각 부처의 국세외수입 노력에 대한 평가와 유인에 대한 제도, 그리고 국세외수입에 대한 불납결손, 소멸시효 등 평가제도의 공정성을 위한 제도도 도입되어야 한다고 주장하였다.

핵심 주제어: 국세외수입, 재정건전성, 통합관리제도

경제학문헌목록 주제분류: H2, H6

투고 일자: 2017. 8. 3. 심사 및 수정 일자: 2017. 10. 12. 게재 확정 일자: 2017. 10. 17.

* 본 연구는 2016년 한국조세재정연구원의 정책연구용역보고서인 『국세외수입 관리방안』(이하 박진 외(2016)으로 표기)의 내용을 다시 정리한 것이다. 한국경제포럼 황성현 편집위원장과 심사위원들께 감사의 말씀을 전한다. 그럼에도 불구하고 남아 있는 오류의 전적인 책임은 저자들에게 있다.

** 교신저자, 중앙대학교 경제학부 교수, e-mail: dhryu@cau.ac.kr

*** 건국대학교 경제학과 교수, e-mail: jyk19@konkuk.ac.kr

**** KDI 국제정책대학원 교수, e-mail: jinpark@kdischool.ac.kr

***** 서울시립대학교 경제학부 부교수, e-mail: heonjaes@uos.ac.kr

***** 한국조세재정연구원 연구위원, e-mail: dowhat@kipf.re.kr

***** 고려대학교 행정학과 교수, e-mail: jinchoi@korea.ac.kr

I. 서론

우리나라 국세외수입의 범위는 정부의 재정수입에서 세수 이외의 모든 수입을 의미하는데 중앙정부 및 국회에서 적용하는 정의에 따르면 세외수입은 중앙정부의 총 재정수입에서 국세수입을 제외한 수입을 의미한다.¹⁾ 물론 국세외수입의 범위는 OECD, IMF 등의 국제기구에서 정의하는 것과 한국정부가 정의하는 범위가 서로 다르다.²⁾ 국세외수입 범위에 대해 차이를 보이는 이유는 접근하는 관점(국가)마다 국세외수입의 유형의 차이가 있기 때문이다. 국세외수입의 범위를 명확히 정리하기 위해서는 ‘국세외(non-tax)’수입의 본래 의미인 ‘세수를 제외한 모든 수입’으로 정의할 필요가 있으며, 한국 정부와 IMF가 이러한 정의를 따르고 있다.

2010~2015년간 우리나라의 국세외수입 증가율은 3.6%로서 같은 기간 경상GDP 성장률인 4.3%, 국세 증가율 4.3%, 내국세 증가율 5.4%에 모두 미달하고 있다.³⁾ 이에 따라 국세에서 국세외수입이 차지하는 비중은 2010~15년 평균 13.7%로 나타나는데 완만하게나마 감소 추세를 보이고 있다. 이러한 사실은 정부 재정수입의 부족은 물론 예산편성의 불안정성을 초래할 우려가 있을 뿐만 아니라 응당 수납해야 할 국세외수입을 징수하지 못하는 데에서 발생하는 형평성, 법적 안정성의 훼손도 문제가 되는 것이다. 이러한 현상의 이면에는 국세외수입의 여건이 취약해지는 환경이 놓여 있다. 가령, 저성장세, 인구고령화, 임금증가세 둔화, 저금리 기조 등에 기인한 경제환경 변화의 영향이 크다. 따라서 위와 같은 여건변화를 고려하여 국세외수입을 관리해 나갈 필요성이 있는 것이다. 또한 시장저금리 기조로 말미암아 국세외수입의 주요한 재원조달 창구인 각종 기금들의 운용수익률이 저하되고 있는 것도 고려할 필요가 있다.

본 연구는 국세외수입의 규모와 안정성을 제고하여 재정여건에 도움을 주는 한편 징수율을 제고하여 법적 형평성도 기하기 위한 효율적 국세외수입관리방안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 본 연구의 구조는 다음과 같다. 우선 제Ⅱ절에서는 국세외수입의 정의와 현황을 정리하며, 제Ⅲ절에서는 국세외수입 관리와 관련된 문제

1) 국가재정법 제7조 4의4는 국가 재정수입을 “세입·국세외수입·기금수입 등 재정수입”으로 구분하고 있으며, 개념상 세입(국세수입)을 제외한 국세외수입과 기금수입을 포괄하여 국세외수입으로 규정하고 있다.

2) 국세외수입에 대한 범위에 대한 다양한 논의는 박진 외(2016)를 참조하라.

3) 본 연구에서 정의하는 세외수입의 범위에 대해서는 다음 절에서 다루기로 한다. 또한 해당 수치는 <표 3>에서 확인할 수 있다.

점을 제시한 후 제Ⅳ절에서는 국세외수입 관리의 개선방안을 제시한다. 제Ⅴ절은 결론이다.

Ⅱ. 국세외수입에 대한 분류와 현황

1. 국세외수입의 분류

국세외수입에 대한 사전적 정의는 세수(국세 및 지방세)를 제외한 정부의 (반복적인) 수입을 의미한다.⁴⁾ 이러한 관점에서 국세외수입을 세입과목에 따라 분류해 보면 다음과 같다.

〈표 1〉 세입과목 기준 국세수입과 국세외수입(2015년 수입 관 기준)

국세수입(관)	국세외수입(관)
내국세(01)	사회보장기여금(07)
관세(02)	기업특별회계영업수입(10)
방위세(03)	재산수입(11)
교통·에너지·환경세(04)	경상이전수입(12)
양여세(05)	재화및용역판매수입(13)
교육세(06)	수입대체경비수입(14)
농어촌특별세(08)	관유물매각대(15)
종합부동산세(09)	융자및전대차관원금회수(20)
	차입금및여유자금회수(31)
총 8관	총 9관

자료: 박진 외 (2016).

위 분류 방식에 따른 국세외수입 9개 관 중 기존의 관리체계가 있거나 관리로 인한 수입의 증가가 기대되기 어려운 3개 관을 제외한 6개 관에 관리의 초점을 둘 필요가 있다. 즉, 기업특별회계영업수입, 재산수입, 경상이전수입, 재화및용역판매수입, 수입대체경비수입, 관유물매각대 등 6개 관을 관리대상 국세외수입이라 하고 별도의 관리체계가 있거나 관리로 인한 수입 증가의 한계가 있는 사회보장기여금, 융자및전대차관원금회수, 차입금및여유자금회수 등의 3개 관의 수입은 본 연구의 논의에서 제외하기로 한다.

4) <http://economictimes.indiatimes.com/definition/non-tax-revenue>.

본 연구에서는 별도의 언급이 없는 한 위의 6개 관에 대한 분석을 담고 있다. 아래 표는 본 연구의 주요 분석대상인 관리대상 국세외수입 6개관의 내용과 구성범위인 25항 66목에 대해 설명하고 있다.

〈표 2〉 관리대상 국세외수입 6개 관의 내용

6개 관	구성	항	목
재산수입	토지 건물대여료나 정부출자 수입 등	5항	15목
경상이전수입	벌금, 몰수금, 과태료, 변상금, 위약금, 가산금, 법정부담금 등	5항	15목
재화및용역판매수입	병원, 교도소 수입, 입장료, 면허료, 입학금 및 수업료, 항공항만 용수 수입 등	8항	15목
수입대체경비수입	면허, 수수료, 관유물 대여료, 잡수입 등	1항	1목
관유물매각대	고정자산, 토지 및 무형자산, 재고자산, 유동자산매각대	3항	8목
기업특별회계영업수입	기업 자체 수입으로 특별회계 귀속	4항	14목

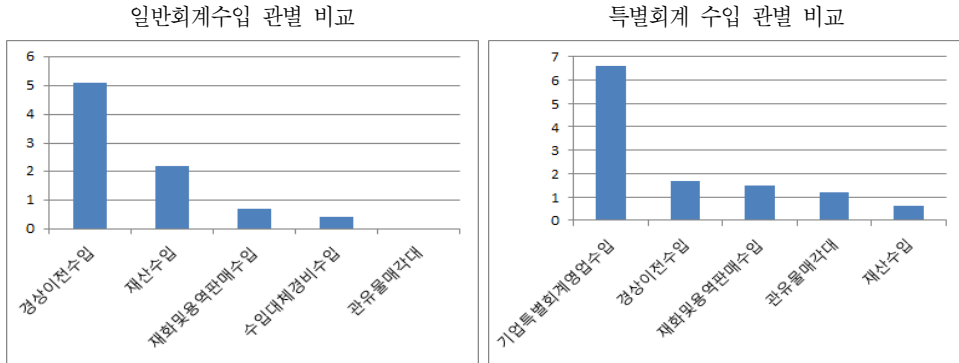
자료: 박진 외(2016).

2. 국세외수입의 현황

앞서 정의한 국세외수입 6개 관의 2015년 총수입에서 기금 수입은 73.8조원으로 대부분(약 79%)을 구성하며 일반 및 특별회계가 20.1조원을 차지하고 있다. 일반회계 수입에서 가장 큰 비중을 차지하는 관은 경상이전수입으로 2015년 수입은 5.1조원이며 이외 일반회계에서 의미 있는 수입을 주는 관으로는 재산수입(2.2조원)과 재화 및 용역판매 수입(7천억원) 등이다. 특별회계에서 1조원 이상의 수입을 거두는 관으로는 6.3조의 수입을 올리는 기업특별회계영업수입과 경상이전수입(1.7조), 재화 및 용역판매수입(1.5조), 관유물 매각대(1.2조) 등이 있다. 따라서 경상이전수입은 가장 핵심적인 세외수입 관이라고 할 수 있다.

국세외수입을 회계별로 파악하여 수입금액, 비중, 그리고 증감률을 관 중심으로 하여 살펴보면 다음과 같다. 2015년 국세외수입은 28.9조원에 이르며 이중 특별회계가 12.6조원으로 가장 높은 비중이고 일반회계가 8.4조원으로 기금수입 8.2조원과 유사하다. 2010-15년 기간 동안 회계별 국세외수입 구조는 특별회계가 42.5%, 일반회계 29%, 기금이 28.6%인데, 동 기간 동안 국세외수입의 증가율은 기금을 제외하면 매우 미미한 3.6%를 보였으며 이중 일반회계는 1.9%, 특별회계는 -2.4%, 그리고 기금은 15.7% 증가하였다.

〈그림 1〉 귀속회계별, 관별 국세외수입



자료: 박진 외(2016).

일반회계와 특별회계의 국세외수입은 2014년 모두 전반적으로 감소 추이를 보이고 있다. 일반회계 국세외수입 총액은 2010년의 약 7.9조원에서 2012년의 9.8조원까지 계속 증가하였지만 이후 계속 감소하여 2015년에는 약 8.4조원까지 감소한 상태이다. 특별회계 국세외수입 총액은 2010년의 약 13.1조원에서 2011년 소폭 감소한 이후에는 계속 증가하여 2013년에는 약 14.4조원에 이르렀지만 이후에는 다시 감소하기 시작하여 2015년에는 11.6조에 이른다. 특히 2014년과 2015년 사이 많이 감소하였다. 이렇게 서로 다른 증가 패턴 속에서 2010년에 비해 2015년의 일반회계와 특별회계 국세외수입 총액의 차이는 다소 감소하였음을 알 수 있다.

〈표 3〉 국세 관련 주요 동향

	경상 GDP	국세	내국세	세외수입 ¹⁾	비중
		(A) 금액 (10억원)			(세외수입/국세, %)
2010	1,265,308	170,939	140,628	24,383	14.3
2011	1,332,681	184,957	157,072	25,874	14.0
2012	1,377,457	196,165	166,772	26,909	13.7
2013	1,428,295	195,384	165,899	27,665	14.2
2014	1,486,079	199,335	171,260	26,480	13.3
2015	1,558,592	210,833	182,013	28,893	13.7
		(B) 증감율 (%)			(증감율의 차이, %p)
2011	5.3	8.2	11.7	6.1	-0.3
2012	3.4	6.1	6.2	4.0	-0.3
2013	3.7	-0.4	-0.5	2.8	0.4
2014	4.0	2.0	3.2	-4.3	-0.9
2015	4.9	5.8	6.3	9.1	0.4
평균	4.3	4.3	5.4	3.6	-0.1

주: 1) 세외수입의 범위는 앞서 정리한 6개 관의 일반회계와 특별회계를 통한 수입으로 정의함.

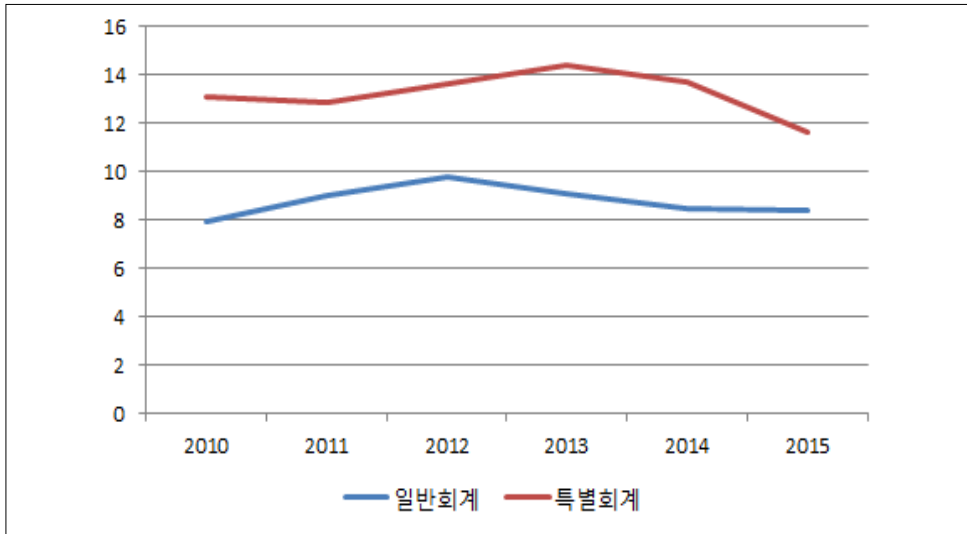
자료: 박진 외(2016).

〈표 4〉 국세외수입 주요 관별 총계 구조(2010~2015)

	2010					2011					2012				
	일반	특별	소계	기금		일반	특별	소계	기금		일반	특별	소계	기금	
재산수입	1.5	1.3	2.8	23.2		2.6	1.0	3.7	23.6		2.8	0.5	3.3	24.7	
경상이전수입	4.3	3.7	8.0	20.0		4.3	3.8	8.1	21.6		5.3	4.0	9.2	21.5	
재화및용역판매수입	0.8	1.1	1.9	5.8		0.9	1.2	2.1	6.4		0.8	1.3	2.2	6.7	
수입대체경비수입	0.3	0.0	0.3	0.0		0.3	0.0	0.3	0.0		0.3	0.0	0.3	0.1	
관유물매각대	1.0	0.7	1.6	4.8		0.9	0.7	1.6	2.6		0.6	1.4	2.0	5.1	
기업특별회계영업수입		6.3	6.3				6.2	6.2				6.4	6.4		
계	7.9	13.1	20.9	53.8		9	12.9	22	54.2		9.8	13.6	23.4	58.1	
비율	10.6%	17.5%	28.0%	72.0%		11.8%	16.9%	28.9%	71.1%		12.0%	16.7%	28.7%	71.3%	
일반/특별 간 비	37.6%	62.4%				41.1%	58.9%				41.9%	58.1%			
	2013					2014					2015				
	일반	특별	소계	기금		일반	특별	소계	기금		일반	특별	소계	기금	
재산수입	3.3	0.5	3.8	23.2		1.9	0.5	2.4	22.2		2.2	0.6	2.8	28.7	
경상이전수입	4.6	4.3	8.9	23.1		5.3	4.6	9.8	24.9		5.1	1.7	6.8	25.9	
재화및용역판매수입	0.8	1.3	2.2	7.3		0.8	1.3	2.2	7.3		0.7	1.5	2.2	9.8	
수입대체경비수입	0.3	0.0	0.3	0.2		0.4	0.0	0.4	0.2		0.4	0.0	0.4	0.2	
관유물매각대	0.1	1.3	1.4	2.8		0.1	1.1	1.1	5.6		0.0	1.2	1.3	5.2	
기업특별회계영업수입		7.0	7.0				6.2	6.2				6.6	6.6	4.0	
계	9.1	14.4	23.6	56.6		8.5	13.7	22.1	60.2		8.4	11.6	20.1	73.8	
비율	11.3%	18.0%	29.4%	70.6%		10.3%	16.6%	26.9%	73.1%		8.9%	12.4%	21.4%	78.6%	
일반/특별 간 비	38.7%	61.3%				38.3%	61.7%				42.0%	58.0%			

자료: 박진 외(2016).

〈그림 2〉 일반회계와 특별회계 수입 변화 추이(2010~2015)



자료: 박진 외(2016).

일반회계 국세외수입의 관별 추이를 살펴보면 국세외수입 중 가장 높은 비중을 지니고 있는 경상이전수입은 기간 중 5.3%의 증가율을 보였으나 증감율의 변동폭이 큰 것으로 파악되어 안정적인 세수기반으로 작용하지는 않았다. 재산수입은 2010-15년 기간 동안 13.3%라는 높은 증가율을 보였으며 이 역시 증감율의 변동폭이 매우 크다는 것을 알 수 있다. 수입대체경비는 기간 평균 6.9% 증가하였으며 관유물매각대는 28.0% 감소하였으며 융자회수금 역시 23.3% 감소하였지만 이들 관은 비중이 모두 1% 안팎으로 매우 낮다.

특별회계 국세외수입의 관별 추이를 살펴 보면 수입비중이 가장 높은 관은 기업특별회계 영업수입(2015년 21.3%)으로 동 기간 0.2% 감소하였음을 알 수 있다. 그 다음으로 비중이 높은 경상이전수입 관은 동 기간 2.5% 증가하여 특별회계 국세외수입 전체의 증가율(-2.4%)보다 높았다. 한편, 재화 및 용역판매수입은 동기간 6.5% 증가하였으나 재산수입은 15.1% 감소하였다.

Ⅲ. 국세외수입 관리실태 및 문제점 분석

국세외수입이 부족한 것은 징수자와 납부자에게 모두 문제가 있어 나타나는 것이며 그 배경은 관리부족, 동기부족, 역량부족, 효율수준에서 찾을 수 있다. 이하에서는

여러 측면에서 관리대상 세외수입에 관한 관리실태와 문제점을 분석하기로 한다.

〈표 5〉 국세외수입 부족의 여러 원인들

	징수자	납부자
총괄관리부족	<ul style="list-style-type: none"> • 부처에 대한 총괄청의 관리부족 • 체납에 대한 결손불인정, 소멸시효 	
동기부족	<ul style="list-style-type: none"> • 징수노력에 대한 보상부족 	<ul style="list-style-type: none"> • 체납시 낮은 불이익 • 납부방식 불편
역량부족	<ul style="list-style-type: none"> • 징수인력 부족 • 납부자의 소득·자산에 대한 파악미흡 • 원천징수권 부재 • 통합체납정보 부재로 체납추적 한계 	<ul style="list-style-type: none"> • 납부능력 부재 • 납부의무 불인지
요율의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> • 과태료, 벌금, 수수료 등의 수준 	

자료: 박진 외(2016).

1. 관리부족: 국세외수입 관리체계의 현황 및 문제점

1) 국세외수입 총괄 기능의 제약

국세외수입의 징수 및 수납과 관련하여 현행 국가채권 관리체계와 밀접하게 연관되어 있고 이에 따르면 기획재정부가 국가채권관리에 관한 제도의 관리와 책임을 총괄하는 지위를 가진다. 2014 회계연도를 기준으로 4,500여개 일선 관서 채권관리관이 개별법 및 국가채권관리법에 따라 채권의 관리와 회수 업무를 수행하고 있으나(이정희 외, 2015), “국가채권관리법”과 “국고금관리법”이 대상하는 범위가 포괄적인 점을 감안할 때 국세외수입에 초점을 둔 중앙부처의 효율적 관리에는 한계가 있으며, “국가채권관리법” 제3조1은 벌금, 과료, 과태료 등을 법의 적용에서 제외시키고 있어 국세외수입 중 경상이전수입의 일부는 법의 적용범위 밖에 놓여 있다고 볼 수 있다.

한편, 개별 부처 중심 관리로 인한 비효율성의 문제도 있다. 현행 국세외수입은 항목 신설, 요율 인상, 부과·징수 절차, 체납·결손 처분 및 납부방법 등을 국가채권관리법과 국고금관리법 등에서 규정하고 있으나 관리는 대부분 개별부처 중심으로 이루어져 비효율성이 발생한다. 특히, 국세외수입 항목 중 과태료(40%), 가산금(21.6%), 변상금(21.1%), 과징금(73.3%)과 같은 경상이전수입의 경우 전체 국세외수입 평균 징수율에 미치지 못하고 있으나, 국가채권관리법, 국고금관리법 등을 통하여 재정당국이 경상이전수입을 효율적으로 관리·통제하기에는 한계가 있는 것이

다. 이러한 부처 중심의 관리 방식으로 인해 중앙정부(기획재정부) 차원의 재정계획 수립과 집행의 불확실성이 발생하는 것이다.⁵⁾

마지막으로 지적할 수 있는 것은 국세외수입 총괄관리전담 부서가 부재하다는 것이다. 국세외수입과 관련하여 현행 예산편성은 기획재정부의 예산실에서 담당하고, 진도판리는 국고국이 담당하는 구조이다. 기획재정부 국고국이 국고금과 국가채권 사무를 총괄하고 있으나 그 사무범위를 감안할 때 국세외수입에 관리의 초점이 두어져 있지는 않고 있다. 국고국의 출자관리과는 주요 국세외수입항목을 월별 수입계획에 따라 관리하고 있으나, 국세외수입 전체를 체계적으로 관리하고 있지는 못한 실정이다. 이로 인해 재정 확보의 차원에서 의미를 갖는 국세외수입의 종합적·포괄적 관리 체계에 제약이 있어 국세외수입의 효율적 관리가 어려운 것이다. 따라서 주기적이고 체계적으로 국세외수입 전반을 점검하여 국세외수입의 관리와 운용을 효율적으로 수행할 수 있는 체계를 기획재정부 내에 도입할 필요가 있다.

2) 국세외수입 관리법의 부재

현행 “국가채권관리법”과 “국고관리법”의 적용대상은 각각 국가의 채권과 국고금으로 국세외수입의 범위보다 광범위할 뿐만 아니라 국세외수입을 모두 포괄하고 있지 않아 국세외수입의 효율적 관리에는 다소 한계가 있다.⁶⁾ 이에 반해 국유재산과 국고금은 국유재산법과 국고금 관리법에 의해 각각 관리되고 있으며, 기금은 국가재정법과 개별 법률에 관리와 운용의 기준 및 원칙을 제공하고 있고, 국고보조금의 경우는 보조금관리에 관한 법률에 의해 관리되고 있는 형편이다. 하지만 국세외수입 중 많은 부처가 관련되어 있고 많은 형태로 징수되고 있는 경상이전수입은 부처별로 개별법에 근거하여 징수하고 있으나 이를 통합할 수 있는 체계적 법적 토대를 마련되지 않아 중앙 정부 차원의 징수와 관련한 효율성이 낮다고 보여진다. 따라서 국세외수입의 효율적 관리와 운용을 위해서는 별도의 법률 제정이 필요하다.

5) 2014년 결산 기준 국세외수입 예산액(총 30.8조원) 대비 징수액(총 29.5조원)은 95.8%, 부과액(총 40조원) 대비 징수율은 73.8%에 불과하다. 이에 대한 자세한 논의는 국회예산정책처(2015)를 참고하라.

6) 참고로 지방세외수입의 경우 경상이전수입에 국한되기는 하지만 “지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률”을 제정하여 세외수입의 효율적 징수를 도모하고 있다. 이에 대해선 한국지방세연구원(2015)을 참고하라. 한편, 한국법제연구원(2010)에는 지방자치단체 세외수입의 징수절차에 관한 통합법 제정에 관한 논의를 하고 있다.

3) 국세외수입 관리 지침의 미흡

현행 부처에서 활용할 수 있는 국세외수입 관리와 운용에 관한 구체적인 관리지침이 부재하다. 기획재정부의 예산편성지침에는 한 페이지 정도의 국세외수입 요구서 작성지침이 전부이다. 이에 따라 국세외수입에 대한 예산편성이 실제 수입액보다 과다 편성되어 부과 및 징수현액과 차이가 발생하고 있다. 물론, 예산편성시점이 실제 수입이 건지는 직전연도 중반에 이루어짐에 예산수립시점에서 징수연도의 직전연도 자료를 반영할 수 없어 전망의 정확도가 떨어지고 있기는 하다. 하지만 체계적으로 오차가 발생하는 항목의 경우 예산액과 실제액의 차이를 보정하여 예산책정에 사용한 다든지 등의 개선이 필요하다.

4) 국세외수입 점검·평가 체계의 제약

국세외수입의 현황과 문제점을 체계적으로 진단하고 이를 통해 국세외수입 증대와 관리의 효율성 증가를 위한 환류체계가 충분히 갖추어지지 않은 상황이다. 따라서 부처의 국세외수입 증진 노력을 위해서는 체계적이고 주기적 진단·평가 체계의 도입이 필요하다.

국세외수입이 포함된 국가채권에 관하여 국가채권관리법에 근거하여 국가채권관리성과평가를 실시하고 있으나 여러 가지 한계가 있다.⁷⁾ 우선 평가대상이 광범위하여 국세외수입만에 초점을 두기 어려울 뿐만 아니라 국세외수입의 다양한 성질을 충분히 고려하고 있지 못하다. 더욱이 평가기간(채권현재액 총계산서 확정 후 2개월)이 충분하지 않고 법정 평가가 아님으로 인해 평가의 지속성과 안정성이 낮다는 점도 국세외수입의 효율적 관리와 국세외수입 증대에는 한계가 있다. 국세외수입과는 별도로 지방세외수입의 경우 지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률에 근거하여 행정자치부가 세외수입 평가를 실시하고 있고 이를 통해 어느 정도 효과를 거두고 있다고 보여진다.⁸⁾ 따라서 지방세외수입의 사례를 볼 때 국세외수입의 효율적인 관리를 위해서는 가칭 ‘국세외수입 관리 및 운용평가’를 도입하여 개별 부처의 국세외수입의 운용실태를 평가·분석하고 이 결과를 환류할 필요가 있다.

7) 이에 대한 선행연구에 대한 자료는 한국행정연구원(2011)을 참고할 수 있다.

8) 2015년 시범 실시된 지방세외수입 평가(“지방세외수입 운영실적 분석·진단”) 이후 과태료, 과징금, 부담금 등 체납률이 높은 과목들의 징수율과 징수율이 증가된 것으로 파악하고 있다. 법령 제정 이후 체납액은 21013년 5조3,346억원에서 2014년 5조2,832억원, 2015년(잠정 추계) 5조1,896억원으로 2014년 514억원, 2015년 936억원이 감소하였다.

5) 국세외수입 체납에 대한 불납결손과 소멸시효

경상이전수입과 같은 국세외수입 체납에 대해서는 결손처리나 불납결손이 인정되지 않고 있다. 실제 징수의 가능성과 징수의 실효성이 없음에도 불구하고 결손처리가 인정되지 않아 징수율이 낮게 나타나고 있는 것이다. 가장 철저한 징수의 대상인 국세의 경우도 국세징수법에 따라 일정 요건이 충족될 경우 결손처분 제도를 도입하고 있기 때문에 국세외수입의 경우에도 결손처분과 불납결손을 인정할 필요성에 대한 검토가 필요하다. 불납결손이 인정된다면 낮은 징수율이 담당 부처의 소극적인 행정 때문인지 과거의 체납 때문인지 명확해져 책임을 묻기 쉬워지므로 평가의 실효성 증대될 수 있다. 또한 불가항력적인 과거의 체납으로 인한 국세외수입 담당부서와 공무원의 업무 스트레스와 행정력 낭비를 해소함으로써 징수가능성이 있는 체납에 대한 행정력을 집중하여 세수증대 등의 기대효과가 있을 수 있다.⁹⁾

다음으로 소멸시효의 인정문제이다. 국세외수입은 국가재정법에 따라 5년이 지나면 소멸시효가 완성된다. 하지만 부처에서 체납에 대한 징수노력을 충분히 하지 않으므로 해서 시효가 완성되는 경우에도 소멸시효를 인정해야 하느냐는 문제가 발생할 수 있다. 반면 부처에서 징수를 위해 충분한 노력을 하였음에도 불구하고 체납자의 경제적 납부능력이 없거나 체납자의 소재를 파악하지 못하여 소멸시효가 완성되는 경우에 체납에 대한 책임을 부처에게 묻는 것이 타당하지 않게 된다. 따라서 현재 오래된 국세외수입 체납건에 대해서는 부처 자체적으로 관리하는 현재의 방식은 개선될 필요가 있다고 보여진다. 하지만 부처마다 불납결손기준이 없거나 상이한 것도 문제이므로 전 부처에게 통일적으로 적용 가능한 기본 조건을 마련해줄 필요가 있다.

2. 징수자와 납부자의 동기부족

첫째, 징수자의 동기부족이다. 국세외수입 증대를 위해서는 중앙부처의 징수에 대한 관심과 의지가 필수적임에도 불구하고 이를 위한 적절한 유인과 수단이 부족한 실정이다. 국세외수입 징수가 낮은 부처에 대한 제재도 없을 뿐만 아니라 국세외수입을 담당하는 공무원이나 국세외수입을 증진한 부처에 대한 보상도 제한적인 상황인 것이다. 현행 제도상 국세외수입 증대를 위한 수단은 예산성과금 제도이다. 그러나 담당 공무원이 자주 변경되고, 예산성과금 신청과정의 번거로움, 업무과중 등의 이유로

9) 한국조세연구원(2011)에는 국세체납징수의 민간위탁에 관한 방안을 제시하고 있다.

예산성과금을 신청하는 경우가 많지 않아 제도의 실효성에 한계를 보이고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 체납자의 동기부족도 문제이다. 체납에 따른 불이익이 미흡하여 체납자의 납부 동기가 약화되는 측면도 있다. 또한 특권층이 벌금 체납을 소외 황제노역 등으로 회피하는 사례도 있어 국민들에게 체납에 따른 불이익을 부과하는 명분이 약화되기도 한다. 체납자에 대한 불이익 부과는 국세외수입 확대 목적이 아니라 사회질서 및 형평성 확립 차원에서도 중요하다.

체납액이 소액인 경우 납부방식이 불편(가상계좌 미비 등) 하여 납부의사가 있는 경우에도 납부가 지체되는 경우도 발생하기도 한다. 현행 국세외수입은 개별 수입 항목 별로 별도의 부과·징수시스템을 통해 관리하고 있으며 국세외수입 납부자인 국민의 입장에서 납부시스템이 달라 불편함이 있다. 가령 사회보장기여금의 경우 조회와 납부시스템이 비교적 잘 갖춰져 있는데 반해, 공정위 등에서 부과하는 과징금의 경우 인터넷 포털 등이 없고 지로발부고지 등으로 납부와 조회가 매우 불편하게 되어 있다. 한편, 지방세외수입의 경우 해당지자체가 부과하는데 이는 위택스(We-Tax) 시스템으로 조회와 납부가 비교적 용이한 반면에 중앙부처의 국세외수입의 경우 이와 같은 인프라가 부재한 실정이다. 따라서 부처별로 산재되어 있는 국세외수입 조회 납부시스템을 통합하여 이를 일괄적으로 관리할 수 있는 종합적인 통합시스템(납부 및 조회 가능)을 구축한다면 소액체납의 효율적 관리에 도움이 될 수 있을 것이다.

3. 역량부족

1) 부처내 국세외수입 전담인력의 부족

첫째, 전담인력의 문제이다. 현행 중앙기관의 경우 기관별 국세외수입을 전담하는 인력이 소수에 불과하여 현실적으로 국세외수입 징수와 관리의 효율성을 높이기 어려운 여건이다. 국가채권관리법과 국고금관리법에 의해 중앙관서에는 총괄채권관리관, 출납관리관, 수입징수관이 지정되어 있으나 이들의 사무범위가 채권과 국고금 전반에 걸쳐있어 효율적인 국세외수입 관리에 몰입하기에는 한계가 있다. 현행 국가 국세외수입 체납에 대한 징수는 대부분 담당 부처에서 담당하고 있고, 해당 부처의 국세외수입 담당 인력의 부족, 담당 공무원의 잦은 교체 등의 이유로 인해 징수 노력을 기대하기 어려운 실정이다. 또한 국세외수입 규모가 크지 않은 부처의 경우 징수를 제고와 체납 징수에 인력을 투입할 유인은 없다고 보여진다.

둘째, 징수력의 한계도 있다. 국세외수입은 국세처럼 원천징수가 불가능해 체납 발생시에도 이를 강력하게 추징할 권한이 소관 부처에 없다. 이런 상황에서 소액이 많다 보니 정부의 행정력이 닿지 않는 경우가 많고 결국 버티면 된다는 의식이 체납자에게 생길 가능성이 큰 것이다. 국세징수업무는 국세징수법에 따라 체납에 대하여 일정한 요건에 해당될 경우 체납자의 재산을 조사 후 이를 압류·매각하여 국세를 충당하도록 체납처분 절차가 정해져 있으나 국세외수입 체납에 대해서는 통일된 규정이 없는 상황인 것도 문제이다.

납부자의 소득, 재산 등 납부역량에 대한 정보가 없는 것도 또한 문제이다. 미국의 경우 국세청(IRS)와 금융기관 간 연계된 정보를 통한 금융재산 추적 시스템이 구축되어 있고, 이 시스템을 통하여 체납자의 예금자산을 확인한 후 이를 차압할 수 있다. 따라서 국세외수입 체납자에 대한 통합정보가 구축되고, 체납자에 대한 엄정한 징수 절차가 구비될 경우 체납징수의 실효성을 확보할 수 있을 것이다.

2) 정보부족: 국세외수입 관련 정보시스템의 현황과 문제점

현행 국세외수입은 개별 수입 항목별로 별도의 부과·징수시스템을 통해 관리하고 있고, 이로 인한 비효율성이 발생하고 있다. 복수의 중앙 국세외수입 부과·징수시스템의 문제와 더불어 중앙의 국세외수입 부과·징수시스템과 지방세외수입 부과·징수시스템도 연동이 되어 있지 않은 상황이다. 통합된 단일 부과·징수시스템의 부재로 인해 국세외수입 총괄 관리 및 업무 처리의 전산화가 불가능하고 재정당국의 효율적인 국세외수입 관리도 어려운 것이 사실이다. 이는 국세외수입 납부자인 국민의 입장에서조차 별도의 시스템을 확인해야하는 불편과 번거로움을 야기시키는 요인이 된다. 이에 따라 현재 개별부처는 국세외수입 체납자에 대한 기본적인 정보도 확보하고 있지 못하고 있고, 이 같은 제한된 정보로 인해 효과적인 징수에 애로를 겪고 있다고 볼 수 있다. 가령 재산수입은 각 부처 및 캠프에서, 과태료는 경찰청 등에서, 과징금은 공정위 등에서, 벌금 및 과료는 법무부에서 징수하고 조회 및 납부시스템도 각기 다르거나 없는 실정이다. 따라서 총괄관리 개선, 체납자에 대한 추적강화, 납부자의 편의성 제고 등을 위해 정보시스템을 통합할 필요성이 제기된다.

IV. 국세외수입 관리 개선방안

1. 기본방향: 징수방식과 국세외수입 관리 체계 설정

앞서 살펴본 대로 국세외수입을 총괄적으로 관리하는 기관 및 관리체계가 없어 상당수 많은 문제가 발생한다는 것을 확인하였다. 따라서 통합징수기관을 지정하는 방안을 검토할 수 있다. 국세외수입 체납에 대한 징수의 책임은 일차적으로 국세외수입을 관리하는 중앙행정기관이지만 통합징수기관을 지정하거나 위탁하는 방식 등을 검토할 수 있다. 따라서 일정 기간(예: 3년)이 경과된 체납액을 모두 통합징수기관에게 위탁할 경우 실효성이 떨어질 수 있으므로 일정 기간 경과 후 일정 규모(예: 1천만원)에 한하여 통합징수기관으로 하여금 징수토록 하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 일정 기간이 경과된 국세외수입 체납에 대하여 캄코(KAMCO)와 같은 기관을 지정하여 체납징수를 전담하는 방안도 검토할 수 있다. 한편, 지자체를 통한 위탁도 고려해 볼 수 있다. 중앙행정 기관이 체납자의 거주지를 확인하여 징수하는 경우 발생하는 비용과 비효율을 감안하여 국세외수입 체납 정보를 타 기관(예: 체납자 거주지 지방자치단체 등)과 공유하여 가장 효과적으로 징수할 수 있는 기관으로 하여금 징수하도록 하는 방안이다. 이렇게 할 경우 위탁기관에게 징수액의 일정 부분(예: 징수액의 20%)을 귀속하고 나머지를 중앙에 귀속하도록 하는 방식을 고려해 볼 수 있다.

국세외수입 관리 형태는 크게 관리통합, 정보통합, 징수통합의 관점에서 집중형, 분산형, 그리고 절충형 등의 세 가지 대안으로 나누어 볼 수 있다. 우선, 집중형은 국세외수입에 대한 체납정보를 통합관리하는 기관과 통합징수하는 기관을 각각 지정하는 방식이다. 분산형은 각 부처에 국세외수입 징수책임을 부여하고 그 노력과 성과를 평가하는 방안이다. 마지막으로 절충형은 체납정보는 통합관리하되 징수책임은 각 부처로 분산하고 이를 평가하는 방안이다.

위 세 모형은 각기 장단점을 가지고 있는데 <표 5>가 이를 정리하고 있다. 우선 통합징수기관에 의한 주도적 관리체계를 갖는 집중형은 통합징수기관이 실제 어느 정도의 징수율을 제고할 수 있을지 불확실하고 체납을 통합징수기관으로 이관할 경우 각 부처의 책임성을 약화시킬 우려가 있다. 또한 통합징수기관에 대한 국민적 거부감이 생길 수도 있다. 분산형의 경우 각 부처의 책임성 제고라는 장점도 있으나 각 부처의 추심활동이 저조해 지는 등의 문제로 인해 적절하지 않다. 따라서 이 두 모형의 중간 형태인 절충형 국세외수입 관리모형이 타당한 것으로 판단된다. 이를 위해 관련 법령

제정 등 통합적 관리제도가 도입되어야 하며 각 부처의 국세외수입 노력에 대한 평가와 유인을 제공할 필요가 있으며 불납결손, 소멸시효 등 평가제도의 공정성을 위한 제도도입도 필요하다. 한편, 징수노력은 각 부처에게 일임하는 방식을 취하고 각 부처는 징수를 지자체에 위탁하고 지자체의 징수유인을 강화하는 조치를 도입하는 것이 필요하다.

〈표 6〉 국세외수입 관리모형별 장단점

	장점	단점
집중형	<ul style="list-style-type: none"> • 정보와 징수의 일원화로 • 책임성과 효과성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 통합징수의 효과성 의문 • 각 부처의 책임성을 약화시킬 우려 • 평가 등 총괄관리의 필요성 약화 • 통합징수기관에 대한 사회적 반발
분산형	<ul style="list-style-type: none"> • 각 부처의 책임성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 통합정보부재로 각 부처의 추심활동 제약 • 체납자의 납부의무 인지도도 한계 • 평가제도의 역할에 과도한 부담
절충형	<ul style="list-style-type: none"> • 징수기관이 통합정보 활용 가능 • 각 부처의 책임성 유지 	<ul style="list-style-type: none"> • 위탁징수 기관과 통합정보 관리기관과의 협력체계 불확실

자료: 박진 외(2016).

〈표 7〉 국세외수입 관리개선 방안

	징수자	납부자
관리 부족	1) 기재부내 국세외수입 총괄부서 설치 2) 국세외수입기본법 제정과 관련 지침 개선 3) 각 부처에 대한 국세외수입 노력 평가 4) 불납결손제도 도입과 소멸시효 심사	
동기 부족	5) 담당 직원과 부처에 대한 예산성과금제 강화	11) 체납시 불이익 부과 12) 납부방식 개선
역량 부족	6) 부처내 전담조직 설치 7) 지자체에 대한 징수위탁제도 강화 8) 개인의 소득과 재산파악, 원천징수제 추진 9) 통합정보시스템으로 개인별 체납액 파악	13) 체납금액 고지하여 일괄 납부유도
요율의 적정성	10) 벌금, 범칙금 수준의 정기적 검토 의무화	

자료: 박진 외(2016).

국세외수입 관리개선 방안을 앞서 살펴 보았던 국세외수입 부족의 여러 원인들(〈표 5〉)에 대응하여 제시하고자 한다. 즉, 관리체계의 부족, 동기부족, 역량부족,

정보부족, 그리고 효율의 적정성의 측면에서 징수자와 납부자의 관점에서 개선가능한 방안 등을 찾고 정리하고자 한다. <표 7>은 이를 종합적으로 정리한 것인데 이에 대해 좀 더 자세하게 알아보도록 하자.

2. 국세외수입 관리체계 개선

1) 조직과 법적 기반의 마련

첫째, 조직보강이 필요하다. 우선적으로 가칭 ‘국세외수입관리및운용에 관한 기본법’에 따라 기획재정부 내에 국세외수입을 관리하는 전담부서를 설치할 필요가 있다. 신설되는 국세외수입관리 전담부서의 주요 기능 및 역할은 국세외수입 현황에 대한 전반적 관리와 국세외수입관리위원회(가칭)의 업무 지원이다. 또한 국세외수입 관리 및 운용평가에 관한 총괄과 국세외수입 관련 국가 통계 및 정보화 관리를 담당하게 된다.

둘째, 법적 기반이 필요하다. 국세외수입의 체계적·효율적 관리를 위해서 가칭‘국세외수입 관리와 운용에 관한 기본법’을 제정하는 것이 필요하다. 본 내용을 국가채권관리법에 포함시킬 수도 있지만 동법은 국세외수입의 범위를 초과하여 법 적용 대상이 포괄적이고, 국가채권 관리기관, 관리절차, 채권의 변경 및 면제에 국한하고 있어 국세외수입의 증대 효과를 기대하기에 제약이 있으며, 경상이전수입 중 벌금, 과료, 과태료는 법의 관리대상에 제외되어 있다는 점에서 국세외수입 전반에 대한 효율적 관리와 운용을 위한 법률로는 한계가 있다.^{10) 11)}

셋째, 상세 관리지침도 필요하다. 현행 예산편성지침으로는 국세외수입 관리를 효율적으로 하기는 어렵다. 우선, 현행 예산편성지침은 부처에게 예상 국세외수입 계상과 국세외수입 증대방안을 제출하도록 되어 있으나 이 지침만으로는 국세외수입의 체계적 관리에 한계가 있어 예산편성과정에서부터 관리가 필요하다. 따라서 현행 예산편성지침을 개정하여 국세외수입의 관리실적을 관리할 필요가 있는데 통상 1~2줄로 기술되어 있는 예산요구서에서 보다 세부적으로 자세하게 기술하도록 변경하여 관리

10) 행정자치부도 지방세외수입이 지방자치단체의 중요한 자주재원임에도 불구하고 관련 업무가 복잡하고, 지자체 담당공무원의 관심이 낮아 징수율 제고에 한계를 보임에 따라 지방세외수입 확충을 위한 제도적 기반 구축을 위해 2013년 “지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률”을 제정하게 되었고, 법 시행 이후 상당한 효과를 거두고 있는 것으로 알려졌다. 이에 대한 논의의 틀은 한국지방세연구원 (2016)을 참고하라.

11) 동 법안에 대한 자세한 논의는 박진 외 (2016)를 참고하라.

할 필요가 있다. 가령, 공정위의 경우 체납과태료가 발생한 경우 신속히 독촉장 발부 및 체납자 방문, 압류 등 체납처분 활동을 강화하도록 기술하는 것 등이다.

다음으로 예산편성지침 개정과 별도로 부처로 하여금 국세외수입관리계획안을 작성하여 제출하고, 이를 신설될 국세외수입관리위원회에서 심의·의결토록 하는 것이다. 행정자치부의 경우에도 지방세외수입의 체계적 관리를 위한 관리계획 마련과 이를 위한 지자체의 관리계획안 제출의 필요성을 인식하고 있으나 현재 인력의 한계로 인해 실행하고 있지 못한 상황이다. 부처 국세외수입관리계획안은 다음과 같은 내용을 포함하도록 한다.

- 국세외수입 관리와 운영에 관한 기본방향과 목표
- 중장기 국세외수입에 대한 전망과 근거
- 당해 연도 국세외수입 장·관·항·세항·목 별 국세외수입 규모
- 전년도 국세외수입 징수액 및 징수율
- 당해 연도 국세외수입의 관리 계획
- 징수불가 국세외수입에 대한 결손처리
- 전년도 국세외수입 관리 및 운용 평가 결과에 대한 개선 조치 사항

2) 관리평가시스템 도입

국세외수입 관리에 대한 평가시스템이 필요하다. 현행 국세외수입과 관련된 국가채권관리사무 성과평가, 부담금평가, 기금운용평가, 복권기금평가, 책임운영기관평가 등은 평가범위가 국세외수입 전반을 평가하기에 충분하지 않고, 평가의 체계도 국세외수입의 상이한 성질을 충분히 감안하고 있지 않다는 점에서 국세외수입의 효율적 관리에 대한 별도의 평가체계 도입이 필요하다.

국세외수입 관리 및 운용평가는 중점관리대상 국세외수입에 한정하여 실시하되 관리 및 운용체계, 관리계획 및 이행체계, 관리 및 운용의 실적 및 성과 등의 세 가지 분야에 대한 평가를 일컫는다. 국세외수입 13개 관 중 관리대상 국세외수입으로 분류되는 6개 관은 기업특별회계영업수입, 재산수입, 경상이전수입, 재화및용역판매수입, 수입대체경비수입, 관유물매각대 등이다. 먼저, 국세외수입 관리 및 운용체계는 중앙부처의 국세외수입 관리 및 운용 전담부서 설치와 자체 규정·지침의 구비 등을 평가하는 것이고, 국세외수입 관리계획 및 이행에 대한 평가는 중앙부처의 국세외수입 관리계획 수립의 적정성, 관리계획의 이행의 정도를 평가하는 것이다. 마지막으로

국세외수입 관리 및 운용의 실적 및 성과에 대한 평가가 있다.

한편, 국세외수입의 확충과 신장가능성에 따라 국세외수입을 성질별로 재분류할 수 있는데 ①시장형(확충·신장 가능성 높음), ②준시장형·준정책형(확충·신장 가능성 중간), ③정책형(확충·신장 가능성 낮음) 등으로 구분할 수 있다.

- ①시장형: 국세외수입과 유사한 서비스와 재화 판매가 시장에서 있거나, 시장과 경쟁의 가능성이 있어 국세외수입 관리기관의 목표설정 노력에 따라 수입 규모가 증대될 수 있는 경우
- ②준시장형·준정책형: (요율조정, 징수노력 등과 같이) 국세외수입관리기관의 노력에 의해 국세외수입 규모가 영향을 받는 경우
- ③정책형: 국세외수입 규모가 정책적으로 정해져 있거나, 국세외수입 관리기관의 수입확대 노력이 제한적인 경우

위 세 가지 분류에 따라 국세외수입을 향으로 재분류하면 다음과 같다.

〈표 8〉 국세외수입 확충·신장가능성에 따른 분류 예시(세입 항 기준)

세외수입 관	시장형	준시장형·준정책형	정책형
기업특별회계 영업수입(10)	우정사업수입(43)	책임운영기관사업수입(41) 조달사업수입(45)	양곡사업수입(41)
재산수입(11)	정부출자수입(52)	관유물대여료(51)	전대차관이자수입(53) 기타이자수입및재산수입(54)
경상이전 수입(12)		벌금, 몰수금및과태료(56) 변상금및위약금(57) 가산금(58) 기타경상이전수입(59)	연금수입(55)
재화및용역 판매수입(13)	병원수입(62)	항구·항만및용수수입(57) 입장료수입(64) 면허료및수수료(65) 입학금및수업료(66) 실습수입(68) 잡수입(69)	교도소수입(63)
수입대체 경비수입(14)		수입대체 경비수입	
관유물매각대 (15)	고정자산매각대(71) 토지및무형자산매각대(72) 재고자산매각대및유동자산(73)		
계	향	향	향

자료: 박진 외(2016).

이렇게 재분류된 국세외수입에 대한 관련 및 운용평가체계는 성질별 차이를 감안하여 평가지표를 구성하여 적용할 필요가 있다. 즉, 위 세 가지 유형 모두에 공통적으로 적용되는 지표와 세 가지 유형별로 적용되는 고유지표를 고려하되 관리를 통한 수입의 확충이 제한되는 정책형 국세외수입은 공통지표만 평가하는 것으로 구성한다. 또한 평가지표의 수와 내용은 가급적 단순화하되 평가를 운용하면서 보완하는 것이 적절하다. 아래 <표 9>는 이러한 점을 반영하여 예시적으로 작성한 국세외수입 관리 및 운용평가 지표 체계이다.

<표 9> 국세외수입 관리 및 운용평가 지표 체계 예시

구분	평가분야	평가지표
공통지표	국세외수입 관리 및 운용체계	①국세외수입 관리·운용 전담부서의 설치 여부 및 적정성 ②국세외수입 관리·운용 관련 규정·지침의 구비 및 적정성 ③정보시스템기반 국세외수입관리 ④국세외수입 관리계획 이행의 점검의 적정성
	국세외수입 관리계획 수립 및 이행	①국세외수입관리계획 수립의 적정성(국세외수입 신장성): [전년 대비 당해연도 예산액 증가율-직전 3년 예산액 증가율 평균] (☞ 높을수록 가점) ②국세외수입관리계획의 이행 수준 ③전년도 국세외수입 관리 및 운용평가 결과 지적사항 개선 여부
고유지표	시장형	①요금적정성: [당해연도 부과요금액/민간 유사서비스 부과요금액 평균] (☞ 적정비율(예: 민간대비 80%-90%)을 기준으로 이하 혹은 이상인 경우 감점) ②요율적정성: [당해연도 요율/물가상승율] (☞ 적정비율(예: 물가상승율 80%-90%)을 기준으로 이하 혹은 이상인 경우 감점)
	준시장형·준정책형	가. 경상이전수입 ①부과확충도: [전년대비 당해연도 부과액 증가율-직전 3년 부과액 증가율 평균] ②징수확충도: [전년대비 당해연도 징수액 증가율-직전 3년 징수액 증가율 평균] ③징수실효성: [당해연도 징수액/당해연도 부과액] 나. 요금·요율 대상 수입 ①요금적정성: [당해연도 부과요금액/민간 유사서비스 부과요금액 평균] (☞ 적정비율(예: 민간대비 70%-80%)을 기준으로 이하 혹은 이상인 경우 감점) ②요율적정성: [당해연도 요율/물가상승율] (☞ 적정비율(예: 물가상승율 70%-80%)을 기준으로 이하 혹은 이상인 경우 감점)
	정책형	공통지표만 평가

자료: 박진 외(2016).

이러한 평가가 실효성을 갖기 위해서는 국세 체납에 대한 결손처분과 같이 체납 국세외수입 중 현실적으로 징수가 어렵고, 비용효과적이지 않은 체납에 대해서는 결손처분 및 불납결손을 인정해 줄 필요가 있다. 이는 합리적인 징수율 관리, 징수기관(담당자)의 업무경감 등의 효과를 가져다 줄 것으로 기대되기 때문이다. 그런데 결손처분 및 불납결손과 관련하여 국세징수법 상의 규정을 준용할 것인지, 별도의 기준과 절차를 정할 것인지 판단이 필요하다. 결손처분 및 불납결손 인정이 가져올 수 있는 부정적 효과(예: 기관의 징수율 악화, 체납자와의 결탁 가능성 등)를 예방하기 위해 각 부처에 ‘불납결손심의위원회’를 설치하여 결손처분 및 불납결손을 자체적으로 검토하고, 중앙기관의 결손처분 및 불납결손의 내용을 기획재정부의 ‘국세외수입관리위원회’로 하여금 부처 국세외수입관리계획안을 심의·의결하도록 할 필요가 있다.

3. 동기부족: 징수율 제고를 위한 유인수단 도입

낮은 징수율을 제고하기 위해 다음과 같은 예산성과금 제도와 기관에 대한 인센티브 제공 등의 유인수단을 도입할 필요가 있다. 먼저, 부처별 담당직원에 대한 예산성과금을 활용하는 것이다. “국가채권관리법” 제38조는 체납자의 은닉재산을 신고한 자에게 1억원 범위 내에서 포상금을 지급할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 동법 포상금의 지급은 공무원이 직무와 관련하여 신고한 경우에는 포상대상에 제외하고 있어 국세외수입 징수율 제고의 유인책으로 활용될 여지는 매우 제한적이다. 따라서 국세외수입 관리 및 운용평가 결과를 통하여 국세외수입을 효율적으로 관리하고, 국세외수입을 신장하는 기관에 대하여 “예산성과금”과 같은 인센티브를 적극 활용할 필요가 있다. 예산성과금 규정은 국세외수입의 확대뿐만 아니라 제도(관리)의 개선까지 지급요건에 포함시키고 있다는 점에서 국세외수입 관리 및 운용평가의 취지와 부합하는 제도이다. 그러므로 국세외수입과 관련하여 예산성과금이 효과적으로 활용되고 있지 않다면, 예산성과금을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

다음으로 국세외수입 관리 및 운용평가 우수 기관에 대한 예산 증액을 고려해 볼 수 있다. 예산성과금 제도와 별도로 국세외수입 관리 및 운용평가 결과에 따라 국세외수입 관리 및 증대에 기여한 부처에 대하여 추가적인 인센티브를 제공할 것을 고려할 수 있고 다음과 같이 적용할 수도 있다. 즉, 국세외수입 관리 및 운용평가 결과 우수기관에 대한 인센티브로 증가한 국세외수입의 1%~5%까지 익년도 기관 예산에 차등적으로 추가 배정 하는 것이다.

반면 납부자의 동기를 강화하는 방안들도 필요한데 우선, 체납자에 대한 추적, 부과, 불이익조치를 강화할 필요가 있다. 체납자를 추적하여 소재를 파악하고 지속적인 체납고지를 하기 위해서는 지방자치단체에 대한 위탁이 가장 효과적이다. 즉, 체납자의 소득, 자산정보를 파악하여 체납자의 납부역량을 파악할 필요가 있으며 이를 위해서는 국세청 정보를 활용토록 할 필요가 있다. 일정 규모와 기간 이상 체납자에 대해서는 사업제한, 명단공개, 출국금지 등과 같은 부정적 유인을 제공할 필요가 있으며 경우에 따라서는 국세에서 원천징수하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 이는 단순히 국세외수입 확대보다는 법치확립과 사회적 신뢰제고라는 측면에서 중요하다.

아울러 국세외수입 체납에 대한 소멸시효 자동 연장 또는 소멸시효 중단의 가능성도 검토할 필요가 있다. 소멸시효가 다가오면 체납자에게 일정 기간 동안 신고 납부할 기회를 부여하고 이를 위반할 시 소멸시효가 자동 연장되는 방안을 고려할 수 있으며, 체납금액과 상관없이 모든 국세외수입 체납건에 대하여 소멸시효 도달 이전에 압류를 통해 소멸시효를 중단하는 방안도 검토할 수 있다.

또한 국세외수입의 납부방식을 개선할 필요가 있다. 우선적으로 국세외수입 통합 관리시스템을 구축하고 이에 기초한 정확한 정보를 바탕으로 국세외수입 조회와 납부가 용이하도록 할 필요가 있다.

4. 역량부족

국세외수입이 저조한 또 하나의 원인으로 부처와 과세당국의 역량부족을 들 수 있다. 이를 타개하기 위해 우선적으로 고려해 볼 수 있는 것은 중앙부처가 국세외수입을 전담하는 조직을 의무적으로 설치하도록 법률에 규정하는 것이다. 단, 국세외수입 전담조직의 의무적 설치의 실익이 적은 경우는 권고하되, 국세외수입 징수 규모가 크거나, 체납율이 높은 중앙기관은 의무로 차별화할 수도 있다. 지방세외수입과 관련하여 행정자치부는 지자체에 세외수입 전담부서가 설치된 경우 징수액의 증가하는 것으로 판단하고 있어 지자체로 하여금 전담부서를 설치하는 것을 유도하고 있으나 ‘지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률’에는 이를 명문화하고 있지 않아 지자체의 전담부서 설치가 완전히 완료되지 않은 상황이다.

다음으로 징수권한의 강화이다. 국세외수입 체납자의 경우도 국세체납자와 같이 일정 조건(체납기간, 체납규모)에 따라 필요한 경우 재산조사와 같은 조치를 취할 필요가 있다. 가령 ‘금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률’은 제4조(금융거래의 비밀보

장)의 예외 조항으로 체납액이 1,000만원 이상인 경우 금융기관 본점이 체납자에 대한 금융조회를 할 수 있도록 허용하고 있으며, 이로 인한 추징 효과를 거두고 있다고 알려져 있다. 하지만 이는 국세에 한정되어 있는 것으로 국세외수입 체납자에 대해서는 적용되지 않는다. 따라서 필요한 경우 ‘금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률’의 일부 개정을 통하여 국세외수입 체납자에 대한 재산조회도 포함시킬 수 있는 방안을 고려할 필요가 있다. 위와 같은 조치를 취하기 위해서는 국세외수입 체납에 관한 통합정보 시스템의 구축이 선결되어야 한다.

또한 앞서 살펴 보았듯이 국세외수입을 통합적으로 관리할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 기획재정부가 국세외수입 현황에 대한 정확한 정보를 축적하여 각 부처가 관리하는 국세외수입에 대한 종합적인 관리를 도모하는 것이 적절하다. 한 개인이 다양한 체납을 보이는 경우 이를 종합하여 개인에게 부과할 수 있는 인프라를 통해 국세외수입을 확보하고 법적 엄격성을 유지할 필요가 있는데 통합시스템이 개인의 소득, 자산자료와 연계될 경우 효과성은 배가될 것으로 기대할 수 있다. 또한 체납자가 체납 사실과 체납액을 일괄 조회하고 손쉽게 납부할 수 있는 인프라를 구축하는 것도 국세외수입에 대한 낮은 징수율과 높은 체납율 문제를 해결하는데 도움이 될 수 있다. 체납 여부와 체납액 파악은 국세외수입 통합관리 시스템과 국세·지방세 고지서 발송 시 국세외수입 체납을 함께 고지하는 방안도 검토하여 가능한 방안을 찾도록 할 필요가 있는 것이다. 아울러 현행 분리 운영 중인 국가 국세외수입과 지방세외수입 관리시스템을 통합할 경우 국가 차원의 국세외수입 관리의 효율성을 증진시킬 수 있을 것으로 기대된다.

V. 결 론

국세외수입이 부족한 것은 징수자와 납부자에게 모두 문제가 있어 나타나는 것이며 그 배경은 관리부족, 동기부족, 역량부족, 정보부족, 효율수준에서 찾을 수 있다. 본 연구에서는 국세외수입 관리에 대한 개선방향을 크게 세 가지 대안으로 정리하여 제시하였는데 통합관리 여부를 기준으로 하여 집중형, 분산형, 절충형 등으로 할 수 있다. 이중 절충형 국세외수입 관리모형이 타당한 것으로 판단되는데 이를 위해서는 관련 법령 등 기획재정부의 통합적 관리제도가 도입되어야 한다. 또한 각 부처의 국세외수입 노력에 대한 평가와 유인을 제공할 필요가 있으며 불납결손, 소멸시효 등 평가제도의 공정성을 위한 제도도 도입되어야 한다. 한편, 징수노력은 각 부처에 일임

하고 각 부처는 지자체에 징수를 위탁하고 지자체의 징수유인을 강화하는 조치를 도입하며 기획재정부는 통합정보를 지자체와 공유하여 징수노력에 활용토록 조치하도록 한다. 이 때 징수위탁 기관으로는 중앙부처 소속 공공기관보다는 지자체가 타당하다. 공공기관의 경우 전국적인 추심업무를 위해서는 인력을 대폭 늘려야 하는 부담현지 사정을 잘 아는 지자체가 주민밀착형 추심에 유리 수수료를 확보하여 자체 예산으로 확보할 수 있는 지자체에 비해 공공기관의 경우 적극적 추심활동의 동기가 상대적으로 희박하기 때문이다.

국세외수입 관리개선 방안은 앞서 살펴 보았던 국세외수입 부족의 여러 원인들에 대응하여 제시하였다. 즉, 관리체계의 부족, 동기부족, 역량과 정보부족 등의 측면에서 징수자와 납부자의 입장에서 개선가능한 방안 들을 찾고 정리하였다.

■ 참 고 문 헌

1. 국회예산정책처, 『2016년 세입예산안 분석 및 중기 총수입 전망』, 국회예산정책처, 2015.
2. 박 진 · 오영민 · 김진영 · 류덕현 · 송헌재 · 최진욱, 『국세외수입 관리방안』, 한국조세재정연구원, 2016.
3. 이정희 · 김재훈 · 이광희 · 서재호, 『2014회계연도 국가채권 관리사무 성과평가』, 기획재정부, 2015.
4. 한국법제연구원, 『지방자치단체 세외수입의 징수절차에 관한 통합법 제정 연구』, 한국법제연구원, 2010.
5. 한국조세연구원, 『국세체납징수 민간위탁에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2011.
6. 한국지방세연구원, 『지방세외수입의 현황과 과제』, 한국지방세연구원, 2016.
7. 한국행정연구원, 『국가채권 효율화 방안』, 한국행정연구원, 2011.

Efficient Management of Non-tax Revenue

Deockhyun Ryu* · Jin-Yeong Kim** · Jin Park*** ·
Heonjae Song**** · Youngmin Oh***** · Jin Wook Choi*****

Abstract

It is time to efficiently manage non-tax revenue, which means the government's repeated revenues, excluding the national and local taxes. From 2010 to 2015, Korea's non-tax revenue growth rate is 3.6%, which is less than the nominal GDP growth rate during the same period (4.3%). It is also less than the growth rate of national tax and domestic tax. The insufficient level of non-tax revenue may cause lack of government revenue, an instable budget formation, and raise equity and legal issues from not collecting non-tax revenue appropriately. The lack of non-tax revenue is attributable to the both of the collectors and the payer. To tackle down this problem, we suggest to reform the several aspects of the system, i.e., management system, motivation of

Received: Aug. 3, 2017. Revised: Oct. 12, 2017. Accepted: Oct. 17, 2017.

* Corresponding Author, Professor, School of Economics, Chung-Ang University, 84 Heukseok-ro, Dongjak-gu, Seoul 06974, Korea, Phone: +82-2-820-5488, e-mail: dhryu@cau.ac.kr

** Professor, Department of Economics, Konkook University, 120 Neungdong-ro, Gwangjin-gu, Seoul 05029, Korea, Phone: +82-2-450-3633, e-mail: jykm19@konkuk.ac.kr

*** Professor, KDI School of Public Policy and Management, 263 Namseong-ro, Sejong-si 30149, Korea, Phone: +82-44-550-1027, e-mail: jinpark@kdischool.ac.kr

**** Associate Professor, Department of Economics, University of Seoul, 163 Seoulsiripdae-ro, Dongdaemun-gu, Seoul 02504, Korea, Phone: +82-2-6490-2068, e-mail: heonjaes@uos.ac.kr

***** Research Fellow, Korea Institute of Public Finance (KIPF), 336 Sicheongdae-ro, Sejong-si 30147, Korea Phone: +82-44-414-2435, e-mail: dowhat@kipf.re.kr

***** Professor, Department of Public Administration, Korea University, 145 Anam-ro, Seongbuk-gu, Seoul 02841, Korea, Phone: +82-2-3290-2285, e-mail: jinchoi@korea.ac.kr

collecting non-tax revenue, capacity of collecting agency, information asymmetry, and proper level of non-tax revenue rate. In this study, we suggest that a relevant law and regulation system be legally established and an integrated management system management system also be founded. We also suggest to introduce a solid evaluation system of non-tax revenue.

Key Words: Non-tax revenue, fiscal soundness, integrated collecting system

JEL Classification: H2, H6