

우리나라 준조세 규모와 정책적 시사점

김창배

우리나라 준조세 규모와 정책적 시사점

1판1쇄 인쇄/ 2007년 12월 10일

1판1쇄 발행/ 2007년 12월 14일

발행처/ 한국경제연구원

발행인/ 김종석

편집인/ 김종석

등록번호/ 제318-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관
전화 3771-0001(대표), 3771-0057(직통) / 팩스 785-0270~1

<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2007

한국경제연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 3771-0057

ISBN 978-89-8031-458-4

5,000원

* 제작대행: (주)FKI미디어

요 약	5
1. 문제제기 및 연구목적	13
2. 준조세에 대한 문헌연구	15
(1) 국내 준조세 실태조사	15
(2) 준조세에 대한 이론적 분석	20
(3) 기업의 기부행위와 관련된 연구	21
3. 준조세의 범위	24
(1) 광의의 준조세와 협의의 준조세	24
(2) 조세의 공공부담	27
(3) 본 연구에 사용될 준조세의 범위	28
4. 준조세 규모와 주요 이슈	31
(1) 준조세 전체 규모	31
(2) 준조세 항목별 현황과 주요 이슈	33
5. 요약 및 정책적 시사점	50
참고문헌	53

표·그림 목차

표 1. 준조세의 범위 및 종류	25
표 2. 준조세의 분류 비교	30
표 3. 준조세 규모의 추이	31
표 4. 준조세의 경상GDP 및 중앙정부 재정규모 대비 비중	32
표 5. 연도별 부담금 신설·폐지 현황	33
표 6. 연도별 부담금 신설 현황	34
표 7. 연도별 부담금 규모 현황	35
표 8. 상위 20개 부담금의 징수액 추이	38
표 9. 부담금 귀속 내역(2005년)	73
표 10. 부담금 사용 내역(2005년)	73
표 11. 사회보험료 징수액 추이	41
표 12. 4대 사회보험료 현황	42
표 13. 기업의 법정 사회보험비용 증가추이	43
표 14. 제조업 시간당 임금에서 사회보험지출 등이 차지하는 비중 ...	44
표 15. 기타: 행정요금, 행정제재금, 기부금 등	64
표 16. 통합재정상의 중앙정부 세입의 경제적 분류와 준조세	48
표 17. 통합재정상의 준조세 규모	49

그림 1. 준조세, 경상GDP 및 중앙정부 재정규모 증가율 추이	32
---	----

1. 문제제기 및 연구목적

□ 준조세에 대한 견해 차이 여전

○ 민간부문 : 준조세 부담 여전

- 법정부담금의 수, 징수금액 등 양적인 면에서 증가
- 전경련: 부담이 큰 핵심 부담금은 신설, 강화
- 중기협: 중소기업들이 내는 준조세가 순이익의 절반

○ 정부·공공부문: 준조세 개선되고 있음.

- 민간부문이 당연히 부담해야 할 부분
- 1995년 기부금품 모집규제법, 2002년 부담금관리기본법 등으로 부담 완화되는 추세

□ 본 연구의 목적

○ 준조세 개념 도출

- 서로 다른 개념 또는 기준에 의해 준조세를 접근할 경우 서로의 의견이 수렴되지 못하고 아무런 해결책이 나오지 않을 우려

○ 준조세 규모 추정

○ 개선방안 등 정책적 시사점 도출

2. 준조세에 대한 문헌 연구

□ 준조세의 범위에 관한 연구

- 손원익 외(1998, 2004)의 ‘협의를 준조세’
 - ‘준조세를 광의의 준조세와 각종 부담금 중 수익자 부담 및 원인자 부담 등을 배제시킨 협의의 준조세로 구분하여 추정
- 한경동·하정훈(1999)의 ‘조세의 공공부담’
 - ‘특정세입을 강조하거나 특정 세출을 목적으로 하고 특정한 혜택이나 손실에 기초를 둔 공공부담’ ⇒ 각종 부담금, 목적세, 사회보험료, 사용료·수수료 등을 포함한 광의적 개념으로 추정

3. 준조세의 범위

□ 준조세를 정부가 국민에게 강제적으로 부여하는 조세의 금전부담이라는 광의의 개념으로 정의하였으며 그 이유는

- 준조세를 협의 및 광의로 구분하는 데에는 연구자의 자의성의 개입될 여지가 있음.
- 정부 및 공공부문이 제공하는 재화와 서비스에 대한 대가 혹은 기업 및 가계의 금전적 부담의 유형을 세부적으로 구분할 실익이 크지 않음.

□ 단, 목적세는 준조세에서 제외함.

- 사업과 특별한 관련이 없는 일반 개인에 대해서도 그 납세능력에 따라 부과된다는 점에서 조세로서의 성격이 더 큼.
- 재정통계 분류상 국세 혹은 지방세로서 조세체계에 분류되고 있어 이것을 조세의 금전부담으로 구분할 수 없음.

□ 이에 따라 본 연구는 준조세 범위를 다음과 같이 규정

- 부담금관리기본법에 따른 법정부담금
- 사회보험료: 국민건강보험·국민연금·고용보험·산업재해보상보험
- 기타: 행정요금, 행정제재금, 기부금 등

4. 준조세 규모와 주요 이슈

□ 법정 부담금, 사회보험료, 행정요금 등이 포함된 준조세 규모는 1997년 23조4,251억 원에서 2005년에는 62조9,691억 원으로 3배 가까이 증가

- 사회보험료가 1997년 13조2,959억 원에서 2005년 41조9,262억 원으로 치솟고 같은 기간 부담금도 5조4,281억 원에서 11조 4,296억 원으로 대폭 증가했기 때문
- 행정요금 등은 1997년 4조7,012억 원에서 2005년 9조6,133억 원으로 상대적으로 상승폭이 작았음.

■ 준조세 규모의 추이

(단위: 십억 원, %)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
사회보험료	13,295.8	15,796.6	18,948.4	21,600.7	25,838.1	30,204.6	35,001.2	38,620.7	41,926.2
부 담 금	5,428.1	3,896.8	4,177.2	4,849.7	7,089.2	7,821.5	9,183.1	10,041.5	11,429.6
행정요금 등	4,701.2	4,453.2	5,081.3	8,591.2	9,441.3	10,532.9	10,665.8	10,954.2	9,613.3
합 계	23,425.1	24,146.6	28,206.9	35,041.6	42,368.7	48,559.0	54,850.1	59,616.3	62,969.1
증 가 율		3.1	16.8	24.2	20.9	14.6	13.0	8.7	5.6

자료: 근로복지공단, 국민연금관리공단, 국민건강보험공단

- 법정부담금은 부담금관리법 제정 이후에도 규모가 꾸준히 증가하고 있으며 다음과 같은 문제점이 지적되고 있음.
 - 조세 및 다른 부담금과 중복적으로 부과되는 경우
 - 예: 수도권 과밀억제권역 내에서 건축 시 재산세 증가 외에 부담하는 과밀 부담금, 교통유발 부담금, 환경개선 부담금 등은 중복 소지
 - 기업의 행위에 비해 과도한 부담이 되는 경우
 - 예: 장애인 고용이 현실적으로 어려운 업종에도 일괄적으로 고용 부담금을 장애인 1인당 월 50만 원 부과
- 4대 보험제도의 제도적 확장 등으로 기업의 사회보험비용이 크게 증가
 - 경총에 의하면, 사회보험비용 중 기업이 부담하는 사회보험비용은 1997년 6조3,548억 원에서 2005년 말 현재 18조159억 원으로 약 183.5%가 증가했고 이는 매년 평균 13.9%의 증가율을 보임.
- 행정요금, 행정제재금, 기부금 등은 부과조건 등이 명확하지 않음
 - 예: 감사원 감사결과, “공정거래위원회의 부당한 공동행위사업자에 대한 과징금 산정관련규정이 불합리” 지적 등

5. 정책적 시사점

- 고질적인 고비용구조의 해소를 통한 경쟁력제고를 위해서는 기업이나 국민의 부담이 되는 준조세를 포괄적인 개념으로 파악하고 이를 줄이려는 노력이 절실
 - 조세를 지나치게 협의의 개념으로만 국한할 경우, 공공부문의 비대화, 비효율성 그리고 경제 전체의 왜곡을 초래할 우려
 - 즉, 준조세 부담 완화에 대한 철저한 검토와 개선조치를 소홀히 할 우려가 높고, 국가재정의 중요한 충당수단임에도 준조세에 포

합되지 않는 공공부담에 대한 통제가 소홀해질 우려

- 공공부문의 효율성 제고를 위해서도 준조세의 축소가 필요
 - 준조세는 국회나 예산당국의 통제를 받지 않고 조세저항을 줄이면서 이를 편의적으로 운용할 여지가 크기 때문

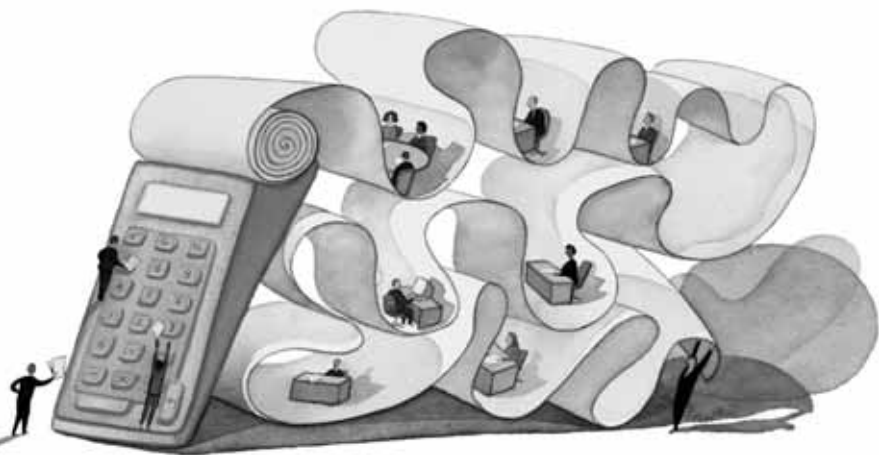
- 4대 보험제도의 제도적 확장 등으로 크게 증가한 기업의 사회보험비용을 줄여주는 노력이 필요
 - 사회보장의 목표를 달성하면서 기업의 경쟁력을 저하시키지 않는 범위 내의 적정 사회보장 목표제 도입을 고려
 - 4대 보험의 빠른 통합작업이 이루어질 필요

- 행정요금, 행정제재금 등에 대한 적정성 확보, 각종 항목의 통폐합, 법적 근거의 투명성 확보, 사용내역 공개 등 획기적인 개선이 필요
 - 사용료, 수수료 등 징수 및 지출내역에 관한 공개가 미흡. 이는 국민의 알권리나 재정민주주의에 어긋날 뿐 아니라, 준조세의 정비를 어렵게 만들.
 - 행정규제가 행정규제기본법에 의해 전수 등록된 이후 규제의 절반이 폐지된 것에서 보듯이 준조세도 공개되면 정비하기가 용이해질 것임.

- 중복, 불필요, 과다 등으로 지적되는 법정부담금들에 대해서는 기업애로 해소 차원에서 적극적인 검토가 필요
 - 궁극적으로는 조세적 성격이 강한 부담금은 조세로 징수함으로써 편의적 운영을 배제하고 조세적 성격이 약한 준조세는 점진적으로 폐지하는 방향으로 가야 할 것임.

균형 있는 공공부문 규모와 역할 모색

우리나라 준조세 규모와 정책적 시사점



1. 문제제기 및 연구목적

부담금, 수수료, 사용료, 기부금 등 소위 준조세에 대한 포괄 범위에 대해 정부부문과 민간부문 사이에 상당한 견해 차이가 존재하고 있다.

정부나 공공부문에서는 기업들이 말하는 준조세의 상당부분은 민간부문이 당연히 부담하거나 불가피하게 부담해야 하는 것으로 이것을 제외한 ‘협의의 준조세’는 극히 일부분에 지나지 않는다고 주장한다. 또한 1995년 기부금품모집규제법, 2002년 부담금관리기본법 등 기부금, 부담금 등 관리하는 법률이 마련되어 국회심의회가 이루어지므로 준조세의 문제는 대부분 해소되었다는 입장이다.

하지만 민간부문에서는 준조세 부담이 개선되지 않았다고 주장한다. 기획예산처의 부담금 운용 종합보고서를 보더라도 부담금의 숫자, 징수금액 등 양적인 면에서 증가하였을 뿐 아니라 질적인 면에서도 준조세가 큰 부담이 된다는 주장이다. 전경련은 ‘존치의 필요성이 없어지거나 기업활동에 영향이 적은 부담금은 폐지, 삭제된 반면 기업경영에 부담이 큰 핵심부담금은 신설, 강화되었다’고 주장한다. 또한 정부가 말하는 준조세(부담금, 사회부담금, 강제성 기부금) 이외에 특별부담금, 법정단체 회비, 행정요금, 과징금 등이 포함될 경우 기업의 부담금 규모는 훨씬 크다는 주장도 있다. 중소기업협동조합 중앙회의 조사에 따르면 중소기업들이 내는 준조세가 순이익의 절반에 육박하는 등 경영에 큰 부담이 되는 것으로 나타나기도 한다.

실제로 준조세라는 용어는 법정용어도 아니고 동시에 학문적인

합의된 개념도 아니어서 인식의 차이에 따라 그 범위가 다양해지기 때문에 불필요한 오해의 소지를 낳을 수 있다. 사회보험료, 부담금, 행정수수료, 벌금 등 다양한 조세의 세입 중에서 어떤 것을 준조세로 보느냐 하는 것은 목적에 따라 달라질 수 있으며 그 기준 또한 모호할 때가 많다는 문제점이 있다.

이처럼 서로 다른 개념 또는 기준에 의해 준조세를 접근하기에 서로간의 의견이 수렴되지 못하고 평행선을 달리면서 아무런 해결책이 제시되지 못하는 것이다.

따라서 본 연구는 우선 준조세를 더욱 더 명확한 개념에서 정의를 내리고 이를 토대로 준조세 규모를 추정하고 정책적 시사점을 찾고자 한다. 보고서의 2장에서는 기존 연구를 살펴보고, 3장에서는 준조세 범위를 본 연구목적에 맞게 설정하고, 그리고 4장에서는 그 규모를 추정한다. 마지막 5장에서는 보고서의 결론으로 정책적 시사점을 찾아본다.

2. 준조세에 대한 문헌연구

(1) 국내 준조세 실태조사

이춘근(1991)은 민주화 이후의 우리나라 준조세 부담 정도를 파악하였으며, 다음과 같은 결론을 내렸다. 첫째, 우리나라 기업의 R&D 지출이 낮은 이유는 높은 준조세 부담이 그 하나의 원인일 수도 있다. 둘째, 준조세 제도는 경직적이고 모순적이며, 특히 기부금성 공과금의 경우 세법상의 한도초과액이 손금으로 인정되지 않아서 사회발전을 위해 보다 적극적으로 활용될 수 있는 기회의 잠재력을 위축시키고 있다. 셋째, 한국 기업에게 부과되는 준조세는 그 규모가 크고 종류가 다양하며, 포괄성, 개별성, 경직성에 있어 조세와의 차이를 찾기 어려운 점이 많다. 넷째, 준조세 가운데 범국민적 공공성을 가진 성금은 정부재정 부담으로 전환하고 이를 조세수입으로 충당함으로써 자금관리 및 운용의 효율성을 증가시켜야 한다. 마지막으로, 기업이 경영활동을 자의적, 합리적으로 결정하는 기능이 줄어들수록 급변하는 환경변화에 신속적으로 대응할 수 있는 조직의 혁신능력의 제약조건이 되므로, 비합리적인 준조세 부과 증가는 기업의 혁신능력은 물론 혁신을 위한 능력개발을 제약하게 될 것이다.

손원익 외(1998) 연구에서는 준조세의 범위를 결정하는 기준을 더욱 명확히 하기 위하여 각종 부담금·기금·회비 등의 부과대상, 부과방법, 재원구성 및 지출내역 등을 면밀히 분석하였으며, 그 분석결과를 토대로 준조세의 여부 및 규모를 결정하고 개선방향을 제시하

였다. 그 결과는 다음과 같다. 첫째, 각 부처에 산재해 있는 부담금을 전체적으로 관리하는 정부 내의 제도적 장치가 요구된다. 둘째, 기부금의 경우 기존의 연구와는 달리 기업이 지출하는 비자발적 기부금의 비중이 비교적 낮은 것으로 나타났는데, 그 이유로는 기존의 연구보다 표본의 수가 작은 것과 1995년 기부금품모집규제법의 제정으로 인해 기부금의 규모가 축소된 것을 들 수 있을 것이다. 또한 기업의 기부행위는 기업의 순이익을 감소시키고 주주의 재산권을 남용하는 것으로도 볼 수 있으므로 기업의 기부행위는 축소시키고, 대신 개인차원의 기부를 활성화시키도록 유인할 필요가 있다.

한경동·하정훈(1999)의 연구는 상장기업의 재무제표를 활용하여 기업의 준조세 부담현황을 분석하였다. 분석 결과는 다음과 같다. 1997년을 기준으로 준조세 지출이 없었다고 가정하면, 경상이익은 적자에서 흑자로 전환하게 된다. 사회보험료를 준조세에 포함시키면 상장기업의 매출액 대비 준조세 비중은 약 88%로 급증한다. 준조세를 경감시킨다면 연구개발비의 증대효과를 가져올 것으로 보여, 원활한 기업경영을 도모할 수 있을 것이다. 즉, 기업의 경영활동을 위축시키지 않는 범위 내에서 자율적이고 합리적인 준조세 정책을 운용하는 것이 필요하다는 결론을 내렸다. 기업들의 기부금, 공과금, 접대비의 50% 등을 준조세로 보는 등 준조세에 대한 정의가 자의적이라는 지적이다.

권오현(1999)은 건설분야 준조세 실태와 개선방안에 대한 연구를 하였는데, 건설분야는 80년대 후반부터 부동산투기 방지책의 차원에서 각종 부담금 제도가 양산되어, 그 부담이 과도한 바 있다. 연구 결과, 건설업 준조세 역시 일반적인 준조세와 마찬가지로 동일대상에 대한 중복과세가 이루어지고 있으며, 전입된 재원의 경우도 예산

법정주의나 징수목적에 맞게 사용되지 못하는 사례가 빈번함을 알 수 있었다. 따라서 다음과 같은 해결방안을 제시하였다. 첫째, 조세적 성격을 갖는 개별부담금은 자본이득세로 전환하여야 하며, 이와 유사한 부담금의 경우도 조세로 징수함으로써 법적 불비로 인한 자의적 운영을 배제하여야 한다. 그리고 조세적 성격을 갖지 않는 부담을 점진적으로 폐지해 나감으로써 불투명성을 불식시켜야 한다. 둘째, 중복 부과되고 있는 과밀부담금과 교통유발부담금은 통폐합되어야 하며, 농지나 산지에 대한 중복과세는 단일하여 조세로 전환하여야 한다. 재원의 경우 기금전입을 폐지하고, 특별회계나 일반회계로 전환하고, 지역개발사업에 자금을 확충시켜 주어야 할 것이다.

중소기업의 준조세부담 실태분석으로는 중소기업협동조합중앙회의 2004년 연구가 있다. 403개의 중소기업을 대상으로 설문지 분석을 하였으며, 조사 응답 업체의 준조세부담액을 주요 경영지표 등과 비교했을 경우 당기순이익의 45.7%, 연구개발비의 98.4%에 해당하는 것으로 나타났다. 또한 전체 조세부담액의 125.3% 수준임을 알 수 있었다.

또한 준조세가 업체에 어느 정도 부담이 되고 있는지에 대해서는 80.6%의 업체가 부담이 된다고 응답하였으며, 2003년을 기준으로 지난 3년간 준조세성 경비의 추이를 묻는 질문에 대해서는 79.2%의 업체가 많이 또는 다소 증가했다고 응답함으로써 정부의 절감노력에도 불구하고 현장의 중소기업은 체감하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 다음과 같은 개선방안을 제시하였다. 첫째, 협회비의 경우, 상호 유사한 성격의 단체들이 난립하여 회원에 부담을 강제하는 경우가 많고, 비효율적인 가구가 많으므로 각종 협회비 등은 가입자의 자발적 의사에 따라 납부가 이루어지도록 하는 것이 가장 바람직

할 것이다. 둘째, 각종 사회복지성 부담금은 외환위기 이후 급속히 증가하여 기업에 큰 부담이 되고 있으므로, 기업이 부담하는 상한선을 설정하고, 부담주체의 부담능력을 초과하지 않도록 경제성장 및 기업경쟁력 등을 감안하여 결정하여야 할 것이다. 셋째, 2001년 제정된 부담금관리기본법을 바탕으로 목적, 부과절차, 구제제도, 운영 및 관리에 있어 보다 투명성을 높일 수 있도록 노력해야 할 것이다. 넷째, 기업의 기부행위는 기업이익의 사회환원 차원에서 뿐만 아니라 기업의 순이익 감소, 주주의 재산권 남용의 측면이 함께 고려되어야 하며, 기업의 자발적 기부행위가 활성화되도록 유도하기 위한 방안마련이 우선되어야 할 것이다.

김기평(2000)의 연구에서는 준조세를 구성하는 각종 부담금 등과 관련된 현황을 살펴보고, 문제점을 파악한 뒤 고용·개발·환경·교통·상공·기타 분야에 걸쳐 기업들의 애로사항에 대한 개선방안을 제시하였다. 첫째, 부과·징수하는 법률적 주체를 명확히 정의해야 한다. 부과기준, 대상 및 절차의 객관화·투명화하고 부과근거, 부과기준 등 원칙적으로 법령에 규정하고 구체적으로 범위를 정해야 한다. 둘째, 유사 또는 중복 부과되는 부담금 등을 통폐합하고 징수 목적과 용도 간의 괴리가 큰 경우 조세로 전환하고 부과실적이 미미한 부담금 등은 폐지시켜야 한다. 셋째, 부담금 등의 집행내역을 공개하여, 국민들의 신뢰할 수 있도록 하여야 한다. 넷째, 특별회계나 기금 신설을 가능한 한 억제하고, 아울러 일반회계로의 전환을 통해 부처의 재원에 대한 재량권을 축소 운영해야 한다. 다섯째, 부담금과 관련된 각종의 서비스를 제공하는 총비용이 미리 결정되어야 하고 효과적이고 효율적인 부담금 징수시스템을 마련해야 한다.

손원익 외(2004)는 손금산입, 사회보장성보험 포함 여부 등 다양한

범위에 따라 준조세 규모를 산출하였다. 2003년 기준으로 준조세의 가장 포괄적인 규모인 23조 원 전체를 기업이 부담하는 준조세로 규정하는 것은 과장된 것이며 손금산입만을 고려할 경우에도 16조 9,047억 원으로 감소하고 특히, 협의의 준조세 규모는 사회보장성 보험료를 제외할 경우 약 2조 원(비자발적 기부금을 포함할 경우 2조468억 원) 정도로 10분의 1 이상 감소하기 때문에 광의와 협의를 구분하여 함께 언급하는 것이 중요하다고 지적하였다. 구체적으로 설명하면, 23조 원 중 손금산입을 고려한 기업의 광의의 준조세 규모는 총 16조9,047억 원이고 협의의 준조세 규모는 12조3,565억 원이다. 이 중 사회보장성 보험료를 제외하면 광의의 준조세는 6조4,781억 원, 협의의 준조세는 1조9,299억 원 정도라고 추정했다.

전국경제인연합회의 연구(2005)에서는 기획예산처 자료를 이용하여 법정준조세의 증감현황을 살폈으며, 특히 사례연구를 중점적으로 이용하여 법정준조세의 부담실태 및 문제점, 그리고 개선방안을 기술하였다. 우리 기업들이 부담하는 법정준조세는 ①유사한 취지로 하나의 행위에 중복적으로 부과한 경우 ②기업의 행위에 비하여 부담이 과도한 경우 ③예고기간 없이 바로 부과되는 경우 ④부과요건·산출근거·부과기준·부과절차가 불합리하고 투명하지 못한 경우 ⑤조세 저항의 회피를 위해 세금과 유사하게 행정 편의적으로 운용한 경우 ⑥사용 및 운용내역이 공개되지 않은 경우 ⑦근거법령이 없거나 불투명한 경우 ⑧당초 입법취지의 타당성이 미약하거나, 존치의 필요성이 퇴색된 경우의 8가지로 분류할 수 있었으며, 개선과제는 다음과 같이 요약할 수 있다. ①유사목적의 중복부과 준조세 통·폐합 및 관리 일원화 ②기반시설 설치부담 기업전가 방지 ③준조세 부과 및 운용의 투명성 제고 ④조세의 성격이 강한 준조세, 조세로 일

원화, 그리고 마지막으로 ⑤부과 목적이 퇴색한 준조세의 폐지 및 과도한 준조세 부담경감이 시급하다.

(2) 준조세에 대한 이론적 분석

임양택 외(1983) 연구는 우리나라의 전반적인 준조세 부담 현황을 조사하고 준조세와 총매출액과의 회귀분석을 통해 두 변수 사이의 결정계수가 1980년 0.11, 1981년 0.08로 상당히 낮다고 분석했다. 이것은 기업의 준조세가 총매출액에 거의 무관하게 외생적으로 결정된다는 것을 의미하는 것으로 해석하였다. 또한 총매출액에 대한 R&D 비율은 1981년 0.54%로 매우 낮은 비율을 보여, 이층근의 연구에서와 마찬가지로 높은 준조세 부담이 R&D 제약 조건으로 작용할 수도 있음을 주장하였다.

또한 ①기업의 최적기부금성 공과금 부담 수준의 결정 ②기업의 기부금성 공과금에 대한 조세정책의 방향 ③기업이 준조세를 부담하는 상황에서 최적자본 스톡과 최적순투자 및 최적총투자의 결정, 그리고 준조세의 총투자에 대한 효과에 관한 내용을 분석하였으며, 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 협의의 공과금들 중 대부분이 외생적으로 결정되어 타의성에 의하여 지출되며 그 전액이 세무계산에서 손금으로 인정되어 과세소득에서 공제되고 있는 반면에 기부금성 공과금은 자의성에 의하여 지출되나 세법상의 한도초과액이 손금으로 인정되지 않고 있다. 따라서 기부금성 공과금에 대한 현행 조세정책은 기부금성 공과금이 좀더 적극적으로 활용될 수 있는 기회와 잠재력을 제도적으로

위축시키고 있다. 둘째, 기업의 최적기부금성 공과금 수준은 3가지 변수, 즉 ①기업의 사회발전에 대한 선호도 ②기업의 기부금성 공과금 지출에 대한 세유보율 ③기업의 기부금성 공과금 지출에 대한 세액공제율과 정(正)의 함수적 관계를 갖는다. 즉 사회발전에 대한 기업의 선호도와 기업의 기부금성 공과금지출에 대한 세유보율 그리고 세액공제율이 각각 또한 모두 높을수록 기업의 최적기부금성 공과금 수준은 증가한다. 이에 따라 기업의 기부금성 공과금지출에 의하여 창출되는 기업의 효용은 이 효용의 포만감에 이르기 전까지는 증가함에 따라 사회전체의 복지수준도 증대된다. 또한 만약 기업의 사회발전에 대한 선호도가 주어진다면 정부는 주어진 조건하에서 기업의 기부금성 공과금지출에 대한 2가지의 정책변수, 즉 세액공제율과 세유보율을 적절히 사용하여 사회발전을 위한 기업의 기부금성 공과금지출에 영향을 미칠 수 있다는 것을 알 수 있다.

(3) 기업의 기부행위와 관련된 연구

김진수(1997)는 우리나라 기업의 기부 행위와 조세 정책에 대한 연구를 행하였는데, 기업의 규모가 커질수록 기부행위를 할 가능성은 높아지지만, 순이익이나 자본금 또는 매출액 규모가 큰 분위로 갈수록 기부금 규모의 증가율이 순이익이나 자본금 또는 매출액 규모의 증가율에 미치지 못하고 있음을 알 수 있다. 또한 Navarro(1988)의 연구에 기초하여 우리나라 기업의 기부행위가 이윤극대화 동기에서 행해지는 것인지 효용극대화 동기에서 행해지는 것인지를 실증분석한 결과, 기부금과 세율 간에 정의 상관관계가 있으며, 추정계수는

1%의 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 기업이 경영자의 효용극대화 동기에서 기부행위를 한다는 가설을 뒷받침한다는 것이므로, 기부금을 경상적 지출로 간주하여 과도하게 손금 산입하도록 허용하는 것은 바람직하지 않다는 정책적 시사점을 도출했다.

먼저 기부금의 범위에 관련된 문제점과 개선방향으로, 첫째 전액 손금산입 기부금, 지정기부금, 그리고 비지정기부금을 구분하기 위해서는 그 기준이 되는 공익이라는 개념을 포괄적으로 정의할 필요가 있다. 둘째, 법인세법에서 규정하고 있는 지정기부금을 받을 수 있는 단체와 상속세법에서 규정하고 있는 공익법인에 해당하는 단체는 모두 공익성이 강한 단체이므로 그 범위가 달라야 할 이유가 없다. 따라서 법인세법상 지정기부금의 손금인정 단체와 상속세법상 공익법인을 서로 일치시켜야 할 것이다.

손금산입한도액을 산정함에 있어서 발생하는 문제점과 개선방향으로는, 첫째, 전체적으로 손금도입의 한도가 지나치게 크다는 문제가 있다. 기업의 기부행위가 효용극대화의 동기에서 행해지는 것이라면 기부금을 경상적인 지출로 간주하여 과도하게 손금산입하도록 허용해서는 안 될 것이다. 손금산입한도액을 축소하는 방법으로는 자기자본 기준 범위액을 폐지하고 그 대신 소득금액 기준 범위액만을 사용하도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 둘째, 전액손금산입 기부금제도는 앞에서 주장한 바와 같이 폐지되는 것이 바람직하나, 만일 폐지하지 않는다면 손금산입한도액이라도 축소할 필요가 있다. 마지막으로 기부금 모집방법에 관한 문제점과 개선방향이다. 첫째, 기부금의 모집과정에서 강제성을 띠는 경우가 많으므로 이를 해결하기 위해 범국민적 공공성을 가지고 있는 기부금은 조세로 전환하

고 기부금품모집규제법에 예외규정을 두지 않는 방안을 고려해 볼 수 있다. 둘째, 기부행위는 가능하면 기업이 아닌 개인 차원에서 이루어지도록 해야 할 것이라는 결론을 내렸다.

3. 준조세의 범위

지금까지 살펴본 바와 같이 준조세 규모를 추정하는 데 있어서는 준조세의 범위 차이에 따라 다른 결과가 도출되었으며 이에 대한 논란이 계속되고 있음을 알 수 있다.

따라서 본 절에서는 준조세의 규모의 추정에 앞서 지금까지 연구된 준조세 및 조세의 공공부담의 개념을 살펴보고 이를 토대로 본 연구에서 사용하려는 준조세의 범위를 규정하려고 한다.

(1) 광의의 준조세와 협의의 준조세

준조세(Quasi-tax)의 개념은 일반적으로 ‘국가나 지방자치단체 등의 행정주체에 의해 강제적으로 부담하게 되는 경제적 부담 중 조세를 제외한 것’ 혹은 ‘기업 혹은 국민이 비자발적으로 부담하는 금전적 부담’으로 해석되고 있다. 이 경우 준조세의 범위에는 공과금, 부담금, 분담금, 사회보험료, 행정제재금, 기금출연금, 기부금 성금 등 조세외의 모든 금전적 부담이 포함된다. 정부는 준조세를 <표 1>과 같이 법정준조세와 기부금·성금으로 나누는데 법정준조세는 법에 부과 의무가 규정되어 세금과 같이 강제적으로 징수한다. 기부금·성금, 각종 협회비 등은 강제성의 정도에 따라 포함 여부가 결정되지만 기업에 비자발적인 부담이 되는 경우가 많아 광의의 준조세에 포함된다.

하지만 준조세는 법정용어도 아닐 뿐 더러 학문적으로도 합의된 개념이 존재하지 않기 때문에 인식의 차이에 따라 그 범위의 정도가 매우 다양하게 정의될 수 있다는 문제점이 있다.

손원익 외(1998, 2004)는 준조세를 광의의 준조세와 협의의 준조세로 구분하였다. 이 연구에 따르면 광의의 준조세란 “정부나 지방자치단체 또는 공공기관 등이 부과하는 각종부담으로 명백한 법적규정이 없더라도 관례상 강제적인 것으로 인지되는 것으로 조세를 제외한 공과금과 비자발적 기부금을 포함한 것”으로 정의한다. 이에 비해 협의의 준조세는 “광의의 준조세 중 정부나 지방자치단체 또는 공공기관이 명백한 법적규정에 의거하여 사업자에 부과하는 각종 부담으로서 부과 및 징수에 강제성을 띠며 사업자의 부담이 직접적인 이득에 대한 보상이 아니며 사업자의 행위로 인한 직접적인 피해에 대한 보상이 아닌 것”으로 정의한다.

표 1. 준조세의 범위 및 종류

준 조 세	법정준조세 (조세의 금전지급의무)	특별부담금	조세성부담금: 과밀부담금 등
			수익자부담금: 다목적댐 수익자부담금
			원인자부담금: 도로원인자부담금 등
			유도성부담금: 장애인고용부담금 등
	사회보험료: 국민연금, 고용보험, 의료보험, 산재보험 등		
		행정제재금: 과징금, 과태료, 이행강제금 등	
	기부금·성금, 각종 협회비 등		

자료: 기획예산처

이와 같이 준조세의 개념을 좁게 정의하는 경우, 부담금관리기본법에 의한 부담금 중 수익자 부담이나 원인자 부담에 해당되지 않는

것, 사회보장성 보험료 중 기업의 부담금, 그리고 강제성을 띠는 기부금 등은 포함되지만 사용료나 수수료와 같이 회피 가능하거나 시장기능에 의해 부과되는 것은 포함되지 않는다. 또한 개발이익에 대해 부과하는 개발부담금과 같이 납부자에게 혜택이 귀속되는 공과금이나 항만시설을 손상하게 되는 행위자에게 부과하는 항만관련 부담금처럼 사업자의 행위로 인한 직접적인 피해에 대한 보상도 준조세에 포함되지 않는다.

손원익 외(2004)는 이러한 준조세의 개념을 토대로 손금산입, 사회보장성보험 포함 여부 등 다양한 범위에 따라 준조세 규모를 산출하였다. 2003년 기준으로 준조세의 가장 포괄적인 규모인 23조 원 전체를 기업이 부담하는 준조세로 규정하는 것은 과장된 것이며 손금산입만을 고려할 경우에도 16조9,047억 원으로 감소하고 특히, 협의의 준조세 규모는 사회보장성 보험료를 제외할 경우 약 2조 원(비자발적 기부금을 포함할 경우 2조468억 원 정도로 10분의 1 이상 감소하기 때문에 광의와 협의를 구분하여 함께 언급하는 것이 중요하다고 지적하였다. 구체적으로 설명하면, 23조 원 중 손금산입을 고려한 기업의 광의의 준조세 규모는 총 16조9,047억 원이고 협의의 준조세 규모는 12조3,565억 원이며, 이 중 사회보장성 보험료를 제외하면 광의의 준조세는 6조4,781억 원, 협의의 준조세는 1조9,299억 원 정도라고 추정했다.

(2) 조세의 공공부담

이처럼 공과금, 부담금, 수수료, 사회보험료, 벌금 등 국민들의 다양한 금전적 부담을 비수익 또는 비손실부담성 등을 토대로 준조세를 광의와 협의로 구분하는 논의와는 달리 준조세라는 용어를 최초로 소개한 임양택·최명근(1983)의 연구는 경제학적 의미의 공과금을 다음과 같이 정의하였다.

“경제학에서는 일반적으로 공과금을 국가 및 공공단체가 공권력에 기인한 강제원칙에 따라 사경제로부터 징수하는 재정 특유의 수입으로 정의하고 있다. 이러한 경제학상의 공과금은 두 가지, 즉 조세와 행정수입을 총괄하는 광의적 개념의 공과금과 조세의 공과라는 개념에 의거하여 국가 및 공공단체가 그 임무를 수행함에 따라 발생하는 수수료, 사용료, 수익자부담금, 위법금 등의 행정수입과 동의어로 사용되는 협의적 개념의 공과금으로 구분될 수 있다.”

그리고 이러한 경제학적 의미의 공과금 개념을 토대로 준조세를 조세의 공과와 유사한 개념으로 도출하였다.

그 이후 한경동·하정훈(1999)의 연구에서는 조세와 대별되는 특징을 기초로 조세의 공공부담을 다음과 같이 정의한다.

“조세는 소득세나 법인세와 같이 대다수의 개인이나 기업을 대상으로 특정 세출을 목적으로 하지 않고 징수되며 특정의 혜택이나 손실(책임)과는 관계가 없는 공공부담”인 반면 “조세의 공공부담은 특정 세입을 강조하거나 특정 세출을 목적으로 하고 특정한 혜택이나 손실에 기초를 둔 공공부담이다. 따라서 일반적으로 사용재는 물론 정부가 제공하는 준공공적인 재화와 서비스(quasi-public goods and services)에 적용되는 모든 민간부문의 공공부담을 조세의 공공부담으

로 볼 수 있다.”

이와 같은 조세의 공공부담의 개념을 기초로 이 범주에 속하는 유형을 ①부담금 ②사회보장료 ③목적세 ④사용료·수수료 ⑤기타 조세의 공공부담(보험이나 공제의 성격을 띤 기금이나 사업자 단체의 회비 및 특정 기부금) 등으로 분류하였다. 즉 조세의 공공부담에 교육세, 교통세 등 3종의 목적세, 4대 사회보험 등 7종의 사회보험료, 4,449종의 사용료·수수료, 78종의 부담금 등을 포함시켰다. 또한 통합재정을 통해 확인할 수 있는 조세의 공공부담은 1997년 현재 33조 원을 넘고 있으며, 이는 중앙정부의 총수입 가운데 3분의 1 수준을 상회하는 수준이라고 추정했다.

(3) 본 연구에 사용될 준조세의 범위

본 연구에서는 준조세를 다양한 형태의 조세의 공공부담이라는 측면에서 파악하고자 한다.

우선, 준조세를 협의 및 광의로 구분하는데 연구자의 자의성이 개입될 여지가 있기 때문이다. 사회보험료, 부담금, 행정제재금, 행정요금 등은 연구목적에 따라 협의의 준조세의 범위에 포함되기도 하고 포함하지 않기도 한다. 일례로 손원익 외(2004)는 비자발적으로 부담하는 금전적인 부담만을 협의의 준조세로 보아 물이용부담금은 수익자 부담원칙에 의거 협의의 준조세에 포함시키지 않았다. 하지만 부과 범위가 광범위(수도 이용자에게 일정요율)할 뿐 아니라 회피할 수도 없다는 점에서 볼 때 물이용부담금은 비자발성이 높아 협의의 준조세에 포함시킬 수도 있다.

또한 정부 및 공공부문이 제공하는 재화와 서비스에 대한 대가 혹은 기업 및 가계의 금전적 부담의 유형을 세부적으로 구분할 실익이 크다고 보기 어렵다. 기부금의 경우, 법령에 의해 정해져 있지는 않지만 강제성의 정도에 따라 협의의 준조세에 포함시킬 수도 있는데 현실적으로 이를 구분하기란 쉽지 않다. 손원익 외(2004)에서 사회보험료 중 기업의 부담분은 협의의 준조세에 포함되지만 근로자의 부담분은 협의의 준조세에 해당하지 않는다. 보험수혜자의 입장에서 볼 때 직접적인 이득에 대한 보상이기 때문이다. 하지만 산재 발생 혹은 해고 등으로 발생할 기업의 부담을 사회보험이 일정부분 상쇄해 준다는 측면에서 볼 때, 사업자가 받게 되는 이득에 대한 보상의 성격으로 해석되어 기업의 사회보험료 부담은 협의의 준조세에서 제외될 수도 있다.

다만 본 연구에서는 기존의 조세외 공공부담에 포함된 목적세를 제외하여 준조세의 규모를 추정하려 하는데 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 목적세는 특정한 사업의 경비에 충당하기 위한 경비라는 점에서 부담금과 성질이 같으나 그 사업과 특별한 관련이 없는 일반 개인에 대해서도 그 납세능력에 따라 부과된다는 점에서 조세로서의 성격이 더 크다. 둘째, 재정통계 분류상 국세 혹은 지방세로서 조세체계에 분류되고 있어 ‘조세외’라는 용어와 모순이 발생한다. 우리나라의 목적세는 국세로 교육세, 교통세, 농어촌 특별세가 있고 지방세로는 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세, 도시계획세, 사업소세 등이 있다.

따라서 본 연구에서는 추정할 준조세에는 ①부담금관리기본법에 따른 법정부담금 ②사회보험료: 국민건강보험법·국민연금법·고용보험법·산업재해보상보험법에 의해 피보험자와 사용자 등이 부담하는

보험료 ③기타: 행정요금, 행정제재금 그리고 성금·기여금 등이 포함된다.

표 2. 준조세의 분류 비교

기존 정의		준조세 항목	
최광의	광의	협의	본 연 구 범 위
		① 법정부담금(수익자부담, 원인자 부담에 해당되지 않는 것) ② 사회보장성 보험료 중 기업부담분 ③ 강제적 기부금·성금	
	④ 행정요금: 사용료, 수수료, 요금 ⑤ 행정제재금: 과징금, 이행강제금, 가산금, 과태료, 변칙금 ⑥ 사회보장성 보험료 중 근로자 부담금 ⑦ 법정부담금(수익자 부담, 원인자 부담에 해당하는 것)		
		⑧ 목적세 : 교육세, 농어촌특별세, 교통세 등	

4. 준조세 규모와 주요 이슈

(1) 준조세 전체 규모

각종 부담금과 사회보험료, 행정요금, 행정제재금, 기부금 등이 포함된 준조세는 1997년 23조4,251억 원에서 2005년에는 62조9,691억 원으로 3배 가까이 증가한 것으로 나타났다.

표 3. 준조세 규모의 추이

(단위: 십억 원, %)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
사회보험료	13,295.8	15,796.6	18,948.4	21,600.7	25,838.1	30,204.6	35,001.2	38,620.7	41,926.2
비중	56.8	65.4	67.2	61.6	61.0	62.2	63.8	64.8	66.6
부담금	5,428.1	3,896.8	4,177.2	4,849.7	7,089.2	7,821.5	9,183.1	10,041.5	11,429.6
비중	23.2	16.1	14.8	13.8	16.7	16.1	16.7	16.8	18.2
행정요금 등	4,701.2	4,453.2	5,081.3	8,591.2	9,441.3	10,532.9	10,665.8	10,954.2	9,613.3
비중	20.1	18.4	18.0	24.5	22.3	21.7	19.4	18.4	15.3
합계	23,425.1	24,146.6	28,206.9	35,041.6	42,368.7	48,559.0	54,850.1	59,616.3	62,969.1
비중	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
증가율		3.1	16.8	24.2	20.9	14.6	13.0	8.7	5.6

자료: 근로복지공단, 국민연금관리공단, 국민건강보험공단

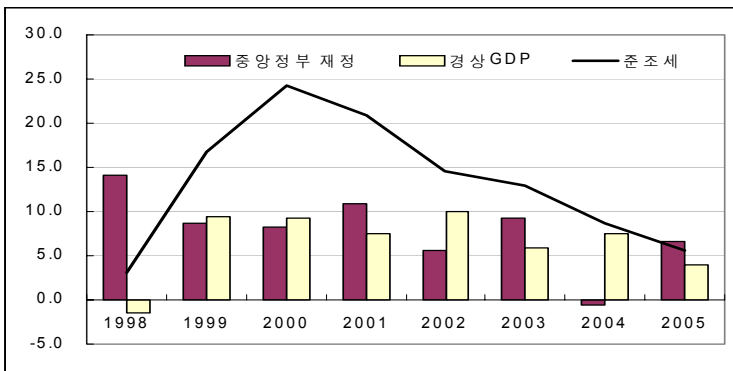
준조세 부담이 대폭 늘어난 데에는 정부의 복지지출 확대정책으로 사회보험요율의 큰 폭 상승, 보험제도의 적용대상 확대 등으로 사회보험료가 1997년 13조2,959억 원에서 2005년 41조9,262억 원으로 치솟고 같은 기간 법정부담금도 5조4,281억 원에서 11조4,296억 원으로 대폭 증가했기 때문이다. 이에 따라 사회보험료가 전체 준조세에서 차지하는 비중은 97년 56.8%에서 2005년에는 66.6%로 거의 10%포인트

트 가량 상승한 것으로 나타났다. 행정요금 등은 1997년 4조7,012억 원에서 2005년 9조6,133억 원으로 상대적으로 상승폭이 작았다.

준조세 증가율은 경상GDP 및 중앙정부의 재정규모의 증가율을 훨씬 상회하는 것으로 나타났다. 1998~2005년 중 경상GDP와 중앙 정부 재정규모의 연평균 증가율은 각각 6.5%와 7.8%이었으나 준조 세는 연평균 13.4%는 증가세를 보였다. 중앙정부 재정규모 대비 준 조세 규모는 97년 25.3%에서 2005년에는 37.5%로 상승했다.

■ 그림 1. 준조세, 경상GDP 및 중앙정부 재정규모 증가율 추이

(단위: %)



■ 표 4. 준조세의 경상GDP 및 중앙정부 재정규모 대비 비중

(단위: 조 원, %)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
준조세(A)	23.4	24.1	28.2	35.0	42.4	48.6	54.9	59.6	63.0
중앙정부재정(B)	92.5	105.5	114.5	123.9	137.5	145.2	158.6	157.6	167.9
(A)/(B)	25.3	22.9	24.6	28.3	30.8	33.4	34.6	37.8	37.5
경상GDP(C)	491.1	484.1	529.5	578.7	622.1	684.3	724.7	779.4	810.5
(A)/(C)	4.8	5.0	5.3	6.1	6.8	7.1	7.6	7.6	7.8

(2) 준조세 항목별 현황과 주요 이슈

가. 부담금관리기본법에 의한 법정부담금

부담금은 국가나 지방자치단체 등이 특정 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비의 일부를 부담시키기 위하여 부과하는 금전지급의무로서 특정목적과 반대급부가 뚜렷하다. 부담금관리기본법에도 부담금을 ‘조세의 금전지급 의무’임을 명시하고 있다.¹⁾

2002년 부담금관리기본법 시행 이후 10개 부담금이 폐지되고 11개 부담금이 신설되거나 추가로 관리대상이 됨으로써 2005년 현재 부담금 숫자는 2001년 대비 1개가 증가한 102개가 되었다. 이를 소관부처별로 보면 환경부가 25개, 건설교통부가 23개로 전체의 47%를 차지하고 있는데 국민생활 수준 향상과 정부정책에 대한 관심증가로 환경·건설 교통관련 부담금이 증가하는 추세이다. 2001년 이후 신설된 부담금 중에서도 환경부 소관이 9개, 건교부가 3개로 전체 신설 부담금 중 약 50%를 차지하였다.

표 5. 연도별 부담금 신설·폐지 현황

구분	2001	2002	2003	2004	2005
신설(개)	12	2	6	2	1
폐지(개)	9	1	8	-	1
누계(개)	101	102	100	102	102

자료: 기획예산처

1) 부담금관리기본법 제2조(정의): 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가분담금, 부담금, 예치금, 기여금 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세외의 금전지급의무이다.

표 6. 연도별 부담금 신설 현황

연 도	신설 부담금
2001	연초경작지원 등의 사업을 위한 출연금(재경부) 전력산업기반기금부담금(산자부) 생태계보전협력금(환경부) 금강수계 총량초과부담금(환경부) 금강수계 물이용부담금(환경부) 낙동강수계 총량초과부담금(환경부) 낙동강수계 물이용부담금(환경부) 영산강·섬진강수계 총량초과부담금(환경부) 영산강·섬진강수계 물이용부담금(환경부) 광역교통시설부담금(건교부) 어장정화·정비실시부담금(해양부) 해양환경개선부담금(해양부)
2002	공적자금상환기금출연금(재경부) 예금보험기금채권상환기금 특별기여금(재경부)
2003*	기반시설부담금(건교부) 향만시설손과자부담금(향만청) 산지복구하자보수보증금(산림청) 사방사업수익자부담금(산림청) 사방사업원인자부담금(산림청) 방송발전기금징수금(방송위)
2004	수도권대기환경 총량초과부담금(환경부) 농수산물수입이익금(농림부)
2005	지하수법에 의한 지하수이용부담금(건교부)

주: *는 부담금관리대상에서 누락되었다가 추가된 경우

부담금 징수 규모는 2005년 11조4,296억 원으로 2004년 대비 13.8%, 2001년 말 대비로는 61.2% 증가하였다. GDP 증가율보다 더 빠른 증가세를 보여 그 동안의 노력에도 불구하고 부담금은 양적으로 오히려 증가했음을 보여준다. 2005년 부담금이 증가에 대해 기획

예산처는 ①국민건강증진부담금은 국민건강 증진을 위해 부과요율 인상(150→354원/20개비) ②석유·수입판매부과금은 석유수입 및 가격 안정을 위해 단가환원(14원/ℓ) 및 LNG 부과요율 인상(4만3,778원→6만2,283원/톤) ③기간통신사업자의 연구·개발부담금은 무선휴대인터넷 와이브로(Wi-Bro) 사업 해당자의 일시적 출연 ④기술신용보증기금 출연금은 금융기관의 2006년분 선수납 등 ⑤하수도법상의 원인자부담금은 건축물 신·증설 증가 등에 기인하는 것으로 밝혔다.

표 7. 연도별 부담금 규모 현황

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
총징수액(십억 원)	5,428.1	3,896.8	4,177.2	4,849.7	7,089.2	7,821.5	9,183.1	10,041.5	11,429.6
증가율(%)		-28.2	7.2	16.1	46.2	10.3	17.4	9.3	13.8
경상GDP 증가율		-1.4	9.4	9.3	7.5	10.0	5.9	7.5	4.0

자료: 기획예산처

2005년 주요 부담금의 징수액을 살펴보면 석유의 수입판매 부과금이 금액으로는 1조4,711억 원, 전체 부담금의 12.9%로 1위를 차지하였고 국민건강증진부담금(1조2,915억 원)과 전력산업기반기금부담금(1조1,121억 원)이 2위와 3위를 차지하였다. 2005년에 징수액이 증가한 부담금은 총 51개였으며, 감소한 부담금은 28개 그리고 지하수이용부담금 등 23개 부담금²⁾은 징수실적이 전혀 없었다.

2) 소관부처별로 보면 건교부 11개, 환경부 5개, 산림청 2개, 행자부, 문화부, 산자부, 해양부, 식약청이 각각 1개임.

표 8. 상위 20개 부담금의 징수액 추이

부담금명(설치 연도)	징수액(십억 원)			
	2005년	2004년	2003년	2002년
1. 석유의 수입, 판매부과금(1995)	1,471.1	1,023.3	810.6	1,137.1
2. 국민건강증진부담금(1995)	1,291.5	806.1	702.0	510.9
3. 전력산업기반기금부담금(2001)	1,112.1	1,065.2	997.1	921.8
4. 예금보험기금채권상환특별 기여금(2002)	662.8	657.0	624.9	-
5. 기술신용보증기금출연금(1986)	609.7	228.2	212.2	178.9
6. 원인자부담금(하수도법)(1966)	595.4	473.3	444.6	341.6
7. 환경개선부담금(1992)	570.1	524.7	482.9	452.6
8. 산림복구비용예치금(1980)	473.9	695.8	738.0	435.0
9. 농지조성비(1981)	466.8	448.8	422.7	374.2
10. 기간통신사업자의 연구·개발출연금(1992)	445.8	218.6	224.0	442.9
11. 신용보증기금출연금(1974)	306.0	456.3	424.3	357.6
12. 물이용부담금(한강수계)(1991)	304.3	283.7	268.6	246.7
13. 원인자부담금(수도법)(1991)	157.5	187.6	160.8	137.9
14. 원자력연구개발사업비용부담금(1996)	155.5	155.6	139.8	134.5
15. 방송발전기금징수금(2000)	146.7	133.8	-	-
16. 손해배상보장사업(1977)	144.0	136.2	129.6	132.5
17. 물이용부담금(낙동강수계)(2002)	140.0	130.2	120.7	26.8
18. 주택금융신용보증기금출연금(1988)	137.0	125.9	111.0	95.6
19. 광역교통시설부담금(2001)	133.4	186.0	165.5	143.1
20. 지방자치단체 공공시설 수익자부담금(1988)	131.8	156.4	-	-

자료: 기획예산처

징수된 부담금 중 57.55%는 중앙정부의 기금으로 귀속되며 23.15%는 특별회계로 편입된다. 그리고 지방자치단체에 11.16%, 기

타 8.13% 순으로 사용되었다.

【 표 9. 부담금 귀속 내역(2005년)】

구분	중앙정부		지방자치단체		공단 등 기타	합계
	기금	특별회계	광역	기초		
정수금액(십억 원)	6,577.9	2,646.3	587.2	688.4	929.8	11,429.6
비율(%)	57.55	23.15	5.14	6.02	8.13	100.00

자료: 기획예산처

부담금 사용내역을 살펴보면 산업·정보·에너지 분야가 28.3%로 가장 많이 사용하고 있고, 환경(17.6%), 보증·금융(15.9%) 분야 순으로 사용되었다.

【 표 10. 부담금 사용 내역(2005년)】

구분	합계	산업·정보·에너지	환경	보증·금융	건설·교통	보건·의료	기타
금액(억 원)	114,296	32,313	20,113	18,179	8,302	12,915	22,474
비중(%)	100.0	28.3	17.6	15.9	7.3	11.3	19.6

자료: 기획예산처

법정부담금의 문제점은 부담금관리법 제정 이후에도 부담금의 규모가 꾸준히 증가하고 있다는 점이다. 효율적인 부담금 관리가 미흡하다는 지적이 있으며, 이와 관련해서 다음과 같은 몇 가지 문제점³⁾이 지적된다.

첫째, 조세 및 다른 부담금과 중복적으로 부과되는 경우이다. 수

3) 전경련, “기업의 법정준조세 부담사례와 개선과제”(2005. 3)를 주로 참조함.

도권 과밀억제권역 내에서 일정규모 이상의 업무용 및 판매용 건축물을 신·증축하거나 용도 변경할 경우, 재산세 중과 외에 부담하는 과밀부담금, 교통유발부담금, 환경개선부담금 등은 중복소지가 있다. 이외에도 ①공동주택 신축 시 부과되는 광역교통시설부담금, 기반시설부담금, 학교용지부담금 ②산림훼손 시 부과되는 대체산림자원조성비, 산지복구비용예치금, 개발행위허가의 이행 보증금 ③폐기물처리 시 부담하는 폐기물부담금과 재활용부담금 등도 대표적인 중복사례로 지적된다.

둘째, 기업의 행위에 비해 과도한 부담이 되는 경우이다. 상시근로자의 2%를 장애인으로 고용행하는 의무를 준수하지 못할 경우 장애인 부담금을 납부하도록 하고 있다. 장애인 고용이 현실적으로 어려운 업종에도 일괄적으로 부과한다는 문제점과 함께 장애인 1인당 월 50만 원을 부과하는 것도 과도한 부담이 된다. 또한 개발사업시농지조성비, 대체초지조성비, 농지복구비용예치금, 산림복구예치금, 대체조림비 등을 부담하는 것도 기업의 행위에 비해 부담이 과도한 경우에 속한다.

나. 사회보장기여금(4대 사회보험)

통상적으로 국민건강보험, 국민연금보험, 산재보험 고용보험 4개의 사회보험이 운영되고 있으며 산업사회에서 질병, 노령, 재해, 실업 등의 사회적 위험에 의해 국민이 생활이 곤란해질 경우를 대비하여 국가가 평상시에 소득이 있는 사람에게 보험료를 부과하여 이를 재원으로 각종 사회적 사고가 발생했을 때에 필요한 소득 또는 의료보장을 목적으로 한다.

따라서 정부의 공권력에 강제성을 이용하여 개인과 기업의 기여금 등으로 재원을 조성하고 사회보장이라는 목적을 수행하므로 반대급부가 뚜렷하며 조세의 공공부담, 즉 준조세로 분류된다.

국민건강보험은 국민의 질병이나 부상에 대한 예방, 진단, 치료, 재활과 출산, 사망 및 건강증진에 대해 의료보험서비스를 제공하여 국민건강을 증진시키기 위한 사회보장제도이다. 국민건강보험법의 시행에 따라 2000년 7월 1일부터 직장가입자와 지역가입자를 조직적으로 통합하여 국민건강보험공단에 의해 관리·운영하게 하였으며 주무부처는 보건복지부이다. 국민건강보험의 대상은 크게 직장가입자와 지역가입자로 분류될 수 있는데 직장가입자의 경우 자신의 보수에 보험요율을 곱한 금액을 노사가 각각 50%씩 부담한다. 국민건강보험의 보험요율은 2002년 3.63%, 2003년에 3.94%, 2004년 4.21%, 2005년 4.31%로 인상되었다.

국민연금보험은 나이가 들거나, 갑작스런 사고나 질병으로 사망 또는 장애를 입어 소득활동이 중단되어 기본생활을 할 수 없게 되었을 때를 대비하여 소득활동 시에 보험료를 납부하여 모아두는 소득보장제도이다. 국민연금제도는 1988년 1월 상시근로자 10인 이상인 직장부터 처음 시행되었으며 적용대상을 단계적인 확대실시를 해왔다. 주무부처는 보건복지부로 기금운영 및 관리는 국민연금공단이 한다.

고용보험은 실직자에 대한 실업급여의 지급과 재취업을 촉진하고 더 나아가 실업의 예방 및 고용안정, 노동시장의 구조개편, 직업능력개발 강화를 위한 사회보험제도로써 1993년 12월에 고용보험법이 제정된 후, 1995년 7월 1일부터 설치 및 운영되고 있다. 주무부처는 노동부이고, 근로복지공단이 1999년 10월 1일부터 고용보험 적용 장

수업무를 담당하며 노동부와 업무를 나누어 담당하고 있다. 고용보험은 기금조성을 위해 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여지급사업, 모성보호사업 등 4개 사업을 시행하고 있는데 이 중 모성보험사업을 제외한 3개의 사업에 대해서 사업주 또는 본인에게 보험료를 부과하고 있다. 부과하는 보험료 중 실업급여보험료는 사업주와 본인이 각각 50%씩 부담하며, 나머지 2개 사업의 경우는 사업주가 전액 부담한다.

산재보험은 사용자의 근로기준법상 재해보상책임을 보장하기 위하여 국가가 사업주로부터 소정의 보험료를 징수하여 그 기금(재원)으로 사업주를 대신하여 산재근로자에게 보상을 해주는 제도이다. 산재보험사업 및 예방사업에 필요한 재원 확보 및 보험급여지급을 위해서 사업재해보상보험 및 예방기금이 산업재해 보상보험법 제 80조에 근거하여 2002년 3월부터 설치 운영하고 있다. 이 기금은 산업재해보상보험기금(1995년)과 산업재해예방기금(1991년)이 현재 통합되어 주무부처는 노동부이고 관리는 근로복지공단이 관리 및 운영을 시행하고 있다. 사업주가 전액 부담하는 산재보험료의 보험요율은 2003년과 2004년에는 각각 1.36%와 1.48%이다가 2005년 1.6%, 2006년에는 1.78%로 높아졌다.

4대 보험료 징수액은 1997년 13조2,959억 원에서 2005년 41조9,262억 원으로 3배 이상 치솟으며 연평균 15.4%의 증가세를 보였다. 4대 보험료 중 국민연금의 규모가 가장 크며 1997~2005년 중 연평균 16.0%의 증가세를 보였다.

표 11. 사회보험료 징수액 추이

(단위: 십억 원)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	97~2005 연평균 증가율
국민연금	5,675.7	7,840.7	9,385.9	10,358.9	12,069.0	13,818.0	15,610.9	17,143.3	18,543.6	16.0
건강보험	4,878.7	5,255.0	6,305.6	7,228.8	8,856.2	10,927.7	13,740.9	15,614.2	16,927.7	16.8
고용보험	922.4	981.8	1,644.8	2,057.5	2,548.5	2,743.3	2,619.6	2,904.1	3,207.2	16.9
산재보험	1,819.0	1,719.1	1,612.1	1,955.5	2,364.5	2,715.6	3,029.8	2,959.0	3,247.7	7.5
합 계	13,295.9	15,796.6	18,948.4	21,600.7	25,838.1	30,204.6	35,001.2	38,620.7	41,926.2	15.4
증가율		18.8	20.0	14.0	19.6	16.9	15.9	10.3	8.6	-

자료: 근로복지공단, 국민연금관리공단, 국민건강보험공단

복지수요의 증대에 맞춰 4대 보험제도가 제도적 확장을 지속했기 때문이다. 국민연금의 경우 1997년까지 6%였던 보험요율이 1998년부터는 9%로 인상되었고 건강보험제도는 급여범위 확대, 수가인상 그리고 2000년 의약분업 시행의 여파 등으로 보험요율이 꾸준히 상승하였다. 고용보험의 경우 1998년 이후 실업의 확대에 의한 보험료 인상과 적용범위 확대에 의해 지출수요가 크게 증가하였고 2004년 1월부터 일용 및 시간제근로자 등 비정규직 근로자에게도 적용이 확대되었다. 산재보험은 2000년 7월부터 상시근로자 1인 이상 사업장으로 적용이 확대되었고 최근 중증 재해자수와 연금 수급자수가 크게 증가하였다.

표 12. 4대 사회보험료 현황

구분	고용보험	산재보험	국민연금	건강보험
보험요율	1998. 12. 31까지 실업급여: 0.6% 고용안정: 0.2% 고용안정·직업능력개발사업: 0.1~0.5%	2003 : 1.36%	1993~1997 6% 1998 이후 9% 1999 이후 9%	2002 : 3.63%
	1999. 1. 1 이후 실업급여: 1.0% 고용안정: 0.3% 고용안정·직업능력개발사업: 0.1~0.7%	2004 : 1.48%		2003 : 3.94%
	2003. 1. 1 이후 실업급여: 0.9% 고용안정: 0.15% 고용안정·직업능력개발사업: 0.1~0.7%	2005 : 1.62%		2004 : 4.21%
	2006. 1. 1 이후 실업급여: 0.9% 고용안정·직업능력개발사업: 0.25~0.85%	2006 : 1.78%		2005 : 4.31%
부담주체	고용안정, 직업능력개발사업 : 사업주 전액 부담 실업급여: 노사 2분의 1	사업주 전액부담	○노사: 각 2분의 1 (1999년 이전에는 노사 각 3분의 1	○노사 : 각 2분의 1
주무부처 관리기관	노동부 근로복지공단	노동부 근로복지공단	보건복지부 국민연금관리공단	보건복지부 건강보험공단

자료: 근로복지공단, 국민연금관리공단, 국민건강보험공단

문제는 이와 같은 사회보험제도의 확대에 의한 기업의 사회보험 비용이 크게 증가하고 있다는 점이다. 사회보험비용 중 기업이 부담하는 사회보험비용은 1997년 6조3,548억 원에서 2005년 말 현재 18조159억 원으로 약 183.5%가 증가했고 이는 매년 평균 13.9%의 증가율을 나타내고 있다.

표 13. 기업의 법정 사회보험비용 증가추이

(단위: 억 원, %)

구 분	국민연금	건강보험	고용보험	산재보험	계
1997년	26,845	11,495	7,019	18,189	63,548
1998년	38,315 (42.7)	11,094 (-3.5)	6,800 (-3.1)	14,510 (-20.2)	70,719 (11.3)
1999년	38,398 (0.2)	12,507 (12.7)	11,763 (73.0)	16,121 (11.1)	78,789 (11.4)
2000년	42,862 (11.6)	14,836 (18.6)	15,385 (30.8)	16,671 (3.4)	89,754 (13.9)
2001년	49,315 (15.1)	19,770 (33.3)	17,844 (16.0)	22,561 (35.3)	109,490 (22.0)
2002년	55,685 (12.9)	26,164 (32.3)	19,127 (13.9)	23,953 (6.1)	124,929 (14.1)
2003년	62,206 (5.5)	35,904 (37.2)	17,865 (-6.6)	24,651 (2.9)	140,626 (12.6)
2004년	72,018 (15.8)	42,288 (17.8)	19,629 (9.9)	29,916 (21.4)	163,851 (16.5)
2005년	77,522 (7.6)	48,554 (14.8)	21,636 (10.2)	32,447 (8.5)	180,159 (10.0)
1997~2005 증가율 (연평균 증가율)	188.3 (14.2)	322.4 (19.7)	208.2 (15.1)	78.4 (7.5)	183.5 (13.9)

주: () 안은 전년대비 증가율

자료: 경총, 『기업의 사회보험비용 증가 현황과 정책과제』, 2006. 11.

이는 기업들의 노동비용 부담을 가중시켜 기업의 경쟁력을 약화시키는 부작용을 초래할 가능성이 높다. 미 노동통계국(BLS: Bureau of Labor Statistics)의 자료에 의하면 사회보험지출 등 직접임금의 노동비용⁴⁾이 차지하는 비중은 2005년에는 21.7%로 비교대상 31개국 중 10

4) 사용자가 부담하는 사회보험지출금, 법정복리비 및 노동관련 세금 등(employer social insurance expenditure and other taxes)이 포함. 여기에는 모집비, 훈련비,

위를 차지하였다. 향후 고령화 사회 진입, 사회보험제도의 서비스 확대 추세 등으로 기업의 사회보험 부담은 더욱 늘어날 전망이다.

▮ 표 14. 제조업 시간당 임금에서 사회보험지출 등이 차지하는 비중

(단위: %)

국가	2000	2001	2002	2003	2004	2005	순위
프랑스	30.8	30.7	30.8	31.1	31.2	31.2	1
이탈리아	31.4	31.0	30.9	30.9	30.9	30.9	2
벨기에	31.5	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	3
스웨덴	28.1	28.0	27.9	28.3	28.3	28.1	4
오스트리아	27.6	27.2	27.2	27.2	27.1	27.1	5
스페인	24.9	25.0	25.1	25.1	25.0	25.2	6
핀란드	22.4	22.1	22.7	22.7	22.7	22.7	7
독일	23.5	23.2	23.2	22.9	22.8	22.6	8
미국	20.1	20.8	21.0	21.7	21.9	22.5	9
한국	27.1	26.2	24.1	21.7	21.7	21.7	10
네덜란드	21.5	21.5	21.5	21.5	21.5	21.5	11
호주	18.9	19.5	19.2	19.4	20.3	20.3	12
노르웨이	15.7	16.8	17.9	19.0	20.0	20.0	13
포르투갈	19.7	19.7	19.7	19.7	19.7	19.7	14
캐나다	15.6	16.5	17.8	18.7	19.4	19.4	15
영국	18.0	17.7	17.7	18.5	18.5	18.5	16
일본	16.6	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0	17
스위스	16.9	16.9	16.9	16.7	16.5	16.4	18
룩셈부르크	15.6	15.8	15.7	15.7	15.7	15.8	19
이스라엘	14.7	15.1	15.6	15.3	14.9	15.7	20
싱가포르	13.9	15.3	15.4	15.2	14.1	14.0	21
아일랜드	13.6	13.6	12.9	12.7	12.7	12.7	22
대만	14.4	14.5	13.0	12.0	12.1	12.1	23
멕시코	11.6	11.5	11.4	11.3	11.1	10.9	24
덴마크	7.9	8.9	9.7	10.1	10.4	10.3	25
홍콩	5.2	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	26
뉴질랜드	5.2	4.8	4.6	4.5	4.5	4.5	27

주: 순위는 2005년 기준

자료: 미 노동통계국

후생복지시설(예: 식당, 의료시설)을 포함하지 않음.

다. 기타: 행정요금, 행정제재금, 기부금 등

여기에는 사용료, 수수료, 공원 및 박물관 등의 입장료, 면허료 등 행정요금과 과태료, 과징금, 가산금, 범칙금, 이행강제금 등 행정제재금, 그리고 협회비, 대한적십자사회비, 성금 등 기부금이 포함된다. 기획예산처(2005)는 “법규 불이행에 대한 벌과금인 행정제재금이 나 재화 용역에 대한 반대급부로 지불되는 행정요금, 소득세법·법인세법상 손비로 인정되는 기부금과 성금은 모두 개별적으로 불법행위를 징벌하기 위해 부과되거나 행위에 대해 손실된 비용에 해당하는 금액이므로 준조세에 포함시키는 것은 부당하다.”는 입장이다.

하지만 김기표(1993)는 행정법규 위반에 대한 벌금 등 행정제재금의 경우 그 일차적인 목적이 행정의무 위반에 대한 제재여서 준조세가 아닌 것으로 분류하지만 간접적으로 의무이행을 강제하는 측면이 있으므로 행정의무 확보수단으로서의 금전적 부담의 범주에 포함될 수 있다고 주장한다.

또한 수수료 등 행정요금의 경우, 법제처(1994)는 “특정한 행정서비스에 소요되는 비용을 혜택을 받는 특정개인에게만 부담시키는 것이 수익자부담의 원칙에 비추어 타당하지만 현실적으로 특정한 행정서비스에 소요되는 비용을 일반 조세로 충당할 것인가 또는 수수료 수입으로 충당할 것인가를 구분하는 명확한 기준을 정하기는 어려운 경우가 많다. 국가나 지방자치단체가 행하는 모든 행정서비스는 어느 정도까지는 항상 국민에게 이익을 주는 것이기 때문에 단순히 이익을 준다는 것만으로 수수료를 징수하는 것은 타당하지 아니하다”라고 밝힘으로써 행정요금이 재정충당 수단임을 배제하지 않았다.

따라서 본 연구는 정부나 공공부문이 공급하는 재화용역 등 특정목적 혜택에 대해서 개인이나 기업이 지불하는 금전적 부담이라는 측면에서 행정요금, 행정제재금 그리고 기부금 등을 준조세로 보았다.

2005년 행정요금, 행정제재금, 기부금 등은 9조6,133억 원으로 이 중 수수료·면허료·사용료 등이 포함되는 행정요금이 6조3,669억 원으로 약 66%를 차지한다. 2005년, 벌금·과징금 등 행정제재금은 1조9,890억 원, 기부금은 1조2,574억 원으로 나타났다.

【 표 15. 기타: 행정요금, 행정제재금, 기부금 등

(단위: 십억 원)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
행 정 요 금	3,695.9	3,525.4	4,109.3	6,655.1	7,037.9	7,690.9	7,905.4	7,930.4	6,366.9
행 정 제 재 금	971.6	892.2	935.8	1,079.8	1,615.0	1,809.7	1,616.9	1,825.3	1,989.0
기 부 금 등	33.7	35.6	36.2	856.3	788.4	1,032.3	1,143.5	1,198.5	1,257.4
합 계	4,701.2	4,453.2	5,081.3	8,591.2	9,441.3	10,532.9	10,665.8	10,954.2	9,613.3
증 가 율		-5.3	14.1	69.1	9.9	11.6	1.3	2.7	-12.2

자료: 국회의원 박재완, 보도자료 2006-39호

문제는 2002년 ‘부담금관리기본법’이 제정되면서 동법의 적용을 받는 법정부담금과는 달리 행정제재금 등은 부과요건 및 사용내역 등이 명확하지 않은 부분이 많다는 것이다. 일례로 감사원은 2006년 공정거래위원회 감사에서 “부당한 공동행위사업자에 대한 과징금 산정관련규정이 불합리하여 위반행위에 상응한 과징금이 부과되지 못하는 실정”이므로 이에 대한 개선을 요구하였다.⁵⁾ 최영찬(2001)도

5) 감사원, 『감사결과 처분 요구서-공정거래위원회 기관운영감사-』, 2006. 8.

“과징금을 일정액으로 정하고 있는데, 그러한 금액이 어떤 특별한 기준하에서 산정된 것이라고 보기 어려운 경우가 많을 뿐 아니라, 상호 유사한 사업 간에도 불균형하게 되어 있는 점은 문제”라고 지적했다. 또한 법제처는 2005년 각 부처에서 운영하는 과징금의 부과 요건이 포괄적으로 규정되어 있거나 부과기준을 하위법령에 위반한 경우가 많다고 지적하고 13개 법령에 대한 개선방안을 제시하였다.⁶⁾

라. 통합재정통계를 통해 본 준조세의 규모

통합재정은 IMF의 기준에 따라 재정활동을 포괄하는 통계수치를 제공하고 있기 때문에 이를 활용하면 조세의 공공부담을 개략적이거나 추산할 수 있다. 물론 조세의 공공부담의 구체적 유형인 부담금, 사회보장료, 사용료, 수수료, 부담금 등과 통합재정의 분류항목이 정확히 일치하지는 않을 수 있다. 하지만 통합재정을 활용하는 이유는 사회보장기여금, 세외수입 등의 항목을 준조세로 추산하여 조세수입 또는 중앙정부 총수입과 비교 분석이 용이하다. 통합재정상의 중앙정부 세입의 경제적 분류는 다음과 같으며 음영처리된 부분은 본 연구에서의 준조세를 말한다.⁷⁾

6) 법제처, ‘과징금제도의 문제점과 정비기준’, ‘제량행위 추진화 방안’의 일부, 2005. 2.

7) 건강보험은 사회보장 기여금에 포함되지 않는다.

표 16. 통합재정상의 중앙정부 세입의 경제적 분류와 준조세

I. 경상수입(Ⅱ+Ⅲ)	
Ⅱ. 조세수입	
	1. 소득 및 이익세
	2. 사회보장기여금
	3. 급여 및 인력세
	4. 재산세
	5. 재화 및 용역세
	6. 국제무역거래세
	7. 기타조세
Ⅲ. 세외수입	
	8. 부서기업잉여 및 재산수입
	9. 수수료, 요금 등 비영업적 판매
	10. 벌금 및 몰수금
	11. 공무원연금 및 복지기금 기여금
	12. 기타세외수입
Ⅳ. 자본수입	

주 : 짙은 색의 항목은 조세의 공공부담을 나타냄.

통합재정을 통해 확인해 볼 수 있는 우리나라의 준조세는 2004년 현재 41조7천억 원으로 중앙정부의 총수입의 23.6%를 차지하고 있다. 총수입은 97년에 비해 1.9배 증가했으나 준조세는 1997년 15조1천억 원에 비해 2.8배 증가해 증가폭이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 준조세가 정부나 공공부담의 재정활동에 주요한 수입원이 되고 있는 것이다. 향후에도 환경, 사회복지 등 재정수요를 위한 재원조달 및 운용의 편리성으로 인해 그 규모가 크게 늘어날 추세를 감안할 때, 준조세는 규모의 증가여부와 함께 이에 대한 효율성 여

부도 관심을 가져야 할 것이다. 준조세는 국민의 저항이 크지 않은 채원조달 수단으로 감독이 상대적으로 엄격하지 않아 늘어나기도 쉬울 뿐 아니라 기업 경영 여건에 큰 부담이 되기 때문이다. 또한 정부재정이나 공기업의 효율이 민간경제에 비해 낮다는 현실을 볼 때, 경제적 왜곡도 우려된다.

표 17. 통합재정상의 준조세 규모

(단위: 조 원)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
A. 총수입	92.1	95.5	105.9	134.0	142.2	156.9	169.6	176.5
경상수입	90.9	94.6	104.5	132.7	140.9	155.4	168.2	175.3
조세수입	78.4	78.3	87.7	107.7	113.3	123.7	135.4	140.6
1. 소득 및 이익세	24.3	28.0	25.2	35.4	35.6	38.4	46.4	48.1
2. 사회보장기여금	8.5	10.5	12.0	14.8	17.5	19.7	20.7	22.8
3. 급여 및 인력세	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. 재산세	1.6	1.4	3.3	4.3	2.9	2.9	2.9	3.0
5. 재화 및 용역세	30.6	27.2	33.6	38.0	43.8	48.0	50.9	51.8
6. 국제무역거래세	5.8	3.8	4.7	5.8	5.9	6.6	6.8	6.8
7. 기타조세	7.6	7.4	8.9	9.5	7.5	8.0	7.6	8.1
세외수입	12.5	16.3	16.9	25.0	27.6	31.8	32.8	34.6
8. 부서기업잉여 및 재산수입	5.8	9.9	10.2	14.2	13.5	16.5	15.5	15.7
9. 수수료, 요금 등 비영업적판매	1.4	1.5	1.7	1.7	1.9	2.0	3.8	3.9
10. 벌금 및 몰수금	5.0	4.6	4.7	5.8	8.7	9.4	9.5	10.1
11. 공무원 및 복지기금기여금	0.1	0.1	0.2	3.2	3.6	3.8	4.1	4.9
12. 기타 세외수입	0.1	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
자본수입	1.2	0.8	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.3
B. 조세의 공공부담(=2+9+10+11)	15.1	16.8	18.5	25.6	31.6	34.9	38.1	41.7
B/A(%)	16.4	17.6	17.5	19.1	22.2	22.3	22.5	23.6

자료: 재경부, 『한국 통합재정수지』, 각 연도

5. 요약 및 정책적 시사점

본 연구에서는 준조세를 정부가 국민에게 강제적으로 부여하는 조세의 공공부담이라는 광의의 개념으로 정의하였다. 이는 첫째, 준조세를 협의 및 광의로 구분하는데 연구자의 자의성의 개입될 여지가 있으며 둘째, 정부 및 공공부문이 제공하는 재화와 서비스에 대한 대가 혹은 기업 및 가계의 금전적 부담의 유형을 세부적으로 구분할 실익이 크지 않다고 판단했기 때문이다.

이에 따라 본 연구는 준조세 범주에 속하는 유형을 크게 ①부담금 관리기본법에 따른 법정부담금 ②사회보험료: 국민건강보험법·국민연금법·고용보험법·산업재해보상보험법에 의해 피보험자와 사용자 등이 부담하는 보험료 ③기타: 행정요금, 행정체제금 그리고 기부금 등으로 분류하였다.

이 분류를 토대로 할 때, 각종 부담금과 사회보험료, 행정요금, 행정체제금, 기부금 등이 포함된 준조세는 1997년 23조4,251억 원에서 2005년에는 62조9,691억 원으로 3배 가까이 증가한 것으로 나타났다. 준조세 증가율 1998~2005년 중 연평균 13.4%로 각각 6.5%와 7.8% 증가율을 보인 경상GDP 및 중앙정부의 재정규모의 증가율보다 훨씬 높다. 이처럼 준조세 부담이 대폭 늘어난 데에는 정부의 복지지출 확대정책으로 사회보험요율의 큰 폭 상승, 보험제도의 적용대상 확대 등으로 사회보험료가 1997년 13조2,959억 원에서 2005년 41조9,262억 원으로 치솟은 것이 주요하게 작용했다.

본 연구를 통해 얻는 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 고질적인 고비용구조의 해소를 통한 경쟁력 제고를 위해서는 기업이나 국민의 부담이 되는 준조세를 더욱 더 포괄적인 개념에서 파악해야 한다. 우리 기업들이 가급적 값싸고 질 좋은 제품이나 서비스를 생산해 외국과의 경쟁에서 승리하기 위해서 기업의 비용 부담을 줄여주는 조치가 시급한 마당에 준조세를 광의와 협의로 구분할 실익은 없다고 생각된다. 또한 준조세를 지나치게 협의의 개념으로만 국한할 경우, 준조세 부담 완화에 대한 철저한 검토와 개선 조치를 소홀히 할 우려와 함께 공공부문의 비대화, 비효율성 그리고 경제 전체의 왜곡을 초래할 가능성이 있다. 국가재정의 중요한 충당 수단임에도 준조세에 포함되지 않는 공공부담에 대한 통제가 소홀해질 우려가 있기 때문이다.

둘째, 공공부문의 효율성 제고를 위해서도 준조세의 축소가 필요하다. 전체 준조세 증가율이 재정규모 증가율을 상회한다는 것은 국회나 예산당국의 통제를 받지 않고 조세저항을 줄이면서 이를 편의적으로 운용할 여지가 크다는 것을 반증하는 것이기 때문이다.

셋째, 4대 보험제도의 제도적 확장 등으로 크게 증가한 기업의 사회보험비용을 줄여주는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 사회보장의 목표를 달성하면서 기업의 경쟁력을 저하시키지 않는 범위 내의 적정 사회보장 목표제 도입을 고려해 볼 필요가 있다. 또한 효율적인 사회보험 징수 및 지출 구조를 위해 4대 보험의 빠른 통합작업이 이루어질 필요가 있다.

넷째, 행정요금, 행정제재금 등에 대한 법적 근거의 투명성 확보, 사용내역 공개, 각종 항목의 통폐합 등 획기적인 개선이 필요하다. 수수료, 과징금 등 행정요금, 행정제재금은 징수 및 지출내역에 관한 공개가 아직 미흡한 편이다. 이는 국민의 알권리나 재정민주주의

에 어긋날 뿐 아니라, 준조세의 정비를 어렵게 만드는 요인이 되고 있다. 행정규제가 행정규제기본법에 의해 전수 등록된 이후 규제의 절반이 폐지된 것에서 보듯이 준조세도 공개되면 정비를 하기가 크게 용이해질 것이다.

다섯째, 법정부담금의 경우, 현재 부담금관리기본법에 의해 통제를 받고 있어 과거에 비해 개선되었으나 중복, 불필요, 과다 등으로 지적되는 부담금들에 대해서는 기업애로 해소 차원에서 검토가 필요하다. 궁극적으로는 조세적 성격이 강한 부담금은 조세로 징수함으로써 편의적 운영을 배제하고 조세적 성격이 약한 준조세는 점진적으로 폐지하는 방향으로 가야 할 것이다.

- 국회사무처 법제예산실, 『1997년도 예산안 분석 보고서』, 1996.
- 기획예산처, 『2005년 부담금운용 종합보고서』, 2006.
- 김기표, 『현행법상 국민의 금전적 부담금에 관한 연구』, 『법제연구총서』, 법제처, 1993.
- 김진수, 『기업의 기부행위와 조세정책 방향』, 정책보고서 97-15, 한국조세연구원, 1997.
- 노기성, 『수익자 부담과 재정』, 『국가예산과 정책목표』, 심상달·이계식(編), 한국개발연구원, 1989.
- 대우경제연구소, 『상장기업의 1997년 준조세 부담 현황』, 조사자료, 98-01-02-09, 1998.
- 중소기업협동중앙회, 『중소기업의 준조세 부담 실태 및 정리방안』, 1994, 1997, 2002, 2005.
- 전국경제인연합회, 『기업의 법정준조세 부담 사례와 개선과제』, 2005.
- 손원익, 『경제위기와 조세정책 방향』, 『경제위기와 조세 및 재정운용 방향』, 한국조세연구원, 개원 6주년 기념 심포지엄 자료, 1998.
- _____, 『접대비 관련세제의 정책방향』, 정책보고서 97-17, 한국조세연구원, 1997.
- 손원익 외, 『준조세의 실태와 정책방향』, 한국조세연구원, 1998.
- _____, 『기업의 준조세 부담과 정책 방향』, 한국조세연구원, 2004.
- 신종익, 『준조세의 실태와 정비방안』, 한국경제연구원, 2006.
- 이춘근, 『기업의 준조세 실태에 관한 연구』, 한국경제연구원, 1988.
- _____, 『기업의 준조세 실태에 관한 연구』, 한국경제연구원, 1991.
- 임양택·최명근, 『한국기업의 준조세 부담에 관한 이론적 고찰과 부담수준의 실증적 분석』, 한국경제연구원, 1983.

- 법제처, 「수수료 제도에 대한 고찰」, 『월간법제』, 편집실, 1994.
- 최동규, 『기업의 준조세 부담에 관한 실증적 연구』, 한국경제연구원, 1986.
- 최영찬, 「과징금제도의 고찰」, 『법제논단』, 법제처, 2001.
- 한경동·하정훈, 『조세의 공공부담과 재정』, 한국경제연구원, 1999.
- 한국경영자총협회, 「기업의 사회보험비용 증가 현황과 정책과제」, 2006.
- Cordes, J. J., and C. E. Steuerle, “The Effects of Tax Reform on Budget, Tax, and Social Policymaking,” In *Proceedings of the Eightieth Annual Conference on Taxation of the National Tax Association/Tax Institute of America*, November 1987, pp.41-47.
- Downing, P. B, “The Revenue Potential of User Chargers in Municipal Finance,” *Public Finance Quarterly*, 20(4), October 1992, pp.512-527.
- Netzer, D., “Differences in Reliance on User Charges by American state and Local Governments,” *Public Finance Quarterly*, 20(4), 1992, pp.499-511.
- OECD, *Financing Public Expenditures through User Charges*, 1990.
- PUMA, *Best Practice Guidelines for User Charging for Government Services*, mimeo, 1998.
- Singh, N, and R. Thomas, “User Charges as a Delegation Mechanism,” *National Tax Journal*, 39, 1986, pp.109-113.
- U. S. Congressional Budget Office, *The Growth of Federal User Charges*, Congressional Budget Office, Washington, D. C., 1993.
- Wagner, Richard E. (ed), *Charging for government: User charges and earmarked taxes in principle and practice*, Routledge, London, 1991.