

I. 들어가는 글

지난 20세기는 인류가 경제성장을 우선하는 강력한 개발정책을 추진함으로써 그 이전의 세기와 비교할 때 괄목할만한 물질적 풍요를 이룩했던 시기였다. 하지만 개발 위주의 경제성장 전략은 자연환경 파괴와 생태계의 교란을 수반함으로써 오존층 파괴와 그에 따른 지구 온난화를 불러왔고, 이는 지구촌 곳곳에 과거에는 경험 못한 불가항력의 자연재해를 초래하고 있다.

성장과 환경보존은 그 성격상 양립이 어려운 과제이다. 경제성장을 위한 개발은 필연적으로 환경파괴와 오염물질 방출을 수반하기 때문에 성장과 환경보존은 동시에 달성될 수 없는 본질적 특징을 갖는다. 선진국과 후진국을 막론하고 경제성장은 국가 존립의 기초이기 때문에 오늘날은 물론 앞으로도 여전히 국가의 핵심과제일 수밖에 없다. 현실적으로 어느 국가를 막론하고 경제성장을 포기한 국가 운영은 상상하기 어렵다. 이런 까닭에 각국은 경제성장을 추구하되 그 부산물에 해당하는 환경파괴를 최소

화하는 성장과 환경보존의 조화를 공통과제로 안고 있다고 하겠다.

환경문제를 유발하는 원인은 다양하지만, 이산화탄소 배출은 대표적인 환경오염원으로서 기후변화의 주범으로 지목되고 있다. 이는 기후변화와 같은 환경문제를 해결하거나 적어도 완화시키기 위해서는 무엇보다도 이산화탄소 배출을 줄일 수 있는 실효성 있는 대책을 마련하여 시행해야 함을 의미한다. 이산화탄소 배출량의 저감을 위해서는 환경기준의 강화, 합리적인 환경대책의 마련 등 다각적인 대책을 강구해야 한다.

탄소저감 기술의 개발 및 보급 등 이산화탄소 배출량을 줄이기 위한 여러 조치가 기대만큼의 성과를 거둘 수 있기 위해서는 관련 기술을 지속적으로 향상시키는 노력이 요구된다. 더불어 배출된 이산화탄소를 흡수하고 그것을 회색시키는 대책이 함께 마련되어야 한다. 일반적으로 배출된 이산화탄소를 정화시키는 데는 산림과 토양이 커다란 역할을 하게 된다.

따라서 산림의 유지와 증대를 통해 이산화탄소를 흡수하는 방안은 매우 중요한 환경보존 대책이라고 할 수 있다. 산림과 토양은 그 특성상 지역에 고착되어 있기 때문에 산림의 유지와 토양의 보호 등 오염정화 장치 구실을 하는 지역자원의 개발과 활성화 정책은 중앙보다 지역(지방)이 담당하여 추진하는 것이 더욱 실효성이 높을 수 있다. 따라서 산림과 토양을 활용한 환경오염 대책은 지역이 주도적인 역할을 맡아야 할 환경오염 대책의 속성이 강하다고 할 수 있다.

환경문제에 대한 대책의 수립과 추진은 중앙정부의 노력만으로는 한계가 있으며, 중앙정부와 지방자치단체(지방정부) 간의 유기적인 상호협력체계를 구축하여 시행해야 소기의 성과를 기대할 수 있을 것이다. 최근 녹색성장의 구현을 위해 그와 관련한 여러 분야에서 실질적인 대책이 모색되고 있다.

본고는 녹색성장의 구현을 돕는 강력한 대안으로 주목되고 있는 지방탄소세의 필요성을 검토하고, 그 도입방향에 대해 알아보는 것을 목적으로 하고 있다.

이러한 목적에 따라 제2장에서는 지방탄소세 도입 필요성에 대한 근거를 살펴보고자 한다. 제3장에서는 주요국의 지방탄소세 운용사례와 그 시사점을 도출하고자 한다. 제4장에서는 지방탄소세의 기본

체계, 도입방향, 도입효과에 대해 알아보하고자 한다. 제5장에서는 앞의 내용에 근거하여 결론을 맺고자 한다.¹⁾

II. 지방탄소세 도입 필요성의 근거

CO₂ 등 대기오염 물질의 방출은 어느 곳(지역)을 막론하고 발생하게 되며, 이는 국가 전체의 피해로 이어지기 마련이다. 따라서 CO₂ 등 대기오염 물질 배출에 대한 통제는 국가와 지방이 함께 협력하는 방식으로 시행할 때 더욱 큰 효과를 기대할 수 있을 것이다. 이는 CO₂ 등 대기오염 물질 배출량을 줄이기 위한 탄소세의 신설은 국가와 지방이 함께 과세권을 행사하는 공동세 방식을 적용하거나 국제인 탄소세와 지방세인 지방탄소세를 함께 과세하는 이원화의 방식으로 운영하는 방안을 고려할 필요가 있음을 시사한다.

지방탄소세는 녹색성장의 추진을 원활하게 지원하는 한편 환경오염의 실질적 피해자인 지방에 대해 CO₂ 배출을 저감시키는 등 환경개선 노력을 실천함에 있어 핵심적인 역할을 수행하는 조세에 해당한다. 동 조세의 도입이 필요한 근거로 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.

1. 원인자부담원칙의 적용을 통한 외부불경제의 교정

공장의 가동은 CO₂ 배출이라는 부(負, -)의 외부성을 수반하게 된다. 공장의 제품 생산과정에 발생하는 오염물질은 그 사회에 대해 추가적인 비용부담을 지우게 된다. 오염물질에 의한 대기오염은 생활의 불편, 오염된 환경에 기인하는 예상치 못한 비용의 발생 등 뜻하지 않은 여러 유형의 사회적 부담을 야기하게 된다.

오염물질을 배출하는 기업(공장)은 생산비용을 과약함에 있어 통상 직접적인 부담에 한정하여 비용

1) 본고는 저자의 기존 연구에서 일부 내용을 발췌하여 수정 보완하는 방식으로 작성하였다. 따라서 기존 연구를 그대로 전제하거나 인용하였음을 밝힌다.

특집

글로벌 경제환경변화와 지방세 정책

을 계산함으로써 오염물질에 의해 추가적으로 발생하는 외부비용(external cost)은 제외하는 경향이 있다. 이에 따라 기업이 추정하는 사적 비용(private cost)과 외부비용을 포함하는 사회적 비용(social cost) 간 괴리가 발생하게 된다. 일반적으로 오염물질의 배출이 수반되는 생산의 경우 외부비용이 간과되기 때문에 사적 비용이 사회적 비용보다 낮게 평가되기 마련이다(사적 비용 < 사회적 비용). 이럴 경우 기업(공장)은 생산비용을 사회적 비용 대신 사적 비용으로 인식하기 때문에 저평가된 생산비용에 근거하여 과잉생산하는 문제를 드러내게 된다. 이는 오염물질 배출에 의한 외부불경제는 과잉생산을 불러오므로써 자원배분을 왜곡시키는 시장실패의 원인으로 작용하게 됨을 의미한다.

오염물질의 방출은 대기오염뿐만 아니라 자원배분의 왜곡을 수반하기 때문에 그에 대한 적절한 대책의 강구는 환경정책의 역할과 왜곡된 자원배분의 교정 수단의 기능을 동시에 수행하게 된다. 이때 구체적인 대책으로 오염물질을 방출하는 부문을 대상으로 그에 대한 책임을 묻는 방안이 제시될 수 있다.

국세인 탄소세뿐만 아니라 지방탄소세의 부과는 기업(공장)이 인식하는 생산비용을 사적 비용에서 사회적 비용으로 전환시키는 역할을 하게 된다. 이에 따라 기업이 낮게 평가한 생산비용에 근거하여 과잉생산함으로써 발생하던 자원배분의 왜곡은 시정된다. 정리하면 탄소세(지방탄소세 포함) 부과는 기업이 부담하는 생산비용을 사회적 비용으로 상승시킴으로써 자원배분의 왜곡을 시정하는 한편 오염물질 배출량을 줄이는 역할을 하게 된다는 것이다.²⁾

탄소세(지방탄소세 포함)는 CO₂ (이산화탄소)배출량에 대해 과세하는 방식을 따른다. 이는 탄소세의 경우 오염물질 배출 원인자에게 그에 대한 책임을 묻는 방식으로 운영됨을 의미한다. 따라서 탄소세(지방탄소세 포함)의 도입은 원인자부담원칙을 적용하여 오염물질 방출에 의해 야기되는 외부불경제를 시정하는 역할을 하게 된다.

다만 원인자부담 원칙만을 고려해서 탄소세가 부과될 경우 기업의 경쟁력이 약화되거나 생산기지가 이전에 따른 경제적 악영향이 발생할 수 있다. 따라서 이에 대한 보완장치를 함께 강구해야 한다. 예를

2) 이렇게 시장실패를 보완하여 외부성(외부불경제)을 교정하는 조세를 교정과세(Corrective Taxation) 또는 피구조세(Pigouvian tax)라고 한다. 피구조세는 외부불경제를 내부화하는 역할을 하게 된다.

들어 적절한 조세특례 조항을 마련하여 탄소세 부과에 따른 과세부담을 완화해주는 방법이 제안될 수 있다.

2. 녹색성장 실현을 위한 지역 역할의 실질적 강화

대기오염을 비롯한 환경오염 문제는 중앙정부만의 노력으로는 온전한 해결을 기대하기 어렵다. 환경오염은 성격상 어느 곳 예외 없이 전 국토에 걸쳐 발생하지만, 지역별 특성이나 차이가 존재하기 때문에 오염수준의 저감을 위한 대책은 중앙정부가 전담하는 방식보다 중앙과 지역이 공동으로 노력하면서 지역의 자율성을 허용하는 접근을 따를 때 더욱 실효성을 담보할 수 있을 것이다. 이런 점을 고려하면 환경오염에 대한 대책은 중앙정부와 지방자치단체(지방정부)가 상호 유기적인 협력관계를 구축하는 방식으로 시행하는 것이 바람직하다고 판단된다.

이산화탄소 배출저감을 위해서는 탄소저감 기술의 개발 및 보급뿐만 아니라 배출된 이산화탄소를 흡수하고 그것을 소진시키는 산림과 토양의 역할도 매우 중요하다. 특히 산림의 유지와 증대를 통한 이산화탄소의 흡수는 지역적 차원에서 환경오염(대기오염)에 대응하는 유용한 대책에 해당한다. 이는 환경정책의 시행에 있어 지역(지방)의 역할이 얼마나 중요한가를 보여주는 단적인 사례 가운데 하나라고 할 수 있다.

한편 지역산업에 적합한 탄소저감 기술의 개발 및 보급도 중앙정부 차원의 접근보다 지역(지방) 간 연계체계를 구축함으로써 더 적절하게 이루어질 수 있다. 나아가 탄소배출저감을 이끌기 위한 유인대책은 실질적으로 지역차원에서 이루어지는 양상이 심화되고 있다.³⁾ 덧붙여 말하면 녹색성장의 실현과 오염물질 저감을 위한 대책을 모색함에 있어 지역의 역할이 더욱 증대되고 있다는 것이다. 이러한 현실과 시대흐름을 감안할 때 이산화탄소 배출량에 과세하는 탄소세는 그 실질적인 효과를 거둘 수 있기 위해 중앙과 함께 지역도 과세권을 행사할 수 있는 방식으로 신설되는 것이 보다 적절할 수 있다. 설령 국세 차원에서 탄소세를 도입해야 한다고 하더라도, 지역별 특성이나 차이를 고려한 지방탄소세의 도

3) 예를 들면 미국의 경우, 탄소세가 국세로 설치되어 있지 않지만 지방세로서는 일부 지역이 과세하고 있다. 한편 총량규제 배출권 거래제(Cap-and-Trade regimes) 또한 예외가 아니다. 연방정부 차원에서는 아직까지 시행되지 않고 있지만, 지역 차원에서는 이미 시행되고 있다.

입을 동반하지 않는 한 탄소배출 저감이라는 궁극적인 목표를 달성하기 쉽지 않은 상황이 전개될 가능성이 높기 때문이다.

3. 점증하는 지역 환경관련 사업수요에 대응하는 자원마련 체계의 구축

환경오염의 피해는 해당 지역이 고스란히 떠안을 수밖에 없는 특징을 갖는다. 이는 어떤 지역이 오염물질에 의해 더럽혀지는 현상을 말하는 환경오염은 1차적으로 해당지역에 피해가 집중되며, 2차적으로 다른 지역으로 피해가 파급됨을 의미한다. 이런 양상은 CO₂ 배출에 의한 대기오염도 마찬가지라고 할 수 있다.

CO₂ 배출에 의한 대기오염은 우선 그 발생 지역에 피해를 미치게 되며, 다음으로 다른 지역으로 피해를 파급시키게 된다. 따라서 CO₂가 배출되어 오염이 발생한 해당지역이 그 피해의 정도와 관련 문제점을 가장 잘 파악할 수 있을 것이다. 이런 까닭에 CO₂ 배출 규제와 그 대응방안을 마련함에 있어 직접적 해당지역의 역할이 매우 중요하며, 아울러 다른 지역으로 미치는 파급효과 때문에 다른 지역과 국가(중앙정부)차원의 협력이 요구된다.⁴⁾

산업화의 진전은 농촌지역의 급속한 축소를 가져왔으며, 그에 따라 도시의 팽창이 이루어지면서 도시를 중심으로 대기오염이 날로 심화되고 있다. 문제는 대기오염이 직접 유발 지역인 도시에 국한되지 않고 농촌지역으로도 확산되는 데 있다. 이는 전국토의 빠른 도시화와 해마다 농촌지역에서 늘어나고 있는 공장의 신설에 기인한 결과라고 할 수 있다. 이와 같은 산업화, 도시화의 심화에 따라 우리나라의 거의 모든 지역이 대기오염의 영향으로부터 자유롭지 못한 처지에 놓여 있다고 해도 과언이 아니다.⁵⁾

4) 이와 관련하여 대기오염이 나타내는 다른 지역으로의 파급효과(외부불경제)를 강조하여 지역단위의 대책 마련보다는 국가(중앙정부) 차원의 대책 모색이 더욱 효과적이라는 주장이 제기될 수 있다. 이는 대기오염에 대한 대책을 마련함에 있어 국가 주도적 방안과 지역(지방)주도적 방안이 모두 가능할 수 있음을 의미한다. 어느 방안이 더 유효한가는 사회구성원들의 가치판단과 더불어 그 나라의 현실적 여건 등이 감안되어 판단될 수 있을 것이다. 분명한 것은 대기오염에 대한 대책을 수립함에 있어 국가 주도적 방안만이 유일한 대안이 아니라는 점이다. 이는 CO₂ 배출 규제를 위해 세목을 신설함에 있어 탄소세(국세)뿐만 아니라 지방탄소세 역시 유용한 대안이 될 수 있음을 의미한다.

5) 최근 2000년대 이후 환경에 대한 국민적 관심이 고조되면서 과거보다 환경오염을 저감시키기 위한 노력이 강화되고 있는 것은 사실이다. 하지만 그럼에도 불구하고 아직은 완벽하고 체계적인 환경정책이 추진되지 못하고 있다는 평가를 받고 있으며, 오염수준 역시 주요 선진국들과 비교할 때 높기 때문에 그에 대한 합리적 개선 대책의 마련이 요구된다.

대기오염을 포함한 환경문제에 대한 원만한 해결은 국가와 지방 모두가 함께 풀어야 할 중차대한 과제가 아닐 수 없다. 환경오염은 각 지방과 그 전체에 해당하는 국가가 관련되어 있는 공통의 문제이기 때문에 국가와 지방이 협력하는 방식으로 해결방안을 모색해야 소기의 성과를 기대할 수 있다는 것이다.

환경 관련 사무를 주관하는 환경부 전체 예산의 70%를 상회하는 규모가 민간 및 지방자치단체에 이 전되는 국고보조예산이며, 이는 지방자치단체에 의해 집행되고 있다. 이는 환경부 예산의 대부분이 지방자치단체를 통하여 집행되고 있음을 의미한다. 이는 지방자치단체 간 균형발전을 도모할 목적으로 시행되고 있는 환경기초시설⁶⁾ 설치사업의 규모가 매년 증가하고 있기 때문이다. 그러나 이러한 환경기초시설 설치사업 등에 대한 지방자치단체의 수요가 해마다 늘어나고 있기 때문에 기존의 한정된 재원(예산)으로 지자체의 요구사항을 제대로 충족시키기는 쉽지 않은 상황이다. 이러한 제약으로 인해 환경부는 가급적 민간 및 지자체 이전예산을 증액하기 위해 노력하고 있다. 정리하면 지역의 환경관련 사업수요는 해마다 증대되고 있는 반면 이에 소요되는 예산의 확보는 점점 더 어려워지고 있다는 것이다.

이러한 현실을 고려할 때, CO₂ 배출에 대한 과세는 그 세원을 중앙과 지방이 서로 공유하는 세원공동이용방식으로 설계하는 것이 적절하다고 판단된다. 이는 중앙과 지방이 협력하는 총체적이고 합리적인 환경오염관리체계의 구축과 지속적인 시행을 뒷받침하는 근간에 해당한다고 할 수 있다. 이때 세원공동이용방식을 실천하는 구체적인 방안으로는 국세인 탄소세와 지방세인 지방탄소세를 별도로 도입하거나 CO₂ 배출에 국가와 지방이 공동과세하는 방안 등이 제안될 수 있을 것이다.

4. 녹색성장기본법 실천의 뒷받침

저탄소 녹색성장기본법은 경제와 환경의 조화로운 발전을 위하여 저탄소(低炭素) 녹색성장에 필요한 기반을 조성하고 녹색기술과 녹색산업을 새로운 성장동력으로 활용함으로써 국민경제의 발전을 도모하며 저탄소 사회 구현을 통하여 국민의 삶의 질을 높이고 국제사회에서 책임을 다하는 성숙한 선진 일류국가로 도약하는 데 이바지함을 목적으로 하고 있다(동법 제1조). 이와 같은 목적을 가지고 있는 저탄소 녹색성장기본법은 2010년 1월 13일에 제정되었다.

6) 환경기초시설로는 하수처리장설치, 하수관거설치, 공단폐수처리시설, 쓰레기처리시설 등을 들 수 있다.

동 법은 여러 조문에 걸쳐 녹색성장의 실천을 위해 국가뿐만 아니라 지방자치단체의 역할을 강조하고 있다. 이는 역으로 해석하면 현실적으로 지방자치단체의 도움이 없이는 녹색성장의 원활한 추진이 곤란함을 시사한다.

저탄소 녹색성장기본법에 제시되어 있는 중앙과 지방자치단체 간 협력체계 구축의 필요성과 그 방안 등에 관한 주요한 조항을 열거하면 다음과 같다.

첫째, 정부는 물론 국민 모두가 참여하고 국가기관, 지방자치단체, 기업, 경제단체 및 시민단체가 협력하여 저탄소 녹색성장을 구현하도록 노력해야 한다(동 법 제3조(저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙) 제6항). 이는 지방자치단체가 녹색성장을 추진함에 있어 핵심 주체 가운데 하나임을 분명히 하는 조항에 해당한다.

둘째, 국가는 지방자치단체의 저탄소 녹색성장 시책을 장려하고 지원하며, 녹색성장의 정착·확산을 위하여 사업자와 국민, 민간단체에 정보의 제공 및 재정 지원 등 필요한 조치를 할 수 있다(동 법 제4조(국가의 책무) 제3항).

셋째, 동 법 제5조(지방자치단체의 책무)에 따르면 ①지방자치단체는 저탄소 녹색성장 실현을 위한 국가시책에 적극 협력하여야 한다. ②지방자치단체는 저탄소 녹색성장대책을 수립·시행할 때 해당 지방자치단체의 지역적 특성과 여건을 고려하여야 한다. ③지방자치단체는 관할구역 내에서의 각종 계획 수립과 사업의 집행과정에서 그 계획과 사업이 저탄소 녹색성장에 미치는 영향을 종합적으로 고려하고, 지역주민에게 저탄소 녹색성장에 대한 교육과 홍보를 강화하여야 한다. ④지방자치단체는 관할구역 내의 사업자, 주민 및 민간단체의 저탄소 녹색성장을 위한 활동을 장려하기 위하여 정보 제공, 재정 지원 등 필요한 조치를 강구하여야 한다.라고 규정하고 있다.

이와 같이 저탄소 녹색성장기본법은 지방자치단체(지방정부)가 국가와 더불어 저탄소 녹색성장의 구현을 선도하는 핵심 주체 가운데 하나임을 강조하고 있다. 또한 동 법 제30조(조세 제도 운영)를 통해 탄소세 내지 지방탄소세 신설의 직접적 근거를 제시하고 있다. 동 조항을 살펴보면 「정부는 예너

지·자원의 위기 및 기후변화 문제에 효과적으로 대응하고 저탄소 녹색성장을 촉진하기 위하여 온실가스와 오염물질을 발생시키거나 에너지·자원 이용효율이 낮은 재화와 서비스를 줄이고 환경친화적인 재화와 서비스를 촉진하는 방향으로 국가의 조세 제도를 운영하여야 한다. 라고 규정되어 있다. 이는 탄소배출 규제 등을 목적으로 하는 국세 또는 지방세를 신설할 수 있음을 뒷받침하는 법률적 근거에 해당한다. 특히 이 조항은 국세뿐만 아니라 지방세로 탄소배출을 규제하는 세목을 설치할 수 있음을 분명히 하고 있다.

저탄소 녹색성장기본법에 근거하여 볼 때 지방이 과세권을 갖는 지방탄소세의 도입은 저탄소 녹색성장의 구현을 뒷받침하기 위한 주요한 수단에 해당하며, 동시에 저탄소 녹색성장법의 실천을 위한 구체적인 방안 가운데 하나라고 할 수 있다.

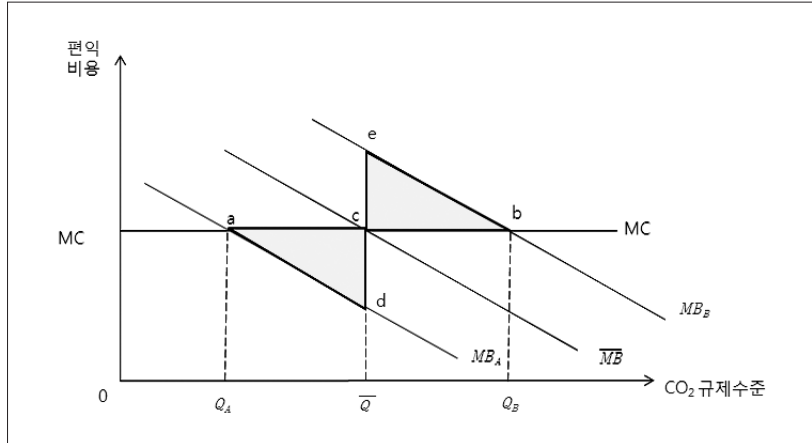
5. 오염물질 제거비용의 절감과 관련 업무의 효율적인 수행

CO₂ 배출에 기인하는 대기오염을 포함하는 일체의 환경오염은 외부불경제의 특징을 갖는다. 이는 오염을 발생시키는 부문(생산자)으로 하여금 생산비용을 낮게 인식하도록 영향을 미침으로써 과잉생산의 문제점을 드러내게 된다. 이와 같이 환경오염은 자원배분의 왜곡과 오염에 따른 직·간접적 피해를 수반할 수밖에 없다. 따라서 CO₂ 배출을 합리적으로 규제하는 조치는 대기오염을 줄이는 환경정책(환경대책)의 역할과 더불어 자원배분의 왜곡을 교정하는 기능을 하게 된다.

CO₂ 배출량을 축소시키는 조치는 공공재 성격을 띠게 된다. 그 이유는 CO₂ 배출의 저감은 CO₂ 발생원인자가 겪는 양심 차원의 도덕적 부담을 줄여주는 효과를 제공하게 되며, 마찬가지로 배출된 CO₂에 의해 피해를 입는 당사자들의 직·간접적 피해를 축소시켜주는 역할을 하기 때문이다. 다시 말해 CO₂ 배출 규제조치는 그와 관련한 부문의 편익을 증진시키는 효과를 창출하기 때문에 공공재의 성격을 띠는 것이다.

〈그림 1〉은 두 지방(A, B)을 대상으로 지방이 주도하는 CO₂ 배출 규제정책이 국가(중앙정부) 차원의 대책보다 비용 절감과 효율적 성과를 보장할 수 있음을 보여주고 있다. 〈그림 1〉의 횡축은 CO₂ 배출을 줄이기 위한 조치의 정도(수준)를 표시하며, 종축은 그와 관련한 한계비용(MC, 이하 '비용')과 한계편익(MB, 이하 '편익')을 나타낸다.

〈그림 1〉 CO₂ 배출량 규제 조치의 효과



〈그림 1〉에서 CO₂ 배출량을 규제하는데 들어가는 비용은 MC로 일정하고, A지방과 B지방이 CO₂ 배출 규제에 따라 얻는 편익은 각각 MB_A 와 MB_B 라고 하자. 이는 1단위 CO₂ 배출량을 규제할 때 소요되는 비용은 지방별 차이가 존재하지 않고 동일하며, 각 지방이 CO₂ 배출에 의해 입는 피해의 정도가 다르기 때문에 그 치유를 위한 조치가 제공하는 편익이 서로 다름을 반영한 것이다. 이때 A지방과 B지방 입장에서 볼 때 CO₂ 배출량의 적정규제 수준은 CO₂ 배출량 규제와 관련한 편익(MB)과 비용(MC)이 일치하는 상황에서 결정된다. 〈그림 1〉의 a점과 b점에 대응하는, Q_A , Q_B 가 그에 해당하며, 이는 지방의 실정이 반영된 효율적인 규모(수준)라고 할 수 있다.

각 지방에서 발생하는 CO₂ 배출에 기인한 오염물질에 대한 통제 내지 조절을 중앙정부(국가)에 일임할 경우 다른 양상이 나타날 것이다. 중앙정부는 지방에서 발생한 오염의 원인과 규모 등을 정확하게 파악하기 쉽지 않기 때문에 두 지방(A, B)의 평균적 입장을 고려하여 CO₂ 배출량을 규제하는 조치를 단행할 가능성이 높다. 예를 들면 〈그림 1〉에 제시되어 있는 것처럼 중앙정부는 A지방과 B지방의 평균적인 수준에 해당하는 CO₂ 배출 규제를 시행하고, 이에 따른 편익은 \overline{MB} 이며, CO₂ 규제수준은 \overline{Q} (c점에 대응)이다. 이는 A지방과 B지방이 원하는 CO₂ 규제수준(Q_A , Q_B) 대신 두 지방에 획일적으로 \overline{Q} 수준의 CO₂ 규제가 이루어지게 됨을 의미한다. 이럴 경우 A지방은 원하는 수준(Q_A)보다 과잉의 CO₂ 규제(\overline{Q})에 직면하게 됨으로써 삼각형 acd만큼의 손실을 입게 된다. 부연하면 A지방은 원하는 Q_A 수

준을 넘어 \bar{Q} 만큼 규제가 이루어지면, 사각형 $a Q_A \bar{Q} d$ 에 해당하는 편익을 얻게 되지만, 동시에 사각형 $a Q_A \bar{Q} c$ 에 해당하는 비용을 부담해야 하기 때문에 결과적으로 삼각형 acd 만큼의 손실을 보게 된다는 것이다.

한편 중앙정부 차원에서 CO₂ 규제가 이루어지면 B지방은 적정 규모(Q_B)에 미달하는 \bar{Q} 수준에서 CO₂ 배출량을 규제해야 하기 때문에 삼각형 ceb 에 해당하는 편익 감소(손실)을 겪게 된다. 그 이유는 B지방이 선호하는 CO₂ 규제수준은 Q_B 이지만 중앙정부는 크기를 제공하기 때문에 사각형 $e \bar{Q} Q_B b$ 만큼 편익이 줄어들게 되며, 반면 CO₂ 규제 축소에 따라 사각형 $c \bar{Q} Q_B b$ 의 비용을 절감함으로써 결국 삼각형 ceb 에 해당하는 손실을 입게 된다. 따라서 CO₂ 배출량 규제 조치를 마련함에 있어 중앙정부가 주도하는 방식보다 각 지방이 중심적 역할을 수행하는 접근이 오히려 더욱 효율적일 수 있다. 이는 CO₂ 규제를 위한 정책 내지 조치를 강구함에 있어 중앙정부 못지않게 지방의 역할이 절대적으로 중요함을 시사한다.⁷⁾

CO₂ 배출에 따른 피해를 사전에 방지하거나 치유함에 있어 지방의 역할이 중요하다면 그것을 실천할 수 있도록 안정적인 재원 구축방안을 마련해야 한다. 이때 지방탄소세의 도입은 CO₂ 배출관련 오염물질 제거 비용의 절감과 관련 업무의 효율적인 수행을 위해 매우 유효한 수단의 역할을 할 수 있을 것이다.⁸⁾

III. 주요국의 지방탄소세 운용 사례와 시사점

1. 탄소세 도입 추이와 특징

7) 좀 더 엄밀하게 말하면 (그림 1)에서 설명하는 지방 단위의 규제조치가 효율적 성과를 거둘 수 있기 위해서는 CO₂ 배출 자체가 외부성을 내포하지 않거나 CO₂ 규제조치가 외부성을 수반하지 않아야 한다. 하지만 현실적으로 CO₂ 배출에 의한 대기 오염은 외부불경제의 특성을 갖는다. 따라서 CO₂ 규제 정책이 효과를 거둘 수 있기 위해서는 직접 당사자인 해당 지방의 주도적 역할과 더불어 외부성의 교정을 위해 연관된 다른 지방은 물론 중앙정부의 협조가 요구된다.

8) 최근 일본에서 논의되고 있는 지방탄소세 도입을 위한 근거로 다음과 같은 세 가지 이유가 제시되고 있다. 첫째, 온난화 대책은 중앙정부(국가)와 지자체(지방정부)가 일체가 되어 추진해야 할 과제이지만, 실제로는 그 시책의 대부분을 지자체가 담당하고 있다(온난화 문제에 대한 지방자치단체 공조 필요성의 중대). 둘째, 향후 저탄소 사회 실현을 요구하는 분위기가 더욱 강화됨에 따라 그것을 뒷받침할 신재원 마련의 필요성이 커지고 있다(온난화대책이나 저탄소 사회 실현을 위한 재원 확보). 셋째, 온난화 문제에 대한 국가(중앙정부)의 대응은 완만하게 이루어지고 있는데, 지역입장에서 보면 이것은 절박한 과제이기 때문에 저탄소 사회의 도래 촉진을 위해 지자체의 선도(주도)적인 역할이 요구된다(개혁주의자의 주장).

탄소세(carbon tax)는 연료의 탄소 함량에 기초하여 부과하며, 경제학에서는 흔히 배출권거래제(Emission Trading Scheme, ETS)와 더불어 '기후문제'에 대한 비용효과적인(cost-effective) 대안으로 평가된다. 이 조세는 1990년 핀란드에서 처음 도입된 이후 점차 더 많은 나라에서 이미 도입하였거나 도입을 추진하고 있다. 그렇지만 아직까지 이 조세가 시행되는 국가는 핀란드, 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 영국(영국의 경우, '기후변화세' climate change levy), 독일 등 유럽에 한정되며, 이들 국가에서 온실가스 배출저감을 위한 조세가 탄소세에 국한된 것도 아니다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 주요국의 온난화 관련 세제 도입 현황

년도	국가	세제 내용
1990	핀란드	이른바 탄소세(additional duty) 도입
1991	스웨덴 노르웨이	탄소세(CO ₂ tax) 도입
1992	덴마크 네덜란드	탄소세(CO ₂ tax) 도입, 일반연료세(General fuel tax) 도입
1993	영국	탄화수소유세(Hydrocarbon oil duty) 단계적 인상(~1999년)
1996	네덜란드	규제에너지세(Regulatory energy tax) 도입
1999	독일 이탈리아	광유세(Mineral oil tax) 단계적 인상(~2003년), 전기세(Electricity tax) 도입 광유세(Excises on Mineral oils) 개정(2003년까지 단계적 인상, 석탄 등을 추가)
2001	영국 독일	기후변화세(Climate Change levy) 도입 재생가능에너지법에 의한 고정구매가 제도(FIT) ¹⁾ 개시
2004	네덜란드	일반연료세를 에너지세법에 통합(석탄에 연료세 부과하는 Tax on coal존속)
2005	EU	EU 역내 배출권거래제도(EU-ETS) 개시
2006	독일	광유세를 에너지세(Energy tax)에 추가 도입(석탄 추가)
2007	프랑스	석탄세(Coal tax) 도입
2008	스위스	탄소세(CO ₂ levy) 도입

주 : 1) FIT(Feed-In Tariff)는 재생에너지로 생산한 전기의 거래가격이 에너지원 별로 표준비용을 반영한 '기준가격'보다 낮을 경우 그 차액을 정부가 지원해주는 제도로써 2000년부터 시행된 재생가능에너지법(Erneuerbare Energien Gesetz)에 근거하고 있음
 자료 : 環境省, 「諸外國における取組の現状關係資料」
 (<http://www.env.go.jp/policy/tax/about.html>)

물론 엄밀하게 정의하면, '탄소함량에 비례해서 부과' 하는 탄소세와 '에너지 소비량에 비례해서 부과' 하는 에너지세는 서로 다른 성격을 띠고 있다. 전자와 달리, 후자는 종종 온실가스를 거의 배출하지 않는 원자력이나 재생가능한 에너지까지 과세대상으로 포함시키는데, 독일의 에너지세가 탄소세

와 구별된다고 평가되는 이유는 바로 이런 점에 있다. 영국의 기후변화세 또한 독일의 에너지세와 크게 다르지 않다. 재생가능한 에너지에 대해서는 기후변화세가 부과되지 않지만, 원자력으로 생산한 전력에 대해서는 동 조세가 부과되기 때문이다. 탄소세와 에너지세를 동시에 부과하고 있는 국가에서, 탄소세는 대부분 기존 에너지세의 1/5~1/10 정도의 낮은 세율로 부과되고 있을 뿐이다. 하지만 독일의 에너지세나 영국의 기후변화세는 기본적으로 온실가스의 배출 저감을 목표로 한다는 점에서, 광의의 탄소세 범주에 포함될 수 있을 것이다.

탄소세는 탄소배출량을 감축하면서 환경친화적인 행위까지 유도함으로써 성장과 환경의 조화 가능성을 높이는 데 일조했다고 평가된다. 물론 탄소배출을 줄이거나 환경친화적 행위를 유인하는데, 탄소세와 같은 조세제도만이 활용되는 것은 아니다. 오히려 대부분의 국가에서는 일반적으로 탄소세와 다양한 다른 제도나 정책을 병행하는 정책혼합(policy mix)을 사용하고 있으며, 배출권거래제(emission trading, cap-and-trade scheme), 자발적 협약(Voluntary Agreement, VA), 표준설정(standards), 기술지원 정책(technology support policies, 예를 들면 R&D 및 청정기술개발 지원) 등이 여기에 해당된다.⁹⁾

흥미로운 사실은 최근 OECD 국가의 에너지원 과세가 에너지 소비절약 및 환경오염 절감을 목표로 소비세와 환경세 중심으로 단순화되고 있을 뿐만 아니라, 환경관련 세제의 강화와 함께 세수체계의 변화까지 동시에 모색되는, 이른바 '환경친화적 세제개편' (Environmental Tax Reform, ETR)¹⁰⁾이 시도되고 있다는 점이다. 이 ETR은 노동과 자본 등 전통적인 조세 부과 대상을 자원 이용(특히 에너지 사용)이나 환경오염과 같은 환경 관련 행위로 전환하는 국세체계 개혁안을 지칭한다. ETR을 추진하는 국가들은 탄소세와 같은 환경관련 세제를 강화는 대신 근로소득세나, 법인세, 또는 사회보장기여금(사회보장세) 등을 경감시키는 '세수중립적 세제개편' (revenue-neutral reform) 양상으로 나타내고 있다.¹¹⁾

9) 현재 OECD 국가의 환경관련 조세는 평균적으로 전체 GDP의 2~2.5%(총 조세수입의 약 6~7%) 정도를 차지하지만(주OECD 대표부, 2009), 온실가스 배출량이 높은 미국과 유럽에서 아직까지 기후변화관련 정책은 탄소세보다 배출권거래제의 비중이 높은 편이다(D. Torney & M. K. Gueye, 2009: 7-12). 더구나 유럽의 동향을 살펴보면 2005년에 EU 배출권거래제(EU ETS) 시장이 개설된 후 이 제도가 기후변화 정책의 핵심으로 부상하면서 탄소세에 대한 관심은 과거에 비해 줄어들었다(S. Speck, 2008-2009: 35).

10) ETR은 '생태친화적 세제개편' (ökologische steuerreform)이나 '녹색세제개편' (green tax reform) 등 다양한 명칭으로 불린다. 한편 '환경친화적 재정개편' (environmental fiscal reform)은 조세만이 아니라 보조금까지 개혁한다는 점에서 ETR보다 폭넓은 개념이다(S. Speck, 2008-2009: 37-38).

11) 그러나 스웨덴과 핀란드의 ETR은 세수중립성 원칙을 전제하지 않고 있다. 따라서 이 원칙을 ETR의 필수조건으로 보기는 어렵다.

탄소세 도입이 세제개편을 동반했던 이유는 유럽의 국가들이 일반적으로 소득관련 세수비중이 높은 상황이므로 탄소세의 수용가능성을 높이기 위해서라도 기존의 과세부담을 어느 정도 감축시킬 필요가 있었기 때문일 수 있다. 더불어 노동에 대한 높은 과세율이 경기침체가 지속되는 상황에서 고용촉진을 가로막는 요인일 수 있다는 점도 영향을 미친 것으로 판단된다. 탄소세의 도입과 ETR의 추진이 주로 노동에 대한 과세율이 상대적으로 높은 유럽, 특히 북유럽(Nordic Europe) 국가들에서부터 시작되었다는 사실이 이를 입증한다. ETR이 흔히 환경보전과 경제정책적 목표(고용촉진, 성장잠재력 확충 등)의 조화를 동시에 고려하는 대안으로 평가되는 이유도 이와 무관하지 않으며, 탄소세를 도입한 국가들이 종종 자국 사정(국제경쟁력 약화, 소득분배 악화 등)에 따라 광범위한 예외를 인정하는 이유 또한 마찬가지일 것이다.

환경친화적 세제개편(ETR) 추진의 배경에는 탄소세 도입으로 높아진 세부담을 소득세나 법인세, 또는 사회보장기여금의 감면으로 보완할 경우 환경보전과 함께 고용창출이 동시에 나타나는 이중배당(double dividend) 효과를 거둘 수 있다는 믿음이 깔려 있다. 1990년대 유럽은 전통적인 고용문제에다 기후문제라는 새로운 과제가 겹쳐지던 시기였다. 탄소세를 도입한 국가들에서 이 조세가 대부분 일반 회계에 편입되어 보통세로 분류되는 이유도 이러한 사정과 무관하지 않다.

ETR이 모든 국가에서 동일하게 시행되는 것은 아니다. 탄소세나 환경관련 조세의 과세대상이 서로 다르거나, 세율에서 상당한 차이가 존재한다. ETR의 차이는 여기서 그치지 않는다. 에너지세나 탄소세의 과세대상만이 아니라 과세부담을 경감시켜주는 ‘조세특례’(special tax provisions)에서도 차이가 존재하며, 세수환류(recycling) 혹은 조세전가(tax shifting) 방식에서도 상당한 차이가 있다. 과세대상이나 조세특례와 관련된 차이는 2003년 EU위원회에서 ‘에너지 제품에 대한 과세 지침’(Taxation of Energy Products Directive, Directive 2003/96)¹²⁾이 제정된 후 과거에 비해 줄어들었지만, 세수환류나 조세전가와 관련된 차이는 크게 달라지지 않았다. 이는 아마도 세수 환류나 조세전가가 에너지세나 탄소세의 도입이나 세율 인상에 따른 과세부담을 경감시켜주는 방법, 즉 ETR의 구조적 특성과 직결되기 때문일 것이다. 기존 조세의 과세부담을 경감시켜주는 방법은 크게 소득세 감면과 사회보장 기여금

12) EU는 이 지침을 통해 과거 광유(mineral oil) 제품에 국한되었던 환경관련 조세를 천연가스, 석탄, 전기 등과 같은 에너지 제품으로까지 과세기반을 확대했으며, 광유세의 최저세율을 인상하고 다른 에너지 제품에 대한 최저세율까지 도입했다(단, 이 최저세율은 기업과 비기업 사이에 차등부과 가능). 아울러 이와 함께 모든 EU 회원국들로 하여금 이 지침에 부합하게 국제 세율을 설정하고 이를 국법에 반영하는 의무를 부여했다(S. Speck, 2008-2009: 33-34).

(social security contribution) 감면으로 구분되는데, 북유럽 국가들(덴마크, 핀란드, 스웨덴)은 두 방법을 모두 사용하는데 반해 영국과 독일은 사회보장기여금을 감면하는 방법을 사용한다. 영국과 독일 사이에도 또 다른 차이가 존재하는데, 독일은 고용주와 종업원의 사회보장 기여금을 모두 감면하는데 반해 영국은 고용주의 사회보장 기여금만을 감면하기 때문이다.¹³⁾

이와 같은 탄소세를 도입하려는 시도가 모든 국가에서 성공한 것은 아니다. 예를 들어, 일본 정부는 교토의정서 발효 이후 환경세의 도입을 적극 검토하여 2004년 11월 ‘환경세의 구체안’을 발표하는 등 지속적으로 지구온난화 방지를 위해 노력했지만, 경제산업성과 경제계의 강한 반발에 부딪혀 아직까지 환경세를 도입하지 못한 상황이다.¹⁴⁾

2. 시사점

현재 대부분의 선진국들은 환경오염 저감을 위하여 환경오염 관련 조세 및 재정정책을 적극적으로 시행하는 경향을 나타내고 있다.¹⁵⁾ 특히 많은 EU국가들이 탄소세 도입 등을 통해 환경관련 과세를 강화하고 있으며, 이와 함께 세수중립적 차원에서 소득세, 사회보장기여금, 법인세 등을 감면하는 환경친화적 세제개편(ETR)을 추진하고 있다. 이러한 움직임은 우리에게 다음과 같은 시사점을 제공한다.

-
- 13) 북유럽 국가들 사이에서도 사회보장 기여금을 감면하는 방법에서 차이가 있는데, 스웨덴은 독일처럼 종업원과 고용주의 사회보장기여금을 모두 감면했지만, 덴마크와 핀란드는 영국처럼 고용주의 사회보장기여금을 감면했을 뿐이다.
- 14) 프랑스와 미국도 탄소세 도입에 실패한 국가이다. 프랑스 정부는 2008년 9월에 이산화탄소를 배출하는 산업연료 및 난방연료 등에 대해 2010년부터 1톤당 17유로의 탄소세(taxe carbone)를 부과하기로 결정했지만(김승래·송호신·김지영, 2009: 56-57), 동년 12월에 헌법위원회에서 너무 많은 예외 조항 때문에 기후 변화 대처 노력과 상충되며 형평성 기준에도 부합되지 않는다는 이유로 탄소세 법안이 ‘위헌’ 판결을 받았으며, 정부가 다시 수정법안을 마련해 2010년 7월부터 시행하고자 준비했지만, 동년 2010년 3월 지방선거에서 여당이 기록적인 참패를 당한 후 그 계획이 철회된 상태이다(『한겨레신문』, 2010. 3. 24). 프랑스는 1999년에도 ETR을 시도했다가 좌절된 적이 있다. 당시 정부는 (기업과 가정의 폐기물, 대기오염, 오일과 소음 등)에 부과되는 각종 환경관련 조세를 통합한 ‘오염행위에 관한 일반세’(Taxe Générale sur les Activités Polluantes, TGAP)를 제정하는 대신 급여세(payroll tax)를 감면하고, 에너지세(2001년 도입 예정)를 통해 급여세 감면분을 상쇄하기로 결정했다. 여기서 에너지세는 100톤 이상의 에너지를 소비하는 기업에 대해서만 부과되는 것으로, 2001년에는 탄소 배출 톤당 23~30 유로를 부과하다가 2008~2010년에는 76 유로까지 점차 상향조정할 예정이었다(단, 에너지 집약적인 산업에 대해서는, 감세). 그러나 이러한 세제개혁안(TGAP-energy tax) 또한 2000년 말에 헌법위원회에서 과세형평성 원리에 부합하지 않는다는 이유로 기각되었다(S. Speck, 2007: 28). 한편, 미국은 클린턴 정부 시절부터 에너지 함량에 기초한 에너지세(‘Clinton Btu tax’)의 도입을 통하여 환경보전과 에너지 안정, 재정적자를 완화시키고자 시도했지만, 오랜 논쟁 끝에 도입이 실패한 바 있다(J. E. Milne, 2008-2009: 6-18).
- 15) 이러한 맥락에서 미국은 예외적인 사례에 속한다. 현재까지 미국에는 환경관련 조세가 존재하지 않으며, 자동차세에서도 이산화탄소 배출량을 기준으로 과세하는 유럽과 달리 연비를 기준으로 과세할 뿐이다(김승래·송호신·김지영, 2009: 61-62).

첫째, 적지 않은 EU국가들이 에너지원을 대상으로 에너지세나 탄소세를 부과하고 있으며, 그 과세 대상은 국가에 따라 다소 상이한 양상을 나타내고 있다. 특히 주목할 점은 탄소세 도입이 점차 확대되는 추세라는 사실이다.

환경오염이나 기후변화의 광범위한 영향을 고려할 때, 탄소세는 지방세보다 국세로 설치되는 경향이 일반적이다. 하지만 지방탄소세를 적극 활용하는 사례도 발견되고 있다. 캐나다의 브리티시컬럼비아(British Columbia)주의 탄소세(Carbon Tax; 2008년 7월부터 시행)가 대표적이다. 이것은 휘발유, 경유, 천연가스, 석탄, 프로판가스, 가정용 난방유 등 온실가스를 유발하는 모든 화석연료에 대해 부과하고 있다. 미국의 경우에도 지방탄소세에 준하는 형태의 세제가 존재한다. 콜로라도(Colorado)주 볼더(Boulder) 시에서 2006년에 도입한 기후변화행동계획세(Climate Action Plan Tax)와 캘리포니아 주 샌프란시스코 주변 지역(the region surrounding San Francisco)인 대기질 관리지역(Bay Area Air Quality Management District)에서 2008년에 도입한 벌금(fee)이 그것이다.

캐나다나 미국의 사례는 기후문제가 기본적으로 중앙정부뿐만 아니라 지방정부의 노력까지 요구하는 분야라는 점을 시사한다. 특히 미국처럼 연방정부 차원에서 탄소세가 도입되지 않은 상황에서도, 지방이 과세권을 갖는 지방탄소세가 도입되어 운영되고 있다는 사실은 지방정부가 중앙정부의 노력과 별도로 기후변화에 대처하기 위한 노력을 시도할 필요가 있음을 시사한다.

한편 우리나라와 유사한 법제도를 시행하고 있는 일본의 경우 도쿄와 가나가와현 등을 중심으로 지방정부가 과세권을 갖는 지방탄소세 도입을 추진하고 있다. 일본의 이와 같은 움직임은 탄소세의 도입이 더 이상 미룰 수 없는 국가과제이며, 그 효율적 운영을 위해서는 국가뿐만 아니라 지방정부의 역할이 중요함을 시사한다.

둘째, 탄소세 도입이나 환경관련 세제의 강화는 ETR을 동반하며, 후자는 대부분 세수중립성 원칙에 따라 추진됨으로써 세부담의 확대를 피하는 장치를 마련하고 있다. 국민의 세부담 확대를 피하면서 환경관련 세제를 도입하거나 강화하려는 이유는 일차적으로 납세자의 조세저항을 피하려는 데 있다. 또한 이중배당 효과를 통해 성장과 환경을 조화시킴으로써 녹색성장을 도모하고자 하는 의도도 강하게 작용하고 있음을 부정하기 어렵다.

셋째, ETR을 통한 탄소세 도입은 철저하게 기존 조세체계의 특징을 고려해서 진행되고 있다. 북유럽 국가들처럼 소득세와 사회보장기여금이 모두 높은 경우에는 양자를 모두 감면하는 방식으로 이루어 지지만, 독일이나 영국처럼 소득세율에 비해 사회보장기여금이 상대적으로 높은 경우에는 주로 후자를 감면하는 방식으로 이루어진다. 이는 역으로 기존 조세체계의 세율이 유럽 국가들에 비해 낮을 경우, 기존 조세에 추가하여 탄소세를 신규로 도입하거나 환경관련 세제를 강화할 수도 있음을 시사한다. 비록 시행은 미루어지고 있지만, 일본의 환경세 계획안이 여기에 해당된다.¹⁶⁾

넷째, 대부분의 국가에서 탄소세 도입이나 환경관련 세제의 강화는 조세특례를 동반하고 있다. 이는 탄소세와 같은 신규세제를 도입하거나 환경관련 세제를 강화할 경우 기업의 국제경쟁력이 약화될 수 있다는 우려를 고려한 보완장치에 해당한다. 그런 까닭에 탄소세를 도입한 대부분 국가들은 에너지 집약적인 산업이나 제조업체에 대해 다양한 조세특례를 제공하고 있다. 그렇지만 조세특례가 단순히 기업의 경쟁력만을 고려해서 도입되는 것은 아니다. 조세특례는 종종 환경친화적 행위를 유도하기 위한 장치로도 활용되고 있다.

다섯째, 대부분 국가의 기후변화 정책은 단순히 ETR을 통한 탄소세 도입이나 환경관련 세제의 강화에 그치지 않고, 배출권거래제나 자발적인 협약(VA) 등 다양한 제도나 정책을 병행하는 정책혼합 형태로 이루어지고 있다. 물론 탄소세를 도입하거나 ETR을 추진하는 방식이 국가에 따라 차이가 있듯이, 정책혼합의 경우도 국가에 따라 다르게 나타난다. 그렇지만 어느 나라에서나 다양한 제도나 정책의 조합을 통해 비용효과적인 기후변화 정책을 모색한다는 점에서는 큰 차이가 없다. 이와 관련하여 영국, 독일, 일본 등 적지 않은 국가에서 민간의 자발적인 참여를 유도하기 위한 제도(VA)를 조세특례와 연계시켜 운영하고 있다.

여섯째, 온실가스 배출 저감은 더 이상 피할 수 없는 전 세계 공통의 과제라는 점을 감안할 때 탄소세, 혹은 탄소배출권 거래제의 도입은 불가피한 선택일 수밖에 없다. 특히 에너지다소비형 산업구조를 가지고 있는 우리나라는 국가 경쟁력의 제고를 위해 에너지 절약을 도모해야 함은 물론 환경오염 저감에 적극적인 대처가 요구된다. 이러한 현실을 고려할 때 자동차를 비롯한 에너지 다소비 품목에 대해 과세

16) 탄소세 도입 움직임은 북유럽과 서유럽 지역을 넘어 다른 지역으로 확산되고 있다. 예를 들면 동유럽 국가인 슬로베니아도 1997년에 탄소세를 도입하였다.

를 강화하고, 친환경적 여건 조성을 유도하기 위한 세제 지원은 매우 중요한 환경정책이 아닐 수 없다.¹⁷⁾

우리나라는 2009년 2월 기존의 기후변화대책위원회, 국가에너지위원회, 지속가능발전위원회 등의 기능을 통합하여 대통령 직속 「녹색성장위원회」를 발족시켰다. 아울러 광역 지방자치단체들도 「지방녹색성장위원회」를 구성하여 저탄소 녹색성장을 뒷받침하기 위한 조직체계를 구축하였다. 따라서 우리나라의 실정을 반영한 저탄소 녹색성장 지원 전략을 지속적으로 개발하여 시행해야 할 것이다.

우리나라 조세체계의 특성을 고려할 때, 저탄소 녹색성장을 위한 세제개편은 유럽처럼 세수중립적 차원에서 접근하기보다는 일본과 마찬가지로 기존 조세에 추가로 탄소세와 같은 환경관련 세제를 도입하거나 강화하는 방식이 적절할 것으로 판단된다. 물론 이러한 방식은 기업의 국제경쟁력을 약화시킬 수 있다.

따라서 적절한 조세특례의 도입을 통해 기업의 국제경쟁력을 유지함과 동시에 친환경적 여건을 조성하거나 환경친화적 행위를 유도하는 장치를 함께 강구할 필요가 있을 것이다. 나아가 기후변화와 같은 환경문제는 그 특성상 중앙정부와 지방정부의 공동 노력을 요구한다는 점에서, 저탄소 녹색성장은 중앙정부만의 몫이거나 의무일 수 없다. 지방정부 또한 적절한 대안을 마련하기 위해 노력해야 할 것이다. 이런 점에서 보면 최근 일본에서 나타나고 있는 지방탄소세 도입을 위한 움직임은 유용한 시사점을 제공한다고 하겠다.

IV. 지방탄소세의 기본체계와 도입효과

1. 지방탄소세 도입의 기본방향

녹색성장을 지원하는 한편 탄소배출의 저감을 통해 환경개선을 이끄는 역할을 하게 될 지방탄소세 도입이 소기의 성과를 거둘 수 있기 위해서는 국세와 연계한 합리적인 방안이 마련되어야 한다. 우리

17) OECD는 회원국에 대해 오는 2012년까지 탄소세의 도입을 권고하고 있다. 따라서 우리나라도 멀지않은 장래에 탄소세 도입을 위한 구체적인 계획을 수립하여 추진할 수밖에 없는 상황이다.

나라의 경우 EU국가들과 비교할 때 환경오염을 줄이고 에너지 절약을 유도하는 미래 지향적 조세체계 구축은 아직 미흡한 단계라는 평가를 받고 있다.¹⁸⁾

지방탄소세의 신설이 도입 취지를 살리면서 바람직한 운영성과를 거둘 수 있기 위해서는 다음과 같은 내용을 담을 수 있는 방향으로 기본 체계가 마련되어야 할 것으로 판단된다.

첫째, 지방탄소세(지방세)는 도입이 검토되고 있는 탄소세(국세)처럼 이산화탄소 배출량의 규모를 적정수준으로 유인하기 위한 유인책의 역할을 담당할 수 있어야 한다. 중앙정부 차원의 탄소세 도입목적과 마찬가지로 지방탄소세는 지구온난화의 원인으로 지목되고 있는 이산화탄소 배출량을 감축시키는 것을 목표로 함으로써 환경개선을 돕는 환경세의 성격을 갖추어야 한다(환경개선의 지원).

둘째, 지방탄소세는 중앙정부 차원의 탄소세와 그 세원을 공유하는 세원공동이용방식으로 신설되는 것이 바람직하며, 그 세수는 광역자치단체에 귀속(특별·광역시세 및 道稅)되도록 하는 방식이 타당할 것이다. 이산화탄소 배출저감을 위한 중앙정부 및 지방자치단체 차원의 노력이 서로 상이할 수 있으며, 이에 따라 정부수준을 불문하고 관련 대책 추진에 소요되는 재원의 확보가 긴급하다는 점에서 탄소소함유량 또는 이산화탄소 배출량을 과세대상으로 하여 부과될 것으로 예상되는 탄소세는 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 그 세원을 공유할 필요가 있다. 아울러 지역 환경수요에 능동적으로 대처하고 지방차원의 탄소저감 기술개발 및 보급을 촉진하기 위하여 지방탄소세 세수는 광역자치단체에 귀속되는 것이 타당하다고 판단된다. 이때 전반적인 탄소저감 기술개발은 국가차원에서 계획하고 규모의 경제를 살릴 수 있도록 자본집약적인 방식으로 추진하되 각 분야별 세부 기술개발 및 보급과 관련해서는 지역 간 유기적 협력체계를 구축해야 할 것이다. 특히 환경친화적 기술개발 및 보급과 관련하여 지역 간 협력시스템 구축에 소요되는 재원은 지방탄소세 세수의 일부로 충당하는 것이 바람직할 것이

18) 우리나라의 친환경 세제 구축과 관련한 국제 개편의 동향을 살펴보면 친환경 시설 및 환경친화적 제품(차량 포함)에 대해 조세 감면을 시행하는 수준에서 세계 지원이 이루어지고 있을 뿐이다. 그러나 2013년 이후 예상되는 기후변화협약의 감축의무 이행에 대비해야 하기 때문에 환경관련 세제 강화를 위한 큰 틀의 개편이 구상되고 있다. 최근 국세를 통해 이미 시행되고 있는 주요한 세제지원의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 환경보전과 에너지절약시설에 대한 법인세 세액공제가 실시되고 있다. 예를 들면 에너지절약시설, 절수설비, 신재생에너지시설 등에 대한 법인세 투자세액 공제율을 10→20%로 상향조정('09.1부터 시행)하였다. 또한 대기오염방지시설, 저공해차 연료공급시설, 청정생산시설 등 환경보전시설에 대한 투자세액 공제율을 7→10%로 상향조정('09.12 限)하였다. 둘째, 하이브리드차에 대한 개별소비세 면제(100만원 限, '09.7~'12.12)가 시행되었다. 셋째, 환경친화적 제품(신재생에너지 생산기자재 및 이용기자재 등)에 대한 관세 감면품목 확대('08-) 등의 조치가 실시되고 있다.

다. 아울러 지방에 널리 분포되어 있는 산림의 보호와 증대를 유도하기 위하여 지방탄소세 배분기준에 산림유지 및 산림확대노력, 산림관리수준 등 지방에서 이루어지고 있는 이산화탄소 흡수능력 제고 정도를 포함시키는 것도 검토할 필요가 있다(세원공동이용방식 활용과 광역자치단체 세목화).

셋째, 지방탄소세는 포괄적 재원을 대상으로 하는 보통세보다는 특정 재원에 한정하여 과세하는 목적세 형태로 도입되는 것이 바람직할 것이다.¹⁹⁾ 지방탄소세 도입을 통해 확보된 재원(세수)은 지역차원의 이산화탄소 저감기술 개발 및 보급 촉진, 환경친화적 지역기업에 대한 지원, 사회적 취약계층에 대한 배려 조치 추진 등에 한정하여 사용할 필요가 있다. 그러나 향후 이산화탄소 배출량의 적정수준 관리라는 소기의 성과를 달성할 경우 그 재원의 규모가 축소되는 문제가 발생할 수 있다. 이런 점을 감안하면 지방탄소세는 보통세보다는 그 사용처를 제한하는 목적세 형태로 도입되는 것이 타당할 것으로 판단된다. 다만 지방탄소세를 목적세 형태로 도입할 경우 지방자치단체에 따라 나타날 수 있는 재원의 경직적 사용을 방지하기 위하여 동 세목의 체계를 2원화하여 재원(세수)을 포괄적으로 사용하는 보통세 부분과 그 재원의 용도를 제한하는 목적세 부분으로 구분하여 탄력적으로 운영하는 방안을 검토해 볼 필요가 있을 것이다(목적세 형식의 채택).

넷째, 지방탄소세의 도입에 따라 관련 산업이 받을 수 있는 충격을 여러 기간에 걸쳐 분산시킬 수 있도록 탄소세와 보조를 맞추어 단계적으로 추진해야 한다. 지방탄소세 또는 탄소세의 도입에 따라 미처 대비하지 못한 기존 기업이 도산하는 사태를 방지하기 위해 지방탄소세의 도입은 단계적으로 추진될 필요가 있다. 구체적으로 ①지방탄소세의 도입은 법률 통과 이후 그 시행까지 2년 정도의 유예기간을 설정함으로써 관련 부문에 속하는 기업들로 하여금 최대한 이른 시일 내에 관련 법률을 준수하면서 탄소저감 기술을 개발하거나 채택하도록 유도해야 한다. ②2년간의 유예기간을 거쳐 지방탄소세를 본격적으로 시행함에 있어서도 그 세율을 2~3년에 걸쳐 단계적으로 인상하여 적용함으로써 기존 기업들이 빠른 시일 내에 환경친화적인 기술 및 설비를 도입할 수 있는 여지를 제공해야 한다. ③지방탄소세를 도입하여 4~5년이 경과한 시점에 모든 기업(그 동안 적극적으로 기술을 개발하였거나 관련 기술채택을 통한 기업들 포함)들의 이산화탄소 배출량을 파악하고, 그 결과에 기초하여 적정 세율을 새

19) 유럽의 경우, 탄소세는 대체로 보통세 형태로 도입되었지만, 여기에는 기존 소득 관련 조세의 세율이 매우 높았을 뿐만 아니라, 탄소세 도입이 환경친화적 세계개편(ETR)과 병행하는 방식으로 추진되었다는 점이 영향으로 작용하였음을 간과해서는 안 된다.

롭게 설정함으로써 이산화탄소 배출감축을 위한 노력을 지속적으로 경주해야 한다(단계적인 추진전략의 수립과 시행).

다섯째, 지방탄소세의 도입으로 인해 기존 소득분배 구조에 변동이 발생할 경우 상대적으로 열악한 계층을 대상으로 일부 감면, 보조금 지원 등의 대책을 강구해야 한다. 지방탄소세 세수 확보 과정에서 고소득계층보다 저소득계층이 상대적으로 더 많은 부담을 지게 되는 역진성이 나타날 경우 이러한 역진성은 세수 확보과정에서의 차등적 조치를 병행하거나 관련 세출을 조정함으로써 해소해야 한다. 그 방안으로 소득수준에 따른 지방탄소세 일부 감면, 저소득계층에 대한 보조금 지원 등을 강구할 수 있을 것이다. OECD, EU지침에 따르면 세입단계에서의 세제감면보다는 세출단계에서의 보조금과 같은 직접적인 재정지출 수단을 이용하여 소득계층간 불형평성을 조정하는 것이 더 바람직하다고 권고하고 있다²⁰⁾(소득계층별 영향에 대한 고려).

여섯째, 지방탄소세의 도입 이외에 이산화탄소 배출저감을 위하여 기존 세제의 환경친화적 개편도 병행할 필요가 있다. 예컨대 자동차세의 경우 장기적으로 현행 배기량에 근거한 부과방식에서 이산화탄소 배출량과 연비에 기초한 부과방식으로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다. 나아가 중장기적으로는 현행 주행세의 독립세 전환 또는 지역의 환경 관련 각종 부담금의 통합을 통하여 지방환경세를 신설하는 방안도 강구해 볼 수 있을 것이다(기존 환경관련 세제와의 조화).

일곱째, 지방탄소세는 중앙정부와 지방자치단체 간 지속적인 협의를 통해 그 도입에 관한 적절한 합의를 도출한 상태에서 신설되어야 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다. 이를 위해서는 지방자치단체들도 관련 내용을 숙지하고 당사자 간 토론 및 협의의 과정을 통해 대다수가 합의할 수 있는 틀을 마련하는 데 지속적인 관심을 기울이는 한편 합리적인 제안을 적극적으로 개선할 필요가 있다. 더 나아가 지방탄소세 도입의 필요성과 정당성에 대한 국민적 공감대를 형성하는 노력이 함께 강구되어야 할 것이다(관련 부문 간 합의 도출 및 국민적 공감대의 형성).

2. 지방탄소세의 기본체계

20) 김승래 · 송호신 · 김지영(2009: 234)

국제인 탄소세의 도입이 검토되고 있는 현실을 감안할 때 국가(중앙정부)와 지방이 그 세원을 함께 공유하여 나누는 방식(세원공동이용방식)으로 지방탄소세의 신설이 추진될 수 있을 것이다.²¹⁾ 이럴 경우 지방탄소세의 과세체계는 탄소세(국세)의 골격을 근간으로 하는 방식으로 설정될 수밖에 없다.

가. 과세유형

지방탄소세는 간접(소비)세 형태로 신설하는 방식이 적합할 것이다. 이는 간접세 형태로 탄소세 및 지방탄소세를 도입할 경우 직접세 방식이 수반하는 감독의 어려움과 그에 따른 높은 행정비용 문제를 상당히 완화할 수 있으며, 세율의 계산방법 역시 보다 간단해지기 때문이다.

지방탄소세 도입의 가장 큰 목적은 오염저감에 있기 때문에 확보된 자원(세수)은 이산화탄소 저감 기술 개발 및 보급 촉진, 환경친화적 기업에 대한 지원, 사회적 취약계층에 대한 배려 조치 추진 등에 한정하여 사용할 필요가 있다(목적세 형태의 지방탄소세). 다만 지방탄소세를 목적세 형태로 도입할 경우 그 재원의 경직적 운영이 나타날 수 있기 때문에 자원(세수)을 포괄적으로 사용하도록 허용하는 보통세 부분과 재원의 사용 용도를 특정화하는 목적세 부분으로 이원화하여 탄력적으로 운영하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

나. 과세주체 및 납세의무자

지방탄소세의 과세주체는 기초자치단체보다는 광역자치단체로 설정하는 접근이 바람직할 것이다.

20) 그간 우리나라의 경우 지방탄소세 도입방안으로 몇 가지 대안이 학계를 중심으로 논의된 바 있다. 구체적으로 다음과 같은 방식의 지방탄소세 도입방안을 놓고 활발한 논의가 이루어진 바 있다. 첫째, 지방소득세(주민세 소득할)에 부가세(sur-tax) 형태로 지방탄소세를 부과하는 방안이 있다. 이는 환경오염에 대한 지역의 역할이 강조되고 있으며, 쾌적한 환경의 직접적 수혜자는 지역주민이고 소득수준이 높을수록 탄소배출과의 상관관계가 커지는 점 등을 반영한 접근이라고 할 수 있다. 둘째, 환경개선부담금을 지방탄소세로 전환하는 방안이 있다. 현재 환경개선부담금제도는 시·도지사가 징수업무를 담당하고 있으며, 징수된 부담금의 90%를 중앙정부에 귀속시키고, 나머지 10%에 상당하는 금액을 시·도가 징수비용으로 교부받고 있다. 광역단체인 시·도는 교부받은 정세비용 10% 가운데 9할을 당해 기초단체인 시·군·구에 교부하고 있다. 따라서 환경개선부담금제도의 징수업무를 그대로 유지하면서 그 명칭을 지방탄소세로 전환하고, 세수는 지방에 귀속시키는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 셋째, 지역개발세(2011년 이후 지역자원시설세)를 확대 개편하여 일본의 법정외세 중 임의세 형태로 전환하는 방안이 있다. 이는 화력발전소 등 지역에 입지하면서 탄소배출을 유발하는 기업 등을 새롭게 세원(과세대상)에 추가하는 방식을 말한다. 이런 방식들은 국제인 탄소세를 신설하지 않을 경우 국민적 합의를 거쳐 추진을 검토할 수 있을 것이다. 하지만 국제인 탄소세가 신설된다면 그 실현 가능성이 크지 않다는 한계가 있다.

그 이유는 (지방)탄소세는 화석연료를 세원으로 하고 있으며, 이는 대도시나 대규모 공단이 형성되어 있는 지역에 집중되는 경향이 있기 때문이다.

각 지방자치단체가 지방탄소세를 부과하여 조달한 재원을 적절하게 활용할 경우 주민들의 선호를 반영하여 이산화탄소 저감을 위한 기술 개발 및 보급 등에 기여할 수 있을 것이다.

지방탄소세의 납세의무자는 국세로 검토되고 있는 탄소세의 경우와 마찬가지로 휘발유, 경유, 등유, B-C유, 부탄, 프로판, LNG, 무연탄, 유연탄 등 에너지원의 공급자로 설정하는 방안이 적절하다고 판단된다.

다. 과세대상

지방탄소세의 과세대상(과세물건)으로는 이산화탄소 배출과 밀접히 결부되어 있는 휘발유, 경유, 등유, B-C유, 부탄, 프로판, LNG, 무연탄, 유연탄 등 에너지원들을 설정할 수 있을 것이다.

라. 과세표준 및 세율

지방탄소세의 과세표준 및 세율과 관련하여 두 가지 방안을 제시할 수 있다. 첫째, 과세표준은 국세인 탄소세와 동일하게 설정하되, 그 세율은 탄소세 세율의 일정 비율로 명시하는 방안(공동과세 형태의 지방탄소세)이 있다. 둘째, 지방탄소세의 과세표준은 각 에너지원별 탄소세액으로 하되, 그 세율은 부가세율의 형태를 취하도록 하는 방안(공동형 부가세 형태의 지방탄소세)이 있다. 이 가운데 공동과세 형태의 지방탄소세가 지방의 과세자주권 신장 측면에서 볼 때 더 적합한 방안으로 판단된다.

공동과세 형태의 지방탄소세를 도입하여 그 세율을 설계할 경우 ①중앙과 지방의 총세출에서 지방세출이 차지하는 비중을 기준으로 설정하는 방안(세출비중 기준 수직배분), ②지방탄소세 세율을 50%로 명시하는 방안(균등수직배분), ③탄소저감과 관련한 중앙과 지방의 총지출액 가운데 지방의 지출액이 점유하는 비중을 기준으로 설정하는 방안(탄소저감지출비중 기준 수직배분) 등을 고안할 수 있을 것이다. 이 가운데 세출비중 또는 탄소저감지출비중을 기준으로 배분하는 방안은 부과시기에 따라

특집

글로벌 경제환경변화와 지방세 정책

지방탄소세의 세율 변동을 야기할 수 있는 단점이 있다. 따라서 지방탄소세의 과세표준과 세율을 법률에 규정함으로써 세액의 산출이 안정적으로 이루어지도록 하는 방식이 적절할 것이다. 아울러 별도의 대안을 마련할 수 없을 경우, 탄소세 세수는 중앙과 지방이 균등하게 배분하는 것이 현실적인 대안이라고 하겠다.

마. 지방탄소세 세수의 배분방식

국세인 탄소세 세수는 1차적으로 중앙과 지방 간에 배분한다. 탄소세 세수가 중앙과 지방간에 배분된 이후, 2차적으로 지방 몫의 탄소세(지방탄소세) 세수를 각 광역자치단체를 대상으로 배분한다. 2차 배분과정에서는 지역의 이산화탄소배출량 등을 이용한 지표를 적용하여 전체 지방탄소세를 각 광역자치단체에 배분해야 한다.

지방탄소세 배분지표로는 ①지방의 총세출에서 각 광역자치단체의 세출이 차지하는 비중(세출비중), ②탄소저감과 관련한 지방의 총지출액 가운데 16개 시도 각각의 해당지출액이 점유하는 비중(탄소저감과 관련한 지출액비중), ③역온실가스배출지표와 산림의 온실가스 흡수정도를 나타내는 지표(산림의 이산화탄소 흡수능력 지표)를 동시에 감안한 혼합지표(탄소저감 효과를 감안한 혼합지표) 등이 제안될 수 있다.²²⁾

바. 지방탄소세 세수의 활용

지방탄소세 세수는 다음과 같이 친환경 기술 개발 유인, 지역경제의 지속가능한 성장 기반 강화, 점증하는 지역 환경관련 사업수요에 대한 대응, 지역의 환경의식 제고와 지역경제 그린화 등에 활용될 수 있을 것이다.

이를 구체적으로 살펴보면, 첫째, 지방탄소세 세수를 활용하여 이산화탄소 배출량을 축소시키는 기

22) 역온실가스배출지표는 온실가스배출량이 적은 지역에 더 큰 몫의 지방탄소세를 배정하는 영향을 미치게 된다. 반면 산림의 이산화탄소 흡수능력 지표는 산림면적이 넓고 산림자원이 풍부한 지역에 더 많은 지방탄소세가 배분되는 결과를 초래하게 된다. 혼합지표는 이산화탄소 저감과 지역의 실정(산림 면적 등)을 고려한 성격을 내포하고 있다.

술발전을 이룩할 수 있을 것이며, 지역 소재 기업들을 대상으로 보조금을 지원할 경우 지역경제는 보다 환경친화적인 방향으로 활성화될 수 있을 것으로 예상된다(친환경 기술 개발 유인). 예컨대 탄소저감기술을 개발하고 탄소저감시설을 설치하는 기업을 대상으로 일시적으로 보조금을 지원하거나 지방세감면조치를 시행할 수 있고, 이때 탄소저감기술의 개발 및 보급을 적극적으로 권장하는 유용한 방법으로 관련 기업에 대해 비용의 일부를 보조해 주는 조치를 생각해 볼 수 있다. 동시에 동 기업에 대한 재산세 등 지방세 감면조치를 병행하면 친환경 기술의 개발과 도입을 보다 권장하고 촉진하는 유인책이 될 수 있을 것으로 판단된다.

둘째, 탄소세 및 지방탄소세 도입에 따라 초래될 수 있는 기존 기업 또는 산업의 경쟁력 약화를 막기 위한 방안으로 탄소저감기술의 개발을 유도하면서 중장기적으로 세계상 혜택을 제공하는 등의 보완 조치를 강구할 수 있는데, 이는 특히 에너지 집약적인 산업이 집중된 지역에서 좀 더 적극적으로 고려할 필요가 있다(지역경제의 지속가능한 성장 기반 강화). 또한 일반적으로 소득에서 에너지 소비지출이 차지하는 비중은 고소득층보다는 저소득층이 더 높은 것을 감안하여, 저소득층이 주로 소비하는 에너지원에 대해 일정 기간 조세특례를 제공하거나 지방탄소세의 일부 세수를 저소득층에 대한 지원 용도로 사용하는 등의 대책이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 지방탄소세의 도입을 통해 조달된 세수는 집중하고 있는 지역의 환경관련 사업수요를 뒷받침할 수 있도록 해야 할 것이며, 이산화탄소 배출에 따른 환경과외가 모든 지역에 걸쳐 예외 없이 피해를 미친다는 점을 고려할 때, 이산화탄소 배출을 규제하고 그 피해를 최소화하는 데 필요한 장치를 강구해야 하며, 이때 그 소요재원을 마련함에 있어 지방탄소세의 세수를 활용하는 방식은 매우 유용한 접근이 될 수 있을 것이다(집중하는 지역 환경관련 사업수요에 대한 대응). 아울러 대기오염 방지 등을 위한 재원을 조달함에 있어 국가와 지방이 협력하는 체계를 강화하여 대기오염을 포함한 환경오염에 적극적으로 대처하고 사전에 미리 예방할 수 있도록 설계하는 등의 노력을 지속적으로 추진해야 할 것이다.

넷째, 지방탄소세 도입과정에서 중앙정부와의 협의는 물론이고 지역시민단체, 지역환경단체 등 시민사회단체와의 협의도 병행함으로써 지방탄소세 도입이 지역사회의 환경의식을 제고할 수 있는 계기를 제공하도록 하고 지역공동체의 합의에 토대를 둔 틀을 구축할 수 있도록 해야 할 것이다(지역의 환경의식 제고와 지역경제 그린화). 구체적으로 영국이나 독일처럼 (중앙·지방) 정부, 시민단체, 기업

체 간에 협력하는 방식으로 탄소배출저감에 관한 자발적인 협약(VA)을 체결한 후, 이를 다시 지방탄소세의 감면혜택과 연계시키는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

3. 지방탄소세의 도입효과

중앙과 지방이 세원을 공유하는 방식으로 국세인 탄소세와 지방세인 지방탄소세의 도입이 가능할 때 과세대상의 설정, 세율의 산정, 탄소세와 지방탄소세의 비중결정, 지방탄소세 배분지표의 설정, 관련된 법제도의 정비, 합리적 운용 틀의 설계 등 적지 않은 장애의 극복이 요구된다. 이러한 제약에도 불구하고 지방탄소세 도입이 결정되면 지방세입(지방세수) 확충, 지방재정자립도 제고, 국세와 지방세 간 세수 격차 완화, 환경개선효과 등 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

한편 지방탄소세가 지역경제활동 내지 지역산업에 미치는 영향은 단정이 곤란하며, 오히려 긍정적인 요인으로 작용할 수 있는 가능성도 배제하기 어렵다. 다만 에너지집약적인 산업의 경우 부정적인 영향을 받을 가능성이 크기 때문에 지방탄소세 도입과 더불어 부정적인 영향을 최소화할 수 있는 세제상의 혜택제공 등 보완대책을 동시에 강구해야 할 것이다.²³⁾

V. 맺는 글

본고에서는 환경오염의 주범으로 지목되고 있는 이산화탄소 배출량에 과세하는 조세제도를 설계함에 있어 그 성과를 극대화하기 위해서는 국세인 탄소세와 더불어 지방세인 지방탄소세를 병행하는 방식이 더욱 효과적임을 제안하였다.

23) 지방탄소세는 탄소 배출량을 세원으로 하는 세목이기 때문에 환경개선 노력이 성과를 거둘 경우 점차 세수가 줄어들므로써 세수의 안정성을 담보하기 어려운 성격을 가지고 있기 때문에 장기적으로는 환경 관련 세원을 포괄하는 좀 더 종합적인 세제 틀(지방환경세)로의 전환을 모색해야 할 것으로 판단된다. 또한 기존의 환경관련 세제와 연계한 합리적인 개편 방향을 설정해야 할 것이다. 아울러 배출권거래제 등 탄소배출량 감소를 위한 다른 정책 수단과의 효과적 연계를 고려할 필요가 있다. 다만 이러한 정책혼합(policy mix)의 경우, 정책중복에 따른 부작용을 초래할 수 있다. 따라서 이에 대한 사전 대책의 마련이 요구된다. 예를 들어, 배출권거래제 참가자들이 지방탄소세의 영향까지 받게 될 경우 하나의 정책수단만을 사용하는 경우에 비해 비용효과성이 떨어질 수 있다. 이런 경우 두 제도 가운데 하나만을 채택하는 접근이 오히려 합리적일 수 있다.

지방탄소세 도입 필요성의 근거로는 원인자부담원칙의 적용을 통한 외부불경제의 교정, 녹색성장 실현을 위한 지역 역할의 실질적 강화, 집중하는 지역 환경관련 사업수요에 대응하는 재원마련 체계의 구축, 녹색성장기본법 실천의 뒷받침, 오염물질 제거비용의 절감과 관련 업무의 효율적인 수행을 지적하였다.

주요국의 탄소세 운용 사례를 통해 대부분의 선진국들은 환경오염 저감을 위하여 환경오염 관련 조세 및 재정정책을 적극적으로 시행하고 있음을 알 수 있었다. 주요국의 사례와 우리나라 조세체계의 특성을 고려할 때, 지방탄소세의 신설(국세인 탄소세 포함)은 현행 세제에 추가하여 신설하는 방식이 현실적인 접근으로 판단된다.

지방탄소세(지방세)는 탄소세(국세)와 마찬가지로 간접세이면서 목적세 방식으로 신설하는 것이 적절하고, 그 과세주체는 기초자치단체보다는 광역자치단체로 설정하는 것이 바람직하며, 지방탄소세 납세의무자는 탄소세와 마찬가지로 휘발유, 경유, 등유, B-C유, 부탄, 프로판, LNG, 무연탄, 유연탄 등 에너지원(과세대상)의 공급자로 설정하는 방안이 현실적일 것임을 제안하였다.

또한 지방탄소세의 과세표준 및 세율과 관련하여 공동과세 형태의 지방탄소세가 지방의 과세자주권 신장 측면에서 볼 때 공동형 부가세 형태보다 더 적합한 방안일 수 있다. 지방탄소세의 세율은 중앙과 지방의 세출비중, 균분, 탄소저감지출비중 등을 고려하여 설정될 수 있을 것이다. 한편 각 광역자치단체를 대상으로 지방탄소세의 세수를 배분하는 기준으로서 세출비중, 탄소저감과 관련한 지출액비중, 탄소저감 효과를 감안한 혼합지표 등을 제시하였다.

중앙과 지방이 세원을 공유하는 방식으로 지방탄소세가 도입될 수 있기 위해서는 우선 그와 관련된 공감대가 형성되어야 하며, 더하여 과세대상의 설정, 세율의 산정, 탄소세와 지방탄소세의 비중결정, 지방탄소세 배분지표의 설정, 관련된 법제도의 정비, 합리적 운용 틀의 설계 등 적지 않은 난관을 해소해야 한다. 그럼에도 불구하고 지방탄소세의 시행은 지방세입(지방세수) 확충, 지방재정자립도 제고, 국세와 지방세 간 세수 격차 완화, 환경개선효과 등 긍정적인 효과를 창출할 것으로 기대된다. ☺

< 참고 문헌 >

- 김승래 외(2008), 『세계의 환경친화적 개편에 관한 연구』, 한국조세연구원
- 김승래(2009), 「녹색성장을 위한 탄소세 도입방안」, 『재정포럼』, 제155호, 한국조세연구원, pp.8-33
- 김승래(2010), 「녹색성장과 조세」, 『한국경제연구』, 제28권 제1호, pp. 179-205
- 김승래 · 송호신 · 김지영(2009), 『저탄소 · 환경친화적 산업을 위한 재정정책 방향』, 조세연구원
- 라휘문(2005), 「환경오염억제를 위한 지방환경세의 도입구상」, 『한국지방재정논집』, 제10권 제1호, 한국지방재정학회
- 박은진, 『도시 수목의 이산화탄소 흡수량 산정 및 흡수효과 증진 방안』, 경기개발연구원, 2009
- 유태현(2010), 「저탄소 녹색성장을 위한 환경친화적 지방세제 개편 방향」, 『지방재정과 지방세』, 제3호 통권27호, 한국지방재정공제회
- 유한성 · 유태현(2001), 「지방환경세 도입 방향에 관한 연구」, 『재정정책논집』, 제3집, 한국재정정책학회
- 이상호 · 유태현 · 한재명(2011), 「주요국의 탄소세 운용 사례와 정책적 함의」, 『재정정책논집』, 제13집 제1호, 한국재정정책학회
- 조계근(2009), 『탄소세의 합리적 도입방향』, 강원발전연구원
- 주OECD대표부(2009), 「환경친화적 세계개편」, 『OECD 정책 FOCUS』, 2009.3.5. 『한겨레신문』, 2010. 3. 24
- 행정안전부(2009), 「저탄소 녹색성장을 위한 지방세제 개편 방향과 과제」 (내부자료)
- 행정안전부(2010), 『2010년도 지방자치단체 예산개요』
- 현성민 · 유태현(2010), 「지방탄소세 도입의 필요성과 구체화 방안에 관한 연구」, 『지방행정연구』, 제24권 제4호, 한국지방행정연구원
- 日本 環境省, 「諸外國における取組の現状關係資料」, (<http://www.env.go.jp/policy/tax/about.html>)
- Michael E. Porter & Claas van der Linde(1995), “Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol.9, No.4, pp. 97-118
- Milne, J. E.(2008-2009), “Carbon Taxes in the United States: The Context for the Future”, *Vermont Journal of Environmental Law*, Vol.10 No.1, pp. 1-30

- OECD(2009), The Economics of Climate Change Mitigation-policies and option for global action beyond 2012, OECD
- OECD(2010), OECD Factbook 2010
- Speck, S.(2007), “Overview of Environmental Tax Reforms in EU member states” COMETR, Competitiveness Effects of Environmental Tax Reforms, Final report to the European Commission
- Speck, S.(2008), “Environmental Tax Reform in EU Member States-the currents status and future development”, petrE Research project paper
- Speck, S.(2008-2009), “The design of carbon and broad-based energy taxes in european contries”, Vermont Journal of Environmental Law, Vol.10 No.1, pp. 31-59
- Tomey, D. & M. K. Gueye(2009), “Climate Change Mitigation Policies in Selected OECE Countries”, ICTSD