

연구보고 2007-

재정법제 연구 07-07

# 준조세 운용의 투명성 제고를 위한 법제개선 방안

신 영 수

# 준조세 운용의 투명성 제고를 위한 법제개선 방안

A Research on the Legislative Improvement Scheme for  
Transparent Operation of Quasi-Tax

연구자 : 신영수(부연구위원)

Shin, Young-Su

2007. 10. 31.

## 국문 요약

준조세는 부담금, 공과금, 기부금, 예치금 또는 협회비나 수수료 등 다양한 금전납부의무를 총괄하는 개념으로서, 오늘날 국가나 지방자치단체 재정운용의 한 축을 담당하고 있다. 하지만 준조세에 대한 그간의 사회적 평가는 매우 부정적인 것이었다. 준조세에 대한 심리적 저항감은 조세에 비해서 훨씬 크다 할 수 있으며, 준조세의 변화에 대한 기업 및 국민일반의 민감도 또한 매우 높아서 준조세를 둘러싼 이의제기나 불만의 표출이 빈번히 제기되곤 하였다. 그럼에도 불구하고 준조세는 여전히 견고한 토대를 구축한 채 정부 안팎에서 활발히 운용되고 있다. 그 이유는 조세에 비해 훨씬 징수절차가 간소한데다 국세나 지방세에 비해 관련부처에 폭넓은 자율권을 보장하는 반면에 의회의 사전·사후통제로부터도 자유롭다는 점이 때문이다.

하지만 납부대상자들의 입장에서 볼 때 준조세는 조세와 별반 다를 게 없는 금전납부의무의 하나일 뿐이다. 그런데도 준조세가 어떠한 계획 하에 징수되어서 어떤 목적으로 쓰여지고 있는지에 대한 규범통제가 적절히 이루어지지 않았으며, 준조세의 효용과 불가피성을 국민들에게 설득시키는 일은 그래서 정책가들에게 대단히 어려운 과제가 되어 왔다. 이 점에서 준조세 운용의 투명성은 현대 국가재정의 주요 목표인 투명성제고 측면에서 가장 시급한 과제의 하나라 할 수 있다.

준조세에 관하여는 그간 사회각계에서 다양한 문제제기가 있으며 그 논의의 주류는 과연 해당 준조세가 필요한 것인지, 필요하다면 적법한 근거를 가지고 징수되었는지에 맞추어져 있었다. 하지만 현재로서는 준조세를 일시에 폐지하는 것은 현실적으로 가능하지 않을 뿐만 아니라 준조세 자체가 가지는 제도적 효용을 무시할 수 없는 만큼, 준조세에 관한 논의의 초점을 제도 자체의 타당성 여부로부터 기왕에 거두어들이 준조세를 어떻게 하면 투명하고도 효과적으로 운용할 것

인지에 맞추는 것이 타당하다. 준조세의 운용에 있어서 규범의 역할을 확대함으로써 징수기관의 재량성을 낮추고 투명성을 제고할 수 있다면, 준조세에 대한 사회적 합의를 도출하기가 보다 쉬워질 것이며 정책집행단계에서의 준조세 남발도 억제할 수 있을 것이다.

본 연구는 준조세의 징수 및, 귀속, 집행 등 운용전반을 재정투명성 관점에서 고찰하고, 이에 관련 법제 현황과 문제점을 분석하기 위한 목적에서 수행되었다. 이를 통해, 현행법상 준조세 운용의 투명성을 제고하기 위한 개선의 여지와 그 구체적인 방안을 모색하는 것을 궁극적인 목적으로 한다.

준조세의 개념과 범위는 일의적이지 않으며, 준조세를 좁게 정의하는 경우에는 사용료나 수수료와 같이 회피 가능하거나 시장기능에 의해 부과되는 것은 포함되지 않는다. 반면 최광의로 보면 행정주체에 의한 것이든 아니든 불문하고 기업부담이라는 측면에서 모두 준조세로 포함시키게 된다. 본 보고서는 연구범위를 협의의 준조세로 국한하지 않으며, 최광의의 준조세까지 확장하지도 않는다. 대신 광의의 준조세 개념에 포섭되는 유형 가운데 재정 투명성 관점에서 검토의 필요성이 큰 지 여부를 기준으로 삼기로 한다. 그 결과 준조세 가운데 가장 대표적인 유형이랄 수 있는 부담금을 위시하여, 반대급부를 전제로 하지 않은 수수료나 사용료, 그리고 비자발적 금전부담으로서 사실상 준조세적 성격을 지닌 각종 기부금을 직접적인 연구범위로 설정하였다. 이 가운데 부담금에 관해서는 가급적 운용상의 투명성제고를 염두에 두고 논의를 전개키로 하며, 수수료나 기부금에 관해서는 선행연구가 빈약한 점에서 이들의 조성과 귀속, 그리고 지출 등 운용 전반을 고찰의 대상으로 삼기로 한다.

※ 키워드 : 준조세, 수수료, 부담금, 기부금, 재정투명성

## Abstract

The general notion of quasi-tax is variously defined according to lawyers and scholars. However, it is common in that each definition emphasis the compulsive power on the payers as an essential elements. In this aspect, the scope of quasi-tax can cover surcharge, public service fees and even nov-voluntary donations. In modern countries, governments come to pursue diverse resources to meet their demands for the public finance. In the same context, the korean government has also established and operated lots of quasi-tax during last a few decades. Currently, whole amount of the quasi-taxes which has been imposed on payers is equivalent to that of tax.

Actually, the system of quasi-tax itself has many merits and benefits. Nevertheless public opinions on the quasi-taxes are not that favorable. It is mainly because operating activities on the quasi-taxes in Korea have not so transparently controlled by law, compared with the controls on taxes. From the process of preparing to administering quasi-tax, normal control on it is not sufficiently applied. For that reason, justification of quasi-tax is getting weak and there are some requests to amende or abolish it. In this situation, endeavors and trials to improve current quasi-tax system are urgently requested.

This report is aimed to suggest a legislative idea for the more transparent quasi-tax system. For this purpose it makes an analysis of current quasi-tax system with an angle of the transparency of public finance, and points out some legislative problems regarding imposition, collection and usage of quasi-tax.

In conclusion, the report insists a comprehensive legislation to control whole quasi-tax from imposition through ex-post audit is needed, and proposes several concrete schemes to improve current laws.

※ Key words : Quasi-tax, Surcharges, Donations, Public Service Fee,  
Transparency of Public Finance

# 목 차

국 문 요 약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 연구의 목적과 방법 .....	11
I. 연구의 필요성 및 목적 .....	11
1. 연구의 필요성 .....	11
2. 연구의 목적 .....	12
II. 연구의 범위와 방법 .....	13
1. 연구의 범위 .....	13
2. 연구의 방법 .....	14
제 2 장 준조세 운용현황과 문제점 .....	17
I. 준조세의 개념과 유형 .....	17
1. 준조세의 개념 .....	17
2. 준조세의 유형과 범위 .....	18
II. 준조세의 규모와 운용현황 .....	21
III. 준조세의 제도적 효용과 운용상 문제점 .....	24
1. 준조세의 제도적 효용 .....	24
2. 준조세의 운용상 문제점 .....	26
3. 준조세 정비의 성과와 한계 .....	30

제 3 장 부담금의 징수 및 사용에 대한 통제 .....	35
I. 부담금의 의미, 기능 및 유형 .....	35
1. 부담금의 개념적 표지 .....	35
2. 부담금의 제도적 기능 .....	37
3. 부담금의 분류 .....	39
II. 부담금 징수의 헌법적 요건 .....	43
1. 부담금 징수에 관한 헌법적 쟁점의 소재 .....	43
2. 평등원칙의 위반 여부 .....	43
3. 과잉금지원칙의 위반 여부 .....	44
4. 부담금의 헌법적 정당화 요소 .....	45
5. 부담금의 정당한 징수를 위한 향후 과제 .....	47
III. 부담금의 부과에 관한 규율 .....	48
IV. 부담금의 귀속·교부에 관한 규율 .....	51
V. 부담금의 운용의 성과와 과제 .....	51
제 4 장 수수료의 징수 및 사용에 관한 통제 .....	53
I. 수수료의 의의와 개념적 표지 .....	53
II. 수수료의 징수에 관한 규율 .....	55
1. 국가사무에 대한 수수료 .....	55
2. 자치사무에 대한 수수료 .....	57
3. 위임사무에 대한 수수료 .....	58
4. 공기업에 대한 수수료 .....	58
5. 체납수수료의 강제징수에 관한 규율 .....	59



III. 수수료 부과에 관한 규율 .....	60
IV. 수수료 금액의 산정에 관한 규율 .....	61
V. 수수료의 귀속에 관한 규율 .....	66
VI. 수수료의 납부 및 면제에 관한 규율 .....	67
1. 수수료의 납부에 관한 규율 .....	67
2. 수수료의 면제 또는 감면에 관한 규율 .....	67
VII. 수수료의 부과 및 운용상 과제 .....	68
1. 수수료 부과기준의 합목적적 적용 .....	68
2. 수수료 인상의 객관화 및 투명화 .....	69
제 5 장 기부금의 징수 및 사용에 관한 통제 .....	73
I. 기부금의 개념 및 유형분석 .....	73
II. 기부금에 대한 재정적 혜택 .....	75
III. 기부금에 대한 통제 .....	78
IV. 기부금 운용상 문제점과 과제 .....	80
제 6 장 투명성 제고를 위한 법제개선방안 .....	83
I. 운용상 문제점에 대한 분석 및 요약 .....	83
1. 현행 제도의 문제점 개관 .....	83
2. 준조세 규율체계상의 미비점 .....	83
II. 구체적인 법제개선 방향 .....	88
1. 총론적 법제개선의 방향 .....	88
2. 부담금 운용의 투명성 제고를 위한 법제개선 방향 .....	89
3. 수수료 운용의 투명성 제고를 위한 법제개선 방향 .....	90

- 4. 기부금 운용의 투명성 제고를 위한 법제개선 방향 ..... 93
- 5. 지방자치단체 부과 준조세의 투명성 제고를 위한 법제개선 방향..... 94

참 고 문 헌 ..... 97

[부 록]

최근 4년간 부담금 징수 내역 ..... 101

## 제 1 장 연구의 목적과 방법

### I. 연구의 필요성 및 목적

#### 1. 연구의 필요성

준조세는 알려진 바와 같이 부담금, 공과금, 기부금, 예치금 또는 협회비나 수수료 등 다양한 금전납부의무를 총괄하는 개념으로서, 오늘날 국가나 지방자치단체 재정운용의 한 축을 담당하고 있다. 하지만 준조세에 대한 그간의 사회적 평가는 매우 부정적인 것이었다. 준조세에 대한 심리적 저항감은 조세에 비해서 훨씬 크다 할 수 있으며, 준조세의 변화에 대한 기업 및 국민일반의 민감도 또한 매우 높아서 준조세를 둘러싼 이의제기나 불만의 표출이 빈번히 제기되곤 하였다. 게다가 한동안은 준조세의 신설이나 징수근거가 헌법에 부합하는지에 관한 논란이 부담금을 중심으로 제기되기도 하였다.

하지만 이런 전력과 사회전반의 부정적 시각에도 불구하고 준조세는 여전히 견고한 토대를 구축한 채 정부 안팎에서 활발히 운용되고 있다. 그 이유는 무엇보다 준조세가 가지는 막강한 효용과 자율성 때문이다. 이런 장점은 물론 준조세는 징수하는 자의 지위로부터 기대될 수 있는 것이다. 이를테면 조세에 비해 훨씬 징수절차가 간소한데다 국세나 지방세에 비해 관련부처에 폭넓은 자율권을 보장하는 반면에 의회의 사전·사후통제로부터도 자유롭다는 점이 그것이다. 준조세가 가진 이 같은 매력은 정책입안자들로 하여금 재정수요의 일정부분을 준조세에 의존하도록 만드는 원인으로 작용하였다.

하지만 납부대상자들의 입장에서 볼 때 준조세는 행정주체에 의해 강제적으로 부과되는 금전납부의무의 하나로서 조세와 별반 다를 게 없는 것이기도 하다. 그런데도 준조세에 대해서는 어떠한 계획 하에

거두어져서 어떤 목적으로 쓰여지고 있는지에 대한 규범적 통제가 적절히 이루어지지 않았었으며, 때문에 준조세의 효용과 불가피성을 국민들에게 설득시키는 일은 정책가들에게 대단히 어려운 과제로 인식되고 있다. 궁극적으로 준조세의 불투명한 운용으로 인한 재정의 비효율과 부적절한 투입의 피해가 국민에게 귀착될 것임은 물론이다. 이 점에서 준조세 운용의 투명성은 현대 국가재정의 주요 목표인 투명성제고를 위한 가장 시급한 과제라 해도 지나치지 않다고 본다.

## 2. 연구의 목적

준조세에 관하여 그간 사회각계에서 제기된 다양한 문제의식들은 바로 준조세의 태생적 불투명성과 그로 인한 불신감에 기초한 것들이었다. 즉 운용상의 불투명성이 제도의 존립근거를 약화시키는 역할을 했던 것이다. 준조세를 둘러싼 논의들이 준조세를 제대로 운용하자는 것 보다는 준조세가 과연 필요한 것인지에 맞추어졌던 이유도 거기에 있다. 그럼에도 불구하고 준조세가 우리 재정의 한 축을 담당하게 되는 구조는 당분간 변화할 것으로 보이지 않는다. 준조세의 규모는 갈수록 커지고 있으며, 국가재정에서 차지하는 비중도 그에 따라 증가될 것이라는 게 일반적인 예측이다.

이처럼 준조세 자체가 가지는 제도적 효용을 무시할 수 없고 제도적 정당성 여하와는 관계없이 일시에 이를 폐지하는 것이 현실적으로 불가능한 상황에서 논의의 초점을 제도 자체의 타당성 여부에 국한시키는 것은 바람직하지 않다. 기왕에 준조세를 거두어들인 마당에 이를 어떻게 하면 투명하고도 효과적으로 운용할 것인지로 관심의 축을 옮겨지는 것이 오히려 현실적이라고 본다. 준조세의 운용에 있어서 규범의 역할을 확대함으로써 징수기관의 재량성을 낮추고 투명성을 제고할 수 있다면, 준조세에 대한 사회적 합의를 도출하기가 보다 쉬

위질 것이며 반대로 정책집행자로 하여금 준조세를 납발하는 일도 억제할 수 있을 것이다.

본 연구는 이런 시점에서 준조세의 징수 및, 귀속, 집행 등 운용 전반을 재정투명성 관점에서 고찰하고, 이에 관련 법제 현황과 문제점을 분석하고자 한다. 이를 통해, 현행법상 준조세 운용의 투명성을 제고하기 위한 개선의 여지와 그 구체적인 방안을 모색하는 것을 궁극적인 목적으로 하고 있다.

## II. 연구의 범위와 방법

### 1. 연구의 범위

준조세는 흔히 광의의 준조세와 협의의 준조세로 구분된다. 최광의로는 기업의 입장에서 납부부담을 지게 되는 모든 재정적 의무로 설명되기도 하고, 광의로는 ‘국가나 지방자치단체 등 행정주체에 의해 강제적으로 부담하게 되는 경제적 부담 중 조세를 제외한 것’으로 정의된다. 이에 비해, 협의의 준조세란 ‘광의의 준조세 중 정부나 지방자치단체 또는 공공기관이 명백한 법적 규정에 의거하여 사업자에 대해 부과하는 각종 부담으로서, 부과 및 징수에 강제성을 띠며 사업자의 부담이 직접적인 이득에 대한 보상이 아니며 사업자의 행위로 인한 직접적인 피해에 대한 보상이 아닌 것’을 의미한다.

이처럼 준조세를 좁게 정의하는 경우에는 사용료나 수수료와 같이 회피 가능하거나 시장기능에 의해 부과되는 것은 포함되지 않는다. 또한, 개발이익에 대해 부과하는 개발부담금과 같이 납부자에게 혜택이 귀속되는 공과금이나, 항만시설을 손상하게 되는 행위자에게 부과되는 항만관련부담금처럼 사업자의 행위로 인한 직접적인 피해에 대한 보상도 준조세에 포함되지 않는다. 그렇다고 최광의와 같이 행정주체에 의한 것이든 아니든 불문하고 기업부담이라는 측면에서 모두

준조세로 포함시키는 것도 바람직하지 않다. 가령, 동업자로 구성된 각종 업종별 협회에 납부하는 회비, 주식회사가 공인회계사로부터 받는 회계감사 수수료 등이 그러하다. 이런 유형의 금전적 부담은 기업의 입장에서는 부담금 등 통상적인 준조세와 다를 것이 없겠지만 부과체가 국가나 지방자치단체 등 공적 성격을 가지고 있지 않는 경우까지를 포함한 것이어서 국가재정의 투명성 제고의 측면에서 의미가 미약하다.

따라서 이 보고서는 연구범위를 협의의 준조세로 국한하지 않으며, 최광의의 준조세까지 확장하지도 않는다. 대신 광의의 준조세 개념에 포섭되는 유형 가운데 재정 투명성 관점에서 검토의 필요성이 큰 기여부를 기준으로 삼기로 한다. 그 결과 준조세 가운데 가장 대표적인 유형이랄 수 있는 부담금을 위시하여, 반대급부를 전제로 하지 않은 수수료나 사용료, 그리고 비자발적 금전부담으로서 사실상 준조세적 성격을 지닌 각종 기부금이나 성금을 직접적인 연구범위로 설정하였다. 이 가운데 부담금에 관해서는 기존의 논의가 주로 부담금의 헌법적 정당화요소랄지 신설기준에 관한 것이었던 만큼, 가급적 운용상의 투명성제고를 염두에 두고 논의를 전개키로 하며, 수수료나 기부금에 관해서는 선행연구가 빈약한 점에서 이들의 조성과 귀속, 그리고 지출 등 운용전반을 고찰의 대상으로 삼기로 한다.

## 2. 연구의 방법

준조세에 관해서는 그간 다양한 논의들이 제시되어 왔다. 기존의 논의들은 주로 준조세 부과의 불가피성 내지 타당성에 관한 담론에 몰입해 있으며, 준조세가 얼마나 투명하게 집행되고 있는지에 대한 관심은 상대적으로 적었던 것으로 보이고 있다. 준조세에 관해 수행된 연구 가운데 기업이 부담하는 준조세의 실태파악과 준조세와 경제지표

의 관계에 관한 연구결과는 주로 한국개발연구원, 조세연구원, 한국경제연구원 등 경제계에서 제시되었다. 이 가운데 이춘근(1988, 1991) 등은 준조세로 인한 기업의 부담에 초점을 두고 기업이 지게 되는 각종 의무과 그 효과를 분석하였다. 이들 연구에서는 준조세에 관한 개념을 매우 넓게 해석하고 있으며 각종 공과금과 기부금을 모두 포함시키고 있다.

한편, 손원익 외(2004)는 우리나라 기업의 개념과 유형, 준조세 부담 현황에 대해 조사하였다. 전자는 상장기업의 재무제표를 활용하여 추정하였고, 후자는 재정통계 자료를 사용하였다. 또한, 준조세 부담현황과 함께 준조세와 기업의 이익 및 연구개발비의 관계에 대해서도 고찰하고자 하였다. 그러나 이들의 연구는 기업의 준조세 현황 파악에 있어서 준조세에 대한 정의를 정확하게 하지 않는 채 기업들의 기부금, 공과금, 접대비의 50% 등을 준조세로 보고 있다. 또한, 준조세와 기업의 이익의 관계에 있어서도 준조세가 없었다면 기업의 이익이 그 만큼 증가하였을 것이라는 비교적 단순한 논리를 따르고 있다. 준조세와 연구개발비의 인과관계를 규명보다는 준조세가 특정목적에 사용될 경우 그 직접적 효과가 어떠했을 지에 대한 분석이 주를 이루고 있다.

한편 중소기업협동조합중앙회는 2006년에 중소기업이 부담하는 준조세의 규모 파악을 위한 연구를 한 바 있다. 이 연구들은 준조세의 규모 파악에서 준조세의 범위를 매우 넓게 파악하여, 준조세를 부담금과 기부금으로 나누되, 전자의 범위에 ① 회비·협회비 ② 국민연금 등 사회복지성 부담금 ③ 예치금·부과금·기금 납부금 등을 포함한 법적부담금 ④ 회계감사비용, 행정요금 등을 포함한 기타 부담금 등을 포함시키고 있다. 이 연구에서는 준조세의 개념 부분에서는 준조세를 최협의, 협의, 광의, 최광의 등으로 구분하고 있으나, 실질적인 규모 측정에서는 과거의 연구와 마찬가지로 준조세를 매우 넓게 파악하고 있다.

이상의 연구는 대개가 기업의 부담에 치중한 것들로서 규범적 분석 및 운용상의 투명성 제고 측면에서의 법제개선방안은 제시하고 있지 못하다. 다만 한국법제연구원에서 수차례 수행된 바가 있다. 우선 조세 외의 금전지급의무에 추점을 두고 투명성 확보를 위한 제도적 장치를 법적인 측면에서 고찰한 바가 있으며(오준근, 1998), 비교적 근년(이준우, 2002)에도 준조세보다는 부담금을 중심으로 그 의의와 법적 성격, 외국의 사례 등이 제시된 바가 있다. 이외에 부담금의 헌법적 정당성에 관해서는 헌법재판소에 의한 수차례의 위헌결정이 있는 후에 연구 논문들이 다수 제시된 바 있다. 부담금을 포함한 준조세는 최근 제도 개선이 상당히 진척되어서 법제개선연구는 주기적 검토가 필요한 특성을 보인다. 따라서 현재 운용중인 준조세의 현황을 파악하고 운용상의 투명성제고에 주안점을 둔 연구는 별도로 필요하다고 판단된다.

본 연구는 기존의 경제학 및 법학분야에서의 선행연구의 성과를 기초로 하고 있다. 하지만, 선행연구와는 다음과 같은 점에서 차별성을 유지하고 있다. 우선 준조세가 경제계에 미치는 효과나 법적 정당성 및 준조세 존립의 타당성에 치중하지 않고 조성 및 징수자의 입장에서 이를 효과적이고 투명하게 운용하기 위한 법제적 방안을 제시하는데 주안점을 두기로 한다. 따라서 준조세 부과의 적정성 내지 타당성에 관한 논의 보다는 이를 어떻게 집행하여 국가재정의 투명성 제고에 기여할 것인지를 분석키로 한다. 아울러 부담금관리기본법 등 공통적 규범 보다는 실제 준조세 운용의 근거가 되는 개별 법률을 중심으로 준조세의 귀속주체와 집행에 관해 살펴보기로 한다.

한편 운용 준조세 운용에 있어서 우리나라가 가지는 특이성이 강하기 때문에 비교법제분석이 연구에서 차지하는 비중이나 의미는 크지 않을 것으로 판단된다. 이에 따라 외국의 문헌을 참고하되, 법제에 관해서는 준조세의 유형별로 관련부분에서 간략히 소개하는 것으로 대체키로 한다.



## 제 2 장 준조세 운용현황과 문제점

### I. 준조세의 개념과 유형

#### 1. 준조세의 개념

일반적으로 개별 경제주체들은 경제활동으로 인해 발생하는 소득에 대하여 다양한 형태의 각종 재정적 부담을 국가로부터 부과받게 되는데, 헌법이나 법률에 의해 부과, 관리되는 조세가 바로 그것이다. 그런데 현대 국가에 있어서는 전통적인 조세 외에도 공과금, 부담금, 부과금, 예치금, 사용료, 수수료, 과징금, 이행강제금, 과태료, 범칙금 등 다양한 명목의 금전납부의무를 국가로부터 강제 부과받고 있으며, 이러한 금전납부의무를 일컬어 소위 준조세(quasi-tax)라 부르고 있다.

준조세는 본래 실정법상 개념이 아닌 강학상 사용되는 용어로서 그 개념에 대한 정의와 범위는 일의적이지 않다. 논자에 따라서는 ‘국가나 지방자치단체 등 행정주체가 그 재정활동 수행에 필요한 경비를 충당하기 위해 국민과 기업에 대해 강제적으로 부과하는 경제적 부담으로서 조세를 제외 금전적 부담’을 준조세로 보기도 하고, ‘정부나 지방자치단체 또는 공공기관이 명백한 법적 규정에 의거하여 사업자에 대해 부과하는 각종 부담으로서 부과 및 징수에 강제성을 띠며 사업자의 부담이 직접적인 이득에 대한 보상이 아니며 사업자의 행위로 인한 직접적인 피해에 대한 보상이 아닌 것’, 혹은 ‘사회보험료로서의 4대보험 및 각종 강제성 회비, 법적 기부금 등을 총칭하는 개념’ 등으로 설명되기도 한다.<sup>1)</sup> 한편 정부(기획예산처)는 국민연금, 의료보험, 산재보험 등 사회보장제도를 운영하기 위한 4대보험료의 경우 모두

1) 오준근, 『조세의 금전지급의무제도의 투명성 제고를 위한 법제정비방안』, 한국법제연구원, 1998. 12.

국회가 법률로서 부과근거를 마련해 준 것으로서, 행정부가 자의적으로 부과하는 준조세와는 성격이 다르다고 보고 있으며, 법적 근거없이 자의적으로 부과하는 것만을 준조세로 이해하고 있다.

이처럼 다양한 표현방식에서 공통적으로 추출할 수 있는 표지는 역시 국가에 의한 강제적 금전지급의무로서 부과된다는 점이다.

다만 이때 ‘강제성’의 정도는 준조세의 유형마다 차이가 있다. 가령 법령에서 명백히 정해지는 금전적 부담은 강제성의 정도가 매우 큰 반면, 기부금의 경우와 같이 법령에서 정해지지 않는 어느 정도의 강제성을 띠는 경우도 있다. 법령에서 명백히 정해지지 않는 금전적 부담의 경우에는 부과대상이 느끼는 강제성의 정도를 판단하기란 쉽지 않다. 또한, 강제성의 정도를 파악한다 하더라도 어느 정도의 강제성을 지닌 부담을 준조세의 범위에 포함시킬 것인지는 판단의 문제이다. 요컨대 준조세는, 부과대상의 부담이라는 측면을 강조하여 특히 기업 등이 순수한 생산비용 이외에 비자발적으로 지게 되는 금전적 부담이라고 할 수 있다.

## 2. 준조세의 유형과 범위

개념상의 편차가 큰 까닭에 준조세로 얘기되는 유형과 그 기준 역시 매우 다양하게 제시된다. 먼저 준조세를 최광의로 이해하면 우선 i) 부담금, 분담금, 부과금, 부가금, 예치금, 기금출연금, 기여금 등 부담금관리기본법에 의한 각종 부담금과 각종 ii) 공공기관의 행정행위 이용에 대해 징수하는 공과금(면허료)이나 국가영조물의 사용에 대한 특별보상으로서 각종 법률에 따라 징수되는 사용료 및 수수료 등을 대표적인 예로 들 수 있다. 여기에 더하여 iii) 사회복지성 준조세로서 국민연금법에 의해 사업장 가입자(당해 기업의 근로자)의 사용자가 부담하는 각출료로서의 국민연금, 산업재해보상법의 규정에 의하여 사

업주가부담하는 산재보험료, 고용보험법에 의한 사용주의 고용보험료 부담분, 건강보험법에 의해 사용주(사업경영주)가 부담하는 건강보험료 부담분과, iv) 행정제재금으로서 과징금이나, 과태료, 벌금·과료, 범칙금, 가산금, 이행강제금, v) 사실상 강제성을 띠는 기부금·성금 등도 준조세로 포함시킬 수 있다. 또한 특수관계 없는 자에게 사업과 직접적 관련성이 없이 무상으로 지출하는 재산적 증여가액으로서, 사실상 강제성이 있는 각종 기부금이나 상공회의소법에 의거 회원으로부터 징수하는 회비, 대한적십자사조직법에 의해 대한적십자사 본사와 지사에 납부하는 회비도 그 강제성에 주목하자면 준조세로 편입시킬 수 있겠다.<sup>2)</sup>

이와 같은 광의의 준조세는 모두 강제적 부담이라는 점을 공통분모로 한다. 하지만 이때의 강제성이 반드시 법령에 의해 규정되어 있는 것은 아니다. 일부 기부금이나 성금처럼 법령에 정해지지 않는다 하더라도 공권력이 직접 또는 간접적으로 개입하여 비자발적 부담을 강제함으로써 광의의 준조세 요건인 ‘강제성’을 충족시키게 된다. 광의의 준조세에 포함되는 금전적 부담을 표로 정리하면 다음과 같다.

[표] 광의의 준조세 유형

준조세의 유형	세 부 내 용
부 담 금	부담금관리기본법에 의한 각종 부담금, 분담금, 부과금, 부가금, 예치금, 기여금, 기금출연금, 지방자치단체의 조례 등에 의해 부과되는 부담금
사용료·수수료	등급분류, 회계감사 및 세무조정에 따른 각종 수수료, 면허료, 영조물의 입장료

2) 이와 같은 정의를 따르더라도, 기부금의 경우 어느 정도의 강제성을 띠어야 준조세의 범위에 포함될 것인지는 여전히 문제로 남는다.

제 2 장 준조세 운용현황과 문제점

준조세의 유형	세 부 내 용
사회보장성 보험료	국민연금, 고용보험료, 산재보험료, 건강보험료
행정제재금	과태료, 과징금, 이행강제금, 벌금·과료, 범칙금, 가산금
강제성 기부금·성금	법정기부금, 지정기부금, 강제성을 띤 정치자금, 성금 등

광의의 준조세를 일정한 기준에 따라 그 범위를 조금 축소하면 협의의 준조세를 정의할 수 있다. 광의의 준조세 중 사업자의 부담이 i) 사업자가 받게 되는 이득에 대한 보상이 아니며, ii) 사업자의 행위로 인한 직접적인 피해에 대한 보상이 아닌 것을 협의의 준조세로 볼 수 있다.<sup>3)</sup> 이와 같이 준조세를 정의할 경우 여기에 포함되는 금전적 부담으로는 부담금관리기본법에 의한 부담금(부담금, 분담금, 부과금, 부가금, 예치금, 기금출연금, 기여금 등) 중 수익자 부담이나 원인자 부담에 해당되지 않는 것, 사회보장성 보험료 중 기업의 부담분, 그리고 강제성을 띠는 기부금이나 성금이 포함된다. 사용료와 수수료는 재화나 용역의 공급이라는 직접적인 이득에 대한 보상에 해당되므로 협의의 준조세에 포함되지 아니한다. 사회보장성 보험료(국민연금, 고용보험료, 산재보험료, 의료보험료 등)도 보험수혜자의 입장에서 볼 때에는 보험의 공급이라는 직접적인 이득에 대한 보상이므로 협의의 준조세에 해당되지 않는다. 그러나 사회보장성 보험료 중에서 기업이 부담하는 부분은 기업이 얻게 되는 이득에 대한 보상이 아니므로 기업의 입장에서는 협의의 준조세에 해당 된다.<sup>4)</sup> 또한, 각종 공과금 중 과

3) 전자는 수익자 부담금, 후자는 원인자 부담금으로 불린다.

4) 이 경우에도 실질적인 부담주체에 대한 논란의 소지가 있다. 즉, 조세의 경우와

태료, 벌금·과료, 범칙금, 가산금, 과징금, 이행강제금 등은 직접적인 피해에 대한 보상이므로 협의의 준조세로 볼 수 없다.

즉 준조세의 정의는 절대적일 수 없으며, 연구의 목적에 따라 적절한 범위의 준조세 개념이 사용되어야 한다. 연구의 초점이 기업이 비자발적으로 지게 되는 금전적 부담에 있다면, 이와 같은 연구의 목적에 부합하는 것은 협의의 준조세라 하겠다.

## II. 준조세의 규모와 운용현황

준조세는 오늘날 국가재정의 중요한 재원의 하나로서 기능을 한다. 재원조달로서 준조세가 차지하는 비중은 오히려 현대에 와서 더욱 커지고 있다. 특히 정부기능이 확대됨으로 인해 일반회계와 별도의 사업을 하기 위한 다양한 특별회계나 기금을 신설된 결과 기금과 특별회계가 기형적으로 증대되어 왔다.

현재 우리나라의 국가 재정은 일반회계 1개와 특별회계 19개, 기금 57개 등 총 70여개에 이르는 다양한 창구로부터 그 재원을 조달받고 있다. 이 가운데 기금과 특별회계의 규모는 기금이 일반회계의 2.4배 규모이고, 특별회계가 일반회계의 절반으로 대단히 큰 수준이다. 이처럼 국가재정이 77개에 이르는 개별재원으로 편성, 운영되어 온 결과, 예산부족으로 사회기반시설의 확충 등 필요사업을 제때 수행하지 못하는 상황에서 기금이나 특별회계는 잉여상태에 있는 등 재정운용의 효율성과 투명성이 저하되는 일이 빈번히 발생하고 있다. 우리나라가 직면한 이 같은 특이한 재정구조에 대해서는 일찌기 국제통화기금(IMF)가 특별회계와 기금을 반드시 통합할 것을 정부에 권고한 바 있다.<sup>5)</sup>

마찬가지로 기업이 부담하게 되는 사회보장성 보험료도 전가가 가능하기 때문이다.  
5) IMF는 다음과 같이 권고하고 있다. “한국의 복잡한 예산구조는 여타 OECD 선진국에서는 찾아볼 수 없는 것으로서 재정투명성을 극도로 저해시키고 있다. 일반회계와 특별회계 및 기금을 일반회계와 일부 신탁기금(Trust Fund)으로 통합시키고, 여기서 제외되는 여타 특별회계와 기금은 일반회계로 통합하거나, 공기업(기업특별

준조세의 규모는 준조세의 개념과 범위를 어떻게 바라보느냐에 따라 달라진다. 그 결과 준조세의 전체 운용현황을 추산하는 것은 대단히 어려우며, 경우에 따라서는 자의적인 해석도 가능하여 오해의 여지를 야기하기도 한다. 준조세를 가급적 광의로 해석하는 부과대상자들은 기업이 순수한 생산비용 이외에 비자발적으로 지게 되는 금전적 부담을 모두 포함하며 부담금관리기본법에 의한 각종 부담금, 수수료·사용료, 국민연금·고용보험·산재보험·건강보험 등 사회보험료, 과태료, 비자발적 기부금·성금을 여기에 포함시키고 있다.<sup>6)</sup> 반면 준조세의 범위를 좁게 보면 일부를 제외한 금액으로 준조세의 규모가 파악될 것이다.<sup>7)</sup> 이 점에서 준조세의 규모를 개별 항목별로 분석하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

가장 대표적인 준조세라 할 수 있는 부담금의 경우 지난 1960~70년대에는 14개 내외가 운영되었으나 1980년대에 34개, 1990년대 98개로 대폭 증가한 후 2002년부터 현재까지는 102개 내외의 부담금이 설

---

회계)으로 분류하여 재정 범위에서 제외하여야 한다. 특별회계와 기금의 통합에 대해 관련부처들이 반발할 것이나 반드시 추진해야 한다.”(IMF, *Further Reforms in Fiscal Management* 2001)

- 6) 민간에서 파악한 바에 따르면 2005년 기준으로 32개 정부부처에서 징수한 준조세의 규모는 총 58조5,382억원(행자부는 2004년 기준)에 달하는 것으로 주장되었다. 부처·기관별로는 보건복지부의 지난해 준조세가 33조5,000억원으로 가장 높았고 노동부 7조3,000억원, 건교부 4조원, 산자부 2조8,000억원, 환경부 1조5,000억원인 것으로 나타났다. 이는 해당연도 국세 127조4,000억원의 약 절반에 육박하는 수준이며, 지방세를 포함한 총 세수(162조9,000억원)의 3분의 1에 이르는 규모라고 지적된다. 증가속도의 면에서 보면 외환위기 무렵인 1997년 20조5,142억원이던 준조세 규모가 매년 14.2%씩 증가해 8년 만에 약 3배 가량 증가한 것으로 나타난다. 국민 1인당 준조세 부담액도 급증하였으며 1997년에 44만원이었던 것이 최근 3년간은 약 20% 가량이 증가하여 2006년 기준으로 연간 약 121만원 가량 부과된 것으로 나타난다(서울경제신문, ‘32개 부처·기관별 준조세 현황(1997~2005년)’, 2006. 참조). 하지만 이 계산에서 준조세는 사회보험료와 각종 부담금, 행정 제재금 등을 누가 왜 부담하는 지는 고려하지 않고 단순히 합계하여 전체 국민수로 나누어 계산하였다는 점에서 실제 국민 일인당 부담한 준조세 금액으로 보기는 무리가 있다.
- 7) 한국조세연구원의 보고서에 따르면 2004년 기업이 부담한 광의의 준조세에서 사회보험료를 제외한 ‘광의의 부담금’이 9조9044억원으로 2003년의 8조8193억원에 비해 13.5% 증가했다. 손원익, 『준조세의 범위와 규모』, 한국조세연구원, 2005.

치, 운영되고 있다. 징수규모의 증가폭도 커서 2001년 7조892억원, 2002년 7조8215억원, 2003년 9조1831억원, 2004년 10조415억원, 2006년 11조 9,534억원으로 6조 5,253억원으로 매년 늘어나고 있으며, 특히 담배에 부과하는 국민건강증진부담금은 2004년 12월30일부터 갑당 150원에서 354원으로 인상된 결과, 총 징수금액이 2004년 8,061억원에서 1조2915억원으로 60.2%(4,854억원) 증가하였다. 부담금의 증가는 경제규모의 확대 등에 주로 기인하고 있는 바, 예를 들면 전력산업기반기금부담금의 경우 전력사용량의 증가에 따라 징수규모가 증가하며, 배출부담금의 경우 환경오염 물질을 배출하는 시설물의 증가나 경유자동차의 증가에 따라 징수규모가 증가한다. 실제로 1997년부터 2006년까지 10년의 기간 동안 경상 GDP(국내총생산)를 살펴보면 1997년 491.1조원에서 2006년 847.9조원으로 356.8억원(약 1.7배) 증가한 것으로 나타난다.

한편 준조세의 65%를 점하는 것이 국민연금, 고용보험, 건강보험 등 이른바 사회보험료이며, 최근의 준조세 급증에 주된 원인을 제공한 것이 사회보험료로 지적된다. 예를 들어 국민건강보험료의 경우는 2007년 상반기에 징수된 보험료가 11조1450억원으로 2006년 같은 기간의 9조6174억원에 비해 15.9% 증대되었으며,<sup>8)</sup> 국민연금 보험료도 2006년 20조1523억원으로 2005년 18조5435억원에 비해 1조6088억원(8.7%)이 증가하였다. 하지만 사회보험료의 경우는 사회보장 서비스가 대폭 확대되어 사회보험료가 증가되었다는 것을 의미한다. 따라서 준조세 중에서 사회보험료를 제외하고 난 부담금과 행정 제재금의 연평균 증가율은 지난 3년간 4.6%에 그치는 것으로 나타난다.

8) 이 같은 보험료 징수 증가는 2007년 1월부터 건강보험료가 6.5% 인상되면서 직장가입자의 총수입에서 보험료가 차지하는 비율이 지난해 4.48%에서 올해 4.77%로 높아진 데 따른 것으로 분석된다. 1인당 징수되는 평균 건강보험료는 지난 2000년 9300원이었으나 보험료율의 인상에 따라 2001년(1만1300원), 2002년(1만3400원), 2003년(1만6200원), 2004년(1만8000원), 2005년(1만9100원) 등으로 지속적으로 증가하고 있다(국민건강보험공단, '2007년 상반기 건강보험 주요 통계', 2007. 참조).

그 밖에 각종 수수료·면허료·사용료 등이 포함되는 행정요금은 2005년 기준으로 6조8915억원, 벌금·과징금 등 행정체제금은 1조9890억원 가량이 징수된 것으로 나타났다.

종합적으로는 지난 1997~2005년간 우리나라 경상 GDP와 중앙정부 재정규모 증가율은 각각 연평균 6.5%와 7.8%인데 반해, 법정부담금·사회보험료·행정요금 등의 광의의 준조세는 연평균 13.4%의 증가율을 보이고 있다. 다만 2005년을 전후해서는 증가율이 급속도로 둔화되고 있다. 한편 규모면에서는 1997년 23조 4251억원에서 2005년 62조 9691억원으로 3배가량 증가했으며, 특히 정부의 복지지출 확대정책에 따라 사회보험료가 1997년 13조 2959억원에서 2005년 41조 9262억원으로 가장 빠른 증가세를 보인 것으로 나타났다.

### Ⅲ. 준조세의 제도적 효용과 운용상 문제점

#### 1. 준조세의 제도적 효용

국가나 지방자치단체의 행정 및 사무에는 일정한 재원이 소요되며, 이는 통상 일반회계나 특별회계를 통해 지원된다. 이 때 조성되는 주된 재원은 물론 국민일반에게 징수되는 조세라고 할 수 있다. 그런데 재정수요를 유발하는 원인 가운데는 일반 납세자의 책임을 초과하는 영역이 발생하게 되는데, 이런 경우까지 조세를 통해 필요재원을 조달하는 것은 일반 국민과의 형평성에 오히려 배치되는 결과가 된다.

따라서 특정한 국가사무에 대한 원인을 유발하거나 그로 인해 수익을 얻는 자에 대해서는 별도의 재정책임을 부과할 필요가 있는데 이때 부과되는 것이 곧 준조세이다. 즉 준조세는 조세를 부과하는 것보다 납세자간의 형평성 측면에서 타당한 경우에 부과되는 금전납부의무의 대상으로서, 특히 사회간접자본을 이용해 이익을 얻거나 손실을



끼친 당사자, 즉 원인자, 손실자, 수익자에게 부과한다는 기본 정신을 준수할 때 조세제도의 단점과 미비점을 보완할 수 있는 효과적인 재정운용수단이 될 수 있다.

아울러 준조세는 시장의 실패를 보완하는 교정과세(corrective taxation) 또는 피구조세(Pigouvian tax)의 효과도 유발한다. 즉, 법적가치에 반하는 행위를 하는 경우에는 그러한 행위의 대가로 준조세를 부과하여 법이 지향하는 가치를 상대방의 행위를 통해 관철하도록 유도하는 기능을 수행하기도 한다. 반면 의무자가 법적인 가치에 적합하게 행위를 하는 경우에는 준조세를 면제시키거나 아니면, 다른 반가치적인 행위를 한 자로부터 징수한 준조세로 이에 따른 비용을 보상할 수도 있다. 환경관련 부담금을 예로 들 수 있다. 통해 환경오염의 외부비용을 내부화함으로써 환경오염을 적정수준으로 억제하는 효과이다.

한편 준조세는 새로운 의무이행확보 수단의 하나로 파악될 수 있다. 즉 행정법상 의무이행 확보수단인 간접적 강제제도 중에서 국민의 금전적 부담을 수반하는 의무이행 수단으로 준조세를 이해할 수 있는 것이다. 예를 들어 사업주가 기준고용률에 미달하는 장애인을 고용하는 경우에 일정액의 부담금을 납부하도록 하는 『장애인 고용촉진 및 직업재활법』에 의한 장애인고용부담금이 이러한 범주에 포함된다.

이 점에서 준조세 제도 자체는 재원조성의 용이성이나 시장실패의 교정을 주된 이유로 하여 국가나 지방자치단체가 법적 근거에 의해 활용하는 재원조달방법으로서 나름의 현실적 효용과 규범적 정당성을 가진 제도라 하겠다. 다만, 준조세는 일단 징수되면 용도에 있어서 일종의 칸막이가 형성되므로, 일반회계 보다는 융통성과 재정우선순위를 고려한 집행이 어려운 단점이 있으며 따라서 준조세 운용은 그 같은 타당성이 존재하는 영역을 명확히 하고 그 운영에 있어서 투명성을 제고함으로써 과잉 내지 남용의 여지를 최소화하는 것이 성공적 운영의 관건이라 할 수 있겠다.

## 2. 준조세의 운용상 문제점

### (1) 통제규범의 미비

조세는 헌법(제59조)상 조세법률주의의 요청에 따라 국세기본법 등에서 세금의 부과요건과 절차 등이 구체적으로 규정된다. 조세는 국가 또는 지방자치단체의 일반수입으로의 사용을 목적으로 하게 된다. 따라서 특정 사업과 관련이 없는 일반국민 또는 주민에게 부과되며, 담세능력을 기준으로 부과율이 결정된다.

반면 준조세는 그 규모나 국가재정에서 차지하는 비중에 비할 때 조세와 별반 차이가 없다. 특히 법정준조세는 공식적인 국가재정 충당수단이며 징수대상자의 입장에서조차 생산비용 이외의 경제적 부담이자 금전납부의무라는 점에서도 조세와 다르지 않다. 부과대상이 특정 집단에 한정되었다는 점이 조세와 다를 뿐이다. 따라서 준조세 부과요건과 절차, 부과율에 있어서 조세에 준하는 규범적 통제와 원칙이 적용되어야 하며 준조세에 대하여 특별히 완화된 기준을 적용할 근거는 찾기 어렵다.

하지만 현재로서는 준조세에 대한 부과절차 등 전반적인 규율체계가 미비되어 있다. 특히 현행 법정준조세 중에는 부과요건과 산정기준 등을 시행령 등의 하위법령에 위임하거나, 부과요건이 투명하지 않은 것들이 많다. 사용내역 또한 부담금을 제외하면 거의 공개되지 않는다. 조세법률주의는 부담금, 성금과 같은 각종 준조세와 뇌물수수 등의 불법거래행위로 퇴색하였고, 조세법률주의의 다른 축인 재정민주주의는 국회에서 심의되는 예산이 전체 예산의 일부에 지나지 않아 유명무실화되고 있다는 지적이 제기된다.

전술한 바와 같이 준조세의 부과요건과 절차, 징수방법과 사용내역 공개 등을 규율하는 일반법은 존재하지 않는다. 다만 부담금의 경우

2002년에 ‘부담금관리기본법’이 제정되어 준조세 중에서 부담금은 신설하거나 부과요율을 인상할 경우 기획예산처의 심사를 받고 부담금의 징수 및 운용내역은 국회에 보고된다.

한편 준조세를 재원으로 하는 기금은 예산 외로 운용되었으나, 기금 운용의 효율성과 투명성을 제고하기 위한 기금관리기본법이 2001년 12월에 제정되면서 예산과 같이 국회 통제를 받게 되었다. 2002년 1월부터 기금운용계획안과 기금결산에 대하여 국회의 심의·의결을 받게 되었고, 2004년부터 신용보증기금, 농어가목돈마련저축장려기금, 예금보험기금채권상환기금 등 9개의 금융성기금<sup>9)</sup>도 국회의 통제를 받고 있다. 하지만, 예산과 달리 지출금액의 30% 이내에서 변경될 경우에는 국회심의를 받지 않는다.

## (2) 준조세 설치근거의 불충분

한편 준조세의 설치에 관해서는 개별법에서 준조세의 설치근거를 규정하고 있거나 준조세의 설치를 위한 독립된 법률을 제정한 경우도 있다. 준조세의 유형별에 따라 살펴보면, 부담금의 경우는 농지법, 대기환경법, 수질환경보전법, 먹는물관리법, 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률, 환경개선비용부담법 등 개별 설치근거법률과 부담금관리기본법에 공히 열거, 지정이 되도록 하고 있으며, 사업자 부담 사회보험료의 경우는 국민연금법, 건강보험법, 산업재해보상보험법, 고용보험법 등에 설치의 법적 근거를 두고 있다. 사용료의 수수료의 경우도 영조물의 관리를 규율하는 법률이나 해당 준조세의 원인이 되는 행정사무에 관련된 법률에서 규율하고 있다. 가령 특허출원수수료 및 특허수수료는 특허법에, 영상물·게임물의 등급분류사무에 대한 대가로 부과되는 등급분류수수료는 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률이

9) 기금에는 9개의 금융성기금 외에 사회보험 6개(국민연금, 공무원연금, 사립학교 교직원연금, 군인연금, 고용보험, 산업재해보험 및 기금), 사업성 42개, 계정성 5개(공공자금관리, 외국환평형, 공적자금상환, 양곡증권정리, 복권) 등이 있다.

나 게임산업의 진흥에 관한 법률 등이 근거법률이다. 행정제재금으로서 과징금이나 과태료 등은 개별법에서 별도로 규율하고 있으며, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 등에서는 동일 법률 내에서 구체적인 행위 유형에 따라 서로 다른 부과율을 적용시키기도 한다.

한편, 강제성 성금이나 기부금의 경우는 『기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률』에서 정한 요건을 갖춘 경우에 결핵예방법, 『5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률』등 개별법률에서 허용하는 방식으로 징수가 이루어지고 있다. 이에 관해서는 법인세법 등 조세법에 의해 기부금품의 손금불산입<sup>10)</sup> 등의 세제상 혜택이 주어지기도 한다. 법률에 규정하는 방식은 부담금이나 과징금의 경우 각 법률의 본칙(本則) 실체규정에서 규율하는 것이 일반적이나, 수수료나 사용료의 경우는 주로 보칙(補則)에서 규율하는 방식이 취해지고 있다.

그러나 여전히 법적 근거가 불분명한 채 부과되는 준조세가 적지 않다. 가령 농작물피해 보상금, 공장 인근 지역 협력기금처럼 근거법령이 없거나 불투명한 경우가 있으며, 장애인고용부담금, 수질개선부담금 등은 사용이나 운용 내역이 공개되는 경우가 거의 없다.

또한 부과 사유와 대상에 대해서는 언급이 있으나, 귀속주체는 일률적이지 않다. 즉 국가의 일반회계로 귀속하는 경우도 있고 징수기관의 수입으로 편성되는 경우도 있다. 특히 준조세 부과 원인이 되는 공적사무가 국가사무인지, 지방자치단체사무인지에 따라, 그리고 국가사무 가운데 지방자치단체나 기관에 위임된 사무인지에 따라서 준조세의 귀속주체가 달라지게 된다.

### (3) 불투명한 부과기준

한편, 부과되는 준조세의 금액이 얼마인지는 준조세의 유형에 따라 달라지는데, 부담금의 경우는 법률에서 정해지는 경우가 많지만 기타

---

10) 법인세법 제24조.

준조세는 통상 하위규범에서 정해지게 된다. 경제현실을 준조세의 부과액수에 반영하기 위한 조치로 이해되지만 바로 이 때문에 징수기관의 재량이 개입되거나 투명성이 결여될 여지가 많다.

특히 급부제공의 대가적 성격이 강한 수수료의 경우는 이를 명확히 할 필요성이 큼에도 불구하고 법규성이 없는 단체규정 등 하위규범에서 정하도록 하거나, 장관과의 협의로 정하도록 하는 경우도 없지 않다. 이로 인해 수수료의 변경에 대한 별도의 절차를 요하고 있지 않아서 자의적 책정 및 인상의 우려가 상존한다.

사용용도에 있어서도 근거법률마다 다양한 방식으로 규정하고 있다. 특히 준조세를 징수기관의 인건비 및 경상운용비 충당목적으로 사용하기도 하여, 기관의 구조조정 유발유인을 감소시키는 결과를 초래하기도 한다. 가령 반대급부가 있는 것으로 간주되는 법정단체 회비, 공공기관의 검사 수수료, 과징금 등은 반대급부가 있다는 이유로 법정준조세로 인식도 되지 않으며, 그만큼 징수 및 사용내역에 대한 투명성은 떨어진다.

한편, 준조세 운영결과에 대한 회계감사에 관한 규정도 매우 부족하다. 일반회계로 귀속되는 과징금은 국회의 예산결산 심의과정에서 다른 세수와 함께 심사를 받으나, 신설에 대한 기획예산처의 별도 심사나 징수 및 사용내용에 대한 국회보고는 없다. 그 결과 부담금을 제외한 법정준조세의 투명성은 매우 낮은 형편이다.

환불규정이 미비되어 있다는 점도 문제로 지적할 수 있다. 준조세가 재산권을 침해하는 등 위헌소지가 있다고 여겨지면 헌법재판소에 위헌소송을 낼 수 있기는 하지만, 헌법재판소의 판결은 불소급되므로, 별도의 법을 제정하지 않는 한 이미 납부한 준조세는 돌려받지 못한다.

요컨대 준조세 운영의 전반에 투명성을 제고하기 위한 법적 근거가 확보되어 있지 않고, 새로운 준조세 신설시 심사기준이나 기존 준조

세에 대한 평가장치가 마련되지 않은 상황에서 준조세의 종류 및 부과액수가 증가되어 옴에 따라 동일 행위에 대해 중복부과 되거나 경제사회의 여건변화로 부담금 준치의 타당성이나 필요성이 미흡한 준조세가 계속 부과되고 있거나 부과대상 및 방식이 불합리한 경우 등의 문제점을 드러내고 있다.

또한 정부의 특별회계와 기금의 재원이 되는 부담금의 경우는 조세에 비해 신설과 운용이 용이한 반면 이를 통제하는 시스템은 취약하다. 특별 회계는 국회의 예산 심의에서도 제외된다. 준조세의 지출 부분 가운데 인건비 등 조직의 정상운영비는 사업목적과 직결되지 않는 것으로 가급적 투명하고도 축소하여 운영될 필요가 있다.

이밖에 중복부과의 문제도 지적된다. 가령 기업이 공장용지를 조성 시에 부과되는 각종의 유사한 부담금을 통폐합해야 한다는 주장이 종래 줄곧 제기되었던 바가 있으며, 수도권 지역에 건축물 신설시 과밀부담금, 교통유발부담금, 환경개선부담금에 지방세 중과까지 정부부처별로 다양한 부과금이 동시에 부과된다는 점도 지적된다. 임금채권보장기금의 경우도 사업주부담부분은 퇴직보험과의 중복 영역이 정비되어야 한다는 주장도 제기된다.

### 3. 준조세 정비의 성과와 한계

이처럼 운용상 적지 않은 피해를 가진 준조세에 대해서는 폐지로부터 개정에 이르기 까지 사회의 각 분야마다 서로 다른 해법이 제시되어 왔다. 하지만 준조세가 문제가 있다고 해서 모든 준조세가 폐지 또는 개선되어야 하는 것은 아니다. 전술한 바와 같이 사회보험료, 행정제재금, 행정요금과 부담금 중에서도 수익자·손괴자·원인자부담금은 반대급부가 명백하게 반영되어 있거나 사회비용 유발에 대한 교정책임 또는 사회질서 위반에 대한 경제적 제재라는 점에서 부과 타

당성이 인정된다. 이 때문에 기업이나 경제단체에서도 준조세가 600여건에 달한다고 하면서도 실제 개선 요구는 부담금관리기본법의 제정과 개발부담금 폐지, 농지전용부담금과 농지조성비의 통합 등을 중심으로 제기되어 왔다.

현재까지의 기업활동과 국민생활에 부담이 되는 준조세에 대한 정비는 부담금을 중심으로 추진되었던 것으로 볼 수 있다. 국민생활 및 기업 활동에 부담이 되어 정비가 필요한 부담금은 특정한 정책목표 달성을 위하여 부과되거나 부과대상과 사용용도간 특별한 관계가 미흡한 조세성부담금이라고 할 수 있다. 반면 조세성부담금 중에서도 수도권 인구집중억제라든가 환경, 에너지 수급안정 등 주요 정책목적 달성을 위하여 부과하는 부담금은 정비대상에서 제외하였다.

요약하면 조세성부담금 중심으로 추진하되 동일대상에 중복 부과되는 부담금은 통폐합하고, 존치 필요성 및 타당성이 결여된 부담금은 폐지하고, 부과대상 및 방식이 불합리한 부담금은 제도 개선하는데 주안점이 맞추어 졌다. 그 가운데는 법제정비로 까지 이어진 경우도 있었다.

우선 동일대상에 중복 부과되는 부담금의 통폐합이 진행되었다. 가령 농지법상 공장을 설립하기 위해 기존의 농지를 공장용지로 바꿀 때 그 만큼의 땅을 농지로 조성하기 위한대체농지조성비와 농어촌발전특별조치법에 의해 부과되던 농지전용부담금을 농지조성비로 통합시켰다. 같은 맥락에서 산림전용부담금과 대체조림비도 대체조림비만 존치시키고 산림전용부담금은 폐지하였다.

또한, 존치 필요성이나 타당성이 결여된 9개의 부담금은 폐지 또는 징수유예하였다. 개발부담금은 택지개발, 공단조성 등 29개 사업 시행으로 발생한 개발이익에 대해 부과하고 있으나 과거에 비해 토지투기 우려가 감소하였고, 미실현이익에 대해 부과하고 있어 실질과세의 원칙에 위배되며, 기업의 지방이전을 저해한다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔기 때문에 2001.1.1부터 징수유예하였다. 다만 수도권 지역의

경우 아직까지 토지투기 우려가 완전히 불식되지 않았으므로 수도권 이외의 지역에 대한 개발부담금만 우선 징수유예 하도록 하고, 수도권지역 2004.1.1부터 징수유예 하였다. 문예진흥기금 모금은 문화예술 진흥을 위한 사업이나 활동을 지원하기 위해 부과된 것으로 영화관, 공연장 박물관, 미술관, 고궁 등의 관람객이나 이용자에게 입장요금의 2~6.5%를 부가하여 징수하고 있으나 연간 5,700만명의 문화시설 이용자의 의사와 관계없이 일률적으로 강제징수 하여 국민들의 불만을 초래하고 있음에 따라 2004.1.1부터 동 모금을 폐지하였다.

국제교류기여금은 국제교류사업 지원을 위해 여권발급 신청자 등으로부터 징수하는 것으로 동 부담금 역시 여권발급수수료 외에 기여금 납부로 연간 평균 200만명의 여권발급자의 불만을 야기하고 있고, 기여금 사용용도와 부과대상간 연계성이 결여돼 있어 2004.1.1 부터 폐지하기로 하였다. 도로교통안전관리기금분담금은 도로교통안전공단(경찰청 산하)이 수행하는 교통안전에 관한 교육·홍보·기술지원·연구개발 등에 소요되는 비용을 충당하기 위해 징수하고 있으나 운전면허소지자, 자가용소지자 등 불특정다수에게 징수한 부담금을 교통범칙자 교통안전교육, 지방교통방송국운영 등에 사용하고 있어 원인자부담 원칙에 부합하지 않아 동 부담금을 2002.1.1부터 폐지하고 대신에 교통안전 조사·연구 등 국가적으로 필요한 사업에 대해서는 재정사업으로 수행하고, 특히 교통범칙자에 대한 교육비용은 원인자부담원칙에 의거 교육대상자로부터 징수하는 방식으로 개편되었다.

교통안전분담금은 교통안전공단이 수행하는 교통사고예방 등에 소요되는 비용을 충당하기 위해 징수하고 있으나 동 부담금 역시 교통사고예방이라는 정책목적 달성에 필요한 재원확보를 위해 불특정다수의 교통관련업계로부터 징수하는 것이기 때문에 분담금을 2002.1.1부터 폐지하는 대신 교통안전에 관한 시험연구·기술개발 등 국가적으로 필요한 사업에 대해서 예산을 통해 지원하고 있다. 진폐사업주부



담금은 진폐근로자에 대한 진폐위로금의 지급, 진폐의 예방, 근로자의 생활 및 건강보호에 필요한 사업을 수행하기 위해 징수하고 있는 것으로 석탄사업 사양화로 부담금 부과가 부적합하므로 2002.1.1부터 폐지하였다. 그 밖에 존치필요성 및 합리성이 결여 되어 있는 방조제관 리비, 수자원시설, 수익자부담금, 수자원시설 손괴자부담금을 2002.1.1 일 부터 폐지하였다.

끝으로 부과대상 및 방식이 불합리한 부담금에 대한 제도개선이 있었다. 건강증진기금부담금은 부과대상이 담배사업자 및 의료보험사업자(의료보험 예방보건사업비의 5%)이나 취약한 의료보험 재정을 감안 의료보험사업자에 대한 부담금은 2002.1.1부터 폐지되었다. 이런 제도 개선의 결과 2005년 현재 운용중인 부담금은 총 102개이다. 하지만 징수액에 있어서는 최근에도 지속적인 증가추세에 있다. 2002년 7.8조 원, 2003년 9.2조원, 2004년 10조원, 2005년 11.4조원이 징수되었으며, 2005년만 해도 전년대비 13.8%(1.4조원)가 증가한 것으로 나타난다.

부담금의 투명성제고 측면에서 가장 큰 진전으로 평가할 수 있는 것은 역시 지난 2001년 12월에 부담금관리기본법의 제정이라고 할 수 있다. 동법은 정비대상 부담금의 근거법을 개별적으로 개정하는 경우에 야기되는 입법절차의 번잡과 지연우려를 해소하기 위해 부담금관리기본법 부칙에 포함하여 개정하였다. 부담금관리기본법은 부담금의 정의 및 범위를 한정열거방식으로 제시하고, 동법에 의하지 않은 부담금의 신설을 금지하며, 부과주체, 부과목적, 사용용도를 투명화하며, 징수·사용내역의 공개를 의무화하는 것 등을 내용으로 하는 한편, 부담금운용심의위원회의 타당성심사, 부담금운용평가단의 지속적 점검, 평가, 부담금운용종합보고서의 국회제출 등을 통해 부담금 운용, 관리의 공정성, 투명성을 제고토록 하였다.

한편, 기업의 비자발적인 기부금·성금 부담을 덜어주기 위해 기부금품모집규제법을 개정하여 기부금품모집자 또는 공무원은 타인에게

본인의 의사에 반하여 기부금품모집의 출연을 강요하지 못하도록 하고, 기부금품의 출연을 강요한 자와 법령을 위반한 공무원의 처벌규정을 두었다. 하지만 이처럼 그간의 준조세 정비작업은 부담금을 중심으로 그 신설 및 조성과에 주안점이 맞추어진 측면이 있다. 그 결과 부담금 이외의 준조세에 대한 투명성 제고노력은 미흡했으며, 특히 관심이 누구에게 얼마를 거둬들이느냐에 대해 집중된 탓에 어디에 어떤 목적을 위해 사용했는지에 대해서는 면밀한 검토와 확인이 미흡했던 것으로 평가된다.

## 제 3 장 부담금의 징수 및 사용에 대한 통제

### I. 부담금의 의미, 기능 및 유형

#### 1. 부담금의 개념적 표시

부담금의 개념은 강학상으로는 “특정의 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 과하는 금전지급의무” 또는 “정부 등 공적기관 서비스 공급의 대가로 사용자나 수익자가 직접 지불하거나 해당 서비스와 연관이 깊은 재화, 서비스 사용시 간접적 형태로 대가를 지불하는 금액”으로 불리기도 한다.

이 부담금 개념 속에는 두 가지 의미가 내포되어 있다는 점에 유의해야 하는데, 일반 재정수요보다는 특정사업을 위한 경비에 충당하고<sup>11)</sup> 특정한 사업과 이해관계를 가지는 자에 대한 『특별한 재정책임』<sup>12)</sup>이라는 점이 그것이다. 즉, 부담금은 부담금 부과대상자의 범위와 부담금 징수목적 사이에 특별한 관계가 있어서, 부담금을 납부할 의무를 지는 집단은 징수목적에 있어서 다른 집단 또는 일반적 납세의무자보다 명백한 상관관계가 있어야 한다는 것이다. 이 같은 수익원칙(benefit principle)과 비용원칙(cost principle)은 효율성 추구가 중요한 목표이고 수익자나 비용발생자를 특정하여 직간접적 부담을 청구할 수 있을 때 널리 사용된다.

법률상 부담금의 개념은 주지하듯이 부담금관리기본법 제2조에서 정의되고 있다. 동조에 따르면 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가 분담금, 부과금, 예치금, 기여금

11) 부담금은 특별한 기금이나 특별회계로 관리되어야 하며, 일반적 재정충당과 달리 경제정책적 또는 유도적·조정적 기능을 가져야 한다.

12) 부담금납부의무자는 징수목적과 특별한 실체적 관련성이 있어야 한다.

제3장 부담금의 징수 및 사용에 대한 통제

그 밖의 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세외의 금전지급의무”라고 정의되고 있다.

[표] 연도별 부담금 징수총액

(단위 : 억원, %)

	'01	'02	'03	'04	'05
▪ 징수금액(억원) (증가율, %)	70,892 (46.2) <sup>주1)</sup>	78,215 (10.4)	91,831 (17.4) <sup>주2)</sup>	100,415 (9.3)	114,296 (13.8)

주1) IMT-2000 일시출연금(1조3천억), 전기요금에서 분리한 전력산업기반기금부담금(3,754억) 제외시 11.6%

주2) 예금보험채권상환기금 특별기여금(6,249억) 제외시 9.4% 증가

(1) 분담금이라는 명칭을 사용한 경우:

[건설기계관리법]

제32조의2 (공제사업) ① 제32조의 규정에 의하여 건설기계사업자가 설립한 협회는 대통령령이 정하는 바에 따라 건설교통부장관의 허가를 받아 건설기계사업자의 건설기계사고로 인한 손해배상책임의 보장사업 등 공제사업을 할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의한 공제사업에 가입한 건설기계사업자는 공제사업의 수행에 필요한 분담금을 부담하여야 한다.

③ 제2항의 규정에 의한 분담금의 부담비율에 관하여는 건설교통부장관의 승인을 얻어야 한다.

(2) 부과금이라는 명칭을 사용한 경우:

[광업법]

제87조 (광물 수입부과금 및 판매부과금) ① 산업자원부장관은 광물의 수급과 가격 안정 및 제86조제1항 각 호에 따른 사업 지원을 위하여 광물을 수입하거나 판매하는 자에게 **부과금**을 징수할 수 있다.

(3) 기여금이라는 명칭을 사용한 경우

[한국국제협력단법]

제18조의2 (국제빈곤퇴치기여금) ① 외교통상부장관은 개발도상국가의 빈곤 및 질병퇴치를 지원하기 위하여 국내 공항을 통하여 출국하는 자에 대하여 1천원의 국제빈곤퇴치**기여금**(이하 이 조에서 “기여금”이라 한다)을 부과·징수한다. 다만, 승무원, 환승객, 영유아 등 대통령령이 정하는 자에 대하여는 그러하지 아니한다.

## 2. 부담금의 제도적 기능

(1) 공적목적에 위한 재정수입의 확충

부담금은 특정의 공익사업에 필요한 경비를 충당하기 위해 부과되며 기금이나 특별회계 또는 특정 공공기관의 수입으로 계상되어 그 사용용도가 한정되어 있다. 이 같은 칸막이식 재원운영은 일면 정책적 우선순위에 따른 재정의 효율적 집행기능을 저하시키는 측면도 있지만, 특정한 공익사업시행 목적의 재정지출을 위한 자금을 안정적으로 확보할 수 있는 중요한 수단이라는 점에서 효용과 불가피성이 인정되고 있다. 공적목적에 위해 부담금을 징수하는 가장 바람직한 방법은

조세와 마찬가지로 편익원칙에 따라 부과하는 것이다. 이는 개별부담자가 정부의 제반 공공서비스로부터 받은 편익에 비례하도록 부담을 배분하는 것으로, 이론적으로는 일반국민들이 각종 공공사업에서 그들이 소비하는 추가적인 편익만큼 세금이나 부담금을 납부(지출)하면 정부가 제공하는 공공서비스의 사회적 공급수준이 최적이 되기 때문이다. 그러나 이러한 방법은 개인이 누리는 편익을 계량적으로 측정하기가 매우 어렵다는 문제가 있어서 실제로 적용하기는 어렵다.

### (2) 금전납부의무 부과 의 형평성 제고

부담금은 수익자, 원인자 부담원칙에 의해 부과된 재원으로 국민이 필요로 하는 공공서비스의 창출에 사용하는 것으로 엄격한 절차에 의해 부과, 사용된다면 불특정 다수에게 부담을 지우는 조세보다 합리적일 수 있다. 가령, 금융기관에 출연금을 부과하여 담보력이 미약한 중소기업, 상공인 보증, 주택신용보증을 제공하거나, 환경오염물질 배출시설물이나 경유자동차 소유자에게 환경개선부담금을 부과하여 대기, 수질환경개선사업비 지원이나 저공해기술개발 등에 사용하는 것 등이다. 부담금 중 각종 예치금은 국민과 기업의 의무이행을 담보하고 불이행시 국가가 대신 수행하는데 소요되는 비용을 충당하기 위해 부과하는 것으로, 납부자가 의무를 적정히 이행할 경우 전액 환급되어 국민의 실질적인 부담 증가와는 직접적인 관련성이 없다.<sup>13)</sup>

### (3) 의무이행의 확보

현행 부담금중 일부는 새로운 의무이행확보 수단의 하나로 파악될 수 있다. 즉 일부 부담금은 행정법상 의무이행 확보수단인 간접적 강

---

13) 산림복구비용예치금이 그 예이다. 동 예치금은 산지전용으로 인한 재해 및 경관 훼손 방지를 위해 복구에 소요되는 비용 상당액을 예치하도록 한 것으로서 2006년 부담금 징수규모 중 이러한 예치금이 차지하는 금액은 9,193억원이다.

제제도 중에서 국민의 금전적 부담을 수반하는 의무이행 수단으로 볼 수 있는 것이다. 사업주가 기준고용률에 미달하는 장애인을 고용하는 경우에 일정액의 부담금을 납부하도록 하는 『장애인 고용촉진 및 직업재활법』에 의한 장애인고용부담금이 이러한 범주에 포함된다.

#### (4) 바람직한 행위의 유도

부담금은 법이 지향하는 가치를 상대방의 행위를 통해 관철하도록 유도하는 기능을 수행하기도 한다. 이를테면 법적가치에 반하는 행위를 하는 경우에는 그러한 행위의 대가로 부담금을 부과하고, 국가나 지방자치단체는 징수한 부담금으로 당해 목적달성에 필요한 재정을 지출하게 된다. 반대로, 부담금을 납부할 의무자가 법적인 가치에 적합하게 행위를 하는 경우에는 부담금을 면제시키거나 아니면, 다른 반가치적인 행위를 한 자로부터 징수한 부담금으로 이에 따른 비용을 보상할 수도 있다.

### 3. 부담금의 분류

#### (1) 공익사업과의 관계에 의한 분류

부담금은 공익사업과의 관계에 따라 수익자(受益者)부담금, 원인자(原因者)부담금, 손괴자(損壞者)부담금 등으로 분류되기도 하고 대상사업의 종류에 따라 도로부담금, 하천부담금, 환경부담금 등으로 분류되기도 한다. 출국납부금은 이 가운데 원인자부담금에 해당된다. 관광수지 적자발생의 원인을 제공하는 내국인 해외여행객에 국내 관광산업 진흥·개발에 소요되는 재정조달의 책임을 부과한 것이기 때문이다.

그런데 이 처럼 부담금을 부과하는 대상을 수익자·원인자·손괴자로 구분하는 것은 실익이 크지 않은 것으로 알려진다. 이러한 분류체계에 따라 현행법상 모든 부담금을 엄밀히 분류하는 것은 쉽지 않기

때문이다. 그 결과 근래 들어서는 앞서 언급한 부담금 기능에 착안한 분류하는 방식이 활발히 채용되고 있으며, 헌법재판소가 인식하는 정당성 판단의 기준도 이 같은 분류방식을 전제로 삼고 있다.

## (2) 법적성격에 의한 분류

전술한 바와 같이, 부담금은 공익사업과의 관계에 따라 분류하는 것이 일반적이긴 하지만, 부담금에 관한 개념과 기능이 확대되고 새로운 유형의 부담금이 속출하는 상황에서는 종래의 방식이 유효하지 않은 경우가 많다. 그 결과 독일과 같은 경우에는 부담금의 법적 성격에 따라 구분하여, 이를테면 조세유사적(租稅類似的)인 특별부담금과 비조세적(非租稅的)인 부담금을 나누는 방식을 채택하고 있다. 여기서 조세유사적 특별부담금으로는 재정충당특별부담금, 유도적특별부담금이 있으며, 비조세적 부담금으로는 수익자부담금, 단체부담금 등이 있다.

특별부담금 가운데 재정충당 특별부담금은 일정한 임무를 수행하기 위하여 재정경비를 조성하기 위한 목적을 가진 부담금이며, 유도적 특별부담금은 법률상의 명령이나 금지와 같은 직접적인 규제수단이 아니라 금전에 의한 간접적인 규제수단에 의하여 일정한 국가목적에 유도하고 조정하는 기능을 하는 부담금이다.<sup>14)</sup>

동일한 기준에 따른 분류이지만 2004년 이후의 헌법재판소결정에서는 부담금의 유형에 대한 약간의 명칭변화가 나타나고 있다. 즉, 수질개선부담금과 관련하여서 2004년 7월에 헌법재판소는 부담금을 그 부과목적과 기능에 따라 재정조달목적 부담금과 정책실현목적 부담금으로 양분하고 있다. 즉, 헌법재판소는 부담금을 “① 순수하게 재정조달목적만 가지는 것(이하 ‘재정조달목적 부담금’이라 한다)과 ② 재정조달 목적뿐 아니라 부담금의 부과 자체로 추구되는 특정한 사회·경제정책 실현 목적을 가지는 것(이하 ‘정책실현목적 부담금’이라 한다)”

14) 헌재 2003. 1. 30. 2002헌바5.



으로 양분하고 있다. 헌법재판소는 재정조달목적 부담금의 경우에는 추구되는 공적 과제가 부담금 수입의 지출 단계에서 비로소 실현된다고 한다면, 정책실현목적 부담금의 경우에는 추구되는 공적 과제의 전부 혹은 일부가 부담금의 부과 단계에서 이미 실현된다고 보고 있다.

### (3) 헌법재판소의 결정례

이러한 분류는 2005년 12월의 학교용지부담금에 관한 헌법재판소결정에서 그대로 유지되었다. 즉, 헌법재판소는 “재정조달목적의 부담금의 경우 특정한 반대급부 없이 부과될 수 있다는 점에서 조세와 매우 유사하므로, 헌법 제38조가 정한 조세법률주의, 헌법 제11조 제1항이 정한 법 앞의 평등원칙에서 파생되는 공과금 부담의 형평성, 헌법 제54조 제1항이 정한 국회의 예산심의·확정권에 의한 재정감독권과의 관계에서 오는 한계를 고려해야 하고, 나아가 일반적인 기본권 제한의 한계(비례성 원칙) 및 특히 학교용지부담금의 경우 여기에 덧붙여 헌법 제31조 제3항의 의무교육의 무상성과의 관계를 고려하여야 한다. 정책실현목적의 부담금의 경우 헌법의 기본적 재정질서와는 별개의 문제로 개별행위에 대한 명령·금지와 같은 직접적인 규제수단을 사용하는 대신 부담금이라는 금전적 부담의 부과를 통하여 간접적으로 국민의 행위를 유도하고 조정함으로써 사회적·경제적 정책목적을 달성하고자 하는 것이고, 이를 이용하는 것이 보다 효과적인 경우가 많기 때문에 부담금을 사회적·경제적 정책을 실현하는 수단으로 이용하는 것 자체가 곧바로 헌법에 위반되는 것은 아니다.<sup>15)</sup> 그러나 적어도 정책실현목적의 부담금이 사회적·정책적 목적을 실현하는 데 적절한 수단이 되어야 함은 물론이고 법 앞의 평등원칙에서 파생되는 공과금 부담의 형평성을 벗어나서는 안 될 것이다.”라고 하여 두 유형의 부담금을 비교하고 있다.

15) 헌재 1998. 12. 24. 98헌가1.

헌법재판소는 결과적으로 학교용지부담금을 재정조달목적의 부담금에 해당하는 것으로 보았으며, 그 헌법적 허용성에 대한 심사를 행하여 동 부담금을 위헌으로 결정하였다.<sup>16)</sup> 학교용지부담금이 재정조달목적의 부담금으로 평가되었던 이유는 “학교용지부담금은 기본적으로 필요한 학교시설의 확보에 있어서 소요되는 재정을 충당하기 위한 것이고, 부담금을 부과함으로써 택지개발, 주택공급 등을 제한하거나 금지하기 위한 정책 유도적 성격은 희박”하다고 보았기 때문이다.<sup>17)</sup>

정책실현목적 부담금의 핵심에 관해 헌법재판소는 다음과 같은 요소들을 제시하고 있다. 즉 “부담금이라는 경제적 부담을 지우는 것 자체가 국민의 행위를 일정한 정책적 방향으로 유도하는 수단이 되는 경우(유도적 부담금) 또는 특정한 공법적 의무를 이행하지 않은 사람과 그것을 이행한 사람 사이 혹은 공공의 출연(出捐)으로부터 특별한 이익을 얻은 사람과 그 외의 사람 사이에 발생하는 형평성 문제를 조정하는 수단이 되는 경우(조정적 부담금)”가 그것이다. 즉, 정책실현목적 부담금을 다시 세분하여 유도적 부담금과 조정적 부담금으로 파악한 것이다.<sup>18)</sup> 헌법재판소는 출국납부금이 통해 국외여행을 억제하는 한편 국내관광으로 전환을 유도함으로써 국내관광산업의 활성화한다는 점을 인정함으로써 유도적 부담금으로써 출국납부금을 파악하였다.

이 같은 정책유도적 성격 인정은 이후 출국납부금에 대한 합헌결정의 결정적 요인으로 작용했다고 평가할 수 있다. 다만 출국납부금결정에는 동 부담금의 부과가 위헌이라고 하는 4인의 소수의견이 있다는 점과 헌법재판소가 부담금에 관해서 최근 견지하고 있는 엄격한 입장에 따라 논쟁의 여지가 완전히 소멸되지는 않고 있다.

---

16) 헌재 2005. 3. 31. 2003헌가20.

17) 헌재 2005. 3. 31. 2003헌가20.

18) 헌재 2004. 7. 15. 2002헌바42.

## II. 부담금 징수의 헌법적 요건

### 1. 부담금 징수에 관한 헌법적 쟁점의 소재

현행법상 100여개가 운용 중에 있는 부담금은 제도 도입이후 여러 유형에 관해 위헌여부의 논쟁에 휩싸여 왔다. 다만 부담금 가운데서도 원인자부담금이나 수익자부담금의 경우에는 납부의무자가 어떠한 사업에 대하여 원인을 제공하거나 수익을 얻는 경우이기 때문에 금전 납부의무에 대한 정당화 요소가 명확하며 그에 따른 위헌의 가능성도 상대적으로 적었다. 반면 특별부담금의 경우에는 위헌의 가능성이 상대적으로 높았던 것으로 볼 수 있다.

연혁적으로 특별부담금에 대한 위헌론의 쟁점은 헌법상의 재산권, 평등권, 과잉금지 원칙(비례의 원칙) 등과의 관계에 있어서 동 부담금이 헌법적으로 정당화되는 금전납부의무인지 여부이었다. 즉, 부담금을 납부할 의무를 진다는 것은 재산권에 대한 제한인데, 이러한 기본권의 제한이 헌법상 용인될 수 있는가 하는 점이라고 하겠다.

그 결과 헌법재판소에 위헌여부의 심판이 제기되었던 부담금 중 수질개선부담금, 과밀부담금, 카지노사업자 납부금, 그리고 본 연구의 대상인 출국납부금에 대하여는 합헌성이 확인된 반면 위헌여부의 심판이 제기되었던 부담금 중 문예진흥기금, 학교용지부담금은 위헌으로 결정을 받은 바 있다.

### 2. 평등원칙의 위반 여부

부담금 부과 헌법적 정당성을 인정받기 위해서는 먼저 헌법상 평등원칙을 충족하여야 한다. 부담금은 국민의 재산권을 제한하여 일반 국민이 아닌 특별한 의무자집단에 대하여 부과되는 특별한 재정책임

이므로, 납부의무자들을 일반 국민들과 달리 취급하여 이들을 불리하게 대우함에 있어서 합리적인 이유가 있어야 하며, 만일 그 차별이 자의적인 것이라면 납부의무자들의 평등권을 침해하는 것으로 부정적인 평가를 받게 된다.

예를 들어 학교용지부담금 사건에서는 학교용지부담금 부과와 그 부과대상자의 선정에 있어서 부담금의 정당화 근거로서 제시되는 특별한 공익사업에 대한 부담금 부과 여부, 의무자집단의 동질성 여부, 의무자집단의 위 공익사업과의 특별한 관련성 여부 등에 있어서 평등 원칙을 준수하고 있는지에 관하여 검토되었다.<sup>19)</sup>

### 3. 과잉금지원칙의 위반 여부

과잉금지원칙이란 기본권제한의 정도 또는 기본권제한입법의 한계에 해당하는 것으로서, 부담금을 부과함에 있어서는 과잉금지원칙이 준수되어야 한다는 것이다. 과잉금지원칙의 세부원칙으로는 목적의 정당성, 방법의 적정성, 피해의 최소화, 법익의 균형성이 있다.

출국납부금 사건에서는 목적의 정당성은 물론이고 방법의 적정성, 피해의 최소화, 법익의 균형성도 갖춘 것으로 이미 헌법재판소에 의해 인정을 받은 바가 있다. 즉, “전체 인구 중 20%를 넘지 않는 상대적으로 소수(少數)인 내국인 국외여행자가 관광수지적자에 대한 직접적 원인을 제공하고 있다는 점에 비추어 볼 때 입법자가 관광진흥개발기금의 재원확대를 위하여 일반 국민을 대상으로 한 조세의 방법을 선택하지 아니하고, 내국인 국외여행자만을 부과대상으로 한정된 현행 납부금제도를 선택한 것은 나름대로 합리성을 가진다는 것이다.

1회 출국시 2만원 이하로 규정한 출국납부의 한도 역시, 과도한 부담이 아니라고 할 수 있으며, 이러한 이유로 침해의 최소화 원칙에

---

19) 헌재 2005. 3. 31. 2003헌가20.

위배되지 않았다는 것이 헌법재판소를 통해 확인된 점이다.

한편, 출국납부금은 일반적인 재정수입에 포함되는 것이 아니라 각종 관광시설의 건설 등 한정된 용도에만 사용된다. 또한 일반적으로 국제선 항공료 등이 이 사건 납부금보다 훨씬 고액이라는 점 등 여러 가지 사정에 비추어 볼 때, 이 사건 납부금이 이른바 ‘침해의 최소성의 원칙’이나 ‘법익균형성의 원칙’에도 위배되지 않는다. 따라서, 이 사건 법률조항이 과잉금지의 원칙에 위배하여 내국인 국외여행자의 재산권 등의 본질적인 내용을 침해하였다고 볼 수 없다”는 이유를 제시하고 있다.<sup>20)</sup>

#### 4. 부담금의 헌법적 정당화 요소

전술한 바와 같이 특별부담금의 부과가 헌법상 평등원칙이나 과잉금지원칙 특히 그 중에서도 피해의 최소성에 위반되는지의 여부를 판단함에 있어서 우리 헌법재판소는 특별부담금의 헌법적 정당화 요건에 관한 몇 가지 기준을 제시하였다. 이른바 집단적 동일성, 객관적 근접성, 집단적 책임성, 집단적 효용성의 요건이 그것이다.

우선 ‘집단적 동질성’이란 부담금 납부대상자들에게는 납세자인 일반인과 구별되는 동질성이 있어야 함을 의미한다. 동질성의 요건은 부담금의 납부의무자 집단이 동질적 요소에 의하여 일반국민과 구별되어야 할 뿐만 아니라 의무자집단 내부의 납부의무자들 사이에서도 동질성의 정도가 서로 유사하게 유지되어야 한다.<sup>21)</sup> 출국납부금의 경우 집단적 동질성 요건의 충족에 대해서는 논쟁의 여지가 크지 않았다. 의견의 대립이 없지는 않았지만, 내국인 국외여행자가 전체 인구에서 차지하는 비율이 20%를 넘지 아니하여 일반인과 구별되는 사회적 동질성을 지닌 특정집단으로 인정할 수 있다는 것이 헌법재판관

20) 헌재 2003. 1. 30. 2002헌바5.

21) 헌재 2005. 3. 31. 2003헌가20.

다수의 판단이었다.<sup>22)</sup>

한편, 일반적으로 국민의 납세의무는 개인의 담세능력에 따라 국가의 일반적 과세수행을 위한 참여라는 의미를 가지며 이는 국민의 국가에 대한 일반적인 재정책임이다. 그러나 앞의 제2장에서 지적한 바처럼, 일반적인 재정책임으로서의 납세의무를 초과하는 재정책임이 존재할 수 있는데, 이러한 경우에는 그 재정적 책임을 또 다시 일반 납세자에게 귀속시키는 것은 부담평등의 원칙에 반하게 될 것이다. 예컨대, 특정한 개인이나 기업이 생산활동을 통하여 환경침해를 유발한 경우 그들에게 환경침해의 결과를 제거하기 위한 재정적 부담을 지우는 것이 형평의 원칙에도 부합하는 결과가 된다. 단 이때 부담금은 사업의 수행에 관해 조세외적 부담을 져야 할 책임이 있는 집단에 대해서만 부과하여야 한다는 것이 전제되어야 하는데, 이 때 제기되는 요건이 ‘집단적 책임성’의 원칙이다. 출국납부금의 경우 국외여행자에 국내관광산업의 진흥에 집단적 책임이 귀속되는지에 대해서는 헌법재판소의 결정 이후에도 지속적인 견해대립이 표출되고 있다.

한편 부담금 부과와 수행하고자 하는 특정한 경제적, 사회적 과제와 객관적으로 밀접한 관련성이 있어야 하는바, 이때의 ‘객관적 관련성’도 또 다른 정당화요소라 할 수 있다. 이 역시 출국납부금에 관해 합의되지 않은 요건으로서 제도의 정당성과 관련하여 극복해야 하는 관건이라 할 수 있다.

이 밖에 부담금으로 마련된 재원이 납부대상자의 ‘집단적 효용성’을 위해 사용되어야 할 것도 부담금의 부과에 대한 헌법적 정당화 요건 중의 하나로 제시되고 있다. 다만 이 요건이 부담금의 정당성을 위한 필수적 요건인지에 대해서는 논란의 여지가 있으며, 출국납부금 결정에는 이 요건은 적용되지 않은 바 있다. 다만 집단적 효용 내지 이익의 존재가 입증된다면 부담금의 정당성 확보에 영향을 줄 수 있는 공

---

22) 헌재 2003. 1. 30, 2002헌바5.

정적 요소라 할 수 있다. 출국납부금의 경우도 제도운영 여하에 따라서 집단적 효용성을 제고할 가능성이 있는 만큼 활용가능성을 모색할 필요가 있다.

### 5. 부담금의 정당한 징수를 위한 향후 과제

전술한 바와 같이, 헌법재판소가 제시한 특별부담금의 헌법적 정당화 요소들 가운데, 출국납부금의 집단적 동질성이 인정된다는 점에는 의문이 없다. 내국인 국외여행자가 공통의 조건이나 이익상태 등에 의하여 일반인 내지 다른 집단과 구별되는 사회적 동질성을 보유한 특정집단으로 인정되기 때문이다.

반면에 집단적 책임성과 객관적 관련성에 대해서는 여전히 논란이 있다. 이처럼 합의되지 않은 요소들의 존재에도 불구하고 헌법재판소가 출국납부금을 합헌으로 판단한 데에는 앞서도 지적한 바와 같이 이 유형의 부담금이 재정충당목적 이외에 정책실현 내지 유도적 기능을 수행하고 있다는 판단에 따른 것이다. 때문에 출국납부금이 헌법에 위배되지 않는다는 최소한의 정당성을 확보한 것일 뿐 제도자체에 대한 정당성 검증이 헌법재판소의 결정으로 종결된 것이라고 보기는 어렵다.

특히 헌법적 정당화 요소들 가운데 집단적 책임성이나 객관적 관련성에 관해서는 여전히 문제를 제기하는 견해들이 남아 있어서 안정적 제도운영의 변수로 작용하고 있다. 따라서 향후의 논의는 출국납부금의 합헌결정으로 담보하지 못한 법/정책적 정당성을 어떻게 확인하고 입증하는가에 달려 있다. 이 과정에서 헌법재판소가 상대적으로 덜 중요한 요소로 거론했던 집단적 효용성은 보충적이거나 긍정적 요인으로 활용될 가능성을 가지게 될 수 있는 만큼 이를 적극적으로 활용할 필요가 있다.

### Ⅲ. 부담금의 부과에 관한 규율

부담금의 부과에 관한 내용은 일반적으로 대통령령에 위임하여, 법률에서 정한 부담금의 범위 안에서 부과대상, 산정방식, 부담률 등을 구체적으로 정하게 된다. 부담금은 공법상 금전지급의무이므로 의무자가 그 의무를 이행하지 않을 경우 행정상의 강제집행에 의하여 강제징수가 허용된다. 부담금 납부의무 불이행시 강제징수에 관하여는 국세 또는 지방세에 체납처분의 예에 따른다.<sup>23)</sup>

2002년에 ‘부담금관리기본법’이 제정되면서 동법의 적용을 받는 102개의 부담금은 부과요건, 산정기준과 방법, 부과요율, 설치목적 등이 상당히 구체적으로 규정되었다.

하지만, 부과요건 등이 명확하지 않아 조세법률주의에 부합되지 않는 법정준조세는 여전히 많다. 감사원은 2003년 공정거래위원회에서 부과하는 과징금이 부과대상과 판정기준의 미비, 부과기준의 모호성, 감정기준 불명확 등에 문제가 있으므로 개선을 요구하였다. 법제처는 2005년에 각 부처에서 운영하는 과징금의 부과요건이 ‘이 법에 의한 명령이나 처분에 위반한 때’와 같이 포괄적으로 규정되어 있거나, 부과기준을 하위법령에 위임한 경우가 많다고 지적하고, 13개 법령에 대하여 개선방안을 제시했다.

한편, 국회도 많은 법에서 부담금 부과요건 등을 여전히 하위법령에 위임한 경우가 많다고 지적하고 개선을 추진하고 있다. 즉 기술신용보증기금 출연금, 광물수입판매부과금, 환경개선부담금, 물이용부담금, 해양환경개선부담금 등 14개 법이 하위법령에 위임하고 있다는 것이다.

---

23) 예를 들어 도로법 제78조 제3항.



국회 규제개혁특별위원회가 제기한 주요 부담금의 문제 조항들은 다음과 같다.

가) 배기가스배출부과금

[대기환경보전법]

제19조 (배출부과금) ① 환경부장관은 대기오염물질로 인한 대기환경상의 피해를 방지 또는 감소시키기 위하여 대기오염물질을 배출하는 사업자 및 제10조 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 허가·변경허가를 받지 아니하거나 신고·변경신고를 하지 아니하고 배출시설을 설치 또는 변경한 자에 대하여 배출부과금을 부과·징수한다. 이 경우 배출부과금의 종류·산정방법 및 산정기준은 대통령령으로 정한다.

나) 기술신용보증 기금출연금

[기술신용보증기금법]

제13조 (기본재산의 조성)

③ 금융회사 등은 그 용자금에 대하여 대통령령이 정하는 비율에 의한 금액을 기금에 출연하여야 한다.

다) 기간통신사업자의 허가 시 조건에 따른 연구개발부담금

[전기통신사업법]

제5조 (기간통신사업자의 허가 등) ① 기간통신사업을 경영하고자 하는 자는 정보통신부장관의 허가를 받아야 한다.

② ~ ④ (생략)

⑤ 정보통신부장관은 제1항의 규정에 의하여 기간통신사업을 허가하는 경우에는 역무의 제공이나 전기통신산업의 발전을 위한 연구·개발 등에 필요한 조건을 붙일 수 있다.

⑥ 제1항의 규정에 의한 허가의 대상자는 법인에 한한다.

⑦ 제1항의 규정에 의한 허가의 절차 기타 필요한 사항은 정보통신부령으로 정한다.

한편 지방자치단체들은 법률상의 근거 없이 조례나 지침을 제정하여 부담금을 징수하는 경우가 적지 않다. 감사원의 감사 결과를 보면 하남시를 비롯한 77개의 지방자치단체는 2002년부터 2004년 5월 사이에 법에 근거도 없이 조례나 지침을 근거로 2,484억 원의 준조세를 부과했다.

한편, 준조세 내역에 대한 정보공개는 세금에 비해 매우 제한적이다. 특히, 과징금, 수수료, 과태료, 협회비 등이 얼마나 징수되어 어떻게 사용되었는지를 예산관련 부처에서도 파악하지 못한다. 국민들에게 각종 의무를 부과하는 행정규제는 7,700여 건의 모든 내용이 상세히 규제개혁위원회에 의해 공개되는 것과 매우 대조적이다. 준조세의 이 같은 불투명성은 국민의 알권리를 침해할 뿐 아니라, 준조세를 지속적으로 늘어나게 하고 준조세 정비도 어렵게 하는 주된 원인이라고 지적된다.

법정준조세의 범위를 법에 납부 의무가 규정된 사업자단체 회비나 공공기관의 수수료 등으로 확대하면 법정단체를 비롯한 공공기관이 500여 개에 이른다. 이들 산하기관들이 징수하는 준조세로 인한 부담은 기업과 국민만이 지는 것이 아니며, 법정단체나 공공기관들은 정부의 위탁사업을 독점하여 서비스의 질이나 사업 효율이 떨어질 뿐 아니라, 진입을 제한하여 공정한 경쟁을 저해하고 엔지니어링, 안전검사 등 서비스산업의 발전도 지체시키는 부작용을 유발한다. 해당부처 공무원들이 퇴직하면 이들 기관의 기관장 등으로 취임하여 기업활동에 간섭하므로 민간기업의 창의나 활력을 위축시킨다.

## IV. 부담금의 귀속·교부에 관한 규율

부담금은 보통 주무부장관 또는 시·도지사가 부과·징수하지만 징수주체와 관계없이 징수된 부담금은 국고에 귀속되며, 이 경우 부담금의 귀속에 관한 규정을 두지 않는다. 그러나 공공단체나 사인에게 부담금을 부과할 수 있는 권리를 부여한 경우 부담금의 징수주체 이니 공공단체 또는 사인에게 부담금을 귀속하게 하거나, 특정기금 이나 특별회계의 세입으로 할 수도 있다. 이와 같이 부담금의 귀속 주체가 국가가 아닌 때에는 그 귀속의 주체에 관하여 법률에 명시하여야 한다.<sup>24)</sup>

한편 부담금을 징수한 주체는 부담금의 용도가 2개 이상의 기관에 귀속하거나 징수권한을 위임한 경우, 부담금의 일정비율을 다른 사용자 또는 징수권한을 위임받은 자에게 교부할 수 있다. 이 경우 교부 대상과 교부비율은 정하되, 그 교부비율에 대해서는 대통령령에 위임하게 된다.<sup>25)</sup>

## V. 부담금의 운용의 성과와 과제

부담금에 관해서는 지난 2001년 부담금관리기본법을 제정하여 부담금 신·증설을 위한 법률 제·개정시에는 관련 학계, 언론계, 기업계 대표 등으로 구성된 부담금운용심의 위원회의 심의를 거치도록 하여 부담금의 신·증설을 통제하고 있다. 동법에 따라 환경개선부담금이 나 상·하수도 원인자부담금을 포함한 모든 부담금의 징수실적 및 사용내역이 포함된 부담금운용종합보고서를 매년 국회에 제출함으로써 부담금 운용내역을 국민에게 투명하게 공개토록 하고 있다.

24) 예를 들어, 항만법 제57조, 고압가스안전관리법 제34조의2 제6항.

25) 예를 들어, 먹는물관리법 제28조 제5항.

이를 위해 정부는 부담금 운용의 적정을 기하기 위해 부담금관리기  
본법 제8조에 의거 부담금별로 부과목적·부과실태 및 사용내용의 건  
전성 등을 지속적으로 점검·평가하고 있으며, 2003년에는 민간전문  
가로 부담금운용평가단을 구성하여 부담금에 대한 전반적인 평가를  
시행한 결과 부실채권정리기금출연금, 소하천 수익자부담금, 하수도법  
손괴자부담금 등 부담금을 폐지한 바가 있다. 축산폐수배출부과금은  
2006년 9월 가축분뇨자원화 및 관리이용에 관한 법률 제정 완료  
(’06.9.27.)하여 과태료·사용료로 전환되었다. 2006년 이후 부담금 운  
용평가를 실시하여 산업입지 및 개발에 관한 법률상의 수익자·원인  
자 부담금<sup>26)</sup> 등 다수의 부담금에 대해 정비를 추진 중에 있다.

향후 존치 타당성이 없거나 정비 필요성이 있는 부담금의 폐지·통  
합을 지속적으로 추진되어야 하며, 수익자·원인자 부담원칙에 따라  
부담금 부과가 적정한 경우에도 부담금 부과의 타당성과 적합성을 정  
기적으로 평가하여 부과대상 국민 및 기업이 증대되지 않도록 법/정  
책정책적 조치를 지속적으로 강구해 나갈 필요가 있다.

---

26) 수익자부담금(담건설), 손괴자부담금(도로법), 원인자부담금(산업입지 및 개발에 관  
한법률), 원인자·이용자부담금(유통단지개발촉진법) 등.

## 제 4 장 수수료의 징수 및 사용에 관한 통제

### I. 수수료의 의의와 개념적 표시

수수료(fee)란 국민이 행정기관으로부터 서비스[역무]를 받거나 공공시설을 이용하는 경우에 부담하는 경비를 말한다. 이 가운데 행정의 역무제공에 대한 것이 ‘수수료’이며, 시설의 이용에 대한 반대급부가 ‘사용료’이다. 수수료는 금전납부의무에 대한 반대급부가 있다는 점에서 협의의 준조세 범주에서는 배제시키기도 한다.

수수료와 조세는 국가나 지방자치단체가 일방적으로 정하여 징수한다는 점에서는 같다고 할 수 있으나, 조세는 담세능력 있는 모든 국민에 대하여 부과·징수하는 데 반하여, 수수료는 이익을 받는 특정인에 대하여 부과·징수하는 점에서 그 차이가 있다. 또 공익사업자체에 수반하여 소요되는 경비의 분담으로서 그 사업에 특별한 이해관계가 있는 모든 자에게 부과되는 부담금과는 구별된다.

징수방법에는 현금으로 받는 직접징수와 인지에 의하는 간접징수가 있다. 국가가 징수하는 수수료에는 사법상의 수수료와 행정상의 수수료가 있다. 사법상의 수수료는 민사소송·가사심판 등의 소송절차나 비송사건절차의 수수료 및 등기수수료 등이 있다. 행정상의 수수료에는 각종 특허·허가·인가의 수수료, 조세 등의 가산금, 수험료 등이 있다.

수수료를 체납하였을 때에는 『국세징수법』의 체납처분에 관한 규정을 준용하는 경우가 많다. 지방자치단체는 특정 개인을 위하여 행하는 사무에 대하여, 각종 수수료를 징수할 수 있다(『지방자치법』 제128조 제1항). 국가의 수수료는 법령 또는 대법원규칙 등이 정하는 바에 따라 징수하나, 지방자치단체의 수수료는 조례로 정함(같은 법 제130

조제1항). 한편, 수수료의 징수는 지방세 징수의 예에 따르게 된다(같은 법 제131조제2항).

한편, 일반적인 수수료의 성질이 아닌 경우에도 현행 법률 중에 수수료의 용어를 사용한 입법례가 있다. 즉 행정기관이나 공공기관이 그 업무의 일부를 동 기관이 아닌 자에게 위탁하여 시행하는 경우 그 대가를 지급하면서 이를 수수료로 표현하는 경우가 있다. 이는 전통적 의미의 수수료와 구별되어야 할 것이다.

#### <입법례 1> 방송법

##### [방송법]

제67조 (수상기 등록 및 징수의 위탁) ① 공사는 제66조의 규정에 의한 수신료의 징수업무를 시·도지사에게 위탁할 수 있다.

③ 공사가 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 수신료 징수업무를 위탁한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 수수료를 지급하여야 한다.

#### <입법례 2> 체신창구업무의 위탁에 관한 법률

##### [체신창구업무의 위탁에 관한 법률]

제12조 (우표류의 할인판매등)

② 정보통신부장관은 수탁자에게 정보통신부령이 정하는 바에 의하여 위탁업무의 취급량에 따른 수수료를 지급한다

## II. 수수료의 징수에 관한 규율

### 1. 국가사무에 대한 수수료

#### (1) 역무의 이용이 법률상 강제되고 있는 경우

국가가 제공하는 역무의 이용이 법률상 강제되거나 국가에서 그 역무를 법적으로 독점하고 있는 경우, 그 역무의 이용에 대하여 수수료를 징수하기 위해서는 법률에서 수수료 징수는 이용자인 국민에게 수수료 납부라는 새로운 금전부담 의무를 부과하는 것이 되므로 헌법상 국민의 기본권 보장차원에서 법률에 그 근거가 있어야 한다.

[가사소송법]

제 5 조 (수수료) 이 법에 의한 소의 제기, 심판의 청구, 조정의 신청 기타 재판과 처분의 신청에는 대법원규칙이 정하는 바에 따라 수수료를 납부하여야 한다.

#### (2) 역무의 이용이 형식상 자유이지만 사실상 강제되고 있는 경우

역무의 이용여부가 형식상으로는 이용자의 자유로운 의사에 맡겨져 있는 것처럼 되어 있으나 실제적으로는 그 역무를 이용하지 아니하면 일정한 행위를 하는 것이 법률상 제한되어 있는 경우에도 그 역무제공에 대한 수수료의 징수는 법률의 근거가 있어야 한다.

[어선법]

제39조 (수수료) ① 이 법에 의하여 허가, 등록 및 어선총톤수 측정을 신청하거나, 선박국적증서등을 교부 또는 재교부 받고자 하는 자는 해양수산부령 또는 시·군·자치구의 조례가 정하는 바에 따라 수수료를 납부하여야 한다. 다만, 제41조제1항의 규정에 의하여 해양수산부 장관의 업무를 대행하는 기관(이하 이 조에서 “대행기관”이라 한다)이 총톤수의 측정·개측업무를 대행한 경우에는 대행기관이 정하는 수수료를 당해 대행기관에 납부하여야 한다.

② 대행기관은 제1항 단서의 규정에 의하여 수수료를 정하는 때에는 그 기준을 정하여 해양수산부 장관의 승인을 얻어야 한다. 승인을 얻은 사항을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다.

③ 제1항 단서의 규정에 의하여 대행기관이 수수료를 징수한 경우 그 수입은 당해대행기관의 수입으로 한다.

(3) 역무의 이용이 이용자의 자유로운 의사에 달려있는 경우

국가가 제공하는 역무의 이용여부의 결정이 이용자의 자유로운 의사에 맡겨져 있는 경우에는 수수료징수는 반드시 법률에 근거가 있을 필요는 없으나, 법률에 근거를 두는 것이 바람직하다.

[공공기관의 개인정보보호에 관한 법률]

제17조 (수수료등) 제12조제1항 및 제14조제1항의 규정에 의하여 열람청구 또는 정정·삭제청구를 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 수수료와 우송료(처리정보 사본의 우송을 청구하는 때에 한한다)를 납부하여야 한다.



## 2. 자치사무에 대한 수수료

지방자치단체의 사무에 대한 수수료의 경우에는 「지방자치법」 제 128조제1항에서 “지방자치단체는 당해 지방자치단체의 사무가 특정인을 위한 것일 경우 그 사무에 대하여 수수료를 징수할 수 있다”라고 하여 포괄적인 근거규정을 두고 있으므로, 지방자치단체는 그 사무가 임의적 또는 강제적 성질의 것인가를 불문하고 개별적인 법률에서 특별한 규정을 두지 않더라도 이 규정에 따라 수수료를 징수할 수 있다.

지방자치단체에서 수수료 등의 징수에 관한 사항을 정할 때는 반드시 조례의 형식으로 정하여야 함(「지방자치법」 제130조제1항). 그러나 수수료 징수에 관하여 공통적으로 적용되는 일반적 준칙을 제외한 나머지 구체적인 징수행위는 규칙으로 위임할 수 있다. 다만, 수수료의 부과·징수·이의신청 등의 절차는 「지방자치법」 제131조에서 명시하고 있으므로 이에 반하여서는 아니 된다.

한편, 개별 법률에서 직접 시장·군수·구청장이나 시·도지사의 권한으로 되어 있는 자치사무에 대한 수수료의 징수에 대하여는 보통 당해 개별 법률에서 수수료징수의 근거를 두고 구체적인 금액 등은 조례로 정하도록 규정하고 있다.

### [국민건강증진법]

제30조 (수수료) ① 지방자치단체의 장은 건강증진사업에 소요되는 경비 중 일부에 대하여 그 이용자로부터 조례가 정하는 바에 의하여 수수료를 징수할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의하여 수수료를 징수하는 경우 지방자치단체의 장은 노인, 장애인, 생활보호법에 의한 생활보호대상자등에 대하여 수수료를 감면하여야 한다.

### 3. 위임사무에 대한 수수료

지방자치단체의 기관이 국가 또는 다른 지방자치단체의 위임에 의하여 행하는 기관위임사무에 대하여는 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 조례로 수수료를 정할 수 없다. 다만, 이것은 조례로 수수료의 징수에 관한 사항을 정할 수 없다는 것을 의미하는데 그치며, 수수료를 전혀 징수할 수 없다는 것을 의미하지는 않는다.

즉, 기관위임사무의 경우에는 국가사무에 대한 수수료와 마찬가지로 그 사무의 성질상 이용이 강제되는 때에는 법률에 반드시 그 근거가 있어야 하며, 사무의 성질상 이용여부가 이용자의 자유로운 의사에 맡겨져 있는 경우에는 법률에서 수수료의 징수근거가 마련되어 있지 않더라도 규칙 등 적당한 형식으로 징수할 수 있다. 한편 단체위임사무의 경우에는 조례가 정하는 바에 따라 수수료를 징수할 수 있다.

#### [하천법]

제80조 (허가수수료) ① 관리청은 제30조·제33조 또는 제40조의 규정에 의한 허가를 하고자 하는 때에는 건설교통부령이 정하는 바에 의하여 허가수수료를 징수할 수 있다.

② 제1항의 경우 그 사업이 공용·공공용 기타 공익을 목적으로 하는 비영리사업인 때에는 허가수수료를 감면할 수 있다.

### 4. 공기업에 대한 수수료

공공단체나 공기업이 제공하는 역무에 있어서도 그 이용이 강제되거나 독점이 인정되는 경우에는 이용대가로서의 수수료 징수는 반드시 법률의 근거가 있어야 한다. 그러나 공공단체나 공기업이 제공하는 역무의 이용에 있어서도 이용자의 자유로운 의사에 맡겨져 있는

경우에는 반드시 법률의 근거가 없더라도 당해 공공단체나 공기업이 자체적으로 이용규칙 등을 정하여 징수할 수 있다.

〈입법례 1〉 국민건강보험법 제13조 (업무 등)

〈입법례 2〉 한국산업인력공단법 제6조 (사무)

### 5. 체납수수료의 강제징수에 관한 규율

수수료의 징수방법에 대하여는 해당 법률에 반드시 규정하여야 하는 것은 아니지만 체납된 수수료의 강제징수절차를 두는 때에는 반드시 법령에 근거가 있어야 한다. 즉 수수료의 강제징수절차 및 기준에 관한 사항은 하위법령 등에 위임하는 방식을 통해서도 명확히 규율하여야 한다.<sup>27)</sup> 한편 공기업의 경우는 통상적으로 국세체납처분의 예에 따라 강제징수권이 부여되고 있다. 가령 TV수신료의 경우는 『방송법』 제64조에서 텔레비전방송의 수신목적으로 텔레비전수상기를 소지한 자에게 텔레비전방송 수신료를 납부하도록 의무를 부과하고, 같은 법 제65조의 규정에 따라 이를 한국방송광고공사가 부과·징수하도록 하며, 만약 그 징수를 함에 있어서 체납이 있는 경우에는 같은 법 제66조제3항의 규정에 따라 한국방송광고공사가 국세체납처분의 예에 따라 직접 징수할 수 있도록 강제징수권을 부여하고 있다.<sup>28)</sup>

고속도로 통행료의 경우는 『유료도로법』 제21조제4항에서 『한국도로공사법』에 의한 한국도로공사는 통행료와 부가통행료를 납부할 의무 있는 자가 이를 납부하지 아니한 경우에 건설교통부장관의 승인을 얻어 국세체납처분의 예에 따라 이를 징수할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>29)</sup>

27) 예를 들어, 우편법 제24조(체납요금 등의 징수방법).

28) 예를 들어, 방송법 제64조(텔레비전수상기의 등록과 수신료 납부).

29) 예를 들어, 유료도로법 제21조(통행료 등의 강제징수).

### Ⅲ. 수수료 부과에 관한 규율

수수료는 대개 개별법률의 보칙에서 규정된다. 다만, 일부개정경의 경우 새로운 ‘조’를 삽입하기가 곤란할 때는 수수료 부과대상의 실제규정과 관련이 있는 조문에서 하나의 ‘항’으로 규정하거나 또는 ‘가지번호’를 사용하여 규정하기도 한다. 수수료를 규정하는 일반적인 방식은 다음의 네 가지로 구분할 수 있다.

가) ‘수수료’라는 제목의 독립된 ‘조’로 규정하는 방식

<입법례>

[방송법]

제102조 (수수료) 이 법에 의한 허가·승인·등록, 변경허가·변경승인·변경등록, 재허가·재승인 신청을 하는 자와 유선방송국설비 및 전송·선로설비의 준공검사를 받고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 수수료를 납부하여야 한다.

나) 실제규정의 조문 중 하나의 ‘항’으로 규정하는 방식

<입법례>

[전기통신기본법]

제33조 (형식승인) ① 정보통신부장관이 관계행정기관의 장과 협의하여 정하는 전기통신기자재를 제조 또는 판매하거나 수입하고자 하는 자는 그 전기통신기자재의 형식에 관하여 정보통신부장관의 승인을 얻어야 한다. 다만, 시험·연구 또는 수출용 전기통신기자재 등 정보통신부령이 정하는 전기통신기자재의 경우에는 그러하지 아니하다. ⑥ 제1항의 규정에 의하여 형식승인을 얻고자 하는 자 또는 제5항의 규정에 의하여 변경신고를 하는 자는 정보통신부령이 정하는 수수료를 납부하여야 한다.

다) ‘수수료’등 필요한 요금부과를 규정하는 방식

〈입법례〉

[전자서명법]

제28조 (요금 부과) 공인인증기관은 공인인증서의 발급을 신청하는 자 또는 인증역무를 제공받는 자에게 수수료 등 필요한 요금을 부과할 수 있다.

라) 수수료 부과대상이 여러 조문에 산재되어 있는 경우 일괄하여 규정하는 방식

〈입법례〉

[농지법]

제56조 (수수료) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 수수료를 내야 한다.

1. 제8조에 따라 농지취득자격증명 발급을 신청하는 자
2. 제34조나 제36조에 따른 허가를 신청하는 자
3. 제35조나 제43조에 따라 농지전용을 신고하는 자
4. 제40조에 따라 용도변경의 승인을 신청하는 자
5. 제50조에 따라 농지원부 등본 교부를 신청하거나 자경증명 발급을 신청하는 자

#### IV. 수수료 금액의 산정에 관한 규율

수수료의 금액은 제공되는 의무와 적당하고 합리적인 균형이 이루어지는 선에서 결정되어야 한다. 어느 정도의 수수료가 합리적인 수준인지의 여부는 제공되는 의무의 난이도, 경제적 여건 등을 고려하

여 정할 수밖에 없을 것이다.

수수료와 같은 공공요금 책정시 적용되는 기법으로 흔히 논의되는 방식은 고객가치 중심 가격책정(value to customer pricing), 경쟁자 중심의 가격책정(competitor base pricing), 사회적 원리 중심의 가격책정(social principle of fate making), 원가중심 가격책정(cost based pricing) 등이다. 이 가운데 고객가치 중심 가격책정은 재화 및 역무요금을 생산공급에 소요되는 비용과 관계없이 서비스의 이용자가 느끼는 주관적 가치를 기준으로 하여 결정하는 방식이다. 주로 전화기본료, 전기 기본료의 책정에 반영되는데 수요자가 체감하는 주관적 가치를 계량화하기 곤란하다는 점 때문에 실제로 수수료의 부과기준으로 활발히 이용되지는 않는다.

경쟁자 중심의 가격책정은 공공기관 또는 공기업이 경쟁상태에 있다고 가정하고 가상적 경쟁자의 가격에 대응하는 요금을 부과하는 방법으로서, 이 방법에 의한 수수료결정은 이론적으로 사회적 효율성을 보장한다는 장점이 있다. 하지만 이 방법을 채택할 경우 한계비용으로 가격책정을 해야 하고, 간접비용은 수수료에 반영되지 않아서 급부의 제공기관이 지속적인 손실을 감수해야 하는 단점이 있다.

다음으로 사회적 원리 중심의 가격책정방식은 공기업의 요금을 사회적 수요 내지 사회적 비용을 기준으로 결정하는 것으로서, 민간기업의 가격책정에서는 사용되지 않는 방식이다. 노인이나 학생에 대한 철도요금 할인제 등이 이에 해당한다. 이 방식은 사회적 가치를 어떠한 기준으로 측정할 것인가에 관건이 있어서 서비스원가 내지 가치를 도외시하고 사회전체 이익을 고려하여 수수료를 책정할 경우 경제적 효율성을 저해할 수 있다는 단점이 있다.

원가 중심 가격책정 방식은 공공서비스의 사용자가 부담하는 요금을 생산 및 공급에 소요되는 원가를 기준으로 결정하는 방식으로서 수수료나 공공요금의 책정에 가장 일반적으로 사용되는 방법이다. 원

가중심 가격책정 방식 중에는 특히 원가가산법(cost plus pricing)이 자주 활용되는데 여기서 원가는 사업운영에 필요한 제반 비용과 자본을 유치할 수 있는 이윤을 포함하는 포괄적인 개념이라 할 수 있다. 이 방식은 공공서비스 이용자가 원가보상을 할 수 있다는 의미에서는 합리적인 방법이라고 할 수 있으나, 한계비용과 가격과의 괴리에 따른 사회적 후생감소가 불가피하다는 단점이 지적된다.

이상의 수수료 금액 산정기준 가운데 어떤 접근방식을 채택할 것인지의 제공되는 역무나 시설의 공공성, 시장성 등을 감안하여 결정하여야 할 것이며, 일의적 적용은 바람직하지 않다.

다만 수수료의 금액이 반드시 사무수행에 소요되는 경비의 전액이어야 하는 것은 아니다. 예를 들어 『지방자치법』 제131조제1항은 “공평한 방법으로 부과 또는 징수”할 것을 명시하고 있으며, 『물가안정에 관한 법률』 제4조에서는 주무부장관은 다른 법률의 규정에 따라 수수료를 결정·승인·허가할 때 미리 재정경제부장관과 협의하여야 하며, 지방자치단체의 장도 지방자치단체가 영위하는 사업의 수수료에 대해 미리 재정경제부장관과 협의하도록 하고 있다.

한편 수수료는 국민에게 금전적 부담이 되는 것이므로 수수료를 조정하는 경우에는 입법예고를 하여야 할 것이며, 이러한 점에서 훈령의 형식으로 정하는 것은 바람직하지 못하다.

법률에서 수수료를 정하는 경우에는 i) 금액을 확정적으로 정하는 방법, ii) 최고액만을 정하고 구체적인 금액은 하위법령에 위임하는 방법, iii) 최고액과 최저액을 정하고 구체적인 금액은 하위법령에 위임하는 방법, iv) 수수료 징수에 관한 근거만 두고 그 구체적인 금액은 하위법령에 위임하는 방법 등이 있다.

이 중 첫 번째와 세 번째의 방식은 수수료의 탄력적 징수와 입법기술상의 어려움이 있어 최근에는 법률에 수수료의 징수에 관한 근거만 두고 그 밖의 사항은 하위법령에 위임하고 있다. 종전에는 최고액의

규정하고 구체적인 금액에 대하여는 하위법령에 위임한 경우도 있었으나, 지금은 찾아보기 힘들고 주로 네 번째의 방식이 활용되고 있다.

지방자치단체의 사무에 대한 수수료에 관한 사항은 조례로서 정하여야 할 것이며, 특히 수수료는 주민과의 이해관계가 크므로 그 구체적인 금액을 조례자체로서 정하는 것이 타당하다. 또한, 규칙 등에 위임하는 경우에도 그 최고액을 정하는 것이 바람직하다.

가) 재정경제부장관과 협의하도록 규정한 경우

<입법례 1>

[여객자동차 운수사업법]

제69조 (운임·요금의 기준 및 요율 등에 관한 협의<개정 2000.1.28>)  
건설교통부장관이 제67조제1항의 규정에 의하여 제9조의 규정에 의한 운임·요금의 기준 및 요율의 결정에 관한 권한을 시·도지사에게 위임한 경우 그 위임을 받은 시·도지사가 운임·요금의 기준 및 요율을 정한 경우에는 『물가안정에 관한 법률』 제4조제2항의 규정에 의하여 재정경제부장관과 협의한 것으로 본다.

<입법례 2>

[철도사업법]

제 9 조 (운임·요금의 신고 등) ① 철도사업자는 운임·요금을 건설교통부장관에게 신고하여야 한다. 이를 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.  
② 철도사업자는 운임·요금을 정하거나 변경함에 있어서 원가와 버스 등 다른 교통수단의 운임·요금과의 형평성 등을 고려하여야 하며 건설교통부장관이 지정·고시한 운임·요금의 상한을 초과하여서는 아니된다.  
③ 건설교통부장관은 제2항의 규정에 의한 운임·요금의 상한을 지정함에 있어 미리 재정경제부장관과 협의하여야 한다.



나) 수수료를 하위법령에서 규정한 경우

[관광진흥법]

제79조 (수수료) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 문화관광부령으로 정하는 바에 따라 수수료를 내야 한다.

[광업법]

제98조 (수수료) 광업권 또는 조광권에 관한 출원·청구·신청 또는 신고를 하려는 자는 산업자원부령으로 정하는 바에 따라 수수료를 내야 한다.

다) 수수료의 최고액만을 규정한 경우

구 수출품품질향상에 관한 법률[폐지]

라) 조례로 수수료를 규정한 경우

〈입법례〉

[결핵예방법]

제29조 (전염성결핵환자의 의료) ① 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 시장·군수·구청장은 관할구역내에 거주하는 전염성결핵환자에 대하여 적절한 의료 등을 실시하기 위하여 전문인력을 배치하고, 보건복지부령이 정하는 조치를 취하여야 한다.

...

③ 제1항의 의료를 받은 자로부터 징수하는 수수료 또는 의료비는 보건복지부장관이 정하는 기준에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.

## V. 수수료의 귀속에 관한 규율

수수료의 귀속에 있어 국가사무인 경우에는 국가가, 자치사무인 경우에는 지방자치단체가 각각 그 수입으로 하는 것은 당연하다. 다만, 위임사무인 경우에는 수수료의 귀속에 있어 조의를 요한다. 단체위임사무인 경우에는 그 성질상 자치사무와 크게 다를 바 없으므로 법률에 특별한 규정이 없이도 지방자치단체에 귀속된다고 볼 수 있다.

한편, 기관위임사무인 경우에는 국가에 귀속하는 것이 원칙이라 할 수 있다. 그러나 기관위임사무의 처리에 따른 수수료를 국고에 귀속시키고 이를 다시 지방자치단체에 교부하는 것은 지방자치제도의 본질에도 부합하지 않을 뿐만 아니라 지방자치단체의 재정자립도의 향상에도 도움이 되지 않는다고 할 수 있다. 따라서 기관위임사무의 처리에 따른 수수료도 지방자치단체에 귀속시킬 수 있을 것이다.

### [주민등록법]

제 4 조 (수수료와 과태료 등의 귀속) 이 법의 규정에 따라 수납하는 수수료·사용료 및 과태료는 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다) 또는 시·군·구의 수입으로 한다

### [총포·도검·화약 등 단속법]

제67조 (수수료) ① 이 법에 의한 허가 또는 면허를 받거나 허가증 또는 면허증을 재교부받고자 하는 사람은 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 수수료를 납부하여야 한다.

② 제1항의 수수료중 지방경찰청장 또는 경찰서장이 허가 또는 면허를 하거나 허가증 또는 면허증을 재교부하는 경우의 수수료는 그 특별시·광역시 또는 도의 수입으로 한다.

## VI. 수수료의 납부 및 면제에 관한 규율

수수료의 납부는 현금으로 하는 것이 원칙이나 수입인지나 수입증지로 납부하도록 규정하는 것이 대부분의 입법례이며, 국가에 납부할 수수료는 수입인지로, 지방자치단체에 납부할 수수료는 수입증지로 납부하도록 규정하고 있다. 그리고 개별 법률에서 수수료 납부방식을 규정하고 있지 않는 경우에는 원칙적으로 현금을 납부하여야 한다.

다만, 개별 법률에 규정이 없더라도 「수입인지에 관한 법률」 제5조 제2항의 규정에 따라 국가에 납부할 수수료는 수입인지로 납부하게 할 수 있으며, 「지방재정법」 시행령 제47조제1항의 규정에 따라 지방자치단체에 납부할 수수료는 당해 지방자치단체의 조례나 규칙이 정하는 바에 따라 수입증지로 납부하게 할 수 있다.

### 1. 수수료의 납부에 관한 규율

수수료의 납부방법은 납부의무자에게 새로운 의무를 부과하는 것이 아니므로 반드시 법률로 정하여야 할 사항이라기보다는 대통령령이나 총리령·부령에 위임하여 정하게 된다.

[전파법]

제69조 (수수료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 정보통신 부령이 정하는 바에 따라 수수료를 납부하여야 한다.

### 2. 수수료의 면제 또는 감면에 관한 규율

수수료의 면제에 대하여는 그 필요성이 인정되는 때 법률에 수수료를 면제할 수 있는 규정을 들 수 있는 바, 필요한 경우 법률의 효용

적인 집행이나 공익적인 보호·육성을 위하여 일정한 자에 대하여 수수료를 감면할 수 있는 규정을 둘 수 있다.

가) 수수료의 면제

〈입법례〉 원자력법

제112조 (수수료)

나) 수수료의 감면

〈입법례 1〉 국민건강증진법

제30조 (수수료)

〈입법례 2〉 농산물품질관리법

제32조 (수수료)

## VII. 수수료의 부과 및 운용상 과제

### 1. 수수료 부과기준의 합목적적 적용

수수료와 같은 공공요금 책정시 적용되는 고객가치 중심 가격책정(value to customer pricing), 경쟁자 중심의 가격책정(competitor base pricing), 사회적 원리 중심의 가격책정(social principle of fate making), 원가중심 가격책정(cost based pricing) 등의 방식은 상·하수도요금이나 철도요금의 경우 즉, 국가가 공기업 등 산하기관을 통해 제공하는 역무나 시설이 그것을 제공받는 국민들에게 일정한 경제적 가치를 부여하는 경우에 특히 의미를 갖는다. 수수료의 경우도 역무나 시설제공이 경제적으로 유익한 급부제공일 경우(일응 ‘수익자수수료’로 부를 수 있겠음)에는 공공요금책정의 논리를 적용할 수 있을 것이다. 즉,

대가성 원칙에 따라 공적사무의 이행에 대한 비용을 수수료에 최대한 반영하는 것도 무리가 아니다. 특허출원심사수수료나, 각종 국가시험 응시 수수료, 주민등록증 발급수수료 등이 그러하다.

반면 수수료라는 명칭은 사용하지만 실제로 행정규제에 수반되는 비용을 충당받기 위한 차원에서 그 원인을 제공한 자들에게 징수되는 수수료의 경우(일응, 원인자수수료라 할 수 있음)에는 가격책정논리만으로 수수료를 산정하기는 곤란한 경우가 있다. 규제를 받는 자에게 그 규제에 수반되는 비용 전부를 부과하는 것은 이중규제가 될 수도 있다. 따라서 대가성 내지 대가성의 원칙 혹은 공공요금책정시 고려되는 기준들을 그대로 적용해서는 곤란하다. 더욱이 그 사무를 수행하는 기관이 국가로부터 재정지원을 받고 있는 경우에는 더욱 그러하다. 예를 들어 영상물이나 게임물의 등급분류사무의 경우가 그러한데, 이런 유형의 공적사무 집행에 따른 수수료 부과는 그 성격상 시장논리가 아닌 다른 차원의 접근이 필요하다.

## 2. 수수료 인상의 객관화 및 투명화

국가기관이 아니면서 공적인 업무를 수행하는 공공기관 등은 그 운영에 소요되는 재원을 정부에 상당부분 의존할 수밖에 없다. 다만 그 방식이나 정도는 다양하다. 그 가운데는 출연금 등 정부의 직접적인 재정지원(출연금)이나 기금, 차입금, 채권발행 등 간접 지원방식으로 운영되거나, 정부가 투자자로서 출자한 자금(출자금)으로 운영되는 경우가 많음. 이중 어떤 방식으로 기관을 운영할 것인지, 혹은 출자를 하더라도 어느 정도 출자할 것인지는 그 기관의 성질이나 수행하는 업무의 특수성에 따라 결정하게 된다. 이하에서는 게임물등급위원회의 경우를 예로 들어 설명해 보기로 한다.

위원회 조직들은 대개 정부로부터 투자받은 자본금을 확보하고 있지는 않으며, 설립이후에도 자체적인 수익사업을 갖고 있지 않은 것

이 보통이다. 특히 영상물이나 출판물, 방송프로그램, 컴퓨터프로그램 등 사업자가 제공하는 역무의 공공성이 중요한 분야에서 영상물, 출판물, 프로그램 콘텐츠의 심의업무를 수행하는 위원회의 경우에는 출자방식 보다는 국가나 지방자치단체로부터의 출연금, 보조금, 지원금 등 직접적인 재원조달 방식에 의존하는 특징을 보이고 있다. 정보통신윤리위원회나, 영상물등급위원회, 저작권심의조정위원회, 컴퓨터프로그램보호위원회, 방송위원회 등이 그러하다.

게임물등급위원회의 경우를 예로 들 수 있다. 게임물등급위원회는 지난 2006년 설립당시부터 정부가 설립자본금을 출자하지 않은 무자본형태로 출범하였으며, 그 대신 문광부로부터 해마다 재정지원을 받아 운영재원을 확보하고 있다. 다만, 위의 위원회들과는 정부지원에만 의존하지 않고 게임물심의 및 등급분류사무에 따른 소요되는 비용 일부를 사업자들로부터 수수료 형식으로 징수하고 있으며, 따라서 일정한 수익사업을 보유한다고 볼 수 있다. 이 점에서 역시 수수료를 징수하는 영상물등급위원회와 매우 유사한 수익구조를 가지고 있다. 다만, 수수료가 차지하는 비중에 있어서 게임물등급위원회가 상대적으로 적으며, 그 만큼 정부의존도가 높다는 점에 차이가 있다.<sup>30)</sup>

게임물등급위원회의 운영재원에 관해서는 동 위원회 설립근거법률인 『게임산업진흥에 관한 법률』에서 규정하고 있다. 즉 동법 제20조는

---

30) 게임물등급위원회의 수수료 수입은 지난 수년간 급격히 감소하는 추세를 보이고 있다. 특히 2006년 1월 사행성 게임장 근절대책이 발표된 이후 사행성 게임에 대한 단속이 행해짐에 따라 게임물에 대한 심의 건수자체가 지속적으로 감소하는 상황이다. 게다가 수수료 가운데 비교적 높은 수수료(200,000~300,000원)를 부과해 오던 아케이드의 비중이 2005년까지 전체의 45%를 차지해 오다가 2006년 이후 급감하고 있다. 반면 PC(off-line)게임(2006년 4%)이나 콘솔게임의 비중은 여전히 미미한 가운데, 새로이 모바일 게임의 심의건수가 급증하는 추세이다. 문제는 모바일게임의 기존 심의수수료가 30,000원으로 가장 적은 수준이라는 점이다. 그 결과 모바일 게임 등급심의 건수가 증가되었음에도 불구하고 수수료 수입의 증대로 이어지고 있지 못하다. 요컨대 비교적 높은 수수료가 부과되었던 분야의 비중이 줄어들고, 수수료가 저렴한 모바일의 비중이 늘어난 것이 계등위의 재정구조를 어렵게 만들고 있다.

국가가 게임물등급위원회의 운영에 필요한 경비를 지원할 수 있도록 규정하는 한편, 제41조 제2항에서 등급심의수수료를 받도록 하고 있다. 단 법률상의 근거는 이 두 조항뿐이며 조항의 규정도 매우 추상적이어서 운영재원의 비율이라든지 수수료의 기준에 대해서는 언급을 하고 있지 않다.

이에 따라 운영에 필요한 재원에 관하여 『게임물등급위원회 운영규정』에서 정하고 있다. 위원회의 구성·운영에 관한 사항은 하위규범에서 정하도록 하는 것이 일반적이기는 하지만, 대개는 대통령령 등에 위임하며, 게임물등급위원회와 같이 등급위원회 운영규정에 위임하는 방식은 흔치 않은 것이라 할 수 있다. 이런 경우 어디까지 운영규정에서 정할 수 있는지가 문제되는데 여기서 운영재원에 관한 사항까지 정할 수 있다고 보아도 무방할 것이다.

실제로 『게임물등급위원회 운영규정』 제63조(운영재원)에서는 “위원회의 운영에 필요한 경비는 국고보조금, 지원금, 수수료, 기타수입금을 재원으로 한다.”고 규정하고 있다. 그런데 여기서 국고보조금이라든지, 기타 수입금은 법에 명시되어 있지도 않은 재원이다. 이 가운데 ‘기타 수입금’은 차치하더라도, 지원금과 보조금은 성격 면에서 차이가 있는 것들이다.

주지하다시피, 지원금은, 법령에 의해 설치된 출연대상주체에 대하여 특정목적을 위하여 지원하는 금전급부를 말함. 구체적인 사업의 지원이 아닌 기관이나 단체의 포괄적 운영을 위해 교부 됨. 이에 따라 용도나 조건을 부여하지 않으며 기관이나 단체의 설립·운영에 소요되는 비용을 대상으로 하며 흔히 출연금이라고도 한다.

반면, 국고보조금은 국가 외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 것이다. 요컨대 지원금은 기관을 대상으로, 보조금은 사업을 대상으로

지급된다는 차이가 있다. 법에서는 운영에 필요한 경비를 지원한다고 되어 있으며 보조금을 직접 언급하고 있지 않다. 그럼에도 위원회 운영규정이 국고보조금을 재원으로 명시함으로써 사실상 실현되기 어려운 재원에 대한 기대를 스스로 부여한 측면이 있다.

한편 기타 수입금의 경우는 상대적으로 규범통제를 덜 받는 장점이 있지만, 현재로서는 게임물등급위원회가 수입금으로 삼을 만한 사업을 발굴하기에 업무성격이나 시기적으로 어려움이 있다. 이런 까닭에 실제 위원회 재원 가운데는 국가의 지원금과 심의수수가 기본적인 축을 이루고 있으며, 이 가운데 국가 지원금이 위원회 예산의 80% 가량을 차지하고, 나머지 20% 가량을 수수료에서 충당하는 구조인 것으로 알려진다. 문제는 이 같은 구조가 현행법 체계에서는 지속되기 어렵다는 점이다. 국가의 재정지원에 대한 근거조문인 『게임산업진흥에 관한 법률』 제20조는 일종의 한시법이어서, 동법 부칙이 제20조를 2008년 6월까지만 효력을 가지는 것으로 정하고 있기 때문이다.

그 결과 추후 법 제20조가 개정되거나 부칙에서 제20조의 기한을 연장하지 않는 한, 국가를 통한 재정지원은 당장 2008년 이후로는 기대하기 어려운 형편이다. 이 때문에 위원회는 장기적으로 민간자율기구로의 전환을 모색하는 한편 새로운 재원조달수단을 모색하게 된 것이며, 현재 위원회가 모색중인 방안은 정부지원에 대한 의존도를 줄이고 기존에 게이다사업자로부터 징수하던 수수료를 대폭 인상한다는 것이다.



## 제 5 장 기부금의 징수 및 사용에 관한 통제

### I. 기부금의 개념 및 유형분석

기업의 기부금은 현금·성금·찬조금·후원금·기부금 등의 명목으로 공익적 목적을 위하여 국가, 지방자치단체 또는 민간단체 등에 무상으로 제공하는 금품을 말한다. 성격상 기부자의 자발적 의사에 따른 경우도 있으나 사실상 강제되어서 비자발적으로 납부하는 성격도 존재하며 이런 유형에 속하는 기부금은 국가재정에 대한 간접적 재원적 성격을 지니며 투명성제고의 측면에서 준조세의 일부로 포섭하여 다룰 필요가 있다. 반면 기부금은 법령상 부담의무에 관한 규정이 없다는 점에서 부담금 또는 수수료, 공과금 등과 구별된다.

기부금의 유형은 강제성 여부에 따라 자발적 기부금과 비자발적 기부금으로 나누어 볼 수도 있으나 본 연구에서 논의대상으로 삼는 것은 비자발적 기부금에 국한하므로, 이하에서는 주로 세법에서 기업이 지출한 기부금의 성격에 따라 차별을 두는 손금산입 한도를 기준으로 하여 유형화를 해보고자 한다. 이에 따르면 손금산입 한도의 차이에 따라 기부금의 종류를 구분하면 법정기부금, 특례기부금, 지정기부금으로 구분해 볼 수 있다. 이들 기부금의 법적 근거는 일원화되어 있지 않다.

먼저 법정기부금이란 법인세법 제24조 2항에 의한 ① 국가·지방자치단체에 대한 기부금 ② 국방헌금과 국군장병 위문금품 ③ 천재지변으로 인한 이재민 구호금품과 ④ 『정치자금에 관한 법률』에 의하여 정당, 후원회 및 선거관리위원회에 지출하는 기부금<sup>31)</sup>을 말한다.

이에 비해 특례기부금이란 조세특례제한법 제73조 제1항에서 지정한 기부금으로서 현행법상으로는 다음과 같은 유형들이 있다.

31) 조세특례제한법 제76조.

제 5 장 기부금의 징수 및 사용에 관한 통제

- ① 사립학교, 비영리교육재단(사립학교 신·증설, 시설확충 및 그 밖의 교육환경 개선을 목적으로 설립된 비영리 재단법인에 한한다), 기능대학, 원격대학 형태의 평생교육시설, 국립대학교병원 및 서울대학교병원, 서울대학교치과병원 및 산학협력단(산업교육진흥및산학협력촉진에관한법률)에 시설비·교육비·연구비로 지출하는 기부금
- ② 종업원의 복지증진을 위하여 사내근로복지기금에 지출하는 기부금
- ③ 문화예술진흥기금으로 출연하는 금액
- ④ 독립기념관에 지출하는 기부금
- ⑤ 특정연구기관(공동관리기구 포함) 및 한국생산기술연구원·전문생산기술연구소에 지출하는 기부금
- ⑥ 사회복지공동모금회·한국교육방송공사·국립암센터에 지출하는 기부금
- ⑦ 법 소정 정부출연기관에 지출하는 기부금

지정기부금은 비영리법인 등이 성격상 고유목적사업비로 지출하는 기부금 등을 의미한다. 지정기부금에 해당되는 세부적인 내용은 다음과 같다.

- ① 다음의 비영리법인 및 단체에 고유목적사업비로 지출하는 기부금
  - 사회복지법인
  - 종교의 보급 기타 교회를 목적으로 설립하여 주무관청에 등록된 단체
  - 허가·인가를 받은 문화·예술단체 또는 환경보호운동단체
  - 정부로부터 허가 또는 인가를 받은 학술연구단체·장학단체·기술진흥단체
  - 초·중등교육법 및 고등교육법에 의한 학교, 기능대학 또는 원격대학

- 의료법에 의한 의료법인
- 위의 지정기부금단체 등과 유사한 것으로서 재정경제부령이 정하는 지정기부금단체

② 특정지출기부금

- 학교·기능대학·원격대학의 장이 추천하는 개인에 대한 교육비·연구비 또는 장학금
- 상속세및증여세법 시행령 제14조의 요건을 갖춘 공익신탁으로 신탁하는 기부금
- 사회복지·문화·예술·교육·종교·자선·학술 등 공익목적으로 지출하는 기부금으로서 재정경제부령이 정하는 기부금
- 국세기본법의 규정에 의하여 법인으로 보는 단체(고유목적사업준비금 설정대상이 아닌 단체에 한한다)가 당해 수익사업 소득을 고유목적사업비로 지출하는 금액

## II. 기부금에 대한 재정적 혜택

기부금은 현금주의에 의하여 지출일이 속하는 사업연도의 손금에 산입하는데 법정기부금의 경우 기부금지출 전 소득금액(이하 소득금액이라 함)에서 이월결손금을 차감한 금액을 한도로 손금에 산입한다. 특례기부금은 소득금액에서 이월결손금과 법정기부금 손금산입액을 차감한 금액의 50%를 한도로 하고 있고, 지정기부금은 소득금액에서 이월결손금, 법정기부금손금산입액, 특례기부금 손금산입액을 차감한 금액의 5%를 한도로 손금에 산입한다.

한편 개인의 기부금은 법정기부금, 특례기부금, 우리사주조합기부금, 지정기부금으로 구분되며 일정 한도 내에서 사업소득, 부동산이다대 소득, 산림소득의 필요경비에 산입하거나 기부금특별공제를 적용받는다. 이 중 우리사주조합기부금은 공익성 기부금이 아니므로 본고의

논의에서는 제외하도록 한다. 법정기부금은 소득금액에서 전액 소득 공제하고 특례기부금은 소득금액의 50%, 지정기부금은 소득의 10%를 한도로 소득공제한다.

기부금 종류별 한도액은 소득세 및 법인세법상 동일한 것도 있고 차이가 있는 경우도 있다.

[표] 기부금 한도액의 법인 및 개인 비교

		법 인 세	소 득 세
기부금 한도액	법정기부금	소득금액 - 이월결손금	소득금액 - 이월결손금
	특례기부금	(법정기부금한도액-법정기부금손금산입액)×50%	(법정기부금한도액-법정기부금필요경비산입액)×50%
	지정기부금	법정기부금한도액-법정기부금손금산입액-특례기부금손금산입액)×5%	법정기부금한도액-법정기부금필요경비산입액-특례기부금필요경비산입액)×10%
손금불산입액 처리		특례기부금과 지정기부금의 한도초과액은 3년간 이월하여 한도미달액 이내에서 손금산입	부동산이자소득·사업소득자는 특례기부금과 지정기부금의 한도초과액을 3년간 이월하여 한도미달액 이내에서 필요경비산입

주: 1. 기부금지출전 소득금액.

2. 기부금지출전 사업소득금액, 부동산이자대소득금액 또는 산림소득 금액.

법정기부금의 손금한도액은 기부금을 제외한 세무조정 후 소득에서 이월결손금을 차감한 금액을 한도로 전액 손금에 산입할 수 있다. 정치자금의 경우 2004년 3월 12일 세법개정으로 손금산입 규정이 개정되었다. 종전에는 법인세법상의 법정기부금과 동일한 방식으로 손금에 산입하였으며 법인이나 개인 모두에게 동일하게 적용되었다. 그러나 개정된 바에 의하면, 「정치자금에 관한 법률」에 의하여 정당, 후원

회 및 선거관리위원회에 기부한 정치자금은 지출한 당해 과세연도의 소득금액에서 10만원까지는 세액공제하고, 10만원을 초과한 금액에 대하여는 소득공제하도록 하고 있으며 개인에게만 적용된다.

소득세법상 법정기부금은 법인세법상의 법정기부금보다 종류가 더 많다. 즉 위에 언급한 법인세법상의 법정기부금 외에 ① 특별재난지역의 자원봉사용역가액 ② 사립학교, 기능대학, 원격대학, 국립대학교병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 산학협력단에 대한 시설비·교육비·연구비 또는 장학금 ③ 사회복지공동모금회 기부금 ④ 무료·실비로 이용할 수 있는 사회복지시설에 대한 기부금 ⑤ 법 소정 결연기관을 통한 불우이웃돕기 기부금이 법정기부금에 해당된다. 이와 같이 개인의 기부에 대하여 법인보다 세제상 혜택을 받는 기부금의 범위가 큰 것은 개인에 대한 기부금 지출을 유도하기 위한 것으로 볼 수 있다.

특례기부금의 경우 기부금을 제외한 세무조정 후 소득에서 이월결손금과 법정기부금 손금산입액을 차감한 금액의 50%까지를 한도로 하여 손금에 산입한다. 특례기부금 가운데 문화예술진흥기금으로 출연하는 금액의 경우 2004년 10월 5일 세법 개정에 의해 손금한도가 100%로 확대되었다. 또한 특례기부금 중 사립학교, 비영리교육재단, 기능대학, 원격대학 형태의 평생교육시설, 국립대학교병원 및 서울대학교병원, 서울대학교치과병원 및 산학협력단에 시설비·교육비·연구비로 지출하는 기부금과 사회복지공동모금회 기부금은 개인의 경우 법정기부금에 해당되므로 손금한도가 개인과 법인 간에 차이가 있다고 하겠다.

지정기부금은 비영리법인 등이 성격상 고유목적사업비로 지출하는 기부금과 그 외의 기부금으로 구분할 수 있으며 기부금을 제외한 세무조정 후 소득금액에서 이월결손금, 법정기부금 손금산입액, 특례기부금 손금산입액을 차감한 금액의 5%를 한도로 손금에 산입한다.

개인의 경우 위의 해당단체 중 무료·실비로 이용할 수 있는 사회복지시설에 대한 기부금과 법 소정 결연기관을 통한 불우이웃돕기 기부금은 법정기부금에 해당된다. 또한 지정기부금의 경우 법정기부금 및 특례기부금과 달리 손금한도가 법인과 달리 소득의 10%로 규정되어 있다.

한편 우리나라의 경우 정치자금은 세제상 기부금 종류 중 법정기부금과 동일하게 전액 손금산입 및 소득 공제가 허용되어 왔다. 즉 정치자금에 관한 법률에 의하여 정당(동법에 의한 후원회 포함)에 기부한 정치자금은 조세특례제한법에 의해 법인이나 개인 모두 전액 손금산입 혹은 소득공제할 수 있고 증여세도 부과되지 않는다.

그러나 정치자금에 관한 법률이 법인을 통한 정치자금 모금을 금지하고 개인을 통한 정치자금 모금을 활성화하는 방향으로 개정됨에 따라 조세특례제한법도 이에 맞추어 소득공제 및 손금산입제도가 일부 변경되었다(2004년 3월 12일). 개인에 한해 정치자금은 지출한 과세연도의 소득금액에서 10만원까지는 세액공제하고 10만원을 초과한 금액에 대하여 전액 소득공제하거나 손금산입하는 것이다. 이는 소액다수후원의 활성화를 통하여 정치자금 조달을 원활히 하기 위한 취지에서 이루어진 것이다. 반면, 동창회 및 향우회 등에 대한 기부금은 비지정기부금으로서 세제상 손금산입이 제외된다.

### Ⅲ. 기부금에 대한 통제

헌행법상 기부금은 현금·성금·찬조금·후원금·기부금 등의 명목으로 공익적 목적을 위하여 기업의 자발적인 의사에 따라 국가, 지방자치단체, 또는 민간단체 등에 무상으로 제공하는 금품으로 규정되어 있다. 이와 같이 기부금 지출이 기업의 자발적 의사에 의해 이루어져야 함에도 불구하고 실제로는 자발적 의사에 반하여 지출되는 경우가

있어 기부금이 준조세로 인식되는 문제가 야기되어 왔다.

이에 따라 정부는 그간 기부금품의 무분별한 모집을 규제하기 위하여 1995년 기부금품모집규제법을 제정하는 한편 기부금품<sup>32)</sup>의 모집행위를 법적으로 제한하는 정책을 유지하여 왔다.<sup>33)</sup>

기부금품모집규제법은 6.25전쟁 당시의 사회적 혼란기에 시국대책의 명분으로 기부금품을 모집하고 강요하는 등의 폐해를 방지하기 위하여 1951년 11월 17일 제정되었으며, 95년 12월 30일 전면개정(법률 제 5126호)하여 시행하여 오던 중 98년 5월 기부금품의 허가여부를 행정청의 자유재량에 맡기는 것은 국민의 행복추구권을 침해한다는 사유로 헌법재판소에서 위헌결정됨에 따라 법제명을 기부금품모집금지법에서 현재의 규제법으로 개정하여 자발적인 기부금품 기부행위에 대해서는 허용하는 방식으로 규제를 해 오고 있다. 현행법은 기부금문화가 정착되어 있는 서구 선진국에 비해 비교적 엄격한 통제입장을 취하고 있다. 따라서 동 기부금의 모집을 위해서는 현행법 규정의 저촉여부를 검토해야 한다.

32) 다음은 기부금품에서 제외된다.

- 법인·정당·사회단체·종친회·친목단체 등이 정관이나 규약 또는 회칙 등에 의하여 그 소속원으로부터 가입금·일시금·회비 또는 그 구성원의 공동이익을 위하여 각출하는 금품
- 사찰·교회·향교 기타 종교단체가 그 고유활동에 필요한 경비에 충당하기 위하여 신도로부터 각출하는 금품
- 국가·지방자치단체·법인·정당·사회단체 또는 친목단체등이 소속원 또는 제3자에게 기부할 목적으로 그 소속원으로부터 각출하는 금품
- 학교기성회·후원회·장학회 또는 동창회 등이 학교의 설립 또는 유지 등에 필요한 경비에 충당하기 위하여 그 구성원으로부터 각출하는 금품

33) 기부금품의 모집을 하고자 하는 자는 행정자치부장관, 특별시장·광역시장·도지사의 허가를 받아야 한다. 국제적으로 행하여지는 구제사업, 천재·지변 기타 이에 중하는 재난의 구휼사업, 불우이웃돕기 등 자선사업, 공익을 목적으로 국민의 적극적인 참여가 필요한 경우로서 대통령령이 정하는 바에 의하여 기부금품 모집의 필요성이 인정된 사업인 경우 상기 허가권자로부터 모집허가를 받아 기부금품 모집을 할 수 있다. 그러나 정치자금에 관한 법률, 결핵예방법, 모호기금법, 문화예술진흥법, 한국국제교류재단법에 의한 기부금품의 모집에 대하여는 동법을 적용하지 않는다.

구비 서류를 갖춰 행정기관에 등록만 하면 누구나 모집활동에 쉽게 참여할 수 있다.

모집활동에 따른 등록업무 권한에 관하여는 기부금품 일정액수를 초과하는 경우에만 행자부 장관에게 등록토록 하고 그 이하는 시·도 지사가 맡도록 되어 있다.

#### IV. 기부금 운용상 문제점과 과제

준조세 가운데도 기부금은 본질적인 임의성 내지 민간주도적 성격으로 인하여 사후적인 규범통제가 가장 취약한 부분으로 인식되고 있다. 기부금품의 조성에 대해서는 어느 정도 통제가 이루어지고 있으나, 구체적인 용도 및 적정집행 여부에 대해서는 법적 수단이 미흡하다고 할 수 있다.

현재 기부금품 모집 및 사용에 관한 법률(제12조 1항)은 ‘모집된 기부금품이 사용되고 남은 금액이 있는 경우 행정자치부 등의 승인을 받아 등록한 목적과 유사한 용도로 사용할 수 있다’고 규정하고 있으며, 행정자치부 역시 유권해석을 통해 잔액에서 발생하는 이자 역시 성금에 포함시켜서 다시 등록을 해야 한다고 밝힌 바 있다.

그럼에도 기부금품의 용도를 전용하거나 불투명하게 집행하는 사례가 적지 않으며, 이 또한 입법적 불비에서 그 원인을 찾을 수 있다.

가령, 대한적십자사의 경우, 국민으로부터 걷은 성금 및 기부금을 불투명하게 운용하고 이로부터 발생한 이자 수익을 자체 운영비 등 예산으로 사용하고 있는 것으로 지적된다. 적십자사가 2007년 1월~9월까지 모금한 기부금 및 성금 중 잔액은 총 55억여원이지만 실제 계좌에 남아 있는 돈은 11억원에 불과하며 이는 적십자사가 기부금 등을 지출 전용계좌로 이체해서 사용한 결과로 추정되며, 여기서 발생하는 은행이자 역시 적십자사의 예산으로 전용돼 사용된 것으로 나타났다.<sup>34)</sup>

34) 지난 2006년 태풍 ‘에위니아’로 인해 발생한 피해를 복구하기 위해 모은 성금 8



현재 기부금품 모집 및 사용에 관한 법률은 ‘모집된 기부금품이 사용되고 남은 금액이 있는 경우 행정자치부 등의 승인을 받아 등록된 목적과 유사한 용도로 사용할 수 있다’고 규정하고 있으며,<sup>35)</sup> 행정자치부 역시 유권해석을 통해 잔액에서 발생하는 이자 역시 성금에 포함시켜서 다시 등록을 해야 한다고 밝힌 바 있다.

징수주체가 성금 및 기부금으로부터 발생한 이자를 부당하게 취득하지 못하도록 하는 한편 본래 목적에 쓰일 수 있도록 합당한 사후 조치를 강구해야 할 필요가 있으며 성금 및 기부금을 지출계좌와 별도의 계좌에 투명하게 관리하는 방식으로 전환되어야 한다.

---

억7000여만원 중 3억1000여만원은 여전히 미집행되고 있으며, 이에 따른 이자 수익은 적십자사 운영비로 사용되고 있는 것으로 나타났다.  
35) 동법 제12조 1항.

## 제 6 장 투명성 제고를 위한 법제개선방안

### I. 운용상 문제점에 대한 분석 및 요약

#### 1. 현행 제도의 문제점 개관

준조세는 그 제도적 효용에도 불구하고 징수, 부과, 귀속에 이르기까지 불투명하게 운용이 되고 있어서 제도개선에 대한 사회적 요구가 국가재정법제 전반에서도 가장 큰 부분이라고 할 수 있다. 다만 준조세의 유형에 따라서는 부담금과 같이 최근 법제정비를 통해 투명성이 크게 제고된 경우도 있으나, 수수료 운영에 있어서는 여전히 입법적 미비상태에 놓여 있으며, 비자발적 기부금도 그 운용과정에서 용도의 전용이나 불투명한 귀속과 같은 문제점들이 노정되고 있다. 또한 준조세의 부과로부터 집행에 이르기까지의 단계에 있어서는 비교적 조성이나 부과 등 초기단계에 대해서는 그간 위헌성 논쟁을 위시하여 많은 검증과 논의가 이루어져 왔으나, 일단 거둬들인 준조세를 어떤 목적에서 얼마만큼 집행했는지에 대해서는 사회적 관심도 적었을 뿐만 아니라 법적인 통제수단도 가지고 있지 못하였다고 판단된다.

#### 2. 준조세 규율체계상의 미비점

##### (1) 부과절차 및 요건의 미비

우선 현재로서는 준조세에 대한 부과절차 등 전반적인 규율체계가 미비되어 있다는 점을 지적할 수 있다. 특히 현행 법정준조세 중에는 부과요건과 산정기준 등을 시행령 등의 하위법령에 위임하거나, 부과요건이 투명하지 않은 것들이 많다. 사용내역 또한 부담금을 제외하면 거의 공개되지 않는다. 준조세의 부과요건과 절차, 징수방법과 사

용내역 공개 등을 규율하는 일반법은 존재하지 않는다. 다만 부담금의 경우 2002년에 ‘부담금관리기본법’이 제정되어 준조세 중에서 부담금은 신설하거나 부과요율을 인상할 경우 기획예산처의 심사를 받고 부담금의 징수 및 운용내역은 국회에 보고된다. 한편 준조세를 재원으로 하는 기금은 예산 외로 운용되었으나, 기금운용의 효율성과 투명성을 제고하기 위한 기금관리기본법이 2001년 12월에 제정되면서 예산과 같이 국회 통제를 받게 되었다.

2002년 1월부터 기금운용계획안과 기금결산에 대하여 국회의 심의·의결을 받게 되었고, 2004년부터 신용보증기금, 농어가목돈마련저축장려기금, 예금보험기금채권상환기금 등 9개의 금융성기금도 국회의 통제를 받고 있다. 하지만, 예산과 달리 지출금액의 30% 이내에서 변경될 경우에는 국회심의를 받지 않는다.

## (2) 설치근거의 불충분

설치근거의 불충분도 지적할 수 있다. 준조세의 설치에 관해서는 개별법에서 준조세의 설치근거를 규정하고 있거나 준조세의 설치를 위한 독립된 법률을 제정한 경우도 있다. 준조세의 유형별에 따라 살펴보면, 부담금의 경우는 농지법, 대기환경법, 수질환경보전법, 먹는물관리법, 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률, 환경개선비용부담법 등 개별 설치근거법률과 부담금관리기본법에 공히 열거, 지정이 되도록 하고 있으며, 사업자 부담 사회보험료의 경우는 국민연금법, 건강보험법, 산업재해보상보험법, 고용보험법 등에 설치의 법적 근거를 두고 있다.

사용료의 수수료의 경우도 영조물의 관리를 규율하는 법률이나 해당 준조세의 원인이 되는 행정사무에 관련된 법률에서 규율하고 있다. 행정제재금으로서 과징금이나 과태료 등은 개별법에서 별도로 규율하고 있으며, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 등에서는 동일 법률 내에서 구체적인 행위유형에 따라 서로 다른 부과율을 적용시키기도 한다.

한편, 강제성 성금이나 기부금의 경우는 『기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률』에서 정한 요건을 갖춘 경우에 결핵예방법, 『5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률』등 개별 법률에서 허용하는 방식으로 징수가 이루어지고 있다. 이에 관해서는 법인세법 등 조세법에 의해 기부금품의 손금불산입<sup>36)</sup> 등의 혜택이 주어지기도 한다. 그러나 여전히 법적 근거가 불분명한 채 부과되는 준조세가 적지 않다. 가령 농작물피해 보상금, 공장 인근 지역 협력기금처럼 근거법령이 없거나 불투명한 경우가 있으며, 장애인고용부담금, 수질개선부담금 등은 사용이나 운용 내역이 충분히 공개되지 않은 채 운용되고 있다. 또한 부과 사유와 대상에 대해서는 언급이 있으나, 귀속주체는 일률적이지 않다. 즉 국가의 일반회계로 귀속하는 경우도 있고 징수기관의 수입으로 편성되는 경우도 있다. 특히 준조세 부과의 원인이 되는 공적 사무가 국가사무인지, 지방자치단체사무인지에 따라, 그리고 국가사무 가운데 지방자치단체나 기관에 위임된 사무인지에 따라서 준조세의 귀속주체가 달라지게 된다.

### (3) 부과근거의 하위규범 위임

한편, 부과되는 준조세의 금액이 얼마인지는 준조세의 유형에 따라 달라지는데, 부담금의 경우는 법률에서 정해지는 경우가 많지만 기타 준조세는 통상 하위규범에서 정해지게 된다. 경제현실을 준조세의 부과액수에 반영하기 위한 조치로 이해되지만 바로 이 때문에 징수기관의 재량이 개입되거나 투명성이 결여될 여지가 많다.

특히 급부제공의 대가적 성격이 강한 수수료의 경우는 이를 명확히 할 필요성이 큼에도 불구하고 법규성이 없는 단체규정 등 하위규범에서 정하도록 하거나, 장관과의 협의로 정하도록 하는 경우도 없지 않다. 이로 인해 수수료의 변경에 대한 별도의 절차를 요하고 있지 않

36) 법인세법 제24조.

아서 자의적 책정 및 인상의 우려가 상존한다.

#### (4) 준조세 사용용도의 불명확성

사용용도에 있어서도 근거법률마다 다양한 방식으로 규정하고 있다. 특히 준조세를 징수기관의 인건비 및 경상운영비 충당목적으로 사용하기도 하여, 기관의 구조조정 유발유인을 감소시키는 결과를 초래하기도 한다. 가령 반대급부가 있는 것으로 간주되는 법정단체 회비, 공공기관의 검사 수수료, 과징금 등은 반대급부가 있다는 이유로 법정 준조세로 인식도 되지 않으며, 그만큼 징수 및 사용내역에 대한 투명성은 떨어진다.

#### (5) 사후감사 및 통제의 부족

준조세 운영결과에 대한 회계감사에 관한 규정도 매우 부족하다. 일반회계로 귀속되는 과징금은 국회의 예산결산 심의과정에서 다른 세수와 함께 심사를 받으나, 신설에 대한 기획예산처의 별도 심사나 징수 및 사용내용에 대한 국회보고는 없다. 그 결과 부담금을 제외한 법정준조세의 투명성은 매우 낮은 형편이다.

환불규정이 미비되어 있다는 점도 문제로 지적할 수 있다. 준조세가 재산권을 침해하는 등 위헌소지가 있다고 여겨지면 헌법재판소에 위헌소송을 낼 수 있기는 하지만, 헌법재판소의 판결은 불소급되므로, 별도의 법을 제정하지 않는 한 이미 납부한 준조세는 돌려받지 못한다.

#### (6) 분할납부 및 가산금부과의 자의성

한편 각종 준조세 근거규범에는 납부자의 부담을 경감하고 징수율을 제고하려는 취지에서 분할납부를 허용하고 있는 경우가 많다. 대개는 법령에서 정한 일정요건을 충족할 경우, 납부의무자가 징수기관

의 승인을 받아 분할납부를 하게 되는데, 징수기관은 이 과정에서 분할납부로 인한 사실상 비용경감부분을 감안하여 가산금을 부과하는 경우가 있다. 문제는 가산금 부과에 대한 명확한 법적 근거가 없는 경우가 많고, 있더라도 법률에서 구체적인 위임받지 않은 하위규범에서 규율하거나 부과기준도 일률적이지 않다는 점이다.

가령 『대도시권 광역교통관리에 관한 특별법』 제17조37)에서는 광역교통시설부담금을 부과하면서 분할납부를 허용하고 있다. 그런데 동규정에서는 분할납부의 신청절차에 관해 규율하고 있을 뿐 분할납부 시 납부유예에 대한 가산금징수에 대한 언급을 하고 있지 않으며, 조례에 대한 위임의 근거를 두고 있지 않다.

반면, 국민건강보험의 경우 『국민건강보험체납보험료분할납부관련규칙』에서 분할금액에 대한 기준을 제시하고 있는데 매월 납부할 금액은 그 체납된 보험료중 해당 월별로 고지된 보험료 이상으로만 규정하고 구체적인 가산률에 대한 규정이 없다.

이에 비해 건설교통부령 제154호 공원수익자부담금징수규칙에서는 공원관리청은 부담금이 백만원 이상인 때에는 당해수익자에 대하여 연 5%의 이자를 가산하여 납기일로부터 3년을 넘지 아니하는 기일안에 분할납부하게 할 수 있다.

이런 상황에서 경기도는 『대도시권 광역교통관리에 관한 특별법』의 근거 없이 『경기도 광역교통시설부담금 부과 및 광역교통시설특별회계설치조례』에 광역교통시설부담금 분할납부승인 신청을 할 때 분할납부로 납부유예된 부담금에 대하여 연 6%의 가산금을 부과토록 규정하고 있다. 그 결과 24개 주택건설업체에 대하여 위 부담금을 분할납부토록 승인하면서 24개 업체에 분할납부로 유예된 부담금 214억여

37) 부담금의 분할납부를 신청하고자 하는 자는 부담금의 금액, 사업이 시행되는 위치, 분할납부의 사유 등을 기재한 신청서를 부담금 납부고지일로부터 30일 이내에 시·도지사에게 제출하여야 한다고 하고 있다.

원에 대한 가산금 16억원을 부과하였다. 가산금 부과의 법적 근거도 없을 뿐만 아니라, 이런 경로로 조성된 가산금을 어떤 용도에 활용할 것인지에 대해서도 법적인 통제가 전혀 없다.

### (7) 중복부과의 문제

이밖에 중복부과의 문제도 지적된다. 가령 기업이 공장용지를 조성 시에 부과되는 각종의 유사한 부담금을 통폐합해야 한다는 주장이 종래 줄곧 제기되었던 바가 있으며, 수도권 지역에 건축물 신설시 과밀 부담금, 교통유발부담금, 환경개선부담금에 지방세 중과까지 정부부처 별로 다양한 부과금이 동시에 부과된다는 점도 지적된다. 임금채권보장기금의 경우도 사업주부담부분은 퇴직보험과의 중복 영역이 정비되어야 한다는 주장도 제기된다.

요컨대 준조세 운영의 전반에 투명성을 제고하기 위한 법적 근거가 확보되어 있지 않고, 새로운 준조세 신설시 심사기준이나 기존 준조세에 대한 평가장치가 마련되지 않은 상황에서 준조세의 종류 및 부과액수가 증가되어 옴에 따라 동일 행위에 대해 중복부과 되거나 경제사회의 여건변화로 부담금 준치의 타당성이나 필요성이 미흡한 준조세가 계속 부과되고 있거나 부과대상 및 방식이 불합리한 경우 등의 문제점을 드러내고 있다.

## II. 구체적인 법제개선 방향

### 1. 총론적 법제개선의 방향

현행 법체계 내에서 준조세에 대한 규율 내지 통제는 주로 조성 및 부과기준에 관한 것이며, 금액산정 및 용도, 귀속에 관해서는 하위규범으로 위임하거나 아예 근거가 없는 경우도 적지 않다. 준조세의 부과대상이나 목적은 제각기 차이가 있을지라도 일차적으로 국가나 지

방자치단체의 투명한 주머니 속으로 귀속한 후 개별 용도에 맞추어 꺼내 쓰도록 하는 시스템의 법제화가 필요하다. 이를 위해서는 준조세를 포괄적으로 규율하기 위한 독립의 법률이 필요하다고 보며, 최소한 징수된 준조세의 귀속에 통제를 통하여 준조세 운영의 투명성을 보장하여야 한다.

현재와 같이 준조세 유형에 따라 징수주체와 귀속주체가 제각각 운영되는 상황에서는 투명성제고와 책임의 귀속을 도모하기 어렵다. 따라서 준조세 귀속주체와 통제권한을 일원화하기 위한 제도개선이 필요하며, 준조세 용도를 엄격 제한하여 기관의 경상운영이나 인건비와 같은 항목으로 전용되지 못하도록 개별법에서 명시하는 것이 바람직하다.

또한 공인회계법인 등을 통한 사후감독체계의 보완이 요구되며, 부담금관리기본법이나 기부금품모집규제법 이외에 수수료나 행정제재별 성격의 준조세의 운용을 통제할 수 있는 법률이 준조세 유형별로 필요하며, 장기적으로는 준조세관리운영에 관한 법률 제정을 모색할 필요가 있다.

## 2. 부담금 운용의 투명성 제고를 위한 법제개선 방향

부담금에 관해서는 지난 2001년 부담금관리기본법 제정을 통하여 신·증설 및 사후관리 시스템을 규범적 통제에 두는데 상당한 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다. 동법에 따라 부담금관련 법률의 제·개전시에는 관련 학계, 언론계, 기업계 대표 등으로 구성된 부담금운용심의 위원회의 심의를 거치도록 하여 부담금의 신·증설을 통제하고 있으며 모든 부담금의 징수실적 및 사용내역이 포함된 부담금운용종합보고서를 매년 국회에 제출함으로써 부담금 운용내역을 국민에게 투명하게 공개토록 하고 있다. 정부 차원에서도 부담금 운용의 적정을 기하기 위해 부담금관리기본법 제8조에 따라 부담금별로 부과목



적·부과실태 및 사용내용의 건전성 등을 지속적으로 점검·평가하고 있으며, 2003년에는 민간전문가로 부담금운용평가단을 구성하여 부담금에 대한 전반적인 평가를 시행한 결과 부실채권정리기금출연금, 소하천 수익자부담금 등 8개 부담금을 폐지한 바가 있다.

부담금은 특히 국민이나 기업에 금전적 부담을 주는 중요 사항이므로 부과대상, 부과요율, 산정기준 및 방법, 그리고 일몰조치 등을 법률에 명확히 규정함으로써, 신설·부과·집행과정의 투명성을 확보할 수 있도록 해야 한다. 아울러 부담금의 부과대상이 광범위하고 부과액수가 대규모인 경우에는 조세로의 전환도 모색할 필요가 있다.

부담금에 관해서는 향후 존치 타당성이 없거나 정비 필요성이 있는 부담금의 폐지·통합을 지속적으로 추진하고, 수익자·원인자 부담원칙에 따라 부담금 부과가 적정한 경우에도 부담금 부과 타당성과 적합성을 정기적으로 평가하여 국민과 기업의 부담이 늘어나지 않도록 정책적 노력을 지속적으로 경주해 나갈 필요가 있다.

아울러 정부의 특별회계와 기금의 재원이 되는 부담금의 경우, 특별회계는 국회의 예산 심의에서도 제외되는 만큼, 자의적 지출의 우려가 크므로, 지출 부분 가운데 인건비 등 조직의 정상운영비는 사업목적과 직결되지 않는 것으로 가급적 투명하고도 축소하여 운영될 필요가 있다.

### 3. 수수료 운용의 투명성 제고를 위한 법제개선 방향

수수료 산정에 있어서 비용이나 원가 기반의 책정방식은 상·하수도요금이나 철도요금의 경우 즉, 국가가 공기업 등 산하기관을 통해 제공하는 역무나 시설이 그것을 제공받는 국민들에게 일정한 경제적 가치를 부여하는 경우에 특히 의미를 갖는다. 수수료의 경우도 역무나 시설제공이 경제적으로 유익한 급부제공일 경우(일응 ‘수익자수수

료'로 부를 수 있겠음)에는 공공요금책정의 논리를 적용할 수 있을 것이다. 즉, 대가성 원칙에 따라 공적사무의 이행에 대한 비용을 수수료에 최대한 반영하는 것도 무리가 아니다. 특허출원심사수수료나, 각종 국가시험 응시 수수료, 주민등록증 발급수수료 등이 그러하다.

반면 수수료라는 명칭은 사용하지만 실제로 행정규제에 수반되는 비용을 충당받기 위한 차원에서 그 원인을 제공한 자들에게 징수되는 수수료의 경우(일응, 원인자수수료라 할 수 있음)에는 가격책정논리만으로 수수료를 산정하기는 곤란한 경우가 있다. 규제를 받는 자에게 그 규제에 수반되는 비용 전부를 부과하는 것은 이중규제가 될 수도 있다. 따라서 대가성 내지 증가성의 원칙 혹은 공공요금책정시 고려되는 기준들을 그대로 적용해서는 곤란하다. 더욱이 그 사무를 수행하는 기관이 국가로부터 재정지원을 받고 있는 경우에는 더욱 그러하다. 예를 들어 영상물이나 게임물의 등급분류사무의 경우가 그러한데, 이런 유형의 공적사무 집행에 따른 수수료 부과는 그 성격상 시장논리가 아닌 다른 차원의 접근이 필요하다.

일반 납세자의 조세의무를 초과하는 재정책임이 존재하는 경우 수수료와 같은 준조세를 운용하는 것이 합리적인 방안이 될 수 있음은 전술한 바와 같다. 하지만 많은 수수료들이 징수주체나 귀속, 용도에 관한 명확한 근거가 없어서 투명성이 결여된 데다, 특히 수수료 책정에 있어서 징수기관에게 일차적 결정권을 부여한 반면 상급기관의 승인만을 받으면 되는 방식으로 운영되고 있다.

이처럼 운영재원의 변경절차에 관한 근거규정이 없는 경우에 자의적인 조정이 어느 정도 가능할 것인지가 문제되는데, 법에 명시적 근거가 없더라도 일반적으로 적용되는 기준을 준용하여 일정한 절차와 제한은 필요하다. 수수료의 변경 내지 인상의 폭에 관하여도 일정한 한도는 존재하며, 특히 강제적으로 부과되는 수수료의 경우 그 변경의 재량권은 더욱 축소된다고 보아야 한다는 것이다.

그 실제법적 기준은 일반 행정법에서 도출되는 등가성 및 대가성의 원칙을 존중하되 과잉금지 및 비례의 원칙에 반해서는 안 된다는 것임. 아울러 절차법적으로도 관련 이해당사자들의 의견을 청취하여 반영하는 절차를 밟아야 함은 물론이다.

앞서 본 바와 같이 수수료는 특정인을 위한 행정기관의 역무제공에 대한 반대급부로서 징수되는 경비이므로 그 금액은 제공되는 역무와 균형이 이루어져야 하며, 제공된 급부의 소요비용을 상회하는 수준으로 수수료가 결정되거나 인상되어서는 안 될 것이다.

여기서 유의할 점은 역무와의 균형을 이루어야 한다는 것이 곧 등가성을 의미하거나 역무에 소요되는 비용 전부를 보전하라는 의미는 아니라는 것이다. 역무의 제공에 소요되는 비용과 수수료의 관계는 제공되는 행정역무의 성격에 따라 달라진다.

가령 제공되는 행정역무가 급부적 성격으로서 이를 이용하는 자에게 유무형의 수익이나 혜택을 제공하는 경우에는 등가성의 원칙이 별다른 제한이 없이 적용될 것이다. 하지만 제공되는 행정역무가 규제차원에서 부과되는 것이고 그 규제의 집행에 소요되는 경비를 다시 피규제자에게 전가시키는 경우에는 소요되는 비용 전부를 수수료로 부과할 수 있다고 보기 곤란하다.

특히 규제로서 제공되는 행정역무에 대한 수수료는 소요되는 비용에 비해 낮은 수준에서 부과되는 것이 일반적이다. 게임이나 영상물에 대한 등급수수료의 경우가 그러하다. 따라서 그런 경우에 소요비용 보다 수수료의 수준이 훨씬 낮다고 해서 이를 부과기관이 자의적으로 인상하고 그 인상폭을 소요비용에 맞추어 인상하는 것은 부과되는 수수료나 등가성의 원칙을 남용하는 측면이 있다고 본다.

요컨대 등가성은 수수료 결정의 유일 내지 절대적 기준이 아니라 과도한 부과인지 적정한 집행이 이루어지는지 여부를 판단하기 위한 보조적 기준으로 보아야 할 것이다.

즉, 소요되는 비용에 비해 수수료가 과다하게 책정되었을 때 이를 수정하기 위한 기준으로서 의미를 가지는 기준으로 보아야 하며, 현재 수수료가 비용을 충당하지 못한다고 해서 수반되는 비용을 충당할 수 있을 만큼 수수료를 부과할 수 있다는 적극적 의미로 이해해서는 곤란하다.

#### 4. 기부금 운용의 투명성 제고를 위한 법제개선 방향

기부금품의 운용에 있어서는 주로 용도의 전용이 문제된다. 법적인 통제가 상대적으로 충분치 않은데 따른 결과로 분석된다. 예를 들어 기부금품의 경우 국민으로부터 걷은 성금 및 기부금을 불투명하게 운용하고 이로부터 발생한 이자 수익을 자체 운영비 등 예산으로 사용하고 있는 것으로 지적된다. 현재 기부금품 모집 및 사용에 관한 법률(제12조 1항)은 ‘모집된 기부금품이 사용되고 남은 금액이 있는 경우 행정자치부 등의 승인을 받아 등록된 목적과 유사한 용도로 사용할 수 있다’고 규정하고 있으며, 행정자치부 역시 유권해석을 통해 잔액에서 발생하는 이자 역시 성금에 포함시켜서 다시 등록을 해야 한다고 밝힌 바 있다.

징수주체가 성금 및 기부금으로부터 발생한 이자를 부당하게 취득하지 못하도록 하는 한편 본래 목적에 쓰일 수 있도록 합당한 사후 감독조치를 법제화할 필요가 있으며, 성금 및 기부금을 지출계좌와 별도의 계좌에 투명하게 관리할 의무를 기부금 관련 법률에 규정할 필요가 있다.

아울러 기부금품의 경우 개인은 매건 모금 때마다 등록을 하게 하고 ‘일정요건’이상의 단체는 초기등록후 연중 상시모금이 가능토록 할 필요가 있다. 개인의 모금은 한번 등록으로 연중 상시모금을 하게 할 수 없다. 반면 일정 자격 이상의 민간단체들에게는 그 같은 모금자유를

허용하는 편이 바람직하며, 이를 위해 임의 단체들을 양성화, 법적지위를 마련해 주는 것이 필요하다.<sup>38)</sup>

한편, 모금주체가 일정 모금액 이상을 신고하면 자동 회계감사를 실시, 재정의 투명성을 확보해 주어야 한다.<sup>39)</sup> 우리의 경우 정부에 공인 회계사가 상근여부는 확인할 수 없으나 어떤 방법이든 연간 ‘일정 금액’ 이상을 모금한 모금단체에 대해서는 엄격한 회계감사를 실시할 필요가 있다. 검찰이 개입, 행정자치부와 민간 모금에 관해 정보교류를 하는 상설 협력 시스템이 구축되어야 한다.

전국 시, 도 검찰청 내에 비영리 모금활동을 다루는 별도의 조직이 있어야 한다. 행정자치부 및 시·도는 해당 지역 검찰 담당조직에 민간 모금활동에 대한 관련 서류를 자동 송부하고, 검찰은 역시 자체 공인회계사를 통해 이를 분석, 시·도 등과 함께 주민에 해당 정보를 공개하는 시스템을 갖추는 것이 바람직하다. 이는 회계감사를 시·도 등 행정조직만 할 경우 보다 사법당국이 함께 관여할 때만이 훨씬 큰 신뢰성과 기강을 확보할 수 있기 때문이다.

## 5. 지방자치단체 부과 준조세의 투명성 제고를 위한 법제개선 방향

중앙정부 차원에서 법률로 부과하는 준조세 못지않게, 지방자치단체 등이 관련 법령에서 준조세를 포괄적으로 규정하는 방식으로 준조세를 부과하고 있다. 법률이 아닌 하위규범이나 특히 지방자치단체가 제정한 조례 차원에서 준조세적 성격의 금전납부의무를 부과한 경우

---

38) 일본의 NPO법은 ‘특정비영리활동촉진법인’이란 긴 이름으로 ‘법인’ 자격을 부여하고 미국은 ‘incorporated’란 표현으로 면세 이전 ‘등록 사회단체’쯤의 법적지위를 부여하고 있다.

39) 미국 펜실베이니아주의 경우 고소득 모금(예, 연간 10만달러 이상)일 경우는 정부 회계사가, 중간소득일 경우(예, 2만 5천달러 ~ 10만달러)는 외부의 독립 공인회계사가 회계감사를 실시하는 등 자동 회계감사 시스템을 도입하고 있다.

가 적지 않다. 예를 들어, 건설교통부는 지방자치법에 따라 지방자치단체의 관할 도로에 관한 사무를 지도·감독하고 있다. 그런데 현행 도로법에 따르면 도로점용자(굴착자)는 그 점용기간 만료 또는 폐지시 원상복구하도록 되어 있으나, 원상복구비 외의 다른 부담금을 징수하도록 하고 있지는 않다. 조례로의 위임 또한 규정하고 있지 않다. 이런 상황에서 76개 지방자치단체에서 도로점용(굴착) 허가시 굴착부분을 원상복구하게 하는 외에 복구공사 완료일로부터 2년(하자보증기간) 이후에 발생하는 하자보수 재원확보 명목으로 도로손해자 부담금 조례를 제정·시행하여 최근 2년 5월간(2002년 1월 - 2004년 5월)간 총 96,960건에 걸쳐, 1,125억여 원의 부담금을 징수, 일반도로 보수비 등으로 집행하여 감사원의 조례폐지 권고를 받은 바 있다.<sup>40)</sup>

또한 사업승인권 등의 권한을 이용하면 부족재원을 쉽게 충당할 수 있다는 점을 이용하여 주민 또는 기업체에게 동일한 성격의 부담금을 중복징수하거나, 부담금 산정기준이 부적정하여 과다 혹은 과소징수하고, 법적 근거도 없이 부과하는 경우도 적지 않은 것으로 나타났다. 분할납부 등에 따라 유예된 준조세에 법적 근거 없이 가산금을 부과할 수 없다는 원칙의 법제화가 필요하며, 가산금을 부과하는 것이 준조세 형평이나 부과 취지에 부합하는 경우에 한하여 가산금을 부과하되, 그 용도를 동일목적에 제한하도록 관련법에 규정을 신설할 필요가 있다.

40) 감사원, 『감사원이 본 민선자치 10년』, 감사원, 2006, 206면.

## 참 고 문 헌

- 감사원, 『감사원이 본 민선자치 10년 :성과와 과제』, 2006.
- 기획예산처 기금제도기획관실, 『부담금운용종합보고서』, 기획예산처, 2005.
- 김기평, 『준조세에 관한 연구』, 産業經濟研究 제14권 제6호 통권38호, pp.35-46, 2001. 12.
- 김상헌 손원익, 준조세의 개념과 규모에 관한 소고 : 조세성 부담금과 비조세성 부담금을 중심으로, 公共經濟 제10권 제1호, 한국재정·공공경제학회, pp.67-91, 2005. 5.
- 김진수, 기업의 기부활동과 조세정책, 재정포럼 제10권 제9호 통권 제111호, 한국조세연구원, pp.56-83, 2005. 9.
- 손원익, “준조세의 범위와 규모”, 稅務士 제24권 제1호 통권108호, 한국세무사회, pp.31-39, 2006. 봄.
- 손원익, 『기업의 준조세 부담과 정책방향』, 한국조세연구원, 2004.
- 신종익, 『준조세의 실태와 정비 방안』, 한국경제연구원, 2006.
- 오준근, 『조세의 금전지급의무제도의 투명성 제고를 위한 법제정비 방안』, 한국법제연구원, 1998.
- 이준우, 『부담금운용의 효과와 실태분석』, 한국법제연구원, 2001.
- 중소기업중앙회, 『중소기업의 준조세부담 실태분석』, 중소기업중앙회, 2006.

참 고 문 헌

樓井敬子, 『財政の法學的研究』, 有斐閣, 2001.

日本財政法學會, 『財政法の基本課題』, 勁草書房, 2005.

Allen Schick, The Federal Budget-Politics, Policy, Process-, The Brookings  
Institute, 2000.

OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries, OECD, 2004.

Richard W. Tresch, Public Finance(2nd ed.), Academic Press, 2002.



# 부 록

[부 록]

최근 4년간 부담금 징수 내역

(단위 : 억원)

	2002년	2003년	2004년	2005년
징수금액 총계	78,215	91,831	100,415	114,296
<b>[재정경제부]</b>	6,949	14,566	16,158	18,754
주택금융신용보증기금출연금	956	1,110	1,259	1,370
부실채권정리기금출연금(폐지)	-	-	-	-
농림수산업자신용보증기금출연금	227	320	438	481
연초경작지원등의 사업을 위한 출연금	305	421	525	575
기술신용보증기금출연금	1,789	2,122	2,282	6,097
신용보증기금 출연금	3,576	4,243	4,563	3,060
한국화재보험협회출연금	95	101	105	109
공적자금상환기금출연금	-	-	418	435
예금보험기금채권상환기금특별기여금	-	6,249	6,570	6,628
<b>[교육인적자원부]</b>	758	1,961	1,908	492
학교용지부담금	758	1,961	1,908	492
<b>[외통부]</b>	316	285	339	372
국제교류기여금	316	285	339	372
<b>[행자부]</b>	1,838	1,552	1,564	1,318
농어촌도로 손피자부담금	-	-	-	-
지방자치단체 공공시설 수익자 부담금	1,838	1,552	1,564	1,318

[부 록]

	2002년	2003년	2004년	2005년
<b>[과기부]</b>	1,530	1,625	1,807	1,828
원자력연구개발사업비용부담금	1,345	1,398	1,556	1,555
원자력관계사업자 등의 비용부담금	185	226	252	273
<b>[문화부]</b>	2,128	2,183	2,298	2,718
국외여행자납부금	544	516	888	1,241
카지노사업자납부금	784	819	992	1,114
지원시설 이용자분담금	11	12	11	14
지원시설 원인자부담금	-	-	-	-
회원제골프장 시설입장료에 대한 부가금	305	301	327	350
문예진흥기금 모금(폐지)	484	536	79	-
<b>[농림부]</b>	5,075	5,127	5,482	5,579
농지복구비용예치금	410	243	298	252
농지조성비	3,742	4,227	4,488	4,668
농산물수입이익금(농안법)	879	608	644	600
쓰레기유발부담금	14	16	13	11
양곡농산물수입이익금	9	5	6	7
농수산물가격안정기금납입금	4	2	4	1
대체초지조성비	13	12	8	30
축산물수입이익금	5	16	21	10
농산물수입이익금(FTA법)(2004신설)	-	-	-	-
농지전용부담금	-	-	-	-

최근 4년간 부담금 징수 내역

	2002년	2003년	2004년	2005년
<b>[산자부]</b>	23,027	20,315	22,863	27,851
안전관리부담금	840	896	917	949
산업단지공동부담금(폐지)	42	43	-	-
광물수입,판매부과금	-	-	-	-
전기수용자부담금	-	-	-	-
전기수용자,전기사업자부담금(폐지)	55	69	-	-
석유의 수입,판매부과금	11,371	8,106	10,233	14,711
특정물질 제조업자,수입업자로부터 징수하는 수입금	14	12	11	8
전력산업기반기금부담금	9,218	9,971	10,652	11,121
집단에너지 공급시설 건설비용 부담금	1,487	1,218	1,050	1,061
<b>[정통부]</b>	4,429	2,277	2,232	4,462
기간통신사업자의 허가시 조건에 따른 연구개발출연금	4,429	2,240	2,186	4,458
별정통신사업자 등록시 조건에 따른 연구개발출연금	-	37	45	4
<b>[보건복지부]</b>	5,109	7,020	8,061	12,915
국민건강증진부담금	5,109	7,020	8,061	12,915
<b>[환경부]</b>	13,348	16,744	18,217	20,113
대기환경 배출부과금	70	69	67	71
수질개선부담금	137	133	146	170
수도시설원인자부담금	1,379	1,608	1,876	1,575
수도시설손괴자부담금	12	13	14	11

[부 록]

	2002년	2003년	2004년	2005년
수질환경 배출부과금	59	74	63	40
오수,분뇨 배출부과금	3	1	2	2
원상회복예치금	5	6	5	8
생태계보전협력금	15	119	346	369
폐기물부담금	499	468	352	449
재활용부과금	138	35	41	35
하수도 손피자부담금	-	-	-	-
하수도 원인자부담금	3,416	4,446	4,733	5,954
폐기물처리이행보증금	4	1	-	2
폐기물처리시설의 사후관리 이행 보증금	-	9	28	8
한강수계 물이용부담금	2,467	2,686	2,837	3,043
환경개선부담금	4,526	4,829	5,247	5,701
환경오염방지사업비용부담금	200	204	196	193
협의기준초과부담금	2	5	3	11
금강수계 총량초과부과금	-	-	-	-
금강수계 물이용부담금	70	447	525	603
낙동강수계 총량초과부과금	-	-	-	-
낙동강수계 물이용부담금	268	1,207	1,302	1,400
영산강수계 총량초과부과금	-	-	-	-
영산강수계 물이용부담금	78	385	433	468
총량초과부담금(대기환경개선 법)(2004신설)	-	-	-	-

최근 4년간 부담금 징수 내역

	2002년	2003년	2004년	2005년
<b>[노동부]</b>	1,733	1,650	1,800	2,088
임금채권보장 사업주부담금	840	607	608	824
장애인고용부담금	893	1,043	1,192	1,264
<b>[건설부]</b>	5,630	6,739	8,164	8,302
개발제한구역훼손부담금	539	1,058	1,037	1,163
골재채취복구예치금	491	588	595	513
개발부담금	472	530	771	1,221
광역교통시설부담금	1,431	1,655	1,860	1,334
댐건설수익자부담금	-	-	-	-
도로원인자부담금	1	1	1	1
부대공사비용부담금	-	-	-	-
도로손해자부담금	-	-	-	-
공공시설관리자의 비용부담금	-	-	-	-
도시개발구역밖의 도시개발시설 및 추가설치비용부담금	-	-	-	-
도시공원원인자부담금	-	-	-	-
혼잡통행료	156	155	138	146
교통유발부담금	875	991	1,111	1,224
산업입지 시설부담금	-	-	-	-
산업입지 원인자부담금	-	-	-	-
산업입지 이용자부담금	-	-	-	-
과밀부담금	287	434	1,261	1,211

[부 록]

	2002년	2003년	2004년	2005년
유통단지 시설부담금	-	-	-	-
유통단지 원인자부담금	-	-	-	-
유통단지 이용자부담금	-	-	-	-
손해배상보장사업분담금	1,325	1,296	1,362	1,440
관광진흥부가금(2002.4.1폐지)	22	-	-	-
소음부담금	29	31	29	29
수자원시설 원인자부담금(폐지)	-	-	-	-
기반시설부담금(2004.1.1 관리추가)	-	-	-	20
택지초과소유부담금	-	-	-	-
교통안전분담금	-	-	-	-
<b>[해수부]</b>	<b>72</b>	<b>215</b>	<b>231</b>	<b>262</b>
수산자원조성금	7	8	7	10
어장정화,정비실시부담금	1	-	-	-
해양환경개선부담금	-	148	166	194
해양오염방지 분담금	64	59	57	59
항만시설손괴자부담금(2004.1.1 관리추가)	-	-	-	-
<b>[소방방재청]</b>	<b>1</b>	<b>14</b>	<b>43</b>	<b>7</b>
소하천소요공사비에치금	-	14	43	7
소하천원상회복예치금(폐지)	-	-	-	-
소하천수익자부담금(2003.12.31폐지)	1	-	-	-

최근 4년간 부담금 징수 내역

	2002년	2003년	2004년	2005년
<b>[산림청]</b>	4,947	8,157	7,911	5,769
대체조림비 및 분할납부 이행보증금	514	675	808	919
임산물수입이익금	5	6	9	7
보안림수익자부담금(폐지)	-	-	-	-
산림복구비용예치금	4,350	7,380	6,958	4,739
병해충구제예방비용분담금(폐지)	-	-	-	-
산림복구하자보수보증금(2004.1.1 관리추가)	78	97	135	105
국가사방사업 수익자부담금(2004.1.1 관리추가)	-	-	-	-
국가사방시설 원인자부담금(2004.1.1 관리추가)	-	-	-	-
산림전용부담금	-	-	-	-
<b>[식품의약품안전청]</b>	-	-	-	-
의약품부작용피해구제사업비용부담금	-	-	-	-
<b>[방송위원회]</b>	1,326	1,401	1,338	1,467
방송발전기금징수금(2004.1.1 관리추가)	1,326	1,401	1,338	1,467
<b>[경찰청]</b>	-	-	-	-
도로교통안전관리분담금(폐지)	-	-	-	-