

## 준조세 개요

우리나라에는 68종의 각종 부담금등 준조세가 있으며 이들은 조세가 아니기 때문에 적정 규모등에 대해 국회의 통제 밖에 있음.

80년대 후반 이후 부동산 투기 억제 정책을 배경으로 건설 분야의 준조세가 급격히 증가.

- 준조세는 국가나 지방자치단체 등의 행정 주체가 특정 공익의 사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 과하는 금전지급 의무로서 부담금, 분담금, 조성비, 기부채납 등 다양한 형태로 존재하고 있음.
- 특히 80년대 후반 이후 사회복지 개선, 부동산 개발, 환경, 교통 등 분야에서 기업에 부과하는 각종 부담금이 급격히 증가하였음. 이로 인해 현재 68종의 각종 부담금 등 준조세 제도가 운영되고 있고<sup>1)</sup>, 부담금 규모는 약 10조원에 이르는 것으로 추정됨. 여기에 기부금 등 준조세적 성격의 공적 부담금이 크게 증가하여 기업의 준조세 부담으로 인한 경영 압박이 심각한 상태임.
- 그럼에도 부담금은 예산법정주의나 조세법률주의에 입각한 통제를 받지 않아 징수 방법, 용도에 대한 의문이 지속적으로 제기됨. 또한 부담금은 결과적으로 최종 수요자인 소비자에게 전가될 우려가 있음.
- 특히 건설 분야는 80년대 후반부터 토지공개념의 도입에 따라 부동산 투기 방지책의 차원에서 각종 부담금 제도가 양산되었음. 이로 인해 건설 분야 준조세는 부동산 개발사업의 경우에만 연간 1조 5,000억 원을 넘는 것으로 추정됨.
- 준조세의 근거 법률을 소관하고 있는 부처별 현황을 보면 건설교통부가 44건으로 전체 준조세 관련 법령의 22%를 차지함으로써 타 부처에 비해 월등히 많은 상황임.

1) 손원익(1998), "준조세의 실태와 정책 방향", 한국조세연구원, pp.3-4.

- 건교부가 소관하는 준조세성 경비에서는 사용료 14건, 부담금 12건, 과징금이 11건으로 큰 비중을 차지하고 있음.

< 표 1 > 부처별 준조세성 경비의 근거 법령

구분	과징금	예치금	부과금	분담금	부담금	사용료	이행강제금	범칙금	계
재정경제부	1	0	0	0	0	2	1	0	3
산업자원부	12	0	3	1	6	6	0	0	28
건설교통부	11	2	0	4	12	14	1	0	44
노동부	0	1	0	1	2	0	0	0	4
정보통신부	4	0	0	0	0	2	0	0	6
과학기술부	1	0	0	0	1	0	1	0	3
문화관광부	4	0	0	1	0	4	0	0	9
농림부	3	1	1	2	0	4	1	0	12
해양수산부	5	0	0	2	4	9	0	0	20
보건복지부	9	0	0	0	0	0	1	0	10
환경부	6	2	3	0	5	3	0	0	19
행정자치부	0	1	0	2	2	5	0	3	14
금융감독위	1	0	0	17	0	0	0	0	18
공정거래위	2	0	0	0	0	0	1	0	3
법무부	0	0	0	0	0	0	0	1	1
교육부	0	0	0	0	1	0	0	0	1
기 타	0	0	0	0	0	3	0	0	3
합 계	59	7	7	30	33	52	6	4	198

주 : 기타는 나열한 부처 이외의 소관

자료 : 전국경제인연합회(1999), “준조세 관련법령 분석”, p. 11.

- 이처럼 건설 분야에 대한 준조세가 과도함에 따라 IMF 체제 이후 극심한 침체에 빠진 건설업을 부양하기 위해 98년의 경우 정부는 부담금의 경감 조치를 취했으며, 99년에는 규제 혁신 차원에서 각종 부담제도를 개선할 계획임.
- 98년 정부는 99년까지 한시적으로 개발부담금을 면제해 주고 2000년부터는 개발부담금의 부담률

IMF 이후 개발부담금이 완화되었고, 규제개혁위원회는 불필요한 준조세의 통폐합을 추진하고 있음.

을 개발 이익의 50%에서 25% 수준으로 대폭 낮춤. 납부 연기 기간도 현행 1년에서 3년 이내로 연장해 줌으로써 개발부담금에 대한 납부 부담을 경감시킴. 또한 일정 규모 이상의 토지 취득시 소유자에게 부과해 오던 택지초과소유부담금이 폐지되었음.<sup>2)</sup>

- 99년 1월 규제개혁위원회는 올해 규제개혁 32개 핵심 과제 중 하나로 기업의 준조세 규제 개혁을 선정하였음. 기본 방향은 일부 준조세는 조세로 전환하고, 부담금은 통폐합하는 것임.
- 이처럼 새로운 경영 환경에서 준조세의 정비는 불가피한 상황이며, 특히 건설 분야에는 주로 민간 개발사업 분야에 이러한 부담이 집중되어 있다는 점에서 부동산 개발사업에서의 준조세 정비의 근거와 방향을 살펴볼 필요가 있음.

### 건설업 준조세의 개념과 범주

- 준조세는 3가지로 정의할 수 있음.<sup>3)</sup>
  - 첫째는 가장 광의의 개념으로 정부나 지방자치단체 또는 공공기관 등이 부과하는 각종 부담으로 명백한 법적 규정이 없다 하더라도 관례상 강제적인 것으로 인지되는 모든 것.
  - 둘째는 정부나 지방자치단체 또는 공공기관이 명백한 법적 규정에 의거하여 사업자에 대해 부과하는 각종 부담.
  - 셋째는 가장 협의의 개념으로 사업자의 행위로

2) 그 외에도 99년 8월 「산림법」 시행령의 개정을 통해 택지개발사업등의 부지에 편입되는 준보전임지의 면적이 사업부지 총면적의 100분의 70을 초과하는 사업에 대해 산림전용부담금을 전액 면제하도록 하였으나, 앞으로는 100분의 50을 초과하는 사업에 대하여 전용부담금을 전액 면제토록 함.

3) 손원익(1998), p.83

97년 전체 준조세의 규모는 10조원을 넘어섰고, 건설 분야 준조세도 1조 5,000억원을 넘어섬.

인한 직접적인 피해에 대한 보상이 아니거나, 사업자의 행위로 인한 직접적인 피해에 대한 보상이 아닌 부담.

- 97년 전체 준조세의 부담 규모(기부금 추정액 불포함)는 손원익(1998)에 따르면 첫 번째 범위에서는 10조 3,242억원, 두 번째 범위는 10조 1,930억원, 세 번째 범위는 8조 1,364억원임.
- 첫 번째 범위에서 기부금 추정액을 포함하여 분야별로 준조세 규모를 보면 고용 부문이 가장 많아 전체의 57.5%이며, 통상산업 20.4%, 개발 13.9% 순임. 세 번째 범주로 보면 개발 부문이 제외되면서 고용 부문이 가장 많아 72.7%를 차지함.

< 표 2 > 분야별 준조세 규모

단위 : 억원, (%)

	합계	고용	통상·산업	개발	교통	환경	기타	기부금
광의	104,428 (100.0)	60,088 (57.5)	21,283 (20.4)	14,531 (13.9)	4,531 (4.3)	1,171 (1.1)	1,638 (1.6)	1,186 (1.1)
협의	82,550 (100)	60,050 (72.7)	20,563 (24.9)	0 (0)	598 (0.7)	1 (0)	152 (0.2)	1,186 (1.5)

자료 : 손원익(1998),pp.84-89.

- 고용의 경우는 건설업만이 아니라 사회 복지적 차원에서 전 산업과 관련되며, 통상, 산업 분야는 건설업과 직접적 관련이 거의 없음.
- 가장 큰 비중을 차지하는 고용 분야의 준조세의 항목을 보면 국민연금기금, 고용보험기금, 산재보험기금, 의료보험 등 사실상 사회 복지적 차원에서 이루어지는 것임. 따라서 이 분야는 건설업만이 아니라 모든 산업과 관련됨.
- 통상, 산업 분야는 에너지 및 자원사업특별회

계, 정보화촉진기금, 신용보증기금, 기술신용보증기금 등으로 건설업보다 에너지, 정보, 금융 산업과 관련됨.

- 건설업과 밀접하게 관련된 준조세는 개발, 환경, 교통 분야임.
  - 개발 분야는 개발부담금, 택지초과소유부담금, 농지 및 산지 전용부담금, 농지 조성비 및 대체조립비 등으로 부동산 개발사업과 밀접하게 관련됨.
  - 환경 분야에는 과밀부담금, 교통 분야는 교통유발부담금이 관련됨.
  - 기부금으로는 개발 과정에서의 기부채납 부담이 있음.
- 개발 분야 준조세, 교통유발부담금, 과밀부담금 등 건설 개발사업과 밀접히 관련된 준조세의 규모는 97년의 경우 1조 5,590억원임.

< 표 3 > 개발 관련 부담금 징수 규모 추이

단위 : 억원

연도 부담금	1992-1993	1994	1995	1996	1997
개발부담금	727	1,503	1,291	3,213	5,672
택지초과소유부담금	4,544	2,870	2,583	1,993	1,595
농지전용부담금	1,548	2,441	2,521	3,150	3,735
산지전용부담금	793	879	772	586	579
농지조성비	2,413	1,451	1,975	2,005	2,609
대체조립비	275	199	214	219	322
대체초지조성비	9	13	13	21	19

자료:손원익(1998), p.40.

### 건설업 준조세의 신설 배경과 시점

89년 개발부담금을 시발로 하여 95년 까지 10개에 달하는 건설 준조세가 신설됨.

- 80년대 후반 부동산 가격 상승이 가속화되면서 90년대 들어 강력한 투기 억제책이 시행됨. 1989~95년간 집중적으로 부동산, 건설 조세 및 준조세가 신설됨.

- 개발부담금(1989), 종합토지세(1990), 택지소유상한제(1990), 대체조립비(1990), 교통유발부담금(1990), 초지조성비(1991), 초과소유부담금(1992), 산림전용부담금(1992), 농지전용부담금(1992), 과밀부담금(1994), 학교용지부담금(1995) 등.

〈그림 1〉 각종 개발 단계 부담금의 신설 시점

	1960년	1970년	1980년	
1인당 GNP (\$)	79	253	1,597	2,242
전체총인구(천명)	24,989	31,434	37,436	40,448
수도권인구(천명)	5,194	8,879	13,298	15,820
경제개발계획	제1차 계획 <1962-1966> 제2차 계획 <1967-1971>	제3차 계획 <1972-1976> 제4차 계획 <1977-1981>	제5차 계획 <1982-1986> 제6차 계획 <1987-1991>	
국토종합개발계획		제1차 계획 <1972-1981>	제2차 계획 <1982-1991>	
부담금 제정년도				
			76 농지조성비	

자료 : 한국건설업체연합회(1997), "토지관련부담금제도의 개선방안".

## 우리나라 건설업 준조세의 특징

- 우선 법적 성격을 보면 조세로서가 아니라 부담금의 형태를 취하고 있으며, 이러한 부담금의 법적 성격은 인적 공용 부담, 의무이행 확보 수단, 간접적 규제 수단으로 사실상 조세적 성격임.
  - 부담금의 부과 대상을 보면 사업자, 수익자, 원인으로 구분하여 볼 수 있음.
    - 농지전용부담금과 산림전용부담금의 경우는 수익자에게 부과되는 것이고, 동일한 대상에 대해 부과되는 대체농지조성비와 대체조림비는 원인에 대해 부과됨.
    - 개발부담금은 개발이익을 보는 사업자를 대상으로 택지개발사업 등 30여개 사업이 부과 대상임.
    - 과밀부담금은 서울 시내 업무용, 판매용 건축물의 신축이나 증축 용도 변경시 부과함. 교통유발부담금은 도시 시설물에 대해 부과하며, 학교용지부담금은 공동주택 건립시 부과됨. 즉 이들 부담금은 원인자 부과 원칙이 적용되고 있음.
  - 각종 부담금은 비용 관리상 기금이나 특별회계 또는 일반회계로 귀속됨.
    - 대체조림비, 대체농지조성비, 대체초지조성비,는 각각 산림개발기금, 농지관리기금, 축산관리기금 등의 기금으로 귀속됨.
    - 농지전용부담금, 산림전용부담금은 농어촌구조개선 특별회계로 귀속되고, 개발부담금의 50%, 과밀부담금의 50%는 토지 관리 및 지역균형개발 특별회계로 귀속됨. 그리고 교통유발부담금, 학교용지부담금은 각각 지방교육사업 특별회계나
- 각종 부담금은 수익자 부담 또는 원인자 부담의 원칙하에 징수되며, 기금 또는 특별회계로 귀속됨.

시교육비 특별회계로 귀속됨.

- 일반회계로 들어가는 경우는 개발부담금 50%, 과밀부담금 50%임.

건설 분야의 준조세는 징수 목적이나 사용처가 조세적 성격임에도 불구하고 법적 근거가 취약하며, 중복 과세되고 있음.

- 이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라 건설 준조세는 수익자 내지는 원인자부담금으로서 기금과 특별회계로 주로 전입되고 있음.

### 건설업 준조세의 문제점

- 첫째 건설업 준조세는 징수목적이나 사용처가 조세와 다를 바가 없음에도 불구하고 부담금의 형태로 부과됨으로써 법적 근거나 징수 방법, 사용처에 대한 엄밀한 감독이 어려움.
- 둘째 준조세의 중복 등으로 동일 대상에 대해 과도한 준조세가 부과되는 사례가 빈발함.
  - 수도권에 업무용이나 판매용 건축물을 건축할 경우 과밀부담금과 교통유발부담금의 중복 부과.
  - 산지의 전용등 개발, 이용시 준조세성 경비의 3중 부과가 이루어짐. 즉 산지를 전용하고자 하는 자는 「산림법」에 의해 전용부담금과 대체조립비를 납부해야 하고, 산림을 형질 변경하려면 산림 복구 비용을 예치한 후 허가증을 교부받아야 함.
  - 농지의 경우에도 농지전용부담금을 부담하고, 다시 대체농지조성비를 이중으로 부담해야 함.
- 셋째 준조세의 사용이 부과 목적에 충실하게 이루어지지 못하고 있음으로 해서 부담금의 취지가 퇴색됨

건설 준조세의 사용이 부과 목적에 충실하게 이루어지지 못함으로써 부담금 부과액의 취지가 퇴색함.

- 기금으로 전입되는 경우에는 기금이 국회의 심의가 이루어지지 않는 부문이기 때문에 사실상 예산법정주의 내지는 조세법률주의에 위배되는 결과를 가져옴.
  - 일반회계의 경우는 사용 목적 자체가 규정되지 않기 때문에 부담금의 수익자 부담금 내지 원인자 부담금적 성격을 고려할 때 개발에 따른 적절한 보상이라는 취지를 살리기 어렵게 됨.
  - 특별회계의 경우는 상대적으로 그 목적에 충실하게 운영할 수 있으나 토지 관리 및 지역균형 개발 특별회계나, 농어촌구조개선 특별회계 자체가 바로 개발 지역의 예산으로 사용되는 것이 아니기 때문에 이 역시 부담금의 적절한 사용이라는 점에서 문제가 있음.
- 넷째, 각종 전용부담금의 경우 실제로 영농이나 경작에 이용되지 않는 토지의 지목을 변경하더라도 부담금을 납부해야 함.

<개발사업 준조세 부담 사례>

- 최근 경기도에서 토지구획정리사업 지구에서 1만 6,000평의 부지에 1,300가구의 아파트를 공급한 A사의 경우, 이 사업을 위해 지자체에 도로 및 공공용지로 약 1만 평의 토지를 기부채납하여 막대한 사업 적자를 초래함.
- 95년 사업 승인시, 해당 지자체는 토지구획정리사업 지구의 감보율 27%를 적용하여 5,000평의 토지를 일단 기부채납하되, 추후 변동사항이 있으면 A사가 추가 부담한다는 확약서를 공증 제출할 것을 요구하여 이에 따름.
- 98년 준공 검사시, 지자체는 하수처리장등 새로운

도시기반시설을 확보해야 하므로 기부채납 비율을 39%로 상향 조정되었음을 이유로 당초의 2배에 달하는 1만여 평을 기부채납할 것을 요구, A사는 인근 토지를 추가 구입해 기부채납함으로써 170억 원의 적자를 초래하였음.

### 개선 방안

- 국가 및 지방자치단체에서 징수하는 준조세는 첫째, 전체 부담 규모가 크고 중복적인 것이 많으며, 둘째, 산정 및 부과 기준이 불명확하고, 셋째, 사후 통제가 이루어지지 않고 있으며, 넷째, 개념 설정이 미흡하여 법령별로 상이하게 적용되는 문제점이 있음. 따라서 이러한 문제를 고려할 때 준조세는 법적 근거의 강화, 중복부과의 폐지, 사용목적에 맞는 재원활용의 측면에서 개선책이 필요함.

건설 준조세 중 조세적 성격을 갖는 부담금은 조세로 전환하고, 중복 부과되는 각종 부담금은 통폐합하여야 함.

- 첫째, 개발 및 토지 관련 부담금은 특정한 공익 사업을 위한 재원을 마련하기 위해 그 사업과 특별한 관계가 있는 자에게 해당 비용의 전부 또는 일부를 강제적으로 부과하는 것으로 조세적 성격을 갖고 있음. 따라서 이 경우는 조세로 전환해야 함. 예컨대 개발부담금은 자본이득세로 전환하는 것이 바람직함. 그렇지 않은 경우에는 부담금은 점진적으로 폐지하여 부담금 형식이 갖는 불투명성을 제거하여야 함.
- 둘째, 중복 부과되고 있는 부담금의 경우는 과감히 통폐합하여 비효율적인 각종 행정 비용이나 사업에 대한 압박 요인을 제거하여야 함. 과밀부담금과 교통유발부담금, 농지 및 산지 관련 중복 부담금은 단일화하여 부과하여야 함.

각종 기금으로 들어가는 준조세는 국회 심의가 이루어질 수 있는 예산회계로 흡수하고, 지역 개발사업에 사용할 수 있는 방안을 마련해야 함.

- 과밀부담금과 교통유발부담금의 경우 올해 규제 개혁위에서 ‘과밀교통유발부담금’으로 통합을 추진하였음. 이는 과밀부담금이 서울 지역에 한정되어 부과되면서 건축물 공사비의 부담이 크고, 이에 따라 일부에서는 과밀부담금을 내지 않기 위해 대형 건축물을 신축할 부지를 쪼개는 편법까지 동원됨으로서 정상적인 도시 발전을 저해한다는 문제점이 지적되었음.
- 동일한 행위 대상에 대해 중복 부과되고 있는 농지전용부담금과 대체농지조성비, 그리고 산림전용부담금과 대체조림비는 통합해야 함.
- 셋째 재원의 귀속이 기금인 경우는 이를 일반회계나 특별회계로 흡수하고, 지방자치단체에 도움이 될 수 있도록 중앙정부 예산으로 책정할 필요가 없는 재원은 지역 개발사업 자금으로 전환시켜줌.
- 넷째, 정확한 내용이 파악되지 못함으로써 자의적으로 집행되고 각종 준조세의 부과, 징수, 지출 과정의 투명성을 확보하기 위하여, 이를 체계적으로 관리·규율할 수 있는 통합 법률의 제정 및 민·관 공동의 관리위원회를 구성하는 것이 필요함.
- 기업 활동에 과중한 부담을 초래하는 각종 부담금의 합리적 정비 및 신·증설 억제 방안 강구
- 기존 부담금의 존치 필요성 재검토 및 부과 효율 인하, 징수 방법 및 절차의 적정성 여부에 대한 전면 재검토 필요.

CERİK

---