

## 해양관광지 환경세 도입에 관한 연구

양모세\*·김지현\*\*·신의수\*\*\*

- I. 서론
- II. 해양관광 환경조세의 필요성
- III. 해양관광 환경조세를 활용한 해외의 사례
- IV. 해양관광 환경조세의 도입방안과 기대효과
- V. 결론

### ◀ 국문 초록 ▶

최근 환경보존에 대한 국제적인 관심이 높아지고 있다. 이러한 시류에 따라 ESG경영이 공공부문으로 확장된 SDGs의 성공적인 정책화는 개별 기업 뿐만이 아닌 자본시장과 한 국가의 성패를 가를 키워드로 부상하고 있는 실정이다. 이에 개별 국가에서도 환경과 관련된 다양한 정책을 시행하고 있다. 그 가운데 하나가 환경세를 도입하여 국가 정책을 시행하는 것이다. 이와 관련하여 환경오염 행위를 직접 간섭하기보다는 경제적인 유인 원리를 통해서 간접적으로 생산자나 소비자의 행태에 영향을 주어 환경오염을 통제하는 환경세를 활용한 정책이 있다. 본 연구에서는 우리나라에서 시행되고 있는 해양관광지의 환경세의 실태를 파악하고, 정책의 실효성을 검토한다. 더불어 현재 시행되고 있는 제도의 한계점을 확인하여 개선점을 연구하였다.

**주제어** : 환경세, 해양관광지, 지속가능한 환경개발

\* 제1저자 : 광운대학교 법학부, e-mail : vnqn718@naver.com

\*\* 제2저자 : 광운대학교 법학부, e-mail : wlg0223@naver.com

\*\*\* 교신저자 : 한국외국어대학교 금융경영학과, e-mail : sin553@naver.com

## 1. 서론

삼면이 바다로 둘러싸인 한반도의 지리적 특성상 대한민국의 환경은 바다와 깊은 연관이 있다. 바다는 많은 사람들의 생활의 터전이 되고, 경제적 기반이 되기 때문이다. 이에 따라 바다의 환경을 관리하는 것은 중요한 문제이다.

이러한 해양은 현재 오염으로 인해 심각한 위기에 처해있다. 한 생선전문 식당에서는 아귀의 내장에서 플라스틱 병이 나온 사례가 있었으며, 각종 플라스틱을 비롯한 생활쓰레기로 인해 갯벌과 거북이의 죽음, 돌고래의 상처 등 해양생태계가 위협받고 있는 것이다. 이는 가깝게는 유통과정에서 아무런 문제가 없더라도 우리의 식재료가 이미 쓰레기로 오염된 상태에서 제공될 수 있음을 의미하며, 나아가서는 해양환경의 파괴로 인해 생태계에 문제가 발생할 수 있음을 의미한다.

이러한 해양환경의 파괴는 산업쓰레기, 생활쓰레기 등에 의해서도 발생하지만, 관광객들에 의한 무단 투기문제가 발생하고 있다. COVID-19의 확산으로 인해 2020년과 2021년도의 해양관광객이 많이 줄어들었지만, 2021년 7월 해수욕장의 방역대책이 필요하다는 지적이 나올 정도로 여전히 바다는 많은 사람들이 찾는 관광지이다. 이로 인해 자연스럽게 관광객에 의한 쓰레기도 꾸준히 문제가 제기되고 있다.

하지만 바다의 환경을 보존하는 일에 대해서 정책은 부족했던 것 같다. 현재 외식 프렌차이즈 기업들은 환경오염의 주범으로 지목되는 빨대를 사용하지 않고, 매장에서 사용하는 플라스틱 컵 대신 개별적으로 가져오는 텀블러를 이용하면 다양한 혜택을 주고 있다. 더불어 외식업체에서도 일회용 플라스틱 수저나 나무젓가락 등의 사용을 줄이기 위해 다양한 노력을 하고 있으며, 이러한 정책을 적극적으로 홍보하고 있다.

이러한 노력과 함께 국가의 환경보호 정책도 다양하게 시행되고 있다. 특히 환경보호구역 지정과 같이 사람들의 행동을 적극적인 행정개입을 통해 통제하는 방안을 수행하는 것 뿐만 아니라 환경개선부담금, 폐기물예치금, 폐기물부담금제고도, 배출부과금 등 다양한 조세행정을 통해 사람들의 행동에 대해 유인책을 부여하고 있다.

특히 2010년 4월 10일부로 저탄소 녹색성장 기본법을 제정하여 시행하고 있으며, 총 12차례의 개정을 거치며 관련법령 및 정책환경의 변화에 적극적으로 대응하고 있다. 또한 2009년 12월 유엔기후변화협약 당사국 회의에서는 2020년의 배출전망치에 대비해 30%의 온실가스 감축목표를 자발적으로 공표하였다. 더불어 국가정책 비전 중의 하나로 저탄소 녹색성장을 선포하여 이를 위한 10대 정책방향 및 세부 추진 방안을 제시한 바 있는데 환경친화적인 세제정책은 그 중 하나이다. 이와 관련하여 환경오염을 야기하는 행위에 대해선 세금을 부과하는 등의 세금부과를 강화방안이 제시되었으며, 늘어난 세수로는 법인세를 일부 감면하는 등 조세 중립성을 유지하는

방안 등이 있었다.

하지만 이와 대비하여 해양관광지에서의 환경오염을 대비하기 위한 정책은 미비한 것으로 사료된다. 국내 관광에 있어 해양 관광지가 차지하는 비중이 높은 것에 반해 아직까지 환경세와 관광세는 지방자치단체의 새로운 재원확보 수단으로 논의가 되고 있을 뿐이다.<sup>1)</sup> 특히 해외의 경우에는 관광지에서 환경세를 포함하여 세수 확보를 하고 있는 반면 우리나라에서는 이러한 노력이 적극적으로 보이고 있지는 않은 것으로 확인된다.

선행연구의 경우에도 해양과 관련된 환경세 도입에 대한 연구는 어업활동의 비용 구조에 대한 연구를 중심으로 진행되는 것으로 보이며,<sup>2)</sup> 관광에 관련된 환경문제를 해결하기 위한 연구는 미비한 수준으로 사료된다.

이러한 문제의 원인은 바다의 자유재적 성격에 기인한 것으로 보인다. 바다를 이용함에 있어서 개인은 그 어떠한 비용을 부담하지 않는다. 물론 해안지역에 거주하는 지역 주민들의 조세를 통해 지방자치단체는 해당 지역의 환경을 보존하기 위한 행정을 수행하기도 한다. 물론 해당 지역에서 바다를 통해 이익이 발생하는 주체는 해당 지역 주민들일 것이므로 그들이 해당 환경을 보존하기 위한 책임을 가져야 한다고 생각할 수 있으나, 관광객에 의해 발생할 수 있는 환경파괴의 문제를 해당 지역 주민들에게만 부여하는 것이 문제의 근본적인 해결책인가에 대해서는 다시 한 번 생각해 볼 만한 문제이다.

이러한 문제의식에서 시작하여 본 연구는 국내 해양관광지에 환경세 도입의 필요성을 검토하고, 그 기대효과에 대해 연구를 진행하였다. 이 때, ESG경영이 공공부문 활용으로 확장된 SDGs의 구체적인 내용은 2015년 9월 채택된 2030 UN SDGs 17개 목표 합의문에 근거하여 확인할 수 있다. 이러한 SDGs는 유엔 SDGs는 선언적 의미를 넘어서 “강한 의미의 연성 국제법(Soft law)”으로서 매년 회원국 정부(지방정부 포함)와 단체, 기업에 대하여 SDGs 이행여부를 감독함으로써 구속력을 가진다. 이 중 특히 국내의 해양관광지의 지속가능한 개발과 경영을 위해 지속 가능한 소비와 생산, 자연자원의 지속가능한 관리에 대한 긴급한 행동을 비롯하여 지구가 악화되는 것을 막아 현재와 미래의 필요를 지탱할 수 있도록 하는 방안을 연구하는 것을 목표로 하였다. 더불어 모든 인류가 번창하고 풍족한 삶을 누릴 수 있고, 경제적, 사회적, 기술적 진보가 자연과의 조화 속에서 일어날 수 있도록 하는 방안을 중심으로 연구를 진행하였다.

1) 이준기, 『지방자치단체 관광세 도입에 대한 논의와 발전방향.』(서울: 한국지방세연구원, 2019) p. 9.

2) 신용민 외, “환경세 부과가 근해어업의 비용구조에 미치는 영향 분석.” 『한국환경경제학회 경제학 공동학술대회논문집』제2019권 0호, 한국환경경제학회, 2019, p. 172.

이를 위해 현재 국내 해양관광지에서 발생하고 있는 환경파괴의 유형과 잠재적으로 발생할 수 있는 환경파괴의 유형에 대해 분석을 수행하였다. 이 가운데 해양보호 구역의 지정과 같은 적극적인 행정개입을 통해 해결을 해야하는 문제들은 논의의 대상에서 제외하였다. 이러한 문제는 이미 다양한 선행연구를 통해 해결방안에 대해 적극적인 연구가 이뤄지고 있으며, 실제로 각 지방자치단체의 차원에서도 조례의 제정과 같은 구체적인 행정입법을 통해 문제를 예방하고, 해결하는 적극적인 의지가 구현되고 있기 때문이다.<sup>3)</sup> 이에 따라 연구를 수행함에 있어 장소적 범위는 관광사업이 수행되는 해안가로 국한하여 수행하였으며, 정책 구현 방안으로는 개인의 행동을 경제적 유인수단으로서의 조세행정을 통해 해결할 수 있는 방안에 대해 연구를 수행하였다.

이때, 관광사업의 발전에 따른 시도별 환경보호 관련 세출 예산 현황에 대해서는 COVID-19로 인해 관광사업이 불황기에 접어들기 이전인 2018년도까지의 자료에 국한하여 분석을 수행하였다. 비록 포스트코로나와 같은 신조어가 생길만큼 COVID-19 바이러스가 우리의 생활에 직·간접적으로 다양한 영향을 미친 것은 사실이다. 하지만 사회적 거리두기 등의 정책 시행 단계와 계절적 요인 등의 변수를 모두 고려하여 이러한 요인이 관광사업에 미치는 영향에 따른 예산문제를 분석하기에는 어려움이 있고, COVID-19으로 인한 팬데믹 시기와 그 전후는 관광사업에 있어서는 별개의 시장으로 보는 것이 타당할 것으로 판단하여 시간적 범위에 제한을 두었다.

이에 따라 본 연구는 해양관광세 도입과 관련하여 그 장소적 범위는 원해 등을 제외한 근해의 해양 관광지를 중심으로, 해양관광지의 방문객을 대상으로 한 직·간접적인 조세정책을 도입하는 방안에 대해 연구를 수행하였다. 더불어 이 과정에서 해외의 사례와 국내의 사례를 비교하여 현재 국내 관광세 도입과 관련하여 개선방안을 도출한 후 그 구체적인 방안에 대해 제시하는 것을 그 목적으로 하였다.

## II. 해양관광 환경 조세의 필요성

앞서 언급했던 바와 같이 국제연합기구 UN은 2015년 9월 25일 지속가능발전 정상회의에서 지속가능한 목표 SDGs(Sustainable Development Goals)를 결정하였다. 이는 이전의 2000년부터 2015년까지 UN의 목표 중 하나였던 밀레니엄 개발 목표 MDGs(Millennium Development Goals)의 연장선이며, 2030년을 기한으로 하는 전 세계 발전 규범이다.

3) 채동렬, 『지속가능한 해양관광 실현을 위한 해양보호구역제도 적용 방안』(창원: 경남연구원, 2013) p. 89. 인용된 외 앞의 논문, 교통·에너지·환경세법, 서울특별시·충청북도·고양시·안양시 저탄소 녹색성장 기본조례 등

〈표 1〉 MDGs와 SDGs 비교

	MDGs	SDGs
기간	2000년~2015년	2016년~2030년
목적	개발	지속가능성
주요 목표	1. 빈곤과 기아 퇴치	1. 빈곤종식
	2. 초등교육 달성	2. 기아종식, 식량안보와 농업 증진
	3. 양성평등 및 여성능력 고양	3. 보건 및 웰빙 증진
	4. 임산부의 건강	4. 교육보장, 평생교육 기회 증진
	5. 국제협력	5. 성평등 달성 및 여성역량 강화
	6. 지속가능한 환경 보장	6. 수질관리 및 위생시설 관리
	7. 질병퇴치	7. 사용가능한 에너지 확보
	8. 유아 사망률 감소	8. 경제성장 촉진 및 일자리 확보
		9. 인프라시설 구축
		10. 불평등 감소
		11. 지속가능한 도시 조성
		12. 지속가능한 소비와 생산
		13. 기후변화 대응
		14. 해양자원보존
		15. 육상생태계 보호
		16. 평화와 정의사회 구현
		17. 글로벌파트너십 구축

\* 출처: UN홈페이지(<http://www.un.org>) 및 Concord Italia<sup>4)</sup>의 표를 재구성한 자료임

위의 표에서 주목할만한 점은 기존의 8가지 주요 목표를 빈곤 종식, 기아 종식, 수질 관리 및 위생시설 관리, 해양자원 보존, 기후변화 대응 등 17가지의 목표로 수정했다는 점이다. 특히 기존 MDGs의 지속가능한 환경 보장이라는 다소 추상적인 목표를 SDGs에서는 기후변화 대응, 해양자원 보존, 육상생태계 보호, 지속가능한 소비와 생산, 지속가능한 도시 조성, 수질 관리 및 위생시설 관리 등으로 구체화하였다는 것이 특징이다. 또한 기존의 MDGs에는 포함되지 않았던 해양생태계 보전이 추가된 것은 단순히 목표의 외연이 커진 것만을 의미하는 것은 아니다. 이는 기존에 경제개발에 비해 부차적으로 여겨졌던 환경 문제를 UN이 2015년에 이르러부터 중요한 이슈로 선정하여 환경 문제 해결에 각별히 방점을 두었다고 볼 수 있다.

2020년 12월 31일에 국회 입법조사처에서 발표한 ‘우리나라 유엔 지속가능발전목표(SDGs) 이행 현황과 개선과제’에 따르면 환경의 지속가능한 발전을 위하여 우리나라는 한국형 지속가능발전목표(K-SDGs), 지속가능발전 기본계획, 국제 개발협력 기본계획 등을 통하여 UN의 SDGs의 중심 목표 이행을 위한 노력을 지속하고 있다. 그

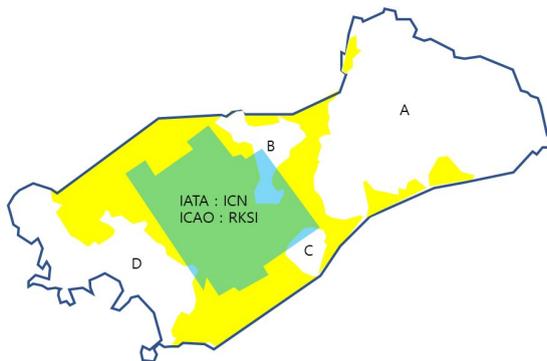
4) Concord Italia, 『The Post-2015 Agenda, Training of Trainers』

러나 목표 설립 당시 예상하지 못했던 COVID 19 사태로 인하여 국제사회의 경제 및 제반 사정이 악화되어, SDGs의 이행이 어렵거나 보건 등의 일부 목표는 오히려 긍정적인 영향이 있을 거라는 의견도 있다.<sup>5)</sup> 이에 따라 국내에서 시행 중인 여러 정책이 SDGs의 주요 목표를 충족할 정도가 된다고 장담할 수 없는 상황이다. 이에 본 연구원들은 ‘해양관광 환경 조세’를 통하여 SDGs의 해양자원 보존의 목표 달성 방안을 제시하고자 한다.

## 1. 해양관광의 정의

해양수산부에서 밝힌 해양관광이란 ‘자신의 일상 거주지를 벗어나 바다, 섬, 어촌, 해변 등에서 여행하거나 체류하면서 휴양, 생태 탐방, 요트·보트, 낚시, 해수욕, 크루즈, 수산물 체험 등을 즐기는 행위’를 말한다. 그러나 본 연구에서 다루는 해양관광은 여행 등의 목적으로 개인이 체험하는 개념이 아닌 ‘정부에서 해양공간의 자연적 특성을 이용하여 경제적 이윤을 창출하는 해양산업의 일환’을 의미한다. 국제기구 UN이 2017년을 세계 지속 가능한 관광의 해(International Year of Sustainable Tourism for Development)로 지정할 정도로 해양관광개발과 이에 대한 지속가능한 발전 도모는 국제사회에 중요한 이슈로 부상하였다. COVID 19 사태 이후 해양관광을 포함한 관광산업의 시장에 전반적인 타격이 가고 외국인의 입국 금지 및 자가 격리, 모임 제한 등의 제약으로 그 수요가 전에 비해 상당히 줄었으나 해양관광은 해양자원의 보존이라는 목표를 위하여 논할 필요가 있다.

〈그림 1〉 인천국제공항 부지



A : 영종도, B : 삼목도, C : 신불도, D : 용유도

\* 출처: 인천국제공항지도를 자체적으로 재구성한 자료임

5) 유용조, 『우리나라 유엔 지속가능발전목표(SDGs) 이행 현황과 개선과제.』 (서울: 국회입법조사처, 2020) p. 3.

해양관광은 제주도의 스노클링 체험처럼 관광 활동이 환경에 직접적인 영향을 끼치는 것이 있는가 하면, 간접적인 영향을 끼치는 것 또한 있는데 대표적으로 관광산업의 큰 축인 해외 입출국을 담당하는 인천국제공항 설립을 위한 간척 사업이 이에 해당한다. 인천국제공항의 부지는 영종도, 삼목도, 신불도, 용유도 등의 섬과 인근의 서해 바다를 매립하여 만든 것인데 용유도와 영종도 사이의 갯벌을 메우는 등의 해양 환경에 큰 영향을 준 부분도 환경 보전의 시각에서는 주목할 만한 것이다. 한국은 2021년 7월 26일 충남 서천, 전북 고창, 전남 신안의 다도해 섬, 보성 벌교-순천만 등 총 4곳의 갯벌이 유네스코 세계 자연유산으로 등재되었다. 생물 다양성 보전 및 갯벌의 자정작용 등이 보호해야 할 만한 중요한 가치이기 때문인데, 이러한 갯벌이 간척 사업으로 오염되었다면 이를 복구하기 위한 비용이 필요할 것이다.

## 2. 해양관광 환경 조세 도입 배경

환경오염 행위에 부과하는 환경세(Environment taxes)는 어떤 행위로 인하여 직접적으로 발생된 환경오염 피해를 근거로 징수하는 조세를 뜻한다. 광의의 환경세<sup>6)</sup>는 목적과 상관없이 결과적으로 환경오염을 줄이는 효과를 가져오는 모든 조세를 포함하나, 협의의 환경세는 환경오염을 낮추는 것을 목적으로 하여 부과된 조세를 뜻한다. 이는 정부가 환경 오염 행위에 대해서 직접적으로 제한을 하는 것이 아니라, 세금의 경제적 유인 원리를 통해 간접적으로 개입하여 제한하는 조세 수단인 것이다. 한 번 훼손되고 나면 다시 되돌리기 어려운 환경의 비가역성 때문에 환경오염은 되도록 지양하는 것이 맞으나, 산업은 필연적으로 환경오염을 유발한다. 그렇기에 불가피한 환경오염에는 환경 조세 등의 간접적인 방법을 통하여 제한을 하는 것이 타당한 방안일 수 있다. 왜냐하면 해양 자원은 사용할수록 고갈될 것이고, 바다의 공공재적 성질 때문에 사용자를 배제하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 따라서 해양관광의 환경 조세는 환경보호의 측면에서 경제적인 유인을 통한 환경 오염행위의 간접적 제한 및 세수 확보를 통하여 환경 보전 산업에 사용되는 등의 목적을 위하여 필요한 것이다. 또한 UN의 지속가능한 발전 목표인 해양자원 보존 이행을 위한 적합한 수단이다.

### 2.1 해양 환경에 대한 국제적 관심

바다는 지구 표면의 70.8%를 차지하고 있으며 해양의 면적은 3억 6,105만 km<sup>2</sup>에 이른다. 이러한 바다의 변화는 지구상 모든 것에 영향을 미치며 그 범위는 예측할 수

6) 김종화, 『환경세 도입에 관한 쟁점 정리.』(서울: 국회사무실 법제처, 2004) p. 12.

없을 정도인데 따라서 국제사회에서 모든 국가는 해양 환경을 보전하고 전 세계에 광범위하게 피해를 줄 수 있는 해양 환경오염을 방지하며 다음 세대에게 온전한 바다를 전달함에 힘써야 한다. 이는 대한민국을 포함한 168개국<sup>7)</sup>이 당사국으로 참가한 유엔 해양법협약(UN Convention on the Law of the Sea)을 통해 그 근거를 찾을 수 있다. 그럼에도 불구하고 최근 바다의 자정작용의 범위를 넘어서는 환경 오염으로 인하여 세계 각국의 환경오염 피해와 그에 대한 관심이 상당하다.

전 세계에서 인구밀도가 가장 높은 동북아시아의 경우 대부분의 나라가 바다로 둘러싸여 있어 바다에 여러 산업이 집중되어 있는데, 이로 인해 발생하는 환경오염의 피해가 심각하기에 이에 주목할 필요가 있다. 가장 수질오염의 피해가 큰 바다 중 하나인 황해는 황하강과 장강 등을 통해 공장폐수와 같은 오염물질이 흘러들어오고 있으며 이 피해가 상당하여 중국 환경보고<sup>7)</sup>는 중국이 대기 및 수질오염으로 인해 매년 540억 달러의 손실을 보고 있다고 추정하였다. 유럽 또한 상황이 다르지 않다. 2019년 5월 15일 유럽 환경청(EEA)는 북동 대서양, 흑해, 지중해 등 유럽 전역의 바다 중 85%가 오염 문제 지역으로 분류되었으며, 일부 바다의 75~96%가량이 독성 화학물질과 중금속으로 인한 오염 문제가 심각하다고 발표하였다. 이외에도 원전 오염수 방류, 미세 플라스틱, 해양 투기 등 해양환경오염으로 인한 국제적인 문제가 대두되었다. 또한, 런던의정서 등의 현행 제도의 미비한 부분을 지적하며 해양 환경오염 문제의 규제에 대한 원칙의 발전을 요구하는 주장도 있다.<sup>8)</sup> 이처럼 해양 환경오염문제와 이를 해결하기 위한 방안에 대한 관심은 전 세계적으로 그 중요성이 부각되고 있다.

## 2.2 국내 해양 관광에 따른 환경 피해

국립해양조사원의 제1차 전국 해안선 조사에 따르면 우리나라는 14,963km의 해안선이 있다고 한다. 이와 인접한 곳에서 크루즈, 갯벌체험, 해양레저, 낚시, 해수욕 등의 다양한 해양관광산업이 진행되고 있다. 우리나라 인구 거주지의 약 30%가 연안 지자체일 정도로<sup>9)</sup> 해양 관광산업은 국민의 삶에 큰 영향을 끼치고 있다. 그만큼 해양 관광으로 인한 환경 오염 또한 무시할 수 없는 수준이다.

일례로 부산 해운대구는 관광객의 쓰레기 무단 투기로 인해 매년 고충을 겪고 있

7) 박재수. “중국의 해양환경 실태분석 및 동북아 협력 전략.” 『한중관계연구』제5권 1호, 원광대학교 한중관계연구원, 2019, p. 221.

8) 최화식. “국제해양법상 오염자부담원칙에 관한 연구.” 『법과정책』제26권 2호, 청주대학교 연구원, 2020, p. 156.

9) 이재혁, 『전국해양문화학자대회(2009~2019)를 통해 본 해양관광 연구의 동향과 전망.』(목포: 국립목포대학교 도서문화연구원, 2020)

다. 해운대구는 해양 환경오염 문제를 알리기 위한 목적으로 2019년 9월 25일 '다시 쓰는 해운대 비치코밍(Beach Combing) 페스티벌'을 열어 쓰레기 투기로 인한 해양 환경오염의 심각성을 알리고 시민의식을 고취시키는 행사를 마련한 바 있다. 해수욕장의 쓰레기와 폐튜브 등을 재활용하여 만든 지름 20m, 높이 10m 규모의 대형 돛 구조물을 만들고 쓰레기를 작품으로 재활용하는 체험 등을 진행하였다. 관광객이 많은 만큼 그에 대한 오염 피해가 상당한데, 지자체의 참신한 노력으로 해양관광의 환경오염 문제 해결을 위해 접근한 방법이었다.

### 2.3 국내 환경세 현황

대한민국 헌법 제35조는 환경권의 보장 및 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다고 정하여 환경보전 의무를 부여하고 있다. 이는 추상적인 의무를 부과한 것으로 볼 수 있으나 이를 기초로 하여 여러 정책과 제도를 마련하고 있는 실정이다. 앞서 환경 조세에 대해 알아보았는데, 현재 국내에서 시행 중인 환경세 제도와 관련 사례에 대해 논해보고자 한다.

대표적인 환경세 제도는 도로·에너지·환경세법이 있다. 도로, 도시철도 등 교통시설의 확충 및 대중교통 육성을 위한 사업, 에너지 및 자원 관련 사업, 환경의 보전과 개선을 위한 사업에 필요한 재원을 확보함을 목적으로 하는 법률이다. 이외에도 환경개선비용 부담법이 있는데 환경오염의 원인자로 하여금 환경개선에 들어가는 비용을 부담하게 하여 투자 재원을 합리적으로 조달함으로써 국가의 지속적인 발전의 기반이 되는 쾌적한 환경을 조성하는 데 이바지하는 것을 목적으로 하는 법률이다. 이는 경유를 연료로 사용하는 차량의 소유자에게 환경개선부담금을 부과하여 오염원에 상응하는 비용을 부담하게 하여 환경오염의 저감을 유도하고 환경보전 비용의 재원을 확보하는 데 일조한다.

환경세 도입에 관한 사례로는 제주특별 자치도의 사례가 있다. 제주도는 2017년 관광객에게 환경보전 비용을 부과하는 환경세 도입을 추진하였다. 환경보전 기여금의 타당성을 조사하고 연구용역 비용을 확보했으나 입도세 형식의 환경보전기여금이 헌법에서 정한 거주 이전의 자유를 침해한다는 문제, 제주도 방문자에게만 부과하는 것은 타지역과의 형평성에 어긋난다는 지적 등과 현실적인 어려움으로 인하여 무산되었다. 따라서 이처럼 현재 국내에 해양관광으로 인한 환경오염을 방지하는 목적의 환경세는 전무한 실정이다.

## 2.4 해양관광 환경 조세의 필요성

관광세는 국가별로 지역과 문화의 차이에 따라 그 종류가 다양하다. 지자체는 관광세의 도입으로 지역 경제를 활성화시키고 세수 확보를 통해 지역 개발에 도움을 줄 수 있다. 유한한 관광자원을 보존하기 위해 들어가는 비용을 확보하기 위해서 관광세가 효과적인 수단일 수 있으나 장점만 있는 것은 아니다. 관광활동으로 인한 편익을 누리는 관광객에게 그 비용을 전담시키기 때문에 지역 주민들에게 조세 저항도 낮지만 지나친 세율은 오히려 관광수요를 낮출 수 있기 때문에 관광세의 목적과 관광객의 수용 가능성을 고려한 적절한 수준으로 형성하는 것이 바람직하다.

세계관광기구 UNWTO(World Tourism Organization)는 관광세를 40개의 유형으로 구분하였는데 그중 환경과 관련된 관광세로는 생태관광세(Eco-tourism tax), 탄소세(Carbon tax), 폐기물세(Landfill tax) 등으로 구분하였고, 경제협력개발기구 OECD는 관광세를 6개의 범주로 구분하였는데 대표적으로 환경세, 입·출국세, 항공세 등이 있다.

〈표 2〉 시·도별 환경보호 관련 세출예산 현황

(단위 : 백만원)

자치단체	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
서울	334,593	390,727	377,435	356,386	371,164	474,280	539,030	853,182
부산	150,811	109,029	148,714	83,609	88,604	93,146	111,198	126,640
인천	134,929	122,760	139,471	118,958	140,338	137,099	201,520	210,182
강원	421,691	354,545	360,948	361,463	382,697	369,923	286,797	285,720
전남	372,663	434,858	428,887	421,791	478,570	481,379	480,577	432,878
경남	438,970	352,690	361,635	323,322	388,393	385,171	368,808	369,963
제주	142,975	156,383	143,285	176,629	196,649	237,571	282,591	293,308
기타지역	240,370	233,635	222,356	224,601	243,400	236,845	253,633	277,100

\* 출처: 2018년도 행정안전부 지방재정연감을 재구성한 자료임

제주와 같은 대표적인 국내 관광명소는 인구 대비 환경보호에 들어가는 세출이 크다. 환경오염의 유발원이 지역 거주민들만이 아니라 막대한 수의 관광객도 포함되기 때문이다. 이를 지자체의 수익으로만 해결하기엔 충분하지 않다. 특히 해양 환경오염은 그 피해가 한 번에 나타나는 것이 아니며 해결의 명확한 방법이 있는 것이 아니기에 특히 더 그렇다. 그러나 앞서 알아보았듯이 국내에 해양관광지의 환경세 제도는 없으며 온전히 지자체가 그 책임을 부담하고 있다. 따라서 본 연구는 국내 해양관광지 이용객을 대상으로 한 환경세 부과 및 나아가 광의의 환경세에 해당하는 인천국제

공항 이용료를 간척 사업으로 인한 해양 환경 복구비용 등의 명목으로 추가할 필요성에 대해 제안하고자 한다. 환경세로 인하여 이용객의 수요가 줄어든다면 관광산업은 물론 당해 지자체 또한 반대할 수 있으므로 이러한 부분을 고려하여 최대한 낮게 책정하는 것이 바람직하다.

### Ⅲ. 해양관광 환경조세를 활용한 해외의 사례

본 연구에서는 해양관광 환경조세의 실효성을 판단하기 위해 다음의 두 가지 조건을 충족한 관광지들을 선정하였다. COVID-19이전의 국내총생산(GDP)에 대한 관광사업의 기여도가 10%이상으로 주로 해양관광에 의존하는 섬나라들을 조사하였다.<sup>10)</sup> 약 7000여개의 섬으로 이루어진 필리핀과 호주를 선정하였다. 해양관광 환경조세를 파악하기에 앞서서 먼저 각각의 관광지들의 특성을 이해할 필요가 있다.

#### 1. 필리핀

##### 1.1. 개요

앞서 잠시 언급한 것처럼 필리핀은 약 7000여개의 섬들로 이루어진 국가이다. 수도인 마닐라를 제외하고 관광지로서 잘 알려진 보라카이 섬, 세부 섬, 팔라완 섬은 그 관광의 속성을 달리한다. 지리적인 특성을 살펴보면 그 이유를 알 수 있다.

보라카이 섬은 길이가 12km이고 총 면적이 약 11km<sup>2</sup>에 불과한 굉장히 작은 섬이다. 보라카이는 필리핀 관광국(Philippine Tourism Authority)과 아클란 주 정부에서 관리하고 있다. 건축물을 짓는 경우에 주변의 다른 나무들보다 높게 지을 수 없도록 하는 제한을 두었고, 심지어 파도가 밀려오는 위치까지 따져가며 정책들을 시행하였다.<sup>11)</sup>

이와 대조적으로 세부 섬은 필리핀 중부에 위치하고 있다. 총 면적은 4,468km<sup>2</sup>이고 길이는 250 km에 달하는 길쭉한 섬이다. 이런 지리적 특성에 기인하여 보라카이 섬과는 다른 관광산업들이 발달하였다. 세부 주에 위치한 막탄 섬을 중심으로 해양성 레크레이션 위주의 관광산업이 크게 발달하였다. 막탄 섬이 각종 레저 활동의 장소들을 제공한다면 세부 섬은 관광객들에게 먹을 거리, 볼거리 등을 제공하는 배후도시의

10) 윤광원, “이걸 좋아해야 하나?...한국 관광업 비중 낮아 코로나19 충격 적어” 『미디어펜』, 2020.3.19.

11) 허영섭, “환경오염으로 관광 폐쇄된 보라카이 섬.”, 『대한토목학회지』, 제66권 6호, 대한토목학회, 2018 pp. 66-67.

역할을 보조적으로 수행하고 있다.

마지막으로 팔라완 섬은 필리핀 서쪽 끝에 있는 주이다. 면적은 14,896.3km<sup>2</sup>로 필리핀 최대의 주이다. 위 지도에서 ‘푸에르토프린세사’가 팔라완주의 주도이다. 팔라완 섬은 서쪽 끝에 떨어져 있다는 지리적 특성과 넓은 면적을 활용하여 고급 리조트들을 지어 최고급의 소수의 관광객만을 받아들이는 관광전략을 취해왔다.

그 중 보라카이 섬의 환경조세정책과 원시적이지만 가장 직관적인 문제해결방안이었던 18년도의 보라카이 섬 폐쇄정책에 무게를 주어 조사하였다.

## 1.2. 보라카이 섬 폐쇄

연간 200만 명 이상이 찾는 필리핀 보라카이 섬이 2018년 4월 26일부터 6개월간 전면 폐쇄되었다가 환경정화작업 등을 거친 뒤 같은 해 10월 재개장한 바 있다. 이는 보라카이 섬의 관광수용력을 초과하는 관광객이 섬을 방문하여 자연환경의 오염과 훼손정도가 심각한 수준에 달해, 필리핀 정부에서 극단의 조치를 취한 것이다. 필리핀 보라카이 섬의 폐쇄 소식은 ‘오버투어리즘’의 대표적 사례로 꼽혔다. 하루 30톤의 쓰레기 처리가 가능한 섬에 하루 평균 7만명, 관광객들이 몰리는 연휴 때에는 약 10만명의 인원이 섬에 체류하면서 약 100톤이 넘는 양의 쓰레기가 배출되어 오염정도가 감당할 수 없는 수준에 달하였다.<sup>12)</sup>

이에 당시 필리핀 대통령이었던 로드리고 두테르테는 보라카이 섬의 환경오염 문제를 해결할 것을 강력하게 요구했다. 필리핀 정부는 신속한 환경의 정화를 위해 관광지를 단계적 폐쇄하는 것이 아닌 2018년 4월부터 전면 폐쇄하는 것으로 결정하였다. 물론 관광지의 전면적 폐쇄가 가장 이상적인 방법은 아니겠으나 가장 직관적인 효과를 발휘할 수 있는 방안임에는 틀림이 없을 것이다. 섬을 폐쇄하는 동안 필리핀은 다양한 규제들을 도입하였다.

## 1.3. 재개장 이후 관광객 규제 등 변화 - 개인적 차원, 정부의 규제

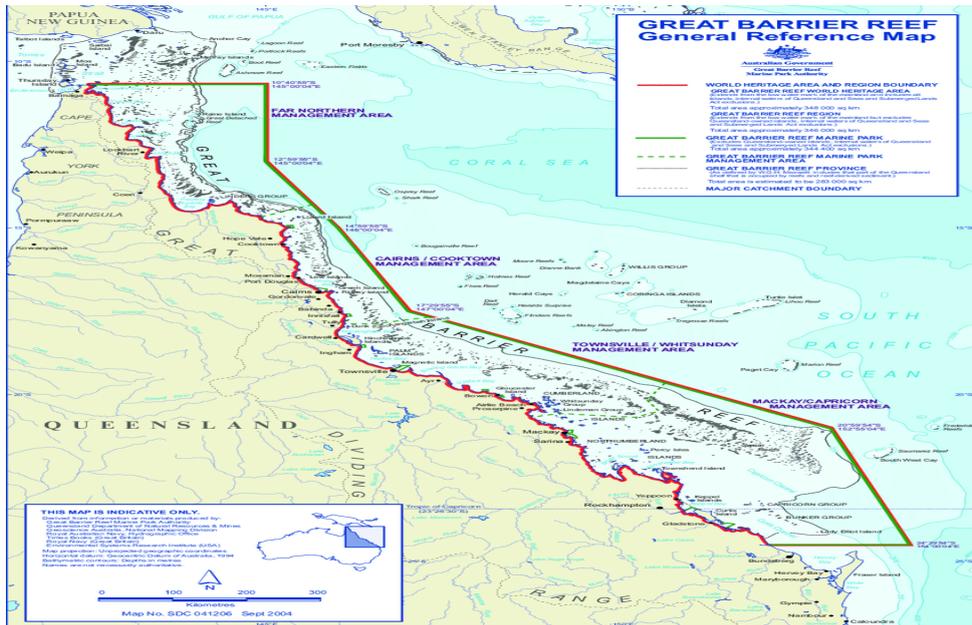
6개월의 섬 폐쇄 이후 재개장을 한 후에 가장 크게 달라진 점은 하루 입도 가능 관광객의 수를 제한했다는 점이다. 18년도 4월에 보라카이 섬을 폐쇄하기 전까지는 입도 가능한 관광객의 수에 제한이 없어 관광수용력을 초과한다는 문제점을 개선하기 위한 결정이었다. 보라카이 섬에 입도하기 위해서는 리조트나 호텔의 숙박객임을 증명할 수 있는 바우처를 보여주어야 한다. 그리고 환경조세정책의 일환으로 관광객은

12) 박주영, “오버투어리즘, 보라카이 섬 폐쇄와 재개장.”, 『한국관광정책』, 제79호, 한국문화관광연구원, 2020 p. 99.

1인당 환경세 명목으로 75페소(한화 약 1,800원)를 지불하여야 한다. 관광객에게 부과하는 비용과 별개로 법률에 적합한 하수 정화시설 등을 설치한 호텔 등의 숙박시설만이 운영 허가를 받을 수 있게 되었다.

## 2. 호주

〈그림 2〉 호주의 대산호초 국립공원 지도



\*출처: New South Wales : Southern Cross University 2015에 게재된 지도를 재인용한 자료임<sup>13)</sup>

2012년 6월 호주는 코럴해에 약 310만 제곱킬로미터 규모인 세계 최대의 해양보호구역을 지정하였다. 호주의 대산호초국립공원은 세계 최대의 산호초 군락 해역에 지정된 보호구역이다. 1975 대산호초 국립공원법 제정에 따라 퀸즐랜드 북동부의 산호해안이 국립공원으로 지정되었고, 공원의 관리책임을 담당하는 대산호초국립공원국(GBRMPA:Great Barrier Reef Marine Park Authority)이 설립되었다. 대산호초국립공원의 관리는 대산호초국립공원국과 퀸즐랜드 주정부에 의해 공동으로 관리되는 2원화 관리체계를 따른다. 대산호초국립공원국은 공원의 구역화, 관리계획수립, 공원내 행위에 대한 허가의 발급 등을 담당하고 퀸즐랜드 주정부는 계획의 실행과 관

13) Graham Jones, The Reef Sulphur Cycle: Influence on Climate and Ecosystem Services, Ethnobiology of Corals and Coral Reefs (New South Wales : Southern Cross University 2015) p. 29.

리 및 감시 업무를 수행한다.<sup>14)</sup>

대산호초국립공원은 크게 블루존과 그린존 유해행위의 가능여부를 기준으로 두 가지 구역으로 구분되어 관리된다. 블루존에서는 적절한 규제하에서는 인간의 상업적 어업활동 등을 허용되는 반면, 그린존에서는 일체의 유해행위가 금지된다. 상업적 어업활동 대신 그린존은 수많은 관광객들의 스노클링, 고래관찰, 스쿠버 다이빙 활동 등을 위한 공간의 역할을 하고 있다. 대산호초국립공원의 방문자가 대부분 산호초 경관 감상을 비롯한 레저활동을 하기 위해 방문한다는 점을 고려하면 그린존의 확대는 반가운 소식이 아니다. 그럼에도 불구하고 호주는 2003년도에는 대산호초국립공원 전체 면적의 33%를 그린존으로 규제하는 법이 의회를 통과했을 정도로 보호구역으로 지정되는 해안의 면적을 계속 확대하고 있다. 호주는 앞서 살펴봤던 6개월간의 전면폐쇄후의 재개장했던 보라카이와 달리 따로 관광객에게 환경세 명목의 금액을 부과하지는 않는다. 다만 오히려 블루존과 그린존을 명확하게 나누어 운영하면서 관광객들의 높은 기대를 충족할 수 있는 생태환경을 유지하며 그로 인한 큰 경제적 이익을 얻고 있을 뿐이다. 호주의 해양관광 규모에서 대산호초국립공원의 경제적 기여도는 약 70%로 굉장히 높은 비율을 차지하고 있다.<sup>15)</sup> 정확한 수치로 본다면, 관광객 1인당 평균 약 2,300 호주 달러를 지출하고 있으며 이 중 일부는 다시 호주의 자연경관을 유지하는 데에 사용될 것이다.

### 3. 필리핀과 호주의 해양관광 환경조세의 적용사안 비교

필리핀과 호주의 사례들을 살펴보면서 각자 나라의 사정에 맞는 환경조세를 도입하는 것이 가장 효과적임을 알 수 있다. 환경세 명목의 부담금을 부과하는 방법을 취하는 것과 명확한 기준을 설정하여 관광할 수 있는 구역을 제한하고 질 높은 관광지를 제공하는 것 모두 좋은 방법이 될 수 있다. 환경세 명목의 부담금은 관광객들로 하여금 저항감을 느끼게 할 수 있기 때문에 적절한 수준의 금액이 책정되어야 할 것이며, 그보다 우선되어야 할 것은 분명 질 좋은 관광지를 제공하기 위해 환경을 보전하는 일임에는 이견이 없다.

14) 채동렬, 『지속가능한 해양관광 실현을 위한 해양보호구역제도 적용 방안.』 p. 53.

15) 위의 보고서 p. 57.

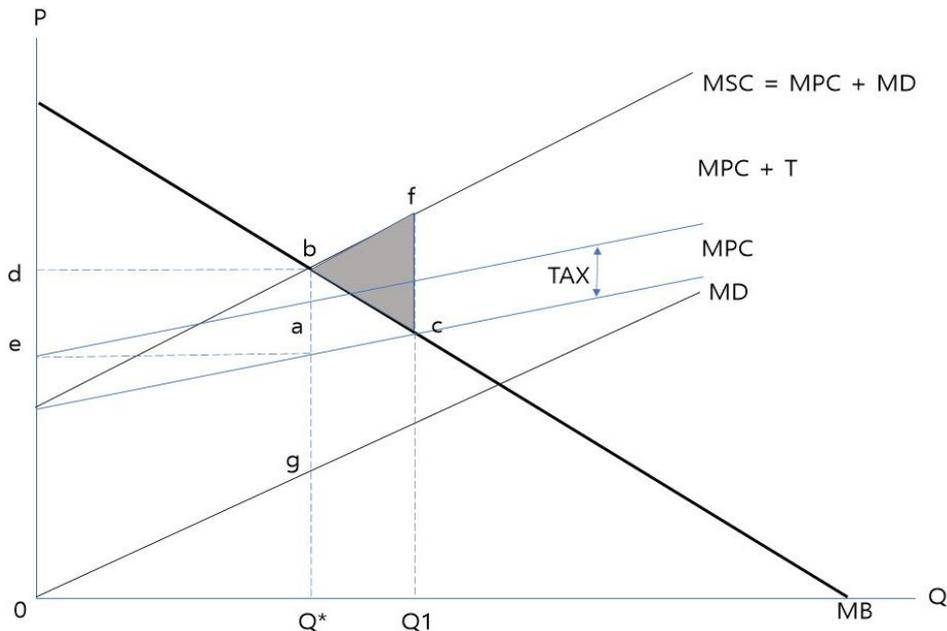
## Ⅳ. 해양관광 환경조세의 도입방안과 기대효과

### 1. 경제학적 기대효과

외부불경제란 한 경제주체의 행위로 인해 다른 경제주체가 손실을 입게 되는 경우를 의미한다. 외부불경제가 야기될 경우 사회적 한계비용(social marginal costs)이 사적 한계비용(PMC; private marginal costs)보다 크게 되어 과잉생산의 문제가 발생된다. 이때 외부성(externality) 유발자에게 조세 또는 부담금을 부과하여 비용을 내재화시킬 수 있다.

즉, 현 상황은 해양관광세가 도입되지 않아 관광상품들이 과잉생산되고 있는 상태이다. 따라서 해양환경을 오염시키지 않도록 과잉생산되는 부분을 조정할 필요가 있는 것이다. 이를 위해 외부불경제에 따른 비용에 상응하는 비용을 조세로 부과하여 외부불경제를 내재화해야 한다. 즉, 관광에 따른 해양오염 등으로 인해 사회 전체적으로 발생하는 비용에 상응하는 금액만큼 조세 또는 부담금을 부과해야 하는 것이다. 그러므로 해양관광에서 발생하는 각종 생활쓰레기, 해양생태계 파괴 등의 외부불경제에 대해서 정부는 그 외부불경제효과에 상응하는 과세를 하거나 부담금을 관광객 혹은 여행사 등에 부여할 필요가 있다.

〈그림 3〉 세금의 부과에 따른 경제적 잉여의 감소



\* 출처: 경제학의 원론적인 내용을 바탕으로 자체제작한 자료임

이를 그래프로 도식하면 위와 같이 확인할 수 있다. 해양관광감소에 따른 국민들의 후생 감소분은  $\square abde + \triangle abc$ 가 되며, 국민 전체의 후생은  $\square abfc = Q * ghQ1$ 만큼 증가한다. 이와 더불어, 정부가 징수하게 되는 조세 또는 부과금은  $\square abde$ 가 된다. 따라서 조세 또는 부과금이 부과될 경우 사회 전체적인 후생은  $\triangle bfc (= \text{후생증가분 } \square abfc - (\text{후생감소분 } \square abde + \triangle abc) + \text{세수 등 증가분 } \square abde)$  후생감소분만큼 증가하게 된다. 다만, 해양관광 내지는 관광상품이 Q1에서 Q\*로 감소했다고 하여 오염 물질 등에 의한 국민들의 피해가 완전히 사라지는 것은 아니다. 따라서 해양관광으로 유발되는 해양물질 등의 사회적 한계비용을 초과하여 여행사나 관광객에게 조세 또는 환경 관련 부담금을 부과하게 되면 경제학적 외부불경제효과를 해소할 수 있다는 결론에 이르게 된다.

이 때 특정 지역의 관광지를 대상으로 하는 관광상품에 대한 과세는 해당 관광지를 이용한 생산 및 소비과정에서 발생하는 외부불경제를 내부화하기 위한 교정세로서의 성격을 가진다.

교정세의 대표적인 세목은 지역자원시설세이다. 이는 특정자원분과 특정 부동산분으로 세분된다, 특정자원분 지역자원시설세는 지역의 균형개발, 수자원 및 지하자원의 보호에 소요되는 재원확보, 화력발전이나 원자력 발전 등 외부불경제 유발시설에 대한 지역주민 보상 등을 위해 부과하고 있다. 특정부동산분 지역자원시설세는 그 수입을 소방시설 확충 및 유지 등에 사용하고 있다.

〈표 3〉 해양관광세 과세체계(가안)

구분	내용
과세대상	시·군내 해양관광을 위해 방문하는 관광의 개별 프로그램 (eg)스쿠버, 갯벌체험, etc)
납세의무자	시·군내 해양관광을 위해 방문하는 관광객, 여행사
납세지	해양관광지 소재지
징수권자	특별자치시장, 시장, 군수

\* 출처: 세무의 원론적인 내용을 바탕으로 자체제작한 자료임

해양관광지에 대해 해양관광세를 신설할 경우, 위의 표와 같은 요건으로 조세를 부과하는 것이 합리적일 것이다. 다만 과세표준과 세율에 대해서는 추가적인 논의가 필요할 것으로 보인다. 납세의무자를 해당 지역주민이 아닌 관광객이나 여행사로 지정한 것은 실제 이용자로서의 성격과 해양관광지의 지속가능한 개발에 따른 직접적인 수혜자는 해당 지역주민이 아닌 관광객이나 여행사이기 때문이다. 물론 해당 지역 주민들은 관광객의 증가를 통해 지역 경제 활성화에 따른 이익을 얻을 수 있다. 하지만

이는 반사적 이익이며, 더불어 지역 주민들 가운데에는 이러한 반사적 이익을 향유하지 못하는 집단이 존재할 수밖에 없다. 따라서 해양관광지 환경세는 관광객과 여행사에게 부과하는 것이 적절할 것으로 보인다. 더불어 이는 여행사로 하여금 과세를 부담시킬 경우 상품 개발 시 이윤을 극대화하기 위해 상대적으로 환경파괴의 피해가 적어 해양관광지 환경세가 적게 부과되어 있는 지역을 대상으로 상품을 개발할 유인을 강하게 발생시키며, 이는 곧 환경 파괴의 부담을 분산시킬 수 있는 효과를 유발할 수 있다. 따라서 특정 지역으로 관광객이 몰리는 것을 조정할 수 있다. 따라서 원인자 부담원칙에 비교적 잘 부합하는 여행사와 관광객을 모두 납세의무자로 지정하는 것이 합리적인 것으로 사료된다.

선행연구를 통해 확인해본 결과 관광세를 부과함으로써 해당 지역에서는 지자체의 세수를 증가시키는 결과를 야기하며, 이를 통해 지방의 재정자립도에도 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이 때, 세율에 따라 세수증대효과와 함께, 관광객의 수요에 미치는 영향을 함께 고려할 필요가 있다. 5%, 10%의 관광세 세율 적용에 따른 세수증대효과를 추정해본 결과에 따르면 5%의 세율 적용시 4%의 관광객 감소 효과를, 10%의 세율 적용시 8%의 관광객 감소 효과를 가져오는 것으로 분석되었다.<sup>16)</sup>

따라서 관광세를 도입함에 있어서는 관광지의 특성에 따라 그 과세 방법을 달리 규정할 필요가 있다. 가령 제주도와 같이 관광객의 수가 급증하는 지역의 경우에는 환경훼손 등의 문제가 발생할 여지가 많다. 따라서 관광수요의 억제 및 친환경적인 관광사업의 개발을 목적으로 해양관광세를 도입하는 것이 적절할 것이다.

## 2. 해양관광 환경조세 도입 방안

새로운 조세제도를 도입하기 위해서는 과세요건을 충족해야 한다. 조세법률주의의 기본 이념은 법률로서 과세요건을 규정함으로써 국민의 재산권을 보장하고, 국민생활의 안정과 재산권을 보장하는 것을 목표로 하기 때문이다.<sup>17)</sup> 이에 따라 본 연구를 통해 환경관광세가 도입되기 위해 인적 요건과 물적 요건을 관계 요건을 어떻게 충족해야 하는지에 대해 다뤄보기로 하겠다.

해양관광의 행위적 성질은 법률행위가 아닌 사실행위이다. 조세법의 경우 민법과 마찬가지로 사실행위와 법률행위의 구분이 동일하게 적용될 수 있다. 따라서 사법상의 법률요건과 법률효과도 납세의무의 발생이라는 공법적 효과가 발생하는 경우에 과세요건충족 여부의 판단에 대한 공법상 법률사실이 될 수 있는 것이다. 가령 과세

16) 이준기, 『지방자치단체 관광세 도입에 대한 논의와 발전방향』, p. 79.

17) 헌법재판소 1989. 7. 21. 선고 89헌마38결정

요건이 사실행위인 세법상의 규정은 담배소비세, 관세, 교통세, 부가가치세, 주세 등을 통해 확인할 수 있다.

담배소비세와 관련하여 지방세법에서는 제조자는 제조장으로부터 반출한 담배에 대하여 담배소비세를 납부할 의무가 있다고 규정하고 있다.<sup>18)</sup> 또한 관세법에서는 수입신고전의 물품을 반출한 이후 수입신고를 하지 않는 경우에는 해당 물품을 즉시 반출한 자가 납세의무자가 된다<sup>19)</sup>

즉 과세요건이 사실행위인 경우에는 행위자의 의사와는 무관하게 납세의무자가 한 사실행위의 결과만으로 과세요건을 충족할 수 있는 것이다. 가령 앞서 확인한 담배의 경우 그 담배를 판매를 목적으로 반출한 것인지, 광고를 목적으로 반출한 것인지, 단순 시연, 시음을 위해 반출한 것인지 무관하게 ‘반출’되었다는 그 사실행위만으로 과세요건이 충족되는 것이다. 더불어 일단 반출된 경우에는 다시 반출 경계선 안으로 들어왔다고 하여 한번 성립된 납세의무가 소멸하지는 않는 것이다.<sup>20)</sup>

따라서 과세요건이 사실행위인 경우 당사자의 의사에 따라서 납세의무를 성립시킬 수 있는가 그렇지 않은가를 논의하는 것은 의미가 없어진다. 다만 실질과세원칙에 따라 사실행위의 재구성·사실행위를 통한 납세의무의 성립시점에 대해서는 문제의 소지가 있다.

그러나 실질과세의 원칙은 형식과 실질이 다른 경우 검토가 필요한 부분이다. 이때 사실행위 자체의 형식과 실질이 다른 것을 상정하기는 어렵다. 나아가 실질과세의 원칙은 의사를 재해석하는 과정에서 나타나는 것인 바 사실행위에 대해서는 실질과세의 원칙이 적용될 수 없다고 보는 것이 타당할 것이다. 이와 관련하여 “사실행위의 존부에 따라 그 자체로 납세의무가 성립하는 것이기에, 사실행위가 존재하였다면 납세의무자가 그 납세의무의 성립을 회피할 수 없고 사실행위가 존재하지 없음에도 불구하고 행위를 재구성하여 납세의무가 성립한다고 볼 수가 없기 때문에 사실행위에 대해서는 실질과세의 원칙이 적용될 수 없다고 보는 것이 타당하다.”는 견해<sup>21)</sup>는 일견 타당한 것으로 보인다.

따라서 해양관광이라는 행위 자체를 과세요건을 규정하는 것에는 어려움이 있을 것으로 보인다. 사실행위인 해양관광 그 자체로서 과세요건으로 부여할 경우 이는 해

18) 지방세법 제49조(납세의무자)

① 제조자는 제조장으로부터 반출(搬出)한 담배에 대하여 담배소비세를 납부할 의무가 있다.

19) 관세법 제19조(납세의무자)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 관세의 납세의무자가 된다.

8. 제253조제4항에 따라 관세를 징수하는 물품인 경우에는 해당 물품을 즉시 반출한 자

20) 박훈, “과세요건이 사실행위인 경우 조세법상 실질과세 원칙의 적용문제.” 『한양법학』, 제28권 2집, 한양법학회, 2017, p. 154.

21) 위의 논문 p. 164.

석의 여지가 지나치게 많으며, 이 때 발생할 수 있는 해석 가운데에는 해양오염을 유발하는 것과는 무관한 행위가 포함될 여지가 충분하다.

가령 해양관광 자체를 과세대상으로 상정하는 경우 해안도로를 운전하는 경우는 일반적으로 과세대상이 될 수 있다. 해양관광을 위해서 바다를 가기 위해 해안도로를 이용하는 것은 기대가능한 상황이기 때문이다. 이 때, 지나치게 노후화된 경유차를 이용해 해안도로에서 운전하면 매연으로 인해 간접적으로 수질 오염에 영향을 미칠 여지가 있다. 더불어 해안도로를 운전하는 중 쓰레기를 해안가에 투기할 경우 해양오염의 원인이 될 수 있다. 따라서 이들은 과세를 통해 규제 및 사후 복구를 위한 재원을 마련해야 하는 행위로 볼 수 있다. 하지만 해안도로를 운전만 하는 경우 이는 해양오염과는 무관한 행위이다. 또한 모든 운전자가 매연을 발생시키는 노후화된 경유차를 운전하는 것도 아니다. 게다가 운전자가 운전 중에 쓰레기를 바다로 무단 투기하는 것은 일반적인 상황은 아니다. 그렇기에 해양관광이라는 사실행위에 과세를 할 경우 적절하지 못한 대상에게 과세를 하는 결과를 야기할 수 있다. 따라서 해양관광이라는 행위 자체를 과세대상으로 상정하는 것 보다는 경유차의 경우 해안도로의 톨게이트에서 환경부담금을 부과한 요금을 책정하는 등의 행정을 통해 그 목적을 충실히 달성할 수 있을 것이다. 즉, 해양관광 가운데 특정한 행위에 대해서 과세를 하는 것이 입법목적을 충실히 이행할 수 있을 것이라고 사료된다.

이와 관련하여 필리핀의 세부(CEBU)와 같은 관광도시는 적절한 모델이 될 수 있다. 관광지 내에서 스쿠터를 과세 대상으로 지정함으로써 산호초에 피해를 줄 수 있는 대상에 한정하여 과세의무를 부여하는 것이다.

즉 해양관광이라는 행위 내에서 세분화하여 구체적인 활동을 구분할 필요가 있다. 이를 통해 그 가운데 환경에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 행위를 억제하거나 부정적인 영향이 발생할 경우 이를 해소하기 위해 구체적인 행정력 등이 투입될 필요가 있는 경우에 한정하여 과세대상자를 특정하는 것이 적절한 판단일 것이다.

현재 관광세 도입 및 법제화 방안으로는 크게 독립세로서의 관광세 신설, 지역자원 시설세 과세대상 확대, 레저세 과세대상 확대, 각종 부담금 및 분담금의 활용에 대해 연구가 이루어진 바 있다.<sup>22)</sup>

이를 통해 관광세를 부과하는 방식과는 무관하게 해당 지역에서는 지자체의 세수를 증가시키는 결과를 야기하며, 이를 통해 지방의 재정자립도에도 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 다만, 이 때 관광객의 감소와 관광객의 감소에 따른 수익의 감소 또한 유의미한 상관관계를 가지는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 지자체의 관광 특

22) 고태호 외, "지방세 신세원 도입의 효율성 분석: 관광세를 중심으로", 『재정학연구』, 제3권 1호, 한국재정학회, 2010, p. 200.

성을 확인하여 해양관광세를 도입하는 것은 필수적인 과제이다. 가령 제주도와 같이 지나치게 많은 관광객으로 인해 환경이 파괴될 우려가 있는 지역은 관광객의 수를 줄이기 위한 수단으로서 과세를 할 필요가 있다. 반면 관광객이 상대적으로 적은 지역의 경우 통해 적극적으로 해양관광을 활성화하되, 관광객이 다녀간 이후에 발생한 공해를 해소할 수 있는 수준으로 최소한의 과세를 고려할 필요가 있는 것이다.

이 때, 수익자부담과세의 원인자부담과세로의 전환은 반드시 고려되어야 할 사항이다. 현재 국내에서는 전문적이고 종합적인 환경세제를 입법하지 못하고 있다.<sup>23)</sup> 환경 관련 재원은 대부분 국토해양부 혹은 환경부 등의 일반 행정부분에서 부담금의 형태로써 조달되고 있으며, 과세방식 또한 교정기능을 발휘하기에 어려움이 있는 수익자부담원칙을 따르고 있다. 해양관광세를 수익자부담원칙에 따라 부여할 경우 이는 관광지에서 환경오염의 원인을 제공하는 관광객이 아닌 이 지역에서 영업등을 통해 관광업을 통한 반사이익을 누리는 지역주민들이 부담을 하게 될 우려가 있다. 이러한 상황은 결과적으로 지역적 특성에 부합하는 환경관광세의 도입을 어렵게 만들 수 있고, 본 제도의 도입을 통한 기본적인 목표인 환경의 보존이라는 목적을 달성하기 어렵게 만들 수 있다. 그렇게 된다면 관광지에 관광객을 유치하지 못한게 만드는 효과를 유발할 뿐이며, 이는 본 제도의 도입취지와 부합하지 못할 뿐만아니라 지역경제에 부정적인 영향을 미치는 제도로 전락할 가능성이 높다.

더불어 각 지역의 특성에 부합하는 전문성을 갖추기 위해 환경관광세를 도입함에 있어서는 환경법과 관련된 기본법을 바탕으로 조세행정법규를 각 지방자치단체마다 마련할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 즉 명령이나 지방자치단체의 조례 등을 통해 규정을 마련하는 것이 적절한 수단이 될 것이다. 가령 중국의 경우 중국 헌법과 <환경보호세법>에 근거하여 제정된 <환경보호세조례>를 통해 환경보호세를 징수한다. 앞서 제시한 바와 같이 현재 해안관광지의 조성상황이나 관광객의 특성들은 각 지역 별로 상이한 실정이다. 그리고 이러한 상황은 국가가 일괄적으로 조정할 수 있는 사안으로 보기는 어렵다. 개별 국민들의 선호에 따라 관광지의 선택이 달라질 것이므로, 국가에서 관광지를 장려할 수는 있겠으나 통제하거나 강제할 수는 없기 때문이다. 따라서 이러한 상황을 고려하여 국가차원에서는 기본법을 제정하고, 위임입법을 통해 그 구체적인 특성을 반영하여 해안관광세를 징수하는 것이 적절한 조치가 될 수 있을 것이기 때문이다.

23) 유호림, “중국의 환경세법에 관한 고찰 및 시사점”. 『조세연구』, 제18권 2호, 한국조세연구포럼, 2018 p. 106.

## V. 결론

환경과 관련된 이슈는 국가, 기업만의 것의 것이 아니다. 생선전문 식당의 아귀 내장에서 플라스틱 병이 나온 사건은 우리의 일상 생활에 해양 환경의 파괴가 영향을 미칠 수 있다는 사실을 의미하고 있으며, 그 원인제공자 또한 기업에 한정되어있지 않다는 것을 의미한다.

물론 이러한 문제를 해결하기 위해서는 기업에서 환경친화적인 상품을 공급할 필요가 있다. 더불어 개인단위의 노력 뿐만 아니라 기업 혹은 국가의 역할이 중요한 것도 사실이다. 하지만 그렇다고 하여 개인단위의 노력이 필요 없는 것은 아니다.

하지만 개인의 윤리적 양심에 이러한 문제의 해결을 기대하는 것은 한계가 있다. 따라서 기업단위에서는 ESG경영을 제도적으로 이행하는 것이 중요한 문제가 되고 있으며, 정책적으로는 개별 국가 내에서는 국제적으로 합의한 SDGs를 이행하는 구체적인 방안을 수립하는 것이 중요한 화두가 되고 있다.

ESG경영, SDGs 등을 통해 확인할 수 있는 시대정신이 개인에 대한 요구는 지속 가능한 개발 가운데 삶을 영위하는 것이다. 이러한 문제의식에서 국내의 해양관광지의 지속가능한 개발과 경영을 위해 지속 가능한 소비와 생산, 자연자원의 지속가능한 관리에 대한 긴급한 행동을 비롯하여 지구가 악화되는 것을 막아 현재와 미래의 필요를 지탱할 수 있도록 하는 방안이 필요하다.

현재 해양 관광지의 환경오염문제는 관광상품이 적정가격으로 형성되어있지 못한 결과라고 판단할 수 있다. 개인이 지속가능한 개발 가운데 삶을 영위하기 위해서는 관광과 같은 영역에서도 환경오염의 가능성을 최소화하고, 필연적으로 발생하는 환경파괴에 대해서는 이를 복구하기 위한 비용이 필요하지만, 현재 관광에 있어서 이러한 비용은 고려되어 있지 않기 때문이다.

하지만 우리나라의 국민정서상 관광지는 자유재로서 생각하는 경향이 강하다. 때문에 관광이라는 활동에 있어서 개인에게 자발적인 환경보호를 위해 적극적인 활동을 기대하기에는 어렵다. 따라서 국가의 정책 수준에서 이를 다룰 필요가 있으며, 그 구체적인 방안으로 해양관광지에 환경세를 도입하는 방안을 제안한다.

이러한 환경세를 도입하는 것은 시·군 단위의 지방자치단체의 재정자립에 있어서도 긍정적인 효과를 기대할 수 있으며, 개인이 유발할 수 있는 환경오염의 가능성을 최소화하고, 필연적으로 발생하는 환경파괴에 대해서는 이를 복구하기 위한 재원을 효과적으로 마련할 수 있다.

다만 이 때, 과세대상, 납세의무자, 징수권자, 세액을 규정하는 것은 신중하게 접근되어야 할 문제이다. 본 연구는 해양 관광세의 도입 목적이 환경오염을 예방하는 것

이 최우선목표이며, 사후 조치는 근본적인 목적이 아니라는 점에서 수익자부담과세가 아닌 원인자부담과세를 제안한다. 더불어 징수권의 이행은 각 지역의 특성에 따라 관광의 규모, 목적 등이 달라질 수 있다는 점을 고려하여 개별 지자체장의 판단이 필요할 것으로 판단하였다. 세액의 경우 5%의 세율 적용시 4%의 관광객 감소 효과를, 10%의 세율 적용시 8%의 관광객 감소 효과를 확인할 수 있었다. 사회적 총잉여와 관광수익의 규모를 고려할 때 관광객의 감소를 감수하더라도 관광세를 도입하는 것이 필요하다는 점을 확인할 수는 있었다. 다만 적정 세액의 규모는 추가적인 연구를 통해 구체적으로 소명되어야 할 것으로 보인다.

## 참 고 문 헌

### 1. 저서

- 김중화, 『환경세 도입에 관한 쟁점 정리.』(서울: 국회사무실 법제처, 2004)
- 유용조, 『우리나라 유엔 지속가능발전목표(SDGs) 이행 현황과 개선과제.』(서울: 국회입법조사처, 2020)
- 이준기, 『지방자치단체 관광세 도입에 대한 논의와 발전방향.』(서울: 한국지방세연구원, 2019)
- 이제혁, 『전국해양문화학자대회(2009~2019)를 통해 본 해양관광 연구의 동향과 전망.』(목포: 국립목포대학교 도서문화연구원, 2020)
- 채동렬, 『지속가능한 해양관광 실현을 위한 해양보호구역제도 적용 방안.』(창원: 경남연구원, 2013)
- Jones Graham, The Reef Sulphur Cycle: Influence on Climate and Ecosystem Services, Ethnobiology of Corals and Coral Reefs (New South Wales : Southern Cross University 2015)

### 2. 논문

- 고태호, 임정현, “지방세 신세원 도입의 효율성 분석: 관광세를 중심으로”, 『재정학연구』, 제3권 1호, 한국재정학회, 2010
- 박주영, “오버투어리즘, 보라카이 섬 폐쇄와 재개장.”, 『한국관광정책』, 제79호, 한국문화관광연구원, 2020
- 박재수, “중국의 해양환경 실태분석 및 동북아 협력 전략.” 『한중관계연구』, 제5권 1호, 원광대학교 한중관계연구원, 2019
- 박훈, “과세요건이 사실행위인 경우 조세법상 실질과세 원칙의 적용문제.” 『한양법학』, 제28권 2집, 한양법학회, 2017
- 신용민, 정겨운, “환경세 부과가 근해어업의 비용구조에 미치는 영향 분석.” 『한국환경경제학회 경제학 공동학술대회논문집』, 제2019권 0호, 한국환경경제학회, 2019
- 유호림, “중국의 환경세법에 관한 고찰 및 시사점”. 『조세연구』, 제18권 2호, 한국조세연구포럼, 2018
- 최화식, “국제해양법상 오염자부담원칙에 관한 연구.” 『법과정책』, 제26권 2호, 청주대학교연구원, 2020
- 허영섭, “환경오염으로 관광 폐쇄된 보라카이 섬”, 『대한토목학회지』, 제66권 6호, 대한토목학회, 2018

### 3. 기타 자료

- 윤광원, “이걸 좋아해야 하나?...한국 관광업 비중 낮아 코로나19 충격 적어 ” 『미디어펜』, 2020.3.19.
- 헌법재판소 1989. 7. 21. 선고 89헌마38결정
- Concord Italia, 「The Post-2015 Agenda, Training of Trainers」

〈Abstract〉

## A Study on the Introduction of Environmental Taxes in Marine Tourism Areas

**Yang, Mo-Se**

(Kwangwoon University)

**Kim, Ji-Hyun**

(Kwangwoon University)

**Shin, Eui-Soo**

(Hankuk University of Foreign Studies)

In recent years, many countries are committing to environmental conservation. Following this trend, successful policy implementation of SDGs with ESG management extended to the public sector is emerging as a keyword determining the success or failure of the capital market, countries, and individual companies. Accordingly, many countries are implementing various policies related to the environment. One of them is to implement national policies by introducing environmental taxes. These policies use environmental taxes to control pollution by indirectly influencing the behavior of producers or consumers through economic incentives rather than directly interfering with environmental pollution behavior. This study examines the status of environmental taxes in marine tourism sites in Korea, reviews the effectiveness of such policies, and suggests how to improve them by identifying limitations of the current system.

**Key Words:** environmental tax, marine tourism, sustainable environmental development