▌ 예산정책연구 제9권 제2호 2020. 6. pp.33-67 https://doi.org/10.35525/nabo.2020.9.2.002

부담금의 유형별 분류와 심사기준*

옥동석**

국문초록

2002년 제정된 「부담금관리 기본법」에서는 부담금의 설치 목적을 정기적으로 점검하기 위해 6가지 심사요건을 제시하고 있다. 또한 헌법재판소는 수많은 판례들을 통해 부담금의 부과요건을 '집단의 동질성', '객관적 근접성', '집단적 책임성', '집단적 효용성' 등 네 가지로 판시하였으나, 네 가지 요건들이 모든 부담금에 일관성 있게 적용되지 못하여 여전히 많은 논란들이 계속되고 있다. 이러한 논란들은 경제적 성격이 서로 다른 90여 개의 부담금들을 단일의 획일적 기준으로 규율하려고 하기 때문에 나타나는 것으로 볼 수 있다.

본 연구는 부담금에 대한 이러한 딜레마를 해결하기 위하여, 부담금의 경제적 성격을 유형별로 구분하고 각각의 유형에 적합한 심사기준의 기본 방향을 제시하고자 한다. UN과 IMF의 재정통계상 재정수입에 대한 국제적 분류기준을 감안할 때, 우리나라의 부담금에는 행정수수료(administrative fees), 재화와 서비스의 판매(sales of goods and services), 일반조세(tax non-earmarked), 법정기부금(compulsory contributions), 목적세(tax earmarked), 교정조세(externality tax, Pigouvian tax), 피해보상청구권(또는 손괴자부담금, claims for damages) 등이 혼재되어 있다. 그리고 본 연구는 이러한 부담금의 재원이 특정 공익사업으로 용도지정(earmarking) 되어야 할 이론적 논거는 무엇인지에 대해서도 규명하고자 하였다. 본 연구의 논의를 통해 부담금의 유형별 분류기준과 유형별 심사의 기본 방향이 마련될 수 있을 것이다.

□ 주제어: 부담금, 편익과세, 준조세, 행정수수료, 목적세

투고일: 2020. 4. 13. 게재확정일: 2020. 5. 20.

* 본 논문은 2018년 인천대학교 자체연구비 지원에 의해 작성되었다. 이후 연구내용을 확대하여 2019년 한국조세재정연구원에 「부담금의 경제학적 분석」으로 보고서를 제출하였는데, 본 논문은 그 내용의 일부를 정리하고 추가로 보완한 것이다.

** 인천대학교 교수 (dsoak@naver.com)

I. 머리말

1990년대의 민주화 과정에서 전국경제인연합회 등 경제단체에서는 정부가 개인과 법인에게 사실상 강제적인 경제적 부담을 지우면서도 조세라는 명칭을 부여하지 않아 허술하게 관리하고 있다는 문제를 지속적으로 제기하였다. 조세는 조세법정주의에 따라 그 부과의 근거가 법률로서 규정되고, 또 조세수입은 일반회계, 특별회계로 구성된 세입세출예산에 포함되어 국회의 심의를 받는 등 엄격하게 관리된다. 반면, 조세라는 명칭이 부여되지 않는 사실상의 강제적 부담들은 대부분 기금, 지방자치단체, 공공기관 또는 협회·조합 등 특수법인의 수입에 포함됨으로써 조세와 달리 엄격한 관리를 받지 않는다는 비판이 많이 제기되었던 것이다.

이러한 문제를 타개하고자 정부는 다양한 부담금들에 대하여 일반적인 기본법으로서 「부담금관리 기본법」을 제정하여 2002년 1월부터 시행하고 있다. 「부담금관리 기본법」 제2조에서는 부담금을 '분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무'로 정의하고 있다. 이는 정부와 공공부문에서 조세 이외의 용도지정(earmarking)된 강제적 부담을 모두 망라하여 파악하기 위한 정의라 할 수 있다. 2020년 3월 현재 「부담금관리 기본법」의 별표에서는 모두 90개의 부담금이 부담금, 출연금, 납부금, 분담금, 부과금, 부가금, 이익금, 통행료, 보증금, 조성금, 기여금, 협력금, 납입금, 조성비 등의 다양한 명칭으로 열거되고 있다.

「부담금관리 기본법」에서는 부담금의 설치 목적을 정기적으로 점검하는 부담금운영평가제도를 규정하고, 또 신설·증설·폐지 등 평가의 판단기준으로서 부과목표의 명확성, 조세와의 차별성 등 6가지 심사요건을 제시하고 있다. 그런데 조세 이외의 부담금이 존재하는 이유에 대한 논거가 부족하여 1998년부터 많은 헌법소원들이 제기되었다. 헌법재판소는 수많은 판례들을 통해 부담금의 부과요건을 '집단의 동질성', '객관적 근접성', '집단적 책임성', '집단적 효용성' 등 네 가지로 판시하였으나, 네 가지 요건들이 모든 부담금에 일관성 있게 적용되지 못하여 여전히 많은 논란들이 계속되고 있다.

부담금에 대해서는 경제단체 등 현장에서 먼저 문제가 제기되었으나 학계 등 전문가 집단에서는 이들에 대해 적절하게 표준화된 개념을 정리하지 못하고 있다. 따라서 「부담금관리 기본법」 제정의 기본 취지인 부담금 운용의 공정성은 아직 요원한 일로 생각된다. 부담금의 사회적 당위성에 대해서는 법학자들에 의해 주로 논의되었는데, 법에서 여러 이질적인 부담금들을 단일의 기준으로 규율하고자 하기 때문에 개념적 표준화가 이루어지지 못하고 있음을 지적하고 있다. 경제학자들은 '용도지정'의 현실적 유용성에도 불구하고 대부분의 논의는 그 비판에 맞춰져 있고 또 조세의 본질적 성격을 부담금과 구분하여 설명하지 못하고 있다.

본 연구는 부담금에 대한 이러한 딜레마를 해결하기 위하여, 부담금의 경제적 성격을 유형별로 구분하고 각각의 유형에 적합한 심사기준의 기본 방향을 제시하고자 한다. 이를 위하여 제 Ⅱ장에서는 부담금의 현황과 함께 헌법재판소 판례 등 법학계의 논의를 주로 소개하고자 한다. 제 Ⅲ장에서는 부담금과 관련하여 우리나라 경제학자들이 논의하였던 내용을 소개할 것인데, 용도지정에 대한 논의와 IMF 재정통계지침의 정부수입 분류에 대한 논의를 주로 살펴볼 것이다. 제 Ⅳ장에서는 부담금의 유형들을 경제적 성격에 따라 분류하는 의사결정수(decision tree)를 제안하고 유형별 심사기준의 기본 방향을 대략 정리해보았다. 제 Ⅴ장은 맺음말로서 이어진다.

II. 부담금의 성격과 부과요건

1. 부담금의 정의와 성격

부담금의 법적 정의는 간단히 표현하면 '특정 공익사업과 관련하여 부과하는 금전지급의무'이다. 기획재정부가 매년 발간하는 「부담금운용종합보고서」에서는 부담금이 '특정 공익사업'과 직접적인 대가관계(quid pro quo)가 없기에 판매(sales) 등 사용료, 행정수수료(administrative fee)와 구분된다고 지적하고 있다. 부담금이 특정 공익사업과 밀접한 관련을 가지지만, 공익사업의 서비스에 대한 반대급부로서 직접적인 대가 또는 가격의 성격을 띠는 것은 아니라는 것이다. 따라서 '공공시설의 이용 또는 재산사용의 대가로 부과되는 사용료'와 다르다고 지적한다.[1)]

또한 기획재정부(2019)는 부담금이 목적세와 다르다고 설명하고 있다. 목적세가 '사업과 관련이 없는 일반개인에 대하여 그 납세능력에 따라 부과'되기에 부담금과 구분된다고 설명한다. 부담금은 사업과 밀접한 관련이 있는 자에게 부과되지만 목적세는 보다 일반적인 개인들을 대상으로 지불능력에 따라 부과된다는 것이다.[2)] 그러나 일반적으로 목적세는 직접적 대가관계는 아니지만 '느슨한 형태'의 대가관계가 성립하기에 조세의 편익원칙(benefit principle)을 구현하는 수단으로도 알려져 있다.[3)]

부담금은 법령에 의한 의무의 불이행 또는 위반에서 비롯되는 부담은 아니기 때문에 제재의 성격을 띠는 과태료, 벌금, 범칙금, 가산금, 과징금, 이행강제금 등과도 구별된다. 제재 성격의 행정제재금 또는 금전벌은 행정상 의무이행의 확보를 위하여 또는 의무위반자에 대한 처벌을 목적으로 부과된다.[4)] 제재 성격의 행정제재금은 그 제재를 가하는 국가기관에 소속되는 경우가 많기에 관련되는 특별회계와 기금의 세

---

1) 기획재정부(2019), 5~6쪽 참조.

2) 기획재정부(2019), 5쪽 참조.

3) 기획재정부(2019)는 목적세가 납세능력(ability-to-pay)에 따라 부과된다고 지적함으로써 편익원칙과 무관한 것처럼 설명하고 있다. 그러나 재정학 교과서에서는 일반적으로 목적세가 편익원칙을 구현하는 유용한 수단이라고 지적한다. 김동건 (2001), 240쪽 참조.

4) 기획재정부(2019), 7쪽 참조.

외수입 또는 경상이전수입으로 계리된다. 다만 납세의무와 관련되는 금전벌은 당해 조세가 수입되는 일반회계 또는 여타의 특별회계로 귀속될 것이다.

그러면 부담금 정의의 핵심적 특징인 '공익사업 관련성'은 과연 무엇인가? 부담금은 특정한 공익사업의 관련성에 따라 부과된다는 점에서 특정 사업과 무관하게 일반인들을 대상으로 부과되는 조세와 구분된다고 보는 것이다. 기획재정부는 그 성격을 부담금의 분류를 통해 간접적으로 설명하고 있다.[5] 첫 번째 유형은 정부 또는 공공부문이 건설하고 유지해야 하는 각종 시설에 대하여 추가적인 '부담(비용증가)을 초래'하는 어떤 행위가 있을 때 정부가 부담금을 부과하는 경우이다. 정부는 그 행위가 원인을 제공했다는 의미로, 또는 시설의 이용증가를 초래했다는 의미로 원인자 부담금 또는 이용자 부담금이라고 부른다. 여기에는 기반시설 설치비용, 수도법상 원인자부담금, 물이용부담금 등이 포함되는데, 이들은 정부가 공공서비스의 가격과 품질을 보편적으로 유지하는데 필요한 비용에 충당되고 있다.

두 번째 유형은 정부의 공공사업 또는 행정행위(인허가 등)로 인해 특별한 이익을 향유하는 자에게 부과하는 부담금이다. 정부가 허가하는 개발사업의 시행자가 획득하는 개발이익을 환수하기 위한 개발부담금, 정부가 허가하는 양허관세 농산물 수입업자에게 부과하는 농산물수입이익금 등이 여기에 해당한다. '특별한 이익의 향유'는 정부의 특별한 인허가로 인해 나타날 수도 있겠지만 정부가 직접 시행하는 공공사업의 외부경제로부터 나타날 수도 있을 것이다.

세 번째 유형은 정부가 금전적 부담을 부과함으로써 개인 또는 법인들의 '행동을 유도'하고자 하는 부담금이다. 장애인 의무고용률에 미달하는 기업에 대해 부과하는 장애인 고용부담금, 각종 오염물질을 배출하는 자에게 부과하는 배출부과금, 인구집중유발시설에 부과하는 과밀부담금 등이 여기에 해당한다. 이들의 경제학적 논거는 가치재(merit good) 또는 외부경제(externalities)의 내부화에 있다. 그런데 '행동을 유도하는 성격'의 부담금에서는 당해 부담금의 부과만으로도 그 목표가 달성된다. 그렇다면 부담금 수입을 재원으로 하는 공공사업과 부담금 사이의 관련성은 무엇인지, 의문이 뒤따르게 된다.

결국 부담금의 성격을 분류하는 과정에서 간접적으로 파악할 수 있는 특정 공익

5) 기획재정부(2019), 9~11쪽 참조.

사업과의 '밀접한 관련성'은 '정부비용의 초래', '특별한 이익의 향유', '사적행위 유도' 등으로 정리해 볼 수 있다. 그런데 '정부비용의 초래', '특별한 이익의 향유'는 직접적인 대가관계에서도 나타나는 성격인데, 과연 부담금의 '공익사업 관련성'이라는 특성은 직접적 대가관계와 어떤 차이가 있는가? 만약 이들을 '느슨한 대가관계'로 규정하고자 한다면 판매, 행정수수료 그리고 편익과세와는 또 어떻게 다른 것인지를 규명해야 할 것이다.

보다 구체적으로는 다음과 같은 질문들에 대한 대답이 있어야 할 것이다. '직접적 대가관계'와 '느슨한 대가관계'의 차이는 무엇인가? '느슨한 대가관계'에 대해서는 어떤 기준으로 그 금액이 결정되어야 하는가? 예컨대, 원인자 부담금과 이용자 부담금의 규모는 어떤 원칙에 따라 설정되어야 하는가? 정부의 특별한 인허가에 의한 이익을 환수하는 것은 조세와 어떻게 다른가? 그리고 공공사업의 외부경제 이익은 항상 환수되어야 하는가? 왜 환수되는 이익은 일반회계로 전입되지 않고 특별한 용도로 사용되어야 하는가? 외부비경제를 교정하기 위한 유도성 부담금(또는 피구조세)은 왜 일반회계로 전입되지 않아야 하는가? 이러한 의문들은 여전히 우리나라에서 학문적으로 충분히 논의되지 않고 있다.

그런데도 「부담금관리 기본법」에서는 부담금에 대한 일반적인 심사제도를 운용하고 있다. 민간 전문가들로 구성된 부담금운용평가단이 구성되어, 이들이 개별 부담금의 부과목적·부과실태 및 부과절차의 공정성 등을 지속적으로 점검·평가하고 있다. 또 부담금운용심의위원회(위원장: 기재부 2차관)는 부담금의 목적 및 필요성, 부과 및 징수주체, 부과요건, 징수액의 사용목적 등을 심사해야 한다. 법 제6조에서는 부담금이 무분별하게 신설·증설되는 것을 막기 위해 6가지 심사기준을 규정하고 있다. 이들은 ① 목표의 명확성, ② 부과요건의 명확성, ③ 재원조성의 필요성, 공정성, 투명성, ④ 비중복성, ⑤ 조세와의 차별성, ⑥ 기간의 한정성 등이다.

2003년부터 이루어진 점검·평가의 실적을 살펴보면, 앞의 심사기준 중에서 제도개선은 주로 ②와 ③에 집중하고 있음을 알 수 있다.[6] 구체적인 부과기준이 없거나, 사용용도가 지나치게 포괄적이거나, 부과요율이 과도하거나, 또는 강제적인 금전지급의무로 볼 수 없는 경우들이 주로 제도개선의 대상이 되고 있다. 결국 존치 필요성

6) 2003년 이후 부담금운용평가의 성과는 기획재정부(2019), pp.17~20 참조. 매년도 부담금에 대한 평가는 기금운용평가단의 「부담금 평가」 참조.

점검에서도 징수목적과 대상자 사이의 상관관계를 파악할 수 있는 본질적인 대답은 제공되지 않고 있다. 정부가 개별 부담금의 적정성과 그 존폐, 부담금의 규모, 부담금의 운용방법 등을 지속적으로 평가하기 위해서는 일정한 개념적 원칙들이 정리되어 있어야 한다.[7)]

2. 헌법재판소 판례와 법적 논의

부담금의 신설·증설·폐지 등에 대한 일반적인 판단기준을 개념적으로 정리할 수 없다는 사실은, 부담금의 당위성에 대해 국민들을 설득할 수 있는 논리적인 근거가 마련되지 않았다는 것을 의미한다. 다시 말해 부담금으로 인해 국민들의 권리·의무 충돌에 의한 사회적 갈등이 증폭될 수 있는데, 이러한 사실은 개별 부담금에 대해 헌법소원이 지속적으로 제기되어 왔다는 사실로부터 파악될 수 있다. 우리나라에서는 1998년 이후 조세가 아니면서(또는 조세의 명칭이 부여되지 않으면서) 정부가 개인 또는 기업에 사실상 강제적인 경제적 부담을 지우는 것이 헌법적으로 타당한가에 대한 의문이 줄곧 제기되어 왔다.[8)] 「부담금관리 기본법」이 제정된 2002년 이후에도 헌법소원은 계속 제기되었는데, 헌법재판소는 2018년까지 모두 58건(병합심리 구분 시 49건)에 대해 위헌 여부를 판시하고 계속 심리 중인 부담금들도 다수 있다.

헌법재판소가 부담금의 위헌여부에 대한 일반적 판단기준들을 정리한 최초의 판례는 2003년 12월의 문예진흥기금 납입금이었다.[9)] 헌법재판소는 특정한 과제를 위한 재원으로서 반대급부가 보장되지 않는 금전급부의무를 부담금으로 규정하며 부담금과 조세의 차이를 설명하고 있다. 조세는 담세능력에 따라 부과되어야 하고, 일

---

7) 부담금에 대해서는 경제학적 논문이 거의 발견되지 않고 법학자들에 의해 주로 논의되어 왔다. 한국법제연구원의 발간보고서로는 김성수(2005), 박영도(2009), 권순현·차현숙(2014) 등이 있으며, 비교법적 학술논문으로는 성중탁(2017), 신정규(2017), 부담금의 법적 유형과 효력에 대해서는 신영수(2013), 오준근(2017), 허원(2017) 등이 있다.

8) 수질개선부담금(1998.12.24. 98헌가1), 교통안전분담금(1999. 1. 28. 97헌가8), 방송수신료(1999. 5. 27. 98헌바70), 카지노사업자 납부금(1999. 10. 21. 97헌바84), 개발부담금(2000. 8. 31. 99헌바104), 수도권과밀부담금(2001. 11. 29. 2000헌바23) 참조.

9) 구「문화예술진흥법」제19조 제5항 등 위헌제청(2003. 12. 18. 2002헌가2 전원재판부) 참조.

반적인 국가재정수요에 충당되어야 한다고 헌법재판소는 판시하였다. 반면 부담금은 특정 공익사업과의 연관성이 인정되어 별도로 구분 관리되고, 담세능력 이외의 기준으로 부과되는 금전납부의무라 할 수 있다.

> "조세나 부담금과 같은 전통적인 공과금 체계만으로는 현대국가의 새로운 행정수요에 원활하게 대처할 수 없기 때문에 특별부담금이라는 새로운 유형의 공과금제도가 인정되고 있다. 특별부담금은, 특별한 과제를 위한 재정에 충당하기 위하여 특정 집단에게 과업과의 관계 등을 기준으로 부과되고 공적기관에 의한 반대급부가 보장되지 않는 금전급부의무를 말하는 것인데 이 부담금은 특정 과제의 수행을 위하여 별도로 지출·관리된다. 따라서 특별부담금은 일반적인 국가재정수요의 충당을 위하여 일반 국민으로부터 그 담세능력에 따라 징수되는 조세와 구별된다."[10]

부담금이 반대급부로서 직접적 대가관계가 성립하지 않는 금전납부의무라면, 왜 특정집단이 부담금을 부담해야 하는가? 헌법재판소는 부담금이 허용되는 요건을 '집단의 동질성', '객관적 근접성', '집단적 책임성', '집단적 효용성' 등 네 가지로 제시하고 있다. 판례의 내용을 전반적으로 검토할 때, '집단의 동질성'은 "특정한 집단을 구분할 수 있는 판단이 가능한가?", '객관적 근접성'은 "용도지정된 공익사업과 부담금이 밀접한 관련성을 가지는가?", '집단적 책임성'은 "당해 집단이 당해 공익사업에 재정적 책임이 있는가?", '집단적 효용성'은 "당해 집단이 당해 공익사업으로부터 이익을 얻는가?"를 각각 의미한다고 할 수 있다.

> "특별부담금은, 일반인과 구별되는 동질성을 지니어 특정 집단이라고 이해할 수 있는 그러한 사람들에게만 부과되어야 하고(집단의 동질성), 특별부담금의 부과를 통하여 수행하고자 하는 특정한 경제적·사회적 과제와 특별히 객관적으로 밀접한 관련성이 있어야 하고(객관적 근접성), 그리하여 그러한 과제의 수행에 관하여 조세외적 부담을 져야 할 책임이 인정될만한 집단에 대해서만 부과되어야 할 것이며(집단적 책임성), 특별부담금의 수입이 특별부담금 납부의무자의 집단적 이익을 위하여 사용되어야 할 것(집단적 효용성)이다.

---

10) 헌법재판소 판례, "구 문화예술진흥법 제19조 제5항 등 위헌제청(2003. 12. 18. 2002헌가2 전원재판부)" 참조.

다만 재정충당목적의 특별부담금인 경우 구체적인 사안별로 위와 같은 헌법적 정당화 요건은 일정 부분 완화될 수도 있지만 적어도 객관적 근접성과 집단적 책임성은 특별부담금의 본질적인 허용요건이라고 보아야 할 것이다. 나아가 재정충당목적이 전혀 없는 순전한 유도적 특별부담금인 경우와, 재정충당의 목적과 유도의 목적이 혼재된 특별부담금의 경우에는 구체적인 사안별로 위와 같은 헌법적 정당화 요건은 일정 부분 요청되지 않을 수도 있을 것이다."[11]

헌법재판소는 네 가지 요건을 제시한 후, 앞의 인용문에서 볼 수 있듯이 이 요건들을 엄격하게 해석할 필요는 없다고 곧바로 보충하고 있다. '재정충당 부담금'에서는 '객관적 근접성'과 '집단적 책임성'이 본질적으로 중요하다고 보았으나, '유도적 부담금'에서는 이 네 가지 요건이 충족되지 않을 수 있다고 지적하였다. 네 가지 요건을 정리하면서도 이 요건들이 반드시 충족되어야 하는 것은 아니라는 모호한 입장을 취하고 있다.

헌법재판소는 네 가지 요건을 검토하며 문예진흥기금 납입금을 위헌으로 판시하였다. 문예진흥기금은 문화예술진흥을 위한 사업이나 활동을 지원하기 위하여 설치된 기금이고, 이의 납입금은 영화관, 공연장, 박물관, 미술관, 고궁 등의 관람객이나 이용자에게 입장요금의 2~9%를 부가·징수하는 것이었다. 헌법재판소는 이 납입금이 오직 재원확보를 목적으로 하며 공연관람자들에게 추가적인 부담을 지우는 것은 헌법의 문화국가 원리에 역행하는 것이라고 판시하였다. 문예진흥기금의 사업과 납입금 사이에는 '객관적 근접성'과 '집단적 책임성'을 인정하지 않았던 것이다. 이 위헌판결에서 재판관 1인이 반대 의견을 제시하였는데, 그는 헌법에 부담금에 대한 명시적인 지침적 요건이 없음에도 불구하고 논증을 통해 그 요건을 도출하는 것에 반대하였다.

헌법재판소는 2004년 7월에 판결한 수질개선부담금 헌법소원에서는 이 네 가지 요건에 의한 판단을 유보하였다.[12] 수질개선부담금은 지하수자원을 보호하고 먹는물의 수질개선에 기여하게 하기 위하여 먹는 샘물 제조업자, 먹는 샘물 수입판매업자에게 부과된다. 만약 수질개선부담금이 지하수 오염방지를 위해 부과하는 것이라

11) '구 문화예술진흥법 제19조 제5항 등 위헌제청(2003. 12. 18. 2002헌가2 전원재판부)' 참조.
12) '먹는물관리법 제28조 제1항 위헌소원(2004. 7. 15. 2002헌바42 전원재판부)' 참조.

면 우리나라의 지하수자원을 사용하지 않는 먹는 샘물의 수입판매업자에게 부담금을 부과할 하등의 이유가 없다. 그런데 헌법재판소는 수입판매업자에게 부과되는 부담금을 수돗물 우선정책을 위해 수입 먹는 샘물의 소비를 억제하는 목적으로 타당하다고 판단하였다. 여기서는 네 가지 요건에 대한 판단을 유보하였고, 다만 소수의견으로 헌법재판관 4인은 '객관적 근접성' '집단적 책임성' 그리고 '집단적 효용성'을 검토하며 위헌이라는 반대의견을 제시하였다.

2005년 3월에는 헌법재판소가 학교용지부담금에 대해 다시 네 가지 요건을 검토하며 위헌판결을 내렸다. 학교용지부담금은 대규모 개발택지에서 학교용지를 확보하고 교육환경 개선을 위해 부과된다. 수분양자(최초의 분양자)의 구체적 사정을 -취학 자녀의 존재여부 등에 대한- 감안하지 않고 모두에게 부담금을 부과하는 것은 차별에 해당하고, 또 수분양자 집단이 일반 국민들과 구별되는 '집단적 동질성'을 갖추었다고 볼 수 없다고 판시하였다.[13)]

이러한 위헌판결로 인해 학교용지부담금은 개발사업자에게 부과하는 것으로 법률이 개정되었는데,[14)] 헌법재판소는 3년 뒤 2008년에 개발사업자에 대한 학교용지부담금의 부과가 합헌이라고 판결하였다. 합헌 판결의 여러 근거 중 하나로서 개발사업자가 획득하는 분양가격 상승이라는 이익을 명시하고 있다. 그런데 개발사업자에게는 나타나는 이익(분양가격 상승)이 수분양자에게는 이익(재산가격 상승)으로 나타나지 않는다고 볼 근거는 빈약하다. 경제학적 관점에서는 수분양자에 대한 부과가 위헌이고 개발업자에 대한 부과가 합헌이라는 판결을 다소 이해하기 어렵다. 이 판결에서도 헌법재판소 재판관 2인은 '의무교육을 위한 재정을 마련함에 있어 그 부과대상이 누구인지를 불문하고 일반재정이 아닌 부담금이라는 수단을 동원하는 것 자체가 헌법상 의무교육의 무상성에 반한다'고 위헌을 주장하였다.[15)]

2008년 11월에는 영화상영관 입장권부과금에 대해 재판관 5인은 반대의견을 제시하였으나 정족수 6인에 이르지 못하여 헌법소원이 기각되었다. 입장권부과금은 영화산업의 진흥발전을 위한 재원인데, '일시적인 관람객을 영화예술의 진흥에 더

---

13) 2005.03.31. 2003헌가20.

14) '학교용지 확보 등에 관한 특례법' 제5조에서는 부담금이 '분양받는 자'에게 부과되는 것으로 규정되었으나 2005년 3월 '분양하는 자'로 개정되었다.

15) 2008.09.25. 2007헌가9.

근접하다고 할 수 없고, … 영화관 관람객을 책임 있는 집단으로 선정한 것은 입법재량의 한계를 넘어선 것이며, … 따라서 영화관 관람객은 영화산업의 발전 등 특수한 공적 과제에 대하여 특별히 밀접한 관련성이 인정되지 아니한다"고 판시하였다.[16] 헌법재판소가 네 가지 요건을 판단하고 있으나 요건의 해석에 상당한 자의성이 개입되어 논란이 될 수밖에 없음을 간접적으로 시사한다.

결국 부담금 관련 헌법소원에서 헌법재판소는 네 가지 요건을 명시적으로 언급하며 판단하기도 하지만 그렇지 않은 경우도 존재한다. 또 네 가지 요건들의 해석에서 상당한 자의성이 개입되어 있기에 헌법재판소의 설명은 논리적으로 궁색할 수 있다. 객관적 근접성과 집단적 책임성이 너무 모호하여 예측 가능한 판단을 기대하기가 어렵기 때문이다. 또한 용도지정된 금액이 납부자들을 위해서만 사용되어야 한다는 집단적 효용성이란 요건 자체에 의문이 제기될 수 있다. 특히 환경에 부정적 영향을 주는 외부비경제를 교정하는 부담금이 현실에서는 그 부담자에게 이익이 되는 사업에만 사용되는 것이 아니기 때문이다. 유도적 부담금에서는 이 네 가지 요건과의 관계가 명확하게 설명되지 않고 있다.

부담금의 개념적 기준이 명확하지 않다보니 실정법에서는 부담금의 신설·증설·폐지 등의 판단기준을 엄밀하게 규정하지 못하고 있다. 법학자들은 이러한 사실에 대해 '강학상의 개념'과 '실정법상의 개념' 사이에 괴리가 있다고 지적한다. 이러한 괴리에 대하여 일부 법학자들은 「부담금관리 기본법」의 주된 입법목적이 '부담금 운용의 공정성과 투명성을 확보하는데' 있기 때문에 굳이 학문적(또는 강학상) 정의에 집착할 필요가 없다고 주장하기까지 한다.[17]

그러나 부담금에 대한 강학상의 개념이 정리되지 않고 있기 때문에, 「부담금관리 기본법」의 대상이 되는 금전적 부담들을 체계적으로 발굴하기도 쉽지 않고 또 부담금의 신설·증설·폐지 등의 일반적인 판단기준을 정리하기도 어렵다. 그렇다면 사실 모든 부담금들을 통일적으로 관리하는 「부담금관리 기본법」을 제정할 취지도 약해진다. 「부담금관리 기본법」이 부담금에 대한 체계적 제도개선을 이끌어내고 있는지 여부에 대한 '입법 효과성 평가' 측면에서 비판이 제기되고 있는 것이다.[18] 일부 법

16) 2008.11.27. 2007헌마860.

17) 박영도(2009), 12~13쪽 참조.

18) 권순현·차현숙(2014) 참조.

학자들은 부담금에 대해 체계적 제도개선을 이끌어내기 위해 여러 이질적인 부담금을 단일의 기준으로 규율하는 방식보다는 부담금의 학문적 성격을 분류하여 유형별로 관리기준을 설정할 필요가 있다고 지적한다.[19]

19) 권순현·차현숙(2014), 101쪽 참조.

Ⅲ. 부담금의 경제학적 논의

1. 용도지정에 대한 논의

우리나라에서는 부담금에 대한 경제학적 논의가 거의 이루어지지 않았는데, 일반적인 현황 소개에 그치고 있는 실정이다.[20] 다만 용도지정(earmarking)에 대한 논의는 일부 발견할 수 있는데, 용도지정이란 특정 항목의 정부수입을 특정 항목의 정부지출에 충당하는 예산제도를 말한다. 용도지정을 위해서는 다양한 정부수입을 일반적인 정부지출에 충당하는 일반회계와 구분하여 회계처리가 이루어진다. 우리나라에서 일반회계와 구분하여 용도지정으로 계리되는 대표적인 재정제도로는 특별회계와 기금을 들 수 있다.[21] 물론 일반회계, 특별회계, 기금 내에서도 특정한 예산과목으로서 '수입대체경비'가 존재할 수 있는데, 이 또한 협의의 용도지정이라 할 수 있을 것이다.[22]

우리나라에서 용도지정에 대한 학문적 논의는 장원종(1989)에서 시작한다고 할 수 있다. 장원종의 기금에 대한 비판은 기금이 아무런 투명성과 견제 없이 주무부처의 재량에 의해 운용된다는 데 있었을 뿐, 일반회계와 구분하여 용도지정될 당위성에 대해서는 거의 논의를 하지 않았다. 그가 '일반 국민은 부담금이나 출연금을 세금처럼 납부하고도 그 돈의 행방을 알 수 없고 그저 정부의 일방적인 처분만 기다리고 있는 형편'이라고 비판한 데에서 알 수 있듯이 재정민주주의의 훼손을 우려하였던 것이다.[23]

---

20) 손원익 외(1998), 손원익(2010) 참조.

21) 정부의 공권력에 기초하여 부과되는 금전납부의무는 지자체, 공공기관, 특수법인들로 귀속될 수 있기에 이들 역시 용도지정으로 볼 수 있다.

22) 수입대체경비는 정부가 특별한 서비스를 제공하고 그 서비스를 직접 누리는 자로부터 징수된 경비인데, 그 수입이 예산을 초과할 때에는 정해진 예산과 무관하게 그 초과수입을 직접 지출할 수 있도록 하는 제도이다.

23) 장원종(1989), 62쪽 참조. 특히 그는 "정부예산과 실질적으로 차이가 없고 이 때문에 정규예산으로서 국회의 심의·의결을 거쳐야 함에도 불구하고 예산외로 취급되어 행정부에 의해 일방적으로 편성·집행되고 있다는 것은 재정민주주의에 역행하는 중대한 문제라고 하지 않을 수 없다"고 비판하였다.

기금이 일반회계, 특별회계와 달리 정부예산에 포함되지 않는 문제에 대해서는 지속적으로 비판이 이루어지면서 제도개선이 점진적으로 이루어져 왔다. 1973년부터는 정부가 보유하는 기금(소위 정부관리기금)에 대해서는 국무회의의 심의를 거치도록 하였으며, 1991년에는 「기금관리기본법」을 제정하여 예산당국(당시에는 경제기획원)이 정부관리기금과 일부 민간관리기금들을 통제할 수 있도록 하였다. 1993년에는 정부관리기금과 민간관리기금의 구분을 없애고 예산당국의 허가 없이 주무부처가 주도적으로 기금을 설치할 수 없도록 하였다. 그리고 2004년부터는 모든 기금에 대해 일반회계, 특별회계와 마찬가지로 국회의 통제가 가능하도록 하였다.

우리나라 학계에서는 기금에 대해 정부예산에 준하는 통제가 필요하다는 논의가 꾸준히 제기되었으나, 용도지정이 어떤 경우에 필요한가에 대해서는 그다지 논의가 이루어지지 않았다. 오히려 특별회계와 기금의 난립이 예산회계를 다층구조화함으로써 불합리한 기금관리와 유사기금 중복을 유발한다는 비판적 인식이 주를 이루었다(박종구, 1992; 황성현, 2003; 황성현, 2006 참조). 이 때문에 유사기금들을 적극적으로 통폐합해야 한다는 필요성이 주로 제기되었다.

그러나 최광(1991)은 특별회계와 기금제도가 여러 문제점을 갖고 있지만 긍정적인 측면도 있음을 지적하고 있다. '개별 특별회계와 개별 기금을 뒷받침하는 특정법률의 관계 규정을 살펴볼 때에도 그 내용이 분명하지 않거나 체계상의 완벽성이 결여'되었음을 지적하면서도 용도지정의 당위성을 부연 설명하였던 것이다.[24] 다시 말해, 기금제도가 외부경제 효과가 크거나 국민경제상 전략적인 부문에 대해 정부의 안정적 지원을 가능하게 하고, 기업적 성격이 강한 사업에서 재정운용의 신축성과 효율성을 증대시키고, 민간과 정부의 공동노력으로 위험을 대처하고 산업의 안정적 발전을 도모하는 데 도움이 된다는 점을 지적하고 있다.

기금제도에서 용도지정의 당위성을 본격적으로 제기한 논문은 옥동석(2005)이었다. 옥동석은 미국 연방정부에서 일반회계 이외의 펀드(회계실체로서의 fund는 일반회계, 특별회계, 기금을 망라)가 400여 개에 달하는데도 각종 펀드들의 통폐합 논의가 나타나지 않는 점에 착안하며 그 제도적 차이를 규명하고자 하였다. 미국에서는 정부예산에서 부처, 실국 등 조직단위별로 모든 펀드의 예산사업들이 망라되기

24) 최광(1991), 439쪽 참조.

때문에 용도지정이 큰 문제가 되지 않는다고 주장하였다. 더구나 미국에서는 모든 펀드의 여유자금이 거의 예외 없이 국고로 집중하는 제도가 있기 때문에 소위 칸막이식 재정운용의 폐해가 크게 나타나지 않는다고 지적하였다. 만약 우리나라도 이와 같은 제도적 기반을 마련한다면 용도지정을 획일적으로 비판할 것이 아니라 개별 기금의 구체적 사례에서 장단점을 비교 평가할 필요성을 강조하였다.

용도지정의 필요성을 인정하는 또 다른 논문으로는 김상헌(2006)을 들 수 있다. 김상헌은 전문성을 갖춘 사업 담당주체의 사업선택권이 정치적 영향으로부터 벗어날 수 있도록 하는데 용도지정이 유용하게 사용될 수 있음을 지적하였다. 특히 많은 비용이 지속적으로 투입되어야 할 장기사업을 안정적으로 수행하기 위해서는 사업 담당주체의 사업선택 재량권을 인정할 필요가 있고, 이 경우에 용도지정이 매우 유용하게 활용될 수 있음을 강조하였다.

2. 경제적 성격에 관한 논의

우리나라의 부담금은 국제적인 재정통계기준에서 볼 때 어떻게 분류될 수 있을 것인가? 이러한 의문을 분석한 연구로는 옥동석(2004)이 있는데, 이 논문은 학계의 주목을 받지 못하고 오랫동안 잊혀져 있었다. 그러나 이는 우리나라의 부담금을 어떻게 이해할 수 있는가를 국제적인 비교기준으로 조명하며 보여주는 의미 있는 연구라 할 수 있다. 이 연구는 2002년에 발간된 IMF의 재정통계지침(GFSM, Manual on Government Finance Statistics)을 주로 참조하였는데, 기본 내용에는 큰 변화가 없지만 GFSM 2014년 개정판을 반영하여 업데이트할 필요는 있을 것이다. 본 절에서는 이러한 내용을 정리하기로 한다.

이 논문은 우리나라에서 조세가 법률적으로 '세(稅)'라는 명칭이 부여된 경우에 한정된다는 사실을 논의의 출발점으로 삼고 있다. 옥동석은 모든 경제통계의 기본 지침이 되는 UN의 SNA(국민계정체계, System of National Accounts)에서 조세는 '통치권을 행사하는 일반정부 또는 초국가적 기구에 대한, 제도단위의 현금 또는 현물 형태의 강제적 비상환성 지급'으로 정의된다는 점을 강조하고 있다.[25] 다시 말해,

25) UN(2008), 문단 22.88 참조. 영어 원문으로는 "Taxes are compulsory unrequited payments, in cash or in kind, made by institutional units to the general government ex-

조세는 강제적이고 비상환적 성격의 지급으로 정의되기 때문에 형식적인 명칭과 무관하게 파악되어야 한다는 것이다.

법률적 정의와 무관하게 조세를 파악해야 한다면 우리나라의 부담금 중 상당 부분은 실질적인 조세에 해당할 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 정부의 다양한 재정수입 중에서 강제성과 비상환성을 판별해내는 데에는 많은 어려움이 따를 수밖에 없다. 조세의 개념을 보다 명확하게 하기 위해서는 GFSM에서 설명하고 있는 조세(tax), 행정수수료(administrative fees), 판매(sales)를 구분하는 기준을 참조할 필요가 있다.

판매와 행정수수료는 모두 '재화와 서비스의 판매'로 간주되기에 조세와 달리 대가성의 성격을 강하게 띤다.[26] 그런데 행정수수료는 대상이 되는 서비스가 '필요한 상황에서는 사실상 의무적이고 회피불가능'한 성격을 갖고 있다.[27] 강제적으로 구입해야만 하는 면허(예컨대, 운전면허증, 여권, 입국허가증, 방송수신료, 법원수수료 등) 또는 자발적이지만 불가피한 서비스(예컨대, 예금보험, 일반 보증을 받기 어려운 보증서비스)가 여기에 해당된다. 이러한 행정수수료에서는 정부의 정책적 규제기능이 포함되어 있는데, 그 금액은 서비스의 생산원가에 비례해야 할 것이다. 만약 그 금액이 생산원가에 비해 지나치게 과중한 경우에는 행정수수료가 아니라 조세로 분류되어야 한다.[28]

행정수수료가 의무적이고도 강제적인 성격을 갖고 있기 때문에 조세와의 구분이 애매한 경우들이 많이 있다. 이 때문에 SNA 지침과 GFSM은 그 차이에 대해 상당한 분량을 할애하며 설명하고 있다. 이들에 의하면, 정부가 정책적 규제기능을 수행할 때 최소한의 법적 기준을 검토하며 면허 또는 허가를 자동 발급하는 등 특별한 활동을 하지 않는다면 조세로 간주해야 한다고 설명한다. 반면 규제기능을 수행할

---

ercising its sovereign powers or to a supranational authority."

26) GFSM은 '재화와 서비스의 판매(sales of goods and services)'를 '판매'와 '행정수수료'로 구분하고, 판매는 다시 '시장 사업장에 의한 판매' '시장외 사업장에 의한 부수적 판매' '재화와 서비스의 암묵적 판매(imputed sales)'로 구분하고 있다. IMF(2014)의 문단 5.136 참조.

27) UN(1988), 131쪽 참조. 이들 서비스의 성격에 대해 원문을 그대로 인용하면, "services that are obligatory and unavoidable in the only circumstances in which they are useful"와 같다.

28) IMF(2014), 문단 5.138 참조.

때 정부가 능력이나 자격의 점검 등 상당한 서비스를 제공하고 그 서비스의 원가에 비례하여 금액을 책정한다면 행정수수료로 간주된다.

> "정부의 규제 기능 중 일부는 특정 재화의 소유나 사용 혹은 특정 활동을 금지하는 것으로, 정부는 특정 재화의 소유나 이용 또는 특정 영업활동 등을 정부의 인·허가를 받은 자에 한하여 허용할 수 있다. 이 과정에서 수수료를 징수하는 경우 동 수수료는 그 성격에 따라 다음과 같이 구분하여 처리해야 한다. 인·허가 발급이 정부의 특별한 노력 없이 수수료 납부 시 자동적으로 이루어지는 경우 이는 단순히 세수 증대를 위한 수단의 하나라고 할 수 있으므로 이에 따른 수수료는 조세로 처리한다. 반면 정부가 인·허가제도를 관련된 사람의 수행능력이나 질적 수준의 점검, 규제대상 설비의 효율성 및 안전성의 점검, 또는 기타 목적의 규제수단으로 이용하고 이를 위한 수수료가 서비스 제공비용에 근사할 경우 이를 정부로부터 서비스를 구매하기 위해 지급한 것으로 처리해야 한다. 그러나 실제로 조세와 정부 서비스에 대한 수수료를 명백히 구분하기 쉽지 않다."[29]

이러한 기준을 감안하여 SNA 지침은 차량, 선박, 비행기의 소유 또는 사용을 위한 면허 그리고 사냥, 낚시 등의 면허 등을 취득하기 위한 금액은 조세로 취급할 수 있다고 지적하였다. 반면 운전면허, 비행면허, 소방면허 또는 여권 발급, 공항 이용, 법원 이용 등에 대한 수수료는 서비스의 구입으로서 행정수수료로 간주하는 것이 타당하다고 보았다.[30]

대체적으로 보았을 때 조세와 행정수수료의 차이는 정부서비스에 대한 대가의 책정이 '경제적으로 유의한 가격(economically significant price)'인지 여부에 달려 있다고 할 수 있다. '경제적으로 유의한 가격'의 개념은 '매출수입(sales)이 생산자 원가의 대부분을 보전하고, 부과되는 가격에 따라 소비자가 구입할 것인가와 어느 정도 구입할 것인가를 자유로이 선택할 수 있는' 가격으로 규정되고 있다.[31] 따라서 정부가 제공하는 서비스가 경제주체들의 활동에 의무적이고도 강제적인 성격을 띨 때, 그 대가가 '경제적으로 유의한 가격'이면 행정수수료로, 그렇지 않으면 조세로

29) UN(2008), 문단 8.54 참조.

30) UN(2008), 문단 9.70 참조.

31) UN(2008), 문단 22.28~22.32 참조.

분류될 수 있는 것이다.

부담금과 관련하여 또 하나 지적해야 할 사항은 SNA 지침과 GFSM은 모두 '재정독점이윤(profits of fiscal monopolies)'을 조세로 간주하고 있다는 점이다.[32] 우리나라의 부담금 중에는 카지노사업자 납부금이 있는데 이는 재정독점이윤의 전형이다. 재정독점이윤은 정부가 재정수입을 확보하기 위하여 특정 사업체에 독점을 허용하고 그로부터 이윤을 획득하는 경우를 말한다.

> "재정독점이윤은 정부로 이전되는 만큼의 재정독점이윤을 포함한다. 재정독점은 공공경제나 사회정책의 이익을 도모하기 위해서가 아니라 수익을 증대시키기 위해 특정 종류의 재화나 서비스의 생산이나 유통에 대한 합법적 독점을 부여받은 공기업, 공공 준기업, 또는 정부 소유의 비법인 사업체이다. 이러한 독점은 통상 주류, 담배, 성냥, 석유제품, 소금, 게임용 카드, 복권, 도박 등의 예처럼, 다른 국가에서 과중한 세금이 부과될 수 있는 재화나 서비스를 생산한다. 독점 권한의 행사는 이러한 제품을 민간에서 생산하여 조세를 부과하는 보다 공공연한 방식 대신에 단순히 정부의 수익을 증대시키기 위한 대안적인 방식이다. 이러한 경우, 독점 상품의 판매가격은 판매된 제품에 암묵적 조세를 포함하는 것으로 간주된다."[33]

그런데 규모의 경제 등 기술 및 경제적 조건에 따라 나타나는 독점사업을 정부가 운영하며 획득하는 이윤은 재정독점이윤에 해당하지 않는다. 재정독점이윤은 정부가 재정수입 확보를 위해 허용하는 독점사업에서 나타나지만, 규모의 경제 등 자연독점에서는 경제 전반의 효율성 제고를 위해 정부가 독점사업을 직접 운영하는 것이다. 또한 재정독점이윤은 수출 또는 수입업을 독점하도록 하여 정부가 획득하는 수익, 또는 정부가 복수환율제도를 운영하여 획득하는 수익을 포함하기에 이들 역시 조세로 간주해야 할 것이다.

---

32) GFSM에 의하면 '재화와 서비스에 대한 조세(114)'는 '재화와 서비스에 대한 일반 조세(1141)' '물품세(1142)' '재정독점이윤(1143)' '특정 서비스에 대한 조세(1144)' '재화의 사용 및 재화사용 및 재화사용·활동수행 허가에 대한 조세(1145)' '재화와 서비스에 대한 기타 조세(1146)'으로 구분된다.

33) IMF(2014), 문단 5.63 참조.

"공공사업체가 재화나 서비스의 특수성이나 생산 기술(예를 들어, 공공서비스, 우체국과 통신, 철도 등)로 인해 의도적인 경제 또는 사회정책상 독점권한을 부여받는 경우, 공기업은 재정독점으로 취급되지 않아야 한다. 이러한 공공사업체에서 정부로 이전되는 재산이익은 배당(1412), 또는 준기업의 이익인출(1413)로 기록된다. 마케팅 위원회나 국제무역을 처리하는 기타 사업체로부터 수취하는 수출입 독점이윤은 재정독점이윤과 유사하지만, 수출 또는 수입독점의 이윤(1153)으로 분류된다."[34]

우리나라에서는 카지노사업자 납부금, 면세점 면허로부터 획득하는 재정수입, 농산물수입업자의 부담금 등이 재정독점이윤에 해당될 것이다. 재정독점이윤은 폭넓게 존재할 수 있기 때문에 「부담금관리 기본법」의 부담금뿐만 아니라 재정수입 전반을 조명하며 이들을 파악하는 노력이 필요하다. 또한 각종의 재정수입들을 판매, 행정수수료, 조세로 분류하기 위해서는 이를 위한 보다 자세한 행정적인 실무기준도 마련되어야 할 것이다.[35]

34) IMF(2014), 문단 5.65 참조. '수출 또는 수입독점의 이윤'은 '국제무역과 거래에 대한 조세(115)'의 하위분류이다.

35) 영국의 재무성은 이들에 대한 기준을 마련하고 있는데, HM Treasury(2010a), HM Treasury(2010b) 참조.

Ⅳ. 부담금의 유형별 분류와 심사기준 논의

1. 부담금의 경제학적 유형 분류

법적 논의에서는 유형별 분류기준에 따라 그 심사기준을 구분하여 판단할 필요성이 제기되었고, 경제학적 논의에서는 용도지정을 구분해 논의할 필요성 그리고 경제적 성격에 따른 부담금 유형 분류를 제안하였다. 본 절에서는 경제적 성격에 따라 부담금을 분류하는 방법을 제안하고자 한다. 재정통계의 국제적인 분류기준을 감안할 때 우리나라의 부담금에서는 행정수수료(administrative fees), 재화와 서비스의 판매(sales of goods and services), 일반조세(tax non-earmarked), 법정기부금(compulsory contributions), 목적세(tax earmarked), 교정조세(externality tax, Pigouvian tax), 피해보상청구권(또는 손괴자부담금, claims for damages) 등이 혼재되어 있다.

이러한 기준을 검토함에 있어, 우리가 먼저 유의해야 할 사실은 조세와 부담금을 굳이 구분하려고 시도할 필요가 없다는 것이다. 우리나라에서는 부담금이 조세와 다른 점을 굳이 차별화하려고 하는 과정에서 개념적인 혼란이 나타나고 있다. 다시 말해 일반조세와 부담금의 정의를 굳이 구분할 필요 없이 부담금 중에서 상당 부분을 실질적인 조세로 간주하는 것이 타당하다.[36] 또 용도지정과 편익과세는 부담금뿐만 아니라 조세에서도 널리 활용되고 있기 때문에, 용도지정과 편익과세를 부담금만의 특징으로 간주할 필요도 없다. 이 두 가지 점을 유념하면 다음의 [그림 1]과 같은 의사결정수(意思決定樹, decision tree)를 정리할 수 있다.

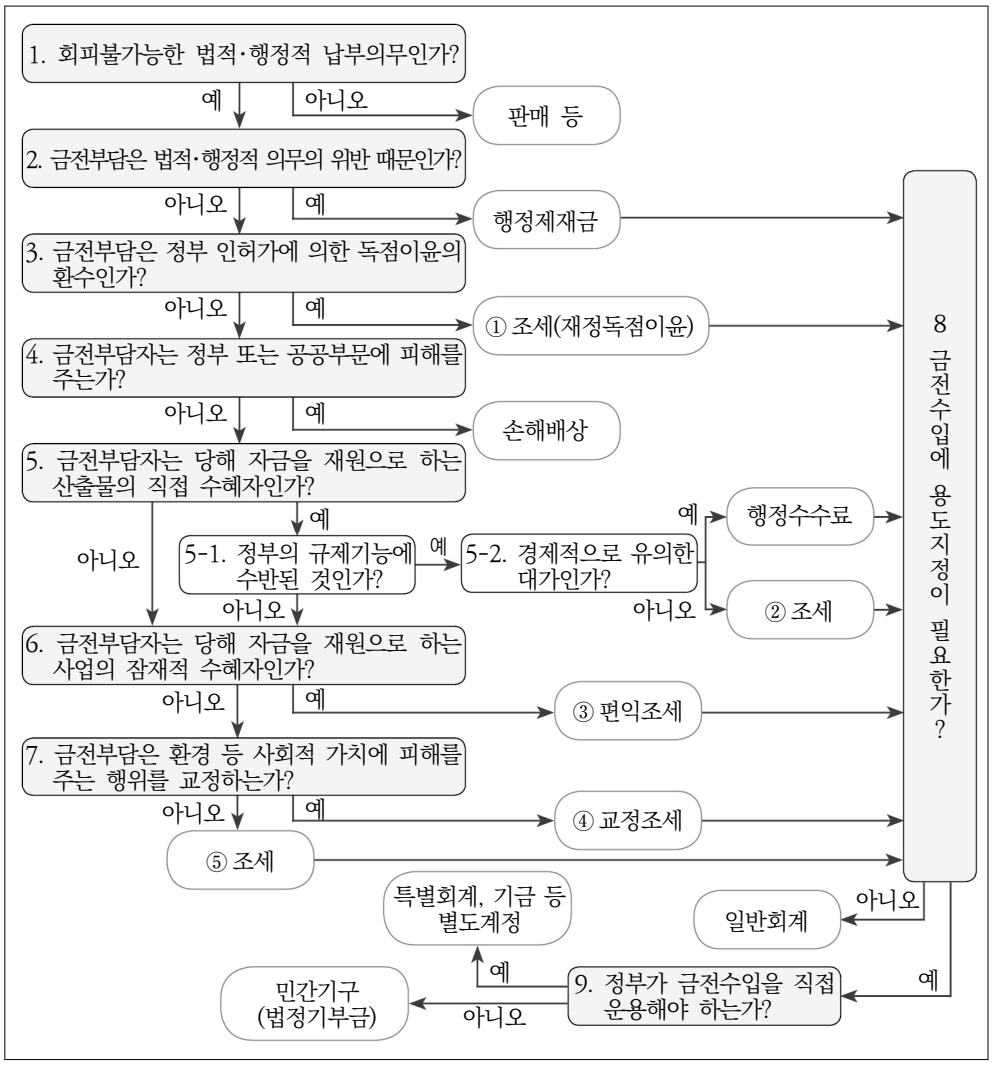
[그림 1]에서 첫 번째 질문은 '회피불가능한 법적·행정적 금전부담인가?'를 판단하는 것이다. 또 회피불가능성의 의미는 '합리적인 대안이 없는 경우'로 해석해야 하는데, 정부가 시장에서 요구되는 자격조건 등의 확인 서비스를 공급하는 독점적 지위에 있다면 여기에 해당될 것이다.[37] 이 질문은 「부담금관리 기본법」의 적용대상이 되는 부담금을 발굴하는 데 중요한 의의가 있다. 「부담금관리 기본법」상 별표

36) 법적으로는 세법이 적용되는 조세와 「부담금관리 기본법」이 적용되는 조세로 구분될 것이다.

37) HM Treasury(2010b) 참조.

에 포함되지 않고 조세라는 명칭이 붙어 있지 않는 법적·행정적으로 사실상 강제되는 금전지급의무를 보편적으로 발굴하여 이들을 부담금으로 규정할 필요가 있다.[38] 첫 번째 질문에 대해 '아니오'라는 답변이 이루어진다면 「부담금관리 기본법」과는 무관한 재정수입이 된다.

[그림 1] 부담금의 경제적 유형과 용도지정



38) 신영수(2013)는 한국수자원공사가 발전판매수입금의 6%를 출연하는 '댐주변지역지원비용출연금'이 사실상 부담금에 해당한다고 지적하였다. 이러한 형태의 민간출연금에 대한 일반적 논의는 허원(2017) 참조.

두 번째 질문은 '당해 금전부담이 법적·행정적 의무의 위반 때문인가?'를 검토하는 것이다. 이 질문은 과태료, 벌금, 범칙금, 가산금, 과징금, 이행강제금 등을 구분하기 위해 제기되는 질문이다. 만약 이 질문에 '예'라는 답변이 이루어진다면 행정제재금의 징수 규모와 절차가 적정한가에 대한 판단이 이루어져야 한다. 여기서는 행정제재금이 개별 행위자에게 작동하는 유인이 어떠한지를 판단해야 할 것이다. 행정제재금은 불법행위를 방지하는 데 적정해야 하는데, 집단소송과 징벌적 손해배상의 논거도 감안하며 그 규모의 적정성을 검토해야 할 것이다.

세 번째 질문은 '금전부담은 정부 인허가에 의한 독점이윤의 환수인가?'를 판단하는 것이다. 이에 대해 '예'라는 답변이 이루어진다면 그 명칭과 무관하게 조세로 분류되어야 한다. IMF의 GFSM에서는 이러한 이익의 환수를 재정독점이윤으로서 '활동수행 허가에 대한 조세(1145)'로 분류하고 있다. 재정독점이윤은 정부가 특정 사업체에 독점을 허용하고 그로부터 이윤의 일정액을 확보하는 것으로서, 재정수입을 확보한다는 점에서 조세와 다를 바가 없다.

네 번째 질문은 '금전부담자는 정부 또는 공공부문에 피해를 주는가?'를 판단한다. 여기서는 정부 또는 공공부문에 재산상 손실 등 피해를 주고 있다면 그에 대해 손해배상을 책임지는 것을 말한다. 법학자들이 지적하는 손괴자부담금은 재산상의 손실을 끼칠 때 나타나기에 여기에 해당한다. 그런데 정부가 소유 운영해야 하는 각종 사회적 기반시설의 설치 및 유지비용의 증가는 이용자 또는 원인자부담금으로서 정부 부담의 증가이지만 피해는 아니기에 질문 5 이후에 판단되어야 할 것이다.

다섯 번째 질문은 '금전부담자는 당해 자금을 재원으로 하는 산출물의 직접 수혜자인가?'를 판단한다. 이 질문에서 '직접 수혜자'의 의미는 금전 부담이 서비스의 편익에 대한 직접적 대가(quid pro quo)인가를 판단하는 것이다. 여기서는 '직접적 대가관계'와 '느슨한 대가관계'를 구분한다. 이 질문의 직접 수혜자와 여섯 번째 질문의 잠재적 수혜자를 구분하기는 모호할 수 있지만, 직접 수혜자에 대해서는 보다 엄격하게 판단할 필요가 있다.

다섯 번째 질문에 '예'라는 답변이 이루어지는 경우 그 금전부담은 "정부의 규제기능에 수반된 것인가?"를 추가로 판단한다. 만약 정부의 규제기능과 연관하여 나타나는 산출물이라면 그 대가가 '경제적으로 유의한 가격'인지를 추가로 판단해야 한다. 만약 생산원가를 보전할 수 있을 정도로 충분히 유의한 가격이라면 행정수수료로

간주되고, 그렇지 않다면 조세로 분류되어야 한다.

여섯 번째 질문은 '금전부담자는 당해 자금을 재원으로 하는 사업의 잠재적 수혜자인가?'를 판단한다. 잠재적 수혜자를 판단하는 과정에서는 경제적 파급효과를 감안할 필요가 있는데, 이는 '느슨한 대가관계'를 파악하는 것이다. 수혜의 범위에 대해서는 상당한 경제적 분석이 이루어져야 하는데, 이러한 성격의 부담금은 편익과세(benefit taxation)라 할 수 있을 것이다. 예컨대, 학교용지부담금은 편익과세에 의한 부담금의 전형이다. 개발지역 내에 학교가 설립되어 있을 때 당해 지역의 재산보유자에게 재산상의 상당한 이득을 보장할 수 있기 때문이다.

만약 여섯 번째 질문에 '아니오'라는 답변이 주어진다면, 일곱 번째 질문으로서 '금전부담은 환경 등 사회적 가치에 피해를 주는 행위를 교정하는 것인가?'를 판단해야 한다. '금전부담은 당해 금전부담자의 행동을 규제 또는 유도할 목적으로 부과되는가?'를 질문하는 것이다. 여기서는 가치재(merit good)와 외부성의 교정에 적절한 금액인지를 판단해야 할 것이다. 장애인고용부담금은 장애인 고용이라는 가치재를 위한 것이고, 환경오염 등에 대해 부과되는 부담금은 외부성의 교정조세가 될 것이다. 여기서는 민간 행위자의 바람직한 행동을 유도하기 위한 금전적 부담인지를 규명하는 것이다. 만약 여기에서 '아니오'라는 답변이 주어진다면 이 부담금은 오직 재정충당용 조세로 간주되어야 한다.

지금까지의 일곱 가지 질문을 통해 부담금의 부과 성격을 파악할 수 있는데, 이들 질문은 용도지정과 무관하다. 예컨대 행정수수료와 판매라고 하더라도 일반회계로 귀속될 수 있기 때문이다. 따라서 부담금의 유형별 성격이 규명된 이후에는 '당해 금전수입을 특정한 공익사업과 연계시키는 용도지정이 필요한가?'를 질문해야 한다. 용도지정의 타당성에 대한 분석은 부담금의 유형별 구분과는 차원이 다른 문제이기 때문이다.

이제 여덟 번째 질문에 '예'라는 대답이 이루어지면, 아홉 번째로는 "정부가 금전수입을 직접 운용해야 하는가?"를 질문해야 한다. 만약 민간기구가 부담금을 운용해야 한다면 이는 조세가 아닌 법정기부금으로 간주해야 할 것이다. 법적 강제성에 의한 금전부담이라고 하더라도 그 수입이 순수한 민간기구로 이전되어야 한다면 조세와 함께 보조금(정부지출)이 동시에 회계처리되어야 한다. 그리고 이 경우에는 부담금을 법적으로 강제할 필요가 있는지 여부를 진지하게 재검토해야 할 것이다.

[그림 1]을 통해 모두 다섯 가지 유형의 조세가 구분됨을 알 수 있다. 질문 3에서 판단되는 '① 조세'는 GFSM의 조세분류 코드 1143에 해당하는 재정독점이윤(profits of fiscal monopolies)이 된다. 질문 5에서는 행정수수료와 유사한 '② 조세'가 구분되는데, 이는 GFSM 코드 1145인 '재화사용 및 재화사용·활동수행 허가에 대한 조세'가 된다. 그리고 '③ 조세'는 편익과세 원칙을 구현하는 조세를, '④ 조세'는 외부성 또는 가치재를 교정하는 교정조세가 된다. [그림 1]에서 ②와 ⑤의 조세는 재정을 충당할 목적으로 부과되는데, 이들은 남용될 가능성이 높기 때문에 보다 엄격한 점검이 이루어져야 할 것이다.

[그림 1]의 분류를 통해 부담금에 대한 논의는 부담금의 경제적 성격을 규명하는 것과 용도지정의 필요성을 규명하는 것이 구분되어야 한다는 것을 알 수 있다. 부담금의 당위적 근거는 경제적 성격을 통해 규명되어야 하고, 당해 부담금을 용도지정할 필요성은 또 다른 논거에 의해 규명되어야 하는 것이다. 부담금의 징수 목적을 달성하기 위해 용도지정이 필요한 근거가 무엇인가를 설명하고 해명할 수 있어야 할 것이다. 특히 외부성의 교정조세에서는 조세부과만으로 교정행위가 이루어지는데, 그 조세수입이 특정한 용도로 용도지정될 필요성은 무엇인지를 밝혀야 할 것이다.

2. 부담금의 심사기준 논의

지금까지의 논의를 감안할 때 용도지정이 부담금의 본질적 성격이 되는 것은 아니다. 따라서 '특정 공익사업과의 관련성'을 용도지정을 근거로 해서는 곤란할 것이다. 그렇다면 부담금의 법적 정의를 '분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 법률에서 정하는 바에 따라 부과되며 조세법이 적용되지 않는 금전지급의무'로 하는 것이 타당할 것이다. 만약 이러한 부담금이 용도지정될 당위성이 인정된다고 한다면, 그 다음에는 그 부담금을 정부가 직접 운용해야 하는지에 대한 판단도 추가로 필요하다.

[그림 1]의 질문 2에서는 행정제재금이 판단되는데, 그 금액의 규모가 개별 행동을 유도하는데 적합한지 여부를 판단해야 할 것이다. 여기서는 영국 정부의 강제집행과 개별조사의 차이를 참조하는 것이 유용할 것이다. 강제집행은 어떤 일을 하도록 강제하기 위해 국가의 권한을 사전적으로 동원하는 것이다. 범죄자에게 자신이

잘못된 일을 하고 있고 또 자신들에게 강제집행이 가해진다는 사실을 인지하도록 만드는 것이다. 반면 개별조사는 자신들이 법률적으로 올바르다는 것을 확인할 수 있도록 하는 과정이다. 행정제재금은 전자의 강제집행 과정에서 나타나는 것이지만, 후자의 개별조사는 행정수수료의 성격을 띨 것이다.

'질문 3'에서 파악되는 재정독점이윤은 재정수입 확보에 목적이 있기 때문에 정당한 대가인지 여부를 판단해야 한다. 대가에 대한 경쟁입찰도 중요하지만 적정한 품질을 유지할 수 있도록 입찰의 방법을 적절하게 구성하는 것이 무엇보다도 중요할 것이다. 재정독점이윤은 재정수입 확보를 목적으로 하기에 일반재원으로 간주하는 것이 타당할 것인데, 정치적인 이유로 특정한 정책사업(특정 분야의 보조금 지급 등)과의 연계를 위한 용도지정이 제안될 수 있겠지만 일몰제를 통한 정기적 점검이 필요할 것이다.

'질문 4'에서 구분되는 손해배상에서는 적절한 손해배상금액 여부를 판단하는 노력이 필요하다. 여기서는 허용가능원가(allowable cost)라는 개념이 유용할 것인데, 손해를 복구하는데 필요한 원가금액이 얼마인지를 평가하는 행정적 기준이 마련되어 있어야 할 것이다. 또 손해배상금은 원칙적으로 손해를 복구하는데 사용되어야 할 것이기에 당연히 용도지정되어야 할 것이다.

'질문 5' '질문 6'에서는 '경제적으로 유의한 가격'인지 여부를 판단하는 것이 매우 중요하다. 이를 통해 행정수수료와 조세를 구분할 수 있기 때문이다. 행정수수료와 조세의 구분에 대해서는 적절한 판단기준을 마련하고 있어야 하는데, 여기에는 허용가능원가의 개념이 포함되어야 한다. 합리적인 원가계산을 위해서는 활동기준원가(ABC, Activity-Based Costing)의 기법이 동원되어야 할 것이다. 그런데 '경제적으로 유의한 가격'은 '질문 1'에서 파악되는 판매에서 그 가격을 결정할 때에도 중요하다. '직접적 대가관계'가 형성되는 판매와 행정수수료에서는 가급적 용도지정이 필요할 것이다. 왜냐하면 산출량이 매출수입에 비례하도록 하는 것이 적정 산출량을 유지하는데 필요하기 때문이다.

'직접적 대가관계'와 달리 편익과세에서는 '느슨한 대가관계'가 형성되어야 한다. 편익과세에 대한 판단은 Lee and Wagner(1991)의 세 가지 요건을 유의할 필요가 있다.[39] 첫째, 과세되는 재화의 소비와 당해 조세수입을 재원으로 하는 재화의 소비

39) Lee and Wagner(1991), 118쪽 참조.

사이에 강력한 상관관계가 존재해야 한다. 둘째, 용도지정된 재원의 재화로부터 편익을 얻는 모든 사람들이 그 재화의 소비와 관련하여 상당한 동질성(uniformity)을 갖고 있어야 한다. 셋째, 용도지정된 조세를 재원으로 하는 기관이 당해 수입금액을 지출할 때 서비스의 효율성을 제고하려는 유인이 제공될 수 있어야 한다. 만약 특정 집단에 대해 정치적 반감을 선동하거나 이용하면서 이들에게 더 큰 조세부담을 지우는 수단으로 용도지정이 활용되지 않도록 유의해야 한다는 것이다.

여기서 첫 번째 요건인 '강력한 상관관계'는 개별적인 사안에 대한 경제적 분석의 필요성을 제기한다. 일반적으로 차량의 휘발유세는 고속도로 운영유지의 재원을 위해 부과되는 편익과세의 전형적 형태로 인정되고 있다. 고속도로의 운영유지비를 정부가 부담하고 정부가 차량을 이용하는 이용자들로부터 소모하는 휘발유에 비례하여 부담금(또는 조세)을 부과하는 것이기 때문이다. 이는 '느슨한 대가관계'로 인정될 수 있다.

그런데 휘발유세의 수입 일부가 고속도로가 아닌 도시지역의 대중교통 보조에 사용된다면 어떻게 판단해야 할 것인가? 편익과세로서의 성격이 사라진다고 말할 수는 없지만, 이용자 가격과의 유사성은 분명히 상당한 정도로 사라진다. 물론 휘발유세를 대중교통에 일부 전용하는 것이 편익원칙의 정신에 부합한다고 주장할 수도 있다. 왜냐하면 대중교통의 확충이 고속도로 확장보다 고속도로 혼잡을 줄이는 보다 경제적인 방법이 될 수 있기 때문이다. 편익원칙이 남용될 수 있는 사례들은 많이 나타날 수 있는데, 이들의 경제적 논거를 확보하기 위해서는 개별 사안에 대해 보다 심층적인 경제적 분석이 필요할 것이다.

세 번째 요건도 경제학적으로 볼 때 매우 중요한 의미를 가진다. 용도지정을 통해 수입과 지출에서 효율성 제고의 유인이 강화될 수 있어야 한다는 것이다. 편익과세가 일반조세와 다른 점은 효율성 제고를 위한 한계비용 가격책정(marginal cost pricing)의 원리를 적용할 수 있다는 것이다. 이러한 점에서 볼 때 편익원칙을 구현하는 부담금(또는 조세)에서는 용도지정의 필요성이 아주 강하게 인정된다. 왜냐하면 편익원칙은 제공된 서비스에 대한 느슨한 대가의 형태를 띠기 때문에 금전납부금액은 그 서비스의 생산 및 제공 활동에 한정될 필요가 있기 때문이다.

[그림 1]의 '질문 8'에서 용도지정의 판단기준은 무엇이어야 하는가? 용도지정의 현실적 근거에 대해서는 Deran(1965)을 참조할 필요가 있는데, 여기서는 용도지정

의 장점과 단점을 정리한 바 있다.[40] 경제적 정치적 그리고 행정적인 측면을 종합할 때, 용도지정에 대한 비판은 다음 다섯 가지 논점으로 압축된다고 지적하였다. ① 용도지정은 효과적인 예산통제를 방해한다. ② 용도지정은 기능별로 자금의 잘못된 배분을 초래한다. ③ 용도지정은 의회의 적절한 조정을 어렵게 하여 재원구조의 경직성을 초래한다. ④ 용도지정은 그 설치의 필요성이 사라진 이후에도 오래도록 지속된다. ⑤ 용도지정은 주기적인 점검과 통제가 이루어지지 않음으로써 행정부와 입법부의 정책결정 능력을 침해한다.

Deran(1965)은 용도지정의 당위성 역시 경제적 비경제적 측면들에서 종합하여 정리하였다. ① 용도지정은 편익과세의 원칙을 적용한다. ② 용도지정은 정치적 압력을 회피하면서 바람직한 정부기능에 대해 최소한의 지출수준을 보장한다. ③ 용도지정은 장기계획을 통해 프로젝트에 대한 연속성을 보장하여 비용을 절감할 수 있다. ④ 용도지정은 새로운 조세 또는 세율 인상에 대한 저항을 극복하는 데 도움이 된다.[41]

이제 [그림 1]의 '질문 7'에서 파악되는 교정조세의 경우 용도지정을 어떻게 판단해야 하는가? 가치재와 외부성의 교정조세에서는 조세부과 그 자체를 통해 교정이 이루어지기에 그 수입금의 처분에 대해서는 따로 이론적인 접근이 많이 이루어지지 않고 있다. 즉 피구조세의 수입은 이중배당(double dividend)의 성격을 띨 뿐 그 용도가 따로 지정될 필요는 없다는 것이다.

Christiansen and Smith(2012)는 외부성의 교정조세와 직접규제를 단독으로 사용할 때보다 이들을 결합할 때 더 나은 결과를 달성할 수 있다고 주장하였다. 이론적으로 완벽한 교정조세는 각 소비자에 대해 매 소비단위별 한계 외부비용을 과세하는 것인데, 외부비용이 소비단위별로 서로 다른 경우 서로 다른 시간과 장소, 서로 다른 사람들의 소비를 구분하여 부과할 필요가 있다. 정보 비대칭성과 행정비용 때문에 교정조세와 직접 규제 모두에서는 불완전성의 문제가 나타나는데, 현실적으로

---

40) Deran(1965), 354~361쪽 참조.

41) 용도지정에 관한 가장 최근의 논문 중 하나인 Hsiung(2001)은 용도지정은 한 분야의 재정문제가 다른 재정부문으로 확산하는 것을 막는 데에도 유용하다고 지적하였다. 이는 마치 잠수함의 구획화(compartmentalization)와 같은 기능인데, 건강보험과 사회보장에서 그 효과를 발휘할 것이다. 용도지정의 이러한 기능은 Deran의 ② 또는 ③에 해당할 것이다.

보다 효율적인 결과는 각 수단을 단독으로 사용할 때보다 동시에 결합하여 사용할 때 달성된다.

예컨대, 담배의 소비행위에서 나타나는 외부성을 교정하기 위한 조세는 사람에 따라, 시간에 따라, 또 장소에 따라 서로 다르게 나타나는 외부효과를 파악하여 그에 상응하는 조세를 부과하는 것이다. 또 다른 예로서, 플라스틱 제품을 생산하는 행위로부터 나타나는 환경오염 역시 기업과 공장에 따라, 오염배출 시간에 따라 또 장소에 따라 서로 다르게 나타나는 외부효과를 파악하여 그 규모에 상응하는 조세를 부과해야 한다. 그런데 이러한 차별적인 최적의 교정조세(또는 피구조세)는 과도한 거래(행정)비용으로 인해 실현불가능하기 때문에 현실적으로는 획일적 세율의 과세가 부과됨으로써 불완전 차별화가 나타난다.

외부성을 교정하기 위한 조세, 규제, 배출권 거래제 등에서 불가피하게 나타나는 정책의 불완전성으로 인하여 많은 국가에서는 외부효과를 교정하는 방법으로서 교정조세와 직접규제를 동시에 사용하고 있다. 예컨대 대부분의 국가들은 담배에 상당한 세금을 부과함과 동시에 작업장 및 공공장소에서의 금연 등과 같이, 다양한 형태의 직접규제도 역시 도입하고 있다(Cnossen, 2005). 현실에서 가용한 정책수단들은 다양한 현실을 반영한 타협으로 볼 수 있는데, 즉 가용한 정책수단들은 그 어느 것도 단독으로 최선의 결과를 얻어낼 수 없기 때문에 각 수단의 약점을 보완하는 정책결합에 관심을 갖고 있는 것이다.

외부성을 교정하기 위한 조세, 규제 등에 불가피하게 내재되어 있는 정책의 불완전성으로 인하여 많은 국가에서는 외부효과를 교정하는 방법으로서 교정조세와 직접규제를 동시에 사용하고 있다. 조세와 규제의 결합 방법에 대해서는 어떤 일률적 이론이 성립하기 어렵기 때문에, 조세와 규제의 내용에 대해 가장 많은 정보를 가진 주체가 외부성 경감이라는 단일의 정책목표를 위해 정책결합을 하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 정책결합은 곧 용도지정의 필요성을 강조하는 것이라 할 수 있다.

환경관련 외부성의 교정조세와 규제(재정사업 포함)를 결합하는 것은 단일의 책임자가 용도지정을 통해 조세 및 규제를 총괄적으로 관리할 수 있어야 하는 것을 의미하기도 한다. 우리나라의 현행 환경예산은 중앙정부 중심으로 운용됨으로써 조세와 규제를 결합하여 최적의 정책배합을 마련 시행하는 거버넌스 구조에 이르지 못하고 있다는 지적을 유의할 필요가 있다. 조세와 규제의 결합을 가능하게 하기

위해서는 조세징수 및 규제(재정사업 집행 포함)의 결정자가 단일 주체가 되어야 하는데, 이러한 측면에서 부담금에 대한 비판적 인식이 많이 나타나고 있는 것이다.[42)]

42) 우리나라의 환경개선특별회계는 다수의 부담금들이 단일의 회계로 귀속되는 있기에 정책결합을 적절히 이루어내지 못하고 있다. 국회예산정책처의 박인화외(2008)는 우리나라의 물이용부담금에 대해 그 징수기준은 제시되어 있지만 수입의 지출용도에 대해서는 적절한 기준이 제시되어 있지 않다는 점을 지적하고 있다. 또한 유사한 이유로 이원희(2013)는 환경부 소관의 부담금을 지방세로 전환할 것을 촉구하고 있다.

V. 맺음말

부담금의 핵심적인 특징은 '특정 공익사업과 밀접하게 관련되는 어떤 성격'이라 할 수 있는데, 「부담금관리 기본법」에서 제시하는 기준들은 지나치게 포괄적이고 애매하다는 비판이 법학자들로부터 꾸준히 제기되었다. 헌법재판소는 1998년부터 지속적으로 제기되고 있는 수많은 헌법소원을 통해 부담금의 부과요건들을 '집단의 동질성', '객관적 근접성', '집단적 책임성', '집단적 효용성' 등으로 정리하고 있으나 이들 역시 만족스럽다고 할 수는 없다. 부담금의 개념적 정의와 요건들이 명확한 기준으로 정리되지 않다보니, 일부 법학자들은 「부담금관리 기본법」이 기본법으로서 갖는 지위에 대해 의문을 제기하기도 하였다.

본 논문은 부담금에 대한 이러한 논란이 대부분 여러 이질적인 부담금들을 단일의 기준으로 규율하고자 하는 시도에서 나타난 것으로 간주하였다. 따라서 본 논문에서는 부담금의 경제적 성격을 감안하여 유형별 구분을 시도하였다. IMF의 재정통계지침을 참조할 때, 우리나라의 각종 부담금들은 행정수수료, 재화와 서비스의 판매, 활동수행 허가에 대한 조세, 교정조세(피구조세), 일반 조세, 손해배상금, 목적세 등이 혼재되어 있음을 알 수 있다. 본 논문에서는 [그림 1]에서 제시한 의사결정수형태를 통해 부담금들의 유형을 구분하였는데, 각 유형별 구분을 통해 개별 부담금의 적정 부과 규모를 판단할 수 있는 개념적 기준이 정리될 수 있을 것이다.

그리고 부담금을 부과하는 것과 그 부담금 수입을 특정한 공익사업의 재원으로 사용할 것인가는 또 다른 문제가 된다. 용도지정(earmarking)에 대한 경제학적 논의에 의하면, 특히 공공선택론의 입장에서는 용도지정이 일반재원에 비해 더 나은 사회적 결과를 보장할 것인지 여부는 현재의 집단적 의사결정 결과에 따라 다르다. 다시 말해 용도지정이 일반재원에 비해 항상 유리한 것도 아니고 항상 불리한 것도 아니기에 상황별 판단이 매우 중요하다는 것이다. 그런데 일반재원에서는 수입에 대한 의사결정과 지출에 대한 의사결정이 분리되어 있지만, 용도지정에서는 수입과 지출의 의사결정이 동시에 이루어지기 때문에 과세의 편익원칙을 구현할 수 있는 매우 중요한 수단이 될 수 있다는 사실은 분명하다.

본 논문은 부담금의 경제적 성격을 구분하여 유형별로 구분해야 한다는 사실, 그

리고 부담금의 부과목적과 용도지정에 대한 논의는 분리되어야 한다는 사실을 지적했다는 점에서 그 의의가 인정될 수 있을 것이다. 그런데 이들에 대한 논의를 현실의 정책에서 구체적으로 적용하는 과정에서는 또 다른 논점들이 다양하게 등장할 수밖에 없다. 민간이 회피불가능한 금전부담의 구체적 요건, 직접적이고도 명확한 대가관계와 느슨한 대가관계의 구분, 경제적으로 유의한 가격과 허용가능한 원가의 개념 등은 또 다른 논의를 불러일으킬 것이다. 정책적 논의의 큰 줄기와 방향이 잡혔다고 하여 미시적이고 세부적인 논의들이 자동적으로 해결되는 것은 아니기 때문이다. 부담금의 유형별로 미시적인 정책적 논의가 더 활발하게 이어질 때 부담금에 대한 국민적 공감대는 더욱 확대될 수 있을 것이다.

참고문헌

강상규, “국가 물관리사업 결산분석,” 「2006회계연도 결산분석(Ⅲ)(교육위·문광위·복지위·환노위·여성위)」, 국회예산정책처, 2007, 80～109쪽.

권순현·차현숙, 「부담금관리기본법에 대한 사후적 입법평가」, 한국법제연구원, 2014. 10. 31.

기획재정부, 「2018년도 부담금운용종합보고서」, 2019.

김동건, 「현대 재정학」, 제4판, 박영사, 2001.

김상헌, “기금제도의 필요성에 관한 일고,” 「재정논집」 제20집 제2호, 한국재정·공공경제학회, 2006. 2, 73～92쪽.

김성수, 「특별부담금의 헌법적 정당화 요소에 대한 연구」, 현안분석 2005-02, 한국법제연구원, 2005.

박영도, 「부담금 부과요건 등의 법정화 검토」, 현안분석 2009-01, 한국법제연구원, 2009.

박영도·김호정, 「과징금제도의 운용실태 및 개선방안」, 현안분석 2002-2, 한국법제연구원, 2002.

박인화·이형진·강상규, “부담금 운용의 효율 제고를 위한 개선과제,” 「2007회계연도 결산 분석 Ⅰ(총괄 및 중점분석)」, 국회예산정책처, 2008, 281～354쪽.

손원익 외, 「준조세의 실태와 정책방향」, 한국조세재정연구원, 1998. 12.

_____, 「기업의 준조세 실태와 정책방향」, 한국조세재정연구원, 2010. 12.

신영수, “현행 준조세 통제규범의 문제점과 개선방안 - 부담금, 수수료, 기부금을 중심으로,” 「법학논총」 제37권 제1호, 단국대학교부설 법학연구소, 2013, 403~434쪽.

옥동석, “정부회계와 조세부담률,” 「정부회계연구」 제2권 제1호, 한국정부회계학회, 2004. 2, 17~35쪽.

_____, “기금제도에 대한 새로운 인식: 미국의 사례가 주는 시사점,” 「공공경제」 제10권 제1호, 한국재정·공공경제학회, 2005. 5, 117~146쪽.

_____, “공공기관의 지정 및 분류기준: 자체수입, 원가보상 그리고 정부통제,” 「예산정책연구」 제1권 제1호, 국회예산정책처, 2012a, 201~235쪽.

_____, 「거래비용 경제학과 공공기관」, 한국조세재정연구원, 2012b.

_____, 「부담금의 경제학적 분석: 편익과세, 외부성 그리고 용도지정」, 한국조세재정연구원, 2019(제한배포).

유시권, "기금의 효율화 방안," 「1991년도 국가예산과 정책목표」, 한국개발연구원, 1991.

이원희, "환경관련 부담금의 지방세 전환 방안," 「지방세포럼」 통권 제9호, 한국지방세연구원, 2013. 5.

장원종, "기금의 변칙적 관리·운용문제," 「재정논집」 제3권 제1호, 한국재정학회, 1989. 3, 59~72쪽.

재경회·예우회, 「한국의 재정 60년」, 매일경제신문사, 2011.

최 광, "특별회계 및 기금," 제5장, 「한국재정 40년사, 제7권 재정운용의 주요과제별 분석」, 한국재정40년사편찬위원회, 한국개발연구원, 1991, 349~443쪽.

허 원, "준조세적 관점에서 민간출연금의 적절성에 관한 검토," 「입법과 정책」 제9권 제3호, 국회입법조사처, 2017. 12, 293~317쪽.

Christiansen, Vidar and Stephen Smith, "Externality- Correcting Taxes and Regulation," *IFS Working Paper W09/16*, Institute for Fiscal Studies, 2009.

_____, "Externality-Correcting Taxes and Regulation," *The Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), 2012, pp.358-383.

Deran, Elizabeth Y., "Earmarking and Expenditures: A Survey and a New Test," *National Tax Journal*, 18(4), 1965, pp.354-361.

HM Treasury, Class1 Sector Classification, http://www.hm-treasury. gsi.gov.uk, March 2010a.

_____, Class2 Receipts, http://www.hm-treasury.gsi.gov.uk, March 2010b.

Hsiung, Bingyuang, "A Note on Earmarked Taxes," *Public Finance Review,* Vol. 29 No. 3, May 2001, pp.223-232.

Lee, Dwight R. and Richard E. Wagner, "The political economy of tax earmarking," in *Charging for Government: User charges and earmarked taxes in principle and practice*, edited by Richard E. Wagner, 1991.

IMF, *Government Finance Statistics Manual 2014,* 2014, 한국어 번역본, 강인재·정창훈·정성호 번역, 「재정통계 매뉴얼 2014」, 한국조세재정연구원, 2014.

McCleary, William, "The Earmarking of Government Revenue: A Review of Some World

Bank Experience," *The World Bank Research Observer*, Vol. 6, No. 1, 1991, pp.81-104.

Wagner, Richard E., "Tax norms, fiscal reality, and the democratic state: User charges and earmarked taxes in principle and practice," *Charging for Government: User charges and earmarked taxes in principle and practice*, edited by Richard E. Wagner Routledge, 1991.

UN, *Handbook of National Accounting: Public Sector Accounts*, Studies in Methods Series F No. 50, Department of International Economic and Social Affairs, 1988.

_____, *System of National Accounts 2008*, 한국어 번역본, 정성호·강인재·김경호·문승래 번역, 「국민계정체계」, 한국조세재정연구원, 2008.

Classification of Quasi-Taxes in Korea

Oak, Dongsuk*

Abstract

In 2001, the Korean government enacted the Framework Act on the Management of Charges(Quasi-taxes, Bu-dam-keum in Korean), which stipulates a system to list compulsory levies on the private sector and regularly check the justification of imposing them. As the constitutional petitions for compulsory levies continued to be raised, the Constitutional Court referred to the German case and outlined the requirements for compulsory levies to be imposed. These four requirements are collective uniformity, specific correlation, collective responsibility, and collective benefit. Many complaints are accumulating, however, because these four requirements are not consistently applied to all compulsory levies. These complaints can be attributed to the fact that a single uniform criterion applies to all 90 compulsory levies of different economic characteristics.

In order to solve the dilemma of the debate on compulsory levies, this study aims to classify their economic characteristics by type and to suggest the basic direction of evaluation criteria suitable for each type. Complying with the IMF Manual on Government Finance Statistics, compulsory levies in Korea can be classified as administrative fees, sales of goods and services, tax non-earmarked, compulsory contributions, tax earmarked, Pigouvian tax, claims for damages, etc. This study also discussed in which cases compulsory levies should be earmarked.

□ Keywords: Quasi-taxes, Compulsory Levies, Administrative Fee, Earmarking

* Professor of Economics, Incheon National University