環境法制의 經濟的 誘引手段 硏究*

이 기 한**

< 차 례 >

I. 環境問題와 環境稅의 役割
II. 環境規制 政策手段의 類型과 特徵
1. 環境規制 政策手段의 類型
2. 環境規制 政策手段의 特徵
III. 스웨덴의 環境稅制度
1. 環境稅 導入과 展開
2.環境稅 導入까지의 움직임
IV. 環境稅의 經濟的 波及效果
1. 經濟成長에 미치는 影響
2. 國際競爭力에 미치는 影響
3. 所得 分配에 미치는 影響
V. 結論

I. 環境問題와 環境稅의 役割

국제적으로나 국내적으로 환경문제가 중요한 이슈로 부각되고 있는 오늘날 예전처럼 허가 및 금지를 기본으로 하는 직접규제만으로는 대응할 수 없는 측면이 많아지고 있다. 그 대표적인 예가 지구온난화의 주요 요인인 CO_2 배출량의 억제이다. 이것은 일상적인 경제·사회활동과 연계되어 있기 때문에 지역적인 오염을 규제하는 종래의 명령과 통제 방식으로는 한계가 있기 때문이다. 종래의 허가 및 금지에 의한 직

* "이 연구는 2001학년도 단국대학교 대학연구비(연구년)의 지원으로 연구되었음"
** 단국대 법대교수, 법학박사

접규제방식과 비교하여 거래가능 허가권, 특별 부과금, 보조금 및 환경세 등의 경제적 수단은 다음과 같은 장점을 가지고 있다. 첫째, 광범위한 경제주체를 대상으로 하는 CO_2 배출량 감축의 경우, 규제적인 수단으로는 개별 기업이나 산업에 대한 적절한 감축량 할당을 정하는 것이 곤란하며 결과적으로 과대한 감축 비용을 초래하기 쉽다. 이에 비해 경제적인 수단은 시장 메커니즘을 통해 각 경제주체가 가장 경제적인 행동을 자발적으로 선택하여 최소의 비용으로 최적의 자원 배분을 이루게 한다. 둘째, 규제적인 수단은 규제치를 넘는 오염량 감축에 대한 인센티브가 결여되어 있지만, 경제적인 수단은 오염량 감축이 경제적인 이익과 결부되므로 지속적인 인센티브 효과가 있으며 환경오염 방지기술의 개발도 특진시킨다. 환경세는 상대가격과 시장신호를 변화시키는 경제적 수단을 대표하는데, 환경침해적인 제품의 생산이나 소비를 단념시키고 환경을 덜 훼손시키는 제품의 생산과 소비를 촉진시킨다. 즉, 환경세는 생산공정 혹은 소비를 통해 야기되는 유해한 배출물을 감소시킴으로써 환경을 개선시킨다. 환경세는 특별세와 부과금, 세제 혜택 및 환경친화적인 제품에 최소한의 과세를 하는 상품간의 차별과세를 포함하고 있다. 지구환경문제에 대한 관심이 고조되고 있는 요즘, 이러한 환경세는 향후 국제적인 정책과제로 크게 부각될 것으로 예상된다.[1] 이러한 OECD의 움직임과 병행하여 최근 유럽연합에서도 환경세의 도입을 목표로 본격적인 작업을 진행해 오고 있다. 1991년 9월에 EU집행위

1) 경제협력개발기구에서는 환경위원회와 조세위원회가 합동으로 '세제와 환경에 관한 작업반'을 1991년 9월에 창설하여 본격적으로 논의를 진행해 오고 있다. 이 작업반은 환경세의 도입과 관련한 주요 논점을 환경세와 다른 수단과의 역할분담(특히 규제적 수단과의 관계), 과세의 목적은 인센티브인가, 재원조달인가?, 과세의 대상 및 범위, 과세단계(생산단계인가, 소비단계인가?), 경제성장, 국제경쟁력 및 소득 분배에 미치는 영향, 기존 세제와의 관계 등 여섯 가지로 정리하고 있다.

원회는 CO_2 배출량을 2000년까지 1990년 수준으로 안정화시키는 EPO 목표를 두고 이를 위해 연료의 탄소 분량과 에너지 분량에 착안하여 탄소·에너지세를 제안하였다. 1992년 5월에는 이러한 신세의 도입에 관한 EU 집행위원회가 채택하였으며 회원국들에게 이를 도입하도록 권고하고 있다[2]. 또한 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 덴마크 등 북유럽 국가들이나 네덜란드에서는 지구온난화의 주요인이 되고 있는 CO_2 삭감을 목적으로 한 탄소세를 비롯해 각종 환경세를 1990년대부터 도입하고 있다. 이와 같이 환경세의 도입을 둘러싼 국제적인 움직임은 각종 국제기관에서의 검토를 통해 더욱 강화되고 있으므로 세계적인 확대를 초래할 것으로 예상된다. 우리나라에서도 최근 환경세 도입에 관한 관심이 점차 고조되고 있는 추세이다. 그러나 지금까지의 논의는 단편적이고 근시안적인 측면을 보이고 있는 실정이다. 따라서 OECD 국가를 중심으로 지금까지 환경문제의 해결을 위해 들인 노력을 바탕으로 국내에서도 환경세 도입방안을 모색함과 동시에, 국력에 걸맞은 국제적인 책임이 증대되고 있으므로 국제적으로도 지구환경문제의 해결에 적극적인 역할을 수행해야 할 것으로 생각된다. 이 논문은 환경정책의 도구로써 관심을 받기 시작한 경제적 조치에 대해, 특히 재정적 조치로서의 조세, 국가세금 또는 이윤에 대한 연구이며 거의 모든 정부가 그들의 국가정책으로서의 재정을 위한 세금에 의존하듯이 환경정책 역시 국가의 중요 관심사이므로 공공재정에 크게 의존하고 있다. 따라서 조세정책은 국가의 환경정책의 형성에 큰 요인이 필수적으로 될 것이며 이러한 관점에서 조세와 환경정책의 상호관계를 고려해야 하는 불가피한 이유가 있다. 국가의 조세징수와 환경보호를 위한 비용지출은 기업이나

2) 이달곤, 환경보전과 경제성장의 관계에관한 연구,92년 서울대행정대학원 논문,p173.

개인에게 매우 큰 비용감수의 요인이 되며 정부는 조세체계가 환경정책과 조화되도록 해야 하며 만일 조세를 직접적으로 이용해서 현명하게 중요한 환경목적을 증진시킨다면 정부는 커다란 경제적 효율과 환경의 질을 향상시키는데 있어서 큰 진전을 보게 된다. 재정조치가 환경보호를 증진시키기 위해 이용된다 할지라도 아직까지 정치적 관심을 얻지 못하고 있으며, 세계 각국은 조세와 부과금과 같은 실험을 하고 있으며, 이러한 경험을 기초로 하여 이 논문에서는 환경보호를 위한 재정조치에 관한 연구를 해 보겠다. 이 연구의 목적은 한국의 환경규제행정에 있어서 경제적 요인의 동기부여가 외국의 환경규제법과 그 정책의 경험에 비추어서 그 타당성을 살펴보는 것으로 한국의 현존하는 규제행정체계에 경제적인 동기요인을 운용시킴으로써 보다 효율적이고 종합적인 환경정책을 입안하는데 있다. 한국의 급속한 경제성장과 고도의 산업화의 결과로 심각한 환경오염문제가 대두되었으며, 이는 종합적인 환경정책이 절실히 요구되며 이러한 해결책의 한 모색으로 비교적인 환경정책의 연구가 요청되어진다.

환경과 발전을 위한 세계위원회(World Commission on Environment and Development)는 지적하기를 「환경상태의 급격한 변화는 과학지식과 우리의 현존하는 평가, 조언의 능력을 앞지르고 있으며 이는 이 변화에 적응하고 부합되기 위해 다양하고 세부적인 접근을 요구한다.」 정책 결정자는 점차적인 환경파괴가 피할 수 없는 현상이라는 딜레마 속에서 여러 가지의 전략을 사용할 수 있지만 규제기준을 통한 즉, 최상의 과학적 평가 또는 최선의 규제기술에 의한 전형적인 경제행위의 행정규제는 지금까지 널리 사용되어져 왔으며, 지난 25년 동안에 거듭 발전되어 왔다. 상당한 성공을 거두지는 못했지만, 법적인 규제는 산업체로 하여금 그 주변환경의 재산, 거주자, 그리고 심지어 일반환경

에 대한 책임을 지우도록 적용되어져 왔다. 어떤 경우에는, 환경재해에 대한 정보를 수집하는 단순한 과정이나 이의 공표만으로도 상당한 효과를 가져왔다. 끝으로, 私기업체로 하여금 환경을 보호하도록 강제시키는 것보다는 유인하는 여러 가지 경제적 전략이 있었으며 정부는 직접 규제와 법적 조항을 통해 성취할 수 있는 한계를 인식함에 따라 非법적 전략의 중요성에 점점 더 강조를 두고 있다. 70년대 환경보호가 중요한 관심사로 대두되었을 때, 이에 대한 첫 반응으로써 환경문제를 대처하기 위한 법과 제도를 적용했으며 미국과 일본에서는 민법과 영미 보통법 원칙을 사용하여 특별한 경우 환경피해를 예방하거나 개인의 재산이나 건강에 대한 침해를 금전으로 보상하도록 강제시켰다. 많은 소송이 성공적이었고, 환경에 명백한 위협이나 산출 가능한 피해의 경우 이러한 법률적 규제는 지속적으로 적용되어져 왔음에도 불구하고 정책 결정자들은 환경보호를 위한 국가정책이 특정오염의 사례 또는 유해한 행위에 대한 개개 소송으로써의 산출결과에만 의존할 수 없다고 인식하게 됐다. 환경문제를 더욱 종합적으로 처리할 수 있는 새로운 접근책이 요구되어 지며 환경보호운동의 지지자들은 두 가지의 기본적 전략을 제안했었다.

첫째, 오염을 자연환경의 복구 용량을 초과하는 환경침해라는 개념에서 출발하여 공장에서 대기에 품어내는 이산화탄소(sulfur dioxide)의 양을 제한하는 것과 같은 오염원에 대한 직접적 통제를 통하여 객관적인 환경의 질에 대한 기준을 성취할 수 있으며 이러한 직접적인 명령-통제규제(command-control)은 정부의 다른 경제행위에 대한 규제와 유사한 패턴이며 따라서 이는 정치인, 공무원, 그리고 심지어 피규제자인 기업체에게도 용이하게 받아들여졌다.

둘째, 다수의 환경경제학자에 의해 주장되어져 온 오염과 환경에 대

한 피해를 경제행위의 외부비용으로 파악하여 이를 자유시장결정(free market decisions)에서 적절히 계산되어지지 않는, 따라서 이를 사장시킨다(market failures)라는 결과에 이르렀다고 하며 이러한 경제학적 관점에서, 선호되어야 할 해결책은 私人으로 하여금 그들의 생산품에 대해 환경비용을 제품가격에 산출시켜서 시장에 내놓음으로 시장구조의 실패를 교정할 수 있는 법적, 제도적 메커니즘을 고안해야 한다고 주장한다. 환경비용이 상품에 포함되어지면, 자유시장경쟁이 환경보호를 효과적으로 촉진시키며 이의 난점으로는 어떻게 환경적으로 파괴적인 생산품에 대해 정확히 비용을 부과할 수 있으며, 국가의 세입이 어떻게 피해를 구제할 수 있는지에 대해 문제가 제기될 수 있다. 재정조치는 이러한 경제적 전략으로써 주요한 수단의 하나로 인식되어져 왔으며 많은 나라가 처음에는 직접규제에 큰 비중을 뒀으나, 최근에야 넓은 의미의 경제학적 조치를 채택하기 시작했다. 이는 환경정책으로써 재정조치의 고려를 위해 지금까지 통용되어온 직접적 환경규제의 장.단점을 다시 살펴보자. Command-Control(명령-통제)방식은 산업오염의 주요하게 감소토록 했으며 국가가 영하는 경제체제나 자유시장구조에서 환경보호계획의 중요한 특징이 되어왔다. 직접규제는 간과해서는 안될 중요한 강점이 있다. 이는 모든 지역에서 성취되어야 하고 모든 오염원을 동일하게 적용시켜야 하는 객관적 환경기준과 오염통제방식을 확립시켰다. 정부가 수천가지 다른 사례를 제각기 평가하려는 시도보다는 일반원칙을 확립하도록 했으며, 행정재량의 범위를 엄격하게 제한함으로써 부패로부터 행정부를 고립시키게 했으며 私기업체의 관점에서는, 직접규제는 빈번히 교체되지 않는 지역사정에 변동되어 지지 않고 모든 경쟁자가 똑같이 적용되는 일관된 기준을 세웠기 때문에 사업계획 수립에 도움이 된다. 그럼에도 불구하고 직접규제는 심각한 한계가 있

다. 이는 비탄력적 방식으로 단지 심각한 경제적 비효율성, 불평등한 경쟁효과, 그리고 기술적 발달의 저지의 대가에 의해 성취된다. 더욱이 직접규제는 많은 오염자가 있을 경우 운용하고 강제시키는데 많은 비용이 소요되며 따라서 직접규제는 종종 의도하는 환경목적을 달성하는데 미달하게 된다. 지난 20년 동안, 미국에 있어서 대기상태는 이산화탄소(sulfur dioxide)즉, 이는 주로 수천개의 산업체 시설에서 배출되는 오염물이나 특정 대상을 놓고 보면 향상되었지만, nitrogen oxides나 photo-chemical oxidant의 관점에서 보면 수많은 다양한 오염원으로부터, 특히 1억이 넘은 자동차를 포함해서 생기기 때문에- 전혀 개선되어지지 않았다.

Ⅱ. 環境規制 政策手段의 類型과 特徵

여기에서는 최근 환경규제에서 쟁점으로 부각되고 있는 명령지시적 규제와 시장유인적 규제 및 사전적 규제와 사후적 규제라는 두 가지 기준을 결합시켜 다양한 환경규제의 정책수단을 유형화해 보고, 나아가 각 유형에 속한 개별적인 정책수단의 특성을 기술하고자 한다.

1. 環境規制 政策手段의 類型[3)]

환경규제의 정책수단은 논자에 따라 각기 다른 기준에 근거하여 다양한 유형으로 분류된다. 행정적 수단과 경제적 수단 및 법적 수단으로

3) 이시경, 한경규제 정책수단 선택의 쟁점과 기준, 1996, 한국행정학보 제30권 1호, p114

분류하기도 하고, 명령지시적 수단과 시장유인적 수단, 도덕적 수단, 정부의 직접투자로 분류하기도 한다. 또한 규제시점에 따라 사전적 규제와 사후적 규제로 분류하기도 하고, 규제의 영향력과 강도에 따라 직접적 규제와 간접적 규제로 분류하기도 한다. 이상에서 법·행정적 규제는 명령지시적 규제와 유사한 성격을 가지고 있으며, 경제적 규제는 시장유인적 규제와 유사하다고 볼 수 있다. 직접적 규제와 간접적 규제의 분류는 규제의 영향력과 강도의 해석의 차이에 따라 특정한 정책수단이 어디에 속하는지를 결정하기가 용이하지가 않다. 정부의 직접투자나 도덕적 수단 등은 보편적으로 채택되는 정책수단으로 볼 수 없다. 환경규제의 정책수단은 보편적으로 명령지시적 규제수단과 시장유인적 규제수단으로 분류되어 왔다. 또한 이러한 분류와 관련해서 학자들은 많은 쟁점을 제시하였다. 명령지시적 규제는 법규정, 행정명령, 지시 등에 기초한 강제력을 행사함으로써 사회적 가치의 실현을 방해하는 행위를 직접적으로 금지 또는 제한하는 방법이다. 이것은 정부가 개인이나 기업이 따라야 할 또는 지켜야 할 행위기준 또는 규칙을 제정하고 이를 위반하는 개인이나 기업을 처벌하는 방법으로 규제가 이루어진다. 한편 시장유인적 규제는 명령지시적 규제와 마찬가지로 개인이나 기업에 어떤 의무를 부과하기는 하되 그것을 달성하는 방법은 개인이나 기업이 자신의 경제적 판단에 따라 합리적으로 선택할 수 있는 여지를 부여한다. 그리고 최근 환경규제에 사전적 규제의 필요성이 강조됨에 따라 사전적 규제수단과 사후적 규제수단을 비교해보고 장단점을 제시하는 것도 의미 있는 작업이라 생각되어 진다. 사전적 규제란 오염물질의 발생 자체를 억제하고 예방하는 차원에서 이루어지는 규제를 말하며, 사후적 규제란 환경오염이 발생하였을 경우 제재조치를 취하는 형식의 규제를 의미한다.

2. 環境規制 政策手段의 特徵

1)事前的 命令指示的 規制

사전적 명령지시적 환경규제의 정책수단에 해당되는 것을 환경영향평가제도는 개발계획수립과정의 일환으로 사업자가 사업계획을 수립함에 있어 당해 사업의 경제성, 기술성 등과 함께 환경성을 종합적으로 비교, 검토하여 환경적으로 건전한 사업계획안을 마련하는 과정으로서 특정사업시행에 따른 환경영향을 최소화하는데 그 목적을 두고 있다. 기존의 환경영향평가 제도는 개별법령에 근거가 있는 큰 사업계획에 한정하여 운영하고 있어, 환경에 미치는 영향이 크더라도 법령에 규정되어 있지 않는 경우에는 환경성 검토대상에서 제외되었다. 또한 대부분의 경우 환경영향평가가 대규모 개발사업을 대상으로 실시하고 있어 환경영향이 민감하거나 보전가치가 높은 지역에서의 중·소규모 개발사업 시행에 대해서는 환경성 배려의 사각지대로 되어 있는 등 문제점이 있었다. 이에 따라 최근 정부에서는 법령에 규정되어 있지 않더라도 환경성 검토가 필요한 각종 행정계획과 환경영향이 민감하고 생태적으로 보전가치가 높은 지역에서 시행되는 중·소규모 개발사업에 대해서 까지 사전환경성 검토가 이루어지도록 하였다.[4]이와 같이 환경영향평가란 사전배려 또는 예방의 원칙에 배경을 둔 환경규제의 효과적인 정책수단의 하나이다. 그리고 인·허가도 규제수단 중에서 핵심적인 위치를 차지하고 있다고 볼 수 있다. 또한 신고·등록·표시 등 의무를 부과하는 환경규제 수단이 있다.

4) 국무총리훈령 제299호, 1994.6.24

(1)申告·登錄·表示 등의 義務賦課

신고·등록·표시 등의 의무부과는 그 내용상 가장 약한 환경규제수단이지만, 이러한 수단은 두 가지 상이한 기능을 가지고 있다. 첫째, 그것은 일회적인 환경관련행위에 대하여 부과됨으로써 행위개시 여부를 통제할 수 있는 기능을 가진다. 이것은 약한 수단이기는 하지만 허가유보부 예방적 금지와 동일한 기능을 수행한다. 이러한 신고의무의 부과는 절차상 인·허가제보다도 간편하고 실제적이라는 점에서 입법상 종종 활용되고 있다.[5] 가령 수질환경보전법 제10조 1항 단서에 의한 일정규모 이항의 배출시설의 경우 환경에 대한 악영향이 크지 않을 것이라는 이유에서 허가제에서 완화된 신고제가 채용되고 있는 것이라 할 수 있다. 둘째, 신고의무의 부과는 계속적인 환경영향을 지닌 행위에 시종 동반하여 행해지는 수행통제를 가능하게 한다. 첫째의 경우가 이를테면 인·허 대체적 성격을 지닌 것이라면 이 경우는 인·허 보완적 성격을 지닌 것이라 할 수 있다.[6] 그밖에 환경관련법에서 사업자·관리인 등의 등록의무나 일정한 표시의무를 부과하고 있는 경우가 있다. 이러한 의무들은 결국 행위를 일반적으로 금지하는데 까지는 이르지 않으면서 환경규제를 가능케 하기 위한 기초자료를 확보하기 위하여 부과되는 것이라 할 수 있다.

(2)認·許可制

환경보전을 위한 행정규제수단 중에서 인·허가수단, 즉 법률에 의한

5) 이러한 예로는 소음·진동규제법 제25조에 의한 특정공사의 사전신고, 수질환경보전법 제10조 1항 단서의 배출시설의 설치신고 및 제36조 1항의 호소특정시설의 설치신고, 대기환경보전법 제10조 2항의 배출시설의 설치변경신고, 원자력법 제64조에 의한 핵원료물질의 사용신고 및 제31조 1항에 의한 발전용 원자로 및 관계시설의 해체신고와 제41조에 의한 사업개시 등의 신고 등을 들 수 있다.

6) 우병태, 특별행정법, 1997, 삼영사, p267

허가유보부 금지가 핵심적인 위치를 차지하고 있다고 할 수 있다. 이러한 허가유보부 금지는 다시 일정한 행위의 법령위반 여부를 사전에 심사하여 문제가 없을 때 이를 허용하는 경우인 예방적 금지와, 반대로 사회적으로 유해하거나 바람직하지 않은 행위를 일반적으로 억제하기 위하여 금지하고 다만 예외적인 경우에만 그 금지를 해제하는 경우로 나뉜다.[7]

2)事後的 命令指示的 規制

사후적이면서 명령지시적인 환경규제의 정책수단은 각종 행정명령과 행정벌 그리고 공급거부 등을 들 수 있다. 이러한 규제방식은 비교적 손쉬운 방법에 속하는 것들이어서 환경문제가 덜 복잡하고 환경정책이 덜 체계화된 초기에 주로 사용되었다. 환경보전을 위한 규제명령위반에 대해 조업정지명령, 시설이전명령, 허가취소, 위법시설에 대한폐쇄조치 등 제재적 의미를 갖는 행정처분을 함으로써 명령에 따른 의무이행을 확보하고 있다. 이러한 명령·조치들은 물론 그 자체로서 적극적인 환경규제수단으로 행해질 수 있으나 역시 환경규제적 명령의 이행과 실효성을 확보하기 위하여 행정상 제재로서 행하여지는 것이 일반적이다. 또한 환경보전을 위한 최종적인 수단으로 벌금과 과태료와 같은 행정질서벌을 포함하는 행정벌이 부과될 수 있음은 물론이다 이러한 행정벌은 결국 법원의 재판에 의해 부과되는 것이라는 점에서 다른 규제수단과 구별된다 할 것이다. 그리고 공급거부란 행정법상의 의무위반에 대하여 행정상 각종 서비스나 재화의 공급을 거부하는 환경규제의 수단이라 할 수 있다. 이것은 최근의 행정상의 무이행의 확보를 위한 새로운 방법으로 부각되어온 행정수단으로서 환경

7) 하천부지점용허가기간이 만료된 경우에 그 점용허가의 갱신 여부는 관리청의 자유재량에 속하며, 하천의 점용허가권은 특허에 의한 공물사용권의 일종으로 보는 것이 판례의 입장이다. (대판 1990. 2. 13. 89 다카 23022)

법상의 의무이행을 확보함에 있어서도 대단히 강력한 효과를 지니는 규제수단이다. 이러한 규제방식은 우선 기준설정이 전제되어야 하는데, 기준을 어느 정도의 수준에서 설정하느냐가 어려운 과제 가운데 하나이다. 또한 오염배출업소가 배출하는 물질을 확인하고 감시하는 감시체계가 마련되어야 하고, 그에 따른 관리비용이 많이 드는 단점이 있다.

(1)排出規制를 위한 命令·制裁

① 排出規制

환경보전행정은 상술한 신고제, 인·허가제 외에도 직접 상대방에게 일정한 작위·부작위·수인 등의 의무를 부과하는 침해 행정적 하명을 통해서도 수행될 수 있다. 배출허용기준 등과 같은 환경기준을 매개로 하여 적극적으로 상대방에게 일정한 행위의무를 부과함으로써 행해지는 이른바 배출규제조치가 그 대표적인 경우라고 할 수 있다.

② 行政制裁的 命令·措置

대기환경보전법과 수질환경보전법은 앞에서 본 바와 같은 환경보전을 위한 규제명령위반에 대하여 조업정지명령, 시설이전명령, 허가취소, 위법시설에 대한 폐쇄조치 등 제재적 의미를 갖는 행정처분을 결부시킴으로써 그 명령에 따른 의무이행을 확보하고 있다. 이러한 환경보전행정상 의무이행을 확보하기 위한 수단들은 소음·진동규제법, 유해화학물질관리법, 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률, 해양오염방지법, 원자력법 등에서도 유사하게 채용되고 있다.[8] 이러한 명령·조치들

8) 법령이 직접 일정한 방지시설(오염·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 제9조에 의한 오수정화시설)의 설치의무를 부과하고 이에 따르지 않을 때 처벌 또는 조업정지 등 제재를 가하는 경우도 이에 해당하는 것으로 볼 수 있다.(수질환경보전법 제53조)

은 물론 그 자체로서 적극적인 환경보전수단으로서 행해질 수 있으며, 역시 앞에서 본 바와 같은 환경규제적 명령의 이행과 실효성을 확보하기 위해서 행정상 제재로서 행해지는 것이 일반적이다.

③ 聽聞등

이와 같은 행정규제적 명령이나 조치를 함에 있어서는 미리 처분의 상대방에게 청문 등 의견진술의 기회를 주어야 한다. 예컨대, 대기환경보전법(§52), 수질환경보전법(§53) 등이 규정하는 바와 같이 환경부장관 또는 시·도지사는 조업정지명령·시설이전명령·허가취소·폐쇄조치·영업정지 등에 관한 처분을 하고자 하는 경우에는 총리령이 정하는 바에 의하여 미리 당해 처분의 상대방 또는 대리인에게 의견을 진술할 기회를 주어야 한다. 이는 불이익처분의 상대방의 이익을 고려하기 위한 절차적 보장의 결과라 할 수 있다.[9]

3)事前的 市場誘因的 規制[10]

사전적 시장유인적 환경규제에 해당되는 환경개선부담금제도는 환경오염물질을 배출하는 건물 및 시설에 대하여 오염자 부담원칙에 의거하여 일정한 부담금을 부과하여 오염절감을 유도하고 환경투자재원을 확충하는데 목적이 있다. 따라서 이 제도는 환경오염을 유발하는 업소에 대하여 소정의 부담금 산정기준에 따른 환경개선부담금을 차등부과함으로써 스스로 환경오염의 배출을 감소시키게 하는 경제적 유인을 부여하는 정책수단인 것이다. 또한 제품부과금제도는 생산, 소비, 폐기시에 환경오염을 유발할 가능성이 있는 제품에 대하여 일정금액을 지불하도록 하는 것이다. 이 제도는 오염물 배출을 감시하기 어려운 경우

9) 우병태, 특별행정법, 삼영사, 1997, p272
10) 환경과 생명, 1996.6

에 오염물질을 발생시키는 제품에 부과금을 부과함으로써 배출부과금의 보조수단으로 사용될 수 있다. 제품부과금제도는 제품이 쉽게 정의될 수 있으며 제품의 수요탄력성이 매우 크고 대체가 가능한 경우에 효과적이다. 그리고 이 제도는 대기오염이나 폐기물의 배출을 억제하는 수단으로 매우 효과적이나 수질오염의 규제에는 다소 효과가 떨어지는 것으로 나타나 있다. 그리고 배출권거래제도란 어느 지역에서 허용가능 총배출량이 결정되어 이 범위안에서 각 오염 배출원에게 오염배출권이 판매 또는 배분되면 그 이후에는 비출권을 자유로이 시장에서 거래할 수 있도록 허용함으로써 오염제거를 위한 비용을 절약하려는 제도이다. 이 제도는 오염물질을 배출할 수 있는 권리를 거래하는 시장을 형성, 민간부문이 자율적으로 환경오염문제를 해결하기 위해 도입되었다. 이는 미국에서 대기오염을 규제할 때 쓰이고 있는데 특히 환경기준이 지나치게 엄격하거나 총량규제를 실시하게 될 대 경제주체들의 경제활동을 덜 제약하기 위한 수단으로 이용되고 있다. 따라서 이 제도를 실시하면 상당한 규모의 오염조절 비용을 절약할 수 있으나 이 제도의 성패는 각 기업들이 배출권이 허용하는 한도내에서 배출량을 조절하는지를 감시하고 위반자에 대해 엄격한 벌칙을 부과할 수 있는지의 여부에 달려 있다고 볼 수 있다.[11]

(1)環境改善負擔金 制度

① 目的과 基本性格

환경개선부담금 제도의 목적은 환경개선부담금법 제1조[12]의 내용에

11) 이시경, 환경규제 정책수단 선택의 쟁점과 기준, 한국행정학보1996. 제30권 1호

12) "이 법은 환경개선을 위한 대책을 종합적, 체계적으로 추진하고 이에 따른 투자재원을 합리적으로 조달하여 환경개선을 촉진함으로써 국가의 지속적인 발전에 기반이 되는 쾌적한 환경의 조성에 이바지함을 그 목적으로 한다".

서 알 수 있듯이 오염자부담 원칙에 의거하여 오염자에게 오염물질 처리비용을 부담하도록 하여 오염 저감을 유도하고 환경개선을 위한 투자재원을 조달하는 데 있다. 환경개선부담금 제도는 합리적인 환경정책이 갖추어야 할 두 가지 중요한 특성인 오염자부담 원칙과 총량규제의 원칙을 하고 있다는 장점뿐만 아니라 그 동안 환경정책 대상에서 제외되어 왔던 유통·소비부문의 오염행위에 대한 정책적인 대응이라는 특성을 갖고 있다.

② 賦課對象 및 實積

환경개선부담금법 제9조에 "환경부 장관은 유통·소비과정에서 환경오염물질의 다량 배출로 인하여 환경오염의 직접적인 원인이 되는 건물 및 기타 시설물의 소유자와 자동차 소유자에 대해 그 환경개선부담금을 부과한다"라고 환경개선부과금의 부과·징수에 관하여 규정하고 있다.

③ 問題點

현행 환경개선부담금은 배출허용기준과 관계없이 정기적으로 부과되고 부담금 수준도 오염량에 비례하여 결정되므로 배출부과금 제도보다는 재원의 안정성이 높은 제도라고 평가할 수 있다. 그러나 현행 제도는 오염방지시설 및 오수정화시설의 설치·운영 여부에 관계없이 업종별로 일률적인 부과요율을 적용하고 있어 오염방지시설을 설치할 인센티브가 없어서 실제 오염억제 효과가 미흡한 점이 있다. 또한 환경개선부담금의 부과 대상이 시설물의 실제 사용자가 아니라 소유자이므로 호텔, 백화점 등 공공시설물과 같이 사용자가 소유자와 일치하지 않을 경우는 오염 원인자와 부담 주체가 달라 오염물질 배출억제 효과가 약하다.

(2)廢棄物豫置金·負擔金 制度

① 目的 및 根據 法令

폐기물예치금 제도는 폐기물 발생에 대한 책임을 오염원인자에게 예치금이라는 형태로 부과함과 동시에, 발생된 폐기물을 적절히 처리하여 사회가 부담해야 할 환경비용을 감소시켰을 경우에는 적립된 예치금을 반환하는 제도이다. 이 제도 하에서는 상대가격의 변화를 통하여 생산자로 하여금 폐기물을 덜 발생시키기 위한 제반 노력을 유도하고 보다 효율적인 회수·처리를 위한 노력을 유도하며 소비주체로 하여금 보다 환경친화적인 제품을 구매하도록 유도한다는 점에서, 배출부과금이나 제품부과금과 같은 경제적 유인수단의 하나로 볼 수 있다. 폐기물처리부담금 제도의 목적은 특정대기유해물질, 특정 수질유독물질, 특정 유독물을 함유하고 있거나 재활용이 어려운 제품·재료용기에 대하여 당해 폐기물의 처리에 소요되는 비용을 그 제조업자나 수입업자에게 부담시켜서 폐기물의 발생을 억제하고 자원의 낭비를 방지하는 데 있다.

② 問題點

폐기물의 재활용을 제고하고 재활용이 어려운 품목에 대해서는 사용을 억제하기 위해 도입된 폐기물예치금·부담금 제도는 재활용 및 오염억제 효과 면에서 실용성이 의문시되고 있다. 그 주된 이유는 대상 품목의 선정상의 문제뿐만 아니라 재활용산업의 미발달과 회수·처리체계 구축 미비를 들 수 있다. 독일과 미국에서 시행하고 있는 예치금제도(Deposit-Refund System)는 빈병 또는 금속캔 등과 같이 소비 후 즉시 폐기될 수 있는 특성을 가지며 또한 수거하여 세척 또는 제련 과정을 거쳐 신제품으로 다시 사용할 수 있는 물품을 대상

으로 하고 있다.[13] 다음으로 우리나라의 폐기물 회수·처리 시스템 및 재활용 산업의 미발달로 재활용 상품에 대한 시장이 활성화되어 있지 못하다. 폐기물에 대한 회수·처리 체계가 구축되어 있고 재활용 기술 및 시장이 발달되어 있으면 예치금 제도가 없더라도 기업은 자사의 이미지 제고를 위해 제품의 재활용에 힘쓸 것이다. 바꾸어 말하면 우리나라의 열악한 재활용 기술 및 시장수준이 실회수처리비용을 높이고 있는 하나의 장애요소로 작용한다고 볼 수 있다. 따라서 재활용 기술, 재활용 시장 및 업체의 육성 그리고 수거·처리 시스템의 구축이 시급히 이루어져야 한다.[14]

(3) 排出權去來制度

우리나라에서의 배출부과금은 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출하는 사업자에 대하여 초과배출한 오염물질의 처리에 소요되는 비용에 상당하는 경제적 부담을 부과하는 방식으로 운영되고 있다. 이제도는 배출허용기준의 준수를 확보할 목적으로 1983년9월1일부터 시행되어 왔고 그간 수차례의 변화를 거쳐 현재는 사업장의 규모에 따라 정액부과하는 기본부과금과 기준초과 배출오염물질의 처리비용에 상당하는 처리부과금으로 구성되어 있다.[15]

---

13) 그러나 우리 나라의 예치금 대상품목 가운데 가전제품은 내구연한이 10년 내지 15년, 수리하여 중고품으로 재사용할 경우 20년 이상이 되기 때문에 한번 소비 후 바로 폐기될 수 없는 내구 소비재의 특성을 가진다. 또한 가전제품은 철·비철금속·플라스틱(ABS, PS, PU 등)등 여러 가지 물질이 복합된 제품으로서 단일물질을 분해·분리하기 어려운 특성을 갖기 때문에, 부품 수리 등으로 재사용의 가능성은 있으나 폐기물질을 재활용하기는 현실적으로 어렵다. 또 불특정 다수로부터 수거 및 재활용(재사용 및 원료 이용)이 용이하고 단기성으로 적정요율 산정이 가능한 품목이 선정되어야 하나. 현행 대상 품목이 이러한 선정 원칙이 적용되고 있지 않다.

14) 환경과 행정, 1996, 여름호

15) 문태훈, 환경정책론, 1997, 형설출판사,p176

기본부과금은 1991년 신설된 것으로 위반시마다 업소의 폐수발생 규모에 따른 종별에[16]따라 50~400만 원의 고정액으로 부과하고 처리부과금은 배출허용기준을 초과한 부분에 오염물질량에 오염물질 처리단가를 곱하고 여기에 벌과금적 성격의 각종 부과계수(배출허용기준초과율, 지역별 부과계수, 위반회수별부과계수)를 곱하여 산정하고 있다. 기본부과금제도는 기존의 배출부과금이 사업자에게 주는 상대적 부담이 가벼워 사업자들이 이를 경시하는 풍토를 개선하기 위하여 도입한 것으로 환경부는 그 도입취지를 밝히고 있다. 부과금을 납부기간 내에 납부하지 않을 경우에는 국세징수법을 준용한 가산금 및 중가산금이 중과되면 재산압류 등 체납처분절차에 의하여 강제징수가 가능하게 되었다.[17]

4) 事後的 市場誘因的 規制

그동안 많은 논란이 되어 왔던 사후적이면서 시장유인적인 특성을 지니는 배출부과금제도는 일반적으로 일정한 환경기준을 초과하는 공해배출량이나 잔류량에 대하여 일정단위당 부과금을 곱하여 산정되는 금전적 급부의무를 부과함으로써 환경오염을 방지하기 위한 정책수단이다. 따라서 배출부과금[18] 제도는 오염물배출량이 증가함에 따라 부과비율을 증가시킴으로써 기업으로 하여금 오염물질을 보다 적게 배출하도록 만드는 유인체계를 구축하여 기업의 형태를 변화시키거나 환경관련

16) 배출업소의 규모별 구분은 1일 폐수배출량을 기준으로 하는데 1종은 2000m^3 이상, 2종은 700~2.000m^3 , 3종은 200~700m^3 , 5종은 50m^3 미만의 배출업소를 말한다.

17) 문태훈, 환경정책론, 형설출판사, 1997, p168

18) 배출부과금을 행정법상 의무위반자에 대하여 과하는 금전상의 제재로서 일종의 과징금의 성격과 시장유인적 규제수단으로서의 의미를 아울러 지니고 있다고 보는 입장도 있으나 배출부과금은 기본적으로 사후적인 시장유인적 규제수단이다.

기술혁신을 유도할 수 있다는 장점으로 인해 선진국에서는 보편적으로 채택되고 있는 환경규제의 정책수단이다. 이 제도는 배출되는 오염물질의 양이 시간에 따라 변화가 작고 오염물질 감시가 용이한 분야에 쉽게 적용될 수 있다. 따라서 수질오염 규제수단으로는 적절한 규제수단이 될 수 있으나 대기오염의 경우에는 감시의 문제가 발생하고 폐기물의 경우에는 폐기물발생량이 시간에 따라 차이가 크기 때문에 적용하기에는 다소 문제가 있다.

(1) 排出金賦課金 制度

① 目的과 根據 法令

배출부과금 제도는 원래 오염물질의 배출을 오염자가 스스로 억제하도록 유도하는 경제적 유인수단의 일종으로서, 오염물질의 배출 정도에 따라 부과금을 부과함으로써 오염물질을 배출이 야기시키는 외부비용을 배출업자가 부담하도록 하는 제도이다.[19]

그러나 이와 같은 순수 배출부과금 제도는 시행 상 어려움이 많기 때문에 다수의 국가에서 채택하고 있는 것은 소위 비용 최소화 배출부과금 제도이다. 이 제도 하에서는 환경기술을 위생적으로 결정하고 오염물질의 배출 정도에 따라 부과금을 부과하여 오염자 스스로 배출량을 법적 기준에 맞추도록 유도함으로써 오염물질 배출로 인한 사회적 비용을 최소화하려는 정책수단이다. 우리 나라 배출부과금 제도에 대한 원론적 근거 법령은 원인자부담원칙(polluter paysx principle)에 입각한 환경정책기본법2조 제7항 "자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염의 원인을 야기한 자는 그 오염의 방지와 오염된 환경의 회복 및 구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다"에[서 찾아 볼 수 있

19) 원동철, 환경정책과 재산권, 한국경제 연구원, 1998, p80

다. 그리고 이에 관한 직접적인 근거 법령은 대기환경보전법, 수질환경보전법, 오수·분뇨 및 축산폐수 처리에 관한 법률에 각각 명시되어 있다. 앞의 근거 법령에서 보듯이 우리나라의 배출부과금 제도는 다른 나라와 마찬가지로 환경기준을 유지하기 위하여 필요한 환경개선 비용의 최소화를 위한 원인자부담금 제도로서의 성격을 기본으로 하고 있다. 그런데 우리나라의 현행 배출부과금 제도는 이러한 경제적 속성뿐만 아니라 배출허용기준 위반업체에 대한 벌과금의 성격도 띠고 있다, 수질배출부과금은 폐수의 배출 규제와 관련하여 배출허용기준을 준수하기 위한 각종 행정규제[수단과 함께 보조적인 수단으로 사용되고 있으며, 대기배출부과금 역시 사업장의 대시오염물질을 규제하기 위한 행정조치와 함께 시행되고 있다. 그러므로 우리나라의 배출부과금 제도는 경제적 유인책의 성격과 행정규제 측면을 동시에 가지고 있다고 말할 수 있다.

② 賦課對象

우리나라의 현행 배출부과금 제도는 생산 및 제조과정에서 발생하는 대기 및 수질오염물질을 그 대상으로 하고 있다, 대기분야에서는 아황산가스 등 10종, 수질분야에서는 생물 화학적 산소요구량(BOD)과 화학적 산소요구량(COD)등 15종이 있으며, 악취가 배출부과금 부과대상 오염물질에 포함된 것은 우리나라에서만 볼 수 있는 특징이다.[20]

③ 內容

현행 배출부과금 제도는 농도 기준을 설정하고 기준 이상의 배출업체에 대하여 벌금을 부과하는 직접 규제의 형태를 띠고 있어 오염 억제 및 재원 조달의 효과 면에서 문제가 있는 것으로 지적되고 있다. 즉, 배

20) 환경과 생명, 1996, 여름호

출업체는 농도 기준만 준수하면 되므로 기준보다 더 낮게 처리할 동기도 없고 또한 배출량이 아무리 많더라고 농도 기준 이하일 경우 부과대상에서 제외된 때문에 오염기여도에 따른 적정부과가 이루어지지 않고 있다. 또한 현행 제도는 소위 개별규제 방식을 채택하고 있고 배출허용기준이 총량 기준이 아니라 농도 기준으로 되어 있어 배출업체의 숫자가 증가할 경우 현재 배출업체가 배출하는 총오염량이 관리될 수 없기 때문에 지역내 환경기준을 달성할 수 없다. 대기부문의 경우 이러한 개정법안은 관계법령에서 배출부과금 대상을 종전의 "배출허용기준을 초과하는 오염물질을 배출하는 사업자"(대기환경보전법 제19조 제1항)에서 "대기오염물질을 배출하는 사업자"로 대상범위를 확대시킴으로써 현행 농도규제에서 총량규제로 전환하는 법적 근거를 마련하였다. 또한 대기배출부과금의 개정법안 중 특이할 만한 사항은 면제 및 감면 대상을 규정하고 있다는 점이다(제10조 제3항). 이러한 면제 규정은 사업자로 하여금 청정연료의 사용과 최적의 방지시설을 설치하도록 유도할 목적으로 만들어졌으며, 감면 대상 규정은 영세업자의 경우 그 대상이 많아 행정비용이 더 많이 들기 때문인 것으로 해석된다. 수질부문의 배출부과금 역시 관련법안을 개정하였다, 주요 골격은 대기부문과 비슷하다. 법안의 주요 특성을 살펴보면 종전의 배출부과금의 징수 여부가 배출허용기준의 초과 여부에 의해 결정되던 것이 방류수 수질기준으로 변경되었다. 방류수 수질기준이 배출허용기준보다 엄격하다는 사실을 고려한다면 이것은 종전보다 배출허용기준이 강화되었음을 의미하며 또한 적용대상 범위가 확대되었다고 볼 수 있다. 이상의 수질배출부과금의 개정안을 요약하면, 배출허용기준을 초과하여 오염물질을 배출하는 사업자에 부과하던 배출부과금을 배출하는 사업자가 스스로 청정기술을 도입하여 오염물질을 배출하는 사업자가 스스로 청정기술을 도입하여 오염물질 배출량을 줄이도록 하였다.

④ 問題點

우리나라의 배출부과금 제도가 그 본래의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있는 원인은 다음과 같다. 먼저, 개정된 배출부과금 제도는 생산제조시설에서 발생하는 오염물질의 배출 총량에 대한 정확한 측정과 엄격한 감시·감독을 요구하므로 관련장비 및 일련과 관련된 비용이 많이 소요된다. 요컨대 배출부과금 제도의 근본적인 문제는 제도의 집행 비용을 고려하지 않고 그 대상 범위를 너무 넓게 잡고 있다는 것이다.[21] 배출부과금 제도를 효과적으로 적용하기 쉽지 않은 오염물질을 포함하여 너무나 많은 오염물질을 대상으로 산만하게 적용하다 보면 그 어느 오염물질 하나에 대해서도 제대로 오염억제 효과를 달성하지 못할 우려가 있다. 이 점은 배출부과금 제도의 적용에 비교적 적합하다고 생각되는 소수의 오염물질만을 대상으로 적용하고 있는 선진국의 경우와 대조적이다. 또한 개정된 배출부과금은 오염의 최적방지기술을 설치한 경우 부과금을 면제해 주는 것으로 되어 있다. 오염의 최적방지기술이란 기술의 진보에 따라 변하는 바 개정된 배출부과금의 면제 규정을 준수하기 위해서는 신기술이 발명되어 상품화될 경우 신기술과 종전기술자들과의 오염방지 제도 장치에 대한 차이를 화폐화시켜야 한다. 그러나 이를 위해서는 행정비용이 많이 들것으로 예상되며 더욱이 방지 정도의 차이를 정확히 화폐가치로 나타내는 것은 그리 용이한 일이 아닐 것이다. 기업의 측면에서 보면 기술의 진보가 빠를수록 이를 다시 설치하기 위한 새로운 비용이 들기 때문에 새로운 시설로 대체하는 것 또한 용이하지 않을 것으로 생각된다.

21) 우병태, 특별행정법, 삼영사, 1997, p273

(2) 環境稅制度

이 제도는 소비되는 유해물질에 과세하는 방식으로 경제적 유인을 통해 유해물질의 소비를 억제할 수 있다.

① 제품부과금 제도

제품부과금제도는 생산, 소비, 폐기시에 환경오염을 유발할 가능성이 있는 제품에 대하여 일정 금액을 지불하도록 하는 제도이다. 이 제도는 오염물질의 배출을 감시하기·어려운 경우에 오염물질을 발생시키는 제품에 부과금을 부과함으로써 배출부과금의 보조수단으로 사용될 수 잇다. 제품부과금제도는 제품의 수요 탄력성이 매우 크고 대체가 가능할 경우에 효과적이다.[22] 프랑스에서는 황을 함유하는 연료에 부과금을 물리고 있으며 핀란드나 스웨덴의 경우 자동차 연료에 대하여 부과하고 있다. 폐기물에 경우 재활용될 필요가 있거나 안전하게 폐기될 필요가 있는 상품에 대하여 이 제도가 실시되고 있다. 핀란드의 경우 음료팩에 대하여, 이탈리아의 경우 플라스틱 용기에 대하여, 프랑스나 독일의 경우 윤활유에 대하여 부과금이 징수되고 잇다, 또한 수질오염규제를 위하여 노르웨이와 스웨덴에서는 비료와 농약에 대하여 제품부과금을 징수하고 있다.[23]

② 預置金制度 : 예치금제도란 오염을 발생시킬 수 있는 제품의 생산 또는 소비가 발생하기 전에 미리 정부에 오염물질을 제거하기 위한 비용을 예치토록 한 후 오염물질의 처리가 끝난 후에 찾아가도록 하는 제도이다.

22) 오영석 · 김병웅, 환경행정론, 대영문화사, 1997, p184
23) 환경과 생명, 1996, 여름호

(3) 汚染權販賣制度[24]

오염권 판매제도는 오염물질을 배출할 수 있는 권리를 거래하는 시장을 형성하고 민간부문이 자율적으로 오염누제를 해결하도록 도입된 제도이다. 이 제도는 미국에서 대기오염을 규제하기 위하여 도입되었는데 특히 환경기준이 지나치게 엄격하거나 총량규제를 실시하게 될 때 경제주체들의 경제활동을 덜 제약하기 위한 수단으로 이용되고 있다. 오염권 판매제도가 소기의 목적을 달성하기 위해서는 규제대상이 되는 배출업소들 간의 한계오염 처리비용이 차이가 나야 한다. 업소들간의 오염처리 비용에 차이가 없다면 오염권의 거래가 이루어질 가능성이 없기 때문이다.

① 포말(bubble) : 포말이란 일정한 공간을 하나의 공동영역으로 설정한 다음 이 지역의 오염 총배출량을 일정하게 설정하는 것을 의미한다. 이 지역에 총량적으로 배정된 오염의 양을 초과하지 않는 이상 지역 내에 위치한 공해배출업소 간의 오염물질의 배출량은 자율적으로 결정하고 거래할 수 있도록 하는 것이다. 이제도의 장점은 오염물질을 불가피하게 배출해야 하는 업소나 오염물질 한 단위당 투입되는 비용이 높은 기업이 그렇지 않는 기업의 도움으로 경제활동을 확대시킬 수 있다.

② 상쇄 : 상쇄는 국가가 설정한 환경기준을 충족시키지 못하는 지역에 대해서도 기존의 공해시설에서 배출되는 오염물질의 양이 감소하면 감소한 만큼 새로운 공해시설의 설치를 허용하는 제도를 의미한다.

③ 네팅 : 네팅은 특정 공해업소가 기술혁신이나 생산공정의 변혁을

24) 오영석 · 김병웅, 환경행정론, 대영문화사, 1997, p181

통해 공해물질의 배출을 국가 허용치 이하로 떨어뜨리면 그만큼 저축할 수 있게 하고 이를 다른 업소와 거래할 수 있게 하는 제도이다. 배출권의 거래는 물론 ERC를 통해 이루어진다.[25]

Ⅲ. 스웨덴의 環境稅制度

1. 스웨덴의 環境稅 導入과 展開

스웨덴에서는 금세기에 소득세 제도가 도입된 이후 최대라고 할 수 있는 세제개혁이 1991년 (일부는 1990년 중에도 이루어짐) 에 실시되었다. 세제개혁은 소득세가 대폭 감소 된 반면에 간접세의 증가로 이루어지고 부가가치세의 세율이 25%로 인상된 외에 새로운 환경세를 도입하였다. 이시기에 도입된 「환경세」는「이산화탄소(CO2)세」와 「유황세」 외에「질소산화물(NOx)과징금」도 도입하였다. 또한 이들의 「환경세」가 도입되었을 때 이제까지 이중과세를 피한다는 의미로 부과된 연료에도 모든 부가가치세가 포함되어 부과되었다. 1991년 가을에 성립된 보수 중도정권은 이 개혁을 더욱더 추진하여 대부분의 간접세에 「환경보호목적」을 덧붙여 세금전체가 「환경세」라고 해도 모순되지 않는다. 예를 들면 「자동차세」와 「자동차 매상세」는 「환경보호 규약」의 충족도에 따라 과세액이 변할 정도로 개정되었다. 한편 보수중도정권은 스웨덴이 장래 유럽공동체 가맹을 전제로 한 세제개혁에도

25) 김번웅 · 오영석, 환경행정론, 제30호 2공판, 대영문화사, 1997, p182

착수하여 1993년 1월1일부터 산업계(실질적으로는 제조업자, 상업원예업자)에 대하여 「일반에너지세」,「전기세」,「이산화탄소세」를 면제내지 경감시켰다. 또한 유럽공동체의 규준에 맞지 않는 「킬로미터세」를 폐지 하여 새로운 세제를 만드는 준비를 하였다.

2. 環境稅 導入까지의 움직임

1) 1991년 세제개혁까지의 움직임

스웨덴 국민이 자연환경에 대한 생각은 이전부터 매우 강했기 때문에 초기에는 환경문제를「경제적 수단」으로 해결하려는 방향에서는 부정적인 견해가 많았다. 그 대표적인 견해는「인간이 자연환경을 오염시키는 권리를 가질수 없다」라는 점이다. 그러나 이와 같은 견해도 1972년에 OECD가 국제적인 환경정책의 경제적 지침으로서 오염자부담(PPP)을 받아들인 때부터 미묘한 변화가 보이게 되었다. 즉 이제까지는 제재가 비교적 용이한 한정적 수의 고정오염원이 환경문제의 중심으로 되었지만 점차로 자동차와 같은 불특정 이동오염원이 환경문제의 중심으로 되기 시작했다. 한편 스웨덴은 그 복지 정책의 기초를 「고용의 확보」에 두고, 다른 정책보다 우선시 하고 있다. 또한 스웨덴 경제는 그 기초의 약 40% 를 외국무역에 의존하고 있으며, 외국과의 국제 경쟁력을 무시할 수 없는 입장에 있었다. 따라서 이러한 정책목적이 우선되어 환경정책이 후에 뒤따르는 것도 적어지게 되었다.1973년에 도입된 음식물용기에 대한 과징금도 처음에는 그러하였다. 그 과징금은 처음1973년 1월1일부터 실시된 일부 식료품가격의 동결자금을 조달하기 위하여 도입되었다. 그러나 그것은 점차로 환경목적에 합치하는 것으로 인식되어

최초의 환경부과금으로 보여졌다. 이와 같이 초기에는 반드시 환경목적으로 되지 않았던 과징금이 점차로 도입되어 과징금 자체가 지닌 환경효과와 과징금 수입이 초래할 수 있는 환경효과가 인식되려면 과징금을 환경목적 뿐만 아니라 수입목적으로도 이용하려는 움직임이 강하게 되었다.1988년 가을에는 정부에 의해 「오염물질 배출 과징금을 제안하기 위한 위원」들이 임명되어 1989년 가을에 중간보고서를 제출하였다[26]. 이와 같은 과징금이 다수 도입하게 된 배경의 하나는 오염물질배출 등을 측정하는 기술이 현저히 진보한 점을 들 수 있다. 그러나 스웨덴의 경우에는 과징금은 어디까지나 규제의 보조적인 수단으로 생각하였으며 ,그 자신이 독립된「경제적 수단」으로 생각하지 않았다. 그것은 예를 들어 전술한「석유의 유황에 대한 과징금」과 「펄프산업의 염소처리물질배출에 대한 과징금」이 「환경보호법」이나「유황규제법」등에서 허가된 범위내에서의 더욱 더 감소시키기 위하여 사용하였다는 점을 보여 주었다. 과징금은 또한 때로는 후에 규제로 엄격하게 된 제한량으로 사전에 도입된 인센티브로서도 이용되고 있다.

2) 1991년 세제개혁에 있어서의 움직임

1980년 후반 경 소득세의 높은 한계세율이 초래한 소득재분배효과에 의문이 나타난 한편에는 그것이 초래하는 근로의욕 저해효과와 저축저해효과가 경제에 중요한 장애로 되고 있다는 것이 인식되기 시작했으며, 여기에서 소득세의 한계세율을 대폭적으로 인하할 것이 합의되었다. 작년의 재정 재건 노력에 따라서 겨우 수지의 균형이 이루어지게 되었

26) 그 중간보고서의 제안에 따르면 89년 10월부터 「석유의 유황에 대한 과징금」과 「펄프산업의 염소처리물질배출에 대한 과징금」을 실시하였다. 그 위원회는 1990년 여름에 최종보고서를 제출하여 이에 따라 몇 가지 과징금을 도입하였다.

으며, 몇 가지 세수에서 감세분의 보충을 위한 방안을 모색하였다. 물론 소득세에 대한 과세 기반의 확대로 세율 인하분의 일부는 보충되었지만 감세액이 지나치게 크기 때문에 자본과세를 강화하여도 커버(cover)할 수 없었다. 여기에서 간접세의 증세가 고려되어 부가가치세에 대해서는 과세기반의 확대(수송, 전화, 신문 ,라디오,TV, 이용원 등 서비스에 대한 신규과세)만큼 되지 않아 세율인상도 이루어졌다. 그러나 여기에서도 감세분을 메꿀 수 있는 만큼 되지 않았기 때문에 소위 「환경세」의 도입이 제안되었다. 이「환경세」의 도입에 대해서는 가 정당별로 찬반이 있었지만 재계를 배경으로 한 보수당은 1989년3월1일 부터 국내항공운송에 대하여 「환경세」를 부과하게 된 때와 마찬가지로 「稅(Skatt)」가 아니라「과징금(Avgift)」으로 할 것을 요구하였다. 결국 보수당은 과징금을 부과하는 것 자체에는 반대했지만 이에 따른 수입을 환경목적에 사용하며 정부가 이것을 일반재원으로 사용하지 않을 것을 요구하였다. 그러나 정부는 환경세의 수지를 그와 같이 용도 지정(earmark)하여 사용하면 다른 목적세가 범하고 있는 것처럼 불효율(사용목적자체가 없어도 재원이 있기 때문에 불필요한 사업활동을 전개할 수 있는)을 다시 범할 수 있다는 반론으로 결국 일반재원을 조달하는 「稅」로서 도입되었다.

3) 이산화탄소세

이산화탄소세(Koldioxidskatt)는 지구에서「온난효과」를 초래하는 주원인인 CO2의 배출을 억제하기 위하여 1991년 1월1일 부터 연료의 탄소함유량과 열량에 따라 부과하게 되었다. 세율은 CO2 배출 1kg 25re인(국내 항공수송을 위한 연료에 대한 1kg 79re) 이 이산화탄소세는 국제선 항공기, 수상운송을 위한 연료, 전력생산을 위한 연료, "에너지

생산" 목적 이외에 사용되는 연료는 비과세로 하였다. 또한 에너지 다소비산업(시멘트 ,펄프, 종이, 철강, 화학, 공업 등)을 보호하기 위하여 일반 에너지세, 전기세, 이산화탄소세의 총액이 기업의 매상고의 1.25를 넘는 액수에 대하여도 비과세로 하였다. 그러나 이러한 에너지 다소비 산업에 대한 우대조치는 GATT위반으로 되기 때문에 1993년 1월1일부터 폐지하였으며, 다른 우대조치를 만들었다. 즉 이산화탄소세는 1993년 1월1일부터 이산화탄소 배출 1kg당 32re(국내 항공수송을 위한 연료에 대해서는 1kg 당 1Kr로 인상하였지만 산업용연료(상업용 연료도 포함)에 대해서는 75% 할인한 8re로 하였다. 이 세는 이산화탄소의 배출을 감소 시켰으며, 이산화탄소의 배출을 감소시키는 새로운 기술 개발을 촉진시켰다.

4) 대기오염과 관련된 배출 과징금

A. 유황세

유황세는 인체나 자연환경에 현저하게 유해한 유황산화물의 배출을 억제하기 위하여1991년 1월1일부터 유황을 다량으로 함유하고 있는 연료에 대해 부과하였다.(그러나 유황의 함유량이 0.1%이하의 저유황 석유는 과세하지 않았다.)이 유황세는 국제선 항공기, 수상운송을 위한 연료, "에너지 생산" 목적 이외에 사용되는 연료는 비과세 되었지만 전력생산을 위한 연료에 대해서는 저유황석유의 이용을 촉진하기 위하여 과세되었다. 이 세에 대해서도 유황의 배출을 감소시키기 위한 조치를 취한 경우에는 반환시켰으며, 연료의 저 유황화, 신기술의 개발을 촉진시킬 것으로 기대되었다.

B. 국내항공수송에 대한 환경세

항공기의 배기가스가 사회에 미치는 비용을 커버하고, 항공기의 배기가스량을 감소시키기 위하여 1989년 3월1일부터 국내항공기에 대하여 환경세를 부과하고 있다.(국제선 항공기는 협정에 따라 비과세, 개인형 항공기와 공군의 항공기도 국제선과 마찬가지로 취급). 세율은 항공기형(type)와 배기가스(탄화수소와 질소탄화물)의 배출에 따라 다르다. 지방간을 운행하는 비교적 소형항공기는 1회 운행에 30Kr이다. 이것을 초과하는 배출량은 5kg증가마다 60Kr를 가산시키는 형태로 이루어졌다. 이 세로 인하여 한편으로는 항공운임이 2%정도 높아졌지만 다른 한편으로는 비교적 일반적인 항공기 Fokker F28의 연료실의 교환이 이루어져 탄화수소의 배출량이 90%감소되고 또한 질소 산화물의 배출량에도 일정한 효과가 있었다.(그 외연료실의 교환은 배출량을 75%감소시켰다)고 보고되었다.

C. 질소 산화물 배출 과징금

인간의 호흡기등에 중대한 장애를 초래하는 보일러 등 고정발생원으로부터 질소산화물의 배출량을 억제하기 위하여 1992년 1월 1일부터 과세하였다. 그러나 모든 공장에 측정기기를 갖추려면 비용도 높아졌으나 적어도 10MW을 투입하여 영간 50GWh이사의 에너지를 생산하는 약 200개의 보일러와 가스터빈에 한정하여 부과하였다. 그러나 대형공장만 불리하게 되었으며, 과징금에 따른 수입은 에너지 생산량에 따라 부담한 그룹에 재배분하였다. 과징금의 부과는 질소 산화물1kg당 40Kr이다.

D. km稅

km稅는 디젤엔진을 가진 자동차가 주행한 거리에 따라 부과하는 세

이다. 기본세율은 차종과 중량에 따라 다르다. 예를 들어10Km 주행마다 승용차는 2.0-2.9Kr,16톤 트럭은 5.3-6.9Kr, 16톤 버스는 4Kr의 세를 부과하였다.

이세는 디젤엔진차의 주행거리를 억제함에 따라 질소산화물의 배출량을 억제하는 역할을 담당하게 하였다. 또한 이 세는 유럽공동체와 저촉되는 것으로 1993년 6월 30일자로 폐지되어 보다 환경정책적인 목적을 명확히 한 세로 바꿀 것으로 제안되었다.

5) 廢棄物에 관련된 排出 過徵金

A. 폐차 과징금

1970년 전반부터 스웨덴에서도 오래된 자동차를 자연으로 폐기가 두드러짐에 따라 다음과 같은 2가지의 방법으로 폐차처리를 하게 되었다.

첫째, 폐차증명위탁제도를 도입하여 엄격한 폐차절차(위탁을 한 폐차증명서를 첨부 받아 폐차등록을 함)를 거칠 때까지도 「자동차세」의 지불청구가 되는 형태로 자연에 대한 폐차를 억제하고 있다. 둘째,「폐차 과징금」을 이용한 Pant시스템(물건을 구입할 때에 예탁금을 주고, 사용을 다하고 반환 할 때 예탁금을 반환하는 공탁금제도/deposit system.스웨덴에서는 음식용기에 대해서 이제도가 발달해 있다)에 의해 오래 사용한 낡은 자동차의 자연으로의 폐기를 억제하고 있다. 이 폐차 과징금이 도입된 것은 1975년 10월1일 부터이지만, 이때 새차를 구입했을 때 250Kr을 기금으로 예탁하고, 폐차시 기금에서 300Kr을 반환받으며, 금액을 폐차비용으로 대처하였다. 그러나 거기에는 엄격한 폐차절차를 밟아야 한다는 인센티브가 결여되어 있다는 점에서 현재에는 새차 구입시 기금으로서 850Kr 지불을 대신하여 폐차시 기금에서 1,500Kr을

반환하도록 되어있으며, 폐차비용을 (약500Kr)을 지불토록 되어 있다. 기금은 이와 같이 Pant시스템에 운용하는 외에 지방정부(쿄문)가 회수하기도 하고, 바테리 회수회사는 오래 사용한 자동차 바테리를 회수하기 위하여 보조금을 자연환경의 보존에 노력하고 있다.

B. 이용자 과징금

스웨덴에서는 지방정부가 비용원칙에 따라 쓰레기처리, 상하수도 비용을 이용자로부터 징수하고 있다. 그러나 금액자체는 그다지 크지 않다.

6)제품과징금

A. 연료에 대한 일반에너지세

일반 에너지세」의 「일반」은 「석유제품, 석탄, 휘발유에 대한 특별세」의「특별」에 대응하기 위한 것이지만,1991년의 세제개혁시 「특별세」가 폐지되어 현재에는 단순히「에너지세」라고 부르고 있다. 「에너지세」연료에 과세했지만 원유, 폐유, 생물연료, 이탄 등에는 부과하지 않았다. 이 에너지세는 항공기, 열차, 수상수송을 위한 연료, 전력 생산을 위한 연료, 에너지 생산목적 이외로 사용하는 연료, 5 1 미만의 석유 포장(package)은 비과세 하였다. 1991년의 세제개혁시 이산화탄소세와 유황세가 도입되지 않았다. 이 에너지세는 50%감세하였다. 또한 1992년 1월1일 부터 class1 과class2의 석유 제품의 세율 100Kr 감세하였다. 1993년 1월1일부터 이 에너지세는 산업용 연료(상업용 원예용 연료도 포함)에 대하여 부과하지 않도록 변경하였다.

B. 전기세

전기세는 실제로 「일반 에너지세」의 일부라고 생각되며, 동시에 취

급되는 경우가 많다. 1993년 1월1일 부터 산업용 연료(상업용 원예용 연료도 포함)에 「에너지세」가 부과된 것은 아니다. 전기세도 산업용 전력에 대하여 부과되지 않았다. 그러나 전기세의 稅收 감소를 커버하기 위하여 비산업용(가계용)전력에 대한 전기세는 1kwh당 1.3re로 인상시켰다. 전기세는 일반 전기세에 덧붙여 원자력 발전을 위한 가산세와 수력발전소 이용에 의한 가산세로 가산되었다. 또한 지역 정책적 관점에서 스웨덴의 북부지방에서 전기세가 대폭적으로 경감되었다.

C. 에너지세에 대한 부가가치세

전술한 바와 같이 1991년의 세제 개혁시 이제까지의 이중과세를 피한다는 의미로 부과된 연료에도 모든 부가가치세를 포함하여 부과하게 되었다.稅率은 기타의 세금을 포함한 가격의 25%이다. 그러나 항공수송을 위한 연료에 대해서만 비과세이다.

D. 음식용기세

전술한 바와 같이 음료용기에 과징금을 부과한 것은 1973년이다. 동년 1월1일 일부 식료품에 대한 가격동결이 도입되었지만 그 자금 조달을 위한 휘발유세, 자동차 판매세가 인상한 것과 마찬가지로 음료용기에 대한 과징금의 도입을 결정하였다. 과징금의 도입 이유는 쓰레기로서 두드러진 생산물이 그룹으로서 한정되어 있는 생활필수품이라고 말할 수 없는 생산물의 중심 부분에서 회수 시스템이 될수 있는 점을 들 수 있다. 이 과징금은 그후 점차로 그것이 초래하는 환경효과를 평가하게 되었고, 최초의 「환경을 위한 과징금」으로 생각하였다. 과징금이 세로 변한 것은 1'984년이다. 그 후 세율은 다음과 같다. 재 이용이 가능한 병과 깡통은 크기에 관계없이 8re, 사용 후 버린 용기는 20~30cl은

15椎e,71~300 cl은 25椎e이다. 종이의 경우는 현재의 경우 비과세이다. 이세가 도입된 것과 동시에 특별한 Pant회사가 만들어지고 국내에서 뿐 만 아니라 수입알루미늄깡통에 대해서도 Pant시스템에 의해서 회수되고 있다. 실제로 알루미늄 깡통의 Pant(상품을 구입할 때의 예탁금, 슈퍼마켓 등에 설치되어 있는 Pant기계에 빈깡통을 넣으면 예탁금이 반환됨)가 50re로 인상된 후로부터 회수율은 585이다.

E. 전지과징금

수은이나 카튬이 많이 포함된 전지는 자연속에 방치될 위험이 있으며,1987년부터 과징금을 부과하고 있다.(수은과 카튬의 합계 함유량이 중량의0.025% 이하라면 비과세이며, 최근에는 대부분의 알카리 전지가 대부분 그러하다.) 과징금의 액은 현재 알카리 전지, 승, 전지에 대해서는 1kg당 23Kr,니켈 카튬 전지에 대해서는 1kg당 13Kr로 (1993년부터 300Kr로 인상되었다), 3k이상의 흑연전지에 대해서는 1개당 32Kr로 되었다. 과징금에 의한 수입은 전액 ,전지의 회수비용, 최종 처리비용, 광고비용으로 충당하고 있다. 현재의 전지 회수율은 알카리 전지에 대해서는 20~30% ,회수율을 인상하기 위하여 Pant시스템의 채용을 검토하고 있다.

Ⅳ. 環境稅의 經濟的 波及效果

1. 經濟成長에 미치는 影響

환경세의 부과는 경제성장을 억제한다는 부정적인 견해가 있다. 환경

세는 기업으로 하여금 비용 부담을 증가시켜 생산활동을 억제하고, 제품 가격의 인상을 가져와 수요감소와 국제경쟁력 약화를 초래, 수출감소의 요인으로 작용할 수 있다는 것이다. 즉 환경보전을 위한 노력과 경제성장은 상계관계가 있다고 보는 견해이다. 이에 반해 환경세의 부과는 경제성장의 주요 요소인 에너지와 노동력을 잘 보전하고 유지함으로써 장기적인 성장 잠재력을 배양한다는 긍정적인 견해도 있다. 환경보전을 통해 맑은 물, 깨끗한 공기, 자연자원 및 토양을 잘 보전함으로써 양질의 생산요소를 활용하도록 하는 것은, 생산제품의 부가가치를 높이고 생산활동을 촉진시키며 또한 쾌적한 생활 및 생활환경을 통해 양질의 노동력을 확보하여 노동생산성을 향상시키고 좋은 품질의 상품을 만들어 내게 한다는 것이다. 결국 각종 오염으로 인한 질병을 예방함으로써 의료비 등 사회적 비용을 줄이는 한편 나아가서는 환경오염 복구를 위한 비용을 감소시킬 수 있다는 견해이다. 일반적으로 환경세가 부과되면 관련제품의 가격이 상승하고 수요가 감소한다. 따라서 환경세의 부고로 말미암아 환경침해적인 제품을 생산하는 기업은 시장에서 이탈하여 생산량이 감소한다. 결과적으로 제품의 생산 및 소비과정에서 발생하는 오염량이 감소된다고 말할 수 있다. 예를 들면, 탄소세의 부과는 에너지의 가격을 인상시키고, 따라서 에너지의 수요량을 감소시키며, 나아가 에너지 단위당 탄소의 발생량을 감소시킨다. 이 경우 이산화탄소 배출량의 감소수준은 에너지 수요의 가격탄력성에 의존한다. 즉, 에너지 수요의 가격탄력성이 클수록 가격 인상에 따른 수요감소가 커져서 이산화탄소 배출량의 감소수준도 커지게 된다. 여기서 환경세가 경제성장에 미치는 실증적인 분석을 고찰해 보자. 환경세가 국내 경제에 미치는 파급 효과를 연구한 자료(김홍균 외, 1994, 「환경투자의 경제적 파급효과 분석」 한국환경기술개발원 정책간담회 자료)에 따르면, 환경투자재원 조달을 위해 환경세

를 도입하여 그 수준을 GDP 대비 1%씩 증가시킬 때마다 경제성장률은 평균 0.435% 감소되는 것으로 나타났다. 이러한 성장 저하의 요인은 환경투자의 증가로 인해 가용자원의 일부가 생산부문에 투입되지 않고 오염방지에 투입되기 때문인 것으로 해석된다. 그러나 환경세가 경제성장에 미치는 영향은 세수입이 어떻게 사용되는가에 따라 크게 달라질 수 있다. 예컨대 EU 집행위원회는, 탄소세의 세수입이 피고용자의 사회보장 기여분을 감축시키는 데 사용된다면 장기적으로 GDP와 고용이 증가할 것이라고 추정하고 있다.[27] 지난 15년간 자국 내의 에너지 가격이 높은 수준을 유지해 온 미국, 유럽, 일본은 GNP, 무역수지, 주가, 고용수준으로 종합 평가한 경제적 성취도가 매우 높은 것으로 나타났다. 일본 산업의 지식집약적인 제품에로의 전환은 높은 에너지 가격에 의해 상당히 촉진되었으며, 반면에 d 옛소련의 노후한 중공업은 보조금을 받는 에너지 가격에 의해 오히려 취약해졌다.[28] 이와 관련해 OECD SMS "환경세 수입을 세수중립적 차원에서 다른 세금을 감축하는 데 사용할 경우 임금과 물가가 경직적인 국가에서는 중기적으로는 고용을 증가시킬 수 있다"고 결론 내리고 있다. 이를 볼 때 환경세의 도입이 반드시 경제성장을 저해하는 요인이 되는 것은 아니며, 세수입을 환경투자 조달에만 지정하여 사용하는가 혹은 다른 세를 감축시키는 세수중립적인 정책을 취하는가에 따라 크게 달라짐을 알 수 있다.

2. 國際競爭力에 미치는 影響

환경세의 도입 논의에 있어서도 국제경쟁력 이슈는 중요한 쟁점으로 떠오른다. 일부국가에서 환경세를 도입하는 경우 자국산업에 추가적인

27) 환경과 생명, 1996, 여름호
28) 최병선, 무역환경 연계에 관한 국제적 논의와 전망, 한국행정학보, 1995년 제29권

비용 부담을 주게 되므로 환경세를 부과하지 않는 국가에 비해 상대적으로 경쟁력이 약화된다는 것이다. 즉, 환경세의 징수는 기업의 생산비를 올리고 물가 상승을 유도하며 국내 기업의 국제경쟁력을 약화시켜 무역수지를 악화시킬 것으로 우려한다. 그러나 이러한 논거는, 환경세의 경쟁력에 대한 실증연구 결과들에 의하면 그 근거가 희박함을 알 수 있다. 환경규제가 국제경쟁력에 미치는 영향을 실증 분석한 문헌을 광범위하게 섭렵한 자료[29]는 다음과 같은 결론을 내리고 있다. "한 나라의 더욱 엄격한 환경규제들은 자국 산업의 경쟁력을 상실시키며, 아마도 산업의 이전과 오염천국의 가설을 지지한다고 생각할 수 있다. 그러나 이러한 가설들을 검증한 많은 실증연구는 이러한 사실을 지지할 만한 증거를 발견하지 못하였다."이에 반하여 환경기준의 강화가 경쟁력에 영향을 미친다는 실증연구 결과에 의하면, OECD국가의 오염집중산업에 대한 더욱 엄격한 규제는 "현저한 지역이동이 발생하며 개도국의 산업오염 집중도의 심화"를 가져 올 것이라는 사실을 발견하고 있다. 또한 탄소세율이 OECD국가에서 고려하고 있는 원유환산배럴당 5달러 및 10달러일 경우 국내 경제에 미치는 영향을 분석한 자료(한국환경기술개발원, 1995, 「환경세의 도입과 개선방안」) 에 의하면, 원율환산배럴당 탄소세율이 5달러인 경우 우리나라의 대선진국 수출은 5.8% 감소하고, 10달러일 경우에는 9.1%나 감소하여 수출에 적지 않은 타격을 줄 수 있음을 제시하고 있다. 산업별로 보면 특히 석유제품, 화학제품, 고무·플라스틱제품 등이 큰 타격을 받을 것으로 예상되고 있다.

결론적으로 우리는 국가간의 환경기준의 차이 혹은 환경세가 경쟁력에 영향을 줄 수 있는 가능성을 배제할 수는 없다. 그러나 관련 실증연

29) Dean Judith M.,1992, "Trade and Environment : A Survey of the Literature", World Bank Dicussion Papers, No.159.

구들을 종합적으로 관찰하면 환경기준의 차이가 경쟁력 우위의 주요요인이라는 견해를 지지하기는 곤란하다.

3. 所得 分配에 미치는 影響

일반적으로 환경세의 도입은 분배 문제를 야기할 수 있다. 저소득 계층은 에너지에 대한 지출이 고소득 계층에 비해 상대적으로 높기 때문에 연료에 부과하는 환경세를 부과하게 되면 저소득 가계의 소득에 역의 영향을 미칠 수 있다. 또한 일반적으로 고소득층은 상대적으로 재화보다는 서비스를 더 많이 소비하고 저소득층은 그 반대이다.

서비스의 제공과 관련하여서는 오염이 별로 발생하지 않으며 일반적으로 재화의 생산에서 오염이 많이 발생한다. 따라서 오염 방지와 관련한 가격 인상은 주로 재화의 가격 인상으로 나타나게 될 것이다. 그러므로 공해방지대책으로 인해 고소득층보다 저소득층이 더 과중한 비용을 부담한다고 볼 수 있다. 에너지 관련 배출을 억제하기 위해 탄소세 혹은 기타 에너지세를 도입한 유럽국가들과 EU 및 미국(관련 신세에 대한 안건들이 강한 정치적인 반대에 직면하였음)에서는 탄소세 혹은 기타 에너지세의 분배적 영향이 정치적인 논쟁의 주요 이슈가 되어 왔다. 특히 이슈가 되고 있는 것은 가계에 의한 에너지의 직접구매(난방용 및 조명용 에너지 소비와 자동차 연료의 구매)에 대한 추가적인 세금과, 가계가 구매하는 재화의 생산에서 사용되는 에너지 과세를 통해서 가계의 간접적인 에너지 사용에 대한 별도의 과세로부터 발생하는 분배 효과에 관한 것이다. 탄소세율이 OECD 국가에서 고려하고 있는 원유환산배럴당 5달러 및 10달러일 경우 우리나라의 소득 분배에 미치

는 영향을 분석한 실증자료[30]에 의하면, 먼저 5달러의 탄소세가 부과되었을 경우 소득 분배 효과는 미미한 것으로 나타나고 있다. 10달러의 탄소세를 부과할 경우에는 하위 20% 계층의 전체 소득에 대한 점유율이 내려가고 있으며 5달러에 비해서는 소득불평도가 약간 심해진다는 결론을 내리고 있다. 이 이유는 극빈 계층에서 가격 인상폭이 특히 큰 연료에 대한 지출이 총가계지출에서 차지하는 비중이 크기 때문으로 풀이된다. 이에 반해 외국의 연구결과[31]를 보면, 영국에서 탄소세가 도입될 경우 저소득 가계에 심각한 역의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그런데 여기에서 특기할 사항은 탄소세의 세수를 세수 중립적인 차원에서 가계의 이전 지축에 사용할 경우는 불평등이 개선되고 있다는 점이다. 환경세로부터 거두어들이는 세수입은 추가적인 세부담을 의미하지만 이 세수입은 바람직하지 않은 분배 효과를 상쇄시키는 조처를 위한 영역을 제공한다. 추가적인 세수입이 사용되는 방식은 환경세의 전반적인 분배 영향을 결정짓는 데 중요하다. 만약 세수입이 '이중배당', 이라는 효율성 이득을 극대화시키는 방식으로 사용된다면 이것은 다른 세금들을 감축시키는 데 사용될 것이다. 이는 부유한 가계에 더 많은 혜택을 부여할 것이며, 환경세의 전반적인 분배 효과는 역진적일 것이다. 그러나 이 세수입은 평균적으로 환경세를 지불하는 더 가난한 소득계층에 대해 최소한 세수의 정약반화으로 사용될 수 있을 것이다. 현존의 세금과 사회보장 시스템을 가지고서 효과적인 정액분배 메커니즘을 설계하는 것은 복잡한 일이지만, 국가연금의 증가, 사회보장 혜택 및 소

30) 김홍균 외, 1994,환경투자의 경제적 파급효과 분석, 한국환경기술개발원 정책간담회 자료.

31) Symon, Proops and Gay, 1994, "Carbon Taxes, Consumer Demand Carbon Dixide Emission : A Simulation Analysis for the UK", Department of Economics and management Science, University of keel.

득세 공제 등을 포함하는 패키지를 통해 이를 대략적으로 실현할 수 있다. 현재 우리 나라에서 운용되고 있는 주요한 경제적 유인제도는 원인자 부담원칙에 의거하여 1983년부터 시행되고 있는 배출부과금 제도, 폐기물예치금 제도 등이 있다. 배출금부과금 제도는 생산 및 제조과정에서 발생하는 대기 및 수질오염물질을 적용 대상으로 하고 있으며, 환경개선부담금은 유통 및 용기의 생산·제조(수입업자 포함)에 대해 폐기물예치금 및 폐기물부담금을 부과하고 있다. 이 제도들은 환경오염발생을 억제함과 동시에 환경개선에 필요한 투자재원 조달에 목적을 두고 시행되었으나, 당초 취지와는 달리 환경오염은 더욱 악화되고 있으며 또한 환경개선에 필요한 재원의 부족과 비효율적인 관리 운용이 주요 문제점으로 지적되고 있다.

V. 결론

세계식량기구의 자료에 의하면 우리는 매초마다 약 3천평방미터에 삼림을 상실하고 있다고 한다. 또한 인간에 의한 CO_2 등 온실가스의 배출은 매초마다 약 1 천t에 이르고 있어서 심각하고도 예견하기 어려운 기후변화가 21세기에 발생할 것으로 보인다. 우리는 매일 대부분의 주거지역 파괴로 인해서 10개 혹은 20개 이상의 생물종을 상실하고 있다. 생물다양성이 위협받고 있는 것이다. 오존층도 넓어지고 있다. 오존층 보호에 관한 몬트리올 의정서조차도 다가오는 21세기의 심각한 오존층의 파괴를 막지는 못할 것으로 예상된다. 수십만 내지 수백만 명이 오존층에 의해 더 이상 차단되지 못하는 자외선 광선으로 피부암의 위협

을 받게 될 것이다. 또한 바다의 플랑크톤도 자외선 광선에 의해 상당 부분 파괴당해 그 피해 정도를 아무도 정확하게 추정할 수 없는 실정이다. 이 뿐만 아니라 재생 불가능한 자원도 점차 감소하고 있으며, 대기 및 수질오염은 세계적인 현상으로 나타나고 잇다. 수천 개의 호수와 강이 오염되고 있어서 생물이 살아갈 수가 없을 정도이다. 광범위한 대기오염은 인간의 건강을 위협하고 있으며, 또한 삼림과 생물 서식지들을 급속히 파괴하고 있다. 독극성 폐기물을 포함하여 관리가 불가능할 정도로 폐기물이 증가하고 있으며, 많은 국가에서 토양과 지하수 그리고 해양이 오염되어가고 있다. 일반적으로 환경문제는 시장체제가 환경자원과 관련하여 적절한 가격 신호와 인센티브를 주지 못할 때 발생할 수 있다. 예를 들어, 이들 자원 중 일부를 이용함으로써 수자원 오염, 대기 수준 저하, 기타 환경적 결과의 형태로 외부비용이 부과된다 하더라도 이들 자원은 '무료로' 사용할 수 있다. 시장가격에 환경적 투입물의 사적비용이 포함되어 있으나 제3자가 발생시키는 외부비용은 포함시키지 않고 있다. 이런 식으로 환경자원의 제 가격이 배겨지지 못하게 되면 생산업체 및 소비자들은 보다 높은 가격이 책정된 다른 투입물들에 비해 이러한 투입물을 지나치게 사용하게 될 것이다. 또한 낮은 가격 책정은 환경오염을 통제하는 새로운 기술 개발에 대해서도 충분한 인센티브를 제공하지 못한다. 국제적으로나 국내적으로 환경문제가 중요한 이슈로 부각되고 있는 오늘날 예전처럼 허가 및 금지를 기본으로 하는 직접규제만으로는 대응할 수 없는 측면이 많아지고 있다. 그 대표적인 예가 지구온난화의 주요 요인인 CO_2 배출량의 억제이다. 이것은 일상적인 경제·사회활동과 연계되어 있기 때문에 지역적인 오염을 규제하는 종래의 명령과 통제 방식으로는 한계가 있기 때문이다. 종래의 허가 및 금지에 의한 직접규제방식과 비교하여 거래가능 허가권, 특별

부과금, 보조금 및 환경세 등의 경제적 수단은 다음과 같은 장점을 가지고 있다.

첫째, 광범위한 경제주체를 대상으로 하는 CO_2 배출량 감축의 경우, 규제적인 수단으로는 개별 기업이나 산업에 대한 적절한 감축량 할당을 정하는 것이 곤란하며 결과적으로 과대한 감축 비용을 초래하기 쉽다. 이에 비해 경제적인 수단은 시장 메커니즘을 통해 각 경제주체가 가장 경제적인 행동을 자발적으로 선택하여 최소의 비용으로 최적의 자원 배분을 이루게 한다.

둘째, 규제적인 수단은 규제치를 넘는 오염량 감축에 대한 인센티브가 결여되어 있지만, 경제적인 수단은 오염량 감축이 경제적인 이익과 결부되므로 지속적인 인센티브 효과가 있으며 환경오염 방지기술의 개발도 특진시킨다.

환경세는 상대가격과 시장신호를 변화시키는 경제적 수단을 대표하는데, 환경침해적인 제품의 생산이나 소비를 단념시키고 환경을 덜 훼손시키는 제품의 생산과 소비를 촉진시킨다. 즉, 환경세는 생산공정 혹은 소비를 통해 야기되는 유해한 배출물을 감소시킴으로써 환경을 개선시킨다. 환경세는 특별세와 부과금, 세제 혜택 및 환경친화적인 제품에 최소한의 과세를 하는 상품간의 차별과세를 포함하고 있다. 지구환경문제에 대한 관심이 고조되고 있는 요즘, 이러한 환경세는 향후 국제적인 정책과제로 크게 부각될 것으로 예상된다. 경제협력개발기구에서는 환경위원회와 조세위원회가 합동으로 '세제와 환경에 관한 작업반'을 1991년 9월에 창설하여 본격적으로 논의를 진행해 오고 있다. 이 작업반은 환경세의 도입과 관련한 주요 논점을 환경세와 다른 수단과의 역할분담(특히 규제적 수단과의 관계), 과세의 목적은 인센티브인가, 재원조달인가?, 과세의 대상 및 범위, 과세단계(생산단계인가, 소비단계인가?),

경제성장, 국제경쟁력 및 소득 분배에 미치는 영향, 기존 세제와의 관계 등 여섯 가지로 정리하고 있다. 이러한 OECD의 움직임과 병행하여 최근 유럽연합에서도 환경세의 도입을 목표로 본격적인 작업을 진행해 오고 있다. 1991년 9월에 EU집행위원회는 CO_2 배출량을 2000년까지 1990년 수준으로 안정화시키는 EPO 목표를 두고 이를 위해 연료의 탄소 분량과 에너지 분량에 착안하여 탄소·에너지세를 제안하였다. 1992년 5월에는 이러한 신세의 도입에 관한 EU 집행위원회가 채택하였으며 회원국들에게 이를 도입하도록 권고하고 있다. 또한 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 덴마크 등 북유럽 국가들이나 네덜란드에서는 지구온난화의 주요인이 되고 있는 CO_2 삭감을 목적으로 한 탄소세를 비롯해 각종 환경세를 1990년대부터 도입하고 있다. 이와 같이 환경세의 도입을 둘러싼 국제적인 움직임은 각종 국제기관에서의 검토를 통해 더욱 강화되고 있으므로 세계적인 확대를 초래할 것으로 예상된다. 우리나라에서도 최근 환경세 도입에 관한 관심이 점차 고조되고 있는 추세이다. 그러나 지금까지의 논의는 단편적이고 근시안적인 측면을 보이고 있는 실정이다. 따라서 OECD 국가를 중심으로 지금까지 환경문제의 해결을 위해 들인 노력을 바탕으로 국내에서도 환경세 도입방안을 모색함과 동시에, 국력에 걸맞은 국제적인 책임이 증대되고 있으므로 국제적으로도 지구환경문제의 해결에 적극적인 역할을 수행해야 할 것으로 생각된다.

【ABSTRACT】

A Study of Economic Incentives Korean Environmental Law

Lee, Ki-Han

Policy change and legal development rarely takes place in a completely logical or consistent fashion. Nevertheless, it is possible to identify a number of emerging trends that seem to challenge many of the traditional ways of environmental policy design in Korea ,that will, in turn, have a significant impaction the face of Korean environmental legislation in future years. I am interesting in the subject regarding what Korean environmental regulation should be prepard for their environmental challenges in the administration of comparative legal perspectives. I hope to get some implications to catch the current trends of environmental tax efforts in terms of economic incentive sides. There is growing interest by the research community in the study of the implementation of comparative environmental laws. Compared to equivalent environmental tax studies in sweden, the subject is little developed as yet in Korea. Implementation of environmental tax will be an area of growing policy importance, and, particularly where decentralized administration

is favoured, monitoring the ways that laws are applied in practice is an activity that falls readily within the responsibility of central government.

In the field of pollution control, Korean administrators have long taken pride in the lack of explicit, quantitative standards in much of the law. This, again, is a traditional feature now being seriously challenged. Even when it is accepted that the market mechanisms are more efficient at achieving environmental tax goals than regulatory "command and control" structures, it does not follow that the market can itself set those goals; indeed, it may operate more effectively when those goals are predetermined for it. Arguably, effective coordination of environmental policy content and administrative structures will prove to be one of the most challenging policy themes facing the Korea in the future. The development of pollution laws in apiecemeal and specialized fashion led to the current preoccupation with the concept of the "best practicable environmental option."

The legal and technical implications of this approach have yet to be fully realized, and, in terms of administrative restructuring, it has taken over a decade to achieve reorganization of the existing diverse government inspectorates into a single Pollution Inspectorate. Although restricted to the field of pollution control, the lengthy search for improved coordination of administrative response demonstrates just how complex the task can be. Deeper coordination and integration of environmental priorities into areas of policy activity, which have hitherto been largely unaffected by such

concerns, is likely to prove all the more difficult to realize. Yet, in the last few years, high-level policy commitments have been given to just this very broad concept of environmental integration at the national level, with the Korean Government declaring in its 1986 response to the World conservation Strategy, "the environmental dimension has to be taken into account when many other national economic and industrial policies are developed." Environmental integration looks to be a major policy challenge for the future-the question now to be faced by the environmental lawyer is whether traditional concepts of environmental and administrative law are particularly well suited to meeting that challenge.