

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 철저히 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

- 위험적 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