水質改善負擔金의 法的 問題*

蔡 羽 奭**

<차 례>

Ⅰ. 처음에
Ⅱ. 負擔金의 槪念과 法的 性質
Ⅲ. 물과 負擔金關聯規定
Ⅳ. 먹는물관리법과 水質改善負擔金
Ⅴ. 水質改善負擔金의 賦課·徵收
Ⅵ. 맺음말

Ⅰ. 처음에

맑고 깨끗한 환경의 질을 유지하기 위해 소비나 생산활동에서 발생되는 오염수준을 적정하게 유지하여야 하며, 이러한 적정 오염수준을 유지하기 위한 환경정책수단은 지시 및 통제방식의 직접규제와 시장기구를 이용한 경제적 유인제도로 나눌 수 있다.

직접규제는 배출시설이나 배출행위의 인·허가, 지도·점검, 환경기준이나 시설기준의 설정 등 정부가 오염시설이나 행위에 대해 일정한 기준을 제시하고 오염자가 기준을 그대로 따르도록 의무를 부과하는 규제방법이다. 시행방법이 비교적 단순하고 효과가 신속하게 나타나므로 환경목표 달성을 위한 가장 기본적인 정책수단으로 이용되고 있으며, 전통적으로 세계 각국에서도 보편적으로 사용되고 있기도 하다. 더욱이 최근에는 간접적인 경제유인수단을 도입한 사회적 배경에는 규제완화 또는 경제성장을 둔화에 따른 정부예산의 긴축화와 함께 경비삭감과 재원조달의 요구라고 하는 경제적 요인도 강조되고 있다[1].

* 본 연구는 숭실대학교 교내연구비 지원으로 이루어진 것임
** 숭실대학교 법과대학 조교수
1) 大塚直, 環境賦課金(1), ジュリスト 979号 44頁, 1991.

한편, 경제적 유인수단은 시장기구를 통해 오염감소에 대한 경제적 유인을 제공함으로써 환경목표를 달성하고 하는 정책수단으로 부과금(charge), 보조금(subside), 예치금(deposit-refund), 시장형성(market creation), 이행 인센티브(enforcement incentives), 배출권거래제(tradable permit system) 등을 들 수 있다. 이러한 경제적 유인수단은 세계의 여러 국가에서 실로 다양하게 이용되고 있으며, 그 효용성에 있어서도 적지 않은 평가를 받아 왔다[2]. 환경오염과 같은 외부불경제 문제를 시장기구를 통해 해결함으로써 직접 규제에 비해 저렴한 비용으로 동일한 오염억제 효과를 얻을 수 있으며, 환경기술발전을 촉진하는 등 장점이 부각되고 있다.

우리 나라는 1990년 이전까지 직접규제 위주의 환경정책수단이 주로 이용되어 왔으나, 1990년 이후부터 각종 경제적 유인제도가 본격적으로 도입되어 왔다. 현재 환경개선부담금, 배출부과금 등 24종의 부담금제도가 운영되고 있다[3].

본고는 이러한 경제유인제도 가운데 수질개선부담금제도를 중심으로 검토하여 보고자 한다. 수질개선부담금이라고 할 때, 수질을 개선하거나 혹은 수자원환경을 지속적으로 관리·보존하기 위한 재정기금이라는 넓은 의미로 해석할 수 있고, 한편으로는 먹는물관리법에서 규정하는 실체법상의 수질개선부담금에 한정된 의미로 이해할 수도 있다. 따라서 후자에 의한 좁은 의미의 수질개선부담금은 넓은 의미에 포함되는 것으로 보아야 할 것이다.

이하 본고에서는 넓은 의미의 수질환경을 관리·보존에 관한 부담금이라는 것을 염두에 두면서 좁은 의미의 수질개선부담금에 관한 법적 문제에 초점을 맞추어 검토하여 보고자 한다. 이를 위해 우선 부담금제도에 대한 법적 개념·성질을 이해할 필요가 있으며, 아울러 부담금 등의 경제적 유인제도에 나타나는 법리적 충돌과 모순의 가능성에 대해 물과 관련된 각종 부담금 등의 제도에 관한 법률적 근거를 중심으로 지적하고자 한다. 또한 먹는물관리법의 수질개선부담금에 관한 법규의 명문규정과 이와 관련된 판례를 통해 부담금의 성질·목적 등을 살펴보고, 나아가 부담금 등의 운영상 발생되는 문제에 관해서도 생각하여 보고자 한다.

2) 박정훈, 경제적 유인제도 도입확대를 위한 환경법상 환경정책수단의 비교연구, 환경법연구 제25권1호, 245면, 2003.
3) 환경부, 「환경백서」 174-175면, 2003.

Ⅱ. 負擔金의 槪念과 法的 性質

1. 負擔金의 槪念

'부담'이라는 용어는 익히 알려진 바와 같이 공익사업 등의 복리작용을 위하여, 또는 물건의 효용을 확보하기 위하여 행정주체가 법규에 근거하여 강제적으로 사인에게 가하는 인적·물적 부담을 '공용부담'이라고 하고, 공법연구자들에게는 오랜 동안 이러한 공용부담과 관련하여 익숙해져 있다고 할 수 있다. 한편, 공용부담은 구분의 기준에 따라 여러 유형으로 구분할 수 있는데, 특히 그 내용에 따라 사람에 부과되는 인적 공용부담과 권리 또는 재산권에 대하여 부과되는 물적 공용부담으로 나누어 설명하는 것이 일반적이다. 이 때 '부담금'은 부역·현품, 노역·물품부담, 시설부담, 부작위부담 등과 함께 인적 공용부담에 분류되고 있다[4].

한편, 부담금은 사인이 국가에 대하여 납부의무를 부담하는 금전으로서 조세, 수수료, 과징금(부과금)[5], 가산세, 가산금, 강제금 등의 다양한 종류와 함께 공과금의 일종으로 보고 있다. 즉 부담금은 공과금의 일종이다. 이러한 부담금은 일반적으로 국가나 지방자치단체 등의 행정주체가 특정의 공익사업과 관련이 있는 사인에게 그 사업에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 부담하게 하는 경우, 이로 인해 사인이 공법상 납부의무를 부담하는 금전으로 이해되고 있으며, 다른 말로 분담금이라고도 표현된다[6].

2. 負擔金의 法的 性質

전통적으로 부담금은 다음과 같은 법적 특징을 갖는 것으로 정리되고 있다[7]. 즉, ①부담

4) 박균성, 「행정법론(하)」 317-319면, 박영사, 2003.

5) 과징금(부과금)은 협의로 보아 행정법상의 의무위반, 의무불이행에 대한 제재로서 부과하는 금전적 부담으로 행정의 실효성확보수단의 성격을 갖는데 대해, 특정한 공익사업의 이해관계자가 부담하는 분담금과는 성질이 다르다고 정의하고 있다. 홍정선, 부담금과 공과금, 고시연구 1995년 9월호 45면. 한편 환경부과금이란 배출부과금, 환경개선부담금, 환경수수료 등 일체의 환경에 관한 부과금을 의미한다고 하여 용어의 정의에 주의할 필요가 있다. 정하중, 배출부과금의 제도적 근거와 법적 개선방향, 환경법연구 제15권 45면, 1993.

6) 홍정선, 전게서 40면.

7) 맹장섭, 부담금, 고시계 1987년9월호, 16-19면.

금의 부과주체는 원칙적으로 국가나 지방자치단체 또는 공공단체라는 점, ②부담금은 특정한 공익사업의 비용에 충당하기 위한 것으로 재정작용으로서 일반수입을 목적으로 징수하는 조세와 다르다는 점, ③부과금은 공법상의 강제적인 부담으로 권력작용에 속하고, 따라서 법률적 근거가 요구된다는 점, ④부담금의 부과는 특정한 공익사업에 특별한 관계를 가지는 자를 대상으로 하고 일반국민이나 개인을 대상으로 하는 것이 아니라는 점, ⑤부담금은 조세와는 달리 법률에 표준이 없는 때에는 사업소요경비, 공익사업과의 특별관계의 정도, 부담능력 등 합리적인 균형적 표준에 의하여 과하여진다는 점 등의 성질을 갖고 있다.

이와 같은 견해는 과거 독일에서 조세와의 구별을 통해 부담금의 성질을 이해하려고 하는 의도에서 전개되었다. 즉, 특별부담금은 헌법상 규정된 조세수입과는 달리 국고에 귀속되지 않고 특별한 기금이나 특별예산의 형태로 관리되기 때문에 재정목적을 결여하여 조세와는 성질이 다르다는 것이다. 또한 독일의 헌법재판소의 판결을 통해 부담금은 ①부담금의무자의 사회적 동질성, ②부담금무자가 부담목적에 객관적으로 근접한 위치에 있어야 한다는 것, ③부담금의무자의 부과를 통해 실현되는 과제에 집단적 책임을 진다는 것, ④부담금의 수입은 집단적 이익을 위해 사용되어야 한다는 부과요건이 요구되는 것이라고 하였다. 그러나 헌법재판소는 이러한 요건들은 특별부담금의 부과요건인지 아니면 개념요소인지 명백하게 밝히지 않고 있기 때문에 혼란이 발생되나, 조세와의 성질을 구분하거나, 부과요건 내지 개념을 정리하려는 논리보다는 특별한 책임, 즉 국가의 책임과 더불어 특정한 사회집단의 책임이라는 관점에서 부담금의 개념 및 정당성을 구체화시킬 필요가 있다고 한다[8].

또한 부담금은 전통적으로 수익자부담금, 원인자부담금, 손괴자부담금으로 구분하여 오기도 했으나, 최근에는 개발이익환수에관한법률에 의한 개발부담금, 택지소유상한에관한법률에 의한 초과소유부담금, 환경개선비용부담법에 의한 환경개선부담금 등 새로운 형태의 부담금이 규정되기도 하였다[9]. 즉, 국가 또는 공공단체가 특정한 공익사업에 충당하기 위하여 그 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 그 사업에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 충당하기 위하여 과하는 공법상의 금전적인 급부의무로 정의되던 전통적인 부담금에 관한 개념과는 달리 최근에는 특별한 부담금제도가 도입되어 명문으로 규정되었다. 따라서 종래 인적 공용부담의 일종으로 분류되던 부담금은 성질상 인적 공용부담으로서 분류되지 않는 부담금의 종류가 늘어났으며, 과거 공과금으로서의 성격을 가졌던 부담금에

8) 김성수, 특별부담금의 개념과 정당화 문제, 한독법학 제8권1호 465면, 1990.
9) 홍정선, 전게서, 40-43면.

속하지 아니하고, 행정주체의 의무이행확보수단으로서의 부담금, 국가적 행정목적을 실현하기 위한 유도적 목적을 위한 부담금 등의 유형으로 나뉘어 설명되기도 하였으며, 이와 더불어 부담금에 관한 법적 성격에 관하여도 많은 견해가 제기되기도 하였다[10].

이러한 새로운 유형의 부담금 가운데, 개발이익환수에관한법률에 의한 개발부담금제도는 사업시행자가 국가 또는 지방자치단체로부터 인가 등을 받아 개발사업을 시행한 결과 개발사업 대상토지의 지가가 상승하여 정상지가 상승분을 초과하는 불로소득적인 개발이익이 생긴 경우, 국가가 그 일부를 환수하여 그 토지가 속하는 지방자치단체 등에게 배분함으로써 경제정의를 실현하고, 토지에 대한 투기를 방지하며, 토지의 효율적인 이용의 촉진을 도모하기 위한 제도로 이해되었다[11].

또한 구 택지소유상한에관한법률에 규정되었던 초과소유부담금은 많은 논란을 불러일으키기도 하였다. 토지소유의 불균형으로 인한 지가의 상승, 토지투기의 악순환 등을 방지하기 위하여 도입된 이른바 토지공개념을 구체화하기 위하여 제정된 택지소유상한에관한법률[12] 가운데 특히 제19조 이하에서 규정된 초과소유부담금에 대해 위헌의 소지가 있다는 주장이 여러 번 제기되었음에도 대법원은 초과소유부담금 자체는 위헌이 아니라는 판단을 유지하였으나[13], 결국 헌법재판소에 의한 토지초과이득세법의 위헌결정[14]과 더불어 법률 전체에 대한 위헌결정[15]에 따라 많은 사회적 혼란을 발생시켰던 택지소유상한에관한법률은 1998년 9월 19일자로 폐지되기에 이르렀다. 헌법재판소의 결정에 의하면 초과소유부담금은 징수목적이 토지의 과다보유를 억제하고, 소유상한을 초과한 택지의 처분 또는 이용·개발을 유도하는 데 있는 것이기 때문에, 특정한 공익사업을 위한 경비충당을 목적으로 하는 원래 의미의 부담금이라고 보기 어렵다고 보고, 결국 부담금은 법이 정한 상한을 초과하여 택지를 소유하고 있는 자에 대하여 의무위반에 대한 제재로서 부과하는 금전적 부담으로서, 법의 목적을 실현하기 위한 이행강제수단으로서, 사회·경제적인 정책목적을

10) 이 같은 새로운 유형의 부담금에 관한 설명에 대해서는, 박상희, 부담금의 법적 성격과 정당화 근거, 공법학이 현대적 지평(계희열박사화갑기념논문집) 703면, 박영사, 1995. 한편, 이러한 새로운 유형의 부담금 가운데, 개발이익환수에관한법률에의한 개발부담금에 관한 법적 성격에 대해, ①부가가치세와 유사한 것, ②새로운 형태의 의무이행확보수단, ③공용부담의 일종, ④수익자부담금에 유사한 제도 등 여러 가지 견해가 제기되었다.

11) 헌재 1998. 6. 25, 95헌바35. 헌재 2002. 5. 30, 99헌바41.

12) 동법률에 관한 입법적 배경에 관하여는, 백윤철, 택지소유상한에관한법률의 위헌성 여부, 고시연구 1999년 7월호 169면. 강경근, 택지소유상한의 제한과 재산권 보장, 판례월보 1999년 8월호 7면.

13) 대판 1993. 10. 12, 93누12916, 대판 1994. 3. 22, 93누22968, 대판 1994. 5. 27, 93누21637, 대판 1995. 2. 14, 94누 14216, 대판, 1995. 7. 14, 94부98결정, 대판 1995. 8. 25, 94누14537.

14) 헌재 1994. 7. 29. 92헌바 49·52(병합).

15) 헌재 1999. 4. 29, 94헌바37.

효율적으로 달성하기 위하여 도입된 새로운 유형의 공과금으로 이해하였다[16]. 나아가 헌법재판소는 초과소유부담금의 부과 자체도 재산권의 본질적 내용을 침해하거나 사유재산제도를 형해화하여 재산권의 보장 원칙에 위반되는 것이 아니라고 판단하였다[17].

한편, 교통안전기금의 재원의 하나로 운송사업자들 및 교통수단 제조업자들에 대하여 부과되는 분담금으로서 교통안전사업의 재정충당을 위한 특별부담금의 일종으로 마련된 교통안전공단법 제17조의 교통안전분담금은 분담방법 및 분담비율에 관한 기본사항을 구체적이고 명확하게 규정하지 않은 채 시행령에 포괄적으로 위임함으로써, 경제생활의 법적 안정성을 현저히 해친 결과가 되어 헌법 제75조에 위반하는 규정으로 결정되기도 하였다[18]. 동 사안에서 헌법재판소의 견해에 의하면 분담금은 사용목적이 교통안전사업으로 제한되고, 부과대상자가 특정사업자들로 한정된다는 점에서 조세와는 다르다고 할 것이나, 공익사업의 재정충당을 위하여 부과된다는 점에서 조세유사적 성격을 가지는 것으로 법적 성질을 이해하고 있다[19].

이와 같이 보면 우리의 대법원과 헌법재판소가 부담금이란 조세와의 다른 법적 성질을 갖는다고 하는 점을 부각시키고 있고, 그 이전부터 독일의 전통적 이론과 판례가 조세와 구별하여 부담금의 법적 특징을 조형하려고 했던 것은 납세의 의무 또는 조세법률주의에 대한 헌법적 근거와는 달리 실질적으로 개인의 재산권에 대한 침해행위에 대한 저항이라고 하는 주장을 무마시킴으로써 부담금에 대한 정당성을 부여하기 위한 작업이었으리라 생각된다[20].

16) 헌재 1999. 4. 29, 94헌바37. 헌재 2001. 12. 20, 2001헌바7.
17) 헌재 1999. 4. 29, 94헌바37.
18) 헌재 1999. 1. 28, 97헌가8.
19) 그러나 이러한 헌법재판소의 이해에 대해, 특별부담금의 납부가 교통안전이라고 하는 특별한 책임을 부담하여야 할 의무자로서 교통안전분담금법에서 규정하는 납무의무자에게만 한정되었다는 점에서 헌법상의 평등조항을 충분하게 고려하였는가에 관하여 심사하지 않았으며, 아울러 특별부담금의 정당화 문제에 대해 적극적으로 심사하지 않았다는 비판이 제기되었다. 김성수, 교통안전기금 분담금의 법적 성격; 특별부담금과 그 정당화 문제, 헌법판례연구회편, 「헌법판례연구(Ⅰ)」 205면, 박영사, 1999.
20) 우리 헌법 제23조 1항 후단과 동조 2항에 의하여 사회정의 경제적 평등의 실현을 위해 소위 사회적 시장경제질서를 인정한 것이며, 환경부담금을 부과·징수하여 경제활동상의 자유를 제한하는 것은 이러한 헌법상의 사회적 시장경제질서에 모순되는 것이 아니라고 한다. 김성수, 환경부담금과 환경보호, 연세법학연구 제2집 242-243면, 1992.

Ⅲ. 물과 負擔金關聯規定

1. 負擔金 規定

물관리 및 수자원보호 등에 관련된 법률들이 적지 않게 제정·시행되고 있다. 이러한 법률들에서는 각종 부담금과 이에 유사한 금전적 급부를 요구하는 규정들이 마련되어 있다. 이하, 이들 규정에 관한 주요 내용을 검토하여 보고자 한다.

수도법에 의하면 상수원보호구역을 관리하는 시·도지사(특별시장·광역시장·도지사) 또는 시장·군수·구청장은 상수원보호구역 안에 거주하는 주민 또는 상수원보호구역 안에서 농림·수산업 등에 종사하는 자에 대한 지원사업(주민지원사업)에 관하여 계획하고 집행할 수 있도록 하고 있는데(법 제6조의2), 이러한 주민지원사업에 필요한 재원을 조성하기 위하여 상수원보호구역의 지정으로 인하여 이익을 받는 수도사업자에게 출연금을 내야한다(제6조의3 제1항, 2항). 또한 수도법의 제7조에 의하면 수도사업자가 상수원보호구역의 지정·관리로 인하여 이익을 받는 경우에는 상수원보호구역의 관리 등에 소요되는 비용을 관리청과 협의하여 부담하도록 되어 있다.

오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률에 의하면 시장·군수·구청장은 축산폐수를 수집·운반 및 처리함에 있어서 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 축산폐수를 배출하는 자로부터 축산폐수공공처리시설의 유지·관리에 소요되는 비용을 징수할 수 있도록 하고 있다 (법 제32조 3항).

한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률에 의하면, 수도사업자는 주민지원사업 및 수질개선사업 등의 재원조성을 위하여 공공수역으로부터 취수된 원수를 직접 또는 정수하여 공급받는 최종수요자에게 물 사용량에 비례한 부담금(물이용부담금)을 부과·징수하여 한강수계관리기금에 납입하도록 하고 있다(법 제19조). 이 같은 물이용부담금의 부과는 낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률(법 제32조), 금강수계물관리및주민지원등에관한법률(법 제30조), 영산강·섬진강수계물관리및주민지원등에관한법률(법 제30조)에도 유사한 규정을 두고 있다.

댐건설및주변지역지원등에관한법률에 의하면, 건설교통부장관은 다목적댐의 건설로 인하여 현저한 이익을 받는 자가 있는 때에는 그 수익의 범위안에서 당해 다목적댐의 건설에 필요한 비용의 일부를 그 이익을 받는 자에게 부담시킬 수 있다(제23조).

소하천정비법에 의하면, 관리청은 소하천의 정비로 인하여 이익을 받는 자가 있을 때에는 그 이익을 받는 범위 안에서 당해 소하천의 정비에 필요한 비용의 일부를 부담시킬 수 있다고 하고 있다(법 제21조 2항).

해양오염방지법에 의하면, 해양수산부장관은 해양환경 및 생태계에 현저한 영향을 미치는 사업에 대하여는 해양환경개선부담금을 부과·징수하도록 하고 있다(법 제46조의3).

먹는물관리법에 의하면 환경부장관은 공공의 지하수자원을 보호하고 먹는 물의 수질개선에 기여하기 위하여 먹는샘물제조업자 및 먹는샘물수입판매업자 기타 샘물개발허가를 받은 자에 대하여 수질개선부담금을 부과·징수할 수 있도록 하고 있다(법 제28조).

한편, 물과는 직접적인 관계는 없지만 환경개선비용부담법에 의하면 환경부장관은 유통·소비과정에서 환경오염물질의 다량 배출로 인하여 환경오염의 직접적인 원인이 되는 일정한 규모이상의 시설물에 대하여는 환경개선부담금을 부과·징수할 수 있도록 규정하고 있다(제9조). 또한 동 법률에 의하면 환경오염방지사업을 실시하는 경우 사업에 소요되는 경비의 전부 또는 일부에 충당하기 위하여 환경오염방지사업비용부담금을 부과·징수할 수 있도록 하고 있다 (제13조).

그 외에도 각종의 점용료, 사용료, 부당이득금과 기타 시설을 손괴한 자에 대한 부담금을 부과할 수 있도록 규정하고 있다[21].

2. 賦課金制度의 問題點

이상 물과 관련된 부담금을 비롯한 여러 가지의 금전적 급부에 관하여 검토하여 보았다. 과거 이미 부과금의 부과·징수와 관련하여서는 적지 않은 제도적 문제점들이 적나라하게 제기되었다[22]. 이를 다음과 같이 정리하여 볼 수 있다. 즉 ①부담금의 용어가 혼란스럽게 사용되어 부담금제도의 투명성을 저해하고 있으며, 이는 부담금이 조세저항을 회피할 목적으로 악용될 여지가 있고, 한편으로는 법령의 투명성이라는 법치국가의 기본원칙에 위배된다는 것이다. ②하위법령에의 위임입법은 필요하나, 불확정개념만을 나열했다거나, 또는 부담금의 근거규정만을 규정한 후 부담금의 주요내용에 관한 사항을 결여한 채, 위임하는 것

21) 사용료 및 수수료는 일종의 수익자부담금으로서 원인자부담금인 환경부담금과는 성격을 달리 하나, 환경부담금이 가지는 본질적 기능 중 유도적 기능을 사용료 및 수수료의 경우에도 산정기준을 통해 관철할 수 있다는 견해가 있다고 한다. 김성수, "개별행정법" 291-293면, 법문사, 2001.

22) 오준근, 부담금제도에 관한 법적 일고찰, 성균관법학 제10권 1호 403면, 1999.

은 투명성을 잃은 입법이라는 것이다. ③부담금의 부과와 징수의 주체가 명확하지 않아, 법령상으로가 아닌, 행정감독권의 행사로 투명성을 담보해야한다는 것이다. ④부과금의 부과처분의 목적과 근거법률, 또는 부과기준 및 산출근거 등이 부과의무자에게 명확하게 제시해야한다는 것이다.

이와 같이 제기된 문제점들은 물과 관련한 부과금제도에 있어서도 적용될 수 있다. 먼저, 용어에 관하여 살펴보면, 부담금이란 용어를 사용하고 있는 경우도 있으나, 비용부담, 출연금 등의 용어가 사용되기도 한다. 물론 부담금이란 용어로 통일하여 획일적으로 사용하는 것이 적절한가에 관하여는 논의의 여지가 있을 수 있으나, 부담금으로서의 성질을 갖는 재정부담에 해당된다면 가능한한 혼란은 피하는 것이 바람직할 것이다. 그런 의미에서 물이용부담금, 수질개선부담금 등의 용어는 용어만으로도 쉽게 이해할 수 있는 적절한 표현이라고 본다.

한편, 부과근거만을 제시한 채 부과의 대상, 부과금의 산출기준, 징수방법에 관하여는 일체 하위법령에 위임하고 있는 경우이다. 이 때 앞에서 살펴본 바와 같이 논란이 되었던 초과소유부담금이나 교통안전분담금과 같이 포괄적 위임에 관한 위헌적 논의가 발생할 가능성도 배제할 수 없다고 생각된다. 예를 들면 댐건설및주변지역지원등에관한법률의 경우 다목적댐의 건설에 의해 이익을 받는 자에 대한 負擔金에 있어서 부담하는 者의 범위, 부담금의 산출 및 징수방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 위임하고 있는 경우이다.

수도법의 경우에는 수도사업자는 출연금을 내면서도, 동시에 상수원보호구역의 지정으로 인한 이익에 대한 비용도 부담하도록 되어 있으며, 이 때 관리청과 협의에 의한다고 규정하고 있다. 부담자에게는 2중의 부담이 될 수도 있으며, 행정청과의 협의를 통해 부담비용이 결정된다고 하면 부담행정주체의 자의적 판단이 강하게 작용될 가능성이 있다고 보여진다.

또한 환경개선비용부담금의 경우에는 오염방지사업의 원인이 되는 사업활동의 범위가 특정되어 있지 않으며, 오염방지사업의 원인이 되는 사업활동을 할 것으로 확실하게 인정되는 자에게까지 비용부담을 요구하고 있어 행정청의 자의적 판단이 우려된다는 견해도 제시되기도 하였다[23].

한편, 온천법에 의해 온천을 공중의 목욕용 또는 음용에 제공하거나 산업용 또는 난방

23) 전게서, 413-414면.

용으로 사용하기 위하여 온천을 이용하고자 허가를 받는 자에게 온천을 이용하는 부담금을 부과해야하는 것이 아닌가 하는 의문도 있을 수 있다. 물론 현재 환경개선부담금 등의 부과로서 재정적 목적을 실현할 수 있다고 볼 수도 있으나, 온천이란 특별한 지역에서만 용출되는 매우 귀중한 지하수자원에 해당되면, 또한 온천개발로 인해 지역의 자연과 지역주민들에게 많은 폐해를 유발시킬 수 있다는 점을 고려하면 온천개발로 인한 이득을 받은 자에게 적절한 재정적 부담을 가하는 것도 필요하지 않을까 생각된다.

이러한 부담금제도는 의무자에게 금전적 급부를 요구하는 것으로서, 재산권에 대한 침익적 행정행위에 해당한다고 할 수 있다. 따라서 부담금을 부과하고 징수하는 과정에서는 필히 적정절차적 제도가 함께 마련되어야 할 것이다. 즉 사전에 부과금의 종류, 부과기준 등에 대한 내용 및 근거법규에 대해 쉽게 이해할 수 있도록 충분히 고지해야할 것이며, 이에 대해 이의를 제출할 수 있는 기회를 충분히 주어야할 것이다. 현재 우리의 입법적 태도를 보면 부담금과 관련하여 특히 사전통지 및 의견청취제도에 관한 개별법적 명문 근거는 극히 미비한 것으로 보여진다. 부과금절차 및 이의제도에 대한 규정을 마련함에 따라 부과의무자의 권리가 보호될 뿐 아니라 부과행정청과 부과직원의 자의적 판단이 억제되어 부과금행정의 적정한 권한이 행사되어 보다 투명한 행정이 이루어질 것이다.

Ⅳ. 먹는물관리법과 水質改善負擔金

1. 먹는물관리법의 制定과 改正

마시는 물로서 수돗물 이외에 개인이 생산·판매하는 먹는샘물이 등장한 것은 1974년으로 식품위생법의 보존음료수 제조업을 신설하면서 도입되었다. 그후 1975년 9월에는 보건사회부고시로 보존음료수제조업은 전량 수출조건으로만 허가토록 제한하였고, 1991년 3월에는 보존음료수의 명칭이 광천음료수로 변경되었다. 이후 먹는샘물의 시판은 수돗물의 신뢰성을 떨어뜨리고 계층간 위화감을 조성할 수 있다는 우려에서 국내에서는 허용되지 않았으나, 소득수준의 향상과 1989년 이후 거듭된 수돗물 오염파동으로 먹는 샘물을 마시는 인구가 늘어나면서 먹는물 관리제도는 법과 현실 사이에서 표류해 왔다. 1989년 2월에는 보존음료수의 시판허용을 검토중이라는 보건사회부 발표가 나왔으나 1989년 8월에 발생한

수돗물 오염사고를 계기로 시판불허 쪽으로 방침이 바뀌었다. 그러다가 1990년 7월에 다시 시판허용을 위한 대책을 마련하고 있다는 보건사회부의 발표에 이어 1991년 4월에는 시판 유보 입장이 밝혀졌다. 그후 1991년 8월에는 다시 허용하겠다는 발표가 있었으며, 1992년 8월에는 시판여부를 1993년 초에 결정하겠다는 입장 천명이 있었다.

이와 같이 국내시판 허용과 불허라는 상반된 정책이 반복되면서 무허가업체가 난립하는 결과를 초래하였고, 이 과정에서 다이아몬드정수 등 4개 업체가 먹는샘물의 국내시판 불허는 위헌이라는 행정소송을 제기하기에 이르렀다. 동 소송을 심의한 대법원은 1994년 3월 8일 정부가 먹는 샘물의 국내시판을 금지하는 것은 국민의 행복추구권과 직업선택의 자유를 침해하여 위헌이라는 판결을 내렸다. 이에 정부는 이른바 생수판매를 인정하기 위한 법제적 정비가 필요하게 되었던 바, 1994년 3월 16일 먹는샘물의 국내시판을 허용한다는 발표와 함께 기존허가업체에 대하여는 전량 수출이라는 허가조건을 철회하고, 신규참여업체는 관련 제도를 정비한 후에 허가한다는 방침을 정하였다.

한편, 1994년 초 낙동강, 영산강 수계의 식수오염사고를 계기로 1994년 5월 여러 부처에 흩어져 있던 수질관리업무가 환경부로 일원화되면서 먹는샘물의 관리업무도 보건사회부에서 환경부로 이관되었다. 이에 따라 환경부는 먹는샘물의 허가요건과 관리를 엄격히 규제하는 것을 주된 내용으로 하는 먹는물관리법이 1995년 1월 5일 제정되어 동년 5월 1일부터 시행하게 되기에 이르렀다. 즉, 이러한 먹는물관리법은 맑은 물 공급을 위한 정부의 수질관리 일원화 정책에 따라 식품위생법, 공중위생법 등에 분산되어 있는 음용수 관련규정을 통합하여 먹는 물에 대한 관리를 체계화함으로써 국민건강상의 위해를 예방하고 합리적인 수질관리를 도모한다는 취지에서 제정·공포된 것이다[24],

이후 1997년 8월 28일에는 동 법률을 개정[25]하여 무분별한 지하수 개발을 억제하기 위하여 샘물개발허가 전에 환경영향조사 등을 실시토록 샘물개발 허가제도를 도입하였다. 또한 먹는물로 사용하는 지하수 등 샘물개발허가 대상을 먹는샘물제조업자 외에 주류·청량음료·드링크류 등 먹는 용도로 사용하기 위하여 허가기준을 1일 취수능력 300톤 이상의 샘물을 개발하는 자까지 확대하여 관리하고 있다. 1999년 2월 8일에는 지하수법의 지하수보전구역제도와 중복되고, 생활용수 등을 제외한 샘물에 대해서만 샘물개발제한구역을 지정하는 것은 실효성이 미흡하다는 이유로 샘물개발제한구역의 지정제를 폐지하였으며, 그 외에도 먹는샘물제조업 허가의 유효기간, 먹는샘물제조업 등의 품질관리인 선임신고제, 먹

24) 홍준형, 「환경법」 702면, 박영사, 2001.
25) 이하 개정에 관한 이유 및 주요내용에 관해서는 전게서, 706면과 법제처 자료를 토대로 정리하였다.

는물 관련영업자에 대한 생산실적 보고의무제도를 폐지하고, 샘물개발허가의 유효기간을 3년에서 5년으로 연장하며, 환경영향평가대행자의 지정제를 등록제로 변경하는 등 각종 규제를 완화하는 개정을 하였다. 2001년 1월 7일의 개정에서는 먹는 샘물에 대하여 부과하는 수질개선부담금의 증명표식제도를 도입하여 먹는샘물의 무자료 거래를 방지하고, 수출을 목적으로 한 내수용 제품과는 다른 기준 및 규격에 따라 먹는 샘물 등을 제조하고자 하는 경우에 관한 근거규정을 신설하였다. 이후 2002년 1월 26일의 개정은 민사집행법이 제정됨으로써 과거 민사소송법에 의한 경매가 아니라, 민사집행법에 의한 경매에 의해 영업자의 지위를 승계하도록 하였다.

2. 水質改善負擔金과 法規內容

이미 살펴본 바와 같이 수질개선부담금은 먹는물관리법 제28조를 근거로 하고 있다. 동 법률은 다른 종류의 부과금과는 달리 비교적 상세한 규정을 명문화하고 있다. 이를 토대로 수질개선부담금의 부과·징수에 관한 근거법규를 정리하여 구체적으로 어떠한 법적 기준으로 운영되는가를 알아보고자 한다.

(1) 賦課主體

우선 누가 부담금을 부과할 것인가 하는 문제이다. 동 법률 제28조1항은 부담금의 주체가 환경부장관임을 명시하고 있다. 그러나 동 법률 제28조의 6항에 의하면, 부과금의 징수는 동 법률 제45조의 규정에 의해 시·도지사에게 부담금의 징수에 관한 권한을 위임하는 경우가 있다는 것을 규정하고 있기 때문에, 시·도지사가 징수할 수 있도록 하고 있다. 실제로 수질개선부담금부과·징수업무처리규정(환경부훈령 제305호) 제6조에 의하면, 부과금의 부과·징수 및 환급권한은 시·도지사가 갖도록 되어 있고, 이를 징수권자로 명기하고 있다. 따라서 부담금의 부과주체는 특별시장·광역시장 및 도지사(동 법률 제5조2항)가 된다.

(2) 負擔義務者·賦課對象

부담금을 부과할 수 있는 대상자는 먹는샘물제조업자 및 먹는샘물판매업자(이하 '제조업자등' 이라 한다), 동 법률 제9조에 따라 샘물개발허가를 받은 자(이하 '기타 샘물개발허가를 받은 자' 이라 한다)라고 되어 있는데, 제9조에 의하면 샘물개발허가자는 대통령이 정

하는 규모이상의 샘물을 개발하고자 하는 자이며, 이에 따라 동 법률시행령 제3조에 따라 ①먹는샘물제조업을 하고자 하는 자, ②1일 취수능력 300톤 이상의 샘물을 개발하고자 하는 자를 말한다.

부과대상은 동 법률 제28조 2항에 따라 대통령령으로 정하도록 하고 있어, 시행령 제9조에 따라 ①제조 또는 수입하여 판매한 먹는샘물, ②1일 취수능력 300톤 이상의 샘물을 개발하고자 하는 자가 샘물개발허가를 받아 샘물을 원료로 제조하여 판매한 제품이다. 단지 부과대상에서 ①수출하는 것, ②우리 나라에 주재하는 외국군대 또는 주한외국공관에 납품하는 것은 제외한다(동 시행령 제9조2항). 부과대상에서 제외되는 것에 관한 증빙서류는 매분기별로 환경부장관에게 제출하여야 하는데(동 시행령 제9조3항), 증빙서류는 일정서식의 신청서와 함께, 수출신고필증사본, 외국한은행장의 수출실적확인서, 또는 납품계약서 사본 등의 증명서이다(동 시행규칙 제20조의2).

(3) 賦課率 · 賦課金額 · 賦課徵收

동 법률 제28조1항 단서에 의하면, 부담금은 제조업자등에게는 먹는샘물의 평균판매가액의 100분의 20의 범위안에서, 기타 샘물개발허가받은 자에게는 샘물을 사용한 제품의 판매가격에서 샘물이 차지하는 원가의 100분의 20의 범위안에서 대통령령이 정하는 바에 따라 부과한다. 이에 따라 동 시행령 제8조는 제조업자등에게는 먹는샘물의 평균판매가액의 1천분의 75로 하고, 기타 샘물개발허가받은 자에게는 판매가격에서 샘물이 차지하는 원가의 1천분의 75로 하고 있다.

또한 동 법률 제28조2항에 의하면 평균판매가액, 부담금액산정방법은 대통령령으로 정하도록 하고 있어서, 이에 따라 동 시행령 제9조의2에 의해 평균판매가액은 제조업자등이 판매한 먹는샘물의 용량규격별가격을 평균한 가격(이하 '평균가격' 이라 한다)에 용량규격별 판매수량을 곱한 금액으로 한다. 이 때 평균가격은 전년도에 판매한 먹는 샘물의 용량규격별 각 사업자의 평균판매단가(이하 '평균단가' 라고 한다)를 합산한 금액을 당해 용량규격의 먹는샘물을 판매한 사업자의 수로 나눈 금액을 말하며(시행령 제9조2 제2항), 평균단가는 원칙적으로 제조업자등이 연간 판매한 용량규격별 총판매금액을 당해 용량규격별 총판매량으로 나눈 금액을 말하되, 판매방식이 다를 수 있기 때문에 이에 관해 상세한 기준을 두고 있다(시행령 제9조의2 제5항). 다음에 기타 샘물개발허가받은 자에게 적용되는 부담금액은 동 시행령 제9조의 3에 따라 판매가격에서 샘물이 차지하는 원가는 제품의 원료로 사용된 샘물의 총톤에 샘물 1톤당 원가를 곱한 금액으로 한다. 그리고 샘물 1톤당 원

가에는 ①샘물 1톤당 채수하는데 필요한 표준전력비, ②지방세법에 의한 지하수 1톤당 지역개발세, ③샘물 1톤을 정수하는데 필요한 평균정수처리비용을 합산한 금액이다(동 시행령 제9조의3 제2항). 한편, 환경부장관은 평균가격과 샘물 1톤당 원가는 각각 고시하도록 되어 있다(동 시행령 제9조의2 제7항, 제9조의3 제8항).

동 법률 제28조2항에 의하면, 부과금의 부과·징수에 관한 절차도 대통령령으로 위임하고 있는데, 이에 딸 시행령 제11조에서 제조업자등에게는 매분기별, 기타 샘물개발허가를 받은 자에게는 매 연도별로 부과하며, 부담금 납부의무자는 판매실적을 환경부장관에게 보고하여야 한다.

동 법률 제28조 3항에 의하면 부담금 납부의무자가 소정의 기한내에 부담금을 납부하지 아니하는 때에는 가산금을 징수하는데, 가산금에 대하여는 국세징수법의 규정을 준용하도록 하고 있다.

(4) 會計處理·使用用途

동 법률 제28조4항에 의하면, 징수된 부담금과 가산금은 환경개선특별회계법에 의한 환경개선특별회계의 세입으로 하도록 하고 있으며, 동조 제5항에 의하면, 이러한 세입중 먹는샘물제조업자, 기타 샘물개발허가를 받은 자로서 대통령령이 정하는 자로부터 징수한 부담금 및 가산금의 100분의 50에 상당하는 금액을 당해 취수정이 위치한 시·군 또는 자치구에 교부하도록 하고 있다. 그러나 이 때 '대통령이 정하는 자' 에 해당하는 자에 대해서는 시행령에 별도의 규정을 두고 있지 않다. 따라서 먹는샘물제조업자, 샘물개발허가를 받은 자 모두에게 징수한 부담금 및 가산금인지, 기타 별도의 부담금 납부의무자인지가 불명확하다. 동 법률 제28조6항에 의하면, 시·도지사에게 부담금 및 가산금의 징수에 관한 권한을 위임한 경우에는 징수된 부담금 등의 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 징수비용으로 교부할 수 있도록 하고 있는데, 이에 따라 시행령 제13조는 징수액의 100분의 20에 상당하는 금액을 징수비용으로 교부하도록 하고 있다.

부담금의 용도에 관하여는 동 법률 제28조의2에 규정되어 있는데, 이에 따르면 제28조6항에서 규정하는 수질개선부담금의 부과·징수에 소요되는 경비로 사용되는 교부금을 제외하고, ①수질관리시책사업비의 지원, ②먹는물의 수질검사실시비용의 지원, ③기타 공공의 지하수자원을 보호하기 위하여 대통령령이 정하는 용도에 사용하도록 되어 있고, 동 시행령 제13조의2에 따라 제3호의 대통령령이 정하는 용도라 함은 ①지하수법 제12조의 규

정에 의한 지하수보전구역의 지정을 위한 조사의 실시, ②지하수자원의 개발·이용 및 보전·관리를 위한 기초조사와 복구사업의 실시이다.

3. 水質改善負擔金과 관련한 判例의 動向

앞에서 잠깐 언급한 바와 같이 먹는물관리법이 제정되게 된 배경과 관련한 판례[26]로서, 이른바 생수(보존음료수에서 광천음료수로 변경)의 국내판매를 제한해 온 보건사회부고시는 헌법 제15조의 직업선택의 자유를 제한하는 것이 되며, 수돗물에 대한 국민의 불안감을 방지한다는 공공의 목적과 보존음료수의 국내판매를 금지함으로 인하여 국민의 행복추구권이 제한되는 결과를 비교해 본다면, 행복추구권이 제한되거나 침해됨으로 말미암아 국민이 입게되는 손실이 더 크다고 할 것이라고 하며, 따라서 이러한 위헌적인 보건사회부고시를 근거로 하는 과징금부과처분은 위법하다고 판단하였다. 또한 대법원의 판단에 의하면 국민은 헌법 제35조1항에서 환경권을 가지고 있으므로 국민이 수돗물의 질을 의심하여 수돗물을 마시기를 꺼린다면 국가로서는 수돗물의 질을 개선하는 등의 필요한 조치를 취하여 그와 같은 의심이 제거되도록 노력하여야 하고, 만일 수돗물에 대한 국민의 불안감이나 의심이 단시일내에 해소되기 어렵다면 국민으로 하여금 다른 음료수를 선택하여 마실 수 있게 하는 것이 국가의 당연한 책무라고 판단하여, 생수를 마실 수 있는 것은 환경권에 근거한다는 점을 간접적으로 인정하였다고 볼 수 있다. 결국 이 판결의 결과는 맑은물관리법이 제정되기에 이른 결정적 역할을 하였다[27].

다음은 수질개선부담금의 법적 성격과 함께 부담금부과가 헌법의 원칙에 위배되는지의 여부에 관해 판단한 헌법재판소의 판례[28]를 들 수 있다. 당해 사건에서 먹는샘물제조업자들은 수질개선금과 이에 대한 가산금 및 증가산금의 부과처분은 위법하다고 하여 서울고등법원에 이를 취소하는 소송을 제기하였고, 서울고등법원은 수질개선부담금의 근거 규정인 먹는물관리법 제28조 1항, 2항 내지 6항의 위헌여부가 재판의 전제가 된다고 하여 헌법재판소에 위헌심판제청을 하였다. 제청신청인들의 주장은 ①지하수는 농업·공업·생활용수로 사용되고, 주류와 청량음료의 제조에도 사용되어, 지하수이용량이 적은 먹는샘물제조업자에게 수질개선부담금을 부과하는 것은 평등원칙에 위배되고, ②지하수 원수의 가격이

26) 대판 1994. 3. 8, 92누1728.
27) 윤진수, 보존음료수의 판매제한과 헌법, 「특별법연구 (제5권)」 33면, 법문사, 1997.
28) 헌재 19998. 12. 24, 98헌가1.

차지하는 비중은 극히 적은데 판매가액 전부에 대해 일정비율을 부과하는 것은 과잉금지의 원칙에 위배되고, ③먹는샘물제조업자는 수질개선사업 등의 공익목적과 이해관계가 없으므로 헌법상 보장되는 재산권의 침해가 되며, ④부담금은 직업선택의 자유, 국민의 행복추구권을 침해한다는 것이다.

이에 대해 환경부장관의 의견은 ①부담금은 지하수의 오염 및 고갈을 방지하기 위한 목적과 환경보전을 위한 재원을 마련하기 위한 것이고, ②먹는샘물은 지하수오염에 미치는 영향이 매우 커서 자연환경의 훼손이 크고, 주류·청량음료 등은 각종 조세적 형태로 많은 부담을 지우고 있어 평등원칙에 위배되지 않으며, ③부담금의 비율은 행복추구권이나 영업의 자유를 침해하지 않는 비율로서 과잉금지의 원칙에 반하지 않는다는 것이다.

본 사건에 대해 헌법재판소결정의 주요내용은 다음과 같은 것이었다. ①부담금은 지하수자원 보호 및 수질개선이라는 특정한 행정과제의 수행을 위해 특별한 관계가 있는 특정집단에게 부과되는 조세외적 성격을 갖는 것으로, 부과목적은 환경을 침해하는 기업활동을 억제시키고, 특히 수돗물의 수질개선을 위한 재원을 마련하고자 하는 것이다. ②수돗물이 공급되지 않는 경우에 생활용수로서 지하수를 사용하는 것이 일반적이고, 국민의 대다수가 수돗물을 음용수로 사용하고 있는 상황에서 수돗물 우선정책이 포기된다면 국민의 대다수의 먹는물 비용부담을 증가시켜 먹는샘물을 선택할 저소득층 국민은 질 낮은 수돗물을 마시게 될 것이고, 주류·청량음료 제품에서 지하수가 차지하는 비중은 낮아 지하수를 고갈시킬 위험이 낮고, 이들에게는 조세적 형태로 무거운 부담을 지우고 있으므로, 먹는샘물제조업자에게 부담금을 부과하는 것은 합리적 이유가 있어서 평등원칙에 위배되는 것이 아니다. ③헌법 제35조 1항은 환경정책에 관한 국가적 규제와 조정을 뒷받침하는 헌법적 근거가 되고 국가는 수질개선부담금과 같은 환경부담금을 부과하는 방법을 선택할 수 있으며, 먹는샘물업자들은 먹는샘물을 제조·판매함으로 인하여 지하수 보전 및 수돗물 우선정책에 대한 위험을 야기하는 집단이고 그만큼 재정적 부담을 지울 수 있을 만한 특별한 관계에 있으므로 재산권을 침해한다는 주장은 타당하지 않다. ④한편, 먹는샘물의 특성상 판매가액을 기준으로 하고 있는 것은 법기술상의 선택으로 입법자의 재량으로 현저히 부당하지 않는 한 판매가액을 기준으로 삼은 자체가 과잉징수가 될 수는 없다. ⑤또한 수질개선부담금의 관련조항이 먹는샘물에 대한 선택권을 박탈하는 것이 아니고, 먹는샘물을 마시는 사람은 환경재화를 소비하는 자로 환경보전에 필요한 비용을 부담하게 할 수도 있으므로 국민의 행복추구권을 침해하는 것이라고 볼 수 없다.

본 사건은 헌법재판소가 수질개선부담금의 법적 성격과 위헌성여부에 대해 정면으로 검

토하였던 점에서 의미가 매우 크다고 할 수 있다. 헌법재판소는 부담금이 조세와는 다른 법적 성격을 가진 것으로 보고, 먹는샘물제조업자에 대한 부담금의 부과·징수는 헌법위반이 아니라는 결론에 이르고 있다.

다음은 구 먹는물관리법(1997.828. 법률 제5394호로 개정되기 전의 것) 시행령(1998.1.22 대통령령 제15612호로 개정되기 전의 것)의 규정이 모법위반으로 무효에 해당하는지의 여부와 이러한 시행령를 근거로 한 수질개선부담금부과처분은 위법하다고 하여 취소를 제기한 사례[29]가 있었다. 본 사건에서는 구 먹는물관리법 시행령 제8조 제1항 단서 제1호에서는 제조업자등이 따로 둔 판매자나 특정한 거래처에 통상거래가격보다 현저하게 저렴한 가격으로 거래한 때에는 당해 판매자나 거래처의 판매가격을 적용한다는 규정이 동 법률 제28조 제1항에 따라 수질개선부담금의 부과금액은 먹는샘물의 '판매가격'을 적용하도록 하는 규정에 위임이 없는 규정으로 먹는샘물의 판매가액의 산정기준을 확장한 것으로 무효이며, 따라서 원고들이 판매가격이 대리점 판매가격보다 낮다고 하여 원고들의 판매가격을 적용하지 않은 부담금처분은 위법하다고 주장된 것이다. 이에 대해 원심은 구 먹는물관리법 시행령은 모법의 위임없이 샘물판매가액의 산정기준을 확장한 것으로 무효이고, 이에 따른 부과금처분은 위법하다고 판단하였다[30].

대법원은 모법에 저촉되는지의 여부가 명백하지 아니하는 경우 법적 안정성에 따라 상하규범 사이의 충돌은 최대한 배제되어야 하며, 이러한 관점에서 먹는물관리법의 입법자의 의사 내지 수질개선부담금에 관한 규정내용을 종합해 보면 무효라고 할 수는 없다고 판단하였고, 시행령의 통상거래가격은 제조업자 등이 선택한 거래방식에서 통상적으로 거래되는 가격을 의미한다고 할 것이므로 부과금처분은 위법하다고 한 원심의 판단을 지지하였다. 이같이 문제가 되었던 수질개선부담금에 관한 구 먹는물관리법과 시행령의 규정은 앞에서 살펴본 바와 같이 '평균판매가액' 으로 개정되었고, 시행령에서 평균판매가액의 산정부과율도 현저히 낮아져서, 이러한 입법적 태도가 대법원의 판결에 반영되었다고 할 수 있다.

29) 대판 2001.8.24, 2000두2716.
30) 서울고법 2000.3.23, 99누13637.

Ⅴ. 水質改善負擔金의 賦課·徵收

수질개선부담금은 공공의 지하수자원을 보호하고 먹는물의 수질개선에 기여하게 하기 위해 샘물을 개발하여 이를 원료로 사용해서 제조한 제품을 판매한 자와 먹는샘물수입 판매업자에게 부담금을 부과하는 제도이다. 지하수의 개발과 이용은 공공의 자원인 지하수자원의 고갈과 오염을 초래할 수 있기 때문에 지하수 자원의 고갈 및 오염을 방지하는데 소요되는 비용을 그 원인자에게 부담토록 하는 데에 이 제도의 의미가 있다. 또한 대다수의 국민이 마시는 수돗물을 안전하게 공급한다는 정부의 수돗물 우선정책을 차질없이 추진하고, 수돗물을 마시는 계층과 먹는샘물을 마시는 계층간 위화감을 완화하기 위해 먹는샘물의 소비를 억제하는 한편, 공공식수의 수질개선에 소요되는 재원을 확보하기 위한 목적도 있다. 즉 앞의 헌법재판소의 결정에서도 국가는 환경정책 실현을 위한 재원마련과 환경침해적 행위를 억제하고 환경보전에 적합한 행위를 유도하기 위한 수단으로 수질개선부담금과 같은 환경부담금을 부과·징수하는 방법을 선택할 수 있다고 한 것은 위와 같은 목적을 정확하게 표현한 것이라고 할 수 있다.

이러한 수질개선부담금은 궁극적으로 헌법상의 국민의 쾌적한 환경에서 생활할 권리와 환경보전을 위한 제도로서 구체적으로 지하수 자원의 관리·보존 및 수질개선을 위한 재원을 확보하기 위한 것이다. 이런 의미에서 수질개선부담금은 크게 보아 ①부과·징수의 절차와 방법, ②사용에 있어서 헌법규범을 실현하기 위한 제도로서 정착되어야 할 것이다.

최근 환경부의 발표에 따르면 환경부가 부과한 환경개선부담금의 상당금액이 미납되고 해마다 누적이 되고 있다고 한다. 이러한 미납액은 실제로 의무자가 납부능력이 없는 경우가 대부분이어서 징수가 사실상 어려운 체납액이며 결국 결손처리하지 않으면 해마다 누적되는 구조적 문제가 있는 것으로 알려졌다[31]. 이같이 미납액이 늘고 있는 직접적인 이유는 납부 의무자인 기업이 부도나 도산 등으로 경제적인 능력이 없는 데다 국민 개개인의 살림살이가 어려워지고 있기 때문으로 이해되고 있으나 한편으로는 징수를 맡은 해당 지방자치단체들이 적극적으로 기업이나 개인에게 납부를 독촉하지 않거나, 환경부도 지방자치단체의 징수 실적을 제대로 챙기지 않아 미납액이 눈덩이처럼 불어나고 있다는 지적

31) 예를 들면, 지난해 2002년 미납된 금액을 내역별로 보면 환경개선부담금 7,323억원 중 38.2%인 2,797억원, 대기·수질·축산 부문 부과금 47억원 중 72.2%인 34억원, 폐기물 예치·부담금 69억원 중 7.5%인 5억원, 수질개선부담금 270억원 중 49.5%인 124억원인 것으로 알려졌다. 서울경제신문 2003년 8월 11일자.

도 있다. 이에 대해 환경부는 지방자치단체의 환경 부담금 징수를 독려하기 위해 해당 지방자치단체에 대해 징수비용 교부율을 인상해주는 방안을 관계부처와 협의하고 있다고 밝혔다[32]. 다만, 교부금을 증액한다고 하여 지방자치단체들이 부담금을 더욱 적극적으로 부과하고, 부과의무자는 납부의무를 보다 충실히 할 것인지에 관한 실효성에 대해서는 좀더 신중하게 고려해야할 것이다.

1995년 먹는샘물제조업 등의 허가 이후 먹는물의 안전성에 대한 관심이 높아지고 음료수에 대한 세계적인 기호변화의 추세에 힘입어 먹는샘물의 수요는 매년 증가추세에 있다고 할 수 있으며 이에 따라 판매액, 판매량은 매년 대폭적으로 증가하였으며, 부과율이 변화함에 따라 부과금 부담액은 규모에서는 줄었다고 할 수 있으나 원칙적으로 전년대비 증가하였다고 할 수 있다[33]. 또한 내년도에도 수질개선부담금은 증가할 것으로 예상하고 있다[34]. 그러나 그 동안 허가된 먹는샘물제조업체는 적정규모에 비하여 업체수가 많다고 하는 지적도 있으며, 후발업체와 기존업체의 과당경쟁, 과도한 물류비용 등으로 상당수의 중소업체들은 도산되거나, 대기업의 OEM업소로 전환하는 추세로 나타나고 있다고 한다.

이와 같이 보면 수질개선부담금의 징수금액은 늘어나는데, 실제로 징수금액은 매우 저조한 것으로 알려지고 있으며, 이는 기업체들의 도산 등으로 징수 그 자체가 어려운 것으로 나타나고 있다.

먹는물관리법에 의하면 샘물개발에 허가를 받도록 되어 있으며, 허가를 함에 있어서는 환경영향조사를 받도록 조건을 붙일 수 있는 등 엄격한 제도를 강구하고 있다. 그 외에도 먹는물제조업을 하고자 하는 자는 허가를 받도록 하고 있고, 수처리제제조업을 하고자 하는 자는 등록을 해야하며, 먹는샘물의 수입판매업자도 등록을 해야하며, 정수기의 제조업 또 수입판매업자는 검사를 받고 신고해야한다. 또한 영업자에 대한 지도·감독과 기타 행정적 강제규제수단이 다양하게 행사될 수 있게 되어 있다. 이러한 직접적인 규제수단을 보

32) 경향신문 2003년 8월 11일자.

33) 판매액은 1995년 60,543백만원에서 2002년 217,492백만원으로 늘어났고, 판매량은 1995년 472백만톤에서 2002년 2,207백만톤으로 증가하였다. 한편, 부담금 부과액은 1995년 11,699백만원, 1996년에 23,435백만원, 1997년에 21,768백만원이 부과되었으나 1998년에는 IMF체제의 어려운 경제여건으로 인해 17,347백만원이 부과되어 전년대비 20%나 감소하였다. 1999년에는 20,089백만원이 징수되어 다소 회복되는 추세에 있었으나 2000년에는 수질개선부담금의 요율의 하향조정(2/4분기부터 20%에서 7.5%)에 따라 판매량은 증가하였으나 13.785백만원으로 전년도보다 감소하였다. 2001년도에는 13,899백만원, 2002년도에는 14,055백만원이 부과되었다. 환경부, 환경백서 178-179면, 2003.

34) 환경부가 작성한 환경개선특별회계 세입예산(안)-기획예산처 심의조정 결과-를 보면 2003년도 예산이 16,059백만원에 실적전망이 15,157백만원이며, 2004년도의 세입전망액은 17,825백만원으로 되어 있다. 2003년 9월.

다 엄격하게 집행하여 부담금부과의무를 갖는 업체에 대한 관리가 적정하게 이루어져야 할 것이다[35].

한편, 샘물을 개발허가를 받고자 하는 자에 의한 환경영향조사의 의무도 명문으로 규정하고 있는데, 이러한 환경영향조사는 환경영향조사대행자에게 대행할 수 있도록 하고, 대행자들은 환경부장관에게 등록해야한다. 따라서 먹는샘물제조업 허가를 위한 환경영향조사 및 심사제도 등을 철저히 하고 자가품질관리를 강화하여 먹는샘물의 제조업자 등에 대한 관리 및 품질향상을 통해 소비자에 대한 신뢰를 제고할 필요가 있다.

Ⅵ. 맺음말

국가는 국민에게 쾌적한 환경을 마련해 주어야할 의무가 있는 주체이다. 그런 의미에서 환경을 보전하고 관리하는 주체로서 국가의 역할은 매우 중요하다. 이에 국가는 환경보전을 위한 재원을 마련하기 위해 국민들에게 세금의 의무를 부여하기도 하며, 한편으로는 사용료, 특별부담금 등 각종의 경제적인 부과제도를 마련하고 있다. 이 가운데 최근 환경보호를 위한 중심적인 기능을 발휘하고 있는 것 중의 하나가 바로 환경관련 부담금제도일 것이다. 특히 부담금제도의 목적 및 기능을 보면, 여러 가지 장단점이 병존하고 있다[36].

이러한 의미에서 환경부담금은 우리의 환경을 보전하고 나아가 환경의 질적 향상을 위한 제도로 활용되어 지도록 순기능을 계속 유지·발전시켜야 하면서, 동시에 단점 또는 역기능을 배제하는 방향으로 연구가 진행되어야 할 것이다. 최근에 부담금제도는 환경정책적 수단의 유효성을 인정받고 많은 관심을 불러일으키고 있는 듯 하다. 실제로 매년 행정주체는 적지 않은 부담금을 통해 재정적 목적을 실현하고 있다[37]. 또한 부과의무자에게 있어

35) 환경정책의 유효한 수단으로서 경제적 유인제도가 유효하긴 하지만, 직접적인 질서행정수단이 간과되어서는 안된다. 김연태, 시장경제적 수단에 의한 환경보호, 공법연구 제24집 2호 455면, 1996.

36) 환경부과금은 환경친화적인 행위를 유도하고 환경보호를 위한 재정확보을 위한 기능을 하며, 장점으로는 ①환경이용에 대한 사회적 비용을 내부화함으로써 경제구조의 변화를 초래했다는 점, ②오염배출자와 오염방지자간의 불공평을 조정했다는 점, ③경제적으로 효율적인 오염방지조치를 할 수 있다는 점, ④부과의무자로 하여금 오염배출을 줄이도록 동기부여를 할 수 있는 점, ⑤질서행정에 비하여 법적 침해가 작다는 점이고, 단점으로는 ①부과금액수의 적정성을 확보하기 어려운 점, ②환경부과금의 조정효과가 불명확한 점, ③부과금제도의 도입·집행에 많은 비용이 든다는 점, ④환경이 상품화·상업화된다는 점 등이다. 김연태, 전게서 440-443면.

37) 참고로 2002년도 각종 부담금의 징수실적을 살펴보면, 환경개선부담금 520,094백만원, 배출부과금 23,419백만원, 폐기물부담금 49,774백만원, 물이용부담금 : 한강 246,700백만원, 낙동강 26,800백만원,

서도 세금이란 용어에는 강한 거부감이 있을 수 있으므로, 이 같은 조세저항이란 측면에서 환경세와 같은 재정부담보다는 환경부담금은 오염원인자에게 오염을 억제하려는 동기를 유발시킨다는 의미에서도 부과금제도가 우월하게 작용한다[38]. 그러나 부담금제도가 재산권에 대한 제한이라는 성질을 부정할 수 없다고 한다면 조세제도와 마찬가지로 엄격한 법률주의가 적용되어야 한다. 즉 권한있는 행정주체가 부과하여야 하며, 투명하고 공정한 근거기준을 가지고 부과·징수가 집행되어야 하며, 집행과정에서 행정권의 자의적 남용이 행사되지 않도록 주의해야한다. 또한 징수되어진 부담금도 해당 그 목적을 충분하게 달성할 수 있도록 적정하게 사용되어야 할 것이다.

한편, 우리의 헌법은 국민에게도 환경보전을 위한 책무가 있음을 밝히고 있다. 먹는물관리법상 수질개선부담금의 부과·징수는 헌법에 위배되는 것이 아니라는 판단을 받았고, 부과금에 대한 거부감 내지는 저항도 그다지 심하지 않은 것으로 보아, 비교적 우리 사회에 안정적으로 정착된 제도로서 평가할 수 있다. 시민들은 먹는샘물을 구입함으로써 간접적으로 수질개선부담금을 부담하는 것이고, 직접적으로는 부과의무자인 제조업자 등이 부담할 것이다. 따라서 특히 부과의무자들의 충실한 납부의무이행이 이루어져야 할 것이다. 언제부터인가 우리 사회는 자신의 권리와 이익을 주장하는데는 온갖 노력을 다 하면서, 자신에게 주어진 책임과 의무에는 소홀히 대응하는 면이 없지 않다[39]. 이러한 의미에서 환경을 바라보는 시각과 의식의 전환이 요구되는 중요한 시점이 아닌가 생각된다. 즉 국가에 대해 쾌적한 환경에서의 생활권을 요구하는 것과 동시에 우리의 환경을 관리·보존해야 한다는 의무도 충실하게 이행해야 한다는 각오가 필요할 것이다.

이미 널리 알려진 바와 같이 우리 나라는 세계적인 환경기준에 의하면 물이 매우 부족한 국가로 전락하고 있다[40]. 특히 깨끗한 물을 음용수로서 활용해야 할 샘물이란 무한정

금강 7,000백만원, 영산강 7,800백만원 이었다.

38) 환경경제학적 관점에서는 환경오염규제의 방법 중 가장 효과적인 방법은 배출부과금과 같은 경제 유인적 규제수단이라고 한다. 김번웅·오영석, 「환경행정론」 178면, 대영문화사, 1999. 오호성, 「환경경제학」 269-270면, 법문사, 1997.

39) 환경부가 최근 국회 환경노동위원회에 제출한 자료에 따르면 1992년 이후 환경개선부담금 미납액은 2,766억4,000만원으로, 이중 서울시내 거주자의 미납액이 892억원으로 가장 많았으며, 경기는 453억원, 부산은 235억원으로 이들 3개 지자체 주민들의 미납액이 전체 미납액의 57.1%를 차지했으며, 미납액은 서울에서도 강남구가 66억8,300만원, 서초구가 55억8,800만원, 송파구가 58억8,500만원 등으로 강남지역주민들의 미납액이 서울시 전체미납액의 20.3%에 달했다고 한다. 한국일보 2003년 10월 22일자.

40) 우리 나라는 세계평균에 비하면 연 강수량이 많아서 결코 비가 적게 오는 곳은 아니나, 국토가 좁고 인구밀도가 매우 높아 국민 1인당 강수량은 2.755㎥로 세계 1인당 강수량 22.096㎥의 12.5% 정도에 불과하다. 실질적으로 사용 가능한 수자원량을 생각하면 문제는 더욱 심각해진다. 1997년 국제인구행동연구소(PAI : Population Action International)의 발표에 따르면 활용 가능한 우리 나라의 수자원량은 630억㎥인데, 이를 국민 한 사람 당으로 환산할 경우1,452㎥가 된다고 한다. 세계적으로 물 기근 국가

저장되어 있는 것이 아니다. 자연의 이치와 현상에 따라 어느 정도의 저장량이 확보되어야 비로소 우리는 필요한 샘물을 이용할 수가 있는 것이다. 무분별하게 과학과 기술을 이용하여 지하수를 개발하고 샘물을 끌어올려서 상품화한다면 당장은 눈앞의 이익을 채울 수 있으나, 장기적으로 보면 수자원은 파괴되고 결국은 자연 그 자체가 훼손되는 결과를 초래할 수 있다는 경각심이 전제되어야 할 것이다. 이 땅은 지금 우리만이 살기 위한 곳이 아니라, 잘 보존하고 관리하여서 우리의 자녀와 후손에게 대대로 물려 주어야할 가장 중요한 자산임을 잊지 말아야 할 것이다.

주제어 : 부담금, 맑은물, 수질개선부담금, 수질, 환경개선, 샘물

군에 속하는 나라가 20개국, 물 부족 국가군에 해당하는 나라는 8개국에 불과한데, 우리 나라는 세계에서도 손꼽히는 물이 부족한 나라에 속한다고 한다. http://iwater.seoul.go.kr

【Abstract】

A Legal Study on the Economic Instrument Systems to Protect Quality of Drinking Water

Chae, Woo Suk

Conscious of public demands for an end to water pollution, legislatures have begun to enact comprehensive water quality laws, establishing not only substantive standards, but also the regulatory agencies needed to ensure compliance. In the past, it was relatively easy in the short term to discern the impact of former environmental problems such as pollution and the destruction of nature because they were generated in the local areas. It was similarly easy to specify the causal relation between the actives and the resulting damage. For such cases, regulatory measures and pollution prevention using the corresponding technology was effective. However, with the great advances of an economic society, many current environmental problems are the results of an increase in environmental load arising from daily socioeconomic activities and lifestyles. So economic measures such as environmental taxes and charges, tradable permit systems, and the deposit refund systems are valuable methods to protect natural resource.

This Article describes the Act on Drinking Water Management of Korea. With the enactment of the Act on Drinking Water Management on January 5, 1995, domestic sales of natural mineral water was permitted. Industrial users of underground water or eruptive water is levied economic charges to improve quality of drinking water.