濟州島硏究 제47집
2017. 2. pp. 163~197.

제주 입도세 또는 관광객 환경부담금 논의 고찰*

김동주**

국문요약

제주사회에서는 관광객에서 요금을 부과하여 관광진흥 또는 환경보전과 지역복리 증진을 위해 사용해야 한다는 주장이 오래 전부터 존재해왔다. 최근 들어 상주인구 및 관광객의 급격한 증가로 인해 부동산 가격이 폭등하고, 교통체증과 주차난이 심화되었으며, 쓰레기 처리에 어려움을 겪고 있다. 이로 인해 제주도민의 삶의 질이 하락하고, 관광스트레스가 증가하고 있어서 이른바 '입도세' 부과에 대한 주장이 솟구치고 있다. 그런데 이러한 주장의 배경과 내용들이 서로 상이하고 중첩되기도 한다. 1991년 관광진흥부가금에서 시작하여, 최근의 제주관광진흥기금까지 이미 관광행위에 부담금을 징수하여 관광진흥을 위해 사용해왔으며, 관광숙박세 신설, 면세점 기금 부과 등 신규 재원 발굴을 위해 노력하고 있다. 다른 한편 2012년 환경보전협력금을 시작으로 환경보전기여금, 환경기여금 등 이름을 달리하여 환경보전을 위한 목적으로 관광객에게 부담금을 징수하자는 주장도 꾸준히 제기되고 있다. 이러한 논의들에서 중요한 것은 제주사회의 적정한 수용력과 환경용량이 얼마인지부터 산출하고, 그러한 환경 질을 유지시키기 위한 다양한 방법과 수단들을 민주적인 토론을 통해 결정해야 하며, 그 중에 환경부담금

---

* 이 글은 2016년 11월 25일 열린 제주대학교 인문과학연구소 학술대회 발표문을 수정·보완한 것입니다.

** (사)에너지기후정책연구소 연구기획위원

부과는 환경보전을 위한 하나의 방법일 뿐이다. 결국 내부자인 제주도정과 제주도민들이 먼저 환경보전을 위해 앞장서야, 외부인인 관광객에 대한 환경비용 부과가 논리적인 설득력을 가질 수 있을 것이다.

주제어 : 입도세, 관광객 환경부담금, 수용력, 환경용량, 오염자부담의 원칙

Ⅰ. 서론

2016년 들어 제주사회에서 부쩍 입도세 또는 관광객 환경부담금 부과·징수에 대한 논의가 늘어났다.[1] 제주시 쓰레기 줄이기 100인 모임(제주의소리, 2016.10.27), 제주 녹색당(한라일보, 2016.04.08) 등 도내 시민과 정당들 뿐 아니라, 육지에 기반하고 있는 대선 후보까지 환경기여금(입도세)을 주장하고 있다(제민일보, 2016.10.30). 이에 동조하여 우호적인 여론을 조성하기 위해 제주도와 도의회가 관련 정책토론회를 여러 차례 개최했고[2], 입도객에 대한 환경부담금제 도입과 세계자연유산에 대한 입장료 현실화 추진 등을 주요 논제로 하는 워킹그룹을 구성·운영하였다(제주특별자치도, 2016.06.17.).

---

1) 구체적 제안으로 환경기여금, 환경보전기여금, 환경보존기부금 등으로 표현하지만, 이 글에서는 '제주도를 방문하는 관광객이 환경보전을 위해 부담하는 금액'이라는 뜻에서 '관광객 환경부담금'이라 하겠다. 한편 이 개념에는 '섬 방문객에 대한 과세'라는 의미에서 '입도세'라 부를 수도 있고, 다른 한편 '대부분의 방문목적은 관광이므로 그에 대한 과세'라는 의미에서 '관광세'라고도 부를 수 있다. 사용목적에 따라 환경보전을 위한 '환경부담금'과 관광진흥을 위한 '관광세'로 구분할 수 있다. 다만, 3장에서 살펴볼 관광숙박세의 경우, 숙박하지 않는 이른바 '당일치기' 입도행위에는 부과하지 않으므로 입도세의 성격이 없으며, 환경부담금의 경우도 섬 전체의 입도행위에 부과하지 않고 세계자연유산 지구 등 특정한 지역에 대한 입장료로 부과할 경우, 입도세의 성격이 없다.

2) 제주도의회는 7월 20일과 11월 14일, 제주도는 2016년 11월 4일 개최했다. 이런 토론회에 대한 자세한 내용은 Ⅳ장을 참조.

그 결과 이 워킹그룹은 “세계자연유산지구 등 특정지역의 입장료(관람료) 도입 및 현실화를 우선적으로 추진하고, 제주도 전 지역에 대한 환경보전기여금 제도 도입을 위한 법 제도개선 등 다양한 방안을 담은 로드맵을 마련하여 행정에서 적극 추진할 것과 함께, 환경보전 및 생태관광 서비스 편의 제공을 위한 재원조달을 위해 적정수준의 입장료(관람료) 인상을 권고”하였다(제주특별자치도, 2017.01.20).

이미 관광객 환경부담금 논의는 ‘입도세’라는 명목으로 오래전부터 제기되어 왔다. 1979년 5월 8일, 제주도는 제주관광개발 촉진을 위해 민간투자에 대해서는 지방세를 감면조치하고 관광객에게 ‘입도세’를 부과하는 안을 검토하였다. 당시 강신익 제주도지사는 “연간 제주도를 찾는 관광객이 1백만 명이 넘어 1인당 1천 원씩의 입도세를 받으면 10억 원이 되는데 이를 관광개발에 재투자할 수 있을 것”이라며, 이를 위해 내무부를 통해 지방세법 개정안을 오는 정기국회에 제출할 방침이라고 밝혔다(중앙일보, 1979.05.09). 10년 전인 2006년 특별자치도를 추진할 당시에도 지방재정확충을 위한 신규 세원으로 제안 된 적이 있고, 몇몇 오피니언 리더들도 언론 칼럼을 통해 지속적으로 주장하고 있었다.

그런데 몇 년 전만 하더라도 제주도에 들어오는 관광객들을 대상으로 돈을 받겠다고 하면 반대하는 의견이 많았지만, 지금은 오히려 관광업계에서도 찬성하는 분위기가 크다고 한다. 제주MBC가 창사 48주년을 맞아 코리아리서치센터에 맡겨 2016년 9월 10일 도민 천여 명을 조사한 결과를 보면, 관광객들에게 환경부담금을 부과하는 방안에 대해 ‘찬성한다’는 의견이 72%로, ‘반대한다’는 의견 24.5%보다 세배 가까이 높았다(2016.09.16).[3] 그 2년 전인 2014년에도 제주MBC가 창사 46주년을 맞아 추석을 앞두고 실시한 도민 여론조사에서도 입도세 도입에 대해 도민들은 ‘찬성한다’는 의견이 63.5%로, ‘반대한다’는 의견 31.1% 보다 갑절 높게 나타났다(2014.09.07).

이러한 여론 역전의 배경에는 최근 몇 년 사이에 급격하게 증가한

3) 이번 조사의 오차범위는 95% 신뢰수준에서 ± 3.1%p이다.

상주인구 및 관광객[4]으로 인해 3난(難 : 교통난, 주택난, 환경난)이라고 불리는 다양한 사회·환경문제가 제주지역에서 발생하고 있고, 그로 인해 도민들이 느끼고 감내하는 불편이 늘어났기 때문이다(박진호 외, 2016).

이런 맥락에서 제주도와 도의회는 문제에 대한 해결책으로 오염원인자 부담의 원칙에 따라 '관광객 환경부담금'을 부과하고, 환경문제 개선을 위해 사용하겠다는 입장을 발표했다. 그런데 아직까지 제주도에서 밝힌 정책방향은 구체적인 부과 방법과 사용계획, 법적 근거와 도입 논리 등이 미흡해 실현가능성이 크지 않다.[5]

따라서 이 글은 '관광객 환경부담금'에 대한 이론적 배경을 살펴보고, 이를 바탕으로 지금까지 이어져온 논의의 계보와 그 내용을 소개한 후, 현재 제주가 처한 여러 가지 사회·환경문제를 개선하기 위한 맥락에서 이러한 부담금의 목적, 방법, 대상, 부과수준, 용도, 제도 등을 고찰해본다. 이를 위해 언론보도, 연구용역보고서, 정책토론회 자료집 등을 참고자료로 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

관광객 환경부담금 부과에 대한 이론은 다양한 학문적 배경을 통

4) 2016년 제주를 찾은 관광객은 1500만 명을 돌파하였고, 주민등록인구도 66만 명을 넘어섰다. 2005년에는 각각 500만 명과 55만8000명이었다. 불과 11년 만에 관광객은 3배 증가하였고, 등록된 주민은 연간 1만 명씩 급격히 늘어났다.

5) 실제로 제주도와 도의회가 구성한 '워킹그룹'에서도 "관광객을 대상으로 제도 도입에 대한 의견수렴, 타당성 조사 및 비용의 적정성에 대해 검토할 것과, 입장료(관람료) 및 환경보전기여금의 사용용도를 명확히 하여 관광객 및 주민들에 설득력 있는 논리를 개발할 것, 공영관광지에 대한 입장료 징수 및 입장료의 단계적인 현실화, 마지막으로, 입장료(관람료) 수입관련 특별회계, 기금 신설 또는 기금 개정을 검토"하도록 하고 있다(제주특별자치도, 2017.01.20).

해 살펴볼 수 있다. 먼저 생태학의 '수용력'과 '환경용량'(carrying capacity) 개념을 통해 사회의 적정한 환경 질을 측정하고, 이를 유지하기 위한 방법으로 환경부담금 도입에 대한 논리를 이끌어 낼 수 있다. 또한 (환경)경제학의 '외부효과'(external effect), 환경정책론의 '오염자부담의 원칙'(polluter pay principle)과 '수혜자부담의 원칙', '환경정책의 도구로서 경제적 유인수단' 등은 사회과학에서 찾아볼 수 있는 환경부담금 부과 논리이다.

1. 수용력과 환경용량

생태학자들은 생물군집이 일정한 서식환경에서 증가할 때 환경의 저항을 받아 상한에 도달하여 평형상태를 지속한다는 사실을 발견했다. 이후 산림 및 방목과 관련하여, 토지생산력에 대한 생태계의 관리개념으로 확대되면서 생물학 뿐 아니라 지역환경 및 자원관리를 포함하는 다양한 분야에서 수용력 개념을 응용한다(김선희, 2005: 328).

수용력의 범위와 적용대상에 대한 개념을 종합하면 물리적, 생태적, 사회심리적 수용력으로 구분할 수 있다. "첫째, 물리적 수용력은 인공 구조물이나 시설물의 최적 공간규모로서, 도시 및 지역계획 상의 옥내 공간 규모설정에 많이 적용되며 장소(시설)내에서 특정 활동에 참여할 수 있는 탐방객의 최대 허용수준을 의미한다. 둘째, 생태적 수용력은 특정 지역의 환경의 질이 저하되지 않고 유지될 수 있는 최대 개체군 밀도로서, 식생·토양·수자원·야생동물 등이 심각하게 훼손 또는 감소되어 자기회복능력을 상실하지 않는 정도의 탐방수준을 의미한다. 셋째, 사회심리적 수용력은 탐방객 만족이 극대화되는 탐방밀도 수준을 의미한다"(권헌교, 2012: 529).

수용력 개념을 제주도에 적용한다면 2016년 기준 연간 1,500만 명이 넘는 관광객의 적정선에 대해 물리적, 생태적, 사회심리적 분야로 나눠 분석할 수 있을 것이다. 간단히 언급해보자면, 하수처리장과

폐기물매립장의 용량포화 및 주차난과 교통체증, 이로 인한 도민들의 스트레스 증가는 곧 물리적 및 사회심리적 수용력이 한계를 넘어섰다는 것이다. 또한 점차 악화되는 자연환경의 질은 생태적 수용력이 한계에 달해다는 것을 짐작할 수 있게 해준다.

한편 수용력과 유사한 개념으로 (점용)환경용량(占用環境容量)과 생태발자국(Ecological Foot Print)이란 개념이 있다. 점용환경용량은 '인간이 현재의 기술을 이용하여 소비를 위한 자원추출을 자연이 계속 공급해 줄 수 있고, 또한 추출된 자원으로 재화와 용역을 생산하고 소비하는 과정에서 배출되는 각종 폐기물을 자연이 계속 흡수·처리 할 수 있는 토지면적'이다(정대연, 2002: 218). 이는 자원추출과 폐기물 배출을 통해 인간이 자연에 남기는 발자국과 같고, 이 발자국은 인간의 발에 밟혀 자연이 받은 충격의 흔적이기 때문에 '생태발자국'이라고도 한다(정대연, 2002: 219)[6].

이러한 생태발자국을 조사한 결과, 1995년을 기준으로 한국은 9.25배를 초과하였고, 제주도의 경우는 2003년 기준으로 3.096배를 초과하였다(Dai-Yeun Jeong, 2005: 131). 그리고 2003년에 한국인의 생태발자국 지수를 조사한 결과 지구 2.26개가 필요한 것으로 나타났고, 2005년에는 그 전보다 12.1% 감소했지만, 여전히 지구 2개가 있어야 하는 것으로 나타났다(웨커네이걸·리스, 2006: 231-232).

2. 외부효과

일반적으로 완전경쟁시장 하에서 소비자와 생산자는 자신들이 부담해야 하는 비용을 자신들에게 돌아오는 편익과 서로 비교하여 소비와 생산을 한다고 가정할 수 있다. 즉 완전경쟁시장 하에서 한계사회비용을 나타내는 공급곡선과 한계사회편익(또는 한계효용)을 나타내는 수요곡선이 같아지는 점에서 효율적인 자원배분이 이뤄진다.

6) 환경용량의 산출방법에 대해서는 정대연(2002: 213-226)과 웨커네이걸·리스(2006: 102-183)를 참고하라.

그러나 경제활동의 편익이나 비용이 경제활동을 수행하는 당사자 뿐만 아니라, 다른 경제주체들에게 외부적으로 영향을 미칠 때에는 완전경쟁시장 하에서도 비효율적인 자원배분이 이루어질 가능성이 있다. 이러한 편익이나 비용이 외부적으로 발생함에 따라 자원배분이 왜곡되는 것을 외부효과라고 한다. 이때 제3자에게 주는 영향이 비용일 때를 외부불경제(external diseconomy)라고 한다. 관광활동으로 인한 자연훼손과 환경오염, 도로 정체 등이 대표적인 외부불경제라고 할 수 있다(임정현, 2010: 22).

이런 점에서 볼 때, 자연환경(생태계)이 인간에게 제공하는 서비스는 무한한 것이 아니며, 인간의 활동에 의해 훼손되는 환경을 꾸준히 복원하여 환경수용능력을 확충해 나아가야 한다. 또한 자연환경이 제공하는 서비스의 가치는 공짜가 아니라는 점을 인식하고 생태계서비스가 주는 경제적 가치와 훼손되었을 경우 복원비용 등의 재무적 가치를 상호 비교하여 금전적 가치에 대한 추정이 필요하다. 따라서 현재의 자유시장 가격구조에 환경비용을 충실히 반영해야 한다(한국환경정책평가연구원, 2014: 309-312). 즉, 관광비용에는 자연 생태계서비스와 환경훼손비용이 불포함되어 있기 때문에 환경비용의 내부화를 위해 환경부담금을 부과징수할 수 있다는 주장이다.

3. 오염자부담의 원칙과 수혜자 부담의 원칙

오염자부담의 원칙은 관광객 환경부담금 부과의 가장 큰 이론적 배경으로 등장하고 있다. 오염자부담의 원칙은 오염발생에 책임이 있는 자가 그 원상회복을 위한 방지비용과 제거비용을 부담해야 한다는 원칙으로, 보조금 없이 정부당국이 만족할 정도로 환경상태를 유지하는 것을 보장할 수 있도록 조치를 취하는데 필요한 비용을 부담해야 한다는 것을 의미한다. 이 원칙은, 엄격한 의미로 말하면, 적절한 환경 규제를 통하여 오염자에게 예방비용을 부담하게 하는 것이고, 넓은 의미로 말하면, 예방적 조치를 취하더라도 회피할 수 없

는 환경오염세(pollution taxes) 및 보상의 지불을 확립하는 것이다. 오염자부담원칙이 등장한 초기에 오염자의 부담의무 범위는 오염방지 활동 혹은 환경오염 제거비용의 부담으로 이해되었으나, 이후에 점차적으로 오염자가 야기한 손해에 대한 배상책임으로 확대되었으며, 오늘날 오염자부담의 의미는 환경목적의 조세와 부과금을 포함하여 환경오염에 관련된 모든 비용의 지출 부담을 포함하는 것으로 확대되었다(박병도, 2012).

한편 오염자 부담의 원칙과는 유사한 것처럼 보이지만, 실제로는 정반대의 개념으로서 공동부담의 원칙 중의 하나인 '수혜자 부담의 원칙'이 있다. 피해자가 스스로 환경오염을 회피하는 비용을 부담하는 것으로, 환경오염으로 인한 피해가 절대적으로 위험한 상황에 처해있고, 피해자들의 환경의식이 상당히 높으며, 환경오염의 가해자들이 영세한 상황에서 환경오염을 줄이는데 충분한 투자를 할 수 없는 경우에 활용될 수 있다(윤영채, 2007: 75-76). 현재와 같이 제주도에서 발생하는 폐기물 처리비용을 관광객이 아니라 제주도민들만 부담해야 하는 것으로, 폐기물의 적절한 처리로 인한 환경오염 방지라는 '수혜'를 거주자(=제주도민)들이 입는 것이라고 해석할 수 있다. 하지만 이 원칙은 형평성에 맞지 않고, 관광객들이 오염처리 비용을 납부하지 못 할 정도로 가난하지 않기 때문에 '환경보전의 수혜'라는 개념을 다르게 생각해볼 수 있다. 즉, 제주도의 자연환경을 통해 '수익'을 벌어들이는 사람이 올바른 대가를 치르게 하는 원칙으로 이해되어야 한다. 이렇게 될 경우, 제주도의 관광상품 생산과정에서 "청정한 자연환경"을 사실상 무료로 이용하고 있는 항공사·호텔·리조트 등 관광자본이 비용을 납부해야 한다.

4. 환경정책 수단으로서 환경 규제

환경문제 해결을 위한 정부의 환경정책 수단에는 다양한 종류가 있다. 먼저 정부의 개입과 강제력의 정도에 따라 명령 지시적 규제

와 법적 제재와 같이 강제력이 크게 작용하는 방식으로부터 시장규제 방식, 자율규제 방식, 교육, 권고 등 순응 유도 방식까지 몇 가지로 구분해볼 수 있다. 또한 규제방식에 따라 사전적 규제와 사후적 규제, 포지티브 방식과 네거티브 방식으로 나눌 수 있다.

환경부담금은 이러한 환경규제 수단 중 시장규제방식에 포함될 수 있다. 경제적 유인책은 효과를 추구하는 시장의 경제적 원리를 감안한 환경정책으로서, 오염의 원인이 되는 시설이나 행위자가 환경오염에 대한 혜택 보다 환경오염 저감노력에 대한 편익이 더 높게 구성된 환경정책이다. 이러한 경제적 유인책으로서는 부담금 및 부과금(charge), 예치금(deposit-refund), 보조금(subside), 이행 인센티브(enforcement incentives), 배출권 거래제 등이 있다. 시장 유인적 규제는 명령 지시적 규제방법의 대안으로서 비교적 최근에 경제학자들에 의하여 속속 고안되어 나오고 있는 새로운 규제방법이라고 할 수 있다. 이 방법은 규제목적을 추구함에 있어서 피규제자에게 경제적 유인을 부여하거나 시장기능을 최대한 활용함으로써 기업의 다양하고 창의적이며 자발적인 노력을 유도해 내고 이로써 다른 어떤 방법에 의존할 경우보다 효율적으로 그리고 비용 효과적으로 규제정책 목적과 효과를 달성해 낼 수 있는 가능성을 갖고 있다(문태훈, 2008; 한국행정학회, 2009: 16-17 재인용).

한편 환경부담금은 환경세와 관련이 있다. 환경세는 넓은 의미와 좁은 의미, 그리고 직접세와 간접세로 구분할 수 있다. 먼저 넓은 의미의 환경세는 조세도입의 목적이 무엇이든 상관없이 결과적으로 환경오염 저감효과를 가져오는 모든 금전납부의무, 즉 부가가치세·개별소비세·환경관련 부담금 등을 포함한다. 이에 비해 좁은 의미의 환경세는 환경오염저감을 직접적인 목적으로 부과되는 조세를 말하며, 배출부과금·환경개선부담금·에너지세·탄소세·유황세 등이 포함된다. 또 직접환경세는 오염배출의 양에 따라 그 사회적 한계비용에 해당하는 금액을 오염배출의 근원에 직접적으로 부과하는 것이고, 간접환경세는 소비나 생산에서 환경오염을 발생시키는 재화나 용역에 해당하는

세금을 개별소비세의 형태로 부과하는 것이다(임 현, 2008: 9).

Ⅲ. 관광세와 환경부담금 논의의 계보

관광지의 지역 사회와 자연 환경에 부정적 영향을 주는 관광행위에 대해 비용을 지불케하여 문제해결을 위해 사용하겠다는 생각들은 오래전부터 관광세와 환경부담금 등 다양한 이름으로 제기되었다. 그중 관광 관련 비용을 실제로 징수하여 왔고, 현재도 신규 재원 징수에 대한 논의가 이뤄지고 있다. 먼저 관광진흥 목적의 비용징수에 대한 내용부터 살펴보고, 이후에 환경부담금에 대한 내용을 살펴볼 것이다.

1. 관광세 또는 관광기금의 계보

1) 1991년, 관광진흥기여(부가)금 설치

관광기금의 징수는 26년 전으로 거슬러 올라간다. 1991년 '특정지역 종합개발 촉진에 관한 특별조치법'에 따라 수립된 제2차 제주도 종합개발계획에서는 "관광시설 및 관광자원의 이용객에게 부과하는 관광세 신설"이 포함되었다. 그런데 그해 말 제주도개발특별법이 제정·공포되면서 이 내용은 다른 법률에 의해 수립된 계획이었기에 무효화되었다(강기춘, 2016: 10).

그렇지만 '제주도개발특별법'에서도 환경보전 및 관광산업 진흥에 소요되는 자금을 조성하기 위해 골프장, 관광호텔, 카지노 등에 관광진흥기여금을 모금할 수 있다는 내용이 포함되었다[7].

7) 처음에는 "관광진흥기여금"이었지만, 1995년 12월 30일 법을 개정하면

"제34조 (관광진흥기여금의 모금) 도지사는 관할구역내의 쾌적한 환경보전 및 관광산업 진흥에 소요되는 자금을 조성하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 기부금품모집금지법의 규정에 불구하고 체육시설의설치·이용에관한법률 제6조의 규정에 의하여 등록된 골프장, 관광진흥법 제3조의 규정에 의한 관광사업중 도조례로 정하는 관광사업의 업소 및 사행행위등규제법 제4조의 규정에 의하여 허가받은 카지노 및 투전기시설을 이용하는 자에 대하여 도조례가 정하는 바에 따라 관광진흥기여금을 모금할 수 있다."

* 자료 : 제주도개발특별법(1991.12.31. 제정)

그런데 제주도개발특별법이 2002년에 '제주국제자유도시 조성에 관한 특별법'으로 바뀌면서, 저비용 관광활성화라는 목적에서 관광진흥기여금은 폐지되었다(강기춘, 2016: 10). 당시 국회 상임위 전문위원은 "국내외 골프관광객 유치를 위해 골프장 건설을 확대(운영중 8개, 건설추진중 19개)하는 한편, 골프장입장료를 낮출 수 있도록 골프장 입장료에 붙는 특별소비세·농어촌특별세·교육세 및 체육진흥기금·관광진흥부가금을 면제한다"는 검토의견을 냈다(건설교통위원회, 2001).

관광진흥부가금은 골프장 1인 1라운드당 2,000원, 관광숙박업과 관광객이용시설업은 각각 객실요금과 입장료의 2%, 카지노시설 입장객은 1인당 1만원이 부과되어, 2001년까지 301억 원을 징수하였고, 관광협회 보조금, 홍보 및 이벤트 비용, 해외홍보와 관광발전 등 관광진흥분야 재원으로 활용되었다(제민일보, 2002.05.02).

2) 2006년, 제주관광진흥기금 설치

2006년 2월 21일, '제주국제자유도시 조성에 관한 특별법'이 '제

서 "관광진흥부가금"으로 이름이 바뀌었다.

주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 특별법'으로 바뀌어 제정·공포되었다. 새로운 법에는 그 동안 문화관광부가 부과·징수하던 관광진흥개발기금을 이양받아 제주도 관광산업의 진흥을 위해 '제주관광진흥기금'을 설치하는 내용이 포함되었다. 관련 조례는 2006년 4월 5일 제정되었고, 이후 여러 차례 개정되었다.

제173조(관광진흥개발기금 등에 관한 특례) ①제주자치도는 관광사업을 효율적으로 발전시키고, 관광외화수입의 증대에 기여하기 위하여 제주관광진흥기금을 설치할 수 있다.
②제1항의 규정에 의하여 제주관광진흥기금을 설치한 경우에는 문화관광부장관은 「관광진흥개발기금법」 제5조의 규정에 불구하고 제주자치도에서 발생하여 납부된 다음 각 호의 관광진흥개발기금의 재원에 대하여는 제주관광진흥기금으로 전출하여야 한다.
1. 「관광진흥법」 제29조의 규정에 의한 납부금
2. 「관광진흥개발기금법」 제2조제3항의 규정에 의한 출국납부금
③ 제2항의 규정에 의하여 조성된 제주관광진흥기금의 용도는 「지방자치법」 제133조제2항의 규정에 불구하고 「관광진흥개발기금법」 제5조의 규정에 의한 기금의 용도에 따라야 한다.

* 자료 : 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 특별법(2006년 7월 1일 시행)

관광진흥개발기금은 1972년 12월 제정된 '관광진흥개발기금법'에 근거하여 관광사업을 효율적으로 발전시키고 관광외화 수입 증대에 기여하기 위한 것으로, 기금 재원은 정부출연금·카지노 사업자 및 국외 여행자의 납부금·기금 운용으로 생기는 수익금 및 기타의 재원으로 충당된다(국가기록원 기록콘텐츠). 카지노 납부금은 매출액에 규모에 따라 1~10%이고, 출국세는 1만원이다.

제주도는 2007년부터 기금 운용을 시작했으나, 2008년까지는 문화체육관광부가 직접 출국납부금과 카지노납부금을 징수한 후 매년 2회로 분할하여 제주관광진흥기금으로 전출하였고, 2009년부터 제주도가 직접 부과징수하고 있다. 그 중 카지노납부금은 연 4회 직접

부과·징수하고, 출국납부금은 한국공항공사와 위탁협약을 체결하여 부과·징수하고 있다. 또한 2010년부터 주민참여개발기금을 제주관광진흥기금으로 통합하여 운영하고 있다(한국문화관광연구원, 2012: 45-46, 56).

3) 2011년, 신규 재원 조성 제안 현안연구

제주지역 카지노사업의 운영악화에 따른 납부금의 감소와 더불어 출연금 확보가 여의치 않아 제주관광진흥기금의 확충에 많은 문제가 발생하기 시작했다. 또한 지역 관광산업의 발달로 혜택을 입는 관광사업체가 늘어남에 따라 카지노 사업자만 기금을 부담하는 것에 대한 비판의 목소리가 커지고 있었다. 특히 관광진흥기금의 혜택을 받아 사업확장과 매출 신장에도 많은 도움을 받고 있음에도 기금 조성의 대상에서는 제외되어 있는 관광사업체가 있음에 따라, 기금 확충을 위한 신규재원 발굴 방안을 모색하기 위한 연구가 수행되었다(신동일, 2011: 1-2).

2011년 제주발전연구원 신동일 연구위원은 일본, 미국, 이탈리아 등 외국의 관광세 사례조사를 통해 신규재원 발굴방안으로 '내·외국인 면세점 기금 징수'와 더불어 '관광호텔숙박세를 통한 기금 확대'를 제시했다. 그러면서 숙박세 비율은 국외 사례조사를 통해 분석해 볼 때 관광객들의 조세부담을 최소화하는 선이 바람직하다는 판단에서 1인당 1,000원 정도 수준에서 검토하는 의견을 덧붙였다. 이렇게 되면 현재 제주도내에서 운영 중인 제주국제자유도시개발센터(JDC)와 제주관광공사(JTO)의 내국인 면세점 뿐 아니라, 롯데와 신라가 운영하는 외국인 면세점 등에서 매년 최소 60억 원을 관광진흥기금으로 확충할 수 있을 것이라고 분석했다(신동일, 2011: 41). 또한 특급호텔과 기타 관광호텔 등의 관광숙박업에서 연간 36억 8천만 원을 기금확충액으로 예상했다(신동일, 2011: 44).

4) 2012년 관광기금 평가 연구용역과 2016년 제주미래비전 보고서

2012년 제주도는 제주관광진흥기금의 역할 및 성과를 평가하고, 운용활성화 및 발전방안을 모색하기 위한 연구용역을 시행했다. 한국문화관광연구원이 수행한 용역보고서에 따르면, “중저가 항공 도입, 생태관광 및 도보여행수요 확산 등으로 국내 국민관광 수요 증대 및 지속적으로 증가하는 중국인 관광객 증가 등으로 관광숙박시설 등 관련인프라 확충이 요구”된다면서, “이에 따라 향후 관광진흥기금의 수요는 폭발적으로 증대될 것으로 보이나, 기금수입은 제주환경변화에 따른 수요를 따라가지 못하는 것으로 나타”나기 때문에 신규 재원 확충이 필요하다고 했다(한국문화관광연구원, 2012: 115-116). 그러면서 위에 언급한 제주발전연구원의 보고서를 그대로 인용하여 내·외국인 면세점 기금 징수, 숙박세를 통한 기금 징수와 더불어 정부 출연금 출연 방안을 제시했다(한국문화관광연구원, 2012: 118-126).

관광숙박세 징수 제안은 원희룡 도정이 2016년 2월 발표한 제주미래비전 보고서에도 계획 추진을 위한 재원확보방안 중 하나로 포함되었다(국토연구원, 2016: 343). 물론 미래비전 보고서는 2012년의 한국문화관광연구원의 보고서처럼 새로운 내용을 제시하기 보다는 2011년의 제주발전연구원 보고서를 인용한 것에 불과하다.

최근 제주도가 국회에 제출한 특별자치도 6단계 제도개선 과제에는 카지노에 대한 관광진흥기금을 현행 매출액의 10%에서 20%로 확대하는 내용이 포함되었지만, 연간 매출액이 1조 2천억 원에 달하는 제주지역 외국인 면세점에 대한 내용은 포함되지 않았다.

2. 환경부담(기여)금 부과논의의 계보

앞에서 논의한 관광세 또는 관광진흥기금 신규재원 발굴은 관광행

위에 비용을 부과하여 관광진흥을 위한 목적으로 사용하는 내용이다. 그러나 관광지의 개발 및 운영 등으로 인한 관광행위는 자연환경에 영향을 주기 때문에 환경보전을 위한 비용으로 사용하자는 논의가 시작되어 현재 활발히 진행되고 있다.

1) 2012년, 환경자산보전협력금 부과 추진

2012년 제주도는 특별자치도 5단계 제도개선 과제의 하나로 '환경자산보전협력금' 부과제도 도입을 추진했었다. 유네스코 자연과학분야 3관왕(생물권보전지역·세계자연유산·세계지질공원) 달성과 세계7대 자연경관 선정 등으로 제주의 자연환경이 세계적인 환경자산으로 인정받고 있지만 보전관리와 활용방안이 미흡하기 때문에, 제주도를 방문하는 관광객에게 일정한 돈을 지불하게 해서 지방재정 확충과 환경자산 보전을 위한 기금으로 활용토록 하는 계획이었다. 그러나 다양한 반대여론과 더불어, 논리개발과 정부설득에 실패해 결국 특별자치도 5단계 제도개선에는 포함되지 못했다(경향신문, 2012.10.18).

2) 2013년 환경기여금 징수 법안 용역과 2014년 세계환경수도 조성 기본계획

2013년 제주도는 한국법제연구원에 의뢰하여 '(가칭) 세계환경수도 조성 지원특별법 연구용역'을 시행했다. 보고서의 내용 중 세계환경수도 조성에 필요한 사업비를 마련하기 위한 방법 중의 하나로 '환경기여금'을 부과할 수 있다는 법률안을 마련하였다. 기여금의 실체에 대해 보고서는 "납부주체에 대한 반대급부 없이 징수하는 세금도 아니고, 제주를 방문했다고 해서 무조건 징수하는 입도세도 아니며, 오염처리를 담보하는 보증금이나 예치금과 같은 부담금도 아니"라면서, "환경비용의 내부화(internalization of environmental

expenses)를 목적으로 환경개선이나 복원에 소요되는 비용의 일부를 징수하는 것"이라고 설명했다. 당시 연구진이 제안한 법률안을 보면, 제주특별자치도에 주소를 둔 사람과 명예도민을 제외하고, 제주도를 방문하는 내·외국인 모든 사람이 환경기여금을 납부할 의무가 있다고 제시했다. 또 환경기여금은 항공료 또는 선박료의 2% 한도 내에서 요율을 정할 수 있다고 하였다(한국법제연구원, 2013: 113-115). 편도항공료를 5~10만원이라고 할 경우, 2%를 계산하면 1인당 한 번에 1,000~2,000원 정도라고 할 수 있다.

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

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

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

④ 제주특별자치도로 직항하는 항공사 또는 선박사는 대통령령이 정하는 바에 따라 제주환경기여금을 징수하여 환경수도특별회계로 전입시켜야 한다. 비상용 항공기 또는 선박에 대하여서는 운항거리에 비례하여 요율을 정한다.

⑤ 제주환경기여금의 부과·징수대행·감면·지출·회계·불복 등에 관하여서는 대통령령으로 정한다.

* 자료 : 한국법제연구원(2013: 114)

한국법제연구원이 2013년 10월 14일 '세계환경수도 조성 지원특별법' 초안을 마련하고 제주웰컴센터에서 첫 도민설명회를 가졌을 때 여러 의견이 제시되었다. 이때 도민들은 "국내나 다른 나라의 사례가 부족하고, 사실상 입도세에 대한 저항이 많을 것이라는 지적"을 하였다. 특히 환경기여금 부과로 제주를 찾는 관광객이 줄어들 경우 이에 따른 사회경제적 부담도 우려된다는 시각도 제시됐고, 또 환경

기여금 보다는 오염통제 비용을 부과하는 것이 바람직하다는 주장도 나왔다.[8)]

환경기여금에 대한 논의는 또 다른 연구용역보고서에 줄곧 제시되었다. 제주도는 2014년 한국환경정책·평가연구원에 의뢰하여 '2020 제주 세계환경수도 조성 기본계획 수립' 연구용역을 수행한다. 여기에서도 세계환경수도 재원 마련의 방안으로 한국법제연구원의 보고서를 인용하여 '생태계서비스 이용에 대한 보상' 및 '환경비용의 내부화'에 근거하여 '환경기여금' 도입이 필요하다고 제안하였다.

연구진은 제주특별자치도의 세계환경수도 조성 기본계획을 수립하기 위해 세계환경수도인식에 대한 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 제주도에 거주하고 있는 도민 572명과 제주를 방문하는 관광객 225명을 포함한 총 752명을 대상으로 조사를 하였다. 그 결과 세계환경수도 조성을 위한 재원마련 등을 위한 환경기여금 제도에 대해 제주도민들은 필요하다는 의견이 72.3%(381명)로 높게 나타난 반면, 관광객을 대상으로 한 설문에서는 필요하다는 의견이 48.9%(110명)로 제주도민에 비해 상대적으로 낮게 나타났다. 또한 관광객 중 지불의사가 있다고 답한 110명을 대상으로 환경기여금 적정 수준을 조사한 결과 1,000원이 적정하다고 응답한 비율이 57.2%로 가장 높게 나타났다(한국환경정책평가연구원, 2014: 61-77).

연구진은 환경기여금 제도를 통하여 연간 200~400억 원의 환경보전 및 세계환경수도 조성을 위한 안정적 재원 확보를 기대할 수 있다고 밝혔다. 그리고 환경기여금은 제주특별자치도의 생물다양성 증진, 온실가스 배출저감 및 상쇄, 환경복원 및 환경용량 확충 등을 위한 환경비용으로 사용하여야 한다면서, '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법' 내에 환경기여금 제도 도입 방안을 제시했다(한국환경정책평가연구원, 2014: 309-312).

---

8)http://www.nocutnews.co.kr/news/1113241#csidx951ca21e8351253aeef06474b5f8e14(2016.11.25. 인출)

3) 2016년의 다양한 논의들

서론에서 언급했다시피, 2016년에는 각종 토론회 발표자료 뿐 아니라 연구용역보고서에도 관광객 환경부담금 도입논의가 여러 차례 이뤄졌다.

① 제주특별자치도의회 제주문화관광포럼 정책토론회

제주특별자치도의회에는 상임위원회 이외에 여러 의원연구모임이 설치되어 있는데, 그중 '제주문화관광포럼'에서 관광객 환경부담금 등에 대한 정책토론회를 세 차례나 개최했다.

2016년 5월 23일, 제주도의회 제주문화관광포럼(대표 강경식 의원)은 도의회 의사당 소회의실에서 '세계자연유산 입장료 징수 어떻게 할 것인가'란 주제로 정책토론회를 개최했다. 도의회 제주문화관광포럼은 제주도가 최근 공영관광지 입장료 타당성 검토를 진행함에 따라 세계유산에 대한 입장료 징수 방안도 검토하는 계획이었다. 임종덕 문화재청 국립문화재연구소 학예연구관은 '해외사례로 바라본 제주 세계유산의 가치활용 극대화 방안'이란 주제 발표를 통해 "세계 대표적인 유네스코 세계자연유산지역 가운데 입장료를 받는 곳은 미국 그랜드캐니언, 하와이 국립공원, 베트남 할롱베이, 중국 황산 등"이라며 "제주의 경우는 성인 기준 세계자연유산센터는 입장료 3000원, 성산일출봉 2000원, 만장굴 2000원인데 비해 한라산 입장료는 무료"라고 설명했다. 강경식 제주문화관광포럼 대표는 "세계자연유산 보존관리를 위한 비용이 증가함에 따라 입장료와 관련해 총량적 관리에 대한 문제를 논의하는 것"이라며 "향후 이 부분에 대해 정책수렴 등을 통해 조례 개정 등을 실시할 계획"이라고 말했다(제민일보, 2016.05.24).

이어 2016년 7월 20일 제주도의회에서 열린 제33차 제주문화관광포럼 정책토론회에서 임정현 박사는 '환경부담금의 필요성과 적정 부과액 도출방안'에 대해 주제 발표하였다. 환경부담금 부과의 이론적 배경으로 관광활동으로 인한 외부불경제와 원인자 부담의 원칙을

꼽은 후, 관광행위에 대한 국외 과세사례를 제시하며, 분석모형을 설정하고 2010년 자료를 바탕으로 환경부담금의 적정 부과수준을 분석하였다. 그 결과 관광객의 최소 감소와 부담금의 최대 수익의 시점은 1인 당 약 2,000원이라고 제시하였다. 또한 조세법률주의 원칙에 따라 환경부담금 도입을 위해 과세권의 이양, 관광진흥기금 부과대상에 포함, 지역자원시설세 과세대상에 관광행위의 포함 등을 제도 개선 과제로 제안했다(임정현, 2016).

이어 2016년 11월 4일 열린 제34차 제주문화관광포럼 정책토론회에서도 서용건 제주대학교 관광경영학과 교수는 지속가능한 관광을 위해 해외에서 시행되고 있는 숙박세, 입도세, 소비세, 탐방예약제 등의 사례를 발표하였다(서용건, 2016).

② 제주발전연구원 공영관광지 요금 현실화 방안 연구용역 중 환경보존기부금 설문

제주도는 연간 1,500만 명이 찾는 세계적 관광지임에도 불구하고 공영관광지 다수가 무료로 운영되고 있으며, 유료관광지 35개소 중에서도 10곳을 제외한 대부분의 관광지가 적자운영을 하고 있어 경영개선이 시급함에 따라 2016년 제주발전연구원에 공영관광지 요금 현실화방안 연구용역을 의뢰했다(제주발전연구원, 2016: 1).

보고서의 내용 중에는 (가칭)환경보존기부금 부과에 대한 설문조사 결과가 포함되었다. 2016년 1월 12일부터 16일 사이에, 제주도를 방문한 관광객과 제주도민 각 307명 등 총 614명을 상대로 한 면접조사결과, 관광객들과 도민 모두 (가칭)환경보존기부금 부과에 대해 찬성응답이 반대보다 매우 높게 나왔다. 우선 관광객들은 68.7%의 찬성비율을 보여 반대 12.1%에 비해 5배 이상 많이 지지했다. 도민들도 59.2%가 찬성하여 반대 16%보다 매우 높았다. 이 조사에서는 도민들보다 관광객들이 환경보존기부금 부과에 대한 찬성비율이 더 높은 점이 흥미롭다. 지불주체인 관광객들의 찬성비율이 높은 점은 제도를 도입할 경우에 생각보다 저항이 크지 않을 수 있다는 점을 추측해볼 수 있다. 또 도민과 관광객 모두 환경보존기

부금 부과시 적정금액에 대해 1,000원 ~ 2,000원 미만 이라는 응답이 38~42%로 다수를 차지하였다(제주발전연구원, 2016).

그런데 설문조사문항을 보면 제주도 전체에 대한 입도세 성격이 아니라, 현재 무료로 입장하는 자연관광지에 대한 입장료 부과의 개념이 더 크다.

18. 귀하는 현재는 무료 공영관광지이지만 후손들을 위해 보전과 관리가 중요한 가치를 지녔다고 평가되는 **사려니숲길, 한라생태숲, 한라수목원, 송악산** 등에 대해 환경 및 생태계 보존을 위해 최소한의 (가칭)**환경보존기부금**을 **부과**하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

① 찬성함 ② 반대함 ③ 잘 모름

19. **(☞ 문 18번에서 ①응답자만 응답) 찬성한다면, 얼마 정도가 적정하다고 생각**하십니까?

① 1,000원 미만 ② 1,000원~2,000원 미만 ③ 2,000원~3,000원 미만
④ 3,000원~4,000원 미만 ⑤ 4,000원~5,000원 미만 ⑥ 5,000원 이상

* 자료 : 제주발전연구원(2016: 247, 252)

③ 제주도 주최 환경기여금 도입토론회

2016년 11월 4일, 제주도는 '제주 자연가치 보전과 관광문화 품격 향상을 위한 전문가 토론회'를 개최했다. 부제가 '(가칭) 제주환경보전기여금 도입 왜 필요한가?'여서, 환경보전기여금 부과에 대한 제주도의 정책의지를 펼치기 위한 자리였다. 원희룡 도지사도 이날 환영사를 통해 "각종 사회적 부담과 비용은 원인자 부담으로 전환돼야 한다는 총론적인 공감대가 폭넓게 형성되면서 오늘 이에 대한 논의의 장도 마련했다"고 밝혔다.

강기춘 제주발전연구원장은 "제주 미래가치 실현을 위한 재원 확보 방안 – (가칭) 제주환경보전기여금을 중심으로–"라는 주제발표를 통해 환경기여금 도입의 필요성, 논의과정, 국외사례, 현행 제도 분석을 통해 2가지 방안을 제시했다. 1안은 탐방예약제 시행지역과

세계자연유산지역 등 제주의 환경적 우선 보전이 필요한 특수지역을 대상으로 하는 것이고, 2안은 제주 전 지역에 적용하여 제주 방문객에게 항공/선박 등 수단별로 기여금을 받는 방안이다.

특히 환경보전기여금에 대한 설문조사 결과를 밝히기도 했다. 2016년 10월 17일부터 20일까지 제주도내 학계, 도의회, 언론계, 연구원, 시민사회단체 등 160명을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 찬성이 93.8%로 반대 6.2%를 매우 크게 압도하였고, 관광업계에서도 96.7%가 찬성하였다. 부과수준의 경우 1안은 국내외 특수지역의 입장료를 근거로 하여 5,000원~24,000원을 제시했고, 2안은 설문조사를 바탕으로 하여 관광객에게는 평균 8,900원을, 도민들에게는 평균 1,040원의 금액을 제시했다. 이렇게 부과한 기여금의 사용용도에 대해서도 특정지역에 대한 입장료를 받는 1안은 탐방예약제 시행지역과 세계자연유산지역의 환경보전용도에 사용하고, 사실상의 입도세인 2안은 제주 전체 환경보전 관련에 전반적으로 사용해야 한다는 의견을 밝혔다(강기춘, 2016).

Ⅳ. 관광객 환경부담금 부과 주장에 대한 고찰

지금까지 제주지역에서 논의돼온 관광세 또는 환경부담금 주장과 내용들을 살펴보았다. 여기에서는 그러한 논의들을 목적, 방법, 대상, 부과수준, 용도, 제도 등 다양한 질문을 통해 고찰해볼 것이다.

1. 목적 : 관광진흥인가, 환경보전인가?

환경부담금은 환경보전을 위한 비용을 원인자부담의 원칙에 따라 관광객들에게 부과·징수하겠다는 것이다. 그런데 관광세는 같은 비용을 관광진흥기금의 신규 재원으로 충당해서 관광진흥을 위해 사용하

겠다는 것이다. 즉, 관광객이 납부하는 같은 재원을 두고 관광진흥과 환경보전 두 가지 목적을 위해 사용하자는 주장이 나오고 있다. 그런데 그 동안 제주지역에서는 관광진흥을 위해서 환경이 많이 훼손되었기 때문에 관광세를 부과하여 관광진흥기금의 신규재원으로 삼는 것은 환경문제를 더 악화시킬 수 있다는 논리로 이어진다. 때문에 환경보전을 목표로 하는 관광객 환경부담금은 관광진흥을 목적으로 한 관광세 징수와 경쟁할 수 있고, 기금분배를 둘러싸고 관련 집단들의 사회갈등으로 이어질 수 있다. 따라서 제주도(환경당국)는 같은 재원을 두고 갈등과 경쟁이 벌어지지 않도록 관광객 환경부담금의 정책목표를 분명히 해야 한다.

2. 방법 : 경제적 유인수단이외는 없는가?

환경부담금은 경제적 유인수단으로, 제주도의 환경용량을 초과하여 방문하는 관광객에게 비용을 지불케하여 적정한 수용력 이내로 관광객을 관리하는 방법이다. 즉, 제주의 부족한 환경처리비용을 조달하는 것이 우선 목적이 아니라, 관광비용을 더 부담하도록 해서 제주 관광을 포기하도록 하는 방법이다. 이렇게 되면 경제적 형편이 어려운 사람일수록 제주방문기회가 줄어드는 것이기 때문에 사회적 형평성을 침해할 수 있다.

물론 경제적 유인 수단 이외의 방법을 적용하기 위해서라도 우선 제주도의 수용력 또는 환경용량에 맞는 관광객 수부터 산출해야 한다. 예를 들어 2016년 기준 연간 관광객이 1500만 명이 넘었는데, 적정 수용력을 연간 500만 명이라고 할 경우, 그 숫자만큼만 제주도에 오도록 하는 것이다. 그런데 관광객 수용력 한도 내로 관리해야 한다는 의견은 이미 1990년대 초반에 주장되었지만(이 근, 1997), 아직까지 제주도 전체에 대한 물리적, 생태적, 사회심리적 수용력을 계산한 적은 없다.[9)]

9) 다만, 2008년 국립공원연구원과 제주발전연구원이 공동으로 '한라산 탐

이에 따라 최근 제주도는 2017년에 제주관광진흥기금 1억 5천만 원을 투입해 '제주 관광 수용력 연구사업'을 추진한다고 밝혔다. 용역내용은 관광객 수를 연도별로 측정해서 숙박시설 등 관광인프라 수용태세를 점검하고, 관광객 증가로 인한 한라산 탐방로 및 오름 훼손 등 제주도가 수용할 수 있는 관광객 수를 산정하는 방향을 진행될 것이라는 예측도 나온다(제민일보, 2016.11.17.). 25년이 지난 지금에야 문제가 심각해진 후 추진되는 용역은 사후약방문이라고 밖에 할 수 없지만, 반드시 추진해야 되는 과제이다.

한편 적정 수용력이 도출되면, 그 수준 이하로 관광객 수를 관리하기 위한 방법에는 경제적 유인수단으로서 환경부담금 제도 도입뿐 아니라, 직접규제로서 "입도예약제"를 실행할 수도 있다. 현재도 제주도를 방문하기 위해 항공권이나 숙박시설과 교통수단을 예약하고 있으므로 적정 수용력 이내로 예약을 받는 것이 전혀 불가능한 방법은 아니다. 물론 이외에 "제주도 방문권 추첨"도 하나의 방법이 될 수 있다. 모두에게 기회의 평등을 보장하는 것으로 경제적 유인수단보다는 사회적 형평성을 더 높일 수 있다. 한 가지 더 추가하자면, 방문객을 증가시키기 위한 "제주관광 홍보를 중단"하는 것도 생각해볼 수 있다. 이미 수 십 년 간 제주도는 관광지로 알려져 있으므로 굳이 추가적인 홍보를 통해 적정 수용력을 초과하는 범위의 관광객을 불러올 필요는 없기 때문이다.

3. 대상 : 어디에 부과할 것인가?

강기춘 원장이 제안한대로, 관광객 환경부담금을 특정지역과 제주도 전역 등 2가지 단계로 나눠서 추진할 수 있다. 기존의 논의는 대

방객 적정수용관리 용역'을 수행한 적은 있다. 그러나 이 연구용역은 물리적 수용력과 사회심리적 수용력 만 제시하였을 뿐, 자연환경에서 가장 중요한 수목뿌리 노출률, 탐방로 훼손정도, 샛길 발생 수 등으로 평가되는 생태적 수용력은 제시되지 않았다는 비판을 받았다(김동주, 2008).

부분 제주도 전역에 대한 부과 중심이어서 사실상의 입도세로 간주되어 온 측면이 크다. 그런데 '입도세'는 조세저항이 심할 뿐 아니라, 제주도 전체가 환경보전지구로 지정된 것은 아니기 때문에 부과논리도 부족하다.[10] 때문에 세계적으로 우수한 자연환경으로 인정받고 있지만, '국립공원'이어서 2007년부터 무료로 입장하고 있는 한라산이나, 2,000원에 불과한 성산일출봉에 대해 보다 많은 탐방료를 부과하자는 주장이다. 그리고 향후 유네스코 생물권보전지역의 지정범위를 제주도 전체로 확대할 경우에는 전남 신안 증도의 경우처럼, 그에 근거하여 사실상의 입도세를 받을 수 있다는 논리이다(김동주, 2012b).[11]

이러한 단계적 부과방안의 경우 현재도 관련 조례 제정을 통해 추진할 수 있으므로 현실성이 높다. 그런데 향후 제주도 전체에 대해 부과를 할 경우, 기존의 개별 자연관광지별로 받았던 입장료를 폐지하지 않고 계속 받는다면 이중과세라는 비판에 직면할 수 있다. 따라서 두 가지 단계적 방안 중 어느 것이 보다 효과적으로 자연환경을 보전할 수 있고, 또한 더 많은 기금수입을 통해 자연환경보전비용으로 사용할 수 있을 것인지 검토해야 한다.[12]

그런데 특정지역에 대해서 입장료를 징수하는 것은 단순히 재원의

---

10) 물론 '제주특별자치도 세계지질공원'은 "제주도(島) 전체(부속도서 포함)'"이긴 하지만 생물권보전지역이나 세계자연유산에 비해 보전 보다는 이용에 중점을 두고 있으며, 지질명소는 12군데로 한정되어 있다. 또한 자연공원 입장료 및 사용료 징수에 관한 조항(자연공원법 37조)은 지질공원의 적용범위가 아니어서, 법적 근거는 아직 없다.

11) 이러한 주장은 최근 제주도 국립공원 지정 지역 확대 추진으로 이어지고 있다. 한라산 뿐 아니라 중산간의 오름과 곶자왈, 습지, 그리고 바다까지 하나의 생태축으로 연결해서 보전하려는 구상이다. 한편 신안 증도는 2011년 5월 11일 부터 1,000원의 입장료를 받아왔으나, 방문객의 주중분산, 교통난과 쓰레기 무단투기 감소, 입장료 징수로 인한 민원발생 등의 이유로 2015년 1월부터 폐지하였다(뉴스1, 2014.11.10).

12) 그런데 워킹그룹은 세계자연유산지역 입장료 현실화와 더불어, 사실상의 입도세인 환경보전기여금 부과라는 두 가지 방법을 함께 권고하였다.

확대만을 목적으로 해서는 안 되며 해당 지역의 적정 수용력을 계산한 후, 최대의 기금액을 마련하면서도 수용력을 넘지 않는 수준에서 입장료를 산정해야 한다. 또한 특정지역 이외의 제주도 전역에 대한 수용력이 포화될 수도 있으므로 그에 대한 대안마련도 함께 이뤄져야 한다.

4. 수준 : 얼마를 부과할 것인가?

앞 장에서 검토한 여러 주장들을 통해 몇 천원에서 몇 만원까지의 비용이 제시되었다. 그런데 현재는 환경처리에 드는 비용의 일부를 관광객에게 부담시키려는 단순한 논의에서 시작되고 있다. 알려진 바에 따르면, 제주도는 연간 상하수도 유지관리와 폐기물 처리비용 2,650억 원 가운데 현재 도민들이 부담하고 있는 700억 원을 제외한 나머지 2,000억 원의 25%(500억 원) 가량을 환경부담금으로 충당하는 방안을 검토하고 있다고 한다. 여기에 더해 한라산 등 제주의 자연환경에서 관광객들이 제공받는 생태서비스 비용까지 포함시킬 계획이어서 관광객에 부과되는 부담금은 최소 5,000원 이상이 될 것으로 추산된다(제민일보, 2016.07.21).

한편 이보다 더 많은 1만원의 주장도 있었다. 왜냐하면 “공항이용료도 한 번에 4000원인데, 제주도 3~4일 이용료에 1만원이면 많지도 않기 때문”이다(김동주, 2012a).

결국 문제의 원인은 인구 및 관광객의 급증이기 때문에 적정 수용력 이내로 관리하기 방법부터 찾아야 한다. 예를 들어, 적정 관광객 수를 산출 한 후, 초과하는 입도객을 관리하는 방법으로 높은 수준의 환경부담금 부과를 통해 관광을 포기하도록 할 것인지(간접규제를 통한 관광객 수의 감소), 아니면 예약제나 추첨제를 통해 적정 관광객만 방문토록 한 후(직접규제를 통한 관광객 수의 감소), 그들에게 낮은 수준의 환경부담금을 납부토록 하여 환경보전기금으로 사용할 것인지 고민해야 한다.

5. 용도 : 어디에 사용할 것인가?

관광객 환경부담금을 징수하기 전에 어디에 사용할 것인지 부터 분명히 해야 한다. 앞서 말했던 것처럼 관광진흥을 위한 사용은 환경보전의 목적에 비춰볼 때 부적절하다. 따라서 제주도의 환경보전을 위한 다양한 용도로 사용해야 한다. 제주도는 환경기초시설의 유지보수비용에 충당하려고 하지만, 그런 용도로만 사용하기에는 보호해야할 제주도의 환경이 너무 많다. 따라서 재원의 절반은 제주의 사람에 투자하고, 나머지 절반은 자연을 보호하는 방향으로 크게 두 가지를 제시해볼 수 있다.

먼저 제주도의 자연환경은 매우 우수하지만, 오히려 그로 인해 제주도 사람들이 힘들게 살고 있기 때문에 사람에 투자해야 한다. 제주도의 주요한 산업인 관광서비스업의 특징은 자연환경을 무상으로 또는 아주 저렴하게 관광자원화를 하며, 노동집약적 산업이기 때문에 저임금이 구조화되어 있다는 것이다. 이로 인해 제주의 젊은이들은 취업 등을 위해 도외 전출이 지속되고 있는데 반해, 중장년 층들은 자연의 아름다움을 누리기 위해 제주로 이주를 하고 있다. 나는 이런 현상을 이른바 제주판 '자원의 저주'라고 부르고자 한다. 이것을 극복하기 위해서는 우수한 자연환경으로 인한 수입인 환경부담금을 제주도민 전체에게 "생태적 시민배당"으로서 지급할 수 있을 것이다. 특히 제주사랑상품권으로 지급할 경우 지역경제 활성화까지 도모할 수 있다. 이렇게 아름다운 자연환경을 통해 발생한 수입이 제주도민 전체에게 분배될 경우, 현재도 타 지역보다 높은 자연환경 보호의식을 더 고취할 수 있는 계기가 될 뿐 아니라, 실제적으로 경제에 도움이 되기 때문에 자연환경을 보전하기 위한 행동으로 이어지기를 기대할 수 있다.

다음으로 제주도의 자연환경에 투자하는 것이다. 예를 들어 사유지를 매입하고, 자연해설사를 고용하는 것이다. 현재 오름의 절반은 사유지이지만, 절·상대보전지역으로 지정되어 있어 재산권 행사에 제약을 가하고 있을 뿐 아니라, 몇 몇 소유주들은 오름 탐방을 금지하

고 있는 경우도 있다. 특히 2006년부터 곶자왈 공유화운동이 시작되었지만 재원의 한계로 인해 매입규모는 크지 않고, 아직도 개발압력에 시달리는 곶자왈들이 많이 분포하고 있다. 따라서 환경부담금으로 이러한 사유지를 지속적으로 매입해서 개발로부터 보호해야 한다. 제도적으로 개발을 방지하는 것도 중요하지만, 사유지에 가해지는 개발압력을 막기 위해서도 공유화가 근본적인 해답이 될 수 있다. 특히 보전해야할 환경자원총량을 확대한다면 그만큼 제주도의 환경적 쾌적성이 늘어나고 환경부담금 납부에 대한 저항도 줄일 수 있으므로 궁극적으로 환경부담금 수입도 늘리는 방안으로 이어진다. 또한 자연해설사를 고용해 자연환경보호구역을 탐방할 때는 의무동행토록하여 환경에 대한 이해를 도울 뿐 아니라, 환경훼손행위도 감시·방지할 수 있을 것이다. 더불어 환경분야 사회적 일자리도 확대할 수 있어 노동 분야에도 긍정적 영향을 줄 수 있다.[13)]

6. 제도 : 법적 근거는 어떻게 마련할 것인가?

위에서 여러 연구를 통해 제시된 '관광호텔숙박세' 또는 '환경부담금'을 부과하기 위해서는 법적 근거를 마련해야 한다. 우리나라의 모든 조세는 헌법 제59조에 따라 세목과 세율을 법률에 따르는 조세법률주의를 원칙으로 하고 있음에 따라 환경부담금 등을 신설하기 위해서는 자치단체의 조례로는 할 수 없으며, 국회에서 법률로 정하여야 하므로, 정부와 국회 더 나아가서는 내국인 관광객을 설득할 수 있는 충분한 데이터, 합리적 논리, 추진력 등이 필요하다(제주특별자치도 세정담당관, 2015). 그러나 현재 제주도 특별법이나 관광 관련 법률에 관광숙박세 신설에 대한 법적근거가 없기 때문에, 제주도에서 독자적인 조례 제정을 통해 숙박세를 부과징수하면 위법성 논란에 직면할 것이다.

13) 직업형 제주 해설사 양성과 배치는 워킹그룹의 권고사항이다(제주특별자치도, 2016.12.15).

그래서 제주도는 지난 2013년 연구용역 결과를 토대로 하여, 2015년 초 환경보전을 위해 제주 방문객에게 여객기 또는 여객선 이용료의 2% 범위 안에서 기여금을 징수하는 내용 등을 담은 세계환경수도 조성 지원 특별법 법률안을 마련하고 국회 법제실에 제출했다. 그런데 국회에서 사실상 입도세 성격을 띠고 있는 환경기여금 징수에 대해 다른 지역과의 형평성 문제 등을 거론하면서 부정적인 입장을 보여 결국 수용되지 않았다(한라일보, 2015.04.16). 이런 내용은 아직까지 특별자치도 제도개선 과제에 반영되지 않았다.

따라서 제주도 전역에 대한 환경부담금 부과를 위해서는 제주특별법과 부담금관리기본법 등을 개정하여 관련 조항을 신설하거나, 또는 제주도 전체가 지정된 '세계지질공원'으로서 입장료받기 위해 자연공원법 등을 개정해야 한다. 다만, 제주도 일부 지역에 대한 입장료 징수의 경우, 한라산 국립공원 입장료 부활은 환경부 고시를 개정해야 하고, 성산일출봉과 만장굴 등 세계자연유산 지역은 도 조례를 개정하면 가능하다.

Ⅴ. 결론

제주지역에서 관광행위에 비용을 부과하자는 논의는 지속되어 왔다. 1991년 제주도 개발특별법 제정에 따라 징수하기 시작한 관광진흥부가금은 10년 동안 골프장, 숙박시설, 카지노 등에 약 300억 원을 부과하여 관광진흥을 위해 사용되었고, 2002년 폐지되었다. 그러나 2006년 특별자치도 출범 이후 중앙정부가 제주지역에서 징수하는 출국세와 카지노가 납부하는 관광개발진흥기금을 제주도로 이양하여 제주관광진흥기금을 설치하였고, 현재도 지역 관광산업 진흥을 위해 사용되고 있다. 최근에는 카지노 납부금 비율 상향 조정을 위해 특별자치도 특별법 제도개선을 추진 중에 있고, 연간 1조원이 넘는 매출액을 올리는 제주도내 내·외국인 면세점에 대해서도 관광진흥

기금을 부과해야한다는 주장도 제기되고 있다.

한편 연간 1500만 명이 넘는 관광객 방문과 이주민 증가에 따라 환경기초시설의 포화, 교통체증과 주차난 등 제주지역의 환경의 질과 그로 인한 삶의 질까지 하락하고 있으며, 환경처리비용도 증가하고 있다. 이로 인해 제주도에서는 지속적으로 관광객 환경부담금 부과를 추진하고 있다. 2011년의 관광호텔숙박세 신설 주장에서부터 2012년 환경자산보전협력금 추진, 2013~2015년의 환경기여금 주장 및 제도 신설 추진을 비롯해, 2016년 들어서는 도의회와 공동으로 실무집단을 구성하여 운영하고 있다. 그 결과 한라산과 성산일출봉에 대해 각각 2만원과 1만원으로 입장료를 현실화하고(제주특별자치도, 2016.12.15), '환경보전기여금' 도입을 권고하였다(제주특별자치도, 2017.01.20.).

이렇게 관광객 환경부담금 부과에 제주도와 도의회가 협력을 하고 있고, 관광업계를 포함한 지역여론도 예전과 달리 긍정적인 비율이 높은 듯하다. 그만큼 제주도민들이 받는 '관광스트레스'가 임계치에 도달했음을 보여주고 있다.[14] 향후 제주특별법 등 관련 법률 개선 등을 통해 법적 근거를 확보한다면 현실에서 운영할 수 있는 제도로 이어질 수 있다.

---

14) 이러한 관광스트레스는 제주도민뿐 아니라 관광객들도 체감하고 있다. 세종대학교 관광산업연구소와 컨슈머인사이트는 지난 2016년 6~8월 국내 여행을 1박 이상 다녀온 2만 5629명을 대상으로 실시한 '2016 여름휴가 여행 평가조사'를 발표했다. 조사 결과에 따르면 여행지에서의 만족도와 다른 사람에게 추천할 의향을 종합한 점수(1000점 만점)에서 제주가 702점을 얻어 전국 16개 광역시도 중 1위를 기록했다. 제주는 여행자원 풍족도 부문에서도 100점 만점에 66.3점을 얻어 1위를, 인기도는 9.6%로 강원도 (26.3%)에 이어 2위를 기록했다. 이처럼 제주는 여행지로 인기와 만족도가 높고 볼거리와 쉴거리 등 여행자원이 풍족했지만 제주를 찾는 관광객들의 여행 스트레스는 많은 것으로 나타났다. 스트레스를 받지 않으며 여행자원을 즐길 수 있었는지를 평가한 여행환경 쾌적도에서 제주는 100점 만점에 59.6점을 얻으며 부산(56.1점)에 이어 전국 최하위를 기록했다. 이는 제주공항의 포화상태로 인한 항공기 지연 운항의 일상화와 교통 체증, 성수기 바가지요금 등이 원인으로 분석됐다(제주신보, 2016.11.17).

그러나 그 동안 지역사회에서 제안된 여러 가지 주장들과 실제 제도 도입 과정에서 벌어졌던 논란들, 그리고 제도 도입에 실패했던 사례들을 꼼꼼히 반추하지 않는다면 또 다시 실패하거나, 설령 도입에 성공했다 할지라도 제대로 된 운영이 어려울지 모른다. 단순히 지방재정 확충을 위한 신규 재원 마련을 우선 목적으로 한다면 제도를 왜곡할 수 있다.[15]

따라서 왜 환경부담금을 도입하려고 하는지, 그것이 과연 문제해결을 위한 효과적인 방법인지, 또 다른 방법과 수단들은 없는지에 대해서 충분한 정보공개와 시민들의 참여를 통한 민주적 토론을 통해 결정해야 한다. 비용을 지불케하는 것은 수많은 수단 중의 하나일 뿐이며, 무엇보다도 적정한 수용력이 얼마인지부터 계산해야 한다. 특히 제주 제2공항과 탑동 신항만 건설사업 등 자연환경에 대규모 영향을 주는 사업을 계속 추진하는 개발주의적 제주도정의 태도부터 바뀌어야만, 환경보전을 위해 외부인으로부터 비용을 받는 행위가 논리적 설득력을 가질 수 있다.

15) 2012년 제주도의 환경자산보전협력금 부과 추진에 대해 환경보전 보다는 재정자립도가 낮은 지방자치단체의 '지방재정 확충'이 본질적 요인이었다는 비판이 크다(아이엠피터, 2012.10.21; 조세일보, 2012.11.26, 2012.11.27).

참고문헌

1. 논문, 단행본, 연구보고서 등

국토연구원, 2016, 「제주미래비전 - 청정과 공존사회를 향한 제주의 전략」, 제주특별자치도.

권헌교, 2012, 「탐방행태 및 수용력 평가」, 『2012 한라산국립공원 자연자원 조사』, 제주특별자치도 한라산연구소.

김선희, 2005, 「관광지의 적정 수용력 산정과 관리 방안 연구 - 광릉지역을 사례로 - 」, 『대한지리학회지』 제40권 제3호, 대한지리학회, 321~334.

대한상공회의소, 2002, 「환경관련 핵심규제 현황 및 개선 방안」, 산업자원부.

박병도, 2012, 「국제환경법상 오염자부담원칙의 우리나라 환경법에의 수용」, 『환경법연구』 제34권 1호, 한국환경법학회, 331~359.

웨커네이걸, 마티스 · 리스, 윌리엄(Mathis Wackernagel·William Rees), 2006, 『생태 발자국』, 이유진·류상운 옮김, 이매진.

신동일, 2011, 「제주관광진흥기금의 경제파급효과 분석 및 신규재원 발굴」 연구보고서, 제주발전연구원.

윤영채, 2007, 「환경정책의 기본원칙과 관련사례 연구」, 『사회과학연구』 제18권 가을호, 충남대학교 사회과학연구소, 67-91.

이 근, 1997, 『석여문집』, 관광연구사.

임정현, 2010, 「제주지역관광기금 도입에 따른 효과 분석 -CVM과 IO Model을 중심으로-」, 제주대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.

임 현, 2008, 「지방자치단체의 새로운 환경행정작용 수단으로서의 환경세」, 『환경법연구』 제30권 1호, 한국환경법학회, 1-22.

정대연, 2002, 『환경사회학』, 아카넷.

제주발전연구원, 2016, 「공영관광지 요금 현실화 방안 연구」, 제주특별자치도.

한국문화관광연구원, 2012, 「제주관광진흥기금 성과평가 및 발전방안」, 제주특별자치도.

한국법제연구원, 2013, 「(가칭) 제주 세계환경수도 조성 특별법 연구」, 제주특별자치도.

한국환경정책평가연구원, 2014, 「2020 제주 세계환경수도 조성 기본계획 수립」 연구보고서, 제주특별자치도.

한국행정학회, 2009, 「환경규제의 역사적 흐름 고찰 및 합리적 개선 방안 연구」. 환경부.

Dai-Yeun Jeong, 2005,"An Empirical Analysis of Sustainble Development : A Case Study in Jeju Province, South Korea", Korean Social Science Journal, ⅩⅩⅫ No.1 : 117~149.

2. 발표자료집, 보도자료 등

건설교통위원회 수석전문위원 손성태, 2001,「제주도개발특별법 개정법률안 검토보고서」, 대한민국국회, 2001년 11월.

강기춘, 2016, 「제주미래가치 실현을 위한 재원확보 방안 - 가칭)제주환경보전기여금을 중심으로 - 」, 《제주 자연가치 보전과 관광문화 품격 향상을 위한 전문가 토론회 - (가칭) 제주환경기여금 도입 왜 필요한가? - 자료집》, 제주특별자치도.

박진호·김민수·이정기, 2016, 「 제주지역 인구유입 전망과 대응과제」, <제주경제브리프>, 한국은행 제주본부.

서용건, 2016, 「지속가능한 제주관광 어떻게 실현할 것인가?」, 《제34차 제주문화관광포럼 정책토론회 - 지속가능한 제주관광 어떻게 할 것인가 자료집》, 제주특별자치도의회.

임정현, 2016, 「환경부담금의 필요성과 적정 부과액 도출방안」, 《제33차 제주문화관광포럼 정책토론회 - 세계자연유산 제주, 생태관광서비스 패러다임 전환서비스 모색Ⅰ 자료집》, 제주특별자치도의회.

제주특별자치도 세정담당관, 「"제주자치도에 바란다" 답변」, 2015년 12월 21일.

_____ 보도자료, 「'환경협치' 생태관광서비스 도입」, 2016년 6월 17일.

_____ 보도자료, 「한라산, 성산일출봉, 입장료 현실화 기준 마련」, 2016년 12월 15일.

_____ 보도자료, 「환경보전기여금 도입 관련 행정 권고안 마련」, 2017년 1월 20일.

3. 언론보도 기사, 기고문 등

경향신문, 「'오려면 돈 내라' 제주 입도세 논란」, 2012년 10월 18일자.

김동주, 2008, 「[지역 HOT & ISSUE 1] 세계자연유산 한라산의 생태적 수

용력은?」, 『함께사는길』 2008년 7월호.
_____, 2012a, 「[한라광장]지역청년에게 매월 20만원의 기본소득을?」, 한라일보, 2012년 1월 4일자.
_____, 2012b, 「환경자산보전협력금 부과징수가능할까」, 한라일보, 2012년 10월 30일자.
뉴스1, 「신안군 내년 1월부터 증도입장료 폐지키로」, 2014년 11월 10일자.
미디어제주, 「세계유산 한라산 입장료, 공짜가 만능인가?」, 2010년 1월 12일자.
아이엠피터, 2012, 「제주도 '입도세'추진에 분노하는 제주도민」, 2012년 10월 21일자.(http://theimpeter.com/36381/)
제민일보, 「제주도, 환경부담금 도입 '공감' 적정액 '시각차」, 2016년 07월 21일자.
_____, 「'관광객 포화' 제주지역 총량제 도입 가시화 주목」, 2016년 11월 17일자.
_____, 「관광진흥부가금 대체재원 "시급"」, 2002년 5월 2일자.
_____, 「제주 세계자연유산 입장료 징수 공론화 '시동'」, 2016년 5월 24일자.
_____, 「이재명 시장 "제주 입도세 도입 개발수요 억제"」, 2016년 10월 30일자.
제주신보, 「제주관광 만족하지만 스트레스도 많다」, 2016년 11월 17일자.
제주의소리, 「제주 '환경총량제-입도세' 논의 수면 위로...'가능할까?'」, 2016년 10월 27일자.
제주MBC, 「제주도민 여론조사4. 입도세 찬성」, 2014년 9월 7일자.
_____, 「여론조사4. 신항 개발 의견 팽팽」, 2016년 9월 16일자.
조세일보, 「입도세(入道稅) 논란, 왜 그들은 세금을 이야기했나」, 2012년 11월 26일자.
_____, 「입도세(入道稅)의 불편한 진실, '지방곳간'채우기?」, 2012년 11월 27일자.
중앙일보, 「「입도세」 부과 검토, 강 제주지사 밝혀」, 1979년 5월 9일자.
한라일보, 「제주방문객 환경기여금징수 결국 불발탄」, 2015년 4월 16일자.
_____, 「녹색당 제주 "쓰레기 처리난… 입도세·환경개선분담금으로 풀어야"」, 2016년 4월 8일자.

Abstract

A Study on the Argument of Environmental Charges by Tourist at Jeju island

Kim, Dong-Joo

It is argued that tourists visiting Jeju Island should pay the fee for tourism development and environmental preservation by paying the admission fee. Recently, as the number of residents and tourists increased, property prices skyrocketed, traffic congestion and parking problems got worse, and garbage disposal became more difficult. Thus, jeju people's quality of life being decreased, and tour-stress being increased, so they strongly agree with the admission fee to solve the problem. But the background and content of the suggestion is different and overlapped. So, this thesis will analyse and summarize the theoretical background, process of these argument, and consider the aim, method, object, cost, legal basis of it. Finally, Jeju people should try to preserve nature before imposing visitors' admission fees. and it will be the logical basis of the system.

Key Words : carrying capacity, ecological foot print, polluter pays principle, admission fee, environmental charges by tourist

교신: 김동주 63243 제주특별자치도 제주시 제주대학로 102,
제주대학교 사회학과 (E-Mail: mzsinbi@gmail.com)

논문투고일: 2017. 01. 21.
심사완료일: 2017. 02. 09.
게재확정일: 2017. 02. 16.