

찬성

환경세 도입의 필요성과 그 문제점

이 자료는 지난 9월 16일 상의클럽에서 열린 환경경제학회주최 정책토론회 발표 내용을 간추려 옮긴 것이다. <편집자註>

1. 환경세에 관한 논의의 맥락

환경정책의 여러가지 수단들은 각각 효율성(*efficiency*)과 유효성(*effectiveness*) 그리고 실현가능성(*feasibility*)에 있어서 장단점을 가진다. 따라서 환경정책은 정책의 목표와 대상에 맞추어 적절한 수단을 선택함으로써 전체로서 보완적인 체계를 유지하는 정책혼합(*policy mix*)이 중요한 것이지 어느 하나의 수단이 모든 분야, 모든 단계의 오염현상을 커버할 수 있는 것이 아님은 자명한 사실이다. 따라서 환경세에 관한 우리의 논의도 각각의 정책수단의 편익과 비용을 분석함으로써 정책수단들의 대상범위(*scope*)를 명확히 밝히는 것으로부터 시작하여야 할 것이다.

경제적 유인제도 즉 광의의 환경세와 직접규제간의 차이, 그리고 경제적 유인제도의 두 축인 공해배출세와 제품부과금의 차이에 대해서는 이미 많은 연구가 행해져 있으며, 이

를 간단히 정리하면 다음과 같다. 일반적으로 경제적 유인제도는 자원배분의 효율성측면에서는 가장 유리하지만, 그 효과가 더디게 나타나고 오염물질의 특성과 그 피해의 파급경로 등에 대한 많은 정보를 필요로 하는 것으로 알려져 있다. 반면 직접규제정책은 오염물질의 배출을 신속히 그리고 효과적으로 제어할 수 있지만, 각각의 오염배출원에 대한 정보와 철저한 감시 감독에 의해 뒷받침되어야 하는 것이다. 한편 환경보전을 위한 공공투자는 어떠한 이유에서건 상기한 경제적 유인제도나 직접규제와 같은 예방적 조치에 의해 완전히 통제되지 못하고 불가피하게 배출되는 오염물질을 事後的으로 처리함으로써 최소한의 環境質을 유지하는 것이다.

우리의 논의대상인 환경세의 필요성을 이해하기 위해서는 공해배출세와 제품부과금의 차이에 주목하여야 할 것이다. 공해배출세는 배출되는 오염물질의 양을 측정하고, 이것에 대하여 적절한(한계처리비용 = 한계

柳 鐘 權
(영남대 경제학과 교수)

사회적피해액) 부과금을 부과함으로써 오염물질의 배출량을 최적 수준으로 유지하려는 수단이므로 제대로 집행될 경우 오염원의 생산량을 줄이던가 管末(end-of-pipe) 오염처리시설을 설치하던가 저공해기술을 도입 또는 개발하던가 함으로써 배출되는 오염물질의 양을 줄이려고 노력할 것이므로 정책수단과 정책목표간의 연계성(linkage)의 측면에서 매우 우수한 제도임에는 틀림없다. 그러나 문제는 측정비용이다. 정확한 측정이 전제되지 않는다면 이러한 장점이 발휘될 수 없기 때문이다. 만일 측정의 어려움이 그로 인한 편익을 넘어선다면 공해배출세는 부적절한 수단이 되는 것이다. 측정비용은 오염원의 특성 및 數에 따라 크게 달라진다. 일정한 배출구를 가지지 않는 오염원이나 무수히 많은 소규모 오염원에 의해 배출되는 오염현상은 오염물질의 배출량을 정확히 측정하기 어렵다.

제품부과금은 생산이나 소비과정에서의 투입물(input) 즉, 생산요소와 소비재에 대하여 부과하는 간접세로서 측정비용의 문제가 없으며, 더우기 그 징수방법도 기존의 조세체계와 동일하므로 집행비용이 매우 적게 드는 장점이 있다. 반면 제품부과금은 투입물의 양과 오염물질의 배출량 사이에 상당히 안정적인 관계가 있다는 전제하에서만 그 유효성이 보장된다는 점에 주의하여야 한다. 그런데 경우에 따라서는 투입물

**배출부과금은
오염원의 생산감소를 유인하는 우수한 제도이나
측정비용이 문제이다. 그러나 제품부과금은 간접세로서
집행비용이 매우 적게 드는
장점이 있다.**



에 대한 간접세가 반드시 오염물질의 배출을 감소시킨다는 보장이 없다는 문제점이 있다. 예를들어 오염원은 제품부과금의 부과에 따라 가격이 비싸진 투입물을 적게 사용하지만, 오염물질의 배출은 더 심한 기술을 사용하려는 동기가 발생하며, 또한 적절한 管末處理技術이 있어도 이를 설치할 동기가 없게 된다. 이처럼 제품부과금은 측정비용은 적게 들지만, 정책수단과 정책목표간의 연계성이 약하다는 문제가 있다.

**2. 우리나라의 경제적
유인제도의 현황과
환경제도입의 필요성**

현재 우리나라는 경제적 유인제도로 배출부과금제도, 폐기물 예치금 및 처리부담금 제도가 있으며, 최근에 도입된 환경개선부담금제도도 부분적으로 유인제도의 특성을 가지고 있다. 이중 배출부과금제도는 상기한 공해배출세의 기본틀을 가진 제도인데, 다만 여기에 측정비용의 문제 때문에 오염물질의 배출총량이 아니라 배출농도를 부과근거로 하고

있다는 점, 그리고 부과대상자의 경제적 부담을 줄이기 위하여 일정 기준 이상의 오염행위에 대해서만 부과함으로써 직접규제의 성격이 가미되어 있다는 점을 특징으로 한다. 최근 정부는 많은 비판의 대상이 되어 왔던 농도규제를 버리고 총량규제로 전환한다는 방침을 세워 놓고 있어 그 결과가 주목된다.

그러나 우리나라에서 배출부과금 제도가 그 본래의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있는 본질적인 원인은 다른데 있다고 여겨진다. 배출부과금제도는 오염물질의 배출총량에 대한 정확한 측정과 엄격한 감시 감독을 요구하므로 비용이 많이 드는 제도이다. 그런데 우리나라는 이러한 비싼 제도를 대부분의 생산 제조 시설에 모두 적용하고 있는 것이다. 이러한 광범위한 대상에 대하여 배출부과금 제도를 엄격히 시행하려면 현재의 관련 장비 및 인원의 몇 배가 늘어도 모자랄 것이다. 요컨대 배출부과금제도의 근본적인 문제는 제도의 집행비용을 고려하지 않고 그 대상범위를 너무 넓게 잡고 있다는 데 있는 것이다. 그런데 이러한 선택을

**대규모
배출 업체에 대해서는 총량기준에 따른
배출부과금을 엄격히 적용하고 중소기업 이하의
생산업체와 유통소비 부문에 대해서는 제품부과금으로
접근하는 것이 실효성 있다.**



하게 된 것은 배출부과금제도를 비교적 적은 비용으로 보완할 수 있는 다른 제도가 미비되어 있기 때문인바, 그것이 바로 제품부과금제도인 것이다.

현재 우리나라에서 시행하고 있는 주요한 제품부과금제도는 폐기물 예치금 및 처리부담금제도가 있을 뿐이다. 그런데 이들 제도의 특징은 그 부과근거가 명칭 그대로 폐기물의 재활용 및 처리에만 있다는 점과 부과대상도 소비재만으로 국한되어 있다는 점이다. 즉, 대기 및 수질오염을 근거로 하는 제품부과금이나 생산요소에 대한 제품부과금은 全無한 실정이다. 이러한 상황에서 생산제조시설로부터의 오염물질 배출을 억제하는 기능은 전적으로 운영비용이 많이 드는 배출부과금에 맡겨져 있으며, 그 비용부담 때문에 배출부과금제도마저 유명무실해져 있는 상태인 것이다.

이러한 상황이 개선되려면 무엇보다도 유효성에 있어서는 좀 떨어지지만, 비용이 적게드는 제품부과금제도를 광범위하게 도입하고 그에 맞추어 배출부과금제도의 대상범위

를 일정한 배출규모 이상의 사업체로 한정함으로써 배출부과금제도의 실효성을 높이는 것이 중요하다고 판단된다. 즉, 한정된 숫자의 대규모 배출업체에 대해서는 총량기준에 따른 배출부과금을 적용하여 엄격히 감시 감독하고 나머지의 중소기업 이하의 생산업체와 유통 소비부문으로부터의 오염억제는 제품부과금제도를 통하여 접근하는 방식이 고려될 수 있을 것이다.

이때 제품부과금은 대기오염, 수질오염, 폐기물의 재활용 및 처리문제를 포괄하고 또한 소비재 뿐 아니라 생산요소를 포함하는 광범위한 것이 되어야 할 것이지만 그 도입의 속도는 제품부과금의 도입에 따르는 여러가지 문제점들을 검토하여 적절히 조절할 수 있을 것으로 판단된다. 우선적으로 제품부과금의 도입이 검토될 수 있는 생산요소 및 소비재의 품목선정은 각 제품 또는 생산요소의 환경영향평가 및 대체재의 유무, 수요 및 공급탄력성 등에 관한 조사를 통해서 선정되어야 할 것이나 우선적으로 화석연료에 대한 탄소세 또는 연료세, 농약, 살충제, 비료,

대체재가 있는 유해화학물질, 합성세제 등에 대하여 검토가 이루어져야 할 것으로 판단된다.

생산요소에 대한 제품부과금도입에 있어서 한가지 문제점은 제품부과금제도가 간접세의 형태를 가지기 때문에 배출부과금의 적용을 받는 사업체가 사용하는 생산요소에 대해서도 조세부담이 갈 것이고 이는 이들 사업체에게 동일한 오염행위에 대하여 二重의 부담을 지우는 것이라는 점이다. 이러한 문제점은 현재 스웨덴이 탄소세의 도입시에 시행하고 있는 것처럼 배출부과금 대상업체에게 제품부과금에 따른 조세부담을 환급(rebate system)해주는 방안을 생각할 수 있다.

3. 환경세에 의해 조성된 재원의 용도에 대한 검토

우리나라에서 환경기초시설에 대한 재원조달문제는 매우 심각하다. 환경투자는 도로, 항만 등 다른 사회간접자본투자와는 달리 사업착수를 미룸으로 인한 사회적 손실이 매우 크고 누적적이며 따라서 조속한 사업착수가 중요하다. 더우기 오염의 정도가 일정수준을 넘어서는 경우 아무리 많은 투자를 해도 원상복구가 불가능한 非可逆의 손실이 초래될 수도 있다. 따라서 환경투자는 가능한 한 단기간에 대규모의 투자가 이루어져야 하는 것이다. 이러한 당위성에 따라 환경처는 환경개선중기

종합계획을 작성하여 92~96년의 계획기간 중 약 12조원의 투자계획을 세워 놓고 있으며, 그중 중앙정부가 2조9천억원, 지방정부가 3조8천억원으로 공공부분이 6조7천억원으로 담당하게 되어 있다. 그러나 자원조달계획은 불과 4조5천억원으로서 약 2조2천억원의 부족액을 보이고 있다.

더우기 92년과 93년에 실제로 조달된 공공부문 투자액은 계획에도 훨씬 못미치는 수준이었다.

이러한 상황에서 환경세를 통해 조성된 자금을 환경투자에만 사용하도록 규정(earmarking)하는 것은 정부예산 배분의 경직성과 정치적 의사결정과정의 문제점 등을 고려할 때 현실적으로 충분히 수긍할 수 있는 대안이라고 판단된다.

환경세는 본질적으로 오염물질의 배출을 억제하기 위한 유인체계의 하나이지만 다른 한편으로 일정한 재원이 형성되는 특징이 있다. 바로 이러한 재원형성기능이 환경세의 목적과 기능에 대한 여러가지 오해를 야기하는 원인이다. 원래 환경세를 통해 조성된 자금은 부과대상자가 자신이 배출한 오염물질을 처리하기 위하여 지불하는 하수도사용료나 쓰레기수거료와는 달리 환경자원에 대한 암묵적인 地代(rent)를 현실화하여 정부가 수취하는 것이다. 따라서 환경세에 의해 조성된 재원은 다른 조세를 통해 조성된 자금과 마찬가지로 그 용도가 사전에 규정되어야

환경세에 의해 조성된 재원은 그 용도가 사전에 규정되어야 할 근거는 없으며, 여러가지 용도에 대한 정책적 판단에 따라 결정될 문제다.



할 논리적인 근거는 없으며, 가능한 여러가지 용도의 장단점에 대한 정책적 판단에 따라 결정될 문제이다.

일반적으로 환경세에 의해 형성된 재원의 용도에 관해서는 다음과 같은 대안들이 검토되고 있다. 첫째, 현실적으로 대부분의 조세는 다소간 자원배분을 왜곡하는 성질이 있는 반면, 환경세는 오히려 자원배분을 사회적으로 최적인 상태로 개선하는 장점이 있다. 따라서 만일 환경세에 의해 조성된 재원만큼 다른 자원배분 왜곡적인 조세를 경감한다면 예산의 전체규모를 변화시킴이 없이 조세체계 전체의 死重的 손실(deadweight loss)을 최소화할 수 있다는 것이다.

둘째, 환경세는 간접세의 형태를 띠며 더우기 부과대상이 되는 오염물질들이 대부분 생필품에 속하기 때문에 소득분배에 대하여 逆進的인 영향을 미칠 가능성이 높다. 따라서 환경세에 의해 조성된 재원을 다른 역진적 성격의 조세를 감소시키거나 사회보장비 등 복지적 성격의 지출에 충당함으로써 환경세의 逆進性을 최소화하도록 사용할 수 있다. 세번

째, 주요한 생산요소(예를 들어 화석연료)에 대한 환경세는 산업의 국제경쟁력에 부담을 주게 된다. 이때, 만일 환경세에 의해 조성된 재원을 산업에 대한 기존의 조세를 경감하는데 쓴다면 오염다발업종의 경쟁력은 어쩔 수 없더라도 산업전체의 국제경쟁력은 크게 약화되지 않을 것이다. 이러한 점들을 고려할 때, 환경세에 의한 재원을 환경투자에 전용할 것인가의 판단은 그럴 경우 상기한 세가지 용도에 따른 편익이 희생된다는 점을 인식한 이후에 이루어져야 할 것이다.

한편, 환경세는 그 특성상 안정적인 재원이 되기 어렵다는 점에서 자원조달의 주요한 수단이 될 수는 없다는 점에 유의하여야 할 것이다. 환경세의 유인기능의 유효성은 그 자원조달기능과 흔히 反比例 관계에 있게 된다. 예를 들어 환경세의 대상이 되는 재화의 수요 및 공급곡선의 가격탄력성이 낮으면 환경세는 많은 재원을 조달할 수는 있으나, 반대로 환경세의 도입에 따라 그 재화의 소비나 생산수준은 감소하지 않게 되어 유인적 기능은 약하게 된다. 또한

**사용료를
통한 환경투자재원조달이 원활이 이루어지려면
각 지자체 및 주민각자의 권리와 의무관계를 국가가
명확히 규정함으로써 사용자 현실화의 정당성을
납득시키는 것이 선행되어야 한다.**



동태적으로 보더라도 부과대상자는 시간을 두고 점차 환경세에 반응하여 당해 재화의 소비나 생산을 줄이게 되는데 이 경우 환경세의 재원조달기능은 약해지게 되는 것이다.

4. 공공환경투자의 재원조달에 관한 검토

마지막으로 깊고 넘어가야 할 사항은 지금까지 논의한 환경세와는 달리 순수하게 환경투자의 재원조달만을 목적으로 하는 목적세, 즉 오염현상을 조세원천으로 하지 않는 목적세에 관한 문제이다. 이러한 조세의 예로서는 소득세나 법인세 등 직접세나 부가가치세 등 간접세의 세율을 인상하여 이를 환경투자재원화하는 방안이나 현재 토지초과이득세, 주세 등을 재원으로 하는 지방양여금 중 환경관련 부분의 비중을 늘려야 한다는 주장 등이 있다. 이러한 문제는 본고에서 정의된 환경세를 도입할 것인가의 문제와는 전혀 다른 것이며, 오히려 공공환경투자의 재원을 일반재정에서 충당하는 것이 타당한가의 문제라고 볼 수 있다.

결론부터 말하자면 환경기초시설에 대한 투자재원은 기본적으로 사용자에 의해 충당하는 것이 바람직하다는 것이다. 환경기초시설은 다른 사회간접자본보다 공공재적 성격이 약한 것이 특징이다. 환경투자의 대부분을 차지하는 하수종말처리장과 폐기물 매립 소각시설은 그 편익의 수혜자가 비교적 명확히 가려질 수 있으며, 이들 시설의 수혜자란 다름 아닌 오염원인이자이기도 한 것이다. 일반재정을 통해 이와같이 공공재적 성격이 약한 환경기초시설에 재원을 조달하는 것은 따라서 오염원인자부담의 원칙에도 적절하지 않은 것이다.

이러한 당위성에도 불구하고 그동안 하수도사용료와 쓰레기수거료가 현실화되지 못한데에는 저소득층의 부담을 덜어주어 이들에게 최소한의 생활편의시설을 제공한다는 점도 있지만, 하수도사용료의 경우 하수종말처리장이 같은 수계내의 여러가지 자체간에 외부효과를 가지고 있는데 이러한 외부성에 따른 각각의 지자체의 편익과 비용부담에 대해 명확한 원칙이 없음으로 인하여 하수처

리시설의 재원조달을 둘러싼 지자체간의 갈등이 심화된데도 그 원인이 있다고 판단된다. 따라서 사용자료를 통한 환경투자재원조달이 원활히 이루어 지려면 우선적으로 각 지자체 및 주민 각자의 환경매체(물, 공기, 쓰레기처리시스템)에 대한 권리와 의무관계를 국가가 명확히 규정함으로써 사용자 현실화의 정당성을 납득시키는 작업이 선행되어야 할 것이다.

요컨대 환경세는 환경기초시설에 대한 재원조달의 문제에 대하여 부차적인 기여를 할 수는 있으나, 환경세재원의 투자재원으로의 전용여부는 환경세의 도입에 따르는 제반 부작용을 최소화하기 위한 정책적 판단에 따라 결정되어야 할 것이며, 환경투자재원조달의 본령은 사용자료의 현실화를 통해 접근하는 것이 바람직한 것이지 일반재정의 성격을 가지는 목적세의 신설을 통해 접근하는 것은 무리가 있는 정책이라고 판단된다.

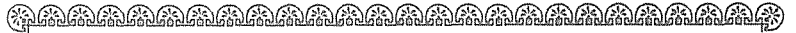
5. 요약 및 결론

환경세라는 용어는 여러가지 다른 의미로 쓰이면서 많은 오해를 일으키고 있는데, 본고에서 환경세라 함은 오염유발요인이 큰 소비재 및 생산요소에 대하여 간접세 형태의 부과금을 부과함으로써 그러한 제품의 사용을 억제하려는 제품부과금만을 의미한다. 이는 환경적 요인을 조세

의 源泉(tax base)으로 하며, 조세구조 자체가 환경보전에 기여하기 위해 만들어 졌다는 점에서 과거의 방위세나 교육세와는 전혀 다르다.

이러한 의미에 있어서의 환경세는 전체적인 환경정책의 체계내에서 다른 정책수단들 즉, 직접규제, 배출부과금제도, 정부의 환경투자 등과 적절한 상호보완관계를 이루어야 한다는 것이 본고의 출발점이며, 우리나라의 환경정책 체계는 이러한 측면에 있어서 문제점을 가지고 있는바, 그것은 환경세 즉, 제품부과금제도가 미흡함에 따라 배출부과금까지도 제기능을 수행하지 못하고 있다는 것이 본고의 문제 의식이다. 즉, 배출부과금과 제품부과금은 상호보완적인 관계에 있어서 정책집행비용이 많이 들지만, 유효성이 높은 배출부과금은 대규모 배출업체(點汚染原)에 대한 관리에 적합하며 이와는 반대인 제품부과금은 배출총량의 측정이 어려운 소규모 배출업체 및 유통소비시설, 일반가정 등(非點汚染原)의 오염억제에 효과적인 것이다. 그런데 우리나라의 경우 영세규모의 생산시설까지도 모두 값비싼 배출부과금의 정책대상으로 하고 있기 때문에 감독관청의 인원 및 장비가 부족한 우리나라로서는 효과적인 정책집행에 실패하고 있는 것이다. 이러한 문제는 제품부과금의 도입을 통하여 소규모 배출업체의 오염을 통제하고 배출부과금은 대규모 배출업체에 대한 집중적인 관리수단으로

환경기초시설에 대한 자원조달은 기본적으로 사용료의 현실화를 통하여 해결해야 할 것이나 투자의 시급성에 비추어 환경세에 의해 조성된 재원을 전용하는 것도 한가지 정책이 될 수 있다.



전용하도록 보완함으로써 얼마간 해소될 수 있다고 판단되며 환경세의 도입이 시급히 요청되는 가장 중요한 이유도 여기에 있는 것이다.

한편 환경세는 오염발생의 억제라는 본래의 기능 외에 부산물로서 일정한 재원을 형성하게 되는데 이 재원을 환경투자재원으로 전용하는 것이 바람직한가에 대한 논의도 중요하다. 이론적으로 이렇게 형성된 재원의 용도가 어떠한지 판단하는 것은 없으며, 그 판단은 여러가지 대안의 상대적인 장단점을 검토하여야 할 것이다. 일반적으로 예산배분과정의 경직성이나 정치적 의사결정과정의 문제점을 고려할 때, 부족한 환경투자재원으로 전용하는 것도 가능한 대안이지만, 그럴 경우 재원의 다른 용도 즉, 환경세의 도입에 따라 악화될 가능성이 있는 소득분배구조나 국제경쟁력을 보상하기 위한 지출이나, 환경세의 도입으로 늘어나게 되는 국민들의 세부담을 경감시키기 위한 다른 조세의 경감조치는 포기해야 한다는 부담이 따른다는 것을 염두에 두어야 할 것이다.

이러한 논의와는 별도로 오염억제

를 위한 유인기능이 전혀 없는, 소득세나 부가가치세에 대한 부가세(sur-tax)형태의 환경세도 논의될 수는 있지만, 이는 기본적으로 일반재정으로 환경투자재원을 조달하는 것이 타당하기에 대한 판단의 문제라고 볼 수 있다. 본고에서는 환경기초시설의 공공적 성격이 약하다는 점을 들어 하수도사용료나 쓰레기수거료 등 사용료체계의 현실화를 통해 자원조달을 도모하는 것이 바람직하다고 결론 내리고 있다.

요약하자면 우리나라의 환경정책은 대규모 오염원에 대해서는 그것이 생산시설이든 유통소비시설이든 배출부과금제도의 적용대상으로 정하여 정확한 배출량 측정과 엄격한 감시 감독을 하여야 하며, 여기에서 제외된 중소규모의 배출업체와 일반가정 등 비점오염원에 대해서는 제품부과금제도를 통하여 접근하는 것이 바람직할 것이다. 또한 환경기초시설에 대한 자원조달은 기본적으로 사용료의 현실화를 통하여 해결해야 할 것이나 투자의 시급성에 비추어 환경세에 의해 조성된 재원을 전용하는 것도 한가지 정책이 될 수 있다. ♣