

특 집 지방환경세의 도입방향

# 지방환경세의 도입 방향

유 한 성  
고려대학교 교수



## I. 들어가는 말

지난 100년간을 지칭하는 20세기는 인류 역사상 가장 풍족하고 풍요로운 물질문명의 시대였다. 이 기간 동안 인류가 이루어 놓은 눈부신 경제발전은 먹고도 남을 만큼의 식량생산을 가능케 하였고, 이에 따라 유사 이래 처음으로 인간이 굶주림으로부터 벗어날 수 있는 계기를 마련해 주었다.

현재의 물질적 풍요는 자연환경의 훼손이라는 대가를 치른 결과였고, 그 후 유증으로 인류는 생존 자체까지도 위협받는 환경오염의 위기에 직면해 있다. 인류는 오랜 세월을 걸쳐 물질부족에 따른 궁핍의 문제에 시달려 왔기 때문에 자연훼손이 초래하는 환경오염의 문제에는 극히 최근까지 관심을 기울이지 못하였다. 20세기 중반까지는 선진국조차도 환경에 대한 관심보다는 성장 중심의 경제발전을 도모하였다. 성장 위주의 발전전략은 심각한 환경파괴와 더 이상 성장을 지속시킬 수 없는 상황을 연출하고 있다. 이러한 환경오염에 대한 우려의

확산은 1972년에 로마클럽 보고서인 「성장의 한계」(The Limit to Growth)를 통해 환경보전과 경제발전은 상충관계에 있다는 체계적 주장을 이끌어냈다. 동 보고서는 급속한 인구증가와 도시화·산업화 등으로 경제성장이 지속된다면 자원고갈과 환경오염 때문에 앞으로 100년 이내에 지구는 성장의 한계에 도달한다고 경고하고 있다. 즉 국민총생산(Gross National Product: GNP)이 곧 국민총공해(Gross National Pollution: GNP)이므로 쾌적한 환경보전을 위해서는 경제성장을 중단해야 한다는 것이다.

1972년 유엔환경기구(UNEP)의 창설을 계기로 악화되고 있는 지구환경의 보전과 개선을 위한 국제환경협약이 지속적으로 체결되고 있는 추세에 있다. 각종 환경관련 국제협약은 협약에 참여하고 있는 각국의 의무사항을 명시함으로써 국내산업활동에 직접적인 제약요인으로 작용하고 있을 뿐만 아니라 비가입 또는 위반시에는 무역규제형태로 제재를 가할 수 있게끔 하고 있다.<sup>1)</sup> 이와

1) 1933년부터 1990년까지 체결된 환경관련 국제협약은 150여 개이며, 이 중 무역규제조치를 포함한 협약은 18개 정도이다. 자세한 내용은 유상희, 「지구환경규제와 우리 산업」, 단국대학교부설 사회과학연구소 주체 환경학술세미나, 1993과 이정진, 『환경경제학』, 박영사, 2000, p.572를 참조할 것.

같은 변화는 국가간의 교역에도 환경문제가 중요한 역할을 하는 시대가 되었음을 의미한다고 하겠다.<sup>2)</sup>

환경의 중요성에 대한 인식은 환경보전과 경제발전간의 관계를 상호 보완·조화적 입장에서 보는 지속가능발전(Environmentally Sound & Sustainable Development)의 개념을 탄생시켰다. 이는 미래세대의 후생을 감소시키지 않는 선에서 현재세대의 복지를 극대화시키는 발전을 의미한다. 경제적 궁핍을 해소하기 위한 경제개발행위는 허용하되 그것이 환경용량의 한계를 초과하지 않아야 한다는 것이 지속가능발전의 의미이다. 환경오염의 심각성으로 말미암아 지속가능발전은 이제 각국이 추구하는 경제성장정책의 준거로 자리매김하고 있다.

국민들의 점증하는 환경보전과 개선

에 대한 욕구에도 불구하고 우리 나라는 경제력이 뒷받침되지 못했던 관계로 1990년대 초까지는 각종 법과 제도 신설 중심의 환경정책을 이끌었다. 1996년을 기점으로 1인당 국민소득이 1만 달러를 상회하게 되었고, 이에 따라 선진국처럼 환경개선을 위한 실질적인 투자를 병용하면서 국민들의 환경수요에 적극적으로 부응하는 방향으로 환경정책을 일대 전환해야 할 시점에 이르렀다.<sup>3)</sup>

현재 우리 나라는 다양한 정책수단의 활용에도 불구하고 환경개선은 고사하고 환경오염이 날로 악화되고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 환경오염억제를 위해 필요한 투자재원의 안정적 확보도 어려운 상황에 있다. 이처럼 현재 시행 중인 환경정책 제도들이 그 본래의 취지를 살리지 못하는 것은 제도의 운영과정에서 야기되는 문제점에도 그 원인이 있으나

- 2) GATT체제를 대체하여 1994년부터 출범한 WTO(국제무역기구)체제의 시작은 환경문제를 主議題로 한 다자간 무역협상인 그린라운드의 개최를 요구하는 분위기를 한껏 고조시키고 있다. 그린라운드는 용어는 1991년 10월에 미국 상원의원이었던 맥스 보커스(Max Baucus)가 국가별로 상이한 환경기준이 경쟁력 격차의 한 요인이 되기 때문에 그 격차분만큼 상계관세를 부과해야 한다는 주장을 하면서 이를 논의하기 위한 다자간 무역협상으로 그린라운드의 출범을 제의한데서 비롯되었다.
- 3) Grossman & Krueger에 의하면 1인당 국민소득이 대략 5,000달러대를 넘어야 비로서 환경문제에 대한 국민적 의식이 본격화되고 약 1만달러를 넘어야 환경보전적 경제성장을 실천에 옮길 수 있다고 한다. 자세한 내용은 Grossman, G.M. & A.B. Krueger, "Economic Growth and the Environment", *The Quarterly Journal of Economic* 110, 1995, pp.352~387를 참조할 것.

근본적으로는 각 제도가 가지고 있는 본질적인 한계에 말미암은 결과라고 하겠다.

이제 환경정책의 한계를 보완하면서 정책집행에 소요되는 재원을 아울러 확보할 수 있는 환경제도의 도입이 적극적으로 검토되어야 할 단계에 와 있다고 할 수 있다. 이와 같은 요구에 가장 잘 부응하는 제도로는 환경세제도가 거론되고 있다.

본고는 환경오염을 억제함은 물론 환경투자재원의 확보도 가능케 함으로써 현행 환경정책의 한계를 보완할 수 있는 대안으로 주목받고 있는 지방환경세의 도입과 관련해 예상되는 문제점을 지적하는 한편, 도입의 합리적인 방향을 제안하는 것을 목표로 하고자 한다.

## II. 환경정책의 개관

### 1. 환경문제에의 정부개입의 필요성과 효과

환경문제란 환경이 정상적인 작용을 하지 못함으로써 발생하는 상황(상태)

또는 현상에 기인하여 초래되는 모든 문제를 말한다. 따라서 자연환경 뿐만 아니라 생활환경으로서 도로, 주택, 교통 등이 원활하지 못하거나 적절한 상태에 있지 못한 경우 환경문제가 야기되었다고 할 수 있다.

환경문제는 다음과 같은 기본적인 특성을 갖는다.<sup>4)</sup> 첫째, 환경문제는 정상적인 경제활동의 결과 나타나는 부산물이다. 즉 우리는 의도적으로 환경을 오염시키기 위하여 오염물질을 배출하지는 않는다는 것이다. 따라서 오염물질을 모두 제거하는 것은 정상적인 경제활동을 금지하도록 요청하는 것과 같게 된다. 둘째, 환경오염은 부(-)의 효용을 갖는 물질이다. 따라서 환경오염은 인간에게 불만족(비효용)을 일으킨다. 다시 말해 환경오염은 외부불경제의 특성을 갖는다고 하겠다. 셋째, 환경오염은 자연의 자정능력에 의하여 일정부분이 스스로 정화된다. 그러나 정화수준을 넘어서면 인간이 개입하지 않고는 해결할 수 없다는 특성이 있으며, 이러한 특성 때문에 비용이 수반된다. 넷째, 오염물질은 한 장소에 고정되어 있는 것이 아니라 여러

4) 이하의 내용은 라휘문, 『지방환경세의 도입에 관한 연구』, 한국지방행정연구원, 1997, pp. 9~10에서 인용하였다.

장소를 이동한다. 따라서 발생근원지에서 문제를 해결하지 못하면 해결이 어렵다는 특징을 가지고 있다. 다섯째, 환경오염은 비가역적인 특성을 가지고 있다. 즉 환경은 한번 파괴되면 복구하는데 많은 시간이 필요할 뿐만 아니라 경우에 따라서는 복구가 불가능하다. 여섯째, 환경오염은 지역고유재의 성격을 가지고 있다. 예컨대 경관은 그 지역 특유의 것이고, 물의 경우도 유역이 있으며, 대기의 경우도 일정한 공역이 있어 각 지역마다 오염도가 다르게 나타난다.

우리를 둘러싸고 있는 자연 및 생활환경은 모든 국민이 관계를 맺고 있으며 비배제성과 비경합성을 특성으로 하는 공공재이다. 또한 환경의 오염에 따라 야기되는 환경문제는 외부불경제를 창출하는 속성을 가지고 있다. 따라서 환경문제는 민간의 분권적이고 자율적인 교환원리를 바탕으로 하는 시장메커니즘(가격기구)을 통해서서는 적절한 해결을 기대하기 어려운 한계를 갖고 있다. 이와 같은 환경문제의 속성으로 말미암아 환경오염 방지 및 개선을 위한 조치는 정부의 개입을 요구한다고 하겠다.

환경오염에 따른 외부불경제 상황을 민간의 자율에 맡겨 시정하도록 할 경우, 오염을 유발하면서 생산활동을 전개하

는 기업은 사회적 비용보다 낮은 사적비용만을 자신들의 생산비용으로 인식함으로써 적정수준을 상회하는 과잉생산을 하게 된다. 이에 따라 자원배분의 비효율을 초래함은 물론 환경오염의 정도는 더욱 심각해지는 문제를 초래한다. 따라서 정부의 개입을 통해 오염원인에게 사회적 비용의 부담을 요구함으로써 자원배분의 비효율과 심각한 오염을 억제·개선하는 조치가 필요하게 된다.

정부의 환경정책을 통해 오염수준이 줄게되면 그 이익은 모든 사회구성원에게 고루 미치게 됨은 물론 사회전체의 후생도 제고하게 된다. 또한 정부의 개입은 오염을 유발하는 생산부문의 과잉생산을 적정생산으로 시정해 줌으로써 이 분야에 과도하게 투입되었던 자원을 보다 바람직한 용도로 전환시켜 사회전체적으로 자원배분의 효율성을 향상시키게 된다.

결론적으로 환경은 공공재이고 환경오염은 외부불경제를 유발하는 시장실패의 원인이므로 환경문제에 대한 치유는 정부의 시장개입을 요구하게 되며, 정부의 개입은 문제해결에 유효한 성과를 제공할 수 있다고 하겠다.

## 2. 환경정책의 목표

환경오염에 의해 발생하는 문제와 관련하여 그 대책의 모색이 필요한 과제는 다음의 세 가지로 집약될 수 있다.<sup>5)</sup> 첫째는 환경오염이 초래하는 외부불경제를 어떻게 시정하여 적정 자원배분을 이룰 수 있는가와 관련한 효율적인 자원배분의 과제이다. 둘째는 어떻게 환경을 보존하면서 적절하고 지속적인 경제성장을 달성할 수 있는가의 과제이다. 부연하면 환경정책은 단순히 환경오염을 방지하는 것뿐만 아니라 자연자원을 적절히 보전함으로써 경제성장을 지속적으로 가능케 하는 것을 목적으로 한다는 것이다. 셋째는 오늘날 환경오염은 지구촌 전체의 관심사로서 국경을 초월한 문제이기 때문에 각종 국제협약과 규칙을 준수함으로써 국제협력을 강화해야 한다는 점과 관련된 과제이다. 즉 환경오염의 방지와 개선을 위해서는 각국이 상호 협력하고 조화해야 하며, 이를 위해서는 국제협력의 도출이 필요하다는 것이다.

국가별·지역별로 환경오염 실태와 처한 사회적 상황이 상이한 관계로 환경

정책의 목표에는 다소의 차이가 있을 수 있고, 목표의 우선 순위도 다를 수 있다. 이러한 점을 감안하더라도 환경정책의 목표는 위에서 지적한 환경문제와 관련된 과제를 기초로 설정되어야 할 것이다. 구체적으로 환경정책의 목표는 궁극적으로 사회전체의 복지수준을 증대시키는데 두되 환경오염을 감당할 수 있는 수준으로 억제하여 자연환경을 보전하면서 지속적인 경제성장을 가능하도록 하는데 두어야 할 것이다. 또한 환경관련 국제협약을 준수함으로써 국제협력을 강화하는 것을 목표로 해야 할 것이다.

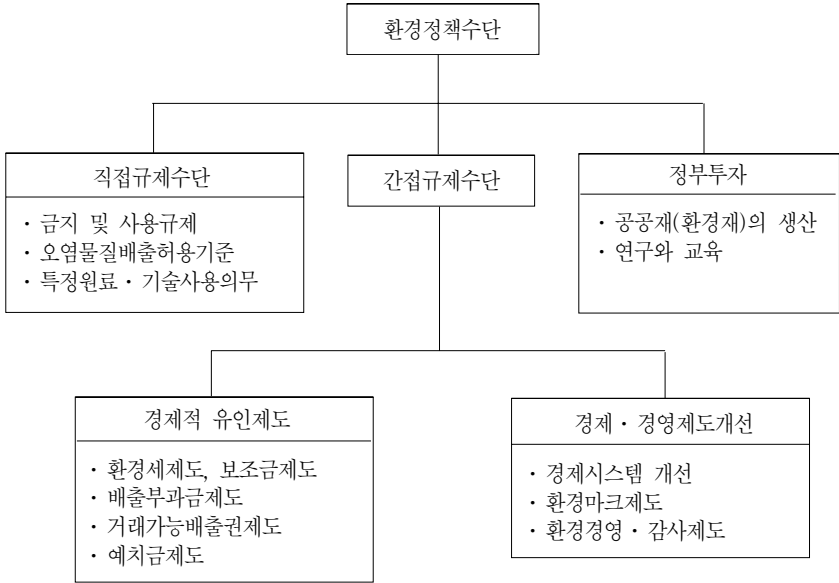
## 3. 환경정책의 수단

환경정책의 수단은 크게 <그림 1>에 서와 같이 직접 규제하는 방법, 간접적인 유인정책, 정부투자방법 등 세 가지 유형으로 나눌 수 있다.

직접규제의 방법에는 정부에 의한 오염물질배출허용기준의 설정, 특정원료·기술사용의무규정 등의 조치가 있다. 간접적인 유인정책은 배출부과금제도나 보조금제도 등 가격기구(시장)를 보완하는 방법을 말한다. 정부투자방법이란 정

5) 김적교, 『경제정책론』, 박영사, 1999, p.488.

<그림 1> 환경정책수단의 기능별 분류



자료: 이창균, 「지방자치단체의 환경투자재원 확충방안」, 한국지방행정연구원, 1996.2. pp.13.의 내용을 참조하여 재작성함

부가 직접 개입하여 환경재를 생산하여 오염을 억제하고 연구와 교육프로그램을 실시하는 것이다.

본고에서는 환경세제도, 보조금제도, 배출부과금제도 등 경제적 유인제도 중심으로 환경정책수단의 특성을 설명하도록 하겠다.

**(1) 환경세제도**

생산과정에서 오염물질을 배출하는 기업은 오염물질에 의해 야기되는 피해에 대한 대가를 지불하지 않는 것이 일반적이다. 이에 따라 이 기업은 사적 생산비용을 사회적 비용보다 낮게 인식함으로써 과잉생산을 하게 되고 환경오염이 심화되는 결과를 초래한다.

환경세는 정부가 오염물질 방출행위에 대해 조세<sup>6)</sup>를 부과하여 오염물질 배

6) 조세를 통해 환경오염 문제에 대한 해결책을 찾고자 하는 시도는 피구(A.C. Pigou)의 연구가 기초가 되고 있다. 따라서 이러한 목적의 조세를 피구세(Pigouvian Tax)라고 한다.

출 기업이 인식하는 사적 생산비용을 사회적 생산비용으로 조정해줌으로써 환경오염을 줄이면서 자원배분의 비효율을 시정하는 환경정책에 해당한다. 다시 말해 환경세제도는 기본적으로 환경오염 문제를 시장(가격기구)의 틀 내에서 해결하고자 하는 것이다.

환경세제도는 정확한 오염피해를 파악하기가 어려워 최적세율의 도출이 용이하지 않다는 문제점을 갖고 있다. 이러한 문제점에도 불구하고 이 제도는 시장(가격기구) 내에서 환경문제의 해결을 모색하고 있고, 환경오염의 억제와 개선을 위한 재원의 확보를 안정적인 조세부과 방식을 활용하고 있다는 장점 때문에 OECD 국가를 중심으로 채택되어 실행되고 있다.

## (2) 보조금제도

보조금제도는 정부가 오염물질의 배출을 초래하는 기업에 대해 오염방지시설비용, 오염물질처리시설비용, 오염물질처리비용 등을 지원함으로써 환경오

염 문제를 해결하고자 하는 환경정책을 말한다. 이 제도는 오염물질 배출기업이 자체정화시설을 구비하려고 하나 많은 초기투자비용이 소요되므로 이를 실행에 옮기지 못하고 있을 때 보조금을 통해 자체정화시설의 설치를 유도할 뿐만 아니라 오염물질의 배출을 자발적으로 억제할 경우 그 노력에 상응하는 금액을 지급함으로써 환경오염 문제를 해결하고자 하는 것이다.<sup>7)</sup> 다시 말해 정부가 기준이 되는 오염물질의 배출수준을 정해 놓고 실제의 배출량이 이보다 적으면 그 차이에 대해 오염물질 단위당 일정액수의 보조금을 지급하는 것이다.

보조금에 의한 환경오염 해결방법<sup>8)</sup>은 사회적 피해(오염피해)를 조장하는 오염원인자에게 징벌 대신 지원을 해준다는 점이 사회통념상 용인되기 쉽지 않으며, 오염유발 기업이 생산방법의 개선을 위한 노력 대신 보조금의 수혜를 꾀하는 잘못된 유인이 될 수 있다는 단점을 갖고 있다. 또한 실제로 정부에 의한 기준이 되는 적정오염물질 배출수준 결정이 쉽지 않으며, 보조금을 수혜하는 오염물

7) 기업의 자체정화시설비용을 지원하는 보조금을 간접보조금으로, 자발적인 오염배출 억제 노력에 대해 지급되는 보조금을 실적보조금으로 구분하기도 한다.

8) 이준구, 『재정학』, 다산출판사, 1995, pp.171 ~ 175.



질 배출기업은 지속적으로 생존이 가능하게 됨으로써 오염의 심화와 오염유발 기업을 증가시키는 문제점을 내포하고 있다.

이러한 단점에도 불구하고 캐나다, 덴마크, 핀란드, 독일, 프랑스, 미국 등 적지 않은 OECD국가들이 사용하고 있는 것은 이 제도가 갖는 실용성 때문이라고 하겠다. 즉 기업은 오염을 줄이기 위하여 사용한 비용을 가격인상을 통하여 소비자에게 전가시킬 수 있기 때문에 납세자 부담에 의한 보조금 지원이 그리 불합리한 것은 아니라고 인식되고 있다.

### (3) 거래가능배출권제도

거래가능배출권제도(marketable permit system)는 일정량의 오염물질을 배출할 수 있는 권리를 정부가 증서의 형태로 발행하고 오염을 유발시키는 기업으로 하여금 이것을 구입하게 하는 환경정책을 말한다.<sup>9)</sup> 거래가능배출권제도 하에서 배출권은 자유롭게 시장을 통해 거래될 수 있다. 배출권을 구입한 오

염물질 배출기업이 구입한 배출권이 허용하고 있는 오염수준보다 적은 오염물질을 배출하면서 생산을 실현하였다면 자신들의 배출권을 다른 기업에 판매할 수 있으며, 생산량의 확대에 따라 오염물질의 배출이 증가할 경우에는 다른 기업으로부터 배출권을 구입한 후에 오염물질을 배출하면 된다.

거래가능배출권제도는 정부가 의도하는 오염수준을 기준으로 배출권의 총발행량을 결정하므로 확실한 오염억제를 이룰 수 있고 시장(가격기구) 틀 내에서의 환경정책이라는 장점을 갖고 있다. 반면 배출권을 거래하는 시장이 실제 형성될 수 있어야 그 효과를 볼 수 있는데, 배출권 시장의 개설과 정착에는 적지 않은 시간이 소요되는 문제가 있다. 또한 배출권의 자유로운 거래의 결과, 배출권이 소수 기업에 집중됨으로써 시장이 독·과점화하여 시장의 효율성이 떨어지는 문제를 초래할 수 있다. 더 나아가 배출권의 구입은 오염원인자에게 환경을 오염시킬 수 있는 권리를 부여함으로써 환경의식을 저하시키는 현상을 야기

9) 거래가능배출권제도는 오염권시장제도(marketable pollution rights), 오염허가권제도, 배출권거래제도라고도 한다. 거래가능배출권제도는 J.H. Dales가 1968년에 처음 제안한 제도로 알려져 있다. 자세한 내용은 J.H. Dales, *Pollution, Property and Price*, Toronto: University of Toronto Press, 1968를 참조하기 바란다.

할 수 있다.

거래가능배출권제도는 기업에게 신축성과 선택의 자유를 부여함으로써 경제적 효율성을 높일 수 있고, 국고수입을 증대시킬 수 있다는 점 때문에 선진국에서 그 이용이 증가되고 있는 추세이다.

#### (4) 배출부담금제도

배출부담금(effluent charge)제도란 일정한 환경기준을 초과하는 오염물질 배출량에 대해 일정한 부과금요율을 곱하여 산정되는 금액을 오염물질 배출기업에 부담시키는 환경정책을 말한다. 이 제도는 배출하는 오염량에 일정한 부과금요율을 곱하여 배출부담금액이 결정되기 때문에 과세표준에 일정한 세율을 곱하여 세액이 산정되는 환경세제도와 그 방식이 유사하다.<sup>10)</sup>

배출부담금제도는 적정 부과금요율의 산정이 쉽지 않고, 실효성 확보를 위해서는 기업의 오염물질 배출량에 대한 지속적인 감시와 정확한 배출량 측정이 필요하나 정부가 행정적인 측면이나 기술적인 측면에서 이와 같은 업무를 제대로

수행하기 어렵다는 단점이 있다.

배출부담금제도의 실시는 오염배출량 삭감으로 인한 부담이 작은 기업에 대해서는 적극적으로 많은 오염을 제거하도록 하여 부담금을 피하도록 유인하게 되고, 오염배출량 삭감에 따른 부담이 큰 기업에게는 오염제거보다는 부담금의 납부를 통해 기업이 배출하는 오염에 대한 사회적 책임을 지도록 한다. 이때 오염물질을 줄이지 못하는 기업이 부담금을 납부하는 것은 부분적으로 오염제거에 일조하는 것이라고 할 수 있다.

배출부담금제도는 오염물질 배출기업으로 하여금 합리적인 선택을 하도록 유도하고 있으며, 그에 따라 높은 경제적 효율성을 가져올 수 있기 때문에 미국, 일본, 프랑스, 독일 등 적지 않은 국가가 채택하고 있다.

#### (5) 예치금제도

예치금제도(deposit-refund system)는 오염물질 배출이 유발하는 외부불경제에 기인한 사회적 해악을 오염원인자에게 부담시켜 기업이 인식하

10) 환경세가 단위세 방식으로 부과되면 배출부담금이라고 한다. 따라서 배출부담금은 특수한 조세정책의 하나라고 할 수 있다.

는 사적 비용을 사회적 비용으로 적정화하는 공해세(피구세)제도와 오염정화시설을 갖춰 오염물질 방출량을 줄일 경우 시설관련 비용을 보조하는 보조금(피구보조금)제도의 성격을 동시에 갖는 환경정책에 해당한다. 이 제도는 오염물질을 배출하는 오염원인자에게 예치금이라는 이름으로 부담을 부과하여 환경오염에 대한 책임을 지우는 동시에 발생한 오염물질을 적절히 처리하여 사회가 부담해야 할 환경비용을 감소시켰을 경우에는 적립된 예치금을 반환해주도록 되어 있다.

예치금제도는 적절히 회수하지 않을 경우 심각한 환경오염을 야기할 제품과 재생 및 재이용이 가능한 제품을 생산하는 기업들의 환경오염물질 배출을 줄이는 대책으로 매우 유용하다. 환경의 질뿐만 아니라 에너지와 자원(원료)의 절약을 고려하는 환경정책이라는 점에서 그 역할이 증대되고 있으며 미국, 일본, 덴마크, 핀란드, 노르웨이 등에서 이용되고 있다.

### III. 지방환경세의 도입 방향

#### 1. 환경세의 우월성

환경오염을 억제하고 개선하는 환경정책의 수단으로는 직접 규제하는 방법, 간접적인 유인정책, 정부투자방법 등이 있음은 II 절에서 지적하였다. 이하에서는 환경세와 다른 환경정책들을 다양한 측면에서 비교함으로써 환경세제가 갖는 우월성을 설명하고자 한다.

환경세는 부담금보다 재원의 규모, 재원의 안정성, 재원조달에 수반되는 비용, 환경관련 투자와의 연계성 가능성 등의 측면에서 우월하다고 평가되고 있다.

보조금은 오염배출기업에 유인(incen-tive)으로 작용하여 이윤을 증가시키지만 환경세는 징벌(punishment)에 해당하므로 이윤을 감소시키기 때문에 환경세는 보조금과 비교할 때 상대적으로 기업이 배출하는 오염량을 지속적으로 줄이는 역할을 한다고 할 수 있다.

환경세는 직접규제방식에 비해 정책 시행에 소요되는 비용이 적으므로 정보비용측면에서 우월하다. 그리고 직접규제는 정해진 기준 내에서만 오염을 억제하려고 하지만 환경세는 시장메커니즘에 의해 비용을 부담하게 하는 것이므로 최소비용을 추구하는 기업으로서는 오염억제노력을 하지 않을 수 없게 유인하는 장점을 갖는다. 또한 정부수입을 초래하지 않는 직접규제와 달리 환경세는

정부수입을 발생시켜 환경투자재원으로 활용할 수 있는 기회를 제공한다.

환경세제도는 다른 환경정책과 비교할 때 위와 같이 이론적으로 우월할 뿐만 아니라 경제성 측면에서도 두드러진 장점을 갖고 있다. 조세부과와 같은 간접규제 방식은 직접규제 방식보다는 사회적으로 비용을 적게 들이면서 환경오염을 효과적으로 방지할 수 있는 방법으로 인식되고 있다. 따라서 환경세제도는 정책시행에 소요되는 비용을 크게 절약할 수 있는 경제성 있는 환경정책이라고 하겠다.

환경정책의 진정한 성공여부는 환경개선 사업에 소요되는 재원을 제대로 확보할 수 있느냐에 달려 있다고 하겠다. 다양한 환경정책들 중 환경세제도는 환경개선에 필요한 막대한 재원을 적절하게 확보할 수 있는 유용한 수단으로 간주되고 있다.

현재 우리 나라는 배출부과금, 환경개선부담금 등 다양하고 복잡한 환경정책 수단들을 사용하여 환경오염에 대처하고 있다. 그런데 현행 환경정책 수단들은 환경오염의 심각성을 일깨우는 동시에 오염수준을 감소시킬 수 있는 확실한 경제적 유인을 제공하는데는 미흡한 것으로 평가되고 있어 새로운 제도를 도입

하여 기존 제도를 통합해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 환경세는 기존 환경정책을 통합할 수 있는 유용한 대안으로 거론되고 있다.

환경세의 도입은 국민들로 하여금 생산활동과 소비활동으로 이루어진 경제활동이 환경오염과 직접적으로 연관될 수 있음을 인식시키는 교육효과를 가져올 뿐만 아니라 환경보전의식을 고취시켜 국가경제를 환경친화적으로 전환시키는 성과를 제공할 수 있다.

결론적으로 환경세제도는 다른 환경정책들과 비교할 때, 이론적인 측면뿐만 아니라 경제성, 환경투자재원의 조달, 복잡한 환경정책의 통합·단순화, 환경보전의식의 고양 등에서 매우 유용하고 유일한 환경정책 수단이라고 하겠다.

## 2. 지방환경세 도입의 필요성

풍경은 그 지역 특유의 것이고, 물 역시 특정 유역을 흐르므로 지역성을 갖는다. 또한 대기의 경우도 일정한 공역이 있고 각 지역마다 오염의 정도가 다르므로 지역성을 띤다고 할 수 있다. 따라서 대기, 토양, 수질 등의 오염을 나타내는 환경오염은 지역고유체의 성격을 갖는다고 하겠다. 이와 같은 이유 때문에 환

경세를 도입할 경우 그 형식은 중앙정부가 담당하는 국세 방식보다는 지방자치단체가 주관하는 지방세 방식이 바람직하다고 할 수 있다.

환경오염이 지역성을 띠므로 환경오염의 억제 및 개선을 위한 사업은 중앙집권적 방식보다는 지역(지방)분권적인 방식이 보다 합리적이고 효과적일 수 있다. 예컨대 지역의 환경문제는 다음과 같은 이유 때문에 중앙집권적인 방식보다는 지방자치단체가 책임지고 개선해 나가는 방안이 필요하다고 하겠다.<sup>11)</sup> 첫째, 지방자치단체는 환경에 가장 근접해 있는 행정단위이고 그 지역의 문제를 가장 잘 파악할 수 있는 위치에 있으므로 주민생활과 직결되는 각종 오염제거 기능을 적절하게 수행할 수 있기 때문이다. 다시 말해 환경문제에 대한 대처는 그 지역을 가장 잘 파악하고 있는 해당 지방자치단체가 담당하는 것이 합리적이라고 하겠다. 둘째, 그 지역의 생활 및 환경여건을 보다 나은 수준으로 개선함을 목적으로 하는 지역개발은 지방자치단체가 주도하는 분권적인 방법으로 시행되는 것이 지방자치의 본질과도 부합되기 때문이다.

한편 환경문제의 해결은 사후적 개선보다는 사전에 예방하는 것이 더욱 바람직한 대처 방안이 된다. 그러나 환경오염을 모두 사전에 예방하는데는 한계가 있다. 따라서 사후적으로 환경오염의 개선하는 조치가 요구된다. 사후의 처리에는 막대한 환경투자재원이 소요되며, 이를 확보하지 못할 경우 환경문제의 해결은 멀어지게 된다. 환경문제 해결의 성과를 좌우할 환경투자재원의 조달은 지방자치단체의 열악한 재정상황을 고려할 때 지방환경세제도를 통한 방법이 가장 효과적이고 적절한 대안이라고 평가되고 있다.

이상을 통해 지방환경세제도가 환경오염 문제를 현실적이면서도 효과적으로 해결할 수 있는 대안이 될 수 있음을 알 수 있었다.

### 3. 지방환경세 도입의 합리적 방향

이하에서는 지방환경세를 도입할 경우 발생할 수 있는 문제점을 언급하고, 이를 감안한 지방환경세 도입의 합리적 방향을 제안하도록 하겠다.

11) 정세욱, 『지방행정학』, 법문사, 1992, p.616.

먼저 지방환경세를 도입할 때 야기될 수 있는 문제점은 다음과 같다. 첫째, 지방환경세의 부과목적은 오염행위자를 오염방지에 노력하도록 유도하는데 있는데, 지방환경세의 부과가 동시에 세수(재정수입)를 발생시킨다는 점에서 야기되는 문제를 지적할 수 있다. 즉 지방환경세의 세수와 필요한 지출액이 불일치함으로써 환경세부과의 근본 목적이 상실될 수 있다는 것이다. 예컨대 양자가 불일치하여 지출액에 맞도록 지방환경세의 세율을 조정하거나 반대로 세수에 지출을 맞추도록 하면 적정수준에서 오염수준 통제가 곤란하게 되는 문제가 초래될 수 있다는 것이다. 전자의 상황에서는 지방환경세의 본래의 취지를 살릴 수 없고, 후자와 같이 세수가 필요한 지출액보다 많은 경우에는 재정경직성을 초래하게 된다.

둘째, 지방환경세가 오염원인자에게만 부담을 부과시킬 수 있는가에 관한 문제이다. 조세를 부담하는 것과 조세를 지불하는 것은 구분되어야 하는데, 지방환경세의 부과는 오염원인자에게만 전적으로 귀착되지 않고 제품의 구입자(소비자)에게도 전가된다는 점에서 직접적인 오염원인자뿐만 아니라 간접적인 오염원인자에게도 부담이 분담되는 문제

를 초래할 수 있다.

셋째, 지방환경세는 환경오염을 야기하는 특정 생산요소·생산물에 대한 과세의 성격을 띠므로 지방환경세가 부과되지 않는 부문과 비교할 때 차별적인 취급을 받는다는 점에서 과세의 중립성을 저해한다는 문제를 야기할 수 있다.

넷째, 지방환경세의 도입은 제품가격의 인상을 가져와 소비자들의 부담을 증가시키고, 이에 따라 지방환경세의 소비세적 성격 때문에 역진성이 초래될 수 있는 우려가 있다.

이상의 지방환경세 도입이 초래할 수 있는 문제점을 감안할 때, 합리적이고 성공적으로 정착시키기 위해서는 다음과 같은 방향에서 지방환경세가 도입되어야 할 것이다.

첫째, 지방환경세의 목적과 세수의 사용용도간에 적절한 조화를 이루는 방향으로 지방환경세제의 골격을 형성해야 한다.

둘째, 지방환경세는 본래 도입취지를 살려 오염원인자 부담원칙에 적합하도록 운영해야 한다.

셋째, 지방환경세 부과가 초래할 수 있는 과세의 비중립성을 보완할 수 있는 다각도의 조치를 모색해야 한다.

넷째, 지방환경세가 야기할 수 있는

역진성에 대한 우려를 불식시킬 수 있는 방안을 강구해야 한다.

다섯째, 지방환경세는 날로 심화되고 있는 국제환경협약을 준수하는 방향에서 형식과 운영의 방향이 결정되어야 한다.

### 참고문헌

김적교, 『경제정책론』, 박영사, 1999.  
 라휘문, 『지방환경세의 도입에 관한 연구』, 한국지방행정연구원, 1997.  
 유상희, 「지구환경규제와 우리 산업」, 단국대학교부설 사회과학연구소 주최 환경학술세미나, 1993.

이정진, 『환경경제학』, 박영사, 2000.  
 이준구, 『재정학』, 다산출판사, 1995.  
 이창균, 『지방자치단체의 환경투자재원 확충방안』, 한국지방행정연구원, 1996.2.  
 정세욱, 『지방행정학』, 법문사, 1992.  
 Grossman, G.M. & A.B. Krueger, “Economic Growth and the Environment”, *The Quarterly Journal of Economic*, No.110, 1995.  
 J.H. Dales, *Pollution, Property and Price*, Toronto: University of Toronto Press, 1968. ☺

### 지방세 관련용어 해설

#### • 登録税의 納稅義務者(등록세의 납세의무자)

登録税은 財産權 기타 권리의 취득, 이전, 변경 또는 소멸에 관한 사항을 公簿에 등기 또는 등록하는 경우에 그 등기 또는 등록을 받은 者에게 賦課한다(地稅法§124).

그런데 그 등기 또는 등록을 받은 者라 함은 財産權 기타 권리의 外形上 權利者를 말하는 것이며 實質的인 權利者와 符合與否를 가리는 것이 아니므로 登録세의 납세의무자는 등기 또는 등록하는 權利의 外形上 權利者이다.

- 편집실 -