

특 집

지방환경세의 도입방향

지방환경세 도입의 당위성

곽 승 준

고려대학교 경제학과 교수



1. 서 론

국내외적으로 환경의 중요성은 날로 증대되어 가고 있다. 20세기 들어 세계적으로 급속한 경제성장과 발전의 과정에서 대기, 수질, 생태계 등 광범위한 환경파괴가 자행되었으며 이제는 우리의 미래를 위협할 정도까지 이르게 되었다. 또 국민소득수준이 상승하고 환경의 질에 대한 기대욕구가 상승하여 환경문제에 대한 중요성이 점차 부각되기 시작하였다. 따라서 환경문제는 이제 21세기 세계경제질서를 재편할 새로운 패러다임으로 떠오르게 되었다. 현재 기후변화 협약 등에서 보듯이 환경파괴와 환경보전에 관한 문제가 국내외적으로 큰 이슈가 되고 있다.

우리나라는 환경문제의 심각성을 인식하고 환경을 보전하기 위하여 부담금, 부과금, 예치금 등의 형태로 정책을 수립하여 집행하고 있다. 그러나 현재 시행중인 각종 정책수단들이 제도상의 한계점과 운영상의 문제점 등으로 인하여 고유의 기능을 제대로 못하고 있다는 지적이 제기되고 있다. 따라서 새로운 정책대안으로서 환경세의 도입에 관한 논의가 이루어지고 있다.

본고에서는 환경오염의 억제와 환경

관련 투자의 재원확보방안으로 환경세를 신설할 필요성에 대한 당위성과, 이 환경세가 지방세의 세목으로 도입되는 것이 바람직할 것이라는 근거를 제시하고자 한다.

이에 앞서 환경문제에 대하여 정부개입의 필요성에 대해 알아보고, 환경정책수단과 환경세의 개념을 규정하고, 우리나라의 현행 환경정책수단들을 개괄적으로 살펴본다.

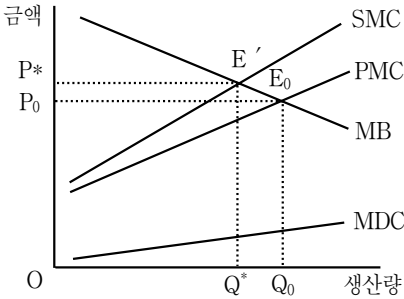
2. 환경문제와 정부의 개입

환경문제가 발생하는 원인 중 대표적으로 외부성(외부비경제: external dis-economy)을 들 수 있다. 환경문제는 외부성을 발생시키므로 시장이 자율적으로 이 문제를 해결할 수 없기 때문에 정부가 정책적 개입을 통하여 외부성을 극복할 수 있는 방안을 마련해야 비로소 환경이 적절하게 보존될 수 있다는 것이다.

환경오염의 발생과 같이 한 경제주체의 행위가 경제적 대가의 지불 없이 다른 경제주체에게 피해를 야기시키는 경우 오염원인자의 사적비용과 사회적비용이 괴리를 일으키게 된다. 즉 오염원인자의 사회적 비용은 사적비용보다 커

지게 되는 것이다. 따라서 사적비용만을 고려한 경우 환경오염의 발생이 더욱 커지게 되는 것이다.

<그림 1> 외부비용의 경제적 효과



<그림 1>에서 보면 MB(Marginal Benefit)는 제품 한 단위를 더 소비함으로써 얻을 수 있는 소비자의 한계편익이며, PMC(Private Marginal Cost)는 사적한계비용으로 제품생산을 한 단위 증가시키기 위해 기업이 실제로 부담하는 비용이다. 그런데 이 기업은 사적한계비용 외에도 생산을 한 단위 증가시킴에 따라 외부비용인 한계피해비용(MDC: Marginal Damage Cost)을 유발하는데 이것이 환경파괴에 대한 피해를 화폐가치로 환산한 비용을 의미한다. 따라서 경제 전체적으로 제품 한 단위를 더 생산하기 위하여 소요되는 비용

은 PMC와 MDC를 합한 사회적 한계비용(SMC: Social Marginal Cost)이 되는 것이다.

이 때 시장에서 형성되는 제품의 가격과 생산량은 E_0 점에서 결정될 것이다. 왜냐하면 기업이 제품생산에 따른 사회적 피해비용을 자신들이 부담할 비용으로 고려하지 않기 때문이다. 그러나 사회 전체적으로는 외부비용을 고려한 상태인 E' 점에서 가격과 생산량이 결정되어야 바람직한 자원배분이 이루어지는 것이다. 즉 어떤 제품의 생산과정에서 외부비용이 발생할 경우 시장가격은 사회적으로 바람직한 수준보다 낮게 형성되고($P^* > P_0$), 균형생산량은 사회적으로 바람직한 수준보다 과잉생산되어($Q^* < Q_0$) 시장실패가 발생하게 되는 것이다.

이와 같이 외부성으로 인한 환경문제는 오염원인자에 의해 야기되는 외부비용이 적절하게 시장가격에 반영되지 않아 시장실패를 야기시키며 이를 해결하기 위해 정부가 개입하게 되는 것이다.

3. 환경정책수단과 환경세의 개념

정부의 환경정책수단은 크게 직접규

제, 경제적 유인수단, 신축적 환경관리수단, 자율환경관리 등으로 나눌 수 있다. 1990년대 이전의 국내의 주요 환경정책수단은 직접규제에 초점을 맞추어 왔으나 1990년 이후부터 지속가능한 개발, 지구기후변화와 같은 환경문제를 해결하기 위해 직접적 규제수단 외에 여러 경제적 유인수단이 도입되었다.¹⁾

직접규제는 배출시설이나 배출행위의 인·허가, 지도·점검이나 환경기준, 배출기준과 각종 기준설정 등 정부가 오염시설이나 행위에 대해 일정한 기준을 제시하고 오염자가 기준을 그대로 따르도록 의무를 부과하는 규제방법으로, 오염자가 의무를 위반할 경우에는 벌과금, 조업정지 등의 법적·행정적 제재를 가하는 정책수단이다.

경제적 유인을 활용하는 접근방식(market-based approach)은 오염원인자에게 어떤 행동을 취하도록 직접 통제하는 것이 아니라, 적절한 유인을 제공해 스스로 오염행위를 억제하도록 유도한다는 특징을 가지고 있다. 정부는 유인만을 제공하고 나머지 부분은 시장의 원리에 따라 처리하는 방식이기 때문

에 정책이 유연하게 운영될 수 있을 뿐 아니라 효율적으로 환경문제를 달성할 수 있다는 장점도 갖추고 있다.

이 접근방식에 속하는 환경정책의 대표적인 예로 공해세(effluent charge)를 들 수 있다. 이 때의 세금은 생산물 단위당 부과하는 종량세로써 피구(A. Pigou)가 그 아이디어를 처음 제시하였다 하여 피구세(Pigouvian Tax)라고도 부른다.²⁾

환경세의 정의는 일반적으로 광의의 환경세와 협의의 환경세로 나누어 분석하고 있다. 광의의 개념의 환경세는 목적이 환경오염의 저감이나 아니냐에 상관없이 결과적으로 환경오염의 저감을 가져오는 모든 조세, 즉 부가가치세, 특별소비세, 환경관련 부담금 등을 포함할 수 있고, 협의의 개념으로는 환경오염저감을 목적으로 도입된 부담금, 부과금, 사용료 등을 포함한다.

본고에서 ‘환경세’ 및 ‘지방환경세’는 이 협의의 환경세를 의미하며, 피구세(Pigouvian Tax)도 여기에 속한다. 그리고 정부의 정책수단은 간접규제방식인 경제적 유인을 활용하는 수단을 중심

1) 환경부, 『환경백서』, 1999, p.108~109.

2) 이준규, 『재정학』, 다산출판사, 1999, p.168. 참조.

으로 논의를 전개하기로 한다.

4. 우리나라의 환경정책수단

(1) 우리나라의 환경정책

우리나라의 환경정책은 제1차 경제개발5개년계획이 추진되고 있던 1963년 11월 최초의 환경법령인 「공해방지법」이 제정·공포되면서 시작되었으나 이는 거의 사문화된 법령이었다.

1970년대 중반에 접어들면서 경제개발이 본격화됨에 따라 산업활동에 의한 환경오염 문제가 심각하게 대두되자 정부는 기존의 「공해방지법」을 폐지하고 1977년에 「환경보전법」을 제정하였는데, 이 법의 제정으로 환경기준이 설정되었고, 환경영향평가제도, 환경오염의 상시측정제도, 원인자부담금제도 등이 도입되었다.

1980년에는 ‘환경권’에 관한 조항을 헌법에 명시하였고, 환경청이 발족하였으며, 1983년에는 배출부과금제도를 도입하였다.

1990년 환경처의 발족과 함께 「환경보전법」이 폐지되고 이를 대신하여 여러 개의 환경관련법이 제정되었다. 즉, 「환경보전법」이라는 단일법에서 환경정

책기본법, 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음·진동규제법, 유해화학물질관리법, 환경오염피해분쟁조정법 등 6개의 법이 새로이 제정되었다. 그 후에도 계속 제정이 되어 현재 환경문제와 직결된 법률만도 거의 20개에 이르고 있다. 그리고 현재는 정부조직 개편에 따라 환경부로 되어 있다.

대기오염 및 수질오염에 주로 적용되는 우리나라의 간접개입제도는 배출부과금, 환경개선부담금, 폐기물예치금·부담금, 수질개선부담금 등이 있는데, 이들 모두가 직접적 오염억제효과를 위한 제도라기 보다는 정부가 추진하는 환경오염 예방이나 처리의 자원 조달을 위한 방편으로서의 성격이 강하다.

(2) 배출부과금

우리나라의 환경법에 규정된 대표적인 간접개입 수단은 배출부과금이다. 배출부과금이란 오염물질의 배출정도에 따라 부과금을 부과함으로써 오염물질 배출의 외부비용을 배출업자가 부담하도록 하는 제도인데, 근거법령은 오염자부담원칙(polluters pay principle)에 입각한 환경정책기본법 제7조³⁾에서 찾을 수 있다. 오염원인자 스스로 배출량

을 법적 기준에 맞추도록 유도하여 오염물질 배출로 인한 사회적 비용을 최소화하도록 하고 있다.

배출허용기준을 초과하여 대기오염물질과 수질오염물질을 배출하는 기업에게 각각의 오염물질별로 법이 정하는 절차에 따라 오염물질의 종류⁴⁾, 배출기간, 배출량 등을 산정기준으로 하는 배출부과금을 부과하게 되어 있고, 또한 법적으로 정해진 방류수 수질기준을 초과하여 축산폐수를 배출한 사업자에 대해서도 배출부과금을 징수하게 되어 있다.

현행 배출부과금은 기본부과금과 처리부과금의 두가지로 나누어진다. 기본부과금은 배출시설을 이용하여 조업을 하는 사업자가 배출허용기준 이내로 배출하는 오염물질 배출량에 대하여 사업장

규모에 따라 차등적으로 적용되는 부과금이다. 한편 처리부과금은 배출허용기준을 초과하여 배출하는 오염물질에 대하여 처리비용에 상당하는 금액을 부과하는 것이다. 대기 및 수질오염물질의 경우 처리부과금은 다음과 같은 공식에 의해서 산정된다.

$$\begin{aligned} \bullet \text{ 처리부과금} &= \text{오염물질 1kg당 부과금액} \\ &\times \text{배출허용기준 초과 오염물질배출량} \\ &\times \text{조정계수} \end{aligned}$$

징수된 배출부과금은 중전에는 「환경관리공단법」에 의해 환경오염방지기금으로 편입되어 환경관리공단에서 관리했으나 1995년부터는 환경개선특별회계의 도입으로 환경개선특별회계의 세입

<표 1> 연도별 배출부과금 부과실적

단위 : 백만원

구 분	계		초과부과금		기본부과금('97 도입)	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
1996	3,190	11,928	3,190	11,928	-	-
1997	4,506	34,051	2,872	13,327	1,634	20,724
1998	4,955	45,810	2,230	15,512	2,705	30,298

자료 : 환경부, 『환경백서』, 1999, p.113.

- 3) 환경정책기본법 제7조는 '자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염의 원인을 야기하는 그 오염의 방지와 오염된 환경의 회복 및 피해구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다.' 라고 규정하고 있다.
- 4) 부과대상 오염물질 및 적용대상은 대기분야에는 황산화물, 먼지 등 10종, 수질분야에는 유기물질, 부유물질, 카드뮴 및 그 화합물 등 19종, 축산폐수분야는 BOD, 부유물질 2종 등이다.

원으로 운영되고 있다.<표 1> 참조)

(3) 환경개선부담금

환경개선부담금은 유통·서비스 부문에 대해서 부과되는 배출부과금이다. 이 제도의 목적은 「환경개선비용부담법」 제1조⁵⁾에 규정한대로 오염자부담원칙에 의거 오염원인자에게 오염물질 처리 비용을 부담하도록 하여 오염저감을 유도하고 환경개선을 위한 투자재원을 합리적으로 조달하는데 있다.<표 2> 참조)

유통·서비스 부문에도 연료와 물을 대량 사용함으로써 대기 및 수질오염 물질을 대량 배출하는 기업이 많이 있음에도 불구하고 제조업 부문에 대해서만 배출부과금을 부과하는 것은 형평에 어긋나는 점도 있었으며, 배출부과금만으로는 급격히 증가하는 환경투자수요를 도저히 충당할 수 없기 때문에 새로운 재원조달 방안을 마련할 필요성도 있어서 1992년 「환경개선비용부담법」에 의해 이 제도가 도입되었다.

환경개선부담금의 부과대상은 유통·서비스 과정에서 환경오염물질을 다량 배출함으로써 환경오염의 직접적 원인이 되는 건물이나 시설물⁶⁾ 또는 경유사용 자동차이며, 부담주체는 건물이나 시설물 또는 자동차의 소유자나 점유자이다. 환경개선부담금은 용수사용량, 단위당 부과금액, 오염유발계수, 지역계수 등을 고려하여 다음과 같이 산정한다.

- 대기환경개선부담금 = 연료사용량×단위당 부과금액×연료계수×지역계수
- 수질환경개선부담금 = 용수사용량×단위당 부과금액×오염유발계수×지역계수
- 자동차개선부담금 = 대당 기본부과금액×오염유발계수×차량계수×지역계수

(4) 폐기물예치금

폐기물예치금제도는 재활용이 가능한 제품·용기를 회수하여 재활용을 촉진 시킴으로써 자원의 낭비를 방지하는데 목적이 있으며, 대상제품·용기의 제조업자 또는 수입업자에게 생산물에 대하

-
- 5) 환경개선비용부담법 제1조는 '이 법은 환경개선을 위한 대책을 종합적·체계적으로 추진하고 이에 따른 투자재원을 합리적으로 조달하여 환경개선을 촉진함으로써 국가의 지속적인 발전의 기반이 되는 쾌적한 환경의 조성에 이바지함을 목적으로 한다.'라고 규정하고 있다.
 - 6) 일정면적 이상의 음식점, 숙박시설, 실내수영장, 일용품소매점, 공연장, 병원, 유흥업소, 목욕탕을 비롯해 자연환경보호지역이나 관광휴양지역에 있는 일정규모 이상의 대형건물

<표 2> 환경개선부담금 부과·징수실적

단위 : 천건, 백만원, %

구 분	부과건수	부과금액	징수금액	징수율
1996	5,527	178,380	157,724	88.4
1997	6,417	250,333	218,895	87.4
1998	6,756	320,566	267,280	83.4

자료 : 환경부, 『환경백서』, 1999, p.112.

<표 3> 폐기물예치금 부과 및 납부현황

단위 : 천원

구 분	부 과 금 액	납 부 금 액	납 부 율(%)	국내제조업체수
1996	34,016,242	33,847,095	99.5	613
1997	42,889,620	41,778,215	97.4	498
1998	40,080,072	38,495,758	96.1	496

자료 : 환경부, 『환경통계연감』, 1999, p.526.

여 일정요율의 금액을 예치하도록 하고 폐기물을 적정한 방법으로 회수·처리하는 경우는 그 예치금을 반환하도록 하는 경제적 유인제도이다. 이 제도는 직접규제 방식을 피하고 경제적 유인을 제공함으로써 재활용 가능한 폐기물의 회수·처리를 유도한다는 점에서 그 의의가 있다.

폐기물예치금제도는 「자원의절약과 재활용촉진에관한법률」의 규정⁷⁾에 근

거하여 1992년부터 시행되고 있다. 시행 초기에는 폐기물예치금을 폐기물관리기금에 예치하도록 하였으나 1995년부터는 폐기물관리기금이 폐지되고 전액 환경개선특별회계에 예치하고 있다.

1992년 「폐기물관리법」에 의하여 음·식료품 등의 용기, 살충제·부탄가스용기, 유독물용기 등 7개 품목 17종을 대상으로 시행하였으며, 현재 6개 품목(음식료류 용기, 세제류 용기, 전지, 타

7) 「자원의절약과재활용촉진에관한법률」 제18조 1항에 '환경부장관은 회수·재활용이 용이한 제품·용기중 대통령령이 정하는 제품·용기가 폐기물이 되는 경우 그 회수·처리에 소요되는 비용을 당해 제품·용기의 제조업자 또는 수입업자로 하여금 환경개선특별회계에 의한 환경개선특별회계에 매년 예치하게 할 수 있다.' 라고 규정하고 있다.

<표 4> 폐기물부담금 부과 및 징수현황

단위 : 백만원

구 분	1995		1996		1997		1998	
	부 과	징 수	부 과	징 수	부 과	징 수	부 과	징 수
계	25,300	24,937	24,123	24,191	43,096	43,046	45,342	45,055

자료 : 환경부, 『환경통계연감』, 1999, p.527.

이어, 윤활유, 가전제품) 12종에 대하여 시행중이다.<표 3> 참조)

(5) 폐기물부담금

폐기물부담금은 폐기물의 발생을 억제하고 자원의 낭비를 방지하기 위하여 특정대기유해물질, 특정수질유해물질 또는 유독물을 함유하고 있거나, 재활용이 어렵고 폐기물관리상의 문제를 초래할 가능성이 있는 제품·재료·용기에 대하여 제조업자 또는 수입업자에게 폐기물 처리에 소요되는 비용을 부담하게 하는 제도이다.⁸⁾

폐기물부담금 부과대상 품목은 살충제 및 유독물용기, 화장품용기, 과자제품용기, 전지, 부동액, 형광등, 껌, 1회용기저귀, 합성수지, 제조담배 등 10개 품목 28종이다. 한편, 1997년부터 부탄가스제품이 예치금 품목으로 다시 전환되었으

며 플라스틱 용기를 사용하는 건보화장품 및 담배를 추가하고 망간전지 및 알칼리·망간전지를 제외하였다.

폐기물부담금제도의 근본취지가 특정 유해물질을 함유하고 있거나 재활용이 어려운 제품에 대한 수요를 축소하는데 있기 때문에 본연의 취지에 부합하게 운영되기 위해서는 소비자의 소비행태를 변환시켜야 하며 이를 위해서는 소비자 부담방식의 채택이 훨씬 효율적인 방식이 될 것이다.

(6) 수질개선부담금

수질개선부담금은 공공의 지하수 자원을 보호하고 먹는 물의 수질개선에 기여하기 위하여 먹는 샘물의 제조업자·수입판매업자에게 부과하는 제도로써 1995년 「먹는물관리법」의 제정으로 도입되었다.

8) 「자원의절약과재활용촉진에관한법률」 제19조 1항.

이 제도는 먹는 샘물을 제조하기 위한 지하수의 개발에 따른 지하수자원 보호에 소요되는 비용을 그 원인자인 먹는 샘물 제조업체가 부담하도록 하는데 근본 목적이 있다. 또 먹는 샘물 소비자와 수도물을 마시는 소비자 사이에 계층간 위화감완화 측면과 수도물 수질개선을 위한 재원마련 측면에서 타당성을 찾을 수 있다.

수질개선부담금은 먹는 샘물의 제조업자 및 수입판매업자에 허가·등록기관인 시·도지사가 판매가액의 7.5%⁹⁾를 부과하고 있다. 지방자치단체에 징수를 위임한 경우에는 부담금 징수액 중 20%를 징수비용으로 교부하고, 잔여금액의 50%는 개발된 취수정이 위치한 시·군 또는 자치구에 교부하며, 나머지 50%는 환경개선특별회계의 세입이 된다.

부과액은 1996년에 237억원, 1997년에 218억원이었는데 1998년에는 IMF 체제의 어려운 경제여건으로 인해 173억원으로 전년대비 20%나 줄어들었다.

5. 지방환경세의 도입

(1) 환경정책수단의 문제점

앞에서 현재 우리나라에서 시행되고 있는 환경정책수단들을 살펴보았다. 이들 정책수단들의 부담자와 사용용도 사이의 연계성, 시행시 정보획득의 비용, 그리고 제도상의 문제점을 전체적으로 정리해보면 <표 5>와 같다.

이러한 환경정책수단들은 부담금제도라기보다는 조세의 성격을 지니고 있다. 예를 들면 환경개선부담금제도는 환경개선을 위한 대책을 종합적·체계적으로 추진하고 이에 따른 투자재원을 합리적으로 조달하여 환경개선을 촉진함으로써 국가의 지속적인 발전의 기반이 되는 쾌적한 환경조성에 이바지하는 것을 목적으로 하는 제도이다.

이는 주로 오염원인자를 대상으로 그에 해당하는 비용을 부담시켜 환경개선을 위한 재원으로 충당하는 것인데, 실제로 부과대상은 오염원인자들인데 환경개선특별회계의 사용용도는 대기 및 수질환경개선사업비 지원, 자연환경 보전사업, 환경과학기술개발, 오염현황조

9) 「먹는물관리법 시행령」 제10조.

<표 5> 우리나라 환경정책수단의 평가

구 분	연계성	정보비용	비 고
배출부과금	○	△	·부분적인 종량제
환경개선부담금	×	△	·하수도사용료 및 배출부과금과의 이중부담
수질개선부담금	△	○	·폐공에 의한 오염문제 간과
폐기물예치금	×	○	·품목선정의 비적절성
폐기물부담금	×	○	·품목선정의 비적절성 ·합성수지부담금과 이중부담

주 : ○ 좋음, △ 보통, × 나쁨

자료 : 손원의 외, 『환경오염 저감을 위한 세제 및 관련제도 개선방안』, 한국조세연구원 · 한국환경기술개발원, 1996, p.121.

사 및 분석지원 등으로 상당히 포괄적으로 되어있기 때문에 원인자부담원칙보다는 특정 목적을 위한 재원확보차원에서 시행되고 있다고 볼 수 있다. 즉, <표 5>에서와 같이 연계성이 미흡하다는 것이다. 따라서 오염유발을 억제하여 환경 개선을 꾀하는 것이 목적이라면 현재 복잡하게 되어 있는 환경정책수단을 통폐합하여 조세로 전환하는 것이 바람직하다.¹⁰⁾

결국 이런 점들을 감안한다면 현재 실시하고 있는 환경정책수단들은 개별적으로 개정하여 보완할 차원의 문제가 아니라 포괄적이며 종합적인 차원에서 이들 수단들을 통합하여 환경세를 도입하

는 것이 바람직할 것이다.

(2) 환경세의 당위성

환경세는 점점 심각해지고 복잡해지는 환경문제를 해결하는데 있어서 매우 유용한 수단이며 다른 경제적인 유인제도들에 비해 상대적으로 우월한 방안이라고 할 수 있다.¹¹⁾

환경세를 직접규제방식과 비교하면 정보비용면에서 우월하며 시장원리에 따라 외부성 문제가 자연적으로 치유될 수 있으며 정부의 수입을 가져다주므로 환경투자재원으로 활용할 수 있게 된다. 보조금과 비교하면 보조금은 오염배출

10) 라휘문, 『지방환경세의 도입에 관한 연구』, 한국지방행정연구원, 1997, pp.123~124.

11) 이하 라휘문, 앞의 논문, p.67. 참조.

기업의 이윤을 증가시키나 환경세는 이윤을 감소시키기 때문에 기업에게 오염을 줄이고자 하는 유인이 될 수 있다.

부담금과 비교하면 재원의 규모, 재원의 안정성, 재원조달비용, 투자와의 연계성 등의 측면에서 우월하다고 할 수 있다.

환경세의 도입은 상당한 정도의 정부 재원이 확보되기도 하나, 한편으로는 기업으로 하여금 비용을 증가시키고 기업에 부담을 줌으로써 생산활동을 억제하고, 제품단가의 상승을 가져와 수요감소와 국제경쟁력 약화를 초래, 수출부진의 요인으로 작용할 수도 있다. 그러나 환경세의 도입은 장기적으로는 경제성장의 주요 요소인 에너지, 노동력을 잘 보전하고 유지함으로써 성장잠재력을 배양할 수도 있다.¹²⁾

우리나라는 환경세라는 이름의 세목은 현재 도입되어 있지 않지만 부담금 및 부과금이라는 용어를 사용하여 사실상의 환경세를 부과하고 있는 실정이다. 특히 앞에서 살펴본 배출부과금, 환경개선부담금, 폐기물예치금·부담금, 수질개선부담금 등은 환경개선특별회계의

재원으로 이용되고 있어 목적세와 유사한 기능을 한다고 할 수 있다.

환경개선 및 환경오염방지사업의 적극적인 추진을 위해서 막대한 재원이 요구되는데 기존의 제도들로는 재원의 조달이 어렵다. 1997년 환경투자계획에 의할 경우 1조 3,071억원이 필요하나 실제 조달될 수 있는 재원은 8,891억원에 지나지 않아 4천억원 이상 재원이 부족한 것으로 나타났다.¹³⁾ 따라서 환경투자의 재원확충을 위하여 환경세를 신설할 필요가 있다.

(3) 지방세의 원칙

앞에서도 살펴보았듯이 환경관련 각종 부담금은 부담금의 부과와 부담자의 편익이 서로 연관이 많으며, 오염의 피해범위가 지역에 한정되는 경우가 많아서 아래에서 제시하는 바와 같이 지방세의 성격을 많이 지니고 있다. 따라서 환경세를 도입할 경우 이를 지방세의 세목으로 하는 것이 바람직할 것이다. 즉 기존의 지방세목과 각종 부담금을 포함하는 세외수입 중에서 환경관련 재원으로

12) 김정수, 『경제성장과 환경보전』, 『환경경제연구』 제1권 제1호, 한국환경경제학회, 1992, p.31.

13) 이창균, 『지방자치단체의 환경투자재원 확충에 관한 연구』, 한국지방행정연구원, 1996, p.83.

활용할 수 있는 세원을 통합하여 목적세 형태의 지방환경세를 신설하는 방안을 제시해 볼 수 있다.

지방세가 갖추어야 할 원칙으로 세원의 보편성, 세수의 안정성, 세원의 지역성, 응익원칙, 부담분임의 원칙¹⁴⁾ 등을 들 수 있다.

세원의 보편성 원칙이란 지방세의 세목은 각급 지방자치단체가 재정권이 독립되어 있으므로 그 세원이 가급적 각 자치단체에 골고루 분포되어 있어야 한다는 것이다. 전국적으로 동일한 지방세 체계를 가지고 있는 우리나라에서는 특히 중요한 원칙이다.¹⁵⁾

세수의 안정성 원칙이란 경기변동에 관계없이 세수가 안정적인 세목이 바람직하다는 것이다. 지방정부의 행정은 교통, 상·하수도, 보건, 위생 등 주민에게 밀접한 서비스가 많기 때문에, 그 경비는 국가의 재정과 비교하여 경성상이 강하기 때문이다. 앞으로도 경제성장이 지속될 것이고 국민소득도 계속적으로 증가할 것이며 환경오염 역시 쉽게 줄어들지는 않을 것이므로 환경세의 세수는 안정적일 것이다.

세원의 지역성의 원칙이란 세원이 가급적 어느 하나의 지역에 정착되어 있는 것이어야 한다는 것이다. 만일 지방세의 세원이 지방자치단체의 경계를 벗어나서 자유로이 이동한다면 과세기술상 문제가 있을 뿐만 아니라 지방자치단체의 재정운영에도 많은 혼란과 지장을 초래하게 된다. 대기오염 및 수질오염 등 환경오염의 경우 피해지역이 지역적으로 한정되어 있으며 거리가 멀어질수록 피해도가 약화되므로 국지적인 현상인 것이다. 따라서 세원이 정착되어 있다고 할 수 있다.

응익원칙이란 주민이 정부로부터 서비스를 받는 정도에 수혜(편익)의 정도에 따라 과세한다는 원칙이다. 일반적으로 조세는 납세자의 부담능력에 따라 공평하게 과세한다는 응능원칙이 중심이 되어있으나 지방세의 경우 응익원칙을 가미하고 있다. 오염원인자들은 오염물질을 배출하여 외부비용을 발생시키고 이를 통하여 이윤을 창출하기 때문에 사회적비용과 사회비용의 차이만큼 이익을 얻게 되는 것이다. 따라서 이들의 이익에 대해 과세를 하는 것이 응익원칙에

14) 부담분임의 원칙이란 지방자치단체는 지역공동체이므로 그 행정서비스에 소요되는 경비를 가능한한 많은 구성원이 부담을 분임하여야 한다는 원칙이다.

15) 심정근 외, 『지방재정학』, 박영사, 1997, pp.152~154.

부합하는 것이다.

(4) 세원의 지방세화 필요성

우리나라의 환경업무체계는 중앙집권적 체계로 운영되어 왔으며, 중앙정부와 지방자치단체의 역할이 명확하게 구분되어 있지 않고 지방자치단체가 독립적으로 환경관련행정을 개발하여 수행하지 못하도록 되어 있다.¹⁶⁾

그러나 지방자치체가 점차 정착되어 가고 지방화시대가 도래함에 따라 환경부는 점점 많은 사무를 지방자치단체로 위임하고 있다. 이는 환경에 관하여 지방자치단체의 역할이 계속적으로 증가하고 있으며 앞으로도 더욱 증가할 것으로 전망할 수 있다.

이러한 상황에서 환경행정에 대하여 지방자치단체가 책임있게 추진해 나갈 수 있도록 정책을 전환할 필요가 있다. 즉 지방자치단체가 환경오염을 해결해야 한다는 과제를 충족시키기 위해서는 지방자치단체가 필요한 만큼의 환경투자재원을 확보할 수 있어야 한다. 현재 지방자치단체의 환경투자재원은

자체재원과 의존재원이 있다. 자체재원으로는 상·하수도 사용료, 쓰레기수거료, 공원입장료, 일반회계전입금 등이 있으며, 의존재원으로는 국고보조금, 지방양여금, 부담금의 징수고부금, 재정용자특별회계, 기금 등이 있다.¹⁷⁾

지방자치단체의 환경투자재원은 명확한 재원조달의 원칙하에 이루어지는 것이 아니어서 지역 실정에 맞는 장기적 투자 및 지출계획을 세우기 어려우며, 어려운 지방재정의 현실하에서 환경관련투자를 하기는 더욱 어렵다. 그러므로 지방자치단체는 환경오염을 개선하기보다는 현상유지적 지출에 충당하고 있으며 중앙정부의 이전재원에 의하여 투자적 지출을 하고 있는 실정이다. 따라서 지방자치단체의 환경투자재원 확보방안으로 가장 바람직한 방향이 지방환경세를 신설하는 것이다.

지방자치단체는 파급범위가 지역적인 환경문제에 대해 가장 근접해 있는 행정단위이며, 지역의 환경오염에 관한 정보를 가장 잘 파악할 수 있는 위치에 있으므로 감시·감독이 용이하고 지역의 실정에 맞는 환경정책을 수립 및 집행하기

16) 고숙희·라휘문, 「지방자치단체의 환경투자재원 확충에 관한 연구」, 『인문사회과학연구』 제6집, 세명대학교, 1998, p.62.

17) 이하 라휘문, 앞의 논문, pp.53~56. 참조.

에 가장 바람직하다고 할 수 있다.

또 환경오염문제는 비가역적인 성격을 띠고 있으므로 일단 환경오염이 이루어지면 회복하기가 매우 힘들어지며 회복을 한다고 하더라도 막대한 비용이 소요된다. 따라서 지방자치단체가 가까이에서 감독과 예방을 하는 것이 매우 중요할 것이다.

마지막으로 지방자치단체가 지역의 환경문제에 대해서 장기적이고 종합적인 환경투자의 계획 및 자원조달계획을 체계적으로 수립하기 위하여도 지방환경세를 통한 지방자치단체의 자체재원 조달이 필요한 것이다.

6. 결론

지금까지 환경오염 문제와 그에 대한 정책수단, 그리고 지방환경세의 도입에 관하여 살펴보았다.

환경규제를 위한 정부의 정책수단은 여러 가지가 있지만 정부의 입장에서 볼 때 환경세와 같은 간접적인 규제방식으로 경제적 유인을 주어 시장의 역할에 의해서 해결하는 방안이 가장 바람직할 것이다.

따라서 본고에서는 환경세 도입의 필요성과 당위성을 제시하였으며, 지방자

치단체의 환경에 대한 투자와 지출이 계속적으로 늘어나는 현실에 대해서 안정적인 재원확보 방안으로서 현재 국세나 지방세로 부과되고 있는 세원의 일부나 환경세의 성격을 띠고 있는 부담금 등 세외수입을 통합하여 목적세 형태의 지방환경세를 신설하는 방안을 논의해 보았다.

지방환경세의 과세대상, 과세주체, 과세유형, 과세표준 등에 대한 구체적인 논의는 추후에 충분한 연구를 거쳐 결정되어야 할 것이다. ☺

참고문헌

- 고숙희 · 라휘문, 「지방자치단체의 환경 투자재원 확충에 관한 연구」, 『인문사회과학연구』 제6집, 세명대학교, 1998.
- 김승우 외, 『환경경제학』, 박영사, 2000.
- 김정수, 「경제성장과 환경보전」, 『환경경제연구』 제1권 제1호, 한국환경경제학회, 1992.
- 나성린 외, 「환경세의 도입가능성과 경제적 효과」, 한국환경기술개발원, 1995.
- 라휘문, 「지방환경세의 도입에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 1997.

손원익 외, 『환경오염 저감을 위한 세계 및 관련제도 개선방안』, 한국조세연구원 · 한국환경기술개발원, 1996.

심정근 외, 『지방재정학』, 박영사, 1997.

이정진, 『녹색경제학』, 한길사, 1994.

이준구, 『재정학』, 다산출판사, 1999.

이창균, 『지방자치단체의 환경투자재원 확충에 관한 연구』, 한국지방행정연구원, 1996.

환경부, 『환경백서』, 1999.

환경부, 『환경통계연감』, 1999.

EUROSTAT, Structures of the Taxation Systems in the European Union, office for Official Publications of the European Communities, 1996.

Grossman, G.M. and Krueger, A.B., “Environmental Impacts of a North American Free Agreement,” *National Bureau of Economic Research Working Paper*, No.3914, 1992..

지방세 관련용어 해설

• 盲地(맹지)

道路에 직접 接續되지 않는 單獨所有의 筆地. 법률상으로는 ① 타인의 宅地에 둘러쌓여 있는 것 ② 池沼 河渠 또는 海洋을 통하지 않으면 통행할 수 없는 것 또는 公道와의 사이에 崖地(언덕)가 있는 것을 말하는데 狹義로는 ①만을 盲地 ②를 準盲地라고 한다.

盲地の 소유자는 민법 제219조에 의하면 公道에 나아가기 위하여 周圍의 토지를 사용할 圍繞地通行權이 있다. 이 통행방법은 圍繞地에 대하여 손해가 가장 작은 방법을 취하여야 하며 통행에 따른 損害補償金을 지불하여야 한다. 또, 토지분할로 인하여 盲地가 된 때에는 다른 分割者의 토지만을 통행해야 한다.

- 편집실 -