

Part.2

준조세의 적절성에 관한 검토 국민성금(민간출연금)을 중심으로

허 원 | 고려사이버대학교 세무·회계학과 교수



준조세의 적절성에 관한 검토

- 국민성금(민간출연금)을 중심으로 -

허 원(고려사이버대학교)

1. 서론

가. 연구 배경

우리나라의 기부문화는 1980년대까지 비자발적인 준조세적 성격이 강하였으나 1990년대 민간 주도의 기부활동으로 민간의 자발적인 기부문화가 확산되기도 하였으며 2000년대 이후에는 기업의 사회공헌활동과 개인 기부의 확대로 기부방식이 다양화되었다.

이러한 기부 문화의 발전에도 불구하고 최근 자발적인 기부가 준조세의 형태로 전개되는 등 사회적 문제로 대두되고 있다. 특히 기업의 준조세 부담 증가는 기업 경영의 예측가능성 및 글로벌 경쟁력 저하를 초래할 수 있다는 점에서 기업 기부의 긍정적 효과를 극대화하기 위한 노력이 필요한 시점이다.

우리나라는 그동안 방위성금, 평화의 댐 건설기금 모금, IMF 금모으기 운동 등 국가주도의 모금이 국민적 성원에 힘입어 성과를 나타내기도 하였다. 그러나 정부 주도 기부금에 대한 인식이 아직 정립되지 못하고 있을 뿐 아니라 기부금에 대한 재정학적 검토가 미비하여 국가예산으로 집행되어야 할 사업, 원인자 또는 수익자가 부담해야 하는 사업, 국민의 자발적 참여 유도가 필요한 사업에 대한 명확한 기준 없이 기부금의 형태가 보편적으로 활용되고 있다.

대표적인 사례로 정부는 기금 등의 재원에 기부금의 성격이 있는 민간출연금 등을 광범위하게 활용하여 재정사업을 수행하고 있는 점을 들 수 있다. 민간출연금의 경우 사후 관리 등이 미흡한 상황에서 진행되고 있으며 이로 인한 비자발성 문제가 준조세로 확대되고 있다. 특히 최근 미르재단, K스포츠 재단 문제 등으로 인해 준조세 관련 논의가 확대되고 있는바, 기부금을 통한 순수한 사회공헌 사업을

활성화하기 위하여 민간출연금 등을 재정사업의 기부금 활용에 대한 기준 마련을 통해 부정적 효과를 최소화할 필요가 있다.

그러므로 본 연구에서는 기존의 준조세에 대한 선행 연구를 검토하고, 민간출연금의 성격 및 정부가 민간출연금을 활용한 재원을 통한 재정사업을 운영하고 있는 현황을 파악하였다. 이러한 과정을 통해 정부가 활용할 수 있는 민간출연금을 제한하고 이를 합리적으로 활용할 수 있는 근거를 마련하고자 하였다.

나. 선행 연구 동향

준조세에 대한 논의는 최근 미르재단, K스포츠재단 등의 문제로 활발히 전개되고 있다. 그동안 한국 사회의 준조세 부담의 가중이 기업의 글로벌경쟁력과 투자의욕을 저하시키는 등 많은 부작용이 발생하고 있는 점이 지적되기도 하였으며, 이에 대한 다양한 해결방안들이 제시되기도 하였다.

준조세 관련 논의가 활발히 전개되고 있음에도 불구하고 이에 대한 학문적인 접근을 통한 연구 성과는 비교적 제한적으로 진행되고 있다. 이는 준조세의 경우 법정용어가 아니며 학문적으로 합의된 개념이 존재하지 않은 채 다양한 개념으로 사용되고 있을 뿐 아니라 그 규모를 명확하게 파악하기 어렵기 때문인 것으로 분석되고 있다.

부담금의 경우 법률에 의해 부과되고 있다는 점에서 정부가 부담금을 준조세에 포함하는데 신중론을 제기하고 있으며, 기부금의 경우 비자발성을 준조세의 요건으로 한다는 점에서 자발성의 명확한 기준을 설정하기가 어렵다는 점 또한 준조세 연구를 제약하는 요인이 되고 있다.

이러한 연구의 제약에도 불구하고 준조세와 관련된 대표적인 논의는 손원익(2010), 신영수(2013), 오정근(2016) 등이 대표적이다.

손원익(2010)은 기업이 부담하고 있는 조세 이외의 부담에 해당하는 준조세의 규모를 분석하고 준조세의 범위를 광의와 협의로 구분하여 그 규모를 2009년을 기준으로 산출하였다. 그리고 준조세가 GDP 및 세수에서 차지하는 비중과 그 변화추이를 분석하였으며 준조세가 법인세수 및 당기순이익에서 차지하는 비중도 분석하여 기업들이 실질적으로 부담하는 준조세의 부담규모를 파악하였다.

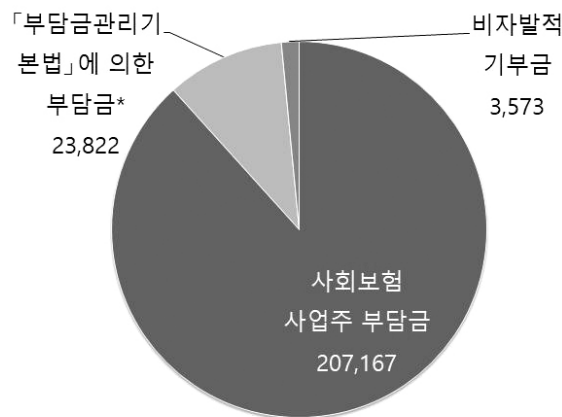
조세 이외의 모든 부담을 포함하는 광의의 준조세는 사회보험의 사업주 부담분, 부담금 및 비자발적인 기부금으로 구성되며, 협의의 준조세는 1) 사업자의 부담이 사업자가 받게 되는 이득에 대한 보상이 아니며, 2) 사업자의 행위로 인한 직접적인 피해에 대한 보상이 아닌 것으로 분류하였다.

이 기준을 적용할 경우 협의의 준조세는 「부담금관리기본법」에 의한 부담금 중 수익자 부담이나 원인자 부담에 해당되지 않는 것, 사회보험료 중 기업의 부담금, 비자발적 기부금 등이 포함되며, 규모는 부담금 2조 3,822억 원, 사회보험 사업주 부담금 20조 7,167억 원, 비자발적 기부금 3,573억 원으로¹⁾ 총 23조 4,562 억 원인 것으로 분석되었다.²⁾

그리고 GDP 대비 준조세의 비중을 보면, 광의 및 협의의 준조세 모두 지속적으로 증가하는 것으로 파악되었으며, 2009년에는 광의는 약 3.04%, 협의는 약 2.17%의 비중을 나타내었다. 법인세수 대비 준조세의 비중은 법인세수의 등락에 따라 변동하는데 광의의 경우 2007년 93.64%로 가장 높은 비중을 보여 조세 이외의 부담이 거의 법인세수와 유사한 규모에 해당하는 것으로 분석되었다.

〈그림 1〉 협의의 준조세 규모

(단위: 억 원)



* 「부담금관리기본법」에 의한 부담금 중 수익자 부담이나 원인자 부담에 해당되지 않는 것

1) 기업이 기부한 기부금 중 설문조사 결과 비자발적으로 나타난 비중에 해당하는 준조세성 기부금의 규모는 비자발성의 범위에 따라 943억 원 또는 3,573억 원에 이르는 것으로 조사되었다.

2) GDP 대비 준조세의 비중을 보면, 광의 및 협의의 준조세 모두 지속적으로 증가하는 모습을 보이며 2009년에는 광의는 3.04%, 협의는 2.17%의 비중을 보인 것으로 분석되었다.

〈표 1〉 협의의 준조세 종류

종류	세부내용
「부담금관리법」에 의한 부담금	「부담금관리기본법」에 의한 부담금(부담금, 분담금, 부과금, 부가금, 예치금, 기금출연금, 기여금 등) 중 수익자 부담이나 원인자 부담에 해당되지 않는 것
사회보험료	국민연금, 고용보험, 산재보험, 국민건강보험, 장기요양보험의 고용주 부담분
강제적기부금, 성금	법정기부금, 지정기부금, 강제성을 띤 정치자금

자료: 손원익, 「우리나라 준조세 실태 및 정책방향」, 한국조세재정연구원, 2010

신영수(2013)는 준조세의 징수 및 귀속, 집행 등 운용 전반에 대한 현황을 파악하고 운영 투명성 제고방안을 제시하였다. 이를 위해 과징금, 과태료 등 행정제재금, 사회보험료 등을 준조세의 범위에서 배제하고, 행정수수료, 사용료 등 행정요금과 기부금의 경우는 준조세의 범위에 포함하여 분석하였으며.³⁾ 준조세 운영기준에 대한 문제점으로 부과절차 및 요건의 미비, 설치 근거의 미비, 부과근거의 하위규범 위임, 준조세 사용용도의 불명확성, 사후감사 및 통제의 부족, 분할납부 및 가산금부과의 자의성, 중복과세의 문제 등을 지적하였다. 그리고 준조세 통제규범의 개선방안으로는 일정 수준의 한계⁴⁾는 있으나 ‘준조세관리기본법’과 같은 통일적 규율방안을 제안하였으며, 부담금, 수수료, 기부금, 지방자치단체 부과 준조세 등 개별 준조세별 개선방안을 제시하였다. 구체적으로 부담금의 경우, 부담금의 지속적 축소, 부담금 부과대상 및 요율의 법적 근거 명확화, 유형별 운용상의 일관성 제고 등으로 강조하였다.

3) 행정요금의 경우 대가적 성격이 강해 준조세의 범위에 포함되지 않아야 하나 운용상 투명성 측면에서 미흡하여 준조세에 포함되며, 기부금의 경우 비자발적인 경우에 한하여 준조세에 포함시키는 것이 타당하나 현실적으로 강제성이 법률에 규정되지 않으며 법령에 정해져 있지 않더라도 실질적으로 비자발적 성격의 기부금이나 성금이 활용되고 있어서 외형적으로 이를 구분하기 어려운 관계로 준조세의 범위에 포함된다(신영수, 2013, 406).

4) 준조세의 개념을 일의적으로 설정하기가 쉽지 않으며, 강제성을 요건을 명확히 하기 어려우며, 무대가성을 요건으로 할 경우 수수료를 포함하기 어려운 한계가 있다(신영수, 2013, 422).

〈표 2〉 준조세/법인세, 준조세/GDP 비율

(단위: 억 원, %)

연도	준조세 (사회보험료 제외)	법인세	준조세/법인세	준조세/GDP
2009	111,466	352,514	33.3	1.02
2012	131,348	459,318	28.6	0.95
2013	140,322	438,548	32.0	0.98
2014	146,174	426,503	34.3	0.98
2015	164,071	450,295	36.4	1.05

자료: 오정근, 「기업준조세의 문제점과 개선방안」, 『심재철 국회의장실·한국금융IC융합학회 공동주최 세미나』, 2016. 12. 6.

오정근(2016)은 손원익(2010)의 준조세 개념, 포괄범위 등을 대체로 인용하여 2015년 기준 사회보험료 제외 준조세의 규모를 분석하였다.

기업의 부담 중 강제성 및 직접적 반대급부의 여부를 준조세 판단의 기준으로 제시하고 「부담금관리기본법」에 의한 부담금, 사회보험료, 강제성을 띠는 기부금·성금 등을 준조세의 범위에 해당하는 것으로 파악하였다.

준조세의 규모는 사회보험료 제외 준조세의 경우 2015년 16.4조원을 기록해 법인세 대비 36.4%, GDP 대비 1.05%를 기록하는 등 최근 들어 확대되고 있음을 확인하고 준조세 규모를 축소할 수 있는 다양한 방안을 제시하였다. 이를 위해 기금과 특별회계의 상시 평가 및 통폐합·단순화를 통해 준조세를 원천적으로 줄일 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있으며, 법정준조세의 징수내역·사용내용 등을 국회에 보고하고, 국민부담률 총량제⁵⁾ 도입 등을 제시하였다. 그리고 음성적 기부금 청탁을 근절하기 위하여 「준조세청탁금지법(가칭)」을 제정하여 불손한 정치적 목적이나 의도로 기부금이 각출되거나 운용되지 않도록 제도화 할 필요성을 강조하였다.

한편, 제20대 국회에서는 준조세 문제 해결을 위한 입법 활동이 활발히 진행되고 있다. 미르재단, K스포츠재단에 대한 기업의 자금 출연 과정에서 공직자의 기부금품의 출연을 부정청탁한 정황이 드러나면서 기업 준조세에 대한 사회적 관심이 급증하게 되면서 이를 효과적으로 규제하기 위한 개정안이 발의되고 있다.

5) 여유자금이 과다한 기금들에 귀속되는 부담금은 부과요율을 하향조정하고 개별부담금 뿐만 아니라 부담금 총액이 일정 수준 이상을 넘지 않도록 조정하는 제도이다.

우선, 공직자가 민간인이나 민간 기업을 상대로 기부금 출연, 인사 청탁 등 부정한 청탁행위를 하는 행위를 현행법상 공직자를 상대로 한 부정청탁 금지와 동일한 차원에서 규제함으로써 부당한 기업준조세 요구를 근절하는 내용을 포함한 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률 일부개정법률안(심재철의원 대표발의, 의안번호: 2004860)」이 국회정무위원회에서 심사 중이다.

그리고 공무원 등이 법령을 위반하거나 직위·권한을 이용하여 직접 또는 제3자를 통하여 개인·단체·법인에게 기부금품의 출연 또는 제공 등을 청탁하는 것을 금지하고 이를 위반한 경우 처벌하도록 함으로써 공무원 등이 기부금품을 모집하는 것을 근절하기 위한 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(최운열의원 대표발의, 의안번호: 2005120)」이 국회행정안전위원회에서 심사 중이다. 동 법률안은 소속기관의 장은 공직자 등이 기부금품의 부정청탁 금지행위를 위반한 사실을 발견한 경우에는 해당 직무를 중지하거나 취소하는 등 필요한 조치를 하도록 하고, 강요 또는 부정청탁으로 받은 기부금품을 제공받은 자는 피청탁인으로부터 받은 기부금품을 그 금전 또는 환산한 가액으로 반환하며, 공직자등이 기부금품의 출연 또는 제공 등을 부정청탁한 경우에는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하고, 이 행위를 방조한 사람은 정범에 준하여 처벌하도록 하는 내용을 포함하고 있다.⁶⁾

끝으로, 최운열의원안과 유사한 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안(김종석의원 대표발의, 의안번호: 2004032)」의 경우, 기부금품의 모집자 뿐만 아니라 국가기관 등 누구든지 기업과 개인 등에게 자신의 지위를 이용하여 부당하게 기부금품 및 법인이 내는 금품 등을 낼 것을 강요할 수 없도록 하고, 이를 위반한 경우 5년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 내용을 포함하고 있다.

6) 동 법률안에 대해 국회 행정안전위원회 수석전문위원은 공직자등이 법령에 위반하여 직·간접적으로 기부금품의 출연 또는 제공을 요구하는 행위는 그 자체 법령에 위반한 공직자등의 요구행위일 것을 전제로 하고 있다는 점에서 해당 법령에 따라 제재하는 것이 타당해 보이고, 법령에 따라 부여받은 공직자등의 지위·권한을 이용하여 이루어지는 기부금품 출연 또는 제공 요구나 이에 따른 출연 또는 제공행위의 경우 위력에 의한 강요 또는 직권남용이나 뇌물의 문제로 규율될 수 있을 것으로 보이는데, 이를 공직자등이 주체가 되는 부정한 “청탁”의 문제로 보아 별도로 규율하는 것이 적절한지 의문이 제기될 수 있다는 검토의견을 제시하였다.

〈표 3〉 준조세 관련 입법 활동

대표 발의	법률안	주요내용
심재철 의원	「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> - 공직자등이 지위 및 권한을 이용하여 개인, 법인, 법인이 아닌 단체 등(이하 '민간인 등' 이라 한다)에 기부금품의 출연을 요청하거나, 인사청탁을 하는 등 부정청탁행위 금지 규정을 신설
최운열 의원	「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> - 공직자등은 법령을 위반하거나 법령에 따라 부여받은 지위·권한을 이용하여 직접 또는 제3자를 통하여 개인·단체·법인에게 기부금품의 출연 또는 제공 등 청탁 금지 - 공직자등이 속한 소속기관의 장은 공직자등이 기부금품의 부정청탁 금지행위를 위반한 사실을 발견한 경우에는 해당 직무를 중지하거나 취소하는 등 필요한 조치 - 강요 또는 부정청탁으로 받은 기부금품을 제공받은 자는 피청탁인 으로부터 받은 기부금품을 그 금전 또는 환산한 가액으로 반환 - 공직자등이 기부금품의 출연 또는 제공 등을 부정청탁한 경우에는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하고, 이 행위를 방조한 사람은 정범에 준하여 처벌
김종석 의원	「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> - 기부금품의 모집자 뿐만 아니라 국가기관 등 누구든지 기업과 개인 등에게 자신의 지위를 이용하여 부당하게 기부금품 및 법인이 내는 금품 등을 낼 것을 강요할 수 없도록 하고, 이를 위반한 경우 5년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금에 처함

자료: 국회 의안정보시스템

2. 준조세의 범위 및 민간 출연금

가. 연구 범위와 목적

선행 연구에서 보는 바와 같이 준조세에 대한 연구는 주로 준조세의 범위 및 준조세 규모를 파악하는 방향으로 전개되었다. 선행 연구의 경우 준조세가 명확한 개념 정립 없이 다양한 용어로 사용되고 있는 현실을 반영하여 분석 대상을 명확히 하고 준조세 규모를 객관적으로 파악함으로써 입법 및 개선 방안 등 향후 연구의 방향을 설정하는 데 활용할 수 있다는 의의가 있다.

그러나 선행연구의 경우 준조세의 범위를 지나치게 부담금 중심으로 분석함에 따라 준조세를 우리나라 재정 전반에 대한 문제로 확대하지 못하였으며, 개선방안 역시 부담금 제도에 국한되어 근본적인 해결 방안을 제시하지 못했다는 점이 한계로 지적될 수 있다. 그리고 손원익(2010)의 준조세 정의에서 보듯이 준조세를 기업의 지출 중심으로 파악한 결과, 준조세를 정부 재정의 관점에서 분석하지는 못하였다.

준조세라는 용어에서 보듯이 그동안 준조세는 일정 부분 조세의 성격을 가지고 있는 것으로 해석되고 있으며, 이러한 이유로 기부금 등의 준조세를 정부의 수입으로 파악하는 경향이 있는 점에 비추어 준조세 연구의 관점을 기업의 지출 중심에서 정부의 수입 중심으로 분석 대상을 확대할 필요가 있다. 예컨대 우리나라의 기금 등의 근거 법률에는 민간출연금, 기부금의 형태의 준조세를 재원으로 활용하는 사례가 다수 존재하는 것으로 파악되고 있다.

본 연구에서는 선행연구의 부담금 중심의 준조세 분석에서 분석 대상을 확대하였다. 우선, 부담금 중심의 분석에서 정부가 운영하는 기금을 준조세 분석 대상에 포함하였다.

「국가재정법」 제5조는 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률에 근거하여 기금을 설치할 수 있도록 규정하고 있으며, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간 부담금을 재원으로 할 수 있다는 의미의 규정이 마련되어 있다. 기금은 국가의 일반적 재정활동을 위해 설치·운영되고 있는 일반회계와 특정사업운영 등을 위해 설치·운영되고 있는 특별회계와는 차이가 있다.

〈표 4〉 기금과 예산의 비교

구분	일반회계	특별회계	기금
설치목적	국가의 일반적 재정활동	특정사업운영 특정자금보유운용 특정세입을 특정세출 총당	특정목적을 위해 특정자금을 운용할 필요가 있는 경우
재원조달 운용형태	공 권력에 의한 조세수입과 무상급부가 원칙	일반회계와 기금의 운용형태 혼재	출연금, 부담금 등 다양한 수입원을 토대로 용자사업 등 유상적 급부를 제공하는 경우가 많음
수입지출 연계	연계배제	연계	연계

자료: 김인철, 『해설 국가재정법』, 동강사, 2007, p. 115

그러므로 기금의 경우 조세수입과 더불어 정부와 지방자치단체 출연금 및 민간부담금에 해당하는 민간출연금, 기부금, 부담금 등을 주요 재원으로 하여 특정 목적의 사업을 추진하므로 기금 수입에 준 조세의 성격을 지닌 재원이 존재할 수 있다.

「국가재정법」

제5조(기금의 설치) ① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

② 제1항의 규정에 따른 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.

한편 「국가재정법」 제95조는 국가가 법률로 정하는 경우에 한하여 특별한 자금을 보유할 수 있도록 규정하고 있다. 동 자금의 경우 특별한 목적을 위해 설치된다는 점에서 기금과 동일하나, 운용 및 관리가 「국가재정법」에서 정하고 있는 바에 따르지 않는 점에서 기금과 차이가 있다.

「국가재정법」은 기금의 경우 신설에 대한 심사 및 통합·폐지(제14조 및 제15조), 기금운용계획안의 수립 및 국회제출(제66조~제68조), 중장기기금재정관리계획 수립(제73조의2) 등 기금관리 규정을 마련하고 있으나, 「국가재정법」제95조에 근거하여 설치되는 자금의 경우 해당 부처에서 자율적으로 관리되고 있다. 특히 자금은 실제로는 기금, 자금 등 다양한 용어로 사용되고 있으며, 통합적으로 관리되

지 못하고 있어 규모를 파악하기 못하고 있다.

「국가재정법」 제95조에 근거하여 설치되는 자금의 경우도 「국가재정법」 제5조에 근거하여 설치되는 기금과 마찬가지로 민간 출연금, 기부금 등을 재원으로 규정한 경우가 다수 존재하는 것으로 파악되고 있는바, 본 연구에서 준조세의 범위에 포함하였다.

「국가재정법」

제95조(자금의 보유) 국가는 법률로 정하는 경우에 한하여 특별한 자금을 보유할 수 있다.

그러므로 본 연구에서는 준조세의 범위를 「국가재정법」 제5조와 제95조에서 규정하고 있는 기금과 자금으로 확대하여 우리나라 재정 전반에 걸친 준조세의 현황에 대한 문제를 제기하고 이에 대한 해결 방안을 제시하고자 한다. 특히 법령상 근거를 마련하고 있으나 민간의 비자발적인 출연금으로 운영되는 사례를 통해 부담금 등 법령상 근거를 마련하고 운영되는 준조세에 대해 분석하였다. 그리고 준조세의 비자발성을 분석하기 위하여 ‘대·중소기업 상생협력기금’을 활용한 사례 분석을 수행하였다.

나. 민간 출연금

「국가재정법」 제12조(출연금)⁷⁾는 출연금을 국가가 국가연구개발사업의 수행, 공공목적 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 법률에 근거가 있는 경우 가능한 것으로 규정하고 있다. 즉, 국가가 해야 할 사업이지만 여건상 정부가 직접 수행하기 어렵거나 또는 민간이 이를 대행하는 것이 보다 효과적이라고 판단될 경우 국가가 재정상 원조를 할 목적으로 법령에 근거하여 민간에게 반대급부 없이 재정상의 원조를 의미한다. 이러한 의미에서 행정주체가 아닌 민간이 출연금은 명확한 성격을 규정하기는 어려우나 대체로 반대급부가 없이 행해지는 기부⁸⁾로 보는 것이 일반적이다.

7) 제12조(출연금) 국가는 국가연구개발사업의 수행, 공공목적 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 법률에 근거가 있는 경우에는 해당 기관에 출연할 수 있다.

8) 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제2조는 기부금품을 환영금품, 축하금품, 찬조금품 등 명칭이 어떠하든 반대급부 없이 취득하는 금전이나 물품으로 정의하고 있다.

출연금이 행정주체가 법적 근거에 의해 수행되며, 기부금은 행정주체가 아닌 개인 또는 법인이 법적 근거가 없이도 가능하다는 점에서 차이가 있고 우리나라 경우 국제교류기금, 문화재보호기금, 석면피해구제기금, 범죄피해자 보호기금 등 기금 근거 법률에 출연금과 기부금을 구분하여 사용하고 있다는 점에서 양자의 구별이 인정될 수 있다.

그러나 대외경제협력기금의 경우 「공공기관의 운영에 관한 법률」⁹⁾에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 공공기관 또는 경제단체의 출연금을 재원으로 규정하고 있는 것에 비추어, 출연금은 행정주체가 아닌 경제단체도 출연이 가능하다는 것으로 해석되는 등 포괄적으로 해석될 여지가 있다. 그리고 정부외의 자의 출연금만을 재원으로 규정하고, 기부금을 재원으로 규정하지 않고 있는 일부 기금의 경우에도 실제로 기부금을 재원으로 활용하고 있다는 점에서 양자를 엄격하게 구분한 실익은 크지 않다고 할 것이다.

그러나 출연금을 기부금의 성격을 지닌 것으로 해석할 경우 기금 등에서 행정주체의 출연금이 아닌 민간의 출연금을 재원으로 규정하는 것이 가능한 것인지에 대한 문제가 제기될 수 있다. 특히 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조는 국가나 지방자치단체 및 그 소속기관·공무원과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 기부금품을 모집할 수 없다는 조항을 마련하고 있으며, 자발적으로 기탁하는 금품이라도 법령에 다른 규정이 있는 경우 외에는 이를 접수할 수 없도록 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 기부금의 성격을 가지는 민간출연금을 재원으로 정부 등이 운영하고 있는 기금의 경우 동 조항에 부합하지 않는다는 문제점이 제기될 수 있다.¹⁰⁾

특히 동 조항의 경우 국가 또는 지방자치단체의 부당한 성금모금을 지양하기 위하여 2006년 법률을 개정하는 등 연혁에 비추어 민간출연금 제도에 대한 정비가 필요하다고 할 것이다.¹¹⁾

9) 「대외경제협력기금법」

제4조(기금의 재원) 기금은 다음 각 호의 재원(財源)으로 조성한다.

1. 정부출연금
2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 공공기관 또는 경제단체의 출연금
3. 다른 기금으로부터 받은 출연금
4. 제5조에 따른 장기차입금
5. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터 받은 예수금(預受金)
6. 기금의 운용수익금

10) 동 법률은 단서 조항을 통해 국가 또는 지방자치단체 및 그 소속 기관·공무원과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체이라 하더라도 기부금품을 모집할 수 있도록 규정하고 있다.

11) 동 법률은 「정치자금법」, 「결핵예방법」, 「보훈기금법」, 「문화예술진흥법」, 「한국국제교류재단법」, 「사회복지공동모금법」, 「재해구호법」, 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」, 「식품기부 활성화에 관한 법률」, 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」 등에 따른 기부금품의 경우 적용되지 아니한다(제3조).

「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」

제5조(국가 등 기부금품 모집·접수 제한 등) ①국가나 지방자치단체 및 그 소속 기관·공무원과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 기부금품을 모집할 수 없다. 다만, 대통령령으로 정하는 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 기부금품을 모집할 수 있다.

②국가 또는 지방자치단체 및 그 소속 기관·공무원과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 자발적으로 기탁하는 금품이라도 법령에 다른 규정이 있는 경우 외에는 이를 접수할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 이를 접수할 수 있다.

1. 대통령령으로 정하는 바에 따라 사용용도와 목적을 지정하여 자발적으로 기탁하는 경우로서 기부심사위원회의 심의를 거친 경우
2. 모집자의 의뢰에 의하여 단순히 기부금품을 접수하여 모집자에게 전달하는 경우
3. 제1항 단서에 따른 대통령령으로 정하는 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립한 법인·단체가 기부금품을 접수하는 경우

③ ~ ⑤ (생략)

3. 준조세 운영 현황

가. 부담금 제도

부담금은 중앙행정기관의 장 등 권한을 가진 부과권자가 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무를 의미한다.¹²⁾ 부담금과 조세는 공익사업 추진을 위한 재원 마련 및 아무런 반대급부없이 부과된다는 점에 유사하며, 특히 권력으로서 국민에게 납부의무를 강제적으로 부과한다는 점이 동일하다.

그러나 부담금은 특정 공익사업의 경비를 충당하기 위한 것인데 비해 조세는 일반수입을 목적으로 한다는 점에서 차이가 있으며, 부담금은 당해 사업과 특별한 관계가 있는 자에게 부과하나 조세는 특정 사업과 관계없이 일반 국민 또는 주민에게 부과한다. 그리고 부담금은 사업소요 경비, 사업과의 관계 등을 기준으로 하여 부과하나 조세는 담세능력을 기준으로 부과한다는 점에서 차이가 있다.

부담금을 준조세로 파악하는 것에 대해 기획재정부(2017)는 준조세는 법정용어가 아니고 학문적으로 합의된 개념이 존재하지 않으며 다양한 개념으로 사용되고 있으므로 부담금을 막연히 준조세로 통칭하는 것은 지양해야 한다는 의견을 제시하고 있다. 기업은 생산·판매 활동과 직접 관련이 있는 세금 이외의 모든 비용을 준조세로 간주하는 경향이 있으며, 여기에는 부담금, 사회보험료, 행정제재금, 행정요금, 기부금·성금 등을 포함하기도 한다. 그러나 부담금, 사회보험료, 행정제재금, 행정요금, 기부금·성금은 법률에 의거하여 부과되는 경우와 자발적 의사에 의해 지불되는 경우 등 서로 다양한 목표와 다의적인 개념을 내포하고 있다는 점에서 부담금을 준조세로 파악하는 것은 신중한 접근을 요구된다는 점을 강조하고 있다.

우리나라는 1961년 최초로 보안림수익자부담금이 설치된 이래 각종 공익사업을 추진하기 위한 재원마련 및 사회적으로 바람직한 행위를 유도하는 등의 기능 수행을 명분으로 각종 부담금을 설치·운영하였다. 이후 1980년대 부담금 수입 대부분이 기금이나 특별회계로 관리되므로 해당 행정기관이 안정적으로 사업비를 확보할 수 있는 장점이 부각되고, 1990년대에는 환경, 건설교통 관련 부담금 신설로 부담금수가 급증하여 선진국에 비해 부담금의 규모 및 징수금액이 매우 높은 편이다.

선진국의 경우 부담금은 규모가 크지도 않고, 중앙정부보다는 주로 지방자치단체별로 부담금이 관리·운영되고 있기 때문에 우리나라처럼 체계적으로 관리·공표하지 않는다. 우리나라와 가장 유사한

12) 「부담금관리기본법」 제2조

부담금 제도를 운영하고 있는 일본의 경우도 그 비중이 크지 않아 잡수입에 포함시키고 있으며, 개별 부처 혹은 재무성 차원에서도 이를 구분하여 집계하지 않는 점의 특징이다.

부담금의 규모가 확대됨에 따라 정부는 2002년 무분별한 부담금 신·증설을 억제하고 부담금 운용의 공정성과 투명성 등을 확보하기 위하여 「부담금관리기본법」을 제정·운영하고 있다. 동 법률에 의한 부담금 관리제도의 주요 내용은 부담금을 신·증설하고자 할 경우 부담금운용심의위원회의 심사를 거치도록 하고(제6조), 매년 부담금의 신설 및 폐지현황, 징수실적 등이 포함된 부담금운용종합보고서를 작성하여 국회에 제출하며(제7조), 각 부담금의 부과목적·실태, 부과절차의 공정성 등을 지속 점검·평가(제8조)하는 제도 등을 포함하고 있다.

「부담금관리기본법」

제6조(부담금의 신설 또는 변경에 관한 심사) ① 중앙행정기관의 장은 소관 사무와 관련하여 부담금을 신설 또는 변경(부담금의 부과대상을 확대·축소하는 경우와 부담금의 부과요율을 인상·인하하는 경우를 포함한다. 이하 같다)하려는 경우에는 해당 법령안을 입법예고하거나 해당 중앙행정기관의 장이 정하기 전에 기획재정부장관에게 부담금 신설 또는 변경의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.

② ~ ④ (생략)

제7조(부담금운용종합보고서의 국회제출 등) ① 부담금의 소관 중앙행정기관의 장은 매년 전년도 부담금의 부과실적 및 사용명세 등이 포함된 부담금운용보고서를 작성하여 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

② ~ ③ (생략)

제8조(부담금운용의 평가) ① 기획재정부장관은 부담금을 적정하게 운용하기 위하여 각 부담금의 부과목적, 부과실태, 사용내용의 건전성, 부과절차의 공정성 및 존치 필요성 등을 지속적으로 점검·평가하여야 한다. 이 경우 각 부담금의 존치 필요성에 대해서는 3년마다 1회씩 점검·평가하고 그 결과를 제7조제2항에 따른 부담금운용종합보고서에 포함하여 국회에 제출하여야 한다.

② ~ ⑤ (생략)

우리나라의 부담금은 2016년 말 기준으로 총 90개가 운용되고 있으며¹³⁾, 징수실적은 2016년 19조 6,706억 원 규모에 이르고 있다. 동 수치는 전년대비 2.9%인 5,630억 원 증가한 수준이며, 2016년도 부담금을 운용한 18개 부처별 징수실적을 살펴보면, 산업통상자원부가 가장 많은 4조 9,827억 원으로

13) 2015년과 비교하면 1개의 부담금이 분리·신설(서민금융진흥원출연금)이 지역신용보증재단 및 신용보증재단중앙회출연금에서 분리되었고, 5개 부담금(한강수계 수질총량 초과부과금, 금상수계 수질총량 초과부과금, 낙동강수계 수질총량 초과부과금, 영산강·섬진강수계 수질총량 초과부과금, 대기 총량초과부과금)이 과징금으로 전환되었다.

전체 징수실적의 25.3%를 차지하였으며, 다음으로 금융위원회가 3조 6,910억 원으로 18.8%를, 보건복지부가 2조 9,630억 원으로 15.1%를 차지하였다. 그리고 원자력안전위원회, 행정자치부, 식품의약품안전처는 각각 778억 원, 158억 원, 40억 원으로 다른 부처에 비해 상대적으로 적은 수준이었다.

〈표 5〉 부처별 부담금 징수실적 현황(2016년)

(단위: 억 원, %)

순위	소관 부처	금액(구성비)		순위	소관부처	금액(구성비)	
		금액	구성비			금액	구성비
1	산업통상자원부	49,827	25.3	10	미래창조과학부	3,687	1.9
2	금융위원회	36,910	18.8	11	중소기업청	2,000	1.0
3	보건복지부	29,630	15.1	12	산림청	1,497	0.8
4	환경부	27,080	13.8	13	기획재정부	1,337	0.7
5	농림축산식품부	13,941	7.1	14	해양수산부	858	0.4
6	국토교통부	9,792	5.0	15	외교부	849	0.4
7	고용노동부	7,360	3.7	16	원자력안전위원회	778	0.4
8	문화체육관광부	6,631	3.4	17	행정자치부	158	0.1
9	교육부	4,331	2.2	18	식품의약품안전처	40	0.0
합 계		196,706(100%)					

자료: 기획재정부, 「2015년도 부담금운용종합보고서」, 2016

〈표 6〉 부담금 현황

(단위: 억 원, 개)

연도	개수	징수규모 및 사용									
		귀속주체별			분야별						
		중앙	지자체	공단 등	산업 에너지	환경	금융	건설 교통	보건 의료	기타	
2001	101	67,683	53,745	6,789	7,149	31,119	11,559	5,905	5,404	99	13,595
2002	102	79,013	59,068	9,760	10,185	27,459	14,282	6,644	5,792	5,109	19,727
2003	100	93,006	67,652	12,193	13,160	22,636	17,843	14,143	6,909	7,020	24,454
2004	102	101,509	75,249	13,311	12,948	25,208	19,591	15,633	8,024	8,061	24,992
2005	102	112,647	89,289	12,628	10,730	29,420	21,526	18,179	8,200	12,921	22,400

2006	100	121,132	94,674	11,643	14,814	31,340	21,046	17,368	9,118	14,940	27,321
2007	102	145,882	109,850	17,825	18,207	33,833	24,259	22,489	14,170	15,486	35,645
2008	101	152,707	120,057	13,663	18,987	35,464	24,323	26,105	9,162	16,369	41,283
2009	99	148,047	117,740	13,277	17,031	36,258	25,323	28,057	10,089	16,380	31,941
2010	94	144,591	125,854	13,947	4,790	40,390	22,842	29,264	8,483	15,848	27,763
2011	97	148,101	128,894	13,732	5,476	40,528	23,571	30,913	8,827	15,689	28,573
2012	97	156,690	135,973	15,073	5,644	43,374	25,025	34,269	8,836	15,497	29,689
2013	96	163,934	106,127	15,775	5,837	45,341	26,171	36,905	9,439	15,333	30,745
2014	95	171,797	149,032	16,533	6,232	47,441	26,330	37,864	8,122	16,284	35,757
2015	94	191,076	165,165	18,671	7,239	51,278	27,649	38,288	8,128	24,782	40,951
2016	90	196,706	169,636	20,090	6,980	49,827	27,080	38,062	9,792	29,670	42,275

자료: 기획재정부, 「월간 재정동향」, 2016년 10월호, 2016

나. 기금 등 출연금

1) 기금

기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률에 근거하여 설치할 수 있다. 기금은 조세수입보다 출연금, 부담금 등을 재원으로 하여 특정 목적의 사업을 추진하므로 수입과 지출의 연계 강화가 특별회계와 유사하나 기금은 계획변경이나 집행절차에 있어서 일반회계나 특별회계에 비해 탄력성이 인정된다는 점에서 예산과 구별된다.¹⁴⁾

우리나라는 2017년 기준 「국가재정법」 제5조에 근거하여 설치·운영되고 있는 기금은 총 68개로 운용규모는 615조원 수준이다.

「국가재정법」 제5조를 근거로 운영되는 기금의 경우 민간출연금을 재원으로 규정하고 있는 기금은 총 33개로 조사되었다.

14) 기금운용계획의 확정 및 결산도 예산과 마찬가지로 국회의 심의·의결을 거친다는 점에 재정운용수단으로서의 차이는 크지 않다.

〈표 7〉 민간출연금을 재원으로 활용하는 기금

기금	법률	내용
과학기술 진흥기금	「과학기술기본법」 제22조제2항 제2호	정부가 아닌 자의 출연금
국민체육 진흥기금	「국민체육진흥법」 제20조 제1항 제1호	정부와 정부 외의 자의 출연금
근로복지 진흥기금	「근로복지기본법」 제88조 제1항 제1호	국가 또는 지방자치단체 외의 자가 출연하는 현금·물품과 그 밖의 재산
금강수계 관리기금	「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제32조 제2호	국가 외의 자가 출연하는 현금·물품, 그 밖의 재산
기술신용 보증기금	「기술신용보증기금법」 제13조 제1항 제3호	제1호(금융회사 등의 출연금) 및 제2호(정부의 출연금) 외의 자의 출연금
낙동강수계 관리기금	「낙동강수계 물관리 및 주민지원등에 관한 법률」 제34조 제2호	국가 외의 자가 출연하는 현금·물품, 그 밖의 재산
남북협력기금	「남북협력기금법」 제4조 제1호	정부 및 정부 외의 자의 출연금
농어업재해재 보험기금	「농어업재해보험법」 제22조 제1항 제2호	정부, 정부 외의 자 및 다른 기금으로부터 받은 출연금
대외경제 협력기금	「대외경제협력기금법」 제4조 제2호	「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 공공기관 또는 경제단체의 출연금
문화예술 진흥기금	「문화예술진흥법」 제17조제1항 제2호	개인 또는 법인의 기부금품
보훈기금	「보훈기금법」 제3조 제2항 제2호 및 제3호	2. 국가유공자등의 자립과 복지 증진을 위하여 기부된 성금 3. 그 밖에 국가유공자등의 보상과 지원을 목적으로 기부된 성금 또는 재산
산업기반 신용보증기금	「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제31조 제1항 제2호	제1호(정부 및 지방자치단체) 외의 자의 출연금
산업재해보상보험 및 예방기금	「산업재해보상보험법」 제95조 제2항	정부 또는 정부 아닌 자의 출연금 및 기부금을 재원으로 하여 조성한다.

무역보험기금	「무역보험법」 제31조 제1항 제1호	정부와 정부 외의 자의 출연금
언론진흥기금	「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제34조 제2항 제3호	개인 또는 법인으로부터의 출연금 및 기부금품
신용보증기금	「신용보증기금법」 제6조 제1항 제2호 제3호 제4호	금융회사 등의 출연금 기업의 출연금 제1호부터 제3호(정부, 금융회사, 기업)까지 외의 자의 출연금
수산발전기금	「수산업법」 제77조 제1항 제3호	정부 외의 자의 출연금 또는 기부금
양성평등기금	「양성평등기본법」 제42조 제2항 제2호	국가 외의 자가 출연하는 현금·물품이나 그 밖의 재산
영산강· 섬진강수계 관리기금	「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」 제32조 제2호	국가 외의 자가 출연하는 현금·물품, 그 밖의 재산
응급의료기금	「응급의료에 관한 법률」 제20조 제1항 제2호	응급의료와 관련되는 기관 및 단체의 출연금 및 기부금
자유무역협정 이행지원기금	「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」 제14조 제3항 제2호, 제3호	정부 외의 자의 출연금 또는 기부금 한국마사회 특별적립금 출연금
장애인 고용촉진 및 직업재활기금	「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제69조 제1항 제1호	정부 또는 정부 외의 자로부터의 출연금 또는 기부금
중소기업창업 및 진흥기금	「중소기업진흥에 관한 법률」 제64조 제1항 제2호	정부나 지방자치단체 외의 자의 출연금 및 용자금
지역신문 발전기금	「지역신문발전지원 특별법」 제13조 제2항 제3호	개인 또는 법인으로부터의 기부금품
청소년 육성기금	「청소년기본법」 제54조 제1항 제3호	개인·법인 또는 단체가 출연하는 금전·물품 그 밖의 재산
한강수계 관리기금	「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제21조 제3호	국가 외의 자가 출연(出捐)하는 현금·물품, 그 밖의 재산

국제교류기금	「한국국제교류재단법」 제14조 제1호	정부 또는 정부 외의 자의 출연금 및 기부금
주택금융 신용보증기금	「한국주택금융공사법」 제56조 제1항 제3호	정부 및 금융기관 외의 자의 출연금
영화진흥기금	「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제24조 제2호	개인 또는 법인으로부터의 기부금품
방사성폐기물관리 기금	「방사성폐기물 관리법」 제29조 제3호	정부 외의 자의 출연금 및 기부금
문화재 보호기금	「문화재보호기금법」 제4조 제1항 제2호	정부 외의 자가 출연 또는 기부하는 현금, 물품, 그 밖의 재산
석면피해 구제기금	「석면피해구제법」 제24조 제2항 제7호	정부 또는 그 밖의 자의 출연금 및 기부금
범죄피해자 보호기금	「범죄피해자보호기금법」 제4조 제1항 제3호	정부 외의 자가 출연 또는 기부하는 현금, 물품, 그 밖의 재산

자료: 국회법률정보시스템

민간출연금을 재원으로 규정하고 있는 기금이라고 하더라도 실적을 분석한 결과 대부분의 기금에서 관련 실적이 없는 것으로 파악되었으며, 유의미한 실적을 나타낸 기금은 남북협력기금 등 8개 기금인 것으로 조사되었다. 이 중에서 문화체육관광부 소관의 언론진흥기금의 경우 민간 출연금 대부분이 언론진흥재단 전입금이며, 민간 출연금 비중이 높은 금융위원회 소관의 신용보증기금, 기술신용보증기금, 주택금융신용보증기금 등은 대부분 법정부담금으로 구성되었다.

〈표 8〉 민간 출연금 현황

(단위: 백만 원, %)

기금	2010	2011	2012	2013	2014
남북협력기금	1 (0.00)	2 (0.00)	2 (0.00)	3 (0.00)	- (0.00)
양성평등기금	- (-)	50 (0.03)	50 (0.04)	50 (0.03)	50 (0.03)

언론진흥기금	12,760 (60.0)	12,760 (71.8)	3,159 (24.0)	22,959 (100.0)	3,159 (100.0)
문화예술진흥기금	13,497 (100.0)	14,275 (100.0)	14,275 (100.0)	19,454 (100.0)	21,630 (100.0)
보훈기금	18,300 (10.7)	16,447 (10.5)	13,585 (9.3)	15,533 (11.1)	13,970 (11.6)
신용보증기금	792,301 (16.8)	795,257 (12.6)	856,282 (12.5)	888,316 (13.2)	964,498 (14.0)
기술신용보증기금	459,796 (15.0)	576,988 (21.5)	517,935 (19.0)	491,178 (19.2)	491,171 (17.7)
주택금융 신용보증기금	458,516 (31.5)	483,922 (31.0)	565,398 (25.4)	614,355 (22.8)	643,067 (18.6)

주: ()은 수입대비 비중
자료: 소관부처 제출자료

순수 기부금에 의한 민간 출연금으로 재원을 조달하고 있는 기금은 남북협력기금, 양성평등기금, 문화예술진흥기금, 보훈기금 등이며, 문화예술진흥기금을 제외하면 순수 기부금에 의한 민간 출연금 비중은 낮은 수준이었다. 문화예술기금의 경우 기부금에 의한 민간출연금 비중이 높는데 이는 동 기금이 지정 기부 등 민간 출연금 확대를 위한 탄력적인 기금 운용에 기인한 것으로 분석되었다¹⁵⁾. 그리고 보훈기금의 경우도 「보훈기금법」에 국가보훈처장이 기부금품의 모집을 담당하는 기관을 지정하여 모집할 수 있으며, 기금품의 모집에 관하여는 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」적용을 배제하는 규정¹⁶⁾을 마련하고 있음에도 불구하고 보훈공단 전입금, 재향군인회 성금을 제외한 순수 보훈 성금의 비중은 낮은 수준이었다.

15) 「문화예술진흥법」 제17조 제2항 및 제3항은 동 기금을 관리·운용하는 한국문화예술위원회로 하여금 기부금품 및 지정기부가 가능하도록 규정하고 있다.

16) 「보훈기금법」

제4조의2(기부금품의 모집) ① 국가보훈처장은 제3조제2항제2호 및 제3호에 따른 기부금품의 모집을 담당하는 기관(이하 "모집기관"이라 한다)을 지정하여 모집하게 할 수 있다.

② 모집기관의 지정 요건 및 모집 방법과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 제1항에 따른 기부금품의 모집에 관하여는 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」을 적용하지 아니한다.

2) 「국가재정법」 제95조의 자금

「국가재정법」 제95조는 국가로 하여금 법률이 정하는 경우에 한하여 특별한 자금을 보유할 수 있도록 규정하고 있다. 동 조항은 국가가 특별회계나 기금 이외에 특별한 자금을 보유하는 경우에도 법률에 근거해야 함을 명시한 것이나, 자금을 보유할 수 있는 경우를 예외적인 경우로 한정하지 않고 ‘법률로 정하는 경우’ 라고만 규정하고 있는 등 자금의 관리방식에 대해서는 아무런 규정을 마련하고 있지 않다.

국가가 특별한 자금을 보유한다는 것은 본질적으로는 기금과 유사한 것으로 보이나 특별한 자금과 기금은 다음과 같은 차이가 있다. 첫째, 「국가재정법」에서 규정하고 있는 설치 요건 측면에서 차이가 있다. 기금은 「국가재정법」에 ‘국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치한다’고 규정되어 있고, 자금은 ‘국가는 법률로 정하는 경우에 한하여’ 특별한 자금을 보유할 수 있다고 규정되어 있어서 자금을 보유할 수 있는 경우가 기금보다 오히려 더 포괄적이고 제한이 없다고 할 수 있다. 둘째, 설치 근거 측면에서 차이가 있다. 기금은 개별 법률의 근거 뿐 아니라 「국가재정법」도 개정해야 하지만, 특별한 자금을 보유하는 것은 「국가재정법」 개정 없이도 가능하기 때문에 절차적으로 자금이 기금보다 용이하다. 셋째, 관리의 측면에서 차이가 있다. 기금의 경우 기금운용계획안 및 기금결산을 국회에 제출하여 심사를 받지만 자금의 경우 이러한 국회의 통제를 받지 않는다는 점에서 차이가 있다.

기획재정부는 동 조항에 의해 국가가 보유하고 있는 자금의 범위를 명확하게 확정하지 못하고 있는 상황이다. 그러므로 「국가재정법」 제95조의 자금은 특별회계나 기금처럼 「국가재정법」상의 일반적인 관리를 받지 않고 개별 자금의 근거법에 따른 관리·운용이 이루어지고 있어, 자칫 국가 재정운용의 사각지대로 작용할 수 있는 여지가 있다. 「국가재정법」 제14조¹⁷⁾는 특별회계와 기금 신설시 그 타당성을 심사 받도록 하고 있고, 제82조¹⁸⁾는 기금에 대해 3년마다 운용 및 존치 평가를 하고 그 결과를 국회

17) 「국가재정법」

제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ① 중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서(이하 이 조에서 “계획서”라 한다)를 기획재정부장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.

② ~ ③ (생략)

18) 「국가재정법」

제82조(기금운용의 평가) ① 기획재정부장관은 회계연도마다 전체 기금 중 3분의 1 이상의 기금에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 그 운용실태를 조사·평가하여야 하며, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치 여부를 평가하여야 한다.

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 기금운용실태의 조사·평가와 기금제도에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 위하여 기금운용평가단을 운영할 수 있다.

③ 기획재정부장관은 제1항 또는 제2항에 따른 평가결과를 국무회의에 보고한 후 제61조에 따라 국회에 제출하는 국가결산보고서와 함께 국회에 제출하여야 한다.

에 제출하도록 하고 있는 반면, 「국가재정법」 제95조의 자금은 신설에 대한 심사나 운용 및 존치여부에 대한 평가를 받지 않고 있어 상대적으로 적절한 관리가 이루어지지 않고 있다고 할 것이다.

그리고 「국가재정법」 제95조의 자금 역시 민간 출연금을 재원으로 운영되는 경우가 적지 않다. 동자금의 운영주체가 정부 또는 정부 등의 출연으로 설립된 기관이라는 점에서 앞서 살펴 본 바와 같이 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조에 규정된 기부금품 모집에 제한이 있다는 점을 고려하면 향후 민간 출연금에 대한 정비가 필요하다.

〈표 9〉 「국가재정법」 제95조의 자금 중 민간 출연금

자금	법률	내용
농어촌상생협력기금	「자유무역협정 체결에 따른 농업인 등의 지원에 관한 특별법」 제18조의2 제3항	상생기금은 정부외의 자의 출연금 등으로 조성한다.
실업대책사업자금	「고용정책기본법」 제35조 제1항 제1호	정부나 정부외의 자의 출연 또는 보조
학교안전공제 및 사고예방기금	「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」 제52조 제2항	기금은 공제로 수입, 국가 및 지방자치단체의 보조금, 기금의 운용수익, 적립금, 결산상 잉여금, 차입금, 기부금과 그 밖의 수입금을 재원으로 하여 이를 조성한다.
학자금대출 신용보증계정	「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」 제26조 제1항 제1호	정부 및 그 밖의 자의 출연금
대회기금	「2015 경북문경세계군인체육대회 지원법」 제5조 제2항 제1호	정부 및 정부외의 자의 출연금·보조금 및 기부금
세계물포럼기금	「2015 세계물포럼 지원 특별법」 제5조 제2항 제1호	정부 및 정부외의 자의 출연금·보조금 및 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에 따른 기부금
공사중단 건축물 정비기금	「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」 제13조 제2항 제1호	정부 또는 정부외의 자의 출연금 또는 기부금
대회기금	「2018 평창 동계올림픽대회 및 동계패럴림픽대회 지원 등에 관한 특별법」 제8조 제2항 제1호	정부 및 정부 외의 자의 출연금·보조금 및 기부금품
대회기금	「국제경기대회 지원법」 제12조 제2항 제1호	정부 및 정부 외의 자의 출연금·보조금 및 기부금

뉴스통신 진흥자금	「뉴스통신 진흥에 관한 법률」 제32조 제2항 제3호	정부, 법인, 단체 또는 개인의 출연재산
대회기금	「포물러원 국제자동차경주대회 지원법」 제6조 제3항 제1호	출연금·보조금·기부금
광주과기원기금	「광주과학기술원법」 제19조 제2항 제1호	정부가 아닌 자의 출연금 또는 기부금
녹색자금	「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제58조 제3항 제1호	정부 외의 자의 출연금
중소기업 공제사업기금	「중소기업협동조합법」 제109조 제1항 제2호	정부, 조합, 사업조합, 연합회, 그 밖의 자의 출연금
발명진흥기금	「발명진흥법」 제55조 제2항 제2호	사용자 등의 출연금 또는 기부금
금융안정기금	「금융산업의 구조개선에 관한 법률」 제23조의2 제2항 제1호~3호	금융기관의 출연금 기업의 출연금 제1호 및 제2호 외의 자의 출연금
방송문화 진흥자금	「방송문화진흥회법」 제13조 제1항 제4호	법인·단체 또는 개인의 출연재산

자료: 국회 법률지식정보시스템

다. 비자발성 - 대·중소기업 상생협력기금

민간 출연금이 기금 등의 재원으로 활용되어 건전성 제고에 중요한 역할을 수행할 것으로 기대되나, 비자발적인 민간 출연금의 사회적 부작용 또한 만만치 않다. 민간 출연금의 비자발성을 확인하는 경우는 쉽지 않으나 대·중소기업 상생협력기금의 사례를 통해 기금 재원 마련 과정에서의 비자발성을 확인하고자 하였다.

대·중소기업 상생협력기금은 대기업이 중소 협력업체 지원 목적으로 대·중소기업 협력재단에 출연한 기금으로 대기업이 지원 대상 중소기업과 지원 과제를 정하면 재단이 출연금을 집행하는 형태로 운영되고 있다. 2016년 7월까지 총 162개 기업이 9,823억 원을 출연하는 협약을 체결했으나, 실적은 156개 기업에서 5,716억 원으로 협약 금액 대비 출연 비율이 58.2%에 그친 것으로 조사되었다.

〈표 10〉 대중소기업 상생협력기금 협약·출연 현황(2016년 7월 말 누적 기준)

(단위: 억 원, 개)

구분	협약				출연			
	대기업	공기업	중견기업	합계	대기업	공기업	중견기업	합계
금액	7,596	1,472	755	9,823	4,593	833	290	5,716
기업	93	19	50	162	91	18	47	156
협약금액 대비 출연비율					60.5%	56.6%	38.4%	58.2%

주: 협약기간은 2011년~2019년 12월까지이고 기업별로 차이가 있음

자료: 산업통상자원부

4. 개선방안

가. 부담금 관리 개선방안

부담금 관리제도의 개선을 위하여 다음과 같은 방안을 검토해 볼 수 있다. 첫째, 부담금을 조세로 전환할 필요가 있다. 부담금의 조세 전환이 부과금 자체의 감소를 의미하는 것은 아니나 공익사업의 구체성이 낮고 조세적인 성격을 지닌 부담금을 조세로 전환하는 것이 보다 엄격하고 투명한 관리가 가능하다는 장점이 있으며, 준조세 징수의 비자발성을 최소화 할 수 있는 수단으로 활용될 수 있다. 특히 예산외로 관리되고 있는 부담금의 경우 일반회계, 기금 등 재정으로 편입하는 등 부담금 규모를 축소하는 방안을 마련할 필요가 있다.¹⁹⁾

둘째, 부담금 운용 평가 기능을 활용하여 부담금 징수에 따른 준조세 문제를 최소화 할 필요가 있다. 정부는 부담금운용의 효율성 제고를 위하여 각 부담금의 부과목적, 부과실태, 사용내용의 건전성 및 부과절차의 공정성, 존치필요성 등 부담금 운용 관련 사항들을 지속적으로 점검·평가하고 있으나, 평가가 대부분 부담금의 존치 여부 위주로 진행되고 있다. 그러므로 부담금 평가 항목에 부담금의 근거가 되는 특정 공익사업의 목적과 범위의 구체성 등을 평가하고, 평가를 통하여 조세적 성격의 부담금은 존속기간을 설정하여 중·장기적으로 폐지 또는 조세로 전환하는 근거로 활용할 필요가 있다.

셋째, 부담금 평가 기능 및 구속력을 강화기 위하여 부담금운용종합계획서와 부담금운용종합보고서 국회 제출시 동 보고서에 평가결과 반영 여부를 포함하도록 하는 방안이 요구된다. 부담금운용종합계획서에는 다음 연도의 부담금 부과 및 사용계획 등이 포함되며(제6조의2), 부담금운용종합보고서는 전년도 부담금의 부과실적 및 사용명세 등이 포함된다(제7조). 그리고 「부담금관리기본법」 제8조는 평가 결과를 부담금운용종합보고서에 포함하여 국회에 제출하도록 규정하고 있는바, 평가 결과 반영 계획과 반영 현황을 각각 부담금운용종합계획서와 부담금운용종합보고서에 포함되도록 규정하여 부담금 정비에 대한 평가에 대한 사후관리가 동 보고서에 반영되도록 할 필요가 있다.

19) 정부는 2015년 원자력안전관리부담금, 국제빈곤퇴치기여금 등 4개 부담금을 기금 등 재정으로 편입하였으며, 중독예방치유부담금 등의 경우 법령 개정 등을 추진 중이라고 밝힌 바 있다(기획재정부, 「'14~'16년 제도개선과제 - 이행현황 및 점검결과 및 향후 추진대책」, 2017.3). 오정근(2016) 등은 법정 부담금을 조세화하여 준조세를 낮추고 법인세를 올리자는 의견에 대해서 우리나라의 경우 법정 부담금이 건강, 환경, 에너지 금융 등 분야에 주로 사용되고 있고 이러한 사업과 특별한 관계를 갖고 있는 특정 그룹에 부과되고 있다는 점에서 이를 일반회계로 전환할 경우 일반 기업의 세금부담이 증가를 우려하였다.

나. 민간출연금 관련 규정 정비

분석 결과, 기부의 성격이 있는 민간출연금의 경우 「기부금품 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조에서 국가나 지방자치단체 및 그 소속기관·공무원과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 기부금품을 모집할 수 없다는 규정²⁰⁾에도 불구하고 민간출연금을 재원으로 기금 설립이 광범위하게 진행되고 있다는 점을 확인하였다.²¹⁾

기금의 경우 민간출연금의 규모가 크지 않으나, 기금 설립 근거 법률에 의해 민간출연금을 재원으로 하는 기금이 다수 존재하며, 규모를 파악하기 어려운 「국가재정법」 제95조에 근거한 자금 등의 경우도 민간출연금을 재원으로 활용하는 것이 개별 법령상 근거를 통해 가능하다.

그러므로 민간출연금 활용에 대한 구체적인 기준을 마련하는 방안이 요구되고 있으나, 개별 기금의 성격상 일괄적인 기준을 적용하기가 어려운 점을 감안하여 다음과 같은 방안에 대한 검토가 필요하다. 첫째, 「국가재정법」 등에 민간출연금에 대한 규정을 정부출연금에 준하여 규정해야 할 것이다. 「국가재정법」 제12조는 출연금을 국가가 국가연구개발사업의 수행, 공공목적 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 법률에 근거가 있는 경우 가능한 것으로 규정하고 있는 등 정부출연금에 대한 근거를 마련하고 있다. 그리고 「국가재정법」 제5조가 정부의 출연금 및 민간부담금을 재원으로 기금을 설치할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 법 제12조에 정부출연금에 대한 구체적인 조항을 마련하고 있으나, 민간출연금에 대한 구체적인 조항은 마련하고 있지 못하는 있는 점을 고려하여 민간출연금에 대해서도 정부출연금에 준하는 규정을 마련할 필요가 있다.

둘째, 기금 설립 및 운영에 있어 민간출연금을 재원으로 하는 경우 그 타당성 심사를 규정하여 민간출연금 규모를 중·장기적으로 축소해야 할 것이다. 이를 위해 「국가재정법」 제14조²²⁾에 민간출연금을

20) 동 조항의 단서에 대통령령으로 정하는 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립한 법인·단체는 기부금품을 모집할 수 있다고 규정하고 있다.

21) 같은 법 시행령은 대통령령으로 정하는 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체를 국가기관이나 지방자치단체의 장으로부터 대표자의 임면과 업무 감독, 예산 승인, 조직원에 대한 인사 등에 실질적인 지휘·통제를 받지 아니하는 법인·단체로 규정하고 있다.

22) 제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ① 중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서를 기획재정부장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 기금에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준에 적합한지 여부를 심사하고, 특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사하여야 한다. 이 경우 미리 자문회의에 자문하여야 한다.

1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것
2. 사업의 특성으로 인하여 신속적인 사업추진이 필요할 것
3. 중·장기적으로 안정적인 자원조달과 사업추진이 가능할 것
4. 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것
5. 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 것

재원으로 할 경우 기금의 신설에 관한 심사 대상에 포함하도록 하는 방안과 같은 법 제82조²³⁾의 기금운용의 평가에 민간출연금 재원 여부에 대한 타당성을 평가항목에 포함하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

셋째, 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조가 다른 법령의 규정이 있는 경우를 제외하고 국가 등으로 하여금 기부금품 모집을 제한하고 있는 점에 고려하여 기금 등의 운영에 동 조항과의 연계를 강화하는 방안을 마련해야 할 것이다. 동 법률에서 정하고 있는 법령을 구체화하여 기부금품을 접수하는 국가 등의 기관이 확대되는 것을 방지하고, 정부 등이 기부금의 성격이 있는 민간출연금을 재원으로 할 경우 일정한 기준과 절차를 제시하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

넷째, 민간출연금을 재원으로 활용하는 기금 및 자금 등의 경우 민간출연금 출연 현황 및 사용내역을 투명하게 공개하고, 「국가재정법」 제95조의 자금의 경우²⁴⁾ 기금과 같은 관리절차를 두는 방안을 마련해야 할 것이다. 제19대 국회에서 「국가재정법」 제95조의 자문에 대해서도, 기금과 같이 운용 및 존치에 대한 평가를 받도록 하고, 자금의 집행 및 결산에 대해 기획재정부장관의 감독이 이루어지도록 하는 내용을 담은 「국가재정법 일부개정법률안(김성곤의원 대표발의)」이 제안된 바 있다. 동 개정안은 제95조제2항에서 “법률에 따라 자금을 관리·운용하는 자는 그 자금의 설치목적과 공익에 맞게 자금을 관리·운용하여야 한다”는 의무를 부과하고, 안 제95조제3항에서 법 제82조를 준용하여 자금운용의 평가를 받고 그 결과를 국회에 보고하도록 하며, 법 제99조²⁵⁾를 준용하여 자금의 집행 및 결산에 대해 기획재정부장관이 감독하도록 하는 것이다.

요컨대 민간출연금 확대를 방지하고 민간출연금 출연과정에서 발생하는 문제점을 최소화하기 위하여 민간출연금 활용 절차 및 사후 관리 방안을 모색할 필요가 있다.

23) 제82조(기금운용의 평가) ① 기획재정부장관은 회계연도마다 전체 기금 중 3분의 1 이상의 기금에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 그 운용실태를 조사·평가하여야 하며, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치 여부를 평가하여야 한다.

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 기금운용실태의 조사·평가와 기금제도에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 위하여 기금운용평가단을 운영할 수 있다.

③ 기획재정부장관은 제1항 또는 제2항에 따른 평가결과를 국무회의에 보고한 후 제61조에 따라 국회에 제출하는 국가결산보고서와 함께 국회에 제출하여야 한다.

④ 제2항의 규정에 따른 기금운용평가단의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

24) 「국가재정법」의 법 체계상, 제95조의 “특별한 자금”은 특별회계나 기금 외에 국가가 세입세출예산 외로 운영하는 별도의 자금을 의미하는 것으로 보이는데, 그 개념과 범위가 명확하게 규정되어 있지 않아, 기획재정부는 동 조항에 의해 국가가 보유하고 있는 자금의 범위를 명확하게 확정하지 못하고 있다(국회기획재정위원회, 「국가재정법 일부개정법률안 검토보고서(김성곤의원 대표발의, 의안번호:1907538)」, 2013. 11)

25) 「국가재정법」

제99조(예산 및 기금운용계획의 집행 및 결산의 감독) 기획재정부장관은 예산 및 기금운용계획의 집행 또는 결산의 적정을 기하기 위하여 소속 공무원으로 하여금 확인·점검하게 하여야 하며, 필요한 때에는 각 중앙관서의 장에게 관련 제도의 개선을 요구하거나 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 예산 및 기금운용계획의 집행과 결산에 관한 지시를 할 수 있다.

5. 결어

본 연구는 준조세에 대한 선행연구를 검토하고 준조세의 범위를 민간출연금으로 확대하여 민간출연금의 성격 및 정부가 민간출연금을 재원으로 운영하는 재정사업의 현황을 파악하였으며, 이를 통해 민간출연금 확대를 방지하고 효과적인 운영방안을 마련하고자 하였다.

분석 결과, 기부금의 성격이 있는 민간출연금의 경우 법령상 명확한 규정을 마련하지 못하고 있으나, 정부 재정을 통해 운영되어야 할 재정사업의 주요 재원으로 활용되는 사례가 확인되었다. 그리고 특정 기금·자금의 경우 비자발적인 성격을 가지는 것으로 분석되기도 하였다.

그러므로 본 연구에서는 민간출연금을 포함한 준조세 문제에 대한 개선방안을 다음과 같이 제시하였다. 우선 부담금과 관련해서는, 부담금의 조세 전환 등 부담금 규모를 축소하고 부담금 평가 기능을 강화하여 부담금으로 인해 발생하는 준조세의 문제를 최소화할 필요가 있다. 그리고 민간출연금과 관련해서는 「국가재정법」 등에 민간출연금에 대한 규정을 명확히 할 필요가 있으며, 기금 설립 및 운영에 있어 민간출연금을 재원으로 하는 경우 그 타당성을 심사하는 방안, 민간출연금을 재원으로 하는 기금의 경우 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」 제5조와 연계를 강화하는 방안, 민간출연금을 재원으로 활용하는 기금 및 자금 등의 경우 민간출연금 출연 현황 및 사용내역을 투명하게 공개하고, 「국가재정법」 제95조의 자금의 경우 기금과 같은 관리절차를 마련할 필요가 있다.

본 연구는 준조세의 범위를 민간출연금으로 확대하고 민간출연 중심으로 준조세를 분석했다는 점에서 선행연구와 차별화 되는 등 의의가 있다고 할 수 있으나, 준조세 전체의 규모를 파악하지 못하였으며 개별 기금 등에서 다양한 형태로 운영되는 민간출연금 운영 현황을 분석하지는 못한 점은 한계로 지적될 수 있다. 이는 다음 연구 과제에서 다루어 질 것이다.

참고문헌

- 국회기획재정위원회, 「국가재정법 일부개정법률안 검토보고서(김성곤의원 대표발의, 의안번호:1907538)」, 2013. 11.
- 국회안전행정위원회, 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서(김종석의원 대표발의, 의안번호: 204032)」, 2017. 7.
- _____, 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서(최운영의원 대표발의, 의안번호: 205120)」, 2017. 7.
- 국회정무위원회, 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서(심재철의원 대표발의, 의안번호: 2004860)」, 2017. 3.
- 기획재정부, 「'14~'16년 제도개선과제 - 이행현황 및 점검결과 및 향후 추진대책」, 2017. 3.
- _____, 「2015년도 부담금운용종합보고서」, 2016.
- _____, 「월간 재정동향」, 2016년 10월호, 2016.
- 김인철, 『해설 국가재정법』, 동강사, 2007.
- 손원익, 「기업의 준조세 실태와 정책방향」, 한국조세연구원, 2010. 12.
- 신영수, 「현행 준조세 통계규범의 문제점과 개선방안」, 『법학논총』 제37권 제1호, 2013.
- 오정근, 「기업준조세의 문제점과 개선방안」, 『심재철 국회의원사무실 · 한국금융IC융합학회 공동주최 세미나』, 2016. 12. 6.
- 국회 법률지식정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/law>)
- 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill>)