

교정적 부담금의 특성과 쟁점에 대한 논의*

김 태 일**

- | |
|--|
|<目 次>..... |
| I. 서 론
II. 교정적 부담금의 특성과 목적
III. 교정적 부담금의 현황
IV. 교정적 부담금에 대한 논점들
V. 결 론 |

<요 약>

경제적 인센티브에 의하여 사람들의 행위를 규제하는 교정적 부담금은 '교정(규제)' 수단 측면에서도 그리고 '부담금' 측면에서도 기존과는 다른 성격을 갖는다.

전통적인 규제수단은 제한하려는 행동을 불법으로 규정하고 이를 위반하면 법적 제재를 가하는 명령 통제적 방식이다. 하지만 교정적 부담금은 행위는 허용하되 행위량에 비례하여 부담금을 부과함으로써 행위를 규제한다. 무조건 적 금지 대신에 행위와 경제적 부담 사이에 선택이 가능하게 함으로써, 명령 통제적 방식에 비하여 규제순용 비용을 줄일 수 있다.

일반적인 부담금은 특정 공익사업에 필요한 경비를 조달하기 위하여 해당 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에게 부과하는 금전적 지급의무이다. 그러나 교정적 부담금의 목적은 사람들의 행위를 변경하는 데 있으며, 공익사업 경비 조달은 부차적이다. 그리고 부담금 납부자가 부담금을 재원으로 수행되는 사업과 특별한 관계에 있을 필요도 없다.

본 연구에서는 이와 같은 교정적 부담금의 새로운 성격들에 대하여 기술하고, 이러한 새로움으로 인하여 발생하는 쟁점들에 대하여 논의하였다.

교정적 부담금의 필요성과 활용성은 크게 증대하였으나 이에 대한 학계 및 실무계의 이해는 뒷받침되지 못하고 있어서, 실제 집행에서 교정적 부담금의 장점을 제대로 살리지 못하고 있다. 본 연구는 시론적인 수준이며, 향후 다양한 학문 분야에서 교정적 부담금에 대한 이론적·실증적 연구가 활발하게 이루어지길 기대한다.

【주제어: 교정적 부담금, 정책수단, 경제적 부담, 규제】

* 이 논문은 2007년도 정부의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (KRF-2007-321-B00185).

** 고려대학교 행정학과 교수(tikim@korea.ac.kr).

논문접수일(2009.8.6), 수정일(2009.9.7), 게재확정일(2009.11.10)

I. 서 론

가격은 유능한 신호등의 역할을 해서, 사람들로 하여금 알아서 행태를 바꾸게 한다. 누가 강제하지 않더라도 물건이 적으면 가격이 올라가고 물건이 많으면 가격이 내려가서, 자율적으로 배분이 이루어진다.¹⁾

정부가 시장보다 비효율적인 이유 중에 대표적인 것이 바로 이 가격 기능의 부재이다. 가격 기능(수요와 공급에 의하여 가격이 결정되는 것)이 작동하면, 개개인의 선호를 자동적으로 반영한 자원배분이 이루어져서 효율적인 자원배분이 달성된다. 하지만 가격 기능이 작동하지 않으면 인위적으로 자원배분을 해야 하는데, 이 경우 개개인의 선호를 제대로 파악하는 것이 힘들므로 자원배분은 비효율적으로 이루어질 수 밖에 없다.²⁾

이처럼 가격 기능 부재가 정부 비효율성, 혹은 정부 실패의 대표적인 이유라는 것은 역으로 정부 활동에 가격 기능을 도입할 수 있다면 정부 활동의 효율성이 향상될 수 있음을 보여준다. 물론 정부 활동의 상당 부분은 가격 기능이 작동하기 어렵다. 이는 당연하다. 가격 기능이 작동하기 어려운 활동이기 때문에 시장을 대신하여 담당하는 것, 이것이 정부가 존재하는 근본 이유이기 때문이다. 하지만 어떤 정부 활동들은 가격 기능의 작동이 가능한 것들이 있다. 비록 시장에서처럼 완전한 가격 기능은 아니더라도, 일정 부분 가격 기능을 도입함으로써 정부 활동의 효율성을 향상시키려는 것은 신공공관리론 등 효율성 향상을 추구하는 행정 개혁의 핵심이 된다.

정부 활동 중에서 ‘규제’는 사람들에게 특정 행위를 하지 못하도록 (혹은 하도록) 제한하는 것을 말한다. 규제의 전통적인 방법은 명령·통제(command and control)이다. 예를 들어서 특정 행위를 하는 것을 불법으로 규정한 다음, 이를 위반하면 처벌하는 것이다. 이러한 규제는 사람들에게 명령하고 통제하는 것이므로 정부의 직접적인 재정 지출은 발생하지 않는다.³⁾ 그러나 규제의 대상자들은 규제를 따르기 위한 비용, 즉 규제 순응 비용을 지출하게 된다. 그런데 규제 활동 중에도 명령·통제 방식 대신 가격 기능을 도입할 여지가 있는 것들이 제법 있다. 그러한 경우에, 명령·통제 방식 대신에 가격 기능을 활용하면 규제 순

1) 이 도입부분의 문장은 필자의 다른 연구(김태일·고경훈, 2008)의 것을 수정 인용한 것임.

2) 물론 시장에 의한 자원배분이 효율성을 달성하려면 소위 완전경쟁시장의 조건이 충족되어야 하며, 이 조건은 이는 단순히 가격 기능이 작동해야 한다는 것 이상을 포함한다. 하지만 이에 대한 자세한 논의는 본 글의 목적은 아니다. 그리고 가격기능이 ‘제대로’ 작동하려면 완전경쟁시장의 조건이 충족되어야 한다.

3) 물론 규제를 집행하기 위한 공무원의 인건비 등은 발생한다. 하지만 이는 통상의 행정 수행을 위한 공무원 인건비에 해당하며, 규제 활동과 직접 관련된 재정 지출은 아니다.

응 비용을 줄일 수 있다(이에 대해서는 뒤에서 상세하게 설명한다).

정부 규제에 가격 기능을 도입함으로써 규제 순응 비용을 절감하려는 시도의 대표적인 것이 조세와 부담금을 규제에 활용하는 것이다. 가령 사람들에게 특정 행위를 하지 못하도록 규제하기 위해서는, 해당 행위를 무조건 금지하는 대신에 해당 행위를 하려면 행위량에 비례하여 조세나 부담금을 내도록 하는 것이다. 즉 특정 행위를 삼가할 것인가, 아니면 돈을 낼 것인가 중에서 선택하도록 하는 것이다. 이 경우 특정 행위를 하는 것이 (그에 대한 조건으로서) 지급해야 할 돈보다 더 값어치가 있다고 판단하는 사람은 돈을 내고 행위를 하는 것을 선택할 것이며, 값어치가 없다고 판단하는 사람은 행위를 하지 않는 것을 선택할 것이다. 그리고 특정 행위의 값어치를 높게 평가하는 사람일수록 더 많은 돈을 낼 것이다.

이처럼 ‘따르기 싫으면 돈을 내라’는 부의 경제적 유인(negative incentive)에 의한 규제 방식은 전통적인 명령·통제 방식을 대체하는 수단으로서 비교적 최근에 도입된 것이며, 앞으로 이 방식은 더욱 확대될 전망이다. 이 방식의 요체는 사람들에게 금전적 지급 의무를 지우는 것이다. 그런데 ‘조세 법률주의’라는 말이 의미하듯이, 정부가 국민들에게 금전 지급 의무를 지우는 것은 아무 때나 재량적으로 할 수 있는 것은 아니며, 엄격한 요건을 충족해야만 한다. 이에 따라 규제 수단으로서 금전 지급 의무를 부과하는 것은 자칫 남용의 우려가 있으며, 정당성에 논란의 여지가 존재한다.

명령·통제적인 전통적인 정부 규제 방식 대신에 가격 기능을 도입함으로써 효율성을 향상시킨다는 점에서 바람직하며 확대될 전망이지만, 금전 지급 의무의 발생이라는 면에서 정당성이 중요한 이슈가 될 수 있다는 것이 규제 수단으로서의 조세와 부담금이 갖는 특성이며, 이에 대하여 보다 상세하게 논의하는 것이 본 글의 목적이다.

규제 수단으로 활용되는 조세와 부담금은 교정적 조세 및 교정적 부담금이라고 한다. 조세와 부담금은 법적 성격이나 부과 조건 등은 다르지만, 대상자의 입장에서는 모두 금전 납부 의무가 발생한다는 면에서 동일하다. 그리고 우리나라의 경우 규제 수단으로서 조세보다는 부담금이 주로 사용되며, 그에 따라 규제 수단으로 활용하는 것의 정당성에 대한 논란도 대부분 부담금에 집중되어 있다. 따라서 본 글의 논의도 교정적 부담금에 대하여 이루어진다.

본 글의 전개 순서는 다음과 같다. 먼저 서론인 본 절에 이은 2절에서는 교정적 부담금이 규제수단으로서 갖는 장점 및 목적에 대하여 기술한다. 2절 내용의 많은 부분은 필자의 다른 연구에 기술된 내용을 가져 온 것이다.⁴⁾ 이 내용은 본 연구의 주목적은 아니지만, 본 연구의 논점을 이해하기 위하여 필요하다

4) (김태일·고경훈, 2008)

고 판단하여 포함하였다. 한편 3절에서는 교정적 부담금의 사례를 제시하고 평가하며, 4절에서는 교정적 부담금과 관련한 쟁점사항을 논의한다. 3절과 4절의 내용이 본 연구의 본론에 해당한다. 마지막으로 결론에서는 이전까지의 논의를 정리하고 시사점을 제시한다.

II. 교정적 부담금의 특성과 목적

전술하였듯이 정부가 국민들의 행위를 규제하기 위하여 사용하는 전통적인 방식은 제한하려고 하는 행동을 불법으로 규정하고 이를 위반하면 법적 제재를 가하는 명령 통제적 방식이다. 이에 비하여 교정적 부담금은 행위를 금지하지는 않지만, 해당 행위를 하려면 행위량에 비례하여 금전적 부담을 지도록 한다.

이하에서는 부담금이 전통적인 명령 통제적 방식에 비하여 갖는 장점 및 교정적 부담금의 목적에 대하여 논의한다.

1. 교정적 부담금의 장점

1) 규제 순응 비용 감소

가장 중요한 장점은 부담금을 활용한 시장유인적 방식이 명령 통제 방식에 비하여 동일한 목적을 달성하는 데 비용이 적게 든다는 데 있다. 명령 통제 방식이 피규제자간의 규제 순응비용(compliance costs) 차이를 고려하지 않는 획일적 방식인 데 비하여, 시장유인적 방식은 피규제자간의 규제 순응비용 차이에 따라 다른 행태를 허용한다는 면에서 차이를 갖는다. 그리고 이 차이로 인하여 시장유인적 방식은 명령 통제 방식에 비하여 효율적이다.

환경오염 규제를 예로 들어 보자. 벌금형을 물리는 명령통제적 방식에서는 오염배출량을 일정 수준 이하로만 허용하고 이를 초과하면 벌금을 물린다. 그리고 벌금액은 초과량이 많을수록 커지는 경향이 있지만 꼭 정비례하지는 않는다. 이런 경우 오염배출 기업의 입장에서는 일단 허용량 보다 배출을 적게 할 유인은 없다. 다음으로 허용량을 초과할 지 여부는 벌금액과 오염감축비용의 비교에 의하여 결정될 것이다. 벌금액보다 감축비용이 더 작다면 감축을 택할 것이고 반대의 경우라면 초과배출을 하고 벌금을 납부하는 것을 택할 것이다. 그런데 벌금액이 초과배출량에 정비례하는 것은 아니기 때문에, 초과배출량도 개별 기업의 오염감축비용과 정비례하여 정해지지 않는다.

이에 비하여 교정적 부담금에서는 허용배출량이라는 게 없으며, 배출량에 정비례하여 부담금액이 정해진다. 배출량과 부담금이 정비례한다는 것은 배출량 1

단위당 일정 금액을 내고 배출량을 받는 것과 동일하다. 이 경우 각 기업의 오염배출량 또는 부담금액은 개별 기업의 오염감축 비용에 좌우된다. 배출량 1단위를 줄이는 비용이 단위당 부담금 보다 싼 기업은 배출량을 줄이는 쪽을 선택할 것이고 그렇지 않은 기업은 부담금을 내는 쪽을 선택할 것이다. 이에 따라 각 기업의 오염배출량은 오염감축 한계비용=단위당 부담금으로 동일하게 되는 지점에서 결정되며, 이 때 사회전체적인 오염감축비용은 최소화된다.

2) 명령 통제 방식 사용이 부적절한 경우에 적용

명령 통제 방식을 사용하기 위해서는 억제하려는 행위(혹은 조장하려는 행위를 하지 않는 것)를 불법으로 규정할 수 있어야 한다. 그래야만 이를 위반하면 법적 제재를 가할 수 있기 때문이다. 따라서 억제하려는 행위를 법으로 금지시킬 수 없다면 명령 통제 방식을 사용하기가 부적절하다. 예를 들어서 교통 혼잡을 막는 것이 필요하다고 해서, 특정 도로를 일정 대수의 차량 통행만 허용하고, 그 이상에 대해서는 통행을 금지시킬 수는 없을 것이다. 흡연 감소가 필요하다고 해서, 하루에 일정 개피 이상을 못 피우게 금지시킬 수는 없을 것이다. 장애인 고용을 장려하는 것이 필요하다고 해서, 장애인을 적게 고용하는 것을 불법으로 규정하기는 어려울 것이다.

이처럼 법으로 금지시키는 것이 부적당한 경우는 다른 대안을 사용할 수 밖에 없으며, 다른 대안 중에서 많은 경우 교정적 부담금처럼 경제적 인센티브를 활용하는 것이 효과적이다.

2. 교정적 부담금의 목적

1) 행위의 변경

전술하였듯이 교정적 부담금의 목적은 정부가 금전적 부담을 통하여 사람들의 행위를 변경시키는 데 있다. 사람들의 행위 변화에는 사회적으로 바람직하지 못한 행위 감소와 바람직한 행위 증가라는 두 유형이 있다. 사회적으로 바람직하지 못한 행위 감소는 대부분 외부불경제의 시정 등 효율성 향상과 관련되어 있으며, 바람직한 행위 증가는 형평성 증가와 관련되어 있다.

(1) 외부 불경제로 인한 자원배분의 비효율성 감소

교정적 부담금 부과가 가장 활발한 분야가 건설·교통·환경 분야로서, 개인이나 기업 등이 발생시킨 외부불경제를 내재화하는 데 그 목적이 있다. 경제원론에서 외부불경제의 내부화 문제로 제시하는 피구세가 바로 전형적인 교정 부담금에 해당한다.⁵⁾ 이 내용은 대부분 잘 알고 있을 것이므로 간략하게만 설명한다.

어떤 기업이 제품생산과정에서 오염을 배출한다고 하자. 오염 배출은 사회에 비용을 초래한다. 이 비용을 오염배출기업이 부담하지 않는다면, 개별 기업 입장에서의 제품생산비용은 사회 전체적인 제품생산비용보다 낮아지며, 이러한 차이는 사회 전체적으로 자원배분의 비효율을 초래한다. 이 때 사회가 부담하는 오염배출비용만큼 부담금을 부과하면, 개별기업 입장에서의 비용과 사회전체적인 비용이 동일해지므로 자원배분의 효율성이 향상 된다.

(2) 불완전정보에 의한 자원배분의 비효율성 감소(혹은 정부의 온정적 개입)

담배에 부과되는 부담금의 목적은 담배 가격을 인상시킴으로써 담배 소비를 줄이는 데 있다고 할 수 있다. 그런데 담배 소비를 줄이는 것이 어떤 장점이 있을까? 첫 번째는 외부불경제를 내재화하는 효과를 생각할 수 있다. 담배를 피우면 흡연자 본인뿐만 아니라 주위 사람들도 간접흡연의 피해를 입는다. 따라서 주위 사람에게 발생시키는 간접흡연이라는 외부불경제 비용을 흡연자 본인에게 부담시키려는 것이 한 이유가 된다. 그런데 흡연이 건강에 주는 피해는 주위사람들보다는 흡연자 본인이 더욱 클 것이다. 공공장소에서의 흡연 금지 등의 정책으로 인하여 요즘은 간접흡연으로 인한 피해는 별로 크지 않으며, 대부분의 피해는 흡연자 본인에게 귀착된다. 그런데 흡연자 본인이 입는 피해는 외부불경제는 아니다. 따라서 담배에 대한 부담금의 목적은 외부불경제를 내재화하는 것과는 별 상관이 없다. 이의 목적은 흡연자 본인의 건강을 위한 것인데, 이를 위한 국가 개입은 정당할까? 찬성론자들의 주장은 두 가지 이유에 근거한다. 첫째는 일종의 ‘불완전 정보’ 문제인데 이는 국민들은 흡연이 건강에 미치는 악영향에 대하여 충분한 정보를 갖고 있지 못하다는 말이다. 그 논리는 다음과 같다. 흡연이 건강에 안 좋다는 것은 모두가 인지하고 있다. 하지만 이로 인한 건강 손실은 대개는 좀 더 시간이 지난 뒤에 나타나며, 그 이전까지는 머리로만 알고 있을 뿐 체험으로 느끼는 것은 아니다. 그런데 사람들은 체험이 아닌 머리로만 알고 있는 사안에 대해서는 타당한 평가를 못하는 경우가 많으며, 흡연의 폐해에 대해서는 대체로 과소평가하는 경향이 있다. 두 번째는 국가의 온정적 간섭 혹은 국민 계도적(paternalism) 기능이다. 국민들이 흡연의 폐해를 과소평가한다면, 국가가 개입하여 이를 규제해야 한다는 것이다.

사람들이 흡연의 폐해에 대하여 과소평가하는 경향이 있는지도 논란의 여지는 있지만, 설사 그렇다고 해도 국가가 이에 개입해야 하는가는 논쟁의 소지가 충분하다. 어쨌든 모든 국가가 정도의 차이는 있지만 국민계도적 기능을 수행하고 있으며, 담배에 부과하는 부담금도 그러한 것의 하나이다.

5) 조세나 부담금이나만 다를 뿐 부과 목적 및 효과는 동일하다.

(3) 형평성 증진

교정적 부담금의 목적은 거의 대부분이 사회적으로 바람직하지 못한 행위를 감소시키는 데 있다. 이는 교정적 부담금이 부(negative)의 경제적 유인 수단이라는 것을 고려하면 당연하다고 할 수 있다. 남한테 피해를 주면 그 대가를 지불하게 하는 것이 타당하지만, 남에게 이익을 주는 행위를 안 했다고 해서 경제적 부담을 부과하기는 어렵기 때문이다.

사회적으로 바람직한 행위를 증가시키기 위해서 부(negative)의 경제적 유인을 사용할 수 있으려면, 그런 행위를 하지 않는 것이 사회규범에 비추어 부당하며 제재를 받을 만하다는 사회적 인식이 형성되어 있어야 한다. 따라서 이는 예외적인 경우라고 할 수 있는데 장애인고용부담금이 그러한 예외에 해당한다. 장애인고용부담금은 장애인고용을 촉진하기 위한 것으로서 장애인고용비율이 일정 수치 미만인 기업에 대해서는 부족한 규모에 비례하여 부담금을 부과하는 것이다. 이 제도의 목적은 장애인의 사회통합이라는 가치를 위한 것, 즉 형평성 증진에 해당한다.

(4) 기타 정책적 목적에 따른 행위 변화

정부의 부담금을 통하여 특정 행위를 유도하는 것 중에는 효율성 증진이나 형평성 증진 중의 어느 하나로 규정하기 힘든 것들이 있다. 이의 예로는 개발부담금을 들 수 있다. 개발부담금의 목적은 투기 수요를 억제함으로써 부동산 가격을 안정시키는 데 있다. 부동산 가격의 안정도 넓게 해석하면 자원배분의 효율성 증진이나, 소득분배의 형평성을 높이기 위한 것이라고 할 수 있다. 하지만 앞에서 예로 든 환경오염의 경우나 장애인 고용의 경우와 같이 명확하지는 않다. 그보다는 부동산 가격 폭등이 사회 문제로 되었으므로, 이를 부담금이라는 수단을 통하여 해결하려는 것이라고 보는 것이 타당할 것이다.⁶⁾

2) 외부불경제의 제거 또는 피해자 보상 등을 위한 재원조달

앞에서 논의한 교정적 부담금의 목적인 바람직한 행위 유도는 경제적 인센티

6) 이상에서 논의하였듯이 외부불경제 시정, 형평성 증진, 기타 정책적인 목적은 행위변경을 위한 교정적 부담금에 정당성을 부과하는 기본요건이라고 할 수 있다. 그런데 외부불경제 시정은 자신이 다른 사람에게 발생시킨 비용에 대한 보상이므로, 비록 수준에 대한 논란은 있더라도 부과 자체에 대한 정당성 논란은 적다. 이에 비하여 형평성 증진 또는 기타 정책적인 목적은 다른 사람에게 직접적인 피해를 발생시킨 것이 아님에도 금전적 부담을 지우는 것이므로 수준뿐만 아니라 부과 자체에 대해서도 논란의 여지가 많다. 즉 형평성 증진이나 기타 정책적 목적으로 교정적 부담금을 부과하려면 그에 대한 사회적 합의가 중요하다.

브에 의하여 부담금 부과대상의 행위 변경을 가져오는 데 있다. 가령 환경오염자에게 부담금을 부여하는 것은 환경오염이라는 외부불경제 창출자에게 자신이 창출한 외부 불경제만큼의 비용을 부담하게 함으로써 자원배분의 효율성을 높이는 데 있다. 이 때 자원 배분의 효율성 달성을 위해서는 사회적 관점에서의 비용과 편익이 일치하는 상태에서 생산과 소비가 이루어지는지 여부만 중요하며, 창출된 환경오염을 제거하거나 그로 인하여 피해를 입은 사람에 대한 보상이 이루어졌는지 여부는 상관이 없다.

그러나 실제 정책으로 외부 불경제 문제를 다를 때는 배분적 효율성 향상만으로는 부족하며 창출된 외부불경제의 제거나 외부 불경제 피해자에 대한 보상도 고려해야 할 경우가 있다. 어느 면에서는 자원 배분의 효율성 달성보다는 창출된 외부불경제 제거나 피해자 보상이 정책 목적인 경우가 더 많다고 할 수 있다.

오염물 배출 기업에게 외부 불경제 규모에 상응하는 부담금을 부과하더라도, 오염물 배출이 비용에 비탄력적이라면 오염물 배출량은 별로 감소하지 않을 것이다. 가령 제품 생산의 부산물로서 오염물이 배출되는 경우에 부담금을 부과하더라도, 그 금액이 전체 제품 가격에서 차지하는 비중이 미미하고 제품 생산 감축 이외에 별다른 오염물 배출을 줄일 수 있는 방안이 없다면, 오염물 배출량은 별로 줄어들지 않을 것이다. 그러나 이 경우에도 외부 불경제 비용은 생산량 결정에 반영되었으므로, 외부불경제는 시정된 셈이 된다. 즉 자원배분의 효율성은 달성된 셈이다. 하지만 국민 입장에서는 다르다. 오염물 배출은 거의 줄지 않았는데도 문제가 해결되었다고 인식하지는 않을 것이다. 공장 주변 주민들이 오염물 배출로 인하여 특별히 더 많은 피해를 보고 있다면, 이들이 문제가 해결되었다고 혼쾌히 동의하지 않을 것이다.

이처럼 외부불경제로 인한 정책 문제는, 이를 제거하거나 혹은 피해 보상이 이루어져야만 비로소 문제가 해결되었다고 할 수 있는 경우가 많다. 이에 따라 교정적 부담금의 정수로 마련된 재원은 대부분 부담금 부과 대상자의 행위로 창출된 외부불경제를 제거하거나 그로 인한 피해 보상에 사용하고 있다. 물론 이러한 외부불경제의 제거나 피해보상은 일반 재원을 사용해서 이루어질 수도 있다. 즉 부담금 수입과 외부불경제 또는 피해보상 사업 경비를 연계하는 대신에, 부담금 수입은 국고로 보내고 필요한 사업 경비는 다시 예산을 따서 충당할 수도 있다. 그러나 부담금 수입과 사업 경비를 연계하면, 사업 담당자 입장에서는 매년 예산을 떠는 것보다 훨씬 안정적이면서도 손쉽게 사업 경비 재원을 마련할 수 있다. 또한 부담금 수입을 외부불경제 제거나 피해보상에 사용한다고 하면, 단순히 외부불경제의 내재화를 위하여 부담금을 부과한다고 하는 것에 비하여 국민들의 동의를 더 많이 얻을 수 있다. 즉 외부불경제의 창출자에게 외부

불경제 제거 또는 피해 보상 비용을 부담하게 하는 것이므로 정치적 정당성이 높아진다.

교정적 부담금 제도의 실제 운영 상황을 보면 외부불경제 비용의 내재화에 의한 ‘외부 불경제 시정’보다는 외부불경제 제거나 피해보상을 위한 ‘재원 조달’에 초점이 맞추어져 있는 경우가 대부분이다.

III. 교정적 부담금의 현황

앞에서 ‘행위 변경’이라는 교정적 부담금의 목적을 다시 ① 외부불경제의 시정, ② 불완전정보 시정 또는 정부의 온정적 개입, ③ 형평성 증진, ④ 기타 정책적 목적의 네 가지로 세분하였다. 이하에서는 이러한 각각의 목적에 해당하는 부담금에 대하여 논의한다. 한편 이 절의 내용 중 일부는 필자가 다른 연구에서 논의하였던 내용과 중복된다.

1. 외부불경제 시정을 위한 부담금

외부불경제 시정 목적의 부담금으로는 환경오염 감축을 위한 부담금과 교통 혼잡 감소를 위한 부담금이 있다.

1) 환경오염 감축을 위한 부담금

(1) 배출부과금

배출부과금은 대기환경보전법에 의해 대기오염 사업자에게 부과하는 부담금과 수질및수생태계보전에관한법률 및 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률에 의해 수질오염 사업자에게 부과하는 부담금의 두 종류가 있다. 배출부과금은 배출허용기준을 초과하여 배출하는 오염물질량에 대해 부과하는 초과배출부과금과 오염물질이 배출허용기준 이하라도 부과하는 기본배출부과금으로 이루어져 있다. 이 제도는 1983년부터 시행되었는데 초기에는 배출허용기준을 위반하는 업체에 대해서 부과하는 초과배출부과금만 있었다. 그러나 이후 환경의식이 높아지면서 오염물질 배출량에 비례하여 부과하는 기본배출부과금이 추가로 도입되었다. 초과배출부과금의 경우 허용기준만 넘지 않으면 부담금을 낼 필요가 없지만, 기본배출부과금은 조금이라도 배출하면 배출량에 비례하여 부담금을 낸다. 따라서 초과배출부과금만으로는 기준량을 초과하지 않으려는 유인은 발생하지만, 그 이하로 줄이려는 유인은 발생하지 않는다. 따라서 이것만으로는 반쪽 짜리 교정적 부담금이며, 기본배출부과금이 추가되면서 온전한 의미의 교정적

부담금이 되었다고 할 수 있다.

2007년의 경우 대기오염 배출부과금으로 7,447백만원, 수질오염 배출부과금으로 5,459백만원(수질및수생태계보전에관한법률에 따른 부담금)과 139백만원(오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률에 따른 부담금)이 징수되어서 아직까지는 부과 액수가 작은 편이다.

(2) (오염)총량초과부과금

이는 수질오염에 대한 부담금으로서 사업장별로 할당된 오염부하량 또는 지정된 배출량을 초과하여 배출하는 사업자에게 부과한다. 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률, 금강 수계 물관리 및 주민지원등에 관한 법률, 영산강·섬진강 수계 물관리 및 주민지원등에 관한 법률, 낙동강 수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률에 의하여 부과된다. 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률에 따른 오염 총량초과부과금은 2008년부터 시행되었다. 나머지 법률에 의한 총량초과부과금의 2007년도 징수액은 25백만원(3건)으로서 미미한 수준이다. 정해진 기준의 초과량에 대해서만 부과되므로, 기준 이내에서는 배출량을 줄이려는 유인이 발생하지 않는다. 따라서 2절에서 설명한 것과 같은 본래 의미의 교정적 부담금이라고 보기는 어렵다.

(3) 환경개선부담금

일정 규모 이상의 시설물(점포·사무실·수상건물 등 지붕과 벽 및 기둥이 있는 각 층 바닥면적의 합계가 160m² 이상인 건물)과 경유차 소유자에게 부과하는 부담금이다. 부과 논리는 유통과 소비 과정에서 환경오염물질을 다량 배출하는 시설물과 휘발유나 LNG에 비하여 상대적으로 오염물질을 많이 배출하는 경유를 사용하는 차량에 대하여 자신들이 발생시킨 오염의 복구 비용을 부담시킨다는 것이다. 2007년도의 징수액은 624,845백만원이었다. 환경개선부담금은 외부 불경제 창출자에게 외부불경제 시정을 위한 비용을 부담시키는 것이다. 하지만 외부불경제 발생 행위 자체의 감소를 명시적인 목적으로 갖고 있다고 보기是很 어렵다. 우선 이 부담금은 오염물질 배출량과는 상관없이 부과되므로, 대상 시설물과 차량 소유자에게 오염물질 배출을 줄이려는 유인이 발생하지 않는다. 물론 이로 인하여 면적 160m² 이상의 건물이나 경유차 구입이 감소하면, 이는 오염물질 배출량 감소로 이어질 수 있다. 하지만 이런 효과는 미미할 것이다.

2) 교통혼잡 감소를 위한 부담금

(1) 혼잡통행료

혼잡통행료는 교통혼잡을 억제하기 위하여 교통혼잡지역 통과 차량에 부과하

는 부담금이다. 현재는 서울시에서 도심 진입 터널(남산 1·3호 터널)을 통과하는 2인 이하 탑승 차량에 대해서만 부과하고 있다. 2007년도 징수액은 16,033백만원이다.

(2) 교통유발부담금

상주인구 10만 이상 도시 내의 바닥면적 $1000m^2$ 이상의 시설물 소유자에게 부과한다. 부과액은 면적에 비례하여 결정된다($1m^2$ 당 350원×교통유발계수). 도시교통정비촉진법에 근거하여 부과되며, 부과목적에 대해 ‘교통유발 원인자에게 경제적 부담을 부과하여 교통량 감축 유도 및 대중교통개선사업 재원 확보’라고 명시하고 있어서, 목적을 보면 교정적 부담금에 해당한다고 할 수 있을 것이다. 그러나 교통혼잡 유발 당사자인 차량 운행자 대신에 시설물 소유자에게 부과하므로, 시설 소유자의 주차요금 인상 등을 통해 간접적으로 교통 혼잡을 줄이는 효과는 있겠지만, 2절에서 기술한 교정적 부담금의 장점을 온전하게 갖추고 있다고 보기는 어렵다. 이의 2007년도 징수액은 139,126백만원이다.

2. 불완전정보의 시정(또는 정부의 온정적 개입)을 위한 부담금:

국민건강증진부담금

국민건강증진부담금은 담배 제조업자 또는 수입판매업자에게 20개피당 354원씩 부과하고 있다. 1997년에 20개피당 2원으로 시작하여 2002년에 150원으로, 2004년에 354원으로 급격하게 인상되었다. 징수된 재원은 국민건강증진기금에 귀속되어, 건강보험료 지원 및 다양한 건강증진사업의 재원으로 사용된다. 2007년도의 징수액은 17,731억원이다. 술이나 담배 소비를 줄이기 위하여 조세나 부담금을 부과하는 것은 많은 국가에서 시행하고 있는 정책이며, 특히 담배의 경우 최근 들어서 부담액을 높이는 경향이 두드러지고 있다. 우리 나라의 경우 담배 부담금이 짧은 기간 동안 급격하게 인상된 직접적인 계기는 국민건강보험의 재정 지원에 있다. 하지만 담배 부담금 인상을 통하여 담배 소비를 줄인다는 정당성이 있었기 때문에 급격한 인상이 가능하였으며, 그런 면에서 이 부담금은 전형적인 교정적 부담금에 해당한다.

3. 형평성 증진을 위한 부담금: 장애인고용부담금

장애인고용부담금은 근로자 50인 이상 기업에 대하여 장애인 의무고용률(2% 이상)을 충족하지 못하면, 그에 미달하는 장애인 근로자 수에 비례하여 징수한다. 징수된 재원은 2%를 초과하여 장애인을 고용한 기업에게 초과 인원에 비례하여 장려금으로 지급된다.⁷⁾

장애인을 2% 초과하여 고용하는 기업은 2% 미만 고용하는 기업에 비하여 장애인 고용에 따른 비용이 낮은 기업일 것이다. 만일 2% 미만 고용 기업에게 부담금만 징수하고 2% 초과 고용 기업에게 장려금을 지급하지 않는다면, 2% 기준을 충족한 기업은 더 이상 장애인을 초과 고용할 유인이 없다(물론 이는 장애인을 고용하는 것이 비장애인을 고용하는 것보다 비용이 많이 든다는 것을 전제하고 있는 것이다). 하지만 2%를 초과한 고용에 대하여 장려금을 지원하므로, 장려금이 (비장애인 대신 장애인을 고용함에 따른) 추가 비용 이상인 한 계속 장애인을 고용할 유인이 발생한다. 따라서 장애인 고용이라는 규제 목표를 달성하되, 각 기업의 장애인 고용 비용에 따라 고용량을 차등함으로써 규제순응 비용을 줄인다는 시장유인적 방법의 목적이 달성된다. 2007년도 징수액은 152,032백만원이었다.

4. 기타 정책적 목적의 부담금

1) 개발부담금

토지개발 사업자에게 개발이익의 25%를 부과한다. 이의 목적은 ‘토지로부터 발생되는 개발이익을 환수하여 이를 적정하게 배분함으로써 토지에 대한 투기를 방지하고 토지의 효율적인 이용을 촉진하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것’으로 되어 있다(개발이익 환수에 관한 법률 1조 참조). 즉 부동산 투기를 억제하기 위한 목적으로 하는 부담금이다.

1990년 개발이익의 50%를 부과하는 것으로 처음 시행되었다. 이후 부과면제, 부담률 인하, 일정 지역 부과중지 등의 변천을 겪었으며, 2006년부터 전국을 대상으로 다시 부과되었다. 2007년도 징수액은 188,162백만원이다. 징수된 재원의 절반은 해당 지방자치단체 일반회계에 귀속되며, 나머지는 국가균형발전특별회계에 귀속된다.

2) 과밀부담금

과밀억제권역 중 대통령령이 정하는 지역에 건축되는 일정 규모 이상의 건축물에 대하여 표준건축비의 5-10%를 부과한다. 이의 목적은 ‘수도권의 과밀을 효율적으로 억제하고 낙후지역 개발사업 지원 등 국가균형발전 및 도로·공원 등 도시개발·재정비촉진사업의 재원 확보’에 있다(수도권정비계획법 제12조 및 제16 조 참조). 2007년도 징수액은 183,173백만원이다. 징수된 재원의 절반은 해당 지방자치단체(서울시)의 도시개발특별회계 및 재정비촉진특별회계에 귀속되며,

7) 징수된 재원은 고용지원금 이외에도 장애인 고용촉진을 위한 다양한 사업 경비로 활용된다.

나머지는 국가균형발전특별회계에 귀속된다.

3) 수질개선부담금

공유재산에 해당하는 지하수자원을 보호하고 먹는 물의 수질개선을 위한 부담금으로서 먹는 샘물 사업자에게 평균판매가액의 6.75%를 부과한다.⁸⁾ 징수된 재원은 환경개선특별회계에 귀속되어 먹는 물 수질관리시책 사업비 및 먹는 물 수질 검사비 지원 등에 사용된다. 2007년도의 징수액은 19,356백만원이었다. 수질개선부담금은 공유재인 지하수의 보호에 있으므로, 환경오염을 줄이기 위한 목적과는 다소 차이가 있다.

4) 재활용부과금

전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률에 의하여 2007년에 설치된 부담금이다. 이는 전기·전자제품 제조 수입업자가 재활용의무를 이행하지 않거나 재활용사업공제조합이 조합원의 재활용의무를 대행하지 않은 경우 징수함으로써 재활용의무이행을 강제하고 재활용을 촉진하는 데 목적이 있다(전기전자제품 및 자동차 자원순환에 관한 법률 제18조 참조).

재활용의무량 중 재활용되지 않은 수량의 재활용에 드는 비용에 미이행가산금(30% 이하)을 더하여 부과된다.

5) 부담금 경감

이는 특정 행위를 하면 납부해야 할 부담금을 면제해 줌으로써, 특정 행위를 유도하는 것을 말한다. 예를 들면 서울시는 친환경 저공해 경유차에 대하여 환경개선부담금을 5년간 면제해 주고 있다. 또한 경차, 저공해차 및 승용차요일제를 실시하는 차량에 대해서도 혼잡통행료를 50% 감면해 주고 있다.

한편 수도권 집중을 억제하기 위한 목적으로 수도권 이외의 지역에 대한 부담금 감면이 광범위하게 사용되고 있다. 예를 들면 지방 소재 중소기업을 위한 공장용지 및 공업단지 조성사업에 대해서는 개발부담금을 50% 경감하고 산업단지 개발사업에 대해서는 개발부담금을 면제한다. 농업보전부담금의 경우도 비수도권 지역에 소재하는 산업단지에 대해서는 전액 면제해 준다. 대체산림조성비의 경우도 비수도권에 소재하는 산업단지는 준보전산지일 경우 100% 감면된다. 이 밖에도 다양한 부담금 감면이 비수도권 혹은 읍면지역에만 차별적으로 이루어지 있다(김은경, 2007).

8) 기타 샘물개발 허가자의 경우는 전년도 수돗물 평균요금+물이용부담금 평균금액을 기준으로 산정한다.

IV. 교정적 부담금에 대한 논점들

1. 논란의 이유

부록에 제시되어 있듯이 부담금은 1960년대부터 설치되기 시작하였으며 1980-90년대에 부담금 수자가 급증하였다. 특히 교정적 부담금은 90년대 이후 설치가 늘어났다. 부담금 수자가 급증하고 정수금액도 커지면서, 부담금 제도를 체계적으로 정비하고 관리할 필요가 제기됨에 따라 2002년도에 부담금관리기본법이 제정되었다.

부담금의 개념에 대한 실정법 상의 정의는 부담금관리기본법에서 비로서 이루어졌으며, 그 이전까지는 다양한 유형의 부담금이 부과되어 왔음에도 불구하고 명확한 법적 개념 정의가 없었다. 그 동안의 부담금에 대한 개념 정의는 학문적으로만 이루어졌는데, 부담금에 대한 통상적인 학문적 정의는 다음과 같다. “특정의 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 과하는 금전지급의무(김남진·김연태, 2005).”

이러한 정의에서 알 수 있듯이 일반적인 부담금의 목적은 ‘특정 공익사업에 필요한 경비조달’이며, 이 재원을 해당 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에게 부담시키는 것이다. 그런데 교정적 부담금의 목적은 전술하였듯이 ‘행위의 변경’이므로, 특정 공익사업의 경비 조달이라는 일반적인 부담금의 목적과는 다르다.

부담금은 국민에게 금전적 지급의무를 지우는 것이다. 따라서 부과원칙과 요건이 명확해야 하며 공정성이 확보되어야 한다. 그런데 교정적 부담금은 부과 목적이 일반적인 부담금과는 다른 새로운 유형의 부담금이다. 이에 따라 부담금의 부과 및 운용이 일반적인 부담금과는 다를 수 밖에 없다. 하지만 아직까지 교정적 부담금의 부과 및 운영 방식이 어떠해야 하는지(즉 일반적인 부담금과 어떻게 다를 수 있는지)에 대하여 학문적으로 혹은 실무적으로 명확하게 정립된 견해는 없다. 이에 따라 교정적 부담금의 부과 및 운영의 정당성과 타당성에 대하여 논란이 존재하는데, 이들은 다음과 같다.

2. 부담금 부과 요건

1) 특정 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에게만 부과할 수 있는 지 여부

일반적인 부담금은 ‘특정 공익사업에 필요한 경비를 충당’하기 위하여 설치하고, ‘해당 공익사업과 특별한 관계에 있는 자’에게 부과시킨다. 이러한 일반적인 부담금은 특정 공익사업과 부담주체의 관계에 따라 수의자 부담금, 원인자부담금, 손괴자 부담금으로 구분된다. 수의자 부담금은 공공사업으로 인해 이득을

보는 수익자에게 해당 공공사업의 비용을 분담시키는 것이다(예. 집단에너지공급시설 건설비용 부담금). 그리고 원인자 부담금은 민간부문의 사업과 행위로 인하여 공공기관이 추가적인 비용을 부담하게 될 때 그 비용을 사업자 또는 행위자에게 부담시키는 것이며(예. 하수도원인자 부담금), 손괴자 부담금은 공공시설을 파손시키는 행위를 하는 자에게 당해 시설물의 복구비용을 부담시키는 것이다(예. 항만시설 손괴자 부담금). 따라서 부담금 부과의 정당성 혹은 타당성의 기본 요건은, 원인자·수익자·손괴자와 같이 특정 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에게 부과되었는지 여부가 된다.

하지만 교정적 부담금은 정부가 국민들의 행위를 규제(변경)하기 위하여 부과하는 것으로서 일반적인 부담금과는 부과 목적이 다르다. 이처럼 부과 목적이 다르다면 부과 대상자도 다를 수 있는지, 즉 해당 공익사업과 특별한 관계에 없는 자라도 교정적 부담금을 부과할 수 있는지가 논란이 된다.

이를 판단하기 위해서는 먼저 부담금에 대한 실정법상의 개념 정의를 파악할 필요가 있다. 교정적 부담금도 부담금인 이상 실정법상의 요건을 벗어나서 부과할 수는 없을 것이기 때문이다. 전술하였듯이 부담금 개념에 대한 실정법상의 정의는 2002년도에 제정된 부담금관리기본법에서 이루어졌다. 부담금관리기본법에서는 부담금을 다음과 같이 정의하고 있다. “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 조세외의 금전적 지급의무(부담금관리기본법 제2조).”

실정법상의 정의에 따르면 ‘특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과’한다고만 되어 있을 뿐, 부과 대상자에 대한 특별한 조건은 제시되어 있지 않다. 따라서 적어도 실정법만 고려한다면, 특정 공익사업과 특별한 관계에 있지 않는 자에게 부담금을 부과하는 것이 위법한 것은 아니라고 해석할 수 있다.

그런데 비록 법적인 요건은 아니더라도, 여전히 부담금의 정당성 혹은 타당성을 평가할 때의 기준으로 부담금의 학문적인 정의를 많이 사용하고 있다. 이에 따라 교정적 부담금의 부과 대상자가 원인자·수익자·손괴자 등에 해당하지 않는 경우에는 부과의 정당성 혹은 타당성이 논란거리가 되기도 한다. 이의 예로는 먹는 물 관리법에 의한 수질개선부담금을 먹는 물 수입업자에게도 부과하는 것이 정당한가에 대한 위헌소송을 들 수 있다. 이에 대한 판결에서 헌법 재판소는 “부담금 납부의무자는 재정조달 대상인 공적 과제에 대하여 일반국민에 비해 ‘특별히 밀접한 관련성’을 가져야 하며, 부담금이 장기적으로 유지되는 경

우에 있어서는 그 징수의 타당성이나 적정성이 입법자에 의해 지속적으로 심사될 것이 요구된다. 다만, 부담금이 재정조달목적뿐 아니라 정책실현목적도 함께 가지는 경우에는 위 요건들 중 일부가 완화된다(먹는물관리법 제28조 제1항 위 헌소원; 2004. 7. 15. 2002헌바42 전원재판부).”라고 하여 교정적 부담금과 같은 정책실현목적의 부담금은 (부담금이 목적으로 하는) 공익사업과 특별한 관계가 없는 자에게도 부과할 수 있음을 시사하고 있다. 하지만 이 소송에서는 다른 견해를 가진 소수판결도 있었다. 소수판결에서는 “준조세적 성격을 가진 부담금은 자칫 공과금 부담의 형평성을 해손하고 국회의 재정통제권을 무력화시킬 수 있기 때문에, 납부의무자가 특정한 공적 과제에 대하여 일반국민에 비해 특별히 밀접한 관련성이 있는 경우에 예외적으로 최소한의 범위 내에서 허용되어야 하며, 그 위험성은 엄격하게 심사되어야 한다. 그런데 먹는 샘물 수입판매업자는 국내 지하수 자원을 이용하거나 해손하지 않는 점에서 공공의 지하수자원의 보호라는 과제에 대하여 특별히 밀접한 관련성을 가진다고 할 수 없다.”라고 하였다. 이러한 소수판결까지 고려한다면, 교정적 부담금의 경우는 해당 공익사업과 특별한 관계에 있지 않은 자에게도 부과할 수는 있지만 이는 예외적인 것으로 봐야 할 것으로 판단된다.

2) 특정 공익 사업의 개념

통상적인 부담금 부과 대상자의 요건으로는 ‘특정 공익사업과 특별한 관계에 있는 자’라는 것이 있다. 그런데 이 요건에서 특정 공익사업의 개념이 무엇인가가 교정적 부담금에서는 논란이 된다. 일반적인 부담금은 특정 공익사업의 경비 조달을 목적으로 하므로, 해당 공익사업과 특별한 관계에 있는 자는 부담금을 재원으로 행해지는 공익사업의 원인자·수익자·손케자 등을 의미하게 된다. 하지만 교정적 부담금은 국민의 행위를 규제하는 데 목적이 있으며, 어떤 사업의 경비 조달을 목적으로 하지 않는다. 즉 교정적 부담금이 목적으로 하는 공익 사업은, 부담금을 재원으로 이루어지는 사업이 아니라 부담금 부과에 의하여 바뀌는 국민의 행태 자체가 된다. 예를 들어서 담배부담금(건강증진부담금)이 부담금 부과를 통하여 이루어지는 공익사업(과제)은 흡연 감소이며, 과밀부담금이 부담금 부과를 통하여 이루어지는 공익사업(과제)은 수도권집중을 억제하는 것이다.

한편 교정적 부담금을 통하여 거둬들인 재원도 다른 일반적인 부담금의 경우와 마찬가지로 특정 공익 사업의 재원으로 활용되고 있다. 그리고 교정적 부담금의 설치 목적에는 항상 행위 규제와 함께 어떤 사업에 재원을 사용할 것인가가 규정되어 있다. 그렇다면 교정적 부담금도 원칙적으로 특정 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에게 부과되어야 한다고 했을 때, ‘특정 공익사업’은 교정적 부담금이 목적으로 하는 ‘규제’를 의미할까 아니면 거둬들인 재원을 사용하여

이루어지는 ‘공익사업’을 의미할까?

앞에서 기술한 헌법재판소의 판례(먹는물관리법 제28조1항 위헌소원)에 따르면 특정 공익사업은 교정적 부담금이 목적으로 하는 ‘규제’라고 하는 것이 타당하다. 판례의 내용에 따르면, 교정적 부담금의 경우는 재정조달 대상인 공적사업과 납부의무자 집단 사이에 존재하는 관련성보다는 재정조달 이전 단계에서 추구되는 교정적 부담금의 설치목적과 납부 의무자 사이에 존재하는 상관관계가 더 중요하고, 따라서 부담금의 재원으로 행해지는 공익사업에 대한 납부의무자 집단의 특별한 재정책임 여부 또는 납부의무자 집단에 대한 부담금의 유용한 사용 여부 등은 교정적 부담금의 헌법적 정당화에 있어서는 결정적인 의미를 갖지 않는다고 한다(박상희, 2005). 필자도 이러한 견해에 동의한다.

이처럼 교정적 부담금의 경우 부담금 납부자가 특별한 관계에 놓이는 공익사업을 부담금을 통하여 규제하려는 행위로 간주한다면, 부담금 납부자가 부담금을 재원으로 하는 사업과 특별한 관계에 있을 필요는 없으며 또한 부담금 재원이 부담금 납부자를 위하여 사용될 필요도 없다.

그런데 학자들 중 일부는 교정적 부담금의 재원도 부담금 납부자를 위하여 사용되어야 한다고 주장한다. 예를 들면 담배부담금(건강증진부담금)으로 거둔 재원의 상당액은 국민건강보험료 지원에 사용되고 있는데, 이에 대하여 담배부담금 재원은 흡연자의 건강증진을 위한 사업에만 사용되어야 한다고 비판한다.⁹⁾ 그리고 실제로 이러한 비판에 따라 담배부담금 재원의 일부는 흡연자 건강증진을 위한 사업에 사용되고 있다. 또한 기획재정부의 부담금운용종합보고서(2007)에서도 부담금의 개념을 특정 공익사업과 밀접한 관계에 있는 자에게 소요경비를 부과하는 금전지급의무라고 하여, 일반적 부담금의 개념만을 제시하고 있으며 교정적 부담금의 개념은 포함하지 않고 있다. 이러한 것들은 모두 교정적 부담금의 특성 및 입법 취지를 제대로 이해하지 못한 데서 오는 혼란인 것으로 판단된다.

3. 부담금의 내용(부과 범위와 수준)

교정적 부담금의 부과 수준은 이론적으로는 사람들의 행위 규제로 인한 한계비용과 한계편익이 일치하는 수준에서 결정되어야 한다. 가령 환경오염 규제를 위한 부담금의 경우 환경오염으로 인한 외부불경제 (한계)비용과 동일하도록 부과금 수준을 정하면 된다. 하지만 이는 이론적인 논의일 뿐이며 실제의 부과금 액이 그렇게 정해지지는 않는다.

부담금은 해당 국민에게 금전적지급의무를 부과하는 것이다. 따라서 부과의 범위나 수준은 법령에 의하여 정해지며, 그 내용은 과잉금지원칙, 포괄위임입

9) 이러한 비판은 기금평가단의 건강증진기금 평가에서 수차례 제기된 바 있다.

법금지, 평등권 등을 위배하지 말아야 하고 과도하게 재산권을 침해해서도 안 된다.

그런데 교정적 부담금의 목적 또는 수단적 특성(경제적 유인에 의한 규제)에 따른 부과 수준은 법리상 요구되는 수준을 초과할 수도 있을 것인데, 이 경우 수준의 적정성이 논란이 된다. 이의 예로는 택지소유상한에 관한 법률에 의한 택지초과소유부담금, 장애인고용촉진등에 관한 법률에 의한 장애인고용부담금, 수도권정비계획법에 의한 과밀부담금에 대한 위헌소송을 들 수 있다.

택지소유상한에 관한 법률에 의한 택지초과소유부담금 위헌소송의 경우 헌법 재판소는 과잉금지원칙과 평등원칙을 위배하며 재산권을 침해한다고 판시하였다. 구체적으로 내용 중에서 택지의 소유상한을 200평으로 정한 것과 매수 청구 후에도 부담금을 부과하는 것은 과잉금지원칙에 위반된다고 하였으며, 경과규정에서 법 시행 이전부터 택지를 소유하고 있는 사람을 법 시행 이후 택지를 취득한 사람과 동일하게 취급하는 것은 평등원칙에 위반된다고 하였다.

한편 장애인고용촉진등에 관한 법률에 의한 장애인고용부담금에 대한 위헌소송에서는 장애인고용부담금의 내용이 사업주의 계약 및 직업수행의 자유, 재산권, 평등권을 침해하는 지에 대하여 그렇지 않다고 판시하였다. 그런데 부과 대상 사업주의 범위를 대통령령으로 정하게 한 것이 포괄위임입법금지원칙에 위배되는지에 대해서는 위헌의견에 찬성한 재판관이 다수이나 헌법소원에 관한 인용결정에 필요한 심판정족수에 이르지 못하여 합헌결정을 하였다(구 장애인 고용촉진등에 관한 법률 제35조 제1항 본문 등 위헌소원; 2003. 7. 24. 2001헌바96 전원재판부)

수도권정비계획법에 의한 과밀부담금에 대한 위헌소송에서는 위임입법의 한계를 일탈하였는지, 과잉금지원칙 및 차별금지원칙에 반하는지, 재산권을 침해하였는지 등에 대하여 위헌이 아니라고 판결하였다(수도권정비계획법 제2조 제3호 등 위헌소원; 2001. 11. 29. 2000헌바23 전원재판부).

부담금은 해당 국민에게 금전적지급의무를 부과하는 것이므로, 부과요건이 법령에 의하여 정해지며, 과잉금지원칙, 포괄위임입법금지, 평등권, 재산권 등 헌법적 원칙에 위배될 수 없다. 그리고 이는 교정적 부담금의 경우도 마찬가지임은 당연하다.

한편 실제 부담금 부과금액을 결정하는 공무원들의 태도를 보면, 어느 정도를 부과해야 외부불경제 문제를 해결할 수 있는지 등을 고려하기보다는 그 수준이 부과대상자가 수용할만한지, 그리고 그로 인한 부과금 재원이 얼마나 될 것인지에 더 관심이 있는 것 같다.

사실 외부불경제를 시정하기 위하여 교정 부담금을 부과한다고 했을 때, 외부불경제의 화폐적 크기를 추정하는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 또한 설령

추정한다고 해도 그 규모가 이해관계 당사자들이 납득하는 크기에 비하여 크다면 이를 그대로 부과하기도 힘들 것이다. 즉 현실의 부담금 수준은 부과 대상 행위로 인한 사회적 피해 크기도 고려해야겠지만, 그에 더하여 당사자들의 수용성이나 다른 금전적 제재수단과의 형평성 등을 감안하여 정해질 수 밖에 없을 것이다. 그리고 처음에는 어느 정도 보수적인 금액으로 부과했다가 정책효과를 평가하면서 금액을 조정하는 것이 현실적일 수 있다.

4. 부담금 부과 방식: 의무이행확보수단 vs. 시장유인에 의한 행위유도

앞에서 부담금의 실제 사례를 기술하면서 오염총량초과부과금 및 배출부과금의 초과배출부과금은 정해진 기준을 초과한 경우에만 부과한다고 하였다. 교정적 부담금 중에는 이처럼 정해진 기준을 충족하지 못했을 때만 부과하는 경우가 많다. 혼잡통행료는 3인 이상이 동승한 차량에 대해서는 부과하지 않으며, 재활용부과금도 의무량을 충족한 경우에는 부과하지 않는다.¹⁰⁾

이처럼 정해진 기준이 있고 이를 벗어날 경우 부담금을 부과하는 것은, 부담금을 과징금이나 이행강제금처럼 의무이행확보수단으로 활용하는 것에 해당한다. 단지 이러한 의무를 이행하지 않더라도 위법한 행위는 아니므로, 부담금 부과의 성격이 ‘처벌’이 아닌 ‘부담’일 뿐이다. 부담금 관련 위헌소송에 대한 현법재판소의 판결을 보더라도 교정적 부담금의 성격을 금전적 부담을 수반하는 의무이행확보수단으로 파악하는 경우가 더 많은 것 같다.

그런데 이처럼 일정한 기준을 정하고 이를 벗어날 경우에만 부담금을 부과하게 되면, 기준을 충족한 경우에는 더 이상 해당 행위를 할 유인이 발생하지 않는다. 따라서 규제 대상자들 간에 규제순응의 한계비용이 동일해지도록 함으로써 효율성을 높인다는 부담금의 장점은 크게 회복되며, 그 효과는 명령 통제적인 경우와 유사하게 된다.

이처럼 정해진 기준을 충족 못할 때만 부담금을 부과하는 것은, 부담금 대상자의 수용성을 고려한 면도 있을 것이다. 예를 들어서 환경오염 규제를 기준으로는 명령 통제적 방식으로 시행하던 것을 교정적 부담금 부과 방식으로 바꾸려 한다고 하자. 명령 통제적 방식에서는 정해진 기준을 충족한 기업은 아무런 제재나 부담이 없다. 그런데 교정적 부담금 방식에서는 조금이라도 오염물을 배출하는 기업은 배출량에 비례하여 부담금을 납부해야 한다. 따라서 기준에 정해진 오염배출 기준을 충족하던 기업들도 부담금을 납부해야 하므로, 이들에게는 새

10) 장애인고용촉진부담금의 경우도 부담금 부과 자체는 정해진 기준을 미달할 경우에만 이루어진다. 하지만 전술한 바와 같이 장애인고용부담금은 기준을 초과하여 장애인을 고용한 기업에게 장려금을 지급함으로써, 장애인고용의 한계비용이 낮은 기업이 더 많이 고용하게 하는 유인구조를 갖추고 있다.

롭게 금전적 부담이 발생한 것이 된다. 이 경우 이 기업들은 기존 방식을 더 선호하고, 부담금 부과 방식을 반대할 것임은 당연하다. 그러므로 무조건 오염배출량에 비례하여 부담금을 부과하는 것보다는, (기존 방식에서) 정해진 기준을 초과한 경우에만 초과량에 비례하여 부담금을 부과하는 것이 수용성이 높을 것임은 물론이다.

정리하면, 다수의 부담금이 시장유인에 의한 행위유도수단(규제하려는 행위량에 비례하여 부과)의 성격보다 의무이행확보수단(정해진 기준 충족 못한 경우에만 부과)의 성격을 갖게 된 것은 적용 과정에서의 수용성을 고려한 선택이지만, 그만큼 교정적 부담금의 장점은 약화되는 것이라고 평가할 수 있다.¹¹⁾

V. 결 론

경제적 인센티브에 의하여 사람들의 행위를 규제하는 교정적 부담금은 ‘교정(규제)’ 수단 측면에서도 그리고 ‘부담금’ 측면에서도 기존과는 다른 성격을 갖는다.

전통적인 규제수단은 제한하려는 행동을 불법으로 규정하고 이를 위반하면 법적 제재를 가하는 명령 통제적 방식이다. 하지만 교정적 부담금은 행위는 허용하되 행위량에 비례하여 부담금을 부과함으로써 행위를 규제한다. 무조건적 금지 대신에 행위와 경제적 부담 사이에 선택이 가능하게 함으로써, 명령 통제적 방식에 비하여 규제순응 비용을 줄일 수 있다.

일반적인 부담금은 특정 공익사업에 필요한 경비를 조달하기 위하여 해당 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에게 부과하는 금전적 지급의무이다. 그러나 교정적 부담금의 목적은 사람들의 행위를 변경하는 데 있으며, 공익사업 경비 조달은 부차적이다. 그리고 부담금 납부자가 부담금을 재원으로 수행되는 사업과 특별한 관계에 있을 필요도 없다.

이처럼 교정적 부담금은 전통적인 방식과는 다른 규제수단이며, 일반적인 부담금과도 구별되는 성격을 갖는다. 그런데 이와 같은 교정적 부담금의 새로움은 기존의 관습과 충돌하기도 하며, 실제 집행 과정에서는 변질되기도 한다.

교정적 부담금은 대상자에게 금전적 지급의무를 발생시키기 때문에 실제 집행에서는 법리적 규범과 수용성 등의 제약이 따르며, 이론이 묘사하듯이 효율적으로 작동되지는 못한다. 또한 학자나 실무 담당자들 중에도 교정적 부담금의

11) 부담금을 의무이행확보수단으로 사용할 때와 행위유도를 위한 교정목적으로 사용할 때의 유사점과 차이점 혹은 장점과 단점에 대한 논의를 위해서는 Ogus(1998)을 참고 할 수 있다.

특성과 법적 성격을 제대로 이해하지 못한 경우가 많으며, 이 때문에 애초의 목적과는 다르게 집행되기도 한다.

교정적 부담금은 90년대부터 등장하기 시작한 새로운 유형의 정책수단이다. 환경오염 등 사회적 규제의 필요성이 증가하면서 활용성이 증대되었으며, 특히 효율성과 자율성을 강조하는 행정 이념에 따라 더욱 활용성이 높아질 전망이다.

교정적 부담금의 필요성과 활용성은 증대되었지만 이에 대한 학계 및 실무계의 이해가 뒷받침되지 못하고 있는 것이 실제 운영에서 교정적 부담금의 장점을 제대로 살리지 못하고 있는 중요한 이유가 된다.

본 연구에서 교정적 부담금의 성격과 관련한 몇 가지 쟁점을 논의하였지만, 이는 시론적인 수준에 불과하다. 향후 행정학·경제학·법학 등 다양한 학문 분야에서 교정적 부담금에 대한 이론적·실증적 연구가 활발하게 이루어지길 기대한다.¹²⁾

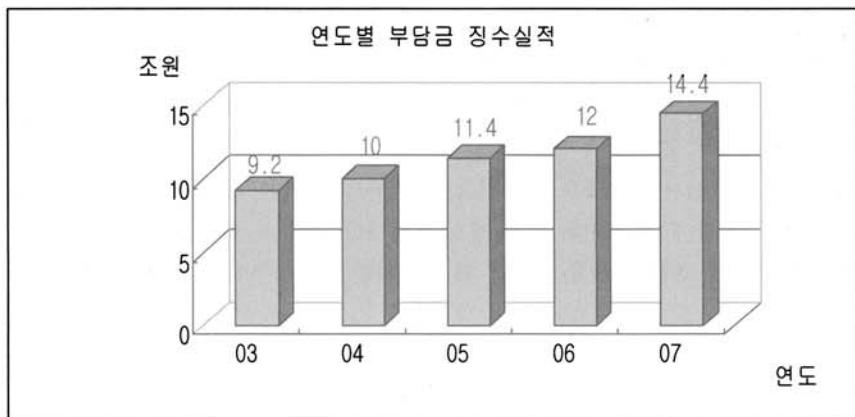
참고문헌

- 김남진·김연태(2005). 행정법 II. 법문사
- 김은경(2007). 수도권에 대한 재정·조세정책 실태 분석과 개선 방향. 재정정책논집(2): 133-160.
- 김태일(2007). 우리나라 부담금 제도의 기능과 향후 개선 방향. 서울대학교 행정대학원 정책지식센터 발표논문
- 김태일·고경훈(2008). 정책수단으로서의 교정세(부담금)의 특징과 현황. 정부학연구. 14(4): 365-402.
- 박상희(2005). 부담금의 법적 문제. 공법학연구 6(3): 445-473.
- 최병선(1997). 정부규제론. 서울: 법문사.
- 기획재정부. 「2007년도 부담금운용종합보고서」.
- 부담금운영평가단(2003) 「부담금 평가」. 기획예산처.
- 헌법재판소 판례집.
- Ogus, Anthony(1998). "Corrective Taxes and Financial Impositions as Regulatory Instrument." *Modern Law Review* 61(6):767-788

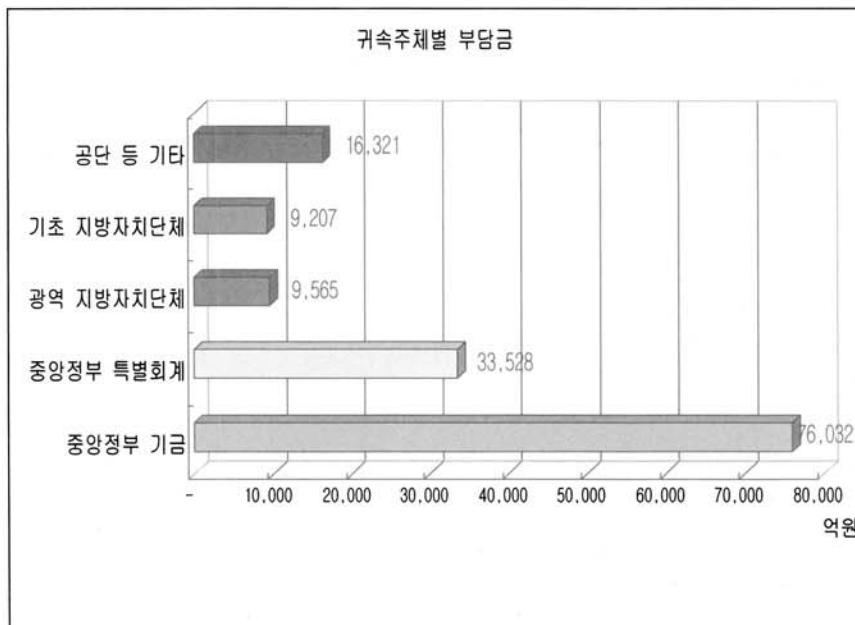
12) 그 동안 교정적 부담금에 대한 논의는 경제학과 법학에서 이루어져 왔다. 그런데 경제학에서는 외부불경제의 내재화로 시장실패 보완이라는 '교정'의 이론적 측면에 집중하였으며, 법학에서는 '부담금'의 성격에 대한 법리적 측면에 초점을 두었다. 하지만 교정적 부담금은 국민에게 금전적 부담을 지움으로써 행정목적을 실현하는 정책수단이다. 따라서 경제 이론적인 타당성이나 법리적 적합성 뿐만 아니라, 실제 집행의 성과는 무엇이고 파생된 문제점은 무엇인지 등 행정학적 질문과 답변을 위한 연구가 절실히다.

부 록: 부담금 현황(출처: 2007년 부담금운용종합보고서)

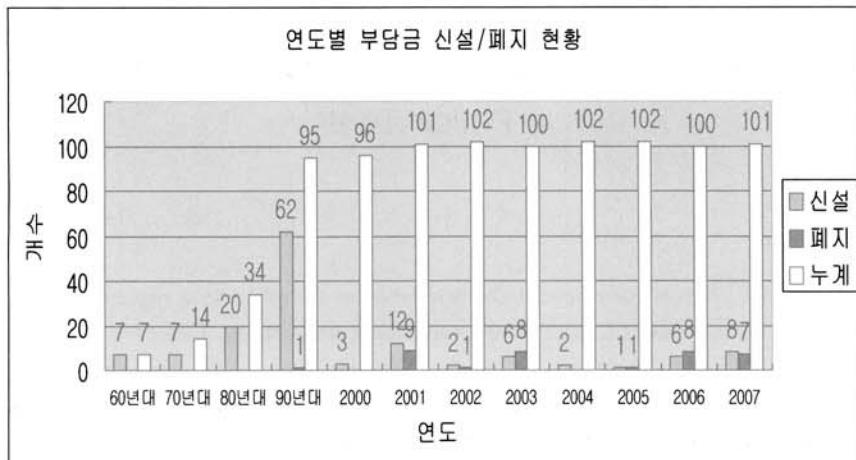
◦ 연도별 부담금 징수실적



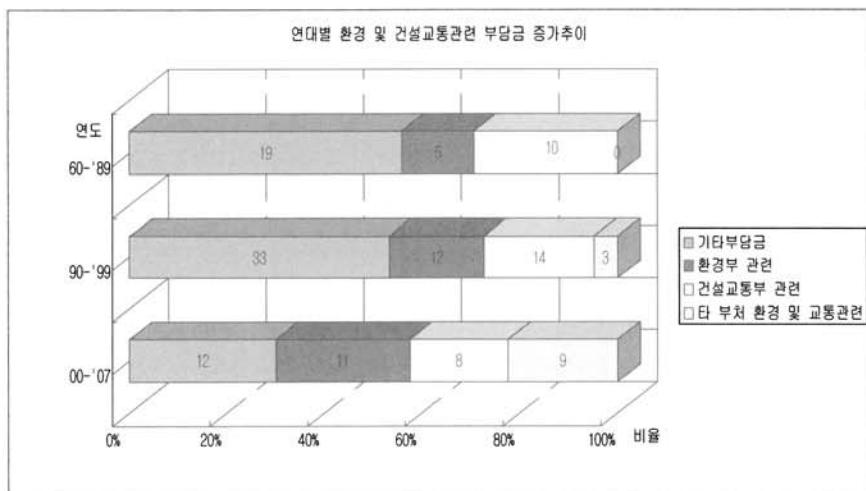
◦ 귀속주체별 부담금



◦ 연도별 부담금 신설·폐지 현황



◦ 연대별 환경 및 건설교통관련 부담금 증가추이



Abstract

Characteristics and Issues of Corrective Charges as a Policy Tool

Taeil Kim

Corrective charges have special characteristics as charges and a regulation tool.

Conventional regulation methods are commands and controls. However, corrective charges use economic incentives to regulate behavior. As a result, corrective charges are more cost-effective than conventional tools using command and control methods. The main purpose of conventional charges is to provide for the expenses of public works. However, corrective charges aim to correct behavior.

Details of these characteristics are presented in this paper and the issues arising from these characteristics are discussed. This paper is preliminary research and plenty of in-depth studies on these issues are to follow.

【Key words: policy tool, corrective charges, regulation, economic incentive】