

물이용부담금에 관한 입법적 검토

이 준 서*

목 차

- I. 서설
 - II. 부담금제도에 관한 헌법재판소의 판단기준
 - 1. 부담금의 의의와 법적 성격
 - 2. 부담금의 종류
 - 3. 부담금의 부과요건 등
 - 4. 특별부담금의 헌법적 허용성
 - 5. 특별부담금의 구성요건
 - III. 부담금제도의 법적 기준
 - 1. 법적 기준
 - 2. 관련 판례
 - IV. 물이용부담금의 법적 검토
 - 1. 형식적 검토
 - 2. 내용적 검토
 - V. 결론
- 참고문헌

I. 서설

특정의 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 부담시킬 것을 목적으로 부과하는 금전지급의무를 흔히 ‘부담금’이라고 한다.¹⁾ 최근에는 공공복리행정을 위하여 특정

* 한국법제연구원 부연구위원

한 사업보다 더 넓은 의미의 공익사업을 위하여 공용부담이 행해지는 경우가 많아서 그 부담이 특정한 개인이나 특정한 재산권에 한한다고 보기 어려운 경우가 많아졌기 때문에 종래의 전통적인 부담금개념정의에 의하여 새로운 유형의 부담금을 설명하기 곤란하여 졌으므로 부담금에 대한 개념을 확대할 필요성이 제기되고 있다. 독일의 경우도 전통적인 부담금(Beitrag)이외에 새로운 유형의 공과금인 특별부담금(Sonderabgaben)제도가 최근에 계속 증가하는 경향인 바, 이 또한 전통적인 부담금제도로서는 포섭하기 어려운 새로운 행정수요에 대처하기 위한 것으로 볼 수 있다.²⁾

그런데 우리나라의 각종 부담금 제도는 아직까지는 그 개념이나 유형, 허용요건 및 정당화 근거에 대한 사항이 명확하게 정립되어 있지 않은 것이 사실이다.³⁾ 물론 각종 부담금의 남설(濫設)을 억제하고 부담금의 지속적인 정비를 통하여 국민의 불편을 최소화하는 한편 기업의 경제활동을 촉진할 수 있도록 부담금에 관한 사항을 규율하기 위한 법률인 「부담금 관리기본법」은 2001년에 제정되었으나, 각종 부담금의 허용성에 대한 실

1) 종전에 행정목적 달성을 위하여 부과·징수하는 금전의 유형을 보면 그 명칭에 있어서 부담금이면서도 부담금이란 용어를 사용하지 아니한 경우도 있고, 부담금이 아니면서도 부담금이란 용어를 사용한 경우도 있으며, 또한 사용료·수수료·과징금 등 그 법적 성격이 분명한 유형과 달리 예치금·조성비·납부금·모금 등 그 성격이 애매한 유형도 많았는데, 이러한 금전납부의무는 국민들에게 이른바 “준조세”로 인식되어 행정편의적 징수금이라는 오해를 받았으며, 실제 그 부과·징수의 법적 근거에 있어서 조세법률주의와 같은 엄격성이 요구되지 아니하고 그 용도도 특별회계나 기금에 편입되어 예산의 일관원칙에 지켜지지 못하였으며, 부과·징수상의 투명성과 공정성에서도 문제를 야기한 경우가 많았다. 박영도, 부담금 부과요건 등의 법정화 검토, 한국법제연구원, 2009, 12면.

2) 박상희, “부담금의 법적 문제”, 공법학연구 제6권 제3호(2005), 448면.

3) 최근에는 전통적인 형태의 공용부담적인 부담금(Beitrag) 외에도 「도시교통정비 촉진법」의 교통유발부담금, 「환경개선비용 부담법」의 환경개선부담금, 「먹는물관리법」의 수질개선부담금과 같이 독일의 특별부담금(Sonderabgaben)에 해당하는 형태의 부담금까지도 확대·증가되고 있는 것이 현실이다. 이 특별부담금은 독일 연방헌법재판소의 관례에 의해 발전된 것으로 특별한 대가관계를 전제하지 않고 강제적으로 부과·징수되는 부담금으로서 일종의 준조세적 성격을 지니고 있다.

질적인 판단기준은 오히려 이 법이 아닌 헌법재판소나 대법원 판단에 유보되어 있는 듯하다.

예컨대 「부담금관리기본법」 제4조는 “부담금부과의 근거가 되는 법률에는 부담금의 부과 및 징수주체·설치목적·부과요건·산정기준·산정방법·부과요율 등이 구체적이고 명확하게 규정되어야” 함을 밝히고 있다. 다만, 부과요건 등의 세부적인 내용은 당해 법률이 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있는데, 동법의 규율을 받는 부담금 중 일부는 그 부과요건의 주요내용인 산정기준·부과요율·부과절차 등의 전부 또는 일부를 고시·훈령 또는 징수주체의 내부업무규정으로 규정하고 있는 경우가 있다. 이러한 경우는 헌법재판소에서 판단한 바와 같이, “납부의무자로 하여금 부담금 납부의무의 내용이나 범위를 전혀 예측할 수 없게 하고 나아가 행정부의 자의적인 행정입법권 행사에 의하여 국민의 재산권이 침해될 여지를 남김으로써 경제생활의 법적 안정성을 현저히 해친 포괄적인 위임입법”에 해당하는 것으로서 위헌이 될 여지가 있는 것이다.⁴⁾

이러한 예와 일치한다고 볼 수는 없지만, 우리 환경법상 부담금 중의 하나인 물이용부담금은 수질개선사업 및 주민지원사업이라는 공익사업을 위하여 이와 관계된 자, 즉 수돗물을 공급받는 최종수요자에게 물사용량에 비례한 물이용부담을 부과·징수하여 상수원 상류지역 주민지원사업 및 수질개선사업 등에 사용할 것을 목적으로 하고 있다.⁵⁾ 상류지역 주

4) 헌재결 1999.1.28. 97헌가8. 교통안전기금의 재원의 하나로 운송사업자 등에 대하여 부과되는 분담금의 분담방법 및 분담비율에 관한 사항을 대통령령으로 정하도록 규정한 「교통안전공단법」 제17조가 포괄적 위임입법으로 헌법에 위반된다고 본 사례

5) 상수원 상류지역의 주민지원사업과 수질개선사업 등에 소요되는 재원의 확보 및 관리를 위한 물이용부담금제도는 4대강수계법의 핵심을 이루고 있다. 이로써 상수원 보호를 위해 각종 규제를 받고 있는 상수원지역의 주민 및 자치단체에 대한 지원과 수질개선사업과 상수원 수질에 큰 영향을 주는 토지의 매입 등에 필요한 재원을 마련할 수 있는 기틀이 마련되었다. 김홍균, 환경법, 홍문사, 2010, 749면.

민들은 수질개선에 따른 토지이용규제의 부담을 지고 있으며, 해당 지방자치단체는 환경기초시설의 설치 및 관리라는 공적 부담을 지고 있으나, 하류지역 주민들은 이를 위해 특별한 부담을 지고 있지는 않기 때문에, 물이용부담금을 부과함으로써 “자원으로부터 이익을 얻는 자가 자원의 손실비용과 함께 자원 및 관련 서비스의 사용비용을 지불해야 한다”는 수익자부담원칙(User Pays Principle)을 실현하려는 것으로 이 부담금의 설정 배경을 이해할 수 있다.

「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」에 의하여 1999년 8월부터 한강수계를 중심으로 물이용부담금제도가 시행된 지 10년이 지났지만, 그동안 물이용부담금에 대한 「헌법」상의 평등원칙 위반과 개인의 재산권침해에 대한 논란은 명확히 해소되지 않은 것으로 보이며, 이에 따라 물이용부담금에 대해서는 아직까지도 갈등의 소지가 잠재적으로 내재되어 있는 것이 사실이다. 이하에서는 그동안 대법원 및 헌법재판소의 판결례 중 수질개선부담금과 관련된 판례에서의 부담금에 관한 요건을 통하여 부담금의 산정기준 등을 분석하고, 이러한 기준을 물이용부담금에 적용함으로써 동 부담금의 입법적인 검토를 해보고자 한다.

II. 부담금제도에 관한 헌법재판소의 판단기준

1. 부담금의 의의와 법적 성격

「부담금관리기본법」 제2조에서는 부담금에 대한 정의규정을 두고 있는 바, 이를 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가 분담금, 부과금, 기여금 그 밖의 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무”로 정의하고 있다. 이를 분설하여 요건화하면 다음과 같다.

(1) 부과권자

중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가 부과의 주체, 즉 부과권자가 된다.

(2) 부담금의 명칭

부과되는 부담금은 그 명칭이 분담금, 부과금, 기여금 그 밖의 것에 해당하더라도 상관없다.⁶⁾

(3) 부담금의 특성

“재화 또는 용역의 제공과 관계없이”라고 규정한 부분에서 알 수 있듯이, 부담금은 국가 등이 제공하는 특정한 급부에 대한 반대급부로서 부과되는 것이 아니다. 헌법재판소는 “부담금과 관련된 공적 과제의 수행으로부터 납부의무자 중 일부 또는 전부가 이익을 얻을 수도 있지만, 부담금의 산정에는 그러한 이익과의 엄밀한 등가관계가 관철되고 있지 않으며, 이러한 의미에서 여전히 반대급부적 성격은 부인된다”고 판단하였다.⁷⁾ 이는 이른바 특별부담금의 중요한 개념요소에 해당한다.

그리고 이처럼 반대급부적 성격이 없이 공법상 강제로 부과·징수되는 점에서는 부담금과 조세는 매우 유사하나, 조세는 국가 등의 일반적 과제의 수행을 위한 것으로서 담세능력이 있는 일반국민에 대해 부과되지만, 부담금은 특별한 과제의 수행을 위한 것으로서 당해 공익사업과 일정한 관련성이 있는 특정 부류의 사람들에 대해서만 부과되는 점에서 양자는 차이가 있다고 판단하였다.

특히, 부담금과 사회보험료와의 구분에 대하여 헌법재판소는 “사회보험료란 피보험자 또는 그 사용자가 보험자의 보험급여를 위한 재정을 충

6) “예치금”이라는 명칭은 2010년 개정에서 삭제되었다.

7) 헌재결 2004.07.15. 2002헌바42.

당할 목적으로 법률에 근거하여 납부하는 공과금이다. 사회보험의 주된 재원은 보험료이며, 세금에 의한 국가의 지원은 단지 보충적으로 사회보험재정의 보조적인 역할을 수행한다. 사회보험료는 기존의 공과금체계에 편입시킬 수 없는 독자적 성격을 가진 공과금이다. 특정의 반대급부 없이 금전납부의무를 부담하는 세금과는 달리, 보험료는 반대급부인 보험급여를 전제로 하고 있으며, 한편으로는 특정 이익의 혜택이나 특정 시설의 사용가능성에 대한 금전적 급부인 수익자부담금과는 달리, 급여혜택을 받지 못하는 제3자인 사용자에게도 보험료 납부의무가 부과된다는 점에서 수익자부담금과 그 성격을 달리 한다”고 하여 양자의 구분을 명확하게 제시하였다.⁸⁾

2. 부담금의 종류

헌법재판소는 전통적 인적 공용부담제도로서의 부담금에 대하여 공익사업과의 관계가 어떤 것인지에 따라 수익자부담금·원인자부담금 및 손상자부담금으로 나누는 한편, 이러한 전통적인 공용부담제도는 일면에서는 공익상의 수요충족의 관점에서, 또 다른 면에서 공익과 사익의 조화를 통한 부담의 합리적 조정이라는 관점에서 인정되고 있음을 제시하고 있다.⁹⁾

다른 한편 헌법재판소는 부담금을 그 부과목적과 기능에 따라 ①순수하게 재정조달 목적만 가지는 것(재정조달목적 부담금)과 ②재정조달 목적뿐 아니라 부담금의 부과 자체로 추구되는 특정한 사회·경제정책 실현 목적을 가지는 것(정책실현목적 부담금)으로 양분하고 있다. 전자의 경우에는 추구되는 공적 과제가 부담금 수입의 지출 단계에서 비로소 실현된다고 한다면, 후자의 경우에는 추구되는 공적 과제의 전부 혹은 일부가 부담금의 부과 단계에서 이미 실현된다고 할 것이다. 가령 부담금이라는 경제적 부담을 지우는 것 자체가 국민의 행위를 일정한 정책적 방향으

8) 헌재결 2001.08.30. 2000헌마668.

9) 헌재결 2002.09.19. 2001헌마56.

로 유도하는 수단이 되는 경우(유도적 부담금) 또는 특정한 공법적 의무를 이행하지 않은 사람과 그것을 이행한 사람 사이 혹은 공공의 출연으로부터 특별한 이익을 얻은 사람과 그 외의 사람 사이에 발생하는 형평성 문제를 조정하는 수단이 되는 경우(조정적 부담금), 그 부담금은 후자의 예에 속한다고 판단하고 있다.¹⁰⁾

3. 부담금의 부과요건 등

헌법재판소는 부담금제도는 조세에 대한 관계에서 어디까지나 예외적으로만 인정되어야 하며, 어떤 공적 과제에 관한 재정조달을 조세로 할 것인지 아니면 부담금으로 할 것인지에 관하여 입법자의 자유로운 선택권을 허용하여서는 안된다고 한다. 즉, “국가 등의 일반적 재정수입에 포함시켜 일반적 과제를 수행하는 데 사용할 목적이라면 반드시 조세의 형식으로 해야 하지, 거기에 부담금의 형식을 남용해서는 안 되는 것이다”라는 원칙론을 제시하고 있다.¹¹⁾ 아울러 이러한 부담금의 예외적 성격과 특히, 부담금이 재정에 대한 국회의 민주적 통제체계로부터 이탈하는 수단으로 남용될 위험성을 감안할 때, “부담금이 장기적으로 유지되는 경우에 있어서는 그 징수의 타당성이나 적정성이 입법자에 의해 지속적으로 심사될 것이 요구된다”고 판단하고 있다.¹²⁾

그리하여 헌법재판소는 부담금의 공통된 위헌성 판정기준으로서 헌법 제11조의 평등원칙, 헌법 제37조 제2항의 재산권 제한의 한계(비례성 원칙) 침해여부를 제시하면서 “적어도 정책실현목적의 부담금이 사회적·정책적 목적을 실현하는 데 적절한 수단이 되어야 함은 물론이고 법 앞의 평등원칙에서 과생되는 공과금 부담의 형평성을 벗어나서는 안 될 것”이라고 그 헌법적 공통기준을 언급하고 있다. 아울러 이른바 특별부담금에 관하여 헌법재판소는 구체적인 기준을 제시하고 있다. 즉, 특별부담금은

10) 헌재결 2004.07.15. 2002헌바42.

11) 헌재결 1998.12.24. 98헌가1.

12) 헌재결 2004.07.15. 2002헌바42.

“일반인과 구별되는 동질성을 지니어 특정집단이라고 이해할 수 있는 그러한 사람들에게만 부과되어야 하고(집단의 동질성), 특별부담금의 부과를 통하여 수행하고자 하는 특정한 경제적·사회적 과제와 특별히 객관적으로 밀접한 관련성이 있어야 하고(객관적 근접성), 그리하여 그러한 과제의 수행에 관하여 조세외적 부담을 저야 할 책임이 인정될만한 집단에 대해서만 부과되어야 할 것이며(집단적 책임성), 특별부담금의 수입이 특별부담금 납부의무자의 집단적 이익을 위하여 사용되어야 할 것(집단적 효용성)이다”고 판시하고 있다.¹³⁾

다만, 헌법재판소는 “재정충당목적의 특별부담금인 경우 구체적인 사안별로 위와 같은 헌법적 정당화 요건은 일정 부분 완화될 수도 있지만 적어도 객관적 근접성과 집단적 책임성은 특별부담금의 본질적인 허용요건이라고 보아야 할 것이다”고 하고, 나아가 “재정충당목적이 전혀 없는 순전한 유도적 특별부담금인 경우와, 재정충당의 목적과 유도의 목적이 혼재된 특별부담금의 경우에는 구체적인 사안별로 위와 같은 헌법적 정당화 요건은 일정 부분 요청되지 않을 수도 있을 것이다”고 하였다. 이렇게 특별부담금에 관하여 그 허용한계를 설정하는 것에 대하여 “헌법상 예정되어 있지 않은 국가재정충당의 행위형식인 특별부담금에 의하여, 국민의 재산권이 침해되는 것을 막는 것이 되어 재산권을 보장하는 헌법정신에 충실하게 되는 것이고 조세평등을 추구하는 헌법의 이념에 부합하게 되는 것이며 특별부담금의 예외성과 최소성의 원칙에도 부합하는 것이 될 것이다”고 판시하고 있다.¹⁴⁾

특별부담금의 의미와 기준에 관한 헌법재판소의 기준에 따라 향후 특별부담금 뿐만 아니라 앞으로 문제가 될 수 있는 신종의 부담금이 과연 어떠한 성격을 갖는 것이며 어떠한 근거를 통하여 정당화될 수 있는가에 관한 지속적인 연구가 필요하며, 그 이유는 국민의 입장에서 보아 객관적

¹³⁾ 헌재결 1998.12.24. 98헌가1; 1999.10.21. 97헌바84; 2003.1.30. 2002헌바5; 1999. 5.27. 98헌바70; 2001.11.29. 2000헌바23; 2002.10.31. 2001헌바88.

¹⁴⁾ 헌재결 2003.12.18. 2002헌가2.

으로 이해할 수 있고 납득 가능한 부담금만이 헌법적으로 허용될 수 있기 때문이다.

4. 특별부담금의 헌법적 허용성

헌법재판소의 결정으로는 수질개선부담금,¹⁵⁾ 교통안전부담금,¹⁶⁾ 카지노사업자 납부금,¹⁷⁾ 과밀부담금,¹⁸⁾ 국외여행자납부금,¹⁹⁾ 장애인고용부담금,²⁰⁾ 문예진흥기금납입금²¹⁾, 학교용지부담금,²²⁾ 해양환경개선부담금,²³⁾ 방송수신료,²⁴⁾ 영화상영관 입장권부과금²⁵⁾ 등이 있으나, 여기에서는 그 대표적인 사례로 「먹는물관리법」 수질개선부담금과 관련된 결정을 살펴 보도록 하겠다.

「먹는물관리법」에 의한 수질개선부담금은 환경부장관이 공공의 지하수자원을 보호하고 먹는 물의 수질개선에 이바지하도록 샘플 개발허가를 받은 자, 먹는 샘플 제조업자와 먹는 샘플 수입판매업자에게 부과·징수하는 것으로(제31조 제1항) 일종의 ‘특별부담금’으로 이해할 수 있다.²⁶⁾

15) 헌재결 1998.12.24. 98헌가1; 2004.07.15. 2002헌바42.

16) 헌재결 1999.01.28. 97헌가8.

17) 헌재결 1999.10.21. 97헌바84.

18) 헌재결 2001.11.29. 2000헌바23.

19) 헌재결 2003.01.30. 2002헌바5.

20) 헌재결 2003.07.24. 2001헌바96.

21) 헌재결 2003.12.18. 2002헌가2.

22) 헌재결 2005.03.31. 2003헌가20; 2008.09.25, 2007헌가9.

23) 헌재결 2007.12.27. 2006헌바25.

24) 헌재결 2008.02.28. 2006헌바70.

25) 헌재결 2008.11.27. 2007헌마860.

26) 헌재결 1998.12.24. 98헌가1. 물론 이 결정에서 헌법재판소가 수질개선부담금의 법적 성격을 명시적으로 ‘특별부담금’이라고 규정한 것은 아니나 “수질개선부담금은 특정한 행정과제의 수행을 위하여 그 과제에 대하여 특별하고 긴밀한 관계에 있는 특정집단에 대하여만 부과되는 조세외적 부담금”이라고 판시하여 사실상 그 성격을 특별부담금으로 보고 있다.

이러한 부담금은 국가나 지방자치단체의 일반수입이 아닌 특정한 공익사업에 충당하기 위한 목적을 갖고 있다는 점,²⁷⁾ 일반국민이 아닌 당해 사업과 특별한 관계가 있는 자에게 부과된다는 점, 담세력이 아닌 사업소요 경비, 사업과의 관계 등 종합적 표준에 의하여 부과된다는 점 등에 의하여 조세와의 구별이 가능하다.²⁸⁾

헌법재판소는 수질개선부담금에 관하여 반대급부없는 금전납부의무를 부담하게 한다는 점에서는 조세와 유사한 점도 있으나 그 법적 성격, 목적과 기능의 면에서 조세와는 근본적으로 다르다고 보았다. 즉, “조세는 국민이 국가공동체의 일원으로서 국가의 일반적 과제 수행에 필요한 재정수요를 각자의 경제적 능력에 따라 반대급부 없이 염출하는 것임에 반하여, 수질개선부담금은 지하수자원 보호 및 먹는물의 수질개선이라는 특정한 행정과제의 수행을 위하여 그 과제에 대하여 특별하고 긴밀한 관계에 있는 특정집단에 대하여만 부과되는 조세외적 부담금”이라고 판단하였다. 아울러 수질개선부담금을 부과하는 것은 수원(水源)을 개발하고 지하수를 채취하여 이를 판매함으로써 공공자원인 지하수를 소모시킬 뿐만 아니라 그 과정에서 수자원오염이라는 환경 피해를 일으키는 먹는샘물제조업자에게 재정적 부담을 지움으로써 환경을 고갈시키고 침해하는 기업활동을 억제하도록 간접적으로 유도함과 아울러 먹는물, 특히 수돗물 수질개선이라는 환경정책 실현을 위한 재원을 마련하고자 하는 것이라고 하였다. 그러므로 수질개선부담금은 “그 내용상 환경에 관한 부담금이고, 기능상으로는 정책목표 달성을 유도하고 조정하는 성격을 가진 부담금”으로 정의하고 있다.

한편 헌법재판소는 2004년 판결에서도 수질개선부담금은 그 내용상으로는 환경에 관한 부담금이고, 그 기능상으로는 정책실현목적의 유도적 부담금이라고 보았다.²⁹⁾ 그러나 이 판결에는 재판관 4인의 위헌의견이

27) 수질개선부담금은 환경개선특별회계에 편입된다(제31조 제6항).

28) 정하중, 행정법각론, 법문사, 2005, 396면.

29) 헌재결 2004. 7. 15. 2002헌바42.

제시되었다. 즉, 수질개선부담금은 재정조달목적 부담금으로서 정당화되기 어렵다고 하면서, 그 사유로서 “공공의 지하수자원의 보호라는 과제에 관하여 보면, 먹는샘물 수입판매업자는 그에 대하여 특별히 밀접한 관련성을 가진다고 할 수 없다. 이들은 국내 지하수 자원을 이용하거나 훼손하지 않는 점에서 국내 지하수 자원 보호와 관련하여 이들에게 특별한 재정책임을 지울 근거가 없으며, 또한 지하수 자원 보호사업을 위한 재정지출이 이들에게만 특별히 유용한 것도 아니기 때문이다. 그러므로 공공의 지하수 자원의 보호에 필요한 재정을 조달한다는 목적에 관한 한, 일반국민과 달리 유독 먹는샘물 수입판매업자에게 이 사건 부담금을 추가적으로 부담시킬 합리적인 이유가 없다. 다음으로, 수입 먹는샘물 이외의 먹는물, 그 중에서도 특히 수도물의 수질개선의 과제는 1995년 먹는물관리법의 제정에 의해 먹는샘물의 수입판매가 처음으로 허용되기 훨씬 이전부터 국가나 지방자치단체가 부담하고 있던 일반적 과제에 속한다. 그러므로 수입 먹는샘물 이외의 먹는물의 수질개선에 관한 한, 특별한 공적 과제로 접근할 사안이 아니라 전체 국민에 관련되어 있는 일반적 과제로 인식되어야 하므로, 먹는샘물 수입판매업자들에게 특별한 재정책임을 인정하기는 어렵다”고 하였다. 따라서 이 사건 법률조항은 합리적 이유 없이 수입판매업자에 대하여 조세외적 부담금을 추가로 부담시킴으로써 공과금 부담의 형평성을 훼손한다고 할 것이므로 평등원칙에 위배된다는 위헌의견을 제시하였다.

5. 특별부담금의 구성요건

우리나라에서 부담금의 정당화근거에 대한 이론은 헌법재판소 판례에서 찾아볼 수 있다. 헌법재판소는 부담금의 부과이유에 대하여 전통적인 공과금체계로는 현대국가의 새로운 행정수요에 원활하게 대처할 수 없기 때문에 특별부담금이라는 새로운 유형의 공과금을 도입할 필요성이 인정되고 있다고 한다.³⁰⁾ 또한 헌법적 근거로서 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여

법률로써 제한할 수 있”도록 하고 있는 제37조 제2항을 아울러 제시하고 있다. 다만 국민의 재산권을 제한하는 특별부담금제도를 도입하는 것 자체는 헌법상 문제가 없다고 해도 과잉금지의 원칙과 평등의 원칙에 위배되어서는 안 된다는 것이다.³¹⁾ 특히 조세유사적 성격을 지니고 있는 특별부담금의 부과를 통하여 수행하고자 하는 특정한 경제적·사회적 과제에 대하여 특별히 객관적으로 밀접한 관련이 있는 특정집단에 국한하여 부과되어야 하며, 이와 같이 부과·징수된 부담금은 그 특정과제의 수행을 위하여 별도로 지출·관리되어야 하며 국가의 일반적 재정수입에 포함시켜 일반적 국가과제를 수행하는 데 사용하여서는 안 된다고 한다.³²⁾

이에 한 걸음 더 나아가 헌법재판소는 구 「먹는물관리법」 제28조 제1항 위헌소원판결에서 부담금의 유형과 근거는 보다 자세히 분류하였는 바, 이는 독일의 전통적인 특별부담금에 대한 유형분류로, 이미 독일연방헌법재판소가 1980년 12월 10일 고용촉진법 제3조에 의하여 일정한 수 이상의 근로자를 고용하는 사용자가 근로자의 직업교육을 위하여 부담하는 직업교육부담금에 대한 결정에서 부과한 4가지 요건을 참고한 것이다.³³⁾ 헌법재판소는 구 「먹는물관리법」상 수질개선부담금의 위헌여부에 대하여 “수질개선부담금은 반대급부 없는 금전납부의무를 부담하게 한다는 점에서 조세와 유사한 점도 있으나 그 법적 성격, 목적과 기능의 면에서 조세와는 근본적으로 다르다”고 판시하며, 그 판단기준으로 다음과 같은 사항들을 제시하였다.³⁴⁾

30) 헌재결 1999.10.21. 97헌바84 전원재판부.

31) 헌재결 1999.10.21. 97헌바84 전원재판부.

32) 헌재결 1998.12.24. 98헌가1.

33) 이 판결에서 나타난 4가지 요건에는 부담금의무자의 집단적 동질성(Gruppenhomogenität), 일반 납세자와 구별되는 객관적 밀접성(Sachnähe), 특별한 집단적 책임성(Gruppenverantwortung), 부담금의 집단적 이익을 위한 효용성(Gruppennützigkeit)이 해당된다. BVerfGE 55, 276 = DÖV 1981, S. 135; 김성수, “특별부담금의 정당화 문제”, 공법연구 제31집 제3호, 221면 이하를 참조.

34) 이하 부담금의 구성요건에 관한 사항은 이준서, “토양환경보전을 위한 부담금 제도의 도입 가능성 - 미국의 Superfund 사례를 중심으로 -, 재정법연구 제2권

(1) 정책목표의 달성을 유도·조정하는 성격일 것

“수질개선부담금은 지하수자원의 보호 및 먹는 물의 수질개선이라는 특정한 행정과제의 수행을 위하여 그 과제에 대하여 특별하고 긴밀한 관계에 있는 특정집단에 대해서만 부과되는 조세외적 부담금(으로) ... 수원을 개발하고 지하수를 채취하여 이를 판매함으로써 공공자원인 지하수를 소모시킬 뿐만 아니라 그 과정에서 수자원오염이라는 침해를 일으키는 먹는샘물제조업자에게 재정적 부담을 지움으로써 환경을 고갈시키고 침해하는 기업활동을 억제하도록 간접적으로 유도함과 아울러 ... 수질개선이라는 환경정책 실현을 위한 재원을 마련하고자 하는 것이다”라고 하여 정책목표달성을 유도하고 조정하는 성격의 부담금임을 인정하였다.

(2) 납부자의 사회적 동질성이 존재할 것

헌법재판소는 또한 “먹는샘물제조업자들은 먹는 샘물을 제조·판매한다는 점에서 일반인과 구별되는 동질성을 지닌 특정한 사회적 집단이고, 부담금 징수로 추구하는 지하수자원 보전 및 먹는 물, 특히 수돗물 수질개선이라는 목적과 먹는샘물제조·판매행위는 긴밀한 관계에 놓여(있다). 지하수를 이용하는 다른 집단이나 일반인과는 달리 이들은 수돗물과 대체적·경쟁적 관계에 놓여있는 먹는 샘물을 제조·판매함으로써 ... 지하수 보전 및 수돗물 우선정책에 대한 특별한 위험을 야기하는 집단이고 그만큼 부담금이라는 재정적 부담을 지울 수 있을만한 특별한 관계에 있는 것이다”라고 하여 수질개선부담금의 납부자의 사회적 동질성과 더불어 해당 행위의 간접적 제한이 공공의 목적과의 긴밀한 관계를 인정하였다.

(3) 부담금의 수행목적과의 객관적 근접성이 있을 것

마지막으로 헌법재판소는 “수질개선부담금은 조세와는 달리 국가의

(2009. 2), 118면-122면의 내용을 인용하였음.

일반세입으로 들어가지 아니하고, 환경개선특별회계의 세입으로 된다. 이 회계의 세입은 ... 수도물 수질개선과 같은 국가환경개선사업, 지방자치단체의 환경개선사업 지원 등의 용도로 사용된다”고 하여 부담금이 일반 세입으로 편성되지 않고 환경개선특별회계라는 부담금의 수행목적과 객관적인 근접성이 있음을 인정함으로써, 동 부담금의 위헌소지를 반박하였다.

(4) 부담금의 수입이 납부자들의 집단적 효용성을 위하여 사용될 것

이 항목은 우리 헌법재판소의 판단요소에는 생략된 부분이다. 즉 헌법재판소는 독일과 달리 부담금의 사용목적이 수질과 환경의 개선이라는 일반적인 용도로 사용된다면 특별부담금의 헌법적 정당화 요건 중의 하나인 “그 수입이 납부의무자들에게 한정적으로 유용하게 지출되어야 한다”는 집단적 효용성(Gruppennützigkeit)의 결여에 대한 문제는 언급하고 있지 않다. 왜냐하면 「부담금관리기본법」은 부담금을 “재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 부과하는 조세 외의 금전지급의무”라고 규정하고 있으므로(제2조), 부담금의 개념요소에 반드시 반대급부의 보장이 요구되는 것은 아니며, 따라서 부담금의 수입이 반드시 납부의무자의 집단적 이익을 위하여 사용되어야 한다고는 볼 수 없기 때문이다.³⁵⁾

(5) 평가

위의 요건과는 별개로 현재는 수질개선부담금은 그 납부의무자의 사회적 동질성과 수질개선부담금의 수행목적과의 객관적 근접성을 바탕으로 유도적·조정적 기능을 갖고 있는 것 이외에 이른바 재정목적은 갖고 있지 않은지, 만약 수질의 개선이나 국가와 지방자치단체의 환경개선사업에 소요되는 재원을 마련하는 목적이 있다면 이는 조세를 통하여 해결되

³⁵⁾ 현재결 2005.3.31. 2003헌가20.

어야 하는 국가의 일반적 과제에 해당하는 것은 아닌지, 부담금의 사용목적에 이와 같이 수질과 환경의 개선이라는 일반적인 용도로 사용된다면 특별부담금의 헌법적 허용요건 중 하나인 납부자들에게 한정적으로 유용하게 사용되어야 한다는 집단적 효용성 요건이 결여되는 것은 아닌지에 대해서는 상세한 논의를 제시하지 않고 있다.³⁶⁾ 따라서 부담금에 대한 헌법적 정당성 논의를 차치한다면 위의 요건들은 현시점에서 부담금에 대한 입법적 요건으로 활용 가능한 유일한 수단이라 할 수 있을 것이다.³⁷⁾

III. 부담금제도의 법적 기준

1. 법적 기준

「부담금관리기본법」 제4조에 규정된 부담금법정화 원칙은 국민에게 의무를 부과하는 것을 법률에 의하여서만 가능하다는 헌법원칙에 비추어 당연한 내용으로 보여지지만, 부담금이 조세법률주의의 엄격한 적용을 받는 조세와는 달리 법적 근거가 불분명한 상태로 도입되는 사례가 없지 아니하였기 때문에 부담금부과에 따른 절차의 투명성을 제고하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다. 국민의 재산권과 관련된 중요한 사항 내지 본질적인 요소인 부담금의 부담방법 및 부담비율에 관한 기본사항을 구체적이고 명확하게 규정하는 것은, 납부의무자로 하여금 납부의무의 내용이나 범위를 예측할 수 있도록 함으로써 경제생활의 법적 안정성을 도모하는 한편 자의적인 입법권 행사에 의하여 국민의 재산권이 침해될 여지를 사전에 방지하려는 데 그 목적이 있다.

따라서 부담금은 그 납부의무자로 하여금 국가 등에 대하여 금전 급부의무를 부담하게 하는 것이어서 납부의무자의 재산권을 제약하는 면이

³⁶⁾ 김성수, 앞의 논문, 223면.

³⁷⁾ 이준서, 앞의 논문, 122면.

있고, 그 산정기준에 관한 위임입법시 요구되는 구체성, 명확성의 정도는 조세법규의 경우에 준하여, 그 요건과 범위가 엄격하게 제한적으로 규정되어야 한다.³⁸⁾

그러나 헌법재판소는 “사회현상의 복잡다기화와 국회의 전문적·기술적 능력의 한계 및 시간적 적응능력의 한계로 인하여 모든 법규를 예외없이 형식적 의미의 법률에 의하여 규정한다는 것은 사실상 불가능할 뿐만 아니라 적합하지도 아니하므로 경제현실의 변화나 전문적 기술의 발달 등에 즉시 대응하여야 할 필요 등 부득이한 사정이 있는 경우에는 법률로 규정하여야 할 사항에 관하여 국회 제정의 형식적 법률보다 탄력성이 있는 행정입법에 위임함이 허용되는 것이고, 헌법 제75조도 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항……에 관하여 대통령령을 발할 수 있다”라고 규정함으로써 위임입법의 근거를 마련하고 있다”라고 하여 행정부에 의한 위임입법을 허용하고 있다.³⁹⁾ 다만, 헌법재판소는 헌법이 “위임입법의 기준과 한계를 명시하고 있는 취지는 단순히 소극적인 측면에서 대통령령 등의 하위법규로서는 법률이 위임하지 아니한 사항을 정할 수 없음을 밝히고 있는 것에 그치는 것이 아니고, 더 나아가 적극적인 측면에서 대통령령 등의 하위법규에 입법을 위임할 경우에는 법률로써 반드시 그 위임의 범위를 구체적으로 정하여야 하며 일반적이고 포괄적인 입법위임은 허용되지 않는다는 것”이라고 판시하여 위임입법의 기준 내지 한계를 정하고 있다.⁴⁰⁾

위임의 범위와 강도에 관하여 헌법재판소는 “헌법 제75조는 대통령에 대한 입법권한의 위임에 관한 규정이지만, 국무총리나 행정각부의 장으로 하여금 법률의 위임에 따라 총리령 또는 부령을 발할 수 있도록 하고 있는 헌법 제95조의 취지에 비추어 볼 때, 입법자는 법률에서 구체적으로 범위를 정하기만 한다면 대통령령 뿐만 아니라 부령에 입법사항을 위임

38) 헌재결 1998. 6. 25. 95헌바35, 97헌바81, 98헌바5·10 병합.

39) 헌재결 1996. 6. 26. 93헌바2.

40) 헌재결 1995. 11. 30. 94헌바40, 95헌바13(병합).

할 수도 있다”고 하고, “위임입법에 대한 구체성 내지 예측가능성의 요구 정도는 규제대상의 종류와 성질에 따라 달라질 것인데 특히 국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해할 소지가 있는 처벌법규 등에서는 그 위임의 요건과 범위가 보다 엄격하게 제한적으로 규정되어야 할 것이나 그 예측가능성의 유무를 판단함에 있어서는 당해 특정조항 하나만을 가지고 판단할 것이 아니고 관련 법조항 전체를 유기적·체계적으로 종합 판단하여야 하며, 각 대상법률의 성질에 따라 구체적·개별적으로 검토하여야 한다”라고 판시하고 있다.⁴¹⁾

따라서 부담금의 부과요건과 징수절차를 규정한 법률 또는 그 위임에 따른 명령·규칙의 규정은 일의적이고 명확해야 할 것이나, 관련 규정들이 관련 법령의 입법 취지와 전체적 체계 및 내용 등에 비추어 그 의미가 분명해질 수 있다면 단정적으로 명확성을 결여한 위헌 법령이라고 할 수는 없을 것이다.

2. 관련 판례

대법원은 구 「먹는물관리법(1997. 8. 28. 법률 제5394호로 개정되기 전의 것)」 제28조에서 규정한 수질개선부담금의 부과요건 등에 관하여 이를 합헌으로 판시하였다.⁴²⁾

※관련조문

제28조(수질개선부담금의 부과·징수) ① 환경처장관은 공공의 지하수자원을 보호하고 먹는물의 수질개선에 기여하게 하기 위하여 먹는샘물의 제조업자·수입판매업자로부터 먹는샘물판매가액의 100분의 20의 범위 안에서 대통령령이 정하는 료에 따라 수질개선부담금(이하 “부담금”이라 한다)을 부과·징수할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의한 부담금의 부과대상, 부과금액, 부과·징수의

41) 헌재결 1998.2.27. 97헌마64.

42) 대법원 2001.8.24. 선고 2000두2716 판결.

방법과 절차 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 환경처장관은 제1항의 규정에 의하여 부담금을 납부하여야 할 자가 소정의 기한내에 부담금을 납부하지 아니하는 때에는 가산금을 징수한다. 이 경우 가산금에 대하여는 국세징수법 제21조 및 제22조를 준용한다.

④ 제1항 및 제3항의 규정에 의하여 징수한 부담금과 가산금은 환경개선특별회계법에 의한 환경개선특별회계의 세입으로 한다. 다만, 먹는샘물제조업자로부터 징수한 부담금과 가산금의 100분의 50에 상당하는 금액은 그 먹는샘물을 제조하기 위하여 개발된 취수정이 위치한 시·군 또는 자치구의 세입으로 한다.

⑤ 환경처장관은 제45조의 규정에 의하여 시·도지사에게 부담금 및 가산금의 징수에 관한 권한을 위임한 경우에는 징수된 부담금 및 가산금의 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 징수비용으로 교부할 수 있다.

⑥ 환경처장관 또는 제5항의 규정에 의한 시·도지사는 부담금 또는 가산금을 납부하여야 할 자가 소정의 기한내에 이를 납부하지 아니하는 때에는 국세 또는 지방세채납처분의 예에 따라 이를 징수한다.

대법원은 우선 “어느 시행령의 규정이 모법에 저촉되는지의 여부가 명백하지 아니하는 경우에는 모법과 시행령의 다른 규정들과 그 입법 취지, 연혁 등을 종합적으로 살펴 모법에 합치된다는 해석도 가능한 경우라면 그 규정을 모법위반으로 무효라고 선언하여서는 안 될 것이다. 이러한 법리는, 국가의 법체계는 그 자체 통일체를 이루고 있는 것이므로 상·하규범 사이의 충돌은 최대한 배제되어야 한다는 원칙과 더불어, 민주법치국가에서의 규범은 일반적으로 상위규범에 합치할 것이라는 추정원칙에 근거하고 있을 뿐만 아니라, 실제적으로도 하위규범이 상위규범에 저촉되어 무효라고 선언되는 경우에는 그로 인한 법적 혼란과 법적 불안정은 물론, 그에 대체되는 새로운 규범이 제정될 때까지의 법적 공백과 법적 방황은 상당히 심각할 것이므로 이러한 폐해를 회피하기 위해서도 필요한 것이다”라고 하였다.

이에 의거하여 대법원은 “법 제28조 제1항은 수질개선부담금의 부과금

액을 먹는샘물판매가액을 기초로 산출하도록 규정하고 있을 뿐, 먹는샘물판매가액을 반드시 제조업자 등의 판매가격을 적용하여 산출하여야 한다고 규정하고 있지 아니할 뿐만 아니라, 나아가 같은 조 제2항은 제1항의 규정에 의한 부담금의 부과대상, 부과금액, 부과·징수의 방법과 절차 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정함으로써 수질개선부담금의 부과에 관한 일정한 사항을 그 시행령에 위임하고 있으므로, 시행령 제8조 제1항 단서 제1호가 모법의 위임이 없다거나 그의 위임의 범위를 벗어난 것인지의 여부는 법 제28조 제1항의 규정만으로는 명백하다고 할 수 없다”고 하였다.

또한 ①수질개선부담금이 공공의 지하수자원의 보호와 먹는 물의 수질 개선이라는 특정한 행정목적의 수행을 위하여 그와 특별하고도 긴밀한 관계에 있는 특정집단인 제조업자·수입업자 등에 대하여 부과되는 것임을 고려하여, 그 부과 공평을 기하고 부당한 부담금 회피행위를 방지하고자 제조업자 등이 따로 둔 판매자나 특정한 거래처에 통상거래가격보다 현저하게 저렴한 가격으로 거래한 때에는 부담금의 부과금액의 산정 기준이 되는 먹는샘물판매가액을 그 취지에 맞게 달리 정할 수 있도록 하기 위하여 법 제28조 제2항에서 그에 관한 사항을 시행령으로 정하도록 위임한 것으로 볼 여지가 있는 점, ②중전에는 먹는샘물은 그 제조·판매가 식품위생법에 의하여 규제되어 왔는데, 그 국내시판을 제한해 온 보건사회부고시(식품제조업영업허가기준, 1985. 3. 11. 개정된 것)가 1994. 3. 8. 선고 92누1278 판결에 의하여 위헌 무효로 판단됨으로써 먹는샘물의 제조·판매가 사실상 양성화되자, 이에 이 법이 제정되게 된 사정, ③법 제28조 제1항, 제2항과 시행령 제8조 제1항의 법문에 나타나 있는 입법자의 의사, ④법 제28조 제1, 2항이 1997. 8. 28.에, 위 시행령 제8조 내지 제10조가 1998. 1. 22.에, 각기 개정된 과정과 그 내용 등을 종합해 보면, 시행령 제8조 제1항 단서 제1호는 모법의 위임이 있는 것으로 해석할 수도 있으므로 위 규정을 무효라고 할 수 없다고 하였다.

IV. 물이용부담금의 법적 검토

1. 형식적 검토

헌법재판소는 법률에서 위임받은 사항을 전혀 규정하지 않고 재위임하는 것은 “위임받은 권한을 그대로 다시 위임할 수 없다”는 복위임금지의 법리에 반할 뿐 아니라 수권법의 내용변경을 초래하는 것이 되고, 부령의 제정·개정절차가 대통령령에 비하여 보다 용이한 점을 고려할 때 재위임에 의한 부령의 경우에도 위임에 의한 대통령령에 가해지는 헌법상의 제한이 당연히 적용되어야 할 것이라고 하였다.⁴³⁾ 따라서 법률에서 위임받은 사항을 전혀 규정하지 아니하고 그대로 재위임하는 것은 허용되지 않으며 위임받은 사항에 관하여 대강을 정하고 그 중의 특정사항을 범위를 정하여 하위법령에 다시 위임하는 경우에만 재위임이 허용된다.⁴⁴⁾

즉, 현행법상 고시·훈령 등으로 부담금의 부과요건 등을 규정하고 있다 하더라도, 상위법령의 명확한 위임규정이 있거나 위임을 받아 규정될 내용이 구체적으로 어떻게 결정될 것인지에 관한 대강의 기준이 상위 법령에 이미 밝혀져 있는 경우로서 상위법령에서 상세히 규정하는 것이 입법기술상 곤란한 경우에는 포괄위임금지 원칙에 반하는 것이라고 할 수 없을 것이다. 현행 부담금 가운데 고시·훈령 등으로 부과요건 등을 규정하고 있는 사례는 다음과 같다.⁴⁵⁾

<표> 고시·훈령 등으로 부과요건 등을 정하고 있는 유형

부담금명	관련 근거법령	관련 훈령·예규·고시 등
15. 원자력연구개발사업 비용 부담금	원자력법 제9조의3	원자력연구개발기금 관리·운용에 관한 훈령

43) 헌재결 1996. 2. 29. 94헌마213.

44) 박영도, 앞의 보고서, 63면.

45) 박영도, 앞의 보고서, 63면.

부담금명	관련 근거법령	관련 훈령·예규·고시 등
16. 원자력관계사업자등의 비용부담금	원자력법 시행령 제303조의2제3항	고시 2008-86호 (원자력관계사업자등이 부담하는 비용에 관한 규정)
24. 농지보전부담금	농지법 시행령 제53조 제2항	고시 제2006-1호 (농지보전부담금제공미터당 상한금액)
30. 축산물수입이익금	축산법 제45조	축산발전기금운영규정
31. 안전관리부담금	고압가스안전관리법 제34조의2제2항, 동법시행령 제23조의4제3항	고시 제2008-75호 (안전관리부담금의 부과정수 등에 관한 고시)
34. 전기사용자 부담금	농어촌전기공급사업 촉진법 시행령 제3조	고시 제2001-54호 (전기사용자일시부담금의 금액)
35. 석유 및 석유대체연료 수입·판매부과금	석유및석유대체연료사업법 시행령 제24조 제1항, 제25조제4항	고시 제2007-154호 (석유및석유대체연료의수입·판매부과금의정수, 징수유예및환급에관한고시)
36. 특정물질(특정물질 포함제품을 포함)제조업자수입업자로부터 징수하는 수입금	오존층보호를 위한 특정물질의규제등에 관한 법률 시행령 제7조1항, 제8조제6항	고시 제1999-39호 (특정물질사용합리화기금조성을위한 수입금의정수금액및징수방법등에 관한 고시)
38. 집단에너지공급시설 건설비용 부담금	집단에너지사업법 시행규칙 제19조	한국지역난방공사 열공급규정
39. 정보통신진흥기금출연금	전기통신기본법 시행령 제7조제4항	고시 제2008-62호 (전기통신사업자 연구개발출연금 산정 및 부과에 관한 고시)
47. 배출부과금	수질 및 수생태계보전에 관한 법률 시행령 제49조제1항	고시 제2007-187호 (2007년도 가격변동지수 및 2008년도 배출부과금 산정지수)
49. 원상회복예치금	자연공원법 제24조제3항	고시 제1999-189 (원상회복소요비용예치기준) 자연공원내 행위허가시 원상회복비용 예치업무처리지침
51. 폐기물부담금	지원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률 제12조	폐기물부담금 사무처리규정 (예규 제319호)
52. 재활용부과금	지원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률 제19조	재활용의무이행에 관한 업무처리지침 (예규 제321호)

부담금명	관련 근거법령	관련 훈령·예규·고시 등
55. 폐기물처리이행 보증금	폐기물관리법 시행령 제21조제2항	고시 제2000-150호 (방치폐기물이행보증금산정을위한폐기물처리단가고시)
56. 폐기물처리시설의 사후처리이행보증금	폐기물관리법 시행령 제30조제2항	고시 제2002-24호 (폐기물매립시설사후관리이행보증금의비용산출기준등에관한규정)
57. 물이용 부담금 (한강수계)	한강수계상수원수질개선 및 주민지원등에 관한 법률 시행령 제23조	고시 2006-159호 한강수계관리기금운용규칙
58. 환경개선부담금	환경개선비용부담법 시행령 제11조제1항, 제14조	환경개선부담금부과징수업무처리규정 고시 제2007- 204호 (2008년도 환경개선부담금 부과금 산정지수) 고시 제2008-36호 (환경개선부담금 징수율 및 추가 징수비용 등에 관한 규정)
61. 총량초과부과금 (금강수계)	금강수계물관리 및 주민지원등에 관한법률 시행령 제30조	3대강수계 총량초과부과금사무처리규정
62. 물이용부담금 (금강수계)	금강수계물관리및 주민지원등에관한법률 시행령 제30조	고시 제2007-160(2007.10.31)호 및 제2008-129호(2008. 9.10) 금강수계관리기금운용규칙
63. 총량초과부과금 (낙동강수계)	낙동강수계물관리 및 주민지원 등에관한법률 제13조	3대강수계 총량초과부과금사무처리규정
64. 물이용부담금 (낙동강수계)	낙동강수계물관리및 주민지원등에관한법률 시행령 제31조	고시 낙동강수계관리기금운용규칙
65. 총량초과부과금 (영산강·섬진강수계)	영산강·섬진강수계물관리및 주민지원등에관한법률 제13조	3대강수계 총량초과부과금사무처리규정
66. 물이용부담금 (영산강·섬진강수계)	영산강·섬진강수계물관리및 주민지원등에관한법률 시행령 제30조	고시 영산강·섬진강 수계관리기금 운용규칙
67. 사업주부담금	임금채권보장법 시행령 제13조	고시 제2005-36호 (임금채권보장기금 사업주부담금 비율)

부담금명	관련 근거법령	관련 훈령·예규·고시 등
68. 장애인고용부담금	장애인고용촉진 및 직업재활법 제33조	고시 제2004-57호 (장애인고용부담기초액 고시)
89. 손해배상보장 사업부담금	자동차손해배상보장법 시행령 제32조제8항	자동차손해배상보장사업업무처리규정
96. 분담금	해양환경관리법 시행령 제54조	해양환경관리공단 방제조치규정 해양환경관리공단 정관
97. 대체산림자원조성비 및 분할납부이행보증금	산지관리법 시행령 제24조제4항	고시 제2008 - 24호 (2008년도 대체산림자원조성비의 단위면적당 금액)
98. 임산물수입이익금	산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제41조	고시 제2006-57호 (임산물시장접근물량양허관세추천및수입관리요령)
105. 방송발전기금징수금	방송법 시행령 제22조제8항	방송발전기금 징수에 관한 규칙 08년도 방송사업자별 방송발전기금 징수율 고시
111. 농산물 공매납입금 또는 수입이익금	자유무역협정체결에 따른 농어업인등의지원에 관한특별법 제19조	고시 제2004-13호(2004.4.7), 제2006- 43호(2006.8.23), 제2007-36호(2007.6.1)
115. 광해방지의무자부담금	광산피해의방지및복구에 관한법률 시행령 제26조제2항	고시 제2006 - 91호 (광해방지의무자 부담금 부과·징수요령)
116. 지역신용보증재단 및 전국신용보증재단연합회 출연금	지역신용보증재단법 시행령 제5조의4제1항	고시 제2008-3호 (지역신용보증재단 및 전국신용보증재단연합회에 대한 금융기관 출연금 배분기준)
122. 오염총량초과 부과금	수질및수생태계보전에 관한법률 제4조의7	3대강수계 총량초과부과금사무처리규정
123. 수산물 공매납입금 또는 수입이익금	자유무역협정체결에 따른 농어업인등의 지원에 관한특별법 제19조	고시 제2008-6호 (수산물 공매납입금의 부과·징수 및 환급에 관한 고시)

출처: 박영도, 부담금 부과요건 등의 법정화 검토, 한국법제연구원, 2009, 63-67

2. 내용적 검토

(1) 부과의 타당성

물이용부담금은 한강수계상수원의 적정 관리와 상수원상류지역에서의 수질개선 및 주민지원사업의 효율적 추진을 위한 재원조성을 목적으로 한다. 동 부담금은 환경기초시설의 설치·운영비 지원사업, 주민지원사업, 토지매수 및 수변구역관리사업 등 상수원 수질개선이라는 명확한 공익적 목적을 갖기 때문에 부담금 사업으로 타당하며, 상수원 수질은 지속적인 관리·개선을 통해 깨끗하고 안전한 식수를 공급할 필요가 있으므로 그 목적이 여전히 유효하다. 동 부담금의 부담자 또한 취수된 원수를 직접 또는 정수하여 공급받는 최종수여자로 한정하고 있으므로 별다른 문제점이 보이지 않는다.

(2) 부과기준의 적정성

부과요율은 상류지역 수질개선 및 주민지원을 위해 필요한 투자규모를 결정하고 투자규모에 따라 부과요율을 정하고 있다. 특히, 물이용부담금 부과율 및 기금의 운용 등은 부담금을 납부하는 하류지역 및 기금이 투자되는 상류지역 주민을 대표하는 광역자치단체장이 참여하고 있는 수계관리위원회에서 결정하고 있어 과도한 투자 및 부과요율이 결정될 수 없고, 상·하류가 적정하다고 인정되는 범위 안에서 투자규모 및 부과요율이 결정되고 있다. 또한 물이용부담금 부과요율은 동일 수계내에서는 지역에 관계없이 동일한 요율을 적용하고 있다.

(3) 사용내용의 건전성

사용내용의 건전성 평가는 크게 부담금의 사용용도가 그 부과목적에 부합하는지와 부담금 부담자 이외에 수혜를 보는 집단이 있는지의 여부이다. 우선 물이용부담금을 재원으로 하는 한강수계관리기금의 용도는 「

한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원등에 관한 법률」 제22조 및 동법 시행령 제23조에서 명확히 규정하고 있으며, 타 기금이나 특별회계로 귀속되지 않는다. 또한 물이용부담금은 상수원상류지역 수질개선을 위하여 투자되어 맑은 물을 공급받는 납부의무자의 이익을 위하여 사용된다.

한편, 물이용부담자는 상류지역 주민들에게 규제정도에 따라 지원사업이 이루어지고 있으므로 물이용부담금을 통해 간접적인 수혜자가 발생한 것으로 볼 수 있다. 그러나 상·하류지역이 고통과 비용을 분담하는 공영의 정신에 입각하여 부과·징수되고 있는 물이용부담금은 수혜자와 납부자를 따로 구분하기가 어렵다.

(4) 존속기한의 도입 가능성

부담금 신설에 따른 타당성 심사에 있어 해당 부담금의 신증설로 기업 또는 국민부담 증가수준이 일정수준을 넘는 경우에는 부담금신설을 억제하거나 관련 부담금에 대하여는 설치목적이 완료되는 경우에 폐지되도록 하는 소위 일몰제(sunset clause)를 도입하는 방안이 제시될 수 있다. 그러나 상수원수질은 상류지역에 입지한 오염원의 지속적인 관리, 환경기초시설을 적정 운영 및 각종 수질개선사업의 꾸준한 추진 등을 통해 적정한 수준으로 관리될 수 있기 때문에 일몰제 도입은 현실적으로는 무리가 있어 보인다.

V. 결론

일반적 법률유보조항이 없는 독일에서는 조세가 아니면서 반대급부적 성격도 가지지 아니한 공과금 징수의 정당화를 위해 이른바 특별부담금을 헌법적 개념과 요건으로 설정할 필요가 있었던 반면에, 우리나라 헌법은 독일과 그 구조를 달리한다는 점, 특별부담금의 개념의 외연이 불명확할 뿐만 아니라 특별부담금으로 통칭될 수 있는 공과금도 세부적인 면에

서 그 성격이 완전히 일치하지 않는다는 점, 각 공과금의 특성을 평등원칙과 비례의 원칙의 판단과정에서 요소로 고려하는 것이 각 공과금의 특성에 부합하는 탄력적인 헌법재판을 가능하게 한다는 점 등에서⁴⁶⁾ 특별부담금에 대한 개념의 독자성 인정은 자제되어야 할 것이다.

이와 같은 독자성의 인정여부와는 별도로 각종 부담금의 허용성에 대한 실질적인 판단기준이라 할 수 있는 법원의 판단에 따르더라도, 현재 우리 환경법상 인정되고 있는 물이용부담금은 부담금의 요건을 적절히 갖춘 것으로 평가할 수 있다. 이에 대한 근거로는 한강수계상수원의 적정관리와 상수원상류지역에서의 수질개선 및 주민지원사업의 효율적 추진을 위한 재원조성을 목적으로 한다는 점에서 그 부과목적의 타당성을 인정할 수 있고, 부과요율은 상류지역 수질개선 및 주민지원을 위해 필요한 투자규모를 결정하고 투자규모에 따라 부과요율을 정하고 있는 점에서 그 부과기준의 적정성을 판단할 수 있으며, 물이용부담금은 상수원상류지역 수질개선을 위하여 투자되어 맑은 물을 공급받는 납부의무자의 이익을 위하여 사용된다는 점에서 사용내용의 건전성을 인정할 수 있을 것이다.

46) 정호경, “소위 특별부담금 개념의 인정여부와 허용요건에 관한 소고 - 현재 2004. 7. 15. 선고 2002헌바42 먹는물관리법 제28조 제1항 위헌소원 사건을 중심으로 -”, 행정법연구 제14호, 2005, 419면.

참고문헌

- 김성수, “특별부담금의 정당화 문제”, 공법연구 제31집 제3호.
- 김홍균, 환경법, 홍문사, 2010.
- 대법원 2001.8.24. 선고 2000두2716 판결.
- 박상희, “부담금의 법적 문제”, 공법학연구 제6권 제3호(2005).
- 박영도, 부담금 부과요건 등의 법정화 검토, 한국법제연구원, 2009.
- 이준서, “토양환경보전을 위한 부담금제도의 도입 가능성 - 미국의 Superfund 사례를 중심으로 -”, 재정법연구 제2권(2009. 2).
- 정하중, 행정법각론, 법문사, 2005.
- 정호경, “소위 특별부담금 개념의 인정여부와 허용요건에 관한 소고 - 현재 2004. 7. 15. 선고 2002헌바42 먹는물관리법 제28조 제1항 위헌소원 사건을 중심으로 -”, 행정법연구 제14호, 2005.
- 헌재결 1995.11.30. 94헌바40, 95헌바13(병합).
- 헌재결 1996.6.26. 93헌바2.
- 헌재결 1996.2.29. 94헌마213.
- 헌재결 1998.6.25. 95헌바35, 97헌바81, 98헌바5·10 병합.
- 헌재결 1998.12.24. 98헌가1.
- 헌재결 1998.2.27. 97헌마64.
- 헌재결 1999.5.27. 98헌바70.
- 헌재결 1999.01.28. 97헌가8.
- 헌재결 1999.1.28. 97헌가8.
- 헌재결 1999.10.21. 97헌바84.
- 헌재결 2001.08.30. 2000헌마668.
- 헌재결 2001.11.29. 2000헌바23.
- 헌재결 2002.09.19. 2001헌바56.
- 헌재결 2002.10.31. 2001헌바88.
- 헌재결 2003.01.30. 2002헌바5.
- 헌재결 2003.07.24. 2001헌바96.

헌재결 2003.1.30. 2002헌바5;

헌재결 2003.12.18. 2002헌가2.

헌재결 2004.07.15. 2002헌바42.

헌재결 2005.3.31. 2003헌가20.

헌재결 2007.12.27. 2006헌바25.

헌재결 2008.02.28. 2006헌바70.

헌재결 2008.09.25, 2007헌가9.

헌재결 2008.11.27. 2007헌마860.

Abstract

A Validity of the Surcharge on Water Use

Lee, Jun-Seo

Framework act on the management of charges says “the entity imposing or collecting charges, purposes of establishing charges, requirement for imposition, standards of methods for calculation or imposition rates shall be prescribed in a concrete and clear manner in Acts which serve as a basis for imposing charges: Provided, that details of requirements for imposition may be determined by Presidential Decree, Ordinance of the Prime Minister, Ordinance, Municipal Ordinance or regulations, as delegated by the relevant Acts after concretely determining their scope.”

However it seems that a real standard to decide a validity of the charges depends on a judgement of the court. As it needs to make more sentences as standards of the charges concretely in Framework act on the management of charge, it is possible to review a validity of the surcharge on water use by a judgement of the court.

The surcharge on water use is allowed as the requirement of charges: it has enough objectives of establishing to preserve the water quality in Han River water system to support the improving water quality project, the supporting the upper citizens, etc. And it has also an resonable rate to decide investment for the projects.

Finally it has a legitimacy that it has been used to improve water quality and it returns the benefit to a payer.

Key-word : Surcharge(Burden Charge), Framework Act on the Management of Charges, Surcharge of Water Use, User Pays Principle