

환경보전기여금의 행정법적 성격과 입법적 쟁점 고찰*

— 제주도 환경보전기여금 관련 공법적 쟁점 검토를 중심으로 —

김재선**

차 례

- I. 들어가며
- II. 제주도 환경보전기여금의 법적 성격
- III. 해외의 환경관련 부과금 제도 검토
- IV. 제주도 환경보전기여금의 입법상 쟁점 및 논의의 전제
- V. 나가며

【국문초록】

제주도 환경보전기여금 도입 논의는 1995년 국무총리실 소속 지방자치실시연구위원회 지방재정분과위원회에서 지방재정 발굴을 목적으로 추진되었다. 지방재정 재원확대 논의는 크게 관광산업 진흥을 위한 관광측면(관광세, 관광기여금, 관광부담금 등)과 환경보존 및 오염예방을 위한 환경측면(환경세, 환경부담금, 환경보전기여금)에서 이루어졌으며, 제주도 개발특별법을 통하여 특정산업(골프장, 관광호텔, 카지노 등)에 대한 관광진흥기여금이 도입되었다. 이후 2012년 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 제주특별법) 제도가개선과제로 입도세 개념인 환경자산보전협력금 논의가 추진되었다. 본 논의는 2013년 한국법제연구원이 “제주세계환경수도 조성 지원특별법” 관련 연구를 통하여 제주도 항공·선박 노선 이용자에게 부과·환경보호 재원으로 활용하도록 제안하여 논의가 시작, 2018년 한국지방재정학회의 “환경보전기여금 제도도입의 타당성 조사” 연구에서 구체적인 부과금액을 산정(숙박 1인당 1500원, 렌터카

* 줄고는 2019년 9월 27일 개최된 한국환경법학회 제140회 정기학술대회에서 발표한 내용(“환경용량과 환경보전기여금 제도 도입의 쟁점과 전망”)을 수정 및 보완하여 논문의 형식으로 발전시켰습니다. 학술대회에서 의견을 나누어주신 교수님들께 진심으로 감사드립니다.

** 부산대학교 법학전문대학원 부교수, J.D., 법학박사.

하루 5000원<경차 또는 전기차 50% 감면>, 1인당 평균 8,170원 부담)하면서 더욱 적극적으로 논의가 이루어지고 있다.

환경보전기여금을 재정조달목적의 특별부담금으로 이해하는 경우, 공적자금을 활용하여 공적기금에서 수입이 지출될 때 그 목적이 실현되는 반면, 정책실현 목적의 특별부담금으로 이해하는 경우 부과 자체로 특정한 정책실현 또는 형평성 조정목적이 달성되므로 그 자체로 정책목적에 기여하게 된다. 따라서 재정조달목적의 특별부담금의 경우 조세에 대한 예외로 기능하며 공적 목적의 명확성, 기금 운영의 투명성, 침해의 최소화 등이 엄격하게 요구되며 도입하더라도 조세의 형식이 보다 바람직한 것으로 평가된다. 한편, 정책실현목적의 특별부담금의 경우 특정 사회·경제적 정책 실현을 주된 목적으로 하므로 특정 정책의 공공성 인정범위에 따라 허용범위가 달라질 수 있으며, 납부자간 차등부과도 인정되므로 정책실현 목적과 부담금 납부의무자의 “특별한 관련성”은 상대적으로 완화되어 평가될 수 있다.

환경보전기여금의 정책실현 목적을 강조한다면, 환경보호라는 사회·경제적 정책목적 실현과 기여금 납부의무의 관련성이 중요하게 평가될 수 있으며, 이는 헌법재판소에서 규정한 특별한 관련성은 객관적 근접성과 집단적 책임성을 중심으로 평가된다. 정책목적 평가에 있어서 제주도의 환경용량이 한계에 도달하였다는 점 뿐만 아니라, 환경보전기여금이 환경용량을 확대하는데 적절하고 필요한 수단으로 기능할 수 있다는 점을 입증하여야 할 것이므로 기금운용 및 감사방안 등에 관한 구체적인 규정이 선행되어야 할 것이다. 관련성 평가에서 객관적 근접성과 집단적 책임성 평가에서 국외여행자 납부부담금 사례를 참고할 때, 항공기·선박 등을 이용하여 제주도를 방문하는 자의 경우, 집단적 동질성이 인정되므로 비용의 내부화 측면에서 넓은 의미의 원인자에 해당한다고 평가할 수 있을 것이다. 하지만 국외여행자 납부부담금 사례, 문예진흥기금 납입금 사례에서와 같이 특정할 수 있는 집단인지에 관하여는 논의가 필요할 것으로 생각된다.

따라서 구체적인 환경보전기여금 도입 입법을 위해서는 조세 및 기타부담금과 구별되어야 하고, 기획재정부 부담금심의위원회 심의 등을 거쳐야 하므로 당해 기여금 도입의 필요성과 합헌성, 부과대상, 징수방법 등을 구체적으로 설명하여야 하며, 당해 부과금이 부과대상인 제주도 방문객(내·외국인)들에게 환경보호를 위하여 필요하고 적절한 부담금임을 설득하는 과정을 거쳐야 할 것으로 생각된다.

I. 들어가며

2018년 제주도 관광객은 약 1431만명(내국인 1308만명, 외국인 122만명)으로 생활폐기물 및 하수 배출, 주차난과 교통 혼잡, 대기오염 발생 등이 발생하여 환경용량이 급격하게 줄어들면서 이에 대한 대응방안으로 “환경세, 환경보전기여금, 환경자원총량제 등”이 논의되고 있다.¹⁾ 유네스코에서 세계생물권보전지역, 세계자연유산으로 지정되는 등 세계적으로 인정받는 자연환경을 갖고 있는 제주도에 방문객의 증가로 인한 환경보호는 필요한 공적 과제이므로 그 필요성이 인정된다.

본고에서는 이 중 2019년 현재 도입이 논의되고 있는 환경보전기여금의 입법상 쟁점과 논의의 전제에 관하여 논의하고자 한다. 환경보전기여금은 기존의 관광목적의 부담금과 달리 환경보전(환경·생태계보호, 환경용량 보존 등)을 목적으로 하며, 특정 집단(제주도에 입도하는 내·외국인)에게 항공 또는 선박요금 부과과정에서 부과되고 별도의 기금·회계로 운영된다는 점에서 특별부담금의 한 형태로 생각해볼 수 있다. 하지만 환경보전기여금 역시 부담금으로 볼 수 있으므로 부담금관리 기본법상 한계 뿐만 아니라 이중부과 금지, 행정법상 과잉금지의 원칙 등의 제한을 받게 된다. 이에 따라 본고에서는 도입이 논의되고 있는 환경보전부담금의 법적 성격을 검토한 후, 환경보전기여금의 합헌성을 고찰, 해외사례를 바탕으로 추후 환경보전기여금 도입을 위한 입법적 쟁점 및 논의의 전제에 관하여 검토하고자 한다.

II. 제주도 환경보전기여금의 법적 성격

1. 논의의 발전과정

제주도 환경보전기여금 도입 논의는 1995년 국무총리실 소속 지방자치실시연

1) 이승룡, “원희룡 “환경총량 설정, 환경보전기여금 근거 마련””, 제주의 소리, 2018년 11월 15일자.

구위원회 지방재정분과위원회에서 지방재정 발굴을 목적으로 이루어졌으며, 이후 지방자치단체 조례를 활용한 선택적 과세권 확대 논의가 이루어지면서 적극적으로 전개되었다. 1990년대 이후 제주도에서의 지방세원 개발논의는 크게 관광진흥을 위한 관광측면(관광세, 관광기여금, 관광부담금 등)과 환경보존 및 오염예방을 위한 환경측면(환경세, 환경부담금, 환경보전기여금)에서 전개되었다. 이 중 관광세 신설 논의가 이루어졌으나 구체화되지 못하였고 1991년 제주도 “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”(이하 “제주특별법”)이 제정되면서 특정 산업(골프장, 관광호텔, 카지노 등)에 대한 관광진흥기여금이 도입되었다.²⁾ 2012년 제주특별법 제도개선과제 논의로 입도세 개념인 환경자산보전협력금 부과가 추진된 바 있다. 환경보전기여금 논의는 2013년 한국법제연구원이 “제주세계환경수도 조성 지원특별법” 관련 연구³⁾를 통하여 제주도 항공·선박 노선 이용자에게 부과·환경보호 재원으로 활용하도록 제안하여 논의가 시작되었으며, 2018년 한국지방재정학회를 통하여 “환경보전기여금 제도도입의 타당성 조사” 관련 연구⁴⁾에서 구체적인 부과금액 산정(숙박 1인당 1500원, 렌터카 하루 5000원<경차 또는 전기차 50% 감면>, 1인당 평균 8,170원 부담)이 이루어지면서 논의가 더욱 적극적으로 이루어지고 있다.

2019년 현재 환경보전기여금에 대한 찬성과 반대 의견⁵⁾이 나타나고 있으며 도입을 위한 입법쟁점과 절차, 구체적인 방법론 등이 논의되고 있다.⁶⁾ 이에 따라 본고에서는 제주도 환경보전기여금의 법적 성격과 이론적·실정법적 근거를 검토한 후, 도입 가능한 기여금의 형태와 관련 법원의 판단을 검토하고자 한다.

- 2) 전국적으로 문화관광부담금은 카지노사업자납부금, 관광지 등 지원시설 이용자 부담금, 문화예술진흥법상 모금, 회원제골프장 입장료 부가금, 국외여행자납부금 등이 있다. 류광훈·전효재, “국외여행자 납부금 부과 개선방안”, 한국문화관광정책연구원, 정책연구, 2002-6, 30면.
- 3) 전재경·이주윤·송영선·강주영, “(가칭) 제주 세계환경수도 조성 특별법 연구”, 한국법제연구원, 2013.
- 4) 민기·옥동석·김길훈·전재경·황은주, “환경보전기여금 제도 도입 타당성 조사 용역”, 한국지방재정학회, 2018. 김현준, “환경법과 공법-한국환경법학회 40년, 쟁점과 과제”, 환경법연구, 제 39권 제3호, 2017, 62-64면.
- 5) 김명현, “입도세 포장한 환경보전기여금, 위헌 논란 소지 여전”, 뉴스제주, 2018년 7월 13일자.
- 6) KBS, “제주도, 환경보전기여금 도입 논의 9월 재개”, 2019년 7월 26일자.; YTN, “제주도, 관광객에 환경기여금 부과 추진...2020년 시행 예정”, 2018년 7월 4일자. 한겨레신문, “제주도, 관광객 ‘환경보전기여금’ 추진...1인당 8170원 예상”, 2018년 7월 3일자.

2. 환경보전기여금의 법적 성질

1) 제주도 환경보전기여금 제도 개관

제주도 환경보전기여금 입법방안 중 참조 가능한 법안은 2013년 한국법제연구원에서 수행한 “제주 세계환경수도 조성 특별법 연구”에서 제안된 내용으로 동 법안은 “제주세계환경수도 조성 특별법” 제정을 전제하며, 제주세계환경수도 특별회계(제21조)를 제정하고, 제주환경기여금(제22조)를 징수할 수 있도록 제안하고 있다. 구체적으로 동 기여금은 “생물다양성 증진, 온실가스배출 저감, 탄소상쇄, 환경복원, 환경수용능력 확충”을 목적으로 한 환경비용으로 제주환경기여금을 징수한다고 규정하고 있다. (제1항) 부과대상은 제주도에 방문하는 사람(외국인 포함, 제주도민 제외)으로 규정되며 (제2항), 부과금액은 기획재정부장관이 “항공료 또는 선박료의 2% 한도”내에서 고시하는 금액으로 규정된다. (제3항) 징수방안은 제주도로 직항하는 항공사 또는 선박사가 징수하며, 징수한 금액은 환경수도특별회계(제21조)로 전입한다. (제4항)⁷⁾

<표 1> 제주환경기여금 입법제안 사례⁸⁾

제22조(제주환경기여금) ① 제주특별자치도의 생물다양성을 증진시키고 온실가스배출을 저감시키고 불가피하게 배출된 탄소를 상쇄하고 침해된 환경을 복원하거나 환경수용능력을 확충시키기 위한 환경비용으로서 제주환경기여금을 징수한다.

② 제주특별자치도에 주소를 둔 사람(명예도민을 포함한다)을 제외하고 제주특별자치도를 방문하는 모든 사람(외국인을 포함한다)은 환경기여금을 납부할 의무를 진다.

③ 기획재정부장관은 제주특별자치도로 직항하는 항공료 또는 선박료의 2% 한도 내에서 제주환경기여금 요율을 고시할 수 있다.

7) 그러나 위 특별법 도입 논의가 진행되지 못함에 따라 입법논의가 지속적으로 진행되지는 못하였다.

8) 전재경·이주윤·송영선·강주영, “(가칭) 제주 세계환경수도 조성 특별법 연구”, 한국법제연구원, 2013, 114면.

- ④ 제주특별자치도로 직항하는 항공사 또는 선박사는 대통령령이 정하는 바에 따라 제주환경기여금을 징수하여 환경수도특별회계로 전입시켜야 한다. 비상용 항공기 또는 선박에 대해서는 운항거리에 비례하여 요율을 정한다.
- ⑤ 제주환경기여금의 부과·징수대행·감면·지출·회계·불복 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.

2) 제주도 환경보전기여금의 법적 성격

(1) 부담금 또는 협력금으로서 기여금

제주도 환경보전기여금 도입논의의 전제로 기여금의 법적 성격에 관하여 검토한다. 우선, 환경보전기여금을 부담금(국가가 특정 공익목적 사업을 위하여 부과하는 금전지급의무) 또는 환경비용(협력금)으로 이해할 수 있다. 우선, 부담금으로 보는 견해는 당해 기여금이 “(i) 공익사업(제주환경보전)을 목적으로 (ii) 별도의 법률을 전제로 (iii) 부과하는 금전납부의무”라고 판단한다. 이 경우 기여금은 부담금관리 기본법에 따라 별도의 법률에 근거하여 부과된다. 한편, 환경보전기여금을 환경비용(협력금)으로 보는 견해에 따르면 제주도 환경보전기여금을 반대급부 없이 징수하는 과세형태가 아니므로 조세가 아니며, 공익목적 사업을 위하여 부과되는 것이 아니므로 부담금도 아니므로 제주의 환경보전에 협력하는 환경비용으로서 협력금에 불과하다고 평가한다.⁹⁾

부담금으로 보는 견해에 따르는 경우 부담금관리 기본법의 적용을 받아 법률 제3항 별표에 규정된 특별법에 한하여 부담금 부과가 허용되며, 이 경우 부과요건과 징수절차 등을 명시적으로 규정하여야 한다. 또한, 중앙행정기관의 장의 입법 예고 또는 기획재정부장관으로부터 부담금 신설에 대한 타당성 검토도 받아야 한다. 한편, 환경비용(협력금)으로 보는 견해에 따르는 경우에도 금전부과의 성격이 “특정 공익목적 사업을 위하여 국가가 부과하는 금전지급의무”에 해당하므로(지방자치법 제22조 단서 조항에 의하여) 법률의 근거 없이 제정할 수 없으므로 상위법령의 위임 없이 조례만으로 제정하기 어려우며, 부담금관리 기본법이 적용

⁹⁾ 전재경·이주윤·송영선·강주영, “(가칭) 제주 세계환경수도 조성 특별법 연구”, 한국법제연구원, 2013, 113면.

된다. 특히 부담금관리 기본법에 따르면 부담금의 경우 그 명칭에 “분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭”을 포함한다고 규정하고 있으며, 별표에서 생태보전협력금(자연환경보전법 등)을 포함¹⁰⁾하고 있으므로 동법이 협력금으로 보더라도 부담금관리 기본법이 적용될 것으로 생각된다.¹¹⁾

생각건대 동 기여금은 제주도에 출입하는 내·외국인인 부과대상에게 금전적 납부의무를 부과하는 것이며, 제주도의 환경보전 및 환경피해 예방이라는 공적 목적이 인정되므로 부담금 또는 기여금, 협력금 등 명칭여하에도 불구하고 부담금관리 기본법상 부담금으로서 성격을 갖는 것으로 이해된다.

(2) 특별부담금으로서 기여금

부담금은 특정 공익사업의 유형에 따라 “환경개선, 도로, 도시계획, 하천, 농지 개량 등”으로 구분되며, 부과원인에 따라 “조세성부담금(개발부담금), 수익자부담금, 원인자부담금, 손상자부담금 등”으로 구분¹²⁾된다. 또한, 오늘날 새로운 개념으로 특별한 공적 과제를 수행하기 위하여 “특정 집단을 대상으로 공적 과제와의 관계를 기준으로 부과되며, 반대급부가 보장되지 않으며, 별도로 지출 및 관리”되는 특별부담금의 유형이 인정된다.¹³⁾ 헌법재판소에 따르면 특별부담금은 “조세나 부담금과 같은 전통적인 공급체계만으로는 현대 국가의 새로운 행정수요에 원활하게 대처할 수 없(음)”을 전제로 새로운 유형으로 인정된 부담금으로 설명된다.

특별부담금의 경우에도 제정목적에 따라 “(i) 재정충당목적, (ii) 유도 또는 정책실현목적, (iii) 병존형 목적”으로 구분¹⁴⁾되며, 많은 경우에 부담금은 두 가지 모두를 부과목적으로 하는 병존형 부담금으로 분류된다. 대표적인 재정목적 부담

10) 대표적인 환경법상 협력금인 생태계보전협력금(자연환경보전법 제46조, 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 제49조)의 경우에도 부담금관리 기본법의 적용을 받는다.

11) 오준근, “부담금제도에 관한 법적 일고찰”, 성균관법학 제10호, 1999.; 김성수, “환경부담금의 이론적 근거에 관한 소고”, 환경법연구, 제29권 제1호, 2007, ○

12) 조택, “환경관련 부담금의 개선방안에 관한 연구”, 한국비교정부학보, 제12권 제2호, 2008, 280면.

13) 류지태·박종수, 행정법신론, 2019. 김남철, 행정법강론, 2019, 1238면 참조.; 임현, “현행 부담금 제도의 법적 쟁점”, 토지공법연구, 제48집, 2010, 405-406면.

14) 홍완식, “특별부담금에 관한 연구-헌법재판소의 결정례를 중심으로”, 토지공법연구, 제54집, 2011, 167면.

금으로 카지노사업자 납부금(관광진흥법), 국외여행자납부금(관광진흥개발기금법)이 있으며, 유도 또는 정책실현목적의 부담금으로 환경부담금(대기환경보전법)이 있다.

제주도에서 부과되는 환경보전기여금은 “(i) 특정 공적 목적을 갖는 기금의 재정확충을 목적으로 (ii) 특정 집단을 대상으로 부과되고 (iii) 반대급부가 보장되지 않는” 금전급부의무이므로 행정법적 분류를 바탕으로 할 때 특별부담금으로 이해된다.¹⁵⁾ 또한, 환경보전기여금은 재정충당(환경보전기금 또는 환경비용충당)과 유도 또는 정책실현(제주도 환경보전)을 목적으로 하므로 혼합적 성격의 특별부담금으로 이해된다.

<표 2> 환경관련 부담금의 정책수단별 분류¹⁶⁾

구분	부담금 유형
조세성 부담금	환경개선부담금, 총량초과부과금(수계, 대기), 폐기물부담금, 배출부과금
수익자 부담금	수질개선부담금, 물이용부담금, 환경오염방지사업부담금
이용자, 원인자 부담금	원인자부담금(수도, 하수도), 생태협력부담금

3. 환경보전기여금에 대한 합헌성 검토

1) 개관

환경보전기여금을 환경보호수단으로서의 부담금이라는 관점으로 평가한다면, 환경보전기여금과 같은 형태의 금전적 부담은 명확하게 원인과 수익자를 구분하기 어려운 성격을 갖고 있다. 구체적으로 환경오염은 환경소비자가 제품생산을 통하여 이익을 누리지만 그 비용은 후세대가 지불하는 구조인데, 그 오염행위를 명확하게 특정하기 어렵고 후세대의 비용을 명확하게 산출하기 어려우며 현재까지 시장에서 지출된 적이 없는 외부화된 비용이다. 이러한 환경비용을 내부화하는

15) 이기춘·배진성, “매장문화재 조사비용의 귀속에 관한 사회적 갈등 해소 방안 연구”, 법학논총, 제42권 제3호, 단국대학교 법학연구소, 2018, 126-128면.

16) 조력, “환경관련 부담금의 개선방안에 관한 연구”, 한국비교정부학보, 제12권 제2호, 2008, 265면의 표 인용. 국회 예산정책처 2007에서 재인용.

과정에서 국가가 개입, 직·간접적 규제수단으로 부담금 제도 도입이 논의되는데 제주도 방문객(내·외국인)은 현재의 환경상 이익을 누리는 수익자이면서 동시에 환경상 오염을 일으키는 원인으로도 이해할 수 있기 때문이다. 환경보전기여금은 기존의 외부화되었던 비용을 내부화한다는 점에서 의미가 있는데, 이러한 내부화의 과정에서 오염유발 원인과 수익자가 동일하다는 점에서 기존의 부과금과 차이가 있다. 예컨대 배출부과금 제도(대기환경보전법) 또는 해양환경개선부담금(해양환경관리법)의 경우, 일정 기준치(배출부과금의 경우, 16개 수질오염물질을 허용기준치) 이상 배출한 사업자에게 행정처분과 분리하여 부과하는 방식이다. 사업자 입장에서는 배출부과금(또는 해양환경개선부담금)을 납부하고 제품을 생산, 결국 비용은 소비자에게 간접적으로 이전되는 형식을 취한다. 또한 경유차 이용자에게 부과하는 환경개선부담금도 경유차 이용자라는 환경오염유발 원인자에게 직접 부과하는 방식이므로 원인자 부담금이 이론적 근거가 적용된다. 이 경우 헌법재판소는 합헌성 판단에 있어서 완화된 심사기준을 적용하여 비례성 원칙을 검토한다.

한편, 환경보전기여금은 관광진흥개발기금법에 근거한 수질개선부담금¹⁷⁾, 국외여행자 납부부담금¹⁸⁾과 유사한 특별부담금 형태로 특정한 공적 사업(환경보호, 기금의 재정확충 등)을 목적으로 특정집단(제주도를 방문하는 국민 또는 외국인)에 부과되며 반대급부가 보장되지 않는 특별부담금이므로 수익자 또는 원인자 부담금으로서의 성격이 명확하지 않으므로 헌법재판소는 합헌성 판단에 있어서도 엄격한 심사기준을 적용하여 판단한다. 특히 우리 헌법재판소는 특별부담금에 관한 요건심사와 관련하여 공적 목적의 사업수행과 당사자의 관계가 밀접하여야 하며, 선택된 수단이 행정법상 일반원칙인 과잉금지의 원칙 등에 반하지 않아야 한다는 점을 제안한다.¹⁹⁾

2) 헌법재판소의 판단

17) 헌법재판소, 1998.12.24., 98헌가1.

18) 헌법재판소, 2003.1.30., 2002헌바5.

19) 헌법재판소, 1998.12.24., 98헌가1. 헌법재판소는 “수질개선부담금은 지하수자원 보호 및 먹는 물의 수질개선이라는 특정한 행정과제의 수행을 위하여 그 과제에 대하여 특별하고 긴밀한 관계에 있는 특정집단에 대하여만 부과되는 조세외적 부담금”이라고 판단하였다.

(1) 해양환경개선부담금(완화심사, 합헌판단)

해양환경개선부담금은 “해양환경 및 해양생태계에 영향을 미치는 폐기물 또는 오염물질” 배출로부터 해양환경을 보호하기 위하여 도입된 제도로 해양환경관리법에 근거하여 배출사업자에 대하여 오염물질의 종류, 배출량 등을 고려하여 부과하는 방식을 취하고 있다.²⁰⁾ 위 부담금은 국외여행자 납부부담금과 달리 당해 사업에 종사하는 사업자에게 부과하는 방식이므로 공적 과세와 사업자간 특별한 관련성은 인정되며, 기본권 제한에 관한 비례성 심사에서도 완화된 심사기준을 채택하여 합헌 판단이 이루어졌다.

구체적으로 헌법재판소는 2007년 해양오염방지법 제46조의3 제1항에 근거한 해양환경개선부담금이 (i) 수산발전기금 재원확보, (ii) 해양 폐기물 관리정책을 추진하는 과정에서 해양배출 억제를 목적으로 이루어졌으므로 입법목적의 정당성이 인정된다고 판단하였다.

또한 환경부담금 징수·부과라는 수단은 (i) 헌법 제35조 제1항에 근거한 “환경정책에 관한 국가적 규제와 조정”권한을 활용한 것으로 (ii) 납부의무자가 폐기물 해양배출업자들로 “다른집단과 구별되는 집단의 동질성”이 인정되며, (iii) 목적(폐기물 해양배출 억제)과 수단(부담금 부과를 통해 수단발전기금의 안정적 운용 재원 확보)은 밀접한 관련성이 있다고 판단하였다.

한편, 법익균형을 위하여 부담금이 아닌 다른 수단(형벌 또는 행정벌)을 고려할 수 있으나, 행정벌 등은 (i) 폐기물해양배출업 원칙적으로 금지하지만 예외적으로 폐기물해양배출업이라는 업종을 인정하고 있는 입법취지와 차이가 있으며, (ii) 수산발전기금의 재원확보도 어려워지고, (iii) 행정형벌 등의 부과가 부담금 부과보다 오히려 더 제한적일 수 있으므로 당사자의 재산권 침해결과가 나타나지 않는다.

한편, 해양환경개선부담금은 일반 국민들과 해양물배출업자 및 위탁자를 해양투기의 직접적 행위자로서 해양오염을 유발한 원인으로 평가하고 책임을 부담시키는 것으로 입법재량 범위 내에서 이루어진 합리적인 규제이므로 평등의 원칙에도 반하지 않는다고 평가하였다.

20) 박상희, “해양환경관리법상의 해양환경개선부담금”, 해사법연구, 제21권 제3호, 2009, 85-99면.

(2) 국외여행자 납부부담금(엄격심사, 합헌판단)

국외여행자 납부부담금은 문화관광부 소관 관광진흥개발기금법 및 시행령(대통령령)에 근거하여 내국인 국외여행자에게 2만원 내외의 금액을 관광진흥기금으로 납부하도록 규정한 부담금으로 1997년 신설, 1997-2001년까지 약 1,365억 원을 조성되었다.²¹⁾ 그러나 2002년 (i) 항공권 발급 시 공항이용료가 포함됨에 따라 국외여행자 납부부담금을 항공권 발급과 분리하여 징수하면서 납부금 미납자가 증가하였으며, (ii) 납부부담금 미납자에 대한 납부부담금 일괄징수에 대한 비판 증가와 행정소송이 나타나면서 처분성 논의, (iii) 납부금을 대상자를 내국인으로 한정할 점에 대한 비판, (iv) 기금운용방법과 내역에 관한 논의 등이 전개되었다.

국외여행자 납부부담금에 관한 위헌소원에서 헌법재판소는 그 법적 성격을 “관광진흥개발기금의 재원 마련, 내외국인 국외여행 간접규제를 통한 관광수지 적자 억제, 국내관광산업 활성화 유도를 위한 내국인 중 특정 집단(국외여행자)에 부과하는 특별부담금”이라고 판단하였다.²²⁾ 또한 특별부담금으로서 납부부담금의 합헌성 판단에서 헌법재판소는 (i) 입법목적이 정당한 경우 특별부담금 도입이 허용되며, (ii) 부과대상이 내국인 국외여행자로 “사회적으로 동질성”이 있는 특정집단으로 집단적 책임이 있으며, (iii) 기금운용을 통하여 관광시설개선 등 관광산업 발전에 기여할 수 있으며, (iv) 전체 인구 중 상대적으로 소수(20% 이하)인 국외여행자가 관광수지적자의 직접원인이 되고 있다는 점을 고려한다면, 일반인을 대상으로 하는 조세보다는 당해 원인제공자에게 부담금을 납부하도록 하는 부담금 부과방식은 합리적인 방식이라고 판단하였다. 특히 피해의 최소화, 법익균형성 측면을 고려한다면 (v) 납부금은 특정 목적(관광시설 건설 등)을 위해서만 활용되며, (vi) 납부자가 사용하는 국제선항공권 등은 납부금액보다 훨씬 고액이라는 점 등을 고려할 때 이에 반하지 않는다고 판단하였다. 평등원칙과 관련하여 (vii) 국내 여행객들과 국외여행객을 달리 판단하였다는 점에서 차별적인 요소가 존재하지만 평등원칙에 반한다고 볼 수 없다고 판단하였다.

21) 류광훈·전효재, “국외여행자 납부금 부과 개선방안”, 한국문화관광정책연구원, 정책연구, 2002-6, 1-3, 42-45면.

22) 헌법재판소, 2003.1.30., 2002헌바5.

위 국외여행 납부부담금은 2004년 부과범위를 외국인까지 확대하여 부과하고 있으며, 기획재정부에서 부담금 평가에서 유지 또는 폐지 논의가 이루어지고 있으나 현재까지 유지, 항공권 구매 시 징수되고 있다.²³⁾

(3) 문예진흥기금 납입금(엄격심사, 위헌판단)

문예진흥기금 납입금은 구 문화예술진흥법에 근거하여 문화시설 등(“공연장·박물관·미술관 및 일정한 지정문화재”)의 시설을 관람하거나 이용하는 자에 대하여 모금하며 “관람료 등에 부과하여 징수하는 개별화된 부담금액”으로 정의된다. 문예진흥기금 납입금은 특별부과금의 성격을 가지며, 납입된 문예진흥기금은 독립된 회계로 계리되어 “문화예술의 창작과 보급, 민족고유문화의 발전을 위한 조사·연구·저작과 그 보급, 기타 문화예술의 진흥을 목적으로 하는 사업 등”에 사용된다. 위 납입금에 관한 판단에서 3인은 공적 과제와 납부자간 특별한 관련성을 부인하였으나, 다른 3인은 납입금의 특별부담금으로서의 성격에 관하여 판단하지 않고, 문예진흥기금의 근거법에서 “납입의무자, 납입대상과 시설, 모금방법 등” 중요 사항을 규율하지 않았으므로 위임금지의 원칙에 반하여 위헌으로 판단하였다.²⁴⁾

구체적으로 헌법재판소는 3인의 위헌의견은 문예진흥기금 위헌판단에서 공연 등을 관람하는 자가 다른 사람들과 구분할 만한 동질성이 있는 집단으로 보기 어렵고, 일반 관람자로서는 특별히 문화예술 진행이라는 공적 과제에 근접한 위치에 있는 것은 아니며, 일반납부자로서 문예진흥에 특별한 책임이 있는 것도 아니고 당해 기금이 공연관람자 등의 집단적 이익을 위해서 활용되는 것도 아니라고 판단하였다. 한편, 3인의 위헌의견은 문예진흥기금의 근거법(구 문화예술진흥법 제19조 제5항 및 제19조의2 제3항)에서 납입의무자, 납입대상과 시설, 모금방법 등에 관하여 규율하고 그 밖의 사항을 위임하여야 하는데 이를 대통령령으로

23) 국외여행 납부부담금(출국납부금)에 대해서는 기획재정부 부담금운영평가단으로부터 3회(2006년, 2011년, 2017년)에 걸쳐 부적절 판단을 받았지만, 여전히 유지되고 있다. 한국일보, “퇴출 판정받은 ‘준조세’ 부담금, 70%는 여전히 견어간다”, 2019년 2월 8일자.; 국민일보, “출국 때 1만원, 영화 볼 때 3%... ‘부적절 준조세’ 손본다”, 2017년 10월 12일자.; 서울신문, “‘준조세’ 10개 부담금 대폭 손본다”, 2011년 11월 28일자.

24) 헌법재판소 2003.12.18., 2002헌가2.

위임한 것은 위법이라고 판단하였다. 또한, 1인의 합헌의견은 문화예술의 창작 및 보급을 위하여 부담금관리기본법 등에 근거를 두고 있으며, 문화예술의 창작·보급 출판산업 진흥이라는 입법목적이 정당하고, 기금모금의 수단이 정당하며, 입장요금의 2-9%를 부과·징수하는데 불과하므로 피해최소성의 원칙에도 반하지 않는다고 판단하였다.

3) 특별부담금으로서 환경보전기여금의 합헌성 검토

(1) 특별부담금의 합헌성 평가기준

특별부담금의 경우, 다른 부담금과 달리 특별한 공공목적을 위하여 부과되는 것이므로 이를 정당화하기 위한 요건으로 우리 헌법재판소는 부담금을 부과하는 경우 납부의무자가 당해 공적 과제에 관하여 “특별히 밀접한 관련성”을 가져야 한다고 판단하였고, 이를 판단하는 기준으로 다음의 네 가지 기준을 제안하고 있다.²⁵⁾

헌법재판소는 특별부담금 부과요건으로 첫째, 납부의무자 상호간의 동질성(집단적 동질성)으로 납부의무자들이 일반 국민들과 구분되는 특정집단으로서 성격이 인정되어야 한다.²⁶⁾ 둘째, 납부의무자들이 당해 목적과 실제적으로 명백한 관련성을 가져야 하며(객관적 근접성), 셋째, 납부의무자들이 특정 공적과제 수행에 의무와 책임이 있어야 하며(집단적 책임성), 넷째, 특별부담금으로 수합된 자금은 공적과제 수행에 활용되어야 하며 간접적으로나마 납부자들에게 이익이 발생하여야 한다. 위의 요건들 중 헌법재판소는 객관적 근접성과 집단적 책임성을 강조하고 있는데 대표적으로 2002년 헌법재판소는 “재정충당목적의 특별부담금인 경우 구체적 사안별로 헌법적 정당화 요건은 일정 부분 완화될 수도 있지만 적어도 객관적 근접성과 집단적 책임성은 본질적인 허용요건으로 보아야 한다”고 판단하면서 “재정충당목적이 전혀 없는 순전한 유도적 특별부담금인 경우와, 재정충당의 목적과 유도의 목적이 혼재된 특별부담금의 경우에는 구체적 사안별로

²⁵⁾ 헌재 2004.7.15., 2002헌바42. 김남철, 행정법강론, 박영사, 2019, 1329면 참조. 홍완식, “특별 부담금에 관한 연구-헌법재판소의 결정례를 중심으로”, 토지공법연구, 제54집, 167면. 강주영, “환경보호수단으로서의 부담금에 관한 공법적 검토”, 공법학연구, 제10권 제4호, 2009,

²⁶⁾ 강주영, “환경보호수단으로서의 부담금에 관한 공법적 검토”, 공법학연구, 제10권 제4호, 2009, 199면.

위와 같은 헌법적 정당화 요건은 일정 부분 요청되지 않을 수도 있다”라고 판단하였다.²⁷⁾

(2) 제주도 환경보전기여금에 대한 합헌성 평가

환경보전기여금을 특별부담금으로 해석할 경우, 특별부담금의 유형(재정조달목적, 정책실현목적)에 따라 합헌성 평가기준이 달라진다. 우선, 재정조달목적의 특별부담금의 경우, 공적자금을 활용하여 공적기금에서 수입이 지출될 때 실현되는 반면, 정책실현목적은 특별부담금의 부과 자체로 특정한 정책실현 또는 형평성조정목적이 달성되므로 그 자체로서 정책목적에 기여한다고 평가된다. 따라서 재정조달목적의 특별부담금의 경우 조세에 대한 예외로서 공적 목적의 명확성, 기금 운영의 투명성, 침해의 최소화 등이 엄격하게 요구되며, 불가피하게 부담금을 도입한다 하더라도 조세의 형식으로 규율하는 것이 바람직하다고 평가된다.²⁸⁾ 다음으로 정책실현목적의 특별부담금의 경우 특정한 사회·경제적 정책 실현이 주된 목적으로 인정되므로 당해 특정한 정책이 추구하는 공공적 성격에 따라 부담금 부과와 허용범위가 확대될 수 있으며, 합리적 이유가 있는 경우 납부자간의 차등적 부과도 인정된다.²⁹⁾ 따라서 이를 인정하기 위하여 정책실현 목적 달성에 부담금이 기여하는지가 더욱 중요하게 평가되며, 정책실현목적과 부담금 납부 의무자의 “특별한 관련성”은 상대적으로 완화되어 평가될 수 있다.³⁰⁾

제주도 환경보전기여금이 특별부담금으로서 재정조달목적 뿐만 아니라 “생물 다양성 확보, 온실가스 절감, 환경·생태계보호, 환경용량 보존”이라는 정책실현을 목적으로 하는 특별부담금으로서 성격을 갖는다면 환경보전기여금의 헌법적 허용가능성은 넓어진다. 이 경우, 정책실현 목적에 환경보전기여금이 기여하는지 여부가 우선 평가되며, 정책목적실현과 부담금납부 의무자의 특별한 관련성이 완화된 기준으로 평가된다. 따라서 “생물다양성 확보, 온실가스 절감, 환경·생태

27) 헌법재판소 2003.12.18., 2002헌가2.

28) 권순현, “특별부담금의 헌법적 정당화요건에 대한 소고-헌법재판소의 결정을 중심으로-”, *홍익법학*, 제13권 제4호, 2012, 238면.

29) 권순현, “특별부담금의 헌법적 정당화요건에 대한 소고-헌법재판소의 결정을 중심으로-”, *홍익법학*, 제13권 제4호, 2012, 239면 참조.; 현재 1999.11.25., 98헌마55.

30) 현재 2004.7.15., 2002헌바42.

계보호, 환경용량 보존”이라는 정책목적과 환경보전기여금의 관련성을 입증하는 것은 환경보전기여금 도입에 있어서 중요한 기준이 될 것으로 생각된다.

4. 환경용량과 환경보전기여금 제도 도입의 관련성

1) 개관

검토한 바와 같이 제주도 환경보전기여금의 정책실현 목적이 강조된다면 환경보호라는 사회·경제적 정책목적 실현과 기여금 납부 의무의 관련성이 중요하게 평가될 수 있으며, 헌법재판소에서 규정한 특별한 관련성은 객관적 근접성과 집단적 책임성을 중심으로 평가된다.

환경보전기여금을 처음으로 제안한 “(가칭) 제주 세계환경수도 조성 특별법 연구”에 따르면 법률의 목적은 “생물다양성 확보, 온실가스 절감, 환경·생태계보호, 환경용량 보존”으로 제안되고 있다. 이 중에서 중에서 환경보전기여금과 관련하여 주로 논의되는 입법목적은 환경보호 및 환경용량 보존이므로 환경보전기여금을 목적과 수단, 목적과 부담금 납부 의무자의 관련성을 중심으로 평가하고자 한다.

2) 환경용량과 환경보전기여금의 관련성

환경용량(“Environmental Carrying Capacity”)이란 “자연생태계가 지탱할 수 있는 최대 인구 규모”³¹⁾로 1979년 유엔에서 지속가능한 개발에 관하여 논의한 이후, 지속가능한 개발 유지를 위한 적극적인 개념으로 “환경이 지탱할 수 있는 환경용량의 범위를 초과하는 인간활동”을 억제하며, “산림, 녹색 공간, 자연생태계 보존”을 확대하는 활동을 의미한다. 환경용량을 산정하기 위한 방안으로는 에머지(Emergy) 개념이 주로 활용되는데 이는 “자연생태계에서 일어나는 에너지 및 물질의 흐름과 변화과정 뿐만 아니라, 인간과의 유기적 상호관계를 과학적이고 정량적으로 파악할 수 있는 생태계 가치평가 개념”으로 이해되며 “하나의 재화 또는 생산물을 만드는 과정에서 직·간접적으로 소모된 한 종류의 이용가능한

31) 문태훈, “지속가능한 성장을 위한 환경용량의 산정과 환경지표 개발에 관한 연구”, 한국정책학회보, 제7권 제1호, 127면.

에너지”로 정의되며, 각 시스템(자연, 인간)에서 사용되는 에너지의 실질적 역할 및 가치를 정량화하여 평가한 후, 시스템(자연의 시스템-인간의 경제활동)간에 이동하는 에머지의 양을 분석하는 방식을 의미한다.³²⁾

<표 3> 토지용량과 녹지 규모에 적합한 인구규모³³⁾

	산업체	주택	인구	녹지	택지	산업부지	환경지수	점용 토지비율
초기값	1000개소	14000호	50000명	10km ²	3km ²	4.7km ²	4.7	0.44
균형값	552	25797	36361	12	5.6	2.6	2.9	0.5

환경용량에 관한 평가에 따르면 관광수요가 증가함에 따라 제주도의 환경수용력(상하수, 폐기물, 교통량 등)이 급격하게 한계에 달하고 있다고 평가된다. 구체적으로 제주도의 정주민구는 2010년부터 2017년까지 약8년 동안 11만명이 증가하였으며, 지역내 총생산은 2006년부터 2015년까지 1.9%에서 5.3%로 약 2.7배 정도 증가하였다. 이에 따라 생활폐기물 배출량이 급격하게 증가하여 2015년 기준 전국의 2.3%를 차지하게 되었으며, 대기청정도 순위도 2012년 1위에서 2015년 5위로 떨어지게 되었다. 에머지 산정 결과에 따르면 2015년 제주도의 총 에너지량은 2.28E+25sej/yr이며, 에머지 재생 가능도(7.99E-01)는 기준값(20)보다 낮게 나타났다. 특히 지속가능성 지수는 2.05E+01로 개발도상국형으로 나타났다. 이는 과거 청정지역으로서 제주도의 환경상황에 비하여 오염도가 상당히 증가한 것으로 제주도 환경보호의 중요성이 증가하고 있는 것으로 생각된다. 이와 같은 상황에 대하여 2000년대 초반 이후부터 지속적으로 문제가 제기되어 왔으며,³⁴⁾ 추후 환경보전기여금 도입 논의와 관련하여 중요한 쟁점이 될 것으로 생각

32) 김남국·장윤영, “에머지(Energy) 개념을 이용한 국토환경용량 산정 및 지속성 평가에 관한 연구”, 환경영향평가, 제25권 제2호, 2016, 143-144면.

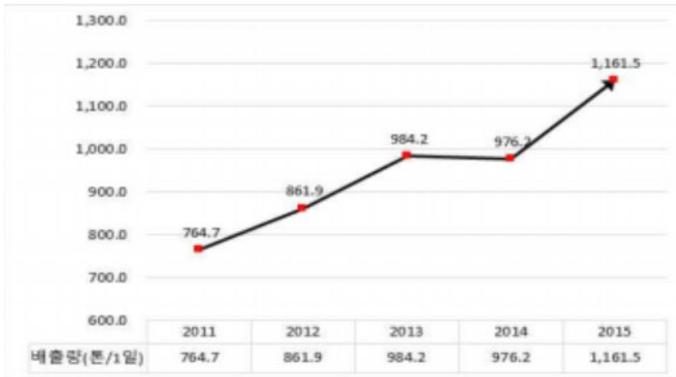
33) 문태훈, “지속가능한 성장을 위한 환경용량의 산정과 환경지표 개발에 관한 연구”, 한국정책학회보, 제7권 제1호, 131면.

34) 정찬훈·김찬우 등, “제주도의 미래 에너지 수요변화를 고려한 환경용량 평가”, 한국농공학회, 학술대회 프로시딩즈, 2017년, 201면. 구체적으로 본 연구에서는 2006년부터 2015년까지 10여 년의 환경용량을 분석한 결과 2015년 환경용량 재생가능성 평가(에머지 재생가능성 평가) 결과 7.99E-01로 기준값은 20보다 작은 반면, 에머지 생산성은 5.15E+00으로 기준값보다 크고 15보다 작은 것으로 나타나 지속가능성을 높여야 한다고 연구되었다.

된다.35)



[그림 1] 연도별 제주인구 증가 현황³⁶⁾



[그림 2] 제주도 생활폐기물 배출 현황³⁷⁾

- 35) 김진열, “지속가능한 발전을 위한 환경예산의 개선방안 연구 : Ecological Footprint 분석을 통한 지역 간 환경용량 비교를 중심으로”, 성균관대학교 국정관리대학원, 박사학위논문, 2011.; 김동주, “제주 입도세 또는 관광객 환경부담금 논의 고찰”, 제주도연구, 제47권, 2017.; 김은주, “제주특별자치도에서의 환경정의의 모색”, 지방자치법연구, 제9권 제1호, 2009, 173-180면.
- 36) 민기·옥동석·김길훈·전재경·황은주, “환경보전기여금 제도 도입 타당성 조사 용역”, 한국지방재정학회, 2018, 2면.; 채영근, “폐기물 관련 법령체계의 문제점 및 개선방안”, 환경법연구, 제31권 제2호, 2009, 147-165면.
- 37) 제주관광협회 홈페이지 참조.

그러나 제주도의 환경용량이 한계에 달하였다는 점만으로 환경보전기여금 도입이 정당화될 수는 없으며, 환경보전기여금이 환경용량의 한계를 확대하는데 적절하고 필요한 방법으로 활용된다는 점을 입증하는 것이 중요한 과제일 것으로 생각된다. 예컨대 제주환경보전기여금의 운용 및 관리방안을 구체적으로 규율하고, 현재 환경용량이 한계에 달한 제주도의 상황을 개선하도록 활용하는 방안(폐기물 매립 및 소각 시설개선, 환경보전 관리인력 증원, 대기 및 수질환경개선 사업 등)을 구체적으로 규정하고, 기금의 운용 및 감사방안에 관하여 도조례 등으로 규정하여야 할 것으로 생각된다.³⁸⁾

3) 환경용량과 환경보전기여금 납부자의 관련성

우리 헌법재판소에 따르면 정책실현목적의 특별부담금의 경우 정책목적실현과 부담금납부 의무자의 특별한 관련성은 집단적 동질성, 객관적 근접성, 집단적 책임성, 납부자들에게 발생하는 이익 여부를 기준으로 평가하며, 이 요건 중 일정 부분은 완화될 수 있지만 “객관적 근접성과 집단적 책임성”은 중요한 허용요건으로 보아야 한다고 판단하였다.³⁹⁾

앞서 헌법재판소 판단을 참조할 때, 해양환경개선부담금의 납부자는 당해 사업자로서 원인지부담의 원칙에 관하여 논의가 없었지만, 국외여행자 납부부담금과 문예진흥기금 납입금의 경우, 공적 목적과 납부자 사이의 특별한 관계에 관하여 규정하였다. 국외여행자 납부부담금의 경우, “관광수지 적자 억제, 국내관광산업 활성화 유도”라는 공적 목적을 위하여 국외여행자를 납부부담자로 규정하였으며 이에 대하여 헌법재판소는 내국인 국외여행자는 “사회적으로 동질성”이 있는 특정집단으로 집단적 책임이 있으며, 전체 인구 중 상대적으로 소수(20% 이하)인 국외여행자가 관광수지적자의 직접원인이 되고 있다는 점을 고려하였으며, 문화

38) 구체적으로 기금의 활용방안으로는 “제주지역 환경보전 및 관리에 필요한 비용의 지원, 폐기물 매립·소각 시설과 하수 처리장 주변 지역 주민지원 사업 지원, 환경 및 관련기술 연구개발비 지원, 자연환경보전 소요 비용 지원, 제주환경보전기여금의 부과·징수에 필요한 비용의 지원, 제주환경보전기금운용심의위원회의 운영에 필요한 비용의 지원, 그 밖에 제주지역의 환경보전 및 관리를 위하여 도 조례로 정하는 사업” 등을 제안할 수 있다. 민기·옥동석·김길훈·전재경·황은주, “환경보전기여금 제도 도입 타당성 조사 용역”, 한국지방재정학회, 2018, 102면.

39) 헌재 2004.7.15., 2002헌바42.

예술진흥기금은 3인의 위헌의견에서는 문화시설 등을 관람하는 자가 집단으로 특정되기 어렵다고 판단하였지만 나머지 4인은 이에 관하여 판단하지 않았다.

제주도 환경보전기여금의 경우 국외여행자 납부부담금 사례를 참고할 때, 항공기·선박 등을 이용하여 제주도를 방문하는 자에게 부담하므로 집단적 동질성이 인정되며, 방문객들이 제주도를 방문하여 생활시설을 사용하여 자동차·숙박 등의 활동을 하면서 환경오염을 유발, 결과적으로 제주도의 환경용량을 침해하게 된다. 따라서 당해 비용의 내부화 측면에서 넓은 의미에서 원인자에 해당한다고 판단되며, 객관적 근접성, 집단적 책임성을 인정할 수 있을 것으로 생각된다. 하지만 국외여행자 납부부담금 사례, 문예진흥기금 납입금 사례에서와 같이 특정할 수 있는 집단인지에 관하여는 추가적인 논의가 필요할 것으로 생각된다.

Ⅲ. 해외의 환경관련 부과금 제도 검토

1. 개관

환경관련 부과금은 우리나라 뿐만 아니라 해외에서도 널리 활용되고 있는데 입법 형태는 특별부과금, 조세, 기금 등 여러 형태로 부과되고 있다. 이와 같은 부과금은 주로 환경보호 목적과 관광진흥 목적으로 도입되고 있다. 우선, 환경에 관하여는 특정 구역에 대한 부과금으로는 환경부담관리금(호주 산호지대), 오염부담금(영국 런던시 교통혼잡구역), 역사와 문화의 환경세(일본 다자이후시) 등이 있으며 행정구역 단위에서는 인도 케랄라주(입도세), 몬테네그로(환경세), 몰디브(환경세) 등이 있다. 다음으로 관광관련 목적으로는 숙박세(일본 도쿄도, 미국 네브라스카주 외 48개주, 프랑스 파리 등), 산악등반부담금(네팔), 출국세(인도네시아 발리), 체류세(이탈리아 베네치아)가 부과되고 있으며 전국 단위에는 출국세(영국, 호주, 일본 등)가 활용되고 있다.

<표 4> 부담금 부과 사례 요약⁴⁰⁾

	환경관련	관광관련
특정구역	환경부담관리금(호주 산호지대)	숙박세(일본 도쿄도, 미국 네브라스카주 외 48개주, 프랑스 파리 등)
	오염부담금(영국 런던시 교통혼잡구역)	산악등반부담금(네팔)
	역사와 문화의 환경세(일본 다자이후시)	출국세(인도네시아 발리)
	고도보전협력세(일본 교토시 신사구역)	체류세(이탈리아 베네치아)
전지역	인도 케랄라주(입도세)	출국세(영국, 호주, 일본 등) ⁴¹⁾
	몬테네그로(환경세)	
	몰디브(환경세)	

한편, 제주도 자연환경기여금 도입방안으로 제안된 항공요금에 부과하는 방식의 출국세의 경우 주로 공항이용료의 사례를 참조할 수 있는데, 예컨대 미국의 경우, 내국인과 외국인 모두를 대상으로 출국자에게 항공권 구입 시에 공항이용료가 부과되며, 미국 항공국 및 공항시설관리비로 활용된다. 본 장에서는 여러 나라의 사례 중 대표적으로 특정 구역(자연환경보전구역) 대한 환경관리비용을 부과한다는 점에서 제주도 환경보전기여금과 유사한 호주의 환경관리부담금 부과 사례와 대기오염지역에 관한 특별기금(시장의 대기환경펀드)을 운영하고 있는 영국 런던시의 사례를 검토하고자 한다.

40) 민기·육동석·김길훈·전재경·황은주, “환경보전기여금 제도 도입 타당성 조사 용역”, 한국지방재정학회, 2018, 14면의 표를 참조하여 필자가 조사한 해외사례를 추가하여 편집·보완하였습니다.

41) 예컨대 일본의 출국세 제도 2019년 도입되었는데 항공기·선박으로 출국하는 사람(국민, 외국인 포함)에 대하여 국제관광여행객세(1인당 1000엔)를 부과한다. 인도네시아 발리의 경우 외국인방문객 출국 시 출국세(1인당 10달러)를 징수하며, 베네치아의 경우, 체류세(숙박요금 1박당 최대 10유로)를 부과한다.

2. 호주 환경관리부과금(“Environmental Management Charge”) 제도

호주에서 운영하고 있는 환경관리부담금은 1981년 산호초 지대인 특정 지역(“Great Barrier Reef”)가 세계자연유산으로 지정된 이후 제정된 것으로, 기금은 자연환경 연구 또는 보호를 위하여 활용하도록 규정되었다.⁴²⁾ 당해 지역을 방문하는 사람들(관광객, 사업자 등)은 모두 환경관리부과금을 납부하여야 하며 부과금액은 하루당 6.5 호주달러(반일은 3.25 호주달러)로 책정되며, 2020년부터는 하루당 7 호주달러가 부과된다. 방문객들은 산호구역에 입장할 때 비용을 납부하여야 하며, 당해 기금은 해당 구역의 자연환경관리비용으로 활용된다.

위 제도는 세계자연유산으로 등록된 이후 “2003 산호지대계획”(“Great Barrier Reef Marine Park Zoning Plan 2003”)에 의하여 도입되었으며 관광관련 기금으로 환경보호목적으로 사용하도록 하며, 환경이익을 누리는 방문객 등이 납부한다는 점에서 세계자연유산으로 환경보호가치가 높은 제주도에서도 도입할 수 있을 것으로 생각된다.

3. 영국 런던시 초저배출구역(Ultra Low Emission Zone) 오염부담금 제도

1) 제도개관

영국 런던 교통국은 2019년 4월 초저배출구역(“Ultra Low Emission Zone”) 제도를 적용하여 노후차량(경유차는 4년 이상, 기름차는 13년 이상)에 대한 오염 부담금(“Toxicity Charge”)을 부과한다.⁴³⁾ 초저배출구역은 혼잡통행료 부과구역(“Congestion Charge Zone”)과 동일하며 초저배출구역에 출입하는 차량에 대하여 이용금액을 부과(일반 차량 1일당 12.5파운드)하는 방식이다.⁴⁴⁾ 다만, 구역

⁴²⁾ “Reef Environmental Management Charge: Helping Protect A Natural Living Wonder”, 호주 퀸즐랜드시 홈페이지 참조, available at <<https://media.queensland.com/explore-queensland/great-barrier-reef/fact-sheets/reef-environmental-management-charge-helping-protect-a-natural-living-wonder>>.

⁴³⁾ “ULEZ: New pollution charge begins in London”, BBC, 2019년 4월 8일자.

⁴⁴⁾ 런던교통국 홈페이지, “ULEZ: Where and when”, available at <<https://tfl.gov.uk/modes/driving/ultra-low-emission-zone/ulez-where-and-when>>.

내 거주자, 장애인 소유차량, 택시, 비영리기관 미니버스, 기타 차량(농업용, 군사용 등)의 경우에는 부과대상에서 제외된다.

위 제도는 2006년 유럽연합 대기정화지침(“EU Air Quality Framework Directive”)에 근거하여 제정된 런던 저배출구역(“London Low Emission Zone”)을 강화한 제도로 2006-2012년까지 시행되었다. 이후 2015년에도 추진하였으나 운송업계(“Frieght Transport Association” 등)의 반대로 추진되지 못하였으며, 이후 2017년 2월 Sadiq Kahn 런던시장의 주장으로 오염세(“toxicity charge”, T-Charge)가 혼잡통행세의 형태로 부과되었고, 2019년 이를 확대한 내용으로 초저배출구역을 우선 대상으로 시행하게 되었으며, 2021년까지 런던 외곽으로 확대할 예정이다.

초저배출구역은 런던 시장이 제정, 시행하고 있으며 배출부과기준은 유럽연합 기준(Euro 4 regulations)에 근거하고 있다. 그 밖에 런던시장은 대기환경기금(“Mayor's Air Quality Fund”, 이하 MAQF)를 운영, 대기질 관리에 관한 사업을 지원하고 있으며, 영국의 대기환경법(“Clean Air Rule”)을 활용하고 있다.

2) 영국 시장의 대기환경기금의 운영방법

영국 시장은 저배출구역 기금 등으로 22백만 파운드를 조성하여, 11개의 대기환경보전 프로젝트를 운영한다고 밝혔다.⁴⁵⁾ 기금은 저배출구역(또는 초저배출구역) 부과금을 주요 수입원으로 하며 도시의 대기환경 정비 사업으로 “무배출구역 지정, 자전거 네트워크, 차없는 길 조성, 건강한 도로 조성, 저배출버스 운영구역 등” 런던 시내 대기환경의 질을 향상시키기 위한 정책을 추진하고 있으며,⁴⁶⁾ 직접 시민으로부터 아이디어를 제안받아 기금으로부터 비용을 지급하는 대기환경 프로젝트 입찰(bidding) 프로그램도 운영하고 있다.

4. 소결

해외의 환경관련 부과금 제도는 중앙정부의 법적 근거를 찾기는 어려웠고 주로

45) “Mayor's Air Quality Fund”, 런던시 홈페이지 참조.

46) Demystifying air pollution in London full report, 2018.

“program, fund, local tax”의 형태로 부과되며, 민간 요금체계(숙박 또는 항공요금) 내에서 간접 징수되거나 일정한 구역의 경우에는 출입국 과정에서 직접 징수되는 형태를 취하고 있다. 호주의 경우 산호초 보존구역인 자연환경보존구역에 출입할 때 출입세의 형태로 부과되며 내외국인 모두에게 부과하여 세계자연유산으로서 환경적 가치를 보존하려 한다는 측면에서 시사점이 있었다. 한편, 영국 런던시의 경우 도시 내 배출구역을 지정하고 당해 지역에 출입하는 차량의 경우(배출차량에 따라 차이는 있지만) 머무는 일수를 기준으로 부과한다는 점에서 엄격한 원인자부담금이 적용되는 것은 아니고, 앞서 논의한 분류에 따르면 특별부담금과 유사한 부과금으로 이해된다. 특히 영국 시장은 대기환경기금을 별도로 조성, 대기환경관리를 위한 별도의 예산회계로 운영하고 있다는 점에서 제주도에 환경보전기여금이 도입될 경우, 참조할 수 있을 것으로 생각된다.

IV. 제주도 환경보전기여금의 입법상 쟁점 및 논의의 전제

1. 환경보전기여금의 입법상 쟁점

1) 논의의 개관

앞서 논의한 바와 같이 환경보전기여금은 행정주체가 공익사업(환경개선)을 목적으로 별도의 법률을 전제로 부과하는 금전납부의무이며, 원인자인 제주도 방문객(주민을 제외한 내·외국인)에게 반대급부 없이 부과하며, 기금을 별도로 지출 및 관리한다는 점에서 특별부담금으로 이해되며, 기금에 대한 재정충당과 환경보호라는 유도 및 정책실현목적으로 부과되므로 혼합적 성격의 특별부담금으로 이해된다. 따라서 환경보전기여금은 부담금관리 기본법상 일반적인 한계와 함께 국민의 권리·의무에 영향을 끼치는 행정행위로서 일반원칙인 과잉금지의 원칙상 한계 내에서 부과되어야 할 것이다.

2) 이중부과 금지원칙 판단

(1) 문제의 소재

부담금관리 기본법에 따르면 부담금은 이중으로 부과할 수 없으며(제5조) 새로운 부담금을 신설하기 위해서는 기획재정부장관으로부터 부담금 신설의 타당성에 관한 심사를 받고, 부담금운용심의위원회의 심의를 거치는 등 절차를 거쳐야 한다. 또한 기획재정부 장관은 심의 시 기존의 부담금과 중복여부, 부담금 부과조세보다 적절한지 여부“(제3항 제4호 및 제5호) 등을 기준으로 고려하여야 한다. 따라서 이에 따라 제주도 환경보전기여금이 기타의 부담금과 중복되는지 여부를 검토, 이중부과에 해당하는지 검토하여야 한다.

(2) 환경개선비용 부담금과의 구별

제주특별법 제351조에서 준용하고 있는 환경개선비용 부담금과의 차이점도 논의된다. 환경개선비용 부담금은 환경오염원인자에 대하여 환경개선에 필요한 비용을 부담하게 하며, 이를 환경개선에 활용하게 하는 부담금으로 환경부장관이 도지사 등에게 관련 권한을 위임할 수 있으며(제22조), 징수권한을 위임한 경우 징수금액 중 일부를 환경부장관이 도지사 등에게 지급할 수 있도록 규정하고 있다. 환경개선비용 부담금은 주로 “오염물질 배출 자동차 소유자 등”에게 부과되며 천연가스자동차, 대기환경개선사업 등에 활용되며 제주도의 경우 제주도지사가 부과·징수⁴⁷⁾한다.

환경개선비용 부담금은 환경부 산하 환경개선비용 부담법에 근거하여 제정된 법으로 경유차 소유자 등 환경오염 원인자에 대하여 부과하는 금전적 납부의무로서 환경부 소관 환경개선특별회계로 편입되어 대기환경개선사업 등(제11조)의 용도로 활용된다. 따라서 위 부담금은 제주도에 입국하는 자(주민을 제외한 내·외국인)를 대상으로 부과하는 환경보전기여금과는 과세목적, 대상, 부과주체 등에 차이가 있다.

(3) 관광진흥기여금과의 구별

1991년 제주도개발특별법 제256조에 의한 관광진흥기여금을 도입, 특정 관광

⁴⁷⁾ News1, “전북도, 하반기 경유차 환경개선부담금 78억 부과”, 2019년 9월 17일자.; 유명환, “아산시, 하반기 환경개선부담금 부과”, 충남일보 2019년 9월 17일자.

산업(골프장, 카지노, 관광호텔 등) 특별부과금 부과를 시도하였으나 제도화되지 못하였고 2002년 폐지되었다. 2012년부터 논의되기 시작한 환경자산보전협력금(환경보전기여금) 도입 논의도 기존에 법제화된 바 있었던 관광진흥기여금과의 형평성 문제, 관광활성화 정책과의 이익충돌 등의 문제가 나타났다.

환경보전기여금이 도입된다면 비행기·선박료에 부과하는 방식 또는 숙박료에 부과하는 방식이 논의될 가능성이 높는데 이 경우 관광진흥기여금과 부과주체 및 방식은 유사할 수 있다. 그러나 환경보전기여금은 부과 목적이 제주도 환경용량 보존 등 환경보존으로 하며 기금활용 방식 등도 환경보전에 제한적으로만 활용되므로 그 목적과 기금활용방안 등에서 중요한 차이가 있다.

(4) 국립공원 등 일반관광지 입장료와의 구별

자연공원법 제37조에 따르면 자연공원 등 공원시설을 이용하는 자에 대해서는 입장료 등을 징수할 수 있으나 국립공원 입장료는 2007년 폐지되었다. 제주도의 경우, 2007년 세계자연유산, 2010년 세계지질공원 지정 등 세계적인 자연유산으로 한라산 쓰레기 등으로 문제되자 한라산국립공원 입장료를 부과하는 방안을 논의 중이다.⁴⁸⁾

환경보전기여금의 경우, 국립공원 등의 관리 목적의 입장료와는 부과목적, 부과대상, 부과금액에서 차이가 있으므로 환경보전기여금과 중복부과 되는 부담금으로 보기는 어려울 것으로 생각된다.

3) 행정법 일반원칙상 한계 판단

환경보전기여금이 법적 근거를 갖춘 경우, 기여금 부과와 적절성 측면에서 법적근거와 부과대상, 이중부과 금지원칙이 논의되었다면, 기여금 부과와 적절성 측면에서는 주로 부과금액과 부과방법의 적절성 측면에서 행정법상 일반원칙은 과잉금지의 원칙이 논의된다.

환경관련 유사 부담금으로 환경개선부담금(자동차 대당 기본 부과금액×오염유발계수×차량계수×지역계수), 물이용부담금(170원/톤), 출국납부금(1만원/1인),

⁴⁸⁾ 제주일보, “한라산국립공원 입장료가 2만원?...” “누가 가겠나”, 2016년 12월 15일자. 조선일보, “한라산 입장료 2만원을 부과하겠다는데...”, 2017년 1월 10일자.

카지노사업자 부담금(매출의 1%-10%, 매출범위에 따라 차등 부과), 영화예술진흥 흥 입장료 부과금(입장요금×3%), 방송통신발전기금(매출액×0.5%-4.3%<민간지상과의 경우>), 원자력연구개발사업비용 부담금(전력량(kWh)×1.2원) 등으로 산업특성에 따라 부과금액이 결정된다.⁴⁹⁾

환경보전기여금도 인구수당 통상 생활폐기물 배출량을 산정한 후, 초과배출금액을 방문객이 배출하는 폐기물로 산정하고 이를 계산할 경우, 초과배출량을 방문객수로 나누어 산정하는 방식, 유사한 방식으로 산정한 하수도 사용량에 따른 부과금, 한라산 오염환경 관리비용에서 정주민구를 제외한 관광객 부담금 등을 기준으로 산정된다.⁵⁰⁾ 하지만 산정된 금액이 과도하게 책정되거나 관광객이 유발한 것으로 추정되는 금액보다 과도하게 많은 경우 과잉금지 원칙에 반할 수 있다. 따라서 부과금액 산정 시, 유사 부담금액에 비하여 과도하지 않으면서 환경오염 유발원인에 대한 일반적인 부과금액을 산정하여야 할 것으로 생각된다.

2. 환경보전기여금제도 논의의 전제

1) 제주특별법 개정을 위한 전제

(1) 근거법령 제·개정 필요성

환경보전기여금은 특정 집단의 국민들에게 금전적 납부의무를 부과한다는 점에서 부담금관리 기본법상 별도의 법률상 근거를 요구한다. 이를 뒷받침할 법적 근거로 2013년 제주세계환경수도 특별법 제정을 위한 입법노력이 있었지만 법률 제정이 이루어지지 못하였다.⁵¹⁾ 이에 따라 제주특별법을 개정하는 방안 또는 개별 환경관련 법률(자원순환기본법, 대기환경보전법, 수질수생태계법, 자연공원법, 폐기물관리법, 하수도법 등)에 규정하는 방안을 고려할 수 있다.⁵²⁾

49) 민기·옥동석·김길훈·전재경·황은주, “환경보전기여금 제도 도입 타당성 조사 용역”, 한국지방재정학회, 2018, 63-64면.

50) 민기·옥동석·김길훈·전재경·황은주, “환경보전기여금 제도 도입 타당성 조사 용역”, 한국지방재정학회, 2018, 65면-80면.

51) 제주일보, “제주 세계환경수도 특별법 제정 ‘힘난’”, 2013년 7월 17일자. 이슈제주, “도의회법·제도개선연구회 (대표 구성지 의원) 세계환경수도 조성 정책토론회 개최”, 2013년 2월 26일자.

52) 민기·옥동석·김길훈·전재경·황은주, “환경보전기여금 제도 도입 타당성 조사 용역”, 한국지방

우선, 제주특별법 개정 방안으로 부담금 부과를 위한 근거규정을 마련하고, 부담금관리 기본법 제3조에 따라 별표에 위 기여금을 기재하는 방식을 생각해볼 수 있다.⁵³⁾ 예컨대 제주특별법 제5장은 환경의 보전으로 규정되어 있고 제351조는 “자연환경 보전·관리의 기본방향”이 규정되어 있다. 또한 동법 제351조 제5항은 환경보전기금을 설치할 수 있는 근거로서 “도지사는 환경보전기본계획에 따라 조례로 정하는 바에 따라 환경보전기금을 설치할 수 있다”라고 규정하고 있다. 환경보전기금은 “환경개선비용 부담법에 따른 징수비용교부금(제1호), 대기환경보전법·물환경보전법상 배출부과금 징수비용, 환경 관련 법률 위반 과태료, 제주자치도의 특별회계로부터의 전입금(제5호) 등”으로 구성하며 국가의 지원도 받을 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 제351조에 별도의 항을 만들어 법률을 개정하는 방안 등이 고려될 수 있다.

그러나 제주특별법을 개정하더라도 부담금관리 기본법에 따르면 별표에 미리 규정되지 않은 부담금 신설에 대한 심사를 수행하는 경우, 중앙행정기관의 장은 해당법령안의 입법예고 또는 기획재정부장관에게 부담금 신설의 타당성에 관한 심사를 요청, 기획재정부장관은 부담금운용심의위원회로부터 심의를 받아야 한다. (제6조) 또한, 기획재정부장관은 부담금 신설 시 관련 전문가 및 경제단체, 이해관계인 등으로부터 의견을 청취하여야 하며 필요한 경우 공청회를 열 수 있으므로 (제10조) 중앙정부에 대한 설득과 협력 과정을 거쳐야 한다.

다음으로 개별 법률(자원순환기본법, 대기환경보전법, 수질수생태계법, 자연공

재정학회, 2018, 105-106면.

53) 부담금관리 기본법에 따르면 부담금은 법률 별표로 규정된 특정 법률에 의해서만 설치할 수 있다. (제3조) 법률 별표에 규정된 법률 중 제주도 환경보전기여금과 관련하여서는 관광진흥개발기금 및 제주도특별법에 근거한 출국납부금, 카지노사업자 납부금 등이 규정되어 있으며, 환경과 관련하여는 대기오염물질을 배출하는 사업자에 대하여 부과하는 배출부과금, 생태환경에 영향을 미치는 사업자에게 부과하는 생태보전협력금, 경유차 운전자에게 부과하는 환경개선 부담금 등이 규정되어 있다. (12. 「관광진흥개발기금법」 제2조 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제172조제3항에 따른 출국 납부금, 13. 「관광진흥법」 제30조 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제171조의7제3항에 따른 카지노사업자 납부금. <이상 관광관련>) (34. 「대기환경보전법」 제35조에 따른 배출부과금, 38. 「자연환경보전법」 제46조에 따른 생태계보전협력금, 43. 「환경개선비용 부담법」 제9조에 따른 환경개선부담금, 68. 「해양환경관리법」 제19조에 따른 해양환경개선부담금, 69. 「해양환경관리법」 제69조에 따른 방제부담금, 76. 「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」 제20조에 따른 총량초과부과금. <이상 환경관련 부담금>)

원법, 폐기물관리법, 하수도법 등)을 개정하여 제주도에 입국하는 자(주민을 제외한 내·외국인)는 개별 환경상의 책임부담금을 부담한다고 규정하는 방안이다. 예컨대 대기환경보전법에는 “제주도에 입국하는 자는 제주도 대기환경보전을 위한 기여금을 납부하며, 동 부담금은 제주자치도 특별회계로 전입된다”는 규정을 두고 구체적인 부과금액 및 징수방법은 제주도 조례 등으로 규정하는 방식이다. 이 방식은 새로운 부담금을 신설하는 방식이 아니면서 지방자치단체의 장의 독립된 기금으로 활용할 수 있는 근거법으로 기능할 수 있다는 점에서 의미가 있으나, 개별 법령을 모두 개정하기 위하여 개별 법령 소관 중앙부처와 협의하여야 한다는 점에서 첫 번째 방식보다 더 접근하기 어려울 수 있을 것으로 생각된다.

(2) 조례를 통한 기여금 규정방안

기여금 규정에 관한 법적 근거가 마련된 경우, 제주도 조례를 통하여 기여금의 산정방법 및 비율, 부과 및 징수방안 등을 구체적으로 규정할 수 있다. 기부금관리 기본법에 따르면 부담금을 부과하기 위해서는 부과요건(부과 및 징수주체, 설치 목적, 부과요건, 산정기준, 산정방법, 부과요율 등)을 구체적·명확하게 규정하여야 하는데, 세부 사항은 위임에 따라 하위법령(대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙)으로 규정할 수 있다. (제4조) 예컨대 2006년 제정된 제주도 환경기본조례는 환경정책기본법(제54조), 제주특별법(제291조)에 근거하며 제주도의 환경적으로 건전하고 지속적인 발전을 기본방향으로 설정(조례 제3조)하고 원인자부담의 원칙(조례 제4조)을 규정하였다. 그러나 환경기본조례에서는 적극적·실효적 조치를 규율하지 않으며, 다만 환경오염 원인행위에 대한 규제조치의 필요성(조례 제19조)을 규정하거나, 도지사가 배출허용기준을 정할 수 있도록(제26조) 권한을 부여하고 있다. 배출허용기준에 관한 구체적인 규율은 “제주특별자치도 대기·수질·오수 및 폐기물관리에 관한 조례”로 규정되어, 하수도자원관리에 관한 규제를 실시하고 있는데, 동 규정은 지하수자원보전지구 내에서 오염물질에 대한 특례를 규정하고 있다.⁵⁴⁾ 위와 같은 사례를 참조한다면, 환경보전기여금에 관하여도 제주특별법 또는 개별 법률에 부과금 부과필요성과 근거를 규정한 후, 별도의 조례를

54) 전재경·이주윤·송영선·강주영, “(가칭) 제주 세계환경수도 조성 특별법 연구”, 한국법제연구원, 2013, 22면.

통하여 세부사항을 규율할 수 있을 것으로 생각된다.

2) 징수방법

숙박료에 징수하는 방식(1박당 1500원), 렌터카 업체에 징수하는 방식(하루 5천원, 승합차는 1만원) 등이 제안되며, 이 경우 연간 1500억원이 징수될 것으로 평가되었다. 그러나 당해 업종에 종사하는 도민들의 반대로 현실적인 가능성에 관하여는 논란이 이루어지고 있다. 다음으로 입도세 개념으로 논의되는 방식으로 항공권 가격에 포함시키는 방식이 논의된다. 이와 같은 방식은 과거 국외여행자 납부금 부과방식과 유사한 것인데, 항공권 발급 시 요금에 징수하는 경우 다른 세금 등(예컨대 항공승객세, 비행연료세, 티켓세 등)과 중복되거나 그 금액이 과도하지 않도록 입법이 논의되어야 할 것으로 생각된다. 항공·선박 요금에 징수하는 방식은 1969년 도입된 항공시설관리규칙에서도 나타나고 있다. 공항이용료는 2002년 인천국제공항공사와 항공사간 협약으로 항공권 구매 시 징수하는 방식으로 전환되었다. 항공권 구매 시 공항이용료가 징수됨에 따라 (i) 미납자 제재 필요성이 없고, (ii) 출국절차를 단축하고, (iii) 이용객의 불편을 감소시켰다는 점에서 의미가 있다.⁵⁵⁾

3) 기금귀속 주체의 명확화

제주도 환경보전기여금은 제주도에 입국하는 자(주민을 제외한 내·외국인)를 대상으로 부과하는 특별부담금에 해당하므로 제주도 특별회계로 귀속하는 방안을 고려할 수 있으며, 이후 중앙과 지방의 갈등예방을 위하여 입법논의 과정에서 기여금의 부과요건 및 기금활용의 요건·절차·방법 등을 명확하게 규정할 필요가 있다.

현재 부담금관리 기본법상 부담금 재정수입은 중앙정부의 특별회계 및 기금, 지방자치단체의 특별 및 일반회계와 공공기관 등에 귀속된다. 예컨대 2016년 기준 전체 부담금 중 86.2%는 중앙정부로 귀속되었으며 10.2%는 지방자치단체,

55) 류광훈·전효재, “국외여행자 납부금 부과 개선방안”, 한국문화관광정책연구원, 정책연구, 2002-6, 29-30면.

나머지 3.5%는 지방자치단체 등에 귀속되었다.⁵⁶⁾ 부담금이 귀속되는 중앙정부의 회계는 특별회계로서 “에너지 및 자원사업 특별회계, 환경개선 특별회계, 지역발전 특별회계, 농어촌구조 특별회계, 교통시설특별회계”가 있고 기금으로는 “국민건강증진기금, 전략산업기반기금, 예금보험기금채권상환기금, 농지관리기금, 방사선폐기물관리기금, 주택금융신용보증기금 등이 있다.⁵⁷⁾ 따라서 입법 과정에서 귀속주체를 명확하게 규정하여 추후 분쟁의 소지를 예방하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

4) 단계적 도입방안 고려

우선, 부과금액과 관련하여 부과금 징수근거와 한도를 법률로 규정한 후, 부과금액을 조례 등으로 규정할 수 있으므로 부과금액 낮은 비율로 산정하고 환경관련 필요성이 증가하는 경우 조례를 개정하는 방안 등을 생각해볼 수 있다.

V. 나가며

환경상의 공적 목적(생물다양성 확보, 온실가스 절감, 환경·생태계보호, 환경용량 보존)을 위하여 특정한 집단에 부과되는 환경보전기여금은 부담금 중에서 정책실현목적의 특별부담금 유형으로 이해된다. 그러나 환경보전기여금은 이를 산정하여 외부화하기 어려운 비용을 정책 목적으로 부과하고자 하므로 기존의 부담금에 적용되는 일반요건 뿐만 아니라 국외여행자 납부부담금과 문예진흥기금 납입금에 관한 헌법재판소 판례에서 제안된 공적목적(환경보전, 환경용량 한계 논의)에 환경보전기여금이 기여하는지 여부, 공적 목적과 납부의무자의 특별한 관련성(객관적 근접성, 집단적 책임성)이 논의된다.

환경보전기여금 도입 입법을 위해서는 조세 및 기타부담금 구별되어야 하고, 기획재정부 부담금심의위원회 심의 등을 거쳐야 한다. 따라서 당해 기여금 도입의

56) 기획재정부, “2016년도 부담금운용종합보고서”, 2017.5, 28면 참조.

57) 민기·옥동석·김길훈·전재경·황은주, “환경보전기여금 제도 도입 타당성 조사 용역”, 한국지방재정학회, 2018, 27-30면.

필요성과 합헌성, 부과대상, 징수방법 등을 구체적으로 설명하여야 하며, 당해 부과금이 부과대상인 제주도 방문객(내.외국인)들에게 환경보호를 위하여 필요하고 적절한 부담금임을 설득하는 과정을 거쳐야 할 것으로 생각된다.

논문투고일 : 2019. 11. 10. 심사일 : 2019. 11. 20. 게재확정일 : 2019. 11. 22.

참고문헌

- 류지태·박종수, 행정법신론, 2019.
- 김남철, 행정법강론, 2019.
- 김진열, “지속가능한 발전을 위한 환경예산의 개선방안 연구 : Ecological Footprint 분석을 통한 지역 간 환경용량 비교를 중심으로”, 성균관대학교 국정관리대학원, 박사학위논문, 2011.
- 전재경·이주윤·송영선·강주영, “(가칭) 제주 세계환경수도 조성 특별법 연구”, 한국법제연구원, 2013.
- 민기·옥동석·김길훈·전재경·황은주, “환경보전기여금 제도 도입 타당성 조사 용역”, 한국지방재정학회, 2018.
- 강주영, “환경보호수단으로서의 부담금에 관한 공법적 검토”, 공법학연구, 제10권 제4호, 2009.
- 권순현, “특별부담금의 헌법적 정당화요건에 대한 소고-헌법재판소의 결정을 중심으로-”, 홍익법학, 제13권 제4호, 2012.
- 김남국·장윤영, “에머지(Emergy) 개념을 이용한 국토환경용량 산정 및 지속성 평가에 관한 연구”, 환경영향평가, 제25권 제2호, 2016.
- 김동주, “제주 입도세 또는 관광객 환경부담금 논의 고찰”, 제주도연구, 제47권, 2017.
- 김성수, “환경부담금의 이론적 근거에 관한 소고”, 환경법연구, 제29권 제1호, 2007.
- 김은주, “제주특별자치도에서의 환경정의의 모색”, 지방자치법연구, 제9권 제1호, 2009.
- 김현준, “환경법과 공법-한국환경법학회 40년, 쟁점과 과제-”, 환경법연구, 제39권 제3호, 2017.
- 류광훈·전효재, “국외여행자 납부금 부과 개선방안”, 한국문화관광정책연구원, 정책연구, 2002-6.
- 문태훈, “지속가능한 성장을 위한 환경용량의 산정과 환경지표 개발에 관한 연구”, 한국정책학회보, 제7권 제1호, 1998.

- 박상희, “해양환경관리법상의 해양환경개선부담금”, 해사법연구, 제21권 제3호, 2009.
- 오준근, “부담금제도에 관한 법적 일고찰”, 성균관법학 제10호, 1999.
- 임 현, “현행 부담금 제도의 법적 쟁점”, 토지공법연구, 제48집, 2010.
- 이기춘·배진성, “매장문화재 조사비용의 귀속에 관한 사회적 갈등 해소 방안 연구”, 법학논총, 제42권 제3호, 단국대학교 법학연구소, 2018.
- 조 택, “환경관련 부담금의 개선방안에 관한 연구”, 한국비교정부학보, 제12권 제2호, 2008.
- 채영근, “폐기물 관련 법령체계의 문제점 및 개선방안”, 환경법연구, 제31권 제2호, 2009.
- 홍완식, “특별부담금에 관한 연구-헌법재판소의 결정례를 중심으로”, 토지공법연구, 제54집, 2011.

【Abstract】

**Administrative character and legislative issues on
the environmental conservation contribution**

— Focused on the public issues regarding the environmental
conservation contribution of Jeju Island —

Kim, Jae Sun

(Associate Professor, Pusan National University School of Law, J.D. Ph.D.)

The discussion regarding to the “environmental conservation contribution of Jeju”(“the contribution”) has been begun in 1995 on the “local finance subcommittee” of the Prime Minister’s office. The first object was to encourage tourism industry of Juju through financial contribution including “tourism tax, tourism contribution etc”. The second object was to preserve environment of Juju including “environmental tax, environmental allotment, environmental preservation contribution etc”. Regarding the environmental conservation contribution, the “environmental preservation cooperation contribution”, which means “entry-tax” has been discussed under the “Special Act of Jeju” Detailed follow-up researches specified and calculated the contribution as 1,500 won per accommodation and 5,000 won per one car rental (average 8,170 per visitor).

The contribution can be divided by two purpose-categories : providing public finance and realizing policy. The former object can be realized when the source of revenue being spent; while the latter would be realized when it is allotted as it realize the policy or social value as it is. When putting importance on the latter policy purpose, the contribution would be evaluated under the “special relationship” between the purpose of protecting environment and the contribution. Moreover, the constitutional court would evaluate the relationship under the “objective contiguity” and “collective responsibility.” In evaluating the relationship, the court would analyze not only whether the environmental capacity has been reached to the limit but also whether the contribution would be helpful to expand the environmental capacity.

With this regards, to adopt the contribution, the detailed plans needs to be discussed and evaluated whether it clearly explains the special relationship between the purpose and the means, whether it contributes the environmental capacity of Jeju island etc.

주 제 어 환경보전, 제주도, 입도세, 부담금, 특별부담금

Key Words environment protection, Juju, entry-tax, charge, special charge