

# 조세구조의 환경친화적 개혁



이 정 전  
서울대학교 환경대학원

## 경제의 큰 틀을 환경친화적으로 바꾸자

서기 2000년이 벌써 석 달이 지났다. 이 몇 달 사이에 시민사회에 새로운 바람이 불고 있다. 시민단체들의 공천반대운동이니 낙선운동이니 하는 움직임에 대하여 시시비비도 많지만 한 가지 분명한 것은 이런 운동들이 정치권에 큰 충격을 주었고 시민사회에 정치적 각성을 주었다는 점은 분명하다. 이보다 더욱 더 중요한 것은 이런 움직임들이 앞으로 21세기를 주도할 한 큰 흐름의 서막이라는 것이다.

이러한 시대의 흐름에 부응해서 환경정책에도 무언가 새로운, 그러면서도 근본적인 변화가 절실히 요구된다. 종전의 환경정책은 환경오염물질의 배출을 억제하는 데에 집중되었다. 결과적으로 이런 정책은 성공적이지 못했다. 왜냐 하면, 환경문제의 근원을 흔들지 못했기 때문이다. 앞으로는 우리 경제의 큰 틀부터 환경친화적으로 바꾸지 않고는 환경문제의 근원적 해결은 더욱 더 어려워질 것이다. 이런 개혁대상이 되는 큰 틀의 하나는 조세구조이다.

누구나 인정하시피 조세가 국민경제에 미치는 영향은 막강하다. 그래서 정부는 틈만 나면 조세를 통해서 경제문제를 해결하려고 했다. 부동산투기만 일어나면 정부는 으레 각종 조세를 들고 나왔다. 과소비열풍이 불면 정부가 으레 제시하는 대책은 예컨대 사치성 상품에 대한 증과세이다. 조세가 그 만큼 효과적임을 반증한다. 그렇다면 환경문제와 조세를 연결하는 것도 생각해볼직 하다. 사실은 생각해볼직 한 정도가 아니라 이미 서부 유럽에서는 환경친화적 조세구조 개혁에 대한 얘기가 상당히 많이 나오고 있다. 여기에는 그 만한 이유가 있음은 물론이다.

## 일짜리에 세금을 때리지 말고 환경에 세금을 때리자

1970-80년대까지만 하더라도 선진국에서 국가 차원에서의 경제문제라고 하면 으레 실업문제와 물가문제가 꼽혔다. 처음에는 불경기 때에는 실업문제가 부상하고, 호경기 때에는 물가문제가 떠오르는 식으로 이 두 문제가 교대로 출몰하더니 1970년대 후반부터는 아예 이 두 문제가 동시에 터지면서 선진국 경제를 괴롭히기 시작하였다. 이 쌍둥이 문제의 동시 출현에 정부재정지출의 조정을 핵심으로 하는 케인즈경제정책이 두 손을 들고 말았고 이 때부터 반세기에 걸쳐 전세계를 휩쓸던 케인즈경제학의 영향력이 급속도로 쇠락 하였음은 잘 알려진 일이다.

아직도 서구 선진국 사회에서 가장 심각한 경제문제를 들라고 한다면 단연 실업문제가 첫손가락에 꼽힌다. 그 정도로 서구사회의 실업문제는 심각한 사회 문제가 되고 있다. 순전히 경제학적으로만 생각한다면, 실업자가 많다는 것은 그 만큼 가까운 인적자원이 놓고 있음을 의미하며, 따라서 국민경제 전체로서 막대한 자원의 낭비를 뜻한다. 그런가 하면 서구 선진국 역시 심한 환경문제로 몸살을 앓고 있다. 순전히 경제학적으로 보면 환경문제가 심각하다는 것은 환경이 과도하게 이용되고 있음을 뜻한다. 그렇다면, 실업문제와 환경문제가 공존한다는 것은 결국 '인적 자원'은 잘 이용하지 않으면서 '환경자원'은 과도하게 이용하고 있다는 얘기가 아닌가? 이 결과 서구 선진국사회는 이중으로 몸살을 앓고 있는 셈이다. 그렇다면 이 이중의 문제를 동시에 해결하는 일석이조의 묘책은 무엇인가? 그것은 다름이 아니라 환경의 이

용에 엄하게 세금을 때리고 그 대신 일자리에 부과된 세금을 경감하는 것이다. 바로 이것이 요즈음 서유럽 선진국에서 많이 거론되는 묘책이다. 현실은 어떤가? 소득세와 사회보장세 등 고용에 대한 유럽의 평균 조세부담이 총조세수입에서 차지하는 비중은 1960년 이래 28%에서 50%로 증가한 반면 에너지 및 자연자원이나 환경오염 등 환경에 대한 세금은 총조세수입의 7-9%로 매우 낮은 수준이다.<sup>1)</sup>

1997-8 IMF경제위기 때에 우리 나라도 심각한 실업문제로 온 나라가 진통을 겪었다. 이제 21세기에 우리 나라가 선진국 대열에 기여 든다면 우리에게도 실업문제는 만성적 사회문제가 될 것이다. 우리나라의 자연환경은 이미 심하게 오염되었으니 21세기는 우리에게 실업문제와 환경문제를 동시에 안길 것이다. 그러니 이제 21세기를 재단하면서 우리나라도 이제 “일자리 대신에 환경에 세금을” 때리는 방안을 본격적으로 생각해보아야 할 것이다.

## 삼된 환경세와 사이비 환경세

“소득이 있는 곳에 세금이 있다”라는 말이 있는데 최근에는 “환경오염이 있는 곳에 세금이 있다”라는 말이 생길 정도로 환경오염행위를 대상으로 세금을 징수하자는 주장이 서구에서 큰 목소리를 내고 있음은 잘 알려진 일이다. 환경오염피해를 근거로 삼아 환경오염행위에 대하여 부과되는 세금을 흔히 환경세라고 한다. 그러므로 똑 같은 양의 환경오염물질을 배출하더라도 오염피해가 클 경우에는 세금을 더 물리게 된다. 그러나 사실은 이렇게 정의된 환경세는 이론상의 환경세이다. 대부분의 경우 환경오염피해를 추정하기가 무척 어렵기도 하지만 환경오염 피해

란 때와 장소에 따라 매우 유동적이다. 그래서 환경오염피해는 대체로 환경오염물질의 배출량에 비례한다고 보고 이 배출량을 과표로 부과되는 조세를 부과하게 되고 그리고 이런 조세를 흔히 환경세라고 말한다. 즉, 환경오염물질 배출량 단위당 일정책의 세금을 징수하는 형식을 취하는 조세를 말한다. 물론 환경오염물질의 종류가 수질오염물질, 대기오염물질, 토양오염물질, 쓰레기 등 다양하기 때문에 이렇게 정의된 환경세의 종류도 다양해진다. 경우에 따라서는 행정의 편의상 직접 오염물질 배출량을 과표로 부과되지 않는 환경세도 있을 수 있다. 잘 알려진 대로, 휘발유, 경유, 벙커C유 등 화석연료의 이용은 대기오염의 주범인데, 이들의 이용량과 결과되는 대기오염물질 배출량 사이에는 일대일의 상관관계가 있기 때문에 오염물질배출량 대신에 화석연료의 이용량을 과표로 삼아 세금을 부과해도 사실상 현저한 환경오염억제 효과를 발생시키게 된다. 물론 화석연료 이용량과 오염물질 배출량 사이의 관계가 느슨한 경우에는 배출량에 직접 과세해야 한다. 예를 들면 질소산화물의 배출량은 화석연료 이용량뿐만 아니라 이용하는 방법(예컨대 완전연소인가 아닌가)에 따라 달라진다. 다만 배출량 자체를 측정하기가 무척 어려운 경우에는 연료이용량을 과세대상으로 삼는 차선택이 불가피하다. 하지만 이런 경우 동일한 양의 화석연료를 이용하더라도 더 적은 양의 오염물질을 배출하는 기술개발이 저해된다는 점을 염두에 두어야 한다. 일회용 상품에 대한 환경세에 대해서도 같은 말을 할 수가 있다. 원칙적으로는 쓰레기가 된 일회용상품에 과세해야 옳지만 편의상 일회용상품 이용량에 과세해도 환경세의 취지를 상당한 정도로 살릴 수 있다.<sup>2)</sup>

1) Gee, D.(1997), “Economic Tax Reform in Europe: Oppotunities and Obstacles”, in Tim O’Riordan ed. Ecotaxation, London: Earthscan Publications.

2) 환경오염피해를 발생시키거나 또는 환경오염물질을 배출하리라고 기대되는 재화의 이용에 대하여 부과되는 조세를 모두 환경세로 정의하는 학자도 있다. 이런 환경세를 간접환경세라고 부르기도 한다. 이에 대하여는 다음 문헌 참조.

곽태원,김홍균(1995, 편집), [환경세의 도입 및 개선방안], 한국환경정책·평가연구원.

그러나 이렇게 넓게 정의하면 이 세상에 환경세가 아닌 조세가 거의 없을 것이다. 왜냐 하면 거의 모든 재화의 생산이나 소비가 환경오염을 유발하기 때문이다. 인간의 모든 생산 및 소비활동은 사실상 환경을 오염시키는 활동이라고 어떤 환경보호주의자가 말하지 않았던가. 맥주를 생산하고 마시는 행위, 라면을 생산하고 마시는 행위, 이 모두가 환경을 오염시키는 행위이며, 따라서 환경세를 넓은 의미로 정의하면 이들에 대한 조세는 모두 환경세가 되는 셈이다.

최근 우리나라에서도 환경세를 도입하자는 주장이 자주 제기되고 있는데, 여기에서 우선 한 가지 짚고 넘어가야 할 것은, 이 주장이 의도하는 환경세와 원래 경제학에서 말하는 환경세는 취지가 근본적으로 다르다는 것이다. 1990년대에 들어와서 잇달아 굵직한 환경오염사건들이 터지자 국민들의 환경문제에 대한 우려가 부쩍 높아졌다. 비난의 손가락이 정부의 환경정책에 집중되는 가운데 우리의 환경이 이와 같이 심하게 오염된 원인과 그 처방에 대하여 여러가지 견해들이 쏟아져 나오기 시작하였다. 그 여러가지 견해들 중에서 아마도 가장 자주 듣게 되는 견해는, 환경투자를 위한 재원의 부족 탓으로 환경오염방지 기초시설이 극히 미흡했기 때문에 우리의 환경이 이렇게 심하게 오염될 수밖에 없었으며, 따라서 환경투자재원을 확보해서 환경오염방지 기초시설을 대폭 늘리는 것이 급선무라는 것이다. 이런 가운데 투자재원확보 차원에서 자연스럽게 떠오른 대안이 환경세의 도입이었다. 재원확보를 주목적으로 하는 환경세를 전문가들은 목적세로서의 환경세라고도 하는데 어쨌든 이런 환경세를 도입하자는 주장에 최근 여러 환경전문가들도 동조하고 있다.<sup>3)</sup>

목적세로서의 환경세 도입은 일단 환경개선을 위해서 마련된 투자재원이 효율적으로 쓰임을 전제한다. 이 전제가 성립하지 않는다면 목적세로서의 환경세 도입은 정당성을 잃는다. 그럼에도 불구하고 목적세로서의 환경세 도입을 주장하는 사람들은 한번도 이 선결조건에 의문을 제기하지 않았다. 대체로 보면, 우리 국민은 마치 정부가 어렵히 국민의 세금을 잘 쓰고 있으려니 당연시하는 경향이 있다. 그러면 과연 우리나라에서 환경개선을 위한 투자재원이 효율적으로 쓰이고 있는가? 물론 확증은 없다고 하지만, 삼풍백화점과 성수대교의 붕괴를 연상시키는 부실한 환경기초시설의 건설과 운영의 사례가 우

리 주위에 너무나도 무성하다. 시화호 오염사건이 우리에게 준 큰 교훈은 환경오염기초시설의 확보가 결코 환경문제를 해결해주지 못한다는 점이다. 요컨대, 국민이 어렵게 모아준 돈을 정부가 환경개선을 위해서 효과적으로 잘 쓸 수 있다는 보장이 있지 않는 한 목적세로서 환경세는 결코 환경오염억제 효과를 가져다주지 않는다는 것이다. 사실 100년 전부터 경제학자들이 강력하게 추천해온 환경세는 환경투자재원의 조달을 위한 수단으로서의 조세가 아니라 어디까지나 환경오염의 억제에 초점을 맞춘 조세요 사회복지가 좀 더 증진되는 방향으로 모든 경제주체가 우리의 환경을 이용되도록 유도하기 위한 적극적인 의의를 갖는 조세다. 달리 말하면, 환경세는 환경오염이라는 외부효과를 내부화시키기 위한 정책수단이다.

## 나쁜 조세와 좋은 조세

환경세가 이와 같이 긍정적 효과를 가져온다고는 이미 잘 알려져 있고 또한 경제학자들이 환경세의 도입을 오래 전부터 촉구해왔지만, 사실 환경세제도를 본격적으로 시행하고 있는 나라는 별로 없다. 물론 환경세 비슷한 각종 공과금들이 있기는 하지만 대부분 환경세가 의도하는 오염억제효과를 제대로 발생시키지 못하고 있다. 그러면 왜 환경세제도가 잘 시행되고 있지 못한가? 여기에는 여러 가지 이유가 있겠지만 소위 조세저항도 만만치 않다. 어쨌든 이 세상에 세금을 좋아할 사람은 없다. 여기에서 중요한 것은, 거의 대부분의 세금은 개인에게도 결코 반가운 존재가 아닐 뿐만 아니라 사회적으로도 조세 그 자체는 결코 바람직한 것이 아니라는 점이다. '세금은 적을수록 좋다는 것은 만고불변의 진리'라는 말은 세금에 대한 개인의 입장만을 반영한

3) 현 환경부의 전신인 환경처의 의뢰에 따라 수행된 한 연구용역의 보고서는 "현행의 재정구조로는 필요한 재원조달을 기대하기 어렵다는 점이다. 따라서 획기적인 환경개선대책에 따른 재원조달 방법을 강구할 필요가 있다"고 운을 뗀 뒤 "장기적인 환경투자를 위한 재원의 안정적 확보가 무엇보다 요구된다는 점을 감안하면 현 상황에서 환경세는 어떠한 형태로든 도입되어야 할 것으로 본다"고 결론짓고 있다. 이에 대한 구체적 예는 다음 문헌 참조.

이정전(1995), "환경세에 대하여", 한국환경경제학회, [환경경제연구] 제4권 제1호.

환경부(1993), {환경투자 재원조달체계정비 및 투자확충방안 연구}. pp.147-148.

말이 아니라 세금에 대한 사회적 입장을 반영하는 말이기도 하면서 또한 충분한 이론적 근거를 가진 말이다.<sup>4)</sup>

현안 경제문제에 대하여 경제학자들은 만나기만 하면 서로 싸운다고 하지만, 조세는 경제활동을 위축시키면서 사회적 손실을 초래한다는 점에 대해서는 경제학자들 사이에 거의 이의가 없다. 맥주에 대한 세금의 부과는 맥주의 생산과 소비를 위축시킨다. 농산물에 대한 세금의 부과는 농산물 생산을 위축시키고 공산품에 대한 세금의 부과는 공산품 생산을 위축시킨다. 생산은 소비를 위한 것이고 소비는 생존과 즐거움을 위한 것이다. 그렇기 때문에 재화가 많이 생산되고 많이 소비되면 그 만큼 사회복지가 증가한다. 조세가 생산을 위축시킨다는 것은 그만큼 소비로부터의 사회복지를 감소시킨다는 뜻이요 그 만큼 사회적 손실을 초래한다는 뜻이다. 경제학에서는 조세가 시장을 왜곡시킴으로써 사회적 손실을 초래한다고 하는데, 조세와 결부된 그러한 사회적 손실을 특별히 조세의 초과부담이라고 부른다.

사실 조금만 더 깊이 생각해보면, 세금이란 자가당착이다. 어떤 사회든지 그 사회가 잘 굴러가기 위해서는 사회적으로 바람직한 행위는 적극 장려되고 반대로 사회적으로 바람직하지 못한 행위는 적극 억제되는 방향으로 상벌체계가 확립되어야 한다는 것은 두 말할 필요가 없다. 상벌체계가 확립된다는 것은 사회적으로 바람직한 행위에 대해서는 확실하게 상을 주고 사회적으로 바람직하지 않은 행위에 대해서는 틀림없이 벌을 준다는 것을 의미한다. 열심히 일한다는 것은 동서고금을 막론하고 어느 사회에서나 장려되는 최고의 덕목이다. 사회가 잘 돌아가기 위해서는 모든 사람에게 열심히 일하려는 동기를 부여해야 한다. 근로소득은 개인이 열심히 일해서 소득이다. 소득세는 그런 소득에 대하여 부과되는 세

금이다. 이유야 어떻든 간에 소득세의 징수는 결국 개인이 열심히 일해서 번 돈의 일부를 강제로 빼앗아 가는 것이다. 열심히 일하는 행위는 분명히 사회적으로 바람직한 행위인데 여기에 세금을 때린다는 것은 김새는 처사임에는 틀림없다.

법인세도 마찬가지다. 법인세는 기업이 올린 수입을 대상으로 징수되는 세금이다. 기업이 올린 수입은 투자자에게 돌아갈 몫이다. 투자자는 이 수입을 노리고 투자한다. 투자는 경제를 움직이는 원동력이다. 누구나 투자가 잘 되어 경제가 잘 돌아간다고 말한다. 투자는 사회적으로 바람직한 행위이지만 법인세는 투자를 장려하는 요인이 아니라 반대로 투자동기에서 김을 빼는 요인이다. 소비세는 어떤가? 예컨대 맥주는 분명히 즐기라고 만든 것이다. 맥주에 대한 세금은 맥주를 즐기는 행위에 김을 빼는 처사이다.

이와 같이 거의 모든 조세는 열심히 일하는 행위, 열심히 저축하고 투자하는 행위, 그리고 즐기는 행위 등 사회적으로 바람직한 행위를 위축시키는 효과를 수반한다. 그러면 이와 같이 동기를 왜곡시키는 조세들이 얼마나 많은 사회적 손실, 즉 초과부담을 초래하는가? 혈세의 용도에 대하여 국민들이 정부를 비교적 잘 감시하고 있는 미국에는 이에 관한 연구가 꽤 많이 눈에 띈다. 연구마다 차이가 나지만 최근의 한 연구에 의하면, 1986년 조세개혁이후에도 미국정부가 걷어들이는 근로소득세 1달러 당 초과부담은 0.38달러가 되는 것으로 알려져 있다. 심지어 초과부담이 0.5달러이며, 법인세의 경우에는 1달러 당 0.6달러내지 1.2달러의 초과부담이 발생하는 것으로 추정하는 연구도 있다.<sup>5)</sup> 유럽공동체의 국가들은 미국보다 더 조세세입 의존도가 높기 때문에 초과부담도 더 클 것으로 추정되고 있다.<sup>6)</sup> 그럼에도 불구하고 정부 조세수입의 대부분은 소득세나 법인세, 소비세 등의 명목으로 개인이나 법인으로부터

4) 다케우치 야스오(노성태 역,1995), 제일경제연구소, 60쪽.

5) 이에 대한 구체적 논의는 다음 문헌 참조.

李正典(1995), "환경세에 대하여", 한국환경경제학회, 환경경제연구 제4권,1호.

6) Ekins, P.(1997), "On the Dividends from Environmental Taxation", in Tim O'Riordan ed. Ecotaxation, London: Earthscan Publications.

건어들이든 세금으로 채워진다. 예를 들면, 1995년 우리나라 내국세 징수실적은 약 41 조원이었는데, 이 중 86.8%가 소득세, 법인세, 그리고 부가가치세로 건어들이는 것이었다.

그러나 조세의 사회적 손실 혹은 초과부담에 대한 이런 주장들은 환경세가 다른 보통 조세와 근본적으로 성격을 달리 한다는 점을 간과한 주장이다. 환경세는 위에서 설명한 바와 같이 이미 잘 못되어 있는 것을 올바르게 고침으로써 사회복지를 증대시키는 취지를 갖는 반면, 다른 대부분의 보통 조세는 오히려 시장을 왜곡시킴으로써 사회적 손실을 초래한다. 다른 대부분의 조세는 사회적으로 바람직한 행위를 대상으로 삼는데 반해서 환경세는 사회적으로 바람직하지 않은 행위를 대상으로 삼는다. 이런 점에서도 환경세는 다른 조세와 근본적으로 성격을 달리하는 조세이다. 환경오염문제는 결국 각종 경제활동들이 환경오염물질을 지나치게 많이 배출하기 때문에 발생하는 문제이다. 그렇다면 환경오염문제를 해결하기 위해서는 환경오염물질을 마구 배출하려는 동기를 꺾어야 한다. 환경세는 환경오염물질을 많이 배출할수록 더 큰 경제적 부담을 지움으로써 환경오염물질을 지나치게 많이 배출하려는 동기를 없앤다. 즉, 환경세는 잘 못된 행위동기를 바로 잡으려는 취지를 가진다. 환경세는 환경오염 피해를 근거로 삼아 징수되므로 환경오염 피해를 많이 발생시킬수록 세금납부액도 비례해서 증가하기 때문에 공해업체는 조세부담을 줄이기 위해서 환경오염물질을 배출을 적정 수준 이하로 통제하지 않을 수 없다.

이와 같이 환경세는 사회적으로 바람직하지 못한 행위를 대상으로 하면서 시장왜곡을 시정하는 효과를 초래하는 조세이고, 반면에 근로소득세, 법인세, 간접세 등 다른 보통 조세는 사회적으로 바람직한 행위를 대상으로 하면서 시장을 왜곡시키는 조세라고 하면, 환경세는 아주 좋은 조세이고 다른 보통 조세는 나쁜 조세라는 것이 분명해진다. 나쁜 세금은 줄이고 좋은 세금은 늘려야 한다는 것은 상식이다. 그렇다면 환경세를 늘리고 다른 보통 세금은 줄여야 한다는 상식적 결론에 이르게 된다. 실제로 최근 유럽의 여러 경제학자들이 환경세를 도입함과 동시에

총 조세수입이 증가하지 않는 범위 안에서 왜곡을 많이 초래하는 다른 조세, 특히 고용관련 조세를 경감하자는 주장을 끈질기게 내놓고 있다. 이 주장에서의 큰 매력은, 환경세 세수입을 정부로 하여금 환경개선사업이나 혹은 기타 사업에 사용하도록 허용하는 것이 아니고 환경세 세수입만큼 다른 왜곡성 조세를 경감시킴으로써 이 증가된 세수입을 국민에게 고스란히 되돌려준다는 데에 있다. 결과적으로 국민의 조세부담은 늘어나지 않는다. 이와 같이 총 조세수입이 증가하지 않는 범위 내에서 특정 조세의 세수를 다른 조세의 감면에 이용하는 것을 조세의 재순환(recycling)이라고 부르기도 한다.

### 환경배당, 고용배당, 그리고 효율배당

이와 같이 환경세 세수를 재순환하는 조세구조의 개편은 기본적으로 환경세의 장점으로 인한 이익과 다른 조세의 단점을 줄임으로 인한 이익을 발생시킬 뿐만 아니라 이외에도 여러 가지 이익을 국민들에게 가져다 줄 것이다. 우선, 환경세의 철저한 실시는 환경을 오염시키려는 잘 못된 동기를 바로 잡아 환경오염을 억제함으로써 환경을 깨끗하게 만드는 사회적 이익을 가져다준다.

이 이익을 특별히 “환경배당”(environmental dividend)이라고 부르기도 한다. 그리고 다른 왜곡성 조세들이 감면되는 만큼 이 조세들의 동기왜곡으로 인한 사회적 손실, 다시 말해서 앞에서 말한 초과부담을 덜어줌으로써 한정된 국민경제의 자원을 보다 더 잘 이용하게 하고 따라서 그 만큼 사회복지를 증진시킨다. 이런 사회적 이익을 “효율배당”(efficiency dividend)이라고 한다. 환경배당은 환경세 세수를 재순환하지 않을 경우에 발생하는 사회적 이익이고 효율배당은 환경세 세수를 재순환할 때 발생하는 사회적 이익이다. 환경세의 재순환이 가져다주는 이 두 가지 사회적 이익, 즉 환경이 개선팜으로 인한 사회적 이익과 시장왜곡의 간접적 교정으로 인한 사회적 이익을 “2중배당”이라고 부르기도 한다.” 그래서 위에서 말한 식으로 환경세를 재순환하면 결국 2중의 사회적 이익이 국민 각자에게 배

당된다는 주장을 흔히 환경세의 2중배당 가설이라고 한다.

이와 같이 환경세를 도입하는 대신 다른 왜곡성 조세를 감세하는 것은 우리 나라 환경정책의 목표이 기도 한 경제개발과 환경보전의 조화를 실질적으로 이루는 길이기도 하다. 예를 들어서 환경세 세수만큼 근로소득세와 법인세 세율을 낮춘다고 하자. 근로소득세의 경감은 근로자의 사회복지를 실질적으로 개선할 뿐만 아니라 기업의 입장에서 보면 실질적으로 노동이 그 만큼 저렴해짐을 의미하기도 한다. 이것만으로도 고용이 늘어날 여지가 있는데, 여기에 더해서 법인세를 감해준다면, 그 만큼 기업의 노동수요도 증가할 것이다.

물론 얘기가 이렇게 간단하지는 않다. 왜냐 하면, 환경세의 부과는 여러 가지 복잡한 파급효과를 초래하기 때문이다. 첫 번째 파급효과는 노동의 공급에 미치는 효과이고 두 번째 효과는 노동의 수요에 미치는 효과이다. 우선 첫 번째 효과부터 살펴보면, 환경세의 부과는 환경을 오염시키면서 제조된 상품의 가격을 인상시켜서 가계의 실질소득을 떨어뜨리게 된다. 이 결과 근로소득세 경감으로 인한 실질소득 증대효과가 상쇄되어 버릴 수도 있다. 하지만 상품 가격상승으로 인한 경제적 부담은 근로자뿐만 아니라 예컨대 재산소득 생활자, 연금생활자, 실업자, 기타 노동자가 아닌 사람들 사이에 광범위하게 분산되는 반면, 근로소득세 경감으로 인한 소득증대 효과는 근로자에게만 집중된다. 따라서 근로자의 입장에서 보면 환경세로 인한 상품가격인상효과는 근로소득세 경감으로 인한 실질소득증대 효과를 압도할 만큼 크지 못할 것이므로 사실상 근로자의 실질임금은 높아진다. 대체로 실질임금의 상승은 노동공급을 증가시키는 경향이 있다.

두 번째 효과를 살펴보면, 우선 환경세의 부과는

환경을 많이 이용해서 만드는 상품의 가격을 인상시키고 환경자원의 가격을 인상시킨다. 그래서 결과적으로 노동집약적 상품의 상대가격은 떨어질 것이며, 또한 환경자원에 비하여 노동이 상대적으로 저렴해질 것이다. 이렇게 되면 기업은 노동을 더 많이 고용하려고 할 것이다. 즉, 노동에 대한 수요가 증가한다. 그러므로 환경세 세수를 근로소득경감으로 재순환시키는 조세구조개편은 여러 가지 가격의 변동을 통해서 한편으로는 노동의 공급을 증대시키고 다른 한편으로는 노동에 대한 수요를 늘리기 때문에 결과적으로 고용은 늘어나면서 상품의 생산도 증가할 것이니 위에서 언급하였듯이 환경도 개선하고 경제도 활성화시키는 묘책이 된다는 주장이 성립한다. 200명의 미국 경제학자들을 상대로 설문조사를 해본 바에 의하면, 92%가 조세경감이 고용증대에 효과적이라고 생각하였다.<sup>7)</sup> 이와 같이 환경세 세수를 기업의 고용비용의 감면에 이용함으로써 고용이 증가하는 효과를 “고용배당”(employment dividend)라고 부르기도 한다. 실증연구에 의하면, 특히 저소득계층에 대한 고용보조금이 고용증대에 더 효과적인 것으로 나타났다.<sup>8)</sup> 이렇게 저소득계층을 위해서 환경세를 재순환하면 고용배당뿐만 아니라 계층간 소득분배를 개선하는 효과도 노려볼 만하다.

실제로 유럽에서도 1990년대 초부터 환경세를 재순환하는 조세구조개혁안이 학계뿐만 아니라 정치계의 관심을 끌기 시작하였다. 특히 고용배당이 관심을 끌었다. 환경세를 재순환하는 방향으로 조세구조를 개혁하자는 소리가 OECD 국가에서부터 터져 나오기 시작한 것은 결코 우연이 아니다. 특히 프랑스나 독일, 영국 등 서구의 OECD국가들은 실업문제로 가장 속을 썩이는 국가들이다. 그래서 최근 유럽에서는 환경세의 환경배당보다는 고용배당이나 수출배당에 더 눈독을 들이는 경향이 있다. 최근 유럽

7) 영어로는 이 2중배당금을 double dividend라고 하고 본문에서 설명한 환경친화적 조세구조 개혁이 그런 2가지 사회적 이익을 가져다준다는 이론을 2중배당가설(double dividend hypothesis)이라고 한다. 이에 대한 자세한 설명은 다음 문헌 참조.

Pearce,D(1991), "The role of carbon tax in adjusting to global warming", The Economic Journal, vol.101, pp.938-948.

8) Blinder,A.S.(1987), Hard Heads and Soft Hearts, New York: Addison-Wesley Publishing Co. Inc., p.2.

9) Ekins, P.(1997), "On the Dividends from Environmental Taxation", in Tim O'Riordan ed.

Ecotaxation, London: Earthscan Publications.

공동체에서 환경세 도입에 관하여 여론조사가 있었다. 조사결과 환경세세수를 재순환하는 조세개혁에 대하여 73%가 지지하였는데, 모든 연령계층과 모든 소득계층에서 골고루 지지하는 것으로 나타났다. 이 결과를 보면, 유럽에서 환경친화적 조세개혁안이 여론의 지지를 상당히 많이 받고 있음을 알 수 있다.<sup>10)</sup> 유럽에서는 이런 환경친화적 개혁이 이제는 노동생산성보다는 자원생산성을 더 부추임으로써 혁신, 신상품, 신공정에 기반을 둔 새로운 성장케도에 OECD를 올려놓는 촉매제가 될 것으로 기대하는 분위기이다.

### 환경정책의 효율화로 인한 사회적 이익

그러나 환경세의 재순환을 통한 각종 배당금을 논의하는 과정에서 흔히 간과되기 쉬운 또 하나의 사회적 이익이 있다. 환경정책수단의 효율화에 따른 사회적 이익이 바로 그것이다. 원래 경제학자들이 환경세를 제안하게 된 이유는 위에서 말한 환경배당금 때문이었지만, 최근에 와서 경제학자들이 환경세의 실시를 더욱 더 강도 높게 요구하게 된 데에는 또 다른 이유가 있다. 그 이유란 님이 아니라 현재 우리 나라를 비롯해서 세계적으로 광범위하게 실시되고 있는 직접규제위주의 환경정책들이 너무나 비효율적이라는 문제의식이다. 앞에서 강조하였듯이 우리나라뿐만 아니라 세계의 대부분의 나라에서 현재 시행되고 있는 직접규제는 원천적으로 대단히 비효율적이라는 점을 염두에 두어야 한다. 비효율적이라는 것은 자원이 낭비되고 있다는 말이다. 반면에 환경세는 환경오염을 억제하되 효율적으로 억제하기 위한 제도이다. 따라서 단순히 환경세를 도입하고 다른 왜곡성 조세를 감면하는 것만으로 그칠 일이 아니다. 이미 실시되고 있는 직접규제를 그대로 놔두고 환경세를 실시한다면 동일한 행위에 대해서 제도가 중첩될 우려가 있다. 그러므로 환경세의 장점을 최대한 살리기 위해서는 현행 직접규제의 일부를 환경세로 대체해야 한다. 이래야 직접규제의 시행과

결부된 인적 물적 자원의 낭비를 줄이는 이익을 얻을 수가 있다. 직접규제의 시행으로 인한 인적 물적 자원의 낭비가 엄청나다든 현실에 비추어 볼 때 이와 같이 보다 더 효율적인 환경정책을 택함으로 인한 사회적 이익도 결코 무시할 수 없을 만큼 클 것으로 추정된다. 그러므로 환경세를 재순환하는 방향으로 조세구조를 개편할 때 환경정책의 효율화로 인한 사회적 이익이 극대화되도록 개혁해야 하며, 조세구조 개편의 사회적 이익을 계산할 때는 환경정책의 효율화에 따른 사회적 이익도 충분히 고려해야 할 것이다.

환경세의 도입에서 얻을 수 있는 사회적 이익을 꼽을 때 빼놓아서는 안 되는 중요한 이익에는 환경오염방지 기술의 개발을 촉진하는 효과와 민간부분의 환경개선 투자를 촉진하는 효과다. 환경세의 부과는 환경오염원자들에게 금전적 부담을 지우는 까닭에 이들은 의욕을 가지고 이 부담을 줄이기 위한 대책을 강구하게 된다. 그런 대책 중의 하나가 기술개발이다. 예컨대, 종전보다 환경오염물질을 덜 배출하는 기술 혹은 이미 배출된 환경오염물질을 보다 더 효과적으로 처리하는 기술 등은 환경세로 인한 금전적 부담을 크게 덜어줄 수 있다. 환경세제도 아래에서는 이러한 기술개발에 대한 의욕은 지속적으로 일어날 수 있다. 특히 공해업체의 경우 환경세의 금전적 부담을 덜기 위한 효과적인 대안의 하나는 기술개발과 더불어 환경오염방지 내지는 환경개선을 위한 투자이다. 환경오염물질을 대량 배출하는 기업의 경우에는 이런 방면으로 투자를 하는 것이 장기적으로는 오히려 이익이 되기 때문이다. 환경오염방지 내지는 환경개선을 위한 환경오염원인들의 투자는 소위 환경산업의 상품에 대한 수요를 일으킴으로써 환경산업의 발전을 촉진한다. 요컨대, 민간부분에서의 환경기술 개발과 환경투자를 지속적으로 촉진한다는 것이 환경세의 최대 장점 중의 하나이다.

이와 같이 환경정책수단의 효율화로 인한 사회적 이익 그리고 환경기술촉진과 환경산업의 발전을 통

10) Gee, D.(1997), "Economic Tax Reform in Europe", in Tim O' Riordan ed. Ecotaxation, London: Earthscan Publications.

한 사회적 이익까지 고려한다면, 환경세를 재순환하는 조세구조의 개편으로 인한 사회적 이익은 환경배당금, 효율배당금, 그리고 고용배당금을 합친 것보다 훨씬 더 클 가능성도 있다.

이와 같이 환경세를 재순환하는 조세구조 개편에 대하여 가장 먼저 제기됨직한 비판은 앞으로 환경개선을 위해서 엄청나게 소요될 투자재원을 무슨 수로 조달하느냐 하는 것이다. 그러나 환경개선 투자소요액이란 매우 유동적인 금액이다. 특히 이 투자소요액은 앞으로 환경오염물질이 얼마나 많이 배출되느냐에 따라 크게 달라진다. 배출량이 많아지면 그만큼 투자소요액도 커질 것이다.

이 배출량은 또한 우리가 환경오염물질의 배출을 얼마나 효과적으로 억제하느냐에 달려 있다. 우리가 효과적인 환경정책을 써서 애당초부터 환경오염물질의 배출량을 대폭 줄인다면 쓰레기소각장이나 하수종말처리장, 쓰레기매립장 등 환경관련 기초시설을 많이 지을 필요도 없고 따라서 환경개선을 위한 투자소요액은 대폭 적어질 수 있다. 환경세를 도입하는 조세구조개혁의 참뜻은 각종 조세를 통해서 바로 이와 같이 애당초부터 환경오염물질의 배출을 억

제함으로써 환경개선을 위한 투자의 필요성을 원천적으로 줄이자는 것이다.

물론 환경세를 실시한다고 해서 환경개선을 위한 투자의 필요성이 없어져버리는 것은 아니다. 환경세를 실시하더라도 기업이나 소비자들은 환경오염물질의 배출을 적당한 수준으로 억제할 뿐 여전히 배출한다. 그러므로 환경오염방지시설은 여전히 필요하다. 다만, 환경세를 재순환하는 조세구조 개혁이 노리는 또 하나의 효과는 환경개선에 대한 투자를 빌미로 정부나 공공기관이 직접 돈을 주무르는 불행한 사태를 최대한 막아보자는 것이다. **環境保全**

### 필자약력:

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 아이오와주립대 경제학과 졸업(경제학박사)  
현, 서울대학교 환경대학원교수  
환경정의시민연대 공동대표  
녹색소비자연대 공동대표  
저서: 『토지경제학』, 『녹색경제학』, 『두 경제학 이야기: 주류경제학과 마르크스경제학』, 『분배의 정의』(공저)

## 새가족

협회 회원 가입을 진심으로 환영합니다. 저희 협회는 여러분을 위하여 최선을 다하겠습니다!

| 배출 5종     | 업체명         | 대표자                    | 주 소                   | 업체명            | 대표자                   | 주 소                    |
|-----------|-------------|------------------------|-----------------------|----------------|-----------------------|------------------------|
| 배출 5종     | ㈜화인산업       | 나원주                    | 전남 나주시 은곡동 175-1      | 광영약품공업㈜        | 윤병용                   | 경기도 화성군 함남면 상신리 907-6  |
|           | 경주전남직설지열역원  | 김치현                    | 경주광역시 남구 송하동 127-4    | 삼희고분자공업㈜       | 구기훈                   | 경기도 수원시 팔달구 산동 384-13  |
|           | ㈜남광포리다      | 이만연                    | 전남 광양시 태안동 1655-7     | ㈜부성            | 정영환                   | 경기도 시흥시 정왕동 서회 3-4 408 |
|           | ㈜부국화학       | 김성준                    | 전남 여수시 중흥동 1479       | 김민득수           | 이만복                   | 경기도 시흥시 정왕동 서회 3과 810  |
|           | 현대자동차㈜순천사업소 | 이계안                    | 전남 순천시 조례동 7          | 대웅㈜            | 김상봉                   | 경기도 안산시 성곡동 633-6      |
|           | 세방기업㈜광양지점   | 이응상                    | 전남 광양시 대안동 1654-1     | 한진㈜            | 황창학                   | 경기도 용인시 기흥동 고대리 451-3  |
|           | 동아대리석㈜      | 오재남                    | 경기도 화성군 동탄면 장지리 445   | ㈜그리브랜드투레나코리아   | 김기용                   | 경기도 평택시 정왕동 627        |
|           | 삼진수지        | 김승길                    | 경기도 시흥시 정왕동 서회 1과 504 | ㈜신나트광업(주)에이치케이 | 전상철                   | 울산 울주군 은산읍 화산리 336     |
|           | 국순당㈜        | 배중호                    | 경기도 화성군 봉담읍 수영리 403   | 태림개발㈜          | 김인상                   | 전북 익산시 팔복동 842-4       |
|           | 신성이정우㈜      | 이광진                    | 경기도 시흥시 정왕동 서회 1과 503 | SK이스트림㈜택기차     | 조재수                   | 서울 영등포구 여의도동 60        |
| 신일인연유리공업㈜ | 김중구         | 경기도 광주시 신흠면 수영리 269-1  |                       |                |                       |                        |
| 배출 4종     | 업체명         | 대표자                    | 주 소                   | 업체명            | 대표자                   | 주 소                    |
|           | 연천전남병원      | 정용길                    | 전남 여수시 선원동 1311-3     | 대일공업           | 이국환                   | 경기도 시흥시 정왕동 서회 4나 108  |
|           | 공호문신트㈜      | 김성기                    | 전남 여수시 화치동 356        | 기아자동차㈜         | 김수중                   | 경기도 시흥시 정왕동 서회 3과 203  |
| ㈜두산인쇄인쇄공장 | 한일성         | 경기도 안산시 무내동 475-1      | 대리드선㈜                 | 황선박            | 경기도 안산시 미암면 계곡리 273-3 |                        |
| 관련업       | 업체명         | 대표자                    | 주 소                   | 업체명            | 대표자                   | 주 소                    |
|           | ㈜알씨아이       | 이영복                    | 경기도 용인시 구성면 성하리 104-2 | ㈜신정인디스트리       | 정진화                   | 서울 구로구 구문동 1262        |
|           | ㈜원익기공       | 김상욱                    | 인천 서구 당하동 10-1        | ㈜이씨테크          | 김영진                   | 부산 부산진구 영정동 353-5      |
| ㈜명성전자이링   | 한성관         | 충북 청주시 상당구 복문로 3가 87-4 | ㈜이쿠이테크                | 김성철            | 경기도 수원시 팔달구 원천동 37-7  |                        |
| 폐기물       | 업체명         | 대표자                    | 주 소                   |                |                       |                        |
| ㈜영알씨      | 소재한         | 전남 광양시 금호동 857         |                       |                |                       |                        |