



# 건설 관련 부담금 제도의 문제점과 개선 방안

2008. 1.

강운산

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea



## <차 례>

요 약 .....	i
I. 서론 .....	1
1. 연구의 목적 및 배경 .....	1
2. 연구의 내용 및 방법 .....	2
3. 보고서의 구성 .....	3
II. 조세와 부담금에 대한 이론적 고찰 .....	5
1. 조세와 부담금의 정의 .....	5
(1) 조세의 정의와 개념적 구성 요소 .....	5
(2) 부담금의 정의와 특성 .....	7
(3) 조세와 부담금의 차이 .....	9
(4) 유사 개념의 정리 .....	10
2. 부담금의 법적 성질과 유형 .....	14
(1) 부담금의 법적 성질 .....	14
(2) 부담금의 유형 .....	15
3. 부담금의 부과원칙 .....	17
(1) 독일연합헌법재판소 판결 .....	18
(2) 우리나라 헌법재판소 판결 .....	19
III. 건설 관련 부담금 현황 .....	23
1. 건설 사업 관련 조세 및 부담금 .....	23
(1) 건설 사업 관련 조세 .....	23
(2) 건설 사업 관련 부담금 현황 .....	24
2. 건설 관련 부담금 징수 현황 .....	34
3. 외국의 부담금 제도 .....	35
(1) 미국 .....	35
(2) 영국 .....	37

(3) 독일의 기반시설설치분담금제도 .....	39
(4) 시사점 .....	44
<b>IV. 건설사업 관련 부담금제도의 문제점 .....</b>	<b>45</b>
1. 건설 관련 부담금의 위헌성 .....	45
(1) 부담금의 부과 원칙 충족 미흡 .....	45
(2) 일부 부담금의 위헌성 .....	46
2. 부담금의 중복성과 과다성 .....	50
(1) 부담금의 중복성 .....	50
(2) 부담금의 과다성 .....	54
(3) 부담금의 과다 .....	56
3. 부담금 부과 대상 및 사용의 문제점 .....	56
(1) 부담금 면제 및 경감 대상 운영의 경직성 .....	56
(2) 부담금 사용 .....	57
<b>V. 건설 관련 부담금 제도의 개선 방안 .....</b>	<b>59</b>
1. 위헌적 부담금의 폐지 및 개선 .....	59
(1) 학교용지부담금의 폐지 .....	59
(2) 기반시설부담금의 폐지 또는 개선 .....	59
(3) 재건축부담금 .....	60
2. 건설 관련 부담금의 통폐합 .....	61
3. 부담금 운영의 효율성 제고 .....	62
(1) 부담금 부과 대상의 조정 .....	62
(2) 부담금의 기본원칙에 부합한 사용 체계 구축 .....	63
4. 건설 관련 부담금 부과 기본 원칙과 한계의 설정 .....	64
<b>VI. 결론 .....</b>	<b>67</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>68</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>70</b>

## <표 차례>

<표 II-1> 준조세 규모의 추이 .....	12
<표 II-2> ‘부담금’과 유사 개념의 정리 .....	13
<표 III-1> 주택건설 사업 단계별 사업자 부담 조세 현황 .....	24
<표 III-2> 건설 관련 부담금 현황 .....	26
<표 III-3> 건설관련 부담금 징수 현황 .....	34
<표 III-4> 합리적 연관성 검증항목 .....	36
<표 III-5> 영국의 주거용 부담금 .....	39
<표 IV-9> 개발로 인한 추가 기반시설 유발 범위 .....	48
<표 IV-10> 기반시설부담금의 배분 .....	49
<표 IV-1> 기반시설 설치 재원 목적세와 부담금 징수 현황 .....	51
<표 IV-2> 수도권지역 건축물에 대한 부담금 / 조세 현황 .....	52
<표 IV-3> 공장용지 조성 시 제부담금 부담내역(추정) .....	52
<표 IV-4> 산지전용 시 부과되는 부담금 .....	53
<표 IV-5> 공동주택 신축시 사업승인 요건 .....	53
<표 IV-6> 공동주택 신축시 부과되는 부담금 .....	54
<표 IV-7> 주택건설 사업시 부담금 부담내역(추정) .....	55
<표 IV-8> 용인지역 아파트 분양가와 기반시설설치비(3.3㎡, 1평당) .....	55
<표 IV-11> 부담금 배분 현황 .....	57
<표 V-1> 건설 관련 부담금 통합 방안(안) .....	62

## <그림 차례>

<그림 II-1 > 준조세의 개념 및 범위 .....	11
-------------------------------	----

## 요 약

### 제1장 서론

- 건설 사업은 추진 과정에서 여러 종류의 조세와 부담금이 부과되어 각 단계별로 10여개의 조세와 7개 이상의 부담금이 부과됨.
  - 부담금은 ‘원인자(原因者) 부담 또는 수익자(受益者) 부담의 원칙’에 기초하여 부과되는데, 이러한 원칙들이 일정한 한계 없이 부과되고 있는 양상을 보이고 있음.
  - 이는 재정운영의 비효율성과 국민의 부담 증가로 이어지고 있음.
- 최근 도입된 건설 관련 부담금인 기반시설부담금, 재건축부담금 등의 부담금은 ‘부동산 가격 안정화’를 위해 도입되었으나, 오히려 분양가를 상승시키는 제도적 요인으로 작용
  - 소비자인 국민의 부담 증가와 이로 인한 개발 사업의 위축이라는 부정적 영향이 발생
  - 일부 부담금이 헌법과 법률에 위반되는 내용을 포함하고 있어 ‘위헌’ 소지
- 2007년 10월 영국 의회는 3년간 행정부가 검토해온 이른바 새로운 ‘계획책임(planning obligations)’의 도입을 부결
  - ‘계획책임’은 개발사업 승인 조건으로 개발사업자에게 기반시설의 설치 비용 충당을 위해 상당한 수준의 기부채납과 부담금을 요구하는 것
  - 영국 의회의 반대 이유의 핵심은 ‘이중부과’로 인한 헌법 위반 가능성이었음.
  - 이는 ‘원인자 부담 및 수익자 부담의 원칙’의 무한계적 적용으로 인한 국민의 과도한 부담에 대해 전체적인 조세 부담 차원에서 검토할 필요성 제기

- 본 연구는 현행 건설 관련 부담금의 문제점을 검토하여 개선 방안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있음.

## 제2장 조세와 부담금에 대한 이론적 고찰

### 1. 조세와 부담금의 정의

#### (1) 조세의 정의

- 조세(租稅, tax)는 이와 같은 재정수입의 필요성에 의해 민간부문으로부터 강제적으로 징수되는 자원을 의미
  - 일반적으로 ‘국가 또는 지방자치단체가 수입을 얻기 위하여 법률의 규정에 의해 직접적으로 반대급부를 제공함이 없이 자연인이나 법인에게 부과하는 경제적 부담’으로 정의
- 조세는 ‘금전’급부이며, 법률에 의해 부과되고 ‘조세고권(租稅高勸)’에 의하여 징수되고, ‘공공기관’에 귀속하며, ‘국가 및 지방자치단체의 일반적인 재정 수요의 충당을 위한 수입을 얻기 위한 목적’으로 부과되고, 조세징수자의 급부에 대한 반대급부를 의미하는 것이 아님.

#### (2) 부담금의 정의

- 부담금(負擔金)은 일반적으로 “특정의 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 과하는 금전지급의무”로 정의
  - 「부담금관리기본법」 제2조에서 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가 분담금, 부과금, 예치금, 기여금, 그 밖의 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의

제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무”로 정의

- 부담금은 ‘특정 사업을 위한 경비 충당’을 위해 징수되고, 조세의 일반적 재정책임인 납세의무와는 다른 ‘특별한 재정책임’을 부담금 의무자에게 부과

### (3) 유사 개념의 정리

- 준조세는 ‘기업이 기업 활동 과정에서 부담하는 순수한 생산비용과 조세를 제외하고 경제적인 부담요인이 되는 일체의 금전지급의무’를 의미
  - 준조세는 2005년에 약 63조원 규모를 보이고 있으며, 국가재정 전체의 효율성을 크게 저해
- 부담금이 특정의 공공사업을 수행하는데 필요한 경비를 마련하기 위해 특별한 이해관계자에게 부과하는데 반해 수수료는 국가 또는 지방자치단체가 제공하는 개별적인 인적 역무에 대한 반대급부(요금), 사용료는 국가 또는 지방자치단체가 제공하는 공공시설을 이용하거나 재산사용에 대한 반대급부(대가)
  - 행정제재금은 재정수입의 목적이 아닌 행정상 의무이행의 확보를 위하여 또는 의무위반자에 대한 처벌을 목적으로 부과

## 2. 부담금의 법적 성질과 유형

### (1) 부담금의 법적 성질

- 부담금은 「공용부담금법」상의 인적 공용부담(人的 公用負擔)의 하나

- 즉, 특정한 공익사업의 수요, 물건의 효용 등 공공필요를 위하여 법률에 의거하여 개인에게 부과되는 공법 상의 작위(作爲)·부작위(不作爲)·급부의 의무

- 부담금 중 일부의 경우는 「행정법」상 의무이행확보수단인 간접강제(間接強制) 중에서 국민의 금전적 부담을 수반하는 의무이행수단의 성격을 지님.
- 특정한 부담금의 경우 이러한 유도적 목적의 간접규제 수단으로서의 성격을 가지는 경우가 있음.

## (2) 부담금의 유형

- 비조세적 부담금은 국가에 의해 반대급부가 보장되는 모든 전통적인 수익자부담금을 의미하며, 수수료, 사용료, 분담금 등이 포함
- 조세유사적 부담금에는 재정충당특별부담금, 유도적 특별부담금이 있음.

## 3. 부담금의 부과원칙

- 독일연합헌법재판소 판결에서는 ‘사회적 동질성’, ‘객관적 밀접성’, ‘집단적 책임성’, ‘집단적 이익성’ 등이 제시
- 우리나라 헌법재판소에서는 평등권과 관련하여 헌재가 검토하는 기준은 특별한 공익사업에 대한 부담금 부과 여부, 의무자집단의 동질성 여부, 의무자집단의 위 공익사업과의 특별한 관련성 여부 등을 요구하며,
  - 비례원칙과 관련 목적의 정당성, 방법의 적정성, 피해의 최소성 및 법익의 균형성 등이 요구됨.

### 제3장 건설 관련 부담금 현황

#### 1. 건설 사업 관련 조세 및 부담금

- 건설사업 각 단계별로 취득세, 등록세, 지방교육세, 인지세, 도시계획세, 공동시설세, 종합부동산세, 면허세, 부가가치세, 사업소세, 법인세, 재산세, 지방교육세 등의 조세를 부담
- 2007년 12월 현재 「부담금관리기본법상」의 부담금은 102개이며, 이중 건설 또는 개발행위에 대해 부과되는 부담금은 총 21개

#### 2. 건설 관련 부담금 징수 현황

- 건설 관련 부담금 징수 현황을 보면 2002년 총액이 2조 3천8백억원 규모였으나, 2003년 3조 천2백억원, 2004년 3조 천5백억원, 2005년 3조 3천6백억원을 징수하여 2006년 징수액이 2002년 징수액에 비해 50%가 증가

#### 3. 외국의 부담금 제도의 시사점

- 미국의 개발영향부담금은 미국의 많은 자치단체에서 도입·시행하고 있으며, 지자체의 상황에 맞는 제도를 도입하여 운영
  - 또 지자체별 기반시설 용량을 철저하게 관리하여 이를 기초로 부담금을 조정하여 부과할 수 있는 제도적 기반 위에 시행
  - 일부 지자체에서는 도심지역에 대해서는 부담금의 부과 면제
- 영국의 부담금제도를 검토한 결과 과거와 같이 개발사업자에게 과도한 부담을 지우는 체제에서 전환
  - 지자체간 차이를 고려하여 부담금을 결정하고 있는 점 또한 획일

적인 부담금 제도를 실시하고 있는 우리의 경우와는 다름.

- 독일의 기반시설분담금제도는 도심지역에 대해서는 분담금을 부과하지 않고, 사업자가 직접 기반시설을 설치하는 경우 행정계약에 의해 이를 시행하여 투명성을 제고

## 제4장 건설 관련 부담금제도의 문제점

### 1. 건설 관련 부담금의 위헌성

- 기반시설 설치 비용 충당을 위한 부담금은 “집단적 동질성”, “집단적 효용성”, “객관적 근접성”, “집단적 책임성” 등의 요건 충족에 미흡
  - 해당 개별적 기반시설의 용량과 과부족 용량의 데이터 미구축으로 인한 추가 수요 유발량 계산의 정확성 미흡
  - 부담금을 납부하는 건축주가 유발하는 기반시설의 추가 수요 유발 범위 및 편익 향유의 범위가 정해져 있지 않음.
  - 목적세와 이중 부담의 문제 유발
- 학교용지부담금, 기반시설부담금, 재건축부담금 등은 위헌 소지가 있음.

### 2. 부담금의 중복성과 과다성

#### (1) 부담금의 중복성

- 재정충당형특별부담금 납부자가 납부하는 일반적인 조세와의 중복성 검토 필요
  - 부담금 납부자는 개별적인 부담금의 근거 법령에서 정하고 있는 ‘특정한 행위나 결과의 조건’을 충족시켜 부담금을 납부하게 되지 만 그 이전에 일반 국민으로서 조세를 납부하는 주체

- ‘목적세’와 부담금과의 중복 문제
  - 목적세는 특정세입과 세출이 연계되는 것으로 도시계획세, 공동시설세, 지방교육세 등과 징수된 조세와 부담금이 동일한 목적으로 위해 지출된다는 측면에서 이중부담의 여지
- 건설 및 개발 행위시, 즉 공장용지 조성, 택지개발 및 공동주택 신축 등 건설 및 개발시에 건축주인 개인 및 기업은 각종 부담금을 중복적으로 부담하는 문제점
- 또, 산지전용과 관련하여 「산지관리법」에 의한 복구예치금과 「국토의계획및이용에관한법률」에 의거한 개발행위이행보증금은 대상토지의 개발과정에서 사업이 무산될 경우를 대비한 원상복구비 명목의 보증금이라는 측면에서 동일목적으로 중복 부과
- 또 수도권 지역에서 주택건설사업을 추진하는 경우 조세 외에 과도한 사업승인조건을 부담
  - 사업 승인을 위한 조건 외에 광역교통시설부담금, 기반시설부담금 등 7종의 각종 부담금을 추가적으로 부담
  - 재건축사업의 경우 재건축부담금을 부담하며, 광역교통시설부담금, 기반시설부담금, 학교용지부담금 등을 부담하는데, 이는 기반시설의 확보측면에서 중복적 부담

## (2) 부담금의 과다성

- 건설 관련 부담금의 ‘조세’와 ‘부담금’과의 중복성으로 인해 건축주 및 개발사업자에게 과도한 부담금을 부과
  - 경기도에서 1,200세대의 아파트를 건축하는 경우 주택건설사업자가 부담하는 부담금의 총액은 총사업비의 15.8%인 약 584억원
  - 2007년 용인지역 아파트 분양시 부담금액은 분양가의 20~30%를

차지, 총액이 1조원 규모

### (3) 부담금 종류의 과다

- 건설 관련 부담금의 종류는 약 21개에 달하고 있으며, 이중 주택 건설 사업을 하는 경우 6~7개의 건설 관련 부담금이 부과되는 등 부담금의 종류가 과다

### 3. 부담금 부과 대상 및 사용의 문제점

- 일반적으로 부담금의 면제 및 경감대상이 개발 주체가 공공인 경우로 한정하여 정하고 있는 것이 일반적임.
  - 제도의 내용상 추가적인 기반시설의 수요를 유발하지 않고, 공공성이 충분히 확보되는 경우에도 면제 및 경감 대상에 포함시키지 않음.
- 기초자치단체에서 징수된 부담금은 기초자치단체에서 사용되는 것이 부담금의 기본원칙에 부합
  - 기초지자체에 100% 배분되는 부담금은 하나도 없으며, 대표적인 재정충당형특별부담금인 기반시설부담금은 기초 지자체에는 40%만 배분되어 수익자 부담의 원칙과는 배치

## 제5장 건설 관련 부담금 제도의 개선 방안

### 1. 위험적 부담금의 폐지 및 개선

- 학교용지부담금은 초등학교, 중학교를 대상으로 하는 것은 폐지하는 헌법 정신에 적합
  - 고등학교를 대상으로 하는 부담금 제도만 운용하고, 초등학교, 중

학교의 학교용지 및 건물의 확보는 조세를 통해 수행하고, 단기적으로는 지방채의 발행을 통해 이를 충당

- 현행 기반시설부담금은 폐지 또는 개선이 필요
  - 우선 현행 제도를 폐지하고 과거의 기반시설연동제하의 부담금 제도로 환원하는 것이 가장 바람직한 대안
  - 현행 제도의 개선은 우선 지자체별 특성에 맞는 부담금 산정 기준의 수립, 지자체장의 판단을 기초로 면제 및 경감대상의 확대, 지가에 연동하는 부담금 산정 방식도 개선, 도심지역에서는 부담금 면제, 부담금의 규모를 현재보다 60~80% 수준으로 인하, 징수되는 부담금은 100% 기초지자체에서 기반시설의 설치에 사용

## 2. 건설 관련 부담금의 통폐합

- 건설 관련 부담금을 법적 성격을 기준으로 통합 및 단순화하는 제도적 개선이 필요
  - 기반시설 설치비용을 충당으로 위한 부담금은 ‘기반시설부담금’, 개발로 인한 산지 및 농지 관리 비용을 충당을 위한 부담금은 ‘농지산림부담금’, 자연 환경 보전 및 관리를 위한 부담금은 ‘건설환경부담금’으로 단순화하고, 개발이익 환수를 위한 부담금은 ‘개발부담금’으로 단일화

## 3. 부담금 운영의 효율성 제고

- 민간이 개발의 주체가 되는 사업도 실질적으로 공공이 기반시설의 설치를 담보할 수 있는 대상 사업에 대해서는 기반시설 설치 비용 충당을 위한 부담금의 면제 또는 경감 대상에 포함시키는 조치가 필요

- 재정비 촉진지구, 뉴타운 사업, 주택재개발사업 등은 부담금의 면제 또는 경감 대상으로 규정
- 부담금은 ‘원인자수익자 부담의 원칙’과 ‘재정충당형특별부담금’의 정당화 원칙의 하나인 ‘집단적 효용성’에 따라 부담금을 납부한 집단이 이익을 향유하도록 하여야 함.
- 재정충당형특별부담금은 징수된 지자체에서 100% 사용하도록 하고, 유도적 특별부담금의 경우에도 60% 이상은 배당·사용하도록 개선

#### 4. 건설 관련 부담금 부과 기본 원칙과 한계의 설정

- 적절한 부담금의 규모를 설정하기 위한 기본원칙의 수립이 요구됨.
- 건설 관련 부담금과 조세와의 관계를 핵심적으로 설정
- 개발 사업의 긍정적 측면, 즉 재산세와 같은 향후 지자체에 대한 조세적 기여 측면도 고려
- 부담금 운영시 부담금 기본원칙의 철저한 준수
- 기반시설의 지자체별, 종류별 용량의 구축과 이에 기초한 부담금의 부과가 절실히 요구
- 가급적 부담금은 기반시설부담금과 같은 재정충당형특별부담금에 한정하여 운영하고, 각종 개발 및 건축행위로 발생하는 개발이익의 환수는 보유세, 양도소득세 등의 일반 세금을 통해 환수할 수 있도록 장기적으로 제도 개선 검토
- 건설 및 개발 관련 부담금의 한계를 설정하거나 ‘건설 관련 부담금 총량제’의 도입도 검토

#### 제6장 결론

- 위헌적 부담금의 폐지 및 개선을 제시

- 학교용지부담금의 경우 초등학교, 중학교를 대상으로 하는 부담금은 폐지하고, 초등학교, 중학교의 학교용지 및 건물의 확보는 조세를 통해 수행하고, 단기적으로는 지방채의 발행을 통해 충당하는 방안을 제시
  - 기반시설부담금은 폐지하고 기반시설연동제를 실시하는 방안과 재건축부담금의 경우 장기적으로 보유세와 양도세로 전환할 것을 제안
- 건설 관련 부담금의 통폐합을 제안
- 건설 관련 부담금을 부과 목적과 법적 성격을 기준으로 통합 및 단순화
  - 기반시설 설치비용을 충당하기 위한 부담금은 ‘기반시설부담금’, 개발로 인한 산지 및 농지 관리 비용을 충당을 위한 부담금은 ‘농지산림부담금’, 자연 환경 보전 및 관리를 위한 부담금은 ‘건설환경부담금’으로 단순화하고, 개발이익 환수를 위한 부담금은 ‘개발부담금’으로 단일화
- 부담금 운영의 효율성 제고 방안을 제시
- 부담금 부과 대상의 조정과 재정충당형특별부담금은 징수된 지자체에서 100% 사용하도록 하고, 유도적 특별부담금의 경우에도 60% 이상은 배당·사용하도록 제안
- 적절한 부담금의 규모를 설정하기 위한 기본원칙의 수립을 제안
- 건설 관련 부담금의 한계를 설정하거나 부담금 총량제의 도입을 제안하여 공평부담의 원칙을 실현할 것을 제안



# 제1장 서론

## 1. 연구의 목적 및 배경

건설 사업은 추진 과정에서 여러 종류의 조세와 부담금이 부과된다. 특히, 주택건설사업의 경우 택지의 매입부터 소유권의 이전까지 각 단계별로 10여개의 조세<sup>1)</sup>와 7개 이상의 부담금을 부담한다. 조세 외에 부과되는 부담금은 ‘원인자(原因者) 부담 또는 수익자(受益者) 부담의 원칙’에 기초하여 부과되는데, 이러한 원칙들이 일정한 한계 없이 부과되고 있는 추세이다. 이와 같은 건설 및 개발 사업에 부과되는 조세와 부담금은 거의 대부분 원가에 반영되어 소비자의 부담으로 작용하게 되며, 개발 사업을 위축시키는 요인으로 작용한다. 따라서, 조세와 부담금의 적정 부담은 매우 중요한 과제이다.

참여 정부 들어 강화된 보유세, 양도세 등으로 국민의 조세 부담이 증가하는 상황에서 조세외의 부담금의 부담 증가는 과도한 국민의 경제적 부담이라는 문제로 귀결되고 있다. 특히, 최근 도입된 건설 관련 부담금인 기반시설부담금, 재건축 부담금 등의 부담금은 부담금의 본래적 목적에 충실하게 도입되지 않고, ‘부동산 가격 안정화’라는 목적으로 위해 도입된 측면이 강하다. 이로 인해 ‘부동산 가격 안정화’를 위해 도입된 부담금이 오히려 주택가격을 상승시키는 제도적 요인으로 작용하고 있으며, 실제로 특정 지역의 경우는 분양가의 20~30% 수준에 이르고 있어 매우 심각한 수준이다. 또 개발 사업의 위축이라는 부정적 영향으로 장기적으로는 결국 부동산 가격의 상승으로 이어질 것으로 예상된다. 또 개별적 부담금이 헌법과 법률에 위반되는 내용을 포함하고 있어 ‘위헌성’ 시비의 대상이 되고 있다. 이러한 국민의 조세와 부담금의 부담 증가와 제도의 법률적 결함은 궁극적으로 국민의 ‘조세 저항’으로 이어질 수 있어 개선이 시급한 상황이다.

2007년 10월 영국 의회는 3년간 행정부가 검토해 온 이른바 새로운 ‘계획책임(planning obligations)’의 도입을 부결시킨 사실은 우리에게 시사하는 바가 크다. ‘계획책임’은 개발사업 승인 조건으로 개발사업자에게 기반시설의 설치 비용 충당을 위해 상당한 수준의 기부채납과 부담금을 요구하는 것이다. 영국 의회의 반대 이유의 핵심은 ‘이중부과’로 인한 헌법 위반 가능성이었다. 즉, 개발사업자가 법인세를 납부하고, 일반

1) 취득세, 등록세, 부가가치세, 지방교육세 등은 2회 이상 부과된다.

국민이 세금을 납부하는 상황에서 추가적인 부담을 지우는 것은 국민에게 과도한 부담을 지우는 것이며, 나아가 ‘이중부과’를 금지하는 헌법에 위반될 소지가 있다고 판단한 것이다.

영국의 경우는 부담금을 부문별하게 도입하여 정책에 활용하고 있는 우리나라에 시사하는 바가 크다. 제도의 도입을 위해 3년간 의회와 행정부가 고민했다는 사실 자체가 우리와는 다르다. 이러한 상황에서 우리도 ‘원인자 부담 및 수익자 부담의 원칙’의 무한계적 적용으로 인한 국민의 과도한 부담을 시정하기 위한 검토를 전체적인 조세 부담 차원에서 시행할 필요가 있다고 판단한다.

이에 본 연구보고서는 현행 건설 관련 부담금의 문제점을 검토하여 개선 방안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 문제점의 검토는 부담금의 중복성과 체계의 복잡성에서 비롯되는 부담금의 과도성과 부담금의 위헌성, 그리고 부담금 부과 대상과 배분 및 사용을 중심으로 검토하고 있다.

이러한 문제점의 분석을 기초로 국민과 사업자의 입장에서 발생하는 조세와의 ‘이중 부담’과 과도한 부담의 문제점을 개선하기 위한 방안으로 ‘건설 관련 부담금 부과의 기본 원칙’의 수립과 부담금의 통폐합, 부과 대상의 조정 및 사용의 개선 방안을 제시하였다. 이러한 연구 결과는 건설 및 개발 사업에 있어서의 ‘원인자·수익자 부담’의 한계 설정을 통한 국민과 사업자의 공평 부담을 제고하고, 부담금 제도가 선진화하는 계기가 될 것이다.

## 2. 연구의 내용 및 방법

본 연구의 내용은 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째 부분은 조세와 부담금의 개념을 검토해보는 부분이다. 여기에서는 조세와 부담금의 차이, 부담금의 법적 성격, 부담금 부과 원칙 등을 정리하여 부담금 제도의 문제점 검토를 위한 기초 사항을 정리하였다.

두 번째 부분은 건설 관련 부담금의 현황과 징수 현황, 그리고 부담금의 문제점을 검토하고 있다. 앞에서 검토한 부담금 부과 원칙에 기초하여 현행 부담금의 문제점을 제도적, 법리적, 경제적으로 검토하고 있다.

마지막으로 현행 건설 관련 부담금 제도의 개선 방안을 제시하고 있다. 우선 위헌 시비가 있는 부담금을 폐지하고, 부담금과 ‘목적세’와의 이중 부담 소지를 해결하는 제도적 개선 방안을 제사하였다. 또 부담금의 통합 방안과 부담금 운영의 효율화 방안을 제시하

였다.

본 연구에서 사용된 연구 방법은 문헌 조사가 주요 연구 방법으로 활용되었으며, 외국 제도의 조사를 위해 영국과 독일의 제도를 직접 현지 출장을 수행하여 조사하였다.

### 3. 보고서의 구성

본 보고서는 총 6장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 연구의 목적과 배경, 연구의 내용과 방법에 대해 소개하고, 제2장에서는 조세와 부담금의 개념을 심도있게 검토하였다. 특히, 부담금의 부과원칙에 대해서는 독일과 우리나라의 헌법재판소가 제사하고 있는 원칙을 소개하고, 부담금의 법적 성질, 종류 등을 소개하였다.

제3장에서는 현행 건설 관련 부담금과 징수 현황을 소개하고, 외국의 기반시설부담금 제도를 미국, 영국, 독일을 중심으로 소개하고 시사점을 제시하였다.

제4장에서는 현행 건설 관련 부담금 제도의 문제점을 ‘위헌성’, ‘중복적 부과’, ‘종류의 과다’, ‘체계의 복잡성’, ‘부담금 운영의 비효율성’ 등을 중심으로 제시하였다.

제5장에서는 개선 방안으로 위헌 시비가 있는 부담금의 폐지와 관련 부담금의 통합 및 단일화 방안을 제시하였다. 마지막으로 제6장에서 결론을 제시하였다.



## 제2장

# 조세와 부담금에 대한 이론적 고찰

### 1. 조세와 부담금의 정의

#### (1) 조세의 정의와 개념적 구성 요소

##### 1) 조세의 정의

정부는 재화와 서비스를 구입하기 위하여 지불해야 하는 경비와 국민들을 대상으로 하는 이전지출에 소요되는 경비의 충당을 위해 재정수입을 필요로 한다. 조세(租稅, tax)는 이와 같은 재정수입의 필요성에 의해 민간부문으로부터 강제적으로 징수되는 자원을 의미한다.<sup>2)</sup> 조세는 인류의 공동생활과 관련 집단의 존립과 유지에 소요되는 재화 및 용역을 구성원으로부터 징수한 것에서 그 기원을 찾을 수 있다.

헌법 제59조는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”라고 규정하여 ‘조세법률주의’ 원칙을 천명하고 있으나, 조세의 개념에 대해 직접적인 정의는 법률로 규정하고 있지 않으며 「국세기본법」을 포함한 조세관계법에서도 조세개념을 직접적으로 규정한 예는 없다.

일반적으로 ‘국가 또는 지방자치단체가 수입을 얻기 위하여 법률의 규정에 의해 직접적으로 반대급부를 제공함이 없이 자연인이나 법인에게 부과하는 경제적 부담’으로 정의되는데, 이러한 조세의 정의는 재정학적 정의이다. 현행법상 조세에 대한 정의규정을 찾아볼 수 없는 이유는 조세법 전체를 통괄하는 일반 규정의 정의가 쉽지 않기 때문이다. 따라서, 일반적인 조세의 정의에 대해서는 재정학적 조세의 정의규정을 활용하고, 개별 세법에서 개별 조세의 정의 조항을 두는 형태를 보이고 있다.

외국의 경우 1977년 독일의 「조세통칙법(Abgabensordnung)」 제3조 제1항에서 “조세란 특별한 급부에 대한 반대급부로서가 아니라, 공법상의 단체가 수입을 얻을 목적으로(또는 이를 제2차적 목적으로), 급부의무에 관하여 법률이 정하는 요건에 해당하는 모든 사람에게 과하는 금전급부”로 정의하고 있다. 특이한 것은 동법의 적용은 조세에만 국한되며, 수수료, 사용료, 부담금의 경우에는 적용되지 않음을 명시하고 있다.

2) 이준구, 재정학, 다산출판사, 2004 참조 ; 김동건, 현대재정학, 박영사, 2005 참조.

## 2) 조세의 개념적 구성 요소

조세의 개념적 구성 요소는 다음과 같다. 우선 조세는 ‘금전’급부이다. 따라서, 현품이나 노역의 제공은 조세개념과 배치된다. 그러나 현행법상 물납을 예외적으로 인정하고 있는데, 이는 대물변제로서의 성격을 지닌다고 볼 수 있다. 현행법상 물납의 예로는 상속재산을 단시일 내에 환가하기 어려운 것을 고려하여 특정한 경우에 납세의무자의 청구에 의하여 인정되는 상속세법상의 물납(상속세법 제29조), 토지개발공사가 부동산을 양도한 법인에 한하여 토지개발채권으로 납부를 허용한 법인세법상의 물납(법인세법 제31조의 2) 등이 있다. 이러한 물납의 경우에도 납부되는 물건의 사용가치 때문에 물납을 허용하는 것이 아니고, 금전적 가치 때문에 받는 것이므로 물건의 사용가치 때문에 직접 소유권을 이전하는 공용징수와는 다르다.

둘째, 금전급부는 법률에 의해 부과되고 ‘조세고권(租稅高勸)’에 의하여 징수되어야 한다. 즉, 급부의무의 법적 원인이 일방적이어야 하며 의무자의 의사와 무관하게 고권적 행위에 의해 정해져야 한다. 이와 관련 조세에 대하여 법률 적합성 및 구성요건 적합성과 같은 원칙에 부합하여야 한다.

셋째, 금전급부는 ‘공공기관’에 귀속하여야 한다. 즉, 조세의 부과 및 징수주체<sup>3)</sup>는 국가 또는 지방자치단체이다. 우리나라의 경우는 국세의 경우는 국가(국세기본법 제2조)가, 지방세의 경우는 지방자치단체(지방세법 제2조)가 징세권을 가진다고 법규화되어 있다.

넷째, 조세는 ‘국가 및 지방자치단체의 일반적인 재정 수요의 충당을 위한 수입을 얻기 위한 목적<sup>4)</sup>’으로 부과된다. 따라서, 유도적·조정적 목적을 위한 조세를 도입할지라도 이러한 조세가 최소한 부수적이라도 재정충당의 목적이 존재해야 한다. 이러한 ‘일반적 재정수요충당기능’은 조세의 가장 중요한 특징이다.

다섯째, 조세는 조세징수자의 급부에 대한 반대급부를 의미하는 것이 아니다. 즉, 조세는 대가관계를 가지지 않는다. 이는 조세가 공행정에 의한 특정한 사실상의 조치에 대한 개별적 대가 및 구체적인 행정적 비용에 의하여 개인에게 수익가능성을 제공한 것에 대

3) 독일 조세통칙법 제1조에는 과세주체를 ‘공공단체(Öffentlich-rechtliche Gemeinwesen)’으로 포괄적으로 규정하고 있어 해석을 두고 논란이 있다(한국법제연구원, 각종 부담금 제도의 분석과 개선 방안 연구, 1994 참고).

4) 조세의 목적을 재정학적 정의에 기초하여 살펴보면 제1차적 목적은 국고적(國庫的)목적, 즉 과세주체의 일반적 경비의 충당을 위한 수입의 확보이며, 제2차적 목적은 비국고적 목적으로 사회 정책적 및 경제 정책적 목적이다. 국민건강 및 검소한 생활의 유도를 위해 고율의 주세를 부과하는 것과 보유세 및 종합 부동산세 등은 제2차적 목적의 예이며, 이러한 목적이 복합적으로 결합된 조세는 부당이득세, 토지조과 이득세 등이다.

한 대가를 의미하는 수수료 및 사용료, 부담금과 구별된다. 이러한 조세의 비대가성은 역사적으로 계몽주의 철학에 기초하여 발전된 조세정당성 이론에 뿌리를 두고 있다.<sup>5)</sup>

## (2) 부담금의 정의와 특성

### 1) 부담금의 정의

행정법상 부담금(負擔金)은 일반적으로 “특정의 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 과하는 금전지급의무”<sup>6)</sup>로 정의한다. 실정법상 부담금의 개념은 「부담금관리기본법」 제2조에서 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권이 부여된 자가 분담금, 부과금, 예치금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무”로 정의하고 있다.

행정법상의 부담금 정의 속에는 공익사업으로부터 이익을 받거나(수익자부담금), 공익사업을 필요하게 하는 행위를 하는(유발하는) 자로부터(원인행위자부담금) 사업비용의 일부 또는 전부를 징수하는 의미가 포함되어 있으며, 부담금의 명칭이지만 그 성질은 조세인 부담금<sup>7)</sup>도 있다.

이러한 행정법상의 전통적인 정의에 의하면 부담금은 국가 또는 공공단체가 ‘특정한 공익사업’에 충당하기 위하여 그 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에 대하여 그 사업에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 충당하기 위하여 과하는 공법상의 금전지급의무로 정의하고 있다. 그러나 최근 공공복리행정을 위하여 특정한 사업보다 더 넓은 의미의 공익사업을 위하여 공용부담이 행해지는 경우가 많아 그 부담이 특정한 개인이나 특정한

5) 계몽주의 시대의 국가권력은 시원적으로 그리고 유일하게 자유와 안전을 보장하는 임무를 보유한다고 보았다. 이에 국가권력은 이를 위한 재정수단으로서 조세가 필요하게 되었고 조세는 시민이 누리는 이러한 자유와 안전에 대한 이익에 상응한 반대급부로 이해되었다. 이를 기초로 ‘대가성 이론(Equivalenz-theorie)’이 발전하였으며, 이는 ‘희생이론(Opfertheorie)’에 의해 수정되고, 조세의 비대가성이 확립된다. ‘희생이론’은 비록 국가가 개인이 제공하는 것보다 더 큰 이익을 개인에게 제공하지 않는다 하더라도 모든 국민은 그의 담세능력에 따라 국가 임무를 위한 재정충당을 위하여 금전적 부담을 수인하는 이론이다. 이는 조세의 담세능력에 따른 과세의 원칙으로 발전한다(한국법제연구원, 앞의 책, 51면 참조).

6) 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2005, 1113면 이하 참조 ; 기획예산처, 2006년 부담금운용종합보고서, 2007.

7) 개발부담금과 과거의 초과소유부담금 등이 여기에 해당하고 징수 주체가 세무관서가 아니라 건설교통부장관이라 부담금의 명칭을 사용한다.

재산권에 한한다고 보기 어려운 경우가 많아졌다. 따라서, 종래의 전통적인 부담금의 개념 정의를 통해 새로운 유형의 부담금을 설명하기 곤란하므로 부담금의 개념을 확대할 필요성을 제기하는 의견도 있다. 이는 이른바 ‘특별부담금’의 등장에 따른 부담금의 이론적 토대를 충실히 하기 위한 시도이나 부담금의 개념 확대는 좀더 신중한 검토가 필요한 것으로 판단된다. 그 이유는 부담금 개념의 확대는 국민의 조세 외의 부담금 부담이 증가할 우려가 있기 때문이다.

부담금에 대한 법적 개념 규정은 독일의 프로이센 지방공과금법 제9조에서 유래하고 있는데, 여기에는 ‘지방자치단체는 공익을 위하여 필요한 공공시설의 설치와 유지를 위한 비용의 충당을 위하여 이러한 시설에 의하여 특별한 경제적 이익을 향유하는 토지소유자와 개발사업자에 대하여 시설비용을 위한 부담금을 징수할 수 있다’라고 규정<sup>8)</sup>하고 있다. 또한 공용부담법상의 의미에서의 부담금은 ‘공공시설의 비용을 충당 또는 절약을 위한 경비가 필요한 경우에 이러한 시설로부터 특별한 이익을 얻는 자로부터 그 경비를 징수하는 것’을 의미한다.

## 2) 부담금의 개념적 구성 요소

위에서 검토한 행정법상 부담금의 정의 및 다른 부담금의 개념 속에서 추출해 낼 수 있는 부담금의 개념적 구성 요소<sup>9)</sup>는 크게 두 가지로 압축할 수 있다.

첫째, ‘특정 사업을 위한 경비 충당<sup>10)</sup>’을 위해 징수된다는 사실이다. 부담금은 특정한 공익사업의 경비를 충당하기 위하여 그 사업과 일정한 관계를 가진 자에 대하여 국가 또는 공공단체가 징수하는 공과금으로 ‘일반적인 국가의 재정충당을 위한 목적’의 공과금, 즉 조세와 구별된다. 즉, 부담금은 헌법상 규정된 조세 수입의 경우처럼 국고에 귀속되지 않고 대부분 특정 사업을 위한 경비를 충당하기 위하여 특별한 기금이나 특별회계의 형태로 관리되기 때문에 일반적인 국가의 재정수요 충당 목적과는 관련이 없다. 따라서, 이러한 ‘특정사업을 경비충당’이라는 개념적 요소는 ‘일반재정수요를 위한 사용 금지’를 의미하며 부담금의 경제정책적 또는 유도적·조정적 기능을 주목적으로 하고 있는 것이다.

주목할 것은 부담금과 ‘목적세(目的稅)’와의 관계이다. 목적세란 특정의 경비지출을 목

---

8) 한국법제연구원, 앞의 책 참조.

9) 기획예산처, 앞의 책 참조.

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

적으로 과세되는 조세로서 공공시설세, 도시계획세 등이 있다. 여기서 ‘목적’이란 해당 세수입의 ‘사용 목적’을 의미한다. 따라서, 목적세의 ‘사용목적’과 부담금의 ‘특별한 사업’은 엄밀하게 구분되지 않는 경우도 발생할 수 있으며 이 경우 ‘이중부담(二重負擔)’으로 이어질 수도 있다.<sup>11)</sup>

둘째는, 부담금은 조세의 일반적 재정책임인 납세의무와는 다른 ‘특별한 재정책임(besondere Finanzverantwortung)’을 부담금 의무자에게 부과하는 것이다. 즉, 부담금은 부담금 부과 대상자의 범위와 부담금 징수 목적 사이에 특별한 관계가 있어서 부담금을 납부할 의무를 지는 집단은 다른 집단 또는 일반적 납세의무자보다 징수 목적에 있어서 명백하게 관련이 있어야 하며, 부담금 납부 의무자는 이와 같은 부담금 징수 목적과의 밀접성으로 인하여 일반 납세의무자와는 다른 특별한 재정책임을 지는 것이다.

이와 관련하여 국민의 납세의무는 개인의 담세능력에 따라 국가의 일반적 과세수행을 위한 참여라는 의미를 가지며 국민의 국가에 대한 일반적인 재정적 책임을 의미한다. 그러나 이러한 일반적인 재정책임으로서의 납세의무를 초과하는 재정책임이 존재할 수 있는데 이러한 경우 그 재정적 책임을 다시 일반납세자에게 귀속시키는 것은 부담평등의 원칙에 반하게 될 것이다.<sup>12)</sup> 결론적으로 ‘특별한 재정책임’<sup>13)</sup>은 부담금은 부담금 부과 대상자의 범위와 부담금 징수목적 사이에 특별한 관계가 있어서 부담금을 납부할 의무를 지는 집단은 다른 집단 또는 일반적 납세의무자보다 징수목적에 있어서 명백한 관련이 존재하여야 함을 의미하는 것이다.

이와 같은 부담금의 개념적 징표는 ‘부담금의 정당성 원칙’으로 발전하게 되며, 이에 대해서는 후술하기로 한다.

### (3) 조세와 부담금의 차이

조세가 국가 또는 지방자치단체가 그 경비에 충당하기 위하여 국민으로부터 무상으로 강제적으로 징수하는 재화라는 점과 부담금이 공익사업 추진을 위한 재원을 마련한다는 점에서 조세와 부담금은 동일한 성격을 갖는다. 즉 재정의 확보를 위한 수단이라는 점에서 동일하다는 의미이다.

---

11) 일부에서는 도시계획세가 재산세와 동일한 방법으로 산정되므로 기반시설부담금과 중복되지 않는다는 주장을 펴고 있지만 이는 논리적 타당성이 결여되어 있다고 판단한다.

12) 예를들어 특정한 개인이나 기업이 생산활동을 통하여 환경침해를 유발한 경우 그들에게 환경침해의 결과를 제거하기 위한 재정적 부담을 지우는 것이 형평의 원칙에 부합할 것이다.

13) 부담금납부의무자는 징수목적과 특별한 실체적 관련성이 있어야 한다.

그러나 조세와 부담금은 재정을 확보하는 수단이라는 측면에서 동일한 성격을 가질 뿐 여러 면에서 많은 차이가 있다. 우선 부담금은 특정한 공익사업의 경비에 충당하기 위한 것인데 비하여 조세는 국가 또는 지방자치단체의 일반적 공익사업을 목적으로 하고 있다.

둘째, 부담금은 당해 사업과 특별한 관계가 있는 자에게 부과하는 데 반하여, 조세는 일반국민 또는 주민에게 부과된다.

셋째, 부담금은 사업소요경비, 사업과의 관계 등을 기준으로 하여 부과됨에 비하여 조세는 담세능력을 기준으로 하여 부과된다. 다만, 조세 중 목적세는 특정한 사업의 경비에 충당하기 위한 경비라는 점에서 부담금과 성질이 같으나, 부담금과 같이 그 사업과 특별한 관계가 있는 자에게만 부과되는 것이 아니라 일반개인에 대하여 그 능력에 따라 부과된다.<sup>14)</sup>

#### (4) 유사 개념의 정리

현재 부담금과 유사한 개념들이 많이 사용되고 있어 이에 대한 정리도 필요한 것으로 보인다.

우선 ‘준조세’라는 용어가 있다. 준조세는 주로 기업의 입장에서 부담으로 작용하는 측면을 중심으로 형성된 개념으로 학문적 근거나 실정법에 기초하여 사용되는 용어는 아니다. 이에 전국경제인연합회 등의 경제단체는 ‘기업이 기업 활동 과정에서 부담하는 순수한 생산비용과 조세를 제외하고 경제적인 부담요인이 되는 일체의 금전지급의무’<sup>15)</sup>로 규정하고 있다. 이와 같이 기업의 부담에 초점을 맞추어 준조세를 정의할 경우, 기업 부담의 성격에 따라 ‘광의의 준조세’와 ‘협의의 준조세’로 구분할 수 있다. ‘광의의 준조세’는 기업이 순수한 생산비용 외의 비자발적인 금전 부담을 모두 포함하는 것으로 정의한다. <그림 II-1>의 모든 내용을 포함하는 광의의 개념이다. 광의의 준조세는 법정부담금과 기부금·성금 등의 비자발적 부담을 포함하는 개념이며, 법정부담금은 특별부담금과 사회보험료, 행정제재금, 행정요금 등을 포함한다. 특별부담금에는 조세성부담금, 수익자부담금, 원인자부담금, 유도성부담금 등이 포함되며, ‘수익자부담금·원인자부담금’

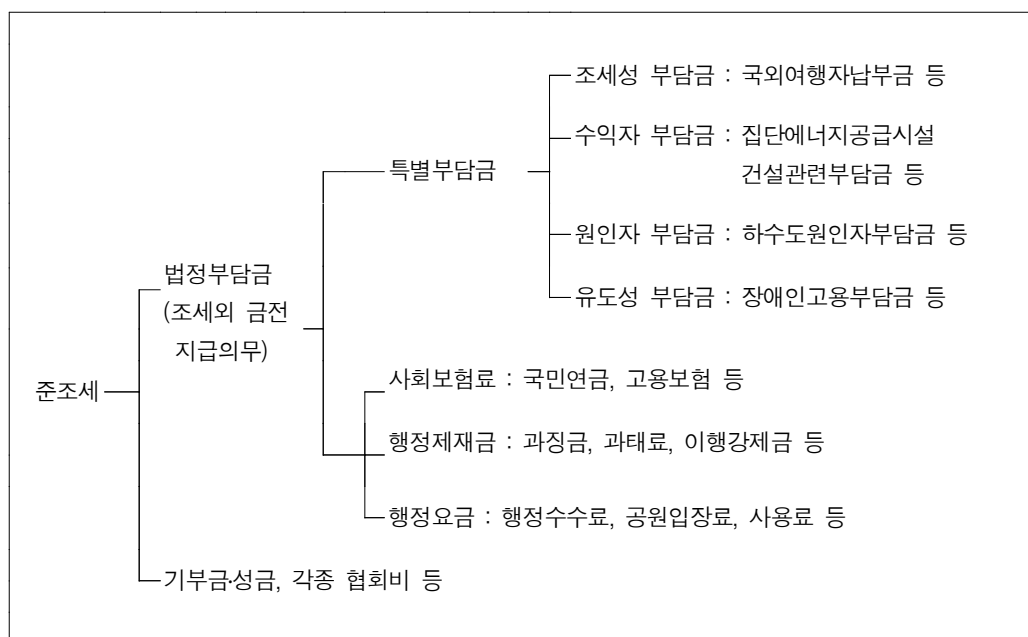
14) 즉, 부담금을 산정함에 있어서 적용되는 원칙은 조세, 수수료, 사회보험료 등의 다른 공과금과는 차이가 있다. 조세는 일반 국민의 담세력을 기준으로 부과하는 담세능력 원칙이 적용되나, 수수료 및 사용료, 부담금의 경우는 사업소요 경비나 이해관계 등을 기준으로 하는 등가성 및 비용 부담의 원칙이 적용되며, 사회보험료의 경우는 등가성의 원칙 및 사회보험법상 연대적 배분 등이 산정원리로 적용된다.

15) 네이버 인터넷 자료 참조([www.naver.com](http://www.naver.com)).

에 본 연구에서 논의하고 있는 부담금이 포함된다. 사회보험료에는 국민연금, 고용보험 등이 포함되며, 행정제재금에는 과징금, 과태료, 이행강제금 등이 포함되고, 행정요금에는 행정수수료, 공원입장료, 사용료 등이 포함된다.

이에 대해 ‘협의를 준조세(準租稅)’란 ‘국가나 지방자치단체 등 행정의 주체에 의해 강제적으로 부담하게 되는 경제적 부담 중 반대급부가 명백히 반영되는 것과 사회비용 유발에 대한 교정책임의 결과 및 사회질서 위반에 따르는 경제적 제재의 결과(벌과금)를 제외하는 것’<sup>16)</sup>으로 정의하며, 광의와 협의의 ‘준조세’의 정의의 차이는 ‘강제성’의 여부이다.

〈그림 Ⅱ-1〉 준조세의 개념 및 범위



자료 : 기획예산처, 2006년 부담금운용종합보고서, 2007.

이와 같은 준조세는 조세에 비해 그 징수에 있어 국민의 저항이 크지 않은 재원조달 수단이라는 점과 기금이나 특별회계의 형태로 관리되어 감독이 엄격하지 않다는 이유로 그 종류 및 규모는 계속 증가하고 있는 추세이다. 전체적인 규모는 2005년에 약 63조원 규모를 보이고 있어 그 규모가 매우 크다. 특히, 법정부담금은 부과 징수가 제대로 확

16) 손원익, “준조세의 범위와 규모”, 계간 세무사, 2006년 봄호 참조.

인되지 않고 부과주체마다 개별적으로 운용하고 있어서 국가재정 전체의 효율성을 크게 저해<sup>17)</sup>하고 있다. 그리고 법정부담금 외에도 자발적으로 이루어져야 할 기부금·성금의 납부가 거의 강제적으로 이루어지는 관행도 준조세의 문제점으로 지적되고 있다.

〈표 II-1〉 준조세 규모의 추이

(단위 : 십억원, %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
사회 보험료	13,295.8	15,796.6	18,948.4	21,600.7	25,838.1	30,204.6	35,001.2	38,620.7	41,926.2
부담금	5,428.1	3,896.8	4,177.2	4,849.7	7,089.2	7,821.5	9,183.1	10,041.5	11,429.6
행정 요금등	4,701.2	4,453.2	5,081.3	8,591.2	9,441.3	10,532.9	10,665.8	10,954.2	9,613.3
합 계	23,425.1	24,146.6	28,206.9	35,041.6	42,368.7	48,559.0	54,850.1	59,616.3	62,969.1
증가율		3.1	16.8	24.2	20.9	14.6	13.0	8.7	5.6

자료: 한국경제연구원, 우리나라 준조세 규모와 정책적 시사점, 2007.5 재인용.

또 부담금과 구별되어야 하는 개념으로는 ‘수수료’, ‘사용료’가 있다. 부담금이 특정의 공공사업을 수행하는데 필요한 경비를 마련하기 위해 특별한 이해관계자에게 부과하는데 반해 수수료는 국가 또는 지방자치단체가 제공하는 개별적인 인적 역무에 대한 반대급부(요금), 사용료는 국가 또는 지방자치단체가 제공하는 공공시설을 이용하거나 재산사용에 대한 반대급부(대가)로서 부담금과 구별된다. 또 행정제재금은 재정수입의 목적이 아닌 행정상 의무이행의 확보를 위하여 또는 의무위반자에 대한 처벌을 목적으로 부과부과되어 부담금과 다르다. 부담금과 유사한 개념에 대해서는 다음 <표 II-2>에 정리하였다.

17) 한국경제연구원, 우리나라 준조세 규모와 정책적 시사점, 2007.5 재인용.

## 〈표 II-2〉 ‘부담금’과 유사 개념의 정리

구분	개념 정의
부담금	특정의 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 과하는 금전지급의무
사회보험료	피보험자의 질병·노령·실업·사망 등의 사회적 사고에 의한 소득상실에 대하여 보험원리에 의거하여 그 소득을 보장하기 위하여 의료보험법·국민연금법·고용보험법·산업재해보상보험법 등에 의하여 피보험자와 사용자 등이 부담하는 보험료
수수료	국가 또는 지방자치단체가 특정인에 대하여 제공하는 인적 역무에 대한 반대급부로서 징수하는 요금
사용료	공공시설의 이용 또는 재산사용의 대가로 부과징수하는 요금 부담금이 특정의 공공사업을 수행하는데 필요한 경비를 마련하기 위해 특별한 이해관계자에게 부과하는데 반해 수수료는 국가 또는 지방자치단체가 제공하는 개별적인 인적 역무에 대한 반대급부(요금), 사용료는 국가 또는 지방자치단체가 제공하는 공공시설을 이용하거나 재산사용에 대한 반대급부(대가)로서 부과됨
과태료	국가 또는 지방자치단체가 법령에 의하여 부과된 일정한 위반 행위에 대하여 제재로서 부과하는 금전벌
벌금	국가가 범죄인에게 일정한 금액의 납부를 명령하여 그 금액 한도내에서 범죄인의 재산박탈을 내용으로 하는 형벌
법칙금	일정한 범칙행위에 대하여 일정금액의 범칙금의 납부를 통고하고, 그 통고를 받은 자가 기간내에 이를 납부하지 아니한 경우에는 형사처벌절차가 진행되나, 납부한 경우에는 해당 범칙행위에 대하여는 공소를 제기하지 아니함을 전제로 한 금전벌
가산금	일정한 행정법상의 급부의무 또는 작위의무를 진 자가 그 의무를 이행하지 아니할 경우에 그 의무불이행에 대한 제재로서 가해지는 금전부담
과징금	행정청이 일정한 행정법상의 의무위반자에 대하여 과하는 금전상의 제재로서의 금전지급의무
이행강제금	행정청이 일정기간 내에 비대체적 작위의무 또는 부작위의무를 이행하지 아니하면 소정의 금액을 부과징수할 것을 계고한 후 당해 의무불이행에 대하여 과하는 금전벌

자료 : 기획예산처, 2007년 부담금운용종합보고서를 기초로 재정리

## 2. 부담금의 법적 성질과 유형

### (1) 부담금의 법적 성질

#### 1) 인적 공용부담

일반적으로 부담금은 공용부담금법상의 인적 공용부담(人的 公用負擔)의 하나이다. 즉, 특정한 공익사업의 수요, 물건의 효용 등 공공필요를 위하여 법률에 의거하여 개인에게 부과되는 공법상의 작위(作爲)·부작위(不作爲)·급부의 의무를 말한다. 공용부담의 법리는 현대 복지국가 경향에 따라 복잡한 행정수요에 효율적으로 대처하기 위해 정립된 학문상의 개념이다. 즉, 도로건설 등 특정한 공익사업을 위하여 토지 및 기타의 물건이나 노력을 필요로 하는 경우에 매매 등의 사법상의 수단에 의하여 이를 충당하는 것이 원칙이나 경우에 따라서는 공익상의 필요에 의해 본인의 의사에 관계없이 강제적으로 경제적 부담을 가할 필요가 있게 되는 데, 이러한 필요성에 의하여 인정된 것이 공용부담제도이다. 이는 공익상의 수요 충족과 공익과 사익의 조정 측면에서 인정되는 것<sup>18)</sup>이다.

최근의 공용부담은 ‘공용’의 의미를 넓게 해석하려는 경향을 보이고 있으며, 이로 인해 부담금의 부과는 확대되고 있다. 이에 공용부담을 “환경 정서·공간시설 운영 등 공공사업 및 기타의 복리행정상의 수요를 충족시키기 위한 수단으로서, 법규에 의거하여 강제적으로 국민에게 과하는 공법상의 인적·물적 부담”으로 정의<sup>19)</sup>하거나, “특정한 공익사업, 기타의 공익목적을 위하여 또는 일정한 물건의 효용을 확보하기 위하여 개인에게 강제적으로 과하여지는 공법상의 경제적 부담으로 인적·물적 공용부담이 있다”라고 정의<sup>20)</sup>하고 있다.

#### 2) 의무이행 확보수단

부담금 중 일부의 경우는 행정법상 의무이행확보수단인 간접강제(間接強制) 중에서 국민의 금전적 부담을 수반하는 의무이행수단의 성격을 갖는 것이 있다. 여기에 해당하

18) 홍정선, 앞의 책 참조 ; 박균성, 행정법론(하), 박영사, 2006 참조

19) 김도창, 일반행정법(하), 청운사, 1986 참조.

20) 이상규, 신행정법론(하), 법문사, 1988 참조.

는 부담금으로는 ‘장애인고용부담금’, ‘직업훈련분담금’ 등이 해당한다. 건축법상의 ‘이행 강제금’은 부담금으로 보는 견해와 금전 집행별로 보는 견해가 대립한다.

### 3) 유도적 목적의 간접규제 수단

국가는 특정한 정책적 목적 달성을 위해 직접적인 통제나 금지와 같은 하명(下命)의 수단을 동원할 수 있으나 위법행위에 대하여 부담금을 징수하여 금전적 부담을 부여하여 간접적으로 개인에 대하여 국가의 정책적 목적에 순응하도록 조정하기 위한 수단을 동원할 수 있다. 특정한 부담금의 경우 이러한 유도적 목적의 간접규제 수단으로서의 성격을 가지는 경우가 있다. 이러한 유도적 성격의 부담금은 행정객체의 행위동기에 영향력을 행사하고 부담금을 피하기 위해 국가의 유도적 행위에 따르도록 설득하는 데 그 목적<sup>21)</sup>이 있다.

이러한 유도적 부담금에 대해서는 국가목적에 위한 직접적 규제수단인 명령이나 금지가 국민의 저항을 받을 수 있기 때문에 이와 같은 직접적 수단을 은폐하기 위한 수단에 지나지 않은 소위 국가행위형식의 남용이라는 비판이 가해지기도 한다.

## (2) 부담금의 유형

부담금은 그 동안 공익사업과 부담금 납부자와의 관계를 중심으로 ‘수익자·원인자·손괴자 부담금’<sup>22)</sup>으로 구분하는 것이 일반적인 추세였다. 그러나 2005년 ‘학교용지부담금’ 위헌 판결 이후 부담금의 정당성의 중요성이 부각되자, 부담금을 헌법상의 허용성과 관련하여 본질적인 법적 성질을 기준으로 구분하는 노력이 시도되었다. 이러한 법적 성질에 기초해서 부담금은 조세유사적 성격의 특별부담금과 비조세적 성격의 부담금으로 구별된다. 비조세적부담금은 전형적인 수익자부담금 등이 해당하며, 조세유사적 부담금에는 재정충당특별부담금과 유도적 특별부담금이 있다.

21) 김성수, “환경부담금과 환경보호”, 연세법학연구 제2집, 2002년 참조.

22) 수익자부담금은 공공사업으로 인해 이득을 보는 또는 이득이 예상되는 수익자에게 그 공공사업의 비용을 분담시키는 부담금이고, 손괴자부담금은 공공시설을 파손시키는 행위를 하는 자에게 당해 시설물의 복구비용을 부담시키는 부담금이며, 원인자부담금은 민간부문의 사업과 행위로 인하여 공공기관이 추가적인 비용을 부담하게 될 때 그 비용을 사업자 또는 행위자에게 부담시키는 부담금으로 정의할 수 있다.

## 1) 비조세적 부담금

수익자부담금<sup>23)</sup>은 국가에 의해 반대급부가 보장되는 모든 전통적인 수익자부담금을 의미하며, 수수료, 사용료, 분담금 등이 여기에 포함된다.

독일연방 헌법재판소는 이러한 수익자부담금과 특별부담금과의 구분을 분명히 하고 있다. 즉, 특별부담금의 본질적 징표는 공적 기관에 의한 반대 급부가 보장되지 않는 금전급부의무를 설정한다는 점에 있다. 그러나 수익자부담금과 같은 비조세적 부담금은 개별적인 반대급부, 즉 모든 부담금 납부의무자에게 이익이 발생하여야 한다. 따라서, 특별부담금은 조세와의 관계 설정이 문제가 된다. 그러나 특별부담금의 이러한 반대급부의 무보장이 무한대로 수인되는 것은 아니다. 즉, ‘수익자부담금’과 같은 비조세적 부담금은 개별적인 반대급부가 보장되어야 하나, 특별부담금의 경우는 납부의무자의 집단적 반대급부가 확보되어야 한다.

## 2) 조세유사적 부담금

### 가. 재정충당특별부담금

재정충당특별부담금은 조세유사적 부담금으로서 특정한 수단을 통하여 일정한 임무를 수행하기 위하여 재정경비를 조성할 목적으로 부과된다. 이러한 점에서 조세와 유사한 성질을 갖는다. 그러나 조세와는 달리 부담금 부과 목적을 상세하게 규정하고 있다는 점이다. 따라서, 징수액이 ‘공공기관’에 최종적으로 귀속되고 일정한 한계 내에서 자유로이 사용될 수 있는 ‘목적세’와 유사한 성격을 갖는다.

따라서, 조세와 재정충당특별부담금은 사용 목적의 구체성(具體性) 여부에 의하여 구분된다. 예를 들어 공과금이 단지 ‘주택건설의 촉진을 위하여’ 사용되도록 규정된 경우에는 그 사용용도에 있어서 충분한 구체성이 결여된 것으로 볼 수 있으므로 조세에 해당된다. 반면 재정충당특별부담금은 개별 부담금의 사용용도에 대한 자세한 조건을 규정하고 있으며, 이는 부담금 수입이 제3자에게 배분되고 제3자에게 그 종류와 정도에 따라 보다 자세히 정해진 법적 청구권이 부여된 경우 더욱 명백하게 조세와 구분된다.

---

23) 위 각주의 수익자부담금의 개념과는 구분된다.

## 나. 유도적 특별부담금

유도적 특별부담금은 법상의 명령이나 금지와 같은 직접적인 규제 수단을 동원하지 않고 금전과 같은 간접적 규제수단에 의하여 일정한 국가적 목적을 유도하고 조정하기 위해 부과하는 부담금을 말한다. 유도적 특별부담금은 재정충당특별부담금과는 그 목적이 되는 임무가 채택된 수단의 사용에 의하여가 아니라 부담금의무자의 부담에 의하여 달성된다는 점에서 구별된다. 즉, 재정충당이 목적이 아니라 행정객체의 행위 동기에 영향력을 행사하고 부담금을 피하기 위하여 국가의 유도적 행위에 따르도록 설득하는 데에 목적이 있는 것이다. 특히, 특별부담금의 정당화 요건 중 집단책임원칙은 적용되지 않는다. 그 이유는 유도적 특별부담금은 재정충당과는 관련이 없기 때문이다.

## 3. 부담금의 부과원칙<sup>24)</sup>

부담금은 조세 외적인 금전지급 의무이므로 조세에 비해 예외적이고 최소한의 범위에서 허용되는 것이 원칙이다. 「부담금관리기본법」에는 “부담금은 설치목적의 달성을 위하여 필요한 최소한의 범위 안에서 공정성 및 투명성이 확보되도록 부과되어야 하며, 특별한 사유가 없는 한 동일한 부과대상에 대하여 이중의 부담금이 부과되어서는 아니 된다(제5조)”라고 부담금의 부과 원칙을 규정하고 있다.

부담금은 앞에서 살펴본 부담금의 개념 징표만을 토대로 개별적으로 시행되고 있는 부담금의 정당성을 평가하는 것은 현실적으로 어려운 문제이다. 그러나 지난 1980년 독일연방헌법재판소는 부담금의 정당성 평가에 대한 이정표적 판결인 ‘직업교육부담금’사건의 판결을 통해 다음과 같은 헌법상 특별부담금의 정당성 원칙을 제시하였다. 또 우리 헌법재판소도 지난 2005년 ‘(구)학교용지확보에관한특별법’ 위헌사건의 판결을 통해 이른바 재정충당형부담금의 헌법적 정당성 판단 기준을 천명하였다. 이에 대해서 차례로 검토하기로 한다.

---

24) 관련 판결문 등에서는 ‘정당화 요소’라는 표현을 사용한다(김성수, 앞의 논문 참조).

## (1) 독일연합헌법재판소 판결<sup>25)</sup>

### 1) 사회적 동질성

‘사회적 동질성(社會的 同質性, Gruppenhomogenität)’은 부담금을 납부하는 납부 의무자들이 사회적으로 동질성을 가지는 것을 의미한다. 즉, 특정집단이 법질서나 사회적 실제 내에서 존재하는 공통적인 이익상태에 의하여 또는 특정의 공통적인 조건에 의하여 일반인 및 다른 집단과 구별되는 경우에 ‘집단의 동질성’이 인정되며 이러한 집단에 대해서만 특별부담금이 부과될 수 있다. 이는 입법자가 부담금을 징수하기 위하여 의도적으로 법질서나 사회질서 내에서 실질적으로 존재하지도 않는 특정조건에 의하여 임의적으로 특정집단을 규범적으로 형성하는 것은 금지됨을 의미한다.

### 2) 객관적 밀접성

‘객관적 밀접성(客觀的 密接性, Sachnähe)’은 부담금 의무자는 부담금의 부과를 통하여 추구되는 목적에 대하여 다른 사회집단 혹은 일반 납세자보다 객관적으로 밀접한 관련이 있어야 한다는 것을 의미한다. 즉, 부담금의 징수는 부담금의무자와 부담금징수를 통하여 추구하는 목적 사이에 특별한 관계가 전제되어야 하는 것이다. 이를 충족시키지 못하는 경우 헌법상의 ‘평등 원칙’에 반하게 된다.<sup>26)</sup> 또 이러한 ‘객관적 밀접성’은 형식적인 기준이 아니라, 실질적인 기준에 의해 정해져야 한다. 결국 일정한 집단이 특정 과제에 대하여 ‘객관적 밀접성’을 가졌는지의 여부는 오로지 주어진 실제 생활의 구조와의 관련성과 법질서, 사회질서를 고려하여 판단하여야 한다.

### 3) 집단적 책임성

‘집단적 책임성(集團的 責任性, Gruppenverantwortung)’은 부담금 의무자가 부담금의 부과를 통하여 수행되는 과제에 대해 특별한 집단적 책임을 지는 것을 의미한다. 이에 따르면 부담금 의무자와 부담금 징수 목적 사이에 객관적 밀접성의 요청으로 인하여 조세 이외의 공과금으로 그 경비를 충당해야 하는 과제의 이행을 위한 특별한 책임이 발

---

25) 한국법제연구원, 앞의 책을 참조.

26) 앞의 책, 22면 이하 참조.

생한다. 따라서, 부담금 수입에 의하여 이행되는 과제는 국가적인 전체 책임이 아니라 전적으로 부담금을 부담하는 집단의 객관적 책임이다. 이외의 경우인 국가목적의 수행을 위한 경비의 충당은 일반 국민에 의하여 징수되는 재정 수단인 조세에 의해 충당되어야 한다.

#### 4) 집단적 이익성

‘집단적 이익성(集團的 利益性, Gruppennützigkeit)’은 집단 구성원의 조세 이외의 재정 부담은 부담과 특별 부담금에 의한 수익 사이에 정당한 관련이 있는 것이 전제되어야 한다는 것을 의미한다. 즉, 부담금의 수입은 부담금 의무자들의 집단적 이익을 위하여서만 사용되어야 하는 것을 의미한다. 또한 이 경우 부담금의 집단을 위한 사용은 부담금 수입이 모든 개별 부담금 의무자의 특별한 이익을 위하여 사용되어야 한다는 것을 의미하는 것은 아니며, 주로 그 집단의 전체 이익을 위하여 사용되면 족하다는 의미이다. 그러나 집단적 이익성은 지나치게 제한적으로 접근하는 것도 문제가 있으나 지나치게 느슨하게 접근하는 것 또한 문제가 있음을 특별히 지적한다.

### (2) 우리나라 헌법재판소<sup>27)</sup> 판결

#### 1) 부담금 부과시 고려 사항

재정충당형 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)를 고려해야 함을 천명하고 있다.

또한 헌재는 ‘현행 부담금관리기본법은 부담금의 개념요소에서 반대급부인 특별한 경제적 이익의 보장이라는 요소를 배제하여, 부담금제도설정의 허용범위를 비교적 넓게 인정하고 있다’고 판시하였다. 즉, 부담금 납부자의 경제적 이익에 지나치게 소홀하다는 의미이며, 부담금을 징수하여 부담금을 징수한 지역이나 특정 집단을 위해 지출하지 않고 국가의 재정 또는 광역자치단체의 재정을 일정 부분을 배분하는 현실에 대한 문제의

27) 2005년 헌법재판소 판결(2005. 3. 31. 2003헌가20 전원재판부).

제기로 판단된다.

또 재정충당목적의 부담금이 헌법적 정당성을 인정받기 위해서는, 조세에 대해 예외적으로 인정되어야 하며, 부담금 납부의무자는 일반국민에 비해 ‘특별히 밀접한 관련성’을 가지고 부담금 징수의 타당성이나 적정성이 국회에 의해 지속적으로 심사(헌재 2004. 7. 15. 2002헌바42, 공보 95, 722, 725-726 참조)되어야 함을 천명하고 있다.

## 2) 평등원칙

부담금은 국민의 재산권을 제한하여 일반 국민이 아닌 특별한 의무자집단에 대하여 부과되는 특별한 재정책임이므로, 납부의무자들을 일반 국민들과 달리 취급하여 이들을 불리하게 대우함에 있어서 합리적인 이유가 있어야 하며 자의적인 차별은 납부의무자들의 평등권을 침해하기 때문이다. 평등권과 관련하여 헌재가 검토하는 기준은 특별한 공익사업에 대한 부담금 부과 여부, 의무자집단의 동질성 여부, 의무자집단의 위 공익사업과의 특별한 관련성 여부 등이다.

### 가. 특별한 공익사업 여부

부담금의 부과 목적이 ‘일반적 공익사업’이 아닌 ‘특별한 공익사업’이어야 한다. 즉, 부담금을 통해 이루어지는 사업이 ‘일반적 공익사업’의 성격을 가질 때 부담금의 부과는 정당성을 상실하게 된다. 공익사업의 일반성 또는 특별성의 판단은 여러 측면을 검토하여 결정할 문제이며, 부담금을 부과하는 사업의 특성과 부담금 납부자들의 특별한 이익향유성, 해당 사업을 규정하고 있는 법규의 특성 등을 고려하여야 할 것이다.

### 나. 의무자집단의 동질성 여부

의무자집단의 동질성은 ‘의무자집단이 동질적 요소에 의하여 일반 국민과 구별되어야 할 뿐만 아니라 의무자집단 내부의 납부의무자들 사이에서도 동질성의 정도가 서로 유사하게 유지되어야 한다는 것’을 의미한다. 중요한 것은 의무자 집단의 동질성이 형식적인 행위나 기준에 의해 설정되는 것이 아니고 실질적인 행위와 그 결과로 인해 결정되어야 한다(모든 건축행위가 기반시설의 필요성을 유발하는 것은 아님).

## 다. 밀접한 관련성 여부

‘밀접한 관련성’은 납부의무자가 재정조달 대상인 특정한 공익사업에 대하여 일반국민에 비해 특별히 ‘밀접한 관련성’을 가져야 한다는 것을 의미한다. 주목할 것은 현재가 부담금의 수입이 반드시 납부의무자의 집단적 이익을 위하여 사용되어야 한다고는 볼 수는 없으나, 납부의무자의 집단적 이익을 위하여 사용되는 경우에는 부담금부과의 정당성이 제고된다(헌재 2003. 1. 30. 2002헌바5, 판례집 15-1, 86, 96 참조)는 견해를 피력하고 있다는 점이다. 그러나 이 부분은 부담금의 사용이 부담금 납부자를 위하여 사용되는 점은 어느 정도는 확보되어야 한다고 해석하는 것이 적절하다는 판단이다.

### 3) 비례원칙

#### ① 목적의 정당성

‘목적의 정당성’은 부담금 부과 목적이 정당하여야 함을 의미한다.

#### ② 방법의 적정성

‘방법의 적정성’은 부담금 부과 대상자의 결정, 부담금액의 결정, 부과 방법, 부과 시기 등 부담금 부과 및 징수 방법의 적정성을 포함한다. 즉, 개별 부담금 제도의 내용의 적정성을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 구체적으로 부담금 산정식, 부담금 부과대상, 면제대상 등의 적정성 등이 중점적인 검토 대상이 되며, 합리성, 형평성, 비례성 등의 기준이 판단에 활용된다.

#### ③ 피해의 최소성 및 법익의 균형성

부담금은 조세 외적인 금전지급의무이므로 조세에 비하여 더욱 예외적이고 최소한으로 허용되어야 할 것이므로 보다 엄격한 피해의 최소성과 법익의 균형성을 갖추어야 할 것이다. 「부담금관리기본법」 제5조도 부담금부과의 원칙에 관하여, “부담금은 설치목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 범위 안에서 공정성 및 투명성이 확보되도록 부과되어야 하며, 특별한 사유가 없는 한 동일한 부과대상에 대하여 이중의 부담금이 부과

되어서는 아니 된다.”라고 규정하고 있다. 여기에서 중점적으로 검토되어야 하는 것은 조세와 부담금의 이중부과 문제, 동일한 성격과 목적의 부담금의 이중적 부과 등이다. 학교용지부담금 위헌 판결시 재판부는 ‘수분양자이 공동주택을 분양받을 경우 일반조세로 취득세, 등록세, 등록세에 따른 교육세(등록세액의 20%)를 별도로 부담하고, 여기에 다시 분양가의 일정비율(0.8%)을 부담하는 것은 이중부담의 소지가 있다. 즉, 국가가 학교시설 확보라는 공익사업을 시행하기 위하여 목적세로 교육세를, 일반 조세로 취득세, 등록세를, 개발사업으로 인한 수익자부담금으로 개발부담금을 각 부과하며, 이와 동일한 목적 달성을 위하여 다시 학교용지부담금을 부과하는 것은 사실상 이중과세나 이중의 부담금부과에 해당한다고 볼 여지도 있다’고 판결하였다.

## 제3장

# 건설 관련 부담금 현황

### 1. 건설 사업 관련 조세 및 부담금

#### (1) 건설 사업 관련 조세

주택건설사업에는 각 단계별로 많은 조세가 부과되고 있다. 다음의 <표 III-1>에서는 주택건설 사업의 단계별로 사업자에게 부과되는 조세를 정리하여 제시한 것이다.

우선 택지를 취득하게 되면 토지의 취득에 대한 취득세, 등록세, 지방교육세, 인지세를 납부하여야 한다. 지방교육세는 등록세의 20%를 납부하며, 인지세<sup>28)</sup>는 부동산의 취득과 관련하여 매매계약서 등 증서를 작성하는 경우 정부수입인지 첩부(貼付) 비용이다.

주택건설 사업은 토지를 취득한 후 곧 바로 사업에 착수하는 것은 사실상 불가능하다. 일반적으로 토지 취득 후 몇 년 후에 사업을 착수하게 되므로 주택건설사업자는 취득한 택지를 몇 년을 보유하는 과정에서 취득한 택지에 대해 도시계획세<sup>29)</sup>, 공동시설세<sup>30)</sup>, 종합부동산<sup>31)</sup> 등의 조세를 부담하게 된다.

사업승인을 받게 되면 면허세와 조세는 아니지만 조세와 유사한 성격으로 부담하는 제1종국민주택 채권<sup>32)</sup>을 매입하고, 건설공사를 수행하게 되면 부가가치세, 사업소세<sup>33)</sup>

28) 부동산 소유권 이전에 관한 증서의 기재금액별 인지세액은 1천만원~3천만원 이하는 2만원, 3천만원~5천만원 이하는 4만원, 5천만원~1억원 이하는 7만원, 1억원~10억원 이하는 15만원, 10억원 초과하는 35만원이다.

29) 표준세율은 가액의 1.5/1,000이며, 시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 표준세율을 다르게 정할 수 있다(단, 가액의 2.3/1,000을 초과할 수 없음, 지방세법 제237조).

30) 소방공동시설세는 600만원 이하의 가액(0.5/1,000), 1천300만원 이하의 가액(0.6/1,000), 2천600만원 이하의 가액(0.7/1,000), 3천900만원 이하의 가액(0.9/1,000), 6천400만원 이하의 가액(1.1/1,000), 6천400만원 초과하는 가액(1.3/1,000)이며, 화재위험건축물(주유소·백화점·호텔·유흥장·극장·4층 이상의 건축물 등)에 대하여는 해당 세율의 200%를 부과한다. 오물처리공동시설세는 토지 또는 건축물가액의 0.23/1,000이며, 시도 조례가 정하는 바에 의하여 표준세율의 50% 범위내에서 가감할 수 있다.

31) 과세표준금액 1억원 이하는 과세표준금액의 13/100, 과세표준금액 1억원 초과하는 경우는 1,300만원 + 1억원 초과금액의 25/100(지방세법 제55조)을 납부해야 하며, 토지등 양도소득에 대한 법인세액이 있는 경우에는 이를 법인세액에 추가하여 납부하여야 한다(지방세법 제55조의 2).

32) 주거전용면적의 규모에 따라 m<sup>2</sup>당 300~28,000원을 부담하며, 주거전용면적이 커질수록 부담이 증가한다.

33) 표준세율은 재산할 세율이 사업소 연면적 1m<sup>2</sup>당 250원, 종업원할 세율이 종업원에게 지급한 당해 월급여 총액의 0.5/100이며, 중과세율(재산할 표준세율의 2배)은 폐수 또는 산업폐기물을 배출하는 사업소로

등을 부담하고, 준공 및 보존등기 과정에서 취득세, 등록세, 지방교육세, 농어촌특별세<sup>34)</sup>를 부담하여 한다. 마지막으로 분양 및 보유과정에서 법인세<sup>35)</sup>, 부가가치세, 재산세, 지방교육세, 도시계획세, 공동시설세 등을 부담한다.

〈표 Ⅲ-1〉 주택건설 사업 단계별 사업자 부담 조세 현황

건설 단계	조세
택지취득	· 취득세(지방세법 제104조) · 등록세(지방세법 제124조) · 지방교육세(지방세법 제260조의 2) · 인지세(인지세법)
택지보유	· 도시계획세(지방세법 제235조) · 공동시설세(지방세법 제240조) · 종합부동산세(종합부동산세법)
사업승인	· 면허세(지방세법 제161조) (제1종국민주택 채권매입, 주택법)
건설공사	· 부가가치세(부가가치세법 제1조) · 사업소세(지방세법 제244조)
준공 및 보존등기	· 취득세(지방세법 제104조) · 등록세(지방세법 제124조) · 지방교육세(지방세법 제260조의 2) · 농어촌특별세(농어촌특별세법 제3조)
소유권이전 및 보유	· 법인세(법인세법) · 부가가치세(부가가치세법 제1조) · 재산세(지방세법 제181조) · 지방교육세(지방세법 제260조의 2) · 도시계획세(지방세법 제235조) · 공동시설세(지방세법 제240조)

자료 : 관련 법령을 기초로 작성.

## (2) 건설 사업 관련 부담금 현황

2007년 12월 현재 부담금관리기본법상의 부담금은 102개이며, 이중 건설 또는 개발행위에 대해 부과되는 부담금은 총 21개이다. 부담금의 소관 부처도 교육인적자원부, 농림

서 대통령령이 정하는 오염물질 배출사업소에 대해 부과한다(지방세법 제248조 제1항, 제3항).

34) 조특법·관세법 및 지방세법에 의하여 감면을 받는 소득세·법인세·관세·취득세 또는 등록세의 감면세액(제2호의 경우 제외)의 100분의 20, 조특법의 규정에 의하여 감면을 받은 이자·배당소득에 대한 소득세의 감면세액의 100분의 10, 법인세법에 의한 각 사업연도의 소득에 대한 법인세의 과세표준금액(청산소득에 대한 과표금액 포함) 중 5억원 초과금액의 100분의 2, 지방세법에 의하여 납부하여야 할 취득세액의 100분의 10, 종합부동산세법에 의하여 납부하여야 할 종합부동산세액 100분의 20(농어촌특별세법 제5조).

35) 이익이 발생할 경우 부담한다.

부, 산업자원부, 환경부, 건설교통부, 해양수산부, 산림청 등으로 여러 기관이 산재되어 있다. 다음에서는 소관 부처별로 건설 및 개발 관련 부담금에 대해 간략히 살펴본다.

#### 1) 교육인적자원부 - 학교용지부담금

학교용지부담금은 대규모의 택지개발에 따른 인구급증으로 교육여건이 악화됨에 따라 안정적인 학교용지 확보와 교육환경 개선을 위해 「학교용지 확보에 관한 특례법」을 근거로 각 지방자치제별로 제정한 조례를 통하여 부과하는 부담금이다. 「학교용지 확보에 관한 특례법」은 지난 1995년 제정되어 2000년 12월 시행령이 마련되었으며, 이후 각 지방자치제에서 조례를 제정하여 2001년부터 부과하고 있다. 징수된 부담금은 사·도의 일반회계와 교육비 특별회계에 절반씩 들어가 공립 초·중·고의 학교용지 확보를 위한 경비로 쓰이게 된다.

학교용지부담금은 2005년 구법에 근거하여 수분양자에게 부과하는 것에 대해 위헌판결이 내려졌으며, 현재는 개발사업자에게 부과하고 있다. 그러나 현행 부담금제도에 대해서도 현재 위헌법률 심사가 제청되어 있어 위헌 판결 가능성이 높다.

#### 2) 산업자원부-집단에너지공급시설건설부담금

이 부담금은 중앙난방방식이나 개별난방방식의 경우 입주자가 난방 설비 건설비용을 부담하고 있으며 지역난방의 경우에는 사업자가 중앙난방 방식이나 개별난방 방식 대신 지역난방설비를 하는 것이므로 타난방 방식과의 형평성을 유지하기 위하여 부과하는 부담금이다. 1987년에 도입되었다.

부담금 부과대상은 공동주택 건설사업, 일반 건물 건설사업, 공공청사 학교건설 사업, 기존 공동주택 및 건물 등이다. 부담금 납부 의무자는 신축 공동주택 및 건물의 경우는 소유자 또는 사업주체이며, 기존 공동 주택 및 건물의 경우는 소유자이다.

〈표 Ⅲ-2〉 건설 관련 부담금 현황

소관 부처	부담금명	근거규정	부과목적	부과대상	산정기준
교육인적 자원부	학교용지부담금	학교용지확보에관 한특별법 제5조	학교용지확보를 위한 재원의 마련	100세대 이상의 주택·대지조성, 택기개발사업	공동주택(분양가의 0.4%) 단독주택(분양가의 0.7%)
농림부	농지보전부담금	농지법 제40조, 농림부 고시	농지 보전 조성, 관리를 위한 기금	농지의 전용 행위	전용농지 ㎡당 개발공시지가의 30%
	대체초지조성비	초지법 제23조	초지의 안정적 조성, 축산발전 기금	초지의 전용 행위	1만㎡당 납입단가
산업 자원부	집단에너지공급 시설 건설 유부담금	집단에너지사업법 제18조	지역난방 공사비 부담	공동주택 건설사업 등	주택용은 계약면적㎡당, 기타 연결 열부하기준
환경부	원인자부담금	수도법 제53조	수도사업자 재원확보	수도공사 비용발생 원인제공자	지자체 조례로 정함
	생태계보전 협력금	자연환경보전법 제46조	개발사업으로 인한 자연환경보전재원	환경영향평가대상 개발사업	생태계훼손면적×단위면 적당부과금액×지역계수
	원인자부담금	하수도법 제32조	공공하수도 운영관리 재원 확보	공공하수도 공사를 유발하는 공사	지자체 조례로 정함
	환경개선부담금	환경개선비용 부담법 제9조	환경개선 재원 충당	연면적 160㎡ 이상 건물	대기·수질로 구분하여 산정
건설 교통부	개발제한구역 훼손부담금	개발제한구역의 지정 및 관리 에관한특별조치 법 제20조	개발제한구역 관리 재원 확보	개발제한구역 내의 형질변경 행위	토지형질변경허가면적× 지가차액×무과율×(1-감 면율)
	개발부담금	개발이익환수에관 한법률 제3조	개발이익의 환수	택지개발사업 등	개발이익의 25%
	광역교통 시설부담금	대도시권광역교통 관리에관한특별법 제11조	광역교통시설 재원 확보, 비용부담의 형평성 확보	택지개발사업 등 개발사업(수도권)	택지조성(1㎡당 표준개발비×무과율×개발 면적×(용적율/200)-공제 액
	도시개발구역 밖의 도시개발시설및 추가설치 비용부담금	도시개발법 제57조제1항제3항	도시기반 시설 추가 비용 확보	도시개발사업 시행자	관련 세부기준에 따름
	공공시설관리자 의 비용부담금	도시개발법제56조	관련 사업 비용의 충당	도시개발사업으로부터 이익을 수혜하는 자	소요비용의 1/3 등
	과밀부담금	수도권정비계획법 제12조 내지 제17조	수도권 과밀억제, 도시개발사업 재원확보	25,000㎡이상 업무용건축물 등	표준건축비의 5 ~ 10%
	원인자부담금	유통단지개발촉진 법제24조	유통단지의 공공시설 설치, 기존 공원 및 녹지 보존 비용	지원시설의 건설비용을 발생시키는 다른 공사 또는 행위자	부담자와 사전 협의
	기반시설부담금	기반시설부담금에 관한법률 제3조	건축행위로 인해 유발되는 기반시설 설치 비용 충당	전국의 200㎡를 초과하는 건축행위	(기반시설표준시설비용+ 용지비용)×건축연면적× 부담율-공제액
	재건축부담금	재건축 초과이익 환수에 관한 법률 제3조	재건축사업의 개발초과이익의 환수	도시정비법상의 재건축주택	초과이익의 0 ~ 50% (누진적용)
	교통유발부담금	도시교통정비촉진 법 제18조	교통량감축 및 대중교통재원 확보	10이상도시의 바닥면적 10000㎡이상 건물소유자	바닥면적×단위부담금×교 통유발계수
해양 수산부	해양생태계 보전협력금	해양생태계보전관 리에관한법률 제49조	개발사업으로 인한 해양생태계 보호 재정 확보	환경영향평가사업 중 공유주면 내 사업	훼손면적×250원/㎡×지역 계수
산림청	대체산림자원조 성비및문화휴식부 이행보증금	산지관리법 제19조	농어촌구조개선특별 회계 재정 충당	산지 전용의 허가 또는 신고 등	산지전용면적×대체산림 자원조성비
	산림복구 비용예치금	산지관리법 제38조	산지의 형질변경에 대한 복구 비용 충당	산지 전용의 허가 또는 신고 등	산지전용면적×예치기준 액

자료 : 관련 법규 및 2006년 부담금운용보고서 참고하여 작성

### 3) 농림부

#### 가. 농지보전부담금

농지보전부담금은 농지를 전용하고자 하는 자에게 식량자급기반 유지 및 우량농지 보전에 소요되는 비용을 부담하도록 하기 위해 부과하는 부담금이다. 이는 전용허가 농지별로 개별 공시지가의 30%를 부과하는 것으로, 과거 농지 조성원가를 기준으로 1㎡당 1만300~2만1천900원 부과하는 ‘대체농지조성비’를 대체한 것이다. 「농지법」 제40조 제1항을 근거로 부과되며, 납입의무자는 농지전용 허가를 받은 자와 농지전용 협의 신청서류에 기재된 사업시행자이다.

#### 나. 대체초지조성비

대체초지조성비는 축산업의 발전과 초지의 안정적 조정을 위한 축산발전기금 재원 조성을 위해 개발을 위해 초지를 전용하는 경우 부과하는 부담금이다. 매년 농림부가 고시하는 1만㎡당 납입단가를 기준으로 부과하며, 납입단가는 초지조성단비와 초지조성 후 3년간 관리비를 합한 금액이다. 일정한 경우 50~100% 감면하는데, 여기에는 중요 산업시설을 위한 전용, 공용 또는 공공용의 목적에 전용, 농업·축산업·임업·수산업 용로 전용, 제주국제자유도시특별법상의 전용, 기타 농림부령이 정하는 경미한 전용 등이다.

### 4) 환경부

#### 가. 원인자부담금(상수도법, 하수도법)

「상수도법」에 의한 원인자부담금은 수익자부담의 원칙에 따라 수도사업자의 원활한 수도사업 추진을 하기 위한 재원을 마련하기 위한 부담금이다. 즉, 수도공사를 행함에 있어 비용 발생의 원인을 제공한자(주택단지·산업시설 등 수도물을 많이 쓰는 시설을 설치하여 수도시설의 신설 또는 증설 등의 원인을 제공한 자를 포함)에게 수도공사에 관한 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 하기 위하여 부과하는 부담금으로 1991년 도입되었다.

「하수도법」에 의한 원인자부담금은 공공하수도에 영향을 미치는 원인행위자가 필

요하게 된 비용을 부담하여 공공하수도의 운영관리를 위한 재원 확보를 위해 부과하는 부담금이다. 즉, 오수 발생량에 따른 오수처리비용을 부담금으로 납부하는 것이다. 1966년 도입되었다.

#### 나. 생태계보전협력금

「자연환경보전법」 제46조의 규정에 의한 '생태계보전협력금'은 대규모 개발사업으로 인한 자연생태계의 훼손을 최소화하고 훼손지역의 복원자금을 마련하기 위해 개발사업자에게 부과하는 부담금이다. 생태계보전협력금은 환경영향평가 대상이 되는 대규모 개발사업과 10만㎡ 이상의 노천 탐광, 채굴사업에 부과된다. 2001년 도입되었다.

2001.1 시행 당시에는 국가나 지방자치단체가 시행하는 '공공사업'은 생태계보전협력금 부과 대상에서 면제되었고 대규모 개발사업시 총 사업비를 대상으로 생태계보전협력금을 산정 부과했다. 그러나 2001.10 새 시행령에서는 협력금 면제대상을 국방·군사시설 사업으로 한정하고 다른 공공사업은 민간사업과 똑같이 생태계보전협력금을 내도록 했다. 부과금액은 생태계훼손면적을 기준으로 산정하고 대상지역의 생태적 가치에 따라 지역계수를 부여, 이를 곱해 계산하게 했다.

지역계수는 주거·상업·공업·준도시지역이 1, 녹지·준농림지역은 2, 농림지역은 3, 자연환경보전지역은 4이다. 최고 5억원까지 생태계보전협력금을 징수할 수 있다. 아울러 생태계보전협력금을 낸 사업자가 생태통로나 대체자연을 조성해 훼손된 생태계를 복원한 경우 납부금액의 50% 범위 내에서 협력금을 돌려주도록 하는 협력금 반환제도도 신설했다.

#### 다. 환경개선부담금

환경개선부담금은 환경개선을 위한 대책을 종합적, 체계적으로 추진하고 이에 따른 투자재원을 합리적으로 조달하여 환경개선을 촉진함으로써 국가의 지속적인 발전의 기반이 되는 쾌적한 환경의 조성을 위해 부과하는 부담금이다. 1990년에 도입되었다.

부과대상은 시설물의 경우 점포, 사무실, 수상건물 등 지붕과 벽 및 기둥이 있는 각층 바닥면적의 합계가 160㎡이상인 건물이고, 자동차의 경우 경유를 연료로 사용하는 모든 차량이다.

## 5) 건설교통부

### 가. 개발제한구역훼손부담금

‘개발제한구역훼손부담금’은 개발제한구역의 훼손을 억제하고 개발제한구역의 관리를 위한 재원을 확보하기 위하여 개발제한구역 안에서의 행위허가를 받은 자 등에 대하여 부과하는 부담금이다. 납부의무자는 개발제한구역 안에서 토지의 형질변경허가 또는 토지의 형질변경이 수반되는 행위허가를 받은 자(다른 법령에 의하여 허가가 의제되는 협의를 거친 경우 포함)이다. 2000년에 도입되었다.

부담금은 개발제한구역이 소재하고 있는 시·군 또는 자치구의 개발제한구역 외의 동일지목에 대한 개별공시지가의 평균치에서 허가대상토지의 개별공시지가를 공제한 금액의 100분의 150의 범위 안에서 대통령령이 정하는 다음의 비율에 허가대상토지의 면적을 곱하여 산정한다.

### 나. 개발부담금

개발부담금은 토지로부터 발생하는 개발이익을 환수하여 이를 적정 배분함으로써 토지투기 방지와 토지의 효율적 이용을 촉진하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지하기 위해 개발사업시행자에게 부과하는 부담금이다. 1989년 토지공개념 도입시 제도화되었으나 그 동안 정수를 유예하다, 지난 2005년 ‘8.31 부동산종합대책’ 수립시 다시 도입되었다.

개발부담금의 부과기준 및 부담률은 사업종료(준공)당시의 지가에 사업개시(인가) 당시의 지가와 정상지가상승분 및 토지개발에 소요된 비용을 공제한 나머지 즉 개발이익의 25%를 부과한다. 부과대상사업은 택지개발, 공업단지조성, 도심지재개발, 유통단지조성, 관광단지조성, 지목변경사업 등 총 10개종류 30개사업으로서 사업면적이 도시계획구역에서는 990㎡ 이상(특별시·광역시는 660㎡, 개발제한구역 안에서 당해구역 지정 당시부터 토지를 소유한 자는 1,650㎡ 이상), 도시계획구역외의 지역에서는 1,650㎡ 이상인 경우이다.

## 다. 광역교통시설부담금

광역교통시설부담금은 대도시권의 교통난을 완화하기 위해 광역교통시설의 건설 및 개량에 소요되는 재원을 확보하고자 대도시 권역내의 택지개발사업 등으로 인한 원인 제공자 내지 수익자에게 교통시설설치비의 일부를 부담시키는 부담금이다.

광역교통시설부담금은 「대도시권 광역 교통관리에 관한 특별법」에 근거하여 부과되며, 연혁적으로는 광역전철의 건설로 인해 직접적인 개발이익의 혜택을 받는 택지개발사업자 등에게 광역전철 건설비의 일부를 부담시키는 이른바 광역전철부담금제도로 운영되다 2001년 광역교통시설부담금으로 전환되었다.

「대도시권광역교통관리에관한특별법」 제11조에는 부담금 부과목적으로 광역교통시설의 재원확충을 통한 교통난 완화, 공공부문과 민간부문간 비용부담의 형평성 확보를 통한 난개발 완화, 개발사업의 효과성과 주민의 주거만족도 제고 등을 제시하고 있다.

부과대상사업은 「택지개발촉진법」에 의한 택지개발사업, 「도시개발법」에 의한 도시개발사업, 「주택법」에 의한 대지조성사업 및 아파트지구 개발사업, 「주택법」에 의한 주택건설사업, 「도시및주거환경정비법」에 의한 주택재개발사업과 주택재건축사업, 주택이외의 시설과 20세대 이상의 주택을 동일건축물로 건축하는 사업(주상복합건물) 등이며, 단, 주택건설사업과 주상복합 사업이 택지개발사업, 도시개발사업, 대지조성사업 및 아파트지구개발사업 등이 시행되는 지역 안에서 시행되는 경우 중복부과 방지를 위하여 부과하지 않는다.

## 라. 도시개발구역 밖의 도시개발시설 및 추가설치 비용부담금

동 부담금은 도시기반시설의 추가설치의 경우 도시개발사업의 시행 또는 실시계획의 변경으로 인하여 도시개발구역밖에 도로 등 도시기반시설을 신설 또는 추가 설치가 필요한 경우 원인자부담원칙에 의해 시행자가 동 설치비용을 부담하도록 하거나 도시개발구역밖의 기반시설의 경우 도시개발사업의 시행으로 이익을 받는 지방자치단체 또는 공공시설관리자가 있는 경우에는 동 이익의 일부를 환수하여 동 사업의 비용에 충당하고자 부과하는 부담금이다. 도시기반시설의 추가설치를 위한 부담금의 경우에 사업자에게 부과된다. 2000년에 도입되었다.

#### 마. 공공시설관리자의 비용부담금

동 부담금은 공공시설의 경우 도시개발사업의 시행으로 이익을 받는 공공시설관리자가 있는 경우에는 동 이익의 일부를 환수하여 동 사업의 비용에 충당하고 공동구의 경우 공동구를 설치한자는 공동구에 의무적으로 수용하여야 하는 시설의 설치자에게 공동구의 설치비용을 공동으로 부담시키기 위해 부과하는 부담금이다. 2000년에 도입되었으나, 현재까지 징수실적이 없다.

#### 바. 과밀부담금

과밀부담금은 수도권 집중 억제를 위해 서울에서 대형건축물을 신·증축할 때 표준건축비의 5~10%를 부과하는 부담금이다. 수도권 과밀화현상 해소와 지역균형개발, 도시 기반시설 확충을 위한 재원마련을 위해 신·증축 대형 건물에 부담금을 물리는 제도로 1994년 「수도권정비계획법」에 의하여 도입되었으며 2003년부터 현재 서울시에서만 시행되고 있다.

동 부담금은 특정 도시의 관리억제권역내에 새로 들어서는 일정규모 이상의 업무, 판매 시설에 대하여 땅값과 건축비를 포함해 사업비의 일정액에 상당하는 금액을 과밀부담금으로 부과하는 것이다.

과밀부담금이 부과되는 건축물은 건축연면적이 1만5,000㎡ 이상인 판매용 건축물, 건축연면적이 2만5,000㎡ 이상인 업무용 및 복합용 건축물, 건축연면적이 1천㎡ 이상인 공공청사 대형 건축물 등이다. 이에 해당하는 건물을 신축 혹은 증축하거나 용도변경시 표준건축비의 5~10%인 과밀부담금을 준공검사 때까지 내야한다. 이때 과밀부담금 기준이 되는 표준건축비는 매년 건설교통부에서 고시한다.

#### 사. 원인자부담금(유통단지개발촉진법)

동 부담금은 「유통단지개발촉진법」에 근거하여 유통단지의 사업시행자가 공공시설 설치나 기존 공원 및 녹지의 보존에 필요한 비용을 충당하기 위해 준치시설 소유자, 개발 후 토지·시설을 분양받은 자에게 부과하는 시설부담금이며, 1995년에 도입되었다.

## 아. 기반시설부담금

기반시설부담금은 전국의 건축연면적 200㎡를 초과하는 건축물(기존 건축물의 연면적 포함)의 건축행위에 대해 추가적인 기반시설의 설치를 유발하므로 이에 대한 비용의 충당을 위해 건축주에게 부과하는 부담금이다. 2006년부터 시행되고 있다.

도로, 공원, 녹지, 상수도, 하수도, 학교, 폐기물처리시설을 대상으로 하며, 징수된 부담금은 국가에 100분의 30이, 지자체에 100분의 70이 귀속된다. 국가 귀속분은 국가균형발전특별회계(국가균형발전특별법), 지자체 귀속분은 기반시설특별회계로 관리한다.

납부의무자는 원칙적으로 부과대상인 건축행위를 하는 자 또는 조합이며, 다음의 경우에도 납부 의무를 부담한다.

- 건축행위 위탁 또는 도급한 경우 그 위탁이나 도급을 한 자
- 타인 토지를 임차하여 건축행위를 하는 경우 당해 행위자
- 준공 전 건축주 및 상기인의 지위를 승계하는 경우 승계자
- 납부의무자가 대통령령이 정하는 조합인 경우로서 조합이 해산된 경우 등에는 조합원이 납부(법 제7조 제2항)

부담금은 기반시설 표준시설비용과 용지비용을 합한 금액에 건축연면적과 부담률을 곱하여 산출한다. 토지자격과 연동하기 때문에 공시지가보다 높은 지역의 부담금이 높게 산정된다.

## 자. 재건축부담금

동 부담금은 재건축사업에서 발생하는 초과이익을 환수하기 위해 부과하는 부담금으로 2006년 도입되었다. 부담금 부과 법적 근거는 「재건축 초과이익 환수에 관한 법률」 제3조이며, 부과목적은 주택 재건축사업에서 발생하는 초과이익을 환수함으로써 주택가격 안정과 사회적 형평을 달성하기 위해서이다.

부과대상은 「도시및주거환경정비법」에 의한주택재건축사업의대상주택이며, 납부의무자는 조합(조합원은 2차 납부의무자)이다.

부담금의 산정은 초과이익에 부과율을 곱하여 산정하며, 초과이익은 사업준공 당시의 종료시점주택가액에서 사업인가(조합설립추진위인가일) 당시의 개시시점 주택가액과 정상주택가격 상승분 및 개발비용을 공제한 금액이다. 부담률은 초과이익의 0~50%로 누진적용한다.

### 차. 교통유발부담금

교통유발부담금은 교통유발 요인을 제공하는 시설물의 소유자에 대해 교통량유발 정도에 따라 부과되는 부담금이다. 「도시교통정비촉진법」 11조에 근거하여 1990년 처음으로 시행되었다.

부과대상지역은 서울특별시와 5개 광역시 및 전주·마산·포항·청주 등 11개 도시이다. 부과대상시설은 건축물 연면적이 1,000㎡ 이상인 시설물이며 분할소유 시설물인 경우에는 1인 소유면적이 30㎡ 미만이면 부담금이 면제된다. 징수된 부담금은 전액 각 지방자치단체별로 지방교통사업 특별회계의 세입으로 귀속되어 교통시설의 설치·개선 등을 위한 사업비로 쓰인다.

#### 6) 해양수산부-해양생태계보전금

동 부담금은 해양생태계에 미치는 영향이 현저하거나 해양생물다양성의 감소를 초래하는 「환경·교통·재해 영향평가법」 제4조 규정 내 각종 개발행위, 대통령령이 정하는 규모 이상의 공유수면 내 채굴 및 탐광행위, 공유수면 점·사용 및 매립행위에 대해 원인자 책임의 입장에서 해양생태계 보호를 위한 보전사업의 재원을 충당하기 위해 부과하는 부담금이다. 2007년부터 도입되었다. 부담금의 산정은 훼손면적에 250원과 지역계수를 곱하여 산정하고 최대 20억원 한도에서 부과된다.

#### 7) 산림청

### 가. 대체산림자원조성비및분할납부이행보증금

대체산림자원조성비는 산지전용허가 등을 받아 산림을 다른 용도로 사용하고자 하는 사람에게 대체 산림의 조성에 소요되는 비용으로 부과하는 부담금이다. 대체산림자원조성비는 「농어촌 구조개선특별회계법」에 의한 농어촌구조개선특별회계로 관리된다.

부과대상은 산지 전용 허가 또는 신고를 하고자 하는 경우와 다른 법률의 규정에 의하여 산지 전용 허가 또는 신고가 의제되거나 배제되는 행정 처분을 받고자 하는 경우이다. 납부의무자는 골프장·공장·택지·주택 등 산림 외의 다른 용도로 사용하기 위하여 전용 허가 등 주된 행정 처분을 받고자 하는 자, 즉 개발사업시행자이다. 1990년에 도입되었다.

## 나. 산림복구비용예치금

산림복구비용예치금은 산지를 다른 용도로 이용하고자 하거나 또는 산지 안에서 임산물을 굴취·채취하기 위하여 산지를 훼손하고자 하는 자에게 미리 복구비용을 예치토록 함으로써 형질 변경에 따른 재해방지 및 경관저해를 위한 산지복구를 담보하고 복구의 무자가 복구의무를 이행하지 아니하는 경우 예치금으로 행정기관에서 복구를 대행하는 제도이다. 1980년 도입되었다.

## 2. 건설 관련 부담금 징수 현황

건설 관련 부담금 징수 현황을 보면 2002년 총액이 2조 3천8백억원 규모였으나, 2003년 3조 2천2백억원, 2004년 3조 3천6백억원, 2005년 3조 5천5백억원을 징수하였으며, 2006년 징수액이 2002년 징수액에 비해 50%가 증가하였다.

전체 건설 관련 부담금 중 기반시설의 재원 충당을 위한 부담금 징수 총액은 약 53~63%를 차지하고 있는 것으로 분석되어, 건설 관련 부담금의 대부분은 기반시설의 설치 재원 충당을 위해 부과되고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 III-3〉 건설관련 부담금 징수 현황

(단위 : 억원)

부담금명	2001년 이전	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	계
학교용지부담금	77.1	715.7	1961.1	1908.3	492.4	1154.1	6,308.7
농지보전부담금	22,908.3	3,741.9	4,226.6	4,487.6	4,667.7	4,664.4	44,696.5
대체초지조성비	129.0	12.9	12.0	7.8	30.4	31.5	223.6
집단에너지공급시설 건설 비용부담금	10,935.6	1,489.7	1,261.2	1,153.9	1,061.0	1,361.7	17,263.1
원인자부담금(상수도)	7,811.1	1,378.9	1,607.6	1,875.7	1,574.7	1,455.9	15,703.9
생태계보전협력금	2.0	14.9	119.5	346.3	368.8	427.3	1,278.8
원인자부담금(하수도)	12,741.5	3,416.5	4,445.9	4,733.0	5,954.3	4,251.7	35,542.9
환경개선부담금	19,890.4	4,525.6	4,829.2	5,247.3	5,701.3	6,018.1	46,211.9
개발제한구역 훼손부담금	1,009.2	539.0	1,058.0	1,036.6	1,163.3	1,679.2	6,485.3
개발부담금	14,517.7	472.2	530.1	770.7	1,221.2	1,368.3	18,880.2
광역교통시설부담금	186.9	1,431.2	1,654.7	1,865.6	1,175.7	1,570.7	7,884.8
도시개발구역 밖의 도시개발시설 및 추가설치 비용부담금	-	-	-	-	-	-	-

〈표 Ⅲ-3〉 건설관련 부담금 징수 현황

(단위 : 억원)

부담금명	2001년 이전	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	계
공공시설관리자의 비용부담금	-	-	-	-	-	-	-
과밀부담금	2,931.7	287.5	434.2	1,260.6	1,210.8	944.1	7,068.9
원인자부담금(유통시설)	-	-	-	-	-	-	-
기반시설부담금	-	-	-	-	-	253.9	253.9
재건축부담금	-	-	-	-	-	-	-
교통유발부담금	4,907.2	896.9	990.8	1,110.8	1,224.4	1,294.6	10,424.7
해양생태계보전협력금	-	-	-	-	-	-	-
대체산림자원조성비및 분할납부이행보증금	1,160.2	514.0	674.7	807.6	918.7	866.4	4,941.6
산림복구비용예치금	12,705.4	4,350.4	7,380.0	6,958.1	4,738.5	7,982.2	44,114.6
계	111,913.3	23,787.3	31,185.6	33,569.9	31,503.2	35,324.1	267,283.4
기반시설설치 재정충당부담금	59,481.5 (53.1%)	14,142 (59.4%)	9,479.7 (62.6%)	19,155.2 (57.1%)	18,394.6 (58.4%)	18,304.8 (51.8%)	146,662.8 (54.9%)

주 : 기반시설설치 재정충당부담금<sup>36)</sup>은 개발시설의 설치 재원에 충당되는 부담금을 의미함.

참고 : 기획예산처, 2006년 부담금 운영종합보고서를 참고하여 작성.

### 3. 외국<sup>37)</sup>의 부담금 제도

#### (1) 미국

미국에서는 “성장한 만큼 지불해야 한다(pay as you grow)”는 계획원리에 의해 개발에 필요한 적정 기반시설을 동시에 공급함으로써 개발, 자본, 기반시설용량간의 조화를 추구하는 도시성장관리(urban growth management) 프로그램<sup>38)</sup>인 기반시설연동제를 시행하고 있다.

이 제도는 민간부문에서는 기반시설공급비용을 조달하기 위하여 개발영향부담금(Development Impact Fee)을 부과하고, 정부부문에서는 개발영향부담금의 효율적 활용과 기반시설용량 유지를 위한 자본증진프로그램(capital improvement program)과 결합하게 된다.

36) 여기에는 학교용지부담금, 집단에너지공급시설 건설 비용부담금, 원인자부담금(상수도), 원인자부담금(하수도), 환경개선부담금, 광역교통시설부담금, 과밀부담금, 기반시설부담금, 교통유발부담금 등이 포함된다.

37) 영국과 독일의 부담금제도는 2007년 10월 현지 조사 내용임.

38) Porter, Douglas R., Managing Growth in America's Communities, 1997, Island Press, pp. 8~13.

개발영향부담금은 정부부문의 1차적 책임을 전제로 하며, 부족 재원을 민간부문에서 비용을 부담시켜 확보하는 것이다. 미국의 General Accounting Office 조사(2000년 기준)에 의하면 개발영향부담금은 미국의 시 중 60%가, 카운티 중 40%가 시행 중이다.

미국에서의 개발영향부담금 운영의 전제조건<sup>39)</sup>은 다음과 같다.

- 기존 기반시설의 용량과 부족량에 대한 데이터베이스의 구축(중기지방재정계획 등과 연계하여 최소 6개월마다 갱신)
- 현재 부족한 기반시설 용량과 개발이 이루어질 경우 부족하게 될 기반시설의 종류 및 용량의 선정과 이에 대한 개선계획의 수립
- 개발로 인해 추가로 유발된 기반시설서비스의 공급 시점(1년 이내)
- 부담금의 부과시 신규개발과 이에 따른 추가적 시설수요의 발생과 개발자가 부담한 부담금과 개발지역 주민들의 편익 향유라는 이중적 합리적 관련성(dual rational nexus) 입증

미국의 법원이 요구하는 개발영향부담금의 정당성 원칙인 이중 합리적 연관성 원칙은 우리나라 현재가 제시하는 재정충당형 특별부담금 정당성 원칙인 “집단적 동질성”, “집단적 효용성”, “객관적 근접성”, “집단적 책임성” 등과 동일하다.

〈표 III-4〉 합리적 연관성 검증항목

항목	내용
시설확장 필요성 (need)	·새로운 개발로 인해 기반시설의 신설 혹은 확장이 유발되어야 함.
비례성 (proportionality)	·부담금은 기반시설의 신설 또는 확장에 필요한 비용에 비례
책임성 (accountability)	·징수된 부담금은 징수목적에 사용되어야 함.
적합성 (congruity)	·당해 지역의 개발 유형에 적합한 목적으로 부과되어야 함(예를 들어 근린공원 설치를 위한 부담금은 주거지개발에는 적합하나, 사무 및 업무용개발에는 부적합함)
기반시설설치기준 (standard)	·기반시설마다 시설설치기준이 설정되어야 함. (예를 들어 1인당 도로 용량 등의 결정)
적시성 (timeliness)	·징수된 개발영향부담금으로 설치된 기반시설은 적절한 기간 내에 공급되어야 함(그렇지 못할 경우 이자까지 환불하여야 함)
형평성 (equity)	·가장 어려운 문제로 부담금이 이중납부가 되지 않도록 해야 함. 개발자가 지방세로 기납부한 기반시설에 다시 부담금을 부과할 경우, 부담금이 주택가격에 전가되면 신규입주자는 부담금과 지방세를 이중납부하게 됨. 이 경우 부담금의 할인이 필요함.

자료 : Nicholas, James C. et. al., A Practitioner's Guide to Development Impact Fees, Planners Press, 1991.

39) Escambia County Concurrency Management System Procedures Manual, 2000.

부담금의 산정 및 배분시 우선적으로 지방중기재정계획과 자본증진프로그램<sup>40)</sup>을 기초로 산정한다.

개발영향부담금의 운영과 관련 합리적인 부담금액의 산정방법과 사용용도, 신개발의 파급효과 측정방법 등 고도의 전문지식과 기술이 요구되므로 국가 또는 지방 정부의 개발행정능력이 전제되어야 한다.

## (2) 영국

### 1) 부담금제도 개선 현황

영국의 지방 정부는 토지개발과 관련하여 개발행위 허가로 발생하는 토지가치의 증가분을 환수하기 위하여 노력하고 있다. 개발 이익의 환수를 위해 실시하는 대표적인 제도가 개발행위 허가를 조건으로 개발사업자에게 기반시설 또는 공익시설 설치의무를 부과하는 ‘계획이익(Planning gain)’제도이다.

계획이익은 계획허가에서 발생하는 토지가치의 이익을 공공으로 환원하기 위해 지방정부가 부담하는 공익시설을 토지소유자나 개발사업자에게 부담지우는 것을 내용으로 하는 비법정 부담이다. 구체적으로 개발행위허가와 관련하여 지방정부가 개발사업자에게 개발행위허가에 대한 대가로서 금전 기타의 방법으로 개발사업에 포함되지 않은 사업을 이행하도록 하는 책임을 부과하는 것이다.

1989년 환경부 자문보고서(DOE, Consultation)에서 ‘계획이익’이라는 용어 대신에 ‘계획협정(Planning agreement)’이라는 용어가 등장하였다. 계획협정은 계획절차상 직접적인 개발목적과는 관계없이 계획허가의 대가로 요구할 목적으로 금전 기타의 방법 통해 개발사업자에게 지우는 부담으로 계획협정의 근거 조항은 ‘도시및농촌계획법 제106조’이다.

「도시및농촌계획법」 제106절의 주요규정은 다음과 같다.

- 첫째, 특정한 방법을 통하여 토지에 대한 개발과 이용에 대한 제한
- 둘째, 토지에서 발생하는 특정한 사업과 행위에 대한 요구
- 셋째, 특정한 방식으로의 토지이용에 대한 요구
- 넷째, 일시적 또는 주기적으로 공공주체에 대한 기부요구 등임.

40) 이에 대해서는 조덕훈, 우리나라 대도시 주변부 택지개발 규제의 문제와 개선 방안 연구, 서울대학교 대학원 박사학위 논문, 2002 참조.

개발사업과 관련하여 지방정부가 개발허가의 조건으로 개발사업자 또는 토지소유자에 대한 부담을 살펴보면, 저소득층 주택건설, 학교·공원·교통시설 등의 기반시설, 동식물 및 문화재 보호시설 등이다. 계획허가에 따라 개발사업자에게 계획책임을 지우기 위해서는 필요성, 계획관련성, 계획과의 직접성, 공정성, 합리성 등이 요구된다.

그러나, 계획합의에 이르기까지 많은 시간이 소요되고 「도시및농촌계획법」 제106절을 상세화한 기준이 없을 뿐만 아니라, 지방정부가 계획에 따른 전체적인 이익을 평가하지 못하고, 개발예정지역의 주변 도시지역을 기초로 협상을 진행한다는 문제가 있다.

따라서, 계획협정을 위해서는 연방차원의 상세한 지침을 마련할 필요가 있고, 도시환경을 개선하는 것에 한하여 협상을 진행할 필요가 있다. 2000년 왕립도시계획연구원(Royal Town Planning Institute)에서 정부에 제출한 계획책임의 개선에 관한 정책보고서에 따르면, 계획이익체제를 개혁하기 위해서는 균형있고 계획적인 개발, 절차적 투명성, 계획과정상 관련자의 형평성, 계획절차의 신속성이 필요하다고 주장하고 있다.

또 계획책임 또는 계획협정(Planning obligation; planning agreements)의 대안으로서 구획단위(area by area)를 기초로 개발사업자에게 부과하는 기반시설부담금(tariff approach to infrastructure charges)을 제시하고 있다. 즉, 종래 계획허가에 대한 협상과 달리 개발밀도의 차이에 따라 부담요율을 달리하여 부과하도록 하며, 이러한 부담에 중요한 요소로서 공정하고 투명한 부담액 산정과 수인 가능한 부담정도를 제안하고 있다.

이에 따라 영국 정부는 새로운 ‘계획이익’ 제도를 도입하기 위해 2005년부터 검토하여 왔으나, 2007년 10월말에 의회에서 이를 부결시켰다. 여기에는 개발사업자에게 기반시설 부담금과 임대주택 등의 의무를 부과하는 내용이 포함되어 있었다.<sup>41)</sup>

## 2) 현행 부담금 제도

의회에서의 새로운 ‘계획이익’의 부결로 현재에는 지자체별 개발부담금만 존재하고 있으며, 정확한 용어는 ‘개발신청을 위한 부담금(City Development Fees for Planning Applications)’이다.

이와 같은 지자체별 ‘개발신청을 위한 부담금’은 개발이익의 환수적 성격은 아니며 개발과 관련된 행정비용 부담의 성격을 갖는다. 특히, 지자체별로 금액과 기준을 지자체의 실정에 맞게 정하여 다르게 시행 중이다.

웨스트민스터시(City of Westminster)에서 시행되는 ‘City Development Fees for

---

41) 2007년 11월 London시청을 직접 방문하여 면담으로 확인한 결과임.

Planning Applications'의 주요 내용을 소개하면 다음과 같다. 웨스트민스터의 경우 'City Development Fees for Planning Applications'를 4가지로 구분하고 있다. 구체적으로 주거용, 비주거용, 용도변경, 복합개발(주상복합과 같음)의 4가지로 개발을 구분하여 부과하며, 개략적인 개발허가 신청서를 내는 경우와 본신청서를 내는 경우 부담금이 차이가 있다. 특이한 것은 영국의 지방자치단체는 부담금외에 지자체의 계획담당공무원인 'planner'에게 컨설팅 비용을 지불하여야 하며, 이를 사전개발협의비(Charges for Pre-Application Planning Advice)라고 하며, 4가지 범주로 구분하여 부과금을 부과한다. 다음은 웨스트민스터의 주거용 건축물에 대한 'City Development Fees for Planning Applications'의 내용이다.

〈표 Ⅲ-5〉 영국의 주거용 부담금

구분		기준	부담금
신축의 경우	개략신청서 제출	2.5헥타미만	0.1헥타당 £ 265
		2.5헥타이상	최대 £ 25,000 / £ 6,625 + 2.5헥타를 초과하는 0.1헥타당 £ 80
	본 신청서 제출	50가구 미만	가구당 £ 265
		50가구 이상	최대 £ 50,000 / £ 13,250 + 50가구를 초과하는 가구당 £ 80
분필개발 또는 형질변경		-	£ 265
증축		-	한가구 : £ 135 두가구 이상 : £ 265
정문, 담장, 벽 등의 신축을 하는 경우		-	£ 135

자료 : City of Westminster, City Development Fees for Planning Applications, 2005.

### (3) 독일의 기반시설설치분담금제도

#### 1) 개관

독일의 부담금 체계는 크게 두가지로 구분되는데, '일반적인 분담금(Beitrag)'과 '특별 부담금(Sonderabgabe)'이다. 독일의 공과금체계는 전통적으로 조세, 수수료 및 사용료, 분담금, 사회보험료 등으로 구성되며, 최근 새로운 공과금으로 '특별부담금'제도가 인정되고 있는 추세이나, 기존의 전통적인 공과금 체계 속에 포함시키지는 않는다. 공과금의 유형에 대해서는 조세와 차이를 토대로 구분·운영하고 있다.

협회의 부담금인 分擔金(Beitrag)에 대한 법적 개념규정은 프로이센 지방공과금법 제 9조에서 유래하고 있으며, ‘지방자치단체는 공익을 위하여 필요한 공공시설의 설치와 유지를 위한 비용의 충당을 위하여 이러한 시설에 의하여 특별한 경제적 이익을 향수하는 토지소유자와 영업자에 대하여 시설비용을 위한 부담금을 징수할 수 있다’고 규정하고 있다.

분담금에 대한 연방입법으로는 기반시설 설치 비용 충당을 위해 분담금을 부과할 수 있도록 규정하고 있는 연방건설법전(Baugesetzbuch) 제127조 이하의 ‘기반시설설치분담금(Erschließungsbeitrag)’이 있다. 특히, ‘특별부담금(Sonderabgabe)’의 명칭으로 부과되고 있는 새로운 부담금은 우리나라의 부담금제도와 거의 유사하다.

## 2) 부담금의 유형

### 가. 분담금 (협회의 부담금: Beitrag)

일반적으로 분담금은 공공시설이나 시설물의 설치, 유지, 수선(도로나 광장의 경우), 확대 등에 필요한 경비충당을 위하여 그러한 시설이나 시설물로부터 특별한 경제적 이익을 받는 자에 대하여 그러한 이익에 대한 반대급부로서 징수하는 공법상의 금전급부이다. 이 경우 부담금의무자의 경제적 이익은 실제 향수 여부를 기준으로 하는 것이 아닌 ‘이익을 향수할 가능성이 인정되는 경우’에는 분담금의 징수가 정당화된다.

### 나. 특별부담금

최근 독일에서는 전통적인 공과금체계(조세-수수료-부담금)에 편입시키기 어려운 공법상의 금전급부의무가 다양한 영역에서 규범화되고 있는데, 이러한 새로운 금전급부의무를 ‘특별부담금’이라고 한다. ‘특별부담금’은 설정근거와 형태가 전통적 공과금에 비하여 매우 이질적이어서 판례 또는 학설로도 통일적이고, 일반적으로 정의가 형성되어 있지 않다. 따라서, ‘특별부담금’에 대한 개념은 학자들에 의해 정의<sup>42)</sup>되고 있다.

42) W. Weber는 “조세와는 달리 경제정책적인 목적을 가지고 재정적인 목적을 가지지 않는 금전급부의무”로, Mai는 “목적구속적 조세로서의 성격을 지닌 조절적 부담금”으로, Mattern은 “모든 비대가적이고, 재정증대를 목적으로 하지 않는 공과금”으로, Meessen은 “조세도 수수료도 부담금도 아닌 모든 공과금”으로, Friauf는 “조세이외의 금전급부의무”, “조세이외의 특별부담금”, “비조세적인 특별부담금”으로, Beckmann은 “조세나 수수료, 부담금도 아니고 금전벌이나 대집행도 아닌 모든 공법상의 강제공과금”이라고 정의를 시도하고 있다(법제연구원).

독일연방헌법재판소는 1980년 12월 10일 특별부담금법상 하나의 이정표로 불리는 직업훈련장촉진법 제3조에 의하여 일정한 수 이상의 근로자를 고용하는 사용자가 근로자의 직업교육을 위하여 부담하는 직업교육부담금에 대한 판결을 통하여 헌법상 특별부담금의 4가지 부과요건을 다음과 같이 명시하였다.

- 첫째, 부담금의 의무자는 사회적으로 동질성을 가질 것
- 둘째, 부담금 의무자는 부담금의 부과를 통하여 추구되는 목적에 대하여 여타의 사회집단 혹은 일반 납세자보다 객관적으로 근접한 위치에 있을 것
- 셋째, 이러한 객관적인 밀접성으로 인하여 부담금의 의무자는 부담금의 부과를 통하여 수행되는 과제에 대하여 특별한 집단적 책임을 질 것
- 넷째, 부담금의 수입은 부담금 의무자들의 집단적 이익을 위하여만 사용될 것 등임.

이러한 논의를 토대로 개념을 정의하면 “특별부담금”은 “일반적인 국가재정수요의 충당을 위하여 일반국민으로부터 징수하는 것이 아니라, 특별한 과제를 위한 재정충당을 위하여 시민중 특정집단으로부터 징수되는 공과금”으로 정의된다. 이는 “조세, 수수료, 부담금에 해당되지 않는 것 가운데 여러 가지의 경제정책적 문제의 해결을 위하여 부과된 금전급부의무로서의 특별한 공과금의 여러 가지 유형에 대한 상위 개념”에 해당한다.

특별부담금은 주로 환경관련공과금영역에서 주로 나타나고 있다. 「하수공과금법」에 의한 하수부담금, 폐유부담금, 각주법상의 산림부담금, 물부담금, 각주법상의 자연보호법에 의한 자연보호조정부담금 등이 해당한다. 그밖에 판례상 논란이 된 특별부담금으로 직업교육부담금, 장애자부담금, 투자촉진부담금, 예술인의 사회보험료, 사회주택의 무자격임차인에 대한 부담금 등이 있다.

### 3) 건설법전상의 기반시설설치부담금제도

#### 가. 기반시설설치부담금의 징수와 의무자

지방자치단체는 기반시설에 대하여 다른 방법으로는 마련되지 않는 비용의 충당을 위하여 기반시설 설치부담금을 징수하며(건설법전 제127조제1항), 기반시설설치부담금은 토지취득, 장애물 제거에 대해서 그리고 기반시설의 일부에 대해서 독립적으로 징수할 수 있다.

또 부담금 결정의 공고시점에서 토지소유자인 자에게 부담금의 의무가 있다. 토지에

지상권이 설정되어 있는 경우에는 소유자 대신에 지상권자가 부담금의 의무를 부담한다. 다수의 부담금 의무자가 있는 경우에는 연대채무자가 되며, 주택소유권과 구분소유권이 있는 경우에는 개개 주택소유권자와 구분소유권자는 그의 지분에 대해서 부담금의 의무를 부담한다(법 제134조제1항).

#### 나. 기반시설설치비용의 범위

기반시설설치비용에는 기반시설용지의 취득 및 장애물 제거, 배수 및 조명시설을 포함한 기반시설의 최초의 설치, 지방자치단체의 기반시설의 매수비용 등이 포함된다. 또 준비시점에서 지방자치단체가 그 재산으로부터 마련한 용지의 가격도 포함된다(법 제128조 제1항).

지방자치단체에 주법상 기반시설의 확장이나 개선을 위한 비용으로 부담금을 징수할 권한이 있는 경우에는 이러한 권리는 이러한 범위의 규정에 적용을 받지 않는다(법 제128조제2항).

교량, 터널 및 조명시설을 갖춘 지하도, 지역통과로의 차도가 이와 연결된 본도로보다 넓은 폭을 요하지 않는 경우의 연방도로 및 1, 2급 주도로의 지역통과로의 차도 등의 비용은 포함되지 않는다.

#### 다. 부담금을 받을 수 있는 기반시설설치비용

다른 방법으로는 마련되지 않는 기반시설설치비용의 마련을 위해서는 건축용지와 영업용지를 건축법상의 규정에 따라 이용하기 위하여 기반시설이 필요한 범위내에서만 설치부담금을 징수할 수 있다(부담금을 받을 수 있는 기반시설 설치비용).

따라서, 법 제127조 2항에 따른 시설이 소유자에 의해 설치되거나 「건축법」상 규정에 따라 그에 의해 요구되는 경우에는 부담금이 징수될 수 없다.

지방자치단체는 부담금을 받을 수 있는 기반시설설치비용의 100분의 10을 최소한 부담한다(법 제129조제1항).

소유자나 그의 대리인이 이미 기반시설 설치조치에 대해 부담한 비용은 이를 지방자치단체 시설로서 매수하는 경우에 새로이 징수할 수 없다(법 제129조제2항).

## 라. 부담금으로 마련되는 기반시설설치비용의 산정유형

부담금으로 마련되는 기반시설설치비용은 사실상 발생한 비용에 의해 혹은 통일적 기준에 의해 확정될 수 있다. 통일적 기준은 지방자치단체에서 관례상 평균적으로 소모되는 비교대상 기반시설의 비용에 의해 정해진다(법 제130조제1항).

부담금으로 마련되는 기반시설비용은 개개 기반시설에 대해서 혹은 기반시설설치의 일정한 단계에 대해서 확정될 수 있다. 기반시설설치의 단계는 지역적으로 인식할 수 있는 징표나 법적 관점(예 : 지구상세계획지구의 경계, 환지지구, 공식적으로 지정된 재개발지구)에 따라 형성될 수 있으며, 토지의 정비를 위해서 단일화되는 다수의 시설에 대해서는 기반시설은 전체적으로 확정할 수 있다(법 제130조제2항).

주목할 것은 도심지역에 대해서는 부담금을 부과하지 않으며, 새롭게 개발되는 개발지역을 중심으로 부담금이 부과된다.

## 바. 기반시설설치비용의 분배기준

기반시설에 대해 부담금으로 마련되도록 확정된 기반시설설치비용은 설치를 위해 체결된 각 토지에 대해 분배된다. 중복하여 체결된 토지는 기반시설설치의 통일상 공통적인 비용산정에 있어서(법 제130조제2항3문) 기반시설설치비용의 분배시 한번만 고려된다(법 제131조제1항). 이러한 분배기준으로는 건축적 혹은 기타 이용의 종류와 정도, 토지의 지적, 기반시설상의 토지의 폭 등이 고려된다(법 제131조제2항).

## 사. 부담금의무의 대상

건축적 혹은 영업적 이용으로 지정된 토지는 건축적으로 혹은 영업적으로 이용되는 즉시 부담금의 의무를 부담한다. 건축적 혹은 영업적 이용이 지정되지 않는 체결토지는 그것이 거래관념상 대지에 속하고 지방자치단체의 정돈된 건축계획상 건축용으로 정해져 있는 경우에는 부담금의 의무를 부담하며, 이 경우에 지방자치단체는 대상 토지를 공고해야 하고 이는 권리설정적 효력을 갖지 않는다(법 제133조제1항).

부담금 의무는 그 비용을 금액의 일부에 의하여 마련하도록 하는 조치가 행해지는 즉시 금액의 일부에 대해서 기반시설의 최종설치와 동시에 발생한다(법 제133조제2항).

부담금의 의무가 아직 발생하지 않았거나 완전히 발생하지 않은 토지에 대해서는 토

지에 대한 사업계획이 허가되었거나 기반시설의 설치가 시작된 경우에 개발부담금의 선지급을 요구할 수 있다. 구체적으로 선지급은 선이행자에게 부담금의 의무가 없더라도 최종 부담금채무에 산입하며, 부담금의무가 선이행결정의 발령이후 6년 동안 아직 발생하지 않은 경우에 기반시설이 이 시점까지 이용될 수 없다면 선이행은 반환 요구할 수 있다. 이러한 반환금의 청구에는 선이행금의 징수일로부터 독일연방은행의 이자율인 100분의 2의 이자가 포함된다(법 제 133조제3항).

#### (4) 시사점

외국의 부담금 특허, 우리나라의 기반시설부담금과 같은 부담금 제도의 검토 결과 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 미국의 개발영향부담금은 미국의 많은 자치단체에서 도입·시행하고 있으며, 지자체의 상황에 맞는 제도를 도입하여 운영하고 있다는 점이다. 또 지자체별 기반시설 용량을 철저히 관리하여 이를 기초로 부담금을 조정하여 부과할 수 있는 제도적 기반 위에 시행하고 있다는 점 또한 우리에게 시사하는 바가 크다. 또 일부 지자체에서는 도심지역에 대해서는 부담금의 부과를 면제하고, 부담금액의 산정을 토지가격에 연동시키는 시스템보다는 방수 등의 기준을 통해 산정하는 방법을 도입하고 있다.

둘째, 영국의 부담금 제도를 검토한 결과 과거와 같이 개발사업자에게 과도한 부담을 지우는 체제에서 전환하고 있으며, 지자체간 차이를 고려하여 부담금을 결정하고 있는 점 또한 획일적인 부담금 제도를 실시하고 있는 우리에게 시사하는 바가 크다.

독일의 기반시설분담금제도는 도심지역에 대해서는 분담금을 부과하지 않고, 사업자가 직접 기반시설을 설치하는 경우 행정계약에 의해 이를 시행하여 투명성을 제고하고 있다.

## 제4장

# 건설사업 관련 부담금 제도의 문제점

### 1. 건설 관련 부담금의 위헌성

#### (1) 부담금의 부과 원칙 충족 미흡

헌법재판소는 재정충당형특별부담금의 헌법적 정당성을 “집단적 동질성”, “집단적 효용성”, “객관적 근접성”, “집단적 책임성” 등의 요건을 충족을 요구하고 있다. 특히, 지난 2005년 「(구)학교용지확보에관한특례법」에 대한 위헌 판결에서는 재정충당형부담금은 이러한 원칙을 보다 엄격히 충족할 것을 요구하고 있다.

그러나 가장 최근 신설된 기반시설부담금은 대표적으로 이러한 원칙을 충족시키는데 미흡한 측면이 있다. 그 이유는 기반시설 설치 비용 충당을 위한 부담금의 경우 해당 기반시설의 용량 기준이 부재한 가운데 모든 건설 행위가 해당 기반시설의 추가 수요를 유발한다는 것을 전제로 운영하고 있으며, 해당 기반시설 용량과 과부족 용량의 데이터가 구축되지 않은 상태에서 시행하고 있다. 이는 건설 행위로 인해 발생하는 추가 수요 유발여부의 결정 및 추가 수요량의 결정은 신뢰성을 크게 저하시키는 결과로 이어지고 있다.

현행 기반시설 설비 비용 충당을 위한 부담금의 ‘재정충당형 특별부담금의 정당성 원칙’의 충족을 미흡하게 하는 구체적인 원인은 다음과 같다. 우선 해당 개별적 기반시설의 용량과 과부족 용량의 데이터 미구축으로 인한 추가 수요 유발량 계산의 정확성이 미흡하다.

둘째, 부담금을 납부하는 건축주가 유발하는 기반시설의 추가 수요 유발 범위 및 편익 향유의 범위가 정해져 있지 않고, 도시 전체로 확대되어 있어 건축주의 입장에서는 부담하지 않아도 되는 부담을 하는 경우도 발생하게 된다.

셋째, 건축주가 향후 도시계획세, 취·등록세 등의 지방세를 부담하게 될 경우 이중 부담의 문제 발생하며, 대부분의 부담금이 조세적 성격으로 운영되고 있다는 사실이다.

이러한 이유로 해당 부담금에 대한 위헌성 시비가 끊이지 않고 있으며, 부담금 행정에 대한 불복 운동도 발생하고 있어 국가의 조세행정에 대한 국민의 신뢰가 추락함은 물론 국민의 조세 저항 우려도 발생하고 있다.

## (2) 일부 부담금의 위헌성

### 1) 학교용지부담금

학교시설의 설치 책임은 헌법 제31조 제1항<sup>43)</sup>, 제3항<sup>44)</sup>, 교육법 제6조<sup>45)</sup>에 의거 국가 또는 지방자치단체가 부담하는 것이 원칙이다. 이러한 책임에 의해 학교 설립, 특히 최근 문제가 되고 있는 초등학교, 중학교 등의 학교시설은 중앙정부 또는 지방정부 예산이 대부분 투입되었다. 이러한 상황에서 개발사업 진행으로 신규 학교 수요가 급증하자 「학교용지확보에관한특별법」을 제정하여 학교용지부담금을 부과하여 학교시설 설치 재정으로 충당하였다. 중앙정부와 지방정부의 예산에 부담금을 징수하여 학교설치 재원으로 충당하고 있으나 여전히 부족한 상황이다.

그러나 지난 2005년 헌법재판소의 구 「학교용지확보에관한특별법」 위헌<sup>46)</sup> 판결은 학교 설치 재정 충당에 관한 하나의 원칙을 제시하였다. 2005년 현재 판결이 가지는 의미는 초등학교, 중학교, 즉 현재 우리나라가 무상교육으로 실시하고 있는 학교에 대해서는 주택을 직접 구입하는 사람(분양계약자)이나, 주택을 건설하여 판매하는 자(개발·건설업자)에게 어떠한 부담도 할 수 없으며, 일반 국민의 부담 즉 일반 재정으로 충당하는 원칙을 제시한 것이다. 다만 고등학교에 대해서는 원인자부담의 원칙 및 수익자부담의 원칙에 입각하여 부담금 납부자의 고등학교 교육 수요 유발의 입증과 납부자의 이익 향유를 충족시키는 범위에서 부담금 및 기타 다른 부담행위를 부과할 수 있도록 선언한 것이다. 다시 말하면 초·중학교에 대해서는 무상교육의 원칙에 입각해서 전액을 일반재정의 부담으로 충당할 수 있고 즉, 원인자수익자를 논할 필요가 없는 영역이며, 고등학교에 대해서는 일반 재정이 부족할 경우에 한해 개발 기타의 원인으로 발생한 추가 수요 유발량을 합리적으로 계산하여 합리적으로 부담금을 부과하거나 합당한 경제적 부담을 할 수 있는 것이다.

이러한 학교설치 비용 부담의 법리(法理)는 지난 1월과 2월 대전지법, 부산지법, 서울 행정법원에서 이루어진 위헌법률심사 제청 사건에서도 다시 확인되었다. 즉, 위 법원의 판사가 현행 개발사업자에게 학교용지 확보를 위한 학교용지부담금을 부과하는 것은

43) 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.

44) 의무교육은 무상(無償)으로 한다.

45) 국가및지방자치단체는 이법 또는 다른 법률이 정하는 바에 의하여 학교 기타의 교육시설을 설치 운영 하며...

46) 2003헌가20, 9명의 재판관 모두 위헌 판결을 하였다.

“의무교육의 무상성에 반하는 문제점이 해소되었다고 보기 어렵고 그 부담이 수분양자들에게 전가될 가능성이 큰 점을 고려하면 헌법을 위반한다고 볼 여지가 있다”라고 판단하여 법원의 1차적인 심사를 거쳐 구법과 같이 다시 위헌법률심사 제청을 하였다.

결론적으로 고등학교를 제외한 초·중·고등학교에 대해서는 개발업자 또는 분양계약자에게도 어떠한 부담을 부과하는 행위도 허용되지 않는다고 해석하는 것이 헌법 이론에 충실한 해석이다. 따라서, 교육재정의 확대 및 지방채의 발행, 장기적인 관점에서 재산세에서 교육재정을 추가로 확보하는 방안을 강구하는 것이 최선의 대안이라고 판단된다.

## 2) 기반시설부담금

우선, 부담금의 기본원칙에 맞지 않게 조세적 성격이 강해 건축주와 일반 국민을 차별하는 결과로 이어져 평등권의 침해를 가져온다. 현행 기반시설부담금 산정 방식의 근간이 되는 기반시설유발 계수(0.447)는 2000년 이후 주공·토공이 시행한 전국 57개 택지개발 사업의 사례를 토대로 도출된 계수이다.

기반시설의 추가 수요는 각 지자체의 상황에 따라 크게 달라질 수 있다. 그러나 이러한 획일적인 계수를 적용하여 부담금을 산정 각 지자체별 상황의 반영이 이루어지지 않아 조세와 큰 차이 없이 부과되는 결과로 이어지고 있다. 더 구체적으로 기반시설부담금 대상 시설에 대한 개발 및 건축이 추가로 유발하는 수요량의 계산은 개별 기반시설의 용량을 기초로 산정되는 것이 타당하다. 그러나 현행 계수는 도시 전체 면적 중 개발이 가능한 면적에서 기반시설의 면적이 차지한 비율을 계수로 적용하고 있다. 면적으로 용량을 나타낼 수 있는 시설은 공원, 녹지 정도이며 도로, 상·하수도, 폐기물처리시설, 학교 등은 단순한 면적으로 용량을 계산하기에는 무리이다. 이러한 문제점이 있는 용지환산 계수 및 건축물별 기반시설유발계수를 전국적으로 획일적으로 적용하여 부담금 부과의 헌법적 정당성을 저해시키는 결과를 발생시키고 있다.

현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 개발 및 건축이 기반시설의 추가 수요를

47) 기반시설 용지 환산계수 산정 근거

구분	총사업면적 (천㎡)	기반시설 면적(천㎡)	유상공급면적 (천㎡)	평균 용적률	기반시설용지면 적환산계수
전국	64,092	29,124	34,968	214%	0.4
비율	100%	45%	55%		

자료 : 건설교통부, 2000년 이후 57개 택지개발지구 사례.

유발하여 책임을 부담함과 동시에 부담금 납부로부터 편익을 향유하는 범위는 다음의 <표 IV-9>의 범위이다. 그러나 현행 기반시설부담금제도는 도시 전체의 범위에서 기반시설의 추가 수요를 유발하고, 부담금 납부로부터 발생하는 편익 수혜 범위가 불명확하다.

〈표 IV-9〉 개발로 인한 추가 기반시설 유발 범위

부담형태	기반시설 종류	내용
시설설치	도로	간선도로로부터 기반시설부담구역까지의 진입도로를 포함
	상수도	간선상수도로부터 기반시설부담구역까지의 상수도
	하수도	간선하수도로부터 기반시설부담구역까지의 하수도
	폐기물처리시설	-
용지확보	초중고등학교	「학교용지확보법에 관한 특례법」 제4조의 규정에 의하여 유상 또는 무상으로 시도교육비특별회계 소관의 공유재산으로 하기 위한 초중고등학교 용지의 확보
시설설치 및 용지확보	공원	-
	녹지	-
기타	특별시장·광역시장·시장 군수 또는 기반시설 부담행위를 하는 자가 서로 협의하여 기반시설부담계획에서 정하는 기반시설의 설치 또는 그에 필요한 용지의 확보	

자료 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제68조 2항

또 징수된 부담금의 배분이 국가 균형발전특별회계에 30%, 광역자치단체 기반시설특별회계에 30%, 기초자치단체 기반시설 특별회계에 40%가 배분된다. 이는 기반시설 설치 비용의 충당이라는 기반시설부담금의 목적과 정면으로 배치된다. 또 부담금 산정에 있어서 용도지역별 계수, 건축물별 계수 등을 기초로 부담금을 산정하여 원인자수익자 부담의 원칙에 부합하게 운영하는 양태를 보이면서 실제적인 부담금의 사용에 있어서는 기초지자체에는 40%만 배분하고 있다. 이는 원인자수익자 부담의 원칙과도 배치되며 ‘집단적 효율성’과도 배치되는 것으로 판단된다.

〈표 IV-10〉 기반시설부담금의 배분

구분	국가균형특별회계	광역자치단체	기초자치단체
배분 비율	30%	30%	40%

자료 : 기획예산처, 2006년 부담금운용종합보고서, 2007 참고

셋째, 기반시설부담금을 부담하는 건축주는 향후 동일한 목적을 위해 사용되는 도시계획세를 부담하게 되어 헌법상의 ‘이중부과’ 원칙을 훼손할 여지가 매우 높다. 도시계획세는 재산세적인 형태로 징수하므로 부담금과 중복되지 않는다는 의견도 있지만 ‘이중부과 및 이중부담’은 실제적으로 사용되는 용도를 기준으로 판단해야 하는 것이므로 ‘이중부담’에 해당한다고 판단하여야 한다.

### 3) 재건축부담금

재건축부담금은 재정충당형특별부담금이 아닌 유도적특별부담금이다. 따라서, 앞에서 살펴본 것과 같이 부담금의 헌법적 정당화 요건을 모두 충족시키지 않아도 헌법에 위반되지는 않는다. 즉, 집단적 동질성과 집단적 효용성은 완화 또는 배제되어도 정당한 부담금이 될 수 있다.

그러나 유도적 특별부담금의 경우에도 객관적 근접성과 집단적 책임성의 요건을 엄격하게 충족하여야 한다. 그 이유는 객관적 근접성과 집단적 책임성의 요건을 통하여 조세와 구별되며 납부의무자들에게 추가적인 특별한 책임을 전가할 수 있는 정당화요소로서 부담금 납부자의 평등권을 침해하지 않는다.<sup>48)</sup>

한편 재건축부담금의 납부자들은 재건축을 통하여 발생하는 초과이익을 사회에 환원하여 이를 국민의 일반적인 주거복지와 주택인프라의 구축을 위한 목적에 사용하는데 일반납세자들보다 근접한 지위에 있지 아니하며 따라서 집단적 책임성을 부담하지 아니한다. 따라서, 재건축부담금은 헌법이 정하고 있는 평등의 원칙을 훼손할 여지가 높다.

또 1세대1주택의 재건축에 대한 재건축부담금은 기부채납, 임대주택 의무건설, 소형평형 의무비율 등의 중첩적 부담에 다시 재건축부담금을 부담하여 가족 단위의 행복추구권을 극도로 제약하여 과잉 금지의 원칙을 훼손하고 있다.

48) 김성수, “재건축부담금에 대한 헌법적 검토”, 토지공법연구 제31집, 2006.5 참조

## 2. 부담금의 중복성과 과다성

### (1) 부담금의 중복성

#### 1) 조세와의 중복성

건설 관련 부담금은 법적 성격을 기준으로 구분하면 크게 재정충당형특별부담금과 유도형특별부담금으로 구분할 수 있다. 유도형특별부담금의 경우 특정한 정책적 목적을 위해 부담금을 부과하고 있으므로 조세와 중복성이 크게 문제가 되지 않는다. 반면 재정충당형특별부담금의 경우 조세와의 중복성이 문제가 된다.

조세와의 중복성은 크게 두가지 측면에서 검토할 수 있다. 첫째는 재정충당형특별부담금 납부자가 납부하는 일반적인 조세와의 관계이다. 즉, 부담금 납부자는 개별적인 부담금의 근거 법령에서 정하고 있는 ‘특정한 행위나 결과의 조건’을 충족시켜 부담금을 납부하게 되지만 그 이전에 일반 국민으로서 조세를 납부하는 주체이기도 하다.

건설 관련 부담금의 대부분이 기반시설의 설치와 관련이 있는데, 기반시설의 설치에 국가 또는 지방자치단체가 부담하는 기본적인 의무이며, 이는 국민이 납부한 일반적인 조세로 충당되고 있다. 따라서, 부담금 납부자가 납부한 조세와 부담금과의 관계를 검토하는 것이 필요하다. 그 이유는 최근과 같이 ‘수익자부담의 원칙’과 ‘원인자부담의 원칙’의 정당성을 근거로 조세 외의 예외적 부담인 ‘부담금’을 개발사업자 등에게 무한대로 부담시키는 것은 부담금 납부자에게 과도한 부담을 부과하는 결과로 이어져 헌법과의 충돌 가능성이 있다. 지난 해 용인 상현 지구의 기반시설부담금이 분양가의 30% 정도를 차지하고, 인근 지역을 합한 부담금액이 1조원에 육박하는 것은 ‘수익자부담의 원칙’과 ‘원인자부담의 원칙’을 무한대로 적용하여 개발사업자에게 과도한 부담을 지우는 경우에 해당한다. 따라서, 광의의 개념에서 개발사업자가 법인세를 납부하는 주체가 되고 부담금을 부담하는 실제적인 주체는 조세를 납부하는 국민이므로 이와 같은 과도한 부담금의 부과는 일반 조세와의 중복적 부담의 개연성을 가지고 있다. 이는 장기적이고 포괄적인 시각에서 검토할 과제이다.

둘째는 이른 바 ‘목적세’와 부담금과의 중복 문제이다. 목적세는 특정세입과 세출이 연계되는 것<sup>49)</sup>이다. 기반시설의 설치 재원을 충당하기 위한 재정충당형특별부담금은 목적세인 도시계획세, 공동시설세, 지방교육세 등과 징수된 조세와 부담금이 동일한 목적을

49) 최성은, “사회재정지출의 재원조달방안 : 목적세에 관한 논의”, 보건복지포럼, 2007.3 참조.

위해 지출된다는 측면에서 이중부담의 여지가 있다. 이에 대해 정부는 도시계획세는 재산세와 같은 방식으로 산출되므로 재산세와 같은 성격을 갖게되어 기반시설부담금과 중복되지 않는다는 주장을 펴고 있지만 이는 다소 무리가 있는 주장이다. 왜냐하면 중복적 부담 여부는 실제로 쓰이는 용도가 동일한 경우를 기준으로 판단해야 하기 때문이다. 예를 들어 기반시설부담금을 납부하는 건축주는 추후 도시계획세를 정기적으로 납부해야 하는데, 기반시설부담금과 도시계획세 모두 도시 기반시설의 설치를 위해 사용되므로 이중부담의 소지가 존재하는 것이다. 또 목적세는 수익자부담과 관련<sup>50)</sup>이 있다는 사실이 부담금과의 중복 부담 여지를 높게 하고 있다.

아래의 표에서 보는 것과 같이 기반시설 설치에 충당되는 목적세인 도시계획세와 공동시설세가 같은 목적의 부담금의 50%에 이르고 있다. 즉, 구체적인 이중부담 부분을 상세하게 제시하기는 어렵지만 개략적으로 이 부분에서 ‘목적세’와 부담금의 이중부담이 이루어지고 있는 것이다. 따라서, 이와 같이 ‘목적세’와 부담금이 겹쳐지는 부분에 대해 부담금 산정시 고려하는 제도적 장치가 반드시 필요하다.

〈표 IV-1〉 기반시설 설치 자원 목적세와 부담금 징수 현황

(단위 : 억원)

	1999~2001	2002	2003	2004	2005
도시계획세	46,323	8,938	9,985	11,853	13,525
공동시설세	18,170	3,749	4,109	4,648	4,464
계	64,493	12,687	14,094	16,501	17,989
건설관련부담금	111,913	23,787	31,186	33,570	31,503

자료 : 최성은, “사회재정지출의 재원조달방안 : 목적세에 관한 논의”, 보건복지포럼, 2007.3 참조하여 재작성.

또 수도권 과밀억제권역 내에서 인구집중 유발시설 중 일정규모 이상의 업무용 및 판매용 건축물, 공공청사 등을 신·증축하거나 용도 변경하는 경우에는 재산세 중과<sup>51)</sup> 외에 과밀부담금과 교통유발부담금, 환경개선부담금 등의 부담금이 추가적으로 부과되는 수도권 지역에 대한 차별과 이중부담의 문제를 발생시키고 있다.

50) 최성은, 앞의 논문, 참조.

51) 매년 6월 건물의 사용용도에 따른 건물분 재산세 부과(지방세법 제180조).

〈표 IV-2〉 수도권지역 건축물에 대한 부담금 / 조세 현황

구분	과밀부담금	교통유발부담금	환경개선부담금	지방세 중과
근거 법령	수도권정비계획법 제12조	도시교통정비촉진법 제18조, 시행령 제16조	환경개선비용부담법 제9조, 시행령 제8조	지방세법 제112조 제3항, 제138조 제1항, 제188조 제2항
적용 대상	서울시내에서 업무용 건축물, 판매용 건축물, 복합용 건축물 등을 건축하고자 하는 자	상주인구 10만 이상 도시내 각종 바닥면적의 합계가 1천㎡이상인 시설물(점포, 사무실, 공장 등)	환경오염의 직접적인 원인이 되는 건물 및 시설물중 연면적 160㎡이상 건물 -공장, 창고 등 생산 및 저장시설 제외	과밀억제권역에서 공장의 신·증설, 본점, 주사무소의 사업용 부동산 취득시

## 2) 부담금의 중복성

「부담금관리기본법」에는 부담금은 최소한의 범위 안에서 공정성 및 투명성이 확보 되도록 부과되어야 하며, 특별한 사유가 없는 한 이중으로 부과는 원칙적으로 금지되어 있다. 그러나 건설 및 개발 행위시, 즉 공장용지 조성, 택지개발 및 공동주택 신축 등 건설 및 개발시에 건축주인 개인 및 기업은 각종 부담금을 중복적으로 부담하는 문제점이 있다.

우선 공장조성의 경우에 해당하는 실례를 보면 경기도에서 공장용지(13만9천평)를 조성하는 경우 용지조성비가 약 200억원이 소요되었으나, 대체농지조성비, 대체산림자원 조성비, 문화재발굴비 등 각종 부담금을 중복적으로 부담하여 총사업비의 약 5.3%인 10억5천만원을 부담하는 결과로 이어지고 있다.

〈표 IV-3〉 공장용지 조성 시 제부담금 부담내역(추정)

구 분	부담금액(억원)	사업비대비(%)
대체농지조성비	3.7	1.9
대체산림자원조성비	0.6	0.3
대체초지조성비	0.3	0.2
문화재지표조사 및 발굴비	3	1.5
지역개발공채	2.9	1.4
합 계	10.5	5.3

자료 : 전경련, 기업의 법정준조세 부담사례와 개선 과제, 2005.

또, 산지전용과 관련하여 「산지관리법」에 의한 복구예치금과 「국토의계획및이용에 관한법률」에 의거한 개발행위이행보증금은 대상토지의 개발과정에서 사업이 무산될 경우를 대비한 원상복구비 명목의 보증금이라는 측면에서 동일목적으로 중복 부과되고 있다. 전체적으로 산지 전용시 동일한 대지에 대해 대체산림자원조성비이외에 산지복구 비용예치금, 개발행위이행보증금 등이 유사한 목적으로 중복 부과되고 있다.

〈표 IV-4〉 산지전용시 부과되는 부담금

부담금명	근거규정	내용
대체산림자원조성비	산지관리법 제 19조	산지전용허가 등의 경우, 산지전용면적×대체산림 자원조성비
산지복구비용예치금	산지관리법 제38조 제1~5항	산지전용허가 등의 경우, 산지전용에 따라 훼손된 산지의 복구소요비용(형질변경면적 × 예치기준액)
개발행위허가의 이행보증금	국토의계획및이용에관한법률 제60조 제1항	지자체장은 기반시설 설치, 위해방지, 환경오염방지 등을 위해 이행보증금의 예치금을 정하되 산지 내 개발시 복구비 포함

또 수도권 지역에서 주택건설사업을 추진하는 경우를 예를 들어 조세 외의 과도한 부담을 살펴보면 우선, 주택업체는 다음의 <표 IV-5>와 같은 과도한 사업승인조건을 부담해야 한다. 이와 같은 과도한 조건은 기부채납의 형태로 주택사업승인계획서에 포함된다.<sup>52)</sup>

〈표 IV-5〉 공동주택 신축시 사업승인 요건

사업승인요건	요구사례
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 진입도로·도시계획도로 개설 기부채납</li> <li>- 학교용지 공급</li> <li>- 하수관, 오수관 등 개량설치</li> <li>- 공원 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도로부지 매입·개설 및 기부채납, 가로등·보안등 설치</li> <li>- 학교용지 확보, 교실 등 학교시설 증축 기부</li> <li>- 하수관 등 개량설치, 하수종말처리시설 비용부담 등</li> <li>- 부지확보, 수목식재 등 공원조성 및 기부채납</li> </ul>

52) 이에 대해서는 강운산, 사업자 설치 기반시설의 무상귀속·양도제도의 문제점과 개선 방안, 한국건설산업연구원, 2007 참조.

또 위 표와 같은 사업 승인을 위한 조건 외에 광역교통시설부담금, 기반시설부담금 등 7종의 각종 부담금을 추가적으로 부담하고 있다. 재건축사업의 경우 재건축부담금을 부담하며, 광역교통시설부담금, 기반시설부담금, 학교용지부담금 등을 부담하는데, 이는 기반시설의 확보측면에서 중복적 부담에 해당한다.

〈표 IV-6〉 공동주택 신축시 부과되는 부담금

부담금명	근거규정	내용
광역교통시설 부담금	대도시권광역교통관리에 관한특별법 제11제11조의 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부과대상 : 택지개발사업·도시개발사업·주택건설사업·주택재개발사업 등</li> <li>- 부과율(주택건설): 수도권 4%, 기타 대도시권 2% (시·도지사가 ±50% 가감가능)</li> </ul>
기반시설 부담금	기반시설부담금에관한법률 제6조	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국의 200㎡를 초과하는 모든 건축물의 건축 행위</li> </ul>
학교용지 부담금	학교용지확보에관한특별법 제5조	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개발사업지역안에서 100세대 이상 단독주택 건설을 위한 토지 또는 공동주택을 분양하는 개발사업시행자에 부과</li> <li>- 공동주택 : 분양가의 0.4%</li> <li>- 단독주택지 : 분양가의 0.7%</li> </ul>
상수도원인자 부담금	수도법 제53조, 상수도조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도공사 비용발생의 원인제공자</li> </ul>
하수도원인자 부담금	하수도법 제32조, 하수도조례	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 하수종말처리시설·하수관거원인자부담금 (총하수발생량 × 톤당 고시금액)</li> </ul>
농지조성비	농지법 제40조, 농림부고시	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부과대상 : 농지전용허가를 받는 토지 등</li> </ul>
대체산림자원 조성비	산지관리법 제19조, 산림청고시	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부과대상 : 산지전용허가 등을 받은 토지</li> </ul>

## (2) 부담금의 과다성

위와 같은 건설 관련 부담금의 ‘조세’와 ‘부담금’과의 중복성으로 인해 건축주 및 개발사업자에게 과도한 부담금이 부과된다. 전경련 사례집에서 제시하고 있는 경기도에서 1,200세대의 아파트를 건축하는 경우 주택건설사업자가 부담하는 부담금의 총액은 총사업비의 15.8%인 약 584억원이 달하고 있다.

〈표 IV-7〉 주택건설 사업시 부담금 부담내역(추정)

구 분	부담금액(억원)	사업비대비(%)
상수도원인자부담금	17	1.9
하수도원인자부담금	11	0.3
농지조성비·대체초지조성비	6.2	0.2
학교용지확보비용	50	1.4
기반시설부담(현행 기반시설부담금)	500	13.5
합 계	584.2	15.8

주 : 전경련, 앞의 책 참조.

위의 표를 보면 건설 관련 부담금 중 비중이 높은 것은 기반시설부담금이라는 것을 알 수 있다. 즉, 기반시설부담구역 제도하의 기반시설부담금<sup>53)</sup>의 비중이 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 따라서, 2006년부터 새롭게 시행되고 있는 기반시설부담금이 부과될 경우 이러한 비중은 더욱 높아질 것으로 판단된다. 즉, ‘8.31부동산 종합대책’으로 도입된 기반시설부담금이 오히려 주택가격의 상승으로 이어지고 있음을 입증하는 것이다. 이는 기반시설부담금이 도심 지역의 재개발·재건축의 개발이익 환수를 위해 도입되면서 그 내용은 재정충당형특별부담금의 형태로 그 내용 등이 마련되어 발생하는 결과이다.

이와 같은 부담금의 과도성은 지난 2007년 용인지역 아파트 분양시 건설업자들이 부담한 부담금액에서 극에 달하고 있다. 부담금액은 분양가의 20~30%를 차지하고 있으며, 총액이 1조원 규모인 것으로 알려지고 있다.

〈표 IV-8〉 용인지역 아파트 분양가와 기반시설설치비(3.3㎡, 1평당)

	분양가	기반시설비	분양가/기반시설비
S아파트	1790만원	560만원	31.2%
H아파트	1549만원	330만원	21.3%
G아파트	1468만원	308만원	20.9%
기반시설부담금 총액	약 1조원		

자료 : 한국경제신문, 2007. 8. 19일자(인터넷 판) 참조(S, G 아파트는 분양승인 신청가격)하여 재구성.

53) 「국토의계획및이용에관한법률」에 근거하여 부과

### (3) 부담금의 과다

앞에서 검토한 것과 같이 건설 관련 부담금의 종류는 약 21개에 달하고 있다. 이중 주택 건설 사업을 하는 경우 6~7개의 건설 관련 부담금이 부과되고 있는데, 같은 성격의 부담금을 여러 차례 부담하게 되고 또 기반시설부담금의 경우는 부담금 산정에 있어 다른 법정 부담금을 납부한 경우 이를 공제하는 규정을 두고 있는 등 부담금의 종류가 과다하며, 이로 인해 체계가 매우 복잡하게 구성되어 있다.

이로 인해 건설 행정이 매우 복잡하게 국민에게 인식되고 있으며, 많은 행정비용을 유발시키고 있는 문제점이 있다. 이러한 부담금의 과다와 체계의 복잡성은 부담금이 부담금의 기본적인 목적인 ‘재정충당’이나 ‘정책 순응 유도’ 등의 본질적 목적으로 위해 도입된 것이 아닌 ‘주택가격 안정화 정책’ 등의 수단으로 변질되어 도입되는 경우가 많아 유발되는 것으로 판단된다.

## 3. 부담금 부과 대상 및 사용의 문제점

### (1) 부담금 면제 및 경감 대상 운영의 경직성

기반시설 설치 비용 충당을 위한 부담금의 경우 부담금의 면제 및 경감대상이 개발주체가 공공인 경우로 한정하여 정하고 있는 것이 일반적이다. 개발부담금, 광역교통시설부담금, 기반시설부담금 등의 면제 및 경감 대상은 국가, 지자체, 공공기관, 또는 이들 기관이 100% 출자한 공기업을 중심으로 정하고 있다.

제도의 내용 상 추가적인 기반시설의 수요를 유발하지 않고, 공공성이 충분히 확보되는 경우에도 면제 및 경감 대상에 포함시키지 않아 사업자의 부담을 증가시키고 분양가를 상승시키는 요인으로 작용하고 있다. 예를 들어 민간이 지구단위계획을 수립하는 경우나 재정비촉진지구, 주택재개발 사업 등은 제도의 성격상 공공성이 충분히 확보되는 사업이나 부담금 부과 면제 및 경감 대상에 포함되지 않고 있다. 특히, 지구단위계획의 경우는 이미 제도적으로 기반시설 설치를 충분히 확보하고 있다는 점을 인정하여야 한다.

## (2) 부담금 사용

재정충당형특별부담금은 기본적으로 원인자수익자 부담의 원칙에 기초하여 원인을 유발하거나 수익의 주체에게 부담금 납부 의무를 부과하고 부담금 납부 주체에게 부담금으로부터 발생하는 이익을 어느 정도 확보해 주는 것을 기본으로 한다. 또 법적 정당성 원칙 중 ‘집단적 효용성’에 기초해 부담금 납부자의 부담금으로부터의 이익의 향유를 보장하여야 한다. 다만 ‘집단적 효용성’은 부담금 납부자 개개인의 이익을 반드시 충족시키는 것은 아니며 부담금 납부자의 집단적 이익을 보장하여야 한다.

따라서, 기초자치단체에서 징수된 부담금은 기초자치단체에서 사용되는 것이 부담금의 기본원칙에 부합하는 것이다. 그러나, 다음의 <표Ⅳ-11>에서 보는 것과 같이 기초지자체에 100% 배분되는 부담금은 하나도 없으며, 대표적인 재정충당형특별부담금인 기반시설부담금은 기초 지자체에는 40%만 배분되어 수익자 부담의 원칙과는 배치되는 결과로 이어지고 있다. 다른 부담금의 경우에는 일반 재정으로 사용되는 경우도 있어 일반 조세와 중복적 부담의 여지도 존재하고 있다.

〈표 Ⅳ-11〉 부담금 배분 현황

(단위 : %)

부담금명	중앙정부	지방자치단체				기타
		광역		기초		
		특별	일반	특별	일반	
학교용지부담금	-	82	17	-	1	
농지보전부담금	100	-	-	-	-	
대체초지조성비	100	-	-	-	-	
원인자부담금(상수도)	-	7.9	-	92.1	-	
생태계보전협력금	100	-	-	-	-	
원인자부담금(하수도)	-	31	-	66.2	2.8	
환경개선부담금	100	-	-	-	-	
개발제한구역 훼손부담금	100	-	-	-	-	
개발부담금	50	-	-	-	50	
광역교통시설부담금	40	60	-	-	-	
과밀부담금	50	50	-	-	-	
기반시설부담금	30	30	-	40	-	
교통유발부담금	-	74.4	-	23.0	2.6	
대체산림자원조성비및 분할납부이행보증금	100					
산림복구비용예치금						100

자료 : 기획예산처, 2006년 부담금운용종합보고서, 2007 참고하여 작성.



## 제5장

# 건설 관련 부담금 제도의 개선 방안

### 1. 위헌적 부담금의 폐지 및 개선

#### (1) 학교용지부담금의 폐지

학교용지부담금은 초등학교, 중학교를 대상으로 하는 것은 폐지하는 헌법 정신에 적합하다. 현행 개발사업자에게 부과하는 경우에도 ‘위헌’으로 판결될 가능성이 매우 크다. 이는 헌법에서 정하고 있는 무상교육의 원칙과 배치되기 때문이다. 여기에 일부 지역(수도권)<sup>54)</sup>을 제외하면 초·중등학교가 줄어드는 상황 또한 학교용지부담금의 정당성을 약화시킨다.

따라서, 고등학교를 대상으로 하는 부담금 제도만 운용하고, 초등학교, 중학교의 학교용지 및 건물의 확보는 조세를 통해 수행하고, 단기적으로는 지방채의 발행을 통해 이를 충당하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 부담금의 부과는 추후 지자체와 개발사업자가 아닌 수분양자와 지자체와의 소송으로 이어질 수 있으므로 이러한 측면에서도 학교 특히, 의무교육 대상에 대해서는 일반 재정을 통한 지원이 바람직하다.

#### (2) 기반시설부담금의 폐지 또는 개선

현행 기반시설부담금은 폐지 또는 개선이 필요하다. 우선 현행 제도를 폐지하고 과거의 기반시설연동제하의 부담금 제도로 환원하는 것이 가장 바람직한 대안으로 판단된다. 현행 기반시설부담금제도는 현재 기반시설 용량과 과·부족 용량의 데이터 미구축으로 인한 추가 수요 유발량 계산의 정확성 및 신뢰성 미흡, 도시 지역 내부의 특별한 상황의 미반영, 기반시설의 추가 수요 유발 범위 및 편익 향유 과도한 확대, 부담금 부과 적합성 상실, 이중부담의 문제, 기반시설의 공급 시기 미정 등의 많은 문제점이 있다. 또 2003년 8·31부동산 종합대책 도입 시 존재하지 않았던 재건축 개발이익의 환수 장치가 마련된 현 상황에서 제도적 문제점이 많은 기반시설부담금제도는 제도의 존재 가

54) 경기지역 또한 학교 수는 줄고 있음(2007.11.25, 매일경제신문 참조).

치를 크게 상실하였다.

따라서, 현행 제도를 폐지하고 기반시설연동제를 전제로 도심지역에는 개발밀도관리 구역제도를 시행하고, 대도시주변지역 등은 기반시설부담구역제도를 부활시켜 기반시설 부담금을 부과하는 것이 타당하다. 기반시설부담구역제도는 재정충당형 특별부담금의 정당성 원칙을 충족시키는 제도로, 개발로 인한 실질적인 기반시설의 추가 수요 유발량 산정과 부담금 납부자에 대한 편익의 제공 등이 원활하게 이루어질 수 있는 제도이다. 개발밀도관리구역으로 운영되는 도심지역은 기반시설부담금 대신 기존의 법령에 의해 부과되는 부담으로 충분히 추가 수요 충당이 가능하다. 특히, 기반시설부담구역제도 하에서 제기된 기반시설설치계획 수립의 어려움 등에 대한 제도 개선을 검토하여 시행할 경우 현행 제도의 개선에 비해 비용이 효과적일 것이다.

다음으로 현행 제도의 개선은 지자체별 특성에 맞는 부담금 산정 기준의 수립이 우선 되어야 한다. 대부분의 지방도시는 현재 도시 성장에 있어 정체되는 양상으로 보이고 있다. 즉, 일부 도시를 제외하고는 인구가 줄어들고 있다. 따라서, 지자체장의 판단을 통해 부담금 부과 여부를 결정하여 부담금 부과가 필요하지 않는 경우 또는 인구 유입 및 개발 사업의 활성화를 위해 면제할 수도 있게 개선하여야 한다. 여기에는 획일적인 부담금 산정계수의 개선이 시급하며 지가에 연동하는 부담금 산정 방식도 개선을 검토하여야 한다. 도심지역에서는 부담금을 부과하지 않는 것도 검토하여야 한다.<sup>55)</sup>

전체적으로 부담금의 규모를 현재보다 60~80% 수준으로 인하하고, 징수되는 부담금은 100% 기초지자체에서 기반시설의 설치에 사용하도록 하여야 할 것이다. 그리고 지자체는 기반시설설치계획에 의거하여 징수된 기반시설부담금을 투명하고 공정하게 사용 하여야 할 것이다.

### (3) 재건축부담금

앞에서 검토한 것처럼 재건축부담금에 대해서는 ‘재건축을 통하여 발생하는 초과이익을 사회에 환원하여 이를 국민의 일반적인 주거복지와 주택인프라의 구축을 위한 목적에 사용하는데 일반납세자들보다 근접한 지위에 있지 아니하며 따라서 집단적 책임성을 부담하지 아니한다<sup>56)</sup>’라는 주장이 설득력이 있는 것으로 보인다.

또 1세대1주택의 재건축에 대한 재건축부담금은 기부채납, 임대주택 의무건설, 소형평

55) 독일에서는 도심지역에서는 기반시설분담금을 부과하지 않고 있는데, 그 이유는 ‘이중부담’의 우려와 실제로 추가 설치가 어렵다는 점이다.

56) 김성수, 앞의 논문 참조.

형 의무비율 등의 중첩적 부담에 다시 재건축부담금을 부담하여 가족 단위의 행복추구권을 극도로 제약하여 과잉 금지의 원칙을 훼손할 우려가 있다.

따라서, 재건축부담금은 장기적으로 보유세와 양도세를 통하여 개발이익을 환수하는 방향으로 개선하는 것이 바람직하다고 본다.

## 2. 건설 관련 부담금의 통폐합

건설 관련 부담금의 종류는 현재 약 21개에 이르고 있어 조세와 부담금과 중복되는 문제점이 있다. 이러한 문제점은 여러 종류의 부담금이 동일한 목적으로 부과되고 있는 데에 있다. 물론 기반시설부담금은 「지방자치법」 제129조에 의한 공공시설분담금과 그 밖에 다른 법률에 의하여 부담금을 납부하는 경우로서 대통령령으로 정하는 부담금은 공제하도록 정하고 있다. 그러나 국민의 입장에서는 관련 규정의 복잡성에 대한 문제를 제기할 가능성이 높으며, 관련 부담금이 명확하게 정리 및 통폐합되지 않아 발생하는 행정 비용 또한 과다하다.

따라서, 건설 관련 부담금 제도의 통폐합을 조속히 추진하는 것이 절실히 필요하다. 구체적으로 건설 관련 부담금을 법적 성격을 기준으로 통합 및 단순화하는 제도적 개선이 필요하다.

구체적으로 기반시설 설치비용을 충당으로 위한 부담금은 ‘기반시설부담금’, 개발로 인한 산지 및 농지 관리 비용을 충당을 위한 부담금은 ‘농지산림부담금’, 자연 환경 보전 및 관리를 위한 부담금은 ‘건설환경부담금’으로 단순화하고, 개발이익 환수를 위한 부담금은 ‘개발부담금’으로 단일화하는 것이다.

이러한 제도 개선 작업은 2단계로 나누어 실시하는 것이 바람직하다고 본다. 1단계는 부과실적이 없거나 위헌적 부담금, 부과의 정당성이 없는 부담금은 폐지하고, 통합이 용이한 부담금을 우선적으로 통합하는 방안을 추진한다. 우선 도시개발구역 밖의 도시개발시설 및 추가설치 비용부담금, 공공시설관리자의 비용부담금, 원인자부담금(유통시설) 등과 초·중등학교를 위한 학교용지부담금 및 현행 기반시설부담금 등은 폐지하여야 한다. 다음으로 상하수도 원인자부담금을 통합하고, 과밀부담금과 교통유발부담금, 광역교통시설부담금을 하나로 통합하는 제도 개선을 추진한다.

2단계는 다음의 <표>에서 제시하는 것과 같이 4개의 부담금으로 단순화하는 제도 개선을 추진하는 것이 바람직하다. 재건축 사업에 대해서는 기반시설부담금의 부과는 적정한 규제수단이 아니다. 그 이유는 재건축의 용적률 자체가 이미 주변의 기반시설 설치

정도를 고려한 결과이기 때문이다. 따라서, 재건축부담금으로 개발이익을 환원하는 것이 바람직하며, 장기적으로 재건축 전의 가격과 재건축 후의 가격 차이에 대해 비용 부분을 공제한 후 ‘(가칭)자본이익세’의 형태로 개발이익을 환수하거나 보유세, 양도세의 형태로 개발이익을 환원하는 조치가 바람직하다. 목적의 정당성을 위해 수단의 정당성을 상실하는 것은 결국 또 다른 문제점을 가져오기 때문이다.

〈표 V-1〉 건설 관련 부담금 통합 방안(안)

구분(안)	부담금	비고
기반시설 부담금	학교용지부담금, 집단에너지공급시설 건설용 부담금, 원인자부담금(수도), 원인자부담금(하수도), 개발제한구역 훼손 부담금, 광역교통시설부담금, 도시개발구역 밖의 도시개발 시설 및 추가설치 비용부담금, 공공시설관리자의 비용부담금, 과밀부담금, 원인자부담금(유통단지), 기반시설부담금, 교통유발부담금	학교용지부담금 도시개발구역 밖의 도시개발시설 및 추가설치 비용부담금, 공공시설관리자의 비용부담금, 원인자부담금(유통단지), 기반시설부담금은 폐지
농지산림 부담금	농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비 및 분할납부 이행보증금, 산림복구비용예치금	
건설환경 부담금	생태계보전협력금, 환경개선부담금, 해양생태계보전협력금	
개발부담금	개발부담금, 재건축부담금	

### 3. 부담금 운영의 효율성 제고

#### (1) 부담금 부과 대상의 조정

최근 정부 정책이 그 동안의 공공주도의 도시개발에서 탈피하여 민간의 참여를 적극 유도하고 있고, 민간이 주도하는 도시개발 사업의 경우에도 원인자부담의 원칙에 따라 기반시설의 설치를 의무화하고 있다. 따라서, 민간주도의 도시개발을 촉진한다는 의미에서 민간이 개발의 주체가 되는 사업도 실질적으로 공공이 기반시설의 설치를 담보할 수 있는 대상 사업에 대해서는 기반시설 설치 비용 충당을 위한 부담금의 면제 또는 경감 대상에 포함시키는 조치가 필요하다. 여기에는 동일한 법률에 의해 개발된 토지라도 공공이 시행하면 기반시설을 충분히 설치하는 사업이고, 민간이 시행하면 난개발 또는 기존 기반시설에 무임승차하는 것으로 판단하는 인식의 오류를 극복하는 것이 전제가 되어야 한다. 특히, 재정비 촉진지구<sup>57)</sup>, 뉴타운 사업<sup>58)</sup>, 주택재개발사업<sup>59)</sup> 등은 기반시설

설치 비용 충당을 위한 부담금의 면제 또는 경감 대상으로 규정하는 것을 검토하여야 한다.

## (2) 부담금의 기본원칙에 부합한 사용 체계 구축

부담금은 ‘원인자·수익자 부담의 원칙’과 ‘재정충당형특별부담금’의 정당화 원칙의 하나인 ‘집단적 효용성’에 따라 부담금을 납부한 집단이 이익을 향유하도록 하여야 한다. 그러나 앞에서(제4장 제3절) 검토한 것과 같이 건설 관련 부담금은 징수된 부담금의 배분 및 사용에 있어서 이러한 원칙들과 배치된다.

따라서, 앞으로 재정충당형특별부담금은 징수된 지자체에서 100% 사용하도록 하고, 유도적 특별부담금의 경우에도 60% 이상은 배당·사용하도록 하여야 한다. 이는 부담금의 정당성을 제고함은 물론 제도의 선진화에 기초한 것이다.

또한 부담금의 사용은 지자체별로 작성한 ‘기반시설 설치 계획’ 등을 기초로 사용하도록 제도화하여야 하며, 사용되지 않은 부담금은 납부자에게 반환<sup>60)</sup>하도록 하여 부담금 사용의 투명성을 제고하여야 할 것이다.

57) 「도시재정비촉진특별법」에 의해 시행되는 재정비촉진지구란 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 위한 사업을 광역적으로 계획하고 체계적이고 효율적으로 추진하기 위한 사업이다. 계획수립권자(시·도지사)는 공공(주공, 토공 등)을 총괄사업관리자로 선정하고, 총괄사업관리자는 자치단체장을 대행하여 재정비촉진지구 안의 모든 재정비촉진사업을 총괄관리하며 도로 등 기반시설의 설치를 수행한다. 따라서, 재정비촉진 지구는 사업 주체가 실제적으로 공공이며 광역개발을 통하여 충분한 기반시설을 갖추도록 제도적으로 담보되어 있다(강운산, 기반시설부담금제도 정비 방안, 한국건설산업연구원, 2007년 참조).

58) 뉴타운사업이란 종래 민간주도의 개발이 도시기반시설에 대한 충분한 고려 없이 주택중심으로만 추진돼 난개발로 이어지는 문제점을 개선하기 위해 시행하는 새로운 ‘기성시가지 재개발 방식’으로 공공이 원하는 민간사업으로 적정규모의 생활권역을 대상으로 충분한 도시기반시설을 확충하는 종합적인 도시계획사업이다. 종전의 주택재개발사업에 비하여 재정투자 확대 등 공공부문의 역할이 증대되고, 적정 생활권역의 계획적 개발을 유도하고 있어, 과거에 비해 공공적 성격을 더욱 강화하여 충분한 도시기반시설을 확충하는 도시계획사업이다(강운산, 앞의 책, 참조).

59) 또 「도시 및 주거환경정비법」에 근거한 주택재개발사업은 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업이다. 특별시장·광역시장 또는 시장이 수립한 도시·주거환경정비기본계획에 의거 시행하며, 주거환경개선사업과는 정비기반시설 및 주거환경의 열악한 정도의 차이만 있을 뿐 사업의 목적은 동일하다. 즉, 주택재개발사업은 민간(조합)이 시행하고 있으나 열악한 주거환경 개선을 통한 서민의 삶의 질을 높이기 위한 공공적 성격이 강한 사업이고 주거환경개선사업과의 형평성을 고려하여야 한다(강운산, 앞의 책 참조).

60) 미국의 경우 6년 이내에 부담금이 사용되지 않으며 납부자에게 원금과 이자를 반환(강운산, 개발자의 기반시설 설치비용 직접 부담에 관하여, 경희대학교대학원 법학석사학위 논문, 1993 참조).

#### 4. 건설 관련 부담금 부과 기본 원칙과 한계의 설정

건설 사업은 많은 개발의 이익이 발생하는 경우가 많다. 그 동안 정부와 국민이 일반적으로 건설 및 개발 사업에서 발생하는 개발의 이익에 대한 부정적 시각을 견지하여 개발사업자를 ‘폭리’를 취하는 사업자로 인식하여 왔다. 이러한 개발 사업과 사업자에 대한 부정적 인식에 ‘원인자·수익자 부담의 원칙’이 결합하여 현재 건설 및 개발 사업의 부담금은 그 정당성을 훼손할 여지가 있을 만큼 과도한 규모가 부과되고 있다. 이러한 부담금의 과도성은 기반시설 설치 비용 충당을 위한 부담금에서 더욱 두드러지고 있다.

‘원인자·수익자 부담의 원칙’은 개발 사업으로 인해 발생하는 기반시설의 설치 비용과 관련하여 정의에 부합하는 매우 중요한 원칙이다. 그러나 이러한 원칙의 무한대의 적용은 원칙이 가지고 있는 ‘정의’를 퇴색시키고 오히려 ‘부정의’적인 원칙으로 변질될 우려가 있다.

따라서, 적절한 부담금의 규모를 설정하기 위한 기본원칙의 수립이 요구된다. 이 기본 원칙에서 핵심은 건설 관련 부담금과 조세와의 관계를 핵심적으로 설정하여야 한다. 또 개발 사업의 긍정적 측면, 즉 재산세와 같은 향후 지자체에 대한 조세적 기여 측면도 고려하여 수립되어야 한다. 여기에 새로운 부담금의 도입시 의원입법으로 도입되는 경우에도 ‘부담금관리위원회’의 심의를 반드시 거치도록 하는 개선이 필요하다.

또 부담금 운영시 부담금 기본원칙의 철저한 준수는 기본적으로 필요하다. 특히, 재정충당형 특별부담금으로 분류되는 부담금은 국민의 일반적인 재정 책임을 초과하는 추가적인 경제적 부담이므로 평등의 원칙 및 비례의 원칙을 엄격하게 준수하여야 한다. 핵심적인 사항으로 기반시설의 지자체별, 종류별 용량의 구축과 이에 기초한 부담금의 부과가 철저히 요구된다.

또 가급적 부담금은 기반시설부담금과 같은 재정충당형특별부담금에 한정하여 운영하고, 각종 개발 및 건축행위로 발생하는 개발이익의 환수는 보유세, 양도소득세 등의 일반 세금을 통해 환수할 수 있도록 장기적으로 제도 개선을 검토하여야 한다. 특히, 중부세 등의 조세 부담이 증가하는 상황에서 부담금 부과 부작절성은 심각한 조세 저항으로 이어질 수 있으므로 이에 대한 심도있는 검토와 제도 개선이 필요하다.

이러한 맥락에서 건설 및 개발 관련 부담금의 한계를 설정하는 것이 필요하다. 2007년 용인 상현지구에 부과된 기반시설부담금은 분양가의 20~30%를 차지하고 전체적인 규모 또한 1조원에 육박하는 것으로 알려져 있다. 이는 분명 과도한 부담이다.

따라서, 개발 사업의 규모에 따라 ‘총 사업비 대비 몇%’식으로 한계를 정하거나 ‘건설

관련 부담금 총량제'의 도입도 검토하여 부담금을 부과할 수 있는 최대 범위를 설정하여 범위를 초과하는 부담금은 제외하는 방안의 검토가 필요하다. 이른바 '부담금 상한의 설정'이며, 이러한 '부담금 상한의 설정'은 전체적인 조세의 증감과 조세에서 부담금과 같은 용도의 예산 비중의 증감을 고려하여 설정하는 것이 필요하며 이에 대해서는 심도있는 연구가 필요할 것이다.



## 제6장

## 결론

본 연구는 건설 관련 부담금에 대해 다음과 같은 개선 방안을 제시하고 있다. 첫째, 위헌적 부담금의 폐지 및 개선을 제시하였다. 여기에는 학교용지부담금의 경우 초등학교, 중학교를 대상으로 하는 부담금은 폐지하고, 초등학교, 중학교의 학교용지 및 건물의 확보는 조세를 통해 수행하고, 단기적으로는 지방채의 발행을 통해 충당하는 방안을 제시하였다. 기반시설부담금은 폐지하고 기반시설연동제를 실시하는 방안과 개건축부담금의 경우 장기적으로 보유세와 양도세로 전환할 것을 제안하였다.

둘째, 건설 관련 부담금의 통폐합을 제안하였다. 구체적으로 건설 관련 부담금을 부과 목적과 법적 성격을 기준으로 통합 및 단순화하는 것이 바람직하다. 즉, 기반시설 설치 비용을 충당으로 위한 부담금은 ‘기반시설부담금’, 개발로 인한 산지 및 농지 관리 비용을 충당을 위한 부담금은 ‘농지산림부담금’, 자연 환경 보전 및 관리를 위한 부담금은 ‘건설환경부담금’으로 단순화하고, 개발이익 환수를 위한 부담금은 ‘개발부담금’으로 단일화하는 것이다.

셋째, 부담금 운영의 효율성 제고 방안을 제시하였다. 우선 부담금 부과 대상의 조정을 제안하였는데, 민간이 개발의 주체가 되는 사업도 실질적으로 공공이 기반시설의 설치를 담보할 수 있는 대상 사업에 대해서는 기반시설 설치 비용 충당을 위한 부담금의 면제 또는 경감 대상에 포함시키도록 제안하였다. 또 부담금의 사용을 부담금의 원칙에 충실하게 사용하도록 재정충당형특별부담금은 징수된 지자체에서 100% 사용하도록 하고, 유도적 특별부담금의 경우에도 60% 이상은 배당·사용하도록 제안하였다.

마지막으로 적절한 부담금의 규모를 설정하기 위한 기본원칙의 수립을 제안하였다. 즉, 건설 관련 부담금의 한계를 설정하거나 부담금 총량제의 도입을 제안하여 공평부담의 원칙을 실현할 것을 제안하였다.

## 참고문헌

### 국내 문헌

- 강운산, 개발자의 기반시설 설치비용 직접 부담에 관하여, 경희대학교대학원 법학석사 학위 논문, 1993
- 강운산, 사업자 설치 기반시설의 무상귀속·양도제도의 문제점과 개선 방안, 한국건설산업연구원, 2007
- 강운산, 기반시설부담금제도 정비 방안, 한국건설산업연구원, 2007.
- 기획예산처, 2006년 부담금운용종합보고서, 2007.
- 김도창, 일반행정법(하), 청운사, 1986.
- 김동건, 현대재정학, 박영사, 2005.
- 김성수, “재건축부담금에 대한 헌법적 검토”, 토지공법연구 제31집, 2006.
- 김성수, “환경부담금과 환경보호”, 연세법학연구 제2집, 1992
- 박균성, 행정법론(하), 박영사, 2006.
- 손원익, “준조세의 범위와 규모”, 계간 세무사, 2006.
- 이상규, 신행정법론(하), 법문사, 1988.
- 이준구, 재정학, 1994, 다산출판사.
- 전국경제인연합회, 기업의 법정준조세 부담사례와 개선 과제, 2005.
- 조덕훈, 우리나라 대도시 주변부 택지개발 규제의 문제와 개선 방안 연구, 서울대학교 대학원 박사학위 논문, 2002.
- 최성은, “사회재정지출의 재원조달방안 : 목적세에 관한 논의”, 보건복지포럼, 2007.
- 한국경제연구원, 우리나라 준조세 규모와 정책적 시사점, 2007.5
- 한국법제연구원, 각종 부담금제도의 분석과 개선 방안 연구, 1994.
- 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2005.

### 외국 문헌

- Escambia County Concurrency Management System Procedures Manual, 2000.

Nicholas, James C. et. al., A Practitioner's Guide to Development Impact Fees,  
Planners Press, 1991.

Porter, Douglas R., Managing Growth in America's Communities, 1997, Island Press  
City of Westminster, City Development Fees for Planning Applications, 2005.

## 기타

한국경제신문, 2007.8.19일자

네이버 인터넷 자료 참조([www.naver.com](http://www.naver.com)).

매일경제신문, 2007.11.25일자

# Abstract

## The improvement schemes of Charges on the Construction Project in Korea

This research proposes following suggestion to improve the charges on the construction project.

First of all, this study suggests the improvement or abolition of the charges on the construction project which violates the constitution. This implies that in case of charges for the land used for elementary and middle schools should be abolished and securing such school land and p

remises should be covered by taxes and also in a short period this can be covered by the municipal bond. The development impact fee should be abolished and the sliding scale of the infrastructure facility should be considered. And in long term they should be converted into real estate ownership tax and sales tax.

Second, this suggests the merger and abolition of charges on the construction project. Specifically it is desirable that the charges on the construction project should be merged and simplified based on the purpose of the levy and law. In other words to simplify the charges range the charges for the infrastructure facility construction into the "development impact fee", and the allotment for the mountainous district and agricultural land management cost caused by construction into "agricultural land and mountainous district charges" and the charges for the environment and its management into "construction environment charges", and finally the charges for the construction investment return should be unified into "development fee".

Third, this suggests a plan for the efficiency of the management of the charges on the construction project. First this suggests to adjust the range of the charges levy object. This means that in case of a private corporate business may be included in the exemption or reduction of taxes of the development impact fee if it substantially guarantees the public infrastructure facility construction. Also the management of the charges must be based on the principles therefore the extra finance charges must be spent 100% where it was collected and more than 60% of derivative extra charges should be shared and spent.

Finally this suggests to establish the foundation to earn the appropriate quotation of the charges. Precisely this suggests to set up the limitation of the construction charges or to introduce the gross volume of the charges to realize the principle of the even charges.

○ 저자소개

강운산(wskang@cerik.re.kr)

충남대학교 법과대학 법학과 졸업  
경희대학교 대학원 법학석사(행정법 전공)  
경희대학교 대학원 법학박사(행정법, 환경법 전공)  
경희대학교 국제법무대학원 외래교수  
서울시립대학교, 서울여자대학교 강사(행정법, 환경법 담당)  
한국공법학회, 한국토지공법학회 연구위원  
2007년 사법시험 2차(행정법) 출제위원  
현재 한국건설산업연구원 연구위원

<주요 저서 및 논문>

환경법상 경제적 유인제도에 대한 법경제학적 연구, 경희대학교 대학원 박사학위논문, 2000.

학교용지부담금 제도의 문제점과 개선 방안, 한국건설산업연구원, 2003.

기후변화가 건설업에 미치는 영향과 대응 방안, 한국건설산업연구원, 2004.

건설공사 환경보전비 계상 제도의 문제점과 개선 방안, 한국건설산업연구원, 2004

기반시설부담금의 문제점과 대안 검토, 한국건설산업연구원, 2005

건설관련 처벌 법규 개선 방안, 2006

기반시설부담금제도 정비 방안, 2007

공공계약에 대한 사법심사, 2007 등