

環境稅의 導入方案

金 春 煥*

< 차 례 >

- I. 序 論
- II. 環境稅의 基礎理論과 法的 構造
- III. OECD諸國의 環境稅
- IV. 우리나라의 環境稅의 導入方案
- V. 結 論

I. 序 論

20세기 급속한 경제성장으로 인한 환경파괴는 인류의 미래를 위협할 정도로 심각한 상황을 초래하고 있으며, 각국은 환경문제의 심각성을 인식하고 그 보전을 위하여 부담금, 부과금, 예치금 등의 형태로 환경정책을 수립하여 집행하고 있다. 그러나 현재 시행중인 각종 환경정책수단들이 제도상의 한계점과 운영상의 문제점 등으로 고유의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 그리하여 새로운 정책대안으로서 환경세의 도입에 관한 논의가 이루어지고 있다. 환경세는 간접적인 방법으로 환경보호라는 현대산업국가의 숙명적인 과제를 효과적으로 이행하는 질

* 朝鮮大學校 法科大學 教授

서법적 장치에 대한 보충적 장치로서 환경보호에 중요한 역할을 할 수 있다.

환경세에 관한 최초의 국제적인 논의는 OECD의 조사를 계기로 이루어졌는데, 1990~91년의 자료에 근거하여 여러 형태의 명시적·묵시적 부담금과 조세들의 현황을 파악하여 1993년에 발표되었다. 소비세와 부가가치세를 포함하여 에너지와 자동차에 대한 수많은 조세들이 조사되었는데, 이 조사에서는 핀란드·네덜란드·노르웨이·스웨덴 4개 OECD 회원국에서 이행된 炭素稅가 다루어졌다. 그밖에 건전지, 플라스틱 쇼핑백, 일회용기, 음료수, 살충제, 타이어, 프레온 등에 대해 부과하는 조세가 포함되었다. 또한 소득세제도 내의 일부 환경과 관련된 규정들과 함께 수질오염부과금, 폐기물 처리 및 관리 부과금, 소음공해에 대한 조세와 부과금 등도 보고되었다.

환경적 특성에 따라 연료에 대한 체계적인 과세는 상대적으로 최근의 개념이며, 에너지원에 대한 탄소세나 그 밖의 환경세는 많은 국가들에서 논의되어 온 반면에, 일부 국가만이 지금까지 환경목적에 따라 체계적인 에너지세를 이행해 왔다. 현재는 사실상 덴마크, 핀란드, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴 등 5개국만이 炭素稅를 이행하고 있다.

우리나라에서는 현재 지방세 중에 대기오염 분야의 交通稅가 있을 뿐¹⁾ 아직 조세법 내에 환경세법은 제정되어 있지 않다.²⁾ 그 대신 부담

1) 우리나라는 현재 휘발유·경유에는 교통세가, 등유·중유·액화석유가스(LPG)·천연가스에는 특별소비세가 부과된다. 또 휘발유·경유·등유·중유·LPG에는 교육세, 휘발유·경유에는 지방세인 주행세가 붙는다. 부가가치세·석유류 수입 판매부과금·가스류 안전관리부담금도 있다. 이처럼 세금을 거두더라도 대부분 교통시설 등에 투자돼 대기오염 개선에는 투자가 거의 이뤄지지 않고 있다.

2) 환경세란 통상 대기·수질 오염물질 배출량에 따라 물리는 오염세로 온실가스 배출을 줄이기 위해 연료에 부과하는 탄소세, 쓰레기를 줄이기 위한 쓰레기세 등을 말한다. 국내에도 이미 대기·수질오염 배출부과금과 폐기물 예치금·부과

금, 보조금, 환경친화기업 지정 등 각종 경제적 수단을 시행하고 있다. 특히 환경분야에 대한 정부의 투자재원은 1995년부터 시행된 환경개선 특별회계에 따라 환경개선부담금, 배출부과금, 폐기물예치금·부담금, 수질개선부담금 등 각종 부담금을 동 회계에 통합하여 조달하고 있으며 일부는 정부의 일반회계 재원에서 충당하고 있다. 여기에는 오염원 인자부담원칙이나 생산자부담원칙 등과 같은 일반원칙이 적용되고 있으나 이러한 경제적 수단들이 환경개선 측면에서 어느 정도 효과가 있는지는 아직 밝혀지지 않았다.

따라서 OECD회원국으로서 우리나라에서도 OECD 환경정책의 기본 방향에 따라 각 경제분야에 대한 환경정책 측면의 고려, 경제적 유인수단의 강화, 사회비용을 감안한 각종 부담금 요율의 인상 등과 같은 경제적 측면의 환경정책을 수행하지 않을 수 없게 되었다. 그러나 OECD에서 논의되고 있는 환경세제는 선진국을 위한 것이므로 국내 실정에 맞는 환경 관련 세제를 모색할 필요가 있다. 그리하여 현재 여러 가지 관점에서 환경세에 관한 논의가 전개되고 있고 그 제도화가 검토되고 있다. 그 내용은 炭素稅로 대표될 수 있는 새로운 환경세의 도입에 따른 검토, 자동차세와 같은 기존 세제의 개선, 지방자치단체를 중심으로 한 지방환경세의 창설³⁾ 등 다양하다.

본고에서는 환경세도입에 관한 그 동안의 논의를 중심으로, 환경세에 관한 개념, 기초이론, 법적 구조 등을 살펴보고, OECD제국에 있어서의

금, 환경개선부담금 등이 도입돼 있는데, 이들도 넓은 의미에서는 환경세에 들어간다. 그러나 우리나라에서는 조세부과대상 사인이 존재하는 한 누구에게나 그 부담의무가 생기는 순수한 의미의 환경조세는 아직 규정되어 있지 않다. 다만 환경오염세, 소음유발세 및 상품포장세의 도입문제는 계속 논의의 대상이 되고 있다(박수혁, 『環境法과 政策』(태영출판사, 2002), 61면).

3) 예컨대 일본의 三重縣産業廢棄物稅 등은 대표적인 지방환경세이다.

환경세제와 그의 방향을 검토한 후, 우리나라의 현재 환경규제의 동향과 환경세 도입에 관한 논의방향을 검토하기로 한다.

II. 環境稅의 基礎理論과 法的 構造

1. 環境稅의 發展

환경문제의 인식이 높아져 가는 가운데 1970년대 특히 1990년대 초부터 조세(taxes), 과징금(charges), 배출권거래(tradeable permits), 보증금환수제도(deposit refund systems) 등 소위 경제적 수단 또는 환경세가 환경정책으로서 OECD가맹국 또는 EU가맹국 중에서 특히 발전을 보이고 있다.⁴⁾ 환경세(에코세 또는 그린세로 불리워지기도 한다)에는 어떤 것이 포함되는가 대해서는 아직 공통된 정의는 없지만 환경세에 관한 EUROSTAT 보고서에서는 과세기준이 환경에 특별한 마이너스 효과를 가진 물리적 단위 또는 상당물인 경우에는 해당세는 환경영역에 해당한다고 정의하고 있는데⁵⁾ 이것은 과세기준에 초점을 둔 조세의

4) OECD, Environmental Taxes and Green Tax Reform 52-54(1997)에 있어서 「OECD가맹국의 환경세·과징금의 일람표」 참조. 기타 환경세 선진국의 개요에 관해서는 Runar Brannlund & Ing-Marie Gren(Ed.), Green Taxes(1999); OECD, Environmental Taxes in OECD Countries: A Survey (OECD Environment Monograph No 71)(1993); OECD, Environmental Taxes in OECD Countries(1995); OECD, Pollution Abatement and Control Expenditure in OECD countries (OECD Environment Monograph, OECD/GD(96)(50)(1996) 등 참조.

5) ATW-Research, Manual: Statistics on Environmental Taxes. Commissioned by the European Commission(1996). EUROSTAT. Structures of the Taxation Systems in the European Union, Office for Official Publications of the

기능에 착안한 정의라고 할 수 있다.

환경문제에 대한 정책으로는 직접규제와 경제규제가 있지만 특히 환경세(협의를 환경세)를 포함하는 경제적 수단(광의의 환경세)은 다음과 같은 이유에서 넓게 인지되고 있다.⁶⁾

첫째, 환경문제가 발생하면 외부경제를 내부화하기 위하여 공공개입을 필요로 한다. 왜냐하면 환경세는 특히 외부경제의 내부화를 위한 효과적 수단이기 때문이다. 결국 상품, 서비스, 활동의 가격에 직접 환경서비스의 원가와 손해액을 부가하고 있으므로 유효하다. 그리하여 환경세는 「오염자부담원칙(Pollution Pays Principle: PPP)」에 적합하고, 환경정책과 경제정책을 연동시키는 효과가 기대될 수 있다.

둘째, 환경세는 소비자 및 생산자 쌍방에 대하여 인센티브를 주고 자원이용을 환경 효과적으로 사용할 수 있도록 변화를 줄 수 있다. 또한 환경세는 직접규제를 보완하고 더 나아가 기술개혁 및 구조개혁을 촉진한다.

셋째, 환경세는 환경지출을 촉진하기 위해 세입을 발생시킨다. 그 결과 근로 또는 근로로부터의 소득에 대한 세, 자본 및 저축 또는 저축으로부터의 소득에 대한 세를 경감할 수 있다.

넷째, 교통(항공, 해상교통 등을 포함), 폐기물(포장류, 배터리 등), 화학비료 등으로부터 오염물질의 방출(발산형오염원)에 대하여 특히 효과적인 정책수단이다.

환경정책은 직접규제와 경제규제의 보완적 관계에서 행해져 왔지만 최근 직접규제가 한계에 근접하는 한편, 효과적이고 효율적인 새로운

European Communities(1996)도 참조될 수 있다.

6) European Environmental Agency, Environmental Taxes: Implementation and Environmental Effectiveness(1996), pp. 15~22.

환경정책의 필요성이 높고, 환경정책에 있어서도 시장에서의 경쟁력의 촉진, 정부개입 효과의 촉진, 소비자가 요구하는 규제개혁의 조화 등이 강조되고 있다. 더욱이 최근 몇 년 사이에 OECD가맹국 등에서는 세계 개정이 급격하게 진행되고 있고, 특히 법인세와 소득세라는 소득과세의 세수감소가 발생하였고, 정부는 일반적인 정부지출과 특별한 환경프로그램을 위한 지출 등을 위하여 정부세입이 필요하게 되고, 경제적 수단 또는 환경세의 사용이 점차 증가하고 있다.⁷⁾

경제수단을 기능적인 시점에서 보면, 1960년대부터 1970년대에 이르러서는 환경서비스와 환경경감조치의 비용을 지불하기 위한 「비용에 상당하는 과징금(cost-covering-charges)」으로 도입되어 1980년부터 1990년대까지는 생산자와 소비자의 행동을 변화시키기 위한 인센티브세(incentive taxes) 및 주로 세입을 높이기 위한 환경재정목적 환경세(fiscal environment taxes)로서 도입되고 더욱이 최근에는 그린 조세개혁(green tax reform)으로서의 인센티브세와 재정목적을 위한 환경세의 종합이 논의되고 있다. 1990년대이후 조세시스템의 그린화가 OECD가맹국 사이에서 행하여져 왔고, 그것은 소득관세제도의 재구축 등을 포함하고 있다.⁸⁾ 여기서는 오염이라는 bads에 관한 과세가 노동(급여)이라는 goods에 관한 세로 대체된다. 세계적인 방향으로서 경제적 수단 또는

7) Id., at 14. 경제적 수단에 관해서는 水野忠恒, 環境政策における經濟的手法-OECD報告書(1993~1995)の検討, 小早川光郎・高橋滋 編, 「行政法と法の支配」(南博方先生古稀記念)(有斐閣, 1999), 253면이하; 中里實, “經濟的手法の意義と限界,” 「環境問題の行方」ジュリト増刊(1999)이 유익하다.

8) 그린세에 관해서는 OECD, Environmental Taxes and Green Tax Reform 15-27(1997); Smith, S., Equity and Environmental Tax Policies: How far do distributional constraints limit the scope for green tax reform?. Paper for conference on “The Environment in the 21st Century”, Abbaye de Fontevraud, France, 8-11(Sep. 1996 참조).

환경세는 환경정책으로서의 지위를 가지고 있기 때문에 行財政改革의 골격의 하나로 또는 세계의 한 축으로 지위를 부여하려 하고 있다. 또한 OECD와 EU는 오늘날 밀접한 협력관계하에서 많은 환경리포트를 제출하고 있다.⁹⁾

우리나라에서도 현재 환경세에 관하여 여러 가지 관점에서 논의가 전개되고 있고 그 제도화가 검토되고 있다. 그 내용은 炭素稅로 대표될 수 있는 새로운 환경세의 도입에 따른 검토, 자동차세와 같은 기존 세제의 그린화, 지방자치단체를 중심으로 한 지방환경세의 창설¹⁰⁾ 등 다양한 것이 포함되어 있다. 그러나 우리나라에서의 환경세는 환경경제학 등의 분야에서 성과를 거두고 있지만 稅制로서는 단순한 인센티브세 정도로 이해하는 것이 일반적이고, 조세이론과 법제도론으로서도 충분히 검증되지는 않았다.

2. 環境稅의 概念

환경세(environmental taxes)란 경제학에서는 환경오염행위에 부과되는 조세를 말하며¹¹⁾ 어떤 행위로 인해 직접적으로 발생된 환경오염 피

9) OECD의 보고서에 관해서는 OECD, Environmental Taxes and Green Tax Reform 55-57(1997)의 참고문헌을 참조할 수 있다. 또한 EU의 보고서에 관해서는 European Environmental Agency, Environmental Taxes: Imprementation and Environmental Effectiveness 45-49(1996)의 참고문헌을 참고할 수 있다. 기타 OECD, Environmental Taxes: Recent Development in China and OECD Countries(1999); European Environmental Agency, EEA's report Environmental Taxes-Recent Development(2000) 참조.

10) 예컨대 일본의 三重縣産業廢棄物稅 등은 대표적인 지방환경세이다.

11) 경제학과 경영학에서 논의되고 있는 환경세에 의한 환경보호는 환경보호를 가격으로 유도하기 위한 시장경제적인 장치이다(v. Weizscker, Umweltsteuern sind unverzichtbar, Wirtschaftsdienst 1989/TX(李鐘永, “環境稅의 機能과 效果,”

해를 근거로 징수하는 조세를 뜻한다.¹²⁾ 즉 환경보전목적은 달성하기 위하여 징수하는 조세, 사용료, 부담금, 특별분담금과 같은 공법적인 금전을 의미한다. 여기서의 금전은 그 부담의무자에게 일정한 행위를 하도록 간접적으로 강제하거나 환경오염을 예방 내지 회피할 수 있는 사업이나 조치를 행하는데 재정적 원조를 행하기 위하여 부과된다.¹³⁾ 환경오염 문제에 대하여 정부가 대처할 수 있는 정책수단의 유형으로는 직접개입, 간접개입, 직접규제, 시장에 맡기는 방법, 환경교육 및 홍보 등을 들 수 있는데, 환경세는 간접개입에 해당한다. 그리하여 환경세는 정부가 환경오염 행위를 직접 간섭하는 것이 아니라 경제적인 유인원리를 통해서 간접적으로 생산자나 소비자의 행태에 영향을 주어 환경오염을 통제하는 것이 더 바람직하다는 취지를 살리는 방법이다. 따라서 환경세는 환경보호의 재징확보 또는 환경친화적 행위를 요구하는 목적에서 그 정당성을 찾을 수 있다.

환경세는 간접적인 방법으로 환경보호라는 현대산업국가의 숙명적인 과제를 효과적으로 이행하는 질서법적 장치에 대한 보충적 장치로써 기능한다. 따라서 개인이나 기업에게 세제적인 대가를 지불하게 함으로

「環境法研究」 제19집(한국환경법학회, 1997), 101면).

12) 조세를 통해 환경오염 문제에 대한 해결책을 찾고자 하는 시도는 피구(A. C. Pigou)의 연구가 기초되고 있다. 따라서 이러한 목적의 조세를 피구세(Pigouvian Tax)라고 하며, 이를 정통의 환경세라고 한다(柳漢晟·柳泰鉉, “地方環境稅 導入 方向에 관한 研究,” 「財政政策論集」 제3집(韓國財政政策學會, 2001), 138면. 또 환경세는 정부가 오염물질방출행위에 대해 조세를 부과하여 오염물질 배출기업이 인식하는 사적 생산비용을 사회적 생산비용으로 조정해줌으로써 환경오염을 줄이면서 자원배분의 비효율을 시정하는 환경정책에 해당한다(유한성, 지방환경세의 도입방향, 39-40면; 柳漢晟·柳泰鉉, 상계논문, 138면). 또한 환경세는 환경과 조세가 결합된 개념으로 환경보호적인 목적을 위하여 징수하는 금전금부로서, 세율은 환경부담의 정도에 따라서 책정되는 환경보호장치라고 개념정립할 수 있다(李鐘永, 전계논문, 78면).

13) 박수혁, 「環境法과 政策」(태영출판사, 2002), 61면.

써 환경친화적인 경영결정을 하도록 경제적인 자극을 마련하는 것은 환경보호에 중요한 기여를 할 수 있는 장치가 될 수 있다.¹⁴⁾

또한 환경세는 개별적인 환경이용자 사이에 발생하는 불공정한 경제적 부담을 조정할 수 있고, 동일한 경쟁조건을 바탕으로 하는 시장경제에서 경쟁자간에 환경보호를 위한 시설을 하지 아니 함으로써 생산비를 절감하는 경쟁자가 환경보호시설을 하여 결국 생산비를 많이 지출하는 경쟁자보다 유리한 위치에서 경쟁으로 받게되는 이익을 감소시키는 데에 기여할 수 있다.¹⁵⁾ 환경세의 이러한 점은 환경세가 환경보호정책에 어떠한 기능을 하는가의 문제와 직접적인 관련이 있다.¹⁶⁾

3. 環境稅의 類型

1990년대 이전의 국내의 주요환경정책수단은 직접규제에 초점을 맞추어 왔으나 1990년 이후부터 지속가능한 개발, 지구기후변화와 같은 환경문제를 해결하기 위해 직접적 규제수단외에 여러 가지 경제적 유인수단이 도입되었다.¹⁷⁾ 그리고 최근에는 신축적 환경관리수단, 자율적 환경관리수단 등이 정부의 환경정책수단으로 이용되고 있다.¹⁸⁾

14) 李鐘永, 전제논문, 101면.

15) Hartkopf/Bohne, Umweltpolitik, Bd. I 1983, S.197ff(200).

16) 李鐘永, 前揭論文, 79면.

17) 환경부, 「환경백서」(1999), 108~109면.

18) 환경부, 「환경백서」(2000) 제2부 제2장. 여기서 말하는 신축적 환경정책수단은 국내 환경문제보다는 지구기후변화관련 온실가스 문제를 접근하는 방법으로 최근 활발히 논의되고 있는 환경정책수단을 말한다. 여기에는 배출권거래제도, 공동이행제도, 청정개발체제가 포함되고 있는데 주로 기후변화문제를 접근하는데 가장 비용효율적인 수단에 해당한다. 이들 수단에 대해서는 국제적 사용에 대해서 완전한 합의가 이루어진 것은 없지만, 교토의정서(Kyoto Protocol)에서 구체적인 범위를 규율하고 있다(홍준형, 「환경법」(博英社, 2001), 141면 주2 참조).

직접규제는 배출시설이나 배출행위의 인허가, 구획규제(zoning), 사용제한(use restriction), 지도점검이나 환경기준, 배출기준과 각종 기준설정 등 정부가 오염시설이나 행위에 대해 일정한 기준을 제시하고 오염자가 그 기준을 그대로 따르도록 의무를 부과하는 규제방법으로, 오염자가 의무를 위반할 경우에는 벌과금, 조업정지 등의 법적 행정적 제재를 가하는 정책수단이다.

경제적 유인수단은 금지·허가가 아니라 경제적 유인을 부여하는 것이다. 오염원인자에게 어떤 행동을 취하도록 직접 통제하는 것이 아니라, 적절한 유인을 제공해 스스로 오염행위를 억제하도록 유인하는 것이 특징이 있다. 이러한 경제적 유인수단은 조세를 과하기도 하고 수수료를 징수하기도 하고 또는 보조금을 부여하기도 하고 조세를 부과하는 방법으로 행하여지기도 한다. 이러한 경제유인적 규제에는 배출부과금, 이용자과징금, 제품과징금 등과 같은 각종 부과금제도(charges), 매대가능배출권 또는 배출거래제(marketable permits), 적립금제도(deposit refund system), 자금원조(보조금) 등이 있다.¹⁹⁾ 이 중에서 경제유인적 규제의 대표적인 예가 공해세(effluent charge) 또는 환경세이다.²⁰⁾ 이러한 환경세는 기본적으로 환경오염 문제를 시장(가격기구)의 질서내에서 해결하려는 환경정책수단이라고 할 수 있다.

환경세는 일반적으로 광의의 환경세와 협의의 환경세로 나누고 있다.²¹⁾ 광의의 환경세는 목적이 환경오염의 저감여부와는 관계없이 결과

19) OECD, Economic Instruments for Environmental Protection, 1989, Paris, 15; 홍준형, 전계서, 136면.

20) 水野忠恒, 전계논문, 256면; 광승준, “지방환경세 도입의 당위성,” 7면.

21) 환경세를 부과목적과 기능에 따라 환경재정세, 환경이용세, 환경조정세, 환경유도세 등으로 구분하기도 한다(李鐘永, 전계논문, 87-92면 참조). 또 새로운 환경세의 종류로 배출부과금, 환경에 위대한 행위예의 부과금, 제품부담금, 예치금, 조세지출 혹은 보조금의 감소를 들기도 한다(박수혁, 전계서, 61면).

적으로 환경오염의 저감을 가져오는 모든 조세, 즉 부과가치세, 특별소비세, 환경관련부담금 등을 포함하고, 협의의 환경세는 환경오염저감을 목적으로 도입된 부담금, 부과금, 사용료 등을 포함한다.²²⁾ 이하에서는 협의의 환경세를 중심으로 경제유인적 규제의 종류를 검토하기로 한다.

(1) 賦課金制度

부과금제도(effluent charge system)란 일정한 환경기준을 초과하는 대기 및 수질오염물질 배출량에 대한 일정한 부과금 요율을 곱하여 산정되는 금액을 오염물질배출기업에 부담시키는 환경정책을 말한다. 이 제도는 배출하는 오염량에 일정한 부과금요율을 곱하여 배출부과금액이 결정되기 때문에 과세표준에 일정한 세율을 곱하여 납부세금액을 산정하는 환경세제도와 그 방식이 유사하다. 여기에는 배출부과금, 이용자과정금, 제품과정금 등이 있으나 배출부과금제도(emission charge system)가 경제유인적 규제의 전형적인 예이다.²³⁾

배출부과금제도는 적정 부과금요율의 산정이 쉽지 않고, 실효성 확보를 위해서는 기업의 오염물질 배출량에 대한 지속적인 감시와 정확한 배출량 측정이 필요하지만 정부가 행정적 측면이나 기술적인 측면에서 이와 같은 업무를 제대로 수행하기 어렵다는 단점이 있다.

배출부과금제도의 실시는 오염배출량 삭감으로 인한 부담이 작은 기업에 대해서는 적극적으로 많은 오염을 제거하도록 하여 부과금을 피하도록 유인하게 되고, 오염배출량 삭감에 따른 부담이 큰 기업에게는 오염제거보다는 부과금의 납부를 통해 기업이 배출하는 오염에 대한

22) 광중준, 전계논문, 7면.

23) 홍준형, 전계서, 136면. 배출부과금은 간접적 규제수단이며 동시에 경제적 규제 수단이다(박수혁, 전계서, 61면).

사회적 책임을 지도록 한다. 이때 오염물질을 줄이지 못하는 기업이 부과금을 납부하는 것은 부분적으로 오염제거에 일조하는 것이라고 할 수 있다.

배출부과금제도는 오염물질 배출기업으로 하여금 합리적인 선택을 하도록 유도하고 있으며, 그에 따라 높은 경제적 효율성을 가져올 수 있기 때문에 미국, 일본, 프랑스, 독일 등 많은 국가에서 채택하고 있다.²⁴⁾

(2) 排出權去來制度

배출권거래제도(marketable permit system)²⁵⁾는 일정량의 오염물질을 배출할 수 있는 권리를 정부가 증서의 형태로 발행하고 오염을 유발시키는 기업으로 하여금 이것을 구입하게 하는 환경정책을 말한다. 배출권거래제도하에서 배출권은 자유롭게 시장을 통해 거래될 수 있는 오염수준보다 적은 오염물질을 배출하면서 생산을 실현하였다면 자신들의 배출권을 다른 기업으로부터 배출권을 구입한 후에 오염물질을 배출하면 된다. 배출권거래제도는 배출부과금제도와 비슷하나 사후에 납부하는 것이 아니라 사전에 일정한 기준에 따라 책정된 오염권, 즉 오염배출권을 기업에 판매하는 제도²⁶⁾라는 점에서 다르다.

배출권거래제도는 정부가 의도하는 적정 오염수준을 기준으로 배출권의 총발행량을 정하므로 확실히 오염억제를 이룰 수 있고, 시장(가격

24) 柳漢晟·柳泰鉉, 전계논문, 140~141면.

25) 오염권판매제(transferable permits:오염권의 경매), 오염면허거래제(Zertifikats-order Linzenzmodell)라고도 한다(Dale, J.H., Pollution, Property and Prices, 1968, SS. 93-97; 金連泰, “市場經濟的手段에 의한 環境保護,” 「公法研究」 제24집 제2호(1996), 429~456참조; 홍준형, 전계서, 138면 참조).

26) 홍준형, 전계서, 136면.

기구)를 내에서의 환경정책이라는 장점을 가지고 있다. 반면 배출권을 거래하는 시장이 실제 형성될 수 있어야 그 효과를 볼 수 있는데, 거래 가능배출권시장의 개설과 정착에는 적지 않는 시간이 소요되는 문제가 있다. 또한 배출권의 자유로운 거래의 결과, 배출권이 소수 기업에 집중됨으로써 생산물시장이 독과점화하여 시장의 효율성이 떨어지는 문제를 초래할 수 있다. 더 나아가 배출권의 구입은 오염원인자에게 환경을 오염시킬 수 있는 권리를 부여함으로써 환경의식을 저하시키는 현상을 야기할 수 있다. 그러나 배출권거래제도는 기업에게 신축성과 선택의 자유를 부여함으로써 경제적 효율성을 높일 수 있고, 국고수입을 증대시킬 수 있다는 점 때문에 선진국에서 그 이용이 증가되고 있다.²⁷⁾

(3) 預置金制度

예치금제도(deposit-refund system)는 오염물질을 배출하는 원인자에게 예치금(적립금)이라는 이름으로 부담을 부과하여 환경오염에 대한 책임을 지우는 동시에 발생된 오염물질을 적절히 처리하여 사회가 부담해야 할 환경비용을 감소시켰을 경우에는 적립된 적립금을 반환해주도록 되어 있다. 이는 오염물질배출이 유발하는 외부불경제에 기인한 사회적 해악을 오염자에게 부담시켜 기업이 인식하는 사적비용을 사회적 비용으로 적정화하는 공해세(피구세)제도와 오염정화시설을 갖춰 오염물질 방출량을 줄일 경우 시설관련 비용을 보조하는 보조금(피구보조금)제도의 성격을 동시에 갖는 환경정책에 해당한다.

예치금제도는 적절히 회수하지 않는 경우 심각한 환경오염을 야기할 제품과 재생 및 재이용이 가능한 제품을 생산하는 기업에 의한 환경오

27) 柳漢晟·柳泰鉉, 전계논문, 140면; 홍준형, 전계서, 136-138면 참조; 박수혁, 전계서, 59~61면.

염을 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.²⁸⁾

(4) 補助金制度

보조금제도는 정부가 오염물질의 배출을 초래하는 기업에 대한 오염방지시설비용, 오염물질처리시설비용, 오염물질처리비용 등을 지원함으로써 환경오염 문제를 해결하고자 하는 환경정책을 말한다. 이 제도는 오염물질 배출기업이 자체정화시설을 구비하려는 경우 많은 초기투자비용이 소요되므로 이를 실행에 옮기지 못하고 있을 때 보조금을 통해 자체정화시설의 설치를 유도할 수 있으며, 기업자가 오염물질의 배출을 자발적으로 억제하는 경우 그 노력에 상응하는 금액을 지급함으로써 환경오염문제를 해결하고자 하는 것이다.

보조금에 의해 환경오염을 해결하는 방법은 사회적 피해(오염피해)를 조장하는 오염원인자에게 징벌대신 지원을 해준다는 점에서 사회통념상 용인되기 쉽지 않으며, 오염유발 기업이 생산방법의 개선을 위한 노력 대신 보조금의 수혜를 피하는 잘못된 유인이 될 수 있다는 단점이 있다. 또한 실제로 정부에 의한 적정한 오염물질 배출수준의 결정이 쉽지 않으며, 보조금을 수혜하는 오염물질 배출기업은 지속적으로 생존이 가능하게 됨으로써 오염의 심화와 오염유발 기업을 증가시키는 문제점을 내포하고 있다.

이러한 단점에도 불구하고 캐나다, 덴마크, 핀란드, 독일, 프랑스, 미

28) 柳漢晟·柳泰鉉, 전계논문, 141면.

국 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 보조금지원이 그리 불리한 것은 아니라고 인식되고 있다.²⁹⁾

4. 環境稅의 基礎理論

경제주의자(economist)는 환경문제에 관한 한 환경자산에 대해서는 소유권이라는 관념이 없고 그것이 경제적 비효율 및 사회·경제적 손실을 준다고 믿고 있다. 1920년에 프랑스의 경제학자 Pigou는 환경문제가 외부불경제에 기인한다고 하여 「규제 불가능한 시장」에 존재하는 환경적 자원의 보호를 위하여 환경에 가치를 둘 것을 주장하고, 외부불경제를 내부화하기 위하여 세 또는 보조금을 제안하였다. 이러한 기본적인 견해는 오늘날 거의 의견일치를 보이고 있다. 負의 외부적 효과(negation external effects)라는 문언은 경제이론에 있어서는 시장실패의 형태인 환경문제, 즉 환경저하에 적용될 수 있다. 負의 외부적 효과는 생산조건의 악화 및 생활수준이 악화된 자가 어떠한 보상도 받지 못함으로써 가져올 수 있다. 負의 외부적 효과는 생산자의 비용과 생산자의 실제적 비용과의 차액, 즉 순수한 경제적 비용과 사회적 경제적 비용의 차액을 생기게 한다. 이들 두 가지의 비용과 외부적 효과의 관계는 간단하게 기술하면 $\text{사회·경제적 비용} = \text{순수한 경제적 비용} + \text{외부적 효과}$ 라고 할 수 있다. 경제적 이론에 의하면 외부적 효과는 외부적

29) 柳漢晟·柳泰鉉, 전계논문, 139면.

효과를 발생하게 하는 생산가격 속에 외부적 효과에 상당하는 세액을 부과함으로써 내부화되어야 한다.³⁰⁾ 이 이론 중에서 명확한 기본적인 입장은 「누구도 환경에 관해서는 소유자가 없고, 그 결과 그 가격도 존재하지 않는다」는 것이다. 가격이 존재하지 않는 것은 수요가 높게 되어 결국 환경은 과대하게 사적으로 소비되고 환경을 파괴하게 된다. 국가는 이들 환경자산의 사실상의 소유자이라고 할 수 있다. 환경세의 도입은 환경에 가격을 매기고, 경제인은 예컨대 공기와 물에 오염물질을 방출하는 경우에 그들이 상품과 서비스를 구입하는 때에 지불하는 것처럼 환경효과에 관하여 그들 자신에게 비용을 부담시키는 것으로 된다.

환경적으로는 세 및 과징금에 의한 부담은 부가적인 방출에 의한 사회에 대한 비용이 부가적인 취급의 비용과 동일하게 되는 점에서 설정할 필요가 있다.³¹⁾ 환경세에 있어서의 세부담과 납세의무자·과세베이스 등은 이와 같은 이론에 따라 행하여질 필요가 있고, 소득과세의 원칙, 예컨대 應能負擔原則에서의 기준과는 다른 기준이 적용될 수 있다. 또한 환경에 가격을 붙이는 것은 현실적으로는 곤란하지만 환경자산의 가치를 금전적으로 가치를 평가하는 방법은 경제이론상으로 몇 가지가 전개되고 있다.³²⁾

30) Swedish Environmental Protection Agency, Environmental Taxes in Sweden-Economic Instruments of Environmental Policy 11(1997); 植田和弘, 「環境經濟學」(岩波書店, 1996), 119면~122면 참조.

31) Swedish Environmental Protection Agency, op.cit., at 14.

32) 이와 같은 방법은 손해비용·방법(damage cost method), 회피비용·방법(avoidance cost method) 및 대체비용·방법(replacement cost method)으로 크게 나누어질 수 있다. 이에 관한 상세한 것은 Id., at 13, 14 참조.

5. 環境稅의 特徵과 法的 構造

(1) 環境稅와 課徵金의 相違

租稅는 정부의 강제적으로 비대가적 징수이고, 납세자에 대하여 정부가 부여한 서비스는 통상 그와 같은 세부담에 비례하는 것은 아니라고 해석된다. 한편 과징금은 강제적이고 대가적 지불이고, 과징금은 공공서비스에 비례하여 과하여진다.³³⁾ 그러나 후자에 있어서도 반드시 부여된 공공서비스에 직접적으로 비례하는 것은 아니다. 환경경제학의 이론은 환경은 이미 無料의 權利로서 부여되어서는 안된다는 견해에 근거하고 있다. 그 점에서 환경정책에서 사용될 수 있는 경제적 수단은 실질적으로는 과징금이다. 이와 같은 인식은 환경세의 법제도에 있어서도 중요하다.

그러나 환경정책을 적용하는 경우에 있어서 세와 과징금이라는 문언은 법적으로는 엄격하게 구별되어 사용되어 왔다. 헌법상 조세는 반드시 의회가 법률로 정해야 한다(조세법률주의)고 해석될 수 있고 이 점에서 다른 점이 강조되어질 수 있다. 우리나라에 있어서 세는 조세법률주의하에서 엄격하게 과세요건이 규정되어야 하지만(헌법 제38조, 제59조), 과징금에 관해서는 그와 같은 헌법상의 요청은 지금까지 논의되지 않았다.³⁴⁾ 과징금에 대하여도 조세법률주의가 미치는가는 여하튼 적어도 과징금의 과세에 있어서도 「법률에 의한 행정의 원리」가 미친다고

33) 조세와 과징금의 구별에 관해서는 많은 문헌이 언급되고 있지만 우선 Swedish Environmental Protection Agency, *Environmental taxes in Sweden-Economic Instruments of Environmental Policy*(1997), at 21, 23; OECD, *Environmental taxes and Green Tax Reform* 55-57(1997), at 17, 18, 植田和弘, 前掲書, 122면 註8) 이하.

34) 租稅의 정의에 관해서는 任勝淳, 「租稅法」(博英社, 2001), 4~5면; 金子宏, 「租稅法」(弘文堂, 2001), 9면 이하 참조.

해석하면 그 사이에 실질적인 법적 상이는 존재하지 않는다. 과징금을 형식적으로 조세법률주의와 조세평등주의라는 원칙 밖에서 특별히 논의할 필요성은 결여되어 있고 과징금도 그들 원칙에 의거하여 논의되어야 한다. 또한 분담금과 수익자부담금은 지방자치법과 특별법에 근거하고 있지만 법률에 근거규정을 가지지 않는 과징금 등을 지방자치단체 수준에서 환경정책을 조례에 도입할 수 있는가가 문제된다. 특별규정에 의하는 경우를 제외하고는 조례로 부과할 수 없다고 해석되지만 강제징수의 수단은 특히 현행법에 반하지 않는 한 조례에 의한 부과가 가능하다고 생각된다.³⁵⁾

(2) 補助金과 去來排出權

1) 補助金과 取消排出權에 의한 環境利益

환경보조금은 환경세와 동일한 환경이익을 발생시키고 오염비용을 최소화하여 기술혁신을 위한 인센티브를 준다. 그러나 환경세와는 달리 세수를 발생시키지 않는 한 정부지출을 증대시킨다는 점에서 다음과 같은 문제를 발생시킬 여지가 있다. 세의 감면을 부여할 수 있는 경우, 그 특징은 환경세라기보다도 환경보조금이라 할 수 있다.³⁶⁾ 거래배출권은 환경세와 보조금, 직접규제에 대신하여 또는 부가하여 사용하고 있다. 배출·방출량의 증가는 상당하는 물질의 증가방출량 이상의 감소량

35) 確井光明, 「要說自治體財政・財政法」(改訂版)(學陽書房, 1999), 137면 참조; 阿部泰隆교수는 개정전지방자치법(제2조 3항 21호 참조)하에서는 해석상논란의 여지가 있었지만 지방분권개혁후의 오늘날에는 조례제정권의 범위도 확대되어 있고, 「법률이 규정하는 바에 의하여」라는 구속도 없기 때문에 과징금등을 조례로 창설하는 것에 어떤 법률상의 문제는 존재하지 않다고 주장한다(阿部泰隆, 「政策法學演習講座(17)」自治實務セミナー-40卷 12號, 7면(2001)).

36) 植田和弘, 前掲書, 129면 주8) 이하.

에 의하여 상쇄되어야 한다는 원칙에 의거하고 있다. 이는 동일한 사업 영역에 있는 사업자로부터 방출권 또는 방출허가권을 구입한다는 과정에 근거한다. 거래배출권의 목적은 환경을 촉진하고, 경제적인 활동과 조정을 취하면서 오염관리를 위하여 비용을 최소화하는 것이다. 환경에 관한 배출권거래는 많은 이점을 가지고 있다. 오염관리를 위한 저비용·인센티브를 가지고 있고, 더욱이 시장에서의 허가의 수가 고정되는 것이므로 그 환경목적의 달성을 확실히 기도할 수 있다. 새로운 프랜트 건설에 의한 배출에 관해서는 과거의 프랜트의 배출권의 구입으로 해결할 수 있다. 따라서 경제성장과 환경보호가 이 영역에 있어서는 조화를 이루고 있다. 그리고 배출거래권은 기간적 경기조정(indexation)이 필요한 稅와 비교할 때 인플레이조정이 자동적으로 가능하다는 장점도 있다. 예컨대 미국에 있어서 이 배출권거래는 1977년의 공기세정법(Clean Air Act)에 의하여 도입되고 환경이익을 가져오고 있다. 그러나 배출권거래에 관해서는 몇 가지 문제도 있다. 그 배출권이 무료 또는 유료로 분배되고 있지만 현실적으로는 과거의 방출기록에 기하여 배분되고 있다. 당초 권리, 즉 배출권은 오염자에게 부과할 수 있다. 결과로서 일정한 영역에 있어서는 배출권규칙은 극히 복잡하고 배출허가의 재분배를 위하여 거래비용을 증대시키고 있다.

유럽제국은 특별한 세액공제, 투지공제 기타 환경보조금이라는 수단보다도 환경세라는 수단을 선호하고 있다. 그러나 몇몇 나라에서는 할증감가상각제도(accelerated cost recovery system)와 보조금이라는 수단을 채용하고 있다.³⁷⁾ 이들에 관한 차별적 취급은 헌법 제11조하에서

37) 프랑스는 1979년전에, 독일은 1979년전에 구입 또는 제조한 시설의 割増償却을 인정하고 있다. 영국은 오염시설의 취득년도에 취득세의 100% 공제를 인정하고 있다. 미국은 환경보상금으로서 할증감가상각제도(일정한 증명된 오염관리

검증될 수 있을 것이다.³⁸⁾

2) 租稅의 인센티브와 汚染者負擔原則

입법자는 세를 증대시키기보다도 보조금을 교부하는 것을 일반적으로 좋아하지만 보조금은 오염자원칙하에서 알력이 생긴다. 오염자부담 원칙은 처음으로 OECD에 도입되고 후에 EC에서 공적인 정책으로서 채용되었다.³⁹⁾ 오염비용은 내재화되고 상품의 가격에 부가된다. 이와 같은 원칙을 법적으로 특히, 헌법상 어떻게 위치지울 것인가가 오늘날 조세법에서 과제이다.

이 원칙의 短點은 공적 섹터가 오염자에게 보조금을 지출하는 것은 많은 경우에 비용의 내부화라는 목적에 반하는 것이기 때문에 부여되어서는 안된다는 것이다. 여기에서 정부는 오염자부담원칙을 침해하는 과징금의 사용을 회피하기 위하여 租稅로 보조금의 수단을 사용하는 경우에는 주의를 요한다. 외부불경제의 효과를 가진 활동에 보조금을 교부하는 것은 환경에 유해한 행동을 촉진하기도 하지만 외부적 효과가 존재하는 시장을 보강하는 효과를 가지는 것도 있다. 환경에 마이너스의 효과를 주는 보조금은 폐지하거나 경제적 수단으로 이동할 수 있어야 한다. 세액공제는 직접 내적 보조금의 성질을 가진다. 한편 환경대

시설에 관해서 5년의 기간을 넘는 상각기간을 선택할 수 있다). 투자세액공제 (investment tax credit)사업에너지 세액공제는 오염관리시설의 취득가격의 10%이다). 비전통적인 원천에서의 연료생산에 대한 공제(곤란한 원천으로부터 연료를 얻기 위한 세액공제이다)를 받을 수 있다(Patterson C.D., *Environmental Taxes and Subsidies: What is the Appropriate Fiscal Policy for Dealing with Modern Environmental Problems?* Wim & Mary Envtl. L & Pol'y Rev. 121, 127-57(2000)).

38) 조세입법에 대한 위헌판단기준에 관해서는 金子宏, 前掲書, 88 주2)이하.

39) European Environmental Agency, *Environmental Taxes: Implementation and Environmental Effectiveness*(1996), at 7-9가 經緯에 관하여 기술하고 있다.

책시설에 대한 할증 감가상각은 단지 공제의 타이밍에 관해서만 논의가 있다. 더욱이 복잡한 문제는 세율의 경감, 즉 세율에 의한 차별화가 보조금으로 볼 수 있는가 이다.

Ⅲ. OECD제국의 環境稅制

1. 環境稅의 傾向

OECD에서는 1995년 「OECD가맹국에 있어서의 환경세」라는 보고서를 改訂하였다. 그에 따르면 시장기구에서의 경제적 수단보다도 환경정책의 방법으로서의 조세일반이 그 대상이 되고 있다. 여기서는 환경정책을 목적으로 한 조세뿐만 아니라 환경에 큰 영향을 미치는 조세도 포함된다.

OECD에 있어서 환경세에 관한 경향으로는 다음과 같이 두 영역이 인정된다. 첫째, 자원배분을 손상시키는 조세의 방식을 시정하기 위하여 세제개혁을 하는 국가가 있다. 여기서는 소득세제에서 환경세를 포함한 부가가치세 기타 간접세로 이행하는 것이 적절하다고 할 수 있다. 조세는 자본 및 노동시장의 기능 등, 경제의 구조문제에 있어서 상당한 영향을 미치고 있다. 그리하여 세제개혁을 디자인하는 경우에는 환경문제의 고려에 관한 중요성을 증가시켜 왔다. 1993년 덴마크에서의 세제개혁이 그 예이다. 덴마크는 급여의 소득과세에의 의존에서 환경문제에의 영향이 적은 소비 내지 생산과세로의 이행을 제안하였다. 그 밖에 네덜란드, 스웨덴, 노르웨이에 있어서도 환경정책의 목적은 세제개혁의 고려

가 하나의 중요한 기초로 되었다. 에너지세의 개혁이 그 대표적인 경우이다.

둘째, 환경목적을 위하여 좁은 범위이지만 환경세제를 일반적으로 사용하는 국가가 있다. 오스트리아, 독일, 벨기에, 프랑스 등이다. 이들 국가에서는 환경세는 세제개혁과는 별도로 그 이용이 확대되어 왔다.

전반적으로 환경세제를 인센티브로 이용할 것을 강조하는 경향이 있다. 현행 에너지세제에 관하여 예를 들면 소비자에 대하여 일정한 환경정책적으로 에너지를 이용하도록 인센티브를 주는 방향으로 재구성되어 있다.

최근 환경세제의 발전은 두 가지로 분류된다. 첫째로 생산에 대한 과징금의 이용이 증대되고 있고, 둘째로 에너지세제가 개혁되어 수송·운송의 섹터에서도 채용되고 있다.

각국에서의 세제논의는 예를 들면 덴마크에서는 1993년의 보고서에서 산업에 대하여 보다 많은 환경세를 채용할 것을 제안하고, 국제경쟁력의 관점에서 환경세 세입을 리사이클할 것을 고려하고 있다. 스웨덴에서는 세제전반에 있어서 환경을 보다 많이 고려하고 있다. 네덜란드에서도 환경정책의 관점에서 보다 넓게 세제를 검토할 것을 제안하고 있다. 여기에서는 세제가 어떻게 환경을 지원하는가가 검토된다. 벨기에에서는 炭素稅가 채용되어 전문위원회에서 그 탄소세의 지원이 이루어졌다. 위원회는 탄소세의 개폐에 관하여 강력한 권한을 가지고 있다. 핀란드에서도 환경정책의 관점에서 에너지세제가 개혁되어 있다.

또한 캐나다의 온타리오주에서는 탄소세, 도로이용세, 수리세등, 주세수준에서 환경세제의 이용을 시사하고 있다.

환경정책은 각국의 소득세제에 대해서도 영향을 주고 있다. 오스트리아에서는 1992-1993년의 재정에서 환경정책을 위하여 기업지출에 관해

서는 加速償却을 인정하는 제도를 채용하고 있다. 이 기업지출은 환경 오염, 폐기물처리등에 관하여 행하여진 설비투자에 대한 것이다. 캐나다와 네덜란드에 있어서도 에너지정책과 수질오염문제에 관한 설비투자에 관하여 가속상각을 인정하는 제도가 있다.

2. 生産에 대한 租稅 · 課徵金

외부불경제를 시정하기 위하여 물품에 대하여 과하여진 과징금으로 생산에 대한 조세·과징금이 있다. 이것은 세입을 목적으로 한 물품세와는 다르다. 예컨대 일회용 종이컵의 과징금(BF 10), 일회용카메라의 과징금(BF 300), 음료용기의 과징금(BF 15/liter) 등이 있다. 이들은 리사이클 하는 경우에는 환부된다. 또한 덴마크에서는 1994년의 세계개혁으로 몇 가지 새로운 과징금과 현재의 과징금보다 액수가 인상되었고 가정용 지하수소비세가 채용되었다. 1997년부터는 가정과 기업에 배수의 과징금이 채용되었고, 플라스틱 및 종이에 의한 쇼핑백에 대한 과세가 행하여지고 있다. 이탈리아에서는 1993년부터 지방에 폐기물처리와 배출규제에 관한 특별과세를 부가할 권한을 가지고 있다.

3. 運輸 · 運送에 대한 租稅와 에너지稅

OECD의 몇몇 국가에 있어서는 현행의 에너지세제, 특히 운수·수송에 관한 조세를 공개적으로 실질적 변경을 하고 있다. 스웨덴에서는 석유를 포함한 에너지에 대한 소비세를 소매가격의 상승으로 이어지게 하고 있다. 또한 오스트리아에서는 석유세의 값을 올리고 납함유 유무

에 대하여 구별하고 있다. 네덜란드에서는 석유세 값과 LPG에 대한 자동차세의 값을 올리는데 합의하고 있다. 무엇보다도 증세가 아니라 다른 세의 감세와 균형을 맞추고 있다. 핀란드에서는 1994년에 연료에 대한 소비세를 변경하였다. 탄소함유의 기준이 EU타입으로 개정되었다. 스웨덴에서는 디젤 연료세가 채용되었다. 디젤에는 종래의 에너지세, 탄소세 이외에 연료 특별세가 채용되었다.

4. 自動車燃料稅 및 自動車關聯稅의 최근의 經 향

자동차연료세 및 자동차관련세제에 관해서는 전부터 오로지 세입을 목적으로 하는 조세이었지만 최근에는 환경정책에서도 중시되고 있다. 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 네덜란드의 5개국에 있어서 자동차연료에 대하여 탄소세를 채용하고 있다. 노르웨이에서는 종래의 자동차연료세를 가중한 것이다. 네덜란드에서는 1992년에 CO₂배출과 에너지를 기준으로 스웨덴에서도 1991년부터 자동차연료에 관하여 탄소세로서 일반적인 연료세를 채용하고 있다. 오스트리아에서는 1992년에 자동차등록에 대하여 환경세가 채용되었는데, 자동차구입가격과 가솔린 소비량을 기준으로 하고 있다. 핀란드에서는 1990년에 환경목적에서 연료세의 세율을 인상하였다. 독일에서도 자동차세에 관하여 대기오염이 높은 연료 및 디젤에 관해서는 세율을 높이고 있다. 노르웨이에 있어서도 환경기준의 정도에 따라 자동차세의 세율을 달리하고 있다.

5. 排出稅(emission tax)

1985년에 프랑스에서는 5년의 기한입법으로 오염물질배출에 대하여

배출세가 채용되었고 1990년에 다시 연장되었다. 납세의무자는 일정 이상의 오염배출을 수반하는 연료의 조업자, 공장 등이고, 본세의 관리는 환경청이 행한다. 그 징수세액은 환경설비의 정비에 충당된다.

6. 炭素稅

덴마크, 핀란드, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 미국에는 환경세로 탄소세가 있다. 에너지세제는 주 수입을 목적으로 하는 것이지 경제행동의 유도를 목적으로 하는 것은 아니다. 그러나 최근에는 연료세로서의 체계적 논의와 환경세로의 에너지세제가 각국에서 논의되고 있다.

(1) 덴마크

덴마크에서 탄소세는 1992년에 채용되었으며, 에너지소비에 대하여 부과된다. 탄소세와 하나의 법률에 의하여 이것에 대하여 탄소배출 보다 적은 에너지 원료의 이용에는 보조금이 지급된다.

탄소세는 가솔린과 천연가스를 제외한 모든 탄소배출원료에 과세된다. 무엇보다도 기업에 대해서는 탄소세의 50%가 부가가치세보다 공제된다.

(2) 핀란드

핀란드에서 탄소세는 1990년에 채용되었으며, 연료에 대하여 탄소함유량에 따라 과세된다. 탄소세는 연료세의 일부를 구성한다.

(3) 네덜란드

네덜란드에서는 1988년에 탄소세가 채용되었으며, 환경목적의 지출에

충당된다. 탄소세의 과세대상은 연료이다. 이것은 오염자부담원칙에 의한 것이다. 1990년부터 과세대상으로 탄소함유량의 기준이 추가되었다.

(4) 노르웨이

노르웨이에서는 1991년에 탄소세가 채용되었지만 CO₂ 및 SO₂배출에 대한 과세가 포함되어 있다.

(5) 스웨덴

스웨덴에서는 1990년에 에너지세제의 개혁 속에서 오염물질의 배출에 대한 고려가 행하여져 1991년에 탄소세가 채용되었다. 석유, 석탄, 천연가스등의 연료에 부과되고 있다. 스웨덴에서는 1993년에 새로운 에너지 및 탄소세체계를 채용하고 있다.⁴⁰⁾

7. 環境稅制의 方向

현행 환경세제의 분류와 오늘날의 환경세제의 방식에 관해서는 OECD보고서(1993년) 「과세와 환경」(Taxation and the Environment)에서 검토되었다.

앞에서 본바와 같이 각국에서는 환경문제에 관련된 세제가 채용되었지만 환경세제는 두 가지의 종류가 있다.

첫째로 환경오염의 배출에 대하여 직접 지불하는 형태이다. 예컨대 배출에 대한 조세·과징금이다. 조세의 지불액은 배출량 그것에 의존한다는 의미에서 과세는 오염배출에 직접 관련되어 있다. 과세는 오염원

40) 水野忠恒, 전계논문, 270~274면.

인의 양에 의거하고 있다.

둘째로 조세의 지불과 조세에 의하여 추구되는 환경문제 사이에 간접적인 관계가 인정되는 형태이다. 환경을 이유로 연료세의 세율을 변경하는 것이다. 이 경우에는 환경오염의 양과 그것에 따라 과세되는 것이 아니므로 환경오염을 감소시키게 된다는 인센티브는 간접적이다. 여기서 환경오염의 원인물질 사이에 의존관계가 있다고 추정된다.

배출세는 오염자에 대하여 배출을 정화하도록 촉진하는 것인데 대하여, 연료세(매입세)는 매입을 억제하는 것은 아니다. 배출세에서는 제1차적으로는 오염을 감소하는 설비를 촉진함과 동시에 오염물질로 되는 매입을 억제하는 것으로 되고 또한 오염감소의 기술혁신에 대한 유인이 된다. 더욱이 배출세는 오염자인 기업의 비용을 증대하고 있기 때문에 비오염자기업의 경쟁력을 높이게 된다.

연료세라는 매입세에 있어서도 동일한 효과가 있다. 배출량에 대한 직접 과세와 오염원인물질을 포함한 매입연료에 대한 과세는 행정의 비용과 오염원인자에 대한 연쇄(linkage)의 문제이다. 행정의 비용과 오염원인자에 대한 부담과의 문제는 어떤 의미에서 trade off의 관계에 있고 원인자에 대한 부담이 비용과는 관계가 없다. 그러나 실제로는 직접 원인자에 대하여 오염량에 의거한 과세가 비용을 높이게 되는 것도 있다.

환경세에 의하여 구체적인 환경손해가 효율적으로 감소되는가의 문제는 과세가 얼마나 회복될 수 있는 환경손해에 관련되어 있는가에 의존하게 된다. 과세의 인상에 있어서 원인자가 환경손해를 주고 있는 원인을 감소시키도록 행동하도록 촉진할 것인가에 관한 문제이다. 오늘날 연구의 과제이다.⁴¹⁾

41) 水野忠恒, 전계논문, 274~278면.

IV. 우리나라의 環境稅의 導入方案

1. 環境規制의 傾向

우리나라의 環境정책기본법은 명령적 규제와 경제적 유인수단을 環境정책의 주요수단으로 제시하고 있다. 즉 동법 제20조에서는 “정부는 環境보전을 위하여 대기오염·수질오염·토양오염 또는 해양오염의 원인이 되는 물질의 배출, 소음, 진동, 악취의 발생, 폐기물의 처리, 일조의 침해 및 자연환경의 훼손에 대하여 필요한 규제를 하여야 한다”고 규정하고, 제20조의 2에서는 “정부는 자원의 효율적인 이용을 도모하고 環境오염의 원인을 야기한 자 스스로 오염물질의 배출을 줄이도록 유도하기 위하여 필요한 경제적 유인수단을 강구하여야 한다”고 규정하여 정부에게 環境보전을 위하여 명령적 규제와 경제적 유인수단을 강구할 책무를 부과하고 있다.

1990년대 이전까지의 우리나라의 環境법은 주로 배출시설의 인·허가, 지도점검이나 행정감독 및 제재처분, 그리고 각종 環境관련기준에 의거한 지시 및 통제등과 같은 직접규제에 해당하는 環境정책수단을 중심으로 삼아왔으나, 1990년대 이후 직접규제수단 이외에 다양한 경제적 유인수단들을 활용하는 방향으로 변화하기 시작하였다. 예컨대 1992년부터 배출부과금(기본부과금·초과부과금), 環境개선부담금, 폐기물예치금·부담금, 수질개선부담금 등 각종 경제적 수단들을 도입하여 운용하여 왔고 環境세, 배출거래권제, 공동이행제도(joint implementation)⁴²⁾, 청정개발체제(clean development

42) 공동이행제(JI: Joint Implementation 의정서 6조)란 온실가스배출한도가 부여된 국가 혹은 그 국적을 가진 사업주체들이 공동으로 배출감축사업에 참여하고 그

mechanism)⁴³⁾ 등의 신축적 환경관리수단(flexible mechanism), 자율환경관리방식(voluntary agreement) 등의 도입타당성에 대한 연구를 계속 해오고 있다.⁴⁴⁾

(1) 排出賦課金制度

배출부과금제도는 1983년 9월 1일부터 시행되었는데, 1996년까지는 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출하는 사업자에게만 부담을 요구하는 초과부과금 방식으로 운영하였다. 그러나 시설의 수 및 오염물질배출량이 점차 증가되어 초과부과금 방식만으로는 환경개선의 효과가 적어 1997년 1월 1일부터는 배출허용기준 이내로 오염물질을 배출하는 사업자에 대해서도 기본부과금을 부과하고 있다. 초과부과금의 부과항목을 대기오염의 경우 황산화물, 암모니아, 황화수소 등 10여종이며, 수질오염의 경우는 BOD(생물화학적 산소요구량) 또는 COD(화학적 산소요구량), SS(부유물질량), 카드뮴 및 그 화합물 등 17종이다. 기본부과금의 부과대상은 대기오염의 경우 2종(먼지, 황산화물)이며, 수질오염의 경우도 2종(BOD 또는 COD, SS)이다.⁴⁵⁾

현행법에서는 배출부과금의 유형으로 폐수및대기배출부과금, 유해화

부가적인 배출감축 성과를 참가당사자간 합의에 따라 분할하여 자국의 배출감축 의무할당량을 상쇄하는데 쓸 수 있도록 하는 제도이다(홍준형, 전게서, 141면 주2).

- 43) 청정개발체제(CDM: Clean Development Mechanism 의정서 12조)란 온실가스 배출의무를 가진 국가 혹은 그 국적을 가진 사업주체들이 그렇지 아니한 국가 혹은 그 국적을 가진 사업주체와 합의하여 공동으로 배출감축사업에 참여하고 배출감축의무를 진 참가당사자가 인증된 배출감축성적을 자국배출감축 의무할당량의 일부로 상쇄하는 데 쓸 수 있도록 하는 제도를 말한다(홍준형, 전게서, 141면 주2).
- 44) 환경부, 「환경백서」(2000) 제2부 제2장; 홍준형, 전게서, 141면.
- 45) 柳漢晟·柳泰鉉, 전계논문, 143면.

학물질배출금, 차량의 대기오염물질배출금, 고품폐기물수거 및 처리부과금 등이 있다.⁴⁶⁾

(2) 環境改善負擔金制度

환경개선부담금제도는 1991년 12월 31일에 제정하여 시행중인 「환경개선비용부담법」을 근거로 하고 있다. 이 제도는 오염원인자부담원칙에 따라 유통·소비과정의 오염원인자에게 오염물질처리비용을 부담토록 하여 오염을 줄이도록 유도하고 환경개선을 위한 투자재원을 합리적으로 조달하는데 그 목적을 두고 있다. 환경개선부담금의 부과대상은 바닥면적 160m² 이상의 시설물과 경유자동차이다.⁴⁷⁾ 부과기준은 시설물의 경우에는 용도, 연료·용수사용량, 지역 등이며, 자동차는 배기량, 차령, 지역 등이며, 소유자에게 부과된다.⁴⁸⁾

(3) 廢棄物預置金·負擔金制度

폐기물예치금·부담금제도는 「자원의절약과재활용촉진에관한법률」을 근거로 1992년부터 시행되고 있다. 폐기물예치금제도는 사용후 폐기물이 다량발생하는 제품·용기 중 회수·재활용이 용이한 제품·용기의 제조업자 또는 수입업자로 하여금 폐기물의 회수·처리에 소요되는 비용을 예치하게 하고 적정한 기준과 방법에 따라 제품·용기를 회수 처리하는 경우 납부된 예치금 중에서 회수·처리한 정도에 따라 반환해주는 폐기물 재활용 촉진제도이다.

46) 박수혁, 전계서, 61면.

47) 柳漢晟·柳泰鉉, 전계논문, 143면.

48) 박수혁, 전계서, 60면.

현재 폐기물예치금의 부과대상은 형광등, 니켈·카드, ABC전지 등 9개 품목 15종이고, 현재 이 제도는 생산자가 자신이 생산한 제품이 폐기물로 발생되면 일정량 이상 책임지고 재활용하고 이를 달성하지 못할 경우 경제적 제재를 가하는 생산자책임활용제도로 전환을 추진하고 있다.

폐기물부담금제도는 예치금 부과대상인 제품·용기 외에 특정대기유해물질, 특정수질유해물질 또는 유독물을 함유하고 있거나, 재활용이 어렵고 폐기물상의 문제를 초래할 가능성이 있는 제품·재료·용기의 제조업자 또는 수입업자로 하여금 당해 폐기물의 처리에 소요되는 비용을 매년 부담하게 하는 제도이다. 현재 합성수지, 1회용 기저귀, 살충제 용기(금속캔) 등 9개 품목 11종이 폐기물부담금 부과대상이다.⁴⁹⁾

(4) 水質改善負擔金制度

수질개선부담금제도는 1995년에 제정된 「먹는물관리법」을 근거로 시행되고 있는데, 수질개선부담금은 지하수자원을 보호하고 먹는 물의 수질개선을 위해 샘물을 개발하여 이를 원료로 사용해서 제품을 판매한 자와 먹는 샘물과 청량음료등 기타 샘물에 대해 평균판매가격의 7.5%를 부과하는 제도이다.

수질개선부담금은 먹는 물의 수질개선시책사업비의 지원, 먹는 물의 수질검사비용의 지원, 지하수 자원의 개발·보전 등을 위한 기초조사와 복구사업의 실시비용 등으로 사용한다. 이상의 환경정책 수단들은 환경오염을 부분적으로 개선하는 성과를 제공하고 있기는 하지만, 보다 안정적으로 재원을 확보할 수 있고, 환경문제의 직접적 관련 당사자인 지

49) 상계서, 60면.

역주민의 관심과 적극적인 참여를 유도할 수 있는 방안을 보완해야 한다는 지적이 제기되고 있다.⁵⁰⁾

2. 環境稅의 導入方案

현재 우리나라는 법령을 통한 직접규제, 배출부과금제도, 환경개선부담금제도, 수질개선부담금제도, 폐기물예치금제도, 폐기물부담금제도 등을 통해 환경오염의 억제 및 개선을 위해 노력하고 있다. 그러나 이러한 정책수단의 활용에도 불구하고 환경개선은 고사하고 환경오염이 날로 악화되고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 환경오염억제를 위해 필요한 투자재원의 안정적 확보도 어려운 상황에 있다. 이처럼 현재 시행중인 환경정책제도들이 그 본래의 취지를 살리지 못하는 것은 제도의 운영과정에서 야기되는 문제점에도 그 원인이 있으나 근본적으로는 각 제도가 가지고 있는 본질적인 한계에 기인한 결과이다. 현재 시행되고 있는 환경정책들은 오염의 억제와 개선의 실효성에 의문이 있음은 물론 정책실행에 소요되는 재원의 안정적 확보에도 한계를 내포하고 있다. 따라서 현행 환경정책의 한계를 보완하면서 정책집행에 소요되는 재원을 아울러 확보할 수 있는 환경제도의 도입이 적극적으로 검토되어야 할 단계에 와 있다고 할 수 있다. 환경세는 이와 같은 요구에 가장 잘 부응하는 제도로 거론되고 있다.⁵¹⁾

우리나라에서는 참여정부가 환경세 도입을 적극 검토하고 있는 가운데, 환경세 도입의 근본적인 목적이 환경보호를 위한 재원마련을 목적

50) 柳漢晟·柳泰鉉, 전계논문, 143-144면; 박수혁, 전계서, 60면.

51) 柳漢晟·柳泰鉉, 전계논문, 133면.

으로 도입되는 분명한 목적세라는 입장에서 환경세의 도입으로 총 국세 중 특정 용도에만 사용케 되는 목적세의 비중이 높아지고, 이에 따른 국민들의 부담이 가중 될 우려가 높다는 지적이 제기되기도 하지만, 환경부문 투자재원의 확보, 환경보전활동에 대한 경제적 인센티브를 활성화하기 위해서도 목적세로서 환경세를 도입하여야 하며⁵²⁾, 친환경적 에너지 사용을 유도하기 위해 화석연료에서 나오는 이산화탄소 배출량에 따라 해당 연료에 일정 비율의 간접세를 물리는 방식으로 환경세를 도입하여야 할 것이다.

V. 結 論

이상에서 검토한 바와 같이 환경세제도는 정확한 오염피해(외부비용)를 파악하기가 어렵기 때문에 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 위해 안정적인 조세부과 방식을 활용하고 있다는 장점 때문에 OECD국가를 중심으로 채택되어 실행되고 있다.⁵³⁾

52) 목적세로서 환경세 도입을 반대의 목소리가 많은데, 그것은 그 만큼 목적세가 갖는 역기능을 우려하고 있기 때문이다. 예컨대 교통세는 정치인들의 선심용 목적등에 의해 방만하게 운영돼 왔다는 지적을 받고 있다(동아일보 2003.1.11. A1면; 문화일보, 2003.1.11, 28면, 한국경제신문, 2003.1.11. 1면). 그러므로 환경세의 도입으로 환경보전 등 국민들이 납득할 만한 효과를 볼 수 있도록 재정운영의 투명성을 확보하는 방안을 함께 강구하여야 할 것이다.

53) 柳漢晟·柳泰鉉, 전개논문, 139면. 전통적인 명령적 규제방식이 계속 강화되어 왔음에도 불구하고 환경오염을 방지하는데 소기의 성과를 거두지 못하거나 부분적인 성과를 거두는데 그치는 사례가 늘어남에 따라 오염자들의 유인구조

그러나 OECD에서 논의되고 있는 환경세제도는 선진국을 위한 것이므로 우리나라 실정에 맞는 환경 관련 조세제도라고는 볼 수 없다. 따라서 OECD제국에서 채용하고 있는 환경세를 도입하는 경우에도 국내 실정에 맞는 환경 관련 조세제도를 모색할 필요가 있다. 이와 관련하여 현재 우리나라에서는 별도의 환경세를 신설할 것인가 혹은 현행 에너지 세제를 개편할 것인가에 관하여 견해가 나누어져 있고 환경세를 도입하는 경우에도 어떤 형태의 조세로 할 것인가에 관하여 견해가 나누어져 있다. 현행 에너지세제를 개편하는 방안도 좋지만 그 보다는 환경세를 도입하는 방안이 더 바람직하다고 여겨지며, 환경세를 도입하는 경우에도 환경세는 환경부문 투자재원의 확보, 환경보전활동에 대한 경제적 인센티브를 위한 목적세로 사용되어야 한다. 그리고 친환경적 에너지 사용을 유도하기 위하여 화석연료에서 나오는 이산화탄소 배출량에 따라 해당 연료에 일정 비율의 간접세를 물리는 방식으로 환경세를 도입하여야 한다. 도입될 환경세는 OECD제국에서와 같이 유황세, 에너지세, 탄소세 등 형식으로 도입될 수 있을 것이다.

주제어 : 환경세, 탄소세, 에너지세, 환경규제, OECD

(incentive structure)를 바꾸지 않는 한 그 규제효과를 얻을 수 없다는 인식이 확산되기 시작했다. 경제유인적 규제방식을 통해 오염자들의 이해득실에 대한 계산에 영향을 미치고 그들의 유인구조를 바꾸어 줌으로써 더욱 효과적으로 환경정책의 목표를 달성할 수 있다는 경제유인적 규제론이 점점 더 많은 지지자들을 확보하게 된 것이다(A. Myrick Freeman III, *Economics, Incentives, and Environmental Regulation*, in *Environmental Policy*(ed. by Norman J. Vig & Michael E. Kraft), 2000, pp. 191~208; 홍준형, *전계서*, 140~141면).

【ABSTRACT】

A Study on the Introduction of the Environmental Tax

Kim, Choon Hwan

The ability of environmental taxes to provide both enhanced environmental protection and a source of government revenues has generated growing interest in these taxes at all levels of government. From an environmental perspective, these taxes internalize the costs of polluting activities. Because they leave producers and consumers free to choose the means of reducing pollution, environmental taxes promote the most cost-effective sources of emissions reduction and encourage innovative approaches to environmental improvements.

The revenues generated by a tax on polluting activities or products can be used to offset deficits; reduce tax rates on labor, capital and other inputs to a growing economy; or fund specific environmental improvements. A “tax shift” from existing taxes to environmental taxes can provide an overall boost to the economy, since the stimulus from a reduction in marginal tax rates on labor and capital will often exceed the drag on the economy resulting

from new environmental taxes.

Although many forms of pollution can be taxed, this paper focuses on taxes on energy. Where monitoring is possible, or where the level of pollution fully corresponds to the level of consumption, a tax can be placed directly on emissions. A tax on the carbon content of fossil fuels, for instance, is equivalent to a tax on carbon dioxide emissions from combustion or decomposition of the fuels. Not all sources of pollution can be taxed directly; indeed, most taxes on pollution must be imposed indirectly through taxes on consumption associated with the polluting activities. A general tax on energy, for example, would indirectly tax a number of environmental damages and risks associated with different types and uses of energy. Although such a tax would not reflect variations in damages or risks from each type of energy and energy use, it would reduce energy consumption and the associated environmental impacts.

This paper is composed of the 5 chapters, and examined thoroughly as concerns the basic theories of the environmental tax, the environmental tax of OECD countries, the introduction of environmental tax into Korea, and conclusion etc.,