

자연환경 훼손에 관한 부담금의 형평성 제고방안

- 생태계보전협력금과 대체산림자원조성비의 비교를 중심으로 -

방상원^{1)*} · 윤익준¹⁾

A Study on the Equity of the Charges Established to be Imposed on
Damaging Activities of Natural Resources

- A Comparative Study of Ecosystem Conservation Cooperation Charge and
Replacement Charge for Forest Resources Creation -

Sang-Weon Bang^{1)*} · Ick-June Yoon¹⁾

1) 한국환경정책·평가연구원 연구원(Korea Environment Institute)

제 출 : 2008년 9월 3일 승 인 : 2009년 3월 13일

국 문 요 약

최근의 환경정책은 직접규제 방식에서 경제적 유인방식으로 전환되고 있으며, 우리나라를 비롯한 OECD 국가들은 경제적 유인수단 중의 하나로 부담금제도를 두고 있다. 국내에서 자연환경을 훼손하는 행위에 대해 부과하는 부담금은 다양하다. 이 중 자연환경 훼손에 관한 부담금은 다수의 행정부처의 소관 법률에 의하여 규정되고, 부담금들의 부과목적 또는 소관부처에 따라 특색을 지니고 있기 때문에 부담금 상호간에 부과금액과 산정방식, 감면규정 등의 차이로 인한 형평성 문제가 발생할 수 있다.

생태계보전협력금은 자연환경 훼손에 부과하는 가장 주요한 부담금이며, 훼손된 자연환경의 복원 및 개선·보전에 있어 중요한 역할을 담당한다. 그러나 동 부담금은 부과금액의 상한선을 두고 있고, 단위면적당 부과금액의 산정에 있어서 훼손된 자연환경의 실질적 가치를 제대로 반영하지 못하고 있다. 이에 반해 산지전용에 대한 부담금인 대체산림자원조성비는 부과금액의 산정에 있어서 보전가치에 따라 차등부과 되고 단위면적당 부과금액에 있어서도 산림의 가치가 반영되고는 있으나, 광범위한 감면규정이 존재함으로써 자연환경의 실질적 보전효과는 낮은 것으로 여겨진다. 특히 동일 또는 유사한 자연환경의 훼손에 대해 부과하는 부담금의 산정에 있어서 부담금간에 상당한 차이가 발생하는 점은 현행 부담금제도에 있어서 가장 큰 문제 중의 하나이다.

본 연구에서 도출된 부담금의 형평성 제고방안은 다음과 같다. 먼저 부과대상을 명확히 하고, 부담금 산정의 적정성을 제고하여야 한다. 이를 위해 부담금 산정 시 훼손되는 자연환경이 가지는 본래의 가치를 반영하도록 하며 생태계보전협력금의 경우에는 그 상한액을 폐지할 필요가 있다. 또한 부과절차를 정비하고 감면규정 등을 개선함과 동시에 부담금 운용에 있어서 투명성을 기하여야 한다. 더불어 부담금의 예외규정을 축소하고 특별회계 및 기금으로 징수

된 부담금은 그 부과목적에 맞게 운용되어야 한다. 결론적으로 자연환경 훼손에 관한 부담금은 그 부과목적에 적절하고, 부과금액이 타당하여야 하며 부과절차 및 운용에 있어 투명성과 효율성을 제고하여야 한다.

▣ 주제어 ▣ 환경부담금, 형평성, 생태계보전협력금, 대체산림자원조성비

▣ Abstract ▣

These days, environmental policies have changed from being command and control systems toward economic incentive systems, with various incentives having been established by OECD countries. In Korea, many environmental charges have been established in order to diminish activities which damage natural resources. Among them, the Ecosystem Conservation Cooperation Charge and the Replacement Charge for Forest Resources Creation are considered to be representative environmental charges.

These charges, along with a few others, were designed to encourage efforts to protect natural resources. The charges include a number of different features, utilize varying methods, and altered ranges of jurisdiction. However, the charges may pose serious inequity problems in terms of their estimated values and their conditions of reduction and exemption. For instance, although the Ecosystem Conservation Cooperation Charge is a primary charge applied to natural resource damage, the charge does not fully secure its original objectives due to its low levy and limited range of provisions. Moreover, the Replacement Charge for Forest Resources Creation has been criticized because of similar reduction and exemption provisions.

Therefore, this study analyzes the inequity problems associated with the charges and proposes solutions. First of all, the Ecosystem Conservation Cooperation Charge should be redesigned in such a way that it reflects the substantial value of natural resource damage through either abrogate or increased maximum limits of the charge. With regard to the Replacement Charge for Forest Resources Creation, the cases and ranges of reduction and exemption provisions should be narrowed. Finally, the charges collected should be expended in conformity with their original objectives, and their expenditure should be restricted to either restoration activities or activities directly related to compensation and mitigation of damaged natural resources.

▣ Keywords ▣ Environmental Charge, Equity, Ecosystem Conservation Cooperation Charge, Replacement Charge for Forest Resources Creation

I. 서론

전통적으로 환경보호를 위한 법제도와 정책들은 주로 직접규제 방식을 선호하여 왔다. 그러나 오늘날 세계 각국은 환경오염 및 생태계 훼손을 최소화하기 위하여 다양한 경제적 유인수단을 도입하고 있으며, 대부분의 OECD 국가들의 경우 경제적 유인수단¹⁾으로서 환경을 비롯하여 원인자부담원칙에 근거한 비용부담 또는 대체조치 등을 의무화하는 다양

한 규정과 제도들을 마련해놓고 있다.²⁾ 우리나라 역시 환경 보전에 대해 경제적 인센티브를 부여하는 제도들을 적극 활용하고 있으며³⁾, 이 중 가장 일반적으로 이용되는 경제적 유인수단으로는 배출부과금⁴⁾과 같은 환경부담금을 들 수 있다. 환경부담금은 대개 환경부 소관 법률에 의해 규율되고 있으나, 비단 환경부 소관 법률에만 국한되어 있지는 않다. 특히 자연환경 훼손에 관한 부담금의 경우 국토해양부, 농림식품수산부, 지식경제부 등 다양한 행정부처의 소관 법률에서 규정하고 있다. 자연환경 훼손에 관한 부담금은 일반적으로 사업자로 하여금 자연환경 훼손⁵⁾에 따라 부과되는 경제적 부담을 감수하고 사업을 추진할 것인지 아니면 회피할 것인지를 선택할 수 있게 함으로써 자연환경의 훼손을 최소화하도록 유도하는 경제적 유인수단이다. 그러나 한편으로는 자연환경 훼손에 관한 부담금에 관해서 각종 부담금의 징수가 기업이나 개발자에게 과중한 부담을 야기하고 개발사업의 불필요한 규제요소로 작용하고 있다는 비판도 있어 왔다.

현재 우리나라에는 100여 개에 이르는 각종 부담금들이 있으며⁶⁾, 특히 환경, 건설, 에너지

.....

- 1) OECD. 1996. *Saving Biological Diversity: Economic Incentives*, p4. 일반적으로 경제적 유인수단이라 함은 오염을 유발하는 경제주체들의 비용과 편익 함수에 이들의 오염행위로부터 초래되는 사회적 비용을 내부화시킴으로써 경제주체들의 의사결정에 영향을 미치는 수단들을 말한다. 김흥균. 1995. 「경제적 유인제도의 개선방향 -환경정책의 효율성 제고를 중심으로」. 4-5. OECD 국가에서 이용되는 유인수단은 다음과 같은 네 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. ① 적극적 유인수단(positive incentives), ② 반 유인수단(disincentives), ③ 간접적 유인수단(indirect incentives), ④ 왜곡된 유인수단(perverse incentives).
- 2) OECD. 1999. *Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in OECD Countries : A Survey*. Paris, p11-13.
- 3) 조승현 외. 1999. 「생물다양성 보전을 위한 유인제도 활성화 방안」, p154. 우리나라는 1998년 「자연환경보전법」 개정을 통하여 생태계보전협력금을 포함한 다양한 유인제도를 도입할 수 있는 기반을 마련하였으며, 오늘날에는 자연환경의 보전에 관해 생물다양성관리계약 등 토지이용의 측면에서 유인제도들이 활용되고 있다.
- 4) 홍준형. 2001. 「환경법」, p268. 배출부과금(emission charge or effluent charge)제도란 일반적으로 일정한 기준을 초과하는 공해배출량이나 잔류량에 대하여 일정단위당 부과금을 곱하여 산정되는 금전적 급부의무를 부과함으로써 환경오염을 방지하려는 수단을 말한다. 「대기환경보전법상 배출부과금」(법 제35조) 및 「수질및수생태계보전에관한법률」(법 제41조) 상 배출부과금이 이에 해당한다.
- 5) 김명용. 2003. 「독일의 연방자연보호법」, p76. 환경 훼손이라 함은 「환경정책기본법」 제3조 제4항 제2호에서 말하는 “야생동물의 남획 및 그 서식지의 파괴, 생태계질서의 교란, 자연경관의 훼손, 표토의 유실 등으로 인하여 자연환경의 본래적 기능에 중대한 손상을 주는 상태”를 말한다. 이와 관련하여 독일 「연방자연보호법」 제18조 제1항에서는 자연환경 훼손(자연과 경관의 침해)을 인간에 의해 야기된 모든 부정적 변화가 아니라 “토양형상 또는 토양이용의 변화를 통하여 자연생태계의 능력 또는 풍경(Landschaftsbild)이 현저히 또는 지속적으로 침해받는 것”을 의미한다고 정의하고 있다.
- 6) 기획예산처. 2008. 「2007년도 부담금운용종합보고서」, p22. 2007년 12월말을 기준으로 총 부담금의 수는 101개이며 전년 대비 1개가 증가하였다. 이를 보다 상세히 살펴보면 신규신설된 부담금이 6개(주택담보노후연금계정출연금, 국제비공 퇴치기여금, 영화상영관입장권부과금, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 상 오염총량초과부과금, 수산물수입이익금, 해양심층수이용부담금), 분리·신설된 부담금 1개(「전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률」 상 신설된 재활용부과금) 그리고 근거 법률이 변경된 경우(종말처리시설부담금의 경우 「환경개선비용부담법」에서는 삭제되고 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에 규정됨) 1개이다. 반면 감소한 부담금은 징수실적이 없는 등 실효성이 없어 폐지된 부담금 5개(「산업임지 및 개발에 관한 법률」 상 원인지부담금과 이용자부담금, 「유통단지개발촉진법」 상 원인지부담금과 이용자부담금, 「폐기물관리법」 상 폐기물처리이행보증금)와 통합된 부담금 1개(「수도법」 상 손괴자부담금이 원

지, 복지 분야에서 새로운 부담금의 설치가 두드러지게 나타나고 있다.⁷⁾ 이들 부담금들은 2002년 제정된 「부담금관리기본법」에 의거하여 관리되고 있으며, 이를 통해 징수되는 금액 또한 전체 예산에서 상당한 비중을 차지하는 것으로 알려져 있다.⁸⁾

이러한 부담금들 중 자연환경 훼손에 대한 반대급부로서 징수되는 부담금으로는 생태계 보전협력금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 광해방지의무자부담금, 원상회복예치금, 복구에치금 등이 있으며 환경부, 국토해양부, 산림청 등의 다양한 정부부처에서 관리하고 있다. 자연환경 훼손에 관한 부담금들은 부과목적 및 부과방식에 있어 일정한 공통점을 공유하고 있으나, 각각의 정책적 목적에 따라 부과절차, 부과요건, 부과기준 등이 다르게 적용되고 부담금의 운용에 있어서도 상당한 차이를 보이고 있다. 이러한 차이는 개별 부담금의 부과 및 관리주체에 따라 각기 다른 정책적 목적을 실현하고 이에 따른 재정적 소요를 충당하도록 하기 위해 불가피한 경우도 있지만, 부담금 상호 간에 산정기준, 절차, 운용상의 차이 또는 불평등으로 인해 형평성 문제가 발생할 여지를 남기고 있다.

따라서 본 연구에서는 자연환경 훼손에 관한 부담금들의 부과·징수 현황을 살펴보고, 자연환경 훼손에 부과하는 부담금들 중 대표적인 부담금인 생태계보전협력금과 대체산림자원조성비를 상호 비교·분석하여 부담금 간의 형평성을 제고할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

II. 자연환경 훼손에 부과하는 부담금

1. 부담금의 정의 및 분류

1) 부담금의 정의

부담금은 일반적으로 국가나 지방자치단체 등의 행정주체가 특정의 공익사업과 특별한 이해관계가 있는 사인에게 그 사업에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 부담하게 하는 경우,

.....
인자부담금으로 통합), 근거법을 변경으로 삭제된 부담금이 1개이다.

7) 기획예산처. 2008. 『2007년도 부담금운용종합보고서』, p23, p25-26. 2000년도부터 2007년까지 신설된 부담금 총 40개 중 약 70%에 해당하는 28개의 부담금이 환경 및 건설교통관련 부담금이였다. 또한 소관부처별 부담금 수에 있어서도 환경부가 23개, 구건설교통부가 19개, 구농림부와 구재정경제부가 각각 9개, 구산업지원부가 8개, 구해양수산부가 7개, 산림청이 5개 등으로 나타났다.

8) 기획예산처. 2008. 『2007년도 부담금운용종합보고서』, p35. 2007년에 징수된 부담금은 14조 3,650억원으로 중앙정부와 지방자치단체 및 공단 등 기타 기관의 수입으로 공익목적에 사용되었다. 이 중 76.2%인 10조 9,558억원이 중앙정부의 기금(7조 6,032억원)과 특별회계(3조 3,526억원)의 수입으로 귀속되었고, 12.4%인 1조 7,772억원이 광역지방자치단체(8,565억원)와 기초지방자치단체(9,207억원)의 수입으로 사용되었으며, 나머지 11.4%인 1조 6,321억원이 공단 등 기타 기관의 수입으로 사용되었다.

이로 인해 사인이 공법상 납부의무를 부담하는 금전으로 이해되고 있으며⁹⁾, 경비의 일부를 부담시키는 경우 분담금¹⁰⁾이라고도 표현한다. 또한 부담금의 설치·관리 및 운영에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있는 「부담금관리기본법」 제2조는 부담금이라 함은 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권이 부여된 자가 분담금, 부과금, 예치금, 기여금 그 밖의 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세외의 금전지급의무를 말한다”고 정의하고 있다. 동법은 별표에서 그 설치가 인정되는 부담금을 열거하고 있으며(법 제3조), 이를 통해 부담금의 무분별한 설치를 제한하면서 부담금 운용의 공정성과 투명성을 보장하고자 한다.¹¹⁾

2) 부담금의 분류

(1) 공익사업과의 관계에 의한 분류

종래 우리나라의 전통적인 부담금은 공익사업과 부담주체의 관계에 따라 수익자부담금, 원인자부담금, 손괴자부담금 등으로 구분되고 있었다.¹²⁾ 수익자부담금은 당해 사업으로부터 특별한 이익을 받는 사람에 대하여 그 수익의 한도 안에서 사업경비의 일부를 부담시키는 것을 말하며, 손괴자부담금은 공공시설을 파손시키는 행위를 하는 자에게 당해 시설물의 복구비용을 부담시키는 경우를 말한다. 그리고 원인자부담금은 당해 사업이 필요하게 된 원인을 조성한 자에 대하여 그 공사비용의 전부 또는 일부를 부담시키는 것으로서, 민간 부문의 사업과 행위로 인하여 공공기관이 추가적인 비용을 부담하게 될 때, 그 비용을 사업자 또는 행위자에게 부담시키는 경우를 말한다.¹³⁾ 그러나 공익사업과의 관계에 의한 분류 체계는 구분의 실익이 크지 않고¹⁴⁾ 오늘날에는 새로운 행정수요에 대처하기 위해 종래의 전통적인 부담금 유형에는 포섭하기 어려운 새로운 형태의 부담금들이 설치되고 있으며,

9) 부담금의 정의에 관해서는 김남진, 김연태. 2005. 『행정법 II』, p521. 박균성. 2007. 『행정법론(下)』, p384. 김성수. 2004. 『개별행정법 -협력적 법치주의와 행정법이론-』, p604.

10) 『지방자치법』 제129조는 지방자치단체는 그 재산 또는 공공시설의 설치로 인하여 주민의 일부가 특히 이익을 받는 경우에는 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위 안에서 분담금을 징수할 수 있다고 규정하면서 “분담금”이라는 표현을 쓰고 있다.

11) 박균성. 2007. 『행정법론(下)』, p385.

12) 박균성. 2007. 『행정법론(下)』, p387. 박윤환 2002. 『최신 행정법강의(下)』, p626. 김동희. 2001. 『행정법 II』, p344.

13) 김동희. 2001. 『행정법 II』, p344.

14) 기획예산처. 2007. 『2006년도 부담금운용종합보고서』, p11.

이를 엄밀히 구분하는 것 또한 용이하지 않다. 그러나 일반적으로 자연환경 훼손에 부과하는 부담금 중 대표적인 부담금인 생태계보전협력금이나 대체산림자원조성비의 경우에는 사업자의 개발행위 또는 산지전용 등으로 인하여 훼손된 자연환경의 복원 및 보전이나 개선이라는 공익사업의 원인을 제공하였기 때문에 납부의무를 지게 되는 원인자부담금의 일종으로 이해한다.

(2) 법적성격에 의한 분류

일반적으로 부담금의 법적성격은 인적 공용부담의 일종으로서 특별부담금이고, 공과금의 일종이며, 간접적으로 의무이행확보수단으로서의 기능도 담당하고 있다고 본다.¹⁵⁾ 인적 공용부담은 “특정한 공익사업의 수요, 특정한 물건의 효용 등 공공필요를 위하여 개인에게 과하여지는 공법상의 작위·부작위 또는 급부의 의무”를 의미한다.¹⁶⁾ 이러한 인적 공용부담에는 부담금, 부역·현품, 노역·물품, 시설부담, 부작위부담으로 구별된다. 이 중 부담금은 공익사업에 따른 전통적 분류 외에 특정 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에게 과해지는 특별부담으로서 납부의무자의 범위 및 부과목적과 기준에 따라 조세유사적 특별부담금과 비조세적 부담금으로 구분한다. 조세유사적 특별부담금으로는 재정충당 특별부담금, 유도적 특별부담금이 있으며, 비조세적 부담금으로는 수익자부담금, 단체부담금 등이 있다.¹⁷⁾ 대개 자연환경 훼손에 대해 부과하는 부담금의 경우에는 조세유사적 특별부담금의 형태를 띠고 있다. 이는 국민의 일반적인 재정부담을 의미하는 조세에 비하여 특별부담금이 환경침해를 야기한 원인자에게 추가적인 재정적 부담을 지울 수 있는 근거를 마련할 수 있다는 점에서 선호되는 것이라 볼 수 있다.¹⁸⁾

15) 강태구. 2005. “부담금제도의 운용효율화 방안에 관한 연구 - 건설·교통 및 환경분야를 중심으로”. 『법과 정책연구』, 5(2): 911-912. 박상희. 2005. “부담금의 법적 문제”. 『공법학연구』, 6(3): 455-461, 이행확보수단으로서의 기능에 대해서는 행정법상 의무이행 확보수단인 간접적 강제제도로서 의무불이행 또는 미이행에 대해 국민의 금전적 부담을 수반하도록 하는 기능을 가지는 부담금을 말한다. 예를 들어 사업주가 기준고용률에 미달하는 장애인을 고용하는 경우에 일정한 부담금을 납입토록 하는 『장애인고용촉진및직업재활법』의 규정에 의한 장애인고용부담금이 여기에 해당한다 할 것이다.

16) 김남진, 김연태. 2005. 『행정법 II』, p519-525; 김성수. 2004. 『개별행정법 -협력적 법치주의와 행정법이론-』, p604-610.

17) 박상희. 2005. “부담금의 법적 문제”. 『공법학연구』, 6(3): 449-452.

18) 김성수, 조태제. 2006. 『환경부담금의 법적성격과 입법과제』, p38.

2. 자연환경 훼손에 부과하는 부담금의 종류

1) 자연환경 훼손에 부과하는 부담금의 종류

부담금은 일반적으로 조세 이외의 특별한 목적에 따라 부과되는데 우리나라에서는 건설 및 환경과 관련된 법률에서 주로 나타나고 있다.¹⁹⁾ 앞서 살펴본 바와 같이 이중 자연환경의 훼손과 관련한 부담금은 환경부 소관 법률은 물론 국토해양부, 농림식품수산부 등의 소관 법률에 산재해 있다. 개별 법률에 산재해 있는 자연환경 관련 부담금 중 대표적인 부담금의 종류, 부과대상 및 부과주체, 부과액의 산정기준 및 부담금 운용주체를 살펴보면 다음과 같다.

표1 자연환경 훼손에 대해 부과되는 부담금의 종류와 내용

구 분	법 률	부과대상	부과주체	부과액 산정기준	부담금 운용
생태계 보전협력금	자연환경보전법	<ul style="list-style-type: none"> •환경영향평가대상사업자 •10만㎡이상의 노천탄광·채굴사업자 •사전환경성 검토대상 3만㎡이상 사업자 등 	환경부장관	단위면적당 부과금액 × 지역계수	환경개선 특별회계
해양생태계 보전협력금	해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률	(공유수면 내에서) <ul style="list-style-type: none"> •환경영향평가대상 사업자 •10만㎡이상의 노천탄광·채굴사업자 	국토해양부장관	단위면적당 부과금액 (250원/㎡)	수산발전기금
농지보전 부담금	농지법	<ul style="list-style-type: none"> •농지를 전용하는 자 	농림수산 식품부장관	해당농지 개별공시지가의 100분의 30	농지관리기금
개발제한 구역 훼손부담금	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한특별조치법	<ul style="list-style-type: none"> •토지의 형질변경 또는 토지의 형질변경을 수반하는 허가를 받은 자 	국토해양부장관	개별공시지가의 평균치에서 허가대상토지의 개별공시지가를 공제한 금액의 일정비율 × 허가대상토지의 면적	국가균형발전 특별회계
대체초지 조성비	초지법	<ul style="list-style-type: none"> •초지의 전용을 하고자 하는 자 	시장·군수	초지조성단비 + 초지조성 후 3년간의 초지관리비	축산발전기금

19) 정재호, 2005. “부담금제도 현황과 향후 연구과제”. 『재정포럼』, 5(3): 40. 1990년대에 들어서면서 부담금 신설이 급격히 증가하였다. 이는 경제성장으로 인해 국민생활 수준이 향상되어 수질·대기오염·폐기물·소음 등 환경에 대한 관심이 증대되었던 것이 주된 요인에 하나였다. 이밖에 교통난 해소를 위한 대중교통시설의 확충, 산업단지 개발과 관련하여 녹지보존 요구의 증대도 주된 요인으로 작용하였다. 그 결과 1990년대 신설된 62개의 부담금 중 건설·환경에 관한 부담금이 절반에 가까운 29개이고, 이 가운데 환경부 소관 부담금은 수질개선부담금 및 배출부과금 등 총 12개였다.

구 분	법 률	부과대상	부과주체	부과액 산정기준	부담금 운용
광해방지의무자 부담금	광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 채광계획인가를 받은 광업권자 또는 조광권자 • 휴지광산 및 폐광산의 광업권자 또는 조광권자 	지식경제부장관	자연환경의 원상회복을 위해 필요한 비용의 전부 또는 일부	광해방지 사업금
원상회복 예치금	자연공원법	<ul style="list-style-type: none"> • 자연공원을 점용 또는 사용하고자 하는 자 	공원관리청	원상회복에 필요한 비용	원상회복의무 이행의 보증
복구예치금	골재채취법	<ul style="list-style-type: none"> • 골재채취의 허가를 받아 골재를 채취하는 자 	시장·군수 / 구청장	골재채취현장의 복구에 필요한 비용	골재채취 현장의 복구
대체산림 자원조성비	산지관리법	<ul style="list-style-type: none"> • 산지의 전용허가를 받고자 하는 자 	산림청장	전용되는 산지의 면적 × 단위면적당 금액 *2008년 기준 (2,033원/㎡)	농어촌구조개선 특별회계

주: 개별 법률의 내용에서 발췌

자연환경 훼손 부담금은 그 부과목적과 기능에 따라 재정조달을 목적으로 하는 부담금과 특정한 정책적 목적을 실현하려는 부담금이 있다. 그리고 이러한 부담금의 목적과 기능에 따라서 개별 부담금의 부과액을 산정하게 된다.²⁰⁾ 그 결과 각각의 부담금은 부과·징수액에 있어서 매년 상당한 차이를 보이고 있다.

2) 자연환경 훼손에 부과하는 부담금의 부과·징수 현황

최근 5년 간의 자연환경 훼손에 부과하는 부담금의 부과·징수 현황을 보면<표 2>, 일부 부담금의 경우 부과액 및 그 징수액이 비약적으로 증가하고 있는 추세임을 알 수 있다. 2006년도 총 부담금 징수액은 11조 9,534억원으로 전년 대비 4.58% 증가한데 비해 생태계보전협력금²¹⁾은 427억 2,800만원으로 15.8%, 개발제한구역훼손부담금은 1,697억 1,200만원 약 52%, 대체초지조성비는 31억 5,200만원으로 약 42% 정도 부과액이 증가하였다. 이는 전체 부담금의 징수규모는 경제규모 확대에 따라 부담금의 부과대상이 되는 경제행위 등의 증가에 의해 자연적으로 증가하게 되는데 비해, 정책적 목적 또는 일시적 요인에 의한

20) 박상희. 2006. “부담금의 법적 문제”. 『공법학연구』 6(3): 452. 예를 들어 유도적 목적의 특별부담금의 경우에는 부과하는 금액이 사용목적에 비해 충분한지 여부는 중요하지 않다. 다만 회피하도록 기대했던 행위를 수행한 자에게 그 행위의 정도에 따라 부과될 뿐이다. 즉, 유도적 환경부담금은 의무자의 환경침해가 많으면 많을수록 그리고 그 침해가 위험하면 할수록 더욱 더 많이 부과된다.

21) 기획예산처. 2008. 『2007년도 부담금운용종합보고서』, p385. 대개 생태계보전협력금의 증가사유는 동 부담금의 부과대상 사업인 환경영향평가 대상 사업의 인·허가 실적이 증가에 의한 것이다.

개별 부담금의 증가 규모는 상대적으로 변동폭이 클 수 있기 때문이다.²²⁾ 2007년의 경우 총 부담금 징수금액은 전년대비 2조 4,116억원이 증가한 14조 3,650억원으로 20% 이상 증가하였다. 이 가운데 환경부 소관 부담금 징수액은 2조 2,511억원이며 전년대비(약 1조 9,424억원) 16% 정도 증가한 것으로 나타났다. 대표적으로 생태계보전협력금의 경우에는 부과대상 사업인 환경영향평가 대상 사업의 인·허가 실적의 증가로 전년대비 38.1% 늘어난 589억 93백만원이 징수되었으며, 신설된 해양생태계보전협력금 역시 7억41백만원을 징수하였다. 최근 5년 간의 자연환경 훼손 관련 부담금의 부과·징수 현황은 다음과 같다.

표2 최근 5년 간의 자연환경 훼손 관련 부담금 부과징수 현황

(단위 : 백만원)

부담금명	연도별	2003	2004	2005	2006	2007	비고
생태계보전협력금	부과	20,493	49,726	53,392	72,986	102,371	
	징수	11,946	34,629	36,881	42,728	58,993	
해양생태계보전협력금	부과	-	-	-	-	1,072	2007년 신설
	징수	-	-	-	-	741	
농지보전부담금	부과	548,210	568,055	613,603	610,215	1,178,867	
	징수	422,657	448,761	466,772	466,443	872,149	
개발제한구역훼손부담금	부과	104,941	90,464	116,915	178,366	145,076	
	징수	105,800	103,660	116,328	167,912	131,284	
대체초지조성비	부과	1,449	886	3,090	4,394	2,000	
	징수	1,203	781	3,044	3,152	2,284	
광해방지의무자부담금	부과	-	-	-	-	11,175	2007년 신설
	징수	-	-	-	-	11,145	
원상회복예치금	부과	581	477	798	763	257	
	징수	581	477	798	763	257	
복구예치금	징수	58,768	59,509	51,259	67,467	62,690	
	반환	58,768	59,509	51,259	67,467	62,690	
대체산림자원조성비	부과	69,992	108,538	116,520	111,989	147,820	
	징수	67,470	80,764	91,871	86,645	113,826	
연도별 부담금 합계	부과	804,434	877,655	955,577	1,046,180	1,651,328	
	징수	668,425	728,581	766,953	835,110	1,253,369	

주: 기획예산처. 『2007년도 부담금운용종합보고서』.

22) 기획예산처. 2007. 『2006년도 부담금운용종합보고서』, p41.

<표 2>를 살펴보면 특정 부담금의 경우에 부과액과 징수액 사이에 상당한 차이가 있음이 나타나고 있다. 예를 들어 생태계보전협력금은 2006년의 경우 전체 부과액 729억 8,600만원의 약 58%만이 징수되었고, 대체산림자원조성비의 경우에는 전체 부과액 1,119억 8,900만원의 약 77%만이 징수되었다. 이와 같은 징수율의 저조는 부담금이 가지는 본래의 정책적 목적인 환경개선을 위한 경제적 유인제도로서의 기능을 제대로 발휘하지 못하게 하며, 훼손된 자연환경을 개선하기 위한 재정 충당도 어렵게 만드는 원인이 되고 있다.²³⁾

3. 자연환경 훼손에 부과하는 부담금의 분석 및 시사점

현행 「부담금관리기본법」 상의 부담금의 종류는 100여 개에 달하고²⁴⁾, 부과대상이나 근거 법률, 소관부처 및 운용 주체들도 부담금에 따라 상이하다. 이중에서 특히 자연환경의 훼손에 대해 부과되는 부담금들은 서로 다른 산정방식 및 부과절차, 운용주체에 따라 운용되고 있다. 비록 협의의 의미에서 조세는 아니라 하더라도²⁵⁾ 특정 국민의 재산권에 영향을 미치는 부담금의 운용에 관해서는 일반 국민들이 어느 정도 알 수 있어야 하고 납부의무자에 대해 조세 이외의 경제적 부담을 지우는데 있어 합리적 차별이 존재하여야 한다.²⁶⁾ 그러나 현행 100여 개에 이르는 우리나라의 각기 다른 부담금들의 특성과 절차를 이해한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 이로 인해 부담금이 소관부처에 따라 행정 편의적으로 운용될 여지가 있고, 직접규제에 따른 조세저항을 회피할 목적으로 오·남용될 여지가 있다.²⁷⁾ 따라서

23) 강만옥 외. 2004. 『환경관련 부담금제도의 개편 및 환경세 도입방안 연구』, p52.

24) 2008년 6월 28일 현재 「부담금관리기본법」에 설치된 부담금은 총 103개이다.

25) 김성수, 조태제. 2006. 『환경부담금의 법적성격과 입법과제』, 부담금은 특정의 공익사업에 필요한 경비를 충당하기 위해 그 사업과 특별한 이해관계가 있는 사인에게 필요한 경비를 부담토록 하고 있어 일반적인 재정수요의 충당을 목적으로 하는 '조세'와 구별된다. 조세는 공공재로서 환경에 대한 소비 또는 침해에 대하여 납세자의 담세능력을 고려하여 부과되며, 예를 들어 사용자 및 수수료와 같은 경우 지하수나 지표수 등 물의 취수 또는 이용에 대하여 그 이용 등으로 인한 경제적 이익을 대상으로 부과된다. 2. 김홍균. 2007. 『환경법 -문제·사례-』, p329. 이밖에도 조세는 일반국민을 대상으로 한다는 점, 조세는 개인의 담세능력을 표준으로 하여 과해지는 데 반하여 부담금은 사업소요경비, 공익사업과의 특별관계의 정도 등을 종합적으로 고려하여 과해진다는 점에서 차이가 있다. 이와 반대로 부담금을 납부하지 아니한 경우에 일반적인 국제체납절차를 원용하는 법률의 규정들이나 정부가 시행하는 사업에 필요한 자금 조달을 강제적으로 한다는 면에서 개별 부담금들이 조세와 유사한 성격을 갖고 있다고 본다. 손원익 외. 2004. 『기업의 준조세 부담과 정책방향』, p31.

26) 헌법재판소는 1998년 12월 24일 「구 먹는물관리법」 제28조 제1항에 대한 위헌제청사건에서 수질개선부담금을 정당한 특별부담금으로 판단하였다. 또한 납부의무자들의 평등권 침해 여부에 대해 합리적인 차별의 근거로서 납부의무자들의 집단적 동질성, 납부금 지출의 집단적 효용성, 부담금의 부과목적에 대한 납부의무자들의 객관적 근접성, 부담금의 부과목적에 대한 납부의무자들의 집단적 책임성의 4가지 요건을 심사하였다. 헌재결 1998. 12. 24. 98헌가1. 헌재결정과 관련한 4가지 정당화 요건에 대한 자세한 내용은 김성수, 조태제. 2006. 『환경부담금의 법적성격과 입법과제』, p39-41, p54-62.

27) 박상희. 2005. "부담금의 법적 문제". 『공법학연구』 6(3): 461. 이와 같은 정책유도적 부담금은 국가목적에 위한 직접적 규제수단의 명령이나 금지가 국민의 저항을 받을 수 있기 때문에 직접적 수단은 은폐하기 위한 수단에 지나지 않는

각종 부담금을 부과주체별 또는 부과대상별로 분류하여 부담금의 적정성과 형평성을 제고하는 한편 운용의 투명성과 효율성을 기해야 할 것이다.

일반적으로 자연환경을 훼손하는데 따른 부담금의 경우만 보더라도 훼손된 자연환경의 원상회복, 복구 및 복원, 대체자연의 조성 등의 용도로 사용되며, 이러한 용도에 부합하도록 그 금액을 산정하고 있다. 그러므로 자연환경 훼손에 부과하는 부담금의 형평성을 논함에 있어서 가장 중요한 것은 개별 법률에서 규정하고 있는 부담금의 산정방법이다. 개별 자연환경 훼손에 관한 부담금의 산정방법을 살펴보면<표 2> 「농지법」 상 농지보전부담금과 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 상 개발제한구역훼손부담금의 경우에는 ‘공시지가’를 기준으로 부담금을 산정하고, 「자연공원법」 상 원상회복예치금과 「골재채취법」 상 복구예치금 그리고 「광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률」 상 광해방지의무자부담금의 경우에는 복구·복원에 필요한 ‘사업비(공사비)’를 기준으로 부담금을 산정하며, 「자연환경보전법」 상 생태계보전협력금 및 「산지관리법」 상 대체산림자원조성비 그리고 「초지법」 상 대체초지조성비 등은 ‘단위면적당 부과금액’을 기준으로 훼손 면적과 훼손되는 자연환경의 특성에 따라 다르게 산정하도록 하고 있다. 각각의 산정방법에 있어서 ‘공시지가’를 기준으로 하는 경우에는 토지의 경제적 가치만을 반영함으로써 보전가치가 높은 지역이더라도 지가가 낮은 경우에 적은 부담금이 부과될 수 있다. 또한 ‘사업비(공사비)’를 기준으로 하는 경우에는 그 비용의 산정범위가 명확하지 않으며, 훼손되는 토지의 가치뿐만 아니라 자연환경의 가치도 반영되지 않는다. 그리고 자연환경의 가치를 반영한다고 여겨지는 ‘단위면적당 부과금액’을 기준으로 하는 부담금들의 경우에도 단위면적당 부과금액의 변경의 용이성, 환경적 가치를 고려한 부과계수의 차이로 인해 부담금 산정금액이 상당한 차이를 보일 수 있다. 예를 들어 대체산림자원조성비의 단위면적당 부과금액은 2008년에 고시된 금액²⁸⁾을 적용하는데 반해 생태계보전협력금의 단위면적당 부과금액은 2001년에 「자연환경보전법」에서 관련 규정이 개정된 이후 현재까지 변경 없이 동일한 금액이 부과되고 있다. 이렇듯 자연환경의 가치 미반영, 명확하지 못한 산정방법, 물가 상승이나 지가 상승으로 인한 부담금 산정금액의 격차는 부담금 상호 간에 형평성 문제를 발생시킬 수 있다. 가령

.....
 소위 국가행위형식의 남용이라는 비판이 가해지기도 한다.

28) 단위면적당 금액은 2008년 2월 15일 산림청 고시 제2008-24호를 기준으로 한다. 이 경우 대체산림자원조성비의 단위면적당 금액은 2,033원/㎡이다(산림청 고시 제2008-24호). 단, 이 고시 시행 전의 신청된 산지전용허가·신고 및 협의(다른 법령의 규정에 의하여 산지전용허가 또는 신고가 의제 또는 배제되는 행정처분을 받고자 신청된 경우를 포함한다)에 대한 대체산림자원조성비의 단위면적당 금액(1,886원/㎡)은 산림청고시 제2007-14(2007. 2. 7)호에 의한다.

훼손 대상이 「지적법」상 일반습지인 경우에 생태계보전협력금은 동일한 면적(10만㎡)의 개발사업에 대해 2천 5백만원의 부담금이 부과되는데 반해 동일한 면적의 지적법상 일반습지가 산지에 위치한 경우에는 대체산림자원조성비 2억 3백 3십만원이 부과된다. 이는 습지가 지나는 생물다양성이나 보전가치와 별개로 단지 그 습지의 위치에 따라 각기 다른 부담금이 부과되기 때문이다. 이로 인해 심지어는 보전가치가 높은 습지에 보다 낮은 부담금이 부과되는 불합리한 문제도 발생할 수 있다. 또한 생태계보전협력금은 환경부가, 해양생태계보전협력금과 개발제한구역훼손부담금은 국토해양부가, 농지보전부담금은 농림식품수산부가, 대체산림자원조성비는 산림청에서 각각 부과·운용하고 있고, 그 결과 훼손된 자연환경의 복원이나 보전보다는 관할관청의 주요사업의 용도로 사용됨으로써 부과목적과의도에서 벗어나 오용될 소지가 있다. 더욱이 자연환경 훼손에 부과하는 부담금은 그 부과 대상이 유사함에도 불구하고 적용되는 법률에 따라 각기 다른 부처에 의해 상이한 방식으로 부과·운용됨으로써 부담금 상호 간의 산정금액이 합리적인 차별의 범위를 벗어날 수 있다. 따라서 자연환경 훼손에 관한 부담금 상호 간의 부과기준, 산정방법 및 그 운용과 관련하여 부담금 부과 자체의 정당성은 물론이거니와 이러한 자연환경 훼손에 대해 부과하는 부담금 상호간의 형평성 역시 고려되어야 한다.

특히 모든 자연환경 훼손에 관한 부담금 중 자연환경의 가치를 반영하고 있다고 여겨지고, 그 부과·징수규모가 해마다 증가하고 있는 생태계보전협력금과 대체산림자원조성비의 경우, 산정방법이 유사하고 동일한 자연환경에 적용될 수 있음에도 산정금액에 있어 상당한 차이를 보이고 있다. 더욱이 넓은 의미에서 생태계보전협력금의 산정방법은 해양생태계보전협력금과 유사하며, 대체산림자원조성비의 산정방법은 대체초지조성비와 유사하다. 따라서 모든 자연환경 훼손에 관한 부담금들 상호 간을 비교하지 않더라도 생태계보전협력금과 대체산림자원조성비를 서로 비교해봄으로써 자연환경 훼손 부담금의 형평성 문제를 짚어볼 수 있다.

대개 대체산림자원조성비와 생태계보전협력금의 가장 큰 차이는 대체산림자원조성비가 특정한 자연환경, 즉 산림의 생산적 가치를 고려하고 있다는 점이다. 그리고 대체산림자원조성비의 단위면적당 부과금액을 산정함에 있어 법률의 변경 없이 고시로 정할 수 있고, 지구온난화 등의 전세계적 기후변화에 따른 이산화탄소 감축과 결부되어 그 가치가 비약적으로 증대되었다는 것이다. 그 결과 대체산림자원조성비는 생태계보전협력금보다 월등히 높은 단위면적당 부과금액을 산정하고 있다²⁹⁾ 물론 대체산림자원조성비의 근본적인 부과 목적이 환경의 훼손을 고려하여 부과되는 부담금이 아니기 때문에 자연환경 훼손을 방지하

고 나아가 보전 및 개선에 필요한 비용을 충당하기 위해 부과되는 생태계보전협력금의 산정금액과 수평적으로 비교하기 어려운 면도 없지 않다.³⁰⁾ 그럼에도 불구하고 대체산림자원 조성비의 부과에 있어 산림의 용도 변경 전에 산림이 지닌 공익적 가치를 부담금 산정에 반영한다는 것을 명문의 규정을 통해 나타내고 있는 바³¹⁾, 그 공익적 가치라는 것이 결국 자연환경이 가지는 일반적인 공익적 가치를 의미하고, 전용이라는 개발행위에 대해 부과하는 부담금이라는 유사점을 가지므로 대체산림자원비와 생태계보전협력금의 비교를 통해서 자연환경 훼손에 부과하는 부담금 형평성 문제를 대변할 수 있다고 여겨진다. 이하에서는 생태계보전협력금과 대체산림자원조성비의 내용 및 특징을 살펴보고 양자를 비교해보고자 한다.

III. 생태계보전협력금의 개관

1. 생태계보전협력금의 의의 및 법적근거

「자연환경보전법」은 개발로 인한 야생동·식물의 서식지 등 자연생태계의 훼손을 최소화하고 회피불가능한 개발사업으로 인한 자연생태계의 훼손을 복원하기 위한 재원을 마련하기 위해 생태계보전협력금제도를 두고 있다. 일반적으로 생태계보전협력금은 오염원인자가 그 오염된 환경의 회복 및 피해에 따른 비용을 부담한다는 점에서 환경법의 기본원칙인 오염원인자부담원칙(Polluter Pays Principle)³²⁾에도 부합하는 제도이다. 동법 제46조 제1항에서는 생태계보전협력금을 “자연환경을 체계적으로 보전하고 자연자산을 관리·활용하기 위하여 자연환경 또는 생태계에 미치는 영향이 현저하거나 생물다양성의 감소를 초래하는 사업을 하는 사업자에 대하여 부과·징수하는 것”으로 규정하고 있다.

29) 생태계보전협력금의 단위면적당 부과금액은 250원/㎡인데 비해 2008년 8월 기준으로 대체산림자원조성비의 단위면적당 부과금액은 2,033원/㎡이다.

30) 박승준, 유승훈. 2000. “생태계보전협력금 제도의 개선방안”. 『자원·환경경제연구』 9(3): 569.

31) 『산지관리법 시행령』 제24조 제4항에서는 대체산림자원조성비의 부과 산정에 있어서 “산림이 가지는 수원함양·대기정화·토사유출방지·온실가스흡수 등의 공익적 가치평가액을 감안하여” 산림청장이 결정·고시한다고 규정하고 있다.

32) 조현권. 2006. 『환경법』, p151. 오염자부담(책임)원칙이란 누가 환경오염의 방지·제거 및 피해구제의 책임을 질 것인가의 문제로서 자기 또는 자기의 영향권 내에 있는 자의 행위 또는 물건으로 인하여 환경오염 발생의 원인을 제공한 자가 책임을 져야 한다는 원칙을 말한다. 『환경정책기본법』 제7조에서는 “자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 야기한 자는 그 오염·훼손의 방지와 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다”고 규정하고 있다.

2. 생태계보전협력금의 부과대상 및 시점

생태계보전협력금 부과대상 사업은 「환경영향평가법」 제4조의 규정에 의한 환경영향평가 대상사업과 「광업법」 제3조 제2호에 따른 광업 중 대통령령이 정하는 규모 이상의 노천탄광·채굴사업³³⁾, 「환경정책기본법」 제25조의2의 규정에 따른 사전환경성검토 대상 개발사업으로 개발면적이 3만㎡ 이상인 사업 그리고 그 밖에 생태계에 미치는 영향이 현저하거나 자연자산을 이용하는 사업중 대통령령으로 정하는 사업 등을 말한다(법 제46조 제2항). 다만 이 경우 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」의 신설³⁴⁾로 인해 해양생태계보전협력금의 부과 대상이 되는 사업³⁵⁾은 동법의 생태계보전협력금 부과대상에서 제외된다.

생태계보전협력금의 부과시점은 부과대상 사업의 인가·허가 등의 처분시점을 기준으로 부과한다. 그리고 생태계보전협력금의 부과대상인 사업의 인·허가 등을 한 행정기관의 장은 그 날부터 20일 이내에 사업자, 사업내용, 사업의 규모 그 밖에 대통령령이 정하는 인·허가 등의 내용³⁶⁾을 환경부장관에게 통보하여야 하고(법 제47조 제1항), 이러한 통보는 인·허가 등의 처분을 내리는 대상사업의 종류에 따라 그 기준시점을 달리한다.³⁷⁾

3. 생태계보전협력금의 산정기준

생태계보전협력금 부과금액은 10억원의 범위 안에서 생태계의 훼손면적에 단위면적당 부과금액과 지역계수를 곱하여 산정·부과한다(법 제46조 제3항). 단위면적당 부과금액은 훼손된 생태계의 가치를 기준으로 하는데(법 제46조 제6항) 동법 시행령 제38조 제1항에서

33) “대통령령으로 정하는 규모 이상의 노천탄광·채굴사업”이란 「광업법」 제42조에 따른 채광계획 인가면적이 10만㎡ 이상인 사업으로서 같은 법 제43조 허가등을 받은 것으로 보는 면적(채광계획을 인가받은 경우에는 그 면적을 합한 것을 말한다)이 5천㎡ 이상의 노천탄광·채굴사업을 말한다(「자연환경보전법」 시행령 제36조).

34) 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」은 2006년 10월 4일 법률 제8045호로 제정되었다.

35) 해양생태계보전협력금 부과대상 사업은 「환경영향평가법」 제4조의 규정에 의한 영향평가대상사업 중 공유수면 내에서 이루어지는 개발사업, 「광업법」 제4조의 규정에 의한 광업 중 대통령령이 정하는 규모 이상의 공유수면 내 탐광 및 채굴사업, 그 밖에 해양생태계에 미치는 영향이 현저하거나 해양자산을 이용하는 공유수면 내의 사업 중 대통령령이 정하는 사업을 말한다(「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제49조 제2항).

36) 동법 제47조 제1항에서 그 밖에 대통령령이 정하는 인·허가 등의 내용이라 함은 부담금 산정 기준이 되는 생태계 훼손면적 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 규정에 따른 토지의 용도별 훼손면적이다(시행령 제44조).

37) 통보의 기준시점은 「환경영향평가법」 제4조에 따른 환경영향평가 대상사업인 경우에는 동법 제20조, 제23조 및 제24조에 따라 협의내용을 통보받은 후 인·허가 등의 처분을 한 때를 기준으로 하고, 「광업법」 제3조 제2호에 따른 광업 중 노천탄광·채굴사업인 경우에는 동법 제42조에 따른 채광계획인가 또는 동법 제43조에 따른 허가 등을 한 때를 기준으로 하고, 「환경정책기본」 제25조의2에 따른 사전환경성검토 대상 개발사업의 경우에는 동법 제25조의6과 제26조의2에 따라 협의내용을 통보받은 후 인·허가 등의 처분을 한 때를 기준으로 한다(시행규칙 제35조).

생태계보전협력금의 단위면적당 부과금액을 250원/m²로 하고 있다. 지역계수는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 토지의 용도를 기준으로 하며(동법 제46조 제6항), 이 경우 토지의 용도는 생태계보전협력금 부과대상 사업의 인가·허가 또는 승인 등 처분시의 토지의 용도(부과대상사업의 시행을 위하여 토지의 용도를 변경하는 경우에는 변경 전의 용도)에 따른다고 규정하고 있다(법 시행령 제38조 제2항).

표3 토지의 용도에 따른 지역계수

토지의 용도	지역계수	
주거지역·상업지역·공업지역 ³⁸⁾ 및 계획관리지역	「지적법」에 따른 지목이 전·답·임야 ³⁹⁾ ·염전·하천·유지 또는 공원에 해당하는 경우 그 밖에 지목인 경우	1 0
녹지지역 ⁴⁰⁾		2
생산관리지역 ⁴¹⁾		2.5
농림지역 ⁴²⁾		3
보전관리지역 ⁴³⁾		3.5
자연환경보전지역 ⁴⁴⁾		4

생태계훼손면적의 산정에는 토양의 표토층을 제거·굴착 또는 성토하여 토지 형질변경이 이루어지는 행위, 식물이 군락을 이루며 서식하는 지역을 제거하거나 파괴하는 행위, 습

38) 주거지역이라 함은 거주와 안락과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역을 말하고, 상업지역이라 함은 상업 그 밖의 업무의 편의증진을 위하여 필요한 지역, 공업지역이라 함은 공업의 편의증진을 위하여 필요한 지역으로서 국토해양부장관 또는 시·도지사가 도시관리계획으로 지정·결정한 용도지역이다(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조 제1항 제1호).

39) 임야란 산림 및 원야(原野)를 이루고 있는 수림지·죽림지·암석지·지갈땅·모래땅·습지·황무지 등의 토지라고 규정하고 있다(「지적법」 시행령 제5조 제5호).

40) 녹지지역이라 함은 자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 지역으로서 국토해양부장관 또는 시·도지사가 도시관리계획으로 지정·결정한 용도지역이다(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조 제1항 제1호).

41) 생산관리지역이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 지정된 용도지역 중 농업·임업·어업생산 등을 위하여 관리가 필요하나, 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역을 말한다(법 제36조제1항 제2호).

42) 농림지역은 도시지역에 속하지 아니하는 「농지법」에 의한 농업진흥지역 또는 「산지관리법」에 의한 보전산지 등으로서 농림업의 진흥과 산림의 보전을 위하여 필요한 지역을 말한다(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조 제3호).

43) 보전관리지역이란 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 지정된 용도지역 중 자연환경보호, 산림보호, 수질오염 방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역을 말한다(제36조 제1항 제2호).

44) 자연환경보전지역은 자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역을 말한다(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조 제4호).

지 등 생물다양성이 풍부한 지역을 개간·준설·매립 또는 간척하는 행위와 같은 훼손행위가 발생하는 지역의 면적으로 한다(법 시행령 제37조 제1항). 동법 시행령 제37조 제1항의 규정에도 불구하고 「지적법」에 의한 지목이 대·공장용지·학교용지·도로·철도용지·체육용지 및 유원지인 토지의 면적과 시설물이 설치된 토지의 면적은 훼손면적산정에서 제외한다(시행령 제37조 제2항).

4. 생태계보전협력금의 부과절차

생태계보전협력금의 부과절차에는 납부통지(법 제47조 제2항)에 관한 규정, 분할납부에 관한 규정(법 시행령 제38조 제4항), 강제징수(법 제48조 제1항), 감면(동법 제46조 제3항) 및 반환(법 제50조 제1항)에 관한 규정 등이 있다. 이 중 분할납부라 함은 부과금액이 1천만원 이상인 경우 특별한 사정에 의해 생태계보전협력금을 일시에 납부하기 어렵다고 인정되는 경우에 한하여 3년 이내의 기간동안 분할납부가 가능하도록 하는 절차를 말한다. 이 경우 부과금액이 2억원 이하는 2회 이하, 3억원 이하는 3회 이하로 제한하고 있으며 그 기간은 사업기간을 초과할 수 없다(법 시행령 제38조 제4항)고 명시하고 있다. 또한 생태계보전협력금의 납부의무자가 납부기한 이내에 이를 납부하지 않은 경우 30일 이상의 독촉기간을 두고 그럼에도 불구하고 미납시에는 국세체납처분의 예에 의하여 이를 징수할 수 있도록 규정하고 있다(법 제48조 제2항).

생태계보전협력금은 그 절차상 감면규정과 반환규정에서 다른 자연환경 훼손 관한 부담금들과 두드러진 차이를 보이고 있다. 먼저, 생태계보전협력금은 국방목적의 사업⁴⁵⁾ 중 대통령령이 정하는 사업에 대하여만 감면할 수 있다고 규정하고 있는데(동법 제46조 제3항) 감면사유를 제한적으로 인정하고 있어 국가 또는 지방자치단체의 공익사업 등에 포괄적인 감면 및 면제사유를 두고 있는 다른 부담금들과 구별된다. 다음으로 생태계보전협력금을 납부한 자 또는 생태계보전협력금을 납부한 자로부터 자연환경보전사업의 시행 및 생태계보전협력금의 반환에 관한 동의를 얻은 자가 환경부장관의 승인을 얻어 대체자연⁴⁶⁾의 조

45) “국방목적의 사업”이라 함은 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제2조제1항의 군사작전, 전투준비, 교육·훈련, 병영 생활 등에 필요한 시설, 국방·군사에 관한 연구 및 시험시설, 군용 유류(油類) 및 폭발물의 저장·처리시설, 진지(陣地)구축시설, 군사목적에 위한 장애물 또는 폭발물에 관한 시설, 대한민국에 주둔하는 외국군대의 부대(部隊)시설과 그 구성원·군속·가족의 거주를 위한 주택시설 등 군사목적에 위하여 필요한 시설 등의 설치·이전 및 변경에 관한 사업을 말하며 동 사업에 대하여는 생태계보전협력금을 면제한다. 다만, 「군인복지기금법」 제2조 제1호 및 제2호의 규정에 의한 군 복지시설 및 체육시설의 설치사업은 제외한다(시행령 제39조).

46) 대체자연이라 함은 기존의 자연환경과 유사한 기능을 수행하거나 보완적 기능을 수행하도록 하기 위하여 조성하는

성, 생태계의 복원 등 대통령이 정하는 자연환경보전사업⁴⁷⁾을 시행한 경우에는 납부한 생태계보전협력금중 대통령이 정하는 금액을 돌려줄 수 있도록 하고 있는데(법 제50조 제1항) 이러한 반환규정은 다른 법률에서 찾아볼 수 없는 특이한 절차라 할 수 있다. 다만, 승인 신청한 사업이 자연생태계를 훼손하거나 복원효과가 미미하여 사업추진의 효과 및 타당성이 결여된다고 인정하는 경우에는 이를 승인하지 않을 수도 있다(동조 제5항).⁴⁸⁾ 그리고 승인을 받은 사업자 또는 자연환경보전사업 대행자가 생태계보전협력금을 돌려받고자 하는 경우에는 승인을 얻은 사업이 준공된 후에 반드시 신청을 통해 반환받도록 하고 있다(동조 제6항). 반환의 범위는 납부된 생태계보전협력금의 100분의 50의 범위 안에서 승인을 얻은 사업에 실제로 투자된 금액으로 하고(동조 제8항), 승인을 얻은 사업의 승인조건을 이행하지 아니한 경우에는 환경부령으로 정하는 기준에 따라 환경부장관이 산정금액의 일부를 감액하는 등 필요한 조치를 할 수도 있다(동조 제9항).

5. 생태계보전협력금의 용도

「자연환경보전법」에 의해 징수되거나 시·도지사에게 교부된 생태계보전협력금 및 가산금은 생태계·생물종의 보전·복원사업, 「야생동·식물보호법」의 규정에 의한 서식지외보전기관의 지원(법 제7조 제2항), 생태·경관보전지역 관리기본계획의 시행(법 제14조), 생태계 보전을 위한 토지 등의 확보(법 제18조), 생태·경관보전지역 등의 토지 등의 매수(법 제19조), 우수처리시설 등의 설치 지원(법 제20조제1항), 자연유보지역의 생태계 보전(법 제22조), 생물다양성관리계약의 이행(법 제37조), 자연환경보전·이용시설의 설치·운영(법 제38조), 우선보호대상 생태계의 보호·복원(법 제44조), 생태통로 설치사업(법 제45조), 그 밖에 자연환경보전 등을 위하여 필요한 사업으로서 대통령이 정하는 사업⁴⁹⁾을 위한 용도에 사용하여야 한다(법 제49조). 다만, 「광업법」 제3조 제2호에 따른 광업으로서

.....
 것을 말한다(「자연환경보전법」 제2조 제11호).

47) “대통령령이 정하는 자연환경보전사업”이라 함은 소생태계 조성사업, 생태통로 조성사업, 대체자연 조성사업, 자연환경보전·이용시설의 설치사업, 그 밖에 훼손된 생태계의 복원을 위한 사업 해당하는 사업을 말한다. 다만, 제46조 제2항의 규정에 따른 생태계보전협력금의 부과대상 사업의 일부로서 추진되는 사업을 제외한다(시행령 제46조).

48) 환경부. 2008. 「2007년도 협력금 업무편람」, p132. 자연환경보전사업의 범위가 너무도 넓고 다양하기 때문에 포괄적으로 규정할 수밖에 없으며, 현재까지 환경부가 승인한 사업에는 생태연못 또는 생태공원조성, 학교 숲 조성, 반딧불이 생태체험관 조성, 아도 조성, 하천변 생태공원 조성 등이 있다.

49) “대통령령이 정하는 사업”이라 함은 자연환경 보전의식을 높이기 위한 국민운동의 추진사업, 특정도서의 자연자산 조사 또는 보전사업, 생태축을 구축하기 위한 조사·연구사업, 법 제8조에 따라 수립된 자연환경보전기본계획 중 도시생태현황지도(비오름지도)를 작성하기 위한 사업에 해당하는 사업을 말한다(동법 시행령 제45조).

산림 및 산지를 대상으로 하는 사업에서 조성된 생태계보전협력금은 이를 산림 및 산지 훼손지의 생태계복원사업을 위하여 사용하여야 한다(법 제49조).

6. 생태계보전협력금에 대한 분석 및 시사점

생태계보전협력금은 비록 해양생태계보전협력금의 신설로 인해 공유수면이 배제되었고, 초지, 농지, 산림과 같은 특정 자연환경의 훼손에 경우에는 별도의 개별 법률에 따라 다른 부담금들이 부과되고 있음에도 불구하고 가장 넓은 범위를 대상으로 하는 부담금으로서 자연환경 훼손에 대한 보전·복원에 있어 가장 중요하고 기본적인 자연환경 훼손에 관한 부담금이다. 또한 오염자부담원칙을 근간으로 하여 대규모 개발행위 및 사전환경성검토 대상 사업으로 인한 자연환경 훼손에 대해 그 원인을 야기 시킨 개발사업자에게 일정 부분 그 보전비용을 부담토록 함으로써 자연환경 훼손의 방지를 위한 정책유도적 목적과 재정충당의 목적 모두를 지니고 있는 것으로 보여진다.

그러나 생태계보전협력금은 훼손면적에 상관없이 부과 상한액을 10억원으로 규정함으로써 대규모 개발사업의 경우 10억원의 범위 안에서만 부담금을 납부하면 되기 때문에 원인자부담원칙에 일정한 제약을 두고 있는 것으로 여겨진다. 더구나 다른 부담금들과 달리 상한선을 규정함으로써 다른 부담금의 부과금액과 형평성 문제가 있으며, 사실상 이로 인해 동 제도의 실효성 및 경제적 유인효과조차 의문시 될 수 있다.⁵⁰⁾ 또한 생태계보전협력금의 낮은 부과효율은 대규모 개발사업에 있어 부담금만 납부하면 개발이 용인된다는 의미로도 해석될 수가 있어서 개발사업의 면죄부를 주는 결과를 낳을 수도 있다.

더불어 생태계보전협력금은 법의 목적과 입법기술상 훼손된 자연환경의 복원이 아닌 관리적 측면에 중점을 두고 있고 그 부과효율이 낮다. 특히 단위면적당 250원/㎡의 부과계수는 실질적으로 자연환경의 실질적 가치를 반영하고 있는 금액이라고 보기 어렵고, 동 부과금액을 통해서 자연환경을 복원하기에는 부족한 것으로 여겨진다. 결국 현재의 부담금만으로는 실질적으로 환경훼손을 방지하고 또한 훼손된 자연환경의 복원이나 복구하는 재원으로는 미흡하고, 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에 따른 지역계수 구분은 지역의 환경적 가치를 제대로 반영하고 있지 못하기 때문에 결국 생태계보전협력금의 산정의 정당성을 부여하지 못하고 있는 것으로 여겨진다.

또한 생태계보전협력금을 납부한 자가 환경부장관의 승인을 얻어 대체자연의 조성, 생태

50) 강만욱 외. 2004. 『환경관련 부담금제도의 개편 및 환경세 도입방안 연구』, p52.

계의 복원 등 대통령령이 정하는 자연환경보전사업을 시행한 경우에는 납부한 생태계보전협력금중 대통령령이 정하는 금액을 되돌려 줄 수 있도록 하고 있는데, 이러한 반환 규정은 다른 부담금에는 없는 특별한 규정이다. 그럼에도 불구하고 대개 생태계보전협력금 부과액이 낮아 실질적으로 반환사업을 시행하는 사업자가 드물고, 부과금액의 50% 이내에서만 반환되며, 반환사업을 시행한 경우에도 경험이나 기술의 부재로 인해 그 이용이 용이하지 않은 문제점도 있다. 이렇듯 반환사업의 대행과 관련한 규정들을 마련하였지만, 향후 모니터링 등 지속적인 보전 및 관리의 측면에서 사업자의 대체자연 등의 조성이 자연환경 보전에 있어 실효성이 있는지에 대해서는 의문시되고 있다.

IV. 대체산림자원조성비의 개관

1. 대체산림자원조성비의 의의 및 법적근거

「산지관리법」상 대체산림자원조성비는 “산지의 합리적인 보전과 이용이라는 특수한 정책적 목적을 달성하고자 산지전용 허가를 받은 사업자에게 훼손된 산지의 조성에 필요한 비용을 부담하도록 하는 특별부담금”이다. 이는 산지의 전용은 곧 산지의 훼손이므로 산지전용 허가를 받은 사업자는 훼손행위와 객관적이고 밀접한 관계를 가지며, 산지와 산림의 복구라는 공익사업에 관한 특별한 부담을 가지게 되기 때문이다. 또한 대체산림자원조성비는 훼손원인자에게 그 피해의 복원에 필요한 비용을 부담토록 하는 제도이므로 원인자부담금의 성격을 지니고 있는 특별부담금으로 볼 수 있다.

「산지관리법」 제19조에서 산지를 전용하고자 하는 자는 대체산림자원조성비를 놓어준구조개선 특별회계에 납입하도록 규정하고 있으며 동법 시행령 제21조 내지 제25조에서 산지전용 허가 등을 받고자 하는 자에 대하여 대체산림자원 조성에 드는 비용에 대한 부과기준 및 부과절차를 규정하고 있다. 또한 동법 시행규칙 제19조 내지 제22조에서는 대체산림자원조성비의 분할납부, 납부고지, 납부기간 연장에 관하여 규정하고 있다.

2. 대체산림자원조성비의 부과대상 및 시점

「산지관리법」 제19조에서는 제14조의 규정에 의하여 산지전용허가를 받고자 하는 자, 제15조의 규정에 의하여 산지전용신고를 하고자 하는 자, 다른 법률에 의하여 산지전용허가 또는 산지전용신고가 의제되거나 배제되는 행정처분을 받고자 하는 자는 산지전용에 따른

대체산림자원조성에 소요되는 비용을 미리 납부하여야 한다고 규정하고 있다(법 제19조 제1항). 대체산림자원조성비의 납부대상인 산지의 전용이라 함은 산지를 조림·육림 및 토석의 굴취·채취 그 밖에 대통령령이 정하는 임산물생산의 용도 외로 사용하거나 이를 위하여 산지의 형질을 변경하는 것을 말한다(법 제2조 제2호).

대체산림자원조성비는 원칙적으로 산지전용 허가 등을 받고자 하는 자가 산지전용에 따른 대체산림자원조성에 따른 비용을 미리 납부하도록 하고 있다(법 제19조 제1항). 대체산림자원조성비를 납부하여야 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 일정한 기한까지 대체산림자원조성비를 납부할 것을 조건으로 하는 경우 또는 해당 기간 내에 대체산림자원조성비를 분할하여 납부하고자 하는 경우에는 산지전용허가 또는 행정처분을 받거나 전용신고를 한 후에 대체산림자원조성비를 납부할 수 있다(법 제19조 제2항).

3. 대체산림자원조성비의 산정기준

대체산림자원조성비는 전용되는 산지의 면적에 단위면적당 금액을 곱한 금액으로 하되, 단위면적당 금액은 잣나무를 기준으로 한 조림비와 식재 후 10년까지의 육림비를 합한 금액과 산림이 지닌 수원함양, 대기정화, 토사유출방지, 온실가스흡수 등의 공익적 가치평가액⁵¹⁾을 감안하여 산림청장이 결정·고시한다(시행령 제24조 제4항). 이 경우 산림청장은 동법 제4조의 산지의 구분에 따라 산지별 또는 지역별로 단위면적당 금액을 달리할 수 있다(법 제19조 제6항).

표4 산지관리법 시행령 제24조 제4항의 산지별·지역별 금액

산지의 구분	단위면적당 산정기준	산정액(원/㎡)
산지전용제한지역 ⁵²⁾	단위면적당 금액에 100분의 100을 가산한 금액	4,066
보전산지 ⁵³⁾	단위면적당 금액에 100분의 30을 가산한 금액	2,642
준보전산지 ⁵⁴⁾	단위면적당 금액	2,033

51) 김종호, 2007. "산림의 공익기능가치 평가(2005년 기준)". 『산림』, 07(5): 50-51. 산림의 공익기능 평가액은 2005년 기준으로 65조 9,066억원이고, 이를 기능별로 보면 수원함양기능이 17조 5,456억원으로 전체의 26.6%를 차지하여 비율이 가장 높고, 대기정화기능이 13조 4,276억원으로 20.4%, 토사유출방지기능이 12조 4,348억원으로 18.9%, 산림휴양기능이 11조 6,285억원으로 17.6%, 산림정수기능이 6조 487억원으로 9.2%, 토사붕괴방지기능이 4조 462억원으로 6.1%, 야생동물보호기능이 7,752억원으로 1.2%를 차지하였다. 또한 산림의 공익기능 평가는 1989년 17조 6,560억원으로 처음 공표한 이후, 1990년 23조 3,700억원, 1992년 27조 6,100억원, 1995년 34조 6,110억원, 2000년 49조 9,510억원, 2003년 58조 8,813억원으로 공표되었다. 이처럼 공익가치가 증가하는 이유는 산림자원육성에 따른 산림축적, 산림건강성 향상 및 식생과 토양의 발달에 따른 것이다.

대체산림자원조성비 납부액 산정에 기준이 되는 면적은 산지전용허가 또는 산지전용신고의 유형에 따라 다르다. 동법 제14조의 규정에 의한 산지전용허가를 받고자 하거나 동법 제15조 규정에 의한 산지전용신고를 하는 경우에는 산지전용허가를 받거나 산지전용신고를 하는 산지의 면적을 기준으로 부과되며, 다른 법률에 따라 산지전용허가 또는 산지전용신고가 의제되거나 배제되는 행정처분을 받고자 하는 경우에는 당해 행정처분에 따라 산지전용허가 또는 산지전용신고가 의제되거나 배제되는 산지의 면적을 기준으로 부과된다(시행령 제24조 제3항).

4. 대체산림자원조성비의 부과절차

대체산림자원조성비 역시 납부고지(시행령 제24조 제1항), 분할납부(법 제19조 제2항 제2호 및 시행령 제21조 제2항), 강제징수(법 제19조 제8항), 감면(법 제19조 제5항) 등의 규정을 두고 있으며, 또한 산지전용허가를 받지 못하거나 취소된 경우에 환급(제19조의2)받을 수 있도록 규정하고 있다. 대체산림자원조성비의 분할납부는 다른 법률의 규정에 의한 특별한 사정이 있는 경우에 한하여⁵²⁾ 대체산림자원조성비를 일시에 납부하기 어려운 사유가

52) 신용광, 장철수, 2006. 『산림의 공익적 가치와 환원방안에 관한 연구』, p78-79. “산지전용제한지역”이라 함은 대통령령이 정하는 주요 산줄기의 능선부로서 자연경관 및 산림생태계의 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 산지, 명승지·유적지 그 밖에 역사적·문화적으로 보전의 가치가 있다고 인정되는 산지로서 대통령령이 정하는 산지 그리고 산사태 등 재해발생이 특히 우려되는 산지로서 대통령령이 정하는 산지로서 공공의 이익증진을 위하여 보전이 특히 필요하다고 인정되는 산지로서 그 산지전용이 제한되는 지역을 말한다(법 제9조). 2006년, 산지전용제한지역의 지정현황을 보면 명승지, 유적지, 휴양지, 유원지, 주요하천 및 댐 주변, 백두대간 마루금 주변, 철새도래지, 비지정관광지, 기타 국도, 고속도로 등 경관보전지역으로 구분된다. 총 면적은 59,692ha이며 이 가운데 시·도가 면적의 10.4%인 6,231ha, 국유림은 89.6%인 53,461ha인 것으로 나타났다.

53) “보전산지”라 함은 산지의 합리적인 보전과 이용을 위하여 전국의 산지를 구분한 것으로 임업용산지와 공익용산지를 포함한 산지를 말한다. 임업용산지는 산림자원의 조성 및 임업경쟁기반의 구축 등 임업생산 기능의 증진을 위하여 필요한 산지로서 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률에 의한 채종림 및 시험림의 산지, 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률에 의한 요존국유림, 그 밖에 임업생산기능의 증진을 위하여 필요한 산지로서 대통령령이 정하는 산지를 말한다. 공익용산지는 임업생산과 함께 재해방지·수원보호·자연생태계보전·자연경관보전·국민보건휴양증진 등의 공익 기능을 위하여 필요한 산지로서 다음의 산지를 대상으로 산림청장이 지정하는 산지로서 『산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률』에 의한 보안림·산림유전자원보호림 및 『산림문화·휴양에 관한 법률』에 의한 자연휴양림의 산지, 『사방사업법』에 의한 사방지의 산지, 동법 제9조의 규정에 의한 산지전용제한지역, 『야생동·식물보호법』 제27조의 규정에 의한 야생동·식물특별보호구역 및 동법 제33조의 규정에 의한 시·도야생동·식물보호구역 및 야생동·식물보호구역의 산지, 『자연공원법』에 의한 공원의 산지, 『문화재보호법』에 의한 문화재보호구역의 산지, 『수도법』에 의한 상수원보호구역의 산지, 『개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법』에 의한 개발제한구역의 산지, 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』에 의한 녹지지역 중 대통령령이 정하는 녹지지역의 산지, 『자연환경보전법』에 의한 생태·경관보전지역의 산지, 『습지보전법』에 의한 습지보호지역의 산지, 『독도등도서지역의생태계보전에관한특별법』에 의한 특정도서의 산지, 사찰림(寺刹林)의 산지, 『백두대간보호에 관한 법률』에 따른 백두대간보호지역의 산지, 그 밖에 공익기능 증진을 위하여 필요한 산지로서 대통령령이 정하는 산지를 말한다(법 제4조 제1항 제1호).

54) “준보전산지”는 보전산지 이외의 산지를 말한다(법 제4조 제1항 제2호).

있다고 인정되는 때에 납부하여야 하는 대체산림자원조성비의 100분의 30에 해당하는 금액을 당해 목적사업의 착수 전에 납부하게 하고, 그 잔액에 대하여 이행보증금을 예치하게 한 후 3년 이내의 기간 동안 분할하여 납부할 수 있도록 하고 있다(동법 제19조 제2항 제2호 및 시행령 제21조 제2항). 다만, 이 경우에도 횟수는 3회 이내로 제한하였고, 최종납부일은 당해 목적사업의 준공일 이전으로 하도록 되어 있다(시행규칙 제19조 제1항 내지 제3항).

대체산림자원조성비의 경우에는 다양한 감면규정을 두고 있다. 즉, 국가 또는 지방자치단체가 공용 또는 공공용의 목적으로 산지전용을 하는 경우, 대통령령이 정하는 중요 산업시설을 설치하기 위하여 산지전용을 하는 경우, 제15조 제1항의 시설의 설치 또는 용도로의 사용을 위하여 산지전용을 하는 경우 그리고 광물의 채굴 그 밖에 대통령령이 정하는 시설의 설치 또는 용도로의 사용을 위하여 산지를 전용하는 경우에 한하여 대통령령이 정하는 바에 따라 대체산림자원조성비를 감면받을 수 있도록 규정하고 있다(법 제19조 제5항).

대체산림자원조성비는 환급에 관한 규정을 두고 있다. 즉, 대체산림자원조성비를 납부한 자가 산지전용허가를 받지 못하거나 산지전용신고가 수리되지 아니하는 경우 또는 사업계획의 변경 그 밖에 대통령령이 정하는 사유⁵⁶⁾ 등으로 인해 대체산림자원조성비의 부과대상 산지의 면적이 감소된 경우, 대체산림자원조성비를 납부한 후 그 부과액의 정정 등 대통령령이 정하는 사유⁵⁷⁾가 발생한 경우에 한하여 대체산림자원조성비의 전부 또는 일부를 환급받을 수 있도록 하는 제도를 말한다(제19조의2). 이 경우 형질이 변경된 면적이 있으면 그 변경된 면적의 비율에 따라 대체산림자원조성비를 차감하여 환급받을 수도 있다고 규정하고 있다.⁵⁸⁾

55) 다른 법률의 규정에 의한 특별한 사정이라 함은 국가·지방자치단체, 정부투자기관, 「지방공기업법」 제49조 및 동법 제76조의 규정에 의한 지방공사 또는 지방공단인 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조 제5호의 규정에 의한 산업단지의 시설용지로 법 제14조의 규정에 의한 산지전용허가, 법 제15조의 규정에 의한 산지전용신고 및 법 제19조 제1항 제3호의 규정에 의한 행정처분을 받고자 하는 경우, 「도시개발법」 제11조제1항의 규정에 의한 시행자가 동법 제2조 제1항 제2호의 규정에 의한 도시개발사업의 부지로 산지전용허가 등을 받고자 하는 경우, 「관광진흥법」 제53조의 규정에 의한 사업시행자가 동법 제2조 제6호의 규정에 의한 관광지 또는 동법 제2조제7호의 규정에 의한 관광단지의 시설용지로 산지전용허가 등을 받고자 하는 경우, 「택지개발촉진법」 제7조의 규정에 의한 시행자가 동법 제2조제1호의 규정에 의한 택지로 산지전용허가 등을 받고자 하는 경우, 「중소기업기본법」 제2조 제2항의 규정에 의한 중소기업을 영위하고자 하는 자가 중소기업의 공장용지로 산지전용허가 등을 받고자 하는 경우를 말한다.

56) 사업계획의 변경 그 밖에 대통령령이 정하는 사유란 측량의 오차로 인하여 대체산림자원조성비 부과 대상 산지의 면적이 감소된 경우를 말한다(시행령 제25조의2 제5항).

57) 대체산림자원조성비를 납부한 후 그 부과액의 정정 등 대통령령이 정하는 사유란 대체산림자원조성비를 잘못 산정하였거나 그 부과금액이 잘못 기재된 경우, 대체산림자원조성비의 부과대상이 아닌 것에 대하여 부과된 경우, 법 제42조에 따라 복구준공검사를 하기 전에 법 또는 다른 법률에 따라 대체산림자원조성비가 감면되는 용도로의 사용이 확정된 경우를 말한다(시행령 제25조의2 제6항).

58) 기획예산처, 2007. 「2006년도 부담금운용종합보고서」, p654. 2006년도 대체산림자원조성비 환급액은 62억 6,200만원이었다.

5. 대체산림자원조성비의 용도

산지전용허가 등을 받아 산림을 다른 용도로 사용하고자 하는 사람에게 대체산림의 조성에 소요되는 대체산림자원조성비용을 부과하여 이를 「농어촌구조개선특별회계법」에 의한 농어촌구조개선특별회계에 납부하여 조림사업은 물론 농어촌구조개선사업⁵⁹⁾ 등에 소요된다(법 제4조의 2).

6. 대체산림자원조성비에 대한 분석 및 시사점

대체산림자원조성비는 산지의 전용으로 훼손되는 산림의 공익적 가치를 고려하여 산림 자원의 훼손을 최소화하도록 유도하려는 목적과 불가피한 산림의 훼손에 있어서는 대체산림자원을 조성하기 위한 자금을 조달할 목적으로 부과되는 특별부담금이라 할 수 있다. 이러한 대체산림자원조성비의 부과방식 및 부과액 산정기준 그리고 부과절차에 있어서 개발자에게 훼손된 산지의 복구에 충실하도록 유도함으로써 그 입법목적은 달성하는데 타당한 제도라고 할 것이다. 특히 산지의 보전가치에 따라 준보전산지, 보전산지, 산지전용제한지역으로 구분하여 이에 따라 부담금의 부과비율을 차등적으로 적용함으로써 보전가치가 높은 산지를 특별히 보전하고자 하는 정책유도적 기능도 한다.

다만 대체산림자원조성비가 공공사업 등 수많은 사업에 대해 예외규정과 감면규정을 두고 있어 사실 민간업자의 개발사업에만 과중한 부담을 안기는 결과를 초래할 수 있다.⁶⁰⁾ 공공사업에 대한 감면의 경우, 결국 훼손된 산지의 복원에 필요한 경비는 다시 정부 또는 지방자치단체의 예산을 통해 조성되어야 하므로 실질적으로 큰 의미가 있는 규정인가 의문시되며, 민간업자의 개발사업과의 형평성 문제도 제기될 수 있다.

59) 농어촌구조개선사업은 UR협상 타결과 WTO체계의 출범을 앞두고 농업경쟁력의 강화를 목적으로 추진된 사업이다.

60) 대체산림자원조성비는 도로, 댐, 신공항건설사업, 철도 및 고속철도, 도시철도, 항만, 수도시설, 벤처기업집적시설, 신·재생에너지시설, 국가 또는 지방자치단체에 기부 체납되는 산업시설, 각급 학교의 시설용지 등을 전액감면 대상으로 두고 있다.

V. 생태계보전협력금과 대체산림자원조성비의 비교 · 분석

1. 부과대상

1) 양자의 비교

생태계보전협력금과 대체산림자원조성비의 부과대상의 문제에 있어서 전자의 경우는 대다수 자연환경을 부과대상으로 하는 부담금이라면, 후자는 산지 또는 산림이라는 특정한 자연환경을 위한 부담금이라는 점에서 다르다. 일반적으로 부과대상의 선정에 있어서 양자를 비교해보면, 생태계보전협력금의 부과대상은 개발사업이 불가능한 보전지역을 제외한 대부분의 지역을 대상으로 하지만, 대체산림자원조성비의 부과대상은 일반적인 임야를 제외한 준보전산지, 보전산지, 산지전용제한지역만을 말한다. 그러나 기본적으로 양자는 모두 자연환경을 훼손하는 개발사업에 대해 부과하는 부담금이라는 측면에서 공통점을 지닌다고 볼 수 있다.

2) 생태계보전협력금의 부과대상의 문제

생태계보전협력금의 부과대상과 관련하여 「자연환경보전법」의 규정(제46조 제2항 제2호 및 시행령 제36조)에 의하면, 「광업법」 제4조의 규정에 의한 광업중 10만㎡ 규모 이상의 노천탄광·채굴사업을 대상사업으로 규정하고 있는데, 「자연환경보전법 시행령」 제36조에서 규정하고 있는 규모를 판단함에 있어 채광계획인가 면적을 기준으로 하여야 하는지 아니면 개별 법령에 의한 허가면적을 기준으로 하여야 하는지 불분명하다.⁶¹⁾ 또한 환경영향평가 대상사업을 회피할 목적으로 동일한 사업허가를 분할하여 순차적으로 받게 되는 경우에는 생태계보전협력금을 부과할 수 없는 문제점이 발생한다.

3) 대체산림자원조성비의 부과대상의 문제

대체산림자원조성비의 경우, 부과대상 사업인 산지의 전용 시에 일반적으로 동일한 대지에 대해 「산지관리법」 상의 산지복구예치금을 납부하여야 한다. 전자는 산지전용 허가 등의 경우에 있어 산림의 훼손에 대하여 대체산림의 조성을 목적으로 부과되며, 후자는 훼손된 산지의 복구소요비용을 충당하기 위해 부과되는 것이지만 사실상 동일한 대지에 중복

61) 법제처. 2006. 『법령해석질의응답집(2006 상)』, p452.

부과된다는 문제점이 있다.⁶²⁾

또한 부담금의 부과대상 선정에 있어서 다양한 면제와 예외사유를 두고 있다는 점이다. 물론 생태계보전협력금의 경우에는 그동안의 이러한 비판을 반영하여 국방목적외 제외하곤 부담금의 면제와 감면사유들을 삭제하였다.⁶³⁾ 그러나 대체산림자원 조성비는 농림어업인이 농림어업용 등으로 이용하기 위해 소규모로 산지를 전용하는 경우 및 도로, 항만, 철도, 댐 기타 공공사업과 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 공용 또는 공공용사업에는 면제도록 하고 있다. 이러한 포괄적인 감면규정의 허용은 산지를 전용하는 민간업자와의 형평성 문제가 제기될 수 있다.

2. 산정기준

1) 양자의 비교

생태계보전협력금 및 대체산림자원 조성비는 모두 단위면적당 부과금액을 정하고 여기에 훼손면적에 따라 비례하여 부과하도록 하고 있다. 단, 생태계보전협력금의 단위면적당 부과액은 법률로 규정하고 있는데 반하여 대체산림자원 조성비의 경우 공익적 가치를 반영하여 수시로 산림청장이 고시하도록 하고 있다. 또한 생태계보전협력금은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 지정된 용도지역을 지역계수로 반영하고 있지만, 대체산림자원 조성비는 산지를 준보전산지, 보전산지, 산지전용제한지역으로 지정하고 각각 산정액 또는 산정액에서 일정액을 가산하는 방식을 취하고 있다.

양자의 부담금 산정기준을 동일면적의 유사한 자연환경을 대상으로 하는 경우에 개발 또는 전용지역에 따라 부과금액에 큰 차이가 나타날 수 있다. 예를 들어 사업면적이 10만㎡인 개발사업으로 인해 상실되는 자연환경이 습지라고 가정한다면 <표 5>와 같은 부과금액이 산정된다.

62) 강태구. 2005. “부담금제도의 운용효율화 방안에 관한 연구 - 건설·교통 및 환경분야를 중심으로”. 『법과 정책연구』, 5(2): 915.

63) 광승준, 유승훈. 2000. “생태계보전협력금 제도의 개선방안”. 『자원·환경경제연구』, 9(3): 578-582.

표5 습지(10만㎡)의 개발 허가 시 부담금별 부과금액 사례

구 분	적용 부담금	단위면적당 부과액(원/㎡)	지역계수 / 가산금 비율	부과금액(천만원)
일반습지	생태계보전협력금	250	1.0 (임야)	2.5
우포늪 ⁶⁴ (습지보호지역)			4.0 (자연환경보전지역)	10
일반산지습지	대체산림자원조성비	2,033	1.0 (준보전산지)	20.33
산들늪 ⁶⁵ (습지보호지역)			1.3 (보전산지)	26.42

<표 5>에서 제시된 바와 같이 습지보호지역으로 지정되지 않은 일반습지와 일반산지습지가 개발 또는 전용으로 인해 각각 10만㎡의 면적이 훼손될 시에 이들 습지에 부과되는 부담금액은 상당한 차이를 보이고 있다. 「지적법」상 임야에 해당하는 보호지역이 아닌 일반습지가 개발행위로 상실되는 경우에는 생태계보전협력금이 부과되는 반면에, 산지에 위치한 일반습지의 경우에는 대체산림자원조성비가 부과된다. 그 결과 <표 5>에서 보는 바와 같이 임야에 해당하는 일반습지인 경우에는 지역계수 1.0이 부과되고 이로 인해 훼손면적(10만㎡) × 지역계수(1.0) × 단위면적당 부과액(250원/㎡)으로 2천 5백만원의 생태계보전협력금이 부과된다. 반면 산지에 위치한 일반습지인 경우에는 훼손면적(10만㎡) × 산지별·지역별 가산비율(1.0) × 단위면적당 부과액(2,033원/㎡)으로 2억 3백3십만원의 대체산림자원조성비가 부과된다. 그러므로 현행 부담금 제도에 따르면 동일한 면적의 일반습지라 할 지라도 그 습지가 위치한 지역에 따라 부과되는 부담금 산정금액간에는 약 8배에 달하는 차이가 발생하게 된다. 이 경우 부담금 산정금액에 있어서 비록 해당 습지들이 습지보호지역으로 지정할 정도의 가치는 가지지 않았다 하더라도 일반적으로 습지가 지나는 자연환경적 또는 경제적 가치의 차이, 생물다양성의 정도가 제대로 반영되지 않을 수 있다.

더욱이 실제 사례가 존재하지 않지만 이러한 불합리한 결과는 습지보호지역으로 지정된 습지들 사이에서도 발생할 수 있다. 가령 <표 5>에서 제시한 우포늪과 산들늪은 모두 「습지

64) 우포늪은 국내 최대의 자연 늪으로서 1,278km²에 이르는 면적에 원시생태계를 유지하고 있는 국내 최대의 내륙습지로서 1997년 7월 26일 생태계보전지역중 생태계특별보호구역(환경부고시 1997-66호)으로 지정되었으며 국제적으로도 1998년 3월 2일 람사르 습지로 지정되었다. 1999년 8월 9일 습지보호지역으로 지정하여 관리되고 있다.

65) 산들늪은 “산의 넓은 들에 위치한 늪”이라는 뜻으로 경남 밀양 재약산의 고원지대인 사자평에 위치한 우리나라 최대의 산지습지이다. 산들늪은 특히 과거 농경지로 이용되던 논과 밭이 면적 58만㎡의 습지로 바뀐 곳으로, 멸종위기종인 노랑무늬붓꽃의 남한계 분포지이자 샅, 하늘디람쥐, 매, 꼬마장자리 등 희귀동식물이 분포하는 생물다양성의 보고이다. 환경부는 2006년 12월 28일 산들늪을 습지보호지역으로 지정하였다.

보전법』상 습지보호지역으로 지정된 습지들인데, 이들 습지 역시 동일한 면적이 개발행위 또는 산지의 전용으로 인해 훼손되는 경우에 우포늪은 생태계보전협력금이 부과되고, 산지에 위치한 산들늪은 대체산림자원조성비가 부과될 수 있다. 그 결과 우포늪은 자연환경보전지역에 해당하여 1억원의 부담금이 산정되는데 반해 산들늪은 산지습지로서 보전산지에 해당하므로⁶⁶⁾ 산지별·지역별 가산비율에 따라 2억 6천 4백2십9만원의 대체산림자원조성비가 산정될 수 있다. 일반적으로 우포늪이 산들늪 보다 더 높은 생물다양성과 습지의 가치를 지니고 있는 지역으로 평가됨에도 불구하고, 우포늪에 부과되는 부담금액은 상대적으로 가치가 낮은 산들늪에 부과되는 부담금액보다 더 적을 뿐만 아니라 금액대비 약 38%에 지나지 않게 되는 불합리한 문제가 발생한다.

결국 현행 법제에 따르면 자연환경 가치가 보다 높은 습지라도 위치에 따라 더 적은 금액이 부과될 수도 있다는 것이다. 이는 부담금제도가 자연환경 훼손을 회피하도록 유도하고 훼손된 환경의 복원·복구비용을 부담시킬 목적이라면 형평성에 어긋난 부담금 산정으로 여겨지며 이를 개선하기 위해 과학적인 그리고 실질적 자연환경의 가치에 바탕을 둔 합리적인 산정기준이 마련되어야 한다.

2) 생태계보전협력금의 산정기준의 문제

생태계보전협력금의 산정기준은 자연환경 및 생태계 훼손을 유발하는 개발사업에 대해 훼손면적에 비례하여 생태계보전을 위한 비용을 부담하게 하는 것으로 원인자부담원칙에 부합한다. 그러나 동 부담금의 부과요율이 미흡하고, 이에 따라 환경개선효과를 제대로 발휘하지 못한다는 지적이 있으며, 더불어 부담금의 부과에 있어 자연환경의 독립적 가치와 과학적 가치를 제대로 반영하지 못하고 있다는 문제점을 갖고 있다.

생태계보전협력금은 훼손면적당 250원/㎡의 부과액을 설정하고, 그 상한액을 10억원으로 제한함으로써 생태계보전협력금의 도입 취지를 충실히 이행하는 것을 곤란케 함은 물론 이거니와 원인자, 수익자부담원칙에도 위배되는 것으로 판단된다.⁶⁷⁾ 특히 최근 들어 개발사업이 증가하고 있고 이에 비례적으로 자연생태계 훼손면적도 증가하는 상황에서 생태계

66) 『산지관리법』 제4조 제1항 제1호에서 습지보호지역의 경우에는 보전산지에 해당한다고 정의하고 있다.

67) 강만옥 외. 2004. 『환경관련 부담금제도의 개편 및 환경세 도입방안 연구』, p157-158. 대규모 건설토목사업의 증가추세와 생태계 훼손방지라는 도입취지에 비추어 볼 때, 생태계보전협력금을 단순히 의무이행수단으로서의 부담금이 아닌 실질적인 자연생태계 파괴에 따른 비용을 부담하는 것으로 인식을 전환시킬 필요가 있다. 또한 수익자부담의 원칙상 개발사업으로 이익을 얻게 되는 사업자에게 그 이익의 범위에 비례하여 부담금을 부과하는 것이 타당하다고 여겨진다.

보전협력금의 상한액을 두는 것은 동 부담금이 자칫 대규모사업에 대해 면죄부를 부여하는 부담금으로 오용될 여지가 있다. 즉, 단순히 의무이행수단으로 동 부담금을 납부함으로써 면책을 받을 수 있다는 인식을 갖게 된다면 이것은 실제로 자연환경을 훼손시키는 개발사업을 최소화하여 자연환경 및 생물다양성을 보전하고자 하는 동 부담금의 경제적 유인수단으로서의 유도적 기능이 상실될 수 있다.

3) 대체산림자원조성비의 산정기준

대체산림자원조성비는 개발사업의 규모와 면적에 제한 없이 산지를 전용하고자 하는 자 모두에게 부과하므로, 대규모 개발사업에 대해서만 부과하는 생태계보전협력금 보다 원인자부담원칙에 충실한 제도라고 할 수 있다. 또한 대체산림자원조성비의 단위면적당 부과금액은 자연환경, 즉 산림의 다양한 공익적 가치를 반영하여 비례하도록 되어 있고, 고시를 통해 수시로 변경·책정하도록 함으로써 법률에 의해 규정되어 변경이 용이하지 못한 생태계보전협력금의 단위면적당 부과금액보다는 자연환경에 대한 훼손가치의 반영에 더욱 충실할 수 있다.

3. 부과절차

1) 양자의 비교

부과절차상의 문제에 있어서 통지시기가 허가나 인가를 받은 후인가 여부가 문제가 된다. 대체산림자원조성비의 경우에는 명문으로 부담금을 납입한 후에 전용의 허가를 내도록 규정하고 있으나, 생태계보전협력금은 처분시점이 불분명한 사업에 대해 부과시점을 언제로 볼 것인가가 문제시 되며, 이는 생태계보전협력금의 징수율이 낮은 원인의 하나로 지적된다.

또한 부담금도 공법상의 금전지급의무이므로 부담의무자가 스스로 그 의무를 이행하지 아니한 때에는 「국세징수법」상의 체납절차에 따라 강제징수 하도록 하고 있다. 일반적으로 강제징수는 독촉절차 및 체납처분절차에 의하여 진행된다. 그러나 부담금을 규정하고 있는 법률에는 「국세징수법」상의 체납처분의 예에 의하여 징수하도록 하거나 지방세체납처분의 예에 의하여 징수하도록 하고 있음에도, 사전의 절차로서 독촉절차를 규정한 예는 별로 찾아볼 수 없다.⁶⁸⁾ 이와 더불어 부담금의 부과·징수에 대한 불복은 행정쟁송절차에 의하도록 되어 있는데 적절한 이의제기 절차 및 사전협의 절차의 미비 등도 문제점으로 지적될 수 있다.

2) 생태계보전협력금의 부과절차의 문제

대체산림자원조성비는 일정한 기한까지 납부할 것을 조건으로 전용허가 또는 신고를 제출한 후에 납입하도록 되어 있는 반면에, 생태계보전협력금은 사업의 인가·허가 등의 처분시점을 기준으로 부과된다. 따라서 생태계보전협력금을 납부하지 않은 상태로 사업의 인·허가 또는 전용허가를 받고 사업에 착수할 수 있으므로 부담금의 미징수 문제가 발생하게 된다. 생태계보전협력금의 경우 매년 30%-40%의 미납률을 보이고 있는 것으로 알려져 있다.

3) 대체산림자원조성비의 부과절차의 문제

대체산림자원조성비의 경우에는 미이행시 이행보증금의 형태로 강제집행 외에 사전에 5% 정도의 일정액을 이행확보의 수단으로서 납부토록 하고 있는데 이러한 이행보증금을 토대로 허가나 인가를 하는 것이 타당한가 또한 문제점으로 지적되고 있다.

4. 부담금의 용도 및 귀속주체

1) 양자의 비교

일부를 제외한 대부분의 부담금이 중앙정부의 기금이나 특별회계로 귀속되고 부과 및 수혜의 범위가 다르다는 것 이외에는 조세와 별다른 차이가 없다. 하지만 부담금이 존재하는 이유를 기금이나 특별회계의 존재에서 찾을 수 있는데 이것은 중앙정부가 필요에 따라 조세와 부담금 중 어느 하나를 선택하여 사용할 수 있기 때문이다.⁶⁹⁾ 일반적으로 중앙정부가 조세보다 부담금 활용에 더욱 매력을 느끼는 것은 조세보다 부담금에 대한 납부저항이 낮기 때문이다. 즉, 조세는 불특정 다수인에게 부과되고 불특정 다수인을 위한 사업에 집행되는데 비하여 부담금은 특정인 또는 사업자에게 부과되며 특정 또는 소수인을 위한 사업에 집행된다. 이런 이유로 부담금은 수혜나 피해에 대한 소수인의 부담이므로 조세보다는 납부에 대한 저항이 낮을 수 있다.

68) 박상희. 2005. "부담금의 법적 문제". 『공법학연구』 6(3): 227-229. 독촉절차를 규정한 예 「원자력법」에 의한 원인지부담금, 환경개선부담금, 합성수지등 원인지부담금, 교통유발부담금, 「자원의절약과재활용촉진에 관한 법률」, 「하수도법」상의 원인지 부담금 등이 있다.

69) 강태구. 2005. "부담금제도의 운용효율화 방안에 관한 연구 - 건설·교통 및 환경분야를 중심으로". 『법과 정책연구』 5(2): 904.

그렇다면 이렇게 부과·징수·운용되는 부담금 양자가 그 소기의 목적을 달성하고 있는지 논의할 필요가 있다.⁷⁰⁾ 이와 관련하여 특히 부담금의 용도에 관해 명확하지 않은 점을 문제로 지적할 수 있다. 대부분의 부담금이 일반국민이나 부담 주체인 개발 사업자에게 그 사용 및 운용 내역이 명확히 공개되지 않고 있다. 특히 건설·교통 분야의 경우, 대부분 사용 및 운용에 관한 정보를 쉽게 얻을 수 없는 실정이다.⁷¹⁾ 예를 들어 생태계보전협력금의 용도에 관해서는 법률에 명문의 규정을 두고 있으나, 대체산림자원조성비는 이에 대해 명확한 규정을 두고 있지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 사실상 양자 모두 그 실질적인 운용 내역을 알기 어렵다. 이렇듯 부담금 운용의 투명성이 제고되지 못한 상태에서는 다른 시급한 사업 등에 밀려서, 실질적으로 자연환경 보전 및 관리에 소요되는 재원을 충당할 수 없게 될 수 있고, 이로 인해 부담금이 본래의 부과목적과 취지에 맞지 않게 전용될 수 있다. 이와 관련해서 생태계보전협력금의 경우에는 해당 자연환경 훼손지의 복원 보다는 다른 지역의 관리 및 보전을 위해 사용될 수 있고, 대체산림자원조성비의 경우에는 농업이나 임업 발전을 위한 사업의 용도로 사용되어 자연환경 훼손과 관련 없는 용도로 전용될 수 있으며, 이로 인해 오히려 본래의 부과목적 및 취지에 역행할 우려가 있다.

2) 생태계보전협력금의 용도 및 귀속주체의 문제

생태계보전협력금은 환경개선특별회계의 세입으로 다른 11개의 환경개선특별회계의 세입 부담금들과 통합되어 개별 환경개선사업에 쓰이고 있다. 특히 환경개선특별회계는 12개의 부담금을 세입으로 함에도 불구하고 전체 세입의 50% 이상을 일반회계전입금으로 충당하고 있어서 사실상 특별회계로서 제 기능을 다하지 못하고 있다.⁷²⁾ 무엇보다도 생태계보전협력금은 자연환경 훼손에 부과하는 부담금 중 유일하게 환경부 소관 부담금으로서 그 용도에 있어 훼손지의 복원·복구에 쓰일 수 있도록 명문의 규정을 두고 있음에도 불구하고, 중요도가 낮고 불필요한 사업에 사용되거나 부과대상과 목적과 상관없는 다른 용도로 전용될 여지가 있다.

70) 정재호. 2005. "부담금제도 현황과 향후 연구과제". 『재정포럼』 5(3): 50.

71) 강태구. 2005. "부담금제도의 운용효율화 방안에 관한 연구 - 건설·교통 및 환경분야를 중심으로". 『법과 정책연구』 5(2): 919.

72) 기획예산처. 2008. 『2007년도 부담금운용종합보고서』, p386.

3) 대체산림자원조성비의 용도 및 귀속주체의 문제

대체산림자원조성비 역시 농어촌구조개선특별회계에 산입되어 조림사업 및 농어촌구조개선특별사업에 사용된다. 개별 사업에 따른 세입의 용도에 있어서 그 집행내역이 상세히 공개되지 않고, 농어촌의 경쟁력 제고 및 생산성 향상을 위한 전혀 별개의 사업을 위해 이용되고 있다.⁷³⁾

Ⅶ. 자연환경 훼손에 부과하는 부담금의 형평성 제고방안

1. 부과대상의 명확성

부담금은 조세와 유사한 금전의 급부의무를 부과하는 것이므로 그 부과대상이 명확해야 한다. 그럼에도 불구하고 생태계보전협력금의 부과대상에 있어서 채광계획인가 면적이 10만㎡ 이상인 사업인지, 개별법령에 의한 허가 면적으로 하여야 하는지가 명확하게 규정되어 있지 않다. 환경영향평가 대상사업과 같은 대규모 개발사업으로 인한 자연환경의 훼손을 방지하고 손상된 자연환경을 보전 및 복원하고자 하는 정책적 목적을 고려한다면 채광계획인가 면적을 기준으로 한다고 보는 것이 타당할 것이다. 더욱이 「자연환경보전법」 제47조 제1항의 규정에 의하면 생태계보전협력금의 부과대상이 되는 사업의 인·허가 등을 한 행정기관의 장은 그 날부터 20일 이내에 인·허가 등의 내용을 환경부장관에게 통보하여야 하고, 동법 시행규칙 제35조 제1항 제2호의 규정에 의하면 노천탄광·채굴사업의 경우에는 동법 제47조의 규정에 따른 채광계획을 인가한 시점이라고 규정하고 있는 점에 비추어 보아도 생태계보전협력금의 부과대상을 채광계획 인가면적으로 하는 것이 동법의 체계와 취지에 부합한다 할 것이다.⁷⁴⁾

대체산림자원조성비의 경우에는 동일한 대지에 중복 부과되고 있는 산지복구비와의 관계를 명확히 해야 할 필요가 있다. 이는 최근 대체산림자원조성비 등의 부담금이 기업의 활동에 대한 과도한 규제라는 주장이 제기되고 있으므로 합리적인 수준에서 부과대상을 명확히 해야 할 필요가 있다.

73) 기획예산처. 2007. 『2006년도 부담금운용종합보고서』, p657.

74) 법제처. 2006. 『법령해석질의응답집(2006 상)』, p452-456.

2. 부담금 산정의 적정성 제고

생태계보전협력금은 특정 공익사업의 비용충당을 위한 부담금이 아니라 생태계보전을 위해 대규모 개발사업으로 인한 자연 환경의 파괴를 억제하기 위한 유도적 기능과 자연환경의 보전·관리·개선 그리고 복원을 위한 재원조달을 목적으로 하는 협력금으로 평가된다. 그럼에도 불구하고 생태계보전협력금은 현재의 낮은 효율수준과 상한액 설정 등으로 인하여 그 효과가 다소 미흡하여 개발사업자들에게 유도적 효과를 야기하기에는 부족한 것으로 판단된다.⁷⁵⁾ 따라서 부과요율을 조정할 필요가 있다.⁷⁶⁾

또한 산림의 공익적 가치를 반영하여 차등적으로 부담금을 부과하는 대체산림자원조성비와 같이 부담금 산정 요건에 개별 자연환경의 특성 및 보전가치를 고려하여 단계적으로 부과금액을 가산하여 산정하는 방식도 생각해볼 수 있다. 현행 생태계보전협력금은 「지적법」 상의 지목에 따라 그리고 보전가치에 따른 지역계수를 고려하고는 있지만, 개별 자연환경의 특성을 제대로 반영하지 못하고 있는 것으로 보인다. 따라서 이러한 지역계수에 더하여 공익적 가치를 반영한 자연환경의 가치계수 또는 정책계수를 추가하는 방법도 고려해볼 수 있다.⁷⁷⁾ 특히, <표 5>에서 살펴본 바와 같이, 습지를 대상으로 하는 경우에 생태계보전협력금과 대체산림자원조성비의 부담금 산정액에 있어서 상당한 차이를 보이고 있으며, 이는 이들 부담금들이 훼손된 자연환경의 가치를 제대로 반영하지 못하고 평등의 원칙 또는 비례의 원칙에도 위배될 소지가 있음을 의미한다고 할 것이다. 따라서 자연환경의 독립적 보전가치와 과학적 가치를 모두 반영한 부담금 산정방식으로서의 개선이 요구된다.⁷⁸⁾

75) 원윤희 외. 2005. 「각종 부담금 실태조사를 통한 규제개선 연구」, p88-89.

76) 광승준, 유승훈. 2000. “생태계보전협력금 제도의 개선방안”. 『자원·환경경제연구』 9(3): 575. 한국환경경제학회(2000) 연구결과에 의하면 생태계보전협력금의 단위면적당 적정 부과금액이 500원/㎡로 추정된 바 있다.

77) 광승준, 유승훈. 2000. “생태계보전협력금 제도의 개선방안”. 『자원·환경경제연구』 9(3): 576. 사업을 통한 생태계에 미치는 영향을 고려하도록 하는 견해도 있었다. 즉, 도시개발 등은 생태계 영향계수를 1로 산업입지·도로·항만·철도·토석채취 등의 개발사업의 경우에는 생태계 영향계수를 1.5로, 끝으로 매립 및 개간, 산지의 개발 등은 생태계 영향계수 2를 부여하는 방식도 논의되었다.

78) State of Maine. Department of Environmental Protection. Bureau of Land & Water Quality. June, 2008. “In Lieu Fee Compensation Program” http://maine.gov/dep/blwa/docstand/nrpa/in_lieu_program.htm(2008. 8. 13). 메인주의 해양자원이보호법(Maine’s Natural Resource Protection Act, NRPA) 480조 이하에 따르면 사업자는 승인 또는 허가에 갈음하여 회피할 수 없는 환경적 훼손에 대해서 대체납부금(In Lieu Fee Compensation)을 납부하여야 한다. 예를 들어 습지가 훼손된 경우 (직접적인 습지훼손 면적 × (단위면적당 습지 조성금액 + 토지가치 평가액)) × 자원계수로 산정한 금액을 납부하도록 하고 있는데, 이와 같이 훼손된 습지의 복원에 필요한 비용까지 포함하고 환경적 가치를 고려하여 환경계수를 부과하는 미국의 해양환경보호국(Marine Department of Environmental protection, DEP)의 대체납부금의 산정방식을 참고해볼 수 있을 것이다.

3. 부과절차의 정비

일반적으로 사전절차를 규정함에 의하여 부담금 의무자에 대하여 예측가능성을 보장하고 부담금액 등 부담금과 관련된 사후의 분쟁을 미연에 방지할 수 있으므로, 부담금의 부과 이전에 사전협의 및 납부의무자의 동의절차를 마련할 필요가 있다. 법률에 의해 명확히 규정되는 조세와는 달리 부담금은 납부의무자의 특별한 행위에 대해서 법률과 명령 그리고 고시 등으로 규정된다. 특히 대체산림자원조성비의 경우에는 경제규모와 정책적 상황을 고려하여 산립청 고시로 단위면적당 금액을 산정한다. 이는 상황 변화에 능동적으로 대처하고 특정한 사업을 목적으로 하는 경우 재원조달에 유리하다. 그러나 고시가 수시로 변경된다면 납부의무자의 예측가능성을 저해하는 요인이 될 수 있으므로 부담금의 부과에 있어서 의견청취나 협의 등의 절차를 마련하는 것이 바람직하다.

더불어 부담금의 징수율을 높이고 자연환경의 지속가능한 보전을 위해서는 생태계보전협력금의 납부 이전에 이행보증금 또는 이행예치금을 납부토록 하는 것도 고려해볼 여지가 있다. 이러한 이행강제금은 부담금의 미납을 방지하고 미납 시 이를 통해 시급한 자연환경 훼손을 개선할 수 있게 된다.

대체산림자원조성비의 경우에는 감면 및 면제대상을 축소할 필요가 있다. 요컨대 국가 또는 지방자치단체가 주도하는 공공이나 공익사업에서 산지전용허가를 받은 사업자가 대체산림자원조성비를 납부한다 하더라도 실질적으로는 금전이 행정당국 상호간에 수평적으로 이동하는 것이므로 굳이 명문의 규정에 따라 공익사업을 감면대상으로 할 필요는 없는 것으로 판단된다.

4. 부담금 운용의 투명성 제고

부담금은 주로 중앙정부의 특별회계 또는 기금에 귀속된다.⁷⁹⁾ 그러나 특별회계나 기금의 운용에 있어 부담금의 징수가 본래의 목적인 환경개선 보다는 재원조달에 치중하는 경향이 없지 않다. 또한 환경개선특별회계에 산입된 생태계보전협력금의 경우, 11개 다른 부담금과 통합되어 운용되어 사실상 해당 부담금의 취지나 목적에 맞지 않으며 원인자부담금으로서도 타당하지 않다. 따라서 환경개선특별회계 상의 생태계보전협력금의 집행과 농어촌구

79) 기획예산처, 2007. 『2006년도 부담금운용종합보고서』, p47-50. 2006년에 징수된 부담금 중 특별회계 귀속 부담금은 전체의 25.09%인 2조 9,994억원이었으며, 이중 에너지및자원사업특별회계가 1조 8,188억원이고 환경개선특별회계가 7,323억원이었다. 또한 중앙정부 기금의 재원으로 사용된 부담금은 전체 징수된 부담금의 54.09%인 6조 4,653억원에 달한다.

조개선특별회계 상의 대체산림자원조성비의 집행에 관한 내역이 투명하게 공개되어야 하고, 이러한 집행내역을 감사하고 조정할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.⁸⁰⁾ 이는 부담금의 부과가 특정 공익사업과 관련되어 징수되는 것으로서 그 재원은 특정한 사업의 추진을 위해 집행되어야 하기 때문이다.

Ⅶ. 결 론

오늘날 자연환경 보전의 중요성은 날로 높아가고 있으며, 이에 따라 자연환경의 훼손과 상실을 방지하기 위한 다양한 정책과 제도들이 도입되고 있다. 자연환경의 훼손을 방지하고 훼손된 환경을 복원·개선·관리하는데 유용한 경제적 유인수단 중 대표적인 수단으로 생태계보전협력금을 들 수 있다. 생태계보전협력금은 대규모 개발사업 등에 있어 원인자부담원칙을 근거로 개발사업자에게 일정한 부담금을 납부토록 함으로써 자연환경의 보전 및 복원에 필요한 재원을 마련하고, 더불어 사업자에게 자연환경의 훼손을 회피하도록 유도함으로써 자연환경 보전이라는 정책적 목적을 달성하고자 하는 특별부담금의 성격을 지니고 있다.

또한 대체산림자원조성비는 산림의 훼손에 대해 부과되며 생태계보전협력금과 부과금액이나 감면규정, 환급 등 다양한 측면에서 서로 상반되는 특징을 갖고 있다. 특히 대체산림자원조성비는 산림이 지닌 공익적 가치를 반영하여 단위면적당 부과금액을 산정함으로써 산림자원의 훼손을 방지하는 데에 그 효과를 발휘하고 있는 것으로 보인다. 반면에 생태계보전협력금은 각기 다른 자연환경의 독립적 가치와 과학적 가치를 제대로 고려하지 못하고 있고, 단위면적당 부과금액을 법률로 고정함으로써 자연환경 가치의 시간적 변동을 반영하기 어렵다는 특징을 지니고 있다.

이에 본 연구는 자연환경 훼손에 부과하는 부담금 중 대표적인 생태계보전협력금과 대체산림자원조성비 상호 간의 비교·분석을 통해서 자연환경 훼손에 대한 부담금 상호간의 형평성 문제를 지적하고 개선방안을 살펴보았다. 특히 동일한 면적의 습지에 대하여 각기 생태계보전협력금이 부과되는 경우와 대체산림자원조성비가 부과되는 경우에 적용되는 부담금의 규정에 따라 상대적으로 가치가 높은 습지가 상대적으로 가치가 낮은 습지보다 더 적

80) 원윤희 외. 2006. 「각종 부담금 실태조사를 통한 규제개선 연구」, p40.

은 금액의 부담금이 부과되는 결과를 초래할 수 있음을 지적하였다. 이러한 문제인식을 근간으로 자연환경 훼손에 부과하는 부담금 산정에 있어서 형평성 문제를 개선하고자 다음과 같은 방안을 제시하였다.

먼저 부담금은 조세와 별도로 사업자에게 특별한 재정적 부담을 부과하므로 부과대상을 명확히 하여야 하고 부담금 상호 간의 관계 역시 분명히 해야 한다. 그리고 무엇보다도 부담금 상호간의 형평성 문제가 발생할 소지가 있는 산정방법의 개선이 요구된다. 이를 위해서는 자연환경 가치의 중요도에 대한 국민인식의 변화와 자연환경 보전의 정책목적을 반영하여 훼손되는 자연환경의 실질적인 가치를 산정할 수 있도록 부담금 부과금액을 현실화해야 한다.

또한 일반적으로 부담금은 특별회계 또는 기금에 징수되어 운용되는데 특히, 자연환경 훼손에 부과하는 부담금들은 본래의 목적과 취지와는 달리 전혀 다른 용도로 전용되는 경우가 많다. 앞서 살펴본 바와 같이, 생태계보전협력금의 경우에는 환경개선특별회계에, 대체산림자원조성비의 경우에는 농어촌구조개선특별회계에 산입된다. 그러나 각각의 사용용도는 훼손된 자연환경의 복원, 개선 등에 사용되는 경우보다 일반회계와 같이 환경개선특별회계 또는 농어촌구조개선특별회계 내에서 전체 사업용도에 따라 사용되며 그 집행내역도 투명하게 공개되어 있지 않다. 따라서 징수된 부담금은 그 본래의 용도에만 사용될 수 있도록 하고 세부적인 집행내역을 공개하여 부담금 운용의 투명성을 제고하여야 한다.

그리고 생태계보전협력금은 다른 부담금과는 달리 10억원의 상한선을 두고 있음으로 인해 대규모 사업으로 훼손된 자연환경의 복원 및 개선사업에 소요되는 재원으로 충당하기에는 부족하고, 자연환경 훼손에 대한 원인자부담원칙에도 충실하지 못하므로 그 상한선을 폐지하거나 상향조정해야 한다. 이렇듯 앞서 언급한 몇 가지 문제점들의 개선과 더불어 예외적인 감면규정을 축소하고 부담금 운용의 투명화 및 부과목적과 취지에 맞는 용도로 쓰일 수 있도록 제도적 장치가 뒷받침되어야 할 것이다.

사사 : 본 논문은 한국환경정책평가연구원의 자연환경복원포럼(KEI 2007 정책자료집 05)의 “습지복원제도에 관한 현황 및 제도발전 방향” 연구를 기초로 작성되었습니다.

참고문헌

- 강만옥 외. 2004. 「환경관련 부담금제도의 개편 및 환경세 도입방안 연구」, p52.
- 강태구. 2005. “부담금제도의 운용효율화 방안에 관한 연구 - 건설·교통 및 환경분야를 중심으로”. 「법과 정책연구」 5(2): 911-912.
- 곽승준, 유승훈. 2000. “생태계보전협력금 제도의 개선방안”. 「자원·환경경제연구」 9(3): 569.
- 기획예산처. 2008. 「2007년도 부담금운용종합보고서」, p22.
- 기획예산처. 2007. 「2006년도 부담금운용종합보고서」, p11.
- 김남진, 김연태. 2005. 「행정법 II」, p521.
- 김동희. 2001. 「행정법 II」, p344.
- 김명용. 2003. 「독일의 연방자연보호법」, p76.
- 김성수. 2004. 「개별행정법 -협력적 법치주의와 행정법이론-」, p604.
- 김성수, 조태제. 2006. 「환경부담금의 법적성격과 입법과제」, p38.
- 김종호. 2007. “산림의 공익기능가치 평가(2005년 기준)”. 「산림」 07(5): 50-51.
- 김홍균. 2007. 「환경법 -문제·사례-」, p329.
- 박균성. 2007. 「행정법론(下)」, p384
- 박상희. 2005. “부담금의 법적 문제”. 「공법학연구」 6(3): 455-461.
- 박윤흔. 2002. 「최신 행정법강의(下)」, p626.
- 법제처. 2006. 「법령해석질의응답집(2006 상)」, p452.
- 손원익 외. 2004. 「기업의 준조세부담과 정책방향」, p31.
- 신용광, 장철수. 2006. 「산림의 공익적 가치와 환원방안에 관한 연구」, p78-79.
- 원윤희 외. 2005. 「각종 부담금 실태조사를 통한 규제개선 연구」, p88-89.
- 정재호. 2005. “부담금제도 현황과 향후 연구과제”. 「재정포럼」 5(3): 40.
- 조승헌 외. 1999. 「생물다양성 보전을 위한 유인제도 활성화 방안」, p154.
- 조현권. 2006. 「환경법」, p151.
- 환경부. 2008. 「2007년도 협력금 업무편람」, p132.
- 홍준형. 2001. 「환경법」, p268.

OECD. 1996. *Saving Biological Diversity: Economic Incentives*, p4.

OECD. 1999. *Economic Instruments for Pollution Control and Natural resources Management in OECD Countries : A Survey*. Paris, p11-13.

State of Maine. Department of Environmental Protection. Bureau of Land & Water Quality. June, 2008. "In Lieu Fee Compensation Program" http://maine.gov/dep/blwq/docstand/nrpa/in_lieu_program.htm(2008. 8. 13).