

지방자치단체 수수료의 합리적인 운영방안에 관한 연구*

A Study on Improving Management System of Local Government Fees

이 영 미**

Lee, Youngmi

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 수수료에 관한 이론적 논의 및 선행연구 검토
- III. 수수료 제도 운영과 표준수수료의 도입·발전
- IV. 지방자치단체 수수료 제도의 쟁점 분석과 개선방안
- V. 결론 및 정책적 제언

지방자치 실시 이후 재정확충을 위해 각 지방자치단체들이 새로운 세외 수입원으로 수수료를 발굴·확대해나가며 그 종류가 기하급수적으로 증가하였고, 유사한 행정서비스의 요금 차이가 지역에 따라 크게 벌어지는 등 문제가 발생하였다. 이에 중앙정부는 2006년부터 국민 생활에 밀접하고 통일적으로 제공될 필요가 있는 행정서비스를 선정해 「지방자치법」 제139조 제1항 단서에 따라 대통령령으로 표준금액을 부과·징수하였다. 그러나 이 제도는 사회·경제적 변화에도 불구하고 2006년 표준수수료 지정 이후 거의 변화가 없는 실정이다. 이에 이 연구에서는 개별 공문서 및 법령 재·개정 자료에 흩어져 있는 수수료 제도에 관한 정보를 찾아 현행 수수료 제도의 특성과 변화과정, 문제점을 분석하였다. 연구결과, 그동안 표준수수료 요율의 변화가 거의 없었고, 낮은 원가 보상을 유지하고 있으며, 법적으로 표준 수수료 징수규정과 법령, 시행규칙, 조례가 충돌하고 있어 법체계를 개선할 필요가 있으며, 행정적으로 수수료 분류체계를 마련하고, 각 부처에 흩어져 관리되는 수수료를 통합적으로 관리할 수 있는 거버넌스적 접근이 고려될 필요가 있는 것으로 나타났다.

* 본 연구는 2017학년도 경기대학교 학술연구비(일반연구과제) 지원에 의하여 수행되었음.

** 경기대학교 행정학과 부교수

논문 접수일: 2019. 11. 28, 심사기간: 2019. 11. 28 ~ 12. 17, 게재확정일: 2019. 12. 17.

□ 주제어: 지방자치단체, 표준수수료, 지방자치법 제139조제1항 단서조항

Local governments have competitively created and continuously expanded local government fees as a source of non-tax revenue in order to raise local financial resources. This results in the indiscriminate increasement of the volume and the categories of local government fees. Therefore, it is necessary to systematically levy and collect the fees, and effectively improve its management system.

This study aims to propose a number of ways of improving the management plans of local government fees. Based on the collected government documents and statute archives, this study analyzes the characteristics, historic development, and problems of the system of local governments fees. The results are followings: the fee rate on local administrative services rarely include full business cost, and law, ordinance, and enforcement rules related to the local government fees are often conflicted. Additionally, the fees are associated with diverse governmental organizations, and then it is necessary to manage them based on the collective governance which is composed of the Ministry of the interior and Safety, other related Ministries and local governments.

□ Keywords: Local Governments, Standard Fees, Local Autonomy Act

I. 서론

지방자치 실시 이후 재정확충을 위해 각 지방자치단체들은 새로운 세외 수입원을 발굴하기 위해 노력하고 있다. 지방 세외수입은 지방세와 달리 조세저항을 피할 수 있으며, 비교적 자유롭게 운영할 수 있고, 지방자치단체가 지역의 상황에 맞추어 발굴할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 또한 수수료 종류의 추가가 자유로워¹⁾ 새로운 지방재정 확충원으로 주목받고 있다. 지방 세외수입 중 수수료의 경우, 지역의 필요에 따라 새로운 수수료 항목을 발굴하게 되는 경우 지방자치단체의 조례가 정한 절차에 따라 추가되는 형태로 운영되고 있다. 이에 전국 각 지방자치단체의 수수료 종류 및 현황 파악이 어려워 체계적으로 관리되고 있지 않은 것이 현실이다. 이로서 국가에서는 2006년부터 국민 생활에 밀접한 관련성이 있으며 통일적으로 제공될 필요가 있는 행정서비스를 선정하여 이러한 서비스를 제공받는 자에게 표준금액을 징수하고 있다.

그러나 표준수수료의 도입과 발전 과정을 살펴보면 선별기준이 불명확하고, 체계적이지 못한 한계를 지니고 있다. 따라서 행정서비스의 수요자인 국민들의 입장에서 합리적인 수수료 체계에 따라 서비스를 제공받고 그에 합당한 수수료를 지불할 수 있도록, 지방자치단체들의 입장에서 환경변화와 지역의 특수성을 반영한 수수료 기준마련을 통해 행정의 혼란을 줄이고, 민원에 대응할 수 있도록, 중앙정부 입장에서 무질서하게 증가하는 수수료 항목을 관리하고, 지방자치단체와 국민들에게 가이드라인을 제시하여 행정의 혼란을 막는 측면에서 수수료의 합리적인 관리방안을 마련하는 것이 필요하다.

현행 지방정부의 세외수입 중 수수료는 지방자치법 제137조²⁾와 제139조 제1항³⁾에 근거

* 본고는 한국지방세연구원에서 2018년에 발간된 「전국적 통일이 필요한 수수료의 징수기준에 관한 규정의 합리적 개선방안 연구」의 일부를 발췌·보완하여 작성되었음을 밝혀둡니다.

1) 지방세외수입의 세목은 2,868개에 달하며, 이 중 수수료의 세목은 311개(표준지방세외수입정보시스템 지방세외수입 분류(2015년 기준)).

2) 지방자치법 제137조(수수료)

- ① 지방자치단체는 그 지방자치단체의 사무가 특정인을 위한 것이면 그 사무에 대하여 수수료를 징수할 수 있다.
- ② 지방자치단체는 국가나 다른 지방자치단체의 위임사무가 특정인을 위한 것이면 그 사무에 대하여 수수료를 징수할 수 있다.
- ③ 제2항에 따른 수수료는 그 지방자치단체의 수입으로 한다. 다만, 법령에 달리 정하여진 경우에는 그러하지 아니하다.

3) 지방자치법 제139조(사용료의 징수조례 등)

- ① 사용료·수수료 또는 분담금의 징수에 관한 사항은 조례로 정한다. 다만, 국가가 지방자치단체나 그

하여 자치사무 또는 국가위임사무를 처리할 때 조례로 정하여 징수할 수 있도록 하되, 지방자치법 제139조 제1항의 단서에 의거해 “전국적으로 통일할 필요가 있는 수수료”에 대해서는 대통령령으로 표준금액(표준수수료)을 규정하고 자치단체가 금액의 “50% 범위 내에서 조례로 가감 조정”할 수 있도록 되어 있다. 최근 2016년 12월 30일 『지방자치법 제139조제1항 단서에 따른 전국적 통일이 필요한 수수료의 징수기준에 관한 규정』이 개정됨으로서 171종의 수수료에 대한 표준 금액이 확정, 공포⁴⁾되었다.

수수료 및 표준수수료에 관한 기존 연구들은 현재 운영되고 있는 지방 수수료의 요율이 낮아 행정서비스에 들어가는 비용과 이를 제공함으로써 얻는 수익이 불균등하여 요율의 현실화가 필요하다고 제언하며, 이를 위해 객관적인 원가계산 방식의 개선과 오랜 기간 동안 고정된 수수료 요율을 조정해야 한다고 말한다. 한편, 선행연구 중 수수료 부과·징수 시스템과 세외수입을 부과한 이후 낮은 징수율과 체납처분 절차의 문제점을 지적하며 효율적인 수수료 제도를 운영하기 위해 필요하다고 주장하는 연구도 있다. 지금까지의 연구를 살펴보면, 주로 수수료 요금, 수수료 징수·부과·체납처분 절차, 또는 민원수수료나 행정정보공개와 관련된 수수료와 같이 일부 수수료에 초점을 맞춘 연구가 대부분으로 수수료 전체적인 체계와 수수료 제도의 발전과정 속에서 지정된 표준수수료의 타당성과 제도변화과정, 수수료의 성격과 특성에 따른 운영과 관리 방안에 대한 연구는 부족한 실정이다.

따라서 본 연구에서는 「지방자치법」에 근거해 지방자치단체가 부과·징수하는 수수료의 제도적, 법적, 행정적 특성을 분석하여 문제점을 진단하고 개선방안을 제시하고자 한다. 이 연구를 위해 우선, 그동안 연구가 전무한 표준수수료 제도의 도입과 변화과정을 국가의 공문서 및 법령 재·개정 자료, 공고문 등을 통해 우리나라 표준수수료 제도의 역사와 특성을 분석한다. 다음으로, 지방자치단체가 현재 부과하고 있는 수수료와 지방자치법 제139조 제1항의 단서조항에 따라 대통령령으로 지정된 171종(2019년 1월 22일 최근 법령 개정일 기준)의 표준수수료 사례를 통해 현행 제도의 제도적, 법적, 행정적 측면에서의 문제점을 찾아 분석하고, 합리적인 수수료 운영·관리방안을 논의한다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 우선 2장에서 지방자치단체가 거두어들이는 세외수입 중 수수료에 관한 이론적 논의 및 선행연구를 검토하고, 3장에서는 2006년 표준수수료 제도가

기관에 위임한 사무와 자치사무의 수수료 중 전국적으로 통일할 필요가 있는 수수료에 관한 사항은 다른 법령의 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 표준금액으로 징수하되, 지방자치단체가 다른 금액으로 징수하고자 하는 경우에는 표준금액의 100분의 50의 범위에서 조례로 가감 조정하여 징수할 수 있다.

4) 행정자치부 지방세입정보과 자료(2016.12). “지방자치법 제139조제1항 단서에 따른 전국적 통일이 필요한 수수료의 징수기준에 관한 규정」 일부 개정령(안)”.
 5) 행정자치부 지방세입정보과 자료(2016.12). “지방자치법 제139조제1항 단서에 따른 전국적 통일이 필요한 수수료의 징수기준에 관한 규정」 일부 개정령(안)”.
 6) 행정자치부 지방세입정보과 자료(2016.12). “지방자치법 제139조제1항 단서에 따른 전국적 통일이 필요한 수수료의 징수기준에 관한 규정」 일부 개정령(안)”.

도입되고 2018년까지 제도의 변천과정에 대한 정부의 공문서들을 수합·정리하여 표준수수료 제도의 역사를 정리하여 기록하고자 한다. 다음 4장에서는 표준수수료의 근거 조항인 「지방자치법」 제139조 제1항 단서를 검토하여 표준수수료 제도의 쟁점 분석하고 개선방안을 제시하고자 한다. 마지막 5장은 결론을 짓는 부분으로 지방자치단체가 거둬들이는 수수료의 합리적인 운영방안에 대해서 정책적으로 제언하고자 한다.

II. 수수료에 관한 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 지방자치단체가 부과·징수하는 수수료 제도

지방자치단체의 세외수입 중 수수료에 관한 선행연구는 수수료의 현실화를 위한 요율의 부과기준에 관한 연구(이세구, 2004; 주운현, 2005; 김태복 외, 2002), 법적, 제도적 측면에서 수수료 제도 개선에 관한 연구(홍근석, 2016, 마정화 외, 2015), 부과·징수제도의 행정 운영에 관한 연구(김종순, 2002; 김태복 외 2002; 마정화 외, 2015)가 있다.

우선, 수수료 현실화를 위한 요율의 부과기준 설정에 관한 연구를 살펴보면, 서울시 및 자치구의 수수료에 대해 연구한 이세구(2004)의 연구가 있다. 그는 연구에서 수수료 수익과 부담하는 자의 비용 간의 차이가 커 형평에 맞지 않아 그 행정서비스를 제공받는 사용자의 부담을 현실화하여 적극적으로 불공평을 해소하고, 재원을 확보할 필요가 있다고 주장한다. 또한 세외수입 증대를 위해 합리적인 조정방안이 필요한데, 특히 사용료와 수수료의 요율을 재검토하고, 수수료별 요율 차이가 큰 수수료 종목에 대해서 원가분석을 실시하고, 표준원가를 산정하여 행정서비스에 대한 지불비용으로서 부담해야 할 적절한 요율을 제시하였다. 한편, 수수료 요율의 현실화 문제와 관련하여 주운현(2005)는 원가보상율을 중심으로 한 사용료·수수료 요율 부과기준에 관하여 연구하였다. 그는 공공서비스를 제공받아 발생하는 직접적인 편익에 합당한 수수료를 징수하는 것이 합당하나 우리나라의 경우 대부분의 사용료와 수수료는 원가보상율과 평균수지율에 대한 합리적인 기준이 마련되어 있지 않아 원가에 비해 상당히 낮은 비용을 책정·부과하고 있어 지방재정확충에 도움이 되지 못하고, 도리어 재정적자의 원인이 되고 있다고 비판한다. 이에 연구에서는 합리적인 사용료와 수수료를 부과하기 위해서 계량화와 지표화의 필요성을 언급하며, 각 사용료와 수수료의 원가를 계산하여 80%미만인 항목은 요금 현실화의 대상으로 선정하여 조정할 필요가 있다고 주장한다. 또한 현재 무료수

수료로 운영되는 행정서비스에 대해서 유료화가 검토될 필요가 있다고 말한다. 김태복 외(2002)도 연구에서 비현실적인 사용료와 수수료 요금체계를 개선하여 수익과 비용 간의 불균형 문제를 해야 한다고 주장하며 사용료와 수수료의 원가를 객관적으로 계산하고 수익자 부담의 원칙을 확대 적용하여 원가 대비 80% 수준으로 요금을 향상시켜야 한다고 제안하였다.

둘째, 법적, 제도적 측면에서 수수료 제도 개선에 관한 연구를 살펴보면 다음과 같다. 홍근석(2016)은 지방재정에서 중앙정부의 이전재원이 차지하는 비율이 점차 증가(2004년 36.3%에서 2013년 50.1%로 13.8%p 증가)하고 있음을 지적하며, 바람직한 지방자치를 위해 자주재원의 비중이 확대되어야 한다고 말한다. 그러나 지방세와 같은 조세의 세목과 세율의 조정은 조세법률주의 원칙에 의해 신설·조정될 수 있고, 지역주민들의 조세저항을 불러일으킬 수 있어 제한적이므로 지방 세외수입을 통해 자주재원을 확충해야 한다고 제안하였다. 이 연구는 이러한 시대적 상황에 맞추어, 2013년 8월 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」이 제정되었고, 세외수입 징수의 문제점들을 개선하고자 2015년 4월에 개정안이 입법예고 되었지만, 여전히 적용대상과 제재수단, 체납처분 절차 등과 관련하여 제한적으로만 규정하고 있어 개선이 필요하다고 말한다. 마정화 외(2015)는 우리나라 지방자치단체의 사용료 및 수수료의 요율이 오랜 시간동안 조정이 되지 않고 고정되어 있음을 지적하며 사용료·수수료 요율을 정기적으로 검토할 수 있는 시스템 마련이 필요하다고 주장한다. 그는 일본, 미국, 영국 등의 수익자부담원칙에 따른 정기적인 요율 검토시스템 도입의 필요성을 강조하였다. 외국의 경우 사용료·수수료의 요율은 매년 경제상황 등을 고려하여 조정되거나 3~5년 주기로 조정되고 있었으며, 수익자부담원칙을 기본 근간으로 하여 행정서비스의 성격, 인근 지방자치단체의 사용료·수수료 요율, 행정서비스 제공의 목적 등을 고려하여 요율조정체계를 마련하고 운영하고 있다고 말하며 우리나라도 외국의 경우처럼 사용료 및 수수료 운영 체계를 세우는데 있어서 효율적 운영과 부담공평, 행정비용 절감 등을 고려하여 사용료 및 수수료 요율의 주기적(정기적) 조정시스템을 구축하여 적용해야 한다고 주장한다. 이를 위해 행정자치부와 각 자치단체들은 공동으로 검토하고, 시범사업을 실시해볼 것을 제안하고 있다.

마지막으로 수수료의 문제점을 부과·징수제도의 행정·운영의 관점에서 바라본 연구가 있다. 김종순(2002)은 연구에서 사용료와 수수료 요율이 오랜 기간 동안 경제상황과 시장변화를 반영하지 않고 고정된 것에 주목하며, 이로 인해 사용료의 평균 수지율과 수수료의 원가보상률이 낮다고 지적하였다. 이에 연차별로 요율을 현실화하고, 현재 간접비로 처리되는 비용들을 행정서비스를 제공하기 위한 비용에 반영하며, 요금결정과정의 경직성을 완화하고 이를 위해 표준요율의 범위 내에서 자치단체장의 재량권을 확대할 필요가 있다고 주장한다. 각 법령에 흩어져 있는 사용료와 수수료를 단일 법제화함으로써 행정업무의 처리를 간소화하고, 요율의 일관성을 확보할 것을 제안하였다. 또한 주운현(2005)의 주장과 마찬가지로 현재 무

료로 제공하는 행정서비스를 유료화할 것을 제안하였다. 또한 김태복 외(2002)는 세외수입의 낮은 부과징수율, 비현실적인 사용료와 수수료의 금액, 과도한 체납액, 취약한 경영수익사업의 문제점들을 지적하였다. 특히, 그는 낮은 부과징수율 문제를 해결하기 위해서 세외수입 사업부와 총괄부서 간의 협조가 필요하며, 세외수입을 통합적으로 관리할 수 있도록 업무처리 시스템이 개선되어야 한다고 지적하였다. 또한 세외수입 체납의 문제점을 지적하면서, 조세와 달리 체납을 하게 될 경우 강제할 수 있는 제도가 미미하므로 세외수입 관리를 위한 전산시스템을 구축하여 지방세를 관리할 필요가 있으며, 체납 상습자에 대한 재산추적과 같은 강력한 행정제재 수단의 도입이 절실하다고 말한다. 이와 더불어 인센티브제도를 적절히 활용하여 세외수입 체납자가 자발적으로 납부할 수 있는 시스템을 구축하는 등 통합적인 관리체계의 필요성을 주장하였다. 지방세외수입의 체납 문제와 관련하여 마정화 외(2015)는 지방세외수입 징수의 실효성을 높이기 위해 징수법령을 일원화하고, 지방세외수입법상의 적용대상을 확대하며, 현재의 체납처분 절차에 관한 내용을 담고 있는 법률 조항 등이 정비되어야 한다고 주장한다. 지방세외수입 징수에 관한 조항은 여러 법령에 분산되어 있어 동일한 성격을 담고 있는 행정서비스에 대한 수수료임에도 각기 다른 법령, 시행규칙, 조례 등에 따라 운영되고 있어 통일적인 법집행이 어렵도록 되어 있다고 지적하며 지방세외수입의 징수를 위한 일관된 법제가 마련될 필요가 있다고 주장한다.

2. 「지방자치법」 제139조 제1항 단서에 따라 대통령령으로 부과·징수하는 표준수수료

전국 각 지방자치단체의 수수료 종류가 다양해지고, 유사·동일한 행정서비스에 대한 금액 차이가 크게 벌어지자 수수료 제도의 개선 필요성이 제기되었다. 이에 김종순(2002)은 서비스의 성격에 따라 사용료와 수수료 금액을 조정해야 한다고 주장한다. 예를 들어 필수적이고 비수익적 행정서비스와 공공성이 강한 서비스에 대해서는 사용료와 수수료 수준을 최대한 낮추고, 수익적 서비스에 대해서는 그 요율을 현실화 할 것을 주장하였다. 주운현(2006) 또한 지방자치단체별로 유사한 행정서비스 항목에 대해서는 표준원가를 도입하는 것이 필요하다고 말하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 중앙정부는 2006년 국민 생활에 밀접한 관련성이 있으며 통일적으로 제공될 필요가 있는 행정서비스를 선정해 지방자치법 제139조 제1항 단서에 따라 대통령령으로 표준 금액을 부과할 것을 정하였다.

김태일(2009)은 2006년에 도입되어 2007년에 전국적으로 시행된 표준수수료 중 민원수수료의 운영 실태에 대해 연구하였다. 그는 연구 시점인 2009년은 표준수수료 제도가 도입되고

2년이 지난 시점인데도 불구하고, 수수료 징수 조례를 개정하지 않고 표준수수료 제도 도입 이전의 수수료율을 고수하며 주민들에게 부과·징수하고 있는 자치단체가 있음을 지적하였다. 이로 인해 표준수수료로 운영되고 있는 민원수수료의 경우 자치단체별 차이가 1.5-4배 정도의 차이가 나고 있으며, 자치단체에서 독자적으로 조례로 결정하여 징수하고 있는 수수료의 경우 요금의 차이가 크게는 37배나 나는 것으로 밝혀졌다. 이 연구는 자치단체별로 차이 나는 민원수수료에 대해서 자치단체들 간의 수수료 책정 기준이 객관적이지 않고, 유사한 민원 사무임에도 그 요율이 각기 다르게 적용되고 있음을 지적하였다. 이러한 이유로 이 연구에서는 국가가 통일성이 필요한 민원수수료에 대해서 수수료 산정의 객관적 근거를 마련하여 각 자치단체에 제시해주어 자치단체가 지역의 특수성을 가미하여 합리적인 수수료율을 책정할 수 있도록 기준을 마련해줄 것을 제안하고 있다.

최근 표준수수료에 관한 연구로는 사용료와 수수료의 원가분석체계 마련에 관한 연구(조임곤, 2015)가 있다. 조임곤(2015)은 표준수수료의 요율을 정할 때는 전국적으로 수수료 실태를 조사하여 최빈값, 평균값, 관련 부처와 지방자치단체의 의견을 수렴하여 확정하는 방식을 취할 필요가 있으며, 통일된 원칙이나 체계적인 기준을 마련하여 적용해야 한다고 주장한다. 그는 현재 표준수수료의 금액이 행정처리를 위한 업무 비용에도 미치지 못하는 불합리한 상황에 놓여있다고 지적한다. 이에 합리적인 표준수수료 요율을 설정하기 위해 체육시설을 중심으로 공공시설 사용료 책정을 위한 원가분석을 체계를 마련하여 그 기준에 맞추어 현재의 표준수수료가 낮게, 또는 높게 책정되어 있는지 검토하고 조정방안을 제시하였다. 공공시설의 원가분석을 위해 종로문화체육센터를 사례에 적용하여 행정처리 기간을 기준으로, 인건비, 자본비, 회의비, 기타 실비 등의 투입비용에 근거하여 원가분석을 검토해 표준수수료 금액의 적정성을 검토하였다.

앞에서 살펴본 기존 연구들은 지방재정의 확충을 위해 수수료율의 현실화와 객관적인 원가 계산 방식 및 지표화가 필요하고, 부과·징수 시스템의 제도적, 행정적 개선이 필요하며, 표준수수료 제도의 도입과 개선이 고려되어야 한다고 말한다. 그러나 이 연구들은 현재 운영되고 있는 제도의 요금측면 또는 특정 항목의 수수료에 대해 연구하는 등 부분적으로 접근하고 있을 뿐 수수료 제도의 전체적인 체계와 수수료 운영과정 속에서 등장한 표준수수료의 지정의 타당성, 법적, 행정적 측면에서의 수수료 운영과 관리에 관한 연구는 부족한 실정이다. 특히, 표준수수료에 대한 연구는 거의 전무한 상황이다. 이에 이 연구에서는 문헌과 중앙 및 지방정부의 공문서, 법률 재·개정 자료들을 통해 우리나라 수수료 및 표준수수료의 역사를 살펴보고, 「지방자치법」에 근거해 지방자치단체가 부과·징수하는 수수료의 제도적, 법적, 행정적 특성을 종합적으로 분석하여 문제점을 진단하고 개선방안을 제시하고자 한다.

Ⅲ. 수수료 제도 운영과 표준수수료의 도입·발전

1. 수수료의 개념 및 부과징수

1) 수수료의 개념

지방자치단체의 세입은 자주재원인 지방세, 세외수입과 의존재원인 지방교부세, 국고(시비) 보조금, 조정교부금 등으로 구분되는데, 이 중 세외수입은 광의의 개념으로 지방재정수입 중 지방세 이외의 자체수입을, 협의의 개념으로 일반회계의 경상적 세외수입과 특별회계의 사업수입을, 최협의의 개념으로 일반회계의 경상적 세외수입만을 의미한다. 지방자치단체 예산편성기준에 의하면, 세외수입을 반복적, 규칙적 발생에 따른 예측가능성 여부를 기준으로 경상적 세외수입 6개 항목, 임시적 세외수입 5개 항목으로 구분하고 있다.⁵⁾ 또한, 지방자치단체의 실제 수입여부에 따라 실질적 세외수입과 명목적 세외수입으로 구분하기도 한다. 여기서 세외수입에 해당하는 수수료는 경상적 세외수입이자, 실질적 세외수입으로 분류될 수 있다. 수수료와 같은 세외수입은 지방세 증대의 저항과 한계를 극복하고 지방재정의 건전성 문제를 해소할 수 있는 중요한 세입원으로 대두되고 있다.

수수료는 지방자치단체의 자치사무와 국가 또는 다른 지방자치단체의 위임사무가 특정인을 위한 경우 당해 역무에 대한 비용 및 보상으로 징수하는 금전 또는 금전적 가치(수입증지)를 말한다. 수수료수입은 자치사무는 물론 위임사무에 대하여도 특별한 규정이 없는 한 징수한 지방자치단체의 수입으로 귀속되며, 각종 제증명 발급, 인·허가 및 검사·시험 등의 수행에 따른 수수료수입으로 증지수입, 쓰레기처리봉투판매수입, 재활용품수거판매수입, 기타수수료 등이 있다.⁶⁾ 구체적으로 살펴보면, 우선 증지수입이란, 지방자치단체가 특정인에게 역무를 제공하고 그 행정서비스에 대한 대가로 현금을 대신하여 납부하도록 하는 증표발급 수입을 말하며, 수수료수입 중 증지로서 세입을 징수하는 모든 수입이 증지수입이 된다. 대부분의 서울시 수수료 관련조례(정보화촉진조례 제외)에서 수수료 납부방법으로 수입증지를 첨부하도록 하고 있으며 인증기 사용 수입도 증지수입으로 한다. 다음으로, 쓰레기처리봉투판매수입이 있는데, 지방자치단체가 관할구역 안에서 발생하는 폐기물을 처리하기 위하여 지방자치단체의 장이 제작하여 공급하는 지정된 봉투(스티커)를 판매함으로써 발생하는 수입을 말한다. 이어, 재활용품수거판매수입은 지방자치단체가 관할구역 안에서 발생하는 생활쓰레기 중 재활

5) 서울특별시 세외수입 세입예산 정보시스템: <http://finance.seoul.go.kr/archives/459>

6) 서울특별시 세외수입 세입예산 정보시스템: <http://finance.seoul.go.kr/archives/490>

용이 가능한 종이류, 캔류, 플라스틱류 등을 수집, 운반, 선별 판매하여 발생하는 수입을 말한다. 마지막으로 기타수수료가 있다. 기타 수수료란, 지방자치단체가 징수하는 수수료수입 중 증지수입, 쓰레기처리봉투판매수입, 재활용품수거판매수입을 제외한 나머지 수수료를 포괄하는 수입을 말하며, 현금 징수 또는 부과지 하는 수수료수입이 이에 해당한다.

지방자치단체의 수수료는 지방정부가 특정인에게 제공한 행정 서비스에 대해 그 비용을 징수하는 것으로서 오늘날 지역 주민들의 행정서비스에 대한 수요가 증가함에 따라 종류가 다양화되고, 양적으로도 증가하고 있다. 그러나 지방자치단체의 중요한 세입원인 수수료와 관련하여 행정적으로 수수료의 항목에 대한 파악이 제대로 되고 있지 않으며 체계적으로 관리되고 있지 못한 상황이다. 현재 지방자치단체의 평균적인 수수료 항목은 300여 종에 이르며, 전국적으로 견히고 있는 수수료의 종류와 개수는 수 천 개에 달한다. 그러나 수수료의 종류와 개수에 대해서 중앙정부뿐만 아니라, 당해 지방자치단체에서조차도 정확히 파악하고 있지 못한 실정이다. 수수료를 크게 4가지 구분기준, 즉 증지수입, 쓰레기처리봉투판매수입, 재활용품수거판매수입, 기타수수료로 분류⁷⁾하여 징수금액을 집계하고 있을 뿐이다. 각 지역에서의 수수료 운영실태를 살펴보면, 주민에게 행정서비스가 이루어졌으나 그 행정서비스에 대한 수수료 분류코드가 존재하지 않을 경우, 유사한 항목의 수수료에 준해 금액이 정해지고 기타수수료 항목에 포함시키는 경우가 많았다. 이에 수수료의 정확한 파악과 관리를 위해 지방자치단체의 수수료에 대한 실제 사례를 조사하여 수수료 항목들을 파악하고, 객관적인 기준에 따라 분류체계를 마련하여 각기 분류된 유형에 따라 수수료의 합리적인 운영·관리체계 방안을 마련해야 할 것이다.

2) 수수료의 부과징수

수수료는 행정서비스의 수혜를 받은 특정인에게 부과·징수한다는 점에서 개별적이고 구체적인 대가성을 지니고 있다. 이러한 점에서 조세와 구별되며, 수익자 부담금과 유사한 성격을 지니고 있다. 한편으로 수수료는 공공 서비스를 제공은 특정인이 그 경비의 전부 또는 일부를 분담하는 것으로 공익사업과 특별한 이해관계가 있는 모든 사람들에게 부과되는 부담금과도 구별된다. 현행법을 살펴보면, 지방자치단체 수수료의 부과·징수 및 납부와 관련된 기본적인 내용들은 법률에 규정되어 있으며, 그 금액, 요율, 범위 등에 관한 기타 구체적인 사항들은 하위 법령, 시행규칙에 위임하는 경우가 많다. 또한 자치사무에 관한 수수료는 자치단체가 지역의 특성에 따라 조례로 정할 수 있도록 위임하는 형태를 띠고 있다(김태일, 2009).

수수료의 징수는 국가 및 지방정부가 그 기관의 사무와 관련하여 수수료를 징수하게 되는

7) 서울특별시 세외수입 세입예산 정보시스템: <http://finance.seoul.go.kr/archives/490>

데, 징수하는 경우 그 사무가 위임사무인지, 자치사무인지 사무의 성질에 따라 법령에 근거를 두어야 하는지 결정하게 된다. 지방자치단체에서 걷는 수수료는 국가 또는 다른 지방자치단체의 위임사무와 지방자치단체의 자치사무에 대해서 특정인이 제공받은 행정 사무에 대한 비용을 징수하는 것이기 때문에 징수근거나 금액에 대한 법적 근거가 필요하다. 현재 ‘국가의 경우에는 수수료에 관한 일반법이 없고, 지방자치단체의 경우에는 「지방자치법」 제137조에 수수료의 징수근거를 두고, 제139조에 징수에 관한 사항은 조례로 정하도록’ 하고 있다.⁸⁾

구체적으로 지방자치법 상의 수수료 징수에 관한 사항은 다음과 같다. 지방자치법 제137조에 따르면, 지방자치단체는 해당 지방자치단체의 사무 또는 지방자치단체가 국가나 다른 지방자치단체의 위임을 받아 처리하는 사무가 특정인을 위한 것일 경우 그 사무에 대하여 수수료를 징수할 수 있다고 규정하고 있으며, 이에 각 지방자치단체들은 환경과 산업의 변화에 따라 새로운 세외수입원으로서 수수료 항목을 개발하고, 부과·징수하고 있다. 이와 같이 일반적으로 수수료의 징수에 관한 사항은 조례로 정하도록 되어 있으나 한편, 전국적인 통일이 필요한 수수료에 관한 사항은 다른 법령의 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정하도록 하고 있다(‘지방자치법’ 제139조제1항)⁹⁾. 그러나 표준수수료의 경우 특정 행정서비스를 제공 받은 자가 너무 적은 비용을 지불하게 되는 경우, 그것을 제공받지 않은 기타 주민들과 형평성 문제가 발생할 수 있어 표준수수료의 금액 결정에 있어 주의가 필요하다. 예를 들어 이러한 수수료의 책정¹⁰⁾은 필수적 기초적 서비스는 무료로 하고, 필수적 탄력적 서비스와 선택적 기초적 서비스는 수익의 25%정도를 주민이 부담하며, 선택적 탄력적 서비스는 수익의 50%정도를 주민이 부담(조임곤, 2015)하게 할 수 있다.

지방자치단체는 수수료를 부과·징수하는 경우, 공익을 보호·육성할 필요가 있거나 행정집행을 효율적으로 할 필요가 있다면 특정인에게 수수료를 감면할 수 있도록 규정을 두고 있다. 그러나 수수료를 감액해주거나 면제해주는 것은 특정인에게 예외를 두는 것으로 납부의 근거가 되는 법령에서 수수료의 감액 또는 면제에 관해 규정되어야 할 필요가 있다. 현재 지방자

8) 정부입법지원센터,

<https://www.lawmaking.go.kr/lmKnlj/jdgStd/info?astSeq=2267&astClsCd=CF0101>

9) 정부입법지원센터,

<https://www.lawmaking.go.kr/lmKnlj/jdgStd/info?astSeq=2267&astClsCd=#>

10) 수수료의 금액을 책정하는데 있어서 제공받는 행정서비스가 필수적인가, 선택적인가가 고려된다. 필수적 서비스는 모든 국민들이 이용할 수 있는 것이며, 선택적 서비스는 모든 국민들이 이용하지 않고 특정 서비스가 필요한 특정인에게만 주어지는 서비스이다. 또한 수수료 금액 책정에 제공받는 행정서비스가 기초적인가, 탄력적인가도 고려된다. 기초적 서비스는 우리나라의 모든 지방자치단체가 제공하고 있는 서비스를 의미하며, 탄력적 서비스는 특정 지방자치단체만이 제공하는 행정서비스를 의미한다(조임곤, 2015).

치단체의 수수료 감면에 대해서 2012년 지방자치법이 개정되면서 대통령령으로 기준을 정하는 경우 일부 수수료에 대해 표준 금액을 정하는 경우, 지역의 상황을 고려하여 조례로서 가감 조정¹¹⁾할 수 있도록 되었다. 이로 인해 수수료 납부의 근거가 되는 법령에서 수수료 감면에 대한 규정을 두고 있을 경우, 지방자치단체의 조례에 의한 감면 규정과 충돌이 발생할 수 있어 수수료 부과에 혼선이 발생할 수 있다.

2. 표준수수료의 도입과 발전

표준수수료 제도가 도입되고 13년 동안 표준수수료의 종류와 금액에 있어서 많은 변화가 있었다. 그러나 그동안 이 제도의 대해 정리한 연구가 없어 본 연구에서는 중앙부처 및 자치단체의 공문서에 흩어져 있는 정보들을 수집하여 표준수수료의 역사를 기록하였다.

1) 2006~2009년: 표준수수료의 도입기

2006년 처음으로 도입된 표준수수료 제도의 내용을 살펴보면, 첫째, 전국적으로 통일된 효율적용이 필요한 사무를 결정하기 위해 사무별 처리건수·징수금액 등을 감안하여 소관 중앙부처 및 지방자치단체 의견을 청취·반영하여 행정자치부 장관이 결정¹²⁾하도록 하였다. 둘째, 수수료 표준요율 결정을 위해 광역·기초 자치단체 중 표준단체를 선정하고 표본조사 및 원가 분석을 실시하였으며, 수수료의 합리적 결정을 위하여 최종적으로 행정자치부 장관은 표준요율 적용사무에 대하여 원가분석을 실시한 후 원가 범위 내에서 수수료 표준요율을 결정하도록 하였다. 셋째, 탄력요율을 적용하였는데, 지방자치단체별 원가발생의 특수 여건을 감안하여 반영할 수 있도록 표준요율의 100분의 10 범위 내에서 조례로 가감·조정할 수 있도록 하였다. 또한 수수료가 장기간 미조정·방치되는 사례를 방지하기 위해 물가 상승률 등을 감안 표준요율을 3년 주기로 조정할 수 있도록 권고하였다. 이러한 과정을 거쳐서 최종적으로 선정된 표준수수료 대상 사무로 지방자치법에 규정된 수수료 종목인 1) 지방세납세증명, 2) 개

11) 「지방자치법」(법률 제11399호, 2012. 3. 21. 공포, 9. 22. 시행)

제139조(사용료의 징수조례 등) ① 사용료·수수료 또는 분담금의 징수에 관한 사항은 조례로 정한다. 다만, 국가가 지방자치단체나 그 기관에 위임한 사무와 자치사무의 수수료 중 전국적으로 통일할 필요가 있는 수수료에 관한 사항은 다른 법령의 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 표준금액으로 징수하되, 지방자치단체가 다른 금액으로 징수하고자 하는 경우에는 표준금액의 100분의 50의 범위에서 조례로 가감 조정하여 징수할 수 있다.

12) 행정자치부공고, 제2006-29호.

별주택가격확인서, 3) 공동주택가격확인서, 4) 개별공시지가확인원 4종목과 지방세납세증과 성격이 비슷한 5) 지방세세목별과세증명 1종목을 포함하여 총 5종목이 선정¹³⁾되었다.

2007년 국가는 자치단체 조례에 위임된 수수료 중에서 자치단체별로 편차가 크고 원가이 하인 수수료를 전국적으로 통일하여 지역주민들의 재정부담 형평성을 제고하고 지방자주재원 확충을 추진하고자 「지방자치단체 수수료 표준요율규정」을 개정하고 5종의 표준수수료를 16 종으로 확대하는 안을 발표¹⁴⁾하였다. 또한 이 개정안에서 수수료의 전국적 통일을 위한 근거 규정인 ‘지방자치법 제130조 제1항’이 ‘제139조 제1항’으로 변경(관련 조항의 자구 수정)이 이루어져 현재의 표준수수료 근거 규정이 되었다.

이렇게 시행된 표준 수수료 징수기준에 관한 규정은 다시 2009년 일부 개정이 되었다. 개인의 행복을 국가경영의 중심에 두고 작지만 가치 있는 생활공감 정책을 대폭 발굴·실행하겠다는 8.15 경축사 국정지침에 따라 국가는 「생활공감정책 국민 아이디어」공모를 실시하고, 부처의견 및 전문가 심사를 거쳐 우수아이디어로 “지방세 납세 증명수수료 폐지”를 채택함에 따라, 동 수수료의 폐지를 위한 「지방자치법 제139조제1항 단서에 따른 전국적 통일이 필요한 수수료의 징수기준에 관한 규정」을 정비¹⁵⁾하였다. 당시 정부가 제시하고 있는 지방세 납세 증명서 발급 수수료를 삭제하는 이유는 첫째, ‘국세 납세증명서’를 무료로 발급하고 있으므로 지방세 납세 증명서 발급에 수수료를 징수하는 것은 국세와 지방세간 형평성을 저해할 수 있으며, 둘째, 본인의 지방세 납부의무 이행사실을 확인하기 위한 증명서 발급에 수수료를 지급하는 것은 국민의 일반적인 법 인식과 상충될 수 있고, 셋째, 지방세 납세증명서 발급 수수료를 폐지함으로써 국세와 지방세 간 형평성을 제고하고 국민에 친화적인 행정환경을 조성하기 위함이라고 한다. 이로써 2009년 9월 29일 15종의 표준수수료가 확정·발표되었다.

〈표 1〉 2009년 지정된 표준 수수료(15종)의 종류 및 금액

종 류	금 액
‘부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률’ 제11조제1항 및 제2항에 따른 개별 공시지가 확인서의 발급 수수료	1필지당 800원
‘부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률’ 제16조제2항 및 제6항에 따른 개별 주택가격 확인서의 발급 수수료	1주택당 800원
‘부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률’ 제17조제1항 및 제4항에 따른 공동 주택가격 확인서의 발급 수수료	1주택당 800원

13) 서울특별시 구로구 공고, 제2006-553호.

14) 행정자치부공고, 제2007-115호.

15) 행정안전부공고, 제2009-146호.

종 류	금 액
[삭제] '지방세법 제38조제2항에 따른 지방세납세증명서의 발급 수수료	1건당 800원
'토지이용규제 기본법' 제10조제2항에 따른 토지이용계획 확인서의 발급 수수료	1필지당 1,000원
'공유재산 및 물품관리법' 제31조에 따른 공유재산의 대부(신규) 신청 수수료	1건당 5,000원
'공유재산 및 물품관리법' 제31조에 따른 공유재산의 대부(연장) 신청 수수료	1건당 3,000원
'산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률' 제16조 제1항에 따른 공장등록 증명수수료	1통당 1,000원
'공인증개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률' 제9조 제1항에 따른 부동산중개사무소 개설등록(개인) 수수료	1건당 20,000원
'공인증개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률' 제9조 제1항에 따른 부동산중개사무소 개설등록(법인) 수수료	1건당 30,000원
'의료법' 제33조 제3항에 따른 의료기관 개설신고 수수료	1건당 40,000원
'의료법' 제33조 제5항에 따른 의료기관 개설신고사항 변경 신고 수수료	1건당 20,000원
'의료법' 제33조 제4항에 따른 의료기관 개설 허가 수수료	1건당 100,000원
'의료법' 제33조 제5항에 따른 의료기관 개설허가사항 변경 신고 수수료	1건당 40,000원
'체육시설의 설치 이용에 관한 법률' 제20조에 따른 체육시설업 신고 수수료	1건당 30,000원
'체육시설의 설치 이용에 관한 법률' 제20조에 따른 체육시설업 변경 신고 수수료	1건당 10,000원

* 지방세납세증명서 발급수수료(800원) 부분 삭제(이탈리체, 음영부분).

* 자료: 행정안전부공고, 제2009-146호.

2) 2010~2012년: 표준수수료의 확대기

표준금액이 적용되는 수수료 항목은 일 년 뒤인 2010년 27종으로 확대되었고, 재정비되는 변화를 맞이하였다. 2010년 9월 17일, 지역별로 수수료 편차가 높고, 자치단체별 특수성을 반영할 소지가 없는 단순 증명 교부 민원 수수료에 대하여 정부는 전국적으로 통일된 기준 요금을 적용하는 것이 타당하다고 보고 「지방자치법 제139조 제1항 단서에 따른 전국적 통일이 필요한 수수료의 징수기준에 관한 규정」을 개정하였다. 주요내용¹⁶⁾으로는 첫째, 15종이던 표준수수료가 27종으로 확대되었다. 공인증개사 자격증 재교부, 지방세 세목별 납세(과세)증명, 간호조무사 자격증 재교부 등 단순 증명 교부 민원사무 12종이 추가되었다. 이 중 '지방세 세목별 납세(과세)증명'은 2006년 처음 표준수수료 제도가 도입되었던 시기에 지정된 5종의 표준수수료 중 하나로, 2009년 「지방세법」 제38조 제2항에 따른 '지방세납세증명서 발급 수수료' 항목이 삭제되면서 표준수수료로 운영되던 지방세에 관한 증명수수료 일부가 개정되면서 명칭 변경된 표준수수료이다. 즉, 지방세 관련 증명수수료 중, "지방세 납세증명" 수수료

16) 고령군 제증명 등 수수료 징수 조례 일부개정조례안, (2010.11).

부분은 '삭제'되어 무료로, "세목별 과세증명"은 "세목별 과세(납세)증명"으로 명칭이 변경되어 종전과 같이 1건당 800원의 수수료로 책정되어 운영되게 되었다. 둘째, 수수료 금액이 조정되었다. 공인중개사자격증의 재교부, 중개사무소 등록증의 재교부, 지방세 납세증명 등과 같은 즉시 발급 가능한 민원사무(7종)의 경우, 2009년 당시 전국통일징수 즉시발급민원사무 수수료를 적용하여 800원으로 책정하였으며, 어업허가증 재발급, 전기공사업등록증 재발급, 승강기 보수업 등록증 재발급, 전기공사업등록증 재발급 등과 같은 유기한(有期限) 민원사무(5종)에 대해서는 소관부처 및 지방자치단체가 제시한 최소금액을 반영하여 1,000원에서 5,000원 사이에서 책정되었다.

표준 수수료에 관한 규정은 2012년 대대적으로 정비되었다. 이 규정에서는 지역주민 간 수수료 납부의 형평성과 행정의 통일성을 제고하여 전국적으로 통일이 필요한 수수료 종류를 기존 27종에 160종을 추가하여 187종으로 확대하였다. 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 위임한 수수료 중 지역적으로 다르게 할 특별한 사유가 없음에도 불구하고 지방자치단체 간 편차가 높게 나타난 수수료에 대해서 형평성과 통일성 가치에 근거해 조정할 것이다. 당시 행정안전부의 조사에서 동일 민원처리임에도 불구하고 자치단체별 수수료 금액이 최대 140배나 차이가 나고 있는 것으로 파악되었다. 예를 들어, 석유판매업 등록 수수료는 강원도 삼척시의 경우 500원인 반면, 춘천시와 양양군은 7만원이었다. 이렇듯 동일한 행정업무임에도 수수료 설정이 지방자치단체 조례에 위임되어 있어 최대 140배까지 차이가 났다. 또한 영화관을 개업할 때도 경상북도 경산시의 경우 5000원인 반면, 경기도 파주시의 경우 26만 5000원¹⁷⁾이었다. 이렇듯 동일한 사무에 대한 민원행정임에도 수수료의 설정을 자치단체별 조례로 위임해 놓아 그 차이가 컸다.

이에 행정안전부는 지방자치단체 수수료 210종을 전수조사하고, 이 중 자치단체 간에 금액 차이가 큰 수수료 160종을 선정하여 표준금액 징수 대상으로 추가하였으며, 최종적으로 표준금액 징수 대상은 기존 27종을 포함하여 총 187종으로 늘어났다. 표준금액을 설정하면서 시행령에 규정된 27종의 수수료는 당시 수준을 그대로 유지하였고, 국민에게 부담을 주고, 물가 인상에 영향을 줄 수 있는 서민들의 이용 빈도가 높은 수수료 및 3000원 이하 생활관련 수수료는 징수금액을 평균 금액보다 낮추거나 동일하게 유지하였다. 또한 골프장업 및 스키장업 등과 같은 유희·오락·레저 업종의 수수료나 전문 고소득 직종에 부과되는 수수료는 높은 수익성과 낮은 발생 빈도를 고려하여 가장 많은 금액을 징수하는 지자체의 금액을 표준금액으로 설정¹⁸⁾하였다. 수수료 금액 조정 결과, 56종은 현재 자치단체가 징수하는 평균금액보다

17) 서울신문(2012.08.13.), "지자체 수수료 210종에 표준금액 도입하면".

18) 서울신문(2012.08.13.), "지자체 수수료 210종에 표준금액 도입하면".

인하되었으며, 111종은 유지되었다. 반면, 평균금액보다 현격히 낮은 지역의 수수료 20종은 인상¹⁹⁾되었다. 표준금액별로는 800~1500원(54종), 2000~3000원(22종), 4000~5000원(23종), 6000원~1만원(21종), 1만5000~2만원(31종), 2만5000원~4만원(22종), 4만원초과(14종) 등²⁰⁾이었다.

한편 『지방자치법 제139조제1항 단서에 따른 전국적 통일이 필요한 수수료의 징수기준에 관한 규정』 개정에 있어서 특이할 점은 지방자치단체가 지역실정을 고려하여 기존에 표준금액의 10% 범위 내에서 수수료 금액을 조정할 수 있도록 한 부분을 50%로 확대하여 지역 특수성을 고려해 조례로 조정할 수 있도록 했다는 점이다. 이로서 수수료가 대대적으로 정비되었는데, 예를 들면 최대 140배까지 차이가 났던 지자체 주유소 등록 관련 수수료는 전국 평균값이 2만 9591원이고, 107개 지자체가 2만원의 수수료를 받고 있음을 감안하여 표준금액을 2만원²¹⁾으로 정해졌다. 이에 따라 실제로 적용되는 수수료는 자치단체별로 특수성을 고려하여 50%를 가감한 금액인 1~3만원 범위 내에서 결정되게 되었다.

〈표 2〉 2012년 표준 수수료에 관한 규정문 신·구조문대비표²²⁾

현 행	개 정 안
제2조 (수수료의 징수기준) 「지방자치법」 제139조제1항 단서에 따라 지방자치단체가 징수하는 수수료 중 전국적 통일이 필요한 수수료의 종류 및 그 금액은 별표와 같다. 다만, 지방자치단체는 별표에 따른 수수료 금액의 100분의 10 의 범위 안에서 조례로 이를 가감 조정할 수 있다.	제2조 (수수료의 징수기준) 「지방자치법」 제139조제1항 단서에 따라 지방자치단체가 징수하는 수수료 중 전국적 통일이 필요한 수수료의 종류 및 그 금액은 별표와 같다. 다만, 지방자치단체는 별표에 따른 수수료 금액의 100분의 50 의 범위 안에서 조례로 이를 가감 조정할 수 있다.
[별표] 수수료의 종류 및 금액(제2조 관련) 27종	[별표] 수수료의 종류 및 금액(제2조 관련) 187종

3) 2014~2019년: 표준수수료의 정비기

2014년 7월 28일 187종의 표준 수수료는 182종으로 정비되었고, 「공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률」이 「공인중개사법」으로 변경되어 적용 법률명칭에 관한 자구 수정이 이루어졌다.

2016년 12월 30일, 「지방자치법 제139조 제1항 단서에 따른 전국적 통일이 필요한 수수

19) 전자신문(2012.08.12.), “석유판매업 등록 등 지자체 수수료 표준금액 설정”.

20) 중앙일보(2012.08.12.), “행안부, 천차만별 각종 민원 수수료 표준금액 설정”.

21) 서울신문(2012.08.13.), “지자체 수수료 210종에 표준금액 도입하면”.

22) 행정안전부 지방재정세제국 교부세과 자료(2012.08). “지방자치법 제139조제1항 단서에 따른 전국적 통일이 필요한 수수료의 징수기준에 관한 규정」 일부 개정령(안)”.
 23) 행정안전부 지방재정세제국 교부세과 자료(2012.08). “지방자치법 제139조제1항 단서에 따른 전국적 통일이 필요한 수수료의 징수기준에 관한 규정」 일부 개정령(안)”.

료의 징수기준에 관한 규정(대통령령 제27712호)이 개정, 공포되었다. 주요 내용²³⁾을 살펴 보면, 첫째, 기존 182종 표준수수료 중 52번에 해당하는 「소방기본법」 제29조 제1항에 따른 화재조사 결과를 증명하는 서류(화재증명원)의 발급 수수료가 삭제되었다. 연간 화재증명원 발급 수수료가 지방자치단체의 재정에 기여하는 정도가 미미하며, 화재증명은 대부분 화재주민이 보험서류, 세금감면, 은행대출 등 신속한 피해복구를 위한 화재사실 증명자료이므로 무료발급이 바람직하다는 이유²⁴⁾에서였다. 둘째, 「식품산업진흥법」에 따른 수산물가공업 신고 등 표준수수료 규정과 다르게 개별법령에서 무료화한 수수료 5종을 무료화 하였다(표 4)의 63. 72. 73. 104. 112). 셋째, 「공인중개사법」에 따라 불필요한 규제 부담을 완화하기 위해 공인중개사 인장등록변경신고 수수료를 삭제하였다(표 3)의 19). 넷째, 부과전 징수액 등이 미미하고 전국통일의 실익이 없는 수수료를 4종을 삭제하였다(표 3)의 57, 58, 59, 80). 다섯째, 개별법 명칭변경에 따른 수수료 6종의 조문의 자구를 수정하였다(표 3)의 28, 133, 134, 137, 138, 145). 이로서 182종의 표준수수료 중 11종의 수수료가 최종적으로 삭제되어 총 표준 금액을 징수하는 수수료는 171종으로 확정되었다.

이후 이 틀을 유지해오다가 2019년 1월 22일 표준수수료 중 제101호부터 제103호까지에 해당되는 법령의 변화로 「승강기시설 안전관리법」 제11조 제1항을 「승강기 안전관리법」 제39조 제1항으로 변경하는 미미한 자구 수정만이 있었을 뿐 표준수수료 항목은 2016년에 정비된 뒤 그 틀을 지금까지 유지해오고 있다.

〈표 3〉 수수료의 종류 및 표준금액 산구조문대비표 (2016.12.30.개정)

현행		개정	
종류	표준금액	종류	표준금액
19. 「공인중개사법」 제16조제1항에 따른 개업공인중개사·소속공인중개사 인장 등록(등록인장 변경)신고 수수료	1건당 800원	삭제	삭제
28. 「낙시어선업법」 제4조제1항에 따른 낙시어선업 신고 수수료	1건당 2,500원	28. 「낙시 관리 및 육성법」 제25조제1항에 따른 낙시 어선업 신고 수수료	1건당 2,500원
52. 「소방기본법」 제29조제1항에 따른 화재조사 결과를 증명하는 서류(화재증명원)의 발급 수수료	1건당 800원	삭제	삭제
57. 「소하천정비법」 제16조제1항 단서에 따른 소하천 원상회복 의무 면제 신청 수수료	1건당 1,000원	삭제	삭제

23) 행정자치부 지방세입정보과 자료(2016.12). “지방자치법 제139조제1항 단서에 따른 전국적 통일이 필요한 수수료의 징수기준에 관한 규정」 일부 개정령(안)”.

24) 경기도 입법예고, 2017-15호, “경기도 각종 증명 등 수수료 징수 조례 개정”.

현행		개정	
58. 「소하천정비법」제20조에 따른 소하천 점용·사용허가 효력 회복 신청 수수료	1건당 1,000원	삭제	삭제
59. 「소하천정비법」제25조에 따른 폐천부지 교환신청 수수료	1건당 1,000원	삭제	삭제
63. 「수산업법」제13조에 따른 어업면허의 우선순위 결정신청 수수료	1건당 1,000원	삭제	삭제
72. 「수산업법」제30조제1항 및 제2항에 따른 어업 휴업(휴업연장) 신고 수수료	1건당 1,000원	삭제	삭제
73. 「수산업법」제30조제3항에 따른 어업 재개 신고 수수료	1건당 1,000원	삭제	삭제
80. 「수산업법」제41조제3항에 따른 종묘 생산어업 허가 수수료	1건당 4,000원	삭제	삭제
104. 「식품산업진흥법」제19조의5제1항에 따른 수산물가공업 신고 수수료	1건당 1,000원	삭제	삭제
112. 「어선법」제13조제3항에 따른 선박 국적증서영역서 발급 수수료	1건당 1,000원	삭제	삭제
133. 「의료기사 등에 관한 법률」제13조에 따른 치과기공소 등록사항 변경신고(양도·양수신고에 한정한다) 수수료	1건당 10,000원	133. 「의료기사 등에 관한 법률」제13조에 따른 치과기공소 양도·양수신고 수수료	1건당 10,000원
134. 「의료기사 등에 관한 법률」제13조에 따른 안경업소 등록사항 변경신고(양도·양수신고에 한정한다) 수수료	1건당 10,000원	134. 「의료기사 등에 관한 법률」제13조에 따른 안경업소 양도·양수신고 수수료	1건당 10,000원
137. 「의료법」제33조제5항에 따른 의료기관의 개설 신고사항 변경 신고 수수료	1건당 20,000원	137. 「의료법」제33조제5항에 따른 의료기관의 개설 신고사항 변경 신고(개설장소 이전 신고에 한정한다) 수수료	1건당 20,000원
138. 「의료법」제33조제5항에 따른 의료기관의 개설 허가사항 변경 허가 수수료	1건당 40,000원	138. 「의료법」제33조제5항에 따른 의료기관의 개설 허가사항 변경 허가(개설장소 이전 신고에 한정한다) 수수료	1건당 40,000원
145. 「전기공사업법」제4조제1항에 따른 전기공사업 등록증의 재발급 수수료	1건당 5,000원	145. 「전기공사업법」제4조제1항에 따른 전기공사업 등록증의 재발급 수수료	1건당 5,000원

3. 소결

앞에서 살펴본 바와 같이 국가는 지방자치단체에 또는 그 기관에 위임한 사무 및 자치단체 고유의 사무에 대한 수수료가 지방마다 지나치게 차이가 발생하자 전국적 통일이 필요한 수수료를 지정하고 수수료 관리의 필요성을 인지하기 시작하였고, 이에 자치단체 간 유사사무

간 수수료의 격차를 방지하고 수수료의 현실화를 위해 제정한 '지방자치법' 제130조 제1항의 단서(2006년 기준)²⁵⁾에 따라 '전국적 통일이 필요한 수수료의 징수에 관한 규정'이 제정·공포하였다. 이로서 2006년 6월 29일 대통령령이 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 수수료를 정할 수 있도록 표준요금 기준제도가 도입되었다.

표준수수료 제도의 도입기에는 전국적으로 통일된 금액을 부과할 사무가 선정되었고, 표본조사 및 원가분석을 통해 수수료 표준요율이 정해졌으며, 자치단체의 여건에 따른 탄력요율 적용기준이 마련되는 등 표준수수료 제도의 기틀이 만들어졌다. 2010년부터 2012년까지의 제도 확대기에는 초기에 선정된 5개의 표준수수료는 2010년에 27종, 2012년에 187종으로 확대·개편되었으며, 자치단체의 특수성을 인정하여 기존에 표준금액의 10% 범위 내에서 수수료 금액을 조정할 수 있도록 한 것이 50%로 확대되었다. 한편, 2014년 이후 제도 정비기에는 표준수수료 종류는 더 이상 확대되지 않았다. 이 시기에는 지방재정에 기여하는 정도가 미미하거나 규제완화가 필요한 수수료의 경우 그 항목이 삭제되었고, 적용법률의 명칭이 일부 수정되는 등의 정비가 이루어졌다. 그러나 보다 합리적으로 수수료 제도가 운영되기 위해서는 이와 더불어 보다 현실적이고 실질적인 개선이 필요하다. 이에 다음 장에서 제도적·법적 측면에서, 그리고 관리·운영의 측면에서 현행 수수료 제도의 문제점을 분석하고, 개선방안을 제시하고자 한다.

IV. 지방자치단체 수수료 제도의 쟁점 분석과 개선방안

1. 수수료의 제도적·법적 측면

1) 수수료 요율의 현실화

지방자치단체의 수수료 제도의 변화과정을 살펴본 결과, 우선 수수료의 낮은 원가보상율을 개선하고 요율을 현실화할 필요가 있다. 2006년 국가에서는 지역마다 지나치게 수수료 요금의 차이가 발생하자 대통령령으로 전국적으로 통일되고 균일하게 적용할 필요가 있는 지방자치단체의 수수료를 표준수수료로 지정하였다. 이 '수수료 표준요금 규정'에 의해 최초로 5종의 표준수수료가 지정되었고, 금액을 현실화하여 당시 전국적으로 26억 원의 세입이 증대하

25) 현재 「지방자치법」 제139조제1항의 단서(2019년 1월 22일 최근 개편일 기준)

였다. 그러나 표준수수료의 도입과 발전 과정을 살펴보았을 때, 아직도 미흡한 수준이었다. 이는 행정서비스의 사용량이 적은 지역주민들이 사용량이 많은 시민들의 이용요금을 보조해주는 불합리한 결과를 낳고, 지방자치단체 차원에서 수익자와 비용부담자의 불일치가 발생하여 자원의 비효율적 배분문제와 형평성의 문제를 발생시킬 수 있다.

법령 자료에 나타난 표준수수료 금액을 보면, 2006년에 지정된 5종의 표준수수료 요금이 지금 2019년, 즉 13년의 시간이 흐르는 동안 동일한 금액을 유지하고 있었다. 2006년 이후 표준수수료를 합리적으로 운영하기 위해 여러 번 수수료 규정이 개정되었고, 2012년에는 표준수수료의 항목이 187개까지 증가하였다. 그러나 표준수수료로 지정된 항목들을 살펴보면, 그 항목에 대한 표준금액이 지정된 그 시점부터 현재까지 금액의 변화가 없었다. 10여 년의 시간 동안 공공서비스에 대한 지역주민들의 수요는 증가하였고, 국내외의 경제적 상황과 물가 상승 등 대내외적 변화가 있었지만 대통령령으로 지정된 표준수수료 요금은 일정하게 유지되고 있다.

미국, 영국, 일본과 같은 해외 선진국들의 경우, 물가 및 경제적 상황변동과 수익자부담원칙에 따라 수수료의 요율을 단기로는 매년, 중장기적으로는 3~5년의 시간을 두고 조정하고 있으며, 자치단체는 수수료 요율 결정을 위한 기본적인 방침과 기준을 가지고, 행정서비스에 대한 수요와 행정비용, 인건비 등을 고려하여 수수료 요율을 정기적으로 조정하고 있다(마정화 외, 2015). 그러나 우리나라의 경우 2~3년 주기로 표준수수료 규정을 정비하고 있으나 이는 요율의 현실화를 위함이 아닌, 표준수수료 항목의 조정과 법령 개정을 통한 자구 수정에 그치고 있다. 따라서 우리나라도 요율의 주기적 조정시스템을 갖출 필요가 있으며, 지방자치단체가 전문행정 인력의 문제 때문에 수수료 요율결정을 위한 기본방침이나 객관적 산식, 지표 마련하기 어려운 경우, 국가 차원에서 객관적이고 합리적인 요율 결정을 위한 기준안을 제시해주거나 컨설팅을 해줄 필요가 있다.

한편, 정부는 표준수수료 항목 중 ‘금액이 현저히 작고, 지방자치단체 재정에 기여하는 정도가 미미’할 경우 삭제해왔는데, 이를 다시 생각해볼 필요가 있다. 예를 들어 2016년 12월 30일 정부가 표준수수료 제도를 정비하면서 「소방기본법」 제29조 제1항에 따른 화재조사 결과를 증명하는 서류(화재증명원)의 발급 수수료(건당 800원)와 공인중개사 인장등록·변경신고 수수료(건당 800원)가 삭제하였는데, 부과잔징수액 등이 미미하여 수수료 원가에도 미치지 못해 지방재정에 실익이 없기 때문이라고 하였다. 그러나 이 수수료들의 요금은 각각 800원으로 처음 도입된 시기부터 지금까지 인상되지 않고 고정된 금액이었다. 행정비용이나 인건비 등이 올라가는 것에 비해 요금이 현실화되지 않아 작은 비용으로 느껴지고, 이에 상대적으로 지방재정에 도움이 되지 못한다고 판단되어진 것일 수 있다. 만일 지금과 같이 표준수수료 요금이 현실화되지 않고 고정된다면, 다른 수수료들 또한 점차 지방재정에 도움이 되지 못

하는 작은 금액으로 비춰져 삭제될 수도 있다. 작은 금액을 부과하는 행정서비스의 경우 실익이 없어 조세로 전환해야 한다는 주장도 있으나 표준수수료 항목에서의 삭제나 조세로의 전환에 앞서 수익자부담원칙에 따라 현실을 반영한 수수료 요율제도가 운영되어지고 있는지 우선 살펴볼 필요가 있겠다.

2) 법령, 조례 간 충돌 개선

지자체가 거둬들이는 수수료의 징수근거가 되는 법령과 행정규칙은 백 여 개에 달하며, 각 법령과 행정규칙에서 조례에 수수료의 금액결정 등에 관한 사항을 위임하고 있어 복잡한 체계를 이루고 있다. 이는 수수료 징수·부과 기준 결정에 있어 법령, 시행규칙, 조례 간 충돌을 발생시킬 수 있다. 예를 들면, ‘법’에서 자치단체의 조례에 위임한 사항을 ‘대통령령’으로 지정된 표준수수료가 우선하여 적용되는 법 상하체계 간의 문제가 발생시킬 수 있다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 개별법에 수수료 징수근거를 두고, 그 금액의 결정에 대해 법에서 자치단체의 조례에 위임하고 있으나 대통령령으로 지정된 표준수수료가 우선적으로 적용되는 경우이다. 예를 들면, 부동산중개사무소 관련 수수료이다. 부동산중개사무소 개설등록(개인, 법인), 부동산중개사무소등록증 재교부와 관련된 수수료는 현재 대통령령으로 지정된 표준수수료이다. 그런데, 「공인중개사법」에서는 부동산중개사무소 개설등록(개인, 법인), 부동산중개사무소등록증 재교부를 신청하는 자는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 수수료를 납부하도록 되어 있다. 즉, ‘법’에서 수수료 금액에 대해 조례에 위임하였으나 ‘법’보다 하위 법령에 해당하는 ‘대통령령’에서 그 금액을 규정하고 있는 경우이다. 현재 「지방자치법」 제139조 1항의 표준수수료에 관한 단서 조항에서는 “다만, 국가가 지방자치단체나 그 기관에 위임한 사무와 자치사무의 수수료 중 전국적으로 통일할 필요가 있는 수수료에 관한 사항은 다른 법령의 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 표준금액으로 징수”하도록 하여 다른 법령에서 조례에 위임한 경우일지라도 대통령령으로 지정된 표준수수료가 우선 적용하도록 되어 있다. 이것은 법, 령, 규칙, 조례로 이어지는 법 적용 순서 및 체계와 맞지 않아 혼란을 줄 수 있으며, 지방자치단체의 자율성을 제약할 수 있어 정비될 필요가 있다.

둘째, 개별법에 수수료 징수근거를 두고, 그 금액의 결정에 대해 법에서 자치단체의 조례에 위임하고 있으나 대통령령이나 부령, 시행규칙에 금액을 지정하고 있는 경우이다. 사례로 등록대상동물의 등록수수료가 있다. 이 수수료는 앞서 살펴본 부동산중개사무소 개설등록 등과 같은 「지방자치법」 제139조 1항의 단서조항에 해당하는 표준수수료가 아닌 자치단체의 수수료이다. 「동물보호법」 제5조 및 제22조에는 시장·군수는 등록대상동물을 등록하고자 하는 경

우 시·도의 조례가 정하는 바에 따라 수수료를 징수할 수 있도록 되어 있다. 그러나 동물보호법 시행규칙에서 등록 수수료의 금액을 정하여 별표에 표기·공표하고 있다. 지방자치단체의 사무를 자치사무로 볼 것이냐, 위임사무로 볼 것이냐의 문제는 법적·행정적으로 복잡한 문제이지만, 지역 주민들 및 그들의 동물보호를 위한 자치사무로 본다면, 「동물보호법」에서 지역적 특수성을 인정하여 자율적으로 정하도록 조례에 위임한 입법취지와 맞지 않게 ‘시행규칙’에서 수수료 금액을 정하고 있는 것은 바람직하지 않다. 이러한 법 적용의 충돌을 방지하기 위해 행정안전부와 법제처, 지방자치단체는 함께 조율·조정할 필요가 있으며, 수수료에 적용할 법체계를 정비해야 할 것이다.

셋째, 대법원 판례에 의해 명백한 자치사무로 결정되어 해당 자치단체가 조례로 수수료 금액을 자율적으로 결정하는 것이 합당하나 시행규칙이 수수료 금액을 규정하고 있는 경우이다. 사례로는 주민등록등·초본 발급 수수료이다. 우리나라는 자치사무에 대한 수수료이지만 전국적으로 동일한 금액을 받아야 할 정책적인 필요성이 있을 때에는 「지방자치법」 제139조 제1항 단서에 따른 전국적 통일이 필요한 수수료의 징수기준에 관한 규정에 따라 구체적인 금액을 정하여 지역의 특수한 상황을 반영하지 않고 전국적으로 같은 수수료를 받도록 하고 있다. 그러나 주민등록등·초본 발급 수수료는 이 표준수수료에 해당하지 않는다. 따라서 자치단체가 지역의 행정수요와 그 서비스를 제공하는데 드는 비용을 계상하여 자율적으로 수수료의 금액과 요율을 결정할 수 있도록 자율권이 주어져야 한다. 그러나 현실에서는 주민등록법시행규칙 제17조에 따라 징수되고 있다. 이러한 입법례는 자치사무에 대한 수수료를 조례로 정하도록 하고 있는 「지방자치법」 제137조의 취지나 자치사무의 기본성격에 비추어 볼 때 바람직하지는 않다(김기표, 1994). 주민등록등·초본 발급과 같은 자치사무의 경우, 보편적인 행정서비스일지라도 부령이나 시행규칙으로 수수료의 상하한선을 정해두는 것으로 충분하며, 구체적 금액은 자치단체가 조례로 정할 수 있도록 해야 할 것이다. 아니면, 전국적으로 통일이 필요한 행정서비스라고 판단한다면, 아예 「지방자치법」 제139조제1항 단서에 따른 전국적 통일이 필요한 수수료의 징수기준에 관한 규정을 적용받는 표준수수료로 지정하여 운영되는 것이 합당하다.

2. 수수료의 관리·운영적 측면

1) 수수료 분류체계 구축 필요

지방자치단체가 부과·징수하는 수수료는 그 종류가 다양하고 방대하며, 각 수수료를 관리

하는 담당 부서가 분산되어 있어 체계적으로 관리되고 있지 않은 실정이다. 앞에서 살펴보았듯이 수수료의 징수근거는 수많은 개별법령과 시행규칙에 산재하여 있고 각 개별법령과 관련되어 있는 중앙부처와 연결된 지방자치단체의 부서가 수수료의 부과·징수하고 있어 징수절차, 체납처분절차 등 다양하여 체계적으로 관리되고 있지 못하다. 또한 이러한 다양성과 복잡성으로 인해 지방자치단체의 세외수입을 담당하는 부서는 수수료의 부과, 징수, 체납처분 등을 각 부서에 맡기고, 총체적인 수수료 수익만을 집계하고 있어 각 항목별로 어떻게 운영, 관리되고 있는지 파악하고 있지 못하며, 통계조차 없는 실정이다. 한편, 새로운 행정서비스가 생기면서 수수료 요금을 책정해야 하는 상황이 발생하는 경우, 수수료의 부과방식과 분류체계 기준이 명확하지 않은 것 또한 문제이다. 예를 들어, 지방자치단체 수수료는 증지수입, 쓰레기처리봉투판매수입, 재활용품수거판매수입, 기타수수료로 구분되는데, 새로운 행정서비스가 서류발급·증빙과 관련된 것이면 유사한 증지발급서비스 금액에 준해 부과하고, 나머지 유형 분류가 어려운 행정서비스의 경우 기타 수수료 항목으로 통칭하여 거두어들이고 있다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 수수료 부과징수의 기준을 세워 체계화할 필요가 있다. 예를 들면 통일성과 응익성과 같은 원칙에 기반하여 체계를 세우고, 유형에 따라 수수료를 부과할 필요가 있다. 여기서 통일성 원칙이란, 제공되는 행정서비스가 전국적으로 일반국민들을 대상으로 균일하게 제공될 필요가 있는 서비스인가, 지역의 특수성과 자율성, 고유성이 인정되는 서비스인가에 관한 것이다. 다음으로 응익성 원칙이란, 행정서비스를 제공받음으로 인해 특정인에게 직접적인 이익이나 권한이 주어지는가 여부에 관한 것으로 이 두 원칙에 따라 수수료를 분류하고 유형화하여 부과기준을 마련할 필요가 있다. 예를 들어, 이 두 개의 기준으로 수수료를 분류하여 유형화하면 4개의 유형으로 수수료를 구분할 수 있다. 첫째, 사무의 통일적 처리가 필요하되 이로 인한 직접적인 이익·권한이 발생하지 않는 서비스 유형으로 전국적으로 통일적 시행이 필요하며, 또한 부가적인 이익·권한과 직접적으로 연결되지 않는 특성을 지니므로 가급적이면 동일한 수수료, 즉 현재 운영 중인 표준수수료 제도와 같이 '표준금액'을 징수하는 것이 바람직할 것이다. 둘째, 행정사무의 통일적 처리가 필요하고, 특정인에게 직접적 이익·권한이 발생하는 서비스 유형이다. 이 경우 통일된 서비스의 제공이라는 본질적 취지를 훼손하지 않는 범위 내에서 '기준수수료'를 정하고, 직접적으로 특정인에게 이익이 있는 만큼 수수료에 대한 원가계산(즉, 각 자치단체별로 드는 행정처리비용, 행정수요, 인건비 등)을 해 요율을 현실화하여 적용할 수 있도록 일정 부분 지자체에 자율성을 부여하는 것이 타당하다고 판단된다. 이 때, 지방정부에 비해 상대적으로 행정역량과 전문성을 갖춘 중앙정부는 이러한 제도 시행을 위해 객관적인 원가계산 산식, 지표 등을 마련하여 지역에 적용할 수 있도록 조력하는 것이 필요하다고 본다. 셋째, 사무의 통일적 처리 필요성이 상대적으로 낮은 한편, 이 행정서비스로 인해 특정인에게 직접적인 이익이나 권한이 발생하지 않는 서

비스 유형이다. 이 경우 지역의 특수성과 고유성이 인정될 수 있으므로 자치단체가 자율적으로 요금을 부과할 수 있도록 허용할 수 있겠으나 응의자 입장에서는 이로 인한 부가적인 이익·권한이 발생하지 않거나 본인의 자유의지에 관계없이 서비스를 이용하게 되는 경우가 있을 수 있으므로 전국 자치단체의 평균 금액과 같은 '기준 수수료'를 제시하고, 이를 중심으로 지방자치단체가 조례로 50% 가감하여 결정할 수 있도록 자율권을 부여하는 것이 타당하다고 판단된다. 넷째, 사무의 통일적 처리 필요성이 상대적으로 낮은 한편, 행정서비스를 제공받음으로서 특정인에게 이익과 권한이 직접적으로 발생하는 서비스 유형이다. 이 유형의 운영은 자치단체들이 지역의 실정과 여건에 따라 자율적로 차별화된 내용의 서비스를 제공할 수 있도록 하고, 행정서비스를 제공받은 특정인에게 직접적인 이익이 발생하므로 수수료 요율을 현실화하여 자치단체의 상황에 따라 자치적으로, 자율적으로 수수료 요금을 결정하도록 하는 것이 적절해 보인다.

2) 협력 거버넌스로서의 협의체의 필요

각 수수료에 대한 근거가 개별 법령에 산재해 있는데, 이는 입법체계 상에서의 통일성과 체계성을 확보하는 것 이상으로 개별법령에 따라 그 수수료를 관장하는 관할부처와의 관계 속에서 이해되어질 필요가 있다. 현재 개별 수수료들에 대한 관리와 운영은 중앙의 관할부처가 중심이 되고, 이 부처와 관련되어 있는 지방자치단체의 주관부서가 징수하는 형태로 운영되고 있어 수수료를 종합적으로 관리하는 부서가 없는 실정이다. 즉, 지자체 수수료의 운영은 각 부처별로 할거되어 운영·관리되고 있는 실정이다. 따라서 개별 수수료를 관리·운영하는 주관부처, 지방자치단체의 재정 관리와 표준수수료 제도 운영의 책임이 있는 행정안전부, 수수료를 직접 부과·징수하는 자치단체 간에 발생할 수 있는 제도 불일치로 인한 충돌을 해소하고 수수료의 적용과 운영 등을 종합적으로 논의하고 검토할 수 있는 사전협의체를 둘 필요가 있다. 특히, 전국적으로 통일적이고, 균일하게 적용될 필요가 있는 경우이면서, 특정인에게 직접적인 이익·권한을 발생시키지 않는 성격을 행정서비스에 대한 수수료는 국가가 표준요금으로 지정하고, 관리·운영될 필요가 있다. 예를 들어, 강남구가 2016년에 거두어들인 수수료 중 이러한 성격을 갖는 수수료를 선별하여 자치단체의 주관부처와 근거법령, 중앙부처를 정리하면 다음과 같다.

〈표 4〉 강남구의 수수료 및 관련 법령과 중앙부처²⁶⁾

자치단체 주관부서	수수료명	근거법령	중앙부처
세무관리과	개별주택가격확인서	부동산가격공시에관한법 및 부동산가격공시에관한법률 시행규칙	국토교통부
	공동주택가격확인서	부동산가격공시에관한법 및 부동산가격공시에관한법률 시행규칙	국토교통부
	세목별 과세(납세) 증명	민원사무처리에관한법률 제8조 지방세기본법 제87조	행정안전부
부동산정보과	개별공시지가확인서	부동산가격공시에관한법률	국토교통부
지역경제과	동물등록수수료 신규(내장형, 외장형)	동물보호법, 동물보호법시행규칙	농림축산 식품부
자동차민원과	자동차등록원부등본·초본발급	자동차관리법 제76조	국토교통부
민원여권과	주민등록등·초본	주민등록법시행규칙 제17조	행정안전부
	가족관계등록부	가족관계증명에관한규칙제28조	법무부
	제적등본	가족관계증명에관한규칙제28조	법무부
	제적초본	가족관계증명에관한규칙제28조	법무부
	성적증명서	초·중등교육법시행규칙 제42조	교육부
	졸업증명서	초·중등교육법시행규칙 제42조	교육부
	검정고시 성적증명서	초·중등교육법시행규칙 제42조	교육부
	검정고시 합격증명서	초·중등교육법시행규칙 제42조	교육부
사회복지과	부양가족사실 확인	국민기초생활보장법	보건복지부
	무적자사실확인	강남구 수수료 징수 조례	X(자치단체)

강남구의 경우 이러한 성격을 가진 수수료는 16종(2017년 자료)으로 관련 중앙부처는 국토교통부, 농림축산식품부, 법무부, 보건복지부, 외교부, 행정안전부였다. 이 수수료들을 표준 수수료와 같은 제도를 적용하여 운영하고자 한다면, 명확한 기준과 적용 원칙, 예외 등에 대한 통일적 기준이 결정될 필요가 있다. 또한 이러한 수수료들의 내용과 요율결정, 그리고 정기적인 요율의 조정을 통한 현실화를 위해서 각 수수료와 관련된 중앙부처 및 기관들이 서로 협의를 통해 선정된 표준수수료를 일관되게 적용할 수 있도록 원칙을 마련해야 한다.

현재 「물가안정및공정거래에관한법률」 제4조를 보면, 국민생활의 안정이라는 측면에서 국민 경제생활 안정에 필요하다고 지정된 수수료의 인상은 경제기획원(현 기획재정부)과 협의²⁷⁾하도록 되어 있다. 이렇게 하는 이유는 수수료 금액을 인상하는 것이 국민생활 및 물가

26) 2017년 강남구 수수료 통계자료

27) 물가안정및공정거래에관한법률,

인상에 영향을 줄 수 있어 주무부장관이나 지방자치단체의 장이 수수료를 마음대로 인상하지 못하도록 하기 위함이다. 이처럼 국민들에게 전국적으로 통일된 내용과 수준의 서비스를 제공해야 할 필요가 있으며, 국민생활과 밀접하여 표준금액을 부과·징수해야 할 필요가 있고, 다양한 부처 및 기관들과 관련되어 있는 특성을 가진 수수료의 요금 및 인상 결정 시, 기준과 원칙을 마련하고 서로 협의하고 조율해 부처 갈등 및 법령 충돌을 최소화시킬 수 있는 제도가 필요하다. 즉, 다양한 관련자들의 이해관계를 조정·중재할 수 있는 거버넌스를 마련해야 한다. 이러한 협의회가 물가를 반영하고, 행정서비스에 대한 국민의 수요, 행정처리비용, 인건비 등을 고려한 객관적인 원가계산을 위한 지표 등을 마련하여 지방에 배부한다면, 열악한 재정과 전문인력 부족으로 어려움을 겪고 있는 지방자치단체의 수수료 관리부담을 경감시켜줄 수 있을 것이다.

V. 결론 및 정책적 제언

지방자치법 제137조에 근거하여 지방자치단체는 자치사무 또는 위임사무가 특정인을 위한 경우 그 역무에 대한 비용 및 보상으로 수수료를 징수한다. 그러나 지방자치법 제139조 제1항 단서조항인 표준수수료 규정에 따라 대통령령으로 지정된 수수료에 대해서는 표준금액이 부과되고 있다. 개개 수수료들은 다양한 법령에 근거하고 있으며, 이에 따라 관련된 부처 또한 다양하여 적용 법령과 시행규칙, 조례 간의 충돌이 일어날 여지가 있으며, 일원화된 관리가 되고 있지 않아 합리적인 운영·관리 방안 마련이 절실하다. 이러한 수수료 운영의 문제점을 개선하고자 2006년 국가에서는 전국적으로 통일된 표준요금을 적용할 수수료 항목을 지정하고, 오늘날까지 운영하고 있다. 그러나 이 표준수수료의 도입과 변천과정을 살펴보면 체계적인 분류기준 없이, 당시 국민들의 이용 빈도, 자치단체별 동일 행정서비스에 대한 수수료 금액 차이, 당시의 사회·경제적 상황 등(예, 캠페인 등)에 따라서 수수료 항목이 선정·추가·

제4조 (공공요금등의 결정) ①법률에 의하거나 사실상 국가가 독점하는 사업으로서 대통령령이 정하는 사업의 전매가격 및 사업요금(이하 "공공요금"이라 한다)을 결정할 때에는 주무부장관은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.

② 주무부장관은 다른 법률이 정하는 바에 따라 물품의 가격이나 기타의 요금(수수료를 포함한다)을 결정·승인·인가 또는 허가할 때에는 미리 경제기획원장관과 협의하여야 한다.

③ 지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체가 영위하는 사업으로서 대통령령이 정하는 사업의 요금을 결정할 때에는 미리 경제기획원장관과 협의하여야 한다.

삭제되며 오늘날 표준수수료 제도의 모습을 갖추었다.

수수료 부과·징수 및 표준수수료 운영을 합리적으로 하기 위한 법률 및 제도적 정책제언으로 우선, 대통령령으로 규정하고 있는 표준수수료 규정이 다른 법령, 시행규칙과 충돌의 여지가 있어 표준수수료 규정을 폐지하는 방안이 있을 수 있다. 표준수수료 규정을 폐지할 경우, 전국적으로 통일된 수수료를 부과할 필요성이 있는 행정서비스 요금에 대해서는 개별법령에 규정하고, 이를 통합·관리할 수 있는 업무편람을 만들어 자치단체에 배부하여 운영하도록 할 수 있다. 이 업무편람에는 개별법령에 흩어져 있는 정액 수수료들을 수합·정리하고, 물가변동 및 경기상황에 따라 수수료요율을 조정하여 반영될 수 있도록 해야 할 것이다. 반면, 전국적으로 동일한 요금을 부과하여 운영할 필요가 없는 수수료에 대해서는 부과·징수 근거를 개별 법령에 두고, 요금의 결정은 자치단체의 조례에 위임하여 자율성을 부여하고, 탄력적으로 운영할 수 있도록 해야 할 것이다.

한편, 표준수수료 제도를 폐지하지 않고, 현행을 유지하며 고려해볼 수 있는 방안으로는 현재 '대통령령'으로 규정된 표준수수료를 '법률'로 법제화하는 방안이 있을 수 있다. 「지방자치법」 제139조 제1항 단서에서 '전국적 통일성이 있는 수수료에 관한 사항은 다른 법령의 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 표준금액으로 징수'하도록 되어 있다. 다른 개별 법률에서 수수료를 규정하고 있는데, 이를 지방자치법에서 대통령령을 통해 다시 정하고 있다는 것은 법령운영체계에서 다소 부적절하고 타당하지 못하다. 따라서 지방자치법에서 수수료 관련 부분을 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」 등과 같은 타법으로 이관하거나 「지방자치법」에 '표준수수료관리조항'을 두어 법률 위상문제를 해소할 수 있겠다. 구체적인 예로, 「부담금관리기본법」 사례를 적용해볼 수 있겠다. 이 법은 [별표]에 「부담금관리기본법」에 따라 설치하는 개별법령에 규정된 부담금들을 총정리 하여 담당공무원들이 부담금을 부과하는 경우 이 법의 규정을 참고하여 효율적이고, 통일성 있게 업무를 처리할 수 있도록 하고 있다. 이처럼, 타법으로 이관하거나 자치법에 법률조항을 신설하여 이를 중심으로 개별법령에 흩어져 정액 수수료들을 [별표]에 통합·정리하고, 표준수수료 관리를 위해 수수료의 내용 및 요율을 수정할 경우 개별법령에 규정되어 있는 정액수수료들도 함께 연동되어 변경될 수 있도록 일원화시킨다면 법적 충돌 없이 효율적으로 운영될 수 있을 것이다.

마지막으로 전문적인 지원체계 및 거버넌스를 구축한다면 수수료의 관리·운영적 측면을 개선할 수 있을 것이다. 즉, 자치단체에서 수수료를 합리적으로 부과·징수할 수 있도록 수수료에 관한 전문성을 갖춘 기관 또는 사람들로 구성된 지원체계가 구축될 필요성이 있다. 각 자치단체의 자율성에 맞추어 조례로 정하여 운영하는 수수료의 경우 표준수수료 도입 이전의 상황처럼 지역별 요금편차가 지나치게 커질 수 있다. 따라서 수수료의 적용범위와 기준·원칙, 요금부과 산식 및 지표화 등을 통해 자치단체가 수수료의 요율을 합리적으로 산정할 수 있도록

록 지원체계 또는 거버넌스 조직을 만들 필요성이 있다. 즉, 원가분석 기능을 수행하고 수수료에 대한 종합적 관리 데이터베이스를 구축할 수 있는 조직이 필요하다. 표준수수료의 도입과 발전과정에 관한 문헌조사에서 보았듯이 그동안 수수료의 운영 및 표준수수료 제도에 관한 연구, 각종 자료에 대한 종합적인 관리가 되고 있지 않다. 이로 인해 그동안 표준요금을 받는 수수료 선정의 근거가 불명확하고, 수수료 요금이 원가를 제대로 반영하고 있지 못하다는 비판을 받아왔다. 수수료 제도의 합리적인 운영과 관리를 위해서는 수수료를 양적·질적으로 종합적 관리를 할 수 있는 지원체계 또는 조직이 필요하며, 이와 더불어 중앙 부처 간, 중앙과 지방정부 간 수수료에 관한 사항을 조정할 수 있는 협의체가 필요하다. 수수료의 효율 조정 문제, 수수료의 징수근거 간 갈등, 자치단체의 신규 수수료 신설 문제 등이 대두되었을 때 각 이해관계자들의 의견을 조정하고, 중재한다면 수수료를 보다 합리적이고 효율적으로 운영할 수 있을 것이다.

【참고문헌】

1. 논문

- 김기표. (1994). “수수료제도에 관한 고찰”. 「법제」, 440: 78-107.
- 김태복·이효. (2002). “지방재정 확충을 위한 지방세외수입의 개선방향”. 「한국토지행정학회보」, 9(2): 51-63.
- 김태일. (2009). “민원 수수료 체계 개선방안”. 고려대학교 산학협력단 정책연구보고서. 세종: 행정안전부.
- 김종순. (2002). “공공서비스의 향상과 사용료·수수료의 현실화 방안”. 「한국지방재정공제회」, 2(3): 29-38.
- 마정화·유현정. (2015). “자치단체 사용료·수수료 요율의 주기적 조정방안”. 「한국지방세연구원」, 제23권.
- 이세구. (2004). “서울시 세외수입 증대방안, 사용료·수수료의 현실화를 중심으로”. 「서울시정개발연구원 연차보고서」. 서울시정개발연구원.
- 조임곤. (2015). “표준수수료 개선: 표준수수료 요율합리화”, 「한국지방세연구원」, 15(3): 1-98.
- 주운현. (2005). “사용료·수수료 요율의 부과기준에 관한 연구, 원가보상율을 중심으로”. 「한국지방정부학회보」, 9(2): 317-335.
- 주운현. (2006). “수수료 요율결정의 개선방안에 관한 연구, 원가분석 방법을 중심으로”. 「한국지방행정연구원」, 20(1): 219-246.
- 홍근석. (2016). ‘지방세외수입 부과·징수제도 개선 방안’. 「대구경북연구원 연차보고서」. 대구경북연구원.

2. 공문서

- 경기도 입법예고, 2017-15호.
- 고령군 제증명 등 수수료 징수 조례 일부개정조례안(2010.11).
- 서울특별시 구로구 공고, 제2006-553호.
- 행정자치부공고, 제2006-29호.
- 행정자치부공고, 제2007-115호.
- 행정안전부공고, 제2009-146호.
- 행정안전부 지방재정세제국 교부세과 자료(2012.08).
- 행정자치부 지방세입정보과 자료(2016.12).

3. 신문기사

서울신문(2012.08.13.), “지자체 수수료 210종에 표준금액 도입하면”.

전자신문(2012.08.12.), “석유판매업 등록 등 지자체 수수료 표준금액 설정”.

중앙일보(2012.08.12.), “행안부, 천차만별 각종 민원 수수료 표준금액 설정”.

4. 웹사이트

서울특별시 세외수입 세입예산 정보시스템: <http://finance.seoul.go.kr/archives/459>

정부입법지원센터: <https://www.lawmaking.go.kr>

이 영 미(李永美): 미국 플로리다 주립대학교(Florida State University)에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 경기대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 연구 관심분야는 협력 거버넌스, 환경 및 지역개발 정책, 지방재정, 정책 네트워크 분석이며, 이와 관련된 내용들의 논문이 Public Administration Review(2012), Policy Studies Journal(2012), Economic Development Quarterly(2014), Local Government Studies(2016), Review of Policy Research(2016), Urban Affairs Review(2019) 등에 실렸다. 최근 논문으로는 “사회정의에 대한 인식과 사회적 박탈감이 정부신뢰에 미치는 영향,” “수도권 지역의 민·관 협력 거버넌스와 정책 네트워크” 등이 있다 (ymlee@kyonggi.ac.kr).