

수익자 부담원칙 실현을 위한 정책 개선방안

KOREA ENVIRONMENT INSTITUTE

제 출 문

환경부 장관 귀하

본 보고서를 「수익자 부담원칙 실현을 위한 정책 개선방안」 용역의
최종보고서로 제출합니다.

2022년 1월

한국환경연구원

원 장 윤 제 용

참 여 연 구 진

주관연구기관

연구책임자	한상운	한국환경연구원 선임연구위원
참여연구원	정우현	한국환경연구원 연구위원
	마아랑	한국환경연구원 연구원
외부참여연구진	박기령	한국법제연구원 연구위원

차 / 례 /

제1장 서론	3
제1절 연구의 배경 및 목적	3
1. 배경	3
2. 목적	6
제2절 연구의 범위 및 방법	7
1. 연구 범위	7
2. 연구 방법	7
제2장 수익자 부담원칙의 의의 및 적용 요건	11
제1절 의의	11
1. 수익자 부담원칙이란?	11
2. 오염원인자 부담원칙과의 관계	15
제2절 현행 부담금관리 기본법 등 수익자 부담원칙의 적용 현황	21
1. 총설	21
2. 현행법상 환경 관련 부담금 현황	21
3. 소결	30
제3절 현행법상 수익자 부담원칙의 적용 요건	32
1. 적용 대상: 환경보전사업	32
2. 부담 주체: 수익자의 범위	36
3. 부담 범위: 수익의 범위	41
4. 소결	44
제3장 분야별 수익자 부담원칙의 분야별 적용 내용 검토	49
제1절 물 분야	49
1. 물 관련 비용 부담의 문제와 분쟁 사례	49

2. 현행법상 물 관련 비용 부담체계 및 현황	51
3. 외국의 사례	58
4. 소결	60
제2절 자연·생태 분야	65
1. 현행 법제도 검토	65
2. 주요국 사례 조사	75
3. 관련 쟁점 및 갈등 현황	77
제3절 폐기물 분야	80
1. 개요	80
2. 현행 폐기물 처리 관련 부담금	81
3. 주요국 사례 조사	91
4. 소결	92
제4절 기후변화 분야	94
1. 현행 법제도 검토	94
2. 외국 사례 개관	97
3. 소결	100
제4장 결론	105
참고문헌	111

표 / 차 / 례 /

〈표 1-1〉 기본 원칙 관련 「환경정책기본법」	6
〈표 2-1〉 수익자 부담원칙과 원인자 책임원칙의 대응 구도	18
〈표 2-2〉 현행법상 오염원인자 책임원칙과 수익자 부담원칙 비교	20
〈표 2-3〉 부처별 부담금 운영 현황	24
〈표 2-4〉 환경부 소관 법률 부담금	25
〈표 2-5〉 환경부 소관 법률 중 수익자 부담원칙 적용 부담금	26
〈표 2-6〉 「철도산업발전기본법」	28
〈표 2-7〉 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」	28
〈표 2-8〉 타법 관련 조문	29
〈표 2-9〉 「4대강 수계법」 중 물이용부담금 부과·징수 규정	34
〈표 2-10〉 수익자 부담원칙과 「4대강 수계법」의 물이용부담금 비교	35
〈표 2-11〉 수익자 부담원칙 조문 비교	36
〈표 2-12〉 「환경정책기본법」 제15조 국가환경종합계획 관련 일부 조문	38
〈표 2-13〉 ‘현저성’ 판례 내용	40
〈표 2-14〉 「한강수계법」의 물이용부담금 부과·징수 및 기금 관리	43
〈표 3-1〉 물 관련 비용 부담에 관한 분쟁	49
〈표 3-2〉 4대강 수계별 물이용부담금 부과 대상 공공수역	55
〈표 3-3〉 4대강 수계별 물이용부담금 현황(m³)	56
〈표 3-4〉 관련 법 조문 검토	66
〈표 3-5〉 생태계서비스지불제 계약 사업 대상 지역	78
〈표 3-6〉 주체별 역할	82
〈표 3-7〉 재활용의무 대상 품목	83
〈표 3-8〉 폐기물부담금 품목별 부과요율·금액	85
〈표 3-9〉 폐기물처분부담금 부과 대상 폐기물 및 처리 방법	87
〈표 3-10〉 「탄소중립 기본법」 탄소세 관련 조문	96
〈표 3-11〉 탄소세를 반영한 ‘탄소중립 이행법안’의 내용	96

제1장

서론

- 제1절 연구의 배경 및 목적
- 제2절 연구의 범위 및 방법

제1장 / 서론



제1절 연구의 배경 및 목적

1. 배경

오늘날 환경오염 및 환경훼손과 관련한 문제는 점차 광역성과 복잡성이 커지고 있다. 이에 따른 환경정책 시행 및 환경시설의 설치 및 관리와 관련하여 이해관계가 매우 첨예하게 대립하는 등 다른 정책 분야와 비교하여 정책적 효과를 검증하는 것도 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 과학적이고 객관적인 정보와 수많은 이해관계자를 지닌 환경정책은 목표에 따라 명확한 원칙과 기준을 요구받고 있다. 환경법상의 기본 원칙도 점차 복잡한 전개 양상을 보이고 있다. 초기 환경문제 해결을 위한 재원은 기본적으로 조세에 의해 충당되었다. 즉 모든 국민이 공평부담의 원칙에 따라 환경재정을 충당하였다. 이를 일반적 공동부담의 원칙이라고 한다. 세금에 의해 조달되는 공공재정을 통해 환경정책 추진을 위한 소요 비용을 조달하는 것이다 (이영채, 2007, p.76-77). 이와 같은 조세에 의한 공공재정 정책은 1960년대에는 환경 이외의 영역에서도 유사하게 적용되었다. 그 이유는 아직 사회가 각 부문별로 분화되기 이전이라 이해관계자가 첨예하게 대립되지 않았기 때문에 각 분야별 정책시행에 소요되는 재정수단을 보편적인 조세에 따라 충당해도 별문제가 없었기 때문이다. 그러나 사회가 고도화되고 특정 정책으로 인한 이해관계자가 점차 분화되면서 정책시행의 구체적 원인과 결과를 근거로 그 책임부담을 누구에게 지울 것인가에 관하여 사회갈등이 야기되고 있다. 즉 조세를 통한 기존의 획일적인 부담체계가 공평한 것인가에 대한 형평성 논란이 끊임없이 제기되고 있는 것이 현실이다. 특정 정책의 시행으로 혜택을 보는 자와 그렇지 않은 자, 사회적 피해를 야기한 자와 피해를 당한 자 등이 대립되어 나타나는 사회적 갈등은 사회 전 분야로 확대 심화되고 있다. 이에 대한 해결책으로 제반영역에 점차 원인자 부담원칙 또는 수익자 또는 사용자 부담 원칙 등이 추가되어 사회문제의 해결을 추구하거나 재원 마련을 위한 재정부담원칙으로 시행되기 시작하였다.

환경법도 이에 맞추어 발전되어 왔다. 오염원인자 책임원칙도 '90년 제정된 「환경정책기본법」에 도입되면서 비로소 환경법의 기본원칙으로 자리매김하게 되었다.¹⁾ '90년 「환경정책기본법」 제정 당시에는 현행법과 달리 제7조에 “오염원인자 비용 부담책임”이라고 하면서 “자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염의 원인을 야기한 자는 그 오염의 방지와 오염된 환경의 회복 및 피해구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다”고 규정하였다. 이후 현행법과 같이 “오염원인자 책임원칙”으로 규정된 것은 '99년 「환경정책기본법」이 개정된 이후부터이다. 그리고 개별법으로서 '96년 제정된 「토양환경보전법」에서도 “토양오염으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 오염원인자는 그 피해를 배상하여야 한다(동법 제23조)”고 하여 토양오염원인자의 배상책임에 관하여 규정하고 있다.²⁾ 이와 같은 국내 입법의 태도는 이미 70년대부터 국제적으로 확립된 오염원인자 책임원칙을 수용한 결과이다. '70년대 유럽에서 월경성오염문제(transboundary pollution)에 대한 대응원칙으로 경제협력개발기구(OECD)가 정립한 오염자부담의 원칙은 오늘날 국제환경법상의 기본원칙으로 인정되고 있다.³⁾ 현행 「환경정책기본법」에서는 “자기의 행위 또는 사업활동으로 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 발생시킨 자는 그 오염·훼손을 방지하고 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 드는 비용을 부담함을 원칙으로 한다”라고 규정하고 있다. 이와 같은 오염원인자 책임원칙은 책임의 범위를 오염된 환경에 대한 복원이나 피해구제 비용 부담에 원칙적으로 한정하고 있으며, 오염으로 인한 직접적이고 측정 가능성이 높은 비용만 부담하고 간접적이며 확인하기 어려운 비용은 부담하지 않기⁴⁾ 때문에 그 적용에 한계가 있다.

이와 별개로 특정 정책의 시행으로 이익을 얻는 자가 있는 경우 정책의 시행에 소요되는 비용 등을 부담하게 하는 수익자 부담의 원칙(beneficiary pays principle)은 조세재원 마련

1) 「환경정책기본법」 제정 이전의 「환경보전법」에서는 오염원인자 부담원칙을 규정하고 있지 않았으며, 다만 동법 제43조에서 “사업자는 그 사업활동으로 인한 환경오염을 방지하기 위하여 국가 또는 지방자치단체(이하 “施行者”라 한다)가 실시하는 사업에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담하여야 한다”고 하여 사업자의 비용 부담에 관한 규정을 두고 있었다. 이와 같은 입법의 취지는 잠재적 오염원인자로서 사업자에게 오염방지사업의 비용을 부담하게 한다는 점에서 오염원인자 책임의 일환으로 해석된다. 그러나 현행법과 같이 오염원인자에 대한 피해구제비용을 부담하게 하는 것과 부담요건이나 내용 등에서 차이가 있다.

2) 종래의 23조는 현행 「토양환경보전법」상 10조의 3으로 이전하면서 “토양오염의 피해에 대한 무과실책임 등”으로 규정하고, “토양오염으로 인하여 피해가 발생한 경우 그 오염을 발생시킨 자는 그 피해를 배상하고 오염된 토양을 정화하는 등의 조치를 하여야 한다(동조 제1항 참조)”라고 규정하고 있다.

3) 이외에도 국제환경법상 일반원칙으로서 논의되는 것으로는 타국에 환경피해를 야기하지 않을 책임의 원칙, 협력의 원칙, 예방의 원칙, 사전주의의 원칙, 공동의 그러나 차별적인 책임의 원칙, 지속가능한 발전의 원칙 등이 있다. 박병도, 2012, p.334.

4) 이시경, 2018, p.17.

을 위한 기본원칙이다. 현행 헌법상 조세 기본원칙으로서 조세법률주의(제59조)와 조세평등주의가 인정되며, 특히 수익자 부담원칙은 조세평등주의에 따른 전형적 원칙이다.

환경정책의 시행과 관련하여 이익을 얻는 수익자들이 환경정책사업에 소요되는 사업비용의 전부 또는 일부를 부담하게 하여야 한다는 수익자 부담의 원칙은 특정한 환경시설의 설치 또는 운영과 관련된 경우가 많다. 이 원칙은 지난 몇 년간 한국의 환경정책 수립 과정에서 도입되어야 할 주요 원칙으로 논의되어 왔고(한상운, 2017), 이어 「환경정책기본법」에는 2021년 1월 관련 조항인 ‘수익자 부담원칙(제7조의2)’조항이 신설되었다. 국제적으로는 기후변화에 대한 책임과 관련하여 '94년 유엔기후변화협약(UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change)에서 ‘공동의 그러나 차별화된 책임’의 원칙을 수용하고 이와 더불어 기후정의의 실현을 위한 부분적 원칙으로서 수익자 부담원칙을 수용한 바 있다(Clare Heyward, 2021). 그러나 이것은 국제적 책임분배에 관하여 탄소배출로 이익을 얻은 선진국에게 일정 부분 그 책임을 부담하게 한다는 점에서 의미가 있지만 수익자 부담 원칙의 국내 시행에 따른 적용과는 거리가 있다고 본다.

환경 분야에 수익자 부담원칙을 도입한 배경 중 하나는 과거에는 보전 및 보호의 대상이었던 환경이 현재는 인간에게 서비스를 제공해주는 것으로 점차 인식이 변화함에 따라 환경정책의 패러다임 전환도 요구된다는 점이다. 「환경정책기본법」상 수익자 부담원칙이 도입되기 이전에 이미 개별법에서는 수익자 부담원칙에 따른 각종 정책이 시행되고 있었다. 대표적으로 「4대강 특별법」의 개별 법률에 물이용부담금과 같이 환경으로부터 이익 및 혜택을 얻는 자가 그 비용을 부담하도록 하는 제도들이 시행되고 있었다. 수계와 관련해서, 상류 쪽의 상수원 수질보호를 위한 행위규제로 인하여 깨끗한 물을 공급받는 혜택을 하류에서 누리고 있다는 점에서 하류 지역주민에게 부담금을 부과하는 것이 공평부담 원칙에 충실하기 때문이다.

이와 같은 수익자 부담원칙이 체계적으로 확대 적용되기 위해서는 개별법이 아닌 「환경정책기본법」에 규정해야 한다는 필요성이 제기되었다. 또한 환경정책 집행에 필요한 재원을 조성하기 위해 수익자가 있는 경우 환경정책 일반을 통해 그 자원 부담을 분배하는 것에 관하여 환경 분야별로 구체적 검토가 필요한 시점이 되었다. 아래 표에서 보듯이 환경정책의 여러 원칙들, 특히 오염자 책임의 원칙과 더불어 수익자 부담의 원칙이 시행됨에 따라 분야별 수익자 부담원칙의 적용 범위와 현황을 시급히 파악할 필요가 있다. 또한 향후 개별 영역에서 수익자 부담원칙 구현을 위한 구체적인 정책 방향 제시가 필요하다고 본다.

5) UNFCCC, 1992.

〈표 1-1〉 기본 원칙 관련 「환경정책기본법」

	현행
제7조	자기의 행위 또는 사업 활동으로 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 발생시킨 자는 그 오염·훼손을 방지하고 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 드는 비용을 부담함을 원칙으로 한다.
제7조의2	국가 및 지방자치단체는 국가 또는 지방자치단체 이외의 자가 <u>환경보전을 위한 사업으로 현저한 이익을 얻는 경우</u> 이익을 얻는 자에게 그 이익의 범위에서 해당 환경보전을 위한 사업비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다.
제8조	① 국가 및 지방자치단체는 환경오염물질 및 환경오염원의 원천적인 감소를 통한 <u>사전예방적 오염관리</u>에 우선적인 노력을 기울여야 하며, 사업자로 하여금 환경오염을 예방하기 위하여 스스로 노력하도록 촉진하기 위한 시책을 마련하여야 한다. ② 사업자는 제품의 제조·판매·유통 및 폐기 등 사업활동의 모든 과정에서 환경오염이 적은 원료를 사용하고 공정(工程)을 개선하며, 자원의 절약과 재활용의 촉진 등을 통하여 오염물질의 배출을 원천적으로 줄이고, 제품의 사용 및 폐기로 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 노력하여야 한다. ③ 국가, 지방자치단체 및 사업자는 행정계획이나 개발사업에 따른 국토 및 자연환경의 훼손을 예방하기 위하여 해당 행정계획 또는 개발사업이 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 노력하여야 한다.

자료: 「환경정책기본법」(법률 제17857호, 2021. 1. 5., 일부개정).

2. 목적

「환경정책기본법」에 신설된 ‘수익자 부담원칙’의 시행에 따라 환경 서비스로 인하여 그 편익이 모든 사람에게 돌아가는 경우도 있지만, 편익이 특정인에게 구체적이고 직접적으로 발생하는 경우에는 그 이익과 혜택을 얻는 수익자가 환경서비스에 대한 비용을 부담하게 함으로써 공평부담의 원칙을 실현할 필요가 있다. 이 과정에서 물 이용, 생태계서비스 제공, 폐기물처리, 기후변화 대응 등 개별 분야에 수익자 부담원칙을 적용하면, 중앙정부, 지방자치단체, 민간 부문 차원의 갈등이 발생할 것으로 예상된다. 본 연구의 목적은 수익자 부담원칙의 개요와 입법 경과, 요건과 적용 기준을 종합적으로 검토한 후, 수익자 부담원칙이 적용될 수 있는 개별 분야의 내용을 파악하고, 관련 문제점 등을 도출하는 것이다. 이어 개별 영역의 수익자 부담원칙을 향후 구현하기 위한 연구과제 및 정책 방향을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구 범위

「환경정책기본법」에 신설된 ‘수익자 부담원칙’의 시행에 따라 환경 정책의 분야별 수익자 부담원칙의 적용 범위와 문제점을 파악할 필요가 있다. 제1장 서론에서는 연구의 배경과 목적을 소개하고, 이어 연구의 범위와 연구 방법을 소개한다. 제2장 본론에서는 연구의 배경과 목적에 따라서 수익자 부담원칙의 개요와 입법 경과, 수익자 부담원칙의 요건과 적용 기준을 전반적으로 검토한다. 제3장에서는 수익자 부담원칙의 분야별 적용 현황 및 내용을 검토한다. 구체적으로 수익자 부담원칙을 반영한 현행 법제도를 검토하고자 한다. 물 분야에서는 「4대강특별법」에서 규정하는 물이용부담금을, 자연·생태 분야에서는 「자연환경보전법」상 자연생태계 보전·이용 시설 이용료, 생태계 서비스 지불제도, 생태계보전부담금 등을, 폐기물 분야에서는 「폐기물관리법」 등 폐기물처리 관련 각종 부담금제를, 마지막으로 기후변화 분야에서는 탄소국경조정제도, 탄소세 등과 같이 탄소배출에 따른 기후대응과 관련된 비용분담에 관한 내용을 검토하고자 한다. 제4장 결론에서는 분야별 수익자 부담원칙을 적용하기 위한 분야별 개선 방향 및 향후 과제를 제시하는 것으로 연구를 마무리하고자 한다.

2. 연구 방법

연구를 추진하기 위한 방법으로 먼저 관련된 국내외 연구자료와 법률을 분석하여 문헌연구를 실시한다. 이어 수익자 부담원칙을 적용한 국내외 사례를 검토하여 국내에 적용하는 방안의 가능성을 확인한다. 추가적으로 한국법제연구원 등 관련 연구기관과 공동연구하고, 각 분야별 전문가와 함께 세미나 등을 개최하여 의견수렴 및 공론화 과정을 동시에 진행한다.

제2장

수익자 부담원칙의 의의 및 적용 요건

- 제1절 의의
- 제2절 수익자 부담원칙의 적용 및 요건

제2장 / 수익자 부담원칙의 의의 및 적용 요건



제1절 의의

1. 수익자 부담원칙이란?

2021년 1월 5일 「환경정책기본법」 일부 개정을 통해 제7조의2에서 “국가 및 지방자치단체는 국가 또는 지방자치단체 이외의 자가 환경보전을 위한 사업으로 현저한 이익을 얻는 경우 이익을 얻는 자에게 그 이익의 범위에서 해당 환경보전을 위한 사업비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다”라고 하여 수익자 부담원칙(BPP: beneficiary pay principle) 조항을 도입하였다. 즉 국가가 ‘환경보전사업’이라는 공공재 혹은 공공서비스를 공급할 때 그 재화나 서비스로부터 혜택을 받는 주체는 공급받은 공공재·공공서비스, 즉 해당 환경보전사업의 공급비용의 전부 또는 일부를 부담해야 한다는 것이다.⁶⁾ 사용자 부담원칙(UPP: user pay principle)은 엄밀히 말하면 수익자 부담원칙과 동일한 개념은 아니다. 그러나 사용에 따른 이익을 향유하는 경우에는 양자를 혼용하여 사용자, 수혜자 또는 수익자 부담이라고 하고 있다. 그러나 환경자원을 사용하지 않고 그로 인해 수익 또는 수혜를 받는 경우에는 사용자 부담원칙이 아닌 수익자(또는 수혜자) 부담원칙이 적용된다(이하에서는 수익자 부담원칙으로 통일하여 사용).

수익자 부담원칙 신설에 앞서 국내 환경정책에 존재한 주요한 원칙으로는 오염원인자 책임을 제시할 수 있다. 동법의 제7조에 따르면 오염원인자 책임원칙에 따라 환경오염의 원인을 제공한 자에게 회복, 복원, 비용 부담 등의 책임을 묻도록 명시하고 있다. '90년 「환경정책기본법」 제정 당시부터 도입되었던 점을 감안하면, 2021년 수익자 부담원칙을 도입한 것은 환경오염에 대한 책임 추궁에서 한걸음 더 나아가 환경보전이라는 공공재·공공서비스의 혜택을 받은 자가 그 혜택에 대한 비용을 부담하고 환경보전재화의 형성에 기여하도록 해야 한다고 논의를 발전시킨 결과라고 볼 수 있다.

이와 유사한 입법례를 살펴보면, 1993년 제정된 일본 「환경기본법」⁷⁾ 제37조에서는 원인

6) 박상원, “수익자 부담원칙의 이해”, 「재정포럼」(2007.10.) p.6.

7) 일본은 1960년대 고도성장의 후유증으로 4대공해가 발생하고 이에 대응하여 '70년 「공해대책기본법」 개정과 「수질오염방지법」 제정, '71년 「환경청」 신설 및 「악취방지법」(1971년)과 「자연환경보전법」(1972년)이 제정되는 등 14개의 공해법제가 마련되었다. 그러나 1973년 세계석유파동으로 인한 경제공황으로 환경보전에는 여전

자책임을, 이어 제38조에서는 수익자부담을 규정하고 있다. 제37조(오염자 부담)에 관해서는 “국가 및 지방공공단체는 공해 또는 자연환경의 보전상 지장(이하 이 조에서 “공해 등에 관한 지장”이라 한다)을 방지하기 위하여 국가나 지방공공단체 또는 이에 준하는 자(이하 이 조에서 “공적사업주체”라 한다)가 실시하는 것이 공해 등에 관한 지장의 신속한 방지의 필요성, 사업 규모, 그 밖의 사정을 감안하여 필요하고 적절하다고 인정되는 사업을 공적사업주체가 실시하는 경우에 그 사업의 필요성을 초래한 자의 활동으로 발생하는 공해 등에 관한 지장의 정도 및 그 활동이 그 공해 등에 관한 지장의 원인이 된다고 인정되는 정도를 감안하여 그 사업의 필요성을 초래한 자에게 그 사업의 실시에 필요한 비용을 부담하게 하는 것이 적당하다고 인정되는 것에 대하여 그 사업의 필요성을 초래한 자에게 그 사업의 필요성을 초래한 한도에서 그 사업의 실시에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 적정하고 공평하게 부담시키기 위하여 필요한 조치를 한다”라고 규정하고 있다.⁸⁾ 그리고 수익자 부담에 관한 동법 제38조에서는 “국가 또는 지방공공단체는 자연환경을 보전하는 것이 특히 필요한 구역에 있어서 자연환경의 보전을 위한 사업의 실시에 의해서 현저히 이익을 받은 자가 있는 경우에 있어서 그자에게 수익의 한도에서 그 사업의 실시에 요하는 비용의 전부 또는 일부를 적정하고 공평하게 부담시키기 위해서 필요한 조치를 강구해야 한다”라고 규정하고 있다.⁹⁾ 이 조항은 일본의 「자연환경보전법」과 「자연공원법」에서 규정하고 있는 수익자 부담의 원칙을 확대하여 규정한 것이다.¹⁰⁾ 그러나 적용 대상이 ‘자연환경보전’에 국한되어 있다는 점을 보면 ‘환경보전’사업

히 소극적이었다. 이후 지구온난화, 생물다양성 및 열대림의 파괴, 해양오염 등과 같은 지구환경문제 등이 대두되면서 일본 환경행정에 대한 전면 재검토가 요구되었고, 그 결과 '93년 「환경기본법」이 제정되었다. 박정훈, “일본의 환경정보공개제도, 그리고 그 평가와 시사”, 「공법학연구」 제18권 4호, 한국공법학회, 2017, p.470-471.

8) 일본 「환경기본법」 제37조 원문은 다음과 같다. 第三十七条 (原因者負担) 国及び地方公共団体は、公害又は自然環境の保全上の支障 (以下この条において「公害等に係る支障」という。) を防止するために国若しくは地方公共団体又はこれらに準ずる者 以下この条において「公的事業主体」という。) により実施されることが公害等に係る支障の迅速な防止の必要性、事業の規模その他の事情を勘案して必要かつ適切であると認められる事業が公的事業主体により実施される場合において、その事業の必要を生じさせた者の活動により生ずる公害等に係る支障の程度及びその活動がその公害等に係る支障の原因となると認められる程度を勘案してその事業の必要を生じさせた者にその事業の実施に要する費用を負担させることが適当であると認められるものについて、その事業の必要を生じさせた者にその事業の必要を生じさせた限度においてその事業の実施に要する費用の全部又は一部を適正かつ公平に負担させるために必要な措置を講ずるものとする.

9) 일본 「환경기본법」 제38조 수익자 부담에 관한 원문은 다음과 같다. 第三十八条 (受益者負担) 国及び地方公共団体は、自然環境を保全することが特に必要な区域における自然環境の保全のための事業の実施により著しく利益を受ける者がある場合において、その者にその受益の限度においてその事業の実施に要する費用の全部又は一部を適正かつ公平に負担させるために必要な措置を講ずるものとする.

10) 김창조, “특집: 환경정책기본법 시행 10년-평가와 개선방향/일본 환경기본법의 기본구조”, 「환경법연구」 제23권, 한국환경법학회, 2001, p.117.

일반으로 확대하고 있는 우리 「환경정책기본법」과 다르다.

수익자 부담원칙의 현행법을 도입하는 과정에서의 논의된 내용을 요약하면 다음과 같다. 2020년 7월 정부(환경부)는 『국가환경종합계획』 제도를 정비하고, 수익자 부담원칙 신설 등을 내용으로 하는 「환경정책기본법」 개정안을 제출하였고, 같은 해 9월 안호영 의원의 대표발의로 지자체의 환경계획 수립, 정합성 제고 등에 관한 「환경정책기본법」 개정안이 제출되었고, 같은 해 12월 환경노동위원회(이하 환노위) 위원장의 대안으로 통합·가결되었다.

2020년 7월에 제출된 「환경정책기본법」 정부안에 대한 검토보고서를 살펴보면, 수익자 부담원칙을 신설할지 여부에 대하여는 ① 기본법의 원칙이 다른 개별 환경 법률에도 영향을 미친다는 점을 고려할 때 기본법에 수익자 부담을 원칙으로 포함시키는 것이 다소 부담스러울 수 있다는 의견, ② 필요한 경우 개별법에 수익자 부담에 대한 내용을 담도록 하는 것이 적절하다는 의견, ③ 시대적 흐름을 반영한다는 측면에서 수익자 부담원칙을 도입할 필요가 있으나 학술적 측면에서 나아가 법제로 받아들이기에는 시기가 이르다는 의견, ④ 수익자 부담원칙과 오염원인자 책임원칙(제7조)이 상충된다는 의견 등 다양한 반대 견해가 제기되었음을 명시하고 있다.¹¹⁾ 실제로 1999년 제15대 국회에서 이미 수혜자 부담이라는 명칭으로 「환경정책기본법」에 도입할 것인가의 여부를 논의한 바 있다. 당시에는 이 원칙이 환경비용 부담에 대한 해석상의 문제를 유발할 수 있다는 이유로 도입되지 않았다.¹²⁾

또한 심사보고서를 살펴보면 정부안에 따라 「환경정책기본법」에 수익자 부담원칙을 신설하는 경우에도 원인자 책임원칙과의 관계나 그 내용에 대한 이의제기(① 현행 제7조에서 규정하고 있는 오염원인자 책임원칙 아래 제2항의 예외규정으로 수익자 부담원칙을 두는 방안이 적절하다는 의견, ② 수익자 부담원칙을 규정하더라도 그 내용을 보다 간결하게 표현할 필요가 있다는 의견) 또는 심지어 개념의 모호성 등을 들어 삭제하자는 의견 등도 제시되었다.¹³⁾ 「환경정책기본법」에 수익자 부담원칙을 신설할지 여부 및 구체적인 규정 방식에 대하

11) 국회, “「환경정책기본법」 일부 개정법률안 검토보고”, 2020.9.(환노위, 고상근 전문위원), p.6.

12) 국회 환경노동위원회, “「환경정책기본법」 중 개정법률안 심사보고서(의안번호 152150호, 정부제출)”, 1999.12. 심사 결과 다음의 의견이 반영되어 개정법률안 중 수익자 부담원칙(수혜자 부담원칙) 신설 관련 부분은 미반영되어 현재에 이르고 있음. (수혜자부담은 「한강수계수질개선 및 주민지원에 관한 법률」에 규정된 물이용부담금의 예를 반영한 것이지만, 우리나라 환경법상의 원칙은 오염자부담이 원칙으로 되어 있고, 원인자부담과 수혜자 부담이 혼재하는 경우에는 양자 간에 비용 부담비율을 둘러싸고 충돌이 생길 우려가 많을 것으로 생각됨. 따라서 수혜자부담은 예외로서 제한적으로 적용되어야 할 것이므로 「환경정책기본법」에는 오염자부담원칙만을 규정하는 것이 바람직하며, 만약 수혜자 부담을 반드시 적용할 필요가 있는 경우에는 관련 개별법에 그 근거를 마련하여 시행하는 것이 바람직할 것임.) 국회, 위의 자료, p.7.

13) 환경부, 한국환경정책평가연구원, “「환경정책기본법」 개정 포럼 구성·운영 결과보고서”, 2016.11.

여는 개정안의 입법 취지와 함께 다양하게 제시되고 있는 의견들을 종합적으로 감안한 입법 정책적 검토가 필요하다고 보았다.

12월 위원장 대안에 그대로 수익자 부담원칙이 반영되었고, 2020년 12월 1일 제4차 환노 위 소위 회의록을 살펴보면 수익자 부담원칙을 제7조의2에서 신설하기로 했으며 큰 반대 의견은 없었던 것으로 보인다. 다만 당시 논의에서, 수익자 부담원칙이 법조문의 제목으로 기본 법에 원칙으로 들어오는 것은 처음인 만큼 타 부처와의 협의나 이 원칙의 파급력에 대한 우려를 지적한 부분이 발견된다.¹⁴⁾

심사보고서와 소위 회의록에서 살펴본 바와 같이 수익자 부담원칙의 입법 과정에서 구체적인 규정 방식, 해석 방향, 신설 여부, 제7조의 오염자 책임원칙과의 관계 등에 대해 심도 있는 논의가 진행된 것으로 보기는 어렵다. 그리고 환경계획 등 「환경정책기본법」의 다른 개정사항들에 대한 논의들에 부수하여 법령 개정작업이 마무리된 것으로 보인다. 오히려 수익자 부담원칙의 신설을 위한 구체적인 법리 분석 및 검토는 2016년에 수행된 환경부 연구용역 보고서에서 확인할 수 있으며,¹⁵⁾ 심사보고서 역시 이 자료를 상당 부분 참고했다고 볼 수 있다.

본 연구용역 보고서를 살펴보면 수차례의 포럼을 통하여 수익자 부담원칙에 대해 “환경보전의 재원을 조성하기 위하여 환경재화와 서비스로부터 혜택을 얻는 자는 그 혜택에 비례하는 비용을 부담하여야 한다”라는 최종안을 제시하였다. 이 제안에 대하여 본 보고서에서 제시한 수익자 부담원칙에 관한 문구는 환경으로부터 혜택을 누리는 사람과 누리지 못하는 사람을 구분하여 환경보전을 위한 재원 조성을 부담하도록 한다는 내용을 반영하고자 한 것이라고 설명한다.¹⁶⁾

실제 개정된 제7조의2에서는 수익자 부담원칙의 목적이라고 할 수 있는 “환경보전의 재원을 조성하기 위하여”는 삭제되고 “국가 및 지방자치단체는 국가 또는 지방자치단체 이외의 자가 환경보전을 위한 사업으로 현저한 이익을 얻는 경우 이익을 얻는 자에게 그 이익의 범위에서 해당 환경보전을 위한 사업비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다”라고 정하고 있다.

수익자 부담원칙의 본질과 목적, 적용 기준이나 대상, 해석 방향 등에 대한 검토는 입법 당시에 수익자 부담원칙의 도입 여부에 대한 검토와 함께 진행되었어야 하는 부분이다. 이미 「환경정책기본법」 제7조의2에 수익자 부담원칙이 도입된 이상, 이 원칙을 우리 환경정책 및 환경보전사업에 어떻게 적용·운영할지에 대하여 논의를 진행할 필요가 있다.

14) 국회, “제382회-환경노동소위 제4차(2020년 12월 1일)”, p.44.

15) 환경부, 한국환경정책평가연구원, “「환경정책기본법」 개정 포럼 구성·운영 결과보고서”, 2016. 11. pp.69~72.

16) 위의 보고서, p.72.

2. 오염원인자 부담원칙과의 관계

가. 오염원인자 부담원칙

오염원인자 부담원칙은 환경오염의 방지·제거 및 손실보전에 있어 누가 책임을 질 것인가에 대한 원칙이다. 이는 자기 또는 자기의 영향권 내에 있는 자의 행위 또는 물건으로 인하여 환경오염 발생의 원인을 제공한 자가 그 환경오염의 방지·제거 및 손실보전에 관해 책임을 져야 한다는 의미다. 현행 제7조 「환경정책기본법」은 오염방지 및 제거를 위한 현실 비용만 귀속시키는 것으로 보이나, 그 범위를 넘어서 자기 행위로 인하여 야기된 환경오염 및 훼손을 방지·감소·제거하기 위해 지불해야 했을 당위비용의 부담을 의미한다고 이해해야 한다.¹⁷⁾ 오염원인자 부담원칙은 오래전부터 국제사회의 공인을 받았으며 환경오염에 대한 환경 관리 규범 체계의 근간이 되고 있다. 환경문제에 관한 최초의 국제회의라고 불리는 스톡홀름 회의(1972)에서 채택된 ‘인간환경선언’에서 세계 각국은 관할 구역 내의 활동이 다른 나라의 환경 또는 관할 구역 밖의 환경에 피해를 주지 않도록 책임을 다할 의무가 있음을 천명함으로써 오염원인자 부담원칙에 근거한 국제환경문제를 해결할 것을 제안하였다.¹⁸⁾

오염원인자 부담원칙은 특정한 환경오염으로 인한 책임을 특정인 또는 특정 단체에 귀속시키고, 환경피해를 방지하고 제거하는 비용을 누구에게 부담할 것인가를 결정하여 국가 경제의 전체적인 효율성을 제고한다. 이 원칙은 환경을 고려하는 가운데 제한된 자연 자원을 효율적이고 실용적으로 이용하기 위해 필요한 기본적인 도구로서, 제품의 수요와 공급과정에서 발생하는 오염과 관련된 비용을 시장가격에 포함시키는 역할을 한다. 이는 모든 환경보호 프로그램에 비용배분을 위한 기준으로 오염원인자 부담원칙이 적용되어야 한다고 해석할 수 있다.¹⁹⁾ 즉 합리적인 환경자원 이용과 배분을 권장하는 동시에 국제무역이나 투자의 부작용을 방지하기 위해 오염방지에 필요한 비용을 오염자가 부담해야 한다는 사고방식이 반영된 것이다.²⁰⁾ 여기서 알 수 있듯이 환경오염을 방지하는 비용뿐만 아니라 환경오염의 피해를 복구하는 데 소요되는 비용을 기본적으로 해당 환경오염의 원인을 제공한 자가 부담하는 것에 그치지 않고 환경의 복원, 피해자의 구제, 오염회피 비용까지도 오염원인자가 부담해야 한다는 견해가 대두되고 있다. 이와 같은 내용이 반영되어 최근에는 오염원인자 부담원칙이 환경오염

17) 홍준형(2005), pp.104-105.

18) 이정전(1998), p.116.

19) Sumudu A(2006), pp.456-460.

20) 박병도(2012), p.336.

을 제거하기 위해 필요한 비용 부담의 주체를 확인하고 부담 의무를 부과한다는 의미의 비용 부담에 관한 원칙으로 그 개념이 한정되지 않고, 환경보호에 대한 책임을 지게 하는 실질적인 원칙으로 이해되고 있다.²¹⁾

오염원인자 부담원칙은 1972년 스톡홀름 국제회의 이후 1982년 세계자연헌장, 1992년 리우환경개발선언 등 다양한 국제회의에서 재확인되었다. 우리나라의 현행 「환경정책기본법」 제7조에서도 “자기의 행위 또는 사업활동으로 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 발생시킨 자는 그 오염·훼손을 방지하고 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 드는 비용을 부담함을 원칙으로 한다.”라고 함으로써 오염원인자 부담원칙을 분명하게 천명하고 있다.²²⁾ 그러나 오염원인자 책임 원칙도 여러 가지 한계점이 있는 것도 사실이다. 특히나 이 원칙이 지속가능발전의 이념이 강조하는 세대 간의 형평성, 즉 미래 세대의 이익을 대변하는 것과 관련하여 미흡한 부분이 있다는 문제가 제기된다. 환경세나 배출부과금, 배출권거래제 등과 같이 시장 원리에 입각하여 경제적 인센티브를 최대한 활용하는 오염원인자 부담원칙이 적용된 대표적인 정책수단은 환경오염원인자로 하여금 환경오염으로 인한 손실을 고려해서 경제활동을 지속하도록 한다. 이때의 손실은 주로 현 세대를 중심으로 미치는 환경오염피해에 대한 책임이기 때문에 자연스럽게 미래 세대에 미치는 피해는 배제된다. 그렇기 때문에 오염원인자 부담원칙에 입각하여 지속적으로 실시하는 정책수단은 미래 세대의 이익을 반영하기 어려울뿐더러 오히려 희생을 통한 현 세대의 이익만을 고려하고 있다.²³⁾ 이외에도 오염원인자 부담원칙은 환경오염의 특성상 기본적으로 오염원인자가 구체적으로 누구인지를 명확하게 가려내기가 쉽지 않기 때문에 오염원인자를 분명히 판명하기 힘들다.

앞서 기술하였듯, 오염원인자 부담원칙은 여러 가지 문제점을 안고 있다. 그중 지속가능발전의 측면에 관한 문제점은 이 원칙이 미래 세대의 이익을 충분히 대변하지 못하여 지속가능발전 실현을 저해할 가능성이 우려된다는 점이다. 다시 말해 오염원인자 원칙에 따라 피해액을 산정할 경우에도 현재 세대에 미치는 오염 피해에만 국한되기 때문에 미래 세대에 미치는 피해 또는 영향은 철저히 배제되어 세대 간의 지속가능발전과는 거리가 멀어질 수 있다.

21) 위의 논문, pp.336-337.

22) 국가법령정보센터.

23) 이정전(1998), p.119.

나. 오염원인자 부담원칙과의 관계

오늘날 환경오염 및 환경훼손과 관련한 문제는 복잡성이 커지고 있다. 이를 효율적이고 효과적으로 해결하기 위한 구체적인 수단 원칙 중 잘 알려진 대표적인 것은 오염원인자 부담원칙(PPP: Polluter Pay Principle)이다.²⁴⁾ 그럼에도 불구하고 오염원인자 부담원칙이 내포하는 정책수단의 효과성과 효율성에는 한계나 약점이 있다. 따라서, 이 원칙의 한계를 보완하여 새롭게 환경재원을 조성할 수 있는 수단으로서 수익자 부담원칙의 적용 가능성 및 범위 등을 검토할 필요가 있다.

20세기 말 환경문제와 경제문제가 중요한 의제로 동시에 논의되기 시작했다. 향후 국가 간의 경쟁이 더욱 치열해져 자유무역의 이념이 더욱 강조될 것이다. 한편으로는 점점 심각해지는 환경문제의 위협에 따라 환경보전을 위한 지속가능발전 원칙이 범지구적으로 강조되고 있다. 이것은 현 세대와 미래 세대 사이의 형평성을 지향해야 하며, 우리의 모든 경제활동이 수용 가능한 범위 내에서 이루어져야 한다는 의미다. 이정전(1998)은 자유무역을 실현하는 가운데 지속가능한 발전을 실천하기 위한 구체적인 행동 원칙으로 오염원인 부담원칙, 사용자 부담원칙, 예방원칙, 최근접결정원칙 4가지 원칙들이 시장기능의 문제, 즉 시장의 실패를 보완하는 역할을 할 것이라 하였다.²⁵⁾ 이 가운데 오염원인자 부담원칙은 국내적으로는 환경문제를 효율적으로 해결하기 위한 필요조건으로 작용하며, 장기적으로는 환경개선을 위한 기술진보를 촉진한다는 이유로 원칙들 가운데 가장 널리 알려져 있고, 국제적으로도 환경정책의 기조로 채택되었다. 이와 달리 수익자(또는 사용자) 부담원칙은 자연자원 이용에 수반된 비용을 충분히 반영하여 자연자원의 가격을 결정해야 한다는 원칙이다. 이는 지속가능발전의 이념이 강조하는 미래 세대의 복지 및 기회비용과도 직접적인 관련이 있다. 현재 세대의 수요와 공급, 가치판단에 의해서 형성된 자연자원의 가격은 미래 세대의 이익 즉, 기회비용을 반영하지 못할 것이다. 다시 말해 이 원칙은 자연자원의 이용과 가격 형성 과정에서 미래 세대의 이익이나 미래에 미치는 영향을 반영해야 함을 설명한다.²⁶⁾

수익자 부담원칙과 원인자 책임원칙은 책임의 부담 주체가 다르다는 점에서 차별성이 있는 듯하지만, 거시적인 틀에서 보면 동일하게 이해할 만한 특성이 있다. 환경오염과 환경보전의

24) 이준서(2009), p.26.

25) 이정전(1998), p.111.

26) 예방원칙은 심각한 불가역적 피해가 우려되는 경우, 이를 예방하기 위한 환경보전 정책을 마련해야 한다는 원칙이며, 최근접결정원칙은 환경에 관한 정치적 결정이 되도록 이해당사자의 가장 가까운 지방정부 수준에서 이루어져야 한다는 원칙이다. 이정전(1998), pp.117-118.

관점에서 볼 때, 환경오염이라는 피해를 야기함으로써 얻을 수 있는 이익(규제를 준수하지 않음으로써 얻을 수 있는 이익)은 환경보전이라는 공공재·공공서비스의 혜택에 따른 수익자의 편익과 대응될 수 있고, 오염원인자가 그로 인한 회복·복원·비용 부담의 책임을 지는 것과 같이 환경보전에 따른 편익의 수익자는 그 수익을 가져오는 공공재·공공서비스에 대한 비용을 부담할 책임을 지는 것이다.

〈표 2-1〉 수익자 부담원칙과 원인자 책임원칙의 대응 구도

수익자 부담원칙	원인자 책임원칙
공공재·공공서비스의 편익 - 비용 부담	원인행위로부터의 편익 - 비용 부담
비수익자	피해자
비용 부담 없음(중립)	피해가 있으나 공공재·공공서비스의 편익이 있으므로 피해가 상쇄됨(중립)

자료: 박상원(2007), p.7. “수익자 부담원칙의 이해”, 재정 포럼을 참고하여 저자 재작성.

이러한 측면에서 수익자 부담원칙은 오염원인자 책임원칙의 수정 또는 확장된 개념으로 볼 수 있으므로 「환경정책기본법」에서 별도로 수익자 부담원칙을 도입할 필요는 없다는 주장이 제기될 수 있다.²⁷⁾ 반면에 수익자 부담원칙과 오염원인자 책임원칙이 큰 틀에서는 비슷하지만, 피해의 원인과 책임에 대한 관점을 바꾸어 국가가 제공하는 환경보전사업을 통하여 서비스와 혜택을 누리는 사람과 편익을 받지 못하는 사람을 구분하여 혜택에 따른 부담을 하도록 하고, 이러한 비용 부담으로 공공재·공공서비스인 환경보전사업의 재정을 충당할 수 있는 논리적 기반으로서의 수익자 부담원칙을 「환경정책기본법」의 기본 원칙으로 도입할 필요성이 제기되었다. 그 결과 2020년 하반기에 「환경정책기본법」 개정에 수익자 부담원칙이 수용될 수 있었다.

지속가능발전의 이념을 실현하기 위해서는 위에서도 언급하였듯이 오염원인자 책임원칙의 보충적 수단으로서 수익자 부담원칙을 도입할 필요가 있다. 오염원인자 책임원칙이 세대 간의 형평성, 즉 미래 세대의 이익과 그들에 미치는 영향을 적게 고려하기 때문이다. 결과적으로 현재의 가격 메커니즘에 입각한 각종 정책 수단들이 미래 세대의 희생을 요구하거나 불이익을 불러일으킬 우려가 있다. 바로 이러한 점에서 현 세대만의 이익과 영향을 반영하여 현재

27) 환경부·환경정책평가연구원, “「환경정책기본법」 개정포럼 구성·운영 결과보고서”, 2016.11. p.70.

의 환경정책을 수립·시행하기보다 세대 간의 형평성에 기반한 지속가능발전을 도모하고자 미래 세대의 피해와 더불어 그들이 누릴 수 있는 기회비용을 적극 반영한 정책 및 가격체계를 수립하기 위해서는 수익자 부담원칙을 보다 더 적극적으로 적용할 필요가 있다.

다. 현행법상 오염원인자 책임원칙과의 비교

오염원인자 부담원칙은 환경오염의 방지·제거 및 손실보전에 있어 누가 책임을 질 것인가에 대한 기준을 제공하는 원칙이다. 이 원칙은 환경오염 발생의 원인을 제공한 자가 그 환경오염의 방지·제거 및 손실보전에 관해 책임을 져야 한다는 의미를 내포한다. 오래전부터 국제사회의 공인을 받아 환경오염에 대한 환경 관리 규범 체계의 근간으로 자리를 잡았다. 그렇지만 한계도 드러내고 있다. 피해구제 비용을 산정하는 과정에서 미래 세대가 입을 오염의 피해는 반영하지 않음으로써 시장의 측면에서는 효율성이 있으나, 지속가능성의 측면에서는 지속가능발전의 실현을 저해할 가능성이 있기 때문이다. 또한 오염원인자는 피해구제에 드는 비용을 사업자에게 부담시킨다는 사전경고적 의미로 사전예방의 효과가 있지만, 수익자 부담원칙은 오염의 발생 여부와는 관계가 없기 때문에 사전예방과는 거리가 멀다고 할 수 있다.

현행 「환경정책기본법」상 오염원인자 부담원칙(제7조)과 수익자 부담원칙(제7조의 2) 간의 관계를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 부담 주체와 관련하여 오염원인자 부담원칙은 ‘자기의 행위 또는 사업활동으로 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 발생시킨 자’로 규정하고 있지만, 수익자 부담원칙은 ‘환경보전을 위한 사업으로 현저한 이익을 얻는 자’로 규정하고 있다. 적용 요건 측면에서 오염원인자 부담원칙은 자기의 행위 또는 사업활동으로 환경오염과 훼손을 불러일으켰을 때 적용된다면, 수익자 부담원칙은 환경보전을 위한 사업으로써 현저한 이익을 발생시켰을 때 적용된다고 볼 수 있다. 원칙적으로 오염원인자 부담원칙은 피해자 또는 국가 등이 인과관계를 입증할 책임이 있으며, 수익자 부담원칙은 국가 등이 입증할 책임을 갖는다. 부담 범위의 경우 오염원인자 부담원칙에 따르면 피해구제에 드는 비용을 의미하며, 수익자 부담원칙에 따르면 현저한 이익의 범위 내에서 환경보전을 위한 사업비용의 전부 또는 일부를 부담하도록 되어 있다. 피해구제 비용과 관련하여 살펴보면 재산피해, 인명피해를 넘어 환경오염과 훼손으로 인한 생태계 파괴를 야기했으므로 생태계 복원/복구 비용도 포함할 수 있으며, 이러한 피해의 성격과 규모에 따라 손해액을 확정하고 오염원인자에게 부담시킬 수 있다. 반면 수익자는 환경보전 사업으로 현저한 이익을 얻은 경우 환경보전사업의 비용을 전부 또는 일부 부담하며, 이는 입법자의 재량과 판단에 달려 있다고 볼 수 있다. 두 원칙

의 효과 및 특징은 오염원인자 부담원칙의 적용 시 재정 부담의 기본 원칙으로 효율성을 담보할 수 있다는 점이다. 또한 오염원인자 부담원칙은 사후 구제 중심이지만 사전 경고를 통해 오염을 사전에 예방할 수 있다. 기존에는 국가 등이 조세로 환경재원을 마련했지만, 오염원인자 원칙에 따라 비용이 내부화되어 시장 원칙에 따른 자원 배분의 왜곡이 완화되었다고 볼 수 있다. 그에 반해서 수익자 부담원칙은 사회적 형평성이 강화되었다고 할 수 있다. 즉 환경보전 사업 때문에 일반 국민이 혜택을 볼 때 그 가운데 현저한 이익을 얻는 사람이 있다면, 현저한 이익을 얻는 사람과 그렇지 않은 사람들 간의 불형평성을 시정하기 위한 목적이 있다고 볼 수 있다. 수익자 부담원칙의 효과와 특징 중 보충적 적용은 중요한 특징이 있다. 환경오염으로 인한 피해가 발생한 경우 피해구제의 비용은 오염원인자 부담원칙이 우선 적용되지만, 그렇지 않은 경우가 발생하면 수익자 부담원칙이 보충적으로 적용되어야 한다는 의미를 갖는다. 즉 일련의 환경보전 사업에서 현저한 혜택을 얻는 사람이 발생한다면 수익자에게 부담금을 부과시킬 수 있다는 의미이다. 더불어 현저한 이익의 범위에 미래 세대의 잠재적 이익까지 고려한다면 지속가능성 원칙에 더 충실한 원칙에 가깝다고 평가할 수 있다. 수익자 부담원칙은 이러한 중요한 의미와 의의가 있다. 환경보전 정책의 변화에 따라 더 확장된 원칙으로 적용될 가능성이 있기 때문에 수익자 부담원칙의 필요성이 강조된다고 할 수 있다. 이 내용을 정리하면 표 2-2와 같다.

〈표 2-2〉 현행법상 오염원인자 책임원칙과 수익자 부담원칙 비교

구분	오염원인자 책임원칙(제7조)	수익자 부담원칙(제7조의 2)
부담 주체	- 자기의 행위 또는 사업활동으로 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 발생시킨 자	- 환경보전을 위한 사업으로 현저한 이익을 얻는 경우 이익을 얻는 자
적용 요건	- 자기의 행위 또는 사업활동(원인) - 환경 오염·훼손(결과)	- 환경보전을 위한 사업(원인) - 현저한 이익 발생(결과)
입증 책임	- 인과관계 입증 책임(피해자 또는 국가 등)	- 환경보전을 위한 사업비용의 전부 또는 일부
부담 범위	- 피해 구제 비용	- 현저한 이익의 범위 내
효과 및 특성	- 재정 부담의 기본 원칙 - 사후 구제 중심 - 사전 예방: 사업자들에 대한 사전 경고 - 비용의 내부화: 부담 부분의 내부 경제화 - 시장 원칙에 따른 자원 배분의 왜곡 완화	- 사회적 형평성 강화 - 보충적 적용(오염원인자 부담원칙 우선 적용) - 미래 세대의 잠재적 이익까지 고려한 부담 - 지속가능성 원칙에 충실

자료: 저자 작성.

제2절 현행 부담금관리 기본법 등 수익자 부담원칙의 적용 현황

1. 총설

현행법에 기초하여 부과되는 모든 부담금은 「부담금관리 기본법」에서 규정하고 있다. 동법 제1조에 의하면 “부담금의 설치·관리 및 운용에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 부담금 운용의 공정성 및 투명성을 확보하여 국민의 불편을 최소화하고 기업의 경제활동을 촉진함”을 목적으로 한다. 「환경정책기본법」에 수익자 부담원칙 조항이 신설되기 전에도 「부담금관리 기본법」에 근거하여 수익자로부터 부담금이 부과되고 있었다.

올해 신설되어 여러 분야에 본격적으로 적용될 수익자 부담원칙은 환경 문제와 환경정책의 복잡성과 특수성에 따라 적용 사례가 모호한 경우가 발생할 수 있다. 특히 관련 전문가들이 주지하듯 폐기물과 재활용 분야는 오염자와 수익자의 경계가 모호하여 어느 한 원칙만을 강력하게 적용하기 어려운 면이 존재한다. 예를 들어 폐기물 수거 및 처리 과정에서 수익자의 주체는 소극적인 관점에서 폐기물 배출자(오염자이면서 오염의 피해를 받지 않는 주체)이며, 적극적인 관점에서는 폐기물 처리 주체(민간배출자에게 위탁받은 민간처리업자-사업장폐기물, 지자체-생활폐기물, 국가-지정폐기물)가 될 수 있다. 이 과정에서 발생하는 현저한 이익이란 적극적인 관점(폐기물 사업에서의 경제적 수익)을 우선 적용할 수 있다. 또한 폐기물처리사업을 통해 법적 기준치를 넘는 오염된 국토환경에서 살게 되는 주민들이 거주하는 지역으로 폐기물을 보내어 피해를 받지 않는 경우도 소극적 관점에서 검토해볼 수 있다. 그렇다면 폐기물을 수거하고 처리하는 모든 과정에서 발생하는 생산자책임재활용제도, 폐기물 부담금, 폐기물처분부담금, 폐기물 반입 수수료 차등화, 시도 폐기물 반입협력금 등의 부담금의 경우 현재는 오염원인자 책임원칙이 적용되지만, 수익자 부담원칙을 통해 확대 적용이 가능한지, 적용이 가능하다면 오염원인자 책임원칙과는 접근 방법을 달리해야 하는지 등을 확인해야 할 것이다. 새로운 원칙을 적용하여 부담금을 부과하는 과정에서 분야별로 면밀하게 개별 분석을 할 필요가 있다.

2. 현행법상 환경 관련 부담금 현황

가. 부담금 개요

우리나라의 각종 부담금 설치와 관리 및 운용에 관한 기본적인 사항을 규정하는 현행법은 「부담금관리 기본법」이다. 제2조에서는 부담금을 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행

정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과권한을 부여 받은 자가 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무”로 정의하고 있다.²⁸⁾ 동 조항에 따라 부담금은 부담금, 부과금, 기여금 등 다양한 명칭으로 불릴 수도 있고, 설치 목적과 성격, 용도와 소관부처 등 여러 기준에 따라 분류할 수 있다. 「부담금관리 기본법」상 부담금의 성격은 다섯 가지로 분류된다. 첫째, 공공시설을 손괴한 자에게 그 수선과 복구에 필요한 비용을 부과하는 손괴자 부담금, 둘째, 각종 시설을 사용하는 사용자로부터 그 시설의 건설 또는 유지·관리비용을 징수하는 이용자·원인자 부담금, 셋째, 공공시설로 인해 특별한 이익을 받는 자로부터 징수하는 수익자 부담금, 넷째, 해당 사업의 복구 이행을 담보하기 위해 비용의 일부 또는 전부를 미리 예치하고 복구 후에 반환하는 예치금, 마지막으로 특정 공익사업을 수행하지만 부과 대상과 사용 내역 간의 관계가 불분명한 조세성 부담금이다.²⁹⁾

헌법재판소에 따르면 “일반적으로 ‘부담금’은 인적 공용부담의 일종으로서 국가 또는 공공단체가 특정한 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 과하는 금전지급의무를 말하고, 공익사업과의 관계가 어떤 것인지에 따라 수익자부담금·원인자부담금 및 손상자부담금으로 나누어진다.”³⁰⁾ 그렇지만 부담금 간 경계가 모호한 경우도 있고, 의미상 중첩되는 부담금도 있어 개별 부담금의 성격을 명확하게 구분하기가 어렵다. 부담금의 유형은 여러 가지 기준에 따라 구분할 수 있다. 설치 목적 및 성격에 따라 이용자·원인자 부담금, 수익자 부담금, 유도성 부담금으로 분류하거나(기획재정부, 2020, p.9-11), 수익자부담금, 원인자부담금 등으로 분류하는 경우(김태일 외, 2008, p.386) 등 다양하지만 원인자부담금과 수익자부담금을 구분하는 것이 일반적이다. 기획재정부의 분류에 따르면 이용자·원인자부담금은 각종 시설의 건설 또는 유지 등을 위하여 그 사용자 또는 원인자에게서 관련 비용을 징수하는 것이다. 여기에는 기반시설부담금, 「수도법」상 원인자부담금, 물이용부담금 등이 포함된다. 이와 달리 수익자부담금은 공공사업 또는 시설로 인해 특별한 이익을 받은 자에게서 징수하는 부담금으로서, 여기에는 개발부담금, 농산물수입 이익금 등이 포함된다.³¹⁾

28) 국가법령정보센터.

29) 강만옥(2013), p.3.

30) 현재 2003. 5. 15. 2001헌바90.

31) 유도성 부담금은 직접적인 규제 수단이 아닌 금전에 의한 간접적인 규제 수단에 의하여 일정한 국가목적을 유도하기 위한 부담금으로서, 장애인고용부담금, 배출부과금, 과밀부담금 등이 해당된다. 기획재정부, 2020, p.9 참조.

또한 부담금은 그 부과 목적과 기능에 따라 순수하게 재정조달이 목적인 것과 재정조달뿐만 아니라 부과금의 부과 자체로 추구되는 특정한 사회, 경제정책 실현이 목적인 것으로 구분된다(박상희, 2005:445-450). 정책실현 목적 부담금의 경우 재정조달 목적은 부차적이고, 그 보다는 부과 자체를 통해 일정한 사회적, 경제적 정책을 실현하는 것이 주된 목적인 경우가 많다(안병철 외, p.137).

이와 같은 부담금의 부과 기준은 일반 재정 수요보다는 특정 사업을 위한 경비 충당을 목적으로 한다는 점에서 담세 능력을 바탕으로 부과되는 조세와 달리 사업소요 경비, 사업과의 관계 등을 기준으로 한다. 부과 대상과 관련하여 특정 공익사업과 관계가 특별한 자에게 부과되는 ‘특별한 재정책임’이라는 점에서 부담금은 부담금 부과 대상자의 범위와 부담금 징수 목적 사이에 특별한 관계가 있어야 한다. 이런 점에서 특정한 사업경비를 충당하기 위해서 불특정다수인에게 부과되는 목적세와 다르다. 부담금도 중앙행정기관의 장, 자치단체장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 등이 법률에 의하여 부과한다는 점에서 강제성을 지닌다. 그리고 부담금은 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 공익사업과 관련된 금전적 부담이므로 재화 또는 용역의 제공에 대한 반대급부에 해당하는 금전적 부담은 부담금에 포함되지 않는다.³²⁾

이외에도 「부담금관리 기본법」상 부담금은 수수료, 사용료와 구별된다. 수수료는 “국가 또는 지방자치단체가 특정인에 대하여 제공하는 서비스에 대한 반대급부로서 징수하는 요금”으로서 국가 또는 지방자치단체가 제공하는 공적 서비스에 대한 대가다. 사용료는 “공공시설의 이용 또는 재산 사용의 대가로 부과징수하는 요금”으로서 국가 또는 지방자치단체가 제공하는 공공시설을 이용하거나 재산을 사용하는 데 대한 반대급부(대가)로서 부과된다. 이와 달리 부담금은 특정의 공공서비스를 창출하거나 바람직한 행위를 유도하기 위해 특별한 이해관계자에게 부과한다는 점에서 구별된다(기획재정부, 2020, pp.4-5).

2020년 말 기준 부담금 수는 총 90개로³³⁾ 18개의 부처가 운용하고 있다. 가장 많은 부담금을 운용하는 부처는 환경부로 20개의 부담금을 운용하고 있다. 그 밖에 국토교통부가 15개, 산업통상자원부 9개, 금융위원회 8개, 농림축산식품부·문화체육관광부·해양수산부가 각 7개, 기획재정부·과학기술정보통신부·외교부·고용노동부·중소벤처기업부·산림청이 각

32) 안병철 외, “부담금제도의 특성 연구-행정부처 98개 부담금 내용분석-”, 「한국거버넌스학회보」 제20권 제1호 (2013년 4월), p.135.

33) 「부담금관리 기본법」은 2021년 6월 15일 개정되어, 개정안이 2022년 1월 6일 시행 예정이다. 시행 예정인 개정안에서는 새로운 부담금이 부과되어 총 95개의 부담금이 설치되어 있지만, 연구의 편의상 아래에서는 기획재정부에서 2020년 말 발간한 ‘2020년도 부담금운용종합보고서’를 참고한다.

2개, 교육부·행정안전부·보건복지부·식품의약품안전처·원자력안전위원회가 각 1개의 부담금을 운영하고 있다.³⁴⁾

〈표 2-3〉 부처별 부담금 운영 현황

합계	환경부	국토교통부	산업통상자원부	금융위원회	농림축산식품부 문화체육관광부 해양수산부	기획재정부 과학기술정보통신부 외교부 고용노동부 중소벤처기업부 산림청	교육부 행정안전부 보건복지부 식품의약품안전처 원자력안전위원회
90	20	15	9	8	각 7	각 2	각 1

자료: 기획재정부, p.22를 바탕으로 저자 재작성.

2020년도 부담금 징수 실적은 총 20조 1,847억 원으로 전년 대비 2,368억 원이 감소하였다. 2020년도에 부담금을 운용한 18개 부처별 징수금액을 살펴보면 산업통상자원부가 가장 많은 4조 3,571억 원으로 전체 징수 실적의 21.6%를 차지하였고, 다음으로 금융위원회가 4조 2,235억 원, 보건복지부가 2조 9,671억 원, 환경부가 2조 6,664억 원을 징수하였다. 징수 실적 상위 7개 부처(산업부·금융위·복지부·복지부·농식품부·국토부·고용부)의 부담금 총액은 17조 8,854억 원으로 전체 부담금의 88.6%를 차지하였다. 징수 실적 하위 5개 부처(원안위·해수부·외교부·행안부·식약처)의 부담금 총액은 2,331억 원으로 전체 부담금의 1.2%를 차지하였다. 원자력위원회 961억 원, 해양수산부 914억 원, 외교부 276억 원, 행정안전부 125억 원, 식품의약품안전처 55억 원으로 다른 부처에 비해 상대적으로 적은 수준이다.

나. 환경 관련 부담금

환경부 소관 법률에서 부과하는 부담금은 총 20개로 다음과 같다. 배출부과금(「대기환경보전법」, 「환경오염시설법」), 수질개선부담금, 원인자부담금(「수도법」), 배출부담금(「물환경보전법」, 「환경오염시설법」), 생태계보전협력금, 폐기물부담금, 재활용부과금(「자원재활용법」), 원인자부담금(「하수도법」), 물이용부담금(「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」), 환경개선부담금, 공공폐수처리시설 설치 부담금, 물이용부담금(「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」), 물이용부담금(「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」), 물이용부담금(「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」), 전기·전자제품의 재

34) 위의 보고서, p.22.

활용부과금, 석면피해구제분담금, 전기·전자제품의 회수부과금, 수익자 부담금(「댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」), 지하수이용부담금, 폐기물처분부담금이 환경부 소관 법률의 부담금이다.

〈표 2-4〉 환경부 소관 법률 부담금

환경부 소관 법률 부담금
1. 배출부과금(「대기환경보전법」, 「환경오염시설법」)
2. 수질개선부담금
3. 원인자부담금(「수도법」)
4. 배출부담금(「물환경보전법」, 「환경오염시설법」)
5. 생태계보전협력금
6. 폐기물부담금
7. 재활용부과금(「자원재활용법」)
8. 원인자부담금(「하수도법」)
9. 물이용부담금(「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」)
10. 환경개선부담금
11. 공공폐수처리시설 설치 부담금
12. 물이용부담금(「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」)
13. 물이용부담금(「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」)
14. 물이용부담금(「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」)
15. 전기·전자제품의 재활용부과금
16. 석면피해구제분담금
17. 전기·전자제품의 회수부과금
18. 수익자 부담금(「댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」)
19. 지하수이용부담금
20. 폐기물처분부담금

자료: 기획재정부, p.407을 바탕으로 저자 재작성.

다. 수익자 부담원칙 관련 현황

총 20개의 환경부 소관 법률 부담금 가운데, 수익자 부담원칙과 관련된 부담금은 다음과 같다. 가장 먼저 물이용 부담금으로, 수도사업자는 주민지원사업과 수질개선사업 등의 재원을 조성하기 위하여 대통령령으로 정하는 공공수역으로부터 취수된 원수(原水)를 직접 또는 정수(淨水)하여 공급받는 최종수요자에게 물 사용량에 비례한 부담금을 부과할 수 있다. 「4대강 특별법」에 따라 부과되는 부담금이며, 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법

물, 「금강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」, 「낙동강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」, 「영산강·섬진강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」에서 규정하고 있다. 다음으로 「댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」에서는 제23조에서 수익자부담금 등에 관한 사항을 명시하고 있으며, 제1항에 따라 환경부 장관은 제12조제1항에 따른 댐건설 완료의 고시 당시 해당 다목적댐이 건설될 하천의 유수(流水)를 이용하여 발전사업을 하려는 자에게 해당 다목적댐의 건설로 인하여 증가하는 각 발전사업자의 예상 수익의 범위에서 납부기한을 정하여 해당 다목적댐의 건설에 필요한 비용의 일부를 수익자부담금으로 결정하고 부과할 수 있도록 언급하고 있다.

수익자 부담원칙과 관련하여 그 규정이 모호한 폐기물 및 재활용 분야를 살펴보면 먼저 「자원순환기본법」에 따라 부과하는 폐기물처분부담금이 있다. 이는 환경부장관이 폐기물을 순환이용할 수 있음에도 불구하고 소각 또는 매립의 방법으로 폐기물을 처분하는 경우 부과 및 징수하는 부담금이다. 그리고 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」에 따라 부과하는 전기·전자제품의 재활용부과금 및 회수부과금이 있다. 이들 부과금과 관련하여 폐기물을 처분하는 행위 자체는 오염원인자 원칙에 근거할 수 있지만, 이들이 폐기물을 수거 및 처리하는 과정에서 수익 또는 혜택을 볼 가능성이 있기 때문에 수익자 부담원칙이 명확하게 적용된 부담금이라고는 보기 어렵다. 이외에도 환경부 소관은 아니지만 제3장의 개별 분야에서 검토해볼 법률로 「오존층 보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률」의 특정물질 제조·수입 부담금이 있다. 오존층 파괴를 유발하는 특정물질을 제조 및 수입하는 자는 환경오염을 유발하는 오염원인자이기도 하지만, 동시에 이를 통해 이익을 얻는 수익자이기도 하므로 그 경계가 모호한 부담금이라 할 수 있다.

〈표 2-5〉 환경부 소관 법률 중 수익자 부담원칙 적용 부담금

환경부 소관 법률 중 수익자 부담원칙 적용 부담금
1. 배출부과금(「대기환경보전법」, 「환경오염시설법」)
2. 수질개선부담금
3. 원인자부담금(「수도법」)
4. 배출부담금(「물환경보전법」, 「환경오염시설법」)
5. 생태계보전협력금
6. 폐기물부담금
7. 재활용부과금(「자원재활용법」)
8. 원인자부담금(「하수도법」)

환경부 소관 법률 중 수익자 부담원칙 적용 부담금

9. 물이용부담금(「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」)

10. 환경개선부담금

11. 공공폐수처리시설 설치 부담금

12. 물이용부담금(「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」)

13. 물이용부담금(「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」)

14. 물이용부담금(「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」)

15. 전기·전자제품의 재활용부과금

16. 석면피해구제분담금

17. 전기·전자제품의 회수부과금

18. 수익자 부담금(「댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」)

19. 지하수이용부담금

20. 폐기물처분부담금

자료: 기획재정부, p.407를 바탕으로 저자 재작성.

라. 유사 입법례

1) 「철도산업발전기본법」 및 「철도건설법」

수익자 부담원칙에 관하여 규정한 「환경정책기본법」 외에도 환경 이외의 영역에서 원인자·수익자 비용 부담에 관하여 규정한 법률이 있다. 대표적인 공공재·공공서비스인 철도 건설 관련 법령인 「철도산업발전기본법」, 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」(이하 「철도건설법」)에 수익자 비용 부담 원칙과 원인자·수익자의 비용 부담 기준 등이 규정되어 있다.

우선 「철도산업발전기본법」 제37조는 “철도건설 등의 비용 부담”이라는 제목으로 철도시설 관리자는 “지자체, 특정 기관 또는 단체가 철도시설 건설사업으로 인하여 현저한 이익을 받는 경우” 국토부 장관의 승인을 얻어 “그 이익을 받는 자, 즉 수익자”로 하여금 철도시설 건설사업 “비용의 일부를 부담”할 수 있도록 정하고 있다. 그리고 동 조 제2항은 수익자가 부담할 비용을 철도시설 관리자와 수익자가 협의하여 정하도록 하고, 협의가 성립하지 않을 경우 철도산업위원회의 조정을 거칠 수 있도록 구체적으로 정하고 있다.

〈표 2-6〉 「철도산업발전기본법」

제37조(철도건설 등의 비용 부담)

① 철도시설관리자는 지방자치단체·특정기관 또는 단체가 철도시설건설사업으로 인하여 현저한 이익을 받는 경우에는 국토교통부장관의 승인을 얻어 그 이익을 받는 자(이하 이 조에서 “수익자”라 한다)로 하여금 그 비용의 일부를 부담하게 할 수 있다.

② 제1항에 따라 수익자가 부담하여야 할 비용은 철도시설관리자와 수익자가 협의하여 정한다. 이 경우 협의가 성립되지 아니하는 때에는 철도시설관리자 또는 수익자의 신청에 의하여 위원회가 이를 조정할 수 있다.

자료: 국가법령정보센터.

또한 「철도건설법」 제20조에서는 철도건설의 비용 부담 원칙³⁵⁾을 정하고, 제21조에서는 “수익자·원인자의 비용 부담”이라는 제목으로 “국가 이외의 자가 철도건설사업으로 현저한 이익을 얻는 경우 국토부장관의 승인을 받아, 그 이익을 얻는 자, 즉 수익자로 하여금 철도건설사업비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다”라고 했으며, 제1항의 내용은 「환경정책기본법」 제7조의2의 수익자 부담원칙의 법문과 거의 유사하다. 「철도건설법」 제20조 제3항 이하에서는 수익자의 비용 부담을 협의하여 정하도록 하고 협의가 성립하지 않을 경우 철도산업위원회의 조정을 거칠 수 있도록 한다. 또한 국가 이외의 자가 철도 건설사업을 요구할 경우 철도건설사업비용의 전부 또는 일부를 요구자가 부담하도록 하고, 부담 비율을 대통령령으로 정하도록 구체적인 근거를 두고 있다.

〈표 2-7〉 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」

제21조(수익자·원인자의 비용 부담)

① 사업시행자는 국가 이외의 자가 철도건설사업으로 현저한 이익을 얻는 경우에는 국토교통부장관의 승인을 받아 그 이익을 얻는 자(이하 “수익자”라 한다)에게 철도건설사업비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다.

② 제1항에 따라 수익자가 부담하여야 할 비용은 사업시행자와 수익자가 협의하여 정한다. 이 경우 협의가 성립되지 아니하면 사업시행자 또는 수익자의 신청을 받아 위원회가 조정할 수 있다.

③ 국가 이외의 자의 요구에 의하여 철도건설사업을 하는 경우에는 필요한 비용의 전부 또는 일부를 요구자의 부담으로 한다.

④ 제3항에 따라 국가 이외의 자가 철도건설사업에 따른 비용의 전부 또는 일부를 부담하는 경우 그 부담 비율은 대통령령으로 정한다.

자료: 국가법령정보센터.

철도건설사업의 경우, 어떤 지역에 철도가 건설되어 발생하는 이익의 현저한 정도에 대해서는 크게 이의가 없을 것이다. 따라서 철도 건설이라는 공공재가 건설됨에 따라 발생하는 현저한

35) 일반철도는 국고 부담, 고속철도는 국고와 사업시행자 분담으로 한다.

이익, 철도의 특성상 철도건설의 철도시설이 건설된 지역을 기준으로 한 수익자의 범위를 비교적 명확하게 정할 수 있다. 물론 지역 내에서도 철도시설과의 거리에 따라 수익자가 향유하는 이익의 정도가 다를 수는 있으나, 철도시설이 건설된 지역을 중심으로 수익자 범위가 특정될 수 있다.

향후 「환경정책기본법」 개정을 통하여 「철도산업법」, 「철도건설법」 등에서 수익자와의 비용 부담 협의 및 위원회 조정제도를 좀 더 구체화하여 규정할 필요가 있으며, 관련 위원회의 조정사례 등도 보다 구체적으로 검토할 필요가 있다.

2) 기타 공공재·공공서비스 관련 수익자 비용 부담에 관한 타법 사례

환경보전사업, 철도건설사업 등과 같은 대표적인 공공재·공공서비스 외에도 대중교통체계, 댐건설 관련 법령에서도 “비용 부담”을 제목으로 수익자 부담원칙에 대하여 정하고 있다.

「간선급행버스체계의 건설 및 운영에 관한 특별법」(이하 「간선급행법」) 제16조는 간선급행버스체계의 건설 및 운영 비용은 관할 시·도가 부담하는 것이 원칙임을 명시하되, 해당 간선급행버스체계를 주로 이용하는 이용객이 속한 시·도가 해당 비용의 일부를 부담할 수 있음을 명시하고 있다. 이 규정의 경우 간선급행버스라는 공공서비스의 최종수요자인 이용객들이 직접 비용을 부담하는 것은 아니나, 해당 이용객들이 주로 속한 시·도에서 비용의 일부를 부담할 수 있도록 한 점이 특징이다.

「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」(이하 「댐건설관리법」) 제22조에서는 다목적댐의 건설에 필요한 비용 중 일부를 해당 댐의 건설로 현저한 이익을 얻는 지자체가 부담할 수 있도록 정했다. 즉, 다목적댐이라는 공공재 건설은 국고 부담을 원칙으로 하되, 해당 공공재로 현저한 이익을 얻는 지자체는 공공재 건설 비용의 일부를 부담하도록 명시하고 있다.

〈표 2-8〉 타법 관련 조문

「간선급행버스체계의 건설 및 운영에 관한 특별법」(약칭 「간선급행법」)

제16조(비용 부담)

① 간선급행버스체계의 건설 및 운영에 소요되는 비용은 해당 체계시설을 관할하는 시·도가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 그 체계시설을 주로 이용하는 이용객이 속한 시·도가 해당 비용의 일부를 부담할 수 있다. (이하 생략)

「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」(약칭 「댐건설관리법」)

제22조(지방자치단체의 비용 부담)

환경부장관은 다목적댐의 건설에 필요한 비용 중 제20조제3항에 따라 국고로 부담하여야 하는 비용의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 댐의 건설로 현저한 이익을 받는 지방자치단체(댐건설지역을 관할하는 지방자치단체는 제외한다)에 부담하게 할 수 있다.

자료: 국가법령정보센터.

철도시설을 포함한 교통, 다목적댐 건설 등 공공재·공공서비스 제공과 관련하여 해당 사업으로 인해 현저한 이익을 얻는 최종수요자 또는 지자체 등에게 ‘비용 부담’을 제목으로 수익자 부담원칙을 정하고 있는 타법 사례들을 소개하였다. 이들 법률을 보면, 우선 제공되는 공공재·공공서비스의 내용과 계획이 명확하고(철도, 버스 등 대중교통, 다목적댐 등)³⁶⁾, 해당 사업계획에 따라 현저한 이익을 얻는 수익자의 범위를 지역 등을 근거로 확정할 수 있다.

이와 같이 제공되는 공공재·공공서비스의 내용이 비교적 명확한 만큼 그에 따른 이익의 내용이 구체화되고, 그 이익을 향유하는 수익자의 범위·대상을 확정할 수 있다면 수익자의 비용부담을 체계화하는 것이 그만큼 용이해질 것이다. 또한 수익자들이 부담하는 비용이 해당 공공재·공공서비스의 건설, 운영을 위한 자원 조성에 활용되도록 하면 공공재를 위한 자원 조성과 수익자의 비용 부담에 대한 정치적 설득도 보다 근거를 가지고 이루어질 수 있다.

3. 소결

기재부 보고서(2020)에 의하면 “공공사업을 원활하게 수행하기 위한 목적으로 부담금을 징수할 경우, 부담금은 원인자수익자 부담원칙에 따라 부과해야 한다”라고 명시하고 있으며, 원인자수익자 부담원칙에 따라 공공서비스를 창출하거나 바람직한 행위를 유도하는 것이 부담금의 대표적 기능이라고 보고 있다. 이는 개별부담자가 정부의 제반 공공서비스로부터 받은 편익이나 공공사업을 필요하게 하는 원인에 따라 비례하도록 부담을 배분함으로써, 공공서비스를 제공하는 과정에서 이론적으로 당해 공공사업을 통하여 받는 추가적인 편익이나 유발시킨 추가 비용만큼 부담금을 부과하면 정부가 제공하는 공공서비스의 사회적 공급수준은 최적이기 때문이라고 적시하고 있다(기재부, p.10). 그리고 부담금은 사회적 또는 법적으로 가치 있는 행위를 유도하기 위하여 행정법상 의무이행 확보 수단인 간접적 강제제도와 유사하게 국민의 금전적 부담을 수반하는 의무이행 수단으로서 기능하기도 한다. 즉 법적인 가치에 반하는 행위를 하면 그러한 행위를 하는 대가로 부담금을 부과하고, 징수한 부담금으로 목적달성에 필요한 재정지출을 한다. 반대로 부담금을 납부할 의무자가 법적인 가치에 적합하게 행위를 하는 경우에는 부담금을 감면하거나, 아니면 다른 반가치적인 행위를 한 자로부터 징수한 부담금으로 이에 따른 비용을 보상하기도 한다(기재부, p.10-11).

36) 도시정비, 산업단지 조성 등 개발사업의 경우에도 여러 조문에서 사업시행자의 비용 부담에 대한 근거가 상당수 발견된다.

수익자 부담원칙은 부담금을 부과하는 근거로 환경 관련 법제 외에 철도, 교통, 다목적댐 등 공공재·공공서비스 관련 법제에서도 “비용 부담”이라는 명칭으로 다양하게 적용되고 있다. 그러나 「환경정책기본법」 제7조의2에서 정하는 수익자 부담원칙은 기존의 각종 부담금제도와 적용 요건과 구별되는 것이 사실이다. 위에서 살펴본 「부담금관리 기본법」도 부담금 신설·변경 시의 심사기준으로 첫째, 부담금을 신설·변경할 명확한 목적이 있을 것, 둘째, 부담금의 부과 요건 등이 구체적이고 명확하게 규정되어 있을 것, 셋째, 부담금 재원 조성의 필요성과 사용 목적의 공정성 및 투명성을 각각 갖추었을 것, 넷째, 기존의 부담금과 중복되지 않을 것, 다섯째, 부담금의 부과가 조세보다 적절할 것, 여섯째, 부담금의 존속기한이 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간으로 설정되어 있을 것(다만 그 부담금을 계속 존속시켜야 할 명백한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니함) 등을 규정하고 있다(기재부, p.13).

환경 분야에 적용될 수익자 부담원칙을 구체적으로 실현하기 위해서는 현행 「부담금 관리 기본법」상 부담금제도가 활용될 가능성이 많으며, 이 경우 위의 심사기준을 통과하여야 한다. 그러나 이것은 해당 공공재·공공서비스의 사업 내용과 그 사업에 따른 이익의 현저함에 관해서도 기존 기간시설과 관련된 부담금제도와 비교하였을 때 동일하게 평가하기 어려운 점이 있다. 또한 그 이익을 향유하는 수익자의 범위를 한정할 수 있는 기준도 애매하다는 점에서 수익자의 비용 부담에 대한 협의나 조정제도가 개별법에 마련된다고 하더라도 그 협의가 쉽지 않다고 본다.

그리고 「환경정책기본법」 제7조의 오염원인자 책임원칙과 비교해서도 수익자 부담원칙에 따른 그 적용 요건의 설정이 상대적으로 용이하지 않은 측면이 있다. 원인자 책임원칙의 경우 일차적으로 책임의 귀속 주체는 원인자이므로 누가, 무엇이 원인인가에 대한 특징이 가장 우선적이며, 오염원인자의 행위로 인해 발생한 피해와의 인과관계, 피해의 규모·범위·한도 등을 판단할 것이다. 수익자 부담원칙의 경우 ‘현저한 이익’을 얻는 수익자의 범위 내지는 대상을 한정하는 것이 비교적 용이하지 않다. 공공재·공공서비스 사업은 본질적으로 공공의 이익을 위한 것이라는 전제가 있지만, 그 사업으로 특히 ‘현저한 이익’을 얻는 수익자가 있다면 그 ‘수익자’의 범위 내지는 대상을 특정할 수 있어야 한다. 그래야 그 수익자가 얻는 현저한 이익의 내용이나 범위를 알 수 있고, 그 수익자가 받는 이익의 범위 내에서 해당 공공재·공공서비스 사업비용의 전부 또는 일부를 부담하도록 할 수 있기 때문이다.

제3절 현행법상 수익자 부담원칙의 적용 요건

「환경정책기본법」 제7조의2의 수익자 부담원칙이 구체적 개별적 입법을 통하여 적용되기 위해서는 환경보전사업 중 특히 해당 사업에 따라 이익을 얻는 수익자의 범위를 특정할 수 있는 내용의 사업이나 계획에 대해 수익자 부담원칙이 적용될 가능성이 높아질 것이다. 특히 해당 환경보전사업이 일정 지역이나 분야를 중심으로 시행될 경우 수익자의 범위는 지역으로 한정할 수 있거나 서비스의 최종수요자 등으로 특정할 수 있다. 그리고 환경보전사업과 현저한 이익을 얻는 수익자의 대상을 한정할 수 있어야만 다음 단계, 즉 그 수익자가 얻는 이익은 무엇이고, 어느 정도인가에 대하여 검토하고, 이 이익의 범위에서 사업비용 중 어느 정도의 비용을 부담할 것인가를 논의할 수 있을 것이다.

「환경정책기본법」 제7조의 오염자 책임원칙은 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 발생시킨 자가 오염·훼손을 방지하고 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 피해구제에 드는 비용을 부담하도록 정하고 있다. 즉 오염자 책임원칙은 ‘오염·훼손을 발생시킨 자’라고 하여 책임의 대상이 비교적 명확하다.

그러나 수익자 부담원칙의 경우 환경오염이나 훼손으로 인한 책임을 묻는 것이 아니라, 정부가 제공하는 공공재·공공서비스인 ‘환경보전을 위한 사업’으로부터 이익, 그것도 ‘현저한 이익’을 얻는 자로 하여금 그 이익의 범위에서 사업비용의 전부 또는 일부를 부담하도록 하므로, 궁극적으로 환경보전이라는 공공재·공공서비스의 재원 조성 및 부담을 누구에게 부과할 것인가에 대한 원칙을 제시하는 것이다.

따라서 수익자 부담원칙의 구성요소와 관련하여 ① 국가가 제공하는 공공재·공공서비스인 환경보전사업의 내용, ② 현저한 이익의 내용과 ‘현저한 이익을 얻는 수익자’의 범위, ③ ‘해당 환경보전을 위한 사업’에 대하여 수익자가 부담하는 비용에 대한 판단, ④ 수익자가 부담한 전부·일부의 비용에 대한 회계처리 등에 대한 단계적인 검토가 필요하다.

1. 적용 대상: 환경보전사업

가. 환경보전사업의 범위

「환경정책기본법」 제15조는 『국가환경종합계획』에 대하여 정하고 있다. 환경계획이란 ‘환경보전을 위해 사전에 환경을 배려하고 환경과 관련된 제반 문제와 이해관계를 종합적으로

조정하며 환경자원의 효율적인 관리를 위해 여러 행정수단을 결합시키는 미래 형성적인 환경 정책의 수단'이라고 정의된다. 이 환경계획을 통해 환경문제에 대해 사전예방적으로 장기적·체계적·종합적 대응을 할 수 있도록 하며, 정부, 시민, 기업 등 관련 이해관계자들의 참여를 유도할 수 있을 것이다.³⁷⁾

「환경정책기본법」 제15조 『국가환경종합계획』에 포함되어야 할 내용 중 제5호는 환경보전 목표 설정과 환경보전 목표 달성을 위한 항목별 사업계획을 세부 항목에서 정하고 있다. 가목 이하에서 '생물다양성·생태계·경관 등 자연환경', '토양환경 및 지하수 수질', '국토환경', '대기환경', '물환경', '수자원의 효율적 이용관리', '상하수도 보급', '폐기물의 관리·재활용', '화학물질 관리', '방사능오염물질 관리', '기후변화', 기타 환경 관리 사항 등을 정하고 있는 바, 이 세부 항목을 제7조의2 수익자 부담원칙에서 정하고 있는 '환경보전을 위한 사업'의 대표적인 예시로 볼 수 있을 것이다.

『국가환경종합계획』은 환경 분야에 관한 범정부 최상위 계획이다. 그 내용적 범위로 생물 다양성·생태계·경관 등 자연환경, 토양환경 및 지하수 수질, 해양환경, 국토환경, 대기환경, 수질환경, 상하수도 보급, 폐기물 관리 및 재활용, 화학물질 관리, 방사능 오염물질 관리, 기후변화 등이 있다. 환경 분야의 최상위 계획이나 지속가능발전의 공동 목표를 달성할 수 있도록 국토, 해양환경, 방사능오염물질 등의 분야는 타 중앙행정기관과 연계하여 계획을 작성하고 반영하도록 하고 있다. 즉 환경보전사업은 범정부적으로 이뤄지고 있으며, 향후 분야별로 시행 중인 구체적 사업을 전반적으로 검토하는 한편 수익자 부담원칙 적용 가능성에 대한 개별 내용을 조사하고 분석할 필요가 있다.

나. 환경보전사업 중 상수도 보급: 「4대강 수계법」과 수익자 부담원칙

물환경보전, 수자원의 효율적 이용관리 등의 환경보전과 관련하여 한강·금강·낙동강·영산강 등 주요 상수원의 물관리 관련 현행 개별 법률에서 수익자 부담원칙을 명시하고 있다.³⁸⁾

37) 정희성, 변병성(2011), 「환경정책론」, p.110; 환경부·환경정책평가연구원, 위의 보고서, 87면에서 재인용.

38) 「자연환경보전법」 제3조 제6호에서 “자연환경보전에 따르는 부담은 공평하게 분담되어야 하며, 자연환경으로부터 얻어지는 혜택은 지역주민과 이해관계인이 우선하여 누릴 수 있도록 하여야 한다”라고 정하는 것도 수익자 부담원칙의 예시로 볼 수 있다.

〈표 2-9〉 「4대강 수계법」 중 물이용부담금 부과·징수 규정

법령	조문 내용
「금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」(약칭 「금강수계법」)	제30조(물이용부담금의 부과·징수) ① 수도사업자는 주민지원사업과 수질개선사업 등의 재원을 조성하기 위하여 대통령령으로 정하는 공공수역에서 취수한 원수를 직접 또는 정수(淨水)하여 공급받는 최종수요자에게 물사용량에 비례한 부담금(이하 “물이용부담금”이라 한다)을 부과·징수하여 기금에 납부하여야 한다. 다만, 하천유지용수로 사용하는 경우는 제외한다.
「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」(약칭 「낙동강수계법」)	제32조(물이용부담금의 부과·징수) ① 수도사업자는 주민지원사업과 수질개선사업 등의 재원조성을 위하여 대통령령으로 정하는 공공수역으로부터 취수된 원수를 직접 또는 정수(淨水)하여 공급받는 최종수요자에게 물사용에 따른 부담금(이하 “물이용부담금”이라 한다)을 부과·징수하여 기금에 납부하여야 한다. 다만, 하천유지용수로 사용하는 경우는 제외한다.
「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」(약칭 「영산강·섬진강수계법」)	제30조(물이용부담금의 부과·징수) ① 수도사업자는 주민지원사업과 수질개선사업 등의 재원을 조성하기 위하여 대통령령으로 정하는 공공수역으로부터 취수된 원수를 직접 또는 정수(淨水)하여 공급받는 최종수요자에게 물사용량에 비례한 부담금(이하 “물이용부담금”이라 한다)을 부과·징수하여 기금에 납부하여야 한다. 다만, 하천유지용수로 사용하는 경우는 제외한다.
「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」(약칭 「한강수계법」)	제19조(물이용부담금의 부과·징수) ① 수도사업자는 주민지원사업과 수질개선사업 등의 재원을 조성하기 위하여 대통령령으로 정하는 공공수역으로부터 취수된 원수(原水)를 직접 또는 정수(淨水)하여 공급받는 최종수요자에게 물사용량에 비례한 부담금(이하 “물이용부담금”이라 한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부과·징수하여, 제20조에 따른 한강수계관리기금에 납입하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

자료: 국가법령정보센터.

이들 법률들은 일반수도·공업용수도를 사용하여 수요자들에게 원수·정수를 제공하는 수도 사업자들은 (i) 상수원으로 활용되는 공공수역의 수질개선사업, 주민지원사업 등의 ‘재원을 조성하기 위하여’, (ii) 수도를 공급받는 ‘최종수요자’에게 (iii) 물사용량에 비례한 부담금을 부과하고, (iv) 이 부담금은 수계관리기금에 납부하여 해당 기금을 상수원 지역의 수질개선, 주민지원 사업 등에 사용할 수 있도록 정한다. 이러한 구조는 한강, 금강, 낙동강, 영산강·섬진강 관련 수계법에 공통적으로 적용된다.

〈표 2-10〉 수익자 부담원칙과 「4대강 수계법」의 물이용부담금 비교

	수익자 부담원칙 (「환경정책기본법」 제7조의2)	「한강수계법」 제19조
목적	-	‘재원을 조성하기 위하여’
공공재·공공서비스	환경보전을 위한 사업	‘상수도 보급’
수익자	현저한 이익을 얻는 자	‘최종수요자’
부담	사업비용의 전부 또는 일부	사용량에 비례한 부담금
부담금의 처리		기금(한강수계관리기금) 적립

자료: 국가법령정보센터.

다. 재원 조성 목적

현행 「환경정책기본법」 제7조의2는 수익자 부담원칙에서 그 목적을 제시하고 있지는 않다. 즉 ‘왜 사업비용의 전부 또는 일부를 수익자가 부담하게 하는가?’에 대하여 별도의 언급이 없다. 결과적으로 수익자에 대한 부담금으로 전환된 이 금전들을 어떻게 처리할 것인가에 대해서도 정하지 않는다. 부담금의 처리에 대한 쟁점을 「환경정책기본법」에서 반드시 언급할 필요는 없어 보인다. 수익자 부담원칙을 실현하는 개별 입법에서 부담금의 회계처리, 부담금의 사용 목적 등을 구체적으로 정하는 것으로 충분할 것이다.

다만 수익자 부담원칙은 공공재·공공서비스의 공급비용을 그 재화, 서비스로부터 혜택을 얻는 자가 부담해야 하며, 수익자로부터 받은 부담금은 다시 공동체를 위한 공공재·공공서비스의 공급으로 전환될 수 있도록 해야 한다는 국가공동체의 세입 부담 원칙을 반영하는 원리로 볼 수 있는 만큼,³⁹⁾ 「환경정책기본법」상의 수익자 부담원칙에서 ‘환경보전을 위한 재원 조성’ 목적을 명시할 필요가 있다.

「4대강 수계법」의 경우 수익자 부담원칙의 요소를 명시하고 있다. 즉 ‘재원을 조성하기 위하여, 최종수요자에게 사용량에 비례하여 부담금을 부과하고, 이 부담금을 기금에 적립’하도록 정하고 기금의 재원과 용도를 명시하고 있다. 물론 수익자 부담원칙을 실현하는 과정에서 개별 쟁점을 다루는 이행법률들은 당연히 이들 내용들을 명시해야 할 것이다. 이와 같이 수익자 부담원칙이 개별 사안에 따라 적용될 때, 다양한 환경보전사업에 따라 혜택을 입는 수익자들이 부담하는 비용을 ‘어떠한 목적으로(재원 조성 목적)’, ‘어떻게 처리할 것인가(부담금의 사용·처리)’에 대한 쟁점이 지속적으로 문제 될 수 있으므로 「환경정책기본법」에서 기본 원칙을 제시할 필요가 있다.

39) 박상원, “수익자 부담원칙의 이해”, 「재정포럼」(2007.10.), p.1.

2016년 “「환경정책기본법」 개정 포럼 구성·운영 결과보고서”(이하 “「환경정책기본법」 개정포럼 보고서”)를 살펴보면, 5차에 걸친 개정안 포럼을 통하여 “환경보전의 재원을 조성하기 위하여 환경 재화와 서비스로부터 혜택을 얻는 자는 그 혜택에 비례하는 비용을 부담하여야 한다”라는 최종안을 제시한 바 있다.⁴⁰⁾ 최종안은 「환경정책기본법」에서의 수익자 부담원칙의 핵심 목적, “환경보전의 재원 조성”을 명시하고 있으며, 이익 판단에 있어 ‘현저함’이라는 모호한 기준을 삭제하고 원칙의 핵심 요소를 간략하게 제시한 것으로 보인다.

다만 국회 입법안 작성 과정에서 수익자, 비용 부담에 대한 내용은 포함된 반면, 수익자가 부담한 비용의 목적, 즉 재원 조성, 특히 환경보전의 재원 조성 목적에 대한 내용이 문구에서 누락된 점은 아쉬운 부분이다. 수익자 부담원칙을 기술할 때 목적을 특정할 필요가 있는 이유는 추후 수익자가 부담한 비용이나 부담금의 처리 범위, 대상 등과 연결될 수 있기 때문이다.

〈표 2-11〉 수익자 부담원칙 조문 비교

수익자 부담원칙 「환경정책기본법」 개정포럼 결과보고서	수익자 부담원칙 (「환경정책기본법」 제7조의2)
“환경보전의 재원을 조성하기 위하여 환경 재화와 서비스로부터 혜택을 얻는 자는 그 혜택에 비례하는 비용을 부담하여야 한다.”	국가 및 지방자치단체는 - 국가 또는 지방자치단체 이외의 자가 환경보전을 위한 사업으로 현저한 이익을 얻는 경우 이익을 얻는 자에게 그 이익의 범위에서 해당 환경보전을 위한 사업비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다.

자료: 국가법령정보센터.

2. 부담 주체: 수익자의 범위

가. ‘현저한 이익’과 ‘수익자의 대상·범위’에 대한 판단

「환경정책기본법」상의 수익자 부담원칙은 ‘국가 또는 지방자치단체 이외의 자가 환경보전을 위한 사업으로 현저한 이익을 얻는 경우 이익을 얻는 자에게 그 이익의 범위에서 해당 환경보전을 위한 사업비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다’는 내용인데, 이 문구는 쟁점이 될 여지가 많고 그만큼 수익자 부담원칙의 해석을 어렵게 하는 부분이다.

‘현저한 이익’⁴¹⁾의 경우 어떠한 이익이 얼마나 현저한가 등이 쟁점이 될 수 있다. 비용을

40) 「환경정책기본법」 개정포럼 보고서, p.72.

부담할 수익자를 판단하는 과정에서 수익자의 대상, 범위 등이 문제가 될 수도 있다. 또한 ‘해당 환경보전사업의 비용 전부 또는 일부’를 부담하도록 정함에 따라 해당 환경보전사업과 현저한 이익의 인과관계 등 사업을 위한 비용과 이익의 발생 시점 격차 등도 논점이 될 수 있을 것이다.

우선 ‘환경보전사업으로 현저한 이익을 얻는 경우’를 보면 ‘현저한 이익’에서 ‘현저함’의 기준을 어떻게 판단할 것인가를 시작으로, 나아가 구체적인 분쟁이 발생할 경우 환경보전사업과 현저한 이익 사이에 인과관계가 있는가의 여부도 쟁점이 될 수 있다. “「환경정책기본법」 개정포럼 보고서”에서 수익자 부담원칙의 개정안 논의 시 ‘현저함’이라는 기준의 모호함을 없애고⁴²⁾ ‘현저한 이익’이 아닌 ‘혜택’이라는 용어를 사용한 점도 이러한 맥락을 감안한 것으로 보인다.

또한 현저한 이익과 함께 환경보전사업으로 ‘현저한 이익을 얻은 자’에 대한 판단도 실제 쟁점에서 수익자 부담원칙을 구현할 때 첨예한 쟁점이 될 수 있다. 실제로 비용 부담을 하는 당사자가 되기 때문이다. ‘현저한 이익’을 판단할 때 그 이익의 필수불가결·대체 가능성, 이익의 규모와 특성 등을 고려한다면, 이익을 얻은 자를 판단할 때는 이익이 발생하는 시점이나 수익자의 범위 등을 검토해야 한다. 환경보전사업에 따른 현저한 이익의 발생, 수익자의 범위에 대한 쟁점은 「환경정책기본법」상의 수익자 부담원칙을 환경정책 전반에 공통적으로 적용하기는 어려운 부분이 있음을 의미한다.

예시로 「4대강 수계법」을 생각해 보면 ‘현저한 이익’이나 ‘수익자의 범위’가 비교적 명확하다. 상수도 공급은 인간의 삶을 유지하고 현대 도시인의 삶의 질을 제고하는 데 필수적인 만큼, 상수도 공급사업과 그에 따른 이익의 현저성에 대해서는 반론의 여지가 없을 것이다. 또한 수익자의 범위 역시 한강 수계를 중심으로 상수도를 공급받는 지역이 비교적 한정적인 만큼, 수익자의 범위나 수익의 규모(물의 사용량 등)를 측정하기가 용이하다. 그렇기 때문에 수익자에게 물이용 부담금을 부과하고, 그 부담금을 적립하여 상수도를 공급하는 지역의 수질 개선과 주민 지원에 사용하도록 법령체계를 구성하는 것이 가능하다.

41) ‘현저한 이익(outstanding)’이라는 용어는 발명이나 특허 등과 관련하여 발명의 신규성이나 특허 부여 여부를 판단할 때 해당 발명이 기존의 발명이나 발명 전보다 현저하게 이익이 되는가의 여부를 검토하는 기준(미국 Patents Act 1977, 제40조 제1항)에서 자주 등장하며, 이익의 규모나 내용을 파악하기에 비교적 용이한 부당이익이나 과세 관련 관련법제에서 종종 사용되기는 하나, 환경법제 분야에서는 자주 사용되는 용어가 아닌 것으로 보인다.

42) “「환경정책기본법」 개정포럼 보고서”, p.71.

그러나 생물다양성·생태계·생태축·경관 등 자연환경보전이나 기후변화 등에 관한 환경보전사업의 경우 해당 환경보전사업을 통해 얻을 수 있는 현저한 이익⁴³⁾을 명시하기 쉽지 않을 뿐만 아니라, 그 이익을 얻는 수익자의 범위나 대상도 불명확하다. 또한 「환경정책기본법」 제7조의2는 환경보전사업으로 현저한 이익을 얻는 자가 ‘해당 환경보전사업비용의 전부 또는 일부’를 부담할 수 있도록 정하므로, 수익자가 비용을 부담할 ‘해당 환경보전사업’이 무엇인가를 특정하기도 어렵다.

예를 들어 탄소중립 실현을 위한 기후변화 대응사업으로 추진한 환경보전사업이 있다고 가정하면, 당장에 현저한 이익을 어떻게 판단하는가에 대한 문제와 함께 ‘해당 환경보전사업’의 비용을 부담할 수익자의 대상, 범위를 어떻게 판단할 것인가의 여부도 명확하지 않다.⁴⁴⁾ 다만 자연환경보전이나 기후변화 관한 환경보전사업 중 사업의 내용에 따라 사업의 혜택이나 편익이 비교적 명확하고 그 혜택의 최종수요자 내지는 수익자를 특정할 수 있다면, 수익자 부담원칙에 따라 비용을 부담하도록 하고 환경보전을 위한 자원 조성에 편입할 수 있는 체계를 개별 법령에서 구체화할 수는 있을 것이다.

〈표 2-12〉 「환경정책기본법」 제15조 국가환경종합계획 관련 일부 조문

제15조(국가환경종합계획의 내용) 국가환경종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 인구·산업·경제·토지 및 해양의 이용 등 환경변화 여건에 관한 사항
2. 환경오염원·환경오염도 및 오염물질 배출량의 예측과 환경오염 및 환경훼손으로 인한 환경의 질(質)의 변화 전망
3. 환경의 현황 및 전망
4. 환경정의 실현을 위한 목표 설정과 이의 달성을 위한 대책
5. <u>환경보전 목표의 설정과 이의 달성을 위한 다음 각 목의 사항에 관한 단계별 대책 및 사업계획</u>
가. <u>생물다양성·생태계·생태축(생물다양성을 증진시키고 생태계 기능의 연속성을 위하여 생태적으로 중요한 지역 또는 생태적 기능의 유지가 필요한 지역을 연결하는 생태적 서식공간을 말한다)·경관 등 자연환경의 보전에 관한 사항</u>
나. 토양환경 및 지하수 수질의 보전에 관한 사항
다. 해양환경의 보전에 관한 사항
라. 국토환경의 보전에 관한 사항
마. 대기환경의 보전에 관한 사항
바. 물환경의 보전에 관한 사항
사. 수자원의 효율적인 이용 및 관리에 관한 사항
아. 상하수도의 보급에 관한 사항

43) 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제16조의 생태계서비스지불제계약 제도를 생물다양성 및 생태계 보전에 대한 수익자 부담원칙의 구현제도로 설명하기도 한다. 국립생태원 연구용역보고서, “생태계서비스 법제화 및 정책 도입 방안 연구”(2019. 10.), p.63.

44) 이러한 점을 감안할 때 수익자 부담원칙을 환경정책 전반에 공통적으로 적용해야 한다고 보기 어려운 측면이 있다.

자. 폐기물의 관리 및 재활용에 관한 사항
 차. 화학물질의 관리에 관한 사항
 카. 방사능오염물질의 관리에 관한 사항
 타. 기후변화에 관한 사항
 파. 그 밖에 환경의 관리에 관한 사항
 이하 생략

자료: 국가법령정보센터.

1) ‘현저한 이익’의 규정

수익자 부담원칙에서 수익자의 대상과 범위는 ‘환경보전사업’으로 ‘현저한 이익’을 얻는 경우로 규정하고 있는데 어떠한 이익이 얼마나 현저한가가 가장 중요한 쟁점이 될 것이다. 또한 비용을 부담할 수익자를 판단하기 위해 수익자의 대상과 범위 등을 구별하는 것도 핵심 쟁점이다. ‘현저성’에 대해서는 기준을 어떻게 판단할 것인가, 나아가 구체적인 분쟁이 발생할 경우 환경보전사업과 현저한 이익 사이의 인과관계를 어떻게 규명할 것인가도 쟁점 사항이 될 것이다. 현재까지 수익자의 대상과 범위를 규정하고 이들의 ‘현저한’ 이익을 판단하기 위한 구체적인 기준은 전무하다. 이하에서는 기존의 판례와 유사 입법례를 통해 ‘현저성’을 고찰해 보고자 한다.

현저성에 관하여 대법원은 ‘현저한’의 규정을 다양한 사안을 고려하여 구체적·개별적으로 판단하는 것으로 보고 있다. ‘현저한’ 규모의 거래로 경제상 이익을 제공했는지의 여부는 ‘지원성 거래 규모 및 급부와 반대급부의 차이, 지원 행위로 인한 경제상 이익, 지원 기간, 지원 횟수, 지원 시기, 지원 행위 당시 지원 객체가 처한 경제적 상황 등을’ 종합으로 고려하여 구체적·개별적으로 판단해야 한다고 하고 있다. 또한 소비자의 이익을 ‘현저히’ 저해할 우려가 있는지 여부는 ‘당해 상품이나 용역의 특성, 이익이 저해되는 소비자의 범위, 유사 시장에 있는 다른 사업자의 거래 조건, 거래 조건 등의 변경을 전후한 시장지배적 사업자의 비용 변동 정도, 당해 상품 또는 용역의 가격 등과 경제적 가치와의 차이 등’ 여러 사정을 종합적으로 고려하여 구체적·개별적으로 판단해야 한다고 했다. 한편 토지 등의 가격이 취득 당시에 비하여 ‘현저히’ 변동되었을 때는 ‘환매권 행사 당시 토지 등의 가격이 지급한 보상금에 환매 당시까지의 당해 사업과 관계없는 인근 유사 토지의 지가변동률을 곱한 금액보다 초과되는 경우’로 명확하게 명시하고 있다. 이러한 판례처럼 현저성은 개별 사안에 따라 여러 상황을 종합적으로 고려하여 구체적이고 개별적으로 판단하여야 하며, 이익의 범위를 계량화할 수 있다면 이를 수치로 환산하여 현저성을 판단할 수 있을 것으로 보인다.

이상의 주요 현저성에 대한 법원 판례를 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 2-13〉 ‘현저성’ 판례 내용

판례 번호	판시 내용
대법원 2007. 1. 25. 선고 2004두7610 판결	- 구 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(1999. 12. 28. 법률 제6043호로 개정되기 전의 것) 제23조 제1항 제7호는 ‘현저히 유리한 조건으로 거래’하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위를 지원행위로 규정하고 있고, 같은 조 제2항의 위임에 기한 같은 법 시행령 제36조 제1항 [별표] 제10호는 현저히 낮거나 높은 대가로 제공 또는 거래하거나 현저한 규모로 제공 또는 거래하여 과다한 경제상 이익을 제공함으로써 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위를 지원행위로 규정하고 있는바, 거래의 조건에는 거래되는 상품 또는 역무의 품질, 내용, 규격, 거래수량, 거래횟수, 거래시기, 운송조건, 인도조건, 결제조건, 지불조건, 보증조건 등이 포함되고 그것이 자금, 자산, 인력 거래라고 하여 달리 볼 것은 아니며, 거래규모는 거래수량에 관한 사항으로서 거래조건에 포함된다고 할 수 있고 현실적인 관점에서 경우에 따라서는 유동성의 확보 자체가 긴요한 경우가 적지 않음에 비추어 현저한 규모로 유동성을 확보할 수 있다는 것 자체가 현저히 유리한 조건의 거래가 될 수 있으므로, ‘현저한 규모로 제공 또는 거래하여 과다한 경제상 이익을 제공’하는 것도 같은 법 제23조 제1항 제7호 소정의 ‘현저히 유리한 조건의 거래’의 하나라고 볼 수 있을 것이지만, <u>현저한 규모의 거래라 하여 바로 과다한 경제상 이익을 준 것이라고 할 수 없고 현저한 규모의 거래로 인하여 과다한 경제상 이익을 제공한 것인지 여부는 지원성 거래규모 및 급부와 반대급부의 차이, 지원행위로 인한 경제상 이익, 지원기간, 지원횟수, 지원시기, 지원행위 당시 지원객체가 처한 경제적 상황 등을 종합적으로 고려하여 구체적·개별적으로 판단하여야 한다.</u>
대법원 2010. 2. 11. 선고 2008두16407	- 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제3조의2 제1항 제5호 후단은 ‘부당하게 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위’를 시장지배적 사업자의 지위남용행위의 한 유형으로 규정하고 있는바, 그 요건으로서 시장지배적 사업자의 소비자이익을 저해할 우려가 있는 행위의 존재, 소비자이익 저해 정도의 현저성 및 그 행위의 부당성이 증명되어야 하고, 그러한 요건에 대한 증명책임은 시정명령 등 처분의 적법성을 주장하는 공정거래위원회에 있다. <u>이때 소비자의 이익을 ‘현저히’ 저해할 우려가 있는지 여부는 당해 상품이나 용역의 특성, 이익이 저해되는 소비자의 범위, 유사 시장에 있는 다른 사업자의 거래조건, 거래조건 등의 변경을 전후한 시장지배적 사업자의 비용 변동 정도, 당해 상품 또는 용역의 가격 등과 경제적 가치와의 차이 등 여러 사정을 종합적으로 고려하여 구체적·개별적으로 판단하여야 한다.</u>
대법원 2010. 5. 27. 선고 2009두1983	- 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제3조의2 제1항 제5호 후단은 ‘부당하게 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위’를 시장지배적사업자의 지위남용행위의 한 유형으로 규정하고 있는바, <u>이때 소비자의 이익을 ‘현저히’ 저해할 우려가 있는지 여부는 당해 상품이나 용역의 특성, 당해 행위가 이루어진 기간·횟수·시기, 이익이 저해되는 소비자의 범위 등을 살펴, 당해 행위로 인하여 변경된 거래조건을 유사 시장에 있는 다른 사업자의 거래조건과 비교하거나 당해 행위로 인한 가격상승의 효과를 당해 행위를 전후한 시장지배적사업자의 비용 변동의 정도와 비교하는 등의 방법으로 구체적·개별적으로 판단하여야 한다.</u>
헌재 2005. 4. 28. 2002헌가25, 판례집 17-1, 461	- 공특법시행령 제7조 제1항 역시 법 제9조 제3항에서 “토지 등의 가격이 취득 당시에 비하여 현저히 변동되었을 때라 함은 환매권 행사 당시 토지 등의 가격이 지급한 보상금에 환매 당시까지의 당해 사업과 관계없는 인근 유사토지의 지가변동률을 곱한 금액보다 초과되는 경우를 말한다.”고 규정한 것은 위와 같은 기본적 인식에 터잡아 그 예측을 잘 반영한 것으로 볼 수 있다.

자료: 국가법령정보센터.

판례의 내용을 종합하여 살펴보건대 향후 환경보전사업에 따라 현저한 이익을 얻는 수익자는 이익의 규모, 환경보전사업으로 인한 일반 수혜자와 당해 수익자의 이익의 차이, 환경보전사업으로 인한 경제상의 이익 및 계량화 가능성, 이익의 향유 기간 및 횟수, 이익의 발생 시기, 환경보전사업 시행 당시 수익자가 처한 경제적 상황 등을 종합적으로 고려하여 구체적이고 개별적으로 판단해야 할 것이다.

그렇기 때문에 향후 환경 분야에서 현저한 이익에 대한 구체적이고 개별적인 기준을 마련하고 제시하는 연구가 필요하다. 이를 위해서는 환경보전사업에서 규정하는 사업을 분야별로 검토해야 할 것이다. 생물다양성·생태계·생태축·경관 등 자연환경보전이나 기후변화 등에 관한 환경보전사업의 경우, 해당 환경보전사업을 통해 얻을 수 있는 현저한 이익의 범위를 제시할 필요가 있다. 사업의 내용에 따라 사업의 혜택이나 편익이 비교적 명확하고 그 혜택의 최종수요자 내지는 수익자를 특정할 수 있다면, 수익자 부담원칙에 따라 비용을 부담하도록 하고 환경보전을 위한 재원 조성에 편입할 수 있는 체계를 개별 법령에서 구체화할 수 있을 것이다.

3. 부담 범위: 수익의 범위

이상과 같이 「환경정책기본법」상 수익자 부담원칙에 대해 검토했다. 실제로 「환경정책기본법」 제7조의2에 따른 수익자 부담원칙을 적용할 때 가장 논란이 되는 것은 “그 이익의 범위에서 해당 환경보전을 위한 사업비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다”라고 한 부분일 것이다. 본 조문의 앞 단에서는 환경보전을 위한 사업이나 현저한 이익을 얻은 수익자에 대하여 제시하고 있는데, 「환경정책기본법」 제15조의 환경보전사업이나 그 사업으로 이익을 얻는 수익자의 지역이나 분야, 대상 등을 특정하기가 아주 불가능하지는 않을 것이다.

문제는 제7조의2에서 “그 이익의 범위” 내에서 해당 환경보전사업비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있도록 정한 부분이다. 즉 이익의 범위 내에서 비용 부담을 하도록 정함에 따라, 현저한 이익의 범위가 확정되어야 해당 범위 내에서 수익자가 사업비용의 전부 또는 일부를 부담하도록 정할 수 있기 때문이다. 그렇다면 결국 수익의 규모와 범위를 두고, 수익자에게 비용을 부담하도록 하려는 국가 또는 지자체와, 해당 환경보전사업으로 편익을 얻는 수익자가 판단하는 이익의 범위 사이에는 지속적인 분쟁의 선이 그어질 수밖에 없다. 또한 이 논쟁은 수익자가 얻는 이익이 ‘얼마나 현저한 이익인가’, ‘현저함의 기준은 무엇인가’에 대한 다툼으로 회귀될 것이다.

한편 “그 이익의 범위 내에서 ‘해당’ 환경보전사업의 비용 전부 또는 일부”를 부담하도록 정하고 있는 바, 현저한 이익을 얻은 수익자가 그 이익의 범위 내에서 비용 전부 또는 일부를 부담할 수 있는 ‘해당’ 환경보전사업이 무엇인가에 대한 논란이 생길 수 있다. 제7조의2는 “‘해당’ 환경보전사업의 비용 전부 또는 일부를 부담하도록 한다”라고 정하고 있는데, 이때의 ‘해당 환경보전사업’이란, 수익자가 얻은 현저한 이익과 그 이익의 원인 내지는 근거가 그 환경보전사업이어야만 ‘해당’ 환경보전사업으로 볼 수 있다고 해석할 수 있을 것이다. 만약 환경보전사업의 내용이 한정될 수 있는 것이라면 그 사업 시행에 따른 이익의 내용도 구체화될 수 있으므로 크게 문제되지는 않을 것이다. 그러나 환경보전사업의 내용이 장기이고 사업의 대상이 광범위할 경우 현저한 이익의 내용, 그 이익을 얻는 수익자 등을 한정하기가 쉽지 않을 뿐만 아니라, 그 이익과 해당 환경보전사업과의 인과성을 파악하기 어려울 수 있다. 따라서 이상의 검토를 살펴보면, 「환경정책기본법」 제7조의2의 수익자 부담원칙은 현저한 수익의 내용과 대상, 그리고 그 수익자의 범위를 한정할 수 있는 내용의 환경보전사업에 대하여 적용할 가능성이 높다고 볼 수 있다.

이외에도 「환경정책기본법」 제7조의2의 수익자 부담원칙은 수익자의 비용 부담에 대하여 정하고는 있으나, 부담금의 부과와 이후 회계처리, 용도 등에 대해서는 별도로 정하고 있지 않다. 「환경정책기본법」에서는 수익자 부담원칙의 기본 원칙을 정하는 것으로 충분할 것이다. 그러나 「4대강 수계법」과 같이 실제로 개별 사안별로 시행되는 환경보전사업에 수익자 부담원칙을 적용할 경우에는 현저한 이익의 존재, 수익자의 범위, 이익과 사업 간의 관련성, 수익자가 부담할 비용의 범위(비율) 등을 법령이나 계획에서 명확히 하는 한편, 부담한 비용, 즉 수익자의 부담금을 어떻게 처리할 것인지도 명확히 할 필요가 있다.

환경보전사업에 따라 현저한 수익을 얻은 수익자에게 그 이익의 범위에서 해당 사업비용의 전부 또는 일부로 일정 비용을 부담금으로 부과하기로 했다면, 그다음 단계로는 부과한 부담금을 어떻게 징수하고, 징수한 부담금의 회계처리는 어떻게 할 것이며, 이를 적립한 경우 어떤 목적으로 어떻게 사용할 것인가를 법령 등에서 구체화할 필요가 있다.

수익자 부담원칙에 따른 부담금의 적립과 재원 조성, 회계처리, 적립한 부담금의 사용, 용도 등과 관련하여 정형화된 법령으로는 「4대강 수계법」을 들 수 있다. 예를 들어 「한강수계법」을 살펴보면, 동법 제6장 ‘재원의 확보 및 관리’에서 지자체의 특별회계 설치부터 시작하여 특별회계의 세입·세출을 정하고, 제19조에서 수익자 부담원칙에 입각하여 물이용 부담금의 부과·징수에 대하여 정하고 있다. 또한 이 부담금을 효율적으로 관리하기 위한 ‘한강수계

관리기금'을 설치와 이 기금의 재원과 용도, 운용·관리에 대하여 구체적으로 정하고 있다.

「환경정책기본법」의 수익자 부담원칙에서 부담금의 관리, 용도에 대하여 세부적으로 정할 필요는 없으나, 분야별로 환경보전사업을 운영하는 과정에서 수익자에게 비용을 부담하도록 할 경우에는 비용의 부담 비율, 부담금의 관리, 사용에 대하여 체계적으로 정할 필요가 있다. 이러한 체계를 갖추어야만 수익자에게 비용 부담에 대한 설득력을 갖추고 법제화할 수 있을 것이다.

〈표 2-14〉 「한강수계법」의 물이용부담금 부과·징수 및 기금 관리

「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」	「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률 시행령」	「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률 시행규칙」
제19조(물이용부담금의 부과·징수) ① 수도사업자는 주민지원사업과 수질개선사업 등의 재원을 조성하기 위하여 대통령령으로 정하는 공공수역으로부터 취수된 원수(原水)를 직접 또는 정수(淨水)하여 공급받는 최종수요자에게 물사용량에 비례한 부담금(이하 “물이용부담금”이라 한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부과·징수하여, 제20조에 따른 한강수계관리기금에 납입하여야 한다.(이하 생략)	제21조(물이용부담금의 부과 대상 공공수역의 범위) 법 제22조(자료의 제출) 제23조(물이용부담금 부과율의 결정·고시) 제24조(최종수요자의 물사용량의 산정 방법) 제25조의2(하천수의 사용자에게 물이용부담금의 감면) 제26조(강제징수 위탁)	제17조(전용수도 설치자와 하천수 사용자의 물이용부담금)
제20조(한강수계관리기금의 설치) 제19조에 따라 부과·징수된 물이용부담금을 효율적으로 관리하기 위하여 제24조에 따른 한강수계관리위원회에 한강수계관리기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.		
제21조(기금의 재원) 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. 1. 물이용부담금 (이하 생략)		
제22조(기금의 용도)	제23조(물이용부담금 부과율의 결정·고시) 제27조의2(수질관리 비용의 지원가능 지역) 제28조(기금의 용도)	
제23조(기금의 운용·관리)		제10조의2(친환경 청정사업에 관한 계획의 수립 등)

자료: 국가법령정보센터.

4. 소결

이상으로 최근 「환경정책기본법」에 도입된 수익자 부담원칙의 구체적인 법적 쟁점과 수익자 부담원칙이 구체적으로 적용하기 위한 요건에 관하여 살펴보았다. 「환경정책기본법」의 개정을 위한 사전 연구와 입법 경과를 살펴보면, 2016년부터 「환경정책기본법」 개정을 논의하는 과정에서 수익자 부담원칙의 도입이 심도 있게 검토되었고, 이러한 논의를 기반으로 2020년 「환경정책기본법」에 관한 다수의 개정안이 국회에 상정되었다. 다만 국회에서는 수익자 부담원칙의 도입 여부나 구체적인 쟁점이 세부적으로 논의되지 않았고, 2016년의 정책연구에서 제시한 개정안과는 다소 차이가 있는 내용으로 법률이 개정되었다.

그러나 기존의 오염원인자 책임원칙 외에 환경정책과 비용 부담에 대한 패러다임을 전환하는 수익자 부담원칙이 「환경정책기본법」에 도입된 것은 매우 고무적이다. 이 수익자 부담원칙을 통하여 공동체의 구성원들에게, 자신들이 환경보전사업의 중요한 수혜자이며 이와 관련하여 현저한 이익을 얻은 수익자라면 환경보전이라는 공공재·공공서비스의 비용을 함께 부담함으로써 환경보전을 위한 재원 조성에 기여할 수 있어야 한다는 중요한 행위규범을 제시했다는 점에서 큰 의미가 있기 때문이다.

다만 수익자 부담원칙은 구체적으로 오염을 야기한 원인이 있는 자에게 책임을 추궁하고 복구비용을 부과하는 오염원인자 책임원칙과는 달리, 공동체 구성원 전체에게 이익이 되는 것을 전제로 하는 환경보전사업이라는 공공재·공공서비스를 근거로 이 사업을 근거로 ‘현저한 이익’을 얻은 수익자에게 이익의 근거가 되는 해당 사업의 비용의 전부·일부를 부담할 수 있도록 하는 것이므로, 수익자 부담에 대한 정치적 설득과 제도 설계의 부담 수준이 다를 수밖에 없을 것이다. 즉 단순히 구분하자면, 문제를 야기한 책임 행위에 대한 금전적 비용 부담에 관한 규범에 비하여, 대체로 구성원 모두를 위한 공공사업에서 특히 ‘현저한 이익’을 얻은 수익자로 하여금 공공사업비용의 전부·일부를 함께 부담하도록 하려면 정치적·법제적 설득이 훨씬 중요한 선결과제가 된다.

헌법재판소는 확정된 판례이론으로서 부담금을 정책실현 목적 부담금과 재정조달 목적 부담금으로 구분했다. 재정조달 목적의 경우에는 공적 과제가 부담금 수입의 지출 단계에서 비로소 실현되나, 정책실현 목적의 경우에는 공적 과제의 전부 혹은 일부가 부담금의 부과 단계에 이미 실현된다(헌재 2008. 11. 27. 2007헌마860 참조). 중요한 것은 부담금이 정책실현 목적도 포함하는 경우에는 헌법적 정당화 심사기준을 완화하고 있지만, 재정조달 목적만 있

는 부담금제의 경우에는 보다 엄격한 심사기준을 적용하고 있다는 점이다. 그 이유는 재정조달 목적만의 부담금은 특정한 반대급부 없이 부과될 수 있다는 점에서 조세와 매우 유사하다고 보아 헌법 제38조가 정한 조세법률주의, 헌법 제11조 제1항이 정한 법 앞의 평등원칙에서 파생되는 공과금 부담의 형평성, 헌법 제54조 제1항이 정한 국회의 예산심의·확정권에 의한 재정감독권과의 관계에서 오는 한계를 고려하여 심사하여야 한다고 보기 때문이다. 즉 헌법적 정당화 심사기준으로서 ① 조세에 대한 관계에서 예외적으로만 인정되어야 하며 국가의 일반적 과제를 수행하는 데에 부담금 형식을 남용하여서는 아니 되고, ② 부담금 납부의무자는 일반 국민에 비해 부담금을 통해 추구하고자 하는 공적 과제에 대하여 특별히 밀접한 관련성을 가져야 하며, ③ 부담금이 장기적으로 유지되는 경우 그 징수의 타당성이나 적정성이 입법자에 의해 지속적으로 심사되어야 한다(헌재 1998. 12. 24. 98헌가1; 헌재 2008. 2. 28. 2006헌바70 등 참조). “특히 부담금 납부의무자는 그 부과를 통해 추구하는 공적 과제에 대하여 ‘특별히 밀접한 관련성’이 있어야 한다는 점에서 ① 일반인과 구별되는 동질성을 지녀 특정 집단이라고 이해할 수 있는 사람들이어야 하고(집단적 동질성), ② 부담금의 부과를 통하여 수행하고자 하는 특정한 경제적·사회적 과제와 특별히 객관적으로 밀접한 관련성이 있어야 하며(객관적 근접성), ③ 그러한 과제의 수행에 관하여 조세 외적 부담을 져야 할 책임이 인정될 만한 집단이어야 한다(집단적 책임성). ④ 만약 부담금의 수입이 부담금 납부의무자의 집단적 이익을 위하여 사용될 경우에는 그 부과의 정당성이 더욱 제고된다(집단적 효용성)(헌재 2003. 12. 18. 2002헌가2; 헌재 2005. 3. 31. 2003헌가20 등 참조).

환경 분야 수익자 부담원칙에 따른 부담금 부과도 이와 같은 헌재 판례이론을 고려하여 향후 입법 과정에 반영할 필요가 있으며, 기존의 부담금 제도도 전반적으로 검토할 필요가 있다. 환경보전사업의 내용에 따라 사업의 구체적인 대상과 목적, 내용, 기간 등이 명확할 경우 그 사업에 따라 이익, 그것도 현저한 이익을 얻을 수익자의 범위를 특정할 수 있다면, 수익자들로 하여금 해당 사업비용의 전부·일부를 부담할 수 있도록 하는 것이 「환경정책기본법」 제7조의2의 수익자 부담원칙이라고 할 수 있다. 그러나 「환경정책기본법」의 수익자 부담원칙은 어디까지나 기본법에서 해당 원칙의 기본 개요를 제시한 것이다. 이것을 개별 사안별로 구체화한다면 보다 세부적인 제도 구축을 논의해야 한다. 즉 개별 사안에 따라 ‘해당 환경보전사업으로 현저한 이익이 있는가’, ‘그 현저한 이익을 받는 자가 누구인가(한정할 수 있는가)’, ‘수익자가 받는 이익은 얼마인가’, ‘(그 이익의 범위에서) 사업비용 중 어느 정도의 비율로 수익자가 비용을 부담할 것인가’에 대한 검토와 함께, 더 나아가 수익자가 부담한 ‘부담금을 어

떻게 징수해서, 어떻게 사용·관리할 것인가’에 대한 법제 설계가 병행되어야 할 것이다. 다음에서는 수익자 부담원칙을 적용하기 위한 네 가지 분야별 개별법을 검토하고자 한다. 이를 통해 향후 수익자 부담원칙을 새롭게 확대할 수 있는 분야가 무엇인지, 현재 갈등을 유발하는 문제는 무엇인지 등의 과제와 개선 방안을 제시하고자 한다.

제3장

수익자 부담원칙의 분야별 적용 내용 검토

- 제1절 물 분야
- 제2절 자연·생태 분야
- 제3절 폐기물 분야
- 제4절 기후변화 분야

제3장 분야별 수익자 부담원칙의 분야별 적용 내용 검토

제1절 물 분야⁴⁵⁾

1. 물 관련 비용 부담의 문제와 분쟁 사례

물 관련 비용의 분담에 관한 문제는 물자원 가용성을 증대하기 위하여 소요되는 비용과 관련 있다. 예를 들면 댐에 의한 피해 비용이나 수원의 수질관리를 위한 비용 등을 누가 부담할 것인지가 핵심이다. 특히 후자의 수질보전비용 부담과 관련하여 살펴보면, 대부분의 상수원을 하천, 저수지 및 댐에서 직접 취수함으로써 유발될 수 있는 원수 자체의 수질저하로 인한 정수장의 처리 효율 감소 및 비용 증가, 용존 유기물질에 의한 소독부산물 생성이나 병원성 미생물·기생충·미량 유해물질의 유입에 따른 수질 안전성 확보를 위한 정수처리 고도화에 따른 비용 지출 등의 비용 부담에 대하여 그 보상이 적정하게 이루어지지 않을 경우 물자원의 공동 이용에 관하여 갈등이 발생한다. 이에 대한 분쟁 사례는 다음의 표와 같다.

〈표 3-1〉 물 관련 비용 부담에 관한 분쟁

지역/연도	분쟁 원인	분쟁 내용
팔당호하류(1995)	- 팔당호 하류 상수원 보호구역 지정 확대	- 보호구역 지정에 따른 지역발전 및 각종 규제에 대한 보상 및 환경비용 부담에 대한 갈등: 서울(편익)-경기(비용)
운문댐(1997)	- 운문댐 상수원 보호구역 지정	- 보호구역지정에 따른 지역발전 및 각종 규제에 대한 보상 및 환경비용 부담에 대한 갈등: 대구/경산(편익)-경기(비용)
영천댐(1997)	- 영천댐 건설 후 수질 관련 경비부담 문제	- 댐건설에 따른 경북(편익-상수 이용)-대구(비용-수질 악화)의 비용 분담 문제
강정취수보(1999)	- 강정취수보(가동보) 설치 문제	- 취수보 설치에 따른 대구(편익-안정적 물공급)-부산(비용-물부족, 수질 저하)의 비용 분담 문제
남강댐(2002)	- 남강댐 상류 수변구역 지정	- 물자원보호에 대한 편익(물이용자)-비용(댐 상류 주민), 보상의 문제
황룡강(2003)	- 광주시의 황룡강 취수 기간 연장에 대한 장성군의 반대	- 광주(편익)-장성군(비용)의 비용 분담 문제

45) 이하의 내용은 한상운·문현주, “물자원 관련 갈등 해결을 위한 비용 부담체계”, 『환경법연구』 제32권 제3호, 환경법학회, 2010, pp.3-28 내용을 참조하여 수정, 보완한 것임.

지역/연도	분쟁 원인	분쟁 내용
영천댐(2004)	- 영천댐 건설에 따른 금호강 하천유지 유량 감소를 이유로 대구시 반발	- 댐건설에 따른 포항(편익)-대구(비용)의 비용 분담 문제 - 물자원 지역 배분 문제 상수(포항)-유지용수(대구)
청계천(2005)	- 청계천 환경용수 물값 부과	- 댐용수(수공수리권)의 환경용수 이용에 대한 물값 부과 기준의 문제
도암댐 남대천(2008)	- 도암댐 발전 방류 거부	- 발전방류 편익(한수원)-비용(남대천-수질오염) 비용 분담 문제
공산댐(2008)	- 상수원보호구역 해제 관련	- 보호구역 지정에 따른 지역발전 및 각종 규제에 대한 보상 및 환경비용 부담에 대한 갈등: 하류(편익)-상류(비용)
남강댐(2009)	- 남강댐 상류 수변구역 지정	- 진주시민의 수질 보호 요구(하류의 편익)와 댐 상류 주민의 지가 하락 등(상류의 비용)의 반대 및 보상 요구

자료: 저자 작성.

물 관련 비용 분담과 관련해서는 갈등 사례가 산적해 있으나 공통적으로 문제가 되는 것은 환경오염을 방지하거나 저감하기 위한 비용을 누가 어느 정도 분담할 것인가이다. 일반적으로 비용 분담에 관해서는 오염원인자 책임원칙, 수익자 책임원칙, 사용자 부담의 원칙, 능력자 부담원칙이 논의된다. 이 가운데 오염원인자 책임원칙과 수익자 부담원칙 상호간은 본질적으로 모순·충돌성이 지적되곤 한다. 예를 들면 상류에 적용되는 비용 분담원칙은 오염원인자 책임원칙, 하류에 적용되는 원칙은 수익자 부담원칙인데, 문제는 비용 부담을 상·하류지역으로 구분하여 상류지역은 수익자 부담원칙에 따라 하류지역이, 반대로 하류지역은 오염원인자 책임의 원칙에 따라 상류지역이 비용을 부담하여야 한다는 주장이다.

비용 분담과 관련된 상·하류지역 간의 분쟁은 상수원 보호를 위한 일련의 정책이나 사업에 소요되는 비용을 누가 부담할 것인가가 핵심이다. 관련 분쟁 사례를 구분하면 3가지로 구분할 수 있다.

첫째, 오염방지시설 등의 설치 및 운영에 소요되는 비용을 누가 부담하게 할 것인지에 관한 분쟁이다. 상수지역 보호에 따른 비용 분담과 관련하여 대표적 사례는 한강 상류지역 팔당(대청)호 환경기초시설 설치·운영비 부담 사례이다. 1998년 상류지역인 강원·경기·충북이 수익자 부담원칙에 따라 상수원 보호구역 및 특별 대책지역 설정에 따른 재산권 제한 및 추가적 수질관리비용에 대한 보상을 하류지역인 서울·인천에 요구했다. 이에 서울·인천은 오염자 부담원칙을 주장하면서 분쟁이 발생하였으나 1999년 한강수계관리위원회를 구성하고 공동 분담을 하기로 한 바 있다. 또한 영천댐 건설 후 그에 따른 편익을 향유하는 경북과 오염시설 입주 규제 및

오염저감대책을 요구하며 수질 관련 경비 부담을 요구한 대구와의 갈등 등이 대표적 사례이다.

둘째, 오염방지를 위한 상수원 지역에 대한 보호구역 설정에 따른 행위 규제와 관련된 보상 및 환경개선비용 부담에 관한 분쟁이다. 이 분쟁은 상수원에 물을 안정적으로 공급하기 위한 보호구역이나 수변구역의 지정에 따른 상류지역의 반발로 발생한다. 위의 사례 가운데 팔당호 하류 상수원 보호구역 지정 확대, 남강댐 상류 수변구역 지정, 공산댐 상수원보호구역 해제, 남강댐 상류 수변구역지정 등에 관한 분쟁이 이에 해당된다. 이외에도 경기도 용인시와 평택시가 송탄상수원 보호구역의 해제나 존속이냐를 놓고 분쟁한 일도 있다. 상류 용인시는 산업단지 개발을, 하류 평택시는 4만여 시민의 식수원 보호라는 입장을 고수하면서 발생한 분쟁이다. 이와 같은 분쟁들은 주로 보호구역 지정에 따른 상류지역의 지역발전 저해 및 각종 규제에 대한 상류 지역 주민들의 보상 및 환경개선비용의 부담 요구에 대한 갈등이다.⁴⁶⁾

셋째, 상수원 공급을 위한 댐건설 및 유지 및 방류 등 댐에 관한 비용 부담과 관련된 분쟁이다. 대표적으로 영천댐건설에 따른 상수원 사용의 편익을 향유하고자 하는 포항시와 댐건설에 따른 금호강의 유량 감소에 따른 하천환경피해를 이유로 반대하는 대구시와의 갈등, 강정취수보(가동보) 설치에 따른 대구(편익)와 부산(비용)의 갈등이 해당된다. 이외에 도암댐 발전을 위한 방류 한수원(편익)과 남대천의 수질오염 등을 이유로 반대하는 주민(비용) 간의 분쟁도 있다.

2. 현행법상 물 관련 비용 부담체계 및 현황⁴⁷⁾

가. 댐 용수 관련 비용 부담

이 비용은 댐건설을 통한 댐저수의 관리 등 가용한 물자원을 확보하는 데 소요된다. 댐건설·운영과 같은 사업을 시행하는 데 소요되는 사업비용과 사업 외 비용으로 구분할 수 있다. 사업 비용은 양적 기여에 의해 증가된 물자원의 이용자가 부담하는 것이 기본적인 원칙이지만 현행 「댐건설·관리 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」(이하 「댐건설관리법」이라 한다)⁴⁸⁾에 의하면 사용자 부담의 원칙과 수익자 부담의 원칙을 구별하여 규정하고 있다.

46) '환경개선부담금'은 오염원인에게 오염 처리의 비용을 부과하여 오염행위를 규제하고 조달된 재원으로 환경 개선 관련 사업을 추진하기 위해 시행된 제도이다. 환경개선부담금의 법적 근거는 「환경개선비용 부담법」 제9조로 "환경부장관은 유통·소비 과정에서 환경오염물질의 다량 배출로 인하여 환경오염의 직접적인 원인이 되는 건물 기타 시설물의 소유자 또는 점유자와 자동차의 소유자로부터 환경개선부담금을 부과·징수한다"라고 규정하고 있다(박정우·이준규, "친환경적 기업활동을 위한 규제의 개편방안", 「상사판례연구」 제23권 제2호, 한국상사판례학회, 2010, 365면).

47) 이하 한상운 외, 2010, pp.16-21 참조.

48) 이 법은 「댐건설·관리 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」(약칭 「댐건설관리법」)로 2021. 6. 16. 개정되어 2022. 6. 16.부터 시행 예정이다.

1) 사용자 부담원칙의 적용

동법 제33조에 의하면 “댐사용권자는 제24조제4항의 규정에 의하여 댐사용권을 설정받은 경우를 제외하고는 대통령령이 정하는 바에 의하여 산출한 금액의 납부금을 국고에 납부하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 그리고 동법 제35조는 “댐사용권자 또는 댐사용권 설정 예정자는 당해 댐의 저수를 사용하는 자로부터 사용료를 받을 수 있다.”라고 규정하면서 “다만, 댐건설 이전에 「하천법」 제50조에 따른 하천수의 사용 허가를 받아 하천의 물을 사용하는 경우에는 그러하지 아니하다.”라고 하여 기존의 수리권에 대해서는 사용료를 면제하고 있다. 즉 동법 제33조에서는 댐사용권을 설정받지 않고 댐 자체를 사용하고자 하는 자는 납부금을 납부하도록 하고, 동법 제35조에서는 댐건설 이전에 하천수 사용허가를 받지 않은 자는 댐건설 이후 댐저수를 사용하는 경우 사용료를 부담하게 했는데, 이것은 각각 사용자 부담의 원칙에 따라 부담하게 하는 것이다. 다만 댐용수 사용에 따른 부담금이나 요금의 부과 범위가 불명확하여 댐하류에서의 관행수리권 및 허가수리권과의 명백한 구분이 어려워 분쟁의 소지가 되고 있다.

2) 수익자 부담원칙의 적용

동법 제23조는 “환경부장관은 제12조제1항에 따른 댐건설 완료의 고시 당시 해당 다목적댐이 건설될 하천의 유수(流水)를 이용하여 발전사업(「전기사업법」 제2조제3호에 따른 발전사업을 말한다)을 하려는 자에게 해당 다목적댐의 건설로 인하여 증가되는 각 발전사업자의 예상 수익(댐건설 완료 후 댐건설기간에 상응하는 기간 동안의 예상 증가 수익을 말한다. 이하 이 조 및 제23조의2에서 같다)의 범위에서 납부기한을 정하여 해당 다목적댐의 건설에 필요한 비용의 일부를 수익자부담금으로 결정·부과할 수 있으며”, “제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 수익자부담금 또는 가산금의 산출방법과 징수방법 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.”라고 규정하고 있다(동조 제1항, 제3항).

현행 「댐건설관리법」 제23조는 원래 2016. 12. 2. 일부개정 이전에는 “국토교통부장관은 다목적댐의 건설로 인하여 현저한 이익을 받는 자가 있는 때에는 그 수익의 범위 안에서 당해 다목적댐의 건설에 필요한 비용의 일부를 그 이익을 받는 자에게 부담시킬 수 있다.”라고 하여, 현행 「환경정책기본법」 제7조의 2와 동일한 내용의 수익자 부담 원칙을 규정하고 있었다. 그러나 댐건설비용의 부담과 관련된 “현저한 수익”의 범위와 “부과 대상자”가 불명확하여 적용하는데 문제가 많았다. 이를 개선하기 위하여 동법 제23조를 2016년에 개정하여 다목적댐의 건설로 이익을 받는 자에게 부과하는 수익자부담금의 납부의무자를 “해당 다목적댐이 건설될 하천의 유수를 이용하여 발전사업을 하려는 자”로 한정하여 명확하게 규정하고, 현저한 이익도 “댐

건설 완료 후 댐건설기간에 상응하는 기간 동안의 예상 증가수익”이라고 명시적으로 규정함으로써 수익자부담금의 부과요건 등을 명확하게 적용하고 있다.

3) 문제점

비용의 부담의 기준이 복잡하게 다원화되어 있다는 점도 문제로 지적되고 있다. 즉 댐건설 및 관리비용은 사용자의 댐용수 이용량에 따라 부과된다. 다만 물자원 이용의 용도에 따라 다목적댐의 경우 발전 부문에 대해서는 수익자부담금으로 부담시키고 있으며, 하천유지 용수 등 공익성이 강한 용도의 사용에 대해서는 국고 및 지자체에서 부담하고, 농촌용수에 대해서는 물자원을 가용화하는 데 소요되는 비용을 부과하지 않고 무상으로 공급하는 등 비용 부담의 기준이 일원화되어 있지 않다.

그리고 댐건설 및 관리비용도 그 목적 및 용도에 따라 부담 기준이 다르다. 즉 공업·생활용수 공급을 위한 댐건설 및 관리비용은 물 개발 주체인 수자원공사가 사용자의 용수사용량에 따라 부담금을 부과한다. 농촌용수 공급을 위한 경우에도 농업용수는 무상으로, 다만 생활용수와 공업용수는 비용을 부담시키되 원인자 비용(추가적인 담수를 위한 제방의 높이 증축에 필요한 비용 등)은 부담시키지 않고 있다. 원수(源水) 공급비용도 생활용수의 경우는 지역에 따라 상이하게 부과하고, 공업용수의 경우는 업종별 시설면적에 따라 달리 부과하고 있다.

물자원 개발 단계에서 물자원의 이용에 의한 사회적 효용을 최대화하도록 용도 간에 기준을 달리 적용할 수 있지만 그 근거가 명확하고 배분의 적정성을 보장해야 한다. 이와 같은 부담 기준의 문제는 용도에 따른 물개발 주체의 다원화에 따른 불합리한 문제와도 연계된다. 즉 용도가 상이한 용수를 위해 서로 다른 주체가 개발하는 물자원은 그에 따라 일관성 있게 자원을 최적 배분해야 한다. 그렇지만 현재의 비용분담 체계는 그러한 조정이 어려운 구조적 문제가 있다. 또한 개발된 물자원도 개발 주체에 따라 동일한 용도임에도 상이한 기준에 따라 비용을 부담하고 있어 자원의 최적 배분을 저해하는 이중의 구조적 문제가 있다.

댐건설 등으로 인한 피해비용의 부담에 관해서도 현재 댐의 건설 등으로 인한 댐 주변 지역주민 피해에 한정하여 주민 지원의 형태로 부담되고 있다. 「댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」 제3장은 댐건설 지역주민에 대한 지원을 위하여 이주정착지 미이주자 등에 대한 지원(동법 제39조), 수몰이주민에 대한 지원(동법 제40조), 댐주변지역 정비사업(동법 제41조), 댐주변지역 지원사업(동법 제43조) 등에 관하여 규정하고 있으며, 각각의 사업을 위한 재원 마련(동법 제42조, 제44조)에 관해서도 규정하고 있다. 다만 댐건설에 따른 생태계의 파괴나 기상변화 등의 영향은 환경비용으로 반영되지 못하고 있다. 일반적으로 환경비용에는 물자원의 사용이 생태

학적으로 지속가능하도록 하기 위해 소요되는 비용이 포함되는데, 하천의 유지를 위한 유지용수와 상수의 경쟁적 사용 간의 지속가능한 균형을 이루도록 한다는 점에서 환경비용을 반영할 필요가 있다. 그러나 계량화가 어려운 환경비용의 특성과 환경적 외부효과에 대한 사회적 가치에 불확실성이 있으므로 환경비용의 문제를 다루기 위해서는 가격정책과 비가격정책을 복합적으로 사용할 필요가 있다.

그리고 댐저수에 의한 기후·농작물 피해 등 주변지역 피해비용 등의 경우에는 비용 발생을 입증하거나 발생 비용을 객관적으로 타당할 정도로 계량화하기가 용이하지 않은 문제가 있다.

나. 수질보전비용 부담

댐용수 이외의 수질보전비용은 오염물질 배출자의 오염 저감에 소요되는 비용과 별개로 물이용에 적합하도록 수질보전에 소요되는 비용을 말한다. 현행법상 수질보전비용 부담과 관련하여 여기에는 ‘물이용부담금’과 ‘상수원보호구역의 비용 부담금’이 해당된다. 특히 상수원 수질보전을 위한 상수원 보호에 소요되는 비용은 당해 물이용에 따른 수익자가 부담하여야 할 부분과 오염자가 부담하여야 할 부분으로 구분하여 개별적인 평가를 반영해야 한다. 문제는 현행법상 사용자인 수익자가 부담하여야 할 부분과 오염자가 부담하여야 할 부분을 구별하는 기준이 없다는 점이다. 이 문제를 위해서는 수질오염 저감을 위한 책임이행의 기준으로서 일정한 원수의 수질기준을 설정하고 이 기준을 준수하기 위한 소요 비용은 오염원인자가 부담토록 하되, 이를 사용하는 수익자는 원수가 이러한 기준을 충족하고 있다는 가정하에 이를 용도에 맞는 수질로 보전하거나 정수하는 데 드는 비용을 부담하는 것을 검토할 필요가 있다. 여기서 상하류 간의 비용분담의 기준이 되는 원수의 수질기준에 대한 설정이 이해당사자 간의 협의의 핵심이 되어야 한다. 이를 위한 충분한 인적 지원 및 정보 등 자료 지원이 사전에 체계적으로 이루어질 필요가 있다. 문제는 상수원 지역의 상수원 보호를 위한 입지규제나 행위규제 등에 의해 발생하는 지역주민의 피해를 계량화하여 비용에 산정하는 것이 쉽지 않다는 점이다.

1) 4대강수계법상 물이용부담금: 사용자 부담원칙의 적용

물이용부담금(water use charges)은 한강 등 4대강 수계상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률(이하 “4대강수계법”이라 함)에 근거 규정이 마련되어 있다.⁴⁹⁾ 예를 들어 「한강수계상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제19조에 의하면 “수도사업자는 주민지원사업과

49) 박정우·이준규, 위의 논문, p.369.

수질개선사업 등의 재원을 조성하기 위하여 대통령령으로 정하는 공공수역으로부터 취수된 원수(原水)를 직접 또는 정수(淨水)하여 공급받는 최종수요자에게 물사용량에 비례한 부담금(이하 “물이용부담금”이라 한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부과·징수하여, 제20조에 따른 한강수계관리기금에 납입”하도록 하고 있다. 다만 예외적으로 “최종수요자가 상수원관리지역에 거주하는 경우”이거나 “하천유지용수로 사용하는 경우”에는 부과 대상에서 제외하도록 하고 있다(동법 제19조 제1항 제1·2호).

1999년 제정된 「한강수계법」의 제19조(물이용부담금의 부과·징수) 조항에 따라 최초의 물이용부담금 제도가 시작되었고, 이어 2002년에 금강, 영산강·섬진강, 낙동강 수계의 법률이 제정됨에 따라 물이용부담금 제도가 본격적으로 확대되었다. 물이용부담금은 4대강의 특정 지역에서 취수된 원수를 직접 또는 정수하여 공급받는 최종수요자에게 물 사용량에 비례하여 부과하고 있다.

〈표 3-2〉 4대강 수계별 물이용부담금 부과 대상 공공수역

한강	1. 팔당호와 팔당댐 하류의 한강본류 하천구간으로부터 취수된 원수를 직접 또는 정수하여 공급받는 최종수요자 2. 「수도법」 제3조제11호에 따른 전용수도의 설치자 3. 「하천법」 제50조제1항에 따른 하천수의 사용자
낙동강	1. 다음 공공수역으로부터 취수된 원수를 직접 또는 정수하여 공급받는 최종수요자 ① 낙동강 본류 ② 낙동강수계에 있는 댐으로서 저수를 「수도법」 제3조제3호에 의한 광역상수원으로 이용하는 댐 ③ 낙동강수계에 있는 「댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」 제2조제2호에 의한 다목적댐 ④ 제2호 또는 제3호의 댐으로부터 낙동강 본류까지의 하천구간 ⑤ 제1호 내지 제4호의 수역으로부터 지하 등으로 침투되어 흐르거나 정체되어 있는 물을 취수하는 구간으로서 위원회가 정하는 구간 2. 「수도법」 제3조제11호에 따른 전용수도의 설치자 3. 「하천법」 제50조제1항에 따른 하천수의 사용자
금강	1. 다음 공공수역으로부터 취수된 원수를 직접 또는 정수하여 공급 받는 최종수요자 ① 금강수계 지역 안에 있는 댐으로서 저수를 「수도법」에 의한 광역상수원으로 이용하는 댐(계획홍수위선 기준) ② 금강본류 2. 「수도법」 제3조제11호에 따른 전용수도의 설치자 3. 「하천법」 제50조제1항에 따른 하천수의 사용자
영산강·섬진강	1. 주암호·동북호·상사호·이사천의 역조정지댐·수어호 및 탐진호(계획홍수위선 기준)의 수역으로부터 취수된 원수를 직접 또는 정수하여 공급받는 최종수요자 2. 「수도법」 제3조제11호에 따른 전용수도의 설치자 3. 「하천법」 제50조제1항에 따른 하천수의 사용자

자료: 국가법령정보센터.

물이용부담금을 부과하는 방식은 다음과 같다. 첫째, 수돗물은 수도사업자가 매월 수도요금 통합고지서로 부과·징수하여 해당 수계관리기금에 납입한다. 또한 2009년부터 4대강 수계 부과지역에서 공업용수를 사용하는 모든 기업에 부과한다. 둘째, 하천수는 2007년부터 최종 소비자가 수계관리위원회에 직접 신고·납부한다. 물이용부담금의 부과율 조정은 2년마다 각 수계별 수계관리위원회에서 협의·조정하고, 환경부장관이 결정하여 최종 고시한다. 부과요율은 각 수계별 수자원 상황에 관계없이 비슷한 수준이다.⁵⁰⁾

〈표 3-3〉 4대강 수계별 물이용부담금 현황(㎡)

한강	낙동강	금강	영산강·섬진강
170원/㎡	170원/㎡	170원/㎡	170원/㎡

자료: K-water.

이와 같은 4대강수계법은 ‘맑은 물 확보’와 ‘지역발전’을 함께 모색하는 상하류 공존의 기본 틀로서, 상류지역의 규제 피해와 하류지역의 물이용부담금 부담을 적절히 조절하는 것이 핵심이다.⁵¹⁾ 현재는 “물이용부담금은 한강수계의 주민지원사업과 수질개선사업 등에 사용될 한강수계 관리기금의 재원을 마련하는 데에 그 부과 목적이 있을 뿐, 그 부과 자체로써 수돗물 최종수요자의 행위를 특정한 방향으로 유도하거나 물이용부담금 납부의무자 이외의 다른 집단과의 형평성 문제를 조정하고자 하는 등의 목적이 있다고 보기 어렵다. …… 물이용부담금을 통해 추구하는 공적 과제는 한강수계관리기금의 집행 단계에서 비로소 실현된다고 할 수 있으므로, 물이용부담금은 재정조달 목적 부담금에 해당한다.”라고 하였다.⁵²⁾ 그리고 현재는 부담금을 수익자 부담금, 원인자부담금, 손상자부담금으로 구분하고(현재 2002. 9. 19. 2001헌바56 참조), “물이용부담금은 상수원 수질보전을 위한 토지이용 규제에 따른 기회비용을 보전하고 수자원 이용을 위한 수질관리비용에 충당되는데, 이와 같이 기금의 집행을 통해 수질이 관리된 상수원에서 취수한 물의 최종수요자에게 물이용량에 비례해서 부과되는 바, 이는 상수원 수질개선을 통해 밀접하고 직접적인 이익을 얻는 수돗물의 최종수요자로부터 그 비용을 환수한다는 성격을 가지고 있다. 따라서 부과 원인이나 내용의 측면에서는 수익자부담금의 성격을 갖는다.”라고 하였

50) 한국수자원공사(2015), p.12.

51) 문제는 단기적인 갈등의 과정을 거치더라도 중장기적으로는 이 재원(물이용부담금)의 효용성을 높이기 위한 적절한 도구와 수단이 강구되어야 하고, 이 과정에는 다양한 의견이 수렴되어야 한다는 점이다. 또한 기금을 운영하는 기관들과 인적자원 간의 유기적 관계도 조성되어야 한다(송미영, “물이용부담금 운영상의 문제점 및 과제”, 「경기논단」 제2권 3호, 경기개발연구원, 2000, 24면).

52) 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제19조제1항 등 위헌소원(물이용부담금을 부과하는 「한강수계법」 조항에 관한 위헌소원 사건), 2018헌바425, 2020. 8. 28 선고.

다.⁵³⁾ 현재는 물이용부담금을 부과하는 「한강수계법」 조항에 관한 위헌소원 사건에서 “상수원의 수질개선은 해당 국민의 건강, 생활환경과 밀접한 관련을 갖는 중대한 공적 과제이고, 물이용부담금은 이를 수행하기 위한 주요 재원이다. 반면 부담금 납부대상자인 수도물 최종수요자는 현재 총괄원가에 미치지 않는 수도요금을 부담하고 있고 물이용부담금의 부과요율은 톤당 170원에 불과하므로 이를 두고 과다하다고 볼 수 없다. 또한 앞서 본 바와 같이 수도요금은 직접공급비용을 근거로 산정되고 있고 물이용부담금은 수자원의 질적 가용화 비용을 근거로 물사용량에 비례하여 산정되므로 물이용부담금이 수도요금과 함께 부과되더라도 중복적인 재원부담이라 할 수 없다. 따라서 물이용부담금은 수자원 보호 및 환경보전이라는 입법목적 달성에 불가피한 수단이고, 물이용부담금으로 인한 부담금 납부대상자의 재산권 제한이 물이용부담금 제도를 통해 달성하려는 공익에 비하여 크다고 할 수 없으므로 부담금 부과조항은 침해의 최소성과 법익의 균형성 요건을 충족한다.”라고 하여 합헌판결을 내린 바 있다.⁵⁴⁾

2) 상수원보호 비용 부담: 수익자 부담원칙의 적용

현행법상 ‘상수원보호구역의 비용 부담금’은 「수도법」 제11조에 의하여 규율되는데 “수도사업자가 대통령령으로 정하는 상수원보호구역의 지정·관리로 이익을 얻는 경우에는 그 상수원보호구역의 관리와 대통령령으로 정하는 수질오염 방지시설의 운영 등에 드는 비용을 그 상수원보호구역을 관리하는 관리청과 협의하여 그 이익을 얻는 범위에서 대통령령으로 정하는 비용 부담 기준에 따라 부담하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 이에 근거하여 동법 시행령 제23조제2항은 수도사업자별 부담액의 산정 기준으로서 취수한 원수의 수량에 따라 산정하도록 하고 있다. 그러나 산정 기준에 관한 시행령 개정(2010.10.26.) 이전에는 시행령 제23조제2항에서 수도사업자별 부담액의 산정 기준으로서 취수한 원수나 정수를 일반 수요자에게 직접 공급하는 수도사업자인 경우에는 그 취수하는 수량에 따라 산정하고(동항 제2호), 다른 수도사업자가 취수(取水)한 원수나 정수를 공급받아 이를 일반 수요자에게 공급하는 수도사업자인 경우에는 다른 수도사업자로부터 공급받는 수량에 따라 산정하도록 하였다(동항 제1호).⁵⁵⁾ 여하튼 이와 같

53) 2018헌바425, 2020. 8. 28 선고 참조.

54) 2018헌바425, 2020. 8. 28 선고 참조.

55) 개정 전 시행령 제23조(비용 부담기준) ① 법 제11조제1항에 따른 상수원보호구역의 관리와 수질오염방지시설의 운영 등에 드는 비용은 다음 각 호와 같다.

1. 상수원보호구역의 관리에 필요한 인건비와 시설 및 장비의 운영비
2. 상수원보호구역의 관리를 위한 표지·초소·위험물방지시설 등의 설치 및 유지·관리비
3. 수질오염방지시설의 유지·관리비
4. 그 밖에 상수원보호구역의 관리에 필요한 것으로서 환경부령으로 정하는 비용

② 제1항에 따른 비용의 수도사업자별 부담액의 산정은 다음 각 호와 같다.

은 물이용부담금은 사용자에게 직접 부과함으로써, 실제로 취수한 물자원에 대해 부과하는 것이 아니라 상수 생산, 공급 시설을 통해 공급되어 최종 사용된 상수에 대해 부과하는 구조를 가지고 있다. 따라서 취수된 물이 생산시스템을 거쳐 최종사용자에게 전달되기까지 생산시스템에서 손실되는 물자원에 대한 자원·가용화 비용까지 최종사용자가 부담하는 문제점이 있다.

3) 「하천법」상 유수사용료와 「지하수법」상 지하수이용부담금: 사용자 부담원칙 적용

현행법상 「하천법」에 의해 부과되는 ‘유수사용료’와 지하수의 이용에 대해 부과하는 ‘지하수 이용부담금’의 두 가지에 한정된다. 즉 현행 「하천법」 제37조에 의하면 “하천관리청은 하천점용허가를 받은 자로부터 토지의 점용료, 그 밖의 하천사용료(이하 “점용료 등”이라 한다)를 징수할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 이것은 토지점유 등에 따른 하천 사용인 경우 등은 제외하고 오직 하천의 점용허가를 받은 자에 한정하여 하천사용료를 징수할 수 있도록 규정한 것이다. 또한 「지하수법」 제30조의 3에 의하면 “시장·군수는 지하수의 적절한 개발·이용과 보전·관리에 필요한 재원을 조성하기 위하여 제7조의 규정에 의하여 허가를 받거나 제8조의 규정에 의하여 신고를 하고 지하수를 개발·이용하는 자에게 지하수이용부담금을 부과·징수할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 한정된 공유자원의 경쟁적 이용에 따른 기회비용을 의미하는데, 이것은 부존자원을 배타적으로 사용함으로써 타인의 사용 기회를 박탈한다는 측면에서 자원 사용의 필요성이 상대적으로 더욱 큰 경우에 자원을 이용하도록 유도할 수 있다는 점에서 그 의미가 크다.

3. 외국의 사례

현대사회에 들어 세계 인구의 증가와 취수량이 급격히 증가했다. 이에 따라 필연적으로 물 환경이 오염되며, 환경을 보호하고 지속하기 위해서는 비용이 발생한다. 물이용에 드는 비용은 부분적으로는 물값에 반영하거나, 정부의 일반회계에 의한 지출로 활용하고 있다. 그러나 합리적인 비용의 회수 및 보상이 이루어지지 않아 많은 갈등이 야기되고 있다. 선진국은 물이용에 대한 비용문제 해결을 위해 ‘전비용회수원칙(full cost recovery principle)’과 ‘수익자 부담원칙’을 적용하고 있다. OECD 회원국 등 선진국을 중심으로 전비용회수원칙 및 수익자 부담원칙을 구현하기 위해 물에 대한 부담금을 도입하는 사례가 증가하고 있다.⁵⁶⁾ 다음으로

1. 다른 수도사업자가 취수(取水)한 원수나 정수를 공급받아 이를 일반 수요자에게 공급하는 수도사업자인 경우에는 다른 수도사업자로부터 공급받는 수량에 따라 산정한다.

2. 취수한 원수나 정수를 일반 수요자에게 직접 공급하는 수도사업자인 경우에는 그 취수하는 수량에 따라 산정한다.

56) 한국수자원공사(2015), p.98.

유럽 국가의 물이용부담금 적용 사례를 살펴본다.

가. 프랑스

기후 및 지형적으로 안정적인 수자원 공급 및 관리가 가능한 프랑스는 1964년 12월 16일 「수법」 제정을 통해 물이용부담금을 도입했다. 프랑스 전역에 6개 유역관리기구를 설치하고, 재원은 취수부담금 및 오염부담금을 부과하여 충당한다. 수자원 이용에 대한 수익자 부담원칙이 확립되었으며, 취수부담금은 이용자 부담원칙에 따라 이용자에 부과되어 수자원 확보에 활용되고 있다. 오염·취수부담금은 물 이용자인 주민(생활용수), 기업체(공업용수), 농부(농업용수)로부터 징수한 부담금을 수질개선 및 수자원 확보에 활용하는 데 목적을 두고 있다. 부담금의 10%를 자체 운영비로 활용하고, 남은 90%를 각 사업주체에 배분하여 수도시설 건설 및 관리에 사용하고 있다. 2013년 기준 오염부담금 2.6조 원, 취수부담금 5천억 원이 징수되었으며, 물 이용자 대표가 오염·취수부담금 부과율 결정에 직·간접적으로 참여하고 있다. 취수부담금의 경우 수자원 이용자에게 부과하며, 이를 통해 전체 수자원 관련 사업비 재원의 35~50%를 충당하고 있다. 프랑스의 오염·취수부담금 부과율 결정 체계는 정부·시장·시민사회의 협력을 통한 거버넌스 체계를 보이는 것이 특징이다.

나. 영국

영국은 1991년 제정된 「수자원법(The Water Resources Act)」에 따라 물이용부담금을 최초로 도입했다. 아울러 일정 규모 이상의 지표수·지하수 취수에 대한 허가제를 도입했고, 2003년 11월 「수법」 제정으로 취수 허가에 대한 기간을 설정했다. 잉글랜드와 웨일스는 1989년 「수법」 개정을 통해 취수부담금을 도입했다. 이는 수자원 관리에 필요한 재원을 확보하기 위해 취수허가권의 보유자 및 신청자에게 물관리 비용의 일부를 부담시킨다는 취지에서 비롯되었다. 환경청이 1995년 제정된 「환경법」 제41조에 따라 취수부담금을 부과 및 징수하였으며, 2013년에는 2천억 원가량을 징수하여 수자원 관리를 담당하는 환경청의 재원으로 활용하였다. 구체적으로 물 관리 전략의 수립, 하천 네트워크의 유지관리, 강우측정소의 관리, 하천유량증대사업 등의 업무에 사용했다. 취수부담금의 규모는 환경청의 행정비용을 주로 충당하기 때문에 전체 상·하수도비용의 1%에 불과한 수준이다. 영국의 취수부담금은 취수 허가 신청 시 납부하는 부담금(Application Charge)과 취수허가를 보유한 경우 해마다 납부하는 부담금(Subsistence Charge)으로 두 가지 형태를 지니고 있다.

다. 독일

독일은 물이용부담금과 유사한 취수부담금을 1986년에 바덴-뷔템베르크(Baden-Württemberg)주에 처음 도입하여 해당 정책을 시작했다. 이는 상수원보호구역 내의농사 행위를 제한받은 농부들에게 보상금을 지급하는 수단으로 사용되기도 했다. 즉 수도요금에 포함시켜 농업용수, 산업용수에 대한 부담금이 적어지게 되었다. 독일의 모든 주는 지하수의 취수에 취수부담금을 부과하고 있고, 어떤 주는 지표수의 취수에는 취수부담금을 부과하지 않고 있다. 취수부담금은 주에 따라 특정한 목적에 사용되거나, 물관리 일반회계에 편입되어 사용되고 있다. 2000년에서 2007년에 부과한 취수부담금은 2억~3억 9천 유로 수준에 이른다. 2007년 기준으로 독일 10개 주의 취수부담금은 전체 요금의 4.6% 수준이다.

4. 소결

물자원의 배분은 비용 부담을 통하여 효율적으로 체계화해야 하며, 이를 위해서는 비용 부담을 합리적으로 조정할 필요가 있다. 이를 위해서는 물자원의 자원 가용화 비용 이외에 환경비용과 자원비용에 대한 고려까지 필요하다. 다만 환경비용과 자원비용을 반영하기는 현실적으로 어려우므로 유보한다고 하더라도 물자원 가용화 비용의 반영을 체계적으로 개선하는 것은 현실적으로 가능하다고 본다. 즉 물자원 이용에 따른 비용 부담으로 나타나는 갈등을 최소화하기 위한 방안으로서 물자원에 대한 양적·질적 측면의 기여의 결과에 대하여 당해 수익자가 기여의 가치에 따른 비용을 부담하게 하는 방안도 현실적으로 검토할 만하다. 즉 물자원에 대한 기여 행위를 최적의 수준으로 유도하고, 이에 대한 합리적인 비용 부담 및 보상을 통해 갈등 해소를 도모하는 방안이다. 예를 들면 물자원의 보호와 가치 증대 행위에 대한 PES(Payment for Environmental Service) 제도가 대표적이다. PES는 공식적으로 정의되고 있지 않으나 지속가능한 토지 사용을 위해 토지 소유주가 제시하는 조건에 따라 생태서비스를 제공하는 자에게 재정적 보상을 제공한다는 논리에 기반한다. 경제적인 관점에서 PES는 환경적 서비스에 대한 수요를 자극하는 한편 생태시스템 서비스 제공자들의 보존 노력에 대해 보상함으로써 이러한 정의의 외부효과를 내부화하도록 시도하는 것이다. PES 체계가 주로 적용되는 분야는 i) 탄소격리와 저장, ii) 생물다양성 보전, iii) 자연경관보호, 그리고 iv) 유역보호 등이다. 우리나라에서 상수원 보호를 통해 양질의 수자원 수질이라는 환경적 서비스를 공급받는 물 이용자에게 물이용부담금을 부과하여, 상수원 보호를 위해 특정한 규제를 준수하는 등의 행위를 한 상수원 주변지역 주

민에게 주민지원 등으로 지불하는 체계도 이러한 PES 체계를 적용한 예로 볼 수 있다. 이와 같은 관점에서 물 관련 비용 부담 체계에 관한 개선안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 사용자 부담원칙에 따라 하천수 이용자까지 물이용부담금의 부과 대상에 포섭하고 있음을 고려할 때, 차제에 물이용부담금의 성격과 목적을 이에 맞추어 재조정할 필요가 있다. 현행 물이용부담금 부과 대상 및 기준을 살펴보면 상수의 최종수요자에게는 최종 물사용량에 비례하여 부과하고 있으며, 전용수도 설치자에 대해서는 취수량에 기초하여 부과하면서 그 취수량을 알 수 없는 경우에는 1일 평균 급수량에 기초하여 부과하고 있다. 그런데 2007년 4대강수계법이 개정되면서 부과 대상이 상수 사용자 이외에 하천수 사용자로 확대되었다. 이것은 2가지로 해석할 수 있다. 첫째, 상수원 수질개선 혹은 보전의 편익이 귀속되는 물사용자를 모든 하천수 이용자로 보고, 상수원 수질개선에 소요되는 비용을 분담하는 체계로 전환됨을 의미하거나, 둘째, 물이용부담금이 상수원 수질보호를 위한 종래의 질적 가용화 비용의 분담을 위한 부과금의 범주에서 벗어나 물자원 취수에 대해 자원비용을 부과하는 취수부과금의 개념으로 확장되었다고 볼 수도 있다.

생각건대 상수원 수질의 개선·보전은 하천수질에 영향을 미쳐 상수 이용자가 아닌 하천수 이용자에게도 수질개선의 편익이 발생할 것으로 볼 수 있다. 그러나 하천수 이용자가 누리는 편익이 수자원에 대한 책임과 권리의 분기점을 이루는 수질 수준을 초과하는 양질의 수자원에 의해 발생하는 편익으로 볼 수 있을지는 분명하지 않다. 또한 상수 이용자 외 하천수 이용자는 상수 이용자가 필요로 하는 정도의 상수원수 수질을 요구하지 않을 가능성도 높으므로 추가적인 수질개선에 의한 편익이 상수 이용자만큼 높게 나타나지 않을 것이다. 따라서 상수 이용자와는 달리 하천수 이용자는 ‘상수원 수질보호’라는 서비스의 사용자로서 그 비용을 분담해야 한다고 보기 어려울 수도 있다. 즉 현행법상 물이용부담금을 부과하는 목적은 상수원 수질개선을 위한 주민지원사업과 수질개선사업 등의 재원을 조성하기 위한 것이며, 부과 대상자는 상수원 수질개선으로부터 편익을 얻는 물사용자라는 점에서 하천수 이용자에게는 상수 이용자와 비교하여 누리는 편익이 작다고 보아야 하므로 양자를 구별하여 비용을 부담케 할 필요가 있다. 더 나아가 종래의 상수원 수질개선 목적에 따른 사용에 국한할 필요가 없이 물자원의 양적·질적 가용화 비용은 물론 자원비용에 관해 좀 더 엄밀히 산정한 가격을 반영하여 수계기금도 상수원 수질개선만이 아닌 수질 및 수량의 개선 모두에 사용될 수 있도록 조정할 필요가 있다. 이와 같은 조정은 장기적으로 현재의 물이용부담금과 댐용수요금, 그리고 하천사용료 등을 일원화된 물비용 부담 체계(예를 들면 취수부과금체계)로 개편할 필요성이 있음을 의미한다. 수계를 둘러싼 상하

류 지역 간의 관계에서 오염자 부담원칙은 하류지역의 이익을 대변하는데, 이것은 오염이 상류에서 하류로 일방적 영향을 미치며 그 반대의 경우는 불가능하다는 사실에 기초한다.

둘째, 국가 간 혹은 지방자치단체 간 수질분쟁의 경우 상류지역은 ‘오염원인자의 책임’이라는 당위성에도 불구하고 자신들의 비용 부담에 따른 자신들의 이익은 전무하고 하류지역만이 이를 향유하므로 비용은 수익자 부담원칙에 따라 하류지역이 부담하여야 한다는 주장한다. 수익자 부담원칙(Beneficiary Pays Principle)은 어떤 공공사업에 의해 이익을 받은 사람이 있을 때 그 이익의 한도 내에서 그 사업에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담시키는 제도이다. 이 원칙은 상·하수도과 같이 공공부문에서 공급하는 생활기반시설의 공급비용을 부담하여 배분하는 데 주로 적용되고 있다. 수계를 둘러싼 상하류 간 관계에서 수익자 부담원칙은 상류지역의 이익을 대변하는데, 이 원칙은 ‘수익’이라는 표현이 ‘오염저감에 따른 피해의 감소’를 의미하며, 상류지역으로부터의 오염에 따른 피해는 하류지역에 미친다는 사실을 논리적 근거로 주장하고 있다.

이와 같은 상하류지역 간의 비용 부담에 관한 주장은 현실적으로 타협점을 찾기가 어려우므로 실제로는 이들 원칙이 모두 적용되는 것이 일반적이다. 예컨대 팔당호나 대청호의 수질개선을 위한 하수종말처리장의 건설과 운영비용은 이들 호소의 수질악화에 직접적인 책임이 있는 지방자치단체들이 오염자 부담원칙에 의해 부담함이 원칙이지만, 개선된 수질의 주된 수혜자가 서울, 인천, 대전시와 이들 주변 도시들이므로 이들도 비용의 일부를 부담하고 있음은 수혜자 부담원칙과 오염자 부담원칙을 동시에 적용하는 데 따라 비용이 분담되고 있음을 의미한다.

셋째, 사용자 부담원칙(UPP: The User Pays Principle)이란 자원으로부터 이익을 얻는 자들은 자원손실비용과 함께 자원 및 이와 관련된 서비스의 완전한 사용비용을 지불해야 한다는 원칙이다.⁵⁷⁾ 자연자원을 효율적으로 이용하려면 자원을 생산성이 높은 용도에서부터 차례로 배분하여야 하며, 그 배분 역할을 하는 것이 자원의 가격이다. 이런 의미에서 자원비용의 경우 자연자원의 기회비용과 미래 세대에 미치는 악영향이 충분히 반영되도록 자연자원의 가격을 산정하여 사용자부담 원칙에 따라 부과할 수 있다. 이와 같은 자원비용을 부담하면 자연자원 이용에 관한 사회적 적정수준을 달성할 수 있으며, 따라서 자원 고갈도 완화시킬 뿐 아니라 환경오염 저감에도 기여하게 된다. 또한 미래 세대의 이익을 반영한다는 점에서 사용자 부담원칙은 오염원인자 부담원칙을 내포하는 포괄적인 원칙이라 볼 수 있다. 다만 현실적으로 사용자가 지불하는 가격을 산정하는 과정에서 사회적 적정 수준을 결정하기에 어려움이 있으며, 미래 세대의 이익도 계량적으로 산정하기 어렵다는 점이 있다. 이를 극복하기 위해서는 환경자원에 대한 지

57) 박정우·이준규, 위의 논문, p.370.

속적인 가치 추정 방법에 관한 사회적 합의가 어느 정도 형성되어야 한다. 다만 분명한 것은 공유 자원인 물을 보전하는 데 소요되는 비용을 사용자가 아무런 대가 없이 사용하는 것은 결과적으로 사회적 적정 수준을 초과하는 사용을 용인하는 행위이므로 정의에 부합하지 않는다는 점이다.

넷째, 비용을 분담하는 경우 추가로 고려할 수 있는 것이 능력자 부담원칙이다. 능력자 부담원칙(Ability-to-Pay Principle)은 그 자체로서는 부담의 당위성에 대한 논리적 근거를 찾기 어려우나 현실적으로 비용 부담 능력을 고려하지 않으면 비용분담 자체가 의미가 없으므로, 오염자·수익자·사용자 부담원칙과 함께 보조적인 기준으로 사용되는 경우가 많다.

현행법상 수계 수질보전 및 관리를 위한 비용분담 원칙과 관련하여 먼저 오염자 부담원칙에 관한 조항은 「환경정책기본법」 제7조 이외에 「하수도법」 제28조에 “공공하수도에 관한 비용은 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 당해 공공하수도관리청이 속하는 지방자치단체의 부담으로 한다.”라고 규정되어 있다. 「하천법」 제56조 제1항은 “관리청은 타 공사 또는 타 행위로 인하여 필요하게 된 하천공사의 비용의 전부 또는 일부를 그 필요를 생기게 한 범위 안에서 그 타 공사 또는 타 행위에 대하여 비용을 부담할 자에게 부담시킬 수 있다.”라고 규정하고 있다. 수익자부담의 원칙의 경우 「하수도법」 제29조 제1항에 의하면 “제7조 제2항의 규정에 의한 공공하수도관리청은 당해 공공하수도에 의하여 이익을 받는 다른 지방자치단체에 그 이익의 범위 안에서 공공 하수도의 설치·개축·수선·유지에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 분담시킬 수 있다.”라고 규정하고 있다. 「수도법」 제7조 제1항에서는 “수도사업자가 대통령령이 정하는 상수원보호구역의 지정·관리로 인하여 이익을 받는 경우에는 당해 상수원보호구역의 관리와 대통령령이 정하는 수질오염방지시설의 운영 등에 소요되는 비용을 당해 상수원보호구역을 관리하는 관리청과의 협의에 의하여 그 이익을 받는 범위 안에서 대통령령이 정하는 비용 부담기준에 따라 부담하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 다만 이들 관련법에는 오염자 부담원칙이나 수익자 부담원칙의 구체적 적용에 관한 규정이 없다.

결론적으로 물 관련 비용은 사용자 부담원칙을 바탕으로 하고 오염원인자 부담원칙과 수익자 부담원칙을 결합하여 공동으로 그 비용을 분담케 하는 ‘공동 부담의 원칙’을 적용해야 한다.⁵⁸⁾

58) 물이용에 있어 상류지역 주민들은 토지이용규제로 인한 사적 부담을 지고 있고, 자치단체로서의 오염자는 환경기초시설 및 관리라는 공적 부담을 지고 있으며, 그 외의 영리를 목적으로 하는 오염자들은 자기 부담으로 오염방지 노력을 해오고 있지만, 하류지역 주민들은 맑은 물을 공급받기 위해 아무런 부담을 지고 있지 않다. 이러한 점을 감안하여 사용자 부담원칙을 적용하여 하류지역의 물 사용자들에게 물이용부담금을 부과함으로써 형평성을 제고하고자 하였다(손진상, “물이용부담금의 현황과 개선방안 - 낙동강수계를 중심으로”, 「안암법학」 제25호, 안암법학회, 2007, p.308).

다만 환경문제 해결을 위한 취지가 반영되어 있는 ‘주원칙’은 오염자 부담원칙이고, 수익자 부담원칙은 오염자 부담원칙의 취지를 손상시키지 않는 범위 내에서 적용해야 하는 ‘부원칙’이다.⁵⁹⁾ 또한 책임의 소재를 위해서는 원인자 부담의 원칙을 적용해야 하지만 이 경우 형평성 문제가 발생할 소지가 많고 차별의 불합리성을 해소하기 위해서 공동 부담의 원칙이 채택된다고 말할 수 있다. 그리고 부담 부분의 분담을 하는 경우에도 고려해야 할 하위 원칙이 있다. 첫째, 수계에 관련된 자치단체나 이해당사자의 수질관리 및 보전을 위하여 노력한 정도 또는 기여도를 고려하며, 둘째, 환경을 보호하기 위한 목적으로 규제되는 지역의 개발 가능성의 소멸이나 주민재산권의 손실 등으로 인한 피해 정도를 고려하여야 한다. 셋째, 지불능력의 편차를 고려하여 비용을 부담하고, 마지막으로 오염완화비용이 가장 많이 소요되는 최고비용회피자에게 권리를 부여하고, 그 비용이 가장 적게 소요되는 최저비용회피자에게 책임을 묻는 원칙(the least cost avoider principle)도 고려하여 국가 전체적으로 최소의 비용으로 최대의 효율을 기할 수 있어야 한다. 이외에도 주요 선진국의 물이용부담금 사례에서 나타나듯이, 대부분의 유럽 국가는 유역별로 하위단위에서 물시장 및 경쟁적 체제 내에서 물공급 정책을 추진하고 있다. 또한 생태적 접근을 통한 수자원뿐만 아니라 환경을 개선하는 틀에서 수자원의 보호 및 이용과 수질오염의 방지 등에 필요한 비용의 충당을 위한 수단으로서 부담금을 활용하면서도, 지역주민의 참여 확대를 통한 협력적 조정기구 및 거버넌스 체제를 갖추고 있는 점은 정책적으로 시사하는 바가 크다고 본다.

59) 이정전, 비용 부담의 원칙 : 주원칙과 부원칙, 경제정의실천시민연합·강원개발연구원 주최, 한강의 효율적인 수계 수질관리를 위한 지자체간 비용분담에 관한 심포지엄, 1997. 3. 4, pp.11-15.

제2절 자연·생태 분야

1. 현행 법제도 검토

가. 관련 법 검토

자연·생태 분야의 수익자 부담원칙과 관련된 대표적인 현행법은 「자연환경보전법」에서 확인할 수 있다. 동법 제3조 ‘자연환경보전의 기본원칙’의 제6호에 따르면 자연환경보전에 따르는 부담은 공평하게 분담되어야 하며, 자연환경으로부터 얻어지는 혜택은 지역주민과 이해관계인이 우선하여 누릴 수 있도록 하여야 한다고 명시하고 있다. 동법 제38조(자연환경보전·이용시설의 설치·운영)에서 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 자연환경보전 및 자연환경의 건전한 이용을 위하여 시설을 설치할 수 있으며 자연환경보전·이용시설을 이용하는 사람으로부터 유지·관리비용 등을 고려하여 이용료를 징수할 수 있다. 이용료의 금액·징수 절차 및 면제에 관하여 필요한 사항은 환경부령으로 정하도록 하고 있다.⁶⁰⁾ 동법 제46조에서는 자연환경을 체계적으로 보전하고 자연자산을 관리·활용하기 위하여 자연환경 또는 생태계에 미치는 영향이 현저하거나 생물다양성의 감소를 초래하는 사업을 하는 사업자에 대하여 생태계보전협력금을 부과·징수하도록 명시하고 있다. 그리고 2019년 개정된 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」은 동법 제16조에서 ‘생태계서비스 지불제 계약’을 규정하고 있다. 동조 제1항에 따르면 정부는 다음 각 호의 지역이 보유한 생태계서비스의 체계적인 보전 및 증진을 위하여 토지의 소유자·점유자 또는 관리인과 자연경관 및 자연자산의 유지·관리, 경작 방식의 변경, 화학물질의 사용 감소, 습지의 조성, 그 밖에 토지의 관리 방법 등을

60) 제38조(자연환경보전·이용시설의 설치·운영) ① 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 자연환경보전 및 자연환경의 건전한 이용을 위하여 다음의 시설을 설치할 수 있다.

1. 자연환경을 보전하거나 훼손을 방지하기 위한 시설
 2. 훼손된 자연환경을 복원 또는 복구하기 위한 시설
 3. 자연환경보전에 관한 안내시설, 생태관찰을 위한 나무다리 등 자연환경을 이용하거나 관찰하기 위한 시설
 4. 자연보전관·자연학습원 등 자연환경을 보전·이용하기 위한 교육·홍보시설 또는 관리시설
 5. 그 밖의 자연자산을 보호하기 위한 시설
- ② 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 자연환경보전·이용시설을 설치·운영하고자 하는 경우에는 환경부령으로 정하는 바에 따라 설치에 관한 계획을 수립하고 이를 고시하여야 한다. <개정 2020. 5. 26.>
- ③ 관계 행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 설치한 자연환경보전·이용시설을 이용하는 사람으로부터 유지·관리비용 등을 고려하여 이용료를 징수할 수 있다. 다만 「자연공원법」에 따라 지정된 공원구역은 「자연공원법」에서 정하는 바에 따른다. <개정 2020. 5. 26.>
- ④ 제3항에 따른 이용료의 금액·징수 절차 및 면제에 관하여 필요한 사항은 환경부령으로 정한다. <개정 2020. 5. 26.>

내용으로 하는 계약을 체결하거나 지방자치단체의 장에게 생태계서비스 지불제계약의 체결을 권고할 수 있다. 마지막으로 「산지관리법」 제19조 ‘대체산림자원조성비’의 제1항은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 산지전용과 산지일시사용에 따른 대체산림자원 조성에 드는 비용(이하 “대체산림자원조성비”라 한다)을 미리 내야 한다고 언급한다. 해당하는 자는 다음과 같다. 1. 제14조에 따라 산지전용허가를 받으려는 자, 2. 제15조의2제1항에 따라 산지일시사용허가를 받으려는 자(「광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률」에 따른 광해방지사업을 하려는 자는 제외한다), 3. 다른 법률에 따라 산지전용허가 또는 산지일시사용허가가 의제되거나 배제되는 행정처분을 받으려는 자다.

〈표 3-4〉 관련 법 조문 검토

「자연환경보전법 및 시행령」	제3조(자연환경보전의 기본원칙) 자연환경은 다음의 기본원칙에 따라 보전되어야 한다. 1. 자연환경은 모든 국민의 자산으로서 공익에 적합하게 보전되고 현재와 장래의 세대를 위하여 지속가능하게 이용되어야 한다. 2. 자연환경보전은 국토의 이용과 조화·균형을 이루어야 한다. 3. 자연생태와 자연경관은 인간활동과 자연의 기능 및 생태적 순환이 촉진되도록 보전·관리되어야 한다. 4. 모든 국민이 자연환경보전에 참여하고 자연환경을 건전하게 이용할 수 있는 기회가 증진되어야 한다. 5. 자연환경을 이용하거나 개발하는 때에는 생태적 균형이 파괴되거나 그 가치가 낮아지지 아니하도록 하여야 한다. 다만, 자연생태와 자연경관이 파괴·훼손되거나 침해되는 때에는 최대한 복원·복구되도록 노력하여야 한다. 6. 자연환경보전에 따르는 부담은 공평하게 분담되어야 하며, 자연환경으로부터 얻어지는 혜택은 지역주민과 이해관계인이 우선하여 누릴 수 있도록 하여야 한다. 7. 자연환경보전과 자연환경의 지속가능한 이용을 위한 국제협력은 증진되어야 한다. 제38조(자연환경보전·이용시설의 설치·운영) ① 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 자연환경보전 및 자연환경의 건전한 이용을 위하여 다음의 시설을 설치할 수 있다. 1. 자연환경을 보전하거나 훼손을 방지하기 위한 시설 2. 훼손된 자연환경을 복원 또는 복구하기 위한 시설 3. 자연환경보전에 관한 안내시설, 생태관찰을 위한 나무다리 등 자연환경을 이용하거나 관찰하기 위한 시설 4. 자연보전관·자연학습원 등 자연환경을 보전·이용하기 위한 교육·홍보시설 또는 관리시설 5. 그 밖의 자연자산을 보호하기 위한 시설 ② 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 자연환경보전·이
----------------------------	---

	용시설을 설치·운영하고자 하는 경우에는 환경부령으로 정하는 바에 따라 설치에 관한 계획을 수립하고 이를 고시하여야 한다. <개정 2020. 5. 26.> ③ 관계 행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 설치한 자연환경보전·이용시설을 이용하는 사람으로부터 유지·관리비용 등을 고려하여 이용료를 징수할 수 있다. 다만, 「자연공원법」에 따라 지정된 공원구역은 「자연공원법」에서 정하는 바에 따른다. <개정 2020. 5. 26.> ④ 제3항에 따른 이용료의 금액·징수절차 및 면제에 관하여 필요한 사항은 환경부령으로 정한다. <개정 2020. 5. 26.> 시행령 제25조(시설의 이용료) ① 법 제38조제3항 및 제4항의 규정에 따른 시설 이용료의 금액은 당해 시설의 설치에 소요되는 비용과 그 유지·관리비용을 고려하여 당해 시설을 설치한 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 정하여 고시한다. ② 법 제38조제4항의 규정에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여는 제1항의 이용료를 징수하지 아니한다. 1. 6세 이하 또는 65세 이상인 자 2. 「장애인복지법」에 따른 장애인 3. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령」 제86조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 4. 공무수행을 위하여 당해시설을 이용하는 자 5. 그 밖에 당해 시설을 설치한 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 제1호 내지 제4호에 준하여 당해 시설의 이용을 인정하는 자 ③ 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 따른 이용료를 징수하고자 하는 경우에는 시설의 입구 등에 이용료에 관한 안내판을 설치하여야 한다. 제46조(생태계보전협력금) ① 환경부장관은 자연환경을 체계적으로 보전하고 자연자산을 관리·활용하기 위하여 자연환경 또는 생태계에 미치는 영향이 현저하거나 생물다양성의 감소를 초래하는 사업을 하는 사업자에 대하여 생태계보전협력금을 부과·징수한다.
「자연공원법」	제37조(입장료 및 사용료의 징수) ① 공원관리청은 자연공원에 들어가는 자로부터 입장료를 징수할 수 있으며, 공원관리청이 설치한 공원시설을 사용하는 자로부터 사용료를 징수할 수 있다. 다만, 환경부령으로 정하는 자에 대하여는 입장료의 징수를 면제할 수 있다. ② 제18조제1항제6호에 따른 사찰의 주지는 공원관리청과 협의하여 공원문화유산지구에 입장하는 사람에게 입장료를 징수할 수 있다. 이 경우 입장료를 징수하는 사찰은 「문화재보호법」 제49조에 따른 관람료를 징수할 수 없다. <신설 2011. 4. 5.> ③ 제20조에 따라 공원사업을 하거나 공원시설을 관리하는 자는 그 시설을 사용하는 자로부터 그 수익의 범위에서 사용료를 징수할 수 있다. 이 경우 환경부령으로 정하는 공원시설에 대하여 사용료를 징수하려면 공원관리청의 허가를 받아야 한다. <개정 2011. 4. 5.> ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 입장료 및 사용료의 징수에 필요한 사항은 국립공원의 경우 환경부령으로 정하고, 도립공원 및 군립공원의 경우 그 공원관리

	청이 소속된 지방자치단체의 조례로 정한다. <개정 2011. 4. 5.> [전문개정 2008. 12. 31.] 제38조(점용료 등의 징수) ① 공원관리청은 제20조에 따라 허가를 받아 공원시설을 관리하는 자와 제23조에 따라 허가를 받아 자연공원을 점용하거나 사용하는 자(제71조제2항에 따라 허가를 받은 것으로 보는 자를 포함한다)로부터 점용료 또는 사용료를 징수할 수 있다. 다만, 점용대상 또는 사용대상인 재산에 관한 권리가 공원관리청에 속하지 아니하는 경우에는 그러하지 아니하다. ② 제1항에 따른 점용료 또는 사용료의 기준과 징수에 필요한 사항은 국립공원의 경우 환경부령으로 정하고, 도립공원 및 군립공원의 경우 그 공원관리청이 소속된 지방자치단체의 조례로 정한다. ③ 제20조 또는 제23조에 따른 허가를 받지 아니하고 자연공원을 점용하거나 사용한 자에게는 점용료 및 사용료에 해당하는 금액을 부당이득금으로 징수할 수 있다. 다만, 점용대상 또는 사용대상인 재산에 관한 권리가 공원관리청에 속하지 아니하는 경우에는 그러하지 아니하다. [전문개정 2008. 12. 31.] 제39조(비용 부담의 원칙) 자연공원에 관한 비용에 대하여 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 국립공원에 관한 비용은 국가가 부담하고, 도립공원 또는 군립공원에 관한 비용은 해당 지방자치단체가 부담한다. 다만, 제80조제1항에 따라 시·도지사가 국립공원을 관리하는 경우와 같은 조 제2항에 따라 군수가 도립공원을 관리하는 경우에는 그 비용의 전부 또는 일부를 그 지방자치단체가 부담한다.[전문개정 2008. 12. 31.]
「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 (약칭 「생물다양성법」)	제16조(생태계서비스지불제계약) ① 정부는 다음 각 호의 지역이 보유한 생태계서비스의 체계적인 보전 및 증진을 위하여 토지의 소유자·점유자 또는 관리인과 자연경관(「자연환경보전법」 제2조제10호에 따른 자연경관을 말한다) 및 자연자산의 유지·관리, 경작방식의 변경, 화학물질의 사용 감소, 습지의 조성, 그 밖에 토지의 관리방법 등을 내용으로 하는 계약(이하 “생태계서비스지불제계약”이라 한다)을 체결하거나 지방자치단체의 장에게 생태계서비스지불제계약의 체결을 권고할 수 있다. 1. 「자연환경보전법」 제2조제12호에 따른 생태·경관보전지역 2. 「습지보전법」 제8조에 따른 습지보호지역 3. 「자연공원법」 제2조제1호에 따른 자연공원 4. 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제27조에 따른 야생생물 특별보호구역 5. 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제33조에 따른 야생생물 보호구역 6. 멸종위기 야생생물 보호 및 생물다양성의 증진이 필요한 다음 각 목의 지역 가. 멸종위기 야생생물의 보호를 위하여 필요한 지역 나. 생물다양성의 증진 또는 생태계서비스의 회복이 필요한 지역 다. 생물다양성이 독특하거나 우수한 지역 7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 지역 ② 정부 또는 지방자치단체의 장이 생태계서비스지불제계약을 체결하는 경우에는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 계약의 이행 상대방에게 정당한 보상을 하여야 한다. ③ 생태계서비스지불제계약을 체결한 당사자가 그 계약 내용을 이행하지 아니하거나 계약을 해지하려는 경우에는 상대방에게 3개월 이전에 이를 통보하여야 한다.

	④ 정부는 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」에 따른 국민신탁법인 또는 대통령령으로 정하는 민간기구가 생태계서비스지불제계약을 체결하는 경우에는 그 이행에 필요한 지원을 할 수 있다. ⑤ 생태계서비스지불제계약의 체결 등 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
「산지관리법」	제19조(대체산림자원조성비) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 산지전용과 산지일시사용에 따른 대체산림자원 조성에 드는 비용(이하 “대체산림자원조성비”라 한다)을 미리 내야 한다. 1. 제14조에 따라 산지전용허가를 받으려는 자 2. 제15조의2제1항에 따라 산지일시사용허가를 받으려는 자(「광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률」에 따른 광해방지사업을 하려는 자는 제외한다) 3. 다른 법률에 따라 산지전용허가 또는 산지일시사용허가가 의제되거나 배제되는 행정처분을 받으려는 자

자료: 국가법령정보센터 참조.

나. 생태계서비스와 수익자 부담원칙

종래에는 생태계서비스를 국민 일반이 누리고 있다는 전제하에 생태계서비스 수혜자 여부를 구분하지 않고 그 서비스 제공에 필요한 비용을 국민의 조세로 충당했다. 그렇지만 전 세계적으로 지속적인 생태계 파괴, 생물다양성 감소, 생태계 질 저하, 환경에 대한 낮은 인식 등으로 문제가 심각해짐에 따라 종래에 당연한 것처럼 누려왔던 생태계서비스가 재평가되고 있으며, 서비스비용 분담에 관한 문제도 새롭게 재논의가 시급한 실정이다. 한국도 개발압력 및 도시화·산업화에 따른 토지전용으로 생태축이 단절되고 서식지 감소 등의 문제가 발생하고 있다. 또한 기후변화로 기온이 100년간 1.5℃ 상승하였고, 재난·재해, 오염물질, 침입외래종·생태계 교란종, 야생생물 질병 등 생태계 및 생물다양성 요인이 증가하고 있는 실정이다.⁶¹⁾ 생물다양성은 다양한 생태계서비스를 제공하고 지구와 생태계의 지속가능성뿐만 아니라 국민의 삶에도 큰 영향을 미치므로 국가 차원에서 체계적인 보전과 지속가능한 이용을 위해 보호지역의 지정 및 관리를 강화하여야 한다는 관점에서 보전 및 관리를 위한 비용분담에 관한 논의가 중요하다. 생태계서비스로 인한 수익을 얻은 자는 서비스 제공을 위한 비용의 일부 또는 전부를 부담하여야 한다. ‘생태계서비스’란 인간이 생태계로부터 얻는 혜택으로서 가. 식량, 수자원, 목재 등 유형적 생산물을 제공하는 공급서비스, 나. 대기 정화, 탄소 흡수, 기후 조절, 재해 방지 등의 환경조절서비스, 다. 생태 관광, 아름답고 쾌적한 경관, 휴양 등의

61) 자연 서식지인 산림은 면적이 '81년 6,568천ha에서 '15년 6,335천ha로 2,332천ha 감소하였고, 해안습지는 '87년 3,203km²에서 '13년 2,487km²로, 내륙습지는 '03년 5,076km²에서 '17년 735km²로 감소함. 국립공원연구원, “국립공원 생태계서비스 가치평가 연구”, 2020, p.3.

문화서비스, 라. 토양 형성, 서식지 제공, 물질 순환 등 자연을 유지하는 지지서비스가 포함된다(「생물다양성법」 제2조 제10호 참조). 이와 같은 생태계서비스는 생물다양성에 기반하며, 국립공원을 포함한 자연공원은 자연생태계나 자연 및 문화경관을 대표할 만한 지역으로서(「자연공원법」 제2조 1호 내지 4호 참조), 다른 지역에 비해 인간에게 제공되는 생태계서비스 혜택이 높은 지역이다. 자연환경보전에 따르는 부담은 공평하게 분담되어야 한다는 기본 원칙(「자연환경보전법」 제3조 제6호 참조)을 실현하기 위하여, 생태계서비스에 따른 이익을 보는 자는 서비스 제공을 위한 관련 비용을 부담하여야 한다는 점이다. 2020 국립공원 생태계 서비스 가치평가에서 국립공원이 서식처로서의 가치가 있다고 응답한 비율은 86.5%, 생물다양성 및 생태계서비스 증진을 위해 국립공원을 보전하는 것이 중요하다고 응답한 비율은 92.1%, 국립공원의 생물다양성 보전 및 증진을 위해 공원구역 확대의 필요성이 있다고 응답한 비율은 89.2%로 나타나 대부분의 응답자들은 국립공원의 가치와 생물다양성 보전 측면에서 국립공원 보전의 중요성을 인지하고 있는 것으로 나타났다.⁶²⁾ 이 설문에서 서비스의 내용과 관련하여 국민들이 인식하는 국립공원의 매력 요소는 1순위 자연생태자원의 다양성, 2순위 자연경관, 3순위 생태자원 및 아름다운 생태경관 및 자연성, 4순위 경관 특이성 요소의 다양함, 5순위 역사·문화경관이었다.

생태계서비스 및 수익자 부담원칙과 관련하여 현행법상 가장 문제가 되는 것은 자연환경보전·이용시설의 이용료와 생태계서비스 지불제도, 그리고 생태계보전부담금제도이다. 이하에 서는 각각 이를 검토해보고자 한다.

다. 자연환경보전·이용시설의 이용료

자연환경보전·이용시설의 이용료와 관련하여 현행법상 공원입장료의 문제가 첨예하게 대립하고 있다. 입장료는 공원의 유지·관리를 위하여 수익자부담의 원칙에 따라 공원을 직접 이용하는 자에게 공원관리비용의 일부를 부담하게 하는 것이다. 현재도 「자연공원법」 제33조 제1항 위헌소원에서 국립공원의 입장료가 민법상 과실이 아닌 수익자 부담원칙에 따른 유지관리비용의 일부를 징수하는 것이라고 하였다.⁶³⁾ 또한 자연공원제도는 자연생태계와 자연풍

62) 이것은 전 국민 대상 온라인설문조사로서 국립공원을 1회 이상 방문한 경험이 있는 만19세 이상 남녀 1,000명(95% 신뢰구간에서 표본오차 $\pm 3.1\%$)을 대상으로 실시됨. 자세한 것은 국립공원연구원, 국립공원 생태계서비스 가치평가 연구, 2020, pp.11-16 참조.

63) 일반적으로 어떤 물건으로부터 생기는 경제적 수익을 과실이라 하는데 그중 물건의 사용 대가로 받는 금전 기타의 물건을 법정과실이라고 한다. 여기서 사용 대가는 타인에게 물건을 사용케 하고 사용 후에 원물 자체 또는 그 물건과 동종·동질·동량의 물건을 반환하여야 할 법률관계가 있는 경우에 인정된다. 토지나 가옥의

경지를 보호하고, 지속가능한 이용을 도모하여 국민의 보건 및 여가와 정서생활의 향상에 기여하기 위한 것으로서(「자연공원법」 제1조), 현행법상 공원에 관한 비용은 원칙적으로 공원관리청인 국가 등이 부담한다(「자연공원법」 제28조). 이 경우 현재는 일반 국민의 조세로 공원관리비용을 충당하므로 공원입장료를 부과하지 않아도 되지만, 공원을 직접 이용하지 않는 일반 국민과 달리 공원을 직접 탐방하는 자에게 수익자부담의 원칙에 따라 국립공원의 입장객에게 입장료를 징수하여 공원의 유지·관리비용의 일부에 충당하는 것도 가능하다고 하였다. 또한 국립공원을 이용하지 않는 자의 입장에서 보면 이를 이용하는 자에게 국립공원의 유지·관리비의 일부를 부담시키는 것이 더 공평할 수 있다고 하였다.⁶⁴⁾

이와 같은 현재판례가 있었음에도 1970년 속리산국립공원을 시작으로 시행된 국립공원입장료는 2007년 정부정책으로 폐지되었다. 그 당시 기획예산처에서는 쓰레기 수거비용과 수익자 부담원칙 등을 근거로 입장료 폐지를 반대했지만 정부에서 비용을 전액 지원하는 것으로 결정되었다. 입장료를 폐지한 주요 근거는 국민의 탐방만족도 저하였다.⁶⁵⁾ 그러나 실질적인 주요 원인은 공원입장료와 각각 별개로 징수되던 문화재관람료와 통합하여 징수되면서 사찰 등 문화재 관람을 하지 않는 탐방객 입장에서는 불만이 누적될 수밖에 없으며 사회적 갈등이 첨예화된 것이라고 본다. 또한 법개정을 통하여 폐지된 것은 아니고 당시 정부가 정책적 판단에 따라 「자연공원법」상의 재량규정을 이유로 폐지한 것이므로 현행법에서는 여전히 「자연환경보전법」 및 「자연공원법」에 근거하여 국립공원입장료 징수를 할 수 있는 근거가 유지되고 있다.

2020 국립공원 생태계서비스 가치평가에서 나타나듯이 국립공원이 생태계 서식처로서의 가치가 있고, 생물다양성 및 생태계서비스 증진을 위해 국립공원을 보전 및 확대하여야 한다는 국민의 인식 전환과 기후변화 등에 따라 공원구역을 더욱 보전하기 위해서 수익자 부담의 원칙에 따라 국립공원의 유지·관리비의 일부를 입장객에게 부담시키는 것을 적극 검토할 필요가 있다고 할 수 있다.

임대료가 대표적인 법정과실이라 할 것이다. 그런데 국립공원의 입장료는 다음과 같은 점에서 민법상 과실(果實)이라고 할 수 없고, 오히려 수익자 부담의 원칙에 따라 국립공원에 입장하는 자에게 국립공원의 유지·관리비의 일부를 징수하는 것으로 보인다(헌재결 2000헌바44, 2001.6.28. 선고 참조).

64) 헌재결 2000헌바44, 2001.6.28. 선고 참조.

65) 이주희 외, 국립공원 입장료 폐지에 따른 국립공원 관리정책 수립 방안, 「한국임학회지」 제96권 제1호, 2007 참조.

라. '생태계서비스 지불제도' 현황

생태계서비스 지불제도는 특정 생태계서비스 수혜자가 생태계서비스를 공급·관리하는 자에게 대가를 지불한다는 의미로 수익자 부담원칙이 적용된 제도로 보는 견해도 있지만(안소는 외, 2016; 주우영 외, 2017; 환경부, 2020), 현실적으로 서비스의 대가를 정부나 지자체에서 지불하고 있다는 점에서 이것은 일반적 공동 부담의 원칙에 따른 것이라고 볼 수 있다. 다만 이와 같은 지불금의 재원 마련을 위해 조세나 준조세인 부담금 등을 부과하는 대상이 생태계서비스로 인하여 수익을 얻는 자인 경우로 한정된다면 수익자 부담원칙에 따른 것이라고 볼 수 있다. 한국의 지불제와 유사한 제도인 일본의 산림환경세는 일종의 목적세로서, 수원림의 특정 편익을 유지하기 위하여 그 비용 부담의 일부를 수익자가 부담하게 하고 있다(오충현 외, 2015). 그러나 현행 한국의 생태계서비스 지불제도는 그 재원 마련을 위하여 생태계 보전사업(환경보전사업)으로 현저히 이익을 얻는 자를 대상으로 부과하고 있지 않다는 점에서 일반적 공동부담의 원칙이 적용된 사례라고 볼 수 있다. 즉 생태계서비스 지불제도의 재원 마련 방안과 관련된 부과 대상 한정 문제, 그리고 현재는 폐지된 과거 국립공원 입장료 문제 등을 수익자 부담원칙을 확대하여 적용하는 것과 관련하여 검토할 필요성이 크다.

생태계서비스는 자연과 인간의 연관성에 대한 관심에서 시작된 개념으로 인간의 관점에서 생물다양성/생태계로부터의 이익을 평가하고 생태계의 가치를 기록하는 수단으로서 발전했다. 생태계서비스 개념이 태동한 1960년대 후반과 1970년대를 거쳐 2000년대 들어서 많은 학자들이 논의한 결과 최근에는 생태계서비스의 개념을 기능, 서비스, 편익을 구분하는 것으로 정리되는 추세이다.⁶⁶⁾ 한편 서비스란 용어는 작동의 개념이나 생산물의 개념으로도 사용되고 있다. 이는 '서비스'란 용어가 경우에 따라서는 '기능'과 동의어로 다른 한편으로는 '편익'과 동의어로 사용되고 있다는 의미이다. 결국 '생태계서비스'라는 용어는 생태계의 기능을 의미하며, 이는 생태계가 인간에게 주는 편익을 의미한다. 이에 따라 생태계서비스를 경우에 따라서 생산물에 한정하는 협의의 의미로도 볼 수 있고, 나아가 생산물이 주는 편익을 포함하는 의미로 볼 수도 있다.

생태계서비스 지불제는 생물다양성 부문의 대표적인 경제적 정책도구이다. 지속가능한 생태계서비스를 위해 자발적 계약에 근거하여 특정 생태계서비스의 수혜자가 공급자에게 서비

66) 오충현 외(2015), pp.6-7.

스 이용에 대한 일정액의 대가를 지불하는 다양한 형태의 계약을 총칭하는 것으로, 오염자 부담원칙의 보완 혹은 수익자 부담원칙의 개념과 밀접하다고 간주할 수 있다. 이때 계약 조건의 주를 이루는 것은 해당 생태계서비스의 공급 유지 및 개선에 영향을 미치는 자원관리다.⁶⁷⁾

생태계서비스지불제에는 원칙이 있다. 먼저, 생태계서비스는 기본적으로 계약, 즉 협상의 틀에 기초하고 있다. 이는 서비스 공급자에게 특정 계약에 대한 참여 여부를 결정할 수 있는 선택권이 있다는 의미이기도 하다. 이는 규제 위주의 기존 정책과 차별화된다. 또한 지불제는 성격이 명확히 규정된 생태계서비스를 대상으로 한다. 이는 해당 서비스의 공급량 변화를 측정할 수 있거나, 또는 계약에 명시된 이행 조건이 해당 생태계서비스 공급을 유지 또는 개선할 수 있다는 것을 전제로 한다는 의미이다. 하지만 생태계서비스를 측정하거나 정량화하는 작업은 쉽지 않다. 물론 생태계서비스가 제공하는 서비스에 대해서는 많은 사람들이 인식하고 있지만 이를 과학적으로 뒷받침할 증거는 충분하지 않다. 하지만 그럼에도 생태계서비스 지불제는 당사자가 어떠한 서비스를 이용하는지 명확히 알아야 거래가 가능하다. 지불제에는 최소한 한 사람 이상의 구매자와 공급자가 필요하며, 서비스 공급에 대한 대가를 지불하기 위한 매개체(지불수단)도 필요하다. 마지막으로 계약이 성립하기 위해서는 서비스 공급이 담보되어야 하는 조건을 충족해야 하며, 이는 생태계서비스지불제가 모니터링에 기반을 둔 상호 준수 프로그램이라는 의미이기도 하다. 만약 구매자가 원하는 서비스가 제대로 공급되지 않을 경우 제재 조치를 취할 수 있다는 뜻이다(안소은, 2010). 생태계서비스지불제는 보호지역 지정으로 대표되는 기존의 생물다양성 보전 메커니즘에 비해 보다 능동적이고 직접적인 정책이다. 생태계서비스지불제의 목표는 경제적 인센티브를 통해 서비스 공급자로 하여금 양질의 서비스를 자발적으로 제공하도록 함으로써 바람직한 자원관리로 유도하는 것이다(안소은 등, 2008).

다시 말해 생태계서비스란 인간이 생태계로부터 얻는 각종의 혜택을 의미하는 것으로, 생태계서비스의 보전·증진을 위해서는 민간 차원의 자발적 참여를 촉진할 필요가 있다. 이에 토지 소유자 등이 정부·지자체장 등과 계약을 체결하여 생태계서비스 보전 및 증진 활동을 하는 경우 그에 따른 보상을 지급토록 하는 ‘생태계서비스지불제 계약’ 제도가 2020년 6월부터 도입되었다. 법률에 규정된 지역⁶⁸⁾ 외에도 ‘생태계서비스지불제 계약’ 대상 지역으로 유네스코가 선정한 생물권보전지역 및 상수원보호구역, 수변구역 등이 포함되었다. 그리

67) OECD(2010); 안소은·노백호(2016), p.377.

68) 생태·경관보전지역, 습지보호지역, 자연공원, 야생생물 보호구역 등.

고 친환경적 경작 방식으로 변경, 야생생물 서식지 조성 및 관리 등 ‘생태계서비스지불제 계약’의 대상으로 인정되는 활동과 이에 대한 보상 기준 등이 마련되었다. 또한 공익을 위해 자연환경자산 등을 취득하여 보전·관리하는 민간 비영리법인에 대한 지원 근거와 ‘생태계서비스지불제 계약’과 관련한 권한 및 업무 등에 대한 위임·위탁 규정도 마련되었다. ‘생태계서비스지불제 계약’은 기존 생물다양성관리 계약이 사라짐에 따라 이를 대체하기 위해 도입된 제도다. 그간 생물다양성관리 계약은 대상 지역 및 인정 활동 등이 한정되어 있었다. 철새 먹이 주기, 습터 조성 중심으로 제도가 운영되어 민간 차원의 생태계서비스 보전·증진 촉진에는 한계가 있었다. 반면 ‘생태계서비스지불제 계약’은 기존 제도에 비해 대상 지역을 확장하고, 인정되는 활동 유형을 다각화하여 다양한 생태계서비스 보전·증진 활동에 대해 보상토록 한다.

마. 생태계보전부담금 등

「자연환경보전법」에 의하면 환경부장관은 생태적 가치가 낮은 지역으로 개발을 유도하고 자연환경 또는 생태계의 훼손을 최소화할 수 있도록 자연환경 또는 생태계에 미치는 영향이 현저하거나 생물다양성의 감소를 초래하는 사업을 하는 사업자에게 생태계보전부담금을 부과·징수한다고 규정하고 있다(동법 제46조 제1항 참조).⁶⁹⁾ 자연환경 훼손에 대한 부담금에는 생태계보전부담금 이외에도 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」(약칭 「해양생태계법」)상의 해양생태계보전협력금, 「자연공원법」상의 원상회복예치금, 「농지법」상의 농지보전부담금, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(약칭 「개발제한구역법」)상의 개발제한

69) 「자연환경보전법」 제46조(생태계보전부담금) ① 환경부장관은 생태적 가치가 낮은 지역으로 개발을 유도하고 자연환경 또는 생태계의 훼손을 최소화할 수 있도록 자연환경 또는 생태계에 미치는 영향이 현저하거나 생물다양성의 감소를 초래하는 사업을 하는 사업자에 대하여 생태계보전부담금을 부과·징수한다. <개정 2021. 1. 5.>

② 제1항에 따른 생태계보전부담금의 부과 대상이 되는 사업은 다음 각 호와 같다. 다만, 제50조제1항 본문에 따른 자연환경보전사업 및 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제49조제2항에 따른 해양생태계보전협력금의 부과 대상이 되는 사업은 제외한다. <개정 2006. 10. 4., 2007. 4. 11., 2007. 5. 17., 2008. 3. 28., 2010. 1. 27., 2011. 7. 21., 2013. 3. 22., 2017. 11. 28., 2020. 5. 26., 2021. 1. 5.>

1. 「환경영향평가법」 제9조에 따른 전략환경영향평가 대상 계획 중 개발면적 3만제곱미터 이상인 개발사업으로서 대통령령으로 정하는 사업
2. 「환경영향평가법」 제22조 및 제42조에 따른 환경영향평가대상사업
3. 「광업법」 제3조제2호에 따른 광업 중 대통령령으로 정하는 규모 이상의 노천탐사·채굴사업
4. 「환경영향평가법」 제43조에 따른 소규모 환경영향평가 대상 개발사업으로 개발면적이 3만제곱미터 이상인 사업
5. 그 밖에 생태계에 미치는 영향이 현저하거나 자연자산을 이용하는 사업 중 대통령령으로 정하는 사업

구역보전부담금 등이 있다. 이와 같은 부담금은 오염원인자 책임의 원칙에 따른 부담금제이므로⁷⁰⁾ 수익자 부담원칙이 적용되지는 않는다.

다만 생태계보전부담금의 의무자가 자연환경 또는 생태계에 영향을 미치거나 생물다양성의 감소를 초래하는 사업을 통하여 현저한 이익을 얻는 경우에는 그 이익의 범위에서 생태계보전부담금과 별개로 비용 부담 의무를 부과할 여지가 있다고 보며 추후 개별적으로 제도 개선을 검토할 필요가 있다.

2. 주요국 사례 조사

가. EU 농업직접지불제

생태계서비스 지불제도와 유사한 해외의 사례 중 대표적인 것은 EU가 도입한 농업직접지불제도다. 직접지불제도 중 하나인 농업직접지불제는 농업생산성 향상 및 소득 안정 확보, 농업의 공익성 및 다원성 향상을 위해 정부가 농업인에게 예산을 직접 지불하는 제도이다. 계약 이행에 따른 소득 감소분에 대해 보상하는 제도로 생태계서비스 지불제도와 유사한 개념이라고 할 수 있다.⁷¹⁾ EU 농업직접지불제는 단일지불과 환경지불로 구분되며, CAP(공동농업정책, 1985) 이후 모든 회원국이 의무적으로 시행하고 있다. 2003년 EU는 단일지불 방식으로 과거의 농산물 생산 실적에 따라 보조금을 지급하는 방식을 생산중립 또는 생산과 연계되지 않은 단일지불제로 전환했다. 특정 작물이 아니라 농가 단위로 소득을 지원하며, 지급률(2000~2002년에 받았던 직접지불 총액/3)에 대상 농지면적을 곱하여 산정한다. 2014년부터 도입된 지불제 개혁안에는 현행 단일지불 제도에 녹색지불, 젊은 농업인지불, 소농지불 등의 새로운 지불제가 포함되어 있다. 특히 환경보전에 참여하는 농가에 추가로 지급되는 녹색지불이 대폭 도입되었다. 환경지불은 공동농업정책(CAP) 내의 농촌개발정책 중에서 농민들이 농지 환경을 보호하고 증진하도록 이들의 환경서비스 제공분에 대해 지불(비용 발생분 + 소득 상실분)하는 것을 의미한다. 농업환경정책의 목적은 농업의 환경친화적 조방화, 저밀도 목초지 시스템의 관리, 통합적 농가 관리와 유기농업, 경관과 역사유적지의 보전, 가치 있는 야생동식물 서식지 및 관련 생물다양성의 보전이다. 또한 유럽의 농업직불제는 법률로 정책수단을 지정하고 있다. 정책수단은 각 지불제마다 명시되어 있으며, 대부분 농업인의 소득 보

70) 방상원 외, 자연환경 훼손에 관한 부담금의 형평성 제고방안-생태계보전협력금과 대체산림자원조성비의 비교를 중심으로 -, 「환경정책연구」 제8권 제2호, 2009 참조.

71) 오충현 외(2015), p.23.

장 및 농업 다원성 증진의 성격을 띠고 있다. 재원은 주로 정부/지자체/EU에서 발생하며, EU의 각국에서는 직불 혹은 지불이라는 명칭보다는 프로그램이라는 명칭을 선호한다. 이는 농가에 직불금만 주고 마는 것이 아니라, 지속적이고 세밀한 현장 모니터링 체계를 갖추고 다양한 관련 지원정책(컨설팅, 교육, 시설지원 등)들을 종합적인 프로그램 차원에서 상호 병행하고 있기 때문이다.

나. 스위스 농업직접지불제

스위스의 농업직접지불제 사례는 일반직불제와 생태적직불제, 동물복지직불제로 나뉜다. 연방헌법과 「농업법」에 규정된 원칙을 바탕으로 농가가 토양 및 수자원 보호, 생물 다양성 유지 등을 상호 준수하며 이행하는 것을 전제로 일반 직불금을 지급하고 있다. 이보다 더 엄격한 이행 조건을 수행하는 농가에 대해서는 추가적으로 가산적 형태의 생태직불금을 제공하고 있다. 일반직불제는 농업의 다원적 편익(multi functional service) 제공을 보상하기 위해 생태학적 성과증명(PEP: proof of ecological performance)을 조건으로 직불금을 지급하고 있다. 생태학적 성과증명을 통해 일반직불제 또한 농업의 생태적 기능 증진을 준수해야 한다. 생태적직불제(Ecological payments)는 일반직불제보다 높은 환경생태 규정을 이행한 농가에 추가적 혜택을 주는 제도이며, 동물복지직불제(Ethological payments)는 동물복지형, 정기방목, 여름방목 등이 있다.

다. 코스타리카 직접지불제

코스타리카 직접지불제(PES) 사례(이하 'PPSA')는 국제적으로 가장 성공한 PES 사례 가운데 하나로 평가받고 있다. PPSA는 산림 개간을 억제하기 위해 1997년 개정된 「산림법(Forestry Law)」을 통해 도입되었다. 이를 통해 전통적인 '보조금'과 '인센티브' 개념을 '생태계서비스에 대한 경제적 인정'으로 대체하였다. 이 제도의 대상은 산림의 이산화탄소 흡수, 경관, 수원함양, 생물다양성보전이라는 네 가지 생태계서비스다. 최소한 1헥타르 이상의 토지 명의를 갖거나 정당한 점유권을 가진 사인(私人)은 자발적으로 PPSA에 참여할 수 있다. 보전행위의 범주에 따라 지불 수준과 계약 조항이 다양하다(최소 5년에서 최장 15년 사이). 예를 들면 2015년 수자원 보호를 위한 지역은 5년간 연간 헥타르당 398달러(U.S.)를 지급받았다. 만약 토지 소유자가 계획대로 산림관리를 하지 않는 경우에는 벌칙을 받아야 한다.

산림관리자는 모니터링 비용으로 지불된 금액의 일부를 받는데, 이때 허위보고를 하면 자격이 박탈된다. 산림관리 감시자 및 중재자 등 약 1만 8,000천 개의 새로운 일자리가 생기고 중소 규모의 산림 소유자도 자금을 받을 수 있어 빈곤 감소에 도움이 되었다는 평을 받는 사례로 알려져 있다.

3. 관련 쟁점 및 갈등 현황

가. 생태계서비스지불제 계약 개요

자연·생태 분야에 수익자 부담원칙이 적용된 사례에서 주목되는 쟁점은 ‘생태계서비스지불제 계약’ 제도를 추진하기 위해 2021년 환경부에서 발행한 지침서의 향후 역할과 관련 있다. 앞서 설명하였듯 생태계서비스지불제도는 수혜자 부담원칙에 근거한 생물다양성 정책 부문의 대표적인 정책도구다. 이는 보호지역의 보전 및 지속가능한 활용을 위하여 지역주민이 생태계서비스 유지 및 증진을 위한 활동에 참여하고 이에 대하여 적절하게 보상하는 계약을 체결하여 인센티브를 제공하는 제도다.⁷²⁾ 「생물다양성법」 제16조에 근거하여, 이행하기 위해 환경부가 2020년 마련한 『생태계서비스 지불제 계약』 가이드라인에 의하면 생태계서비스지불제 계약의 계약 기간은 1년으로 하며, 총 3년의 사업기간 동안 갱신·유지함으로써 사업의 지속가능성을 확보하도록 권장하며, 사업 추진 주체는 특별한 사유가 발생하지 않는 한 계약을 3년 이상 유지해야 한다. 계약 대상자는 계약 대상 지역 내 토지·공유수면의 소유자, 점유자 또는 관리인이다. 계약 대상자는 사업 대상지 내 소유자, 점유자 또는 관리인임을 증빙할 수 있는 유효한 서류(등기부, 농지원부, 토지사용승낙서, 토지 임대차/사용대차 계약서 등)를 구비하여 제출해야 한다. 이에 따르는 보상은 생태계서비스 보전 및 증진 활동에 소요되는 비용 및 손실액을 지급하는 방식으로 이루어진다.

구체적인 사업 대상지역은 「자연환경보전법」 제12조 생태·경관보전지역, 「습지보전법」 제8조 습지보호지역, 「자연공원법」 제4조 자연공원(국립공원, 도립공원 등), 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제27조의 야생생물 특별보호구역, 제33조의 야생생물 보호구역, 멸종위기 야생생물 보호 및 생물다양성의 증진이 필요한 다음 각 목의 지역(멸종위기 야생생물의 보호를 위하여 필요한 지역, 생물다양성의 증진 또는 생태계서비스의 회복이 필요한 지역, 생물다양성이 독특하거나 우수한 지역), 그 밖의 대통령으로 정하는 지역(「생물다양성 보전

72) 환경부(2020), p.3.

및 이용에 관한 법률 시행령」 제9조의2 근거), 유네스코가 선정한 생물권보전지역, 「습지보전법」 제9조 제1항에 따른 협약등록습지, 「수도법」 제7조 제1항에 따른 상수원보호구역, 「환경정책기본법」 제38조제1항에 따른 특별대책지역 중 상수원 수질보전을 위해 지정·고시된 지역, 「한강수계 상수원수질개선 및 주민 지원 등에 관한 법률」 제4조, 「낙동강수계 물관리 및 주민 지원 등에 관한 법률」 제4조, 「금강수계 물관리 및 주민 지원 등에 관한 법률」 제4조 및 「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민 지원 등에 관한 법률」 제4조에 따른 수변구역 등이다.

〈표 3-5〉 생태계서비스지불제 계약 사업 대상 지역

「자연환경보전법」	- 제12조 생태·경관보전지역
「습지보전법」	- 제8조 습지보호지역
「자연공원법」	- 제4조 자연공원(국립공원, 도립공원 등)
「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」	- 제27조의 야생생물 특별보호구역 - 제33조의 야생생물 보호구역
야생생물 보호구역, 멸종위기 야생생물 보호 및 생물다양성의 증진이 필요한 다음 각 목의 지역	- 멸종위기 야생생물의 보호를 위하여 필요한 지역 - 생물다양성의 증진 또는 생태계서비스의 회복이 필요한 지역 - 생물다양성이 독특하거나 우수한 지역
그 밖의 대통령으로 정하는 지역(「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 시행령」 제9조의2)	- 유네스코가 선정한 생물권보전지역 - 「습지보전법」 제9조 제1항에 따른 협약등록습지 - 「수도법」 제7조 제1항에 따른 상수원보호구역 - 「환경정책기본법」 제38조제1항에 따른 특별대책지역 중 상수원 수질보전을 위해 지정·고시된 지역 - 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조, 「낙동강수계 물관리 및 주민 지원 등에 관한 법률」 제4조, 「금강수계 물관리 및 주민 지원 등에 관한 법률」 제4조 및 「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민 지원 등에 관한 법률」 제4조에 따른 수변구역

자료: 환경부(2020), pp.3-4를 토대로 저자 재작성

나. 생태계서비스지불제 계약 발달

생태계서비스지불제는 기존의 생물다양성 보전 메커니즘에 비해 보다 능동적이고 직접적인 정책이다. 이 제도의 목적은 경제적 인센티브를 통해 서비스 공급자로 하여금 양질의 서비스를 자발적으로 제공하도록 함으로써 바람직한 자원관리로 유도하는 것이다(Ahn et al.,

2008). 전 세계적으로 국가 또는 지역의 정치적·문화적·제도적 여건을 바탕으로 다양한 형태의 생태계서비스지불제가 운용되고 있다. 우리나라의 경우 2000년대 후반 산림 부문에 정책을 도입하기 위해 제도적·법적 타당성 및 요구조건 검토를 중심으로 기초연구가 수행된 바 있고 시범사업이 한시적으로 수행되었으나 본격적인 제도 운용이 정착되지는 못하였다. 그러나 새천년생태계평가(MA, 2005)와 생물다양성경제학(TEEB, 2010) 이후 국내에서도 ‘생태계서비스’ 개념이 자연환경관리 의사결정 과정에서 주요 의제로 부상하고 있다. 이는 오염자 부담원칙으로부터 수혜자 부담원칙으로 환경정책의 패러다임이 전환하는 것과 맞물려 생태계서비스지불제 국내 도입에 대한 논의를 새롭게 시작하는 계기를 제공하였다. 마침내 2019년 관련법이 개정되었고, 2021년부터 해당 정책이 시행되기 시작하였다.

보호지역·생태 우수지역의 토지 소유자 등이 환경과 생태계서비스 보전·증진 활동을 하는 경우 그 수혜는 환경과 생태계를 이용하는 일반 국민들에게 돌아가기 때문에 국민의 세금으로 이들에게 보상을 지급하는 제도이다. 기존 ‘생물다양성관리 계약’에 비하여 대상 지역이 확장되고 활동 유형이 다각화되어 적용 범위가 확대될 것으로 전망하며, 일방적인 손실을 감내할 수밖에 없었던 민간인들도 보상을 받을 수 있고 친환경적 생태 보전 활동에 긍정적으로 나설 수 있는 길이 마련되어서 고무적이다.

제3절 폐기물 분야

1. 개요

수익자 부담원칙이 ‘공공재 혹은 공공서비스의 공급 비용을 그 재화나 서비스로부터 혜택을 받는 주체가 부담해야 한다는 것’을 의미한다면 폐기물 분야는 기존의 환경정책 분야와는 다른 방향으로 접근해야 할 것이다. 폐기물을 포함하는 자원순환 분야에서 의미하는 공공재는 자원으로의 가치 또는 공공 역할에서 관리해야 하는 재화와 같은 폐기물뿐만 아니라, 국민이 깨끗하게 누릴 수 있는 권리가 있으나 폐기물로부터 오염될 가능성이 있는 대기, 수질, 토양, 악취, 소음을 모두 포괄할 수 있다. 이어 공공서비스는 국민의 불편을 해소하고 위생적인 국토환경을 제공한다는 관점에서 폐기물 수거 및 처리 사업을 의미할 수 있다. 혜택을 받는 주체란 소극적인 관점에서 국토환경을 오염시켜놓고 오염의 피해를 받지 않는 주체가 될 수 있고, 적극적인 관점에서는 폐기물 처리시설에서 생산한 재활용품 판매 수익, 폐기물에너지 회수(소각 폐열 등)를 통해 경제적 수익을 얻는 주체(제품 생산자도 포함 검토)로 볼 수 있다. 이러한 가운데 수익자의 주체는 소극적인 관점에서 폐기물 배출자(오염자이면서 오염의 피해를 받지 않는 주체)이며, 적극적인 관점에서는 폐기물 처리 주체(민간배출자에게 위탁받은 민간처리업자-사업장폐기물, 지자체-생활폐기물, 국가-지정폐기물)가 될 수 있다. 다시 말해, 관점에 따라 오염자가 곧 수익자가 될 수 있는 여지가 있으므로 폐기물 분야에서는 수익자 부담원칙과 오염원인자를 명확히 구분하기가 어렵다.

한편 「환경정책기본법」 제7조의2는 수익자 부담원칙에 관해 “국가 및 지방자치단체는 국가 또는 지방자치단체 이외의 자가 환경보전을 위한 사업으로 현저한 이익을 얻는 경우 이익을 얻는 자에게 그 이익의 범위에서 해당 환경보전을 위한 사업비용의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다.”라고 명시하고 있다. “환경보전”이란 1) 환경오염 및 환경훼손으로부터 환경을 보호하고, 2) 오염되거나 훼손된 환경을 개선함과 동시에 쾌적한 환경 상태를 유지·조성하기 위한 행위를 말한다(동법 제3조 제6호).

자원순환 분야에서는 환경보전을 위한 사업이란 폐기물 수거 및 처리 사업이 해당된다고 할 수 있다. 현저한 이익이란 적극적인 관점(폐기물 사업에서의 경제적 수익)을 우선 적용할 수 있으며, 폐기물 처리사업에 의해 오염도가 법적기준치를 넘는 국토환경에서 살게 되는 주민들이 거주하는 지역으로 폐기물을 보내어 오염으로 인한 피해를 받지 않는 경우도 소극적 관점에서 검토해볼 수 있다. 이어 환경보전을 위한 사업비용의 측면에서 오염자 부담원칙에

의해 지불되는 처리비용은 소극적인 수준으로 볼 수 있으며, 처리에 따른 토지오염 복구비용, 대기·수질·악취·악취 환경 복원비용(법적 기준치를 준수하는 정도, 처리시설 입지 이전의 환경으로 복원), 지가 하락 등 사회적 비용까지 포함하여 볼 수도 있다. 환경 복원비용의 수준은 오염된 환경을 법적기준치를 준수하는 정도(일부 환경보전 비용은 오염자 부담원칙에 의해 비용이 이미 지불되고 있음)와 처리시설이 입지하고 처리를 하기 이전의 원래 환경으로 복원하는 경우로 나누어 볼 수 있다.

폐기물 분야에서 수익자 부담원칙의 적용과 관련하여 간략하게 살펴볼 수 있는 부분은 다음과 같다. 첫째, 생산자책임재활용제(EPR)에 따라 재활용 의무의 주체가 되는 재활용의무생산자에게 부과되는 재활용부담금과 회수부담금제, 둘째, 유해물질을 함유하고 있거나, 재활용이 어렵고 폐기물관리상 문제를 일으킬 수 있는 제품/재료/용기의 제조업자 또는 수입업자에게 그 폐기물 처리에 드는 비용을 부담하도록 하는 폐기물부담금제도, 셋째, 소각 또는 매립의 방법으로 폐기물을 처분하는 처리의무자(지자체 및 사업장폐기물배출자)에게 부담금을 부과하여 최대한 재활용되도록 유도하는 폐기물처분부담금제, 마지막으로 공동주택단지나 택지(宅地)를 개발하려는 자가 그 공동주택단지나 택지에서 발생하는 폐기물을 처리하기 위하여 폐기물처리시설을 설치하거나 그 설치비용에 해당하는 금액을 부담하도록 하는 폐기물처리시설부담금제이다.⁷³⁾ 이와 관련하여 재활용부담금 또는 회수부담금과 폐기물부담금제, 폐기물처분부담금제는 원칙적으로 오염원인자책임에 따른 부담금이지만 폐기물처리시설부담금제는 수익자 부담의 원칙이 적용된 부담금제이다.

2. 현행 폐기물 처리 관련 부담금

가. 생산자책임재활용(EPR)

「자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률」 제16조 제조업자 등의 재활용의무조항에 근거한 생산자책임재활용(EPR: Extended Producer Responsibility) 제도는 제품 생산자나 포장재를 이용한 제품의 생산자에게 그 제품이나 포장재의 폐기물에 대하여 일정량의 재활용 의무를 부여하여 재활용하게 하고, 이를 이행하지 않을 경우 재활용에 소요되는 비용 이상의 재활용 부과금을 부과하는 제도이다. EPR은 폐기물 발생 원인을 제공한다는 점에서 제품 생

73) 장혜명, 폐기물 처리시설설치비용 부담금과 명확성의 원칙에 관한 연구- 2017. 10. 12. 선고 2015두60105 판결을 중심으로 -, 행정법과 법치주의 월례발표회, '18. 3. 30. 참조.

산자에게 원인자 책임의 원칙을 적용하고, 재활용을 하지 않는 경우에 일정 부과금을 부과하는 사례라고 볼 수 있다. 그렇지만 앞에서 언급하였듯이 공공재인 재활용이 가능한 생산제품(재활용품)에 대해 적극적 관점에서 경제적 혜택을 받는 수익자(생산자)가 소극적인 수준으로 환경보전사업비용(처리비용)을 부담하는 것이라 할 수 있다. 이는 종전 제품의 재질구조 개선 정도에 머물렀던 환경개선에 대한 생산자들의 의무 범위를 소비자 사용 후 발생하는 폐기물의 재활용까지 확대한다는 의미를 갖는다. 폐기물 재활용에 대한 법적 의무는 생산자에게 있지만, 생산자가 수거부터 재활용 전 과정을 직접 책임진다는 의미는 아니고, 소비자·지자체·생산자·정부가 일정 부분 역할을 분담하는 체계로서 제품의 설계, 포장재의 선택 등에서 결정권이 가장 큰 생산자가 재활용 체계의 중심적 역할을 수행하도록 하는 것이다. 우리나라의 경우 완전히 새로운 개념의 제도가 아니라 이미 생산자 책임 원칙에 의해 1992년부터 운영하고 있는 예치금제도를 보완 개선하여 2003년 1월부터 시행하고 있다.

〈표 3-6〉 주체별 역할

주체	역할
소비자	- 재활용품의 분리배출 철저
재활용의무생산자	- 회수·재활용 의무 이행(「자원재활용법」 제16조)
재활용사업공제조합	- 재활용의무 공동 이행을 위한 분담금 관리 (「자원재활용법」 제27조 의거 인가법인)
지방자치단체	- 분리수거 업무 철저(제도위반자 과태료 부과)
한국환경공단	- 생산자별 출고량, 회수·재활용 의무이행계획서 접수·승인 - 회수·재활용의무이행 실적보고서 접수 및 실적 확인 - 재활용부과금 부과 등 제도 집행에 관한 사항 - 재활용 현장 확인·조사
환경부	- 법령 제·개정 등 전반적인 제도 운영 - 매년 품목별 재활용의무를 산정 고시 - 재활용사업공제조합 설립 인가 및 지자체, 한국환경공단 지원·관리 - 주체 간의 갈등 조정 및 해소

자료: 한국환경공단 홈페이지 토대로 저자 재구성.

〈표 3-7〉 재활용의무 대상 품목

구분		EPR 대상 제품·포장재
제품	전지류	가. 수은전지 나. 산화은전지 다. 니켈·카드뮴전지 라. 리튬1차전지 마. 망간전지·알칼리망간전지 바. 니켈수소전지
	타이어	가. 「자동차관리법」 제2조제1호의 규정에 의한 자동차에 사용되는 타이어 나. 「군수품관리법」에 의한 차량에 사용되는 타이어 다. 「건설기계관리법」 제2조제1항제1호의 규정에 의한 건설기계에 사용되는 타이어 라. 「농업기계화촉진법」 제2조제1호의 규정에 의한 농업 기계에 사용되는 타이어
	윤활유	가. 「자동차관리법」 제2조제1호에 따른 자동차에 사용되는 윤활유 나. 「군수품관리법」에 의한 차량에 사용되는 윤활유 다. 「건설기계관리법」 제2조제1항제1호의 규정에 의한 건설기계에 사용되는 윤활유 라. 「농업기계화촉진법」 제2조제1호의 규정에 의한 농업 기계에 사용되는 윤활유 마. 「선박법」 제2조의 규정에 의한 한국 선박(외항선박을 제외)에 사용되는 윤활유 바. 「어선법」 제2조제1항의 규정에 의한 어선(원양어선을 제외)에 사용되는 윤활유
	형광등	수은이 들어 있는 형광등 제조용 반제품인 램프를 포함
	양식용 부자	수산물 양식용 부자(浮子)
	곤포 사일리지용 필름	곤포 사일리지용 필름
	합성수지 재질의 김발장	합성수지 재질의 김발장
	필름류 제품	가. 완충 포장이나 단열 효과를 내기 위해 사용하는 공기가 들어가는 필름류 나. 세탁업에서 모피제품, 의복 및 그 밖의 식물제품 등을 보호하기 위해 사용하는 필름류 다. 플라스틱 봉지·봉투(폐기물종량제 봉투 제외) 라. 1회용 비닐장갑 마. 식품 포장용 랩 필름

구분		EPR 대상 제품·포장재
포장재	음식료품류, 농·수·축산물, 세제류, 화장품류, 의약품 및 의약외품, 부탄가스제품, 살충살균제, 의복류, 종이제품, 고무장갑, 부동액 브레이크액 및 윤활유 등의 포장재	가. 종이팩(합성수지 또는 알루미늄박이 부착된 종이팩에 한함) 나. 유리병 다. 금속캔 라. 합성수지 재질의 포장재(용기류, 필름·시트형 포장재 및 트레이 포함) ※ 부동액·브레이크 및 제6호에 따른 윤활유(합성수지 재질의 포장재로 한정) ※ 상기 품목 이외의 제품(합성수지 재질의 포장재로 한정)
	전기기기류 등의 포장재	필름·시트형 포장재 및 발포합성수지 완충재
	1회용 봉투 쇼핑백	합성수지 재질의 1회용 봉투·쇼핑백(종량제 봉투 제외)

자료: 한국환경공단 홈페이지 토대로 저자 재구성.

생산자책임재활용제에 따라 재활용 의무의 주체가 되는 재활용의무생산자에게 부과되는 부담금은 「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」의 제18조와 제18조의2에 규정된 재활용부담금과 회수부담금이다. 동법 제18조에서는 환경부장관이 전기·전자제품 재활용 의무생산자가 제15조에 따른 회수·인계·재활용의무를 이행하지 아니하거나 공제조합이 조합원의 회수·인계·재활용의무를 대행하지 아니한 경우에는 재활용의무량 중 재활용되지 아니한 폐기물의 재활용에 드는 비용에 그 100분의 30의 범위 안에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 산출한 금액을 더한 금액을 그 전기·전자제품 재활용의무생산자나 공제조합에 부과·징수할 수 있음을 명시하고 있다. 아울러 제18조의2에서는 환경부장관이 전기·전자제품 판매업자가 제16조의4에 따른 회수 및 인계의무를 이행하지 아니하거나 공제조합이 조합원의 회수 의무를 대행하지 아니한 경우에는 회수의무량 중 회수되지 아니한 폐기물을 회수하는 데 드는 비용에 그 100분의 30의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 산출한 금액을 더한 금액을 그 전기·전자제품 판매업자나 공제조합에 부과·징수할 것을 명시하고 있다.

2003년에 시행되어 현재 18년째 운영 중인 생산자책임재활용제는 2016년 기준 약 2,000만 톤을 재활용하여 매립·소각비용을 절감하고 재활용품을 생산함으로써 약 10조 원의 경제적 이익과 1만 5,000명의 고용효과를 창출했고, 현재 안정적인 제도 운영 기반이 정착되었다고 할 수 있다. 그렇지만 제도가 시행된 지 10년을 넘기면서 소비 패턴이 변화하여 재활용이 어려운 복합 재질 사용이 증가했고, 다양한 페트 재질 사용으로 재활용 비용 증가와 함께 재활용 제품의 품질 저하라는 결과가 초래되었다. 아울러 에어캡, 세탁소 의류 비닐, 1회용 비

닐장갑 등 재활용이 가능하지만 포장재가 아니라는 이유로 생산자책임재활용제 대상에서 제외되는 품목들이 늘었다. 게다가 재활용 분담금이 출고량의 60~80% 수준에 불과해 전체 재활용비용을 부담하기에 부족해짐에 따라 재활용지원금 지급에 어려움을 겪기도 하였다.

차제에 EPR 제도를 전반적으로 개선할 필요가 있다. 재활용의무이행을 하지 않음으로써 현저한 이익을 보는 사업자 등이 있는 경우에는 「환경정책기본법」상의 수익자 부담원칙이 적용 여부와 관련하여 문제가 될 수 있지만 현행 EPR 제도에서는 재활용에 소요되는 비용 이상의 재활용부과금을 부과한다는 점에서 그 실효성이 크지 않다고 본다. 다만 재활용부담금 등의 부과 요건에 해당하지 않는 경우로 재활용의무 이행 여부와 상관없이 EPR 제도 자체의 운영에 따라 현저한 이익을 보는 사업자 등이 있는지 여부 등을 구체적으로 검토하여 수익자 부담원칙의 적용 요건 등에 부합하는 경우에는 폐기물처리비용의 일부 또는 전부를 부담하도록 할 수 있다.

나. 폐기물부담금제도

폐기물부담금제도는 유해물질을 함유하고 있거나 재활용이 어렵고 폐기물관리상 문제를 일으킬 수 있는 제품/재료/용기의 제조업자 또는 수입업자에게 그 폐기물 처리에 드는 비용을 부담하도록 하는 제도다. 앞선 생산자책임재활용제도와 유사하지만, 재활용이 어려운 최종적 폐기물 발생량을 증가시키는 제조업자 등에게 부담시킨다는 점에서 오염원인자 책임의 원칙에 따라 그 처리비용을 부담하게 하는 제도다. 더불어 폐기물 처리가 어려운 생산제품을 생산함으로써 경제적 혜택을 얻는 수익자(생산자)가 소극적인 수준으로 환경보전사업비용(처리비용)을 부담하게 하고 있음을 알 수 있다. 물론 이 경우 폐기물처리에 따른 현저한 이익을 얻는 자가 있으면 수익자 부담원칙을 적용하여 처리비용을 부담하게 할 수 있는지 구체적으로 검토할 필요가 있지만 그 여지는 크지 않다고 본다.

〈표 3-8〉 폐기물부담금 품목별 부과율·금액

품목구분	종류 및 규격	요율 및 금액 기준
살충제, 유독물제품	가. 플라스틱 용기 500ml 이하	가. 플라스틱 용기 24.9원
	500ml 초과	30.7원
	나. 유리병 500ml 이하	나. 유리병 56.2원
	500ml 초과	84.3원

품목구분	종류 및 규격	요율 및 금액 기준
	다. 금속캔 500ml 이하 500ml 초과	다. 금속캔 53.9원 78.2원
부동액	부동액	L 당 189.8원
껌	껌	판매가의 1.8% (수입의 경우 수입가의 1.8%)
1회용 기저귀	1회용 기저귀	개당 5.5원
담배	담배 (판매가격 200원 이하인 담배와 「지방세법」 제53조, 제54조 및 제63조에 따라 담배소비세를 면제하거나 환급하는 담배는 제외한다)	20개비당 24.4원 (전자담배의 경우에는 20카트리지를 말한다)
플라스틱 제품	건축용 (플라스틱 관 및 건축용 단열재를 포함한다)	합성수지 투입 kg당 75원
	일반용 (플라스틱을 재료로 사용하여 제조된 그 밖의 플라스틱 제품 또는 그 수입품)	합성수지 투입 kg당 150원

자료: 한국환경공단 홈페이지 토대로 저자 재구성.

현재는 폐기물부담금의 부과 대상을 규정하면서 그 구체적 내용을 대통령령에 위임하고 있는 구 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」(2002. 2. 4. 법률 제6653호로 전부 개정되고, 2005. 12. 29. 법률 제7778호로 개정되기 전의 것) 제12조 제1항 중 ‘제조업자’ 부분(이하 ‘이 사건 제1항 조항’이라 한다)과 폐기물부담금의 산출 기준 등을 대통령령에 위임하고 있는 구 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」(2002. 2. 4. 법률 제6653호로 전부 개정되고, 2005. 12. 29. 법률 제7778호로 개정되기 전의 것) 제12조 제2항 중 ‘제조업자’ 부분(이하 ‘이 사건 제2항 조항’이라 한다)이 포괄위임입법금지원칙에 위반되는지 여부와 관련하여 “대통령령에 위임된 폐기물부담금이 폐기물의 발생을 억제하고 자원의 낭비를 막기 위하여 그 원인 제공자인 제조업자에게 매년 부과되는 금원으로서 그 산출 기준에 관하여도 폐기물의 처리에 드는 비용을 상한으로 하고 있음을 쉽게 예측할 수 있고, ‘폐기물 처리에 드는 비용’이 일단 그 의미에 있어 불명확해 보이기는 하나 폐기물의 소각 및 매립 등을 통해 처리하는 비용이라는 것은 쉽게 예측할 수 있고, 이 사건 대상은 플라스틱 제품의 제조업자 등으로서 그 집단의 특수성·관련성·전문성으로 인해 폐기물부담금의 산출 기준 등을 충분히 예측할 수 있다 할 것이므로, 일반 국민들을 대상으로 하는 다른 부담금이나 조세에 대한 예측 가능

성 판단과는 달리 보아야 한다.”라고 하여 합헌판단한 바 있다.⁷⁴⁾

다. 폐기물처분부담금제도

폐기물처분부담금제도는 소각 또는 매립의 방법으로 폐기물을 처분하는 처리의무자(지자체 및 사업장폐기물배출자)에게 부담금을 부과하여 최대한 재활용하도록 유도하는 제도이다. 「자원순환기본법」 제21조 제1항에는 환경부장관은 다음 각 호의 자가 폐기물을 순환이용할 수 있음에도 불구하고 소각 또는 매립의 방법으로 폐기물을 처분하는 경우 폐기물처분부담금을 부과·징수할 수 있다고 명시한다. 각 호의 자는 1. 「폐기물관리법」 제14조제1항에 따른 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장, 2. 「폐기물관리법」 제18조제1항에 따른 사업장 폐기물배출자이다. 부과 대상 폐기물은 생활폐기물, 사업장폐기물, 건설폐기물로 구분되며, 소각 또는 매립을 통해 처리되고 있다. 최종처분되는 폐기물량을 최소화하기 위하여 처리의무자가 소각이나 매립시설을 이용함으로써 얻은 이익을 얻는 경우 수익자 부담원칙에 따라 처분 비용을 부담하게 할 수 있는지의 여부를 구체적으로 검토할 필요가 있지만, 일반적으로는 오염 원인자 책임의 원칙에 따라 최종적으로 국민, 사업자, 건설사업자 등에게 부담하게 하는 것이다. 이것은 아래 표에서 보듯이 소극적인 혜택(환경오염 유발)을 받는 주체(폐기물 배출자, 처리시설에서 폐기물을 배출하는 경우 포함, 민간사업자, 지자체 등)가 적극적인 수준에서 환경보전비용(환경피해비용 등 사회적 비용 포함)을 일부를 부담하도록 하는 것이다.

〈표 3-9〉 폐기물처분부담금 부과 대상 폐기물 및 처리 방법

품목구분	종류 및 규격	요율 및 금액 기준
부과 대상 폐기물	1. 생활폐기물	사업장폐기물 외의 폐기물(「폐기물관리법」 제2조제2호)
	2. 사업장폐기물	「대기환경보전법」, 「물환경보전법」 또는 「소음·진동관리법」에 따라 배출시설을 설치·운영하는 사업장이나 그 밖의 사업장에서 발생하는 폐기물(「폐기물관리법」 제2조제3호)
	3. 건설폐기물	「건설산업기본법」 제2조제4호에 해당하는 건설공사로 인하여 건설현장에서 발생하는 5톤 이상의 폐기물(「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」 제2조제1호)
부과 대상 처리 방법	소각	다음의 소각시설에서 처분하는 것 ① 일반소각시설, ② 고온소각시설, ③ 열분해시설(가스화 시설 포함), ④ 고온용융시설, ⑤ 열처리조합시설(①~④의 시설 중 둘 이상 시설의 조합 시설)
	매립	다음의 매립시설에서 처분하는 것 ① 차단형 매립시설, ② 관리형 매립시설

자료: 한국환경공단 홈페이지 토대로 저자 재구성.

74) 현재결 2005헌바48 등, 2008. 5. 29 선고 참조.

라. 폐기물처리시설부담금 등

1) 폐기물처리시설부담금

「폐기물처리시설 설치 촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」(이하 「폐촉법」이라 한다)에 의하여 일정 규모 이상의 공동주택단지나 택지(宅地)를 개발하려는 자는 그 공동주택단지나 택지에서 발생하는 폐기물을 처리하기 위해 폐기물처리시설을 설치하거나 그 설치비용을 부담하도록 하는 ‘폐기물처리시설부담금’ 제를 시행하고 있다(동법 제6조 제1항, 제2항 참조).⁷⁵⁾ 이 제도의 취지는 “폐기물처리시설의 부지(敷地) 확보 촉진과 그 주변 지역 주민에 대한 지원을 통하여 폐기물처리시설의 설치를 원활히 하고 주변 지역 주민의 복지를 증진”하는 것이다(동법 제1조). 이와 같은 「폐촉법」상 폐기물처리시설부담금 제도는 산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 목적으로 하는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」(이하 「산업법」이라 한다)의 ‘시설부담금’과 그 성격이 유사하다. 「산업법」 제33조에서는 소정의 시설부담금을 규정하고 있다. 동법에 의하면 실시계획승인권자는 사업시행자에게 도로, 공원, 녹지, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공시설을 설치하게 하거나 녹지를 보존하게 할 수 있는데, 사업시행자는 설치하는 시설 등의 비용에 충당하기 위하여 그 비용의 범위에서 준치시설물의 소유자에게 시설부담금을 부담하게 할 수 있다. 동법상의 시설에는 폐기물처리시설도 포함되어 있으며(「산업법 시행령」 제31조 참조), 따라서 준치시설물 소유자에게 폐기물처리시설의 부담금을 부담하게 할 수 있다.⁷⁶⁾

75) 「폐촉법」 제6조(택지개발사업에 따른 폐기물처리시설의 설치 등) ① 대통령령으로 정하는 규모 이상의 공동주택단지나 택지(宅地)를 개발하려는 자는 그 공동주택단지나 택지에서 발생하는 폐기물을 처리하기 위하여 대통령령으로 정하는 폐기물처리시설을 설치하여야 한다. 이 경우 주거지역과 인접하여 생활환경에 심각한 영향이 우려되는 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 때에는 폐기물처리시설을 지하에 설치하여야 한다. <개정 2013. 8. 13., 2015. 2. 3., 2020. 6. 9.>

② 제1항에도 불구하고 해당 지역을 관할하는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장이 해당 공동주택단지나 택지의 특성상 신규 폐기물처리시설이 필요하지 아니하다고 인정하는 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그 공동주택단지나 택지를 개발하려는 자는 같은 항 전단 또는 후단에 따른 폐기물처리시설의 설치를 갈음하여 설치비용에 해당하는 금액을 해당 지역을 관할하는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 내야 한다. <신설 2020. 6. 9.>

③ 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제2항에 따라 받은 금액을 해당 공동주택단지나 택지에서 발생하는 폐기물을 처리하기 위한 폐기물처리시설을 설치하는 데에 사용하여야 한다. <개정 2013. 8. 13., 2020. 6. 9.>

76) 「산업법」 제33조(시설 부담) ① 실시계획승인권자는 사업시행자에게 도로, 공원, 녹지, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공시설을 설치하게 하거나 녹지를 보존하게 할 수 있다.

② 사업시행자는 제1항에 따라 설치하는 시설(대통령령으로 정하는 시설은 제외한다) 등의 비용에 충당하기 위하여 그 비용의 범위에서 제30조에 따른 준치시설물의 소유자에게 시설부담금을 내게 할 수 있다. <개정 2012. 6. 1., 2016. 12. 20.>

「산업법 시행령」 제31조(시설 부담) ① 법 제33조제1항에서 “대통령령으로 정하는 공공시설”이란 다음 각

이와 같은 「산업법」상의 시설부담금은 특정 공익사업과 특별한 이해관계가 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 부담시키기 위하여 부과하는 공법상의 금전납부의무이므로 수익자부담금이 적용되는 사례이기도 하다. 폐기물처리시설부담금은 「산업법」상의 시설부담금 조항에 의거하여 기존 시설물의 소유자에게 부담시킬 수도 있지만 「폐촉법」상 특별히 공동주택단지나 택지(宅地)를 개발하려는 자에게도 폐기물처리시설 설치나 그 설치비용을 부담하게 할 수 있다는 점에서 「산업법」의 시설부담금제와 별개로 적용될 수 있다는 점을 제외하고 수익자부담금의 성격이 있는 점은 다르지 않다.⁷⁷⁾

2) 반입수수료 등

폐기물처리비용 및 처리시설 반입수수료는 폐기물처리시설을 설치·운영하는 기관이 그 폐기물처리시설에 반입되는 폐기물의 처리를 위하여 필요한 비용(이하 “반입수수료”라 한다)을 폐기물을 반입하는 자로부터 징수할 수 있는 금전을 말한다(「폐기물관리법」 제6조 제1항 참조). 동법 제5조의 폐기물의 광역 관리와 관련하여 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 둘 이상의 시·도 또는 시·군·구에서 발생하는 폐기물을 광역적으로 처리할 필요가 있다고 인정되면 광역 폐기물처리시설(지정폐기물 공공 처리시설을 포함한다)을 단독 또는 공동으로 설치·운영할 수 있는데, 이 경우 광역 폐기물처리시설을 설치·운영하는 기관은 그 폐기물처리시설에 반입되는 폐기물의 처리를 위하여 필요한 비용을 폐기물을 반입하는 자로부터 징수할 수 있도록 한 것이다. 이와 같은 반입수수료는 해당 처리시설의 사용에 따른 수수료라는 점에서 수익자 부담원칙을 적용한 형태라고 보기는 어렵다.

마지막으로 폐기물부적정처리 과징금제도가 있는데 「폐관법」에서는 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 부적정처리 폐기물을 발생시킨 자 등에게 폐기물을 부적정처리함으로써 얻은 부적정처리 이익(부적정처리함으로써 지출하지 아니하게 된 해당 폐기물의 적

호의 시설을 말한다. <개정 1993. 11. 6., 1996. 6. 29., 2000. 7. 1., 2003. 1. 14., 2005. 3. 25., 2011. 11. 16., 2012. 4. 10., 2014. 5. 9., 2017. 1. 17.>

1. 산업단지의 진입도로 및 간선도로

2. 산업단지 안에 보존할 녹지 및 공원(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제7호의 규정에 의한 도시·군계획시설로 결정된 것을 말한다)

3. 용수공급시설·하수도시설·전기시설·통신시설·공공폐수처리시설 및 폐기물처리시설

4. 법 제26조의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속되는 공공시설

5. 산업단지의 환경 개선 및 산업단지 입주기업 근로자의 생활 편의 향상을 위하여 산업단지 인근에 설치하는 녹지, 공원 및 공공·문화체육시설

77) 장혜명, 폐기물 처리시설설치비용 부담금과 명확성의 원칙에 관한 연구 - 2017. 10. 12. 선고 2015두60105 판결을 중심으로 -, 행정법과 법치주의 발표회(제24회), 2018. 3. 30 발제문 참조

정 처리비용 상당액을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 3배 이하에 해당하는 금액과 폐기물의 제거 및 원상회복에 드는 비용을 과징금으로 부과할 수 있도록 하고 있다.⁷⁸⁾ 부과 대상은 「폐관법」 제48조 제1항 각 호에서 규정하고 있다.⁷⁹⁾ 동법상의 과징금은 행정법규의 위반이나 의무 위반으로 경제적 이익을 얻은 경우 이를 박탈하기 위하여 그 이익에 비례하여 행정기관이 부과하는 행정상 제재금이므로, 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무인 부담금과는 성격이 다르다. 따라서 부적정폐기물처리와 관련된 규정의 적정성 여부에 관해서는 견해가 다양하지만 여기에서 다루는 수익자부담금을 적용한 사례는 아니다.

78) 「폐관법」 48조의5(과징금) ① 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제48조제1항제1호부터 제8호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자가 폐기물을 부적정처리함으로써 얻은 부적정처리 이익(부적정처리함으로써 지출하지 아니하게 된 해당 폐기물의 적정 처리비용 상당액을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 3배 이하에 해당하는 금액과 폐기물의 제거 및 원상회복에 드는 비용을 과징금으로 부과할 수 있다.

② 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 과징금을 내야 할 자가 납부 기한까지 내지 아니하면 국세 체납처분의 예 또는 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.

③ 제1항에 따라 과징금을 부과할 때 「환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률」 제12조에 따라 과징금이 부과된 경우에는 그에 해당하는 금액을 감액한다.

④ 제1항에 따른 과징금의 구체적인 계산 방법과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

79) 제48조(폐기물 처리에 대한 조치명령 등) ① 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 부적정처리폐기물(제13조에 따른 폐기물의 처리 기준과 방법 또는 제13조의2에 따른 폐기물의 재활용 원칙 및 준수 사항에 맞지 아니하게 처리되거나 제8조제1항 또는 제2항을 위반하여 버려지거나 매립되는 폐기물을 말한다. 이하 같다)이 발생하면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 “조치명령대상자”라 한다)에게 기간을 정하여 폐기물의 처리 방법 변경, 폐기물의 처리 또는 반입 정지 등 필요한 조치를 명할 수 있다. <개정 2015. 7. 20., 2019. 11. 26.>

1. 부적정처리폐기물을 발생시킨 자
2. 부적정처리폐기물이 처리된 폐기물처리시설의 설치 또는 운영을 제5조제2항에 따른 수탁자에게 위탁한 자
3. 부적정처리폐기물의 처리를 제15조의2제3항 또는 제18조제1항에 따라 위탁한 음식물류 폐기물배출자 또는 사업장폐기물배출자. 다만, 폐기물의 처리를 위탁한 자가 제15조의2제3항·제5항, 제17조제1항제3호 또는 제18조의2제3항에 따른 의무를 위반하거나 그 밖의 귀책사유가 있다고 인정되는 경우로 한정한다.
4. 부적정처리폐기물의 발생부터 최종처분에 이르기까지 배출, 수집·운반, 보관, 재활용 및 처분 과정에 관여한 자
5. 부적정처리폐기물과 관련하여 제18조제3항을 위반하여 폐기물 인계·인수에 관한 사항과 폐기물처리 현장정보를 전자정보 처리 프로그램에 입력하지 아니하거나 거짓으로 입력한 자
6. 제1호부터 제5호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하는 자에 대하여 부적정처리폐기물의 발생 원인이 된 행위를 할 것을 요구·의뢰·교사한 자 또는 그 행위에 협력한 자
7. 제1호부터 제6호까지의 사업장폐기물배출자에 대하여 제17조제8항 또는 제9항에 따라 권리·의무를 승계한 자
8. 제1호부터 제6호까지의 폐기물처리업자, 폐기물처리시설의 설치자 또는 폐기물처리 신고자에 대하여 제33조 제1항부터 제3항까지에 따라 권리·의무를 승계한 자
9. 부적정처리폐기물을 직접 처리하거나 다른 사람에게 자기 소유의 토지 사용을 허용한 경우 부적정처리폐기물이 버려지거나 매립된 토지의 소유자

3. 주요국 사례 조사

폐기물 처리비용과 관련하여 주요 선진국들은 소각세, 매립세, 폐기물 부담금 등으로 부과하고 있다. 매립세는 1987년 덴마크가 처음 시작하였고, 미국 캘리포니아주가 1989년 도입한 바 있다. 1990년대 들어 유럽 여러 국가들에서 도입했다. 소각세는 노르웨이가 1999년 도입하였고, 이후 2000년대 들어 EU의 다른 나라들도 부과하기 시작했다. 일본은 법 명칭 자체가 산폐세(産廢稅)로, 산업폐기물을 주 대상으로 소각·매립세를 적용하고 있다. 조사한 국가들이 소각·매립세를 도입한 주요 이유는 다음과 같다. 폐기물의 발생 배출 억제 및 저감, Recycling 추진, 재활용 재생이용 촉진, 정책 운용을 위한 비용과 재원 마련을 위해서이다.

발생된 매립부담금은 주로 중앙정부/지방정부 재정, 폐기물 관리, 오염된 매립지 정비, 환경사업에 사용되고 있으며, 그 세부 내역은 국가별로 차이가 있다. 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴 같은 국가들은 중앙정부 재원으로 전입하고 있고, 스페인 경우는 전적으로 폐기물 관리에만 사용하는 경우도 있다.

덴마크, 스웨덴, 벨기에, 핀란드 등에서 조세의 형태로 폐기물부담금을 부과·징수하고 있다. 덴마크에는 폐기물부담금과 유사한 조세로 Packaging tax와 Pesticide Tax가 있다. Packaging tax는 포장용기에서의 특정 물질 사용 감소, 환경친화적 재료 사용 촉진 등을 목적으로 하고, Pesticide tax는 살충제 개선·연구·사용 감소를 위한 목적으로 부과·징수되고 있다. 부과 대상은 Packaging tax의 경우 음료 및 주류 용기, 페인트·화장품·펫푸드 용기 등이고, Pesticide tax는 살충제 및 토양소독용 화학제품 및 그 용기다. 징수금은 중앙정부의 일반회계로 귀속된다. 주 사용처는 폐기물 사용의 억제 및 재활용, 재사용 촉진과 살충제의 환경에 대한 영향 개선 및 사용 억제라고 할 수 있다.

스웨덴도 덴마크와 유사하게 Packaging tax와 Pesticide Tax가 있다. Packaging tax는 음료 및 주류용기의 감소 및 재활용 촉진을 목적으로 하며, Pesticide tax는 살충제 사용 억제를 통해 인체와 환경의 리스크를 줄이기 위한 목적으로 부과·징수하고 있다. 부과 대상은 Packaging tax의 경우 우유를 제외한 모든 음료 및 주류 생산(수입)업자이고, Pesticide tax는 살충제 제조(수입)업자이다. 징수금은 마찬가지로 중앙정부의 일반회계로 귀속된다. 주 사용처는 음료 및 주류 용기의 사용 감소를 위한 사업, 재활용·재사용 촉진 사업의 비용 및 살충제로 인한 환경효과 개선사업 및 연구 등이다.

벨기에에는 Pesticide tax가 살충제의 사용 억제를 위한 목적으로 존재한다. 부과 대상은

최종 살충제품이고, 징수금은 중앙정부로 귀속된다. 벨기에의 Pesticide tax는 Ecotax legislation(1996)에 의해 만들어졌으나, 관계 기관 및 이해당사자 간의 합의가 도출되지 않아 현재 시행되지 못하고 있다.

핀란드에는 Packaging tax가 포장쓰레기의 발생 억제와 재충전 및 재활용 시스템의 확대 그리고 환경보호를 위한 목적으로 부과·징수되고 있다. 부과 대상은 우유, 종이, 판지로 된 포장용기를 제외한 모든 식·음료 포장용기다. 징수금은 중앙정부 일반회계로 귀속되며, 주 사용처는 환경보호 및 포장쓰레기 재충전·재활용 시스템의 확대를 위한 사업 등이다. 해당 국가 모두 우리나라의 폐기물부담금과 유사한 역할을 하는 제도를 시행하고 있으나, 모두 중앙정부가 주도하는 조세제도라는 점에서 우리나라와는 큰 차이를 보인다.

4. 소결

폐기물 처리에 관한 비용 및 자원 마련과 관련하여 지역 간, 처리업체와 주민 간의 갈등이 심각한 사회문제로 대두하고 있다. 예를 들면 위에서 살펴본 “폐기물처리시설 반입수수료”와 관련해서 수도권 쓰레기 처리에 대한 서울·인천·경기 등 3개의 시·도 이해관계가 첨예하게 엇갈려 있으며, 수도권의 쓰레기를 처리해온 인천시는 2025년에 수도권 쓰레기매립지 사용을 종료하겠다고 선언했다. 또한 최근 폐기물 재활용을 활성화하기 위해 부과되는 재활용부과금과 이 부담금의 기준이 되는 재활용 기준 비용에 대한 문제가 제기되고 있다. 재활용 기준 비용은 크게 회수와 처리 단계로 구분되어 산정되고 있다. 회수 과정에서 분리배출, 수집, 운반 과정으로 구분되고, 처리 과정에서 선별가공, 재활용 및 최종 정리 단계로 세분화되어 산정되고 있다.⁸⁰⁾ 의무생산자에게 재활용의무량을 부여하기 위한 ‘재활용분담금’과 의무생산자가 재활용의무를 이행하지 않을 경우 부과되는 ‘재활용부과금’은 목적이 다르므로 두 비용을 산정하면서 단가 차이가 발생할 수 있다. 재활용분담금 단가가 높으면 재활용부과금보다 높게 책정되어 생산자가 재활용에 대한 노력을 기피하는 현상이 초래하고, 재활용분담금 단가가 낮은 경우에는 조합으로부터 재활용지원금을 받는 회수 및 재활용사업자의 사업 여건이 악화된다.⁸¹⁾ 특히 재활용 기준비용은 재활용부과금의 규모를 결정하는 주요 변수라는 점에서 시장 상황을 반영하여 재활용 기준비용을 합리적으로 산정할 필요가 있다. 그러나 제도가 시작된 2003년 이후 재산정되지 않아 여러 가지 문제점을 야기하고 있다. 첫째, 생산자책임재

80) 김경민(2020), p.4.

81) 환경부(2018).

활용제 대상 제품별로 회수 및 재활용 여건이 고려되지 않은 채 산정되고 있다. 이를테면 단독주택에서 배출되는 재활용폐기물의 경우 지자체에서 수거 및 1차 선별하는 책임을 지고 있는데, 수거 및 선별 비용이 재활용 기준비용 산정에 반영되지 않고 있다. 이 비용은 재활용 과정에 소요되는 비용의 약 20~50%로 상당한 비용이 반영되지 않고 있는 것이다. 둘째, 최저임금 인상에 따른 인건비 상승이 고려되지 않았다. 최근 최저임금이 큰 폭으로 상승했는데, 폐제품 회수 및 재활용사업장 대부분이 중소기업체이고 임금 수준이 낮은 상황이다. 따라서 최저임금 인상에 따른 인건비 인상이 전반적인 비용 상승의 요인이 될 수 있음에도 이를 비용에 반영할 수 없는 상황이다. 셋째, 구조적으로 의무사업자는 재활용의무율만 달성하면 되므로 추가적인 노력이 필요 없다. 일례로 금속 캔의 경우 생산자책임재활용 제도 도입 초기에는 철 캔(87원/kg)이 시장의 95%를, 알루미늄 캔(15원/kg)은 시장의 5%를 차지하였으나, 현재는 알루미늄 캔이 절반 이상을 차지하고 있음에도 생산자책임재활용제 단가는 제도 도입 초기의 철 캔에 맞춰져 있다. 따라서 의무생산자가 재활용시장에서 상품가치가 높은 알루미늄의 재활용을 늘릴 유인책이 부족한 상황이다. 마지막으로, 재활용 기준비용 산정 시 재활용되지 않아 소각·매립되어 처분되는 폐기물로 인한 사회적비용이 반영되지 않고 있다. 폐기물이 재활용되지 않고 소각 또는 매립되는 경우 그 비용을 지자체에서 부담하고 있다. 실질적인 사회적비용이 재활용 시장에서 생산자에게 전가되지 않아 재활용비용 일부를 지자체에 거주하는 주민이 부담하고 있는 것이다.⁸²⁾

위에서 살펴보았듯이 재활용부담금 또는 회수부담금과 폐기물부담금제, 폐기물처분부담금제는 원칙적으로 오염원인자책임에 따른 부담금이다. 폐기물처리시설부담금제는 수익자 부담의 원칙이 적용된 사례이지만 수익자의 범위를 설정하는 관점에 따라 수익자 부담의 원칙이 확장되어 적용될 여지도 있다. 향후 폐기물처리와 관련된 사회적 갈등을 최소화하기 위하여 수익자 부담원칙을 확대 적용하는 방안을 구체적으로 검토할 필요가 있다. 더불어 비용 분담과 관련하여 복잡하게 시행되고 있는 폐기물 관련 각종 부담금제 등을 통합하여 좀 더 명확하게 개선할 필요가 있다.

82) 김경민(2020), pp.4-5.

제4절 기후변화 분야

1. 현행 법제도 검토

앞에서 살펴보았듯, 수익자 부담원칙은 ‘환경보전을 위한 사업으로 현저한 이익을 얻는 경우’에 적용된다. 기후변화 분야는 앞서 확인한 다른 분야에 비해 기후변화 정책 자체의 목적, 범위, 사업 대상 등이 모호한 것이 특징이다. 기후변화로 인한 피해는 어느 한 지역, 한 국가에서만 발생하는 것이 아니며, 국경을 넘어 원인국과 피해국이 다르게 나타나고, 그 피해 또한 현재 세대를 넘어 미래 세대에도 미치는 것이 가장 큰 특징이라 할 수 있다. 다시 말해 기후변화를 개선하기 위해 시행되는 환경보전사업의 경우 그 사업으로 현저한 이익을 얻는 대상이 해당 사업에 직접적으로 참여할 수 없는 미래 세대일 수도 있으며, 국경 밖의 외부인이 될 수도 있다. 이 과정에서 기후변화를 개선하기 위한 환경정책사업의 비용 부담에 관해 다양한 논의가 제시될 수 있다.

한편 UNFCCC가 1992년 발표한 ‘공동의 그러나 차별화된 책임’ 원칙에는 기후변화에 대한 책임과 분배를 달리해야 할 근거가 마련되어 있다. 이 원칙이 기후정의에 대한 담론으로 이어져 기후변화를 유발한 산업 선진국이 인류의 현재와 미래 세대의 이익을 위해 차별화된 책임을 지고 기후시스템을 보호할 것을 제안한 것이다. 아울러 일부 전문가는 특히 기후변화 또는 기후정의의 분야에 오염원인자 부담원칙뿐만 아니라 수익자 부담원칙을 적용하여 기후 분야의 재원을 마련할 것을 주장한다.⁸³⁾ 주된 이유 중 하나는 기후변화에 관련된 정책이 시행될 경우 그로 인한 이익은 화석연료 주도의 기업에 돌아가는 경우가 발생하기 때문이다. 즉 일부의 민간인들이 화석연료를 소비함으로써 부유해질 가능성이 생긴다는 것이다. 이와 같은 의견을 뒷받침하는 주장으로 Robert Huseby(2013)는 온실가스 배출로 혜택을 받은 자는 추가 배출량을 줄이는 비용을 지불해야 하며, 이전 배출로 인해 현재 피해를 입는 사람에게 보상해야 한다고 하면서 수익자 부담원칙을 적용하자고 주장하고 있다. 이것은 기후변화와 관련된 정책을 시행함으로써 얻는 이익에 대해서 부담금을 징수할 수 있다는 의미다. 대표적으로는 배출권거래제와 탄소세를 들 수 있다. 기후변화 분야에 수익자 부담원칙을 적용하려면 수익자의 대상과 이익의 범위를 규정하는 과정에서 많은 쟁점이 제기될 것이므로, 그 어떤 분야보다 적용 가능성을 면밀하고 구체적으로 검토할 필요가 있다.

83) Clare Heyward(2021), p.126.

국제사회에서 거론되는 기후변화 분야의 조세 및 재정 마련 정책수단은 탄소세와 배출권거래제도이다. 탄소세는 기후변화의 주원인이 화석연료 연소 시 나오는 이산화탄소이기 때문에, 이 탄소 배출량을 과표로 부과되는 세금이다. 배출권거래제는 대규모 온실가스 배출사업장이 정부로부터 온실가스 배출허용량을 할당받아 그 범위 내에서 감축을 하되, 할당량이 남으면 다른 기업에 남은 할당량을 판매할 수 있고, 할당량이 부족하면 다른 기업으로부터 할당량을 구입하여 온실가스 감축을 효과적으로 이행하도록 관리하는 제도이다. 탄소세의 경우에는 도입의 필요성에 비해 서민 경제의 부담, 국가경쟁력 하락 등의 부작용이 크다는 이유 때문에 현재 일부 국가(25개국, 2021년 기준)만 실제로 부과하고 있다. 반면 배출권거래제는 EU 소속 국가(EU-ETS, 2005년 도입), 여타 10개국(독일, 중국 포함) 및 21개 지방정부에서 운영하고 있으며, EU의 배출권거래제는 세계에서 가장 큰 탄소배출권 거래시장으로 글로벌 거래 규모의 87%(2020년)를 차지하고 있다.⁸⁴⁾

구체적으로 관련 정책의 현행 법제도를 검토하면, 「저탄소 녹색성장 기본법」 제46조(총량 제한 배출권 거래제 등의 도입) 제1항은 정부는 시장기능을 활용하여 효율적으로 국가의 온실가스 감축 목표를 달성하기 위하여 온실가스배출권을 거래하는 제도를 운영할 수 있다고 설명한다. 이어 실행법으로 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」(이하 「배출권거래법」)이 운영되고 있다. 최근에는 학계 및 국회를 중심으로 제안된 기후변화 관련 입법(안)에 적극적인 탄소국경조정제도, 탄소(온실가스)인지예산 등 탄소세 관련 내용을 신설하는 방안이 검토·논의되고, 2021년 9월 24일 공포된 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」은 이와 같은 시책들을 포함하고 있다. 제24조는 국가와 지방자치단체는 관계 법률에서 정하는 바에 따라 예산과 기금이 기후변화에 미치는 영향을 분석하고 이를 국가와 지방자치단체의 재정 운용에 반영하는 온실가스감축인지 예산제도를 실시하여야 한다고 명시하고 있다. 제25조 제1항은 정부가 국가 비전 및 중장기감축목표 등을 효율적으로 달성하기 위하여 온실가스 배출허용총량을 설정하고 시장기능을 활용하여 온실가스배출권을 거래하는 제도(이하 “배출권거래제”라 한다)를 운영할 것을 제시한다.

84) 한국은행(2021), p.7.

〈표 3-10〉 「탄소중립 기본법」 탄소세 관련 조문

구분	내용
제24조(온실가스감축인지 예산제도)	국가와 지방자치단체는 관계 법률에서 정하는 바에 따라 예산과 기금이 기후변화에 미치는 영향을 분석하고 이를 국가와 지방자치단체의 재정 운용에 반영하는 온실가스감축인지 예산제도를 실시하여야 한다.
제25조(온실가스 배출권거래제)	① 정부는 국가 비전 및 중장기감축목표 등을 효율적으로 달성하기 위하여 온실가스 배출허용총량을 설정하고 시장기능을 활용하여 온실가스배출권을 거래하는 제도(이하 “배출권거래제”라 한다)를 운영한다. ② 배출권거래제의 실시를 위한 배출허용량의 할당 방법, 등록·관리 방법 및 거래소의 설치·운영 등에 관하여는 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」에 따른다.

자료: 국회 홈페이지.

한편 한상운(2021)은 탄소중립 이행과 탄소가격화 입법 방안을 마련하는 방안으로 ‘탄소중립 이행법안’을 제안하였으며, 탄소세와 관련한 조문을 언급하였다. 탄소인지예산 등의 조항에서 정부와 지방자치단체는 관계 법률에서 정하는 바에 따라 예산이 탈탄소사회 실현에 미치는 영향을 분석하고, 이를 정부와 지방자치단체의 재정 운용에 반영하는 탄소인지예산제도를 실시하여야 한다고 명시했다. 또한 정부가 탄소를 배출하는 재화와 서비스에 대하여 그 배출량에 따른 탄소세를 생산하거나 수입하는 자에게 부과하되, 탄소세의 과세 대상, 세율 및 세액 등에 관한 사항은 별도의 법률로 정할 것을 언급하였다.

〈표 3-11〉 탄소세를 반영한 ‘탄소중립 이행법안’의 내용

구분	내용
제19조(온실가스배출권거래제)	① 정부는 중장기 감축목표를 효율적으로 달성하기 위하여 시장기능을 활용한 온실가스배출권을 거래하는 제도(이하 “배출권거래제”라 한다)를 운영할 수 있다. ② 배출권거래제는 온실가스 배출허용총량을 설정하고 배출권을 거래하는 제도 및 기타 국제적으로 인정되는 거래 제도를 포함한다. ③ 배출권거래제의 실시를 위한 배출허용량의 할당 방법, 등록·관리 방법 및 거래소 설치·운영 등은 따로 법률로 정한다.
제24조(탄소인지예산 등)	① 정부와 지방자치단체는 관계 법률에서 정하는 바에 따라 예산이 탈탄소사회 실현에 미치는 영향을 분석하고, 이를 정부와 지방자치단체의 재정 운용에 반영하는 탄소인지예산제도를 실시하여야 한다. ② 정부는 탄소를 배출하는 재화와 서비스에 대하여 그 배출량에 따른 탄소세를 생산하거나 수입하는 자에게 부과하되, 탄소세의 과세 대상, 세율 및 세액 등에 관한 사항은 별도의 법률로 정한다.

자료: 한상운(2021), pp.152-154.

마지막으로 검토할 기후변화 분야의 부담금은 「부담금관리 기본법」에서 특정물질의 제조·수입업자에게 부과하도록 규정한 부담금이다. 현행 「오존층 보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률」 제24조의2에 따르면 산업통상자원부장관은 「산업기술혁신 촉진법」 제37조의5제2항 각 호에 따른 사업의 재원을 조성하기 위하여 제조업자와 수입업자에게 특정물질 제조·수입 부담금을 부과·징수할 수 있도록 명시하고 있다. 법령이 나타내듯 오존층 파괴를 유발할 가능성이 있는 특정물질을 제조하거나 수입하는 업자에게 부과하는 부담금임을 알 수 있다. 다만 이 부담금을 수익자 부담원칙에 적용할 가능성을 검토하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 사업의 재원을 조성하기 위하여 특정물질의 제조와 수입하여 현저한 이익 또는 혜택을 얻을 수익자의 개념이 적용될 수 있다. 둘째, 오존층의 파괴를 유발하는 대표적인 물질인 프레온가스와 할론가스가 현재 「대기환경보전법」 제2조에서 정의하고 있는 대기오염물질에 포함되지 않은 까닭에 대기오염을 유발한다고 하기에 어려움이 따른다. 한편 오존은 이산화탄소, 아산화질소, 메탄 등과 함께 온실효과를 동반한 기후변화를 유발하는 일반적인 지구 대기의 온실가스 성분으로 알려져 있다. 이러한 이유로 특정물질의 제조·수입이 오염을 유발하는지, 그렇다면 오염원인에 따른 책임을 물을 수 있는지에 대한 문제점이 제기되며, 동시에 이 부담금을 수익자 부담원칙에 확대 적용할 가능성이 있는지를 염두에 두어야 한다.

2. 외국 사례 개관

선진국은 최근 기후변화의 시급성에 따라 탄소국경조정제도 등 탄소세 도입에 관한 논의를 활발하게 펼치고 있다. 탄소세(Carbon tax)는 탄소배출 감축 수단의 하나로서 기후변화협약 당사국들을 중심으로 도입되고 있다. 다시 말해 지구의 온난화 방지를 위해 이산화탄소를 배출하는 석유와 석탄 등 각종 화석에너지 사용량에 부과하는 세금이다. 탄소세를 통하여 이산화탄소를 많이 함유하는 화석연료의 가격을 전반적으로 인상함으로써 화석연료 사용을 억제하고, 대체에너지 개발을 촉진하여 이산화탄소 배출량을 억제하는 효과를 기대할 수 있는 것이 특징이다. 또한 외부효과로 인한 시장실패를 교정함과 동시에 시장기능을 통하여 가장 저렴한 비용으로 오염을 줄일 수 있도록 하고 재정 수입을 얻을 수 있는 것이 장점이다. 탄소세는 기후위기의 시대에 국제기구와 학계에서 선호하는 방식이지만 조세저항 및 자국 기업의 대외경쟁력 약화 등에 대한 우려 때문에 도입이 활발하지는 않은 상황이다.

탄소세는 현재 스웨덴, 노르웨이, 스위스, 영국, 프랑스 등 25개국에서 도입하여 실시하고

있다. 전 세계 온실가스 배출량에서 탄소세가 적용되는 비중은 2020년 기준 5.3%에 불과하다. 국가별 탄소세율은 폴란드가 이산화탄소 1톤당 최저 0.1달러에서 스웨덴이 최고 133.3달러에 이르는 등 국가 간에도 격차가 매우 크다.⁸⁵⁾

핀란드에서 1990년 탄소세를 처음 도입할 당시 탄소세율은 화석연료의 탄소 함량에 따라 부과되며, 수송 및 산업부문에 대한 부과율이 차등 적용된다. 탄소세가 적용되는 연료는 석유, 석탄, 천연가스, LPG, 항공유 등이며, 수송과 지역난방, 비복합화력발전의 경우에는 기본 탄소세율이 100% 적용된다. 제조업 부분에는 1993년 기준탄소세율의 25% 수준만 적용되었고, 특정 에너지 다소비산업과 화훼, 광업과 제조업, 제지 펄프 산업은 탄소세 전액을 면제받았다. 처음 탄소세가 도입될 당시에는 탄소세 도입에 따라 여타 조세를 감면하는 조치는 고려되지 않았으나, 탄소세 적용으로 인한 산업계의 불만이 증가하자 스웨덴 정부는 1993년 에너지세를 개혁하여 제조업 부문의 에너지세를 전면 면세하였고, 탄소세율도 감소시켰다.

덴마크는 2단계에 거쳐 탄소세를 도입하였다. 1992년 가정에 대한 탄소세를 약 13유로 도입하였으며, 1993년부터 산업 부문에 대한 탄소세를 도입하기 시작하였다. 이후 1993년부터는 산업 부문에 대해 가정 부문 탄소세율의 절반 수준으로 탄소세율을 경감시켰다. 덴마크의 탄소세는 산업 부문에 대한 새로운 에너지 관련 세금을 부과하는 계기가 되었고, 탄소세 도입 전까지 산업 부문의 에너지세는 전액 면제였다. 덴마크의 탄소세는 석유, 석탄, 천연가스에 부과되며, 신재생에너지에는 부과되지 않고 있다.

핀란드에서 탄소세 도입당시에는 탄소 함유량에 따라 세율이 부과되어 모든 산업에 동일한 세율이 적용되었다. 그러나, 다른 국가들이 에너지 집약산업에 대하여 탄소세 면제를 실시하자 핀란드 국내 산업의 경쟁력 약화를 의식하여 1998년부터 에너지 집약기업에 대하여 탄소세를 면제하였다. 당초 핀란드는 국내 산업 경쟁력 저하를 우려하여 수입 전력에 국경세를 부과하려 하였으나, EU 단일시장 규정에 의하여 수입 전력에 국경세를 부과하기가 어려워짐에 따라 탄소세 경감 조치를 취하였다.⁸⁶⁾

잘 설계된 배출권거래제도는 경제적 회복에 유연하며, 정책 입안자들은 적극적인 목표 및 범위 확장을 통해 제도를 발전시킬 수 있다. 작년 한 해 동안 여러 국가가 기존의 배출권거래제의 적용 범위를 확장하기 위해 일련의 개선 과정을 거쳤으며, 세계 최대 규모의 탄소배출국 중국은 탄소 시장을 위한 새로운 길을 열었다. 한편 일부 국가에서는 새로운 배출권거래제를

85) 한국은행(2021), p.8.

86) 신상철 외(2010), pp.30-42.

도입하기 시작하였다. 향후 배출권거래제는 국가 기후변화 관련 목표를 달성하기 위해 신뢰할 수 있고 검증된 수단으로 더욱 주목받을 가능성이 있다.⁸⁷⁾

EU의 배출권거래제인 EU-ETS의 경우 2021년부터 4차 계획기간이 시작되었으며, 연간 CAP 상한선에 대한 감소율이 2.2%로 강화되었다. 무상할당 벤치마크가 개정되었으며, 배출권거래제 향상을 위한 현대화 기금(Modernization Fund) 및 혁신 기금(Innovation Fund)이 출범하였다. EU-ETS를 EU의 2030 기후계획(2030 Climate Plan)에 연동하기 위한 개정안은 2021년 중반에 발표될 예정이다. 해당 계획에는 EU-ETS 적용 범위의 확장, 시장 안정화 예비분의 개정, 탄소 누출을 방지하기 위한 탄소 국경 조정 메커니즘(Carbon Border Adjustment Mechanism)이 포함될 수 있다.

스위스 배출권거래제와의 연동은 2020년 9월에 이루어졌으며, 2021년 1월부터 영국은 더 이상 EU-ETS의 적용을 받지 않게 되었다. 스위스 배출권거래제는 두 번째 계획기간(2013-2020)이 종료되었다. EU-ETS와 스위스 배출권거래제의 임시적인 등록부(registry) 연결은 2020년 9월에 시작되어 정해진 날짜에 배출권 이전이 가능해졌다. EU-ETS와의 연동에 따라 스위스의 배출권거래제 또한 연간 CAP 상한선 감소율이 기존 1.74%에서 2.2%로 수정되었고, 2022년부터 적용될 벤치마크가 갱신되었으며, 향후 적용 범위의 확장에 대한 계획이 수립되었다.

2020년을 끝으로 EU-ETS에서 제외된 영국에서는 2021년 초에 자체적인 국내 배출권거래제가 출범했다. 영국 배출권거래제의 설계는 대부분 EU-ETS 4단계를 반영하였다. 영국의 CAP 한도는 기존 EU-ETS에서 영국에게 할당된 기준 대비 5% 낮게 설정되며, 매년 CAP이 감소되는 방향으로 설계되었다. 영국은 전력, 산업 및 국내 항공 외에 적용 범위를 추가로 확대하는 방안을 고려하고 있으며 다른 배출권거래제와의 연결에도 개방적인 입장이다.

2020년 말 시진핑 주석은 2030년 이전에 중국의 배출량 정점을 달성하고 2060년까지 Net-Zero를 달성하겠다고 공표했다. 이러한 맥락에서 중국 국가 배출권거래제는 2021년에 40억tCO₂(국가 탄소배출의 약 40%를 포괄)의 세계 최대 규모의 시스템으로 출범하게 된다. 본 배출권거래제는 전력 부문을 다루며, 다른 부문은 향후 도입될 것으로 예상된다. 현재 국가 레지스트리 및 거래 플랫폼이 개발 중이며 MRV와 같은 주요 설계 요소의 세부 사항이 마무리되고 있다. 2020년 동안 중국의 기존 지역 8곳에서 시범 배출권거래제가 지속 운영되었으며 할당, 상쇄 및 거래 관련 규칙이 더욱 발전되었다. 중국 시범사업은 초기에는 국가

87) 한국환경산업기술원(2021), p.4.

배출권거래제와 병행하여 운영되지만, 중복되는 참여자는 점차적으로 국가 배출권거래제에 통합될 것으로 예상된다.

3. 소결

기후변화 분야에서 수익자 부담원칙 적용할 때 발생할 수 있는 쟁점 또는 갈등은 도입에 따른 기업 간 혹은 국가 간 갈등이다. EU의 탄소국경조정제도 도입으로 영향을 받을 기업들에 대한 지원 방안을 시급히 마련할 필요가 있으며, 탄소중립을 통해 기후위기에 대응하는 노력과 지속가능한 경제·사회·환경 간의 조화를 이루기 위한 국내 입법안 마련도 필요하다.

탄소국경조정제도에 대한 국제적 동향은 자국 내뿐만 아니라, 수입되는 제품 가운데 현지에서 생산한 것보다 탄소 배출을 많이 한 제품에 대해서도 부과하는 방향으로 진행되고 있다. 유럽연합(EU) 집행위원회(EC: European Commission)는 올 7월 중장기 기후위기 대응을 위한 12개 법안 입법 패키지인 ‘Fit for 55’를 발표했다. Fit for 55는 탄소배출권거래제(ETS), 자동차 온실가스 배출 규제, 에너지 세제지침 등 기존의 10가지 정책을 개편하고 탄소국경조정제도를 도입했다. 주요 내용을 살펴보면 원칙적으로 EU에 포함되지 않은 모든 국가의 수출품에는 탄소국경조정제도를 적용하며, 2023년부터 철강, 시멘트, 비료, 알루미늄, 전기 등 5개 사업부터 적용하여 3년간의 전환 기간을 거칠 계획이다. 2026년부터는 EU 배출권거래제에서 무상할당이 제외되는 업종을 대상으로 전면 확대할 계획이다.⁸⁸⁾ EU의 탄소국경조정제도 도입을 시작으로 미국과 중국도 탄소국경조정제도에 대한 논의를 시작하고 검토하겠다는 의사를 적극적으로 표시하고 있다. 우리나라는 2015년부터 배출권거래제를 시행하여 일부 탄소 비용을 부담하고 있으며, RE100을 포함한 ESG 경영을 위해서라도 산업계의 탄소 경쟁력을 강화해야 할 것이다. 이를 위해서는 산업 부문에 대한 국제적 노력에 상응하는 감축 목표를 설정하고 탄소세를 부과하는 정책 방향이 바람직할 것이다.

한편 우리나라가 현재 시행하고 있는 배출권거래제와 목표관리제는 온실가스를 보다 효과적으로 감축하기 위해 도입된 제도이다. 특히 온실가스 배출권거래제도를 도입한 근본 목적은 할당량보다 적게 온실가스를 배출한 기업이 보유한 잉여배출권이 배출량이 할당량을 초과한 기업으로 적절한 시장 가격(초과 배출 기업의 온실가스 직접감축비용보다 저렴한 가격)으로 이전되도록 함으로써 사회 전체적인 감축비용을 최소화하는 것이다⁸⁹⁾ 그렇지만 지난 몇

88) EC(2021), p.6.

89) 김길환(2017), p.23.

년간 배출권거래제도를 운영한 결과 배출권의 거래 기능이 원활하게 작동했다기보다는 주로 매도자 우위의 시장 양상이 나타나 결과적으로 배출권 수요에 비해 공급이 상대적으로 부족했다고 말할 수 있다. 즉 이처럼 할당배출권이 원활하게 시장에 유입되지 않는 이유는 잉여배출권을 가지게 된 업체들 대부분이 잉여배출권을 시장에 판매하기보다는 미래의 배출권 부족 상황에 대비하기 위해 배출권 이월을 선택하기 때문이다. 대부분의 업체들이 잉여배출권 이월을 선호하는 이유는 무상할당 대상 업종 선정과 관련한 정책이 불확실하기 때문이다. 제2차 계획기간부터는 전체 배출권의 3%를 유상으로 할당하되, 법률에서 정하는 일정 기준을 충족하는 업종에 대해서는 전량 무상할당하도록 되어 있다. 아직 제2차 계획기간의 무상할당 대상 업종의 선정에 관한 어떠한 결정도 내려지지 않았다. 따라서 업체들은 현재 잉여배출권을 보유하고 있다고 하더라도 유상할당 적용 예외 업종(즉 무상할당 업종)으로 선정되지 못할 경우 전체 할당량의 3%는 유상으로 구입해야 한다는 불확실성에 직면한다. 이로 인해 업체들이 향후 유상으로 배출권을 사야 할 상황에 대비하기 위해 배출권 이월을 선택했을 가능성이 있다. 또한 지난 1·2차 배출권거래제 대상이었던 443개 업체의 온실가스 배출량과 무상배출권 할당량을 분석한 결과, 업체들이 2015년부터 2019년까지 5년간 받은 무상배출권은 같은 기간 온실가스 배출량의 약 96%로 나타났다. 결국 온실가스 배출량이 증가해도 무상배출권이 줄지 않아 온실가스 배출권거래제가 온실가스 감축에 효과적인 역할을 하지 못하게 된 것이다.

또 다른 문제점은 주요 기업들의 온실가스 배출량과 무상배출권 할당량의 불균형이다. 기업 입장에서 온실가스배출권은 배출권 거래 시장에서 사고 팔 수 있는 일종의 금융자산으로 작용하는데, 온실가스 배출을 감축하여 아낀 배출권을 다른 기업에 팔아 경영에 도움을 주기도 한다. 그러나 기업이 온실가스 감축을 하지 않았는데도 국가가 너무 많은 무상배출권을 줘서 기업이 오히려 배출권을 팔 수 있게 된다면, 국가는 기업에 금융자산을 무상으로 늘려준 것이 된다. 예를 들어 포스코는 국내에서 온실가스를 가장 많이 배출하는 기업이다. 2016년 포스코의 온실가스 배출량은 7천백만 톤(tCO_2eq)을 기록한 뒤 꾸준히 증가해 2019년에는 8천만 톤을 넘겼는데, 이는 국내 전체 온실가스 배출량의 12%를 차지한다. 이 가운데 포스코가 2015년부터 5년간 국가로부터 무상으로 받은 배출권은 3억 8,300만 톤에 달하며, 그간 뿜어낸 온실가스 배출량을 차감하고도 무려 1,400만 톤의 배출권이 남았다. 여분의 배출권에 대해 2019년 배출권 평균가격(29,126원)을 적용해 계산하면 4,089억 원의 가치를 지닌 것으로 추산된다. 포스코는 2020년 사업보고서에서 배출권을 처분해 245억 원의 수익을 냈다고

공시했다.⁹⁰⁾

삼성전자 역시 온실가스 배출량이 증가했는데도 무상배출권이 남은 것으로 나타났다. 2015년 670만 톤을 배출하던 온실가스량이 지속적으로 증가해 2019년에는 1,100만 톤을 기록했지만, 같은 기간 삼성전자에 할당된 무상배출권도 함께 증가했다. 5년간 받은 배출권에서 내뿜은 온실가스 배출량을 제하니 150만 톤이 남는 것으로 분석됐다. 여분의 배출권은 2019년 배출권 평균가격 기준으로 약 446억 원의 가치를 지닌 것으로 나타났다. 2015년부터 2021년 현재까지 배출권거래제 대상인 425개 기업의 무상배출권 할당 데이터를 분석한 결과, 229개 기업에서 배출권이 남은 것으로 나타났다. 이 중 삼성전자와 포스코처럼 온실가스를 감축하지 않았는데 배출권이 남은 기업은 109개로 2015~2019년 남은 배출권 규모는 약 6천2백만 톤이며, 2019년 배출권 가격으로 환산하면 1조 8,058억 원의 가치를 지닌다. 여기에는 SK하이닉스, 현대자동차, LG U+, 롯데케미칼, 한화솔루션 등 주요 대기업도 포함돼 있으며, 이 기업들이 2019년 뿜어낸 온실가스 배출량은 약 1억 9,500만 톤으로 국내 온실가스 전체 배출량의 27%를 차지하고 있다.⁹¹⁾

이러한 문제로 보아, 수익자 부담원칙을 적용한다면, 앞으로 배출권거래제의 도입으로 혜택을 받는 기업들에 대하여 환경 재원을 마련하기 위한 부담금 부과가 가능한지, 가능하다면 적용 방법과 범위 등을 어떻게 설정하여야 하는지를 면밀하게 검토하여야 할 것이다.

90) 국회 장혜영 의원실, 보도자료, 한국탐사저널리즘센터 뉴스타파.

91) 국회 장혜영 의원실, 한국탐사저널리즘센터 재인용.

제4장

결론

제4장 / 결론



환경재정의 부담과 관련하여 본 연구는 오염원인자 책임의 원칙과 더불어 수익자 부담의 원칙이 「환경정책기본법」에 도입되면서 환경 분야에 확대 적용할 수 있는지 여부를 전반적으로 검토하고자 하였다. 오늘날 변화하고 있는 사회와 환경정책의 패러다임 속에서 기존의 조세에 의한 일반적인 환경재원 방식을 넘어 오염원인자 책임의 원칙이 확고히 자리매김하고 있다. 그러나 오염원인자 책임원칙은 환경오염의 발생(가능성)과 오염원에 의한 피해 발생의 인과관계, 그리고 피해 또는 복구비용의 산정 등 그 적용 범위가 한정되어 있다. 이와 더불어 특정의 환경정책 시행에 따른 수익자가 있는 경우에 수익자가 그 비용을 분담할 책임도 부담하는 것이 형평 원칙에 부합된다는 점도 설득력이 커지고 있는 즈음에 도입된 「환경정책기본법」상의 수익자 부담원칙을 구체화하는 논의는 아직까지 일천한 상태에 머물러 있다.

이에 본 연구에서는 수익자 부담원칙의 개념과 그 필요성, 그리고 적용 요건 등을 검토하여 향후 수익자 부담원칙을 확대 적용하는 데 필요한 기반을 제시하고자 하였다. 그리고 물 분야, 자연생태계 분야, 폐기물 분야, 기후변화 분야 등 개별 분야별로 수익자 부담원칙을 확대 적용할 수 있는 가능성을 개략적으로 검토하였다. 이와 같은 시도는 향후 개별 분야에 대한 수익자 부담원칙의 적용과 관련된 구체적인 연구가 수행될 필요가 있음을 전제로 한다. 또한 이 시도에는 현행 환경 관련 분야별 부담금 제도를 중심으로 검토하고 향후 과제를 도출하고자 하는 목적도 있다.

「환경정책기본법」상 수익자 부담원칙의 적용하기 위해서는 환경보전사업에 따라 현저한 이익을 얻는 수익자에게 부담금을 부과한다는 점에서 현저한 이익이 발생하여야 한다. 그러므로 이익의 규모, 환경보전사업으로 일반 수혜자와 당해 수익자가 얻은 이익의 차이, 환경보전사업으로 인한 경제상의 이익 및 계량화 가능성, 이익의 향유 기간 및 횟수, 이익의 발생 시기, 환경보전사업 시행 당시 수익자가 처한 경제적 상황 등을 종합적으로 고려하여 구체적이고 개별적으로 판단해야 할 것이다. 부담의 범위는 현저한 이익의 범위 내로 한정할 수밖에 없으며, 부담금의 용도도 환경보전사업비용에 한정하여 사용되어야 한다.

개별 분야별 적용과 관련하여 구체적 쟁점과 향후 검토 사항을 정리하면 다음과 같다.

(1) 물 분야

첫째, 댐용수 관련 비용 부담과 관련하여 「댐건설관리법」상 댐사용권자는 댐건설 이전에 하천사용허가를 받지 않은 자에 대하여 댐건설 이후 댐저수를 사용하는 경우에는 사용료를 부담하게 하고 있다. 이것은 사용자 부담의 원칙에 따라 부담하게 하는 것이다. 댐용수 사용에 따른 부담금은 요금의 부과 범위가 불명확하여 댐하류의 관행수리권 및 허가수리권과의 명백한 구분이 어려우므로 분쟁의 소지가 있다. 그리고 댐용수 사용에 따른 현저한 이익을 얻는 자가 있는 경우에는 수익자 부담원칙의 적용 대상이 될 수 있으며, 향후 검토를 할 필요가 있다.

개정된 「댐건설관리법」 제23조는 다목적댐의 건설로 이익을 받는 자에게 부과하는 수익자부담금의 납부의무자를 “해당 다목적댐이 건설될 하천의 유수를 이용하여 발전사업을 하려는 자”로 한정하여 명확하게 규정하고, 현저한 이익도 “댐건설 완료 후 댐건설 기간에 상응하는 기간 동안의 예상 증가 수익”이라고 명시적으로 법률에 직접 규정함으로써 수익자부담금의 부과 요건 등을 명확히 했다.

이와 같은 입법개선은 향후 수익자 부담원칙을 확대 적용하는 경우에 관련 사례이자 토대가 될 수 있으며, 부담금 부과 대상자와 현저한 이익을 명확히 개별법에 규정하는 형식으로 입법할 필요성이 있음을 시사한다는 점에서 주목할 만하다.

둘째, 수질보전 비용 부담과 관련하여 「4대강수계법」상의 ‘물이용부담금’과 「수도법」상의 ‘상수원보호구역의 비용부담금’이 있다. 현재결정에 따르면 「4대강수계법」상의 ‘물이용부담금’은 상수원 수질 보전을 위한 토지 이용 규제에 따른 기회비용을 보전하고 수자원 이용을 위한 수질 관리비용에 충당된다. 이와 같이 기금의 집행을 통해 수질이 관리된 상수원에서 취수한 물의 최종수요자에게 물이용량에 비례해서 부과하는 바, 이는 상수원 수질 개선을 통해 밀접하고 직접적인 이익을 얻는 수돗물의 최종수요자로부터 그 비용을 환수한다는 성격을 가지고 있다. 따라서 부과 원인이나 내용의 측면에서는 수익자 부담금의 성격을 띤다. 그리고 「수도법」상의 ‘상수원보호구역의 비용부담금’은 수도사업자가 상수원보호구역의 지정·관리로 이익을 얻는 경우에는 그 상수원보호구역의 관리와 수질오염 방지시설의 운영 등에 드는 비용을 그 이익을 얻는 범위에서 부담하도록 하고 있다.

‘물이용부담금’과 ‘상수원보호구역의 비용부담금’은 모두 「부담금관리기본법」상 수익자부담금의 성격을 띠는데, 물이용부담금은 실질적으로 물사용에 따른 부담금으로서 사용자부담원칙이 적용된 것이라고 볼 수 있지만 ‘상수원보호구역의 비용 부담금’은 이와 달리 수익자 부담원칙에 따른 부담금이라고 볼 수 있다.

물이용부담금은 실질적으로 물사용료라는 관점에서 앞서 살펴본 댐용수사용료와 동일한 성격을 띠며, 하천수사용료와도 본질적으로 구분되지 않는다. 이에 반하여 상수원보호구역의 비용 부담은 댐건설로 인한 수익자 부담금과 마찬가지로 그 성격상 수익자 부담원칙이 적용된 사례라고 볼 수 있지만 “현저한 이익”의 발생을 요건으로 하지 않는다는 점에서 「환경정책기본법」상의 수익자 부담원칙과 다르다.

상수원보호구역의 설정에 따른 현저한 이익이 발생하지 않더라도 수익자부담금을 「수도법」에 의하여 부과할 수 있다는 점에서 「환경정책기본법」상의 수익자 부담원칙과의 관계가 문제가 될 수 있다. 이와 같은 문제는 물 분야뿐만 아니라 다른 환경 분야의 부담금에서도 동일하게 제기될 수 있다. 「환경정책기본법」상의 수익자 부담원칙의 적용 요건인 ‘현저한 이익’이 발생하지 않더라도 수익자부담금을 부과할 수 있다면 「환경정책기본법」의 수익자 부담원칙 조항에 법적 의미가 있는지 의문시될 수 있다. 현행법상 ‘현저한 이익’이 아닌 일정한 이익만으로도 부과할 수 있는 수익자부담금 자체는 위헌이 아니다. 다만 「환경정책기본법」상의 수익자 부담원칙 조항은 개별법상 수익자부담금 조항이 없는 경우에도 동 기본법상의 수익자 부담원칙이 적용될 수 있는 요건을 충족하는 경우에 동 기본법을 적용하여 현저한 이익을 얻는 자에게 비용을 부담시킬 수 있어야 비로소 그 법적 의미가 실효성을 갖게 될 것이다. 이것은 동 기본법상의 수익자 부담원칙 조항이 직접적 효력 규정이라는 의미를 갖는데, 만일 직접적 효력 규정이 아니고 개별법에서 구체적으로 ‘현저한 이익’ 발생 등에 관한 적용 요건을 규정할 수 있다는 입법 방침 또는 간접 효력 규정이라고 한다면 동 기본법상의 수익자 부담원칙 조항의 법적 실익은 매우 적다고 볼 수 있다. 이것은 매우 중요한 문제이므로 향후 좀 더 면밀한 논의와 검토가 필요하다.

셋째, 「하천법」상 유수사용료와 「지하수법」상 지하수이용부담금은 사용자 부담원칙 적용에 따른 물사용료라고 볼 수 있다는 점에서 댐용수사용료, 물이용부담금과 성격이 같다. 다만 이들의 경우 댐용수나 하천수, 지하수를 이용함으로써 현저한 이익을 얻는 자가 있더라도 「환경정책기본법」상의 물사용료 외에 수익자 부담원칙에 따른 현저한 이익의 범위 내에서 비용을 부담시킬 수 있을지 세부적으로 검토할 필요가 있다.

(2) 자연·생태 분야

지속적인 생태계 파괴, 생물다양성 감소, 생태계 질 저하, 기후위기 등으로 인하여 종래에 당연한 것처럼 누려왔던 생태계서비스에 대한 국민의 인식이 달라졌다는 점을 근거로 자연생

태 서비스 제공을 위한 비용분담에 관해서 재평가할 필요가 있다는 점에서 수익자 부담원칙에 따른 자연환경보전·이용시설의 이용료와 생태계서비스 지불제도, 그리고 생태계보전부담금 제도를 통합적 시각으로 개선할 필요가 있다. 특히 자연환경보전·이용시설의 이용료와 관련하여 현행법상 국립공원입장료 등 생태계서비스에 따른 수익자 부담원칙 적용을 적극 검토할 필요가 있다. 현재는 현행법상 공원을 직접 이용하지 않는 일반 국민과 달리 공원을 직접 탐방하는 자에게 수익자부담의 원칙에 따라 입장료를 징수하여 공원의 유지·관리비용의 일부에 충당하는 것도 가능하다고 결정한 바 있다. 국립공원이 생태계 서식처로서의 가치가 있고, 생물다양성 및 생태계서비스 증진을 위해 국립공원을 보전 및 확대하여야 한다는 국민의 인식 전환과 기후변화 등에 따라 공원구역 보전을 강화할 필요가 있다. 따라서 생태계서비스로 인하여 현저한 이익을 얻는 경우에는 적극적으로 「환경정책기본법」상의 수익자 부담원칙을 적용할 필요가 있다. 향후 구체적 사례 검토 등을 통하여 현저한 이익이 발생하는 경우는 물론 일정한 이익을 얻는 자가 있다면 이를 개별법에 반영하여 입법을 검토할 필요가 있다.

(3) 폐기물처리 분야

재활용부담금 또는 회수부담금과 폐기물부담금제, 폐기물처분부담금제는 원칙적으로 오염원인자책임에 따른 부담금이지만 폐기물처리시설부담금제는 수익자 부담의 원칙이 적용된 부담금제이다.

첫째, 생산자책임재활용제(EPR)에 따라 재활용 의무의 주체가 되는 재활용의무생산자에게 부과되는 부담금으로는 재활용부담금과 회수부담금제가 있다. 이와 관련하여 재활용의무이행을 하지 않음으로써 현저한 이익을 보는 사업자 등이 있는 경우 「환경정책기본법」상의 수익자 부담원칙을 적용할 수 있는지가 문제가 될 수 있지만 현행 EPR 제도에서는 재활용에 소요되는 비용 이상의 재활용 부과금을 부과한다는 점에서 그 실효성이 크지 않다고 본다.

둘째, 유해물질을 함유하고 있거나 재활용이 어렵고 폐기물관리상 문제를 일으킬 수 있는 제품/재료/용기의 제조업자 또는 수입업자에게 그 폐기물 처리에 드는 비용을 부담하도록 하는 폐기물부담금제도와 관련하여 의무대상자인 제조업자 등이 제조 등으로 현저한 이익을 얻는 경우에 「환경정책기본법」상의 수익자 부담원칙을 적용할 수 있는지 여부를 살펴보면, 현저한 이익의 범위 내에서 폐기물처리비용의 부담 비율이 강화될 수 있는 경우에는 수익자 부담원칙을 적용할 수 있지만 폐기물부담금액 자체가 처리비용 전부를 부담하는 경우에는 그 적용의 실익이 없다.

셋째, 소각 또는 매립의 방법으로 폐기물을 처분하는 처리의무자(지자체 및 사업장폐기물 배출자)에게 부담금을 부과하여 최대한 재활용하도록 유도하는 폐기물처분부담금제와 관련하여 최종처분으로 부담금의무자가 현저한 이익을 얻는 경우에는 최종처분의 비용을 부담하게 하는 등 기본법상의 수익자 부담원칙을 적용할 여지가 있다고 본다.

마지막으로, 공동주택단지나 택지(宅地)를 개발하려는 자는 그 공동주택단지나 택지에서 발생하는 폐기물을 처리하기 위하여 폐기물처리시설을 설치하거나 그 설치비용에 해당하는 금액을 부담하도록 하는 폐기물처리시설부담금제와 관련하여 단지 내 처리시설 설치로 인하여 현저한 이익을 얻는 경우에는 수익자 부담원칙에 따라 설치비용을 부담하도록 할 수 있으며, 이 경우 현저한 이익의 범위 내에서 비용 부담액을 보다 높게 산정할 수 있다.

(4) 기후변화 분야

최근 기후변화와 관련해서 UNFCCC에서는 ‘공동의 그러나 차별의 책임’ 원칙과 기후정의를 실현하기 위해서는 기존의 오염원인자 부담원칙과 별개로 수익자 부담원칙을 적용해야 한다는 주장이 채택되었다. 그 근거로서 배출권거래제 등 기후변화 대응 정책을 시행하여 발생하는 이익은 기존 화석연료 기업에게 이익을 발생시킬 수 있으며, 온실가스 배출로 혜택을 받은 자는 추가 배출량을 줄이는 비용을 부담하고, 이전 배출로 인하여 발생하는 현재 피해자에게 보상도 해야 한다는 점이 제시되고 있다. 기후변화를 유발함으로써 현저한 이익을 얻는 경우에 기후변화 대응에 필요한 비용을 부담하여야 하며, 대표적으로 배출권거래제에 따른 유상할당과 탄소세가 있다.

현행 「환경정책기본법」상의 환경보전사업에 기후변화 관련 사업도 포함되어 있다는 점에서 기후변화 분야에도 수익자 부담원칙을 적용할 수 있는 법제도적 기반은 마련하였지만 구체적으로 어느 분야에 적용할 수 있는지 등에 관해서는 향후 개별적 검토와 연구가 필요하다.

□ 참 / 고 / 문 / 헌 /

[국내문헌]

- 강만옥(2013), 「환경관련 부담금 제도의 부과체계 개선방안 마련 연구」, 한국환경정책·평가연구원
- 국립공원연구원(2020), 「국립공원 생태계서비스 가치평가 연구」, 국립공원연구원
- 국립생태원(2019), 「생태계서비스 법제화 및 정책 도입 방안 연구」, 국립생태원
- 국회(1999), “환경정책기본법 일부 개정법률안 심사보고서”, 환경노동위원회
- 국회(2020), “환경정책기본법 일부 개정법률안 검토보고”, 환경노동위원회
- 국회(2020), “제382회 환경노동소위 제4차”, 환경노동위원회
- 기획재정부(2020), 「2020년도 부담금운용종합보고서」
- 김경민(2020), “폐기물 재활용 활성화를 위한 재활용기준비용 개선방안”, 「국회입법조사처」, 1790,
- 김길환·심성희·이지웅(20147), “우리나라 온실가스 배출권거래제 진단과 개선방안”, 「에너지경제연구원 수시연구보고서」, 에너지경제연구원, pp. 1-96.
- 김창수(2017), “낙동강수계 물이용부담금제도의 지속가능성 분석”, 「지방정부연구」, 23(3), 한국지방정부학회, pp. 409-428.
- 김창조(2001), “일본 환경기본법의 기본구조”, 「환경법연구」, 23(1), 한국환경법학회, pp. 101-133.
- 박경철(2006), “환경법의 근본이념과 기본원칙”, 「강원법학」, 22, 강원대학교 비교법학연구소, pp. 67-100.
- 박병도(2012), “국제환경법상 오염자부담원칙의 우리나라 환경법예의 수용”, 「환경법연구」, 34(1), 한국환경법학회, pp. 331-359.
- 박상원(2007), “수익자부담 원칙의 이해”, 「재정포럼」, 136, 한국조세정연구원, pp. 6-19.
- 박정우·이준규(2010), “친환경적 기업활동을 위한 규제의 개편방안 -수질오염방지를 위한 조세와 부담금을 중심으로-”, 「상사판례연구」, 23(2), 한국상사판례학회, pp. 359-398.
- 박정훈(2017), “일본의 환경정보공개제도, 그리고 그 평가와 시사”, 「공법학연구」, 18(4), 한국비교공법학회, pp. 461-502.
- 방상원·윤익준(2009), 자연환경 훼손에 관한 부담금의 형평성 제고방안-생태계보전협력금과

- 대체산림자원조성비의비교를 중심으로“, 「환경정책연구」, 8(2), 한국환경연구원, pp. 25-61.
- 손진상(2007), “물이용부담금의 현황과 개선방안”, 「안암법학」, 25, 안암법학회, pp. 297-331.
- 송미영(2000), “물이용부담금 운영상의 문제점 및 과제” 「경기논단」, 2(3), 경기개발연구원, pp. 7-24.
- 신상철 외(2010), 「기후변화 대응을 위한 탄소세 도입방안」, 한국환경정책·평가연구원
- 안병철·이계만(2013), “부담금제도의 특성 연구 -행정부처 98개 부담금 내용분석-”, 「한국거버넌스학회보」, 20(1), 한국거버넌스학회, pp. 133-154.
- 안소은·이창훈·류광수(2008), “생물다양성서비스 지불제 도입방향: 산림유전자원보호를 대상으로”, 「한국산림과학회지」, 97(3), 한국산림고학회, pp. 305-315.
- 안소은(2010), “산림환경서비스지불제 도입을 위한 운영체제 및 메커니즘 설계방안”, 「산림경제연구」, 17(1), 한국산림경제학회, pp. 25-37.
- 안소은·노백호(2016), “산림생태계서비스지불제의 비용효과성 평가를 위한 지수체계 개발 및 적용”, 「한국임학회지」, 105(3), 한국임학회, pp. 377-390.
- 오충현·이윤환(2015), 「생태계서비스 지불제 연구-충청남도 내 도립공원을 대상으로」, 충남연구원
- 이시경(2018), “환경정책의원칙의 구성요소와 상호관계”, 「정책개발연구」, 18(1), 한국정책개발학회, pp. 1-35.
- 이정전(1997), “비용 부담의 원칙 : 주원칙과 부원칙”, 한강의 효율적인 수계 수질관리를 위한 지자체간 비용분담에 관한 심포지엄, pp. 11-15.
- 이정전(1998), “지속가능발전의 이념을 실천하기 위한 원칙들”, 「환경논총」, 36, 서울대학교 환경대학원, pp. 111-144.
- 이주희·배민기(2007), “국립공원 입장료 폐지에 따른 국립공원 관리정책 수립 방안”, 「한국산림과학회지」, 96(1), 한국산림과학회, pp. 96-106.
- 이준서(2009), 「환경정책기본법의 체계 정비방안 연구」, 한국법제연구원
- 장혜명(2018), “폐기물 처리시설설치비용 부담금과 명확성의 원칙에 관한 연구 -2017. 10. 12. 선고 2015두60105 판결을 중심으로-” 「행정법과 법치주의 연구회 월례발표회」, 24, 행정법과 법치주의 연구회, pp. 1-22.
- 장혜영 의원실 보도자료(2020), “[ETS대상 기업 중 온실가스 배출 상위 30대 기업 배출량 및

- 배출권할당 분석] 삼성전자, 온실가스 배출량 5년새 66%↑ 배출권은 초과할당”
정희성·변병설(2003), 「환경정책론」, 박영사.
- 조은채(2015), “주요 국가의 물관리 및 자원조달 사례 -프랑스, 네덜란드, 영국”, K-water 연구
구원, pp. 1-61.
- 주우영 외(2017), 「전국 단위 생태계서비스 평가 체계 수립을 위한 연구」, 국립생태원
- 한국수자원공사(2015), 「IWRM 실현을 위한 물이용부담금 제도」, 한국수자원공사
- 한국은행(2021), “국제사회의 탄소중립 추진 현황 및 경제적 영향”, 「국제경제리뷰」, 9, 한국은
행, pp. 1-20.
- 한국환경산업기술원(2021), 「2021 ICAP 전세계 배출권거래제 현황 보고서」, 한국환경산업기
술원
- 한상운·문현주(2010), “물자원 관련 갈등 해결을 위한 비용 부담체계”, 「환경법연구」, 32(3),
한국환경법학회, pp. 3-28.
- 한상운(2016), 「환경정책기본법 개정포럼 구성·운영」, 한국환경정책·평가연구원
- 한상운(2017), “환경권 보장과 헌법개정: 최근의 환경헌법개정 논의를 중심으로”, 「KEI 포커스
」, 5(10), 한국환경정책·평가연구원, pp. 1-18.
- 한상운(2021), 「기후위기대응을 위한 입법 개선방안 마련 연구」, 한국환경정책·평가연구원
- 환경부(2020), 「환경백서」
- 환경부(2020), 「생태계서비스지불계약 가이드라인」
- 홍준형(2005), 「환경법」, 박영사.

[국내 판례]

- 대법원 2007. 1. 25. 선고 2004두7610 판결
- 대법원 2010. 2. 11. 선고 2008두16407
- 대법원 2010. 5. 27. 선고 2009두1983
- 헌재 2000헌바44, 2001.6.28. 선고
- 헌재 2002. 9. 19. 2001헌바56
- 헌재 2005. 4. 28. 2002헌가25, 판례집 17-1, 461
- 헌재 2005헌바48 등, 2008. 5. 29 선고
- 헌재 2018헌바425, 2020. 8. 28 선고
- 헌재 2018헌바425, 2020. 8. 28 선고

[국외문헌]

Clare Heyward, Is the Beneficiary Pays Principle Essential in Climate Justice?, Norsk Filosofisk Tidsskrift, 2021, pp. 125-136.

EC(2021), "Fit for 55': delivering the EU's 2030 Climate Target on the Way to Climate Neutrality", COM(2021) 550 final

OECD, Paying for Biodiversity, 2010

Sumudu A. Atapattu, Emerging Principles of International Law, Transnational Publishers, Inc., 2006, pp. 456-460.

UN, United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992,

[온라인 자료]

국가법령정보센터, "간선급행버스체계의 건설 및 운영에 관한 특별법", <http://law.go.kr>, 검색일: 2021.10.3.

국가법령정보센터, "광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률", <http://law.go.kr>, 검색일: 2021.10.3.

국가법령정보센터, "금강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률", <http://law.go.kr>, 검색일: 2021.10.3.

국가법령정보센터, "기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법", <http://law.go.kr>, 검색일: 2021.10.3.

국가법령정보센터, "낙동강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률", <http://law.go.kr>, 검색일: 2021.10.3.

국가법령정보센터, "대기환경보전법", <http://law.go.kr>, 검색일: 2021.10.3.

국가법령정보센터, "댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률", <http://law.go.kr>, 검색일: 2021.10.3.

국가법령정보센터, "부담금관리 기본법", <http://law.go.kr>, 검색일: 2021.10.3.

국가법령정보센터, "산지관리법", <http://law.go.kr>, 검색일: 2021.10.3.

국가법령정보센터, "생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률", <http://law.go.kr>, 검색일: 2021.10.3.

국가법령정보센터, "영산강·섬진강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률",

- <http://law.go.kr>, 검색일: 2021.10.3.
- 국가법령정보센터, “오존층 보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률”,
<http://law.go.kr>, 검색일: 2021.10.3.
- 국가법령정보센터, “자연환경보전법”, <http://law.go.kr>, 검색일: 2021.10.3.
- 국가법령정보센터, “자원순환기본법”, <http://law.go.kr>, 검색일: 2021.10.3.
- 국가법령정보센터, “전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률”, <http://law.go.kr>,
검색일: 2021.10.3.
- 국가법령정보센터, “철도산업발전기본법”, <http://law.go.kr>, 검색일: 2021.10.3.
- 국가법령정보센터, “철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률”, <http://law.go.kr>, 검색일:
2021.10.3.
- 국가법령정보센터, “폐기물관리법”, <http://law.go.kr>, 검색일: 2021.10.3.
- 국가법령정보센터, “한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률”, <http://law.go.kr>,
검색일: 2021.10.3.
- 국가법령정보센터, “환경정책기본법”, <http://law.go.kr>, 검색일: 2021.10.3.
- 한국환경공단, “폐기물부담금제도”, <https://www.keco.or.kr>, 검색일: 2021.10.13.
- 한국탐사저널리즘센터 뉴스타파, “배출권거래제”, <http://www.newstapa.org/article/eRQBR>,
검색일: 2021.10.01.

