

경제법제분석 98-1

「負擔金」을 綜合的으로 管理하는 法律의 制定方案研究

- 賦課行政의 透明性提高를 위한 負擔金管理基本法 制定方案 -

1998. 5

研究者：吳峻根(首席研究員)

한국법제연구원

目 次

第1章 序 論	7
第1節 問題의 提起	7
1. 「IMF體制」의 극복과 透明性의 理念	7
2. 賦課行政의 透明性理念과 負擔金制度의 問題點	8
가. 行政의 透明性 理念	8
나. 賦課行政의 透明性 要請	10
第2節 研究의 目的·方法 및 範圍	13
1. 研究의 必要性和 研究의 目的	13
2. 研究의 方法和 範圍	15
第2章 負擔金의 意義와 範圍	19
第1節 負擔金의 意義	19
1. 負擔金의 概念	19
2. 負擔金과 다른 金錢支給義務와 의 區分	21
가. 租稅와 의 區分	21
나. 手數料와 의 區分	22
다. 使用料와 의 區分	22
라. 社會保險料와 의 區分	22
마. 過怠料와 의 區分	23
바. 罰金·科料와 의 區分	23
사. 犯則金과 의 區分	24
아. 加算金과 의 區分	24
자. 課徵金과 의 區分	24
차. 履行强制金과 의 區分	25
카. 準租稅와 의 區分	25
第2節 負擔金의 範圍	26
1. 負擔金 範圍 特定의 必要性	26

2. 個別 法令에 따른 負擔金 制度의 現況	27
가. 負擔金의 名稱을 使用하고 있는 法令의 現況	27
나. 負擔金의 名稱을 使用하고 있는 法令의 分析	32
다. 負擔金의 名稱을 使用하지 아니하는 負擔金根據法令	33
라. 負擔金制度 관련 現行 法令의 問題點과 改善方案	35
第3章 負擔金管理基本法의 制定方案	37
第1節 負擔金管理基本法 制定의 基本方向	37
1. 「負擔金管理基本法」의 性格	37
가. 負擔金을 統合的으로 管理하는 法律	37
나. 多様な 租稅外의 金錢支給義務 中 負擔金에 限定	38
2. 負擔金管理基本法의 모델이 되는 立法	40
가. 모델 立法 設定의 難易性	40
나. 租稅를 統合的으로 管理하는 法律	41
다. “基金”을 統合的으로 管理하는 法律	42
라. 補助金을 統合的으로 管理하는 法律	43
마. 行政規制를 統合的으로 管理하는 法律	44
3. 「負擔金管理基本法」의 基本骨格	45
第2節 負擔金管理基本法의 具體的 內容	47
1. 「負擔金管理基本法」의 制定目的	47
2. 負擔金의 意義와 範圍	48
3. 「負擔金 法定主義」	53
4. 「負擔金」을 總括하는 機構	55
5. 「負擔金」의 新設 및 增設의 統制	56
가. 「負擔金」의 新設 및 增設의 統制 方案	56
나. 負擔金 新·增設 計劃書의 審査節次	56
6. 負擔金의 豫算 및 決算의 統制	60
가. 負擔金의 豫算	60
나. 負擔金의 決算	64
7. 負擔金制度 存廢與否의 持續的 檢討	65

8. 負擔金の 管理와 運營에 대한 參與	67
9. 負擔金制度에 관한 意見提出 및 苦衷處理申請	69
가. 意見提出 및 苦衷處理申請節次의 必要性	69
나. 提出된 意見등의 處理節次	70
第4章 要約 및 結論	73
1. 負擔金管理基本法 制定의 要請	73
2. 負擔金管理基本法案(草案)	78
參考文獻	85

第1章 序論

第1節 問題의 提起

1. 「IMF體制」의 극복과 透明性의 理念

1998년 5월 현재, 우리나라는 국제통화기금(IMF)과 긴밀히 협의하면서 국가경제의 구조를 총체적으로 조정해 나가고 있다. 이러한 의미에서 우리나라의 현재제는 「IMF체제」라 불리운다.

「IMF체제」의 극복은 정부와 국민 모두의 과제이다. 「IMF체제」를 극복한다는 것은 “단기적으로는 외화유동성 확보 등을 통하여 외환·금융위기에서 벗어나고, 중장기적으로는 각종 경제구조개혁을 통하여 시장기능에 따라 새로운 경제시스템이 작동되는 상태를 이룩함”을 의미한다.¹⁾

「IMF체제」의 극복은 결코 쉬운 일이 아니다. 재정경제부는 “외환 및 금융위기는 다각적인 노력을 통하여 어느 정도 극복이 가능하나, 도덕적 해이와 방만한 소비행태가 다시 재연된다면 IMF체제의 극복은 이루기 어렵다”는 점을 천명하고 있다. 이어 “외환·금융위기의 극복과 함께 시장규율을 확립하고 경제주체의 창의성이 살아 움직이는 새로운 경제시스템을 건설하여야 함”을 강조하고 있다.²⁾

새로운 경제시스템을 달성하기 위한 필수적인 과정으로는 다음과 같은 점들이 언급된다.

- 외환·금융시장의 조속안정으로 파국상황의 극복
- 금융산업과 기업의 구조개편으로 경제불안정 요소 제거
- 성장·물가·경상수지 등 거시경제의 안정
- 성장잠재력의 보전과 확충
- 국제화규범에 맞게 제도와 관행의 보충

우리 경제의 구조개편을 위한 실체적 및 법적 기본이념으로서 “투명성”이 중심개념으로 떠오르고 있다. 정부부문에서는 “경제행정의 투명성”이, 사경제부문

1) 재정경제부, IMF체제 극복의 목표와 과제, 1998.4. 5쪽 이하 참조

2) 재정경제부, IMF체제 극복의 목표와 과제, 1998.4. 5쪽 이하 참조

에서 “기업경영의 투명성”이 우리가 새롭게 이룩하여야 할 경제제도의 중심이
 념으로 강조되고 있다. 1998년 5월 7일 정부와 IMF가 “2분기 경제프로그램
 합의내용”을 발표한 가운데에도 “투명성제고”가 그 항목중의 하나로 포함되어
 있다.³⁾

2. 賦課行政의 透明性理念과 負擔金制度의 問題點

가. 行政의 透明性 理念

국가의 “경제행정”은 다양한 구분이 가능하다. 수혜자인 국민의 입장에서 볼
 때에는 “규제행정”, “부과행정”, “지원행정”의 세가지 부문으로 크게 구분할 수
 있다.⁴⁾

규제행정분야에 대하여는 1990년대 초반이후 규제완화가 지속적으로 진행
 되고 있으며, 규제행정분야에 있어서의 투명성을 높이는 정도도 점점 강화되고
 있다. “규제완화”, “규제개혁”, “규제철폐”, “규제효과” 등으로 정부의 규제개혁의
 의지표명이 변화해 간 것은 이 사실을 단적으로 증명해 준다.⁵⁾

국제화시대 내지는 지구촌시대라고 일컬어지는 현대사회에서 행정의 투명성
 특히 규제행정의 투명성은 국제적인 요청으로서 각국의 행정현실에서 구현될
 것이 요구되어 왔다. OECD는 1995년 발표한 “각국의 규제품질개선에 관한
 권고”에 포함된 “규제정책결정에 대한 Checklist”에서 각국정부가 규제정책을
 결정할 경우, 점검하여야 할 10개의 항목을 설정하고 있다. 이들 항목은 거의

-
- 3) 한국경제신문, 1998.5.7. 제8면 참조. 투명성 항목의 주요내용으로는 “정부는 매달 두차례 가용의
 환보유고를 발표하여 국제사회에서 투명성을 높인다. 기업의 투명성을 제고하기 위해 국제기준에 따
 라 외부감사가 작성한 반기회계보고서를 오는 8월부터 공표토록 의무화한다”등이 언급되어 있다.
- 4) 행정의 다양한 구분방식에 관하여는 Wolff/Bachof/Sober, Verwaltungsrecht I, S. 41 ff.
- 5) 행정규제의 완화 내지는 혁파를 언급함에 있어 「행정규제」가 절대적으로 나쁜 것 내지는 철폐되어
 야 할 것으로 전제되어서는 아니된다. 행정규제는 경우에 따라서는 불가피하다. 행정규제가 불가피한
 경우로는 ① 독과점의 폐해방지 ② 하도급업체에 대한 상도급업체의 횡포를 막고 건전한 기업구조의
 보장을 위한 경우 ③ 소비자의 보호 ④ 환경 보전 ⑤ 전국토의 균형적 발전을 이룩하기 위한 경우 등
 무수히 많다. 행정규제문제는 「규제의 투명성」확보에 초점이 모아져야 한다. 경제활동의 주체가 규제
 의 필요성을 인식하여야 하며 모든 국민이 규제의 요건과 내용에 대하여 「예측가능성」을 가져야 한
 다. 규제의 투명성 확보기준으로는 오준근, 경제규제행정의 투명성제고를 위한 법제정비방안, 한국법
 제연구원, 1996 참조규제행정의 투명성제고를 위한 법제정비건의로는, 오준근 등, 경제규제행정의
 투명성제고를 위한 법제정비방안, 한국법제연구원 현안분석보고서, 1996 참조

모두가 규제정책의 각 측면에 있어서 “투명성”이 확보되는가에 대한 점검을 그 내용으로 하고 있다. 그 항목들을 예로 든다면 다음과 같다.6)

첫째, 규제정책을 통하여 해결하고자 하는 문제가 각 문제의 특성에 비추어 명백하게 (clear and evident) 분석되어 있는가7)

둘째, 규제정책에 관한 정부의 행동이 명확히 정당화되는가8)

셋째, 규제가 정부행동의 최선의 방법임이 명백히 드러나는가9)

넷째, 규제에 법치국가적 요청에 따른 법적 근거가 분명히 뒷받침되어 있는가10)

다섯째, 정부의 규제행위에 대한 적절한 수준이 분명히 드러나 있는가11)

여섯째, 규제로 인하여 얻어지는 이익이 규제비용을 정당화하는 분명한 근거가 제시되는가12)

일곱째, 규제효과의 분배에 대한 사회적 투명성이 보장되는가13)

여덟째, 규제가 그 상대방에게 명백하고, 지속적이며, 이해하기 쉽고, 파악이 가능한가14)

6) 아래에서 예시하는 항목들은 OECD의 Checklist와 그에 대한 설명을 종합하여 제시한 것이다. 각 항목들을 분명히 하기 위하여 각주에 기본질문만을 제시하였다. 출전 OECD, Recommendation of the Council of OECD on Improving the Quality of Government Regulation (Adopted on March 1995) including the Reference Checklist for Regulatory Decision-Making and Background Note, Paris 1995 참조. 이 문헌을 뒷받침하는 정부행정 특히 규제행정의 투명성에 관한 OECD 문헌으로는, Morral, Controlling Regulatory Costs: The Use of Regulatory Budgeting, OECD Regulatory Management and Reform Series No. 2, Paris 1992; Braithwaite, Improving Regulatory Compliance: Strategies and Practical Applications in OECD Countries, OECD, Regulatory Management and Reform Series No. 3, Paris 1993; OECD, Regulatory Management and Reform: Current Concerns in OECD, Regulatory Management and Reform Series No. 1, Paris 1992; OECD, The Design and Use of Regulatory Checklists in OECD Countries, Paris 1993; OECD, Regulation and its Impact on Competitiveness, Paris 1995 등 참조

- 7) Question No. 1. Is the Problem correctly Defined ?
- 8) Question No. 2 Is Government action justified ?
- 9) Question No. 3 Is regulation the best form of government action ?
- 10) Question No. 4 Is there a legal basis for regulation?
- 11) Question No. 5 What is the appropriate level of government for this action ?
- 12) Question No. 6 Do the benefits of regulation justify the costs ?
- 13) Question No. 7 Is the distribution of effects across society transparent ?
- 14) Question No. 8 Is the Regulation clear, consistent, comprehensible and accesible to users ?

아홉째, 규제의 이해관계자가 그들의 의견을 제출할 기회가 주어지는가¹⁵⁾

열째, 규제장치에 대한 보완은 어떻게 이루어지는가¹⁶⁾

OECD가 제시하는 규제행정의 투명성에 대한 위와 같은 요청은 국민에게 영향을 미치는 행정의 모든 영역에도 파급될 것이 요구되고 있다.

규제의 종합적 개혁, 특히 규제의 통합적 관리를 통한 규제의 투명성제고를 위하여 “행정규제기본법”이 제정되어 1998년 3월 1일부터 시행되고 있다.¹⁷⁾

나. 賦課行政의 透明性 要請

국가, 지방자치단체등의 행정기관이 경제활동의 담당주체인 국민과 기업에 대하여 과하는 일정한 금전지급의무를 부여하는 「부과행정」은 규제행정 못지 아니하게 중요한 의미를 띤다. 부과행정은 국가의 기능수행을 위한 재원의 확보라는 측면에서 중요한 의의를 지닌다. 그러나 부과행정이 단순한 재정의 획득수단으로서만 작용하는 것은 아니다. 특정한 경제활동을 제재하고, 규제하는 수단으로 또 경제활동을 일정한 방향으로 유도하는 수단으로 작용한다.¹⁸⁾

부과행정분야에 대하여는 재정수입의 형태를 중심으로 조세수입과 조세외수입으로 구분될 수 있다.

행정청이 국민에게 부과하는 금전지급의무중 「조세」는 헌법과 법률에 의하여 체계적으로 관리되며, 미흡하기는 하지만, 나름의 투명성을 확보하고 있다. 헌법은 「조세의 종목과 세율은 법률로 정한다」(제55조)고 규정하고 있다. 국가가 부과하는 조세인 국세에 관하여는 「국세기본법」이 제정되어 “국세에 관한 기본적 사항 및 공통적 사항”을 규정하고 있다. 「국세기본법」은 국세를 소득세, 법인세 등 16종의 세목으로 한정하고 있다. 지방자치단체가 부과하는 조세인 지방세에 관하여는 「지방세법」이 제정되어 있으며, 지방세를 11종의 보

15) Question No. 9 Have all interest parties had the opportunity to present their views ?

16) Question No. 10 How will compliance be achieved ?

17) 1997.8.22. 법률 제5386호로 제정·공포됨. 부칙 제1조가 공포한 날로부터 1년이 넘지 아니하는 범위내에서 대통령령이 정하는 날로부터 시행하기로 규정함에 따라 1998.2.24. 대통령령 제15681호 부칙에 의하여 1998년 3월 1일부터 시행됨. 행정규제기본법의 제정경과에 관하여는, 오준근, 각종 규제개혁기본법의 제정방안, 법제연구 제12호 (1997), 188쪽 이하 참조

18) 경제행정 특히 부과행정의 규제기능과 경제조정, 방향설정, 유도 등의 다양한 기능에 관하여는, Jarass, Wirtschaftsverwaltungsrecht und Wirtschaftsverfassungsrecht, S. 107 ff.

통세와 4종의 목적세로 한정하고 있다.

이에 반하여 행정청이 국민에게 조세이외의 금전지급의무를 부과하여 “세의 수입”을 거두어들이는 분야에 관하여는 투명성확보를 위한 아무런 법적 장치가 마련되어 있지 아니하다.

“조세이외의 금전지급의무”를 부과하는 분야는, 그 용어, 법적성질, 부과주체, 사용용도 등이 통일적으로 관리되어 있지 아니하여 매우 무질서한 모습을 보여주고 있다. 행정기관은 「부담금」, 「분담금」, 「부과금」, 「예치금」, 「과징금」, 「이행강제금」, 「사용료」, 「수수료」, 「과태료」등 각종 명목으로 금전지급의무를 부과하고 있다.

우리나라에서 현재 부과되고 있는 조세이외의 금전지급의무를 한국법제연구원의 법령데이터베이스를 통하여 검색한 결과를 수치로 제시하면 아래와 같다.

- 부담금 : 158건의 법령(총조문수: 439개 조문)에서 규정
- 분담금 : 36건의 법령(총조문수: 100개 조문)에서 규정
- 부과금 : 63건의 법령(총조문수: 124개 조문)에서 규정
- 예치금 : 41건의 법령(총조문수: 83개 조문)에서 규정
- 공과금 : 48건의 법령(총조문수: 68개 조문)에서 규정
- 조성비 : 5건의 법령(총조문수: 5개 조문)에서 규정
- 이행강제금 : 10건의 법령(총조문수: 13개 조문)에서 규정
- 과징금 : 162건의 법령(총조문수: 353개 조문)에서 규정
- 수수료 : 605건의 법령(총조문수: 1136개 조문)에서 규정
- 사용료 : 174건의 법령(총조문수: 293개 조문)에서 규정
- 과태료 : 775건의 법령(총조문수: 1065개 조문)에서 규정
- 범칙금 : 15건의 법령(총조문수: 46개 조문)에서 규정

위와 같은 「조세외 금전지급의무」는 조세의 경우와는 달리, 현재 우리사회 안에서 이들을 통합적으로 관리하는 기구도, 그에 관한 법적 근거도 갖추어져 있지 아니하다. 각각의 부담금 등의 부과 근거가 되는 개별법에서 그 근거를 부여한 후, 부과주체가 나뉘므로 징수하고 있다. 징수한 자금도 국가의 일반회계로 유입되지 아니하고 각종 특별회계 또는 기금으로 유입되는 경우가 대부분이다. 이러한 경우에는 예산통일의 원칙이 붕괴되어 있으며, 부담금부과주체

가 “따른 주머니를 만들어 놓고 있는 실정”이 된다. 이 점은 국민의 과중한 부담에 비하여 국가의 재정을 총체적으로 빈약하게 하고, 통제할 수 없는 재정의 분야를 양산하게 하는 위험을 초래한다.¹⁹⁾

「조세외의 금전지급의무」를 부과하는 개별 입법에서 사용되는 용어도 통일되어 있지 아니하며 그 법적 성격도 불분명하다. 부과요건도, 부과절차도, 부과기준도 모두 제각각이다. 동일한 사안을 놓고 부과주체에 따라서는 각각 다른 수개의 부담금등이 부과되는 경우도 있다.²⁰⁾

「전국경제인연합회」에서 제시한 「각종 부담금제도의 개선에 관한 의견」에 따르면 “80년대까지만 해도 부담금 종류는 직업훈련부담금, 대체농지조성비 등에 불과하였으나, 90년대 초반부터 환경오염, 교통난 등의 원인제공 및 특정행위로 수익을 얻는 주체에게 사회적 비용을 부담시킨다는 취지하에 급속히 늘려 그 종류는 40여종을 넘어서고 있으며, 매년 증가하고 있다. 1993년부터 1996년까지의 3년동안 각종 부담금은 연평균 85.1% 증가하였으며, 97년 예산에도 22.6% 증액책정되어 있다.”²¹⁾

국회사무처 법제예산실의 부처별 부담금 현황에서 파악한 바에 의하면 “97년도 부담금 규모는 확정분이 27종 4조9324억원에 달하고 있으며, 96년도 규모는 4조223억원으로서 9201억원(22.6%) 증액되고 있다. 이 수치는 자료수집상의 문제등으로 실제 전체규모와 다를 수 있으며, 실제전체건수 및 총액은 이것보다 더 큰 규모일 것이다”고 밝히고 있다.²²⁾

부담금 등 조세외 금전지급의무를 규정하는 각종 제도에 대한 투명성이 갖추어지지 아니하여 많은 문제점이 드러나고 있음에도 불구하고, 부담금 등은 점점 늘어나고 있으며, 그 액수도 많아지고 있어서 기업과 국민에게 큰 부담으로 작용하고 있다.

19) 위와 같은 각종 문제점에 관하여는 Tipke/Lang, Steuerrecht, S. 25 ff.

20) 이러한 점은 행정규제의 편법으로서, 행정규제보다 더 국민의 발목을 잡는 불편으로 작용한다. 위에서 언급한 OECD의 권고서에서도 각국에게 해결하여야 할 문제점으로 제시되고 있다. OECD, Recommendation of the Council of OECD on Improving the Quality of Government Regulation (Adopted on March 1995) including the Reference Checklist for Regulatory Decision-Making and Background Note, Paris 1995, p. 15 참조.

21) 전국경제인연합회, 각종 부담금제도의 개선에 관한 의견, 1996.12. 참조

22) 국회사무처 법제예산실, 준조세로서의 부담금문제, 1996.11. 참조

第2節 研究의 目的·方法 및 範圍

1. 研究의 必要性和 研究의 目的

「부담금」등 각종 조세의 금전지급의무를 규정하는 제도의 투명성이 확보되지 아니한 관계로 행정청의 입장에서 볼 때 부담금은 조세에 비해 징수나 집행과 정상의 어려움이 적고, 부담금 운용 등에 대한 엄격한 심사와 감독이 이루어지지 아니하므로 손쉬운 재원조달수단이 되고 있다. 이러한 장점 때문에 행정청은 갈수록 부담금을 선호하는 추세이다.

그러나 「부담금」등의 투명성이 확보되지 아니한 채, 이들 조세의 금전지급의무를 규정하는 각종 제도의 종류 및 그 부과액수가 증가되어 나갈 경우, 이는 과도한 기업부담 초래는 물론 시장기능을 왜곡시키는 수단으로 작용하게 된다.

투명성이 없는 제도의 운영은 유사목적 수행을 위한 부담금 등의 중복부과, 불합리한 부과기준 및 부과대상의 차별화 등 다양한 문제점을 드러내게 된다.

정부의 부과행정의 한 축이 이와 같이 투명하지 못한 상태로 운영되는 것이 방지될 경우에 초래될 문제점은 한두가지가 아니다.

부담금등 조세의 금전지급의무가 경제규제의 주요한 수단으로서 활용되고 있으나, 그 투명성이 확보되지 아니하여서 직접적인 규제행정 못지 않게 산업의 경쟁력을 약화시키는데 작용하였음은 수년전부터 보고되고 있다.²³⁾

부과행정의 한 축이 투명하지 아니한 점은 「IMF체제」의 극복을 위한 외환·금융시장의 조속한 안정에도 저해요인으로 작용한다. 우리나라에 투자를 하려는 외국기업은 “규제완화”가 구호에만 그치고 있고, 실질적인 투자에 아직도 저해요인이 많은 점을 지적하고 있다. “규제개혁”은 허가제도의 신고제도로의 전환, 허가를 위한 서류의 간소화등에 초점이 맞추어져 있다. 그러나 외국기업의 경우 투자에 따른 이윤의 확보를 면밀히 검토하는 바, 이 경우 세제상의 비교우위가 중요한 요인으로 작용한다. 조세의 감면이 일부 이루어진다 하더라도 각종 부담금이 복병으로 남아 있고, 이들 부담금을 비용으로 감안해야 하나 그 내용이 불투명할 경우 투자의 매력은 크게 떨어진다.

23) 국회사무처 법제예산실, 준조세로서의 부담금문제, 1996.11. ; 전국경제인연합회, 각종 부담금 제도의 개선에 관한 의견, 1996.12. 참조

산업의 경쟁력제고, 외국기업투자의 원활화는 물론 국가 및 지방재정의 건전화를 기하기 위하여서도 날로 기업과 국민에게 과중한 부담을 초래하고 있는 각종 부담금등의 합리적인 정비 및 신·증설 억제 방안 강구가 시급하며, 기존 부담금등 부과 요율의 인하, 부담금등의 존치의 필요성, 징수방법 및 절차의 적정성여부 등에 대한 전면적 재검토가 필요할 것으로 판단된다.

따라서 「부담금」등의 투명성을 확보함은 필수불가결하다 할 것이다. 「부담금」등의 투명성을 확보하는 방안으로는 「부담금등을 전체적으로 관리하고 규율하는 법률」의 제정이 요청된다.

개별법령의 제정 또는 개정만으로 부담금등이 도입되고 운용될 경우, 국가 전체적으로 어떤 이름으로 어떤 종류의, 어떤 액수의 부담금등이 부과되고 운용되고 있는가를 파악할 수 없다. 부담금의 부과 및 운용에 대한 통일적 원칙의 설정도 불가능하다. 심사기준도 마련할 수 없다. 따라서 신설부담금에 대한 심사나 기존부담금에 대한 포괄적 재심사도 불가능해진다. 부담금등의 투명성을 확보하기 위하여는 부담금등에 대한 통합적 관리가 필수적이며, 이 점이 「부담금등을 전체적으로 관리하고 규율하는 법률」의 제정이 필요한 이유로 제시될 수 있을 것이다.

부담금등 각종 조세의 금전지급의무를 규정하는 각종 제도를 통합적으로 관리하는 법률제정의 필요성은 「조세」의 경우와 비교할 때 보다 더 명확하게 드러난다. 조세는 나름의 투명성과 예측가능성이 부여되어 있다. 그 이유는 국세에 관하여는 국세를 통합적으로 관리하는 국세기본법이 지방세에 관하여는 지방세를 통합적으로 관리하는 지방세법이 제정되어 있기 때문이다.²⁴⁾

새정부의 출범을 앞두고 「대통령직인수위원회」는 “국민의 정부 품질개혁을 위한 100대 국정과제”를 발표한 바 있다. 이 중 제6과제로 “조세의 투명성과 효율성을 제고하고 납세자 편의를 증진함”을 설정하고 있다. 이 과제의 내용중 “복잡다기한 목적세를 폐지하여 조세체계를 정비함”을 포함시키고 있다. 특히 “납세자의 편의를 위하여 조세체계를 간소화하며, 이를 위하여 각종 목적세의 정비방안을 검토함”을 주요과제로 설정하고 있다.

부담금등 조세의금전지급의무는 각종 그 액수나 종목에 비추어 각종 목적세

24) 국세의 징수절차에 관하여는 국세징수법이, 조세의 감면을 통일적으로 관리하기 위하여는 조세감면규제법이 제정되어 있기도 하다.

못지 아니하게 납부자인 국민에게 부담으로 작용하고 있으므로 그 종합적 정비를 위한 법률제정은 필수적이라 할 것이다.

「부담금관리기본법」은 부담금의 관리를 위한 종합적 기준 제정의 근거를 마련하는 법률을 의미한다. 이 법률의 제정·운용은 부담금의 근거, 운용현황 및 그 결과 등에 관한 투명성을 확보하고, 기존부담금의 정비방안, 신설부담금의 설치에 대한 효율적 통제방안의 마련을 용이하게 함으로써 전체적으로 국가 경쟁력의 강화에 기여할 수 있으리라 생각된다.

2. 研究의 方法과 範圍

「부담금등을 전체적으로 관리하고 규율하는 법률」의 제정방향은 여러가지를 생각할 수 있다.

첫번째 방안으로는 조세이외의 모든 금전지급의무를 포괄적으로 관리하는 법률을 제정하는 방안을 생각할 수 있다.

현재 「부담금」등은 그 용어의 사용이 통일적이지 않다. 법률상 및 실제상 사용되는 용어만 보고 그 법적 성격을 판단할 수 없다는 뜻이다. 부담금, 분담금, 부과금, 예치금, 조성비 등이 같은 뜻으로 사용되는 경우도 있고, 전혀 다른 뜻으로 사용되는 경우도 있다.

예컨대 「부담금」이라는 용어는 학문적으로는 “특정의 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 과하는 금전지급의무”를 의미한다. 대부분의 부담금은 위와 같은 학문적 의미에 부합되게 사용되고 있다. 그러나 경우에 따라서는 부담금이라는 용어가 국가 또는 지방자치단체가 보조금의 지급, 공익사업의 재원을 위한 출연 등을 위하여 부담하여야 하는 자금의 뜻으로 사용되기도 한다(예 : 공무원연금법 및 군인연금법상 국가가 부담하여야 하는 급여를 부담금이라고 표현한 경우, 보조금의 예산및관리에관한법률상 국가가 부담하여야 할 재정상의 지원자금을 부담금이라고 표현한 경우, 지방재정법상 국가가 지방자치단체에 부담하여야 할 자금을 부담금이라 표현한 경우 등). 부담금이라는 용어가 이러한 성격으로 사용될 경우 기업과 국민과는 전혀 무관하므로 용어의 혼선을 빚을 수 있다. 부담금이라는 용어가 사회보험료의 성격으로 쓰이기도 한다. 의료보험법, 국민연금법, 고용보험법 등에서 기업이 부담하는 사회보험료의 일부를 부담금이라는 용어로

사용한다. 그러나 이들 사회보험료는 위에서 의미하는 진정한 의미의 부담금에 해당되지 아니한다.²⁵⁾

「부담금」이라는 용어에 국한하여 「부담금관리기본법」을 제정하고자 하는 경우, 부담금의 성격을 가지나 다른 용어를 사용하는 경우는 관리의 대상에서 제외되고, 「부담금」의 성격을 갖지 아니하지만 「부담금」이라는 용어를 사용할 경우 관리의 대상에 포함되어야 할까의 여부가 검토되어야 하는 등 혼선을 빚을 수 있다.

용어의 혼선을 피하고 행정기관이 포괄적 통제를 피하기 위하여 고의적으로 다른 용어를 사용하는 폐단을 줄이기 위하여는 기업과 국민이 부담하는 조세외의 금전지급의무를 총괄하여 「조세외금전지급의무의관리와운영에관한법률」을 제정함이 바람직하다는 것이 첫번째 방안이다.

「조세외금전지급의무의관리와운영에관한법률」을 제정할 경우, 조세외의 모든 금전지급의무를 일단 망라하여 용어의 정의에서 정의하고, 각각의 법적 성질을 규명한 후, 그 예산 및 관리에 관한 포괄적 규정을 두도록 하여야 할 것이다.²⁶⁾

이 방안은 조세외의 금전지급의무를 포괄적으로 관리하고, 전체적 통제를 가할 수 있다는 점에서 장기적으로는 가장 타당한 방안이 아닌가 생각된다.

이 법률을 제정할 경우, 각종 조세외의 금전지급의무를 재원으로 하고 있는 각종 특별회계와 기금, 그 기금을 사용하는 기구에 이르기까지 종합적인 정비가 병행되어야 한다.

위와 같은 법률을 제정하기 위하여는 현재 우리나라에서 부과되고 있는 각종 금전지급의무를 망라하여 규정을 마련하여야 하므로, 광범위한 방향에서 철저한 조사를 필요로 한다. 각각의 공과금에 대한 법적 성격의 연구도 있어야 하고, 각각의 공과금에 특유한 통제구조도 찾아내야 한다. 이들 공과금들을 관리하는 기구도 전문성을 띠어야 하며, 분과위원회를 두는 등 그 조직도 정교하게 마련되어야 할 것이다. 이러한 점에서 그 바람직한 점은 인정이 되지만 장기간의 연구와 신중한 접근이 필요한 방안이라 할 것이다.

두번째 방안으로서는 이들 조세외 금전지급의무를 그 법적 성질에 따라 구분

25) 참조 박상희 등, 각종 부담금제도의 분석과 개선방안연구, 한국법제연구원, 1994, 79쪽 이하 참조

26) 같은 의견, 박상희 등, 각종 부담금제도의 분석과 개선방안 연구, 한국법제연구원, 1994, 236쪽 참조

하여 「보조금」에 관하여는 「보조금관리기본법」을, 「과태료」에 관하여는 「질서위반법」을 제정하는 등, 각각의 금전지급의무에 대한 별개의 법률을 제정하는 방안이다.

이 방안은 개별적 공과금을 그 법적 성질에 따라 명확히 구분하여 관리할 수 있으므로 관리가 간편할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 이 방안은 공과금 상호간에 법적 성격이 모호한 경우도 있고, 전혀 다른 용어를 사용하여 법적 통제를 피하고자 노력할 경우, 단기간 내의 파악이 어렵다는 점 등이 문제점으로 지적된다.

다만 용어의 정의과정에서 대상이 되는 부담금등을 한정열거방식으로 한정하도록 하고, 독립한 기구에서 그 타당성을 심의하며, 신설되는 부담금이 다른 용어를 사용할 경우 기업이 각 운영기구에 문제점을 제시하도록 하는 방안등을 도입한다면 그 단점은 해소될 수 있으리라 생각된다.

장기적으로는 첫번째 방안이 타당하며, 바람직한 방향이라 생각된다.

한국법제연구원은 “조세의 금전지급의무제도의 투명성확보를 위한 법제정비 방안”을 1998년도 「경제법제연구」 연구과제로 설정하고 있다.

「부담금관리기본법」의 제정방안은 제1단계의 연구에 해당한다.

제1단계의 연구에 이어서 제2단계에서 다른 조세의 금전지급 의무제도에 관한 종합적 연구를 속행하고자 한다.

「부담금제도」 그 자체에 대하여는 지난 1994년에 “각종 부담금제도의 분석과 개선방안연구”를 제목으로 연구사업을 완료한 바 있다.²⁷⁾

이 연구는 제1장 “부담금의 의의 및 법적 성격”, 제2장 “다른 공과금과의 구별”, 제3장 “부담금제도의 현황”, 제4장 “외국의 부담금제도”, 제5장 “부담금제도의 문제점과 개선방안”등을 다루고 있다.

“부담금”의 개념과 다른 공과금과의 구별 등에 관하여는 1994년도에 완료된 연구사업에 상당부분 밝혀져 있다.

이번 연구에서는 1994년도에 제시되지 못한 “부담금을 종합적으로 관리하는 법률의 제정방안”에 관한 연구에 집중하고자 한다.

부담금제도의 의의, 현황 등은 이 법률에 포함시키는 것이 불가피한 부분에 한하여 요약하여 포함시켰다.

27) 박상희, 각종 부담금제도의 분석과 개선방안연구, 한국법제연구원, 1994

이 연구에서는 「부담금관리기본법」의 제정모델이 될 수 있는 각종 모델입법안을 검토하고, 부담금제도의 투명성확보를 위한 관리기구, 심사기준, 심사방법 등 법제적 기준을 개발하는데 집중하고, 연구결과를 「부담금관리기본법 제정안」으로 종합하여 제시하고자 한다.

第2章 負擔金の 意義와 範圍

第1節 負擔金の 意義

1. 負擔金の 概念

「부담금」의 개념은 매우 다양하며, 이를 설치하는 목적에 따라 그 용어의 사용이 달라질 수 있다. 국민에게 부과되는 공법상 금전지급의무로서의 부담금에 대하여는 일반적 학문적 정의에 따라 다음과 같이 정의되어 왔다.

부담금이라 함은 “국가 또는 지방자치단체가 특정의 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 과하는 금전지급의무”를 의미한다.²⁸⁾

첫째, 부담금은 “특정의 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에게” 일반적인 재정책임인 납세의무를 능가하는 특별한 재정책임을 부과하는 것이다. 이러한 “특별한 관계가 있는 자에 대한 특별한 재정책임”이 부담금의 부과를 정당화시켜주는 요소이다.

부담금의 부과대상이 되는 자의 범위 즉 “특정한 공익사업과 특별한 관계가 있는 자”에는 다음의 요건을 충족하는 자가 해당될 수 있다.

부담금의 부과대상이 되는 자들 상호간에는 집단의 동질성이 존재하여야 한다. 특정집단이 일정한 범질서하에서 사회적으로 그 동질성을 유지하고 있어야 한다. 예컨대 도로를 손제하는 사업의 허가를 받아 도로를 손제한 자들 상호간에는 「도로법」이 정한 질서하에서 사회적인 동질성을 유지하고 있다.

부담금의 부과대상이 되는 자와 부담금징수를 통하여 추구하는 목적사이에는 특별한 실체적 관계가 있어야 한다. 예컨대 도로를 손제하는 사업의 허가를 받아 도로를 손제한 자는 손제된 도로를 복구할 책임이 있다. 도로관리청이 도로를 손제한 사업자에게 그로 인하여 필요하게 된 도로의 수선 또는 유지에 필

28) 부담금제도의 개념정의에 관하여는, “박상희 등, 각종 부담금제도의 분석과 개선방안연구, 한국법제연구원, 1994”에서 상세히 정의한 바 있다. 본 장에서는 「부담금관리기본법」의 제정과 관련하여 부담금의 개념정의가 불가피하다는 점에 입각하여 위 연구보고서에서 정의된 내용을 요약하고, 부가적 설명이 필요한 부분에 대하여는 부과적 설명을 가하고, 보완이 필요한 부분에 대하여는 일부 보완을 하는 방향으로 논의를 전개하고자 한다.

요한 비용을 부담금으로 부과하는 경우, 부담금 부과대상집단과 부담금부과목적간에 실제적 관련성이 인정된다.²⁹⁾

둘째, 부담금은 국가 또는 지방자치단체가 특정의 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 “그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 과하는 금전지급의무”이다.

부담금은 일반적인 국가의 재정충당을 위하여 부과되는 것이 아니라, 특정사업을 위한 경비충당을 위하여 부과되는 것이다.

그러나 우리나라의 경우, 현실적으로는, 국가가 특정사업을 위한 경비충당이 아닌 일반적인 국가의 재정충당을 위하여 “특정한 공익사업과 특별한 관계가 있는 자”에게 부담금을 부과하는 경우가 적지 아니하다.

「개발이익환수에관한법률」에 따라 부과되는 「개발부담금」의 100분의 50에 상당하는 금액은 개발이익이 발생한 토지에 속하는 지방자치단체의 일반회계에, 나머지 100분의 50은 “토지관리및지역균형개발특별회계”에 귀속된다.³⁰⁾

「수도권정비계획법」에 따라 부과되는 「과밀부담금」의 100분의 50에 상당하는 금액은 부담금을 징수한 건축물이 소재하는 시·도의 일반회계에, 나머지 100분의 50은 “토지관리및지역균형개발특별회계”에 귀속된다.³¹⁾

부담금을 위와 같이 “일반적인 국가재정충당을 위하여” 부과하는 경우에는 부담금의 본래적 취지에서 벗어난다. 이와 같은 부담금은 자칫하면 국가가 세율의 인상이나 새로운 조세의 도입에 의한 국민의 조세저항을 회피할 목적으로 부담금의 형식으로 재정충당의 목적을 실현하는 방향으로 악용될 여지가 있다.

부담금이 일반회계에 귀속되지는 아니하지만 특별회계에 편입하여 광범위한 용도로 사용되는 경우도 허다하다. 위에서 언급한 개발부담금과 과밀부담금이 “토지관리및지역균형개발특별회계”에 귀속되어 사용되는 경우, 대기환경보전법, 수질환경보전법 등에 따른 배출부과금이 “환경개선특별회계”에 귀속되어 사용되는 경우등이 그 대표적인 예이다. 이들 특별회계는 “부담금부과의 원인이 된 특정의 공익사업을 위한 경비충당과”는 동떨어진 광범위한 용도를 위하여 사용

29) 도로법 제67조 손제자부담금 관련규정 참조

30) 개발이익환수에관한법률 제4조 징수금의 배분부분 참조

31) 수도권정비계획법 제16조 부담금의 배분부분 참조

된다. 예컨대 “토지관리및지역균형개발특별회계”의 세출은 “국가가 토지관리의 주체가 되는 경우의 토지매입을 위한 자금, 토지정책의 합리화를 위한 조사·연구·교육비용, 국채관리기금으로부터의 예수금의 원리금 상환 등 다양하다.

따라서 「부담금을 종합적으로 관리하는 법률」을 제정하고자 할 경우, 이 법률에 규정할 「부담금」의 개념요소에 “그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여” 과하는 금전지급의무를 포함시킬 경우 문제가 되는 주요한 부담금을 관리의 대상에서 빠뜨릴 여지가 발생한다. 이러한 견지에서 볼 때 「부담금」의 개념정의에 있어서는 위와 같은 요소를 삭제하고 보다 넓게 정의하는 것이 부담금의 효율적 관리를 위하여 필요하리라 생각된다.

우리나라에서 부과되고 있는 부담금의 현실을 감안하여 부담금을 종합적으로 관리하기 위하여는 다음과 같은 부담금의 정의를 채택하는 것이 보다 바람직하리라 생각된다.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• 부담금의 의의 : 부담금이라 함은 “국가 또는 지방자치단체가 특정의 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 부과하는 금전지급의무”를 의미한다. |
|---|

2. 負擔金과 다른 金錢支給義務와의 區分

부담금을 위와 같이 정의할 경우 부담금과 법적 성격이 달라서 분명히 구별되어야 할 다른 금전지급의무로는 조세, 수수료, 사용료, 사회보험료, 과태료, 벌금, 과료, 범칙금, 가산금, 과징금, 이행강제금 등을 들 수 있다. 이들 각각의 금전지급의무에 대한 개념정의도 통일적인 것은 아니다. 다만 국내외 학설에 의하여 정의되어 통용되고 있는 개념정의에 유의하여 부담금과 다른 금전지급의무와의 구분기준을 간략히 제시한다면 다음과 같다.

가. 租稅와의 區分

첫째, 부담금은 그 법적 성격상 조세와 구분된다.

조세의 개념이 우리 법령상 분명히 정의되어 있지는 아니하나 학문적으로는 “국가 또는 지방자치단체가 그 경비에 충당하기 위하여 국민으로부터 무상으로 강제적으로 징수하는 재화”라고 정의된다.³²⁾

부담금은 국가 또는 지방자치단체가 “특정의 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 부과하는” 금전지급의무인데 반하여, 조세의 경우에는, 일반적으로는 “특정의 공익사업과의 특별한 관련성”이 요구되지 아니한다. 조세는 일반 국민 또는 주민에게 일반적 재정충당을 위하여 부과된다는 점에서 부담금과는 원칙적으로 그 법적 성격을 달리한다.

나. 手數料와의 區分

둘째, 부담금은 그 법적 성격상 수수료와 구분된다.

수수료의 개념도 우리 법령상 분명히 정의되어 있지는 아니하나 학문적으로는 “국가 또는 지방자치단체가 특정인에 대하여 제공하는 인적 역무에 대한 반대급부로서 징수하는 요금”이라고 정의된다.³²⁾

수수료는 개개의 역무에 대한 반대급부로서 부과되는 금전지급의무이므로 특정의 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 부과되는 부담금과는 원칙적으로 그 법적 성질을 달리한다.

다. 使用料와의 區分

셋째, 부담금은 그 법적 성격상 사용료와 구분된다.

사용료의 개념도 우리 법령상 분명히 정의되어 있지는 아니하나 학문적으로는 “공공시설의 이용 또는 재산사용의 대가로 부과·징수하는 요금”이라 정의된다.³⁴⁾

사용료는 공공시설의 이용 또는 재산사용의 대가로 부과되는 금전지급의무이므로 특정의 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 부과되는 부담금과는 원칙적으로 그 법적성질을 달리한다.

라. 社會保險料와의 區分

넷째, 부담금은 그 법적 성격상 사회보험료와 구분된다.

사회보험료의 개념도 우리 법령상 분명히 정의되어 있지는 아니하나 학문적

32) 김철수, 헌법학개론, 781쪽 이하; 이태로, 조세법개론, 29쪽 이하; 장재식, 조세법, 서울대출판부, 7쪽 이하 등 참조

33) 박윤훈, 최신행정법강의(하), 136쪽 이하 참조

34) 박상희, 각종 부담금제도의 분석과 개선방안 연구, 한국법제연구원, 54쪽 이하

으로는 “피보험자의 질병·노령·실업·사망 등의 사회적 사고에 의한 소득상실에 대하여 보험원리에 의거하여 그 소득을 보장하기 위하여 의료보험법·국민연금법·고용보험법·산업재해보상보험법 등에 의하여 피보험자와 사용자 등이 부담하는 보험료”라 정의된다.³⁵⁾

사회보험료는 피보험자의 사회적 사고에 의한 소득상실에 대하여 보험원리에 의거하여 그 소득을 보장하기 위하여 부과되는 금전지급의무이므로 특정의 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 부과되는 부담금과는 원칙적으로 그 법적 성질을 달리한다.

마. 過怠料와의 區分

다섯째, 부담금은 그 법적 성격상 과태료와 구분된다.

과태료의 개념도 우리 법령상 분명히 정의되어 있지는 아니하나 학문적으로는 “국가 또는 지방자치단체가 법령에 의하여 부과된 일정한 위반 행위에 대하여 제재로서 부과하는 금전벌”이라 정의된다.³⁶⁾

과태료는 법령에 의하여 부과된 일정한 위반 행위에 대한 제재로서 부과되는 금전벌이므로 특정의 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 부과되는 부담금과는 원칙적으로 그 법적 성질을 달리한다.

바. 罰金·科料와의 區分

여섯째, 부담금은 그 법적 성격상 벌금·과료와 구분된다.

벌금이란 “국가가 범죄인에게 일정한 금액의 납부를 명령하여 그 금액 한도 내에서 범죄인의 재산박탈을 내용으로 하는 형벌”을 말하며, 재산형의 일종이다. 과료는 벌금과 같은 법적 성격을 갖되, 비교적 경미한 범죄에 적용된다.³⁷⁾

벌금이나 과료는 범죄인에게 부과되는 재산형으로서의 형벌로서의 금전지급의무이므로 특정의 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 부과되는 부담금과는 원칙적으로 구분된다.

35) 김유성, 한국사회보험법론, 16쪽 이하 참조

36) 박상희 등, 과태료제도의 현황과 개선방안, 한국법제연구원, 1994 참조

37) 벌금등 임시조치법에 의하면 벌금은 3만원 이상으로 하며, 과료는 2천원 이상 3만원 미만으로 하도록 하고 있다. 박상희 등, 과태료제도의 현황과 개선방안, 32쪽 이하 참조

사. 犯則金과의 區分

일곱째, 부담금은 그 법적 성격상 범칙금과 구분된다.

범칙금이란 “일정한 범칙행위에 대하여 일정금액의 범칙금의 납부를 통고하고, 그 통고를 받은 자가 기간내에 이를 납부하지 아니한 경우에는 형사처벌절차가 진행되나, 납부한 경우에는 해당 범칙행위에 대하여는 공소를 제기하지 아니함을 전제로 한 금전벌”로서의 금전지급의무를 의미한다.³⁸⁾

범칙금은 특별한 형태의 금전벌로서의 금전지급의무이므로 특정의 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 부과되는 부담금과는 원칙적으로 그 법적 성질을 달리한다.

아. 加算金과의 區分

여덟째, 부담금은 그 법적 성격상 가산금과 구분된다.

가산금이란 “일정한 행정법상의 급부의무 또는 작위의무를 진 자가 그 의무를 이행하지 아니할 경우에 그 의무불이행에 대한 제재로서 가해지는 금전부담”을 의미한다.³⁹⁾

가산금은 금전지급의무를 불이행한 자에 대한 제재로서 가해지는 부가적인 금전지급의무이므로 특정의 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 부과되는 부담금과는 원칙적으로 그 법적 성질을 달리한다.

자. 課徵金과의 區分

아홉째, 부담금은 그 법적 성격상 과징금과 구분된다.

과징금의 개념도 우리 법령상 분명히 정의되어 있지는 아니하나 학문적으로는 “행정청이 일정한 행정법상의 의무위반자에 대하여 과하는 금전상의 제재로서의 금전지급의무”를 의미한다.⁴⁰⁾

38) 김원주, 자동차운전자의 교통위반에 대한 범칙금제도, 공법연구 제12집, 1984, 135쪽 이하 참조; 박영도 등, 과징금제도의 현황과 개선방안, 한국법제연구원, 1993, 34쪽 이하 참조.

39) 이상규, 신행정법론 (상), 523쪽 이하 참조. 대법원은 국세징수법상의 가산금에 대하여 “가산금이라 함은 국세를 납부기간까지 납부하지 아니한 때에 국세징수법에 의하여 고지세액을 가산하여 징수하는 금원을 말하고, 이러한 가산금은 부과된 국세채권의 이행을 독촉하는 수수료의 성질을 띠는 금원이다”라고 판시한 바 있다(대법원 1986. 9. 9. 86누76 판결).

40) 김남진, 행정법 I, 478쪽 이하 참조; 다른 개념정의로는 “주로 경제법상 의무에 위반한 자가 당

과징금은 행정법상의 의무위반자에 대한 제재로서 가하여지는 금전지급의무이므로 특정의 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 부과되는 부담금과는 원칙적으로 그 법적 성질을 달리한다.

차. 履行強制金과의 區分

열째, 부담금은 그 법적 성격상 이행강제금과 구분된다.

이행강제금의 개념도 우리 법령상 분명히 정의되어 있지는 아니하나 학문적으로는 “행정청이 일정기간 내에 비대체적 작위의무 또는 부작위의무를 이행하지 아니하면 소정의 금액을 부과·징수할 것을 계고한 후 당해 의무불이행에 대하여 과하는 금전벌”을 의미한다.⁴¹⁾

이행강제금도 행정의무의 불이행에 대한 제재로서 가해지는 금전벌로서의 금전지급의무이므로 특정의 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 부과되는 부담금과는 원칙적으로 그 법적 성질을 달리한다.

카. 準租稅와의 區分

열한째, 부담금과 준조세의 개념 구분이 정리되어야 한다.

준조세의 개념은 법적으로 정리된 개념은 아니다. 준조세의 개념은 모든 조세외의 금전지급의무를 통칭하는 개념으로 사용되기도 하고, 조세·부담금·수수료·사용료·사회보험료등 전형적인 금전지급의무에 포함시킬 수 없는 기타의 금전지급의무의 개념으로 사용되기도 한다.⁴²⁾

준조세의 개념에는 국가나 지방자치단체에 부담하는 금전지급의무 뿐만 아니라 각종 협회비와 같이 법률상 가입이 강제되어 있는 협회에 납입하여야 하는 금전지급의무와 수재의연금이나 불우이웃돕기성금과 같이 법적 성격상 납입이 강제되지는 아니하는 기부금에 분류되지만 개인이나 기업이 납입하여야 함을 느끼고 스스로 납입하는 “반강제적 금전지급의무”가 포함된다.⁴³⁾

해 위반행위로 경제적 이득을 얻을 것이 예정되어 있는 경우에 당해 의무위반행위로 인한 불법적 이익을 박탈하기 위하여 그 이익액에 따라 과하여지는 일종의 행정제재금” 박윤훈, 최신행정법강의(상), 631쪽 이하; 박영도 등, 과징금제도의 현황과 개선방안, 한국법제연구원, 1993, 34쪽 이하 참조

41) 박영도 등, 과징금제도의 현황과 개선방안, 한국법제연구원, 1993, 34쪽 이하 참조

42) 박상희, 각종 부담금제도의 분석과 개선방안 연구, 한국법제연구원, 1994, 60쪽 이하 참조

43) “중소기업청 조사평가담당관실, 중소기업의 준조세부담실태조사 (조사평가자료 96-66), 1996,

11. 6쪽 이하”에 따르면 중소기업이 부담하는 준조세의 실태조사에서 파악의 대상이 되는 준조세의

준조세의 개념은 위에서 살펴본 바와 같이 일치된 개념정의도 없고, 정리되어 있지도 아니하다. 기업에서 준조세의 범위를 정할 때에는 “기업활동과정에서 필수적으로 부담해야 할 순수한 생산비용과 조세를 제외하고 경제적인 부담요인이 되는 금전지급의무 일체”로 정하고 있으며, 이러한 준조세는 조세 못지 아니하게 기업의 큰 부담으로 작용하고 있어, 그 정리와 경감이 요구되어 왔다.⁴⁴⁾

준조세를 개인이나 기업이 부담하는 조세이외의 금전지급의무를 총체적으로 포괄하는 것으로 이해하는 경우에는 부담금은 준조세의 하나로 포함된다.

第2節 負擔金の 範圍

1. 負擔金 範圍 特定의 必要性

부담금을 위와 같이 “국가 또는 지방자치단체가 특정의 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 부과하는 금전지급의무”를 의미하는 것으로 정의하고 조세등 다른 국가 또는 지방자치단체에 대한 금전지급의무와 구분되는 특별한 개념으로 이해하는 경우, 부담금제도의 통합적 관리를 위하여는, 현행 법령상 규정되어 시행되고 있는 “부담금”제도의 범위를 특정할 필요가 있다.

부담금의 범위를 특정함에 있어 「부담금」이라는 용어에 집착하는 것은 문제가 있다. 「부담금」이라는 용어를 쓰지 아니하나 위와 같은 법적 성격으로 부과

종류에 사업자단체회비로서 대한적십자회비, 상공회의사회비, 무역협회수출입부담금, 업종별 협동조합회비, 기타 사업자단체회비와 사회복지보험성 부담금으로서 국민연금, 의료보험, 산재보험료, 근로자재형저축장려금 등이, 법적 부담금으로서 교통유발부담금, 직업훈련분담금, 장애인고용부담금, 환경개선부담금, 환경오염방지부담금, 폐기물처리부담금, 배출부과금, 기타부과금 등이, 수익자부담금으로서 도로공사부담금, 하천공사부담금, 개발부담금, 임지농지전용부담금, 대체농지조성비, 기타 수익자부담금 등이, 기금납부금으로서 가스안전관리납부금, 에너지이용합리화기금, 기타 납부금 등을 포함시킨바 있다.

44) “중소기업청 조사평가담당관실, 중소기업의 준조세부담실태조사 (조사평가자료 96-66), 1996. 11.”에 의하면 1995년도중 중소기업이 지출한 준조세는 업체당 평균 61,781천원이었는 바, 회비, 법적 부담금, 수익자부담금, 기금납부금등 공과금은 58,470천원으로 중소기업이 부담한 준조세의 96.4%였으며, 불우이웃돕기, 국가·지자체기부금, 사회단체기부금 등 기부금은 3,311천원으로 전체의 5.4%였다는 통계를 제시하고 있다. 중소기업의 준조세부담율은 당기순이익에 대비할 때 21.91%를 차지하며, 이는 법인세·소득세 대비 84.59%의 비중을 차지하고 있다고 보고하고 있다. 이는 기업경영에 상당한 부담이 되므로 그 경감을 위한 각종 준조세제도의 개편이 꼭 필요함이 역설되고 있다.

되는 금전지급의무도 있고, 「부담금」이라는 용어를 사용하고 있기는 하나, 부담금과 구분되어야 할 전혀 다른 법적 성질의 것이 있기 때문이다.

예컨대 산림법상 산림훼손허가를 받아 산림을 다른 용도로 전용하고자 하는 자에게 산림의 조성에 소요되는 비용을 부과하는 대체조립비는 명백히 부담금의 일종이나 산림법에서는 부담금이라는 용어를 사용하지 아니하고 “대체조립비”라는 용어를 사용하고 있다. 지방재정법은 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체간에 이해관계가 있는 경우 국가에서 부담하는 경비를 「부담금」이라 지칭하고 있다. 그러나 이 경우의 부담금은 지방자치단체에 대한 국가의 국고보조금을 지칭하는 것이므로 이 책에서 논하는 「부담금」의 범주에 포함되어서는 아니된다.

부담금의 종합적 관리를 위하여는 위에서 정의한 「부담금」으로서의 법적 성격을 가지는 금전지급의무를 빠짐없이 조사·발굴하여야 한다. 모든 부담금제도는 국민의 재산권에 제약을 가하는 것이므로 반드시 법률에 근거를 두고 있어야 한다.

현재 법률에 근거를 두고 부과·징수되고 있는 부담금의 성격을 가진 모든 금전지급의무를 발굴하여 그 내용을 검토한 후, 유지의 필요가 있는 부담금을 일단 「부담금관리기본법」에 한정열거방식으로 모두 열거하고, 이를 감시하게 하며, 그 존치여부를 계속적으로 검토하도록 하여야 할 것이다.

2. 個別 法令에 따른 負擔金 制度의 現況

가. 負擔金의 名稱을 使用하고 있는 法令의 現況

현행 법령에 “부담금”이라는 명칭이 규정되어 있는 법령은 모두 158건에 이른다. 이들 법령이 사용하고 있는 “부담금”이라는 용어가 이 보고서에서 사용하고 있는 부담금의 용어와 일치하는 것은 아니다.

개별법령에 규정되어 있는 부담금의 현황을 파악하고자 할 경우, 먼저 법령에서 “부담금”이라는 용어를 사용하는 경우가 발굴되어야 한다.

대한민국헌행법령데이터베이스(KOLD)의 검색을 통하여 발굴된 “부담금의 명칭을 사용하고 있는 법령의 현황”은 아래와 같다.

[표 : 부담금의 명칭을 사용하고 있는 법령의 현황]

1998.5.25. 현재

번호	법령명	조문수
1	開發利益還收에 관한法律	1
2	개발이익환수에 관한법률시행령	1
3	개발이익환수에 관한법률시행규칙	21
4	건설산업기본법시행령	1
5	警察共濟會法	1
6	계산증명규칙	5
7	고속철도건설촉진법시행령	2
8	高壓가스安全管理法	1
9	고압가스안전관리법시행령	2
10	公務員및私立學校教職員醫療保險法	4
11	公務員年金法	3
12	공무원연금법시행령	6
13	공유수면매립법시행령	8
14	공직선거관리규칙	1
15	觀光宿泊施設支援등에 관한特別法	1
16	관광숙박시설지원등에 관한특별법시행령	1
17	관광진흥법시행령	1
18	國民健康增進法	1
19	국민건강증진법시행령	1
20	國民年金法	2
21	국민연금법시행령	5
22	國民醫療保險法	1
23	國有鐵道の運營에 관한特別法	1
24	국도이용관리법시행령	2
25	軍人共濟會法	1
26	軍人年金法	4
27	군인연금법시행령	4
28	軍人年金特別會計法	4
29	군인연금특별회계법시행령	1
30	金融實名去來및秘密保障에 관한法律	1
31	企業活動規制緩和에 관한特別措置法	1
32	노동부와그소속기관직제	1
33	노동부와그소속기관직제시행규칙	1
34	農水産物流通및價格安定에 관한法律	1

35	農漁村道路整備法	1
36	농어촌도로정비법시행령	3
37	農漁村電化促進法	2
38	대도시권광역교통관리에관한특별법시행령	5
39	大韓敎員共濟會法	2
40	大韓消防共濟會法	4
41	大韓地方行政共濟會法	5
42	道路交通法	4
43	도로교통법시행규칙	1
44	道路法	1
45	도로법시행령	3
46	도시계획법시행령	3
47	都市公園法	3
48	도시교통정비촉진법시행령	2
49	도시교통정비촉진법시행규칙	11
50	都市再開發法	5
51	도시재개발법시행령	1
52	먹는물管理法	2
53	먹는물관리법시행령	1
54	먹는물관리법시행규칙	7
55	防潮堤管理法	7
56	방조제관리법시행령	2
57	법인세법시행령	3
58	벤처企業育成에관한特別措置法	3
59	別定郵遞局法	1
60	별정우체국법시행령	4
61	補助金の豫算및管理에관한法律	4
62	보조금의예산및관리에관한법률시행령	1
63	사립학교교원연금법	1
64	사립학교교원연금법시행령	14
65	사방사업법시행령	6
66	사방사업법시행규칙	1
67	사학기관재무·회계규칙	1
68	社會間接資本施設에대한民間資本誘致促進法	1
69	사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법시행령	1
70	山林法	1
71	산림법시행규칙	1
72	산업입지및개발에관한법률시행령	1
73	산업입지및개발에관한법률시행규칙	4
74	商工會議所法	1
75	생활보호법시행령	1
76	선원법시행령	1

77	小企業支援을위한特別措置法	1
78	소기업지원을위한특별조치법시행령	1
79	所得稅法	2
80	소득세법시행령	1
81	小河川整備法	1
82	首都圈整備計劃法	1
83	수도권정비계획법시행령	6
84	水道法	4
85	수도법시행령	1
86	水産業法	2
87	수산업법시행령	1
88	어업면허및어장관리에관한규칙	8
89	어업허가및신고등에관한규칙	1
90	염관리법시행령	1
91	예산회계법시행령	1
92	原子力法	2
93	원자력법시행령	3
94	원자력법시행규칙	2
95	유통단지개발촉진법시행령	1
96	유통단지개발촉진법시행규칙	4
97	醫療保險法	1
98	의료보험법시행령	2
99	의료보험법시행규칙	3
100	黃金債權保障法	1
101	自然公園法	5
102	自然災害對策法	2
103	자연환경보전법시행령	1
104	資源의節約과再活用促進에관한法律	1
105	자원의절약과재활용촉진에관한법률시행령	3
106	자원의절약과재활용촉진에관한법률시행규칙	9
107	障得人僱傭促進등에관한法律	7
108	장애인고용촉진등에관한법률시행령	9
109	장애인고용촉진등에관한법률시행규칙	5
110	재정경제부와그소속기관직제	4
111	재정경제부와그소속기관직제시행규칙	1
112	재정차관자금관리규칙	1
113	재해구호및재해복구비용부담기준등에관한규칙	3
114	재해구호및재해복구비용부담기준등에관한규정	2
115	災害救護法	2
116	전기사업회계규칙	1
117	정보통신공사법시행령	1
118	濟州道開發特別法	1

119	중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률시행규칙	1
120	地方公企業法	2
121	지방공기업법시행령	1
122	地方稅法	1
123	地方財政法	1
124	지방재정법시행령	1
125	塵肺의豫防과塵肺勤勞者의보호등에관한法律	4
126	진폐의예방과진폐근로자의보호등에관한법률시행령	10
127	진폐의예방과진폐근로자의보호등에관한법률시행규칙	8
128	集團에너지事業法	1
129	집단에너지사업법시행규칙	1
130	宅地所有上限에관한法律	1
131	택지소유상한에관한법률시행령	19
132	택지소유상한에관한법률시행규칙	19
133	土地區劃整理事業法	10
134	토지구획정리사업법시행령	2
135	特定多目的법	2
136	특정다목적법시행령	6
137	특정다목적법시행규칙	7
138	특정지역종합개발촉진에관한특별조치법시행규칙	1
139	下水道法	3
140	河川法	3
141	하천법시행령	6
142	하천수익자부담금징수규칙	6
143	학교용지확보에관한특례법시행령	11
144	韓國水資源公社法	3
145	한국수자원공사법시행령	3
146	航空法	6
147	항공법시행규칙	1
148	港灣法	1
149	항만법시행령	4
150	행정권한의위임및위탁에관한규정	1
151	행정절차법	1
152	環境改善費用負擔法	1
153	환경개선비용부담법시행령	1
154	환경개선비용부담법시행규칙	4
155	環境改善特別會計法	1
156	환경부와그소속기관직제	3
157	환경부와그소속기관직제시행규칙	2
158	환경영향평가법시행령	3

나. 負擔金의 名稱을 使用하고 있는 法令의 分析

이상의 법령이 “부담금”이라는 명칭을 포함하고 있다고 하여 “부담금”의 실질적 요건을 규정하고 있는 것은 아니다.

이들 법령중 다른 성격의 공과금의 실질적 요건을 규정하는 경우도 상당수에 이른다.

이들 법령중 사회보험료를 “부담금”이라는 용어로 사용하고 있는 경우에는 공무원및사립학교교직원의료보험법, 국민연금법, 국민의료보험법, 별정우체국법, 사립학교교원연금법, 의료보험법등의 예를 들 수 있다.

이들 법령중 국고보조금을 “부담금”이라는 용어로 사용하고 있는 경우에는 보조금의예산및관리에관한법률, 공무원연금법, 군인연금법, 군인연금특별회계법, 지방재정법 등의 예를 들 수 있다.

이들 법령중 회비를 “부담금”이라는 용어로 사용하고 있는 경우에는 경찰공제회법, 군인공제회법, 대한교원공제회법, 대한소방공제회법, 대한지방행정공제회법, 상공회의소법등의 예를 들 수 있다.⁴⁵⁾

따라서 부담금제도의 현황을 파악하기 위하여는 각 법령의 내용을 분석하여 그 법령이 위에서 언급한 부담금의 특성에 포함하는가의 여부가 검토되어야 할 것이다.

위에서 검색된 “부담금”의 용어를 포함하는 법령 중 실질적인 부담금의 요건을 규정하고 있어서 “부담금”제도의 근거가 되는 법령은 아래와 같은 법령으로 요약될 수 있다.

1. 開發利益還收에 관한法律 제3조에 따른 개발부담금
2. 高壓가스安全管理法 제34조의2에 따른 안전관리부담금
3. 觀光振興法 제32조에 따른 이용자부담금, 원인자부담금
4. 農水産物流通및價格安定에 관한法律 제35조에 따른 쓰레기유발부담금
5. 農漁村道路整備法 제21조에 따른 손계자부담금
6. 農漁村電化促進法 제3조에 따른 부담금
7. 道路交通法 제3조의2에 따른 부담금

45) 사회보조금, 회비, 국고보조금 등에 대하여 부담금이라는 용어를 사용하고 있는 법령의 구체적인 예에 관하여는, 박상희, 부담금제도의 분석과 개선방안연구, 한국법제연구원 1994, 79쪽 이하 참조.

8. 道路法 제64조에 따른 원인자부담금 및 제67조에 따른 손계자부담금
9. 都市公園法 제16조에 따른 원인자부담금
10. 都市交通整備促進法 제21조에 따른 교통유발부담금
11. 먹는물管理法 제28조에 따른 수질개선부담금
12. 砂防事業法 제18조에 따른 수익자부담금
13. 山林法 제20조의3에 따른 전용부담금
14. 産業立地및開發에관한法律 제33조에 따른 시설부담금
15. 小河川整備法 제21조에 따른 부담금
16. 首都圏整備計劃法 제12조에 따른 과밀부담금
17. 水道法 제53조에 따른 원인자부담금
18. 水産業法 제79조의3에 따른 수산자원조성사업부담금
19. 鹽管理法 제14조에 따른 수입부담금
20. 原子力法 제85조에 따른 부담금
21. 流通團地開發促進法 제24조에 따른 시설부담금
22. 自然公園法 제31조에 따른 원인자부담금
23. 障礙人雇傭促進등에관한法律 제38조에 따른 장애인고용부담금
24. 塵肺의豫防과塵肺勤勞者의보호등에관한法律 제23조에 따른 부담금
25. 集團에너지事業法 제18조에 따른 건설비용부담금
26. 宅地所有上限에관한法律 제19조에 따른 초과소유부담금
27. 特定多目的법 제8조에 따른 부담금
28. 下水道法 제32조에 따른 원인자부담금
29. 河川法 제58조에 따른 수익자부담금
30. 學校用地確保에관한特例法 제5조에 따른 학교용지부담금
31. 韓國水資源公社法 제28조에 따른 수익자부담금
32. 航空法 제103조에 따른 손계자부담금
33. 港灣法 제53조에 따른 손계자부담금

다. 負擔金の名稱을 使用하지 아니하는 負擔金根據法令

그 반면에 부담금이라는 명칭은 사용하지 아니하나 실질적으로 부담금에 해당하는 법령도 상당수 있다. 이러한 경우 법령이 사용하는 명칭과 실질이 다른

경우에 해당하므로 법령의 투명성이 결여된 경우에 해당한다. 이러한 부담금제도의 발굴은 쉽지 아니다. 그러나 부담금제도의 종합적인 규율을 위하여는 이러한 부담금제도가 발굴되고 관리되어야 할 것이다.

현행 법령상 부담금제도를 규정하고 있으나, “부담금”이 아닌 다른 명칭을 사용하고 있는 경우로는 다음과 같은 경우를 들 수 있다.

“부과금”이라는 용어를 사용하고 있는 경우로는 다음과 같은 예를 들 수 있다.

1. 鑛業法 제102조의2에 따른 부과금
2. 石油事業法 제18조에 따른 부과금
3. 石炭産業法 제30조에 따른 부과금
9. 造船産業의正常的競爭條件에관한法律 제8조에 따른 부과금
4. 大氣環境保全法 제19조에 따른 배출부과금
5. 水質環境保全法 제19조에 따른 배출부과금
6. 汚水·糞尿및畜産廢水의처리에관한法律 제29조에 따른 배출부과금

그 밖에도 복구비, 예치금, 관리비, 분담금, 조성비등의 다양한 용어가 “부담금”의 성격을 가지는 금전지급의무의 근거가 되는 용어로 사용되고 있다. 그 예로는 다음과 같은 경우를 들 수 있다.⁴⁶⁾

1. 骨材採取法 제29조에 따른 복구비, 예치금
2. 防潮堤管理法 제7조에 따른 관리비
3. 職業訓練基本法 제28조에 따른 직업훈련분담금
4. 油類汚染損害賠償保障法 제29조에 따른 분담금
5. 農地法 제40조에 따른 농지조성비
6. 草地法 제23조에 따른 대체초지조성비
7. 山林法 제16조에 따른 대체조림비, 제91조에 따른 예치금
8. 資源의節約과再活用促進에관한法律 제19조에 따른 예치금
9. 都市計劃法 제4조에 따른 이행보증금

경우에 따라서는 부담금제도를 규정하면서도 특정한 법률용어를 사용하지 아니하고 부담금이 적립되는 기금의 수입원의 하나로만 규정하는 경우도 있다.

46) 부담금이라는 명칭을 사용하고 있지 아니하나 부담금적 성격을 띠는 법령의 구체적인 내용에 관하여는, 박상희, 각종 부담금제도의 분석과 개선방안연구, 82쪽 이하 참조

예컨대 오존층보호를위한特定物質의製造規制등에관한法律은 대체물질의 개발, 특정물질의 배출억제 및 특정물질의 사용합리화등을 효율적으로 추진하기 위하여 특정물질사용합리화기금을 설치할 것을 규정한 후, 기금을 조성할 재원을 명시하고 있다. 기금의 재원은 특정물질의 제조업자로부터 징수하는 수입금, 특정물질 또는 포함제품을 수입하는 자로부터 징수하는 수입금이 포함된다. 특정물질의 제조업자 및 특정물질 또는 포함제품을 수입하는 자가 부담하는 금전지급의무는 부담의무자의 입장에서 볼 때에는 분명한 원인자부담금에 해당한다. 금전지급의무자는 대체물질의 개발이라는 특정의 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 해당하며, 이들에 대하여 부과하는 금전지급의무는 “부담금”의 특성에 부합하기 때문이다.

라. 負擔金制度 관련 現行 法令의 問題點과 改善方案

위에서 검토한 바와 같이 법령용어로서의 “부담금”이라는 용어는 일정하게 사용되고 있지 아니다.

“부담금”이라는 용어를 사용하면서 실질적으로는 사회보험료, 회비, 국고보조금 등으로 용어를 사용하는 경우가 있는가 하면, 부과금, 복구비, 예치금, 관리비, 분담금, 조성비등의 다양한 용어가 사용되지만 실질적으로는 “부담금”의 특성을 지니는 금전지급의무도 있다. 또 분명히 “부담금”에 해당하고 개인과 기업에게 특별한 금전지급의무를 부과함에도 불구하고 기금의 “수입금”이라고만 표현하고 있는 법령도 존재한다.

위와 같이 투명하지 아니하게 각종 법령이 부담금관련 용어를 사용하는 것은 “법령의 투명성”이라는 민주법치국가의 기본원칙에 어긋나는 경우로서 문제점이라 지적되어야 할 것이다.

이러한 문제점의 개선을 위하여는 「부담금관리기본법」의 제정을 통하여 부담금이 투명하게 관리될 수 있도록 근본적인 법제적 장치가 있어야 할 것이다.⁴⁷⁾

47) 개별법령에 규정된 부담금제도의 구체적인 내용은 한국법제연구원의 현행법제개선방안연구보고서로 1994년 작성된 박상희, 각종 부담금제도의 분석과 개선방안연구에 부담금제도의 법적 성질을 고려하여 수익자부담금, 손상자부담금, 원인자부담금 등으로 구분하여 상세히 분석되어 있다. 부담금제도에 대한 구체적 법령현황은 1994년에 비하여 크게 변화된 바 없다. 이 연구보고서는 “부담금관리기본법”의 제정방안을 제시하기 위하여 작성되었으므로, 구체적이고 개별적인 부담금근거 법령의 분석은 생략하고자 한다.

第3章 負擔金管理基本法の 制定方案

第1節 負擔金管理基本法 制定의 基本方向

1. 「負擔金管理基本法」의 性格

가. 負擔金을 統合的으로 管理하는 法律

「부담금관리기본법」이라고 제안되는 법률은 「부담금」을 통합적으로 관리하는 법률로서의 법적 성격을 지닌다.

「부담금」등 각종 조세의 금전지급의무를 규정하는 각종 제도의 투명성이 확보되지 아니한 관계로 행정청의 입장에서 볼 때 부담금은 조세에 비해 징수나 집행과정상의 어려움이 적고, 부담금 운용등에 대한 엄격한 심사와 감독이 이루어 지지 아니하므로 손쉬운 재원조달수단이 되고 있다. 이러한 장점때문에 행정청은 갈수록 부담금을 선호하는 추세이다.⁴⁸⁾

그러나 「부담금」등의 투명성이 확보되지 아니한 채, 이들 조세의 금전지급의무를 규정하는 각종 제도의 종류 및 그 부과액수가 증가되어 나갈 경우, 이는 과도한 기업부담 초래는 물론 시장기능을 왜곡시키는 수단으로 작용하게 된다.

투명성이 없는 제도의 운영은 유사목적 수행을 위한 부담금 등의 중복부과, 불합리한 부과기준 및 부과대상의 차별화 등 다양한 문제점을 드러내게 된다.

산업의 경쟁력제고는 물론 국가 및 지방재정의 건전화를 기하기 위하여는 날로 기업과 국민에게 과중한 부담을 초래하고 있는 각종 부담금등의 합리적인 정비 및 신·증설 억제 방안 강구가 시급하며, 기존 부담금등 부과 요율의 인하, 부담금등의 존치의 필요성, 징수방법 및 절차의 적정성여부 등에 대한 전면적 재검토가 필요함은 위에서 이미 언급한 바 있다.

48) "전국경제인연합회"가 조사한 바에 따르면 1997년 부과확정된 부담금규모는 4조9324억원에 달하고 있다. 1994년이후 3년간 부담금의 증가율은 연평균 85.1%가 늘어나는 등 기업 및 국민부담을 크게 늘려온 것으로 나타나고 있다(전국경제인연합회, 각종 부담금 정비대책 간담회자료, 1996.11.28.) 전국경제인연합회의 조사결과는 "부담금"전체에 대한 조사가 아니다. "부담금"의 명칭으로 기업이 부담하는 28종의 부담금을 조사한 것으로서 그 안에는 고용보험료부담금과 같이 부담금의 성격을 가지지 아니하는 부담금이 일부 포함되어 있다. 이 자료는 부담금이 기업과 국민에게 주는 비중이 얼마나 크며, 어느 정도 급격히 증가하고 있는가를 보여주고 있다.

「부담금」등의 투명성을 확보함은 필수불가결하다. 「부담금」등의 투명성을 확보하는 방안으로는 「부담금등을 전체적으로 관리하고 규율하는 법률」의 제정이 요청된다.

개별법령의 제정 또는 개정만으로 부담금등이 도입되고 운용될 경우, 국가 전체적으로 어떤 이름으로 어떤 종류의, 어떤 액수의 부담금등이 부과되고 운용되고 있는가를 파악할 수 없다. 부담금의 부과 및 운용에 대한 통일적 원칙의 설정도 불가능하다. 심사기준도 마련할 수 없다. 따라서 신설부담금에 대한 심사나 기존부담금에 대한 포괄적 재심사도 불가능해진다. 부담금등의 투명성을 확보하기 위하여는 부담금등에 대한 통합적 관리가 필수적이며, 이 점이 「부담금등을 전체적으로 관리하고 규율하는 법률」의 제정이 필요한 이유로 제시될 수 있을 것이다.

부담금등 각종 조세의 금전지급의무를 규정하는 각종 제도를 통합적으로 관리하는 법률제정의 필요성은 「조세」의 경우와 비교할 때 보다 더 명확하게 드러난다. 조세는 나름의 투명성과 예측가능성이 부여되어 있다. 그 이유는 국세에 관하여는 국세를 통합적으로 관리하는 국세기본법이 지방세에 관하여는 지방세를 통합적으로 관리하는 지방세법이 제정되어 있기 때문이다.⁴⁹⁾

나. 多様な 租税外の 金錢支給義務 중 負擔金에 限定

「부담금등을 전체적으로 관리하고 규율하는 법률」의 제정방향은 여러가지를 생각할 수 있다.

첫번째 방안으로는 조세이외의 모든 금전지급의무를 포괄적으로 관리하는 법률을 제정하는 방안을 생각할 수 있다.

현재 「부담금」등은 그 용어의 사용이 통일적이 아니다. 법률상 및 실제상 사용되는 용어만 보고 그 법적 성격을 판단할 수 없다는 뜻이다. 부담금, 분담금, 부과금, 예치금, 조성비 등이 같은 뜻으로 사용되는 경우도 있고, 전혀 다른 뜻으로 사용되는 경우도 있다.

「부담금」이라는 용어에 국한하여 「부담금관리기본법」을 제정하고자 하는 경우, 부담금의 성격을 가지나 다른 용어를 사용하는 경우는 관리의 대상에서 제

49) 국세의 징수절차에 관하여는 국세징수법이, 조세의 감면을 통일적으로 관리하기 위하여는 조세감면규제법이 제정되어 있기도 하다.

외되고, 「부담금」의 성격을 갖지 아니하지만 「부담금」이라는 용어를 사용할 경우 관리의 대상에 포함되어야 할가의 여부가 검토되어야 하는 등 혼선을 빚을 수 있다.

용어의 혼선을 피하고 행정기관이 포괄적 통제를 피하기 위하여 고의적으로 다른 용어를 사용하는 폐단을 줄이기 위하여는 기업과 국민이 부담하는 조세외의 금전지급의무를 총괄하여 「조세외금전지급의무의관리와운영에관한법률」을 제정함이 바람직하다는 것이 첫번째 방안이다.

「조세외금전지급의무의관리와운영에관한법률」을 제정할 경우, 조세외의 모든 금전지급의무를 일단 망라하여 용어의 정의에서 정의하고, 각각의 법적 성질을 규명한 후, 그 예산 및 관리에 관한 포괄적 규정을 두도록 하여야 할 것이다.

이 방안은 조세외의 금전지급의무를 포괄적으로 관리하고, 전체적 통제를 가할 수 있다는 점에서 장기적인 안목에서 볼 때 그 타당성이 인정된다.

그러나 현재 우리나라에서 부과되고 있는 각종 금전지급의무를 망라하여 규정을 마련하여야 하므로, 광범위한 방향에서 철저한 조사를 필요로 한다. 각각의 공과금에 대한 법적 성격의 연구도 있어야 하고, 각각의 공과금에 특유한 통제구조도 찾아내야 한다. 이들 공과금들을 관리하는 기구도 전문성을 띠어야 하며, 분과위원회를 두는 등 그 조직도 정교하게 마련되어야 할 것이다. 이러한 점에서 그 바람직한 점은 인정이 되지만 장기간의 연구와 신중한 접근이 필요한 방안이라 할 것이다.

두번째 방안으로서는 이들 조세외 금전지급의무를 그 법적 성질에 따라 구분하여 「보조금」에 관하여는 「보조금관리기본법」을, 「과태료」에 관하여는 「질서위반법」을 제정하는 등, 각각의 금전지급의무에 대한 별개의 법률을 제정하는 방안이다.

이 방안은 개별적 공과금을 그 법적 성질에 따라 명확히 구분하여 관리할 수 있으므로 관리가 간편할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 이 방안은 공과금 상호간에 법적 성격이 모호한 경우도 있고, 전혀 다른 용어를 사용하여 법적 통제를 피하고자 노력할 경우, 단기간 내의 파악이 어렵다는 점 등이 문제점으로 지적된다.

다만 용어의 정의과정에서 대상이 되는 부담금등을 한정열거방식으로 한정하도록 하고, 독립한 기구에서 그 타당성을 심의하며, 신설되는 부담금이 다른

용어를 사용할 경우 기업이 각 운영기구에 문제점을 제시하도록 하는 방안등을 도입한다면 그 단점은 해소될 수 있으리라 생각된다.

첫 번째 방안과 두 번째 방안은 각각 특유의 장단점이 있다. 「부담금관리기본법」을 제정하는 것은 두 번째 방안에 입각한 것이다. “부담금”은 그 법적 성격이 분명하여 통합적 관리가 용이하고 그 효과도 크리라 생각된다. 「부담금관리기본법」의 제정에 이어 이 법률을 모델로 하여 부담금 이외에 국가 및 지방자치단체가 “세외수입”으로 징수하는 각종 “조세의 금전지급의무제도”의 통합관리방안이 마련되어야 할 것이다. 이로써 국가 및 지방자치단체가 행하는 “부과행정”의 투명성을 확보하여 국가 및 지방자치단체의 재정을 건전화하고, 국민의 부담을 경감하며, 행정의 공정성·투명성을 확보해 나가도록 하여야 할 것이다.

2. 負擔金管理基本法の 모델이 되는 立法

가. 모델 立法 設定의 難易性

「부담금관리기본법」의 구체적인 내용을 정하기에 앞서 이 법률의 모델이 될 국내외의 법률이 있는가, 있다면 구체적으로 어떤 법률을 들 수 있는가, 없다면 어떤 제도의 법을 찾아서 그 모델을 삼아야 하는가 등의 질문이 제기될 수 있다.

「부담금등을 전체적으로 관리하고 규율하는 법률」의 직접적 모델이 되는 입법을 국내외에서 찾아보기는 어렵다.

조세이외의 금전지급의무의 법적 성격이 각각의 금전지급의무 마다 다르고, 징수주체와 징수의 법적 근거가 각각 다르기 때문에 통일적인 법률을 제정하기가 쉽지 아니하기 때문이다.

이들 조세이외의 금전지급의무 중 법적 성질이 분명한 「과태료」에 관하여는 「질서위반법(Ordnungswidrigkeitsgesetz)」이 독일에서 제정되어 시행되고 있다.⁵⁰⁾ 그러나 부담금등 그 밖의 금전지급의무에 대한 통일적인 법률을 발견

50) 우리나라의 경우에는 아직 과태료의 부과 및 운영에 관한 총괄적 법률이 제정되어 있지 않고 있어서 문제점으로 지적되고 있다. 과태료 제도의 현황과 문제점 및 단일법제정의 필요성에 관하여는 박상희 등, 과태료제도의 현황과 개선방안, 한국법제연구원, 1994 참조

할 수 없다.

직접적 모델이 되는 입법이 없다고 해서 「부담금등을 전체적으로 관리하고 규율하는 입법」의 모형이 될 입법을 전혀 발견할 수 없다는 것은 아니다.

우리나라의 경우 법제정의 간접적 모델이 되는 입법은 여러 분야에서 찾아볼 수 있다.

첫째 모델이 되는 분야는 국민에 대하여 금전지급의무를 부과하는 「조세」를 전체적으로 관리하고 규율하는 입법이다. 「조세」에 대하여는 「조세를 전체적으로 관리하고 규율하는 법률」이 제정되어 있다. 우리나라의 경우 국세에 대하여는 「국세기본법」과 「국세징수법」을, 지방세에 관하여는 「지방세법」을 들 수 있으며, 조세의 감면에 대하여는 「조세감면규제법」을 들 수 있다.

둘째 모델이 되는 분야는 부담금 등을 재원으로 하여 마련된 「기금」을 전체적으로 관리하고 규율하는 입법이다. 이 분야의 입법으로는 「기금관리기본법」을 들 수 있다.

셋째 모델이 되는 분야는 정부의 자금 지출을 전체적으로 관리하고 규율하는 입법이다. 이 분야의 입법으로는 「보조금의예산및관리에관한법률」을 들 수 있다.

넷째 모델이 되는 분야는 부담금등의 부과행정의 다른 표현인 행정규제를 전체적으로 관리하고 규율하는 입법이다. 이 분야의 입법으로는 「행정규제기본법」을 들 수 있다.

이상에서 언급한 간접적인 모델입법들의 내용을 참고할 경우, 「부담금관리기본법」의 바람직한 방향을 찾아낼 수 있으리라 생각된다.

나. 租稅를 統合的으로 管理하는 法律

조세를 통합적으로 관리하는 기본적인 법률로서 국세에 관하여는 「국세기본법」이 지방세에 관하여는 「지방세법」이 제정되어 있다.

「국세기본법」은 “국세에 관한 기본적인 사항 및 공통적인 사항과 위법 또는 부당한 국세처분에 대한 불복절차를 규정함으로써 국세에 관한 법률관계를 확실하게 하고, 과세의 공정을 도모하며, 국민의 납세의무의 원활한 이행에 기여함을 목적”으로 제정된 법률이다(법 제1조).

국세기본법은 “국세”를 “국가가 부과하는 조세중 다음에 규정하는 것을 말한

다”고 규정하여 국세의 종류를 국세기본법에 특정한 16종에 한정하고 있다.⁵¹⁾ 국세기본법은 다른 세법에 우선하여 적용하도록 규정하고 있다(법 제3조).

국세기본법은 과세부과와 세법적용의 일반원칙으로서 실질과세의 원칙, 신의 성실의 원칙, 소급과세금지의 원칙, 세무공무원의 재량한계 준수의 원칙, 기업 회계존중의 원칙등을 선언하고 있다(제2장). 납세의무의 성립과 확정, 그 승계 및 소멸에 관하여는 제3장에, 국세와 일반채권과의 관계에 관하여는 제4장에, 과세관청에 관하여는 제4장에, 국세환급금과 국세환급가산금에 관하여는 제6장에, 국세심판절차에 관하여는 제7장에 규정함으로써 국세기본법의 국세에 관한 기본법의 성격을 뚜렷이 하고 있다.⁵²⁾

국세의 관리에 관한 일반법으로서의 국세기본법 이외에도 국세의 징수에 관한 일반법으로서 국세징수법이 제정되어 있다. 조세를 개별법률에서 무분별하게 감면하거나 조세에 대한 특례를 설정함으로써 국가적인 조세체계가 문란됨을 방지하기 위하여 조세의 감면 및 특례에 대한 일반적인 규제법으로서의 “조세감면규제법”이 제정되어 있다.

“국세”를 통합적으로 관리하는 법률이 국세기본법임에 대비하여, “지방세”를 통합적으로 관리하는 법률이 지방세법이다. 지방세법도 지방세의 세목을 지방세법 제5조에 규정된 15종의 세목으로 한정하고 있다.⁵³⁾

이들 조세를 통합적으로 관리하는 법률은 각종 조세의 종목을 통합관리법률에 특정하고 있다는 점, 조세부과 및 납세자 권리의 기본원칙을 선언하고 있다는 점등에서 입법의 의의와 필요성을 찾아볼 수 있다.

다. “基金”을 統合的으로 管理하는 法律

기금을 통합적으로 관리하는 기본적인 법률로서 「기금관리기본법」이 제정되

51) 국세의 종류는 소득세, 법인세, 토지초과이득세, 상속세와 증여세, 재평가세, 부당이득세, 부가가치세, 특별소비세, 주세, 전화세, 인지세, 증권거래세, 교육세, 교통세, 농어촌특별세 등 16종으로 규정되어 있다.

52) 1996.12.30. 국세기본법 개정으로(법률 제5189호) 납세자의 권리가 제7장의2에 포함되었으며, 이에 근거하여 납세자권리헌장이 제정되어 있다.

53) 지방세는 보통세와 목적세로 구분된다. 보통세의 세목으로는 취득세, 등록세, 경주·마권세, 면허세, 주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 담배소비세, 도축세, 종합토지세등 10종의 세목이, 목적세의 세목으로는 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세 등 4종의 세목이 지방세법상 규정되어 있다(제5조).

어 있다.

기금관리기본법은 “법률에 의하여 설치된 기금의 관리·운영에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 기금운용의 공공성과 재정의 효율성 증진에 기여함을 목적”으로 제정된 법률이다(법 제1조).

기금관리기본법은 이 법률에 의하여만 기금이 설치될 수 있음을 명시하고 있다. “정부의 출연금 또는 법률에 의한 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표에 규정한 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다”⁵⁴⁾(법 제2조).

기금관리의 원칙으로서 기금의 관리주체는 당해 기금의 설치목적과 공익에 맞도록 기금을 관리·운영하여야 함을 선언하고 있다(법 제3조).

기금관리주체는 기금의 운용계획을 수립하여 국회에 제출하여야 하며(제5조 내지 제7조), 기금의 결산보고서를 작성하여 재정경제부장관에게 제출하여야 한다(제9조). 공공기금의 관리·운영에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 기금운용심의회가 구성된다(제11조).

기금관리기본법은 모든 기금의 통합적 관리를 위하여 기금이 기금관리기본법의 별표에 규정된 경우에 한하여만 설치될 수 있도록 규정하고, 기금관리의 원칙을 설정하며, 기금의 운용계획, 기금의 예산과 결산을 보고하도록 하는 등의 장치를 두고 있다는 점에서 입법의 의의와 필요성을 찾아볼 수 있다.

라. 補助金を 統合的으로 管理하는 法律

보조금을 통합적으로 관리하는 법률로서 「보조금의예산및관리에관한법률」이 제정되어 있다.

「보조금의예산및관리에관한법률」은 “보조금예산의 편성·교부신청·교부결정 및 사용등에 관하여 기본적인 사항을 규정함으로써 효율적인 보조금예산의 편성과 그 적정한 관리를 기함”을 목적으로 제정되었다(법 제1조).

이 법률은 보조금의 예산편성 및 관리에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법률에 의하도록 규정하고 있다(법 제3조).

이 법률은 보조금예산의 편성(제2장), 보조금의 교부신청과 교부결정(제3장), 보조사업의 수행(제4장), 보조금의 반환(제5장)등에 관한 규정을 두고 있다.

54) 기금관리기본법 별표는 남북협력기금법, 국민투자기금법 등 123개 법률의 목록(이 목록중 46개 항목은 삭제)을 기금의 설치법률로서 한정하여 규정하고 있다.

「보조금의예산및관리에관한법률」은 정부가 지급하는 모든 보조금의 예산 및 편성에 관하여 기본적인 사항을 규정하여 보조금의 통합적 관리를 꾀하고 있다는 점에서 입법의 의의와 필요성이 인정된다.⁵⁵⁾

마. 行政規制를 統合적으로 管理하는 法律

행정규제를 통합적으로 관리하는 법률로서 「행정규제기본법」이 제정되어 있다. 「행정규제기본법」은 “행정규제에 관한 기본적인 사항을 규정하여 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제 활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력의 지속적인 향상을 도모함”을 목적으로 제정되었다(법 제1조).

행정규제기본법은 규제에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 경우를 제외하고는 이 법률에 의하도록 규정하고 있다.

행정규제의 기본원칙으로서 규제법정주의의 원칙(법 제4조), 규제의 실효성 확보, 규제의 객관성·투명성 및 공정성의 확보, 국민의 자유와 권리의 본질적 내용 침해금지의 원칙 등의 원칙을 설정하고 있다(법 제5조).

이 법률은 모든 규제를 규제개혁위원회에 등록하고 공표할 것을 규정하여 규제의 통합적 관리를 도모하고 있다(법 제6조).

규제의 신설을 억제하기 위하여 규제의 신설·강화에 대한 규제영향분석제도 및 자체심사제도, 규제개혁위원회의 심사제도를 도입하고, 기존규제의 정비를 위하여 기존규제에 대한 의견의 제출, 기존규제의 자체정비, 규제정비종합계획의 시행등의 제도를 도입하였으며, 규제를 종합적으로 관리하는 기구로서 「규제개혁위원회」를 설치할 것을 규정하고 있다.

「행정규제기본법」은 행정규제의 통합적인 관리를 위한 규제의 등록제도, 신설규제의 심사를 위한 규제영향평가제도 및 규제심사제도, 기존규제의 정비제도 등에 관한 종합적인 규정을 두고 있다는 점에서 입법의 의의와 필요성을 찾아볼 수 있다.⁵⁶⁾

55) 보조금제도의 종합적 관리방안에 관하여는, 오준근 등, 보조금제도 관련법제의 현황과 개선방안, 한국법제연구원, 1994 참조

56) 행정규제기본법의 입법유의 및 입법경과에 관하여는 오준근, 각종 「규제개혁기본법」의 제정방안에 관한 행정법적 고찰, 법제연구 제12호, 한국법제연구원, 1997, 188쪽 이하 참조

3. 「負擔金管理基本法」의 基本骨格

「부담금등을 전체적으로 관리하고 규율하는 법률」의 규율대상을 「부담금」에 한정시킬 경우 이 법의 기본골격에 포함되어야 할 내용으로는, 위에서 열거한 여러 모델입법의 내용에 비추어 검토해 볼 때, 다음과 같은 사항을 들 수 있으리라 생각된다.

첫째로 이 법률의 제정 목적이 「부담금을 전체적으로 관리하고 통제할 수 있는 근거 규정의 마련에 있음」을 명시하여야 할 것이다.

둘째로 이 법률이 대상으로 하는 「부담금」의 용어의 정의를 분명히 하고, 이 법률의 관리대상이 되는 「부담금」의 범위를 한정열거방식으로 제시하여야 할 것이다.

셋째로 “「부담금」의 성격을 띠는 금전지급의무는 이 법률에 규정하지 아니하고는 창설될 수 없고, 이 법률에 규정된 부담금관리기구의 결정을 거치지 아니하고는 증설될 수 없음”이 기본원칙으로 명백히 규정되어야 할 것이다.

넷째로 “「부담금」은 설치목적 달성을 위하여 필요, 최소한 범위 내에서만 부과되어야 함”이 기본원칙으로 명백히 규정되어야 할 것이다. 「부담금」으로 징수된 재원의 사용용도가 공개되어야 하며, 그 사용용도 및 사용내역이 부담금을 설치한 목적에 적정하게 부합되는가의 여부를 통제하는 법적 장치가 마련되어야 할 것이다.

다섯째로 부담금의 부과주체, 부과목적, 부과요건, 부과기준 및 부과절차가 투명하여 부담주체의 입장에서 그 예측이 가능하여야 함이 기본원칙으로 명백히 규정되어야 할 것이다. 이와 더불어 동일한 사항을 내용으로 하여 이종의 부담금이 부과될 수 없음도 투명성의 관점에서 보장되어야 할 것이다.

여섯째로 부담금을 부과하기에 앞서 사전에 행정청이 국민에게 그 사실을 적절히 통지하도록 하고, 부담금을 부담하게된 국민과 기업이 부과내용이 공개된 각종 법정요건과 다르다고 생각하는 경우 자신의 의견을 개진할 수 있는 법적 절차가 도입되어야 할 것이다.

일곱째로 「부담금을 총괄하는 기구」가 설정되거나 지정되어야 할 것이다.

부담금을 총괄하는 기구는 정부내에 기존에 설치되어 있는 기획예산위원회, 규제개혁위원회등을 비교 검토하여 이들 기구가 부담금을 총괄하는 기구로서

적당한가가 먼저 논의되어야 할 것이다. 부담금을 총괄하는 기구를 새로 설정하는 경우에는 이 기구는 정부 내에 설치되도록 하되, 민간이 광범위하게 참여할 수 있도록 위원의 구성에 있어 개방형 체제를 취하도록 하여야 할 것이다.⁵⁷⁾

이 기구는 기존 부담금의 적정성 여부 및 신설 부담금의 타당성 여부를 심사하고, 부담금의 예산과 결산을 비롯한 그 관리 및 운영등을 통합적으로 관리하며, 부담금의 존폐여부에 대하여 정기적으로 심사하고, 부담금제도에 대한 민원을 받아들여 국민의 고충을 처리하고, 제도의 개선방안을 논의하는 등, 부담금의 통합적 관리 및 운영에 관한 다각적인 임무를 수행하도록 하여야 할 것이다.

이상의 내용을 포괄하는 법률은 다음과 같이 편성될 수 있으리라 생각된다.

제1조 (목적) 부담금관리기본법의 제정목적 및 제정이념을 설정한다.

제2조 (부담금의 의의) 이 법률의 제정대상이 되는 부담금의 개념 및 범위를 확정한다.

제3조 (부담금설치의 제한) 부담금법정주의, 투명성의 원칙, 비례의 원칙, 이중부과금지의 원칙등 부담금에 관한 기본원칙을 규정한다.

제4조 (부담금의 신·증설) 부담금의 신설 및 증설에 대한 철저한 통제 및 종합적 관리가 되도록 부담금신설(증설)계획서의 제출 및 심사절차를 규정한다.

제5조 (재심사) 제4항의 심사결과에 따라 요건등을 수정하여 부담금의 신설을 요청하거나, 심사결과에 대하여 이의가 있는 중앙행정기관의 장에게 재심사의 신청의 기회를 제공한다.

제6조 (심사절차의 준수) 심사절차를 거치지 아니한 부담금의 신설 및 증설이 불가능하도록 심사절차의 준수원칙을 확립한다.

제7조 (부담금의 회계연도) 부담금의 예산 및 결산을 위하여 회계연도를 법률적으로 확정한다.

제8조 (부담금의 예산) 부담금의 통합적 관리를 위하여 부담금부과예산서를 작성하여 부담금관리기구에 제출하도록 하고, 그 규모, 부과기준, 부과요율의 적정성여부등을 승인받도록 한다.

제9조 (부담금통합기준표 및 부담금통합예산서) 예산서의 심의결과에 따라 매

57) 같은 의견, 전국경제인연합회, 각종 부담금제도의 개선에 관한 의견, 1996.12. 참조

- 년 부담금의 종류, 부과주체, 부과기준, 부과요율, 부과절차 및 부과예산등을 포함하는 「부담금통합기준표」 및 「부담금통합예산서」를 작성·공표하도록 규정한다.
- 제10조 (부담금의 결산) 부담금의 예산 뿐만 아니라 부담금의 징수 및 사용내역에 대하여도 구체적으로 심의하도록 하고, 「부담금통합결산서」를 작성·공표하도록 규정한다.
- 제11조 (부담금제도 존폐여부의 지속적 검토) 부담금제도를 지속적으로 확인·점검하여 그 건전성을 유지해 나가고, 적정하지 아니한 부담금제도의 폐지 등 제도의 개선 여부를 심의·의결하도록 규정한다.
- 제12조 (부담금의 관리·운영에 대한 참여) 부담금의 신설, 제도개선 등에 관한 심의에 있어 관계 전문가·경제단체·시민단체·부담금납부의무자등이해관계인들의 의견을 널리 청취하고, 타당한 의견이 제출된 경우 이를 반영하도록 한다.
- 제13조 (부담금에 관한 의견제출 및 고충처리신청) 부담금에 관한 일반인의 의견제출, 납부의무자의 고충처리신청등의 길을 열어주어 참여행정을 촉진한다.
- 제14조 (제출된 의견등의 처리) 의견등의 제출이 있는 경우 그 내용에 관하여 필요한 조사를 하고 적절히 처리하도록 절차규정을 마련한다.

第2節 負擔金管理基本法の 具體的 內容

1. 「負擔金管理基本法」의 制定目的

「부담금관리기본법」의 제1조에는 이 법률을 제정하는 목적이 무엇인가가 분명히 선언되어야 한다.

이 법률이 제정되어야 할 목적으로는 다음과 같은 요소들을 생각할 수 있다.

첫째로 이 법률은 “부담금의 설치, 관리 및 운용에 대하여 기본적으로서 공통적인 사항을 정하는 것이다.

둘째로 이 법률은 부담금의 적정성과 투명성을 확보하는 것에 그 목적을 둔다.

셋째로 이 법률은 과도한 부담금의 남설 또는 증설로 인한 국민의 불편을 최

소화하고, 부담금의 부과 및 징수의 공정성을 기하는 것에 그 목적을 두어야 한다.

넷째로 총체적으로는 행정청과 국민간에 부담금에 관한 권리관계를 확실하게 하고, 부과행정의 건전화 및 공정화를 기함을 목적으로 하여야 한다.

이상의 각종 요소들을 종합하여 볼 때 「부담금관리기본법」의 제정목적을 규정하는 제1조는 아래와 같이 구성할 수 있으리라 생각된다.⁵⁸⁾

第1條 (目的) 이 법은 負擔金의 設置, 管理 및 運用에 대하여 基本的, 共通의인 사항을 규정하여 負擔金의 適正性과 透明性을 확보하고, 과도한 負擔金의 납설 또는 증설로 인한 국민의 불편을 최소화하며, 負擔金 賦課 및 徵收의 公正性을 기함으로써 負擔金에 관한 법률관계를 확실하게 하고, 賦課行政의 건전화 및 공정화를 기함을 목적으로 한다.

2. 負擔金의 意義와 範圍

「부담금관리기본법」의 제2조에는 이 법률을 적용대상이 되는 부담금의 의의와 범위가 명백히 선언되며 한정되어야 한다.

「부담금」의 개념은 매우 다양하며, 이를 설치하는 목적에 따라 그 용어의 사용이 달라질 수 있다. 부담금의 개념을 분명히 하고 그 혼선을 막기 위하여 제2장제1절에서 부담금의 개념을 다음과 같이 정의한 바 있다.

58) 아래의 법안의 구성에 참고가 된 실정법률의 예로서는 다음의 규정들을 들 수 있다.

- 「국세기본법」 제1조 (목적) 이 법은 국세에 관한 기본적인 사항 및 공통적인 사항과 위법 또는 부당한 국세처분에 대한 불복절차를 규정함으로써 국세에 관한 법률관계를 확실하게 하고, 과세의 공정을 도모하며, 국민의 납세의무의 원활한 이행에 기여함을 목적"으로 한다.
- 기금관리기본법 제1조 (목적) 이 법은 법률에 의하여 설치된 기금의 관리·운영에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 기금운용의 공공성과 재정의 효율성 증진에 기여함을 목적"으로 한다.
- 보조금의예산및관리예관법률 제1조 (목적) 이 법은 보조금예산의 편성·교부신청·교부결정 및 사용등에 관하여 기본적인 사항을 규정함으로써 효율적인 보조금예산의 편성과 그 적절한 관리를 기함"을 목적으로 한다.
- 행정규제기본법 제1조 (목적) 이 법은 행정규제에 관한 기본적인 사항을 규정하여 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력의 지속적인 향상을 도모함을 목적으로 한다.

부담금의 의의 : 부담금이라 함은 “국가 또는 지방자치단체가 특정의 공익 사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 부과하는 금전지급의무”를 의미한다.

부담금을 위와 같이 정의할 경우 부담금과 법적 성격이 달라서 분명히 구별되어야 할 다른 금전지급의무로는 조세, 수수료, 사용료, 사회보험료, 과태료, 벌금, 과료, 범칙금, 가산금, 과징금, 이행강제금 등을 들 수 있으며, 이들 개념과 부담금개념의 구분에 관하여도 위의 제2장제1절에서 상세히 언급한 바 있다.

부담금의 개념을 위와 같이 한정하는 경우에도 부담금제도의 효율적 통제를 위하여는 그 범위를 보다 한정할 필요가 있다. 「부담금」이라는 용어를 쓰지 아니하나 위와 같은 법적 성격으로 부과되는 금전지급의무도 있고, 「부담금」이라는 용어를 사용하고 있기는 하나, 부담금과 구분되어야 할 전혀 다른 법적 성질의 것이 있기 때문이다.

부담금의 효율적인 통제를 위하여 부담금을 부담금관리기본법에 특정하고자 할 경우, 다양한 방법이 검토될 수 있다.

첫째, 행정규제기본법과 같이 행정규제의 개념만을 정의하고, 개별적인 행정규제는 법률에 규정하지 아니하고, 규제를 관리하는 기구에 등록하도록 하는 방법이다. 이 방법은 규제의 경우와 같이 그 항목이 너무 많아서 법률상 그 범위의 특정이 어려우므로, 특정하지는 아니하되, 규제관리기구에 등록하도록 함으로써 통제를 기한다는 점에서 그 의의가 있다.

둘째, 보조금의 예산및관리에관한법률과 같이 보조금에 대한 개념만을 정의하고 구체적인 보조금의 종류는 대통령령에 규정하도록 위임하는 방법이다. 이 방법은 보조금의 항목을 법률로 특정하기 어려운 경우, 법률에는 규정하지 아니하고 시행령으로 규정하는 것이므로 법률에는 특정되지 아니하나 시행령에는 특정이 된다는 점에 그 의의가 있다. 그러나 보조금의 개별적인 항목에 대하여 입법기관의 통제가 되지 않는다는 점은 그 단점으로 지적할 수 있다.

셋째, 국세기본법, 기금관리기본법 등과 같이 구체적인 조세 또는 기금의 목록을 법률에 개별적으로 한정하는 방법이다. 이 방법은 관리대상 항목의 범위가 구체적으로 한정된다는 점에 그 의의가 있다.

부담금의 종합적 관리를 위하여는 세 번째 방법을 채택하는 것이 가장 타당

하리라 생각된다. 부담금은 조세와 같이 국민에게 직접적인 금전지급의무를 부과하는 것이므로 법률에 그 범위가 특정될 필요가 있기 때문이다.

부담금의 범위를 법률에 특정하기 위하여는 다음과 같은 단계적인 작업이 이루어져야 하리라 생각된다.

첫째단계에서는 현재 부과·징수되고 있는 부담금의 성격을 가진 모든 금전지급의무를 발굴하여 그 내용을 검토한 후, 유지의 필요가 있는 부담금을 일단 「부담금관리기본법」에 한정열거방식으로 모두 열거하고, 이를 감시하게 하며, 그 존치여부를 계속적으로 검토하도록 하여야 할 것이다. 부담금으로 파악되는 항목이 실질적으로 존치가 필요한 부담금인가의 여부는 부처간의 입법협의과정에서 확정하도록 하여야 할 것이다. 각 부처에서 운용하고 있는 부담금의 항목 가운데서 법률의 목록에 포함되지 아니한 항목이 있으면 이에 대한 의견을 진술하도록 하여 법률의 제정시에 포함시키고, 법률의 제정시에 빠진 부담금의 항목은 부담금으로서 부과할 수 없음을 명확히 하여야 할 것이다.

「부담금관리기본법」의 제정당시에 설정되지 아니하여 부담금관리기본법에 규정되지 아니한 다른 부담금은 「부담금관리기구의 심의를 거쳐 그 도입여부를 결정받고, 「부담금관리기본법」에 수록되지 아니하면 도입될 수 없음이 선언되어야 한다.

이상의 검토내용을 기초로 하여 부담금의 의의와 범위를 규정하는 제2조는 아래와 같이 그 조문을 구성할 수 있으리라 생각된다.

第2條 (負擔金의 意義) 負擔金이라 함은 國家 또는 地方自治團體가 特정의 公益事業과 특별한 관계에 있는 자에 대하여 賦課하는 金錢支給義務로서 [별표]에 규정하는 것을 말한다.

(별표) 부담금설치근거법률

1. 開發利益還收에 관한法律 제3조에 따른 개발부담금
2. 高壓가스安全管理法 제34조의2에 따른 안전관리부담금
3. 觀光振興法 제32조에 따른 이용자분담금, 원인자부담금
4. 農水産物流通및價格安定에 관한法律 제35조에 따른 쓰레기유발부담금
5. 農漁村道路整備法 제21조에 따른 손케자부담금
6. 農漁村電化促進法 제3조에 따른 부담금
7. 道路交通法 제3조의2에 따른 부담금
8. 道路法 제64조에 따른 원인자부담금 및 제67조에 따른 손케자부담금
9. 都市公園法 제16조에 따른 원인자부담금
10. 都市交通整備促進法 제21조에 따른 교통유발부담금
11. 먹는물管理法 제28조에 따른 수질개선부담금
12. 砂防事業法 제18조에 따른 수익자부담금
13. 山林法 제20조의3에 따른 전용부담금
14. 産業立地및開發에 관한法律 제33조에 따른 시설부담금
15. 小河川整備法 제21조에 따른 부담금
16. 首都圏整備計画法 제12조에 따른 과밀부담금
17. 水道法 제53조에 따른 원인자부담금
18. 水産業法 제79조의3에 따른 수산자원조성사업부담금
19. 鹽管理法 제14조에 따른 수입부담금
20. 原子力法 제85조에 따른 부담금
21. 流通團地開發促進法 제24조에 따른 시설부담금
22. 自然公園法 제31조에 따른 원인자부담금
23. 障得人僱傭促進등에 관한法律 제38조에 따른 장애인고용부담금
24. 塵肺의豫防과塵肺勤勞者의보호등에 관한法律 제23조에 따른 부담금
25. 集團에너지事業法 제18조에 따른 건설비용부담금
26. 宅地所有上限에 관한法律 제19조에 따른 초과소유부담금
27. 特定多目的담法 제8조에 따른 부담금
28. 下水道法 제32조에 따른 원인자부담금
29. 河川法 제58조에 따른 수익자부담금
30. 學校用地確保에 관한特例法 제5조에 따른 학교용지부담금
31. 韓國水資源公社法 제28조에 따른 수익자부담금
32. 航空法 제103조에 따른 손케자부담금
33. 港灣法 제53조에 따른 손케자부담금
34. 鑛業法 제102조의2에 따른 부과금
35. 大氣環境保全法 제19조에 따른 배출부과금
36. 石油事業法 제18조에 따른 부과금

37. 石炭産業法 제30조에 따른 부과금
38. 水質環境保全法 제19조에 따른 배출부과금
39. 汚水·糞尿및畜産廢水의처리에관한法律 제29조에 따른 배출부과금
40. 造船産業의正常的的競爭條件에관한法律 제8조에 따른 부과금
41. 骨材採取法 제29조에 따른 복구비, 예치금
42. 農地法 제40조에 따른 농지조성비
43. 都市計劃法 제4조에 따른 이행보증금
44. 防潮堤管理法 제7조에 따른 관리비
45. 山林法 제16조에 따른 대체조림비, 제91조에 따른 예치금
46. 油類汚染損害賠償保障法 제29조에 따른 분담금
47. 資源의節約과再活用促進에관한法律 제19조에 따른 예치금
48. 職業訓練基本法 제28조에 따른 직업훈련분담금
49. 草地法 제23조에 따른 대체초지조성비
50. 오존층보호를위한특정물질의제조규제에관한법률 제23조에 따른 기금납부금

위의 세 번째 방안이 관철되기 위하여는 부담금의 범위는 반드시 「부담금 관리기본법」의 별표에 규정된 경우에 한정하도록 하고, 향후 부담금은 이 법률 별표에 의하지 아니하고는 신설될 수 없도록 하여 부담금제도가 이 법률에 의하여 통합적으로 관리될 수 있음을 분명히 하도록 조문을 구성하여야 할 것이다.

부담금의 범위를 정하는 「별표」는 현재 각종 법령에서 부담금 및 부담금과 유사한 법적 성격을 띠는 각종 금전지급의무를 그 명칭에 불구하고 망라하여야 할 것이다. 현재 파악되어 있는 부담금의 종류는 다음에서 예시하는 바와 같다. 그러나 이 부담금의 종류는 입법예고 및 부처간의 협의과정에서 충분한 논의를 거쳐 보완되어야 할 것이다.⁵⁹⁾

59) 위의 법안의 구성에 참고가 된 실정법률의 예로서는 다음의 규정들을 들 수 있다.

- 국세기본법 제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
 1. 국세라 함은 국가가 부과하는 조세중 다음에 규정하는 것을 말한다.
 - 가. 내지 거. (내용 생략)
- 기금관리기본법 제2조 (기금설치의 제한) 정부의 출연금 또는 법률에 의한 민간 부담금을 재원으로 하는 기금은 별표에 규정한 법률에 의하지 아니하고는 설치할 수 없다.
- 보조금의예산및관리에관한법률 제2조 (용어의 정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
 1. 보조금이라 함은 국가외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재

3. 「負擔金 法定主義」

「부담금」은 국민에 대하여 일정한 금전지급의무를 부과하는 행정작용이므로 반드시 법률에 근거하여야 한다.

부담금 부과에의 근거가 되는 법률은 부담금부과행정의 투명성이 보장되도록 규정하여야 한다. 부담금근거의 요건, 산정기준, 산정방법, 부과요율, 부과절차 등이 불명확할 경우 행정청은 “자의적”일 수 있으며, 국민입장에서는 행정청의 활동을 사전에 예측할 수 없으며 신뢰할 수 없기 때문이다.

투명성이 보장되기 위하여는 부담금 부과에의 근거가 되는 법률에 부담금의 부과주체, 설치목적, 부과요건, 산정기준, 산정방법, 부과요율 및 부과절차 등이 구체적이고도, 명확히 규정되어야 한다.

부담금의 통합적 관리를 위하여는 부담금부과에의 근거를 개별적 법률에 두는 것 외에 부담금관리기본법의 「부담금목록」에 포함될 것을 필요로 한다. 개별적 법률에 규정되는 것 만으로는 어느부처가 어떤 부담금을 설치하여 운용하고 있는가를 총괄적으로 파악할 수 없으며, 부담금의 신설, 증설 등에 대한 포괄적 통제가 어렵기 때문이다.

더 나아가 부담금 부과에의 근거가 되는 법률은 “비례의 원칙”과 같은 헌법원칙을 준수하여야 한다.

정상의 원조를 받기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 대한 것과 기타 법인 또는 개인의 시설자금이나 운영자금에 대한 것에 한한다)·부담금(국제조약에 의한 부담금은 제외한다) 기타 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 금부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

○ 행정규제기본법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. 행정규제라 함은 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적의 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등 또는 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다.
- 제6조(규제의 등록 및 공표) ① 중앙행정기관의 장은 소관 규제의 명칭·내용·근거·처리기관 등을 제23조의 규정에 의한 규제개혁위원회(이하 “위원회”라 한다)에 등록하여야 한다.
- ② 위원회는 제1항의 규정에 의하여 등록된 규제사무목록을 작성하여 공표하여야 한다.
 - ③ 위원회는 직권으로 조사하여 등록되지 아니한 규제가 있는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장에게 지체없이 이를 위원회에 등록하게 하거나 당해 규제를 폐지하는 법령등의 정비계획을 제출하도록 요구할 수 있다.
 - ④ 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 규제의 등록·공표의 방법과 절차등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

부담금은 설치목적 달성을 위하여 필요, 최소한의 범위내에서만 부과되어야 한다.

부담금을 부과하는 대상이 되는 인적 및 물적 범위는 특정될 수 있어야 하며, 동일한 특정의 부과대상으로 인하여 이중의 부담금이 부과되어서는 아니된다.

이상의 검토내용을 기초로 하여 부담금 부과 기본원칙으로서 부담금법정주의를 규정하는 제3조는 아래와 같이 그 조문을 구성할 수 있으리라 생각된다.

第3條 (負擔金設置의 制限) ① 負擔金은 法律에 根據하고, 그 目錄이 이 法律 別表에 포함되지 아니하고는 이를 設置할 수 없다.
② 負擔金賦課의 근거가 되는 法律에는 賦課主體, 設置目的, 賦課要件, 算定基準, 算定方法, 賦課料率 및 賦課節次등을 구체적으로 명확히 규정되어야 한다.
③ 負擔金은 設置目的을 달성하기 위하여 필요·최소한의 범위내에서만 賦課되어야 하며, 동일한 賦課對象에 대하여 이중의 負擔金이 賦課되어서는 아니된다.

위와 같은 부담금 설치의 제한규정을 통하여 부담금은 보다 투명하고 효율적으로 관리될 수 있으리라 생각된다.⁶⁰⁾

60) 위의 법안의 구성에 참고가 된 실정법률의 예로서는 다음의 규정들을 들 수 있다.

- 행정규제기본법 제4조 (규제법정주의) ①규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다.
②규제는 법률에 직접 규정하되, 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령이 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다. 다만, 법령이 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시등으로 정할 수 있다.
③행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다.
- 제5조 (규제의 원칙) ①국가 또는 지방자치단체는 국민의 자유와 창의를 존중하고, 규제를 정하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해하지 아니하도록 하여야 한다.
②국가 또는 지방자치단체는 국민의 생명·보건과 환경 등을 보호하기 위한 규제를 실효성 있게 정하여야 한다.
③규제의 대상과 수단은 규제의 목적을 실현하는데 필요한 최소한의 범위안에서 가장 효과적인 방법으로 객관성·투명성 및 공정성이 확보되도록 설정되어야 한다.

4. 「負擔金」을 總括하는 機構

「부담금」을 통합적으로 관리·운영하기 위하여는 부담금을 총괄하는 기구가 설정되어야 한다.

부담금을 총괄하는 기구를 어떻게 설정할 것인가에 대하여는 다양한 방법이 제시될 수 있다.

첫째 현재 구성되어 있는 정부의 기구 가운데서 가장 부담금의 총괄을 담당하기에 적당한 부서를 찾아내어 그 부서에서 부담금을 총괄하도록 규정하는 방안이다.

이 방안은 기존의 기구를 최대한 활용하고, 불필요한 기구의 신설을 억제하도록 한다는 점에서 그 장점이 있다. 그 반면에 기존 기구가 부담금관리의 전문성과 필요인력을 확보하지 못하는 경우에는 문제가 된다.

둘째, 부담금의 관리를 전담할 기구를 신설하도록 하는 방안이다. 이 방안은 부담금을 전문적인 기관으로 하여금 총괄하게 한다는 장점이 있으나, 기구의 신설을 하여야 한다는 점에서 부담이 된다.

위의 두 방안중 가장 좋은 방안은, 기존 정부기구 안에 적합한 기구가 있다는 전제가 성립한다면, 첫 번째 방안이 될 것이다.

새정부의 구성과 함께 1998.2.28. 법률 제5529호로 공포된 「정부조직법」은 정부의 기구를 대폭 개편하였다. 이 기구의 개편으로 대통령 소속하의 합의제행정기구로서 「기획예산위원회」가 설치되었다.

「기획예산위원회」는 “예산편성지침의 작성, 재정개혁 및 행정개혁에 관한 사무를 담당하기 위하여 대통령소속하에 설치된다.”⁶¹⁾ 기획예산위원회의 하부조직으로 정부개혁실이 설치되어 있으며, 정부개혁실장은 재정개혁단장으로 하여금 재정운영방식의 개혁, 예산회계제도의 개혁, 기타 재정개혁에 관한 사항을 담당하도록 하고 있다. 또 정부개혁실에는 행정개혁단을 설치하고 행정개혁단장으로 하여금 각종 기금의 평가 및 제도개선에 관한 사항을 담당하도록 하고 있다.⁶²⁾ 기획예산위원회에 부여된 위와 같은 기능에 비추어 볼 때, 부담금의 총괄업무는 기획예산위원회에서 담당할 수 있으며, 따라서 별도의 「부담금관리위원회」를 설치할 필요성은 존재하지 아니한다고 생각된다.

61) 정부조직법 제17조

62) 기획예산위원회직제 제18조

5. 「負擔金」의 新設 및 增設의 統制

가. 「負擔金」의 新設 및 增設의 統制 方案

부담금의 남설을 방지하고, 부담금의 투명한 관리가 이루어지기 위하여는 부담금의 신설 및 증설과정에 대한 통제가 가해져야 한다.

부담금의 신설 또는 증설을 통제하는 방안은 다양한 방안을 생각할 수 있다.

첫째, 부담금의 신설 및 증설에 관한 법률제정과정을 직접 통제하는 방안을 생각할 수 있다.

모든 부담금은 법률에 근거하여야 한다. 부담금이 신설 또는 증설되기 위하여는 그 근거법률이 입안되어 국회에 제출되어야 한다. 따라서 국회의 입법과정에서 부담금의 신설 또는 증설에 대한 통제를 가하도록 하는 방안을 생각할 수 있다. 그러나 국회의 입법은 정부제출입법, 의원제출입법등 다양한 형태로 행해지며, 국민의 대표가 법률을 의결하는 과정을 법률로 통제하기가 어렵다는 문제점이 있다.

둘째, 부담금의 수혜자가 되는 기관의 부담금부과계획을 통제하는 방안이다.

부담금의 수혜자는 국가, 지방자치단체 또는 공공기금이다. 따라서 부담금은 어떠한 형태로 국회에 제출되든지, 중앙행정기관의 소관사무와 연관된다.

중앙행정기관이 소관사무와 관련하여 「부담금」의 특성을 가지는 금전지급의무를 국민에게 부과하는 제도를 신설하거나, 기존의 부담금의 요건을 강화하여 국민의 부담을 증가시키는 조치를 입법화하고자 하는 경우에는 해당 법안을 입법예고하기에 앞서 기획예산위원회에 부담금신설(증설)계획서를 제출하고, 그 승인을 받도록 함으로써 부담금제도의 신설 또는 증설을 통제하도록 하는 방안을 생각할 수 있다. 이 방안은 부담금의 실질적 수혜자가 직접 부담금에 관한 계획서를 작성하도록 하고, 계획서의 작성과정에서 자체 통제과정을 밟도록 하며, 이 통제과정을 거친 계획서를 기획예산위원회가 심사하여 그 타당성을 검토하도록 한다는 점에서 타당한 방안일 수 있으리라 생각된다.

나. 負擔金 新·增設 計劃書의 審査節次

부담금의 신설 또는 증설계획서는 해당 부담금을 소관사무로 하는 중앙행정기관이 제출하도록 한다.

부담금의 신설 또는 증설계획서에는 부담금의 부과주체, 납부의무자, 부과목적, 부과요건, 산정기준, 산정방법, 부과요율, 부과절차, 부과될 부담금의 예상 규모, 사용용도등이 구체적으로 제시되어야 할 것이다.

중앙행정기관으로부터 부담금신설(증설)계획서를 제출받은 기획예산위원회는 ① 부담금 설치의 필요성 ② 부담금 재원의 필요성 및 적정성 ③ 기존 부담금과의 연관성 ④ 조세 등 대체수단으로의 전환 가능성 여부 ⑤ 설치요건, 산정기준, 산정방법, 부과요율 및 부과절차 등의 투명성 및 적정성 여부 등을 심의하여야 할 것이다.

심의결과 ① 부담금 설치의 필요성이 분명치 아니한 경우 ② 부담금 재원의 필요성이 분명치 아니하거나 그 적정성이 의심되는 경우 ③ 기존 부담금과 중복되어 국민에게 이중의 부담을 지우는 경우 ④ 조세 등 대체수단으로의 전환이 가능하다고 판단되는 경우에는 「기획예산위원회」는 그 승인을 보류하고, 부담금신설(증설)계획서를 소관중앙행정기관에 되돌려보내야 할 것이다.

위에서 언급한 부담금의 신설 또는 증설의 필요성이 인정되는 경우, 근거법령에 징수주체, 부담자, 설치요건, 산정기준, 산정방법, 부과요율 및 부과절차 등이 적정하며, 예견가능하게 규정되어야 할 것이다. 제출된 법적 근거에 투명성 및 적정성이 결여되었다고 판단되는 경우에도 「기획예산위원회」는 그 승인을 보류하고 부담금신설(증설)계획서를 소관중앙행정기관에 되돌려 보내야 할 것이다.

부담금의 신설에 대한 승인여부는 기획예산위원회가 의결을 통하여 결정함이 타당하리라 생각된다. 기획예산위원회는 의결을 함에 있어 필요한 경우에는 계획서를 제출한 기관, 관계 전문가의 의견등을 수집하는 등의 신중한 결정이 내려지도록 세심한 배려가 있어야 할 것이다.

기획예산위원회가 부담금신설(증설)계획서의 승인을 보류하기로 의결한 경우, 행정청이 이에 대하여 이의가 있는 경우에는 그에 대한 재심사를 청구할 수 있는 기회가 주어져야 할 것이다.

계획서의 심사절차는 반드시 준수되어야 하며, 그 준수를 강제하기 위한 규정이 도입되어야 한다. 중앙행정기관의 장은 기획예산위원회의 승인을 받지 아니하고 부담금을 신설 또는 증설하여서는 아니된다. 중앙행정기관의 장은 법제처장에게 부담금의 신설 또는 증설을 포함하는 법률안의 심사를 요청할 때와

국무회의에 상정할 때에는 당해 부담금에 대한 기획예산위원회의 승인결과를 첨부하도록 하여야 할 것이다.

위와 같은 여러 요소를 감안할 때 「부담금의 신·증설에 관한 심의」를 규정하는 입법안은 아래와 같이 구성할 수 있으리라 생각된다.

第4條 (負擔金の 新·增設) ①中央行政機關의 長이 所管事務와 관련하여 제2조제1항이 의미하는 「負擔金」의 特性을 가지는 金錢支給義務를 國民에게 賦課하는 制度(이하 “부담금”이라 한다)를 新設하거나, 既存의 負擔金の 要件을 強化하여 國民의 負擔을 增加시키는 措置를 立法化하고자 하는 경우에는 해당 法律案을 立法豫告하기에 앞서 企劃豫算委員會에 負擔金新設(增設)計劃書(이하 “計劃書”라 한다)를 提出하고, 그 承認을 받아야 한다.

②中央行政機關의 長이 計劃書を 提出하고자 하는 경우에는 計劃書에 負擔金の 賦課主體, 納付義務者, 賦課目的, 賦課要件, 算定基準, 算定方法, 賦課料率, 賦課節次, 賦課될 負擔金の 豫想規模, 使用用途등을 具體적으로 提示하여야 한다.

③企劃豫算委員會가 計劃書を 承認하고자 할 때에는 다음 사항을 구체적으로 심사하여야 한다.

1. 負擔金 設置의 必要性
2. 負擔金 財源의 必要性 및 適正性
3. 기존 負擔金과의 연관성
4. 租稅 등 대체수단으로의 전환 가능성 여부
5. 設置要件, 算定基準, 算定方法, 賦課料率 및 賦課節次 등의 透明性 및 適正性 여부

④企劃豫算委員會는 그 심사결과 다음 각호의 1에 해당한다고 판단한 경우에는 그 承認을 保留하고 保留事由를 적시하여 所管 中央行政機關에 計劃書を 還付하여야 한다.

1. 負擔金の 設置 또는 그 財源의 필요성이 없다고 판단한 경우
 2. 기존 負擔金과 중복되는 경우
 3. 租稅 등의 대체수단으로 전환이 가능하다고 판단한 경우
 4. 제5호의 각 항목의 검토결과 透明性 또는 適正性이 결여되었다고 판단한 경우
- ⑤計劃書の 承認 여부에 대한 企劃豫算委員會의 議決節次에 관하여는 大統領令으로 정한다.

第5條 (再審査) ①中央行政機關의 長은 企劃豫算委員會가 計劃書を 還付한 경우 計劃書を 수정하거나 별도의 意見を 첨부하여 大統領令이 정하는 바에 따라 委員會에 再審査를 요청할 수 있다.

②委員會는 第1項의 規定에 의한 再審査 요청이 있는 경우에는 再審査를 요청받은 날부터 15日이내에 再審査를 완료하고 그 결과를 관계 中央行政機關의 長에게 通 報 하여야 한다.

第6條 (審査節次の遵守) ①中央行政機關의 長은 企劃豫算委員會의 審査를 받지 아니하고 負擔金을 新設하거나 增設하여서는 아니된다.
 ②中央行政機關의 長은 法制處長에게 부담금의 新設 또는 增設을 포함하는 法律案의 審査를 요청할 때에는 당해 負擔金에 대한 企劃豫算委員會의 承認結果를 첨부하여야 한다. 法律案을 國務會議에 上程하는 경우에도 또한 같다.

위와 같은 부담금의 신설 및 증설에 대한 통제규정을 운용함으로써 부담금의 남설에 대한 적절한 통제가 가해질 수 있으리라 생각된다. 63)

- 63) 위의 법안의 구성에 참고가 된 실정법률의 예로서는 다음의 규정들을 들 수 있다.
- 행정규제기본법 제7조 (규제영향분석 및 자체심사) ①중앙행정기관의 장은 규제를 신설 또는 강화(규제의 존속기한 연장을 포함한다. 이하 같다)하고자 할 때에는 다음 각호의 사항을 종합적으로 고려하여 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여야 한다.
 1. 규제의 신설 또는 강화의 필요성
 2. 규제목적의 실현가능성
 3. 규제외 대체수단의 존재 및 기존규제와의 중복여부
 4. 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단 및 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교분석
 5. 경쟁제한적 요소의 포함여부
 6. 규제 내용의 객관성과 명료성
 7. 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요
 8. 관련 민원사무의 구비서류·처리절차등의 적정여부
 ②중앙행정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 규제영향분석의 결과를 기초로 규제의대상·범위·방법등을 정하고 그 타당성에 대하여 자체심사를 하여야 한다. 이 경우 관계전문가등의 의견을 충분히 수렴하여 심사에 반영하여야 한다.
 ③규제영향분석의 방법·절차와 규제영향분석서의 작성지침등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
 - 제10조 (심사요청) ①중앙행정기관의 장은 규제를 신설 또는 강화하고자 하는 경우에는 위원회에 심사를 요청하여야 한다. 이 경우 법령안에 대하여는 법제처에 법령안심사를 요청하기 전에 하여야 한다.
 ②중앙행정기관의 장은 제1항의 규정에 의하여 심사를 요청하는 때에는 규제안에 다음 각호의 사항을 첨부하여 위원회에 제출하여야 한다.
 1. 제7조제1항의 규정에 의한 규제영향분석서
 2. 제7조제2항의 규정에 의한 자체심사의견
 3. 제9조의 규정에 의한 행정기관·이해관계인등의 제출의견 요지
 - 제12조 (심사) ①위원회는 제11조제1항의 규정에 의하여 중요규제라고 결정한 규제에 대하여는 심사요청을 받은 날부터 45일 이내에 심사를 완료하여야 한다. 다만, 심사기간의 연장이 불가피한 경우에는 위원회의 결정으로 1차에 한하여 15일을 넘지 아니하는 범위내에서 연장할 수 있다.
 ②위원회는 관계 중앙행정기관의 자체심사가 신뢰할 수 있는 자료와 근거에 의하여 적절한 절차에 따라 적정하게 이루어졌는지 여부를 심사하여야 한다.

6. 負擔金の豫算 및 決算의 統制

부담금에 대한 통합적 관리의 중요한 요소중의 하나로는 예산 및 결산의 통제를 들 수 있다.

가. 負擔金の 豫算

부담금은 “국가 또는 지방자치단체가 특정의 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 부과하는 금전지급의무”라는 특성을 가진다. “특정의 공익사업”의 시행시기, 시행범위, 공익사업과의 연관성, 연관성이 있는 자의 범위등을 특정하기는 매우 어렵다. 이러한 점으로 인하여 부담금의 예산을 사전에 특정하기는 매우 어렵다.

그러나 부담금을 징수하는 주체는 어떠한 방법으로든 부담금의 예산을 하지 아니할 수는 없다. 부담금은 국가 또는 지방자치단체의 “세외수입”으로 편입된다. 그 종류에 따라 부담금이 흘러들어가는 재원이 다르다.

예컨대 개발이익환수에 관한 법률에 따라 징수되는 개발부담금의 100분의 50

③위원회는 제10조제2항 각호의 첨부서류중 보완이 필요한 사항에 대하여는 관계 중앙행정기관의 장에게 그 보완을 요구할 수 있다.

④위원회는 제1항의 규정에 의하여 심사를 마친 때에는 지체없이 그 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

제14조 (개선권고) ①위원회는 제12조 및 제13조의 규정에 의한 심사결과 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장에게 당해 규제의 신설 또는 강화를 철회하거나 개선하도록 권고할 수 있다.

②제1항의 규정에 의하여 권고를 받은 관계 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 하며, 그 처리결과를 대통령령이 정하는 바에 따라 위원회에 제출하여야 한다.

제15조 (재심사) ①중앙행정기관의 장은 위원회의 심사결과에 이의가 있거나 위원회의 권고대로 조치하기가 곤란하다고 판단되는 특별한 사정이 있는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 위원회에 재심사를 요청할 수 있다.

②위원회는 제1항의 규정에 의한 재심사 요청이 있는 경우에는 재심를 요청받은 날부터 15일 이내에 재심사를 완료하고 그 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보 하여야 한다.

③제14조의 규정은 제2항의 규정에 의한 재심사에 관하여 이를 준용한다.

제16조 (심사절차의 준수) ①중앙행정기관의 장은 위원회의 심사를 받지 아니하고 규제를 신설 또는 강화하여서는 아니된다.

②중앙행정기관의 장은 법제처장에게 신설 또는 강화되는 규제를 포함하는 법령안의 심사를 요청할 때에는 당해 규제에 대한 위원회의 심사의견을 첨부하여야 한다. 법령안을 국무회의에 상정하는 경우에도 또한 같다.

에 상당하는 금액은 개발이익이 발생한 토지가 속하는 지방자치단체에 귀속되고, 이를 제외한 나머지 개발부담금은 따로 법률이 정하는 토지관리 및 지역균형개발특별회계(이하 “특별회계”라 한다)에 귀속된다.64)

오존층보호를위한특정물질의제조규제에관한법률에 따라 특정물질의 제조업자 또는 수입업자로부터 징수되는 부담금은 이 법률에 따라 설치되는 「특정물질합리화기금」의 수입금이 된다.

골재채취법에 따라 징수되는 골재채취복구비·예치금은 골재채취구역의 복구비용으로 바로 충당된다.65)

국가 또는 지방자치단체의 일반회계에 편입되는 경우에는 국가 또는 지방자치단체는 당해 부담금에 대한 예산 및 결산을 하여야 한다.

특별회계에 편입되는 경우에는 특별회계의 설치근거 법률에 명시된 특별회계의 관리주체가 관리한다. 예컨대 개발부담금은 「토지관리및지역균형특별회계법」에 따라 건설교통부장관이 관리·운영한다. 특별회계의 수입은 단일한 부담금만으로 이루어지지 않는 아니다. 위에서 예로 든 「토지관리 및 지역균형개발 특별회계」의 경우 그 수입금은 개발부담금외에도 택지소유상한에관한법률에 따른 초과소유부담금, 수도권정비계획법에 따른 과밀부담금, 토지의 매각대금, 사용료 및 임대료 등 아주 다양하다.66)

부담금이 기금으로 편입되는 경우에는 기금관리기본법에 따라 기금운용계획을 작성하고 그 예산 및 결산을 하도록 규정하고 있다.67)

특정의 공익사업에 바로 충당되는 부담금의 경우에는 그 운용주체가 특정의 공익사업을 예상하여 적절히 예산을 편성하고 결산을 하여야 할 것이나, 이 점에 대하여는 대부분의 부담금 근거법률이 아무런 규정을 두고 있지 아니하다.

부담금자금운용방법의 위와 같은 다양성으로 인하여 부담금제도의 투명성이 결여된 결과를 빚어왔다. 자금이 투명하지 아니하게 관리될 수 있으므로 국가나 지방자치단체가 서로 그 신설 및 증설을 선호하고, 이로써 국민의 부담이 과중되는 결과를 빚어왔다.

64) 법 제4조. 국가는 개발이익으로 징수한 토지초과이득세의 100분의 50에 상당하는 금액을 지방자치단체에 양여하고, 이를 제외한 토지초과이득세를 특별회계에 전입한다.

65) 골재채취법 제29조 참조

66) 「토지관리및지역균형특별회계법」 제5조

67) 기금관리기본법 제5조

이와 같은 문제점을 해소하기 위하여는 “부담금”의 성질을 가지는 모든 국민의 금전지급의무에 대한 통합예산서가 작성되고 그 결산이 이루어지도록 하여야 할 것이다.

부담금예산의 통제는 부담금예산서의 작성 및 공표, 부담금 통합기준표의 작성 및 공표 등의 다양한 방법을 생각할 수 있다.

부담금의 예산의 관리를 위하여는 부담금의 부과주체는 매 회계연도마다 소관 부담금의 부과예산서를 작성하여 「기획예산위원회」에 제출하도록 하여야 한다. 이 경우 「기획예산위원회」는 부담금의 규모, 부과기준, 부과요율의 적정성 여부등을 각각의 부담금의 특성을 고려하여 심사하고 그 승인여부를 의결하여야 할 것이다.

「기획예산위원회」는 개별적인 각각의 부담금의 예산에 관한 승인을 행한 후에 이를 모두 모아서 「부담금통합기준표」 및 「부담금통합예산서」를 작성하여야 할 것이다. 이 기준표 및 예산서는 국가의 재정수입중의 하나임으로 국회에 제출하고 그 의결을 얻을 것이 요구된다. 이들 「부담금통합기준표」와 「부담금통합예산서」에는 부담금의 종류, 부과주체, 부과기준, 부과요율, 부과절차 및 부과예산등이 구체적으로 담겨있어야 할 것이다.

국회가 「부담금통합기준표」를 의결한 경우, 「기획예산위원회」는 이를 관보에 게재하고, 각 부담금부과행정청과 각 지방자치단체에 이송하도록 하고, 각 부담금부과행정청 및 각 지방자치단체는 「부담금통합기준표」를 민원실에 게시하는 등, 적절한 방법으로 국민에게 공고하도록 함으로써 부담금의 투명성을 높이도록 하여야 할 것이다.

부담금의 예산서를 작성하기 위하여는 부담금의 회계연도를 법률에 명시할 것이 요구된다.

위와 같은 여러 요소를 감안할 때 「부담금의 예산」, 「부담금통합기준표 및 부담금통합예산서」에 관하여 규정하는 입법안은 아래와 같이 구성할 수 있으리라 생각된다.

第7條 (負擔金の 會計年度) 負擔金の 會計年度는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다.
--

第8條 (負擔金の豫算) ①負擔金の 賦課主體는 매 회계연도마다 소관 負擔金の 賦課豫算書를 작성하여 企劃豫算委員會에 제출하여야 한다.

②企劃豫算委員會는 負擔金の 규모, 賦課基準, 賦課料率의 適正性여부를 심사하여 그 承認여부를 議決하여야 한다.

③負擔金賦課豫算書의 審議 및 議決節次에 관하여는 大統領令으로 정한다.

第9條 (負擔金統合基準表 및 負擔金統合豫算書) ① 企劃豫算委員會는 매년 負擔金の 種類, 賦課主體, 賦課基準, 賦課料率, 賦課節次 및 賦課豫算등을 포함하는 「負擔金統合基準表」 및 「負擔金統合豫算書」를 작성하여 國會에 제출하고 그 議決을 얻어야 한다.

②國會가 「負擔金統合基準表」를 議決한 경우, 企劃豫算委員會는 이를 官報에 게재하고, 각 負擔金賦課行政廳과 각 地方自治團體에 移送하여야 한다.

③각 負擔金賦課行政廳 및 각 地方自治團體는 「負擔金統合基準表」를 민원실에 게시하는 등, 적절한 방법으로 국민에게 공고하여야 한다.

위와 같은 부담금의 예산서의 승인, 부담금예산서의 국회제출 등의 법적 장치를 통하여 매년 징수되는 부담금에 대한 투명성을 기하고, 국민의 부담을 줄여나갈 수 있으리라 생각된다. 68)

68) 위의 법안의 구성에 참고가 된 실정법률의 예로서는 다음의 규정들을 들 수 있다.

○ 기금관리기본법 제4조 (회계연도) 공공기금의 회계연도는 매년 1월 1일에서 시작하여 12월 31일에 종료한다.

제5조 (기금운용계획의 수립등) ①기금관리주체는 매 회계연도마다 공공기금의 기금운용계획을 수립하여야 한다.

②제1항의 기금운용계획은 재정경제원장관과의 협의와 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻음으로써 확정된다.

③기금관리주체는 제2항의 규정에 의하여 확정된 기금운용계획을 전년도 9월30일 까지 재정경제부장관에게 제출하여야 한다.

④제3조제1항제1호의 공공기금을 관리하는 중앙관서의 장은 제 2 항의 규정에 의하여 기금운용계획이 확정된 경우 공공기금의 월별수입 및 지출계획서를 작성하여 전년도 12월 31일 까지 재정경제부장관에게 제출한다.

제6조 (기금운용계획의 내용) ①기금운용계획은 운용총칙, 자금운용계획으로 구성되며 기금조성계획, 추정대차대조표 및 추정손익계산서가 첨부되어야 한다.

②운용총칙에는 공공기금의 사업목표, 자금의 조달과 운용 및 자산취득에 관한 총괄적 규정을 둔다.

③자금운용계획은 수입계획과 지출계획으로 구분하되, 수입계획은 성질별로 구분하고 지출계획은 성질별 또는 사업별로 주요항목, 세부항목으로 구분한다.

제7조 (기금운용계획의 국회제출 등) ①정부는 제5조의 규정에 의한 기금운용계획을 회계연도 개시 80일 전 까지 국회에 제출하여야 한다. 다만, 중앙관서의 장이 관리하는 공공기금의 기금운용계획에 계상된 국채발행 또는 차입금의 한도액은 예산회계법 제26조의 규정에 의한 예산총칙에

나. 負擔金의 決算

부담금의 통합적 관리를 위하여 부담금의 예산 못지 아니하게 중요한 것이 부담금의 결산이다.

부담금사용내역의 통합적 관리를 위하여는 부담금의 부과주체가 매 회계연도마다 부담금결산서를 작성하여 기획예산위원회에 제출하도록 함으로써 부담금의 사용에 대한 적절한 통제를 가하도록 하여야 할 것이다. 부담금결산서에는 부담금의 징수 및 사용내역이 구체적으로 포함되도록 법률 및 대통령령으로 강제하여야 할 것이다.

부담금결산서를 제출받은 기획예산위원회는 이를 부담금부과예산서와 비교하여 그 적정성여부를 심사하고, 그 승인여부를 의결하도록 함으로써 부담금결산의 투명성확보를 위한 법적 장치를 마련하여야 할 것이다.

기획예산위원회는 부담금의 결산서의 공정성을 감사하게 하기 위하여 이를 감사원에 제출하여 검사를 받도록 하는 절차를 밟도록 함으로써 부담금의 공정성 및 투명성을 제고하도록 하여야 할 것이다.

개별적인 부담금의 결산을 승인함과 아울러 기획예산위원회는 모든 부담금성격을 가지는 금전지급의무제도 전반에 대한 통합결산서를 작성하고, 이 결산서를 국회에 제출하여 승인받도록 하며, 일반에 공개하는 절차를 마련하여 그 투명성을 높이도록 하여야 할 것이다.

이를 위하여 기획예산위원회는 매년 각 부담금부과주체의 부담금사용내역을 의결한 후, 그 결과를 통합하여 「부담금통합결산서」를 작성하여야 할 것. 결산서는 국가의 재정결산작용의 일부이므로 「부담금관리위원회」는 이를 국회에 제출하고 그 의결을 얻어야 할 것 등을 내용으로 하는 조문이 도입될 것이 요구된다.

위와 같은 여러 요소를 감안할 때 「부담금의 결산」을 규정하는 입법안은 아래와 같이 구성할 수 있으리라 생각된다.⁶⁹⁾

규정하여 국회의 의결을 얻어야 한다.

②기금관리주체는 제1항의 규정에 의한 기금운용계획에 대하여 국회의 소관상임위원회에 보고하여야 한다. 다만 기금관리주체가 중앙관서의 장이 아닌 공공기금에 대하여는 소관 중앙관서의 장이 이를 한다.

69) 아래의 법안의 구성에 참고가 된 실정법률의 예로서는 다음의 규정들을 들 수 있다.

第10條 (負擔金の 決算) ①負擔金の 賦課主體는 매 會計年度마다 負擔金の 徵收 및 使用內譯을 구체적으로 포함하는 決算報告書를 작성하여 企劃豫算委員會에 제출하여야 한다.

②企劃豫算委員會는 제1항의 規定에 의한 負擔金決算書를 負擔金賦課豫算書와 비교하여 그 適正性여부를 심사하고, 그 承認여부를 議決하여야 한다.

③企劃豫算委員會는 제2항의 規定에 따라 승인을 의결한 負擔金決算書를 監査院에 제출하여야 한다.

④監査院은 제3항의 規定에 의하여 제출된 負擔金決算을 檢査하고 그 報告書를 企劃豫算委員會에 송부하여야 한다.

⑤企劃豫算委員會는 매년 각 負擔金賦課主體의 負擔金使用內譯書를 統合하여 「負擔金統合決算書」를 작성하여 國會에 제출하고 그 議決을 얻어야 한다.

⑥負擔金決算書의 內容 기타 負擔金決算에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

7. 負擔金制度 存廢與否의 持續的 檢討

부담금제도는 그 설치목적에 합당한 범위내에서 필요·최소한도로 부과 및 징수되어야 한다. 제도의 개혁 등으로 인하여 부담금제도의 설치목적이 없어진 경우, 기존 부담금과의 중복 등으로 부담금이 국민에게 과도한 부담으로 작용하게 된 경우 등이 발생할 수 있으므로 부담금제도의 존폐여부는 정기적으로 검토되어야 한다.

부담금제도의 존폐여부에 대한 심사는 부담금제도의 설치목적, 그 운용실태, 예산 및 결산의 건전성 등을 종합적으로 평가하는 방법으로 이루어져야 할 것이다. 일반적으로 부담금제도의 존폐여부의 필요성은 부담금의 예산 및 결산과

- 기금관리기본법 제9조 (기금결산) ①기금관리주체는 회계연도마다 공공기금의 결산보고서를 작성하여 다음 연도 2월말일 까지 재정경제부장관에게 제출하여야 한다.
- ②재정경제부장관은 제1항의 결산보고서에 의하여 기금결산을 작성하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.
- ③재정경제부장관은 제2항의 規定에 의한 기금결산에 기금관리주체의 기금결산보고서를 첨부하여 이를 다음 연도 6월 10일 까지 감사원에 제출하여야 한다.
- ④감사원은 제3항의 規定에 의하여 제출된 기금결산을 檢査하고 그 報告書를 다음연도 8월 20일 까지 재정경제부장관에게 송부하여야 한다.
- ⑤정부는 감사원의 감사를 거친 기금결산을 회계연도마다 다음 다음 회계연도의 개시 120일 전 까지 국회에 제출하여야 한다.
- ⑥기금결산보고서의 내용 기타 기금결산에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

그에 대한 감사과정에서 자연스럽게 이루어 질 수 있으리라 생각된다.

기획예산위원회가 부담금의 예산 및 그 사용내역등을 심사한 결과 부담금제도가 적정하지 아니하다고 판단되는 경우, 부담금의 설치목적과 부과요건등을 전반적으로 검토하여 그 폐지등 제도의 개선 여부를 심의·의결하도록 하는 법적 장치를 마련하여야 할 것이다.

기획예산위원회가 부담금의 폐지등을 의결함에 있어 일방적인 결정이 되어서는 곤란하다. 부담금관련 법률을 관장하는 중앙행정기관, 부담금의 관리 및 운영을 직접 주관하는 기관으로서의 중앙행정기관, 지방자치단체, 기금관리주체등, 부담금납부의무자등 이해관계인, 기타 당해 부담금에 대하여 학식과 전문적 소양을 갖춘 전문가등의 의견을 널리 청취하여야 한다.

기획예산위원회는 위와 같은 광범한 의견청취를 위하여 필요한 경우 공청회를 개최할 수 있어야 할 것이다.

기획예산위원회가 부담금의 폐지 또는 관련 제도의 개선이 필요함을 의결하는 경우 이를 어떻게 강제할 수 있을 것인가가 문제된다.

기획예산위원회는 대통령의 직속기구로서 예산 및 결산과 행정제도개혁을 담당하기 위하여 설치된 기구이므로 부담금제도의 개선을 관계 중앙행정기관의 장에게 건의할 뿐만 아니라 이를 요구할 수 있으리라고 생각된다. 또한 그 의결결과에 따라 그 내용을 대통령과 국회에 보고하도록 하는 등의 법적 장치를 도입할 것이 요구된다.

부담금의 폐지 또는 제도개선을 요구받은 중앙행정기관의 장은 그 내용을 반영하여 법령의 개정, 대체제도의 마련 등 대책을 수립하여 이를 위원회에 보고하도록 제도를 마련하여야 할 것이다.

중앙행정기관의 장이 제도개선에 대한 건의를 받아들이지 아니하는 경우 「부담금관리위원회」는 위원회입법안의 성안 및 국회제출, 차년도 부담금예산의 승인 거부 등 구체적 대응방안을 강구하여야 할 것이다.

위와 같은 여러 요소를 감안할 때 「부담금제도존폐여부의 정기적 검토」를 규정하는 입법안은 아래와 같이 구성할 수 있으리라 생각된다.⁷⁰⁾

70) 아래의 법안의 구성에 참고가 된 실정법률의 예로서는 다음의 규정들을 들 수 있다.

○ 행정규제기본법 제34조 (규제개선 점검·평가) ①위원회는 효과적인 규제의 개선을 위하여 각급 행정기관의 규제운영실태와 개선사항을 확인·점검하여야 한다.

第11條 (負擔金制度 存廢여부의 持續的 檢討) ①企劃豫算委員會는 負擔金制度의 效果的인 改善을 위하여 各 負擔金制度의 目的, 運用實態, 豫算 및 그 使用內譯의 健全性 등을 持續적으로 確認·點檢하여야 한다.

②企劃豫算委員會는 제 1 항에 따른 점검결과 負擔金制度가 걱정하지 아니하다고 판단되는 경우, 負擔金의 廢止등 제도의 개선 여부를 審議·議決하여야 한다.

③企劃豫算委員會가 제 2 항의 審議를 함에 있어서는 관계 中央行政機關, 負擔金의 管理 및 運營의 主管機關, 負擔金納付義務者등 利害關係人, 專門家등의 의견을 널리 청취하여야 한다.

④企劃豫算委員會가 제 2 항의 규정에 따라 負擔金의 廢止 또는 관련 제도의 개선이 필요하다고 의결하는 경우 企劃豫算委員會는 이를 관계 中央行政機關의 長에게 요구하고, 그 내용을 大統領과 國會에 보고하여야 한다.

⑤負擔金의 廢止 또는 제도개선을 요구받은 中央行政機關의 長은 그 내용을 반영하여 법령의 개정, 대체제도의 마련 등 대책을 수립하여 이를 企劃豫算委員會에 보고하여야 한다.

8. 負擔金의 管理와 運營에 대한 參與

부담금의 통합적 관리와 운영과정에서 부담금을 직접 부담하는 국민과 기업의 참여방안이 보장되어야 할 것이다.

국민과 기업의 참여방안으로는 다음의 두가지 방안을 생각할 수 있다.

첫번째 방안은 부담금을 심의하는 「부담금관리위원회」와 같은 독립한 기구가 설치되는 경우, 이 기구에 민간인 대표자가 경제단체, 시민단체 등의 추천을 받아 위원으로서 참여하는 방안이다. 이 방안은 부담금을 관리하는 독립적인 기구를 설치하는 경우에만 해당된다. 이 방안은 새로운 기구설치의 문제점으로 인하여 입법방안에서 제외하였으므로 본 보고서에서는 채택하지 아니한다.

두번째 방안은 부담금의 관리 및 운영과정에 대하여 직접적인 참여를 인정하는 방안이다. 부담금을 직접 납부하는 이해관계인이 부담금의 관리 및 운영에

②위원회는 제1항의 규정에 의한 확인·점검 결과를 평가하여 국무회의와 대통령에게 보고하여야 한다.

③위원회는 제1항 및 제2항의 규정에 의한 확인·점검 및 평가를 객관적으로 하기 위하여 관련 전문기관등에 여론조사를 의뢰할 수 있다.

④위원회는 제1항 및 제2항의 규정에 의한 확인·점검 및 평가 결과 규제개선에 소극적이거나 이행상태가 불량하다고 판단되는 경우 대통령에게 이의 시정에 필요한 조치를 건의할 수 있다.

직접 참여하도록 하는 것은 우리 헌법의 기본이념인 민주주의와 법치주의의 이념에 합당한 것이므로 그 합리적 참여방안이 보장될 것이 요청된다.

구체적인 참여방안으로는 먼저 ①위원회가 부담금의 신설 또는 증설을 규정하는 법안을 심의하여 그 필요성 및 적정성 여부를 판단하는 의결을 하는 경우 ②위원회가 부담금 예산의 승인여부를 의결하는 경우, ③부담금 결산의 승인여부를 의결하는 경우, ④부담금제도 존폐여부에 대한 건의를 의결하는 경우 등에 있어 관계 전문가·경제단체·시민단체·이해관계인 등의 의견을 널리 청취하고, 타당한 의견이 제출된 경우 이를 반영하도록 하는 방안을 생각할 수 있다. 이 경우 위원회는 의견청취를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공청회를 개최하도록 하여야 할 것이다.

위와 같은 과정에 대한 참여를 직접 규정하는 입법례는 찾아보기 어렵다. 다만 행정절차법상의 중요한 행정사항을 결정하는 과정에서 이를 미리 예고하도록 하고, 그 결정과정에 대한 국민의 참여를 유도하는 행정예고제도에 관한 입법례는 부담금의 관리·운영에 대한 국민의 참여를 유도하는 규정과 일맥상통할 수 있으리라 생각된다.⁷¹⁾

71) 아래의 입법을 위한 참고조문으로서 행정절차법 제46조의 규정을 들 수 있다.

- 제46조(행정예고) ①행정청은 다음 각호의 1에 해당하는 사항에 대한 정책·제도 및 계획을 수립·시행하거나 변경하고자 하는 때에는 이를 예고하여야 한다. 다만, 예고로 인하여 공공의 안전 또는 복리를 현저히 해할 우려가 있거나 기타 예고하기 곤란한 특별한 사유가 있는 경우에는 예고하지 아니할 수 있다.
 1. 국민생활에 매우 큰 영향을 주는 사항
 2. 많은 국민의 이해가 상충되는 사항
 3. 많은 국민에게 불편이나 부담을 주는 사항
 4. 기타 널리 국민의 의견수렴이 필요한 사항②제1항의 규정에 불구하고 법령등의 입법을 포함하는 행정예고의 경우에는 입법예고로 이를 갈음할 수 있다.
③행정예고기간은 예고내용의 성격등을 고려하여 정하되, 특별한 사정이 없는 한 20일이상으로 한다.
- 제47조(준용) 행정예고의 방법, 의견제출 및 처리, 공청회에 관하여는 제42조, 제44조제1항 내지 제3항 및 제45조의 규정을 준용한다.
- 제44조(의견제출 및 처리) ①누구든지 예고된 입법안에 대하여 그 의견을 제출할 수 있다.
②행정청은 의견접수기관·의견제출기간 기타 필요한 사항을 당해 입법안을 예고할 때 함께 공고하여야 한다.
③행정청은 당해 입법안에 대한 의견이 제출된 경우 특별한 사유가 없는 한 이를 존중하여 처리하여야 한다.

위와 같은 여러 요소를 감안할 때 「부담금제도의 관리·운영에 대한 참여」를 규정하는 입법안은 아래와 같이 구성할 수 있으리라 생각된다.

第12條 (負擔金の 管理·運營에 대한 參與) ①委員會는 第8條 내지 第11條에 따른 審議 및 議決에 있어 관계 專門家·經濟團體·市民團體·負擔金納付義務者等利害關係人 등의 의견을 널리 청취하고, 타당한 의견이 제출된 경우 이를 반영하여야 한다.

②委員會는 意見聽取를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 公聽會를 개최할 수 있다.

③公聽會의 節次에 관하여는 行政節次法 第38條 및 第39條를 준용한다.

공청회의 절차에 관하여는 행정절차법이 일반적인 규정을 두고 있다. 행정절차법 제38조는 공청회의 개최절차에 관하여, 제39조는 공청회의 진행절차에 관하여 구체적인 규정을 두고 있으므로 이 규정에 따르도록 한 것이다.

9. 負擔金制度에 관한 意見提出 및 苦衷處理申請

가. 意見提出 및 苦衷處理申請節次의 必要性

부담금제도의 투명성 및 공정성이 보장되고, 부담금행정이 국민에게 납득할 수 있는 행정이 되기 위하여는 부담금제도에 관하여 의견이 있는 국민 누구에게나 부담금제도의 개선에 관한 의견을 제출할 수 있는 길이 열려야 하리라 생각된다.

이와 아울러 부담금의 부과로 인하여 부당하게 고충을 당하고 있다고 생각하는 국민 및 기업의 대표자에게 기획예산위원회에 그 고충의 처리를 신청하도록 하는 방안이 강구되어야 하리라 생각된다.

“고충”이라는 용어는 민원사무처리에 관한 법률상 민원사무와 직결되는 용어이다. 위의 법률은 “고충민원”이라 함은 “민원사항중 행정기관의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편·부담을 주는 사항에 관한

④행정청은 의견을 제출한 자에게 그 제출된 의견의 처리 결과를 통지하여야 한다.

⑤제출된 의견의 처리방법 및 결과통지에 관하여는 대통령령으로 정한다.

민원을 말한다”고 정의하고 있다.⁷²⁾ 부담금이 국민에게 위법·부당하게 부과되거나 부담금제도가 불합리하여 국민이 과도한 부담을 당하게 되는 경우, 소송을 통한 구제가 가능하겠으나, 문제를 신속히 해결하고 제도의 개선 효과를 아울러 볼 수 있도록 하기 위하여는 부담금에 대한 고충처리신청의 길을 열어 놓는 것도 합리적이라 생각된다.

위와 같은 일반적인 의견제출기회 및 고충처리신청의 기회의 보장은 부담금 행정의 공정성과 투명성을 제고하는데 기여할 수 있으리라 생각된다.

의견제출 및 고충처리신청절차의 보장을 위한 법안은 아래와 같은 내용으로 구성하면 적당하리라 생각된다.⁷³⁾

第13條 (負擔金에 관한 意見提出 및 苦衷處理申請) ①누구든지 企劃豫算委員會에 負擔金制度의 改善에 관한 意見을 提出할 수 있다.
 ②負擔金의 賦課로 인하여 苦衷을 당하고 있다고 생각하는 국민 및 기업의 대표자는 企劃豫算委員會에 그 고충의 처리를 신청할 수 있다.
 ③제1항의 규정에 의한 意見提出 또는 제2항의 규정에 의한 苦衷處理申請(이하 “의견등”이라 한다)의 方法 및 節次에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

나. 提出된 意見등의 處理節次

기획예산위원회가 부담금에 관한 제도개선의 의견 또는 고충처리의 신청을 접수한 경우에는 지체없이 그 내용에 관하여 필요한 조사를 하여야 할 것이다. 이 경우 기획예산위원회는 조사를 함에 있어서 필요하다고 인정할 때에는 관계 행정기관에 대한 설명요구 또는 관계 자료·서류 등의 제출요구, 신청인·이해관계인·참고인 또는 관계 직원의 출석 및 의견진술 등의 요구 등의 조치를 하여야 할 것이 요구된다.

기획예산위원회는 조사의 결과 부담금 제도 또는 그 운영의 불합리성이 인정되는 경우 관계 행정기관의 장에게 이에 대한 합리적 개선을 권고할 수 있다

72) 민원사무처리에관한법률 제2조제3호 참조

73) 아래의 법안의 구성에 참고가 된 실정법률의 예로서는 다음의 규정들을 들 수 있다.

- 행정규제기본법 제17조 (의견제출) ①누구든지 위원회에 기존규제의 폐지 또는 개선(이하 “정비”라 한다)에 관한 의견을 제출할 수 있다.
- ②제1항의 규정에 의한 의견제출의 방법 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

록 하고, 이에 따른 권고를 받은 관계 행정기관의 장은 이를 존중하여, 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 당해 권고를 받은 날부터 30일 이내에 그 처리결과를 위원회에 통보하도록 하는 등 제도의 정비가 이루어질 것이 요청된다.

다만 「기획예산위원회」가 부담금의 관리 및 운영에 관하여 행정청에게 불리한 의결을 하고자 하는 경우 관계 중앙행정기관의 장에게 위원회에 출석·발언하거나 자료를 제출할 수 있는 기회를 부여하여 일방적인 결정이 내려지지 않도록 하는 입법적 조치가 요구된다.

제출된 의견에 관한 처리절차를 규정하는 법안의 내용은 위에서 언급한 각 중요요소를 감안하여 아래와 같이 구성할 수 있으리라 생각된다. 74)

제14조 (제출된 의견등의 처리) ①企劃豫算委員會는 제15조에 따른 의견등을 접수한 경우에는 지체없이 그 내용에 관하여 필요한 조사를 하여야 한다.
②企劃豫算委員會는 조사를 함에 있어서 필요하다고 인정할 때에는 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.
1. 關係 行政機關에 대한 설명요구 또는 관계 자료·서류 등의 제출요구
2. 신청인·이해관계인·참고인 또는 관계 직원의 출석 및 의견진술 등의 요구
③企劃豫算委員會는 조사의 결과 負擔金 制度 또는 그 運營의 불합리성이 인정되는 경우 관계 行政機關의 長에게 그에 대한 합리적 개선을 권고할 것을 의결하고, 그 결과를 제1항에 따라 의견을 제출한 자 또는 제2항에 따라 고충처리를 신청한 자에게 통지하여야 한다.
④제5항에 따른 권고를 받은 관계 行政機關의 長은 이를 존중하여야 하며, 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 당해 권고를 받은 날부터 30일 이내에 그 처리결과를 企劃豫算委員會에 통보하여야 한다.

74) 아래의 법안의 구성에 참고가 된 실정법률의 예로서는 다음의 규정들을 들 수 있다.

- 행정규제기본법 第30條 (調査 및 意見聽取등) ①委員會는 第24條에 의한 機能을 수행함에 있어서 필요하다고 인정할 때에는 다음 各號의 措置를 할 수 있다.
 - 1. 관계 行政機關에 대한 설명 또는 資料·書類등의 제출 요구
 - 2. 利害關係人·參考人 또는 관계 公務員의 출석 및 意見陳述 요구
 - 3. 관계 行政機關등에 대한 實地調査
- ②관계 行政機關의 長은 規制의 審査등과 관련하여 소속 公務員 또는 관계 專門家로 하여금 委員會에 출석하여 그 의견을 진술하게 하거나 필요한 資料를 제출할 수 있다.

第4章 要約 및 結論

1. 負擔金管理基本法 制定의 要請

「부담금」등 각종 조세의 금전지급의무를 규정하는 각종 제도의 투명성이 확보되지 아니한 관계로 행정청의 입장에서 볼 때 부담금은 조세에 비해 징수나 집행과정상의 어려움이 적고, 부담금 운용등에 대한 엄격한 심사와 감독이 이루어지지 아니하므로 손쉬운 재원조달수단이 되고 있다. 이러한 장점 때문에 행정청은 갈수록 부담금을 선호하는 추세이다.

그러나 「부담금」등의 투명성이 확보되지 아니한 채, 이들 조세의 금전지급의무를 규정하는 각종 제도의 종류 및 그 부과액수가 증가되어 나갈 경우, 이는 과도한 기업부담 초래는 물론 시장기능을 왜곡시키는 수단으로 작용하게 된다.

투명성이 없는 제도의 운영은 유사목적 수행을 위한 부담금 등의 중복부과, 불합리한 부과기준 및 부과대상의 차별화 등 다양한 문제점을 드러내게 된다.

산업의 경쟁력제고는 물론 국가 및 지방재정의 건전화를 기하기 위하여는 날로 기업과 국민에게 과중한 부담을 초래하고 있는 각종 부담금등의 합리적인 정비 및 신증설억제방안 강구가 시급하며, 기존 부담금등 부과요율의 인하, 부담금등의 존치의 필요성, 징수방법 및 절차의 적정성여부 등에 대한 전면적 재검토가 필요할 것으로 판단된다.

따라서 「부담금」등의 투명성을 확보함은 필수불가결하다할 것이다. 「부담금」등의 투명성을 확보하는 방안으로는 「부담금등을 전체적으로 관리하고 규율하는 법률」의 제정이 요청된다.

개별법령의 제정 또는 개정만으로 부담금등이 도입되고 운용될 경우, 국가 전체적으로 어떤 이름으로 어떤 종류의, 어떤 액수의 부담금등이 부과되며 운용되고 있는가를 파악할 수 없다. 부담금의 부과 및 운용에 대한 통일적 원칙의 설정도 불가능하다. 심사기준도 마련할 수 없다. 따라서 신설부담금에 대한 심사나 기존부담금에 대한 포괄적 재심사도 불가능해진다. 부담금등의 투명성을 확보하기 위하여는 부담금등에 대한 통합적 관리가 필수적이며, 이 점이 「부담금등을 전체적으로 관리하고 규율하는 법률」의 제정이 필요한 이유로 제시될 수 있을 것이다.

「부담금등을 전체적으로 관리하고 규율하는 법률」의 제정방향은 여러가지를 생각할 수 있다.

첫번째 방안으로는 조세이외의 모든 금전지급의무를 포괄적으로 관리하는 법률을 제정하는 방안을 생각할 수 있다.

두번째 방안으로서는 이들 조세의 금전지급의무를 그 법적 성질에 따라 구분하여 「부담금」에 관하여는 「부담금관리기본법」을, 「과태료」에 관하여는 「질서위반법」을 제정하는 등, 각각의 금전지급의무에 대한 별개의 법률을 제정하는 방안을 생각할 수 있다.

이 방안은 개별적 공과금을 그 법적 성질에 따라 명확히 구분하여 관리할 수 있으므로 관리가 간편할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 이 방안은 공과금 상호간에 법적 성격이 모호한 경우도 있고, 전혀 다른 용어를 사용하여 법적 통제를 피하고자 노력할 경우, 단기간 내의 파악이 어렵다는 점 등이 문제점으로 지적된다.

다만 용어의 정의과정에서 대상이 되는 부담금등을 한정열거방식으로 한정하도록 하고, 독립한 기구에서 그 타당성을 심의하며, 신설되는 부담금이 다른 용어를 사용할 경우 기업이 각 운영기구에 문제점을 제시하도록 하는 방안등을 도입한다면 그 단점은 해소될 수 있으리라 생각된다.

각각의 방안이 모두 다른 장단점을 가지고 있다. 장기적으로는 국민이 부담하는 모든 금전지급의무에 대하여 어떤 방향으로든지 포괄적 관리가 필요하며, 이를 위한 입법이 준비되어야 할 것이다. 본 연구는 일단 「부담금」만을 관리하는 기본법을 제정하는 방안으로 연구범위를 국한시켰다. 다른 조세의 금전지급의무제도에 관하여는 후속적인 연구를 진행할 계획이다.

「부담금관리기본법」의 구체적인 내용을 정하기에 앞서 이 법률의 모델이 될 국내외의 법률이 있는가, 있다면 구체적으로 어떤 법률을 들 수 있는가, 없다면 어떤 계통의 법을 찾아서 그 모델을 삼아야 하는가 등의 질문이 제기될 수 있다.

「부담금등을 전체적으로 관리하고 규율하는 법률」의 직접적 모델이 되는 입법을 국내외에서 찾아보기는 어렵다.

조세이외의 금전지급의무의 법적 성격이 각각의 금전지급의무마다 다르고, 징수주체와 징수의 법적 근거가 각각 다르기 때문에 통일적인 법률을 제정하

기가 쉽지 아니하기 때문이다.

직접적 모델이 되는 입법이 없다고 해서 「부담금등을 전체적으로 관리하고 규율하는 입법」의 모형이 될 입법을 전혀 발견할 수 없다는 것은 아니다.

우리나라의 경우 법제정의 간접적 모델이 되는 입법은 여러 분야에서 찾아볼 수 있다.

첫째 모델이 되는 분야는 국민에 대하여 금전지급의무를 부과하는 「조세」를 전체적으로 관리하고 규율하는 입법이다. 「조세」에 대하여는 「조세를 전체적으로 관리하고 규율하는 법률」이 제정되어있다. 우리나라의 경우 국세에 대하여는 「국세기본법」과 「국세징수법」을, 지방세에 관하여는 「지방세법」을 들 수 있으며, 조세의 감면에 대하여는 「조세감면규제법」을 들 수 있다.

둘째 모델이 되는 분야는 부담금 등을 재원으로 하여 마련된 「기금」을 전체적으로 관리하고 규율하는 입법이다. 이 분야의 입법으로는 「기금관리기본법」을 들 수 있다.

셋째 모델이 되는 분야는 정부의 자금 지출을 전체적으로 관리하고 규율하는 입법이다. 이 분야의 입법으로는 「보조금의예산및관리에관한법률」을 들 수 있다.

넷째 모델이 되는 분야는 부담금등의 부과행정의 다른 표현인 행정규제를 전체적으로 관리하고 규율하는 입법이다. 이 분야의 입법으로는 「행정규제기본법」을 들 수 있다.

이상에서 언급한 간접적인 모델입법들의 내용을 참고할 경우, 「부담금관리기본법」의 바람직한 방향을 찾아낼 수 있으리라 생각된다.

「부담금등을 전체적으로 관리하고 규율하는 법률」의 규율대상을 「부담금」에 한정시킬 경우 이 법의 기본골격에 포함되어야 할 내용으로는, 위에서 열거한 여러 모델입법의 내용에 비추어 검토해 볼 때, 다음과 같은 사항을 들 수 있으리라 생각된다.

첫째로 이 법률의 제정 목적이 「부담금을 전체적으로 관리하고 통제할 수 있는 근거 규정의 마련에 있음」을 명시하여야 할 것이다.

둘째로 이 법률이 대상으로 하는 「부담금」의 용어의 정의를 분명히 하고, 이 법률의 관리대상이 되는 「부담금」의 범위를 한정열거방식으로 제시하여야 할 것이다.

셋째로 “「부담금」의 성격을 띠는 금전지급의무는 이 법률에 규정하지 아니하고는 창설될 수 없고, 이 법률에 규정된 위원회의 의결을 거치지 아니하고는 증설될 수 없음”이 기본원칙으로 명백히 규정되어야 할 것이다.

넷째로 “「부담금」은 설치목적 달성을 위하여 필요, 최소한 범위 내에서만 부과되어야 함”이 기본원칙으로 명백히 규정되어야 할 것이다. 「부담금」으로 징수된 재원의 사용용도가 공개되어야 하며, 그 사용용도 및 사용내역이 부담금을 설치한 목적에 적정하게 부합되는가의 여부를 통제하는 법적 장치가 마련되어야 할 것이다.

다섯째로 부담금의 부과주체, 부과목적, 부과요건, 부과기준 및 부과절차가 투명하여 부담주체의 입장에서 그 예측이 가능하여야 함이 기본원칙으로 명백히 규정되어야 할 것이다. 이와 더불어 동일한 사항을 내용으로 하여 이중의 부담금이 부과될 수 없음도 투명성의 관점에서 보장되어야 할 것이다.

여섯째로 부담금을 부과하기에 앞서 사전에 행정청이 국민에게 그 사실을 적절히 통지하도록 하고, 부담금을 부담하게 된 국민과 기업이 부과내용이 공개된 각종 법정요건과 다르다고 생각하는 경우 자신의 의견을 개진할 수 있는 법적 절차가 도입되어야 할 것이다.

일곱째로 「부담금을 총괄하는 기구」가 설정되어야 할 것이다. 부담금의 총괄 기구는 전혀 새로운 기구를 설치할 수도 있겠으나, 기존의 정부기구 내에 이를 담당할만한 적당한 기구가 있는 경우에는 그 기구를 지정함이 보다 더 바람직하다. 새정부의 구성과 함께 대통령 소속하의 합의회행정기구로서 설치된 「기획예산위원회」는 “예산편성지침의 작성, 재정개혁 및 행정개혁에 관한 사무를 담당하기 위하여 설치된 기구이다. 기획예산위원회에 부여된 위와 같은 기능에 비추어 볼 때, 부담금의 총괄업무는 기획예산위원회에서 담당할 수 있으며, 따라서 별도의 「부담금관리위원회」를 설치할 필요성은 존재하지 아니한다고 생각된다.

기획예산위원회에는 부담금의 관리운영과 결부하여 다음과 같은 임무가 부여될 수 있으리라 생각된다.

기획예산위원회는 부담금을 신설 또는 증설하고자 할 경우 이를 심의하여 그 적정성 여부를 의결하도록 하여야 한다. 위원회는 부담금 설치의 필요성, 부담금 재원의 필요성 및 적정성, 기존 부담금과의 연관성, 조세등 대체수단으로의

전환가능성, 설치요건, 산정기준, 부과요율 및 부과절차 등의 투명성 및 적정성 여부를 심의하여 해당 부담금의 신설 또는 증설의 적정성 여부를 종합적으로 판단하여야 할 것이다.

위원회는 부담금의 부과주체가 매 회계연도마다 부과하려 하는 부담금의 부과예산서를 심의하여 그 적정성 여부를 의결하도록 하여야 한다. 예산서를 의결한 위원회는 매년 부담금의 종류, 부과주체, 부과기준, 부과요율, 부과절차 및 부과예산등을 포함하는 「부담금통합기준표」 및 「부담금통합예산서」를 작성하여 국회에 제출하고 그 의결을 얻도록 하여 이중의 통제장치를 확보하여야 한다.

위원회는 부담금의 부과주체가 매 회계연도마다 사용한 부담금 사용내역서를 심의하여 그 적정성 여부를 의결하도록 하여야 한다. 위원회는 매년 각 부담금 부과주체의 부담금사용내역서를 통합하여 「부담금통합결산서」를 작성하여 국회에 제출하고 그 의결을 얻도록 하여 이중의 통제장치를 확보하여야 한다.

위원회는 부담금의 예산 및 결산결과를 바탕으로 부담금제도 존폐여부를 지속적 검토하여야 한다. 위원회는 부담금의 예산 및 그 사용내역등을 심사한 결과 부담금제도가 적정하지 아니하다고 판단되는 경우, 부담금의 설치목적과 부과요건등을 전반적으로 검토하여 그 폐지등 제도의 개선 여부를 논의하여야 한다. 그 결과 부담금의 폐지 또는 관련 제도의 개선이 필요하다고 판단하는 경우 위원회는 이를 의결하여 관계 중앙행정기관의 장에게 건의하고, 그 내용을 국회에 보고하도록 하여야 한다. 그 밖에 이 부담금 일몰규정이 실효성을 발휘할 수 있는 장치가 도입되어야 한다.

위원회는 부담금의 부과로 인하여 고충을 당하고 있다고 생각하는 국민 및 기업의 대표자로부터 고충처리신청, 제도개선요청 등을 받아 이를 처리하여야 한다.

위원회가 위와 같은 임무를 수행함에 있어 관계 행정기관 및 관계 전문가·경제단체·시민단체·이해관계인 등의 의견을 널리 청취하고, 타당한 의견이 제출된 경우 이를 반영하도록 그 문호가 개방되어야 할 것이다.

이상의 내용을 포괄하는 법률의 구체적인 내용을 입법의 방안으로서 법안의 형태로 제시하였다.

이 연구에서 제시된 「부담금관리기본법안」은 부담금의 통합적 관리라는 기본

정신을 담은 첫번째이며, 독창적인 시도이다. 따라서 그 내용상 부족한 점과 결함이 다수 발견될 수 있으리라 생각된다. 관계전문가의 다각적인 검토를 통하여 부족한 점이 메워져서 구체적인 실정법률로 탄생될 수 있기를 기대한다.

2. 負擔金管理基本法案(草案)

第1條 (目的) 이 법은 負擔金의 設置, 管理 및 運用에 대하여 基本的, 共通의 사항을 규정하여 負擔金의 適正性과 透明性을 확보하고, 과도한 負擔金의 남설 또는 증설로 인한 國民의 불편을 최소화하며, 負擔金 賦課 및 徵收의 公正性을 기함으로써 負擔金에 관한 법률관계를 확실히 하고, 賦課行政의 健全화 및 공정화를 기함을 目的으로 한다.

第2條 (負擔金의 意義) 負擔金이라 함은 國家 또는 地方自治團體가 특정의 公益事業과 특별한 관계에 있는 자에 대하여 賦課하는 金錢支給義務로서 [별표]에 규정하는 것을 말한다.

第3條 (負擔金設置의 制限) ①負擔金은 法律에 根據하고, 그 目錄이 이 法律別表에 포함되지 아니하고는 이를 設置할 수 없다.

②負擔金賦課의 근거가 되는 法律에는 賦課主體, 設置目的, 賦課要件, 算定基準, 算定方法, 賦課料率 및 賦課節次 등을 구체적으로 명확히 규정되어야 한다.

③負擔金은 設置目的을 달성하기 위하여 필요·최소한의 범위내에서만 賦課되어야 하며, 동일한 賦課對象에 대하여 이중의 負擔金이 賦課되어서는 아니 된다.

第4條 (負擔金의 新·增設) ①中央行政機關의 長이 所管事務와 관련하여 제2조 제1항이 의미하는 「負擔金」의 特性을 가지는 金錢支給義務를 國民에게 賦課하는 制度 (이하 “부담금”이라 한다)를 新設하거나, 既存의 負擔金의 要件을 強化하여 國民의 負擔을 增加시키는 措置를 立法化하고자 하는 경우에는 해당 法律案을 立法豫告하기에 앞서 企劃豫算委員會에 負擔金新設(增設)計劃書 (이하 “計劃書”라 한다)를 提出하고, 그 承認을 받아야 한다.

②中央行政機關의 長이 計劃書を 提出하고자 하는 경우에는 計劃書에 負擔金의 賦課主體, 納付義務者, 賦課目的, 賦課要件, 算定基準, 算定方法, 賦課料率, 賦課節次, 賦課될 負擔金의 豫想規模, 使用 用途등을 具體적으로 提示하여야 한다.

③企劃豫算委員會가 計劃書を 承認하고자 할 때에는 다음 사항을 구체적으로 심사하여야 한다.

1. 負擔金 設置의 必要性

2. 負擔金 財源의 必要性 및 適正性
3. 기존 負擔金과의 연관성
4. 租稅 등 대체수단으로의 전환 可能性 여부
5. 設置要件, 算定基準, 算定方法, 賦課料率 및 賦課節次 등의 透明性 및 適正性 여부

④企劃豫算委員會는 그 심사결과 다음 각호의 1에 해당한다고 판단한 경우에는 그 承認을 保留하고 保留事由를 적시하여 所管 中央行政機關에 計劃書를 還付하여야 한다.

1. 負擔金의 設置 또는 그 財源의 필요성이 없다고 판단한 경우
2. 기존負擔金과 중복되는 경우
3. 租稅등의 대체수단으로 전환이 가능하다고 판단한 경우
4. 제5호의 각 항목의 검토결과 透明性 또는 適正性이 결여되었다고 판단한 경우

⑤計劃書의 承認 여부에 대한 企劃豫算委員會의 議決節次에 관하여는 大統領 令으로 定한다.

第5條 (再審査) ①中央行政機關의 長은 企劃豫算委員會가 計劃書를 還付한 경우 計劃書를 수정하거나 별도의 意見을 첨부하여 大統領令이 정하는 바에 따라 委員會에 再審査를 요청할 수 있다.

②委員會는 第1項의 規定에 의한 再審査 요청이 있는 경우에는 再審査를 요청받은 날부터 15日 이내에 再審査를 완료하고 그 결과를 관계 中央行政機關의 長에게 통보하여야 한다.

第6條 (審査節次의 遵守) ①中央行政機關의 長은 企劃豫算委員會의 審査를 받지 아니하고 負擔金을 新設하거나 增設하여서는 아니된다.

②中央行政機關의 長은 法制處長에게 부담금의 新設 또는 增設을 포함하는 法律案의 審査를 요청할 때에는 당해 負擔金에 대한 企劃豫算委員會의 承認 結果를 첨부하여야 한다. 法律案을 國務會議에 上程하는 경우에도 또한 같다.

第7條 (負擔金의 會計年度) ①負擔金의 會計年度는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다.

第8條 (負擔金의 豫算) ①負擔金의 賦課主體는 매 회계연도마다 소관 負擔金의 賦課豫算書를 작성하여 企劃豫算委員會에 제출하여야 한다.

②企劃豫算委員會는 負擔金의 규모, 賦課基準, 賦課料率의 適正性여부를 심사하여 그 承認여부를 議決하여야 한다.

③負擔金賦課豫算書의 審議 및 議決節次에 관하여는 大統領令으로 定한다.

第9條 (負擔金統合基準表 및 負擔金統合豫算書) ①企劃豫算委員會는 매년 負擔金의 種類, 賦課主體, 賦課基準, 賦課料率, 賦課節次 및 賦課豫算등을 포함하

는 「負擔金統合基準表」 및 「負擔金統合豫算書」를 작성하여 國會에 제출하고 그 議決을 얻어야 한다.

②國會가 「負擔金統合基準表」를 議決한 경우, 企劃豫算委員會는 이를 官報에 게재하고, 각 負擔金賦課行政廳과 각 地方自治團體에 移送하여야 한다.

③각 負擔金賦課行政廳 및 각 地方自治團體는 「負擔金統合基準表」를 民원실에 게시하는 등, 적당한 방법으로 국민에게 公告하여야 한다.

第10條 (負擔金の 決算) ①負擔金の 賦課主體는 매 會計年度마다 負擔金の 徵收 및 使用內譯을 구체적으로 포함하는 決算報告書를 작성하여 企劃豫算委員會에 제출하여야 한다.

②企劃豫算委員會는 제1항의 規定에 의한 負擔金決算書를 負擔金賦課豫算書와 比較하여 그 適正性여부를 심사하고, 그 承認여부를 議決하여야 한다.

③企劃豫算委員會는 제2항의 規定에 따라 승인을 의결한 負擔金決算書를 監査院에 제출하여야 한다.

④監査院은 제3항의 規定에 의하여 제출된 負擔金決算을 檢査하고 그 報告書를 企劃豫算委員會에 송부하여야 한다.

⑤ 企劃豫算委員會는 매년 각 負擔金賦課主體의 負擔金使用內譯書를 統合하여 「負擔金統合決算書」를 작성하여 國會에 제출하고 그 議決을 얻어야 한다.

⑥負擔金決算書의 內容 기타 負擔金決算에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 定한다.

第11條 (負擔金制度 存廢여부의 定期的 檢討) ①企劃豫算委員會는 負擔金制度의 效果的인 改善을 위하여 各 負擔金制度의 目的, 運用實態, 豫算 및 그 使用內譯의 健全性 등을 지속적으로 確認·點檢하여야 한다.

②企劃豫算委員會는 제1항에 따른 點檢결과 負擔金制度가 걱정하지 아니하다고 판단되는 경우, 負擔金の 廢止등 제도의 개선 여부를 審議·議決하여야 한다.

③企劃豫算委員會가 제2항의 審議를 함에 있어서는 관계 中央行政機關, 負擔金の 管理 및 運營의 主管機關, 負擔金納付義務者등 利害關係人, 專門家등의 의견을 널리 청취하여야 한다.

④企劃豫算委員會가 제2항의 規定에 따라 負擔金の 廢止 또는 관련 제도의 개선이 필요하다고 의결하는 경우 企劃豫算委員會는 이를 관계 中央行政機關의 長에게 요구하고, 그 내용을 大統領과 國會에 보고하여야 한다.

⑤負擔金の 廢止 또는 제도개선을 요구받은 中央行政機關의 長은 그 내용을 반영하여 법령의 개정, 대체제도의 마련 등 대책을 수립하여 이를 企劃豫算委員會에 보고하여야 한다.

第12條 (負擔金の 管理·運營에 대한 參與) ①委員會는 第8條 내지 第11條에

다른 審議 및 議決에 있어 관계 專門家·經濟團體·市民團體·負擔金納付義務者等利害關係人 등의 의견을 널리 청취하고, 타당한 의견이 제출된 경우 이를 반영하여야 한다.

②委員會는 意見聽取를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 公聽會를 개최할 수 있다.

③公聽會의 節次에 관하여는 行政節次法 第38條 및 第39條를 준용한다.

第13條 (負擔金에 관한 意見提出 및 苦衷處理申請) ①누구든지 企劃豫算委員會에 負擔金制度의 改善에 관한 意見을 提出할 수 있다.

②負擔金의 賦課로 인하여 苦衷을 당하고 있다고 생각하는 국민 및 기업의 대표자는 企劃豫算委員會에 그 고충의 처리를 신청할 수 있다.

③제1항의 규정에 의한 意見提出 또는 제2항의 규정에 의한 苦衷處理申請(이하 "의견등"이라 한다)의 方法 및 節次에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

第14條 (제출된 의견등의 처리) ①企劃豫算委員會는 제15조에 따른 의견등을 접수한 경우에는 지체없이 그 내용에 관하여 필요한 조사를 하여야 한다.

②企劃豫算委員會는 조사를 함에 있어서 필요하다고 인정할 때에는 다음 각호의 조치를 할 수 있다.

1. 關係 行政機關에 대한 설명요구 또는 관계 자료·서류 등의 제출요구

2. 신청인·이해관계인·참고인 또는 관계 직원의 출석 및 의견진술 등의 요구

③企劃豫算委員會는 조사의 결과 負擔金 制度 또는 그 運營의 불합리성이 인정되는 경우 관계 行政機關의 長에게 그에 대한 합리적 개선을 권고할 것을 의결하고, 그 결과를 제1항에 따라 의견을 제출한 자 또는 제2항에 따라 고충처리를 신청한 자에게 통지하여야 한다.

④제5항에 따른 권고를 받은 관계 行政機關의 長은 이를 존중하여야 하며, 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 당해 권고를 받은 날부터 30일 이내에 그 처리결과를 企劃豫算委員會에 통보하여야 한다.

[별표] 부담금설치근거법률

1. 開發利益還收에 관한法律 제3조에 따른 개발부담금
2. 高壓가스安全管理法 제34조의2에 따른 안전관리부담금
3. 觀光振興法 제32조에 따른 이용자부담금, 원인자부담금
4. 農水産物流通및價格安定에 관한法律 제35조에 따른 쓰레기유발부담금
5. 農漁村道路整備法 제21조에 따른 손궤자부담금

6. 農漁村電化促進法 제3조에 따른 부담금
7. 道路交通法 제3조의2에 따른 부담금
8. 道路法 제64조에 따른 원인자부담금 및 제67조에 따른 손권자부담금
9. 都市公園法 제16조에 따른 원인자부담금
10. 都市交通整備促進法 제21조에 따른 교통유발부담금
11. 먹는물管理法 제28조에 따른 수질개선부담금
12. 砂防事業法 제18조에 따른 수익자부담금
13. 山林法 제20조의3에 따른 전용부담금
14. 産業立地및開發에관한法律 제33조에 따른 시설부담금
15. 小河川整備法 제21조에 따른 부담금
16. 首都圈整備計劃法 제12조에 따른 과밀부담금
17. 水道法 제53조에 따른 원인자부담금
18. 水産業法 제79조의3에 따른 수산자원조성사업부담금
19. 鹽管理法 제14조에 따른 수입부담금
20. 原子力法 제85조에 따른 부담금
21. 流通團地開發促進法 제24조에 따른 시설부담금
22. 自然公園法 제31조에 따른 원인자부담금
23. 障礙人雇傭促進등에관한法律 제38조에 따른 장애인고용부담금
24. 塵肺의豫防과塵肺勤勞者의보호등에관한法律 제23조에 따른 부담금
25. 集團에너지事業法 제18조에 따른 건설비용부담금
26. 宅地所有上限에관한法律 제19조에 따른 초과소유부담금
27. 特定多目的댐法 제8조에 따른 부담금
28. 下水道法 제32조에 따른 원인자부담금
29. 河川法 제58조에 따른 수익자부담금
30. 學校用地確保에관한特例法 제5조에 따른 학교용지부담금
31. 韓國水資源公社法 제28조에 따른 수익자부담금
32. 航空法 제103조에 따른 손권자부담금
33. 港灣法 제53조에 따른 손권자부담금
34. 鑛業法 제102조의2에 따른 부과금
35. 大氣環境保全法 제19조에 따른 배출부과금
36. 石油事業法 제18조에 따른 부과금
37. 石炭産業法 제30조에 따른 부과금
38. 水質環境保全法 제19조에 따른 배출부과금
39. 汚水·糞尿및畜産廢水의처리에관한法律 제29조에 따른 배출부과금
40. 造船産業의正常的競爭條件에관한法律 제8조에 따른 부과금
41. 骨材採取法 제29조에 따른 복구비, 예치금

42. 農地法 제40조에 따른 농지조성비
43. 都市計画法 제4조에 따른 이행보증금
44. 防潮堤管理法 제7조에 따른 관리비
45. 山林法 제16조에 따른 대체조림비, 제91조에 따른 예치금
46. 油類汚染損害賠償保障法 제29조에 따른 분담금
47. 資源의節約과再活用促進에관한法律 제19조에 따른 예치금
48. 職業訓練基本法 제28조에 따른 직업훈련분담금
49. 草地法 제23조에 따른 대체초지조성비
50. 오존층보호를위한특정물질의제조규제에관한법률 제23조에 따른 기금납부금

參考文獻

- 국회사무처 법제예산실, 준조세로서의 부담금문제, 1996.11.
- 국회사무처 입법조사분석실, IMF 관리경제체제에 적용하기 위한 정부예산결정의 방향, 1998
- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 1994
- 김기표, 현행법상 국민의 금전적 부담금에 관한 연구, 법제연구총서, 법제처, 1993, 77쪽 이하
- 김남진, 행정법 I, II, 법문사, 1997
- 김도창, 일반행정법론 (상/하), 청운사, 1993
- 김동희, 행정법 I, II, 박영사, 1998
- 김성수, 재정법과 조세법의 입법정책적 과제, 고시계 1995. 11. 74쪽 이하
- 박상희, 각종 부담금제도의 분석과 개선방안 연구, 한국법제연구원, 1994
- 박윤훈, 최신행정법강의 (상/하), 박영사, 1997
- 서원우, 현대행정법론 상, 박영사, 1987
- 서원우, 전환기의 행정법이론, 박영사, 1997
- 서원우·오세탁 공역 (시오노히로시 저), 일본행정법론, 법문사, 1996
- 석종현, 일반행정법(상/하), 삼영사, 1997
- 오준근, 각종 규제개혁기본법 제정방안에 대한 행정법적 고찰, 법제연구, 한국법제연구원, 1997, 188쪽 이하
- 오준근, 보조금제도 관련법제의 현황과 개선방안연구, 한국법제연구원, 1994
- 오준근·박영도·김명연, 경제규제행정의 투명성제고를 위한 법제정비방안, 한국법제연구원, 1996
- 유상현, 한국행정법 (상/하), 1996
- 유지태, 행정법신론, 신영사, 1997
- 이상규, 신행정법론(상/하), 법문사, 1996
- 이영희, 국가와 지방간 부담금재원 배분체계의 개선방안, 지방자치제도발전실무위원회 발표자료, 1996. 6.
- 전국경제인연합회, 각종 부담금제도의 개선에 관한 의견, 1996. 12.
- 중소기업청 조사평가담당관실, 중소기업의 준조세 부담 실태조사, 1996. 11.
- 천병태, 행정법 I, II, 1994

- 한견우, 행정법 I, II, 1997
- 홍정선, 행정법원론 (상/하), 박영사, 1995
- 홍준형, 행정법총론, 한울, 1998
- Braithwaite, Improving Regulatory Compliance: Strategies and Practical Applications in OECD Countries, OECD, Regulatory Management and Reform Series No. 3, Paris 1993
- Foulkes, Administrative Law, 8. ed., 1995
- Marston/Ward, Cases and Commentary on Constitutional and Administrative Law, 1994
- Morrall, Controlling Regulatory Costs: The Use of Regulatory Budgeting, OECD Regulatory Management and Reform Series No. 2, Paris 1992
- OECD, Regulatory Management and Reform: Current Concerns in OECD, Regulatory Management and Reform Series No. 1, Paris 1992
- OECD, The Design and Use of Regulatory Checklists in OECD Countries, Paris 1993
- OECD, Recommendation of the Council of OECD on Improving the Quality of Government Regulation (Adopted on March 1995) including the Reference Checklist for Regulatory Decision-Making and Background Note, Paris 1995
- OECD, Regulation and its Impact on Competitiveness, Paris 1995
- Schwartz, Administrative Law, 3. ed., 1991
- Wade/Forsyth, Administrative Law, 7. ed., 1994
- Achterberg, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1988
- Bachof, Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, 1967
- Erichsen (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1994
- Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1973
- Henseler, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, 1984
- Jakobs, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, 1985

- Jarass, Wirtschaftsverwaltungsrecht und Wirtschaftsverfassungsrecht, 1984
- Kim, Sung-Soo, Rechtfertigung von Sonderabgaben, 1990
- Kirchhof, Das Haushaltsrecht als Steuerungsressource, DÖV 1997, S. 749 ff.
- Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 1997
- Oh, Jun-Gen, 'Vertrauensschutz im Raum- und Stadtplanungsrecht', Schriften zum öffentlichen Recht, 1990.
- Patzig, Steuern, Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben, DÖV 1981, S. 735 ff.
- Richter, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, 1977
- Tiedchen, Jahrestagung der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft in Bonn am 3. und 4. 1992: Umweltabgaben, NVwZ 1993, S. 49 ff.
- Weber-Dürler, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, 1983
- Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht I, 10. Aufl., 1994

경제법제분석 98-1

「負擔金」을 綜合的으로 管理하는 法律의 制定方案研究

1998년 5월 25일 印刷

1998년 5월 30일 發行

發行人 徐 承 完

發行處 **한국법제연구원**

印刷處 (주) 東亞商社

서울특별시 종로구 신문로 2가 1-103

전화 : (722)2901~3, 0163~5

등록번호 : 1981. 8. 11 제1-a0190호

값 5,500 원

1. 本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 89-8323-071-1 93360

