

반대

환경세 실시의 문제점

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

1. 환경세와 환경개선투자 재원조달의 문제

최근 갑작스럽게 환경세의 도입이 추진되고 있는 배경에는 다음과 같은 논리가 깔려 있다. 즉, 우리나라의 환경오염이 극심하게 된 데에는 환경오염 예방이나 오염물질 처리를 위한 환경기초시설이 매우 부족하기 때문인데, 환경기초시설의 대폭 확충을 위해서는 별도의 환경세를 통한 투자재원의 확보가 불가피하다는 것이다. 말하자면, 돈을 끌어모으기 위한 수단으로 환경세가 추진되고 있다는 것이다.

그러나 환경세의 원취지는 투자재원의 조달이 아니라, 환경오염을 적정수준으로 억제시킴으로써 자원의

효율적 이용을 도모하는 것이다. 달리 말하면, 환경세의 원래 취지는 환경이란 자원이 잘못 이용됨으로 인한 사회적 손실, 즉 경제적 비효율을 교정하기 위함이다. 비효율을 교정한다는 점이 환경세의 최대 장점이며, 이런 점에서 환경세는 다른 형태의 조세와는 근본적으로 성격을 달리한다. 소비세나 소득세 등 다른 형태의 조세는 과세대상이 되는 재화의 가격을 높이고 그 생산을 위축시킴으로써 사회적 손실을 발생시킨다. 경제학에서는 이런 손실을 소위 초과부담이라고 한다. 그러면 이런 사회적 손실을 발생시키는 조세를 왜 부과하는가? 정부의 각종 바람직한 활동을 꾸려나갈 자금을 마련하기 위함이다.

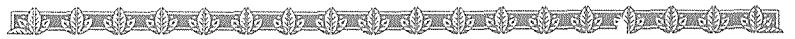
李正典
<서울대학교 환경대학원 교수>

물론 환경세도 재정수입을 증대시키는 효과를 발생시킨다. 그러나 환경세의 장점을 최대한 살리기 위해서는 환경세 징수로 재정수입이 증가하는 만큼 다른 조세를 감세하는 것이다. 그러면, 경제적 비효율을 교정하는 환경세의 효과는 직접적으로는 환경오염 억제를 통해서, 그리고 간접적으로는 초과부담 경감을 통해서 2중으로 발생하는 셈이다. 그러나 환경세의 장점을 최대한 살리기 위해서는 환경세를 이용해서 투자자원을 마련하려는 생각을 아예 버리는 것이 좋다.

물론 원칙도 중요하지만 우리의 환경오염이 날로 심각해짐에 비추어 지금 당장 환경투자자원을 하루 빨리 마련해서 환경기초시설을 대폭 확충해야만 하는 절박한 현실이 더욱 중요하다고 주장할 수도 있다. 그러나 이런 식의 주장은 환경기초시설에 대한 투자가 환경오염 방지에 효과적임을 전제한다. 그러나 바로 이 전제가 문제이다.

예를 들어 보자. 1994년 봄 낙동강 식수오염사건이 터졌을 때나 뒤이어 영산강 식수오염 사건이 터졌을 때에도 정부가 제시한 대책이란 하수종말처리장을 많이 짓겠다는 것이었다. 과연 하수종말처리장을 많이 만든다고 수질오염 문제가 원천적으로 해결될 것인가? 아무리 하수종말처리장을 많이 만들어 봐야 가정이나 공장에서 나오는 폐수를 하수종말처리장으로 모으는 시설이

**환경기초시설의
부실공사와 저조한 가동율은 우리 사회에 고질화
되어 있다. 왜냐하면 그럴 수 밖에 없는 구조적
요인이 있기 때문이다. 이런 구조적 요인을
발본색원하지 않은 채 환경투자자원을 조달하는
것은 밑빠진 독에
물붓기와 같다.**



없으면 소용이 없다. 그러나 하수도 관과 하수종말처리장을 연결하는 시설을 건설해야 한다. 그러나 그런 시설만 건설해서는 또 소용이 없다. 노후나 불실공사로 인해서 하수도관이 새는 통에 가정폐수나 공장폐수가 온통 지하로 스며들어가서 지하수를 오염시킨다고 하면, 하수종말처리장의 건설에 앞서서 하수도관의 정비부터 서둘러야 한다. 설령 엄청난 돈을 들여서 하수도관도 정비하고 연결시설도 건설하고 하수종말처리장도 대폭 확충했다고 하자. 그래 봐야 하수종말처리장을 제대로 가동하고 운영하지 않는다면 그 많은 투자가 물거품이 되고 만다. 이번 낙동강식수오염사건의 진상조사 과정에서 드러났고 또 한 때 물의를 일으킨 감사원과 경기도 사이의 티격태격 과정에서 우리 나라 하수종말처리장은 시설도 엉망이고 운영도 엉망이요 가동률도 매우 저조하다는 사실

이 드러났다. 이런 사실 뒤에는 그럴 수 밖에 없는 구조적인 요인이 있음은 물론이다.

환경기초시설의 가동율이 저조하기는 민간부문에서도 마찬가지이다. 그 동안 정부가 기업체들에게 금전적 지원을 해주고 또한 법으로 강제한 결과 이제는 많은 기업체들이 오염물질 처리시설을 갖추게 되었다. 예를 들면, 공해우심 지역이라는 울산·온산공단을 가보면, 웬만한 기업체들은 놀랄 만큼 훌륭한 환경오염방지 시설을 갖추고 있다. 그런데 왜 우리나라의 환경오염이 이렇게 심각한가? 어떤 사람들은 무허가 중소기업들이 오염물질을 무단 방류하기 때문이라고 말한다. 이 말도 옳다. 그러나 문제는 거금을 들여서 설치해 놓은 환경오염방지 시설들이 설치만 되어 있지 제대로 가동되고 있지 못하다는 점이다. 환경오염방지 시설이 버젓이 있는데도 비밀통로로

**환경세는
환경을 오염시키는 요인에 대해서 부과되어야
할 것이다. 그런데 문제는 환경을 오염시키는
요인이 한 두가지가 아니요
천차만별이라는 것이다.**



오염물질을 배출하는 기업체들의 적발 현상이 텔레비전에서도 수없이 많이 비쳐졌다. 비공식 집계로는 기업체들의 환경오염방지 시설의 가동률이 30%에 불과하다는 말도 있다. 우리나라에서와 같이 환경오염 행위에 대한 단속이 느슨한 나라에서 가동률이 30%라면 의외로 높다고 말할 수도 있다. 이와 같이 정부와 기업체들이 거금을 들여서 환경오염방지 시설을 설치해 놓고 이를 가동치 않는다면, 자원의 낭비가 이만저만이 아니니 이에 그런 환경투자는 없으니만도 못하다.

환경기초시설의 부실공사 그리고 저조한 가동율은 이제 우리 사회에 고질화되어 있다. 왜냐하면 그럴 수밖에 없는 구조적 요인이 도사리고 있기 때문이다. 바로 이런 구조적 요인을 발본색원하지 않은 채 환경세를 통해서 환경투자재원을 조달하는 것은 밑 빠진 독에 물 붓기요, 자원

을 낭비하는 첩경이다.

설령 정부의 환경정책이 매우 효율적이어서 이런 고질적인 문제가 사라졌다고 하자. 그렇다면 그 다음에 제기되는 문제점은 환경세를 통한 세입의 충분성이다. 잘 알려진대로 세입의 충분성은 많이 채택되는 조세원칙의 하나이다. 여기에서 세입의 충분성과 관련하여 문제삼으려는 점은 환경세의 실사가 환경개선을 위한 투자재원의 규모를 과연 얼마나 증가시켜줄 것인가이다. 이에 대한 대답은 방대한 연구를 요하는 것이기 때문에 여기에서 간단히 말해버릴 사항은 아니다. 다만 여기에서 주장하려는 것은 비록 환경세가 본격적으로 실시되더라도 과거의 선례에 비추어 볼 때 결과적으로 환경개선을 위한 투자재원은 별로 크게 늘어나지 못할 우려가 다분히 있다는 것이다.

사실 환경개선을 위한 재원을 마

련하기 위해서든 또는 다른 목적을 위한 것이든 순전히 재정수입을 늘리기 위해서라면 굳이 환경세를 신설할 필요가 없다. 번거롭게 새로운 제도를 만들지 말고 다른 방법, 예컨대 휘발유세나 자동차세등을 올린다든지 또는 다른 기존의 조세를 활용하는 방법이 훨씬 더 경제적인 것이기 때문이다. 그 뿐만 아니라 엄밀히 말해서 환경세만이 환경오염을 억제시키는 효과를 발생시키는 것은 아니다. 휘발유를 포함한 유류에 대한 세율의 인상이나 자동차세 세율의 인상만으로도 대도시의 대기오염을 줄이는데 한 몫을 톡톡히 해줄 수 있다.

2. 조세행정상의 문제점

그러면, 현실적인 사항에 대해서 말해보기로 하자. 환경세도 엄연히 조세이니 만큼 제 구실을 하자면, 우선 무엇에 대해서 세금을 징수할 것인가, 즉 과세대상과 과표가 정해져야 할 것이다. 원칙상 환경세는 환경을 오염시키는 요인에 대해서 부과되어야 할 것이다. 그런데 문제는 환경을 오염시키는 요인이 한 두 가지가 아니요, 천차만별이라는 것이다. 예를 들면, 대기를 오염시키는 요인은 이황산가스, 탄소산화물, 질소산화물, 먼지, 등등 열손가락을 동원해도 모자랄 지경이다. 수질오염을 유발하는 요인도 각종 유기물질을 비롯해서 여러가지 중금속에다가 폐열

까지 매우 다양하다. 대기오염과 수질오염만 문제되는 것이 아니고, 요즘 와서는 쓰레기문제가 대단히 심각한데, 쓰레기를 발생시키는 요인 또한 무척 많다. 그렇다고 이런 여러 환경오염 요인에서 과세대상으로 삼을 만한 어떤 공통인자를 찾아낸다는 것도 쉬운 일이 아니다. 예컨대, 대기오염물질과 수질오염물질들 사이에 환경오염물질이라는 것 이외에 어떤 공약수를 발견할 수 있을 것인가? 최대공약수를 찾아내지 못한다고 해서 그 모든 환경오염물질 각각에 과표와 세율을 정하여 환경세를 징수한다는 것은 행정적으로 무척 번거로운 노릇이다. 그러니 천생 그 여러가지 환경오염물질들 중에서 중요하다고 생각되는 것들을 몇개 추려내서 환경세를 때릴 수 밖에 없다. 그렇다면 이런 식의 환경세가 현재 실시되고 있는 배출부과금, 환경개선부담금, 폐기물예치금 등과 성격이 근본적으로 다를게 뭐가 있겠는가? 만일 다를 바가 없다고 하면 그런 환경세의 도입은 2중과세를 낳을 여지를 다분히 가진다.

환경세를 국세로 할 것인가 또는 각 지방자치단체가 자율적으로 부과하는 일종의 지방세로 할 것인가도 결코 사소한 문제가 아니다. 환경세를 국세로 만들어서 전국에 걸쳐 획일적으로 징수하는 것은 경제적 비효율을 낳게 되며, 환경세 본래의 목적인 비효율 교정효과를 퇴색시킬 우려가 다분히 있다. 흔히 환경오염

**환경세를
국세로 만들어서 전국에 걸쳐 획일적으로
징수하는 것은 경제적 비효율을 낳게 되며,
환경세 본래의 목적인 비효율교정효과를
퇴색시킬 우려가 높다.**



은 전국에 걸쳐 획일적으로 발생하는 현상이라고 생각하기 쉽다. 그러나 사실 많은 종류의 환경오염은 국지적 현상이다. 대기오염이 문제가 된다고 하지만, 정말로 심각한 대기오염은 소수의 특정 지역, 특히 대도시 지역에 한정되어 있다. 수질오염도 마찬가지다. 자연의 자정능력이 라든가 인구밀도 등이 지역에 따라 시간에 따라 달라지기 때문에 똑같은 종류, 똑같은 양의 오염물질을 환경에 방출했을 때의 환경오염 피해는 지역에 따라 또 시간에 따라 크게 달라진다. 다른 조건이 같다면, 인구가 밀집된 지역에서는 환경오염피해가 상대적으로 클 것이기 때문에 높은 환경세를 지불하도록 해야 할 것이고, 반대로 공기가 잘 통하고 강물의 유량이 풍부하며 유속이 빨라서 자연의 자정능력이 높은 곳에서는 환경세가 상대적으로 낮아야 할 것이다. 환경세의 세율이나 과표가 각

지역에 알맞게 책정되어야 한다는 것인데, 그러자면 환경세의 운용에 대한 권한이나 책임 역시 각 지역에 분산되어 있음이 원칙이다. 그러나 어떤 조세든 일단 만들어진 다음에는 경직성을 띠게 마련인데, 과연 각 지역별 특성에 알맞게 탄력적으로 운용될 수 있는 성격의 환경세라는 조세를 만들 수 있을 것인가도 극히 의심스럽다.

지역별로 환경세가 달라져야 할 뿐만 아니라 경우에 따라서는 시간이 변하고 여건이 변함에 따라 환경세가 달라져야 한다. 경기가 불황이어서 실업자가 득실대고 환경운동을 포함한 대다수의 국민들이 우선 경제부터 살려놓고 보자고 하는데 종전과 동일한 환경세 세율을 고집한다는 것은 경제적 효율에도 어긋날 뿐 아니라 상식적으로도 우습다. 그렇다고 여건이 변할 때마다 국회 또는 지방의회를 열어서 환경세 세

**우리나라만
탄소세를 징수한다면 다른 나라들은 무임승차의
이익을 획득하려고 자신은 탄소세를 징수하지
않으면서 다른 나라들만 탄소세를
실시해주기 바라면서 눈치를 볼
것이다.**

율을 조정하는 것도 결코 쉬운 일은 아니다.

3. 국제사회와의 공조 문제

환경세에 대한 또 하나의 큰 우려는 국민경제에 미칠 거시경제적 악영향이다. 흔히 환경세의 징수는 기업의 생산비를 올리고 물가를 자극하며 우리 기업의 국제 경쟁력을 떨어뜨림으로써 국제수지를 악화시킬 것이라고 우려한다. 환경세를 본격적으로 실시하고 있는 나라는 아직 없기 때문에 환경세의 거시경제적 영향이 정확하게 어떠한지는 알 수 없다. 그러나 환경세의 실시는 결국 환경오염 규제의 강화와 비슷한 효과를 발생시킬 것이라고 보면, 환경세의 징수가 국민경제에 미치는 효과를 그리 크지 않으리라고 짐작해볼 수 있다. 왜냐하면, 기존의 많은 실증적 연구의 결과를 보면, 환경오

염 규제의 강화가 국민경제에 미치는 효과가 미약했던 것으로 나타났기 때문이다.

그러나 이 문제는 이렇게 간단하게만 생각할 일이 아니다. 환경세의 국민경제적 효과의 정도는 이 환경세가 구체적으로 어떤 형태를 취하느냐와 관련된다. 환경세의 구체적 형태로 가장 유력하게 거론되는 탄소세를 생각해보자. 잘 알려진대로 우리나라의 화석에너지 의존도는 세계적으로 매우 높다. 따라서 탄소세의 실시는 우리나라 경제에 상당한 영향을 미칠 것으로 우려된다. 실제로 탄소세의 거시경제적 효과를 추정해 본 한 연구결과에 의하면, 탄소세의 실시는 물가와 국제수지에 상당히 큰 악영향을 미치는 것으로 잠정결론이 났다. 그런데 이 연구결과는 우리 무역상대국들도 우리와 똑같이 탄소세를 징수한다고 가정했을 때의 거시경제적 영향을 보이고 있

다. 만일 다른 나라들은 탄소세를 실시하지 않는데 우리나라만 탄소세를 징수한다면 어떻게 될 것인가? 두 말할 나위 없이 우리 국민경제에 미치는 악영향은 훨씬 더 커질 것이다.

탄소세는 원래 지구온난화 문제에 대한 대응책으로 제안되었다. 만일 우리나라가 탄소세를 징수한다면, 우리나라의 화석연료 소비량은 감소하면서 탄소배출량도 감소할 것이며, 이 결과 지구온난화도 그 만큼 완화될 것이다. 그러나 이로 인한 이익은 다른 나라에도 미치게 된다. 다시 말해서 우리나라만 탄소세를 징수한다면 다른 나라들은 무임승차의 이익을 얻게 된다는 것이다. 세계의 각 나라들은 이런 무임승차 이익을 획득하려고 자신은 탄소세를 징수하지 않으면서 다른 나라들만 탄소세를 실시해주기 바라면서 서로 눈치를 보게 될 것이다.

요컨대, 환경세의 실시는 우리나라 혼자서만 결정할 문제가 아니라 하는 것이다. 그러나 경제를 크게 희생하더라도 환경을 깨끗하게 해야 한다는 결연한 국민적 합의가 있지 않은 한, 굳이 우리나라가 환경세를 징수하려고 한다면, 외국과 공동보조를 취하는 외교적 노력을 동시에 경주해야 하는 부담을 각오해야 한다.

4. 맺는말

설령 앞에서 열거한 여러가지 문제점들 모두 적당히 해결되었다고

하자. 그렇더라도 환경세의 신설은 정당화되기 곤란하다. 그 가장 큰 이유는, 이미 우리나라는 명칭만 다르다 뿐이지 환경세와 동일한 취지를 가진 제도를 실시하고 있다는 것이다. 앞에서도 언급한 배출부과금이 라든가 환경개선부담금, 폐기물예치금 등이 바로 그것이다. 경제학은 이런 것들을 모두 같은 범주의 제도로 본다. 물론, 현재의 배출부과금제도, 환경개선부담금제도, 폐기물예치금제도 등이 원래의 취지에 충실하게 실시되고 있지 못한 것은 사실이다. 그렇다면, 굳이 환경세를 신설할 필요없이 이런 기존의 제도들을 원래의 취지에 맞게 고쳐서 쓰면 될 것이 아닌가? 사실 기존의 이러한 여러 제도들도 대폭 정비해서 단순화시켜야 한다.

앞에서도 언급하였지만, 만일 앞으로 탄소세 형태의 환경세를 신설한다면, 현재의 배출부과금이 이 탄소세의 역할을 수행할 여지를 제대로 갖추고 있지 못하다는 점은 인정된다. 그러나 이 문제는 배출부과금 부과대상에 탄소를 포함시키고 징수방법을 탄소세에 맞게 대기보전법 시행령을 고침으로써 해결이 가능할 것이다. 현 대기환경보전법 시행령 제7조는 이황화탄소를 포함한 10가지의 대기오염물질을 배출부과금 부과 대상으로 지정하고 있다.

어떻든 중요한 것은, 과거의 법률 만능주의 사고방식에 벗어나서 무슨 문제만 생기면 새로운 법과 제도를

**환경문제에
관한 한 우리나라는 세계에서 제일 좋은 법과
제도를 가지고 있는지도 모른다. 그렇다고
우리나라의 환경이 외국의 어떤 나라보다
더 깨끗한 것은 결코 아니다.**



만드는데 급급했던 일을 이제는 더 이상 하지 말자는 것이다. 환경문제에 관한 한 어쩌면 우리나라는 세계에서 제일 좋은 법과 제도를 가지고 있는지도 모른다. 외국의 좋다는 것을 골고루 뽑아서 베끼고 버무려 놓았으니 말이다. 그렇다고 우리나라의 환경이 외국의 어떤 나라보다 더 깨끗하나 하면 그것은 천만의 말씀이다. 이제부터는 과거의 귀중한 시행착오의 경험을 바탕으로 옛날의 제도를 갈고 닦으면서 빛내려는 자세가 절실히 요청된다.

끝으로 또 한가지 지적해 둘 것은 환경개선투자를 정부가 주도하려고 하지 말라는 것이다. 우리 경제가 자본주의 체제를 유지하는 한 경제를 민간주도로 이끌어 나가듯이 환경개선도 민간주도로 이끌어 나가도록 해야 한다는 것이다. 경제학에서는 환경오염 문제라고 하면 곧장 시장의 실패를 연상하기 때문에 정부의

개입을 당연하게 생각하는 경향이 있는데, 정부의 개입에는 「정부의 실패」가 따른다는 것을 명심할 필요가 있다. 그런 정부의 실패의 전형을 우리는 과거 동구권 사회의 극심한 환경오염에서 볼 수 있었다.

환경개선을 민간주도로 수행한다는 것은 민간부문으로 하여금 환경개선을 위한 투자를 자발적으로 최대한 수행하게 만든다는 것을 의미한다. 그러면 어떻게 하면 그렇게 할 수 있을 것인가? 우선 가장 긴요한 것은, 환경오염 행위를 철저히 색출하여 응분의 책임을 추궁할 수 있는 환경오염감시 및 단속의 체제를 대폭 강화하고 이에 입각해서 오염물질 배출량에 비례해서 경제적 불이익이 정확하게 부과되는 풍토를 확립하는 것이다. 이런 여건의 확립은 환경세의 원취지를 최대한 살리면서 또한 환경세를 신설할 필요성을 최소화한다. ♣