



특집주제



I. 머리말

산업혁명이후 인류는 대량생산, 대량소비, 대량폐기를 통해 눈부신 경제성장을 이룩했다. 그 결과 대기오염, 수질오염, 지구온난화, 자원 및 에너지 고갈, 식량부족 등 인류의 생존 및 생활기반, 경제성장을 위협하는 다양한 환경문제가 발생하고 있다.

이러한 문제를 해결하여 인류가 계속해서 지속가능한 발전을 후대에 계승시키기 위해서는 경제활동의 방향과 인류의 생활양식에 본질적인 전환이 필요하다. 즉 환경과 자원의 가치를 정당하게 평가하여 적절하게 이용할 수 있는 새로운 사회경제제도를 구축할 필요가 있다.

여기에는 여러 가지를 고려하여야 하지만 우리나라에서도 이미 환경과 관련된 다양한 제도적 장치가 존재하는데 배출권거래, 쓰레기 종량제, 환경개선부담금, 교통에너지세(2010.1.1폐지), 자동차세, 개별소비세(LNG, LPG, 등유, 승용차) 등을 시행하고 있지만 이러한 기존 제도를 통폐합 또는 새로운 대응이 필요한 시기이다.



최근 정부에서도 환경문제에 적극적으로 대응하고자 대통령 직속의 ‘녹색성장위원회’를 설치하면서 저탄소 녹색성장을 국정 의 핵심적인 과제로 자리매김 시키고 환경관련 제도 전반에 대한 종합적 대책을 검토하여 추진하고 있다.

이와 같은 문제의식하에서 환경문제에 대한 조치로 환경부하를 초래하는 물질 및 행위에 대한 상응한 부담을 통해 조세제도에서 접근하고자 하는 것이 친환경 세제의 구축이라 할 수 있다. 또한 친환경 세제의 구축시에 고려해야 할 사항은 환경문제의 발생지역이 광범위하게 나타나지만 그 지역이 한정되어 나타나고 있음에 유의하여 검토해야 한다.

따라서 본고는 친환경세제로서 환경문제가 가진 지역적 특성을 고려하여 환경문제에 대응하고자 새로운 지방환경세의 도입방안을 제시하는데 목적을 두고 있다. 논리의 구성상 먼저 환경의 특성에 대해 살펴보고 다음으로 정부의 환경에 대한 인식과 대책에 대해 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획에 주목하여 간단히 살펴본 뒤 환경정책수단으로서 경제적 유인제도 특히 환경세를 중심으로 고찰하고자 한다. 나아가 현행 OECD와 우리나라의 환경관련세제의 동향의 고찰하고 마지막으로 지방환경세의 도입 필요성을 논의하고 그 도입 방안을 제시하고자 한다.

II. 환경의 특성과 정부의 환경문제 대응

1. 환경의 특성

환경은 희소한 자원이다. 그런데 환경과 자원은 별개의 것이다. 자원은 경제활동 내부에서 활용되는 것, 또는 이용가능성을 가진 것, 노동력 투입에 의해 가공된 것이다. 이에 비해 환경은 경제활동의 기반이지만 직접 활용되는 것은 아니다. 예를 들어 ‘물’이라는 환경요소는 발전용 냉각수, 미네랄워터, 상·하수도 등으로 시장에서 활용되어 상품의 재료 또는 직접상품이 되고, 다시 그 일부가 이용되어 수질문제와 같은 환경문제가 발생된다. 즉, ‘물’의 경우, 환경이 수자원이 되고 다시 수자원 활용으로 인해 환경문제를 발생시키는 순환구조인 것이다.

이상을 통해 자원은 경제활동 내부에서 경제적 재화로 활용되지만, 환경은 직접적 경제재는 아니



특집주제

며 인간활동의 기초적 조건이 되는 것이라 볼 수 있다. 또한 양자의 문제, 즉 자원문제와 환경문제는 별개의 것이 아니고 연속적 순환관계에 있는 것이다. 이러한 환경의 순환구조는 그 자체에 내재된 속성이 다음과 같은 성격을 가지고 있기 때문이다(宮本憲一, 1989:57-59).

첫째, 환경의 공동성과 비배제성이다. 즉 환경은 개인이 독점할 수 없고, 공동으로 이용한다는 의미이다. 환경은 자원화 되더라도 특정 개인 또는 집단이 일시적으로 독점할 수도 있지만, 일반적으로 모든 사람이 공동으로 사용한다는 것이다. 만약 경제제로 되어도 저가로 이용하게 된다.

둘째, 환경의 불가역성이다. 이는 환경이 역사적으로 정해진 것이므로 파괴되면 원상태로 회복되기 어렵다는 것이다. 만약 환경이 재생 또는 창설할 수 있다하더라도 장기간의 시간이 소요되고, 또한 파괴된 것은 재생해도 원래의 모습으로 되돌아가지 않는 속성을 가진다. 다시 말해서 환경이 가진 연속성 및 내구성과 일상생활의 순간성 및 비연속성과 관계된 시간차로 환경문제가 발생된다고 할 수 있다.

셋째, 환경의 지역성이다. 이는 환경의 지역적 불균등을 의미한다. 환경의 요소들인 경치, 자연 및 도시의 경관, 물, 공기, 산림, 토지 등이 지역적으로 편재되어 있고, 환경이 문제될 경우 특정 지역 및 특정 공간에 편중된 형태로 나타나기 때문이다.

이와 같이 환경이 가진 고유의 성격을 파악하였고, 이러한 환경의 속성으로 인해 환경문제가 발생할 경우, 활용 가능한 정책수단으로 경제적 유인제도 가운데 환경세가 우수함은 앞서 살펴본 바와 같다. 그럼 다음으로 정부의 환경문제 대응에 대해 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획을 통해 간단히 살펴보자.

2. 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획

1) 추진배경 및 개념

지난 2009년 2월 ‘저탄소 녹색성장 기본법’ 정부안이 확정되면서 녹색성장 국가전략 및 5개



년 계획을 수립하였다. 이렇게 녹색성장 전략 및 계획을 추진하게 된 기본배경은 4가지를 들고 있다(녹색성장위원회, 2009:10-15).

첫째, 지구온난화이다. 이는 인류생존의 위협요인이면 가뭄, 홍수, 폭염, 생태계 파괴 등 심각한 문제를 발생시키고 있고, 또한 매년 세계 GDP의 5-20% 규모의 경제손실을 발생시키고, 한국도 최근 기후변화가 심각한 상황에 직면해 있다.

둘째, 에너지위기이다. 이것은 경제성장과 신흥경제국의 수요증가로 에너지의 수급불균형이 심화되어 에너지 및 자원의 고갈이 심각한 상황에 놓여있다는 것이다. 한국도 에너지의 수입 의존도가 상당히 높은 수준이므로 상시적 에너지위기에 직면하고 있다.

셋째, 신성장 동력 창출의 필요성이다. 덴마크, 독일 등 선진국의 경우 과거의 성장방식에서 탈피하여 에너지 자립도를 높여 녹색성장을 중심으로 지속적인 성장을 가능케 하고 있다. 한국도 과거의 중화학공업 중심의 고도성장에서 탈피하여 현재의 저성장 구조를 전환시킬 수 있는 신성장 동력이 필요하다.

넷째, 새로운 패러다임으로의 전환 필요성이다. 이는 기존의 경제성장 패러다임이 한계에 직면함으로 인해 글로벌 경쟁 시대에 적합한 새로운 수익 창출 모델을 개발하지 않으면 현재의 경쟁력도 유지하기 어렵기 때문이다.

이러한 배경하에서 녹색성장은 경제와 환경의 조화 그리고 균형성장을 주요 개념으로 정립시켰다. 이는 환경 친화적인 지속가능한 경제성장을 의미한다고 볼 수 있다. 다시 말해서 국제 기후변화 논의에 적극적인 대응이 가능한 동시에 환경과 경제의 선순환을 강조하면서 삶의 질을 개선시키고자 하는 것이 바로 녹색성장의 핵심이다.

이와 같은 방향에서 최근 정부는 ‘저탄소 녹색성장 기본법’을 제정하여 이를 바탕으로 5개년 계획과 추진전략을 마련하고 그 중심 추진기구로 ‘녹색성장위원회’를 설치하게 되었다.



특집주제

2) 저탄소 녹색성장의 연혁

저탄소 녹색성장은 2008년 8월 15일 대한민국 건국 60년 경축사에서 대통령이 국가비전으로 공표하면서 추진되었다. 또한 동년 9월에 ‘기후변화 대응 종합 기본계획’이 수립되면서 녹색성장에 대한 방향성을 설정하게 된다.

이어서 2009년 1월에 경기활성화 및 일자리 창출을 위한 ‘녹색뉴딜사업 추진계획’의 수립과 녹색산업 고부가가치 서비스 산업 육성을 위한 ‘신성장동력 비전 및 발전전략’을 수립하게 된다. 또한 동년 2월에 정부안으로 ‘저탄소 녹색성장 기본법’을 확정하였고 이를 위한 핵심 추진기구로 대통령 직속의 ‘녹색성장위원회’를 설치하였고, 5월에는 ‘녹색성장 국가전략 및 5개년 계획’ 보고서를 작성하여 그 내용에 대한 이해관계자의 의견수렴을 받았다(녹색성장위원회, 2009:17). 다음으로 녹색성장의 전략 및 계획에 포함된 내용에 대해 살펴보고자 한다.

3) 녹색성장 전략 및 추진체계, 재정투입

정부에서 추진된 ‘녹색성장 국가전략’은 3대전략과 세부 10대 정책방향으로 구성되어 있다(녹색성장위원회, 2009:21). 주요 3대전략은 먼저 첫째, 기후변화 적응 및 에너지 자립 전략이다. 여기에는 온실가스 감축, 탈석유 에너지자립 강화, 기후변화 적응역량 강화가 포함된다. 둘째, 신성장 동력 창출전략이다. 이는 녹색기술 개발 및 성장동력화, 산업의 녹색화 및 녹색산업 육성, 산업구조의 고도화, 녹색경제 기반 조성 등을 세부 정책방향으로 한다. 셋째, 삶의 질 개선과 국가위상 강화 전략이다. 이 부분은 녹색국토 및 교통의 조성, 생활의 녹색혁명, 세계적인 녹색성장 모범국가의 구현 등을 포함시킨 전략이다.

이와 같은 녹색성장을 추진하기 위해 정부는 2009-2013년까지 총 107.4조원의 재원을 투입할 예정이다. 전술한 3대전략별 투자액에 대해 살펴보면 <표 1>과 같다. 즉 총투자액 107.4조원은 우선 기후변화 적응 및 에너지 자립 전략에 56.9조원(총투입액 대비 53%), 다음으로 신성장 동력 창출 전략에 28.6조원(총투입액 대비 26.6%), 마지막으로 삶의 질 개선과 국가위상 강화 전략에 27.9조원(총투입액 대비 26%)을 각각 투입할 예정이다. 이러한 투자 규모는 연간 평균 GDP 수준의 약 2%에 해당하는 재정투자수준으로 UN의 녹색투자 권고수준 1%보다 높은 수준이다.



〈표 1〉 녹색성장 재정소요액 추정

(조원, %)

구 분	합 계	'09	'10-'11	'12-'13
녹색성장 재정투자액	107.4(100%)	17.5	48.3	41.6
1 기후변화 적응 및 에너지 자립	56.9(53%)	5.6	29.2	19.2
1. 효율적 온실가스 감축	5.7	1.0	2.2	2.5
2. 탈석유 · 에너지자립 강화	14.9	2.8	5.6	6.5
3. 기후변화 적응 역량 강화	36.3	4.8	21.4	10.1
2 신성장동력 창출	28.6(26.6%)	4.8	10.7	13.1
4. 녹색기술개발 및 성장동력화	11.3	2.0	4.3	5.0
5. 산업녹색화 및 녹색산업 육성	4.6	0.8	1.8	2.0
6. 산업구조의 고도화	10.9	1.6	3.9	5.4
7. 녹색경제 기반 조성	1.8	0.3	0.7	0.8
3 삶의 질 개선 및 국가위상 강화	27.9(26%)	5.2	10.5	12.2
8. 녹색 국토 · 교통의 조성	25.3	4.7	9.5	11.0
9. 생활의 녹색 혁명	1.9	0.4	0.8	0.8
10. 세계적 녹색성장 모범국가구현	0.7	0.1	0.3	0.3

자료 : 녹색성장위원회(2009), 56쪽

그리고 정부의 녹색성장에 필요한 재원투자규모를 10대 방향별로 보면, 가장 많은 부분을 차지하는 것은 기후변화 적응 역량 강화 방향으로 36.3조원 규모이며 총투자 규모 107.4조원의 33.8%를 차지하고, 다음이 녹색국토 및 교통의 조성분야에 대해 25.3조원 규모로 총투자대비 23.6%를 차지한다.

한편 계획추진을 위한 핵심 기구로 '녹색성장위원회'를 설치하여 녹색성장을 위한 기획조정기능을 수행하며 정책 실행 및 집행을 위한 역할 분담 및 협의기구 총괄 운영을 담당토록 하였다. 또한 지방의 효율적 연계 및 지원을 위해 '지방녹색성장위원회'와 '녹색성장지자체협의회'를 구성토록 하여 중앙과 지방간 연계를 강화시키는 한편 민관 파트너십을 통한 녹색성장 추진을 위해 민간 협의체를 구성하였다.

이상을 통해 정부에서도 환경문제에 대해 국정 비전으로 인식하여 적극적인 대응을 하고 있으며 특히 기후변화 적응과 에너지 자립에 중점을 두어 지구온난화 대책에 초점을 두고 있음을 알 수 있다. 그럼 다음으로 환경문제에 대응할 수 있는 정책수단과 현재 시행되고 있는 환경관련세제 대해 살펴보자.



특집주제

III. 환경정책수단과 환경관련세제

1. 환경정책수단으로서 경제적 유인제도

환경문제에 대한 정부개입은 환경이 가진 공공재적 특성으로 인한 것이며 이에는 <표 2>와 같이 3가지로 구분된다(이현우, 2008:35-41). 첫째, 정부에 의한 직접규제로 정부가 환경문제에 대해 법령에 의해 직접 또는 법령에 근거한 행정처분의 형식으로 환경오염을 발생할 수 있는 시설 및 행위 자체를 직접 금지 또는 제한하기 위한 목적으로 시행된다¹⁾.

둘째, 정부투자방식은 정부가 직접적으로 환경재를 생산하고, 오염을 퇴치하는 한편, 환경에 대한 연구 및 교육에 대해 직접투자하는 것이다.

셋째, 정부의 의한 간접규제로 시장에 대한 보완조치라 할 수 있고 여기에는 경제적 유인제도와 경제 및 경영제도 개선이 존재한다²⁾.

이상의 다양한 환경정책수단 가운데 가장 많이 활용되고 있는 것은 간접규제방식 중 경제적 유인 제도이다. 그 이유는 첫째, 경제적 유인제도가 직접규제방식에 비하여 오염감축비용을 보다 효과적으로 배분할 수 있기 때문이다. 만약 정부가 직접규제방식을 통하여 오염감축량을 개별환경오염자들 간에 효과적으로 배분하기 위해서는 개별적 비용과 여건에 대한 다양한 정보를 가지고 있어야 한다. 그러나 가격기구를 통한 경우, 오염자가 오염부담금이나 조세제도에 따라 스스로 선택하게 될 것이다. 둘째, 경제적 유인제도는 기술혁신을 위한 오염유발자의 동기유발효과가 존재한다. 다

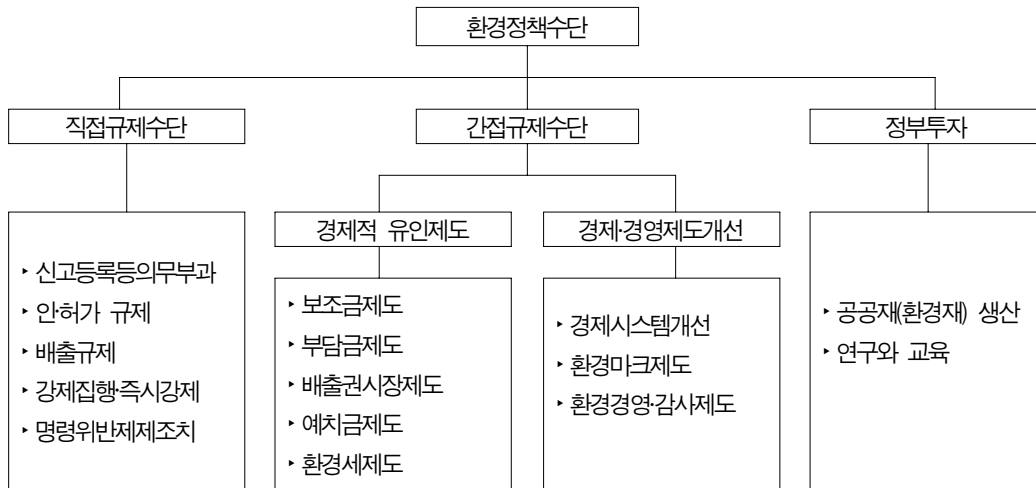
1) 직접규제는 다음과 같이 5가지로 구분된다. ①신고·등록·표시 등의 의무부과이다. 이는 내용상 가장 약한 환경규제수단에 해당된다. 왜냐하면 의무부과는 인·허가의 대체적 수단 내지 보완적 수단이기 때문이다. 예를 들면, 일정규모 이하의 배출시설에 대한 신고제, 사업장폐기물의 종류 및 발생량에 대한 신고제 등이 이에 해당한다. ②인·허가 규제이다. 이는 특정한 행정목적, 즉, 질서유지 또는 환경보호 등을 목적으로 그 행위를 제한할 수 있는 것이다. 구체적으로 환경 공해(대기, 수질, 소음, 진동 등) 배출시설물의 설치 및 변경에 대한 허가제, 특정 동·식물 및 자연환경보전을 위한 예외적 승인제, 하천점용허가제, 공유수면매립면허제 등이다. ③배출규제이다. 구체적으로 수질 및 대기환경에 대한 시설개선, 오염물질방제명령, 조업정지명령, 배출허용기준 등의 의무부과 등이 이에 해당된다. ④행정상 강제집행 및 즉시강제이다. 행정상 강제집행은 의무에 대한 불이행시 직접강제 또는 강제징수 하는 것을 말하지만, 즉시강제는 의무사항의 전제 없이 즉시 실력을 행사하는 것이다. ⑤기타 수단으로 규제명령의 위반에 대해 조업정지, 폐쇄명령, 허가취소 및 정지, 위반사실 공표, 과징금 및 가산금 부과 등이다.

2) 경제 및 경영제도 개선은 경제내부의 시스템개선, 환경마크제도, 환경에 대한 경영 및 감사제도 등을 통해 실시된다. 반면, 경제적 유인제도는 현재 각국에서 가장 많이 채택하고 있는 방식으로 이에는 환경세제, 보조금제도, 배출부담금제도, 거래가능배출권제도, 예치금제도 등이 있다.



시 말해서 오염자들이 배출하는 오염물질에 비례하여 비용을 부담해야 되기 때문에 오염자들은 오염행위를 감소시키기 위해 기술혁신에 대한 노력을 할 것이다.

〈표 2〉 주요 환경정책 수단 분류



자료 : 이현우(2008), 한국지방재정공제회, 36쪽

다음으로 경제적 유인제도의 구체적 내용을 보면 5가지로 구분되는데 이에 대한 개관은 〈표 3〉과 같다. 첫째, 환경규제수단으로 보조금제도이다. 이 보조금제도는 오염감축을 촉진시키거나 오염감축에 필요한 설비에 대한 재정지원으로 오염유발기업에 대한 오염방지시설비용, 처리시설비용, 오염처리비용 등에 대한 자금 지원을 통해 오염행위를 감소시키고자 하는 환경정책이다. 여기에는 교부금방식, 융자방식의 보조, 조세특전을 통한 보조가 존재한다³⁾.

둘째, 부담금제도는 오염에 대해 지불하는 가격으로 오염자가 배출한 오염물질이 발생시킨 피해의 정도를 금액으로 부담시킨 것이다. 이러한 부담금에는 배출부과금, 사용자부담금, 제품부담금, 행정적

3) 교부금방식은 정부가 오염물질의 배출을 억제하는 시설물의 설치나 연구를 위하여 직접적으로 현금을 지원하는 하는 것을 말하며 이것은 오염물질의 배출억제를 과도하게 시행할 경우 발생하는 생산물 가격의 상승을 막고, 생산자에게 오염에 대한 책임을 지우는 것이다. 다음 융자방식의 보조는 기업으로 하여금 오염방지시설 설치, 오염방지용품의 생산, 공단지역으로 오염배출시설의 이전 등에 대해 소요되는 필요자금을 시장이자율보다 저렴한 이자율로 융자해 주는 것이다. 마지막으로 조세특전을 통한 보조는 환경오염 방지시설을 설치하는 경우 세금 또는 부담금을 면제·감면하는 제도이다. 그런데 이것은 오염방지시설 설치로 인한 기업의 가격상승을 소비자부담으로 전가시키지 않고 조세특전을 통해 면제받게 되어 기업의 이윤에 직접적인 영향을 주게 되므로 기업에서 선호하는 제도이다.



특집주제

부담금, 차등세등이 있다⁴⁾. 이들 부담금제도는 단기적으로 보조금과 마찬가지로 오염물질의 배출을 억제시키고 사회적 비용을 최소화시키는 효과를 가진다. 장기적으로는 오염물질의 배출억제기술을 촉진시키는 동시에 기업의 퇴출을 촉진시켜 궁극적으로 오염물질배출을 감소시키는 효과를 가진다.

셋째, 배출권시장제도로 이는 일정량의 오염물질을 배출 할 수 있는 권리를 정부가 증서의 형태로 발행하고 오염을 유발시키는 기업으로 하여금 이것을 구입하게 하는 제도이다. 이 제도는 배출권을 거래하는 시장이 형성되어야 한다는 전제가 충족되어야 그 효과를 볼 수 있다. 즉 시장에서 유통되는 배출권의 총량이 신축적으로 조절되고 시장기능이 원활한 경우, 사회적으로 바람직한 수준까지 오염물질을 제거할 수 있다는 장점을 가진다.

넷째, 예치금제도는 오염물질 발생에 대한 책임을 원인자에게 예치금이라는 형태로 부과함과 동시에 발생된 오염물질을 적절히 처리하여 사회가 부담하여야 할 환경비용을 감소시켰을 경우에는 적립된 예치금을 반환하는 제도이다(이창균, 1996:11).

다섯째, 환경세는 정부가 오염물질 방출행위에 대해 조세를 부과하여 오염물질의 생산자가 인식하는 개인적 생산비용을 사회적 생산비용과 일치시켜 환경문제를 해결하고자 하는 것으로 사적비용과 사회적비용의 차이를 조세를 통해 일치시키는 것이다⁵⁾.

4) 배출부과금은 오염물질배출에 대한 부담금으로 배출된 오염물질의 양이나 질을 기준으로 부과한다. 즉, 배출부담금제도는 일정한 환경기준을 초과하는 대기 및 수질오염물질 배출량에 대해 일정한 부과금 요율을 곱하여 산정되는 금액을 오염물질 배출기업에 부담시키는 것으로 부담금제도 가운데 가장 일반적으로 사용되고 있는 제도이다. 다음으로 사용자부담금은 배출된 오염물질의 집합적 처리비용의 지불금으로 요율은 고정요율 또는 처리된 물질의 양에 따라 변동적일 수 있다. 그리고 제품부담금은 제품의 생산 및 소비단계 또는 폐기처리시에 오염물질을 발생시키는 제품의 가격에 부과하는 부담금으로 제품의 특성이나 제품자체에 부과하는 것이다. 또 행정적 부담금은 행정서비스에 대한 지불금으로 예를 들면 특정 화학물질의 등록이나 규제 시행 및 강화에 드는 비용이다. 마지막으로 차등세이다. 이는 환경친화적인 제품의 가격을 좀 더 저렴하게 유도하는 것으로 실질적인 부(負)의 제품부담금 역할을 한다.

5) 환경세의 조세 적합성에 대해서는 세 가지 측면에서 쟁점이 되고 있는데 먼저 첫째, 환경세의 법적 적합성에 관한 것으로 환경세의 도입에 관해 일반적인 조세로서의 과세부담 원칙인 응능부담 원칙, 근대국가 이후 조세국가원칙 등에는 부합되지 않는 측면이 존재하지만, 헌법 제59조의 조세법률주의에 따라 환경세의 세율이 비례원칙 및 기타 기본권 제한의 한계를 넘어 납세자를 과도하게 부담시키는 경우를 제외하고, 조세적 수단인 환경세라는 신세목이 법률을 통해 도입된다면 그 헌법적 정당성이 인정될 것이며 또한 기본권침해와 관련된 문제의 소지도 없다(강주영, 2006:541). 둘째, 환경세가 조세의 목적과 기능을 달성할 수 있는가의 문제로 환경세의 목적은 환경보호 및 보전을 위한 공익성에 있고, 조세로 도입된다면 일반성·강제성·무보상성 등을 가지고 있어야 한다는 것이다. 또한 환경세는 재원확보와 정책적 기능을 달성할 수 있다. 셋째, 환경세가 기존의 직접규제보다 실효성이 있어야 한다는 것인데 환경오염규제 및 환경보전에 대해 그 실효성이 높다고 할 수 있다. 또한 환경세는 이론적 우월성(재원확보와 정책목적달성), 다양한 정책수단(인센티브, 오염감소유인, 경감조치), 국민들의 환경보호의식 고양과 국제화의 흐름에 대응 등이라는 측면에서도 타당성이 인정된다. 그리고 환경문제는 환경이 가진 고유한 성격으로 인해 그 가치의 귀중함에 대한 인식이 부족한 측면, 즉 환경은 자원으로 활용되는 과정에서 원재료, 생산, 소비를 통해 환경문제를 발생시키기 때문에 상대적으로 그 중요성에 대한 인식이 실제 환경정화로 나타나기 어렵다. 또한 국제적으로도 환경운동이 활발히 진행되고 있으며 여러 선진국에서는 환경보호를 위한 정책목적으로 환경세 도입이 적극 추진되고 있다.



〈표 3〉 환경정책수단으로 경제적 유인제도의 비교

구 분	부담금제도	보조금제도	배출권제도	직접규제
단기적 효 과	●오염물질배출억제 ●사회적비용최소화	●오염물질배출억제 ●사회적비용최소화	●오염물질배출억제 ●사회적비용최소화	●오염물질배출억제
장기적 효 과	●오염물질배출억제로 기술개발촉진 ●기업퇴출촉진으로 오염물질배출감소	●오염물질배출억제로 기술개발촉진 ●기업퇴출촉진으로 오염물질배출증가	●오염물질배출억제로 기술개발촉진 ●기업퇴출촉진으로 오염물질배출감소	
장 점	●정부재원확보가능		●정부재원확보가능 ●소득재배분가능	●오염물질배출긴급 억제가능
단 점	●부담금비율추정필요 ●부담금징수율추가 비용 소요	●보조금비율추정필요 ●보조금재원 필요	●적정배출권 배분 ●배출권에 의한 환경 의식 저하 ●독·과점 시장화 가능성	●각기업의 오염물질 배출량 할당에 따라 생산성이 낮은 기업에 과대하게 생산하고 생산성이 높은 기업이 과소하게 생산할 가능성 있음 ●오염물질배출 억제 기술개발에 대해 인센티브 효과가 적음
국 가	호주, 벨기에, 핀란드, 캐나다, 프랑스, 독일, 일본, 영국 등	캐나다, 독일, 프랑스, 덴마크, 핀란드, 미국 등	미국 등 선진국	

자료 : 이현우(2008), 한국지방재정공제회, 40쪽

이와 같이 다양한 환경정책수단 가운데 환경세, 부담금, 보조금을 비교해 보면, 먼저 환경세와 부담금은 오염억제효과, 오염감소를 통한 신기술 개발, 오염자부담원칙, 수익자부담원칙 등에서 환경세보다 부담금이 우월하다고 할 수 있다. 그러나 재원의 확보 및 안정성, 투자와의 연계등 효율성에서 환경세가 우월하다.



특집주제

그리고 환경세와 보조금을 비교하면 이론적으로 양자는 유사하다. 양자는 단기적으로 오염처리에서 동일한 효과를 가지지만 기업의 단기적 이윤에서 차이가 있다. 환경세는 오염수준을 감소시키려는 유인을 가지고 있지만, 보조금은 오염수준의 양에 따라 오염정화비용으로 보조금을 지급하기 때문에 오염수준을 감소시키는 유인이 존재하지 않고 또한 환경세는 조세라는 최소비용으로 오염수준을 감소시킨다는 장점이 동시에 존재한다.

이상을 통해 환경에 대한 다양한 정책수단들이 존재하고 비교분석을 통해 환경세가 가장 유리한 정책수단임을 확인 할 수 있었다. 그럼 다음으로 OECD와 우리나라의 환경관련세제에는 어떠한 것이 있고 그 유형은 어떠한지에 대해 살펴보도록 하자.

2. OECD와 한국의 환경관련세제

환경관련세제는 환경오염을 발생시키는 재화에 조세를 부과하고 오염을 감소시키는 세원에는 조세를 경감시키는 역할을 한다. 여기에는 3가지로 구분된다. 첫째, 에너지세로 화석연료의 에너지함량에 따라 수송용, 산업용, 가정용의 소비단계에 과세로 자동차 관련 세금을 포함하고 있다. 둘째, 온실가스세로 이는 광물연료, 등유, 중유, 경유, LPG, LNG 등 화석연료의 사용결과 발생한 탄소 및 유황의 배출량에 대해 부과한다. 셋째, 폐기물세로 소비에 따른 폐기물의 환경유해성에 따라 배출량을 기준으로 과세한다. 이러한 환경관련세제는 주요 목적을 환경오염물질의 배출을 억제하는데 두고 있으며 부차적으로 다양한 목적, 즉 세원확보, 재원조달, 소득재분배, 세제 경감조치 등을 가진다.

이와 같은 환경관련세제에 대해 <표 4>를 보면, 2009년 OECD국가는 북구유럽을 중심으로 1990년대에 도입되어 실시되고 있다. 1990년 핀란드를 시작으로 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 네덜란드, 스페인 등 6개국이 에너지세, 온실가스세, 폐기물세를 모두 도입하였다. 아시아에서는 일본이 가장 앞서서 환경관련세제를 정비하고 있지만 폐기물세는 아직 도입되지 않았으며 에너지세와 온실가스세만을 시행하고 있다. 환경관련세제를 앞서 정비한 북구유럽의 경우 에너지세를 먼저 도입하고, 이어서 탄소세와 폐기물세의 순서로 도입하여 환경세를 강화시키고 있다.

또한 환경관련세제의 비중에 대해 OECD 30개국의 평균을 보면 총세수대비 환경관련세수 평균은 6.63%이고, GDP대비 환경관련세수의 비중은 1.71%에 해당 된다.



〈표 4〉 OECD 주요국의 환경세 비중 및 유형(2006)

(단위: 달러, %)

국가	환경세수 비중			환경세 유형			예외조항
	1인당 환경세수	환경세수/총세수	환경세/GDP	에너지	온실가스	폐기물	
핀란드	1,188.5	6.87	2.99	○	○	○	전력생산(가정용)
스웨덴	1,176.8	5.54	2.72	○	○	○	발전소연료
노르웨이	1,972.2	6.21	2.73	○	○	○	금속업
덴마크	2,412.2	9.66	4.79	○	○	○	발전용연료
네델란드	1,606.9	9.97	3.88	○	○	○	온실원예업
영국	1,606.9	9.97	3.88	○	○	○	온실원예업
스페인	523.1	5.11	1.87	○	○	○	×
미국	375.5	3.05	0.86	○	○	○	수출용
오스트리아	964.4	5.92	2.47	○	○	○	대중교통연료
폴란드	523	5.48	1.84	○	○	○	×
벨기에	768.3	4.58	2.03	○	×	○	건전지회수분
독일	848.3	6.74	2.40	○	○	×	×
프랑스	756.6	4.64	2.50	○	○	×	×
스위스	712.9	4.65	1.37	○	○	×	×
일본	586.1	6.09	1.72	○	○	×	×
한국	508.9	10.34	2.76	○	×	×	×
평균	가중	534.3	5.38	* OECD 30개국의 평균치이며 가중평균은 각 국가의 GDP 비중을 고려하여 계산			
	산술	847.7	6.63				

자료: 현대경제연구원(2009), 13쪽

한편 우리나라의 환경관련세제는 〈표 5〉와 같이 정리할 수 있다. 먼저 국세 중 환경관련세목으로 수송연료에 부과하는 교통에너지환경세(2010.1.1폐지), 교통세에 부가되는 교육세, 등유·LNG·LPG·승용차에 부과하는 개별소비세 등이 있다. 다음으로 지방세로 부과되는 환경관련세제로는 자동차세, 자동차세에 부가되는 교육세, 자동차의 취득세, 등록면허세, 지역자원시설세 등이 시행되고 있다.

우리나라의 환경관련세제는 주로 에너지 사용과 관련된 것이며 탄소 및 온실가스 등 환경오염물질을 억제하기 위한 세제는 아직 도입되지 않고 있는 상황이다.



특집주제

그리고 우리나라의 환경관련세, 즉 에너지 관련세의 용도에 대해 <표 5>에 의하면 교통에너지환경세는 교통시설 확충용도, 교육세는 교육재정 확충용도, 개별소비세는 중앙재정 일반회계, 자동차세, 교육세, 취득세, 등록면허세는 지방재정일반회계, 지역자원시설세는 지역균형발전 및 수질개선에 사용됨을 알 수 있다.

이상을 통해 환경관련세는 OECD국가의 경우 에너지세, 온실가스세, 폐기물세가 시행되고 있으나 현재 우리나라에서는 에너지세만 실시되고 있음을 알 수 있다. 따라서 지방환경세의 도입은 온실가스세를 중심으로 논의를 진행하고자 한다.

〈표 5〉 환경관련 세목 및 용도

구분	한국의 환경 관련 세목	용도 및 회계
국세	① 교통에너지환경세(수송연료) ② 교육세(교통세에 부가) ③ 개별소비세(등유 · LNG · LPG · 승용차)	① 교통시설 확충 ② 교육재정 충당 ③ 일반회계
지방세	④ 자동차세, 교육세(자동차세 부가), 취득세(자동차), 등록면허세(자동차) ⑤ 지역자원시설세	④ 지방재정 일반회계 ⑤ 지역균형발전 · 수질개선

자료 : 현대경제연구원(2009), VIP Report(통권415호), 2쪽 재작성

IV. 친환경경제로서의 지방환경세 도입 방안

1. 지방환경세의 도입 필요성과 그 성격

1) 지방환경세의 도입 필요성

지방환경세 도입은 환경이 가진 특성과 환경세의 당위성에 근거하여 지방세 원칙과의 관계, 환경의 지역적 특성에 의한 지역관리 필요성, 환경서비스제공을 위한 지방자치단체의 역할로 구분하여 볼 수 있다.



첫째, 환경과 지방세원칙이다. 이는 지방세의 과세원칙으로 보편성, 안정성, 정착성, 응익성 등의 원칙과 부합되는가의 문제이다. 이에 대해 구체적으로 보면 환경이 일반적이며 공동성과 비배제성을 가지기 때문에 오염유발물질의 정도의 차이는 있지만 모든 지역에서 발생하는 문제로 보편성원칙을 충족시키는 것이다. 그리고 경제가 발전함에 따라 환경문제는 지속적으로 발생되기 때문에 세수확보면의 안정성원칙도 충족된다. 또한 환경문제는 지속적이고 지역적으로 발생하기 때문에 정착성원칙에도 부합된다. 마지막으로 환경이 가진 지역성, 즉, 지역편재성으로 인해 환경문제에 따른 피해와 환경보호로 인한 손해가 지역주민에게 돌아가기 때문에 응익과세원칙에도 부합된다 할 수 있다.

둘째, 환경에 대한 지역관리의 필요성이다. 이는 환경의 지역성에 기인해 환경문제에 대한 정보 수집, 정책수립 및 집행, 환경보호 관리 및 감독 등에서 중앙정부에 비해 지방정부가 관리하는게 상대적으로 행정비용을 줄일 수 있고, 문제에 대한 대응도 신속할 것이다.

셋째, 환경문제에 대한 지자체의 역할이 필요하다는 것이다. 이는 환경문제에 대한 대응은 중앙정부의 통일적 대응, 지방자치단체의 대응, 지방자치단체간 협력대응 등 3가지가 존재하는데 예를 들어, 최근 발생한 유조선에 의한 해양오염의 경우 오염정도에 따라 상기의 3가지 대응이 동시에 요구된다. 그러나 환경문제의 대부분은 환경의 지역성에 기인해 지역주민에 대해 직접 대응이 신속한 지자체 및 지자체의 협력대응이 필요하다. 예를 들어 상·하수도오염문제, 산림파괴, 대기오염정도 등은 특정지역에 편중되어 나타나기 때문에 관련지자체 및 지자체간의 협력대응이 요구된다.

또한 이와 같은 요구에 대응하기 위해 지자체는 그 필요재원의 확보와 자율성이 필요하다. 환경은 사후적 예방이 우선이고, 차선적 보완수단으로 환경문제를 해결하는 것이 최적 대응이라 할 수 있는데 어느 경우이든 그 재원이 필요하다. 따라서 환경세는 환경의 지역성에 기초하여 지방이 중심적인 역할과 관리가 가능하도록 지방세원화 할 필요가 있다.

2) 지방환경세의 성격 및 배분방식

앞서 II절에서 전술한 바와 같이 환경문제의 배경은 이산화 탄소 배출 심각으로 인한 지구온난



특집주제

화, 에너지 고갈위기, 신성장동력의 필요에 있다. 먼저 지구온난화 대책은 이산화탄소의 배출을 억제하는 데 목적을 두고 각종 부담금제도가 시행되고 있고, 다음으로 에너지 고갈 위기는 현재 대체 에너지 개발과 에너지 관련 세제 개편 이 시행되고 있고, 또한 신성장동력의 창출은 탄소배출권과 신재생에너지 시장 등의 움직임을 보이고 있다.

이와 같이 환경문제에 대해 대책이 시행되고 있는 가운데 조세적 측면에서 지구온난화 대책으로 이산화탄소(CO₂)배출 억제와 집중호우 및 가뭄, 해면상승 등의 문제에 대응이라는 양자의 대책을 강구할 수가 있는데 여기서 지방환경세는 온난화 대책으로서 다음과 같은 두가지 성격을 갖는다.

첫째, 외부불경제의 내부화이다. 즉 이산화탄소 배출량에 과세하여 외부불경제를 내부화 시켜 이산화탄소의 배출 억제에 대응하도록 중점을 둘 수 있다는 것이다.

둘째, 조세부담의 공평성이다. 즉 이산화탄소의 배출을 조세부담의 공평성을 측정하는 지표로 삼기 때문에 환경대책이라는 공공서비스의 필요재원을 환경부하의 정도에 따라 부담시킬 수 있다는 것이다.

다음은 지방환경세의 세원배분 방식이다. 지구온난화는 전 지구촌의 문제이지만 주요 발생원은 이산화탄소를 발생시키고 있는 지역의 기업 또는 가정이기 때문에 지역에서 대응할 수밖에 없다. 또한 도시가스, 산사태, 저해면 방제, 도시녹화 등의 문제에 신속히 대응 가능 한 지역대책은 지방자치단체에서 담당해야 할 기능이다.

따라서 지방자치단체가 상기의 역할을 담당하고 그 효과적 추진을 위해서는 자주재원의 확보가 필요할 것이다. 그래서 세원의 집중, 세무행정비용 등의 문제를 고려하여 지방환경세는 광역지자체 세로 하며 부과기준은 전술한 바와 같이 이산화탄소배출량을 기준으로 부과하게 된다. 그리고 광역지자체에서 기초지자체로 교부하는 배분방식을 고려할 필요가 있다.

3) 에너지 관련 세제와 지방환경세의 관계

현재 화석연료와 에너지에 대한 과세는 <표 4>과 같이 수송연료에 부과하는 교통에너지환경세



(2010.1.1폐지), 교통세에 부가되는 교육세, 등유 · LNG · LPG · 승용차에 부과하는 개별소비세(이상국세), 자동차세, 자동차세에 부가되는 교육세, 자동차의 취득세, 등록면허세, 지역자원시설세(이상지방세) 등 여러 가지가 존재한다.

상기 조세는 모두 에너지사용과 관련된 조세이고 이산화탄소 등 환경오염물질의 배출억제를 위한 조세는 아니다. 물론 부차적인 목적으로 환경오염물질의 배출억제에 기여하고 있음은 부인할 수 없지만 OECD환경통계에서도 이들 조세는 ‘에너지 관련 세제’로 통칭하여 분류하고 있음은 전술한 바와 같다. 따라서 이산화탄소배출 억제를 주요 목적으로 한 지방환경세의 도입이 필요하다.

2. 친환경을 위한 지방환경세의 도입

1) 과세대상 및 과세기준

과세대상은 이산화탄소 배출량 억제와 환경부하에 따른 부담의 공평성을 동시에 충족시킬 수 있어야 하므로 화석연료(석탄, 석유, 천연가스 등)를 과세대상으로 해야 한다. 그런데 전기의 경우는 발전단계에서 이산화탄소가 배출되지만 가정과 기업이 주로 사용단계에서 과세하는 것이 징수비용을 감소시킬 수 있을 것이다.

그리고 그 과세기준은 이산화탄소를 배출시키는 주원인인 연료에 대해 화석연료의 사용량에 따라 종량세 형태로 부과하는 것이다.

다음으로 지방환경세는 조세부담 측면에서 기존의 에너지 관련 세제와 부담을 고려하여 에너지별 탄소함유량에 비례해 부담시키는 것이 가장 합리적이라 할 수 있다. 그러나 이것은 기존에 지방환경세가 과세되지 않았던 석탄, 석유, 천연가스 등의 화석연료에 부담이 과중하게 될 것이다.

이는 결국 화석연료를 이용하는 기업이나 가게에 그 부담이 전가될 여지가 상당히 크다고 볼 수 있다. 따라서 기존의 에너지 관련 세제와의 균형을 유지하면서 현실적으로 부담 가능한 수준을 검토해야 한다.



특집주제

2) 도입형태 및 과세단계

현재 유럽에서 도입된 탄소세는 3가지 유형이다. 첫째, 기존의 에너지 관련 세제와 별도로 탄소함유량을 기준으로 모든 연료에 비례 과세하는 방식이다. 주로 덴마크에서 도입한 환경세 형태이다.

둘째, 기존의 에너지 관련 세제를 고려해 각각의 탄소비례세율을 부가시킨 부가세 방식이다. 주로 핀란드에서 도입한 환경세 형태이다.

셋째, 기존의 에너지 관련 세제의 세율을 인상시키고 에너지 관련세제 이외의 과세대상 부분에 환경세를 도입한 형태이다. 주로 영국에서 도입한 환경세 형태이다.

이상의 유형을 세율 측면에서 보면, 덴마크와 핀란드 방식은 탄소 비례 세율 부분을 부가시킨 것으로 납세자에 대해 이산화탄소 배출량에 따른 부담임을 인식 시킨다는 장점이 있다. 또한 과세구조 측면에서 보면, 핀란드와 영국 방식은 개별연료에 따른 환경세이므로 연료별로 징세가 편리하다.

따라서 세율과 과세구조를 고려해 양자의 장점이 포함된 핀란드방식, 즉 기존의 에너지 관련 세제를 고려해 각각의 탄소비례 세율을 부가시킨 부가세 방식이 적절하다고 볼 수 있다.

다음으로 과세단계를 고려해야 한다. 지방환경세가 화석연료를 대상으로 과세된다면 그 과세시점으로 우선 고려될 수 있는 것이 수입 및 제조단계, 유통단계, 소비단계를 생각해 볼 수 있다. 본고는 이산화탄소의 배출 억제라는 부분에 중점을 두고 있기 때문에 가능한 한 화석연료를 실제로 사용하고 있는 가정과 기업에 가까운 소비단계에서 과세하는 것이 바람직하다고 본다. 왜냐하면 연료 자체가 이산화탄소를 배출하는 것이 아니고 연료를 사용한 결과 이산화탄소가 배출되어 환경문제를 발생시키기 때문이다.

소매단계에 과세하는 것은 세원의 보편성으로 인한 지방세수입확보, 에너지 대량소비산업 및 저소득자의 이산화탄소배출 억제 노력에 따른 경감조치 등의 장점을 가진다. 한편 소매단계의 과세는 징수비용을 증가시키고 탈세의 우려가 있다는 단점도 동시에 가지다는 점에 유의해야 한다.



3) 부담수준 및 부담경감, 일반재원화

지방환경세 도입시 부담수준은 이산화탄소의 배출 억제효과, 산업과 가계에의 영향, 에너지 관련 세제를 고려한 세율 등의 문제를 종합적으로 검토해야 한다. 그런데 종합적인 검토를 통하지만 적어도 현행 에너지 관련세의 세율을 상승시킬 수밖에 없기 때문에 이점에 유의하여 조세체계 전반의 개편도 고려해야 할 것이다. 다시 말해서 지방환경세 도입으로 인한 조세부담은 최대한 중립적이 되도록 부담수준을 검토해야 조세저항도 극소화시킬 수 있을 것이다.

그리고 화석연료는 생활필수품에 해당되므로 소득탄력성이 낮은 재화이며 가계부담이 높다는 특성과 에너지 대량소비 산업에 상당한 영향을 미친다는 점을 고려해 인센티브와 부담경감 조치를 마련해야 할 것이다.

다음으로 고려해야 할 것은 지방환경세 재원의 사용 용도이다. 환경문제라는 특정문제에 대응하기 위한 것이므로 특정재원으로 사용하는 것이 부합 될지 모른다. 그러나 이미 환경은 개인과 사회의 문제가 아닌 지구촌의 문제이므로 특정화된 것이 아니라 일반적인 문제로 보편화된 것이다. 그러므로 특정재원으로 사용하기 보다는 일반재원으로 하여 재정의 경직화를 방지하고 환경문제에 대한 보편적 사용이 가능하도록 해야 한다. 물론 납세자에 대한 설득과 종합적 환경정책의 실현을 통해 환경사업의 효과성 평가를 강화해야 된다.

V. 맺음말

이상에서 환경문제에 대한 조세는 크게 두 가지로 대별되는 데 즉, 탄소세와 에너지 관련 세제이다. 우리나라를 포함해 많은 나라에서 에너지 관련 세제는 대부분 시행되고 있기 때문에 본고는 탄소세를 중심으로 한 지방환경세 도입 방안을 제시하였다.

본고는 이산화탄소배출량을 기준으로 소비단계에서 이산화탄소를 배출시키는 주원인인 연료에 대해 화석연료의 사용량에 따라 종량세 형태로 부과하자는 것이다. 또한 과세방식은 기존의 에너지 관련 세제를 고려해 각각의 탄소비례 세율을 부가시킨 부가세 방식을 고려하면서 조세부



특집주제

담은 최대한 중립적이어야 하고, 대량소비산업과 저소득자를 위한 인센티브 및 부담경감 조치, 세수입의 일반재원화, 광역자치단체제로 징수하여 광역지자체에서 기초지자체로 교부하는 배분 방식을 제시하였다. 





< 참 고 문 헌 >

- 경기개발연구원(2005), 경기도의 지방환경세 도입방안 연구
- 김동복(2005), 환경오염규제수단으로서 지방환경세, 공법연구제33집제2호, 한국공법학회
- 녹색성장위원회(2009), 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획
- 라휘문(2005), 환경오염억제를 위한 지방환경세의 도입구상, 한국지방재정논집 제10권 제1호, 한국 지방재정학회
- 문병호(2008), 친환경적 조세체계의로의 전환과 환경세에 관한 법적 고찰, 환경법연구 제30권제3호, 한국환경법학회
- 신성식·김석범(2009), 환경세제의 개선방안, 경영교육논총 제54집, 한국경영교육학회
- 유태현(2010), 저탄소 녹색성장을 위한 환경친화적 세제 개편 방향, 지방분권심포지움 논문집, 지방 분권촉진위원회
- 이현우(2008), 우리나라의 지방환경세 도입방향과 과제, 지방재정과 지방세(통권 제11호), 한국지방 재정공제회
- 이현우(2009), 환경개선부담금과 지방세체계, 지방재정과 지방세(통권제15호), 한국지방재정공제회
- 임현(2008), 지방자치단체의 새로운 환경행정작용 수단으로서의 환경세, 환경법연구 제30권 제1호, 한국환경법학회
- 현대경제연구원(2009), 한국 녹색세제의 현황과 시사점, VIP Report(통권415호)
- 金澤史男(2006), 地方環境税と水源環境保全施策評價の課題, 浄化槽 No.367
- 金澤史男(2007), 地方新税の動向と地方環境税の可能性, 地方税
- 神奈川縣(2003), 参加型税制かながわの挑戦—分権時代の環境と税, 第一法規
- 神奈川縣(2006), 水源環境保全・再生の計劃と税制の概要, 神奈川縣
- 宮本憲一(1989), 環境經濟學, 岩波書店
- 神野直彦編(2001), 課税分権, 日本評論社
- 林健久編(2003), 地方財政讀本(第5版), 東洋經濟新報社
- 池上岳彦編(2004), 地方税制改革(自治体改革7), ぎょうせい