

개발제한구역 보전부담금에 관한

입법론적 연구

A Legislative Study on Charges for Preservation of Development Restriction Zones

김 기 태*

Kim, Ki-Tae

목 차

I. 서 론

II. 부담금제도의 법적 논의

III. 부담금제도의 입법적 기준

IV. 개발제한구역 보전부담금의 입법적 검토

V. 결 론

국가는 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무로써 부담금을 설치하여 운용하고 있다. 이러한 부담금은 공정하고 투명하게 운용함으로써 국민의 불편을 최소화하고 기업의 경제활동을 촉진함을 목적으로 입법되었다.

이러한 부담금 중에서 개발제한구역 보전부담금은 국민 모두의 자연환경을 보전하기 위하여 이를 이용한 당사자에게 보전을 이행하지 않음으로 인한 부담금을 부과하도록 입법되었다.

이렇게 부과되는 부담금은 광역지역발전을 위하여 사용되는데 징수되는 부담금의 액수가 매년 다르고 부과되는 만큼 징수되지 못하고 있다

투고일 : 2015. 7. 24. 심사회의일 : 2015. 8. 4. 게재확정일 : 2015. 8. 12.

* 한국입법연구원 선임연구원, 법학박사

Senior Researcher of Korea Legislation Association, Ph. D in Law

는 문제점이 발생됨에 따라 부담금 사용을 위한 예측 가능한 제도가 필요하여 새로운 정책적 대안이 요구되고 있다.

[주제어] 부담금, 개발제한구역, 보전부담금, 개발제한구역 보전부담금, 부담금운용

I. 서 론

매년 새롭게 입법되는 부담금에 대하여 예측 불가능한 부담금이 생겨나거나 법률의 위임이 명확하게 이루어졌는지, 부담금의 부과 대상이 국민 누구에게나 평등하게 적용된 것인지에 대하여 의문이 생겨남에 따라 부담금관리 기본법에 의하여 부담금을 새롭게 신설할 경우 이에 대한 입법적 판단을 통하여 국가와 국민을 위한 명확한 법제가 형성되어야 한다.

또한 부담금을 부과하기 위한 요건으로 법률에 부담금의 부과 및 징수주체, 설치목적, 부과요건, 산정기준, 산정방법, 부과요율 등을 구체적이고 명확하게 규정하고, 세부적인 내용은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령, 총리령, 부령, 조례, 규칙으로 정할 수 있도록 함에 따라 많은 수의 부담금이 발생하여 이에 대한 입법적 판단이 필요하다.

이하에서는 부담금의 제도를 논의하고 이 중에서 개발제한구역 보전 부담금을 검토함에 따라 현재 징수되고 있는 개발보전부담금의 문제점을 살펴보고 이에 대한 방안을 살펴보도록 한다.

Ⅱ. 부담금제도의 법적 논의

1. 부담금제도의 의의

부담금이란 부담금관리 기본법 제2조에서 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에서 금전적 부담의 부과권한을 부여받은 자가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세¹⁾ 외의 금전지급의무(특정한 의무이행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금의 성격을 가진 것은 제외한다)를 말한다.”고 규정하고 있다.

부담금관리 기본법 제2조에 따른 부담금은 “재화 또는 용역의 제공과 관계없이”라는 규정에서 국가 등에서 제공하는 특정한 급부에 대한 반대급부로서 부과되는 것이 아니고, “준조세적 성격²⁾을 가지고 있다.

“자원으로부터 이익을 얻는 자가 자원의 손실비용과 함께 자원 및 관련 서비스의 사용비용을 지불해야 하는 것이다.”³⁾ 또한 개별적으로 개발제한구역에 공익적 기능을 산정할 수 있는 “공익기능 복원 비용을 산정하는 방법”⁴⁾도 있다.

1) 조세라 함은 국가 또는 지방자치단체가 필요한 경비로 사용하기 위하여 국민으로부터 하여금 강제로 징수하는 금전을 말한다. 즉 특정의 공익사업에 필요한 경비의 일부나 전부를 충당하기 위하여 일부 또는 특별한 이해관계자에게 부과되는 부과금과 조세는 구별되는 것이다.

2) 윤성현, “부담금의 위헌심사기준에 관한 헌법이론적 재검토”, 공법학연구 제12권 제1호, 한국비교공법학회, 252쪽; 준조세의 개념과 범위는 장노순, “재정분권화관점에서 본 부담금제도의 현황과 개선방향”, 한국행정과 정책연구 제2권 제1호, 강원행정학회, 2004, 126쪽 참조.

3) 자세한 사항은 이준서, “물이용부담금에 관한 입법적 검토”, 환경법과 정책 제5권, 강원대학교 비교법학연구소, 2010, 264쪽.

4) 송하승/이길용/전은선, “총량복원을 적용한 산지 및 산림 보전부담금 도입방안에 관한 연구”, 국토연구 제85권, 국토연구원, 2015, 11쪽.

헌법재판소는 “부담금은 조세에 대한 관계에서 어디까지나 예외적으로만 인정되어야 하며, 어떤 공적 과제에 관한 재정조달을 조세로 할 것인지 아니면 부담금으로 할 것인지에 관하여 입법자의 자유로운 선택권을 허용하여서는 안 된다. 부담금 납부의무자는 재정조달 대상인 공적 과제에 대하여 일반국민에 비해 ‘특별히 밀접한 관련성’을 가져야 하며, 부담금이 장기적으로 유지되는 경우에 있어서는 그 징수의 타당성이나 적정성이 입법자에 의해 지속적으로 심사될 것이 요구된다. 다만, 부담금이 재정조달목적뿐 아니라 정책실현목적도 함께 가지는 경우에는 위 요건들 중 일부가 완화되며”,⁵⁾ 이러한 “부담금은 그 부과 목적과 기능에 따라 ① 순수하게 재정조달목적만을 가지는 재정조달목적 부담금과, ② 재정조달목적뿐 아니라 부담금의 부과 자체로 추구되는 특정한 사회·경제적 정책실현을 목적으로 하는 정책실현목적 부담금으로 구분할 수 있는데, 전자의 경우에는 추구되는 공적 과제가 부담금의 지출 단계에서 비로소 실현되는 반면, 후자의 경우에는 추구되는 공적 과제의 전부 혹은 일부가 부담금의 부과 단계에서 이미 실현된다.”⁶⁾고 판단하고 있다.

2. 부담금제도의 입법배경

부담금제도는 부담금관리 기본법이 제정되면서 각 개별 법률에 근거하여 설치·운영되어온 각종 부담금의 신설을 억제하고, 그 관리·운영의 공정성과 투명성을 제고하기 위하여 부담금의 설치·관리 및 운용에 관한 기본적인 사항을 규정하기 위하여 2001년 제정되었다.

이에 따른 부담금관리 기본법은 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 “지방재정 확충의 한 방법”⁷⁾으로 부담금제에 따라 부과하는

5) 헌재 2004. 7. 15. 선고, 2002헌바42.

6) 헌재 2007. 5. 31. 선고, 2005헌바47.

7) 남선모, “농지활용의 범위와 효과에 관한 고찰 -이용 및 전용을 중심으로-”, 법학연구 제54권, 한국법학회, 2014, 124쪽.

조세 외의 다양한 부담금을 부과할 수 있도록 규정하고 있다.

본래의 목적과는 다르게 부담금을 납부하는 국민은 조세 외의 부담금이 생겨남에 따라 “경제활동을 저해하고 기업의 투자를 위축시키거나, 과중하게 부담금이 부과될 가능성이 있다.”⁸⁾는 지적이 있다. 또한 부담금 징수로 인하여 “특별회계의 재원에 여유가 생겨 사업운영이 방만하게 이루어지는 등”⁹⁾ 특별회계의 재정운영에 효율적이지 못한 경우가 생겨나고 있다.

그러나 이러한 단점에도 불구하고 “고유사무에 소요되는 경비는 지방자치단체가 스스로 조달하는 것을 원칙”¹⁰⁾으로 하여 부담금제도는 국가기관의 기금이나 특별회계로 관리되기 때문에 일반적인 예산 등에 비해 안정적인 사업비를 확보할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 면에서 부담금제도는 “재사권자의 이익에 대한 침해는 최소화할 수 있는 방안”¹¹⁾도 함께 모색되어야 한다.

현재 부담금은 약 100여개로 규정되어 있으며, 개별법으로 운용되고 있다. 이러한 부담금이 동일한 대상에 중복적으로 부과되거나 부담금 제도의 존치 필요성이 미비하여 국가와 국민의 불편을 초래하고 경제활동 등에 제약이 된다는 사회적 비판 등을 고려하여 2001년 4월 “부담금의 신설을 억제하고 부담금 관리·운용의 공정성과 투명성을 확보함으로써 국민의 불편을 최소화하며, 기업의 경제활동을 촉진함과 동시에 동일대상에 중복 부과되거나 존치의 필요성이 미흡한 부담금 등을 일괄 정비하기 위하여” 부담금관리 기본법이 발의되었다. 이에 대하여 국회 운영위원장은 2001년 12월 부담금관리 기본법에 대하여 “국제교류기여

8) 기획재정부, 2014년도 부담금운용종합보고서, 2015, 12쪽; 이영성, “기반시설부담금의 이론과 제도운용”, 환경논총 제43권, 서울대학교 환경대학원, 2005, 386쪽.

9) 기획재정부, 위의 책, 12쪽.

10) 남궁배홍/임종훈, 한국 지방재정제도 개선에 관한 연구, 한국의정연구회, 2007, 9쪽.

11) 정하명, “미국에서의 토지개발영향비용과 수용”, 토지공법연구 제66집, 한국토지공법학회, 2014, 41쪽.

금과 문예진흥기금모금의 특성을 감안하여 그 폐지시한을 각각 2년씩 유예하고 개발부담금은 수도권이외의 지역은 내년부터, 수도권지역은 2004년부터 이 법이 따로 정하는 시기까지 개발부담금 징수를 각각 유예하며, 필요한 체계·자구를 정리”하도록 수정안을 제시하여 2001년 12월 31일 부담금관리 기본법을 제정하였다.

이러한 부담금관리 기본법은 총 79번의 개정을 통하여 지금의 부담금관리 기본법(법률 제12844호)으로 개정되어 있으며, 부담금의 종류를 지정하여 운용하고 있다.

3. 부담금의 종류

부담금은 부담금관리 기본법 제3조에 의하지 아니하고는 설치할 수 없다. 부담금은 “공익사업과 관련성에 따라 수익자부담금, 원인자부담금, 손괴자부담금”¹²⁾으로 구분할 수 있다.

부담금관리 기본법에 따라 설치하는 부담금의 종류는 총 99¹³⁾개로

12) 김주영/정성훈, “개발제한구역 보전부담금 부과체계의 개선방안에 관한 연구”, 부동산학회 제38권, 한국부동산학회, 2009, 7쪽.

- 13) 1. 한국주택금융공사법 제56조에 따른 주택금융신용보증기금 출연금
2. 농림수산업자 신용보증법 제4조에 따른 농림수산업자 신용보증기금 출연금
3. 담배사업법 제25조의3에 따른 연초경작지원등의 사업을 위한 출연금
4. 기술신용보증기금법 제13조에 따른 기술신용보증기금 출연금
5. 신용보증기금법 제6조에 따른 신용보증기금 출연금
6. 화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률 제14조에 따른 한국화재보험협회출연금
7. 학교용지 확보 등에 관한 특례법 제5조에 따른 학교용지부담금
8. 한국국제교류재단법 제16조에 따른 국제교류기여금
9. 지방자치법 제138조에 따른 지방자치단체 공공시설의 수익자 부담금
10. 원자력 진흥법 제13조에 따른 원자력연구개발사업비용부담금
11. 원자력안전법 제111조에 따른 원자력관계사업자등의 비용부담금
12. 관광진흥개발기금법 제2조 및 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제172조제3항에 따른 출국 납부금
13. 관광진흥법 제30조 및 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법

제171조의7제3항에 따른 카지노사업자 납부금

14. 관광진흥법 제64조에 따른 관광지등 지원시설 이용자 부담금
15. 관광진흥법 제64조에 따른 관광지등 지원시설 원인자부담금
16. 국민체육진흥법 제20조 및 제23조에 따른 회원제 골프장 시설 입장료에 대한 부가금
17. 농지법 제38조에 따른 농지보전부담금
18. 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 제16조에 따른 농산물수입이익금
19. 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 제42조에 따른 쓰레기유발부담금
20. 양곡관리법 제13조의2에 따른 양곡수입이익금
21. 인삼산업법 제20조에 따른 농산물가격안정기금 납입금
22. 초지법 제23조에 따른 대체초지조성비
23. 축산법 제45조에 따른 축산물 수입이익금
24. 고압가스 안전관리법 제34조의2에 따른 안전관리부담금
25. 광업법 제87조에 따른 광물 수입부과금 및 판매부과금
26. 농어촌 전기공급사업 촉진법 제3조에 따른 전기사용자의 일시부담금
27. 석유 및 석유대체연료 사업법 제18조 및 제37조에 따른 석유 및 석유대체연료의 수입·판매 부과금
28. 오존층보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률 제24조의2에 따른 특정 물질 제조·수입 부담금
29. 전기사업법 제51조에 따른 전력산업기반기금부담금
30. 집단에너지사업법 제18조에 따른 집단에너지 공급시설 건설비용부담금
31. 정보통신산업 진흥법 제43조에 따른 연구개발부담금
32. 국민건강증진법 제23조에 따른 국민건강증진부담금
33. 약사법 제86조에 따른 의약품 부작용 피해 구제 사업비용부담금
34. 대기환경보전법 제35조에 따른 배출부과금
35. 먹는물관리법 제31조에 따른 수질개선부담금
36. 수도법 제71조에 따른 원인자부담금
37. 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 제41조에 따른 배출부과금
38. 자연환경보전법 제46조에 따른 생태계보전협력금
39. 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제12조에 따른 폐기물부담금
40. 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제19조에 따른 재활용부과금
41. 하수도법 제61조에 따른 원인자부담금
42. 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률 제19조에 따른 물이용부담금
43. 환경개선비용 부담법 제9조에 따른 환경개선부담금
44. 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 제48조의2에 따른 종말처리시설 부담금
45. 금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 제13조에 따른 총량초과부과금
46. 금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 제30조에 따른 물이용부담금
47. 낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 제13조에 따른 총량초과부과금

48. 낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 제32조에 따른 물이용부담금
49. 영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 제13조에 따른 총량초과 부과금
50. 영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 제30조에 따른 물이용부담금
51. 임금채권보장법 제9조에 따른 사업주의 부담금
52. 장애인고용촉진 및 직업재활법 제33조에 따른 장애인 고용부담금
53. 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제21조에 따른 개발제한구역 보전부담금
54. 개발이익환수에 관한 법률 제3조에 따른 개발부담금
55. 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 제11조에 따른 광역교통시설부담금
56. 댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 제23조에 따른 수익자부담금
57. 도로법 제76조에 따른 원인자부담금
58. 도시개발법 제57조 및 제58조에 따른 공공시설 관리자의 비용부담금
59. 도시개발법 제58조에 따른 도시개발구역 밖의 도시기반시설의 설치비용부담금 및 추가 설치비용부담금
60. 도시교통정비 촉진법 제35조에 따른 혼잡통행료
61. 도시교통정비 촉진법 제36조에 따른 교통유발부담금
62. 산업입지 및 개발에 관한 법률 제33조에 따른 시설부담금
63. 수도권정비계획법 제12조에 따른 과밀부담금
64. 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 제44조에 따른 시설부담금
65. 자동차손해배상 보장법 제37조에 따른 자동차손해배상 보장사업 분담금
66. 공해소음 방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률 제17조에 따른 소음부담금
67. 수산자원관리법 제44조에 따른 조성금
68. 해양환경관리법 제19조에 따른 해양환경개선부담금
69. 해양환경관리법 제69조에 따른 방제분담금
70. 산지관리법 제19조에 따른 대체산림자원조성비 및 분할납부이행보증금
71. 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제41조에 따른 입산물수입이익금
72. 공적자금상환기금법 제3조제2항제5호 및 제6호에 따른 출연금
73. 예금자보호법 제30조의3에 따른 예금보험기금채권상환특별기여금
74. 방송통신발전 기본법 제25조제1항제3호에 따른 분담금
75. 사망사업법 제19조에 따른 원인자부담금
76. 수도권 대기환경개선에 관한 특별법 제20조에 따른 총량초과부과금
77. 자유무역협정 체결에 따른 농업인 등의 지원에 관한 특별법 제19조에 따른 농산물 공매납입금 또는 수입이익금
78. 지하수법 제30조의3에 따른 지하수이용부담금
79. 재건축초과이익 환수에 관한 법률 제3조에 따른 재건축부담금
80. 광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률 제24조에 따른 광해방지의무자에 대한

한정하여 설치하고 있다.

이와 같은 부담금은 2001년 부담금관리 기본법 제정 당시 총 101개였으나 이후 2002년 103개, 2003년 110개, 2004년 111개, 2005년 112개, 2006년 117개, 2007년 124개, 2008년 125개를 끝으로 중복되거나 과도한 부담금을 삭제하여 2010년 3월 94개로 규정한 후 약간의 증가를 통해 2013년 7월 개정된 부담금의 수는 현행 99개로 규정되어 있다.

부담금

81. 지역신용보증재단법 제7조제3항에 따른 지역신용보증재단 및 신용보증재단중앙회 출연금
82. 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 제49조에 따른 해양생태계보전협력금
83. 한국주택금융공사법 제59조의3제3항에 따른 주택담보노후연금보증계정 출연금
84. 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제25조의2에 따른 부과금
85. 한국국제협력단법 제18조의2에 따른 국제빈곤퇴치기여금
86. 전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률 제18조에 따른 전기·전자제품의 재활용부과금 및 제18조의2에 따른 전기·전자제품의 회수부과금
87. 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 제4조의7에 따른 오염총량초과부과금
88. 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 제19조에 따른 수산물 공매납입금 또는 수입이익금
89. 해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률 제40조에 따른 해양심층수이용부담금
90. 방사성폐기물 관리법 제15조에 따른 사용후핵연료관리부담금
91. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제68조에 따른 기반시설 설치비용 부과금
92. 택지개발촉진법 제12조의2에 따른 준치부담금
93. 도시재정비 촉진을 위한 특별법 제26조에 따른 기반시설 설치비용 부담금
94. 해운법 제22조제5항에 따른 운항관리자비용부담금
95. 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률 제8조의5에 따른 총량초과 부과금
96. 석면피해구제법 제31조에 따른 석면피해구제분담금
97. 외국환거래법 제11조의2에 따른 외환건전성부담금
98. 사행산업통합감독위원회법 제14조의2에 따른 중독예방치유부담금
99. 전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률 제20조의3에 따른 전기·전자제품의 회수부과금

〈표 2-1〉 부담금의 수

(단위: 년도/개)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010	2013
103	110	111	112	117	124	125	94	99

※ 기획재정부, 2014년도 부담금운용보고서 참조.

부처별 부담금의 수는 2014년도 말 기준으로 총 95개의 부담금이 있다. 소관 부처별로 구분하면 환경부 23개, 국토교통부 18개, 산업통상자원부 9개, 금융위원회 8개, 농림축산식품부 7개, 문화체육관광부 7개, 해양수산부 7개, 기획재정부 2개, 미래창조과학부 2개, 외교부 2개, 고용노동부 2개, 산림청 2개, 교육부 1개, 행정자치부 1개, 보건복지부 1개, 중소기업청 1개, 식품의약품안전처 1개, 원자력안전위원회 1개로 각 부처에서 부담금을 운용하고 있다.

〈표 2-2 부처별 부담금의 수〉

(단위: 개)

환경부	국 토 해양부	산 업 통 상 자원부	금 용 위원회	농림축산 식품부 · 문화체육 관광부 · 해양수산부	기획재정부 · 미래창조과학 부 · 외교부 · 고용노동부 · 산림청	교 육 부 · 행정자치부 · 보건복지부 · 중소기업청 · 식품의약품 안전처 · 원자력안전 위원회	합계
23	18	9	8	각 7	각 2	각 1	95

※ 기획재정부, 2014년도 부담금운용보고서 참조.

이러한 부담금에 대하여 헌법재판소는 “인적 공용부담의 일종으로서 국가 또는 공공단체가 특정한 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에 대해

여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 과하는 금전지급의무를 말하고, 공익사업과의 관계가 어떤 것인지에 따라 수익자부담금·원인자부담금 및 손상자부담금으로 나누어지고, 이러한 전통적인 공용부담 제도는 일면에서는 공익상의 수요충족의 관점에서, 또 다른 면에서 공익과 사익의 조화를 통한 부담의 합리적 조정이라는 관점에서 인정¹⁴⁾되는 것으로 판단하고 있다.

Ⅲ. 부담금제도의 입법적 기준

1. 포괄위임입법금지의 원칙에 따른 부담금제도의 검토

포괄위임입법금지의 원칙은 헌법 제75조 “대통령은 법률에서 구체적인 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령으로 발할 수 있다.”에서 규정하고 있다. 법률에서 구체적인 범위를 정하여 위임받은 사항이란 “일정한 사항에 관하여 법률이 스스로 규정하지 않는 것”¹⁵⁾을 의미하는 것이다.

위임입법을 포괄적으로 금지한 것은 “국민의 기본권에 매우 심각한 영향을 미칠 수 있기 때문”¹⁶⁾이며, 이에 따라 “국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해할 소지가 있는 법규에서는 구체성과 명확성의 요구가 강화되어 그 위임의 요건과 범위를 엄격하게 제한적으로 규정되어야 한다.”¹⁷⁾

또한 헌법재판소는 “법률의 규정에 의하여 부령으로 규정될 내용 및

14) 현재 2002. 9. 19. 선고, 2001헌바56.

15) 권영성, 헌법학원론, 법문사 2010, 1021쪽.

16) 허영, 한국헌법론, 법문사, 2011, 996쪽.

17) 현재 2012. 8. 23. 선고, 2010헌바471.

범위의 기본사항을 구체적으로 규정함으로써 누구라도 당해 법률로 부터 부령에 규정될 내용을 유기적·체계적으로 예측할 수 있도록¹⁸⁾하여야 하지만 “규율의 대상이 지극히 다양하거나 수시로 변화하는 성질의 것일 때에는 위임의 구체성 및 명확성의 요건이 완화”¹⁹⁾될 수 있으며, “구체성 내지 예측가능성이 요구되는 정도는 그 예측가능성의 유무를 판단함에 있어 당해 특정조항 하나만을 가지고 판단할 것이 아니라 관련 법조항 전체를 유기적 또는 체계적으로 판단하여 하여 하며, 각 대상법률의 성질에 따라 구체적 또는 개별적으로 검토되어야 한다.”²⁰⁾고 판단함으로써 포괄위임입법의 원칙을 해석하고 있다.

1.1 개발이익환수에 관한 법률 제3조에 따른 개발부담금

헌법재판소는 “세액의 산정 방법 등이 될 것임을 쉽게 예측할 수 있다고 할 것이므로, 포괄위임입법금지의 원칙에 위반된다고 할 수 없다.”²¹⁾

18) 헌재 2013. 2. 28. 선고, 2012헌가3; 헌재 2013. 10. 24. 선고, 2012헌바368; 헌재 2014. 4. 24. 선고, 2011헌바179.

19) 헌재 1995. 11. 30. 선고, 91헌바1 등; 헌재 1997. 2. 20. 선고, 95헌바27; 헌재 1998. 7. 16. 선고, 96헌바52 등 참조.

20) 헌재 2000. 7. 20. 선고, 99헌가15; 헌재 2010. 3. 25. 선고, 2008헌가5; 헌재 1996. 6. 26. 선고, 93헌바2; 헌재 2002. 3. 28. 선고, 2001헌바24 등 참조.

21) 법 제12조 제1항은 개발부담금 산정 시 개발이익에서 공제하는 개발비용으로 양도소득세를 인정하면서, 부과개시시점 후 개발부담금의 부과 전에 토지 또는 사업의 양도 등으로 인하여 발생한 소득에 대하여 양도소득세가 부과된 경우에는 당해 세액 중 부과개시시점부터 양도 등의 시점까지에 상당하는 세액을 법 제11조의 개발비용에 계상할 수 있다고 규정하고 있고, 법 제12조 제2항은 대통령령으로 위임하는 내용을 “그 개발비용으로 계상되는 세액의 범위 등”이라고 규정하고 있다. 따라서 위와 같은 법률 규정으로부터 납부의무자는 대통령령에 규정될 내용이 토지의 양도시기, 즉 부과종료시점 이전인지 이후인지에 따라 개발비용으로 계상되는 양도소득세의 세액 범위와, 개발비용으로 계상되는 세액의 산정 방법 등이 될 것임을 쉽게 예측할 수 있다고 할 것이므로 법 제12조 제2항이 조세법률주의에 준하는 원칙과 포괄위임입법금지의 원칙에 위반된다고 할 수 없다. 헌재 2009. 12. 29. 선고, 2008헌바171.

고 판단하고 있다.

1.2 결정문을 통해 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 제41조에 따른 배출부과금

헌법재판소는 “법 제41조는 제1항에서 배출부과금에 대해 규정하면서 배출부과금의 부과대상, 기본배출부과금 및 초과배출부과금의 부과요건을 모두 정하고 있을 뿐만 아니라, 법 제41조 제2항에서는 배출부과금 부과시 고려사항으로서 배출허용기준 초과 여부, 배출되는 수질오염물질의 종류·배출기간·배출량, 수질환경 오염 또는 개선과 관련되는 사항으로서 환경부령이 정하는 사항 등을 규정하고 있어, 수범자로서는 초과배출부과금이 초과배출량 및 그 배출기간, 수질오염물질의 종류 등의 기본사항을 중심으로 지역 등의 기타 사항을 반영하여 정하여질 것임을 쉽게 예측할 수 있으며, 같은 조 제3항은 배출부과금을 감면할 수 있는 경우를 정함으로써 수범자들이 불측의 손해를 입지 않을 수 있도록 배려하고 있다. 또한 배출부과금은 환경오염물질의 배출로 인한 환경피해액과 오염물질의 처리를 위해 투입되는 사회적 비용에 해당하는 부과금을 오염물질을 배출하는 자로 하여금 납부하게 함으로써 오염물질 배출의 저감을 유도하고 원인자부담의 원칙을 실현하기 위한 것으로서, 이와 같은 제도의 본질을 고려할 때 배출부과금의 상한이 오염물질의 배출로 인한 피해액 및 오염물질 처리비용이 될 것이라는 점에 대하여도 역시 충분히 예측이 가능하다 할 것이다.”²²⁾고 판단하고 있다.

1.3 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제12조에 따른 폐기물부담금

헌법재판소는 “폐기물부담금의 부과대상을 대통령령에 위임하면서

22) 헌재 2009. 10. 29. 선고, 2008헌바122.

‘폐기물의 발생을 억제하고 자원의 낭비를 막기 위하여 대기환경보전법 제2조의 규정에 의한 특정대기유해물질, 수질환경보전법 제2조의 규정에 의한 특정수질유해물질 또는 유해화학물질관리법 제2조의 규정에 의한 유독물을 함유하고 있거나, 재활용이 어렵고 폐기물 관리상의 문제를 초래할 가능성이 있는 제품·재료·용기(제16조의 규정에 의한 제품 및 포장재를 제외한다) 중 대통령령이 정하는 제품·재료·용기의 제조업자’라고 규정하고 있어 폐기물부담금이 ‘폐기물의 발생을 억제하고 자원의 낭비를 막기 위하여 폐기물 발생의 원인 제공자인 제품·재료·용기의 제조업자’에게 부과될 것임을 쉽게 알 수 있고, 또한 제16조의 규정에 의한 제품 및 포장재를 제외함으로써 제16조가 규정하고 있는 재활용 의무 생산자가 제조한 제품 및 포장재에 대해서는 폐기물부담금이 부과되지 않음을 쉽게 알 수 있다. 나아가, 이 사건 제1항 조항은 다음에서 보는 바와 같이 폐기물부담금이 부과되는 제품 등의 범위에 대하여 좀 더 구체적인 제한을 두고 있다.”²³⁾고 판단하고 있다.

1.4 개발이익환수에 관한 법률 제3조에 따른 개발부담금

헌법재판소는 “시대의 변화에 따라 특별시, 광역시와 도시계획구역인 지역에 대하여 개발부담금의 부과 대상 규모가 점차 강화되어 온 것에 비추어 보면, 사업자가 도시계획구역인 지역에서 개발사업을 하는 경우에 개발부담금이 부과될 것을 쉽게 예측할 수 있다고 할 것이고, 법률로부터 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측하는 것 또한 어렵지 아니하므로 이 사건 법률조항은 포괄위임입법금지원칙에 위배되지 않는다고 할 것이다.”²⁴⁾고 판단하고 있다.

23) 현재 2008. 5. 29. 선고, 2005헌바48.

24) 현재 2009. 3. 26. 선고, 2008헌바7.

1.5 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 제11조에 따른 광역교통시설부담금

헌법재판소는 “광역교통시설부담금은 부담금관리기본법의 적용을 받고(부담금관리기본법 제3조, 별표 제72호), 교통시설의 건설 및 개량 사업을 위한 특별회계로 귀속되어 관리되며(특별법 제11조의6, 7), 광역교통시설의 개선이라는 특정한 공익적 과제의 필요에 충당하기 위하여 교통에 부담을 유발하는 사업을 하는 일부 사람들에게만 강제적으로 부과·징수되므로(특별법 제11조) 성질상으로도 부담금에 해당한다. 특히 부과대상과 사용용도 사이의 관계를 기준으로는 원인자부담금에 해당하며, 기능적 측면에서는 교통시설의 개선에 필요한 자원 확보를 목적으로 하는 재정조달목적 부담금에 해당한다.”²⁵⁾고 판단하고 있다.

2. 명확성의 원칙에 따른 부담금제도의 검토

명확성의 원칙이란 기본권을 제한하는 법규범의 내용은 명확해야 한다는 헌법상의 원칙이다. 즉 “포괄위임금지의 원칙의 판단에서 요구되는 위임의 구체성과 명확성은 법의 목적에 비추어 보아 해당 법률이 적용되리라는 충분한 예측이 가능하다면 이는 명확성의 원칙에 위배되지 않으며”,²⁶⁾ “법치국가적 법적 안정성의 관점에서 사법에 의한 법 적용의 기준으로서 명확해야 한다.”²⁷⁾ 또한 “법규범에 이러한 원칙을 충족할 것을 요구하는 이유는 만일 법규범의 의미내용이 불확실하다면 법적 안정성과 예측가능성을 확보할 수 없고 법집행 당국의 자의적인 법해석과 집행을 가능하게 할 것이기 때문이다.

25) 현재 2009. 2. 26. 선고, 2007헌바112 등.

26) 현재 2013. 2. 28. 선고, 2010헌바431.

27) 현재 2009. 12. 29. 선고, 2008헌바15.

다만 법규범의 문언은 어느 정도 일반적·규범적 개념을 사용하지 않을 수 없기 때문에 기본적으로 최대한이 아닌 최소한의 명확성을 요구하는 것으로서, 법문언이 법관의 보충적인 가치판단을 통해서 그 의미내용을 확인할 수 있고, 그러한 보충적 해석이 해석자의 개인적인 취향에 따라 좌우될 가능성이 없다면 명확성원칙에 반한다고 할 수 없다.”²⁸⁾고 판단하고 있다.

2.1 장애인고용촉진 및 직업재활법 제33조에 따른 장애인 고용부담금

헌법재판소는 “사립학교를 운영하고 있는 학교법인의 경우 학교법인과 각급학교의 회계와 예산이 분리되어 있으나, 이러한 사실만으로 학교법인과 각급학교가 별도로 분리된 조직이라고 보기 어렵다. 각급학교의 예산의 편성, 세입·세출의 결산은 이사회의 심의·의결로 확정되는 점(사립학교법 제29조 제4항, 사학기관 재무·회계규칙 제16조 및 제23조 제1항), 각급학교 재산을 매도·증여·교환하거나 또는 용도를 변경하거나 담보에 제공하기 위해서는 이사회의 의결을 거쳐야 하는 점(같은 법 제16조 제1항 제1호) 등을 고려하여 볼 때, 학교법인과 각급학교는 동종의 업을 계속적·유기적으로 운영하고 있다고 볼 수 있다. 또한 각급학교의 장과 각급학교 소속 교원은 이사회의 의결을 거쳐 학교법인이 임면하고(같은 법 제53조, 제53조의2), 각급학교에 소속된 사무직원도 각급학교의 장의 제청으로 학교법인이 임면하므로(같은 법 제70조의2 제2항), 학교법인이 각급학교 인사권 전반에 대한 권한을 행사하고 있어 실질적인 고용관계의 주체는 학교법인이다. 그렇다면 학교법인이 사립학교를 운영하는 경우에 장애인고용법상 ‘사업주’는 각급학교가 아니라 학교법인이라고 해석하는 것이 합리적이라 할 것이다.”²⁹⁾라고 판

28) 현재 2008. 1. 17. 선고, 2007헌마700.

29) 현재 2012. 3. 29. 선고, 2010헌바432.

단하고 있다.

3. 평등의 원칙에 따른 부담금제도의 검토

평등의 원칙은 헌법 제11조 제1항 “모든 국민은 법앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 있어서 차별을 받지 아니한다.”고 규정함으로써 모든 국민에게 평등권을 인정하고 있다. 또한 “입법자에게 본질적으로 같은 것을 자의적으로 다르게, 본질적으로 다른 것을 자의적으로 같게 취급하는 것을 금하고 있는 것”³⁰⁾이다. 헌법재판소는 평등의 원칙에 대하여 “합리적인 이유 없이 차별취급에 해당하면 평등의 원칙을 침해한다.”³¹⁾고 보고 있다.

30) 구 관광진흥법 제3조 제1항이 관광사업의 종류로 카지노업 외에도 여행업, 관광숙박업, 관광객이용시설업, 국제회의용역업, 관광편의시설업을 들고 있음에도 이 사건 법률조항에서 유독 카지노사업자에게만 납부금을 부담시키고 이를 관광진흥개발기금의 재원으로 삼고 있는 것은 앞에서 본 바와 같이 카지노업 외의 관광사업은 관할관청에 등록하거나 지정을 받으면 영업을 할 수 있는데 반하여 카지노업은 관광사업 중 유일하게 허가를 받도록 하고 있는 점 (법 제4조 제1항, 제2항, 제6항), 그 허가도 극히 제한되어 한정된 자만이 카지노업에 종사할 수 있도록 하고 법적으로 규제하고 있는 점, 카지노업은 관광사업 중에서 수익성이 가장 높다는 점 등을 고려한 것이다. 따라서 이 사건 법률조항이 관광사업자 중 카지노사업자에 대하여만 이 사건 납부금을 부과하고 있다 하여도 이를 두고 카지노사업자를 다른 관광사업자에 비하여 합리적 이유 없이 자의적으로 차별하는 것이라고는 할 수 없다. 헌재 1999. 10. 21. 선고, 97헌바84.

31) 주택재건축사업의 경우 학교용지부담금 부과 대상에서 ‘기존 거주자와 토지 및 건축물의 소유자에게 분양하는 경우’에 해당하는 개발사업분만 제외하고, 매도나 현금청산의 대상이 되어 제3자에게 일반분양됨으로써 기존에 비하여 가구 수가 증가하지 아니하는 개발사업분을 학교용지부담금 부과 대상에서 제외하지 아니한 것은, 주택재건축사업의 시행자들 사이에 학교시설 확보의 필요성을 유발하는 정도와 무관한 불합리한 기준으로 학교용지부담금의 납부액을 달리 하는 차별을 초래하고, 이는 합리적인 이유가 없는 차별취급에 해당한다. 헌재 2013. 7. 25. 선고, 2011헌가32; 주택재개발사업의 경우 학교용지부담금 부과 대상에서 ‘기존 거주자와 토지 및 건축물의 소유자에게 분양하는 경우’에 해당하는 개발사업분만 제외하고, 현금청산의

3.1 해양환경관리법 제19조에 따른 해양환경개선부담금

헌법재판소는 “폐기물해양배출업자와 해양폐기물처리 위탁자를 해양오염의 원인을 제공한 자라는 측면에서 보더라도 해양오염의 원인 폐기물의 발생부터 분뇨 및 폐수처리장 등을 통한 중간처리단계, 이러한 단계를 거친 폐기물의 폐기물해양배출업자를 통한 해양 투기에 이르기까지 폐기물의 형태 및 양은 지속적으로 변화하며 해양 투기가 이루어지기까지의 일련의 과정 속에서 어느 한 특정 집단을 해양오염의 원인 제공자로 그 책임을 묻는 것은 현실적으로 쉽지 않은 상황에서 입법자가 해양 투기의 직접적 행위자인 폐기물해양배출업자를 해양오염 발생에 더욱 밀접한 관련이 있는 것으로 보아 해양환경개선부담금을 부과시키는 것은 입법 재량 내의 합리적인 선택으로 평등의 원칙에 위반된다고 할 수 없다.”³²⁾고 판단하고 있다.

3.2 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제25조의2에 따른 부과금

헌법재판소는 “영화산업의 특수성과 부과금 부과 효율적 집행이라는 측면에서 볼 때 영화상영관 경영자에게 특별히 이 사건 부과금의 징수 및 납부 의무를 지우는 것 역시 합리적 근거가 있는 것이므로, 이는 영화상영관 경영자를 다른 사업자, 특히 영화 이외의 문화산업을 영위하는 사람들과 자의적으로 차별하는 것이 아니다.”³³⁾고 판단하고 있다.

대상이 되어 제3자에게 일반분양됨으로써 기존에 비하여 가구 수가 증가하지 아니하는 개발사업분을 학교용지부담금 부과 대상에서 제외하지 아니한 것은, 주택재개발사업의 시행자들 사이에 학교시설 확보의 필요성을 유발하는 정도와 무관한 불합리한 기준으로 학교용지부담금의 납부액을 달리 하는 차별을 초래하고, 이는 합리적인 이유가 없는 차별취급에 해당하므로 평등원칙에 위배된다. 헌재 2014. 4. 24. 선고, 2013헌가28.

32) 헌재 2007. 12. 27. 선고, 2006헌바25.

33) 헌재 2008. 11. 27. 선고, 2007헌마860.

IV. 개발제한구역 보전부담금의 입법적 검토

1. 개발제한구역 보전부담금의 헌법적 근거

헌법 제120조 제2항에서 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립하고, 제122조에서 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다고 규정함으로써 보전부담금제도는 “개발제한구역 내에 입지하는 건축물의 건축 등에 따르는 토지형질변경에 대하여 구역 내·외의 토지가격에 상당하는 경제적 부담을 부과함으로써 구역 내 입지선호를 제거하여 개발제한구역의 훼손을 사전에 방지하고 이를 통하여 개발제한구역의 관리에 필요한 재원을 마련”하기 위하여 제정되었다.

2. 개발제한구역 보전부담금의 의의

개발제한구역 보전부담금은 기존의 훼손부담금에서 2009년 2월 개발제한구역의 보전 및 관리를 위함을 목적으로 지금의 보전부담금으로 명칭이 바뀌었다.

개발제한구역 보전부담금은 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제21조에 따라 “개발제한구역의 보전 및 관리를 위한 재원을 확보하기 위하여 보전금을 부과·징수한다. 이에 따른 보전부담금의 부과대상자는 해제대상지역 개발사업자 중 제4조제6항³⁴⁾에 따라 복구계획을 제시하지 아니하거나 복구를 하지 아니하기로 한 자, 또는 동법

34) 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제4조(개발제한구역의 지정 등에 관한 도시·군관리계획의 입안)

제12조제1항³⁵⁾ 단서 또는 제13조³⁶⁾에 따른 허가(토지의 형질변경 허가나 건축물의 건축 허가에 해당하며, 다른 법령에 따라 제12조제1항 단서 또는 제13조에 따른 허가가 의제되는 협의를 거친 경우를 포함한다)를 받은 자”를 말한다.

이러한 개발제한구역 보전부담금은 개발제한구역 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제26조에 따라 국가균형발전 특별법에 따른 지역발전특별회계에 귀속되고, 주민지원사업, 토지 등의 매수, 개발제한구역 내 훼손지 복구 공원화사업, 인공조림 조성, 여가체육공간조성, 개발제한구역의 지정 또는 해제 관한 조사·연구, 개발제한구역내 불법행위의 예방 및 단속, 개발제한구역의 실태조사 등에 사용된다.

이와 같은 보전부담금에 대하여 헌법재판소는 “개발제한구역 내에 입지하는 건축물의 건축 등 행위에 따른 토지형질변경에 대하여 구역 내·외의 토지가격의 차액에 상당하는 경제적 부담을 행위자에게 부과함으로써 구역 내 입지선호를 제거함과 동시에 불가피한 경우로 입지를 제한하여 개발제한구역의 훼손을 억제하고, 이를 통하여 개발제한구역의 관리를 위한 재원을 마련하는 데 그 제도적 취지가 있으며”,³⁷⁾ “개발제한구역 내에 입지하는 시설 등의 설치에 따른 토지형질변경에 대하여 구역 내·외의 토지가격 차액에 상당하는 경제적 부담을 부과함으로써 구역 내 입지선호를 제거함과 동시에 불가피한 경우로 입지를 제한하여 개발제한구역의 훼손을 최대한 억제하는 한편 개발제한구역의 지정·관리를 위한 재원의 확보에 그 주된 목적이 있으므로, 내용상으로는

35) 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제12조(개발제한구역에서의 행위제한).

36) 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제13조(준속 중인 건축물 등에 대한 특례) 시장·군수·구청장은 법령의 개정·폐지나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 인하여 그 사유가 발생할 당시에 이미 존재하고 있던 대지·건축물 또는 공작물이 이 법에 적합하지 아니하게 된 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 건축물의 건축이나 공작물의 설치를 허가할 수 있다.

37) 헌재 2007. 5. 31. 선고, 2005헌바47.

개발제한구역 훼손의 원인을 제공한 자에게 부과하는 원인자 부담금 또는 개발제한구역의 지정 및 관리를 통한 쾌적한 생활공간의 확보에서 발생하는 유·무형적 수익에 대한 수익자 부담금으로서의 성격을 가지고, 기능상으로는 개발제한구역 내에서 토지형질변경을 초래하는 건축물의 건축 등 행위를 직접적으로 금지하는 대신 행위자에게 일정한 금전적 부담을 지움으로써 위와 같은 행위를 간접적·경제적으로 규제하고 억제하려는 정책실현목적 부담금으로서의 성격을 갖는다.’³⁸⁾고 판단하고 있다.

3. 개발제한구역 보전부담금의 산정기준 및 부담률

개발제한구역 보전부담금의 산정기준은 해제대상의 공급미터당 개별공시지가 평균치의 100분의 10에 해당 지역을 곱하여 산정한다. 이와 같은 경우 바다, 하천, 도랑, 제방(堤防), 도로 등 개발사업의 목적에 이용되지 아니하고 존치되는 경우로서 대통령령으로 정하는 것의 면적은 제외하여 산정한다.

이러한 개발제한구역 보전부담금은 개발제한구역이 소재하고 있는 시·군 또는 자치구의 개발제한구역 외의 지역에 위치하는 같은 지목에 대한 개별공시지가의 평균치에서 허가대상 토지의 개별공시지가를 뺀 금액에 허가 받은 토지형질변경 면적과 건축물 바닥면적의 2배 면적을 곱하고 100분의 150의 범위에서 시설별 부과율에서 규정하는 “시설별 부과율”³⁹⁾을 곱한 금액으로 산정⁴⁰⁾한다. 이에 대한 부담률은 0-130%에 해당한다.

38) 현재 2007. 5. 31. 선고, 2005헌바47.

39) 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 별표 (2014년 5월 21일 개정)

4. 개발제한구역 보전부담금의 부과 및 징수실적

개발제한구역 보전부담금의 부과 및 징수는 2008년 이후 평균 약 96%의 징수율을 보이고 있다. 그러한 이유는 보전부담금의 대상자가 보전부담금을 연체하는 경우 “부담금의 100분의 3에 해당하는 가산금이 부과”⁴¹⁾되거나 납부의무자가 이와 같은 보전부담금과 가산금을 내지 아니하면 “해당 결정이나 허가를 취소하게 하거나 국세 체납처분의 예에 따라 부담금과 가산금을 징수할 수 있도록”⁴²⁾ 법률에 규정되어 있기

대상 시설 또는 사업	부과율	
	토지 형질변경 면적	건축물 바닥면적의 2배 면적
1. 제12조제1항제1호가목에 따른 시설	없음	100분의 100
2. 제12조제1항제1호나목에 따른 시설	100분의 20	100분의 100
3. 제12조제1항제1호다목에 따른 시설	100분의 130	없음
4. 제12조제1항제1호라목에 따른 시설 가. 국방·군사에 관한 시설 나. 그 밖의 시설	100분의 10 100분의 10	100분의 70 100분의 100
5. 제12조제1항제1호마목에 따른 시설, 제4조제5항 및 제16조에 따른 사업	없음	없음
6. 제12조제1항제2호 및 제4호에 따른 사업	없음	없음
7. 제1호부터 제6호까지에서 규정한 것 외의 토지 형질변경 및 건축물 건축 가. 「전통사찰의 보존 및 지원에 관한 법률」에 따른 전통사찰, 「문화재보호법」에 따른 지정문화재 또는 등록문화재 나. 제13조에 따른 건축물 또는 공작물의 기존 부지 안에서의 증축 다. 그 밖의 토지 형질변경 및 건축물 건축	100분의 100 없음 100분의 100	없음 100분의 50 100분의 100

40) 개발제한구역 보전부담금 산출식: 지가차액×토지형질변경허가면적과 건축물 건축 허가 면적×부과율.

41) 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제25조(부담금의 부과·징수 및 납부 등) 제6항 국토교통부장관은 납부의무자가 제2항에 따른 납부기한까지 부담금을 내지 아니하면 부담금의 100분의 3에 해당하는 가산금을 부과할 수 있다.

때문에 “특별한 사유”⁴³⁾가 있지 않는 한 개발제한구역 보전부담금을 납부하고 있다.

〈표 4-1 연도별 보전부담금 부과 및 징수실적〉

(단위: 백만원, %)

	부과 금액	징수 금액	차이 금액	징수율
2008	125,606	117,129	9,360	93
2009	275,864	261,901	13,963	95
2010	136,846	121,383	15,463	89
2011	189,020	159,454	29,566	84
2012	200,174	185,096	15,078	92
2013	214,868	237,285	-22,417	110
2014	183,458	147,075	36,383	80
합계	2,142,404	2,001,770	141,516	96

※ 기획재정부, 2014년도 부담금운용보고서 참조.

이와 같은 사유로 인하여 개발제한구역 보전부담금의 징수율은 약 96%를 달성하고 있고 “2007년 이전의 부과율은 약 95%”⁴⁴⁾를 나타내고 있다. 2008년 125,606백만원이 부과되었으나 117,129백만원만 징수되어

42) 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제25조(부담금의 부과·징수 및 납부 등) 제7항 국토교통부장관은 납부의무자가 독촉장을 받고 지정된 기한까지 부담금과 가산금을 내지 아니하면 해당 결정이나 허가를 취소하게 하거나 국세 체납처분의 예에 따라 부담금과 가산금을 징수할 수 있다.

43) 보전부담금의 감면사유는 2009년 2월 6일 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법이 개정되면서 삭제되었다.

(참고: 구 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제23조(부담금의 감면) 국토해양부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 목적을 달성하기 위하여 토지의 형질변경을 하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담금을 감면할 수 있다. 1. 개발제한구역 주민의 주거·생활편의·생업을 위한 시설의 설치 및 영농, 2. 국가안보를 위하여 필요한 시설 등 국가나 지방자치단체가 직접 시행하는 공공용 시설 및 공용 시설의 설치)

44) 2007년 이전 부담금의 부과 및 징수 실적: 부과금액 816,568백만원, 징수금액 772,447백만원 징수율 약 95%. 기획재정부, 부담금 운용보고서, 2015, 623쪽 참조.

약 93%의 징수율을 나타내고 있고, 2009년에는 275,864백만원이 부과되어 261,901백만원이 징수되어 약 95%의 징수율이 나타나고 있다. 이후 2010년 약 89%, 2011년 약 84%, 2012년 92%, 2013년 약 110%, 2014년 약 80%의 징수율을 나타내고 있다. 이에 따라 2008년 이후 총 2,142,404백만원이 부과되어 총 2,001,770백만원이 징수되었고 이에 따라 약 96%의 징수율이 나타나고 있다.

V. 결 론

이상에서 살펴본 바와 같이 국가는 국민의 안정적인 생활을 도모하고, 중복된 규제를 해결해 나아가기 위해서 국가는 매년 부담금을 조사하여 입법을 하고 있다.

국민에게 직접적인 영향력이 행사되는 사항에 대해서는 입법의 민주적 정당성이 뒷받침되어야 하며, 이러한 민주적 정당성은 “국가 구성원에 대한 신뢰를 바탕”⁴⁵⁾으로 이루어지고 있다.

헌법재판소의 판단도 국가의 부담금에 대하여 국가정책에 있어 문제되지 않는다면 입법론적 입장에서 문제되지 않는다는 판단을 하고 있다. 또한 개발제한구역 보전부담금에 대하여도 개발제한구역내의 훼손을 억제하고 이를 통한 관리를 위한 재원을 마련하면서 국민들로 하여금 쾌적한 생활공간을 제공하고 토지형질변경을 최소화하여 국가 정책 실현 목적을 위한 부담금의 성격을 갖고 있어 정착된 제도라고 판단하고 있다.

다만 개발제한구역 보전부담금의 부과된 금액과 징수된 금액의 편차가 심하고 매년 징수되는 보전부담금의 금액에 차이를 보이고 있음에

45) 이우영, “입법과정과 입법의 민주적 정당성”, 서울대학교 법학 제52권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 2011, 132쪽.

따라 부담금이 귀속되는 지역에 따라 집행되는 예산이 차이가 발생됨에 따라 개발제한구역 내의 계획에 영향을 줄 수 있다고 판단되어 장래의 개발제한구역 보전부담금 징수금을 평균적으로 징수할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 권영성, 헌법학원론, 법문사 2010.
 기획재정부, 2014년도 부담금운용종합보고서, 2015.
 남궁배홍/임종훈, 한국 지방제정제도 개선에 관한 연구, 한국의정연구회, 2007.
 허영, 한국헌법론, 법문사, 2011.

2. 학술지

- 김주영/정성훈, “개발제한구역 보전부담금 부과체계의 개선방안에 관한 연구”, 부동산학보 제38권, 한국부동산학회, 2009, 5-16쪽.
 남선모, “농지활용의 범위와 효과에 관한 고찰 -이용 및 전용을 중심으로-”, 법학연구 제54권, 한국법학회, 2014, 109-130쪽.
 송하승/이길용/전은선, “총량복원을 적용한 산지 및 산림 보전부담금 도입방안에 관한 연구”, 국토연구 제85권, 국토연구원, 2015, 3-22쪽.
 윤성현, “부담금의 위헌심사기준에 관한 헌법이론적 재검토”, 공법학연구 제12권 제1호, 한국비교공법학회, 249-280쪽.

- 이영성, “기반시설부담금의 이론과 제도운용”, 환경논총 제43권, 서울대학교 환경대학원, 2005, 375-387쪽.
- 이우영, “입법과정과 입법의 민주적 정당성”, 서울대학교 법학 제52권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 2011, 125-168쪽.
- 이준서, “물이용부담금에 관한 입법적 검토”, 환경법과 정책 제5권, 강원대학교 비교법학연구소, 2010, 261-290쪽.
- 장노순, “재정분권화관점에서 본 부다금제도의 현황과 개선방향”, 한국행정과 정책연구 제2권 제1호, 강원행정학회, 2004, 121-140쪽.
- 정하명, “미국에서의 토지개발영향비용과 수용”, 토지공법연구 제66집, 한국토지공법학회, 2014, 27-42쪽.

※ 부록

- 헌재 1995. 11. 30. 91헌바1 등.
- 헌재 1996. 6. 26. 93헌바2.
- 헌재 1997. 2. 20. 95헌바27.
- 헌재 1998. 7. 16. 96헌바52 등.
- 헌재 1999. 10. 21. 97헌바84.
- 헌재 2000. 7. 20. 99헌가15.
- 헌재 2002. 3. 28. 2001헌바24 등.
- 헌재 2002. 9. 19. 2001헌바56.
- 헌재 2004. 7. 15. 2002헌바42.
- 헌재 2007. 12. 27. 2006헌바25.
- 헌재 2007. 5. 31. 2005헌바47.
- 헌재 2008. 1. 17. 2007헌마700.
- 헌재 2008. 11. 27. 2007헌마860.
- 헌재 2008. 5. 29. 2005헌바48.
- 헌재 2009. 10. 29. 2008헌바122.
- 헌재 2009. 12. 29. 2008헌바15.
- 헌재 2009. 12. 29. 2008헌바171.
- 헌재 2009. 2. 26. 2007헌바112 등.
- 헌재 2009. 3. 26. 2008헌바7.
- 헌재 2010. 3. 25. 2008헌가5.
- 헌재 2012. 3. 29. 2010헌바432.
- 헌재 2012. 8. 23. 2010헌바471.
- 헌재 2013. 10. 24. 2012헌바368.
- 헌재 2013. 2. 28. 2010헌바431.
- 헌재 2013. 2. 28. 2012헌가3.

헌재 2013. 7. 25. 2011헌가32.

헌재 2014. 4. 24. 2011헌바179.

헌재 2014. 4. 24. 2013헌가28.

[Abstract]

A Legislative Study on Charges for Preservation of Development Restriction Zones

Kim, Ki-Tae*

The government set up and has been operating charge systems as payment obligation except for taxes imposed as what the laws related to certain public service prescribes regardless of goods or services. These charges are enacted to reduce people's inconvenience and to drive economic activity as they are carried through on a fair and transparent basis.

Among these charges, the charge for preservation of development restriction zone have become law to protect our nature. This charge is imposed as the person using nature does not have effort to preserve it.

This amount has been used to regional development, but there are problems that it differs every year and is not collected as much as charged. So, the predictable system should be made for using the charge effectively and the new policy alternative is required to be made.

[Key Words] charge, development restriction zone, charge for preservation, charge for preservation of development restriction, management of charge

* Senior Researcher of Korea Legislation Association, Ph. D in Law