

## 환경친화적 조세체계의 구축방안

강만옥\*

### 1. 기본방향

환경친화적 세제개편은 추가적으로 세수가 징수된다고 볼 수 있는데 기업과 국민의 세 부담을 늘리지 않기 위해 추가로 징수된 세금만큼 개인소득세, 법인세, 부가가치세, 특소세 등을 경감시키는 세수중립(tax revenue neutrality)의 원칙을 적용할 필요가 있다. 환경친화적 세제개편으로 발생하는 추가적인 세수를 조세수입 중립 원칙하에 재순환시키면 환경질의 개선과 조세의 초과부담을 경감시킴으로써 사회적 편익을 증진시키는 환경세의 이중배당(double dividend) 효과를 가져올 수 있다. 이러한 원칙의 준수는 세부담 증대로 인한 물가상승 압박과 국제경쟁력 특히, 가격경쟁력의 약화를 최소화 할 수 있는 장점도 가진다. 최근에 유황세와 탄소세를 도입한 네덜란드, 스웨덴 등은 가계와 산업계에 대해 기존 에너지세를 경감시키는 조치를 취하고 있는데 이는 좋은 사례라 할 수 있다.

또한 환경세는 에너지, 오염물질 등에 대해 대부분 간접세 형태로 부과되므로 소득분배를 더 악화시킬 수 있다. 따라서 저소득계층에 대한 연금불입액 세액공제라든지 직접적인 소득보조 등을 통해 소득분배의 역진성을 개선할 필요가 있다.

환경세는 가능하면 환경개선사업의 재원 충당을 목적으로 하기보다는 환경질의 개선, 즉 오염경감이라는 본래의 목적으로 부과되어야 한다. 환경세수가 환경개선사업에 목적세화될 경우 환경세의 수입은 오염자의 오염통제비용을 보조하기 위해 사용되는 경우가 많다. 이것은 오염자의 오염통제 정도에 대한 결정을 왜곡시키므로 오염통제에 관한 비효율적인 보조가 된다. 환경세의 세수는 목적세보다는 일반회계로 통합하여 재정지출의 우선순위에 따라 여러 가지의 환경개선 투자를 위해 운영되는 것이 바람직하다. 환경예산의 운용도 다른 예산과 마찬가지로 정부투자사업의 효율성을 근거로 일반회계에서 조달할 필요가 있다.

우리나라는 기후변화협약 등 국제환경협약에 적극적으로 대처하여 지구환경보전과 국제사회의 책임과 의무를 수행할 필요가 있다. 따라서, 중장기적 관점에서 온실가스 감축을 위한 탄소세를 적극적으로 도입하는 것도 국제환경문제에 적극적인 대응을 한다는 측면에서 바람직하다고 본다.

\*한국환경정책·평가연구원 연구위원

## 2. 세 부 구 축 내 용

### 2.1 경제적 유인제도의 개편방안

현행 경제적 유인제도는 환경개선 효과가 미미하고 목적세의 형태를 가지고 있으며 직접규제적 성격이 크기 때문에 원래의 환경질 개선 목표를 달성하기 위해서는 대대적인 개편이 필요하다. 대기배출부과금의 경우 에너지 사용에 환경세(연료세의 형태)를 부과하고 아울러 대상품목을 확대할 필요가 있다. 연료세는 세율이 명확하고 세액의 산출에 무리가 없으며 납세의무자에 대하여 과세의 명확성과 예측성을 보장하여 준다는 점에서 대기배출 부과금제도보다 우수하다고 볼 수 있다. 수질배출부과금의 경우에도 모든 대상품목에 대해서 환경세로 전환함과 동시에 대상품목을 확대할 필요가 있다(<표 7> 참조).

환경개선부담금제도는 오염자부담원칙에 부합시키고 하수도사용료와 이중부담을 해소시키는 방향으로 개선되어야 한다. 대기환경개선부담금은 대기배출부과금제도와 통합하여 환경세(연료세의 형태)로 부과될 필요가 있다. 이 경우 시설물의 소유자가 아닌 실제 사용자에게 부과하여야 한다. 수질환경개선부담금은 하수도사용료(환경세)에 포함시키고, 시설물의 소유자가 아닌 실제 사용자에게 부과해야 한다. 경유자동차부담금은 환경세를 부과하여 경유의 수요감축을 유도할 필요가 있다. 경유에 대한 과세강화는 물가인상이나 세부담의 역진성을 초래할 수 있어 보다 신중해야 하며, 과세 강화는 단계적으로 시행하고 전체적인 세제개편의 일환으로 고려하여 그로 인한 과급효과를 줄이도록 노력해야 한다.

폐기물부담금제도는 소비자나 중간생산자에게 일반소비세 성격의 부담금을 부과하는 환경세로 전환하고 과세 대상품목을 확대할 필요가 있다. 환경세는 세입증대 효과를 유발하여 이들의 대체품목을 개발하는데 사용되어 장기적으로는 환경오염의 저감에 기여할 것으로 보인다. 환경에 위해한 각종 1회용 제품용기, 각종 합성수지제품, 비료, 살충제, 각종 세제류, 기타 유해화학물질 등을 새로 과세대상에 포함해야 한다.

수질개선부담금제도는 지하수 취수량에 비례해서 부과하는 환경세(종량세 형태)로 전환할 필요가 있다. 현행과 같이 제품에 부담금을 도입하는 것보다는 지하수를 사용하는 모든 업자에게 취수량에 비례해서 부과하는 것이 보다 효율적이다. 수입생수의 경우 국내업체와의 경쟁력차원에서 판매용량에 따라 부담금을 부과할 필요가 있다.

<표 1> 경제적 유인제도의 개편방향

| 종 류     | 개 편 내 용                     |                                            |
|---------|-----------------------------|--------------------------------------------|
| 배출부과금   | 대기                          | · 에너지 사용량에 비례하여 부과(환경세)<br>· 대상품목 확대       |
|         | 수질                          | · 오염물질 배출량 및 수질오염 제품에 부과(환경세)<br>· 대상품목 확대 |
| 환경개선부담금 | 대기                          | · 환경세로 통합                                  |
|         | 수질                          | · 하수도사용료(환경세)에 포함                          |
|         | 경유자동차                       | · 환경세로 통합                                  |
| 폐기물부담금  | · 환경세로 전환<br>· 대상품목 조정 및 확대 |                                            |
| 수질개선부담금 | · 지하수취수량에 비례하여 부과(종량세)      |                                            |

## 2.2 에너지세제의 개편방안

향후 대기오염이라는 환경비용을 내부화시키는 제도적 장치를 도입할 필요가 있는데, 이 경우 에너지에 대한 세율조정 등 대폭적인 수정이 필요하다. 연료세 형태인 환경세를 도입하면 대기오염 개선 효과 측면에서 휘발유, LPG, 경유 등 화석연료 가격의 전반적인 상향조정이 필요하다. 증대되는 세수입은 대기오염저감설비 보급에 대한 지원, 법인세 감면, 자동차 보유세, 예컨대 자동차세를 감면하는 주행세 도입 등에 사용할 필요가 있다.

또한 국제환경문제인 온실가스 감축에 적극적으로 대처하기 위하여 중장기적으로 탄소세를 도입하여 환경관련 재원의 조달이나 교통세의 역할을 담당시켜야 한다. 탄소세의 도입은 우리나라의 수출경쟁력에 미치는 영향이 상당하므로 단계적으로 실시되는 것이 바람직하다. 특히 석유제품, 화학제품, 고무·플라스틱제품 등이 큰 타격을 입을 것으로 예상된다. 따라서, 선진국의 탄소세 도입이 완료되는 시점까지 우리의 탄소세 도입을 연기하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 탄소세 도입 시 가능하면 선진국 보다 낮은 수준에서(예컨대, 원유환산배럴당 \$5 이하) 탄소세율을 적용할 필요가 있으며, 이후 세율을 점진적으로 상향조정해야 한다.

탄소세의 부과대상품목은 가능하면 국내환경에 직접영향을 미치는 제품부터(예: 수질오염유발제품, 자동차의 배기가스배출, 유황배출제품, 폐기물, 분진, 배터리, 기타 유독물질배출제품 등), 국제경쟁력에 영향력이 상대적으로 적은 품목부터, 그리고 가격탄력도가 높은 제품부터 점차적으로 도입하는 것이 바람직하다. 탄소세의 도입방식은 제1차 에너지제품(석유, 석탄, 천연가스)의 사용 혹은 수입단계에서 부과하는 것이 그러한 에너지제품을 원료로 이용하여 생산되는 2차적 제품에 부과하는 것보다 훨씬 간편하고 비용절약적이다. 또한 그 부과대상품목이 이미 기존의 간접세를 안고 있을 경우에는 그 세에 업혀서(piggy-backed 형태) 부과하는 것이 바람직하다. 그리고 탄소세 부과대상 품목이 이미 간접적으로 탄소세의 효과를 나타내는 세금(특소세, 자동차세)의 적용을 받고 있을 경우에는 세율조정이 필요하다.

### 2.3 자동차세 등 지방세제의 개편방안

자동차세율을 대폭 인하하되 보유과세를 줄이고, 주행세 등 운용과세를 대폭 확대할 필요가 있다. 자동차세제에 대한 개편이 어려운 점은 교통세가 중앙정부의 주요 수입원이며, 자동차세는 지방정부의 주요 수입원이기 때문이다. 최근 중앙정부는 가솔린에 대한 지방세의 도입을 동의하였는데, 이것은 가솔린과 디젤의 세율을 올리고 자동차 소유에 대한 세부담을 줄이는 개편방향에 긍정적으로 작용할 것으로 보인다. 아울러 환경에 미치는 영향에 따라 세율을 차별화하는 등 자동차세에 대한 추가적인 개혁이 필요하다.

지방주행세의 과세대상 확대 및 세율 인상이 요구된다. 이것은 자동차의 주행억제 및 자동차 소유자의 배기가스청정기 설치를 유인하며 이 같은 기기가 설치된 차종 구입을 유도하는 효과를 가져올 것으로 보인다. 지방세인 공동시설세와 지역개발세 중 환경관련 부문은 환경세로 전환하여 세제의 간편화를 도모할 필요가 있다. 지역개발세와 수질개선부담금을 환경세(종량세 형태)로 통합하되 지역개발세중 지하자원 채광량에 대한 세율을 인상할 필요가 있다.

### 2.4 조세특례제도 및 보조금제도의 개편방안

환경에 위대한 보조금을 감축함과 동시에 조세중립(tax revenue neutrality) 원칙 하에서 소득세, 법인세, 부가가치세 등 경제왜곡적인 조세의 세율을 인하할 필요가 있다. 또한 대규모 환경기초시설 건설비용에 동 세수를 이용하여 효율적인 자원배분을 피하거나 소득분배를 개선하는데 사용 할 수 있다. 그러나, 기존의 보조금을 감축하거나 폐지하는 것은 매우 어려운 작업이다. 환경에 위대한 보조금의 규모를 정확히 파악하거나, 감축을 위한 적절한 전략들에 대해 더 많은 연구가 필요하다.

환경보호에 인센티브를 주는 보조금 및 조세감면은 유지·확대되어야 한다. 환경기술의 개발을 위한 보조금도 환경세의 일부로 고려되어야 한다. 특히 농업오염과 같이 그 특성상 세금의 부과가 불가능한 경우, 그 오염을 경감하는 기술개발의 투자에 대해 환경보조금을 지불하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 자동차의 연료효율에 따라 차별적으로 부과하는 세금은 전체 자동차의 연료효율성을 개선하는 데 지속적인 인센티브를 제공할 것이다. 그리고 기업의 환경오염경감 시설의 투자 및 기술개발(R&D)에 대해 투자세액공제 확대, 가속감가상각 허용 등도 환경오염을 감소하는데 기여할 것으로 보인다.

환경과 직결되는 물 및 전기 등 각종 공공요금의 체계도 대폭 개편할 필요가 있다. 물의 경우 예컨대, 생수의 가격만 조세를 통해서 상향조정할 것이 아니라 수자원 가격 전체가 상향조정의 대상이 되어야 한다(즉, 수자원 요금체계의 환경친화적 개편이 필요함). 전력가격의 경우 전력산업구조개편에 따라 가격기제가 변화될 것이므로 차제에 적정한 전력가격기제를 구조개편 원칙에 부합되도록 해야 한다. 또한 그간의 부문간 교차보조행위를 지속가능원칙에 적합하도록 유해보조금을 제거할 필요가 있다(일례로 대표적인 유해보조금은 심야전력기기를 들 수 있음).

<표 2> 환경친화적 조세제도 개편방안

| 부 문      | 현 행                                   | 개 편 방 향                                         |                                |
|----------|---------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------|
|          |                                       | 단기적                                             | 중장기적                           |
| 대기 수질    | 배출부과금<br>환경개선부담금                      | 환경세로 전환                                         | 탄소세 도입                         |
| 폐기물      | 부담금                                   | 환경세로 전환                                         |                                |
| 자원 이용    | 지하수<br>물과 전기                          | 환경세(종량세)로 전환<br>가격 현실화, 보조금 폐지                  | 용수, 농업, 에너지 부문<br>보조금 축소/ 폐지   |
| 교통 (자동차) | 보유과세<br>운용과세                          | 축소/폐지<br>주행세 확대                                 |                                |
| 조세특례     | 환경침해항목(예)<br>(101,102,105,<br>106조)   | 축산업 지원, 삼림개발 및<br>유류사용 등에 대한 조세<br>특례 조항의 축소/폐지 | 조세특례제도의<br>전반적 개편<br>(친환경성 강화) |
|          | 환경개선항목(예)<br>(25,30,106,108,<br>118조) | 에너지절약, 대체에너지<br>개발, 자원재활용 등에<br>대한 조세특례 확대      |                                |

[ 참고 문 헌 ]

강만옥, 『환경친화적 조세제도 개편방안』, 대통령자문 지속가능발전위원회, 2001. 3  
 강만옥, 『환경규제가 경쟁력에 미치는 영향 연구』, 한국환경정책·평가연구원, 1999  
 광태원, 김홍균 편, 『환경세의 도입 및 개선방안』, 한국환경기술개발원, 1995. 12  
 김유찬(편), 『조세정책에 대한 OECD의 논의와 대응방안』, 한국조세연구원, 1998. 2  
 나성린, 『환경세 도입가능성과 그 경제적 효과』, 국제무역경영연구원, 1998. 2  
 노상환외, 『환경친화적인 조세체계구축에 관한 연구 I』, 환경정책평가연구원, 1997  
 노상환외, 『환경친화적인 조세체계구축에 관한 연구 II』, 환경정책평가연구원, 1998  
 이정전, 『녹색정책』, 한길사, 1996  
 한국조세연구원, 한국환경기술개발원, 『환경오염 저감을 위한 세제 및 관련제도 개선방안』, 1996. 12  
 환경부편역, 『OECD 한국의 환경성가 평가보고서』, 1997  
 Ernst U. Von Weizsaecker and Jochen Jesinghaus, Ecological Tax Reform, Zed Books, 1992  
 OECD, OECD Environmental Outlook, 2001  
 OECD, Improving The Environment Through Reducing Subsidies, 1999  
 OECD, Behavioral Responses To Environmentally-Related Taxes, 1999  
 OECD, Green Tax Mixes In OECD Countries: A Preliminary Assessment, 1999  
 OECD, Environmentally Related Taxes In OECD Countries - Issues and Strategies, 2001