

# 비농업인 환경개선비용 부담금의 이론적 기초

— 공정원리를 근거로 —\* \*\*

김 동 일\*\*\*

## 차 례

- I. 들어가는 말
- II. 환경부담금의 기초와 한계
- III. 비농업인 무임승차 문제와 공정원리
- IV. 나오는 말

### [국문초록]

이 글의 목적은 농업인들의 농업 활동을 통해서 만들어진 보다 나은 환경의 혜택을 입은 비농업인이 환경개선비용을 부담해야 하는 의무를 가진다고 주장하는 것이다. 이 주장을 위해 우선 환경세 및 환경부담금이 부과되는 기존의 원칙을 검토하고, 응능원칙이나 응의원칙이 해결할 수 없는 새로운 문제로서 비농업인의 무임승차 문제를 제시한다. 비농업인의 무임승차 문제란 농업인들의 활동을 통해서 더 나은 환경의 혜택을 입은 비농업인이 환경개선 부담금을 납부하지 않으면 무임승차의 소지가 있다는 것이다. 이 문제에 대한 보다 더 자세한 논의를 위해 그 문제의 본질을 규명한 후, 공정원리의 기본 아이디어를 소개하고 그 원리를 통해서 비농업인 무임승차 문제의 해결을 시도한다. 이 때 제기될 수 있는 몇 가지 조건 및 비판을 논의한다.

\* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A5B5A07043019)

\*\* 날카롭고 유익한 지적을 해주신 세 분의 익명의 심사위원들에게 감사드린다. 지적 사항을 최대한 참고하여 수정했지만 이 글의 목적과 한계 때문에 충분히 반영하지 못했다. 이 부분은 향후 연구에 참고할 것이다.

\*\*\* 성균관대학교 사회과학연구원 박사후 연구원.

## I. 들어가는 말

자연환경은 모든 인간의 삶에 필수적인 재화이다. 물, 공기, 그리고 기후 등은 인간의 모든 활동에 없어서는 안 되는 재화이다. 환경은 생산과 교환 그리고 소비 등의 경제활동뿐만 아니라 신체적/정신적으로 건강한 생활을 유지하기 위해 기본적으로 필요하다. 깨끗한 물, 맑은 공기, 그리고 예년 기후 등은 모든 인간이 존속하는데 꼭 필요한 것들이다.

환경은 인간의 삶에 필수적인 재화이기 때문에 사용되고 소비될 수밖에 없다. 반면, 물, 공기, 기후 등의 환경은 그 특성상 인간에 의해 생산될 수 없다. 환경이 인간의 삶에 필수적이어서 사용 및 소비될 수밖에 없고 그 특성상 생산될 수 없다면 인간이 할 수 있고 해야 하는 것은 환경을 적절히 소비함으로써 보호하고 유지하는 일이다. 인간이 환경을 생산할 수는 없지만 환경이 스스로 정화하고 존속할 수 있는 능력을 해치지 않는 범위 내에서 소비한다면 환경은 유지될 수 있다.

환경은 개인들이 자유롭게 능력에 따라서 거래하는 시장에 의해 유지될 수 없다. 왜냐하면 환경은 기본적으로 생산되는 것이 아니고, 그 소비자를 선별할 수도 없으며, 모든 인간이 지불능력과 상관없이 필요로 하는 재화이고, 아직 존재하지 않기 때문에 거래 능력이 아예 없는 미래세대를 위해서 남겨져야 하는 것이기 때문이다. 그러므로 환경이라는 필수 공공 재화는 개인들의 사적인 활동 공간으로서의 시장이 아니라 공동체의 공적인 영역을 배타적이지만 합법적으로 관리하고 운영하는 국가에 의해 유지될 수밖에 없다. 시장과 마찬가지로 국가도 환경을 생산/제공할 수 없고 그 소비자를 선별할 수도 없다. 그러나 시장과 달리 국가가 할 수 있는 일은 미래 세대를 포함해 모든 인간이 환경을 누릴 수 있도록 환경의 소비를 적절히 통제하는 일이다. 국가가 환경의 소비를 통제하는 방법은 규제와 조세이다. 민주 국가의 규제와 조세는 법률의 형태를 갖추어야 하고 모든 법률은 헌법이 추구하는 가치에 따라서 제정되고 적용되어야 하며 심판 받아야 한다.

이 글은 환경의 유지를 위해서 국가가 제정, 적용, 그리고 심판해야 하는 환경에 관한 조세법, 즉 환경세법의 이론적 기초에 대해 논의한다. 구체적으로 말해, 국가가 부과하는 금전적 부담으로서 환경개선비용 부담금의 이론적 기초에 대해서 논의한다.<sup>1)</sup> 조세는 국가의 재정을 확보하는 데에 그 목적이 있지만 환경세는 재정 목적뿐만

아니라 조정 목적도 가지고 있다. 다시 말해 환경세는 환경을 유지하기 위해 환경 소비 행위를 통제하고 조정하는 목적도 가지고 있다. 환경세를 부과함으로써 반환경적 행위를 위축시키기도 하며, 환경세 수입을 통해 만들어진 재정을 가지고 친환경적 정책을 실행하기도 하는 등, 환경세는 조정 목적을 가지고 있다. 특히 환경개선비용 부담금은 결과적으로 재정 목적도 달성하지만 기본적으로 조정 목적에 충실한 공과금이다. 환경개선비용 부담금이란 환경을 환경법이 규정하는 정도 이상으로 많이 소비하는 행위에 대해 부과하는 일종의 공과금이다. 즉 환경개선비용 부담금이 부과되어야 하는 대상은 관련 법규정 이상으로 환경을 사용하고 소비하는 사람이다.

이 글은 환경개선비용 부담금을 부과해야 하는 새로운 대상의 정체를 밝혀내고 그 때 요구되는 부담금을 어떻게 이론적으로 정당화할 수 있는가에 대해서 논의한다. 이 논의를 위해 환경의 유지와 관련하여 발생하는 새로운 문제를 설명한 후, 그 문제를 해결하는데 도움이 되는 원칙을 제시하고, 나아가 환경개선비용 부담금을 부과할 수 있는 새로운 이론적 근거를 주장한다. 마지막으로 새로운 제안에 대한 몇 가지 조건 및 비판을 논의한다. 우선 환경세 및 환경부담금을 도입하는 기존의 근거를 검토한다.

## II. 환경부담금의 기초와 한계

### 1. 환경세 및 환경부담금 도입의 근거

환경을 보호하고 유지해야 하는 필요성에 대해서는 환경과학자나 정치철학자에 의해서 논의되고 있다. 환경과학자는 지구 온난화를 과학적으로 증명하면서 인류의 생존을 위해 환경의 보호가 필요하다는 것을, 그리고 정치철학자는 환경의 파괴가 지구적으로뿐만 아니라 미래세대에게도 심각하게 나쁜 영향을 주기 때문에 환경의 유지와 피해자의 원조가 필요하다는 것 등을 주장한다.<sup>2)</sup>

1) 환경세와 환경부담금을 각각 조세와 공과금으로 구분할 수 있지만, 이 글에서는 양자 모두 국가가 국민에게 금전적인 부담을 부과하는 것의 일종이라는 뜻에서 환경세와 환경부담금을 구분하지 않는다.

환경을 보호하고 유지하기 위해 국가가 할 수 있고 해야 하는 일은 환경에 유해한 각종 산업 활동을 규제하고 환경세 및 환경부담금을 부과하는 일이다. 특히 환경세는 일종의 조세이며, 조세를 부과하는 근거에는 응능원칙과 응익원칙이 있다. 그러나 환경세는 일종의 조세임에도 불구하고 담세능력에 따라서 조세가 부과되어야 한다는 응능원칙보다는 환경을 이용해서 얻어낸 이익에 따라서 부과되어야 한다는 응익원칙에 근거해야 한다는 입장이 대부분이다.<sup>3)</sup>

환경세 부과 원칙으로서 응익원칙이 보다 더 적절하다는 평가가 대부분이지만, 응능원칙도 어느 정도 정당한 이유를 제시한다. 환경세를 담세능력에 따라서 부과해야 한다는 응능원칙은 담세능력이 환경을 이용해서 얻어낸 이익과 어느 정도는 상응하는 부분이 있다는 것을 전제한다. 즉, 이익이 클수록 담세능력도 크다는 것이다. 따라서 담세능력에 따른 환경세 부과는 이익을 고려하는 응익원칙과 전혀 무관하지 않다. 이 사실은 응능원칙도 이익에 상응해서 조세를 부과해야 한다는 원칙에 느슨하게나마 근거하고 있다는 것을 뜻한다. 따라서 환경세의 특성 상 이익을 고려하는 응익원칙이 보다 더 적절한 원칙으로 채택되는데 그 이유는 환경세를 부과하는 것이 정책적 사회적 목적을 가지고 있기 때문이다. 즉, 환경과 관련된 활동을 유도하고 조정하기 위한 목적을 달성하기 위해 환경세가 부과되기 때문에 활동을 통해 만들어진 이익에 상응해서 조세를 부과하는 원칙이 담세능력에 상응해서 부과하는 원칙보다 더 적절한 근거로서 채택된다. 그럼에도 불구하고 응익원칙도 응능원칙의 근거를 부분적으로나마 포함하고 있다. 환경을 이용해 이익을 창출해내는 만큼 담세능력이 있다는 것을 고려한다면 응익원칙도 담세능력을 완전히 무시하는 원칙이라고 볼 수 없다. 그러므로 조정

2) IPCC First to Fifth Assessment Reports 1990, 1995, 2001, 2007, 2014; Sinden, A. Allocating the Costs of the Climate Crisis: Efficiency versus Justice, *Washington Law Review*, 85(2), 2010, pp. 293-353; Caney, S. Just Emissions, *Philosophy and Public Affairs*, 40(4) 2012, pp. 255-300.

3) 강주영 환경세의 헌법적정성에 대한 고찰, *환경법연구* 28권 1호, 2006, 519-546면; 강주영 규제적 수단과 환경세의 최적 적용영역에 관한 일고찰, *공법학연구* 8권 3호, 2007, 395-418면; 강주영 환경보호수단으로서의 부담금에 관한 공법적 검토, *공법학연구* 10권 4호, 2009, 197-222면; 문병효, 친환경적 조세체계로의 전환과 환경세에 관한 법적 고찰, *환경법연구* 30권 3호, 2008, 425-455면; 윤지현, 환경세와 담세력에 따른 과세 원칙 간의 관계에 관한 시론, *조세법연구* 16권 2호, 2010, 131-164면; 최진수, 탄소세 과세의 헌법적 정당성 및 허용성에 관한 소고, *헌법학연구* 17권 4호, 2011, 437-467면; 김현동 황윤지, 환경세 도입과 공평과세, *환경법연구* 33권 3호, 2011 93-115면.

목적을 가지고 응익원칙에 따라서 환경세를 부과할 때 담세능력의 원칙을 고려함으로써 ‘부의 역진적 분배기능’을 조심해야 한다거나<sup>4)</sup> 최소한의 시민 재산권을 보호해야 한다는 주장 또는 우리는<sup>5)</sup> 심각하게 고려할 필요가 없다. 왜냐하면 응익원칙이 고려하는 이익은 응능원칙이 주장하는 담세능력과 무관하지 않고 오히려 상응하는 부분이 있기 때문이다.<sup>6)</sup>

응익원칙에 따라서 부과되어야 하는 환경세 및 환경부담금은 조세형평성을 심각하게 훼손할 여지가 있음에도 불구하고 헌법적 가치들에 의해서 정당화된다. 환경세 및 환경부담금은 환경을 허용된 범위 이상 사용함으로써 사회 전체에 손해를 끼치는 행위에 부과된다. 즉, 과세 대상자의 담세능력과 상관없이 반환경적 행위에 부과되는 것이 환경세 및 환경부담금이다. 예를 들어, 동일한 담세능력을 가진 사람이라 할지라도 반환경적 행위자는 환경세 과세 대상인 반면 친환경적 행위자는 비과세 대상이 된다. 그리고 작은 담세능력을 가졌지만 반환경적 행위를 할 경우 과세 대상이 되고 큰 담세능력을 가졌지만 친환경적 행위를 할 경우에는 비과세 대상이 된다. 따라서 환경세는 동일한 담세능력을 가진 자에게 동일한 세율을 적용해야 한다는 수평적 형평성을 파괴할 수 있으며, 나아가 담세능력이 다른 자에게는 다른 세율을 적용해야 한다는 수직적 형평성도 무시할 수 있다.

그러나 환경세와 환경부담금이 따르는 응익원칙이 조세형평성을 훼손할 수 있음에도 불구하고 다음과 같은 헌법적 가치에 의해 정당화될 수 있다. 첫째, ‘모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며’라고 말하는 헌법 제 35조 1항은 환경세 및 환경부담금을 정당화한다. 둘째, 헌법 제 119조 2항이 말하는 ‘균형 있는 국민 경제의 성장 및 안정’은 환경이라는 필수 공공 재화가 없이는 제공될 수 없는 가치이다. 셋째, ‘국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용/개발과 보전을 위하여’라는 헌법 제 122조는 특히 환경의 유지와 보호를 위해서 부과되어야 하는 환경세와 환경부담금을 정당화하고 있다.

환경관련 법규는 환경의 보호와 유지를 위해 필요한 경비를 공평하게 부담해야

4) 강주영, 앞의 논문, 2007, 403-404면, 윤지현, 앞의 논문, 2010, 152-153면.

5) 문병효, 앞의 논문, 2008, 443-444면.

6) 응능원칙과 응익원칙의 균형에 대해서는 다음 논의를 참고. David G. Duff, Benefit Taxes and User Fee in Theory and Practice, University of Toronto Law Journal 54, 2004, pp. 391-447.

한다고 원칙적으로 말하면서, 실제로 그 경비를 부담해야 하는 자는 모든 국민이 아니라 환경오염의 원인을 제공하는 행위자로 한정한다. 자연환경보전법 제3조 6항은 ‘자연환경보전에 따르는 부담은 공평하게 분담되어야 하며’라고 기본원칙을 제시하고 있다. 그러나 ‘공평하게’라는 부담의 분배 방식은 오염자가 책임을 지고 비용을 부담해야 한다는 원칙을 말한다. 예를 들어, 2016년 현행 환경개선비용 부담법 제9조 1항은 ‘경유를 연료로 사용하는 자동차의 소유자로부터 환경개선부담금을 부과 및 징수한다’고 말한다. 이 부담금은 1992년부터 시행된 환경개선비용 부담법에 따라서 2015년에 개정되기 전까지 환경오염에 직접적인 원인을 제공하는 시설물과 경유 자동차에 부과되었던 것인데 2015년 개정 후부터는 경유 자동차에만 부과되고 있다.<sup>7)</sup> 물론 현행 교통 에너지 환경세법은 휘발유와 경유 및 이와 유사한 대체유류에 과세하고 있지만, 이 법은 2019년에 개별소비세로 통합되면서 폐지될 예정이다. 간단히 말해 한국의 환경개선 관련 법규는 경유 자동차 사용 행위에만 환경개선비용 부담금을 부과하고 있다.

경유 자동차에만 부과되고 있는 환경개선비용 부담금은 긍정적 의미와 부정적 의미를 동시에 가지고 있다. 긍정적 측면에서 현행 환경부담금은 환경오염의 원인을 제공하는 행위에 부과되고 있으며, 부정적 측면에서 그것은 환경오염의 원인을 제공하는 모든 행위에 부과되고 있지는 않다. 부정적 의미는 다음 절에서 다루기로 하고 긍정적 의미를 일반화해서 말하자면, 경유 자동차에만 부과되는 환경부담금은 환경에 유해한(특정) 행위에 부과되기 때문에 그 근거로서 응능원칙을 따르는 것이 아니다. 그것은 환경에 해로운 행위에 상응해서 부과되고 있기 때문에 응익원칙에 근거한다고 볼 수 있다. 환경부담금이 환경의 개선을 위해서 필요한 경비를 조달하는 것과 환경에 유해한 행위를 위축시키려는 데에 그 목적이 있다면 환경에 유해한 행위에 상응해서 부과되어야 한다는 뜻에서 응익원칙에 그 부과 근거를 두고 있는 것이다.

## 2. 비농업인의 무임승차 문제

7) 시설물을 부담금 과세대상에서 제외한 이유는 부담금이 하수도 요금 등과 중복되기 때문으로 설명되고 있다. 그러나 환경오염이 하수도에 의해서만 발생하지 않으며 대기오염을 통해서도 발생한다는 것을 고려하면 시설물을 과세대상에서 제외한 것은 적절하지 않아 보인다. 환경부담금의 부과대상 선정의 문제점에 대해서는 강주영, 앞의 논문, 2009, 215면 참조.

환경에 유해한 모든 행위에 환경부담금이 부과되고 있지 않다는 부정적 측면은 경유 자동차에만 환경부담금을 부과하고 징수하는 것을 통해 환경개선 활동에 충분한 재정이 확보되고 있다는 것을 뜻할 수 있으며, 또는 환경개선 활동을 충분히 하는데 필요한 재정을 소홀히 확보하고 있다는 것을 뜻할 수도 있다. 바라건대 소홀히 하고 있다는 경우를 제외하면 충분한 재정이 확보되고 있다는 것이 사실이다. 그렇다면 경유 자동차에만 한정적으로 부과되고 징수되는 환경부담금을 통해 조성되는 재정이 환경개선 정책과 활동비용으로서 충분할 수 있는 이유는 무엇인가?

현대 사회에서 인간이 하는 산업 및 여가 활동 중에서 환경에 친화적인 활동은 환경의 오염이 아니라 오히려 환경의 개선에 도움을 준다. 환경 친화적인 활동이 없다면 그 만큼 환경은 더욱 악화될 것이다. 따라서 환경 친화적인 활동은 환경 개선비용을 절감시켜주는 효과를 거두고 있는 셈이 된다. 예를 들어, 환경개선에 전체 10만권의 비용이 필요할 때 만일 환경 친화적인 활동이 없었더라면 10보다 더 많은 비용이 필요할 것이다. 그 추가 비용이 예를 들어 2라고 한다면 환경개선비용 부담금 부과 대상자는 친환경적인 활동으로부터 2만권의 비용을 절감 받고 있는 것이 된다. 예를 들어, 한편에서 경유 자동차 사용자가 도로 주행을 통해 대기를 오염시키지만 다른 한편에서 친환경적인 활동을 하는 사람은 대기오염을 어느 정도는 완화시키고 있다. 따라서 경유 자동차 사용자가 부담 해야 하는 환경개선비용은 친환경적 활동을 하는 사람에 의해 절감되고 있는 셈이 된다.

나아가 친환경적 활동은 경유 자동차를 이용하지 않는 사람들에게도 일종의 이익을 가져다준다. 만일 친환경적 활동이 없었더라면 그 만큼 환경은 더 오염되었을 것이고, 친환경적 활동이 있을 때에 비해서 사람들은 더 오염된 환경에 노출될 수밖에 없다. 그러므로 사람들은 친환경적인 활동을 하는 사람들 덕분에 보다 더 나은 환경을 누릴 수 있는 것이 된다. 예를 들어, 친환경적인 활동으로서 농업을 하는 사람들은 그들의 활동을 통해서 (의도하지는 않았을지라도 결과적으로) 환경이 개선되는 효과를 만들어낸다. 이 때 농업 활동을 하지 않는 비농업인들은 농업인들의 활동을 통해서 보다 더 나은 환경을 누릴 수 있게 된다. 결과적으로 자연환경을 개선해야 할 필요성과 그에 필요한 비용이 농업인들의 활동을 통해서 줄어드는 셈이 된다.

경유 자동차 사용자들은 농업인들의 활동 덕분에 환경이 보다 덜 오염되기 때문에 상대적으로 적은 환경부담금을 부과 받게 되며, 비농업인들은 보다 더 나은 환경의

혜택을 누릴 수 있게 된다. 즉, 경유 자동차 사용자와 비농업인들은 농업인들의 활동에 어느 정도는 무임승차하는 결과가 된다. 환경오염의 원인을 제공하는 경유 자동차 사용자들은 상대적으로 적은 환경부담금을 부과 받음으로써 이익을 얻게 되고, 비농업인들은 농업인들의 노력을 통해서 보다 더 나은 환경을 누리는 이익을 얻게 된다. 이러한 이익들은 본인들의 노력이 아닌 다른 사람들, 즉 농업인들의 노력에 의해서 만들어지는 것이다.

이렇게 농업인들의 활동을 통해서 만들어지는 보다 나은 환경은 일단 만들어지고 나면 누구나 다 누릴 수 있는 재화가 된다. 그것은 하나의 공공 재화로서 그 사용자를 선별 할 수 없다. 그러나 보다 나은 환경의 수혜자는 구별할 수 있다. 즉, 상대적으로 적은 환경부담금을 요구 받는 경유 자동차 사용자와 환경개선에 가담하지 않는 비농업인들이 그들이다. 이 때 특히 이 글이 집중해서 다루고자 하는 비농업인들은 농업인들의 활동을 통해서 만들어진 보다 나은 환경을 아무런 통제 없이 이용할 수 있다는 뜻에서 무임승차의 소지가 있다. 이 문제를 비농업인의 무임승차 문제라고 부른다. 비농업인들은 그들이 누리는 보다 나은 환경에 대한 반대급부로서 환경개선비용 부담금을 납부해야 하는 의무가 주어져야 한다는 직관적 이해가 성립될 수 있다.

그러나 비농업인들에게 부과되어야 하는 환경개선비용 부담금은 위에서 언급한 응익원칙에 의해서 정당화될 수 없다. 왜냐하면 그것은 환경에 유해한 활동에 대한 공과금이 아니고 농업인들의 노력에 의해서 만들어진 재화의 혜택을 누린 것에 대한 반대급부이기 때문이다. 그리고 응익원칙은 국가에 의해서 제공되는 급부에 대한 반대급부로서 과세하는 원칙인데, 문제의 환경부담금이 부과되어야 하는 당사자들은 국가로부터 보다 더 나은 환경을 제공받는 것이 아니라 농업인들의 활동을 통해서 제공받는 것이기 때문이다. 또한 비농업인들의 수혜 행위가 농업인들에게 손해를 끼치는 것도 아니기 때문에 응익원칙이 적용될 수 없다. 나아가 이러한 종류의 개선부담금은 보다 더 나은 환경이라는 혜택에 대한 반대급부로서 요구되기 때문에 담세 능력을 고려하는 응능원칙을 따를 수도 없다. 그렇다면 무임승차의 소지가 있는 비농업인들의 수혜 행위에 대해 환경개선비용 부담금을 부과할 수 있는 이론적 근거는 어디에서 찾을 수 있는가?

### 3. 문제의 본질 및 논의를 위한 전제



비농업인의 무임승차 문제를 다루기 위해서는 전제되어야 하는 것들이 있다. 이 절에서는 이 문제를 보다 더 정확히 다루기 위해 그 본질을 규명하고 그 문제가 전제하는 것들의 타당성을 설명한다.

우선 비농업인의 무임승차 문제는 조세를 어떻게 부과해야 하는가의 조세정의 문제가 아니다. 조세정의는 담세 능력을 고려해서 동일한 담세력을 가진 자들은 동일한 세율을, 상이한 담세력을 가진 자들은 상이한 세율을 부과해야 한다는 것이다. 이것은 조세를 어떻게 부과해야 하는가의 문제이다. 이러한 조세정의 또는 형평성 문제는 비농업인들에게 환경개선비용 부담금을 부과하는 것이 정당하다는 전제 위에서 논의되어야 하는 것이다. 그러나 조세정의가 조세의무 자체를 설명하지는 않는다. 아무리 수평적 및 수직적 형평성을 고려해서 조세가 부과된다 할지라도 그것이 조세 자체를 정당화하는 것은 아니다. 조세 자체는 보통 헌법에 의해 정당화되는 것으로 이해된다. ‘모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다’는 헌법 제38조에 근거해서 납세를 정당화한다. 그러나 왜 납세해야 하는가? 특히 비농업인들은 농업인들의 활동에 무임승차하여 더 좋은 환경의 수혜를 입을 때 환경개선비용 부담금을 지불해야 하는 의무가 있는가? 이 문제의 본질은 조세정의 또는 형평성이 아니라 납세 의무의 근거에 관한 것이며 헌법적 정당성 자체의 근거에 관한 것이다.<sup>8)</sup>

비농업인의 무임승차 문제를 조세가 아닌 특별부담금의 형식으로 이해하는 것도 문제의 해결에 도움이 될 수 없다. 특별부담금이 정당화되는 것은 세 가지의 목적을 달성할 경우에 가능한데, 그것은 환경개선비용을 위한 재정을 확보하는 재정적 목적, 환경 침해 행위를 제한하는 조정적 목적, 그리고 환경 이용에 대한 대가 지불의 기능을 하는 시장적 목적이다.<sup>9)</sup> 비농업인들의 무임승차에 대한 반대급부로서 요구되는 환경개선비용 부담금은 결과적으로 재정적 목적을 달성할 수는 있다. 그러나 그것은 비농업인들의 수혜가 환경에 유해한 행위가 아니기 때문에 조정적 목적을 이룰 수 없다.

8) 예를 들어, 최진수는 탄소세 과세의 정당성의 근거를 논의하지만 조세총량을 감안해야 한다거나 오염자 부담원칙에 따른 과세의 역진성 등을 고려해야 한다고 말함으로써 과세 자체의 정당성이 아니라 과세 당시 고려해야 하는 점을 다룰 뿐이다. 최진수, 앞의 논문, 2011. 그러나 조세의 총량이 국가가 제공하는 전체 서비스의 총량을 넘어서지 않아야 한다는 총량적 정당성이나 역진성 문제나 재산권 등의 문제를 고려해서 세금을 정당하게 분배해야 한다는 개별적 정당성 등은 과세 자체의 정당성을 논의하는 것이 아니다. 이에 비해 이 글은 납세의 의무를 규정하고 있는 헌법 제38조의 내용 자체의 정당성을 환경부담금과 관련해서 논의한다.

9) 김성수, 환경부담금의 이론적 근거에 관한 소고, 환경법연구 29권 1호, 2007, 152면.

또한 비농업인의 무임승차 문제에는 환경이라는 재화를 제공하고 대가를 기대하는 공급자가 없기 때문에 공급과 수요의 균형을 통해 작동하는 시장의 목적도 달성할 수 없다.

특별부담금은 환경법의 제 원칙을 만족시키기 때문에 환경보호수단으로서 적합하다는 평가를 받지만 그 원칙들은 비농업인의 무임승차 문제를 다루기에 적절하지 않다. 특별부담금으로서 환경부담금과 환경법이 만족시키는 원칙들은 사전 예방의 원칙, 원인자 책임의 원칙, 그리고 협동의 원칙이다.<sup>10)</sup> 비농업인들에게 그들이 누린 보다 나은 환경에 대해 부과하는 부담금은 환경의 오염을 사전에 예방하지 않으며, 환경오염의 원인자에게 부과되는 것도 아니고, 비농업인들이 환경보호 활동에 자발적으로 참여하도록 유도하는 것도 아니다. 따라서 이러한 원칙들을 충족시키는 특별부담금의 형태로써 환경부담금을 비농업인들에게 부과하는 것은 적절하지 않다.

나아가 특별부담금의 정당화 요건과 근거도 비농업인의 무임승차 문제 해결을 하는데 있어서 충족되지 않는다. 특별부담금의 정당화 요건은 (1) 과세 대상의 집단적 동질성, (2) 집단적 효용성, (3) 객관적 근접성, 그리고 (4) 집단적 책임성 등이다.<sup>11)</sup> 첫째, 비농업인이라는 과세 대상의 집단적 동질성은 충족될 수 있다. 그러나 둘째, 집단적 효용성은 혜택이 혜택에 대한 대가로서 부과되는 부담금보다 커야 한다는 것인데, 그것은 부담금의 크기를 결정할 때 고려해야 하는 조건이지 부담금 자체를 정당화하지는 않는다. 셋째, 객관적 근접성이란 부담금과 그것을 통해서 달성하려는 목적이 서로 상응해야 한다는 것인데, 비농업인의 무임승차 문제 경우 비농업인에게 부과되는 부담금은 반환경제적 행위의 제한이라는 조정적 목적에 상응하지 않는다. 넷째, 집단적 책임성은 위의 객관적 근접성에 근거해서 부담금의 목적 실현에 비농업인들이 집단적으로 책임을 지는 것인데, 그들이 환경개선비용이라는 부담금의 궁극적 목적을 실현하는 일을 책임져야 할 이유가 없다. 그러므로 비농업인에게 부과되는 환경개선비용 부담금은 특별 부담금의 형식으로도 정당화될 수 없고 적절 하지도 않으며 그 정당화 요건과 근거도 모두 충족되지 않는다.

비농업인의 무임승차 문제를 납세 의무의 근거에 관한 문제로서 다룰 때 가장

10) 강주영, 앞의 논문, 2009, 208-210면.

11) 김성수, 특별부담금의 정당화 문제, 공법연구 31권 3호, 2003, 217-239면; 강주영, 앞의 논문, 2009, 199-200면.

먼저 전제해야 하는 부분은 비농업인들이 농업인들의 활동을 통해서 상대적으로 더 좋은 환경이라는 재화의 혜택을 받는다는 사실이다. 이것은 적어도 두 가지 실천적인 문제를 가지고 있다. 하나는 그 사실을 실증할 수 없다는 것이고, 다른 하나는 농업인들의 비의도성으로서, 농업인들이 의도적으로 비농업인들에게 상대적으로 더 좋은 환경을 제공한 것이 아니라 그들이 생업 활동을 한 하나의 결과로서 그 혜택이 비농업인들에게 운 좋게 주어졌을 뿐이라는 것이다.

우선 비농업인들이 누리는 혜택은 실질적으로 누릴 수 없었는데 누리게 된 혜택이 아니라 반드시 누릴 수밖에 없는 혜택이기 때문에 ‘상대적으로’ 더 좋은 환경을 농업인들의 수고 덕분에 비로소 누리게 되는 것이라고 볼 수 없다. 문제의 혜택은 농업인들이 농업 활동을 하지 않았을 때와 비교해서 상대적으로 주어지는 것인데, 농업인들이 농업 활동을 하지 않을 가능성은 전혀 없기 때문에 상대적으로 주어지는 더 좋은 환경이 아니다. 그러므로 비농업인들이 누리는 혜택은 새롭게 만들어져서 추가로 주어지는 실질적 혜택이라고 볼 수 없다. 그것은 가설적 혜택에 불과하다. 그러나 가설적 혜택이라고 해서 비농업인들이 누리는 혜택이 불확실하거나 그 실체가 없는 것은 아니다. 비농업인들이 자신들의 노력이 아닌 다른 사람들의 노력에 의해서 만들어진 재화의 혜택을 받고 있다는 사실만큼은 분명하다.

그러나 문제는 비농업인들이 누리는 혜택이 운 좋게 그들에게 주어진 혜택일 뿐이라는 것이다. 농업인들은 비농업인들에게 더 좋은 환경을 제공하기 위해서 농업 활동을 하지 않는다. 그들은 자신들의 생계를 유지하고 여가를 즐기기 위해서 농업 활동을 할 뿐이다. 그 활동이 가져온 하나의 결과로서 비농업인들에게 더 좋은 환경이 제공되었을 뿐이기 때문에, 이 사실을 가지고 농업인들이 비농업인들에게 모종의 권리를 행사하기는 어려워 보인다. 더 좋은 환경이라는 결과를 가져온 원인을 비의도적으로나마 제공했다는 것만으로 농업인들이 그 결과에 대한 권리를 주장하는 것은 타당하지 않아 보인다. 그러나 이 글이 다루고자 하는 것은 비농업인들이 누리는 혜택에 대해서 그들이 환경을 개선하는데 필요한 비용의 일부를 부담해야 하는 의무가 있는가의 문제이다. 이 문제는 농업인들의 권리와 연결해서 논의할 수도 있지만 (아래에서 다루듯이) 반드시 그래야 하는 것은 아니다. 그러므로 농업인들의 비의도성이라는 문제가 비농업인의 무임승차 문제를 무효화하지는 않는다. 농업인들의 비의도성에도 불구하고 비농업인들이 무임승차의 소지가 있는, 더 좋은 환경의 혜택을 누리고 있다는

사실은 분명하다.

### Ⅲ. 비농업인 무임승차 문제와 공정원리

#### 1. 공정원리의 소개

비농업인의 무임승차는 친환경적 행위도 아니고 반환경적 행위도 아니다. 그럼에도 불구하고 농업인들의 노력에 의해 만들어진 보다 나은 환경의 혜택을 누린 행위에 대한 공과금으로서 비농업인들에게 환경개선비용 부담금이 부과되어야 하는 이유는 무엇인가? 농업인들의 친환경적 활동으로부터 얻어진 수혜에 대한 반대급부 성격의 환경개선비용 부담금을 비농업인들에게 부과할 수 있는 도덕적 정당성을 옹익원칙에서도 옹능원칙에서도 찾을 수 없다면 어디에서 찾을 수 있을까? 이 글은 하트(H. L. A. Hart)에 의해서 이론적으로 제안된 공정원리(the principle of fairness)를 비농업인의 무임승차라는 실천적인 문제에 새롭게 도입함으로써 그 문제의 해결을 시도한다. 아래에서는 이 글의 목적을 고려하여 공정원리의 기본 아이디어만을 설명한다.

공정원리에 의하면, 일군의 사람들이 (협조자들이) 자신들의 자유를 일부분 포기하면서 협조체제의 규율을 지킨 결과로서 하나의 재화가 만들어지면 그 재화의 혜택을 받은 사람은 (수혜자는) 자신이 누린 혜택에 대한 반대급부로서 자신의 몫을 다해야 하는 의무를 가지게 된다.<sup>12)</sup> 이 때 주어지는 의무는 공정의무라고 불리는데, 그것은 협조자와 수혜자가 가지는 자유가 상호적으로 제한되는 것이 공정하기 때문이다. 공정원리는 개인에게 부과되는 의무의 근거로서 롤즈에 의해 채택된다. 그러나 그는 수혜자가 문제의 혜택을 자발적으로 수납했어야 하며 협조자와 수혜자가 소속된 협조체제가 어느 정도는 정의로워야 한다는 조건을 내건다.<sup>13)</sup> 이후 공정원리는 노직(Nozick)과 시몬즈(Simmons) 등에 의해 비판을 받기도 하며 대거(Dagger)와 클로스코(Klosko) 등에 의해 변호되기도 한다.<sup>14)</sup> 이 글에서는 공정원리의 가장 기본적인 아이

<sup>12)</sup> Hart, H. L. A. Are There Any Natural Rights?, *Philosophical Review*, 64, pp. 175-191.

<sup>13)</sup> Rawls, J. *A Theory of Justice*, 1971, pp. 111-112.

<sup>14)</sup> Nozick, Robert, *Anarchy, State, and Utopia*, 1974; Simmons, A. John, *Moral Principles*

디어를 가지고 비농업인의 무임승차 문제를 다루고 그에 따르는 몇 가지 문제점을 논의한다. 이 절에서는 공정원리의 기본적인 아이디어만 다듬어서 다음 절에서 사용할 수 있도록 준비한다.

공정원리의 기본적인 아이디어로서 ‘제한의 상호성’이 하트에 의해 제시되어 있다.<sup>15)</sup> ‘제한의 상호성’이란 같은 상황에 처해있는 협조자와 수혜자의 자유는 상호적으로 제한되어야 평등한 자유라는 이상을 이룰 수 있다는 것을 말한다. 만일 수혜자가 혜택만 누리고 무임승차를 한다면 혜택을 누리는 대가로 자신의 몫을 다하는 협조자의 자유가 수혜자의 그것에 비해 작아질 것이기 때문에 수혜자도 자신의 몫을 다함으로써 자유의 크기를 협조자의 그것과 평등하게 해야 한다는 것이다. ‘제한의 상호성’이 궁극적으로 의존하고 있는 평등한 자유는 협조자의 권리가 침해되어서는 안 되며 협조자와 수혜자 사이의 평등이 이루어져야 한다는 내용을 담고 있다. 즉, 협조자의 권리와 협조자와 수혜자 사이의 평등에 근거해서 수혜자의 공정의무를 정당화하고 있는 것이 공정원리의 기본적인 아이디어라고 할 수 있다.

그러나 권리와 평등이라는 가치는 공정원리의 근거로서 재고되어야 한다. 우선 협조자의 권리, 즉 그들의 자유가 (상대적으로) 제한되어서는 안 된다면 수혜자의 자유 또한 제한되어서는 안 된다는 이유를 가지고 후자의 무임승차를 정당화할 수 있다. 그러나 앞 문장에서 말했듯이 협조자의 자유가 제한되는 것은 수혜자의 무임승차로 인해서 상대적으로 제한되는 것이기 때문에 타당하지 않은 반면, 수혜자의 자유가 제한되는 것은 그들의 몫을 다함으로써 제한되는 것이기 때문에 타당하다. 이것은 수혜자가 자신의 몫을 다하는 것이 협조자의 상대적 권리 보호와 상관없이 옳다는 것을 뜻한다. 그러므로 협조자의 권리가 수혜자의 공정의무를 정당화하려면 수혜자가 자신의 몫을 다하는 것이 옳다는 것을 전제해야 한다. 이것은 곧 공정의무가 그것 자체로서 옳다는 것을 의미한다.

그리고 협조자와 수혜자의 자유가 상호적으로 제한됨으로써 자유의 수준이 평등을 이루어야 한다는 논리도 수혜자의 공정의무가 그것 자체로서 옳다는 것을 전제해야

---

*and Political Obligation*, 1979; Dagger, Richard, *Civic Virtues: rights, citizenship, and republican liberalism*, 1997; Klosko, George, *The Principle of Fairness and Political Obligation*. New Edition ed. 1992.

<sup>15)</sup> Hart, 앞의 논문, 1955, 185면.

한다. 자유의 상호적 제한을 통해서 협조자와 수혜자 사이의 자유를 평등하게 만드는 것은 타당해 보이지만, 그 결과 자신의 몫을 다하는 수혜자의 자유와 여전히 무임승차를 하고 있는 또 다른 수혜자의 자유는 불평등한 수준을 유지할 수밖에 없다. 그러나 이러한 경우의 불평등은 무시될 수 있는데, 그것은 또 다른 수혜자의 무임승차가 옳지 않기 때문이다. 바꿔 말해, 공정의무 자체가 옳다는 것이다. 그리고 수혜자가 자신의 몫을 다해야 하는 의무의 정당성을 협조자의 협조 사실에서 찾는다면 협조자가 자신의 몫을 다해야 했던 의무의 정당성은 어디에서 찾을 수 있는가? 그것은 또 다른 협조자가 자신의 몫을 다했다는 사실에서 찾을 수 있지만 그 정당성은 끊임없는 순환을 반복할 수밖에 없다. 따라서 자유의 상호적 제한을 통해서 평등을 이루어야 한다는 주장이 정당성의 무한한 반복을 멈추려면 협조자든 수혜자든 그의 몫을 다하는 것 자체가 옳다는 것을 전제할 수밖에 없다.

따라서 공정원리의 기본적인 아이디어는 ‘제한의 상호성’이 아니라 무임승차를 하지 않고 자신의 몫을 다하는 것 자체가 옳다는 도덕적 사실에 있다. 협조자의 권리와 상관없이, 그리고 협조자와 수혜자 사이의 평등과 상관없이, 수혜자는 자신이 누린 혜택에 대한 대가로서 자신의 몫을 다하는 것이 옳은 것이다.<sup>16)</sup> 다음 절에서는 이러한 도덕적 사실을 가지고 비농업인의 무임승차 문제를 논의하고 그에 따르는 몇 가지 문제점을 그 다음 절에서 논의하기로 한다.

## 2. 공정원리를 통한 비농업인 무임승차 문제의 해결

비농업인이 누리는 보다 나은 환경은 농업인들에 의해서 만들어진다. 다른 사람들의 노력에 의해 만들어진 보다 나은 환경의 혜택은 비농업인들에게 운 좋게 주어진 하늘의 만나일 뿐인가? 농업인들은 의도적으로 그런 재화를 비농업인들에게 제공하지 않았고 비농업인들 역시 보다 나은 환경을 (원할 수는 있지만) 농업인들로부터 기대한 것도 아니다. 가설적으로 주어진 보다 나은 환경은 사회적 운과 자연적 운에 의해서 비농업인들에게 주어졌을 뿐이다. 따라서 농업인들이 문제의 재화에 대해서 어떤 권리

16) 공정원리의 기본적인 아이디어에 대한 보다 더 자세한 논의는 다음을 참조. 김동일, 공정원리의 이론과 도덕적 기초, 정치사상연구 18(1) 2012, 77-102면; Kim, Rights, Equality, and the Fairness Obligation, *Philosophia*, 41(3), 2013, pp. 795-807.

를 주장할 수도 없고, 농업인들과 비농업인들 사이의 어떤 평등한 관계를 설정할 이유도 없다. 그러므로 평등한 자유에 근거해서 농업인들과 비농업인들의 자유를 상호적으로 제한해야 한다는 원리는 비농업인들의 무임승차를 금지하고 환경개선비용 부담금을 부과하는 일에 적합하지 않다.

이 글이 다루고 있는 문제는 비농업인의 무임승차 문제로서 그들에게 환경개선비용 부담금을 부과할 수 있는 이론적 기초를 찾는 것이다. 다시 말해, 비농업인들에게 환경부담금을 (국가가) 부과하는 것이 정의로운가의 문제가 아니라, 그들이 환경부담금을 납부해야 하는 의무의 근거가 무엇인가를 검토하는 것이다. 비농업인의 무임승차 문제를 정의의 문제로서 이해한다면 농업인의 권리나 농업인과 비농업인의 평등이라는 가치를 통해서 논의할 수 있을 것이다. 그러나 해당 문제는 의무의 문제로서 비농업인에게 논의의 초점이 맞추어진다. 그러므로 이 글은 비농업인이 환경개선 비용을 부담해야 하는 의무의 근거로서 비농업인의 행위에 집중한다.

비농업인은 자신들의 노력이 아닌 다른 사람들, 즉 농업인들의 노력에 의해서 만들어진 보다 나은 환경의 혜택을 (운 좋게) 누린다. 농업인들이 생업 활동을 했을 뿐이기 때문에 사회적 운이 작용한 것이고 그 활동이 환경을 개선하는 자연적 운이 작용했기 때문에 비농업인들이 의외의 재화로부터 혜택을 입게 된 것이다. 이러한 사회적 자연적 운 자체가 부당하다거나 정당하다고 말할 수는 없다. 그것은 인간이 의도적으로 만들어낸 것이 아니기 때문이다. 그럼에도 불구하고 그러한 운에 의해서 만들어진 결과를 그대로 방치하는 것은 옳지 않다.<sup>17)</sup> 사회적 운과 자연적 운에 의해서 운영되는 사회는 동물 사회와 크게 다르지 않기 때문이다. 운을 통제할 수는 없지만 운에 의한 결과를 조정할 수 있으며 그렇게 하는 것이 옳다면 조정해야 한다.

비농업인들이 운에 의해 더 좋은 환경을 누리게 된 결과는 그들에게 환경개선비용 부담금을 부과함으로써 조정이 가능하며 그렇게 하는 것이 옳다. 만일 그런 조정을 하지 않는다면 사회를 운에 방치하는 것, 즉 비농업인들이 다른 사람들의 노력에 무임승차하도록 방치하는 것이 된다. 무임승차는 도덕적으로 옳지 않기 때문에 금지되어야 하며 비농업인들은 그들이 누린 환경에 대한 대가로서 환경개선비용을 부담해야 하는 의무를 져야 한다. 이 때 의무는 공정원리에 의해서 정당화될 수 있는 공정의무로

17) Rawls, 앞의 책, 1971, 102면.

서 다른 사람의 권리나 다른 사람과의 평등한 관계 등과 상관없이 당사자가 자신의 몫을 다하는 것이 옳다는 공정성에 근거한다. 그러므로 비농업인들은 농업인들의 농업 활동을 통해서 만들어진 보다 더 좋은 환경의 혜택을 입은 것에 대한 반대급부로서 자신의 몫을 다하기 위하여 환경개선비용을 부담해야 한다.

비농업인의 공정의무는 지나치게 강한 주장으로 들릴 수 있다. 첫째, 비농업인에게 제공되는 보다 나은 환경은 가설적 급부이기 때문이다. 가설적인 급부에 대해서 실질적인 반대급부로서 환경개선비용 부담금을 부과하는 것은 지나친 요구처럼 보일 수 있다. 그러나 위에서 설명했듯이 보다 나은 환경은 그 비교의 대상이 실질적으로 존재하지 않기 때문에 가설적인 급부인 것이 분명한 것만큼 비농업인이 농업인의 활동을 통해서 누리게 된 혜택인 것 역시 분명하다. 즉, 비농업인이 반대급부로서 환경부담금을 지불하지 않으면 무임승차의 소지가 있는 행위라는 것은 분명하다.

둘째, 비농업인의 공정의무는 공정원리의 기본적인 아이디어에만 근거해 있기 때문에 지나친 요구처럼 보일 수 있다. 무임승차는 옳지 않으며 자신의 몫을 다해야 하는 의무는 그것 자체로서 정당화된다는 공정원리의 기본 아이디어는 비농업인의 의무를 정당화하기에 충분하지 않아 보인다. 이러한 인상은 의무의 근거와 의무의 조건을 구분함으로써 해결될 수 있다. 비농업인이 자신의 몫을 다해야 한다는 도덕적 사실은 그들이 반대급부로서 환경개선 비용을 부담해야 한다는 의무의 근거이다. 반면, 그러한 의무의 조건으로서 충족되거나 기각되어야 하는 것들이 있다. 예를 들어, 비농업인이 자발적으로 문제의 혜택을 수혜 받았어야 한다거나, 비농업인들이 환경부담금 관련 규정에 순응하기로 동의했어야 한다거나, 농업인들이 보다 나은 환경을 제공하기 위해서 어떤 협조체제를 만들어서 관련된 규율에 순응했어야 한다는 것 등의 조건이다. 그러나 이러한 조건들은 비농업인의 공정의무를 정당화하는 기능을 하는 것이 아니다. 상기한 조건들은 의무가 정당화되기 위해서 충족되어야 하는 외적인 조건들이다. 이러한 조건들이 충족되지 않는다고 해서 무임승차 금지에 대한 도덕적 사실이 공정의무의 근거로서 그 효력을 상실하는 것은 아니다. 다만, 그 조건들이 충족되거나 정당하게 기각되지 않을 때 공정의무의 실천적 적용이 잠시 보류되어야 할 뿐이다. 다음 절에서는 상기한 공정의무의 조건들을 검토한다.

### 3. 몇 가지 조건과 비판에 대한 답변



우선 농업인들이 보다 나은 환경을 제공하기 위해서 협조체제를 설립한 것도 아니고 관련된 규율을 따른 것도 아니다. 이 사실은 비농업인들에게 해당 재화를 제공하려는 의도가 농업인들에게 없었다는 것, 협조체제가 부재하다는 것, 그리고 농업인들이 관련된 규율을 따르기 위해서 자신들의 자유를 제한하지도 않았다는 것 등을 의미한다. 이러한 조건들은 공정의무의 근거를 농업인들의 권리나 비농업인들과의 평등에서 찾으려고 할 때 충족되어야 하는 것들이다. 그러나 공정의무의 근거는 그러한 권리나 평등에 기초할 필요가 없다는 것이 이미 설명되었다. 따라서 농업인들의 비의도성, 협조체제의 부재, 그리고 자유의 상대적 제한 등의 조건은 공정의무를 정당화하는데 있어서 충족될 필요가 없다.

공정원리에 따르면 비농업인은 환경개선비용을 부담해야 한다는 요구에 순응해야 한다. 그러나 노직은 수혜자가 관련된 규율에 순응하기로 동의하지 않는 한 공정의무는 정당화될 수 없다고 주장한다.<sup>18)</sup> 그는 로크의 자기소유권과 사유재산권에 근거해서 사유재산을 국가가 재분배하는 것은 옳지 않다는 자유지상주의 분배 정의론을 주장한다. 개인의 사적인 재산을 국가가 재분배할 수 있는 것은 개인이 국가의 재분배 정책에 동의한 경우에만 타당하다고 말한다. 개인의 사유재산은 절대로 침해되거나 재분배되어서는 안 된다는 입장을 가지고 있기 때문이다. 따라서 노직의 주장에 충실하면, 비농업인의 재산 중 일부를 환경개선비용 부담금이라는 명목으로 재분배하는 것은 옳지 않다.

노직의 주장은 매우 강하다. 그의 주장대로 한 사람이 한 재화에 대해서 소유권을 가지게 되면 다른 사람은 그 소유권을 그 소유자의 동의 없이 침해해서는 안 되는 의무를 자동적으로 가지게 된다. 노직이 주장하는 사유재산권이 타인의 의무를 발생시킬 때 충족되어야 하는 조건 한 가지와 충족될 필요가 없는 조건 한 가지가 각각 있다. 첫째, 충족되어야 하는 조건은 사유재산을 취득하는 과정이 정의로워야 한다는 것이다. 즉, 자신이 정당하게 소유하고 있는 노동을 이용해서 다른 사람에게 충분한 자원을 남겨 놓은 채 재산을 형성해야 하며 타인과의 동등한 거래에 의해서 교환해야 한다. 이러한 정의로운 과정을 반드시 충족시킬 때에만 사유재산권은 절대적인 보호를 받을 수 있다. 둘째, 이렇게 만들어진 사유재산권이 타인의 침해금지 의무를 발생시킬

18) Nozick, 앞의 책, 1974, 93면.

때 충족될 필요가 없는 조건은 타인이 사유재산권을 침해하지 않기로 동의하는 것이다. 즉, 타인의 동의가 없어도 한 사람의 사유재산권은 타인의 침해금지 의무를 발생시킨다. 왜냐하면 타인의 의무는 그의 동의에 근거하는 것이 아니라 사유재산권 형성 과정의 정의로움에 있기 때문이다.

비농업인이 보다 나은 환경에 대한 반대급부로서 자신의 몫을 다하기 위하여 환경개선비용을 부담해야 하는 공정의무도 노직의 사유재산권이 말하는 조건을 충족시킨다. 우선 공정의무는 그것 자체로서 정당하다. 무임승차를 하지 않고 자신의 몫을 다하는 것이 옳다는 사실은 그것 자체로서 정당한 도덕적 사실이다. 이러한 사실에 근거해서 비농업인의 공정의무를 정당화할 때 그들의 동의는 필요 없다. 비농업인들이 공정의무를 다해서 환경부담금을 지불하겠다는 동의가 없어도 공정의무는 그들에게 부과될 수 있다. 왜냐하면 노직의 사유재산권이 타인의 동의 없이 침해금지 의무를 발생시키는 것이 옳은 것은 사유재산권 자체가 정의로운 과정을 통해서 성립되었기 때문이듯이 공정원리가 말하는 공정의무도 그 부과대상자의 동의 없이 부과될 수 있는 것은 공정의무 자체가 정의로운 의무이기 때문이다. 그러므로 비농업인의 동의가 없어도 그들에게 반대급부로서 환경개선비용 부담금을 부과하는 것은 타당하다.

공정의무가 수해자의 동의 없이 부과될 수 있다는 주장은 시몬즈에 의해 제기되었다.<sup>19)</sup> 즉, 비농업인이 관련 환경 법규에 순응하기로 동의하지 않았다 하더라도 그들이 자발적으로 문제의 혜택을 누렸다면 공정의무는 정당하게 부과될 수 있다고 말한다. 그러나 시몬즈는 문제의 혜택을 자발적으로 수납할 사람은 거의 없다고 주장함으로써 공정의무 자체를 비판한다. 롤즈 역시 공정의무를 개인의 의무론으로 채택할 때 제시한 조건이 자발적 수납이라는 조건이다. 비농업인이 보다 나은 환경을 의식적으로 의도적으로 이용하고 누린 것이 아니라면 그들에게 반대급부를 요구할 수 없다는 것이다.

한 행위에 대한 책임은 그 행위에 대한 자발성을 필요로 한다. 의도하지 않은 행위에 따른 결과에 대해서는 책임을 지을 수 없다는 것이다. 비농업인이 환경부담금을 납부함으로써 그들이 이용한 환경에 대해서 책임을 지는 것은 그들이 환경을 자발적으로 취하고 이용했을 경우에만 타당하다는 것이다. 그러나 책임과 자발성은 매우 긴밀

<sup>19)</sup> Simmons, 앞의 책, 1979, 108면.

하게 연결되어 있지만 그 관계는 정치하게 이해되어야 한다. 한 행위에 대한 책임은 그 행위의 결과에 따라서 자발성을 필요로 할 수도 있고 아닐 수도 있다. 행위의 결과가 옳거나 좋을 경우 그 결과에 대해 도덕적 칭찬을 받으려면 그 행위를 자발적으로 취했어야 한다. 반면 행위의 결과가 옳지 않거나 좋지 않다면 그 행위를 비자발적으로 취했어도 그 결과에 대해서 책임을 져야 한다. 비농업인의 경우 보다 나은 환경의 혜택을 이용하는 행위는 비자발적이다. 그러나 그 행위의 결과가 옳지 않거나 좋지 않다면 그 결과에 대한 책임을 져야 한다. 다른 사람의 노력에 의해서 만들어진 보다 나은 환경의 혜택을 입고 자신의 몫을 다하지 않는 것은 무임승차로서 옳지 않은 일이다. 따라서 보다 나은 환경의 혜택을 비자발적으로 입었다 할지라도 그 결과가 옳지 않은 일로 귀결되기 때문에 결과에 대한 책임을 지고 자신의 몫을 다해야 한다. 그러므로 그 일환으로서 환경개선비용을 부담하는 것은 타당하다.

#### IV. 나오는 말

이 글은 농업인들에 의해 만들어진 보다 나은 환경의 혜택을 입은 비농업인들이 환경개선비용을 부담해야 하는 이론적 기초에 대해서 논의했다. 농업인들의 농업 활동을 통해 만들어진 보다 나은 환경의 혜택을 비농업인들은 아무런 대가없이 이용함으로써 무임승차할 수 있는 소지가 있음을 규명했다. 이 때 비농업인들에게 부과되어야 하는 환경개선비용 부담금은 응익원칙으로도 응능원칙으로도 정당화될 수 없고, 환경세나 특별 부담금의 형태로서 적절 하지도 않으며 그 정당화의 요건도 충족시키지 않는다. 이렇게 새로운 문제로서 비농업인의 무임승차 문제는 공정원리를 통해서 해결될 수 있음을 설명했다. 공정원리의 기본적인 아이디어가 설명되었고 위의 새로운 문제를 해결하기 위해서 정교화 되었으며 그것이 무임승차 문제를 해결할 때 따를 수 있는 몇 가지 조건이나 비판을 검토했다. 결론적으로 비농업인은 농업인들이 농업 활동을 통해서 결과적으로 만들어낸 보다 나은 환경의 혜택을 (비자발적으로) 입었을 때 무임승차하지 않고 자신의 몫을 다하기 위해서 환경개선비용을 부담해야 하는 의무를 가진다.

이 글은 세 가지의 공헌점과 한 가지의 한계점을 가지고 있다. 우선 이 글은 기존의

환경세나 환경부담금이 응익원칙이나 응능원칙을 가지고 해결할 수 없는, 비농업인의 무임승차라는 새로운 문제를 규명했다. 그리고 비농업인이 환경개선 부담금을 납부해야 하는 의무의 이론적 기초를 (이 글의 주장에 동의한다면 성공적으로) 설명했다. 나아가 비농업인 무임승차 문제의 해결을 위해서 공정원리를 적용함으로써 주로 정치 의무 문제를 위해 사용되어왔던 공정원리의 실천적 적용영역을 확대했다. 그러나 이 글은 농업인과 비농업인을 협조자와 수혜자로 다소 단순하게 대입함으로써 비농업인이 농업인으로부터 혜택을 받고 있다는 사실을 논리적으로 보여주었을 뿐 실증적으로 증명하지 않은 한계를 가지고 있다. 이 한계는 실증적 연구를 하는 사회학자나 정치학자에 의해서 증명될 필요가 있다.

논문투고일 : 2016. 7. 31.    심사일 : 2016. 8. 11.    게재확정일 : 2016. 8. 23.

## 참고문헌

- 강주영, “환경세의 헌법적정성에 대한 고찰”, 「환경법연구」 28권 1호, 2006.
- 강주영, “규제적 수단과 환경세의 최적 적용영역에 관한 일고찰”, 「공법학연구」 8권 3호, 2007.
- 강주영, “환경보호수단으로서의 부담금에 관한 공법적 검토”, 「공법학연구」 10권 4호, 2009.
- 김동일, “공정원리의 이론과 도덕적 기초”, 「정치사상연구」 18집 1호, 2012.
- 김성수, “특별부담금의 정당화 문제”, 「공법연구」 31권 3호, 2003.
- 김성수, “환경부담금의 이론적 근거에 관한 소고”, 「환경법연구」 29권 1호, 2007.
- 김현동 황윤지, “환경세 도입과 공평과세”, 「환경법연구」 33권 3호, 2011.
- 문병호, “친환경적 조세체계로의 전환과 환경세에 관한 법적 고찰”, 「환경법연구」 30권 3호, 2008.
- 윤지현, “환경세와 담세력에 따른 과세 원칙 간의 관계에 관한 시론”, 「조세법연구」 16권 2호, 2010.
- 최진수, “탄소세 과세의 헌법적 정당성 및 허용성에 관한 소고”, 「헌법학연구」 17권 4호, 2011.
- Caney S. “Just Emissions”, *Philosophy and Public Affairs*, 40(4), 2012.
- Dagger, Richard, *Civic Virtues: rights, citizenship, and republican liberalism*, New York & Oxford: OUP, 1997.
- Duff, David G. “Benefit Taxes and User Fee in Theory and Practice”, *University of Toronto Law Journal*, 54, 2004.
- Hart, H. L. A. “Are There Any Natural Rights?” *Philosophical Review*, 64, 1955.
- IPCC First to Fifth Assessment Reports 1990, 1995, 2001, 2007, 2014
- Kim, D. “Rights, Equality, and the Fairness Obligation” *Philosophia*, 41(3), 2013.
- Klosko, George, *The Principle of Fairness and Political Obligation. New Edition*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1992.
- Nozick, Robert, *Anarchy, State, and Utopia*, Oxford: Basil Blackwell, 1974.
- Rawls, J. *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press

of Harvard University Press, 1971.

Simmons, A. John, *Moral Principles and Political Obligation*, Princeton: PUP, 1979.

Sinden, A. “Allocating the Costs of the Climate Crisis: Efficiency versus Justice”, *Washington Law Review*, 85(2), 2010.

[Abstract]

Theoretical Basis for Environmental Charges against  
Non-farmers

- On the basis of the principle of fairness -

Dong-il Kim

(Post-doctoral Fellow, Sungkyunkwan University)

The purpose of this paper is to argue that non-farmers have a duty to pay environmental charges in return for their benefit from a better environment made by agricultural activities of farmers. For this argument, this paper examines the current principles for environmental tax and charges, and suggests that both the ability-to-pay principle and the benefit principle cannot solve a new problem, that is, the problem of non-farmers' free-riding, according to which non-farmers who benefit from a better environment made by farmers are likely to free-ride if they do not pay the environmental charge. Having analysed the nature of the problem, this paper introduces the basic idea of the principle of fairness, with which it tries to solve the problem of non-farmers' free-riding. It also discusses some conditions and criticisms that may arise during the argument.

**주 제 어** 환경세법, 환경부담금, 공정원리, 공정의무, 비농업인

**Key Words** environmental tax law, environmental charges, the principle of fairness, fairness obligation, non-farmers