

環境稅의 機能과 效果

李 鍾 永(한국법제연구원 선임연구원)

I. 環境保護裝置로서 環境稅

현대 산업국가에서의 환경보호는 헌법개정의 대상이 되기도 하였다. 2차대전 이후에 새로운 헌법을 제정한 헌법제정권력자에게 환경의 문제는 헌법논의의 대상이 아니었다.¹⁾ 이는 헌법을 제정할 당시의 상황으로 현재와 같은 환경문제를 전혀 예측할 수 없었기 때문이다. 그 결과 대한민국의 제헌헌법에는 환경보호에 관한 헌법제정권자의 배려는 찾아볼 수 없다. 헌법에 環境基本權과 국가 및 국민의 環境保全義務의 도입은 1980년 헌법에서야 비로소 실현되어,²⁾ 현행 헌법 제35조에 유지되고 있다.³⁾ 그러나 헌법 규정에 환

-
- 1) 외국의 헌법상 환경기본권에 관하여는 김백경, 「환경권과 권리보호제도」, 『성균관법학』 제6집(1995), 성균관대학교 법학연구소, 48면 이하 참조.
 - 2) 1980년 헌법 제33조에 의하면 "모든 국민은 깨끗한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다."
 - 3) 현행 헌법 제35조는 환경기본권, 국가와 국민에게 환경보전의무를 규정함으로써 헌법 규정상으로는 환경을 다른 어느 나라보다 강력하게 보장하고 있다. 환경기본권에 관하여는 권영성, 『헌법학원론』(1997년판), 602면 이하; 김백경, 전제논문, 34면 이하; 국민의 환경보전의무에 관하여는 이종영, 「환경보전 기본의무의 헌법조화성과 환경보전 실현성」, 법학논문집 제20권(1995), 중앙대학교 법학연구소 참조.

경보호에 관한 명백한 규정이 없음에도 불구하고 헌법해석에 의하여 국가의 과제로 이룬구성하고, 이어서 국가의 환경보호의무를 도출하는 학자들의 노력은 쉽게 찾아볼 수 있다. 이는 헌법에 환경보호에 관한 규정이 없었던 제4공화국헌법하에서 많은 시도가 있었다.⁴⁾ 헌법상의 문제를 떠나서 법률차원에서 환경보호의 문제는 환경과 관련된 많은 법률에 규정되어 있다. 법률적 차원에서 중요한 문제는 환경보호에 가장 적합하고 효과적인 법률적 장치의 발견이라고 할 수 있다.

환경보호를 위하여 법률이 규정하고 있는 다양한 장치는 秩序法的 裝置, 計劃法的 裝置, 履行行政的 裝置, 市場經濟的 裝置, 그리고 그 외의 裝置 등을 들 수 있다. 질서법적 장치⁵⁾는 禁止와 命令을 수단으로 하는 가장 전통적인 환경보호법적 장치이다.⁶⁾ 계획법적 장치⁷⁾는 事前配慮原則(Vorsorgeprinzip)의 중요한 실질적 환경보호법적 장치이다. 즉 사전에 예상한 계획에 의하여 환경침해의 발생을 사전에 방지하는 데에 기여한다. 이에 속하는 것으로 전문계획, 국토종합계획, 도시계획, 토지이용계획 등을 들 수 있고, 環境影響評價制度(Umweltverträglichkeitsprüfung)⁸⁾도 계획영역에서

-
- 4) 헌법의 인간존엄과 가치에 관한 규정, 인간다운 생활을 할 권리, 건강한 생활을 할 권리, 그리고 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 않는다는 규정에서 국가의 환경보호를 도출하려는 시도가 있었다: 김백경, 전개논문, 47면 참조.
 - 5) 제품의 생산과 관련된 행정청의 경고와 충고가 생산자의 기본권과 상충할 수 있다. 특히 경고가 불확실하고 조사가 충분되지 않는 사실의 경우에는 특히 문제가 될 수 있다. 이에 관하여 자세한 것은 ; Fr. Ossenbühl, *Umweltpflege durch behördliche Warnungen und Empfehlungen*, 1986; Lübke-Wolff, NJW 1987, S.2705 ff.
 - 6) 허가나 계획절차의 영역에서 환경에 중요한 계획에 대한 허가는 비록 질서법적 장치라고 하더라도 예방적인 통제에 기여한다. 이러한 경우에 발생하는 계획확정과 허가의 법체계상 관계에 관하여는; Wahl, DVBl.1982, S.51 ff.; Beckmann, DÖV 1987, S.944 ff.
 - 7) E. Schmidt-Aßmann, *Umweltschutz im Recht der Raumplanung*, in: Salzwedel (Hrsg.), *Grundzüge des Umweltrechts*, S.177 ff.; Hoppe, VVDStRL 38, S.228 ff.; Schmidt-Müller, JuS 1985, S.694 ff.(697); H.-J.Peters, DÖV 1988, S.56 ff.
 - 8) 환경영향평가에 관하여 자세한 것은; 전제경, 「환경영향평가법연구」, 「헌법법제개선행안연구(Ⅲ)」, 한국법제연구원; 신동호, 「환경영향평가법의 문제

사전에방원칙의 실현에 기여한다. 인간과 환경에 대한 특별한 위험 때문에 인간생존의 사전배려를 위하여 국가가 직접 간여하는 장치를 이행행정적 장치라고 한다.⁹⁾ 지방자치단체에 의하여 수행되는 폐기물처리와 국가에 의한 방사성폐기물처리 등을 들 수 있다. 시장경제적 장치로서는 負擔金, 賦課金¹⁰⁾ 또는 環境稅가 있다.

환경세 이외에 시장경제적인 장치로서 유해물배출인증증서제도 (Emissionszertifikate),¹¹⁾ 보상규율 (Kompensationsregelung),¹²⁾ 환경보호시설물의 설치에 대한 투자보조 (Investitionshilfe), 그리고 환경보호시설물설치에 대한 조세혜택제도 등을 들 수 있다. 이외에 논의되고 있는 환경보호를 위한 장치로는 경제분야에서의 협상 (Umweltabsprechen),¹³⁾ 환경피해를 배제에 필요한 재정확보를 위

점과 대책], 『환경과 사회』 1994년 가을호, 한국환경사회정책연구소, 48면 이하; 유철상, 「사전환경성검토제도의 발전방향 - 환경영향평가제도를 중심으로 -」, 환경처 평가제도과, 『환경정책토론회 회의자료』 (1994. 11. 22.) 참조; H. - J. Peters, Das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung, Bd.2, 1996, S.21ff.; Cupei, NuR 1985, S.297 ff.; Bunge, DVBl.1987, S.819 ff.; Hoppe/Püchel, DVBl.1988, S.1 ff.; Thesenpapier des Bund/Länder-Arbeitskreises UVP 1987, S.337 ff.; Jarass, UVP bei Investitionsvorhaben, 1987.

- 9) 이를 국가의 직접적 조치라 (Staatliche Eigenvornahme) 고도 한다. 국가작용은 환경에 중요한 영향을 미치는 사인의 행위를 직접적 또는 간접적으로 조정하는 것에 한정되어 있지 않기 때문에 위험이 특별히 급박한 경우에 국가가 스스로 직접 환경보호활동을 할 수 있다. Steiger, ZRP 1971, S.136; Breuer, Umweltrecht, in: v. Münich (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S.581 f.; Strom, Umweltrecht, S.51.
- 10) M.Kloepfer, DÖV 1975, S.593 ff.; Brandt, UPR 1984, S.10 ff.; Weyreuther, UPR 1988, S.161 ff.
- 11) Feldhaus, DVBl.1984, S.552 ff.; Endres, ZRP 1985, S.197 ff.
- 12) Leitlinien Umweltvorsorge, S.14 (BT-Drs.10/6028).
- 13) 환경협상은 국가의 강요없이 국가의 영향에 의한 경우가 대부분이다. 그래서 환경협상을 환경법원칙 중 협동의 원칙을 구현하는 제도라고도 한다. 이러한 비공식적인 국가의 행위유형은 작은 국가를 지향하는 나라에서 점차 증대하고 있다. 이는 국가가 점차 공권력의 주체로서 활동하는 경우가 적어 지고, 규율하는 국가에서 점차 타협하는 국가로 발전하고 있다는 국가에 대한 이해의 변화가 그 저변에 자리잡고 있다. 이 제도는 판제자와의 합의에 바탕을 두고 있기 때문에 환경법의 가장 증대한 결합인 집행결함에 관한 문제가 발생할 소지가 거의 없다는 장점이 있다. 그러므로 협상이 준수되는 경우에 높은 효과를 가져올 수 있고, 경제적이며, 탄력적인 장점도 있다. 그러나 협상이 준수되지 않을 경우에 실행력이 부족한 점이 있다. Bohne, VerwArch.1984, S.343 ff.(361 ff.).

한 基金設置制度(Einrichtung eines Fonds),¹⁴⁾ 환경에 중요한 영향을 미치는 국가계획에 대한 시민참여(Bürgerbeteiligung)의 강화 등을 들 수 있다.

사회적 시장경제가 社會的·環境的 市場經濟로 발전하는 것을 목적으로 하고 있다. 환경손상을 일단 발생하게 두어서는 안되고, 발생된 環境損傷을 校正, 再生에서 事前配慮로 전환하여야 한다는 것이다. 이러한 것으로 도달하려는 정책으로 經濟奇蹟(Wirtschaftswunder) 이후에 아마 環境奇蹟(Umweltwunder)이 발생할 수 있다는 것이다.

II. 環境稅의 개념과 종류

1. 概 念

環境稅는 環境과 租稅가 결합된 개념이다. 즉 내용적으로 환경세는 조세의 징수를 환경에 결부시킴으로써 租稅의 正當性이 인정되는 개념이다. 환경세의 정당성은 환경보호의 재정확보에서 찾을 수 있고, 환경친화적인 행위를 유도하는 목적에서도 찾을 있다. 환경세는 환경오염을 原因者에게 부과시켜야 한다는 사고에서 출발하고 있다. 조세의 개념과 연결하면, 환경세는 환경보호적인 목적을 위하여 징수하는 금전급부로서, 세율은 환경부담의 정도에 따라서 책정되는 환경보호장치라고 개념정립할 수 있다. 환경세에 의하여 환경세 납세의무자의 일부는 환경세납부를 줄이기 위하여 환경오염을 적게 하는 동기를 부여받는다.

14) v. Hippel, ZRP 1986, S.233 ff.

환경세는 환경친화적인 행위를 유도할 목적에서뿐만 아니라, 환경보호를 위한 재정확보목적에서도 부과될 수 있고, 양자의 목적을 동시에 달성하기 위하여도 부과될 수 있다. 이에 반하여 환경세는 환경보호적인 행위를 유도할 목적으로만 부과되어야 한다는 견해¹⁵⁾도 있다. 그러나 환경세의 목적을 이렇게 제한하면, 환경보호를 일차적인 목적으로 하고 재정적인 수입을 부차적인 목적으로 하는 조세는 환경세의 영역에서 제외되고, 재정확보를 목적으로 하는 조세가 과소평가될 수 있다.

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

환경세와 유사한 형태로서 환경부담금제도를 들 수 있다. 환경부담금에는 여러가지의 종류가 있다. 조세에 관하여는 일반적인 조세법적인 원칙과 조세의 부과에 관한 헌법적인 한계가 적용된다. 부담금과 같은 특별공과는 예외적으로만 인정되나, 성질과 특징 이에 따른 헌법적인 한계와 제한은 서로 상이하다. 그러므로 환경세와 환경부담금(부과금)을 구분하여 설명하는 것이 의미가 있다. 기존의 조세법체계 내에서 개별 조세를 환경적으로 개정하는 하는 것에서부터 조세법의 전체적 체계를 환경적으로 변경하는 것도 환경세

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

16) 독일에서 폐수에 대한 부과금의 이유에 관하여는: BT-Drs. 7/2272, S.21. 연방의회의 내무위원회의 폐수에 대한 부담금의 목적에 관하여는: BT-Drs. 7/5183, S.2. 독일의 중장애자법률(Schwerbehindertengesetz: BT-Drs. 7/656, S.20)에 의한 유도목적의 부담금제도의 합헌성에 관하여는: BVerfGE 57, 139 (167 f.).

에 포함된다. 환경부과금은 특별한 법률에 근거하여 조세법 이외에서 징수되는 공과로서 특별한 환경공과의 확장이나 새로운 도입과 관련된 제도를 말한다. 환경세와 환경부과금의 구별은 본질적으로 정책적인 언어사용에 따른다.¹⁷⁾

행위유도를 목적으로 하는 조세는 오늘날 더 이상의 논란할 필요 없이 허용된다.¹⁸⁾ 즉 조세수입의 목적이 조세징수의 부차적인 목적이 될 수 있다. 납세자에게 특정된 행위를 법적으로 강요하지 않고, 단지 유도를 목적으로 하는 조세는 오래전부터 존재하여 왔다. 오히려 조세로 특정된 행위를 유도한다는 사고는 조세의 역사와 같이 하여 왔다고 할 수 있다. 물론 판례¹⁹⁾와 학설²⁰⁾도 행위유도를 목적으로 하는 조세를 인정하고 있다. 조세는 결국 경제적 행위유도를 위하여 국가에 부여된 일상적이고 정당한 수단일 뿐만 아니라, 국가에 의한 경제간여의 주된 도구로 인정되었다.²¹⁾ 독일의 연

17) 사민당은 “조세법의 환경적인 확장발전(ökologischen Weiterentwicklung des Steuersystems)”과 “특별한 환경공과(speziellen Umweltabgaben)”를 구별한다(Matthäus-Maier, in: Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages - 11.Wahlperiode - 155.Sitzung vom 4.9.89, S.1167 f.); 녹색당은 “환경세(Umweltsteuern)”와 “환경특별공과(Umweltsonderabgaben)”에 대하여 말하고 있다(vgl. z.B. Pressedienst - Die Grünen im Bundestag vom 23.8.1989); 기민당은 “조세법의 환경적으로 지도된 형성(ökologisch geleiteten Gestaltung des Steuersystems)”과 “환경조종세(Umwelt-Lenkungsabgaben)”를 구별한다(vgl. z.B. Beschluß zur Umwelt- und Energiepolitik des 37.Bundesparteitags in Bremen, 1989, Tz.29).

18) Vgl. v. Arnim, VVDStRL 30, S.286 ff.; Hartmann/Walter, Auslegung und Anwendung von Steuergesetzen, 1984, S.26 ff. m.w.Nachw.; P.Kirchhof, StuW 1984, S.297 ff.(308); Stern, Staatsrecht II, S.1092; BVerfGE 67, 256(282).

19) 독일의 헌법재판소는 조종세를 반복하여 인정하고 있다: BVerfGE 3, 407 (436) 30, 250(264); 38, 61 (79 f.); 공과의 본질에 대하여: BVerfGE 4, 7(17 f.).

20) Vgl. A.Hamann, DB 1952, S.953 ff.; E.R. Huber (Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl., S.263)는 “조세조항의 추가, 분할 그리고 삭제는 특정된 조세의 도입과 폐지와 같이 재정적인 고려에 의하여서만이 확정되는 것이 아니라, 경제적인 조종에도 봉사할 수 있다는 것은 모든 사람이 받아들이고 있다.”고 한다.; Spanner, StuW 1970, Sp.377 ff.(393); Friauf (Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkungs und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, 1966, S.46 f.)는 조세에 의한 간여주의(Steuerinterventionismus)에 대한 비판적임에도 불구하고 조세법상의 간여주의(Interventionismus)를 받아들여야 하는 사실로 간주한다.; P.Kirchhof, StuW 1984, S.297 ff.(300).

21) Scheuner, VVDStRL 11, S.1 ff. (41); vgl. Bäuml, Staatliche Investitions-

방헌법재판소²²⁾에 의하면 “현대산업국가에서 조세는 국가에 의한 적극적 경제정책과 사회정책의 핵심적 유도수단으로 되었다.” 그러므로 조세를 환경친화적인 행위의 유도수단으로 사용하는 것은 헌법적 또는 조세법적으로 아무런 문제없이 허용된다.

2. 機 能

환경세의 도입시 분명하여야 하는 것은 환경세목적의 정당성이라고 할 수 있다. 환경세부과의 목적은 환경세의 전체적인 방향설정과 관련된 문제이다. 즉 환경세를 부과하는 목적은 환경세도입의 가능성과 형성의 가능성 그리고 환경세의 적용한계에 영향을 미치게 된다.

환경세의 도입으로 환경부담을 줄이는 데에 투자하는 비용이 환경오염에 대한 대가로 납부하여야 하는 환경세액보다 적은 경우에 관련자가 환경오염회피적 행위를 할 것이라고 기대할 수 있다. 이러한 환경보호적인 행위에 대한 기대효과를 가정하는 경우에, 환경세의 형성가능성은 다양하게 나타날 수 있다. 환경세의 형성가능성은 환경세의 목적과 밀접한 관련성이 있다. 환경세의 목적과 관련하여 원칙적으로 환경세의 기능은 3가지로 나타날 수 있다. 즉 外部費用算定機能, 誘導機能 그리고 財政確保機能이다. 이러한 기능은 개별 환경세의 형성과 목적 그리고 조건에 따라서 공통적으로 또는 각각 개별적으로 발생할 수 있다.

(1) 外部費用算定機能

외부비용산정기능을 하는 환경세는 환경재의 이용이나 환경오염에 대하여 조세나 준조세를 부과함으로써 소극적인 외부비용을 전체 경제분야로 끌어들이는 역할을 한다. 이로써 가격체제 속에 환

planung unter dem Grundgesetz, 1980, S.22; Benda/Kreuzer, DStZ(A) 1973, S.49 ff.

22) BVerfGE 55, 274(299); 67, 256(282).

경내용이 들어가서²³⁾ 생산원가에 환경재사용비와 환경오염비가 산입된다. 이에 대한 경제이론적인 바탕은 Pigou가 외부효과이론으로 처음 개발하였다. Pigou는 이미 1930년대에 생산비에 외부적인 비용, 즉 환경재(공기와 물 등)를 생산비에 포함시키지 않으면, 경제 전체적인 면에서 자원이용이 비효율으로 된다고 주장하였다.²⁴⁾ 만일 환경부담에 대한 비용이 재화의 생산비 속에 반영되지 않으면, 환경침해적인 생산과 생산을 위한 요소로서 환경재에 대한 사용이 계속하여 경제적으로 이용되는 방향으로 개발된다는 것이다.²⁵⁾ 그러므로 환경재의 사용이나 환경오염을 생산비용에 포함시키지 않는 생산비용의 산정방식과 이에 따른 제품의 가격결정은 시정되어야 한다. 이를 시정하기 위하여, 환경재의 사용과 환경오염을 사회적 비용으로 환산하여 환경오염적 생산에 부담을 주어야 하고, 환경재의 사용을 경제 전체적인 면에서 효율적으로 사용하게 하는 데에 영향을 주게 할 것을 Pigou는 제안하였다. 그래서 학자들은 이러한 목적에서 부가되는 조세를 Pigou세라고 하였다.

손상기능의 형태에서 여러가지 환경손상의 정도는 이에 일치하는 환경손상비용에 속한다.²⁶⁾ Pigou세로써 환경침해적인 행위를 조절을 위하여는 각 행위가 환경을 침해하는 정도를 파악하고 있어야 한다. 환경손상을 금전으로 환산하는 방법은 최근에 급속하게 발전되었다. 이러한 지대한 발전²⁷⁾이 있음에도 불구하고 환경손상을 경

23) "시장경제에서 가격이 환경적인 진실을 표현하여야 한다"고 독일의 前대 통령 v. Weizäcker (Erdpolitik, Darmstadt, 1990, S.3 f.)는 말하고 있다.

24) A. C. Pigou, The Economics of Welfare, 4. Aufl., London 1932.

25) Vgl. K - H. Hansmeyer, Abgaben als Instrumente der Umweltpolitik-Erfahrungen und Perspektive, in: H.-J. Ewers/H. Schuster, Probleme der Ordnungs- und Strukturpolitik, S.272.

26) Vgl. Endres, Umwelt und Ressourcenökonomie, Darmstadt 1985, S.29.

27) 환경오염의 금전적인 환산에 관하여는 독일의 연방환경부에서 실시한 전체적으로 11개의 연구로 구성된 연구중점계획인 "Kosten der Umweltverschmutzung / Nutzung des Umweltschutzes" des Umweltbundesamtes (Berichte des Umweltbundesamtes Nr.10/91, Berlin 1991: A. Endres/J. Jarre/P. Liemmer/K. Zimmermann, Der Nutzen des Umweltschutzes)을 참조: 토지오염, 소음, 물질의 피해, 하천보호, 동식물의 종족피해 등 여러 환경분야에서 피해를 금전으로 환산하고 있다.

제 전체적인 차원에서 금전으로 완전히 환산하는 문제는 영원한 과제로 남아 있다. 왜냐하면 환경손상의 금전적 환산은 개별행위, 유해물의 배출 또는 생산을 특정할 수 있는 예외적인 경우에만 가능하기 때문이다.

현실적으로 환경재의 사용이나 환경오염에 대한 정확한 정보의 결핍때문에 환경재의 사용과 환경오염을 생산의 외부비용으로 산정하게 하는 Pigou세는 세액의 산정에 실질적인 의미가 없다는 비판²⁸⁾이 있다. 외부비용의 산정에 근거하는 환경세부과는 특정된 행위로 환경피해가 명백한 곳에서만 그 정당성을 확보할 수 있다. 예를 들면 이산화유황에 대한 환경세액을 산정은 이산화유황의 배출로서 실제적으로 발생하는 환경피해에 근거하여야 한다. 그러나 이산화유황에 의한 환경피해의 파악은 완백할 수 없다.²⁹⁾ 환경피해의 정도에 일치하지 않게, 환경재의 사용과 환경오염을 외부비용에 포함시켜서 부과하는 환경세는 전체 경제적인 투자에 최적이지 못하고, 단순히 막연한 기대에 머물게 된다는 것이다. Pigou세는 이론적인 근거를 原因者原則에 두고 있다. 사실 외부비용을 생산비용에 포함시키기 위하여는 원칙적으로 조세정책적 방법보다는 환경이용으로 발생하는 이익에 부담을 주는 제도가 적합하다. 왜냐하면 이익에 주는 부담은 비용발생을 개인의 책임하에 두기 때문이다. 이러한 면에서 볼 때에 Pigou세는 법체계상 수수료의 분야에 속한다고 할 수 있다.³⁰⁾

28) Vgl. A.Endres, aaO., S.29; J.Weimann, Umwelt konomie, 1990, S.140.

29) H - J. Ewers, Methodische Probleme der monetären Bewertung eines komplexen Umweltschadens - das Beispiel des Waldsterbens in der Bundesrepublik Deutschland, Berichte des Umweltbundesamtes Nr.4/86; Heinz, Ökonomische Bewertung gesundheitlicher Schäden aus Luftverschmutzung, 1990; B. Isecke/M. Weilschev/I. Heinz, Volkswirtschaftliche Verluste durch umweltverschmutzungsbedingte Materialschäden, Texte des Umweltbundesamtes Nr.34/91, 1991.

30) 그러나 수수료의 액도 법적으로 확정할 수 없다. 왜냐하면 자동차의 운행으로 발생하는 환경피해비용은 각 개인에게 개별적으로는 결코 산정될 수 없기 때문이다. 외부적인 비용의 정확한 산정의 어려움으로 발생하는 환경세액의 확정의 문제에서 환경세를 비판한 견해에 대하여는 B. Huckestein,

(2) 誘導機能

구체적인 환경보호의 목적에 도달하기 위한 환경세는 환경보호를 위한 하나의 정책이다. 환경정책적인 동기에서 환경세를 부과하면, 환경세의 목적은 경제적인 투자효과를 발생시키는 점도 있으나, 그 궁극적인 목표는 경제의 최적화실현에 있지 않고, 특정된 환경정책 목표의 달성을 가능한 적은 비용으로 달성하여야 하는 환경정책의 비용효율성에 있다.

이러한 환경세의 법적 정당성을 Baumol와 Oates³¹⁾은 標準價格의 模型으로 실현하려고 하고 있다. 표준가격모형은 의식적으로 환경피해비용에 개인의 개별책임을 배제한다. 그 결과 국가에 의하여 확정되는 환경표준이 비교적 높은 경우에, 환경세율이 외부적 비용보다 높게 책정될 수도 있다. Pigou에 의하여 시도된 외부적 비용을 생산비에 포함시키는 방법과는 달리 Baumol와 Oates는 환경세율을 환경피해로 발생하는 외부적 비용의 액수에 따라서 확정하지 않고, 평균적인 한계회피비용(Grenzvermeidungskosten)의 액수에 따라서 확정하고 있다. 그래서 이산화유황의 배출 감소행위를 유도하는 환경세율은 이산화유황의 배출로 발생하는 환경피해에 따라서 확정되지 않고, 이산화유황의 배출을 줄이기 위한 평균적 한계회피비용에 의한 환경정책적 목표가치에 따라서 확정된다. 여기서 외부비용은 행위유도의 목적에 명목만을 제공하는 역할을 한다. 왜냐하면 외부적 비용은 환경정책의 필요성을 표시하기 때문이다. 모든 원인자에게 최종적으로 귀속되는 환경오염성분의 회피비용이 환경세로 된다. 이론적으로 가장 이상적인 것은 가장 적은 비용으로 환경정책적 목적을 달성하는 것이다. 이로써 한계회피비용은 조정되게 된다.³²⁾

Umweltabgaben - Anwendungsbedingungen einer ökologischen Allzweckwaffe, ZfU 1993, S.343 ff. (346 f.).

31) W. J. Baumol/W. E. Oates, The Use of Standard and Prices for Protection of the Environment, in: Swedisch Journal of Economics, Nr.73, 1971, S.42 ff.

32) 환경오염의 회피비용에 대한 이러한 조정은 이론적으로 유해물의 배출에

(3) 財政確保機能

환경세는 환경개선적인 정책수행을 위하여 필요한 재정을 확보하게 하는 기능을 한다. 이를 우리는 환경세의 재정확보기능이라고 한다. 이러한 기능을 확보하기 위한 환경세의 세율은 환경보호에 대한 조치를 취하는 데에 필요한 재정에 따라서 확정된다.³³⁾ 재정확보를 목적으로 하는 환경세는 특히 이미 발생한 환경침해를 회복하기는 데에 필요한 재정확보를 위하여 도입될 수 있고, 환경침해를 회피하게 하는 행위를 유도하기에 어려움이 있는 경우에도 도입될 수 있다.

이 경우에 환경세가 외부비용의 산정기준이나 유도기능을 동시에 수행하지 못하면, 환경세율을 환경피해와 밀접하게 연결하여 확정할 필요가 없다. 재정확보목적으로 도입되는 환경세에서는 환경세의 원래의 목적인 환경오염회피율 유도하는 목적이 환경보호조치를 위한 재정확보의 목적에 우선하지 못하게 된다. 즉 재정확보기능이 조종기능을 지배하게 된다. 발생한 환경손상을 제거하는 데에 필요한 재정확보목으로 부과되는 환경세는 환경세의 구성요건과 결부됨으로서, 환경회복을 위한 재정은 외부비용의 산정기준이나 유도기능과 연결될 수 있다. 재정목적은 유도목적과 결부함으로써 장래에 환경오염의 회피를 위한 추가적 동기가 발생한다.³⁴⁾

(4) 재정확보기능과 조종기능의 관계

재정확보 목적으로 부과되는 환경세가 부수적으로 환경회피적 행위를 유도하는 효과를 발하여 환경정책적 목표 달성에도 기여할 수 있다. 환경세의 이상적인 목표는 유도효과와 재정효의 조화에 의한

부과되는 부담금에 의하여도 도달될 수 있다. 이 경우에는 비용의 효율성이 정책적으로 달성되기 때문에 기업에 의한 적극적인 환경친화적인 행위를 유도할 수 없는 단점이 있다.

33) L. Wicke, Umweltökonomie, 2. Aufl., S.357.

34) W. Benkert/J. Bunde/B. Hansjürgers, Umweltpolitik mit Öko-Steuer? Ökologische und finanzpolitische Bedeutungen für neue Umweltabgaben, 1990, S.80.

환경보호에 있다고 할 수 있다. 환경세의 세부적인 목적은 최종적으로 희망하는 환경수준의 달성에 있기 때문에 이러한 최종적인 목적에 세부적인 목적은 구속을 받는다. 환경세율이 낮기 때문에 환경침해의 원인자가 환경보호를 위한 투자지출을 하지 않고 환경세를 납부하는 방향으로 행위를 선택하면, 유도효과는 줄어드는 반면에 재정수입은 높게 된다. 이 경우에 환경세의 일차적 목적이라고 할 수 있는 환경친화적인 행위를 유도하는 효과는 달성하지 못하였어도 확보된 재정수입으로써 환경정책적 목표달성에 필요한 재정을 확보하게 된다. 반대로 유도효과가 높으면 환경세에 의한 재정수입은 줄어든다. 그러나 유도효과에 의하여 희망하는 환경수준은 어느 정도 달성되기 때문에 환경보호를 위한 재정지출의 필요성도 줄어들게 된다. 환경세도입의 주된 목적을 국가의 환경보호조치를 위한 재정확보에 두는 경우에, 환경세에 의한 재정수입은 환경보호조치에 필요한 재정지출에 따라서 확정되어야 한다. 이것을 等價原則에 따른 目的拘束性(Zweckbindung nach dem Äquivalenzprinzip)이라고 하고 있다. 환경침해 원인자를 환경보호를 위하여 필요한 재정확보의 원천에 끌어들이는 경우에, 환경세율은 환경세의 등가원칙에 따르는 목적에 구속받는다.³⁵⁾ 환경세의 유도효과와 재정효과가 각각은 이상적인 목표점에 도달할 수 없을지라도, 양 효과 사이에는 목적의 조화관계가 있다.

환경세의 조종목적과 재정목적 간에는 경합관계도 있을 수 있다. 환경세로 확보하려는 재정수입과 환경보호적 행위유도 간에 직접적인 관계가 없으면, 환경세로 유도하려는 효과가 나타나지 않을 수 있다. 즉 환경세율이 지나치게 낮게 책정되었기 때문에 환경세가 환경친화적인 행위를 유도하는 효과를 발할 수 없으면, 환경은 개선되지 않기 때문에 환경보호를 위하여 지출하여야 하는 국가는 재정지출을 줄일 수 없다. 그리고 지나치게 낮게 책정된 환경세율 때

35) K. Schmidt, Grundprobleme der Besteuerung, in: F. Neumark (Hrsg.),

문에 환경세의 또다른 목적이 될 수 있는 재정수입도 적을 수 있다. 이러한 경우는 환경세율의 잘못된 책정으로 인한 환경세의 도입효과가 전혀 발생하지 않는 소위 실패한 환경세정책이 된다. 이 경우에 최소한 환경세의 목적달성을 위하여 지속적으로 환경세율을 상승하여야 한다. 이러한 목적충들은 등가원칙에 따르는 환경세율의 확정은 의미가 없다. 등가원칙에 따른 환경세의 부담은 환경보호를 위한 재정지출에 일치하여야 한다. 환경세의 예산적 효과를 평가하기 위하여는 환경세의 유도효과, 그와 결부된 환경세수입의 예측, 환경피해를 방지하기 위한 재정지출, 그리고 환경세 이외의 다른 금전급부에 대한 역효과를 예측하는 것이 필요하다. 이것이 실현되면, 환경세는 국가의 지속적인 재정수입원이 된다. 환경세를 국가의 재정수입의 구조속에 통합하고 동시에 국가의 다른 재정원인 조세나 부담금을 줄이는 방안이 검토될 수 있다.

환경공과의 기능은 다음에 언급되는 환경공과의 종류와 직접적인 관련성을 가지고 있다. 기본적으로 “환경세에 관한 법률”이라는 통일적인 법전의 형태로 환경세가 존재하는 것이 아니라, 환경오염의 원인에 따른 개별적인 환경보호법률에 근거하여 환경세의 형태로 나타나기 때문에 환경세의 기능은 환경공과의 종류속에서 다시 정당화가 심사되고 확정되어야 한다.

3. 環境稅의 類型

(1) 類型化의 意義

환경세는 부과의 목적과 기능에 따라서 네 가지의 종류로 분류할 수 있다. 즉 환경재정 확보를 목적으로, 환경재의 사용을 가능한 제한할 목적으로, 환경친화적 행위로 유도할 목적으로, 그리고 환경침해를 조정할 목적으로 환경세를 부과할 수 있다. 환경세를 위

와 같이 분류하는 의미는 부가가능한 환경세의 기능적인 양상을 파악하는 데에 있다.

환경세의 목적과 기능은 환경세를 도입하는 목적과 기능에 따라 서로 상이하며, 경우에 따라서는 어떤 환경세는 위에서 언급한 여러가지의 특징을 공통적으로 가질 수도 있다. 즉 환경세의 목적을 파악할 수 있는 법률근거 규정에 따라 내부적인 차이도 있을 수 있고, 특정된 하나의 목적을 초월하여 다른 특성도 동시에 가질 수도 있다.

환경세부과의 목적이 단순한 재정확보에 있는 경우에 환경보호적 행위를 유도하는 목적이 배제될 수 있다. 그 외의 목적을 가진 환경세, 즉 환경조종세, 환경이용세, 그리고 환경조정세는 공통적으로 환경보호적인 행위를 조정하는 목적을 가지고 있다. 그리고 이러한 환경보호행위방식을 유도하는 환경세는 환경보호를 위한 국가나 지방자치단체의 재정확보 목적도 가질 수 있다. 왜냐하면 환경유도세는 환경이용세와 동일하게 환경이용과 관련되고, 최소한 부차적으로라도 유도목적과 재정확보 목적을 내포하기 때문이다. 이러한 환경보호를 위한 재정확보의 목적도 동시에 고려하는 환경유도세는 환경친화적인 행위를 유도하기 위한 목적으로 징수되며, 여기서 들어오는 재정수입에 대하여는 환경보호를 목적으로 지출되어야 한다. 이를 환경세로 징수된 환경세수입은 그 지출목적에 구속을 받는다. 여기에 환경세의 이중적인 효과가 있다. 왜냐하면 이러한 환경세는 1차적으로 관련자에게 환경보호적인 행위를 유도하는 경제적인 동기를 부여하고, 2차적으로 환경세의 수입을 환경보호적 조치에 재정지출을 하도록 하기 때문이다.

(2) 환경재정세와 환경이용세

환경재정세(Umweltfinanzierungsabgaben)는 환경보호조치의 재정확보를 목적으로 부과하는 환경세로서 환경친화적인 행위의 유도와는 관련이 없다. 여기서 환경관련성은 환경세로 징수된 세수입의

지속목적의 구속성에 의하여 보장되고 제한받는다. 즉 환경세의 징수입은 환경보호적 목적을 위하여서만 지출되어야 한다. 예를 들면 과거부터 누적되어 온 환경오염을 정화하는 데에 필요한 재정확보를 목적으로, 소득세나 법인세에 첨가하여 징수하는 조세(Altlastenabgaben)를 들 수 있다. 그리고 행정상 환경조치를 위하여 필요한 비용을 확보하기 위하여, 즉 기업의 시설물에 대하여 정기적으로 오염배출측정을 위하여 필요한 비용을 확보하기 위한 조세가 여기에 속한다. 이러한 종류의 환경세는 예외적으로만 인정된다.

환경이용세(Umweltnutzungsabgaben)는 환경재나 환경요소의 이용에 대한 대가로서의 징수하는 금전급부이다. 환경이용세는 생산비용으로 반영되기 때문에 시장경제적인 장치이다. 그러나 다른 조세나 부과금과 같이 국가나 지방자치단체에 의하여 강요되기 때문에 자유로운 시장경제에 국가나 지방자치단체는 개입하게 하고, 환경을 상급화하게 한다. 국가는 환경자원을 판매함으로써 이익을 얻게 된다. 중요한 것은 기본세율의 산정기준이다. 기본세율의 산정기준은 항상 자연과학적인 지식과 사회의 환경민감성에 따라서 정책적으로 결정되어야 한다.

(3) 環境調整稅

환경조정세(Umweltausgleichabgaben)는 환경재의 이용과 환경이용으로 요청되는 환경보호조치를 하지 않음으로써 발생하는 비용이익을 징수함으로써, 환경이용으로 요청되는 환경보호시설에 비용을 지출한 자와 지출하지 않은 환경이용자 사이에 경제적인 조정을 목적으로 한다. 이러한 환경세는 환경침해에 대한 조정에 기여할 수 있다. 일반이 사용하는 환경재는 주인이 없다. 그 결과 침해된 환경재에 대한 보상청구권자가 없기 때문에 국가가 대리자로서 보상을 청구한다는 발상이다. 이러한 조정세는 환경이용세와 유사하고, 공유하고 있는 부분도 있다. 그러나 기능면에서 환경유도세는 환경

이용세와 구별된다. 즉 환경이용세가 환경이용으로 발생한 이익을 지급하게 하여 외부비용을 생산비에 포함시키는 데에 기능의 중점이 있는 반면, 環境調整稅는 보상을 청구하는 데에 기능적 중점이 있다. 대표적인 예로서 배출기본부과금의 행위조정기능을 들 수 있다.³⁶⁾ 조정세는 환경문제만 특이한 조세는 아니다. 조정세는 판매와 학설에서 상이하게 조정개념을 사용하고 있다.³⁷⁾ 이익조정목적으로 부과하는 조정세는 경제분야³⁸⁾에서 이익조정과 가격조정을 목적으로 흔히 사용되고 있다. 조정세의 의미변화는 조정세의 중점을 국가적인 행위에 의하여 영향을 받는 이익의 조정에 두는 경우에 발생한다.³⁹⁾ 만일 여기서 국가의 적극적인 진흥조치뿐만 아니라, 행위의무에 대한 자유로운 설정도 동시에 파악한다면, 조정세는 보상금의 특징을 가지게 된다.⁴⁰⁾ 여기서 한걸음 더 나아가면 조

-
- 36) Berendes/Winter, Das neue Abwasserabgabengesetz, 1981, S.21; Schröder, DÖV 1983, S.667 ff.(670).
- 37) 조정부담금의 개념의 다양성에 관하여는 Eberlein, Die Ausgleichsabgabe, Diss.1975, S.143; 박상희, 전게서, 69면 이하.
- 38) Vgl. Götz, AÖR 85, S.200 ff.(210 ff.); Scheuner, VVDStRL 11, S.1 ff.(38 f.); 박상희, 전게서, 81면.
- 39) P. Kirchhof, Verfassungsrechtliche Beurteilung der Abwasserabgabe des Bundes, 1983, S.24; ders., JZ 1982, S.33 ff.(48); 현행법상 농어촌도로정비법 제21조에 의한 손상자부담금, 방조제관리법 제7조 제1항에 의한 수익자부담금, 산림법 제20조의3 제1항에 의한 수익자부담금, 공업배치 및 공장설립에 관한 법률 제37조 제2항에 의한 수익자부담금, 집단에너지사업법 제18조 제1항에 의한 수익자부담금, 농어촌전화촉진법 제3조 제1항에 의한 수익자부담금, 국토이용관리법 제3조의2에 의한 수익자부담금, 특정지역 종합개발촉진에 관한 특별조치법 제24조 제2항에 의한 수익자부담금, 산업입지 및 개발에 관한 법률 제33조 제2항에 의한 수익자부담금, 하수도법 제32조 제3항에 의한 손상자부담금, 토지구획정리사업법 제74조 제1항에 의한 수익자부담금, 도로법 제67조 제1항에 의한 손상자부담금, 하천법 제58조 제1항에 의한 수익자부담금, 특정다목적댐법 제10조 제1항에 의한 수익자부담금, 한국수자원공사법 제28조 제1항에 의한 수익자부담금, 동법 제28조 제2항에 의한 손상자부담금, 개발이익환수에 관한 법률 제5조 제1항에 의한 수익자부담금, 관광진흥법 제32조 제1항에 의한 수익자부담금, 항공법 제103조 제1항에 의한 손상자부담금, 항만법 제53조 제1항에 의한 손상자부담금, 동법 제54조 제1항에 의한 수익자부담금 등을 들 수 있다.
- 40) Richter, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, 1977, S.59; Isensee, in: Hansmeyer (Hrsg.), Staatsfinanzierung im Wandel, 1983, S.435 ff.(445).

정세는 비용보상이나 손실조정(Schadensausgleich)⁴¹⁾의 의미에서 보상과 동일하게 된다.⁴²⁾ 私法上的의 조정장치를 연상하게 하는 환경조정세는 비용부담에 근거하는 원인자부담금과(Verursacherabgaben)와 차이가 없다고 할 수 있다.⁴³⁾

(4) 環境誘導稅

환경유도세(Umweltlenkungsabgabe)는 경제적인 부담으로 환경오염행위의 회피와 환경친화적인 행위방식의 촉진에 영향을 주는 금전급부이다. 예를 들면 농업에서 질산비료의 사용을 줄이고 다른 종류의 비료를 사용하게 하는 것이 환경보호에 중요하다. 이를 위하여 질산비료에 유도세를 부과할 수 있다. 결국 환경유도세는 환경에 부담을 주는 행위를 금지하지는 않으나, 환경부담적 행위에는 금전적 급부를 하게 하거나 또는 환경친화적인 행위에 조세나 부담금을 감소하므로써 환경보호적인 행위에 경제적인 이익을 준다. 환경유도세는 환경보호 시설투자나 시설개수를 위하여 경제적 지출을 하도록 하는 명령적 성격도 있고, 이러한 방향으로 비용을 지출하지 않으면 대신 국가나 지방자치단체에 경제적 지불을 하라는 행위 명령도 포함하고 있다.⁴⁴⁾ 물론 환경보호 시설투자나 시설개수가 법적인 구속력을 가지지는 않는다. 환경유도세는 환경보호시설투자나 개수에 대한 행위명령을 준수하지 않는다고 수범자를 규범위반자로 만들지 않고, 다만 환경유도세의 납부의무자로 만들 뿐이다. 즉 환경부담은 허용되나, 그 대신 이에 대한 비용을 지급하여야 한다는

41) Vgl. v. Arnim, in: Hansmeyer (Hrsg.), Staatsfinanzierung im Wandel, 1983, S. 725 ff.(729); 손상자부담금은 일반적으로 그 요건을 특정대상물을 손괴할 사업 또는 행위를 하는 자가 있을 경우 그로 인하여 필요하게 된 특정대상물의 수선 또는 유지에 드는 비용의 전부 또는 일부를 당해 사업자 또는 행위자에게 부담하게 하는 것이다. 자세한 것은 박상희, 전제서, 104면 참조.

42) Henseler, Begriffsmerkmale und Legitimation von Sonderabgaben, 1984, S.65.

43) Richter, aaO., S.71 f.

44) F. Weyreuth, Das Abgabenrecht als Mittel des Umweltschutzes, UPR 1988, S. 161 (166).

것이 환경유도세이다. 시장경제질서하에서 금전지급의무는 환경친화적 행위로 유도하는 효과가 크기 때문에 질서법상 금지와 동일할 수 있는 간접적인 행위명령일 수 있다. 환경친화적 행위를 강제하는 질서법적인 명령이나 금지와 다른 점은 명령이나 금지에 따르지 않을 수도 있으나, 그렇게 하려면 그에 대한 대가로 금전지급을 하게 하기 때문에, 환경유도세는 질서법적인 금지나 명령보다 탄력성이 있다.

환경유도세에서는 제기되는 법적인 문제로는 납부자의 선택, 납부객체의 선택 그리고 효율적인 유도장치의 배려 등이다. 환경유도세의 수범자는 환경이용을 줄일 수 있는 자라야 한다. 대부분 생산자, 소비자, 판매자 또는 수입자가 수범자가 된다. 그러나 환경유도세의 수범자가 반드시 원인자이어야 하는 것은 아니다. 왜냐하면 원인자원칙은 헌법적인 원칙이 아니기 때문이다. 즉 환경을 이용하여 생산한 물건의 구매자도 환경세의 수범자가 될 수 있다. 환경유도세의 수범자를 누구로 하느냐에 대한 결정은 부담평등의 문제일 뿐만이 아니라, 정책적 결정이다.⁴⁵⁾ 환경세의 납부자의 범위 결정은 환경오염의 정도에 대한 결정과 직접적으로 관련된다. 어느 정도의 환경오염에 대하여 환경유도세를 부과하느냐에 따라서 환경오염을 많이 하는 자뿐만이 아니라, 적게하는 자도 포함할 수 있다. 이에 대한 결정은 기본적으로 민주적으로 정당화된 의회가 법률로 결정한다.

45) 환경공과와 부담자를 소비자로 선택하는 경우는 시장경제하에서 충분한 정당성과 효과성을 가질 수 있는 결정이다. 소비자의 선택에 공과금이나 소비세를 부담함으로써 소비자는 환경보호적인 소비자, 즉 환경소비세가 부과되지 않는 상품을 선택함으로써 환경손상적인 방법으로 물건을 생산하는 생산자에게 강력한 간접적인 영향을 미치게 된다.

Ⅲ. 環境稅의 效果

환경세는 환경보호를 위한 재정확보의 목적과 환경친화적인 행위를 유도할 목적으로 부과되는 공법상의 금전급부이다. 그러나 여기서 징수한 재정수입은 국가나 지방자치단체의 환경보호과제를 수행하는 데에 필요한 재정확보를 목적으로 하여야 한다는 법적 구속을 받는다. 환경세는 동시에 환경적인 보호적인 행위를 유도하는 이중적 목적을 가지고 있다. 즉 이러한 목적에서의 환경세는 한편으로 관련자에게 환경보호적인 행위를 하도록 동기를 부여하고, 다른 한편으로 그 수입을 환경보호목적에 사용한다. 환경세수입의 사용은 납세자가 환경보호를 위하여 투자를 하는 때에는 경제적인 혜택, 즉 보조금의 지급을 할 수 있다. 환경보호를 위한 보조금의 지급을 위한 지출은 국민의 共同負擔이 된다. 그러므로 원칙적으로 인정될 수 없다. 그러나 환경적인 재정목적에 가진 행위조종을 위한 환경세는 특별한 사항이다. 환경보호를 위한 보조금의 지급을 위한 재정지출은 바로 환경을 침해하는 原因者에서 나온다. 이러한 자에의 하여 발생하는 환경침해는 보조금의 지급으로 감소되게 된다. 여기서는 보조금에 대한 재정지출이 결국 특정된 환경침해의 原因者의 집단에 의한 스스로 마련된다.⁴⁶⁾ 유도적인 목적인 없는 수순한 財政的인 目的을 위한 환경세는 환경보호적 행위를 유도하는 데에 기여하는 것이 아니라, 국가나 지방자치단체가 환경보호과제를 수행하는 데에 필요한 재정확보의 목적에서만 징수하는 공법적 금전의 급부이다.

46) 환경보조금의 약점에 관하여는, Kloepfer, Umweltrecht, S.169; Wicke, aaO., S.335 f.; W lde, Recht und Umweltschutz, AÖR 99, S.585(596 ff.).

1. 環境的인 市場經濟秩序

환경세는 자유로운 시장질서에 국가가 조세라는 수단으로 경제행위에 간여하는 것이다. 그러므로 환경세는 원래적인 자유로운 시장경제에 대한 종식을 의미하는 제도가 될 수 있다. 그러나 환경보호도 경제 전체적인 비용과 이익을 형량하고 균형을 유지하는 시장경제질서 하에서 가장 잘 실현될 수 있다. 그래서 환경세로 시장경제에 개입하는 것을 환경적 시장경제라고도 하고 있다. 환경적인 시장경제는 오히려 자유로운 시장경제에 대한 방해자가 아니라, 필요한 요청이라고 한다. 이러한 의미에서 一般稅와 目的稅로 분류되는 조세법의 體系는 생산지역의 競爭力維持, 재정수입의 보장, 자연자원의 효율적 이용이라는 환경적 경제정책의 본질적인 목적에 도달하는 데에 기여할 수 있게 한다.

공기, 물 그리고 토양과 같은 환경요소의 지속적 오염은 이를 방지하는 소유자가 없는 데에 주된 원인이 있다고 할 수 있다. 환경요소의 지속적인 오염을 방지하기 위하여 환경재의 소유자를 만들어야 한다. 본질적으로 개인의 소유가 될 수 없는 물과 공기는 의제적인 공동체의 소유로 만들 수 있다. 즉 국가에 의하여 대표되는 공동체가 물과 공기의 소유자가 될 수 있다. 그러면 국가는 유상으로 물과 공기에 대한 유해물질의 유입에 대하여 소유권을 행사할 수 있다. 환경오염성분의 자연에의 유입은 사회가 감당할 수 있을 정도로 제한되어야 한다. 물, 공기와 같은 환경요소는 제품의 생산원가에 포함시켜야 가치있는 재화로 책정될 수 있다. 물, 공기와 같은 환경재를 관리하기 위하여 필요한 재정을 국가는 공동체의 재화인 물과 공기에서 필요로 하는 재정확보 수단을 찾아야 한다.

특정된 환경오염방지의 목적상 각 가정에 부과하는 에너지세가 있다. 농업의 영역에서 비료사용으로 환경에 부담을 주나, 농작물 생산에 이익을 가져오는 데에 대한 반대급부로 비료세를 생각할 수 있다. 환경오염을 할 수 있는 생산시설에 대하여 허가를 하고, 대

신 그 시설물에 대하여 일반세와 목적세를 부과하는 것은 비록 일정한 범위의 환경오염은 허용된다고 할지라도 그 허용된 오염분야에 대하여는 조세로 대체하는 것이 된다. 이들은 생산재이고 소비재인 자연을 절약적으로 사용하게 하도록 동기를 부여한다. 많이 소모하는 자는 많이 지급하고, 가능한 소비를 줄이는 자는 적게 지급한다. 이것은 바로 市場經濟의 原則이다.

2. 雇傭增大

이제 일반환경세와 환경목적세를 장치한 환경적인 조세체계는 다른 조세에서 부담감소의 조절과 가격에 대한 영향으로 소득분배에 지대한 영향을 가진다. 환경세가 환경보호에 효력을 가지려면, 환경요소의 가격을 현저하게 상승시켜야 한다. 이러한 경우에 발생하는 조세법상의 문제는 조세의 현저한 증대가 발생할 수 있고, 조세가 높아지면 기업은 부담을 받을 수 있다. 그러므로 환경요소의 사용에 대한 조세부담을 높이는 대신 노동과 자본에 대한 조세부담은 감소되어야 한다. 그렇지 않은 경우에는 기업가는 노동을 생산요소에서 감소시키고, 환경재를 사용한다. 그 결과 고용의 감소가 있게 된다. 이것이 환경적인 조세개혁의 의미가 될 수 있다. 지금의 조세체계는 환경적인 요소가 도입되어 있지 않기 때문에 노동과 자본을 절약적으로 사용하고, 무상인 환경요소인 자연을 무절제하게 사용하게 하고 있다.⁴⁷⁾

환경적인 시장경제에는 조세를 전반적으로 높이는 것이 아니라, 생산요소 중에서 노동과 자본을 자연보다 많이 사용하게 하는 것이다. 소득분배를 이유로 환경세의 도입을 원하지 않는 사람은 환경세의 도입으로 상승하는 물가만을 생각하고, 노동과 자본의 사용에 대한 조세감면적인 측면을 고려하지 않았기 때문이다. 물론 분명한

47) D. Ewringmann, Ökologische Steuerreform?, ZfU 1994, S.43 ff.(52 f.).

것은 지금까지 고려되지 않던 생산요소인 자연이 비용계산에 포함되면, 많은 소비재의 가격이 급격하게 상승하게 된다. 조세체계가 녹색으로 도색되면(자연재의 사용에 대하여 조세를 부과하면), 누가 시장에서 보다 우위에 있는 경쟁자가 되느냐는 결국 재화로 된 자연의 소비에서 결정된다. 그러므로 기업은 시장에서 경쟁우위를 점하기 위하여 자연의 소비를 절감하고 노동과 자본의 사용을 증가하는 기업정책을 세울 것이다. 고용감소에 대한 위험은 노동과 자본에 대한 조세의 부담을 감소하는 비율이 크면 클 수록, 자연의 소비에 대한 세율 증대하면 할수록, 더욱더 적어진다.

3. 國際競爭力

환경보호적인 시각에서의 조세법체계의 개정은 두 가지의 문제를 제기한다; 환경질의 개선이 1국가의 영역에 한정하여서 의미가 있는 과제인가? 그리고 1국가가 국내시장의 경쟁조건하에서 환경보호에 접근할 수 있는가?

환경오염의 원인은 국가적인 지역적인 범위에 제한될 수도 있다. 산업, 농업 또는 가정에서 배출되는 환경유해물질은 일차적으로 직접적인 주위의 환경에 영향을 준다. 제품의 생산비와 가정의 가계에 필요한 비용을 부담시키는 것은 환경의 질을 원하는 정도로 향상하는 데에 효과적이다.

사실 환경오염은 국경을 넘어서 인접국가로 유입되고 유출된다. 국경을 초월하는 이러한 환경오염에 대하여 피해를 받는 국가가 환경의 피해에 책임이 있는 이웃나라의 주민에게 배상을 요구하는 데에는 많은 어려움이 있다. 그리고 환경오염을 하는 이웃나라에 환경오염방지를 위한 지출을 하지 못하게 할 수도 없다. 이러한 이유에서 어떠한 나라도 자기 나라의 오염물을 바람이나 강을 통하여 이웃나라로 보내지 못하도록 하기 위한 국제적인 합의가 필요하다. 유럽에서의 라인강의 보호에 관한 협정, 북해의 보호에 관한 협정,

그리고 지중해의 오염방지에 관한 협정은 이러한 노력의 표현이다.⁴⁸⁾

환경보호의 재정확보와 환경보호적인 행위를 유도하기 위하여 부과하는 환경세로, 국제시장에서 자국의 기업은 경쟁이 약화될 수도 있다. 사실 기업의 국제경쟁력을 보호함으로써 국민의 일자리를 배려하는 것은 환경보호의 과제와 동일하게 국가의 중요한 과제이다. 그러므로 환경세율의 확정시에 代替되는 비용의 크기와 이용의 크기에 가능한 정확한 계산이 있어야 한다. 시장경제에서 경쟁력은 종합적인 생산비용이 중요하지, 생산에 필요한 개별적 생산요소의 비율이 중요한 것은 아니다. 그러므로 환경세를 도입하면 노동과 자본에 대하여 조세를 감경하여 국제경쟁력을 유지할 수 있다. 만일 환경세를 부과하고, 기업의 소득세와 법인세가 적합하게 감소되면, 외국 경쟁기업보다도 환경보호에 보다 높은 비용을 부담하는 기업은 국제경쟁력을 가지게 된다.

환경세를 부과하면, 기업은 환경세를 납부하지 않기 위하여 환경세가 없는 다른 국가로 이전할 수 있다. 그러나 환경세나 환경보호를 강하게 요구하지 않은 국가가 외국기업을 자기 나라로 유입을 유인한다고 할지라도, 기업이전은 단기적으로만 가능할 수 있다. 왜냐하면 환경오염에 대한 규제가 강하지 않아서 환경오염을 많이 유발하는 외국기업이 대규모로 이전하면, 그 나라의 환경은 급격하게 오염될 것이고, 이는 결과적으로 그 나라 국민의 저항에 직면할 것이다. 장기적으로는 중간정도의 환경질에 대한 국민의 요청에 도달하게 된다. 어떠한 국가도 선진국의 환경보호에 대한 관심을 가질 것이고, 자기의 국가를 環境汚染國家로 만들지 않을 것이다.

에너지문제와 생산과 폐기물처리에 유해성분에 의하여 특별한 정도로 환경에 부담을 주는 포장물질과 생산물질에 대한 조세의 부과가 중심적인 환경세의 문제에 속한다. 환경세의 도입을 우선적으

48) 자세한 것은 최철영, 유럽연합(EU)의 환경법제와 상품의 자유이동, 한국 법제연구원, 57면 이하 참조.

로 고려하고 있는 분야는 에너지이용의 가격상승을 요구하는 에너지세이다. 오늘날 우리가 사용하고 있는 에너지의 절반으로도 현재의 생활수준을 유지할 수 있다는 평가가 있다. 환경세는 이러한 방향으로 나아가야 한다.

IV. 맺는 말

환경보호를 위한 가장 일차적인 법적 장치는 우선 禁止, 許容限界設置 그리고 附款의 부과와 같은 秩序法的 장치이다.⁴⁹⁾ 警察法的 전통과 營業法的인 전통에서 발생한 이러한 법률규정은 법학과 행정실무상의 요청으로 발달되어, 오늘날 존재하는 치밀한 법규정의 망을 형성하여 왔다. 질서법적인 장치에 제한된 환경정책은 환경보호에 미친 지대한 공적에도 불구하고, 그의 집행실효성과 집행을 위하여 필요한 행정비용의 과대지출이라는 면에서 한계가 노출되고 있다. 질서법적인 장치의 한계와 결함은 실증적으로 환경이 점차 악화되어 가고 있다는 데에 있다. 보다 효율적인 환경보호를 위하여 질서법적인 장치를 보충할 새로운 장치가 모색되어야 할 필요성이 있다. 이러한 필요성이 기초하여 대두된 환경세제도는 시장경제의 조정요소인 가격, 매상액, 생산비 그리고 이윤에 국가가 간여함으로써 환경보전에 기업가의 행위를 유도하는 정책이 필요하다는 데에서 출발하고 있다. 환경세제도에 의한 환경보호적 행위의 유도는 기업뿐만 아니라, 환경소비세의 부과에 의하여 소비자인 일반시민의 행위도 환경친화적으로 유도할 필요성에서 대두되고 있

49) Vgl. L. Wicke, aaO., S.167 ff.

다.⁵⁰⁾ 그러나 환경세의 도입과 관련하여 아직 효과면에서 불명확한 부분이 많이 존재하고, 산업의 국가경제력에 관한 많은 논란이 있고 헌법적인 문제가 있음은 부인할 수 없는 사실이다.⁵¹⁾ 개인이나 기업의 행위에 국가가 조세나 준조세의 부과는 결국 기본권과 관련이 되기 때문에 환경세의 도입시에 주의를 요하는 문제는 기본권이 허용하는 범위 내에서의 환경세의 종류와 세율의 확정이다.⁵²⁾

秩序法的인 장치는 개별기업의 경영적인 상황과 경제적인 이익을 특별히 고려할 필요성이 없기 때문에 흔히 경제와 관련이 없는 장치라고도 한다.⁵³⁾ 질서법적으로 환경과 관련되는 공장시설물의 許可는 環境負擔의 허용한계치 내에 있는 경우에 許可된다. 공장시설물이 최소한의 환경보호요건을 실현한 경우에 질서법적 문제는 발생하지 않는다. 질서법적 환경보호장치는 지역에 따라 시설물의 환경오염허용도를 상이하게 규정하지 않는 것이 원칙이다. 그리고 환경오염 방지기술의 발전은 특정된 환경시설에 대한 질서법적 장치의 불가피한 수단인 환경오염허용치 확정으로는 충분하지 않다. 왜냐하면 현재의 허용치를 준수하는 데에 현재의 기술로 충분하고, 오염배출을 방지하기 위한 기술개발이 오염자의 조그마한 노력으로 가능하더라도, 이러한 기술발전이 生産費用의 節減에 도움이 되는 경우에만 기업에 의한 자발적인 기술개선을 기대할 수 있기 때문이다. 그러나 질서법적인 장치는 기업이 환경보호기술을 개발하게 할

50) Breuel, Konsens für marktwirtschaftlichen Umweltschutz, Wirtschaftsdienst 1989/IX, S.431; Necker, Die Kräfte des Marktes für den Umweltschutzmobilieren, Wirtschaftsdienst 1989/IX, S.433 ff.

51) Vgl. Tipke/Lang, Steuerrecht, 12.Aufl., §4; v. Weizsäcker, aaO., S.436 f.; Wilhelm, Ökosteuern, 1990, 5.Kapital.

52) 행정기관이 기업과 국민에게 부과하는 조세 외의 금전지급의무를 준조세라고도 칭하여지고 있다. 현행법령상 부담금, 분담금, 부과금, 예치금, 과징금, 이행강제금 등이 있다. 현행법령상 부담금은 134건의 법령에 439개의 조문, 분담금은 36건의 법령에 199개 조문, 부과금은 63건의 법령에 124개의 조문, 예치금은 41건의 법령에 83개의 조문, 예치금은 41건의 법령에 83개의 조문, 공과금은 48건의 법령에 68개의 조문에 규정되어 있다.

53) Hoppe, Wirtschaftliche Vertretbarkeit, S.11 ff.

지속적인 유도책이 되지 못한다. 기업이 자발적으로 지속적인 기술 개발을 하도록 하기 위하여는 기술개발을 위한 핵심적인 동기라고 할 수 있는 생산비의 절감에 직접적으로 영향을 주는 제도적인 장치가 필요하다. 질서법적 환경보호장치의 또다른 결점은 행정청에게 환경오염을 하는 기업체의 행위에 대한 충분한 情報가 부족하다는 데에 있다. 이러한 정보는 관련자의 자발적인 동참 없이는 결코 만족할 수 있는 수준에 도달할 수 없다. 정보에 대한 부족은 환경보호를 위한 질서법집행의 흠결로 연결된다.⁵⁴⁾ 그리고 현행 행정소송법상으로 예외적이기는 하나 질서법적인 命令과 禁止는 흔히 소송의 대상이 되고, 법원에 소송이 제기되는 경우에 행정집행은 시간적으로 지연이 되며 행정집행이 중지되는 소송기간 동안에도 환경오염은 계속될 수 있다.⁵⁵⁾ 이에 대한 보충으로 환경보호를 관할하는 행정청은 비전형적인 행정행위, 협상, 사전심의 또는 사전지도 등을 흔히 행할 수 있다.⁵⁶⁾

위와 같은 질서법적인 장치를 보충할 필요성 때문에 경제적인 장치가 고려되고 있다. 경제적인 장치에 의한 환경보호는 그 역사가 길지 않다. 독일에서 경제적인 장치가 환경보호를 위한 정책적인 수단으로 사용되지 못한 가장 중요한 원인은 정치가들이 이전에는 환경보호에 관한 정책에 많은 관심을 기울이지 않은 데에 있다. 환경보호를 위한 경제적인 장치의 사용은 주로 경제학자들에 의하여

54) 질서법에 의한 정보부족의 결점은 환경영향평가제(Umweltverträglichkeitsprüfung)를 도입하게 하는 결정적인 요소이다. 왜냐하면 환경영향평가는 특정된 계획과 관련된 정보를 충분히 공개하지 않고는 계획이 환경에 미치는 영향을 파악할 수 없기 때문이다. 자세한 것은 전재경, 전거서, 17면 이하 참조.

55) 현행 행정심판법과 행정소송법은 행정심판이나 행정소송이 문제되는 처분의 효력이나 그 집행 또는 절차의 속행에 영향을 주지 않는다고 함으로써 執行不停止를 원칙으로 하고 있다. 그러나 예외적으로 당해 처분이나 그 집행 또는 절차의 속행으로 인하여 당사자에게 생길 수 있는 회복하기 어려운 손해를 예방하기 위하여 긴급한 필요가 있다고 인정되는 경우에는 예외적으로 재결청의 결정에 의해 처분의 효력이 정지된다. 자세한 것은 유지태, 행정법신론, 행정구제편 참조.

56) Vgl. Bohne, Der Informale Rechtsstaat, S.1 ff.

논의되어 왔다. 특히 경제학과 경영학분야에서 환경의 특징과 국가의 환경정책적 기능평가에 관하여 많은 논의가 있었다. 그러나 이러한 논의는 환경보호의 구체적인 문제와는 관련이 없었다.⁵⁷⁾

경제학과 경영학에서 논의되고 있는 환경세에 의한 환경보호는 환경보호를 가격으로 誘導하기 위한 시장경제적인 장치이다.⁵⁸⁾ 환경세는 간접적인 방법으로 환경보호라는 현대산업국가의 숙명적인 과제를 효과적으로 이행하는 질서법적 장치에 대한 補充的 裝置이다. 기업이나 개인의 환경보호행위에 대한 투자보조나 조세혜택과 같은 적극적 지원적인 환경세제도 또는 환경침해적인 행위에 대한 경제적 불이익을 주는 소극적인 환경부담금제도가 환경세에 의한 환경보호장치에 속한다. 개인이나 기업에게 세제적인 대가를 지불함으로써 환경친화적인 경영결정을 하도록 하는 경제적인 자극을 마련하는 것은 환경보호에 중요한 기여를 할 수 있는 장치가 될 수 있다.

57) Hansmeyer/Schneider, Zur Fortentwicklung der Umweltpolitik unter marktsteuernden Aspekten. Bericht zum Forschungsvorhaben des Umweltbundesamtes, 1989, S.3ff.

58) v. Weizscker, Umweltsteuern sind unverzichtbar, Wirtschaftsdienst 1989/IX, S.438.