

## 정책수단으로서의 교정세(부담금)의 특징과 현황\*

김태일\*\*·고경훈\*\*\*

본 연구에서는 교정세(부담금)의 정책도구로서의 특성을 논의하고, 우리나라의 현황 및 향후 전망을 평가하였다. 우선 교정세(부담금)의 작동원리를 명령통제적 방식과 비교하여 논의하였으며, 이를 통하여 교정세(부담금)이 비용 효율적임을 보였다. 다음으로 교정세(부담금)의 목적 및 기능으로서 외부불경제의 시정, 원인자 사업비용부담, 불완전정보와 정부의 온정적 개입, 형평성 증진, 재정 확보에 대하여 논의하였다. 또한 우리나라의 사용되고 있는 교정세(부담금)으로서 주세와 담배세, 환경개선부담금, 배출부과금, 장애인고용부담금, 혼잡통행료, 소비자보증금, 사용자 요금, 부담금 경감의 특징과 현황에 대하여 논의하였다. 끝으로 교정세(부담금) 제도의 장점으로서 비용 효율성, 효율적이며 공정한 자원 확보를 기술하였으며, 단점으로서 적정 비용 산정의 어려움, 낮은 행위감축 효과, 오염 창출자의 이중 부담, 취약한 수직적 형평성에 대하여 논의하였다.

주제어: 교정세, 교정부담금, 정책도구, 규제평가

### I. 서론

흔히 시장은 보이지 않는 손에 의하여 작동한다고 한다. 누가 강제하지 않더라도 물건의 적으면 가격이 올라가고 물건의 많으면 가격이 내려가서 자율적으로

\* 이 논문은 2005년 정부(교육인적자원부) 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행되었음(KRF-2005-042-B00254).

\*\* 미국 Carnegie Mellon 대학교에서 정책학 박사학위를 취득하였으며, 현재 고려대학교 행정학과에 재직 중이다. 주요 관심분야는 복지정책, 정책분석 및 평가이다(tikim@korea.ac.kr).

\*\*\* 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 수석연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방분권, 정부간 관계, 정책형성, 조직진단, 성과관리 등이다(kukkh@chol.com)

배분이 이루어진다는 말이다. 즉 가격은 유능한 신호등의 역할을 수행해서 사람들로 하여금 알아서 행태를 바꾸게 한다. 이런 가격의 기능을 정부 규제에 도입하여 사람들의 행태를 정부가 의도한대로 유도하는 대표적인 수단이 바로 교정세(또는 교정부담금)이다. 교정세나 교정부담금의 예는 우리 일상에서 흔히 볼 수 있다.

지금은 대형마트에서 장 볼 때 장바구니를 가져가서 물건을 담아오는 것이 주부들에게 일반화되어 있다. 하지만 장바구니 문화가 정착된 것이 그리 오래된 일은 아니다. 이전에는 마트에서 비닐 봉투를 공짜로 나눠주었는데, 그 때는 장바구니 가져가는 사람들이 별로 없었다. 공짜로 비닐 봉투에 담아주는데 왜 귀찮게 장바구니를 가져가겠는가? 그 당시 비닐 봉투 낭비가 심하다고 해서 시민단체를 중심으로 장바구니 가져가기 캠페인을 벌인 적이 있었지만 별 효과는 없었다. 하지만 비닐 봉투를 판매하게 한 뒤부터는, 캠페인이 없어도 알뜰한 주부들이 알아서 장바구니를 가져가게 된 것이다(물론 비닐 봉투를 모아서 갖다 주면 돈을 되돌려 주므로 정확하게는 판매가 아니라 보증금 제도이지만, 비닐 봉투를 일일이 모아서 다시 가져가는 불편함 때문인지, 장바구니를 가져가는 주부들이 무척 많다).

음식물 찌꺼기와 재활용품은 따로 모아서 수거하고, 나머지는 쓰레기봉투에 짹 짹 눌러 담아서 버리는 게 일반 가정의 쓰레기 처리 방식이다. 우리는 이런 모습을 당연하게 받아들인다. 그런데 이처럼 분리수거와 쓰레기봉투 사용이 이루어진 것은 불과 10여년 전(1995년)부터이다. 그 전에는 집집마다 밖에 쓰레기통이 있어서 모든 쓰레기는 거기에 버렸다. 쓰레기 양에 상관없이 매달 일정액을 쓰레기 수거 비용으로 지불했기 때문에, 구태여 폐휴지 등을 재활용 하거나 쓰레기를 줄이려고 애쓸 필요가 없었다. 하지만 쓰레기 종량제 실시로 인해 쓰레기 수거 비용(봉투 가격)이 배출량에 비례하게 됨에 따라 알아서 분리수거를 하고 자발적으로 쓰레기를 줄이려고 노력하게 된 것이다.

재활용을 증대하고 쓰레기양을 줄이기 위해 사용한 수단은, ‘재활용을 생활화합시다’라는 의식 개혁 캠페인도 아니고 음식물 쓰레기를 분리하지 않으면 처벌한다는 강제적인 방법도 아니다. 단지 쓰레기 배출량이 증가하면 비용 부담도 늘어나게 했을 뿐이다.

도덕심에 호소하지 않아도, 처벌을 담보로 강제하지 않아도, 사람들이 자발적

으로 행태를 바꾸게 한다는 데 경제적 인센티브 활용의 묘미가 있다. 또한 자기 형편에 맞춰서 얼마나 행태를 바꿀 것인가를 결정할 수 있다는 점에서 융통성이 있고 효율적이다(쓰레기 배출량을 줄이고 비용을 덜 부담하거나, 쓰레기를 많이 배출하고 비용을 더 부담할 수 있다).

이처럼 정부에서는 다양한 규제 정책에서 사람들의 행태를 바꾸기 위해 경제적 부담을 지우는 것을 교정세(corrective tax) 또는 교정부담금(corrective charge)이라고 한다. 조세 형태로 부과하면 교정세이고, 부담금 형태로 부과하면 교정부담금이다.

본 연구에서는 교정세 또는 교정부담금의 정책도구(또는 수단)로서의 특성을 논의하고, 우리나라의 현황 및 향후 전망을 평가하려고 한다. 한편 교정세와 교정부담금은 조세 형태인가 부담금 형태인가의 차이 이외에 작동원리는 동일하다. 따라서 이하에서는 교정세와 교정부담금에 모두 적용되는 내용을 기술할 때, 편의에 따라 ‘교정세(부담금)’, ‘교정부담금’, ‘교정세’라는 세 용어를 혼용하여 사용한다.

## II. 작동 원리

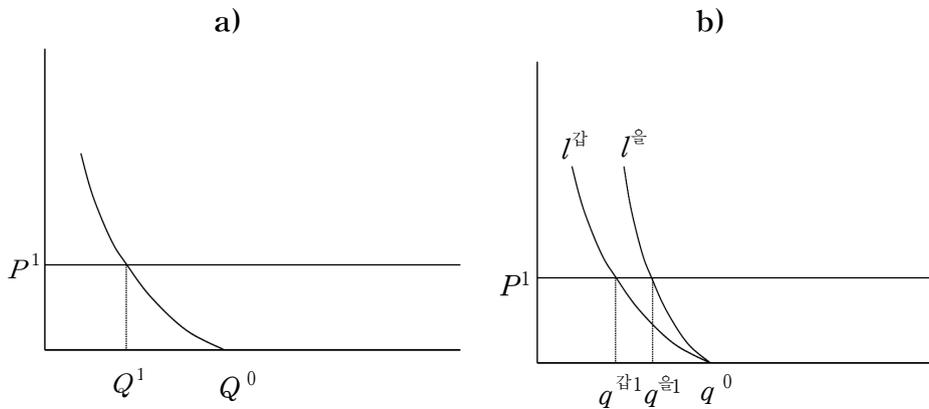
사회적 규제의 전통적인 방식은 금지하려고 하는 행동을 불법으로 규정하고 이를 위반하면 법적 제재를 가하는 것이다. 예를 들면 고용에서의 성 차별을 방지하기 위하여 기업의 고용과정에서 특정 행동을 불법으로 규정한다거나, 환경오염 물질을 일정량 이상 배출하는 것을 불법으로 규정하는 것 등이 이에 해당한다. 이런 방식의 규제를 보통 명령 통제(command and control)적 방식이라고 한다. 이에 비하여 교정세(부담금)는 경제적 인센티브(가격 기능)를 활용하는 것으로서 시장유인적 방식이라고 한다.

명령 통제 방식이 피규제자간의 규제 순응비용(compliance costs) 차이를 고려하지 않는 획일적 방식인 데 비하여, 시장유인적 방식은 피규제자간의 규제 순응비용 차이에 따라 다른 행태를 허용한다는 면에서 차이를 갖는다. 그리고 이 차이로 인하여 시장유인적 방식은 명령 통제 방식에 비하여 효율적이다.

시장유인적 방식인 교정세(부담금)가 왜 명령 통제 방식에 비하여 효율적인지를 환경오염 규제를 예로 들어서 기술한다.

### 1. 교정세(부담금)의 작동 원리<sup>1)</sup>

<그림 1> 교정부담금의 작동원리



교정부담금의 작동원리는 <그림 1>의 a)를 보면 쉽게 이해할 수 있다. 그림에서 오염배출곡선  $I$ 은 오염배출의 대가(비용 부담)에 상응하는 오염배출량을 나타낸다. 오염배출 비용이 높을수록 배출량은 감소할 것이므로 우하향하는 형태를 갖는다. 규제가 없는 상태(즉 오염물 배출에 대한 기업 비용=0인 상태)에서 오염물질 배출량은  $Q^0$ 이다. 그런데 사회적으로 적정한 오염 배출량은  $Q^1$ 이라고 하자. 즉 ' $Q^0-Q^1$ ' 만큼 오염 배출량을 줄이는 것이 규제의 목표라고 하자. 이 경우 교정부담금을  $P^1$ 만큼 부과하면 오염배출 비용의 상승에 따라 오염배출량은  $Q^1$  수준으로 감소한다.

이제 오염물 처리 비용이 서로 다른 기업들의 반응을 생각해 보자. 이는 b)에 제시되어 있다. 편의 상 사회에는 두 개의 기업만 존재한다고 가정하였다.  $I^{gap}$ 과  $I^{oil}$ 은 두 기업 gap과 oil의 오염배출곡선이다.  $I^{gap}$ 보다  $I^{oil}$ 의 기울기가 가파르다는 것은

1) 이의 내용은 김태일·이규선(2007)의 설명을 수정한 것이다.

동일하게 오염배출 비용이 상승할 경우, 기업 을보다 기업 갑의 배출량 감소가 더 많다는 것을 의미한다. 즉  $P^1$ 의 교정부담금을 부과했을 때, 기업 을은  $q^{*1}$  수준으로 오염배출량을 감축하고, 기업 갑은  $q^{*1}$  수준으로 오염배출량을 감축한다.

그런데 오염배출곡선을 뒤집어서 생각하면 오염감축곡선이 된다. 즉 오염량  $q_0$ 를 기준으로 오염 감축량이 증가함에 따라 오염감축(한계)비용은 얼마나 증가하는가를 보여주는 것으로 해석할 수 있다. 따라서  $P^1$ 의 부담금이 부여될 때 각 기업은 오염감축의 한계비용= $P^1$ 이 되는 수준까지 오염배출량을 감축하는 것으로 해석할 수 있다.

이처럼 오염감축 비용이 낮은 기업이 높은 기업에 비하여 더 많은 양을 감축하는 방식에 의하여 각 기업의 오염감축 한계비용이 동일해지는 수준까지 감축이 이루어지므로, 사회 전체적으로 가장 비용 효율적으로 오염 감축을 달성할 수 있게 된다.

교정부담금의 작동 방식에서 문제가 되는 것은 주어진 목표량을 달성하기 위한 부담금 수준을 정확하게 정하기가 어렵다는 점이다. <그림 1>의 a)와 같이 오염배출곡선이 주어져 있을 때,  $P^1$ 만큼 부담금을 부과하면 ' $Q^0-Q^1$ '만큼 오염량이 감소하는 것으로 나타난다. 그러나 이는 이론적인 것이며 현실에서는 오염배출곡선의 정확한 형태를 모르기 때문에, ' $Q^0-Q^1$ '만큼 오염량을 감축하려면 부담금액을 얼마로 정해야 할 지 알기 어렵다.  $P^1$ 보다 높게 설정하면 목표량보다 많이 감축될 것이며,  $P^1$ 보다 낮게 설정하면 목표량보다 적게 감축될 것이다.

## 2. 명령 통제적 방식과의 비교

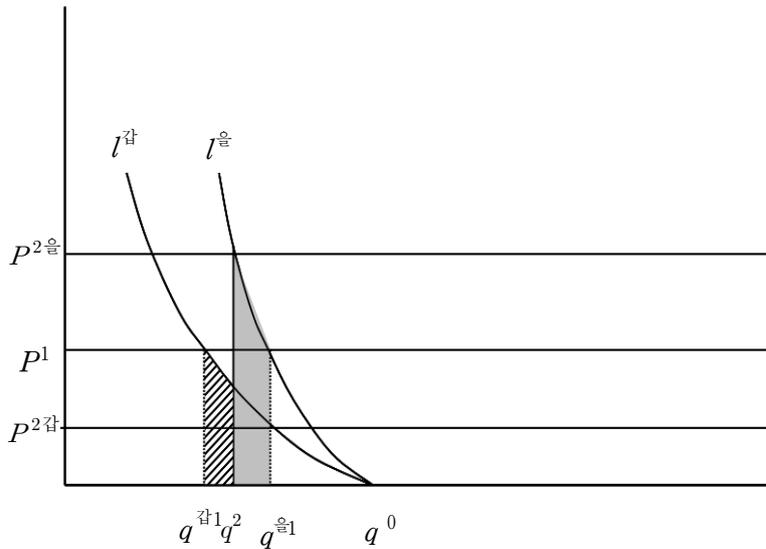
완전경쟁 시장에서 효율적인 자원 배분이 이루어지는 이유는 공급곡선 상의  $P=MC$ 가 되는 지점에서 기업의 생산량과 제품 가격이 정해지기 때문이다. 시장 유인적 규제에도 동일한 원리가 적용된다. 부담금의 단위금액  $P$ 와 각 기업의 오염감축 한계비용  $MC$ 가 동일해 지는 지점에서 각 기업의 오염감축량(또는 배출량)이 정해지기 때문에 가장 비용 효율적인 오염감축이 이루어지는 것이다.

부담금보다 오염감축 비용이 싸다면, 당연히 부담금을 지불하는 대신에 자체적으로 오염물을 처리할 것이다. 반대로 오염감축 비용보다 부담금이 싸다면, 스스

로 오염물을 처리하기보다는 부담금을 지불하는 편이 더 유리하다. 이에 따라 오염물 감축 비용이 저렴한 기업은 더 많이 감축할 것이며, 오염물 감축 비용이 많이 드는 기업은 더 적게 감축하고 대신에 더 많은 부담금을 지불 할 것이다.<sup>2)</sup> <그림 1>의 b)에서 기업 갑과 을의 오염물 감축 한계비용(MC)은  $P^1$ 로서 동일하며, 기업 갑의 감축량은  $q^0 - q^{갑1}$ 이며 을의 감축량은  $q^0 - q^{을1}$ 로서, 오염물 감축 비용이 저렴한 기업 갑이 더 많이 감축한다.

이와 같은 시장 유인적 방식의 작동원리를 생각해 보면, 이들 방식이 명령 통제적 방식보다 효율적이라는 것은 쉽게 이해할 수 있다. <그림 2>에는 시장 유인적 방식의 오염물 감축 비용과 명령 통제적 방식의 오염물 감축 비용을 비교하고 있다.

<그림 2> 시장 유인적 방식과 명령 통제적 방식의 비교



2) 물론 이 때의 오염물 감축량(또는 배출량)은 절대적인 양이 아닌 생산물 대비 상대적인 양을 의미한다. 즉 A 기업은 100t 제품을 생산하는데 1t만큼의 오염물을 배출하는데 비하여 B 기업은 400t의 제품을 생산하는데 2t만큼의 오염물을 배출한다면 B 기업의 오염물 배출량은 A 기업에 비하여 절반인 셈이다.

명령 통제적 방식의 예로서, 가령 ‘새하얀’이라는 제품 생산 1t 당 시꺼매 방출량은 1kg 이하로 할 것을 규정했다고 하자. 갑과 을이 동일하게 100t을 생산한다면 두 기업 모두 시꺼매를 100kg 이하로만 방출할 수 있다. 이 경우 시꺼매 감축 비용이 0이 아닌 이상, 이윤 극대화를 추구하는 기업이라면, 시꺼매 방출량을 100kg 미만으로 낮출 이유가 없다. 따라서 두 기업은 동일하게 100kg의 시꺼매를 방출할 것이며, 그림의  $q^0$ 가 이를 나타내고 있다. 즉 갑과 을은 아무런 제한이 없을 때에 비하여  $q^0$  만큼 시꺼매 방출을 감축하게 된다.  $q^0$  수준에서 갑 기업의 오염감축 한계비용은  $p^{2\text{갑}}$ 이며, 을 기업은  $p^{2\text{을}}$ 로서  $p^{2\text{갑}} < p^{2\text{을}}$ 이다. 갑 기업의 오염감축 한계비용이 을 기업보다 저렴하므로, 을 기업이 시꺼매를 한 단위 더 방출하는 대신에 갑 기업이 시꺼매를 한 단위 더 감축한다면 사회 전체적인 오염감축 비용은 줄어든다. 두 기업의 배출과 감축의 교환을 통한 사회 전체적인 오염감축 비용 감소는 두 기업의 오염감축 한계 비용이 동일해질 때까지 계속 이루어진다. 최종적으로 두 기업의 오염감축 한계 비용은  $P^1$ 이 되며, 갑 기업은  $q^{\text{갑}1}-q^0$  만큼, 을 기업은  $q^{\text{을}1}-q^0$  만큼 시꺼매 방출을 감축한다.

교정부담금에 의하여 동일한 양의 시꺼매를 감축하려면 어떻게 할까? 오염배출 단위당  $P^1$ 의 부담금을 부과하면 된다. 갑과 을 기업의 오염감축 한계 비용은  $P^1$ 으로 동일하며, 갑 기업은  $q^{\text{갑}1}-q^0$  만큼, 을 기업은  $q^{\text{을}1}-q^0$  만큼 시꺼매를 감축하게 된다. 동일한 양을 감축할 때 교정부담금과 배출권거래에 의한 방식이, 명령 통제적 방식보다 얼마나 비용을 절감하는가를 <그림 2>에서 알아보자. <그림 2>의 회색 부분에서 빗줄 부분을 제외한 면적만큼이 비용 절감분에 해당한다.

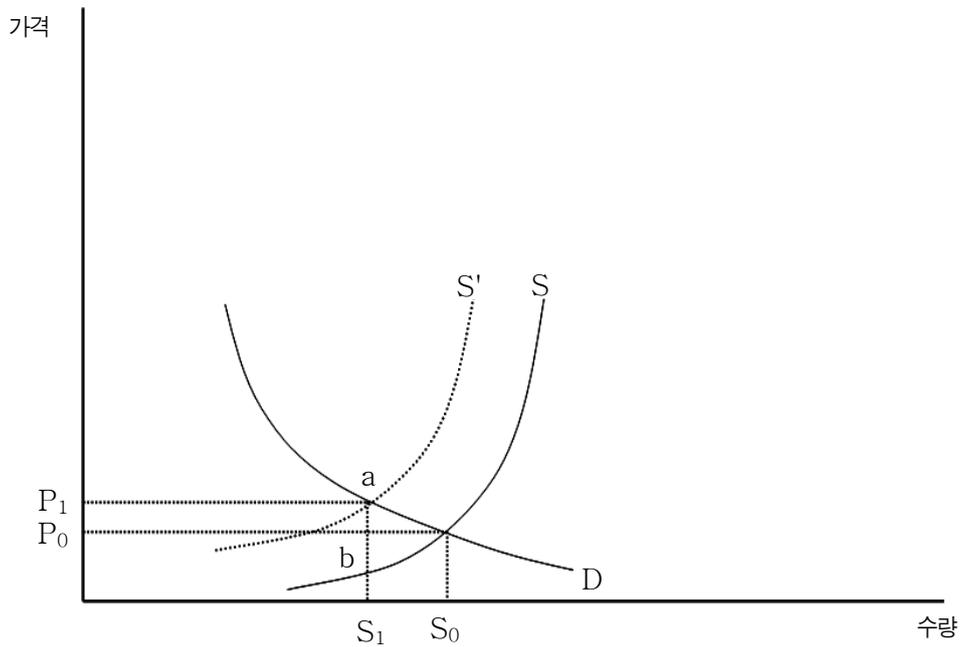
### Ⅲ. 목적과 기능

사회적 규제 수단인 교정세(부담금)의 목적은 경제적 유인을 통해 사람들의 행태를 변화시키는 데 있다. 사람들의 행태 변화에는 사회적으로 바람직하지 못한 행위 감소와 바람직한 행위 증가라는 두 유형이 있다. 사회적으로 바람직하지 못한 행위 감소는 대부분 외부불경제의 시정 등 효율성 향상과 관련되어 있으며, 바람직한 행위 증가는 형평성 증가와 관련되어 있다.

### 1. 외부 불경제의 시정

다음의 그림은 제품 생산 과정에서 오염물질이 배출되는 경우, 해당 제품에 대하여 기업과 사회가 직면하는 공급곡선의 차이를 보여 준다.

<그림 3> 외부불경제 존재 시 기업과 사회의 비용 곡선



제품생산과정에서 발생하는 오염물질이 대기나 하천으로 그냥 방출되며, 이에 대해 기업은 아무런 비용을 부담하지 않는 경우 기업의 한계비용곡선, 즉 공급곡선을 S라고 하자. 그런데 기업이 배출하는 오염물질은 사회적으로는 환경오염이라는 비용을 초래한다. 따라서 이를 포함할 경우의 공급곡선(즉 사회적 한계비용 곡선)은 S보다 위에 놓이게 되는데, 이를 S'라고 하자. 곡선 S'와 곡선 S의 수직 거리는 제품 단위당 외부불경제 비용을 나타낸다.

환경오염에 대하여 기업이 아무런 비용을 부담하지 않는다면, 제품은 P0의 가격에 S0만큼 생산된다. 이 경우 사회 전체적인 입장에서 비용과 편익을 따져 보면

S1-S0 구간에서는 비용이 편익을 초과한다. 즉 적정량 이상으로 초과 공급됨으로써 비효율이 발생한 것이다. 사회 전체적인 입장에서의 효율성은 S'와 D가 교차하는 점에서 가격과 생산량이 정해질 때 달성된다. 즉 P1 가격에 S1만큼 생산될 때 효율적인 자원배분이 이루어지게 된다.

교정세(부담금)는 기업에게 오염배출 비용을 지불하게 함으로써, 기업의 공급 곡선(한계비용곡선)을 S에서 S'로 이동시키는 기능을 한다. 이 때 사각형 P1abP0만큼이 조세로 납부된다.

이처럼 교정세(부담금)는 재화 생산의 사적 한계비용과 사회적 한계비용이 다를 때, 그 격차인 외부불경제 비용만큼 기업에게 비용을 부담시킴으로써(이를 외부불경제의 내재화라고 한다), 자원배분의 효율성을 향상시키게 된다.

## 2. 원인자 사업비용 부담

경제학 교과서에 따르면 외부 불경제 시정의 목적은 외부불경제 창출자에게 자신이 창출한 외부 불경제만큼의 비용을 부담하게 함으로써 자원배분의 효율성을 높이는 데 있다. 외부 불경제 시정을 위해서는 사회적 관점에서의 비용과 편익이 일치하는 상태에서 생산과 소비가 이루어지는지 여부만 중요하며, 외부불경제의 제거나 외부 불경제 피해자에 대한 보상이 이루어졌는지 여부는 전혀 상관이 없다.

그러나 실제 정책으로 외부 불경제 문제를 다룰 때는 자원 배분의 효율성 향상만으로는 부족하며 외부불경제의 제거나 외부 불경제 피해자에 대한 보상도 고려해야 할 경우가 있다. 솔직히 말하면 자원 배분 효율성보다는 외부불경제 제거나 피해자 보상이 정책 목적인 경우가 더 많다고 할 수 있다.

오염물 배출 기업에게 외부불경제 규모에 상응하는 교정부담금을 부과하더라도, 오염물 배출이 비용에 비탄력적이라면 오염물 배출량은 별로 감소하지 않을 것이다. 가령 제품 생산의 부산물로서 오염물이 배출되는 경우에 교정부담금을 부과하더라도, 그 금액이 전체 제품 가격에서 차지하는 비중이 미미하고 제품 생산 감축 이외에 별다른 오염물 배출을 줄일 수 있는 방안이 없다면, 오염물 배출량은 별로 줄어들지 않을 것이다. 그러나 이 경우에도 외부 불경제 비용은 생산량 결

정에 반영되었으므로, 외부불경제는 시정된 셈이 된다. 즉 자원배분의 효율성은 달성된 셈이다. 그리고 기업 입장에서는 배출한 오염물에 대한 대가를 지불했으므로 더 이상 오염물 배출에 대하여 미안해(1) 할 필요가 없다. 하지만 국민 입장에서는 다르다. 오염물 배출은 거의 줄지 않았는데도 문제가 해결되었다고 수궁하지는 않을 것이다. 공장 주변 주민들이 오염물 배출로 인하여 특별히 더 많은 피해를 보고 있다면, 이들이 문제가 해결되었다고 흔쾌히 동의하지 않을 것이다.

이처럼 외부불경제로 인한 정책 문제는, 이를 제거하거나 혹은 피해 보상이 이루어져야만 비로소 문제가 해결되었다고 할 수 있는 경우가 많다. 그렇다면 이를 위해서 어떻게 해야 할까? 가장 많이 쓰이는 방법은 교정부담금 부과로 마련된 재원을 외부불경제 제거나 피해 보상에 사용하는 것이다. 물론 일반 재원을 사용하더라도 결과는 마찬가지이다. 즉 부담금 수입과 외부불경제 또는 피해보상 사업 경비를 연계하는 대신에, 부담금 수입은 국고로 보내고 필요한 사업 경비는 다시 예산을 따서 충당해도 결과는 동일할 것이다.

그러나 부담금 수입과 사업 경비를 연계하면, 사업 담당자 입장에서는 매년 예산을 따는 것보다 훨씬 안정적이면서도 손쉽게 사업 경비 재원을 마련할 수 있다. 또한 부담금 수입을 외부불경제 제거나 피해보상에 사용한다고 하면, 단순히 외부불경제의 내재화를 위하여 부담금을 부과한다고 하는 것에 비하여 국민들의 동의를 더 많이 얻을 수 있다. 즉 외부불경제의 창출자에게 외부불경제 제거 또는 피해 보상 비용을 부담하게 하는 것이므로 정치적 정당성이 높아진다. 우리나라의 교정부담금은 대부분 그 재원을 외부불경제 제거나 피해보상에 사용하도록 규정하고 있으며, 외국도 그런 경우가 많다.

외부불경제 창출자가 낸 부담금을 재원으로 외부불경제 제거나 피해보상이 이루어진다는 의미에서, 이러한 교정부담금의 목적을 ‘원인자 사업비용 부담’이라고 규정할 수 있다. 교정세 또는 교정부담금이라고 할 때의 ‘교정’의 원래 의미는 오염물질 배출 감소와 같이 사람들의 행위를 바꾼다는 것이다. 하지만 이를 좀 더 넓게 해석하면, 발생한 외부불경제를 교정하기 위한 자원 마련도 교정부담금의 목적에 포함할 수 있을 것이다.

물론 ‘원인자 사업비용 부담’이 교정부담금의 목적이 되려면, 그 전제로서 ‘외부불경제 시정’이 교정부담금의 목적이 되어야 한다. 즉 ‘원인자 사업비용 부담’ 목

적을 지닌 교정부담금은 동시에 ‘외부 불경제 시정’ 목적도 갖고 있다. 그런데 교정부담금 제도의 실제 운영 상황을 보면 외부불경제 비용의 내재화에 의한 ‘외부 불경제 시정’보다는 외부불경제 제거나 피해보상 비용을 마련하기 위한 ‘원인자 사업비용 부담’에 초점이 맞추어져 있는 경우가 대부분이다.

### 3. 불완전정보와 정부의 온정적 개입

제일 긴 역사를 지니고 있고 가장 많은 나라에서 공통적으로 사용되고 있는 대표적인 교정세는 술과 담배에 부과하는 주세와 담배세다. 술과 담배에 부과하는 교정세의 목적은 술과 담배 가격을 인상시킴으로써, 이의 소비를 줄이는 데 있다. 그런데 이처럼 정부가 개입하여 사람들의 술과 담배 소비를 줄이는 것은 어떤 정당성을 갖고 있을까? 왜 무수히 많은 식료품 중에서 유독 술과 담배에만 정부가 개입해서 가격을 높일까?

첫 번째 이유는 전술한 외부불경제의 시정이다. 담배는 흡연자 본인뿐만 아니라 주위 사람들도 간접흡연의 피해를 입는다. 따라서 주위 사람에게 발생시키는 간접흡연이라는 외부불경제 비용을 흡연자 본인에게 부담시키려는 것이 한 이유가 된다.

그런데 가격인상을 통한 간접흡연 억제는 별로 효과적인 방법은 아니다. 담배 소비 절대량이 줄어들면 그만큼 간접흡연이 감소하기는 할 것이다. 그러나 여전히 사람들이 피워대는 담배량만큼은 간접흡연이 발생하며, 주위사람은 계속 피해를 받게 된다. 간접흡연을 막기 위한 보다 효과적인 방법은 공공장소에서의 흡연을 금지하거나 음식점에 금연석을 지정하는 것과 같이, 흡연자와 선의의 간접흡연 피해자를 분리시키는 것이다.<sup>3)</sup> 이는 주위에 사람만 없으면 혼자서는 아무리 많이 담배를 피우더라도 간접흡연이라는 외부불경제가 발생하지 않기 때문이다.

그나마 담배는 간접흡연이라는 외부불경제가 분명하게 존재하지만 술은 외부 불경제 효과 자체가 그리 명확하지 않다. 물론 만취한 상태로 난동을 부려서 주위

3) 선의의 간접흡연 피해자라는 것은 본인의 의사와 상관없이, 주위에서 담배를 피우는 바람에 간접흡연을 당하는 경우를 말한다. 집에서 담배를 피우는 바람에 가족들이 피해를 입는 것은 가족끼리 알아서 해결할 문제이지 국가가 개입할 문제는 아닐 것이다.

사람을 다치게 하거나 기물을 파손하는 경우도 있으며, 음주운전은 종종 심각한 피해를 발생시킨다. 그러나 이런 경우는 처벌을 받거나 보상을 해야 한다. 즉 엄격한 의미에서 외부불경제는 아니다. 그리고 이런 경우가 그리 흔한 것도 아니다.

교정세 부과에 따른 술과 담배 가격인상은 외부불경제 시정 효과는 그리 크지 않다. 이보다 더 중요한 것은 음주자와 흡연자 본인의 건강에 대한 염려이다. 과도한 음주와 흡연은 건강에 해로우므로 이의 본인 소비를 줄이려는 것이다. 그런데 독자들은 이런 목적의 국가 개입은 정당할까? 확실히 지나친 음주와 흡연은 건강에 안 좋을 것이다. 하지만, 어린애도 아니고 다 큰 성인들이 스스로의 책임 하에 술 마시고 담배 피는 것에 대하여 국가가 간섭할 정당성이 있을까? 찬성론자들의 주장은 두 가지 이유에 근거한다. 첫 째는 일종의 ‘불완전 정보’ 문제이다. 국민들은 음주와 흡연이 건강에 미치는 악영향에 대하여 충분한 정보를 갖고 있지 못하다는 말인데 그 논리는 다음과 같다. 음주와 흡연이 건강에 안 좋다는 것은 모두가 인지하고 있다. 하지만 이로 인한 건강 손실은 대개는 좀 더 시간이 지난 뒤에 나타나며, 그 이전까지는 머리로만 알고 있을 뿐 체험으로 느끼는 것은 아니다. 그런데 사람들은 체험이 아닌 머리로만 알고 있는 사안에 대해서는 타당한 평가를 못하는 경우가 많으며, 음주와 흡연의 폐해에 대해서는 대체로 과소평가하는 경향이 있다.<sup>4)</sup> 두 번째는 국가의 온정적 간섭 혹은 국민계도적 (paternalism) 기능이다. 국민들이 음주와 흡연의 폐해를 과소평가한다면, 국가가 개입하여 이를 규제해야 한다는 것이다.

사람들이 음주와 흡연의 폐해에 대하여 과소평가하는 경향이 있는지도 논란의 여지는 있지만, 설사 그렇다고 해도 국가가 이에 개입해야 하는가는 논쟁의 소지가 충분하다. 국가의 국민계도적 기능에 대한 논쟁은 중요하고 또 재미있지만 본서의 목적과는 다소 벗어나므로 여기서는 생략한다. 어쨌든 모든 국가가 정도의 차이는 있지만 국민계도적 기능을 수행하고 있으며, 주세와 담배세(부담금)도 그러한 것 중의 일부이다.

4) 만일 제대로 평가하고 있다면, 간암이나 폐암에 걸린 뒤에도 이전의 음주나 흡연 습관을 후회하지 않을 것이다.

#### 4. 형평성 증진

교정세(부담금)의 목적은 거의 대부분이 사회적으로 바람직하지 못한 행위를 감소시키는 데 있다. 이는 교정세(부담금)가 부(negative)의 경제적 유인 수단이라는 것을 고려하면 당연하다고 할 수 있다. 남한테 피해를 주면 그 대가를 지불하게 하는 것이 타당하지만, 남에게 이익을 주는 행위를 안 했다고 해서 경제적 부담을 부과하는 것은 어렵기 때문이다. 사회적으로 바람직한 행위를 증가시키기 위해서 부(negative)의 경제적 유인을 사용할 수 있으려면, 그런 행위를 하지 않는 것이 사회 규범에 비추어 부당하며 제재를 받을 만하다는 사회적 인식이 형성되어 있어야 한다.

따라서 이는 예외적인 경우라고 할 수 있는데 장애인고용부담금이 그러한 예외에 해당한다. 장애인고용부담금은 장애인고용을 촉진하기 위한 것으로서 장애인고용비용이 일정 수치 미만인 기업에 대해서는 부족한 규모에 비례하여 부담금을 부과하는 것이다. 이 제도의 목적은 장애인의 사회통합이라는 가치를 위한 것, 즉 형평성 증진에 해당한다.

#### 5. 재정 확보

지금까지 논의를 정리하면, 교정세(부담금)의 일차적인 목적은 사회적 비용을 초래하는 행위(오염배출 등)를 감소시키거나 편익을 가져오는 행위(장애인고용 등)를 증가시키는 데 있다. 그리고 이차적인 목적으로는 발생한 사회적 비용 감소를 위한 사업 재원을 사회적 비용 창출자가 부담하게 하는 것이 포함된다.

기본적으로 교정세(부담금)의 목적은 사람들의 행위 변화이며, 거둔 재원의 활용은 본래의 목적이 아니다. 그러나 거둔 재원을 교정세(부담금) 부과와 원인 행위가 초래한 결과(환경오염 제거 등)를 시정하는 데 사용한다면, 이것 역시 넓은 의미에서 교정세(부담금)의 목적에 포함할 수 있을 것이다.

그렇다면 거둔 재원의 활용이 교정세(부담금) 부과와 원인 행위와 전혀 관련이 없는 경우는 어떨까? 즉 거둔 재원이 국고로 귀속되어 정부의 일반수입을 늘리는 역할만을 하거나 혹은 특정 목적에 지출되더라도 그 목적이 교정세(부담금) 부과

의 원인 행위와 상관성이 없는 경우에, 재정 확보 자체도 교정세(부담금)의 목적이라고 할 수 있을까?

교정세(부담금) 부과와 원인 행위와 상관성이 없다면, 재정 확보 자체는 교정세(부담금)의 목적이 아니다. 이는 일반 조세의 목적이다. 따라서 이런 경우는 교정세(부담금)의 목적인 '교정'과 조세의 목적인 '재정 확보'를 동시에 갖고 있는 셈이다.

재정 확보라는 조세 목적에 비추어 볼 때, 교정세(부담금)는 다른 조세에는 없는 장점이 있다. 이는 사회적으로 좋은 일을 하면서 동시에 정부재정도 늘린다는 것, 즉 win-win 게임이라는 것이다. 통상 세금은 민간에서 사용할 재원을 정부에서 사용하기 위하여 가져가는 것이다. 따라서 이는 zero-sum 게임이거나, 혹은 그 과정에서 노동공급 감소 등의 부작용이 발생한다면 minus-sum 게임이 된다. 그러나 교정세의 부과는 외부불경제의 시정 등 그 자체로서 사회적으로 이득이 되며 동시에 정부 재정도 증대되는 효과를 가져 온다.

정리하면 정부재정 증대 자체는 교정세의 '목적'은 아니다. 하지만 사회 후생을 증가시키면서 재정 증대를 가져온다는 것은 다른 조세와 구분되는 교정세(부담금)의 특징이다.

## IV. 운영방법과 절차

### 1. 교정세(부담금)

교정세(부담금)의 운영방법과 절차는 기본적으로 일반적인 조세(부담금)의 운영방법과 절차와 동일하다. 즉 적절한 대상에게 적절한 규모로 부과되어야 하며, 적절하게 징수되어야 한다. 각 단계별로 구체적인 내용은 다음과 같다.

#### 1) 부과대상의 결정

교정세(부담금) 운영의 첫 단계는 누구 또는 무엇에게 부과할 것인가, 즉 부과대상을 결정하는 것이다. 교정세를 통해 유도하려는 행위가 특정 재화나 용역의 생

산 및 소비와 직접 관련된 것이라면 부과대상 결정이 비교적 쉽다. 흡연을 줄이려면 담배에 과세하면 되고, 장애인 고용을 늘리려면, 장애인 고용 규모에 따라 부담금을 징수하면 된다.

하지만 이런 결정이 쉽지 않은 경우도 많다. 예를 들어서 기업의 제품 생산 과정의 부산물로서 오염물질이 배출되는 경우를 생각해 보자. 이론적으로는 오염물질 자체가 부과대상이 되어서, 오염물질 배출량에 비례하여 부과액이 정해져야 한다. 그런데 배출되는 오염물질에 대하여, 배출량에 비례하여 부과하는 것이 기술적으로 어려울 수 있다(오염물질 배출 여부를 감시하고, 배출량을 정확히 파악하는 것이 그리 쉬운 일은 아닐 것이다).

이 경우 대안으로 고려할 수 있는 것은 생산된 제품에 교정세를 부과하는 것이다. 제품 가격이 비싸지면, 소비가 줄어서 그만큼 오염물질 배출량이 감소할 것이기 때문이다. 하지만 이 경우는 비용 효율적으로 오염 배출량을 감축한다는 교정세의 장점을 살릴 수 없다. 교정세가 명령 통제적 방법보다 효율적인 이유는 오염 감축 비용이 저렴한 기업이 비싼 기업보다 더 많이 감축하기 때문이며, 기업으로 하여금 자발적으로 보다 저렴한 오염감축 방법을 강구하도록 하기 때문이다. 하지만 생산된 제품량에 비례하여 교정세가 부과되는 경우는 이런 유인이 전혀 없다. 동일한 량의 제품을 생산한다면, 오염량이 많은 적든 동일한 금액이 부과되므로, 굳이 오염량을 감축하려고 애쓸 이유가 없는 것이다.

실제로는 이처럼 제품 생산 과정에서 배출되는 오염물 자체보다는, 해당 제품에 대하여 과세하는 경우도 흔하다. 하지만 이는 교정세의 장점을 살리지 못하는 차선책일 뿐이다.

## 2) 부과율의 결정

교정세(부담금)의 부과율(혹은 단위당 부과액)을 얼마로 할 것인가를 정하는 것은 이론적으로는 명확하지만, 실제로는 불확실한 작업이다. 예를 들어서 오염배출 규제의 경우 이론적으로는 오염배출로 인한 외부불경제 비용만큼을 부과하면 된다. 시꺼매 방출로 인한 사회적 비용이 단위당 1만원이라면, 단위당 1원의 부담금을 부과하면 된다. 이론적으로는 매우 명확하고 간단하다. 그러나 이를 실제로 실행하는 것은 만만치 않다. 이는 오염배출로 인한 사회적 비용을 올바르게 추정

하기는 매우 어렵기 때문이다. 우선 이 비용에는 비화폐적인 것이 많다. 또한 직접적인 것뿐만 아니라 간접적인 것도 포함되며, 피해가 장기적으로 나타나는 경우도 흔하다.

환경오염의 사회적 비용을 제대로 파악하는 것이 어렵기 때문에, 실제 정책에서 이런 접근 방식은 사용되기 힘들다. 보다 현실적인 대안은 일정한 감축 목표를 정하고 그 수준만큼 줄이는 것이다. 물론 이 때 설정한 목표 수준이 사회적으로 효율적인 규모(외부불경제 비용을 내부화했을 때의 규모)와 일치한다면 이상적이겠지만, 실제로 그렇게 설정되기는 어렵다. 감축 목표는 환경오염에 대한 사회적인 인식, 정치 결정권자의 관심, 이해관계집단의 반발 등 다양한 요소에 의하여 결정될 것이다.

그런데 감축목표가 주어졌을 때, 이를 달성하기 위한 교정세율을 결정하는 것도 그리 간단한 일은 아니다. 이를 위해서는 오염물 배출량의 가격 탄력성을 알아야 한다. 그래야만 얼마의 교정세를 부과해야 목표량만큼 오염물 배출량이 감축되는 지 추정할 수 있기 때문이다. 직관적으로는 오염물 배출량의 가격 탄력성을 추정하는 것이 오염물 방출의 사회적 비용을 추정하는 것보다는 쉬울 것 같다. 하지만 이를 위해서도 상당히 전문적인 분석이 필요하며, 그 경우에도 어렵으로 추정할 수 있을 뿐이며, 정확한 판단은 어렵다.

### 3) 징수와 순응 확보

과세대상과 세율이 결정되었으면, 그 다음 단계는 해당 금액을 부과·징수하는 것이며, 그 과정에서 불법 배출, 탈세 등 위법 행위를 감시하고 처벌하는 것이다. 이러한 부과 징수와 위법 행위의 감시 처벌 절차는 일반적인 조세체계 내에서의 부과 징수 및 탈세의 적발 처벌과 다를 게 없다.

위법 또는 탈법 행위를 감시하는 비용은 얼마나 쉽게 교정세 부과 대상을 파악하고 그 규모를 측정할 수 있는가에 좌우된다. 시장에서 거래되는 제품 자체에 교정세가 부과되는 경우는 감시 비용이 낮다. 가령 담배세의 경우는 담배인삼공사의 장부만 보면 담배 판매량을 정확하게 파악할 수 있으므로 특별한 감시 비용이 들지 않는다. 하지만 교정세 부과 대상이 시장에서 거래되지 않는 경우는 감시 비용이 높다. 예를 들어서 제품 생산과정의 부산물로 발생하는 오염물의 경우를 생

각해 보자. 이를 파악하기 위한 가장 간단한 방법은 기업 스스로가 이를 측정해서 보고하게 하는 것이다. 이 경우 오염 배출량의 측정, 기록 보고는 기업에게 추가적인 부담이 되겠지만, 이 비용은 그리 크지 않을 것이다. 더 큰 문제는 기업이 솔직하게 보고한다는 보장이 없다는 점이다. 따라서 기업이 스스로 보고하는 경우에도, 이의 진위를 판별하는 행정 업무가 요구된다. 한편 기업 스스로 보고하는 대신, 행정기관이 일일이 측정하고 감시하는 경우에 더 큰 비용이 수반될 것임은 두 말할 나위가 없다.

## V. 사 례

### 1. 교정세

#### 1) 주세와 담배세

술과 담배에 부과하는 주세와 담배세는 제일 긴 역사를 갖고 있으며, 가장 많은 나라에서 공통적으로 사용되고 있는 대표적인 교정세이다. 하지만 경제적 인센티브를 통하여 소비를 감소시킨다는 ‘교정’ 목적이 명시적으로 고려된 것은 비교적 최근의 일이다.<sup>5)</sup>

옛날에는 교정 목적보다는 재원 확보 목적이 더 컸다. 하지만 명시적인 교정 목적이 없던 시기에도 ‘재원 확보’ 목적으로서의 주세와 담배세는 다른 재화들에 비하여 세율이 훨씬 높았다. 왜 그럴까? 이는 주세와 담배세는 사회적으로 바람직하지 못한 행위에 대하여 매기는 세금, 소위 죄악세(*sin tax*)로 인식되었기 때문이다. 즉 사회에 부정적인 영향을 미치니까, 그 만큼 더 많은 돈을 내야한다는 논리였다. 하지만 다른 재화보다 높은 세율을 부과함으로써 술과 담배 소비가 일반 재화보다 더 많이 감축되었을 것이므로, 결과적으로는 ‘교정’ 목적을 수행한 셈이라고는 할 수 있다.

5) 이전에는 교정 목적을 위해서는 경제적 유인이 아닌 직접적인 금지 조치를 취하였다. 예를 들면 우리나라의 경우 조선시대 대부분의 기간 동안 금주령이 실시되었으며, 미국도 마피아 영화에서 알 수 있듯이 1920년대에 금주법이 실시되었다.

우리나라의 경우 주세와 담배세(연초세)는 최초의 근대적 조세로서 1909년에 도입되었다. 그런데 도입 당시는 물론이며, 그 이후 지금까지도 여전히 ‘교정’ 목적을 갖고 있다고 보기는 어려우며, 세수 확보가 주목적이다. 다만 최근 들어 학자들을 중심으로 주세와 담배세율 결정을 교정세적인 시각에서 접근하려는 경향이 보이고 있다.

주세와 담배세의 주목적이 세수 확보이기는 하지만, 세수 확보로서의 중요성은 최근으로 올수록 감소하고 있다. 예를 들면 주세가 국세에서 차지하는 비중을 보면 1965년에는 6.5%였는데, 1985년에는 4.2%로 줄었으며, 다시 2005년에는 2% 수준으로 감소하였다. 담배세는 지방세인데, 2003년의 경우 대략 전체 지방세수의 10% 정도를 차지하였다(담배소비세 2조 3,843억원+지방교육세 1조 1,921억원). 따라서 담배세가 지방정부 재원에서 갖는 중요성은 주세가 중앙정부 재원에서 갖는 중요성보다는 높은 편이다. 하지만 담배세 역시 지방정부 재원으로서의 중요성은 계속 감소하는 추세에 있다. 한편 담배에는 세금 이외에 건강증진부담금도 부과되고 있다.

## 2. 교정부담금

교정부담금 사례를 보기 전에 먼저 부담금의 개념을 명확하게 이해하자. 부담금은 ‘특정의 공익사업과 특별한 관계에 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 부과하는 금전지급의무’로 정의된다.<sup>6)</sup> 부담금의 유형에는 수익자 부담금, 원인자부담금, 손괴자 부담금 등이 있다. 수익자 부담금은 공공사업으로 인해 이득을 보는(또는 이득이 예상되는) 수익자에게 그 공공사업의 비용을 분담시키는 것이다(예. 집단에너지공급시설 건설비용 부담금). 원인자 부담금은 민간부문의 행위로 인하여 공공기관이 추가적인 비용을 부담하게 될 때 그 비

6) 이는 부담금에 대한 학문적인 정의인데, 법적인 정의는 이와는 다소 다르다. 부담금관리기본법에서는 부담금을 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가 분담금, 부과금, 예치금, 기여금 그 밖의 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세외의 금전적 지급의무”라고 정의하고 있다. 부담금의 법적인 정의는 학문적 정의와는 달리 “특정의 공익사업과 특별한 관계에 있는 자”에 대하여 부과한다는 부과 대상자의 요건에 대한 부분이 제외되어 있음을 알 수 있다.

용을 행위자에게 부담시키는 것이다(예. 하수도원인자 부담금). 손괴자부담금은 공공시설을 파손시키는 행위를 하는 자에게 당해 시설물의 복구비용을 부담시키는 것이다(예. 항만시설손괴자 부담금).

수익자 부담금은 공공재 공급의 혜택이 특정 집단에게 귀속되는 경우 해당집단에게 비용을 분담하게 하는 것으로서 사람들의 행위 교정 또는 외부불경제 시정과는 별 상관이 없다. 따라서 원칙적으로는 교정부담금에 해당하지 않는다. 그런데 실제로는 수익자 부담금이 교정부담금으로 활용되기도 한다. 즉 비용 분담 이외에 다른 정책목적 달성을 위하여 사용되기도 하는데, 이의 대표적인 예가 개발 부담금과 기반시설부담금이다. 이 부담금들은 개발이익 환수를 목적으로 하는 부담금인데, 부동산값 안정을 위한 목적으로 활용되기도 한다.

원인자 부담금은 앞에서 기술한 교정부담금의 목적 중 ‘원인자 사업비용 부담’의 목적을 지닌 부담금이다. 이 중에는 부담금을 부과함으로써 외부불경제 발생 행위를 감소시키려는 목적을 명시적으로 지닌 것도 있지만, 대부분은 이미 발생한 외부불경제의 제거 비용을 마련하는데 중점이 주어져 있다.

손괴자 부담금도 ‘원인자 사업비용 부담’의 목적을 지닌 부담금이다. 그런데 그 원인이라는 것이 ‘공공시설의 파손’이라는 점에서 환경오염이나 교통혼잡 같은 외부불경제와는 다소 다르다. 가령 항만을 이용하는 선박은 정박하는 과정에서 적든 크든 항만시설의 손상을 가져오게 된다. 따라서 파손(혹은 마모)에 책임이 있는 항만 이용 선박에 대하여 복구 비용을 부담하게 하는 것이다(항만시설 부담금). 화물을 잔뜩 실은 대형 트럭이 도로를 거침없이 주행하면, 도로가 파손된다. 이에 대형 트럭에 대하여 도로 수리 비용을 부담하게 하는 것이다(도로시설 부담금).

원인자 부담금 중에서 부담금 부과를 통한 외부불경제 발생 행위 감소 목적을 지닌 부담금은 분명히 교정부담금에 속한다. 이에 비하여 발생한 외부불경제의 제거 비용 마련이 주목적인 나머지 대부분의 원인자 부담금은 엄격한 의미로는 교정부담금이 아니다. 하지만 전술하였듯이 ‘교정’의 의미를 유연하게 해석한다면, 넓은 의미의 교정부담금의 일종이라고 할 수 있겠다. 손괴자 부담금은 공공시설 파손 행위에 대한 책임을 묻는 것인데, 공공시설의 파손을 외부불경제로 볼 것인가는 다소 애매하다. 필자의 견해로는 손괴자 부담금은 교정부담금에 속하지 않는 것으로 보는 것이 타당할 것 같다.<sup>7)</sup>

정리하면 부담금의 목적은 ‘행위의 교정’과 ‘원인자 사업 비용 부담’에 있으며, ①본래의 의미의 교정부담금에 해당하는 것, ②넓게 해석하면 교정부담금으로 볼 수 있는 것, ③교정부담금이 아닌 것의 세 유형이 있다. 본래의 의미의 교정부담금에 해당하는 것에는 배출부과금, 장애인고용부담금, 혼잡통행료가 있다. 나머지 부담금의 대부분은 ‘원인자 사업 비용 부담’의 목적을 지닌 넓은 의미의 교정부담금에 해당한다.

우리나라의 부담금은 규모가 매우 커서, 정부의 주요 수입원이 되고 있다. 예를 들면 2007년도의 경우 13.6 조원 이상이 부담금으로 징수되었다. 부담금은 납부자인 국민 입장에서는 조세와 마찬가지로, 형식적으로는 조세가 아니어서 국회의 통제가 상대적으로 취약하다. 그리고 각 부처가 이를 관리하고 그 재원을 사용하기 때문에 재정규율을 약화시키는 중요한 원인이 된다.

#### 1) 환경개선부담금

환경개선부담금은 일정 규모 이상의 시설물(점포·사무실·수상건물 등 지붕과 벽 및 기둥이 있는 각 층 바닥면적의 합계가 160㎡ 이상인 건물)과 경유차의 소유자에게 부과하는 부담금이다. 부과 논리는 유통과 소비 과정에서 환경오염물질을 다량 배출하는 시설물과 휘발유나 LNG에 비하여 상대적으로 오염물질을 많이 배출하는 경유를 사용하는 차량에 대하여 자신들이 발생시킨 오염의 복구 비용을 부담시킨다는 것이다. 환경개선비용부담법에 따라 1992년부터 시행되고 있으며, 6개월 단위로 부과된다. 징수된 부담금은 대기 및 수질 환경개선, 저공해기술개발 연구, 자연환경 보전사업 등에 사용되고 있다. 환경개선부담금 징수실적은 2004년의 경우 5,247억원이었다.

환경개선부담금은 외부불경제 창출자에게 외부불경제 시정을 위한 비용을 부담시키는 것이다. 하지만 외부불경제 발생 행위 자체의 감소를 명시적인 목적으로 갖고 있다고 보기는 어렵다. 우선 이 부담금은 오염물질 배출량과는 상관없이

7) 한편 딱히 이 세 유형의 어느 것에도 속한다고 보기 어려운 부담금도 있다. 이는 단순히 재원 확보가 목적인 조세성 부담금이다. 이의 예로는 여권발급 시 부과하는 국제교류기여금, 해외출국시 부과하는 국외여행자납부금, 골프장 이용 시 부과하는 회원제골프장시설입장료에 대한 부가금 등이 있다.

부과되므로, 대상 시설물과 차량 소유자에게 오염물질 배출을 줄이려는 유인이 발생하지 않는다. 물론 이로 인하여 면적 160㎡ 이상의 건물이나 경유차 구입이 크게 감소한다면, 이는 오염물질 배출량 감소로 이어질 수 있다. 하지만 환경개선 부담금 때문에 면적 160㎡ 이상의 건물이나 경유차 구입이 크게 감소할 것 같지는 않다.

즉 환경개선부담금은 부담금의 유형 중 원인자 부담금에 해당하며, 이의 목적은 ‘원인자 사업비용 부담’에 있다. 따라서 이는 본래의 의미의 교정부담금은 아니지만 넓은 의미의 교정부담금에 해당한다고 할 수 있다.

## 2) 배출부과금

배출부과금은 대기나 하천 오염물 배출시설을 설치·가동 중인 자에 대하여 배출허용기준을 초과하여 배출하는 오염물질량에 대해 부과하는 초과배출부과금과 오염물질이 배출허용기준 이하라도 부과하는 기본배출부과금으로 이루어져 있다.

이 제도는 1983년부터 시행되었는데 초기에는 배출허용기준 위반 업체에 대하여 행정조치와 병행하여 부과하는 초과배출부과금만 있었다. 그러나 이후 환경의식이 높아지면서 배출허용기준초과 여부와 관계없이 오염물질 배출량에 비례하여 부과하는 기본배출부과금이 추가로 도입되었다.

초과배출부과금의 경우 허용기준을 초과하지 않으려는 유인은 발생하지만, 그 이하로 줄이려는 유인은 발생하지 않는다. 따라서 이것만으로는 반쪽 짜리 교정부담금이며, 기본배출부과금이 추가되면서 온전한 의미의 교정부담금이 된 셈이다.

2004년 기준으로 대기환경배출부과금으로 67억원, 수질환경배출부과금으로 63억원이 징수되어서 아직까지는 부과 액수가 미미함을 알 수 있다. 부과금 재원은 환경개선부담금과 함께 환경개선특별회계에 편입되어 환경개선 사업에 사용된다.<sup>8)</sup>

8) 이 밖에 자치단체가 관리하는 오수·분뇨 및 축산폐수에 대한 배출부과금도 있는데 이는 2004년에 192백만원이 징수되어 금액이 매우 작으며, 재원은 일반회계에 편입된다.

## 3) 장애인고용부담금

장애인고용부담금 제도는 장애인 고용을 촉진하기 위한 목적의 교정부담금으로서, 그 내용은 다음과 같다.

- ① 근로자 50인 이상 기업에 대하여 의무 기준고용률(장애인 2% 이상 고용)을 설정한다.
- ② 의무고용 사업주가 2%의 기준고용률을 충족하지 못하면, 그에 미달하는 장애인 근로자 수만큼 부담금을 납부해야 한다.
- ③ 2%를 초과하여 장애인을 고용하는 기업은 초과하는 인원만큼 장려금을 받는다.
- ④ 고용미달 기업이 납부하는 부담금을 재원으로 고용초과 기업에게 장려금을 지급한다.

이러한 내용을 갖는 장애인고용부담금의 성격은 조금 독특하다. 이는 부담금의 부과 징수에서 그치는 것이 아니라, 부담금 재원을 고용지원금으로 사용하기 때문이다. 기준고용률에 미달하는 경우, 부족한 장애인 수에 비례하여 부담금을 납부하게 한다는 것(①과 ②)만을 놓고 본다면 교정부담금에 해당한다. 그리고 기준고용률을 초과하여 고용하는 경우에, 초과고용된 인원에 비례하여 장려금을 지급한다는 것(③)만을 놓고 본다면 보조금(subsidies)을 정책수단으로 사용하고 있는 셈이다. 그런데 미고용 기업의 부담금을 재원으로 초과고용 기업에게 장려금을 지급하는 것(④)이므로, 교정부담금과 보조금은 직접 연계되어 있는데, 이 두 수단의 결합을 하나의 정책수단으로 본다면 배출권 거래(tradable permits)와 유사한 성격을 갖는 것으로 해석할 수 있다.<sup>9)</sup>

즉 정부가 2%라는 규제 목표량을 정하면, 미달기업은 돈을 내고 (결과적으로) 이를 초과기업이 수령한다. 따라서 미달기업은 초과기업에게 돈을 지불하는 대신에 초과기업은 미달기업의 고용량을 대신 충당해 주는 셈이며, 이는 규제 목표인

9) 미고용 기업의 부담금과 초과고용 기업에 대한 장려금이 꼭 1:1로 대응되는 것은 아니다. 부담금 재원은 장애인고용촉진및직업재활기금에 편입되는데, 이 기금에는 다른 곳에서 들어 온 재원도 있다. 그리고 이 기금을 재원으로 고용장려금과 기타 장애인고용촉진을 위한 다양한 사업을 실시하고 있다. 그런데 부담금액과 고용장려금액을 비교하면 대체로 금액이 유사하다.

‘장애인 고용량’의 교환으로 볼 수 있다. 물론 완전한 배출권 거래 제도의 경우 규제목표의 교환가격은 시장의 수요공급에 따라 가변적으로 정해지며, 이에 따라 항상 목표량이 달성된다. 하지만 장애인고용부담금 제도에서는 교환가격(부과금 및 장려금)이 정부에 의하여 고정되기 때문에 목표량이 달성된다는 보장은 없다. 따라서 장애인고용부담금 제도의 작동 메커니즘이 배출권거래 제도와 완전히 동일하지는 않다.

하지만 장애인 고용 여건이 더 나은 기업이 더 많은 장애인을 고용하며 상대적으로 장애인 고용의 기회비용이 높다고 판단하는 기업은 적게 고용하는 대신 돈을 지불함으로써, 시장적 교환 메커니즘에 따라 사회적 최소 비용으로 목표량을 달성한다는 점에서는 허용치거래 제도와 동일한 성격을 갖는다고 할 수 있다.

이 제도의 적용을 받는 기업들의 장애인 고용 현황을 보면 고임금 대기업일수록 장애인 고용률이 낮으며, 저임금 영세기업일수록 장애인 고용률이 높게 나타나고 있는데, 이는 장애인부담금 제도의 작동 메커니즘으로부터 예측할 수 있는 결과이다. 즉 (다른 조건이 동일할 때) 장애인의 생산성이 비장애인에 비하여 떨어진다면, 장애인 고용의 기회비용은 고임금 대기업이 저임금 영세기업보다 더 클 것이다. 따라서 고임금 대기업은 상대적으로 장애인을 적게 고용하고 부담금을 납부하는 것을 택할 것이며, 저임금 영세기업은 초과고용과 장려금 수령을 택할 것이다.<sup>10)</sup>

그렇다면 장애인고용촉진이라는 목적을 달성하기 위한 수단으로서 장애인고용부담금 제도의 효과를 어떻게 평가해야 할까? ‘고용량 증가’만을 고려한다면 이 제도는 분명히 효율적인 제도이다. 명령 통제 방식(예. 모든 기업이 일정 비율 이상을 고용해야 하고, 못하면 위법처리 하는 식)보다 효율적임은 물론이며, 장려금과의 연계없이 부담금만을 부과하는 것(예. 기준고용률을 못 채우면, 부족 인원에 비례하여 부담금을 내는 것)보다도 효율적이다. 즉 주어진 고용량을 달성하기 위한 비용은 가장 적게 든다. 하지만 ‘고용의 질’도 고려한다면 어떨까? 고용의 대부분이 저임금 영세기업에서 이루어지고, 소위 괜찮은 일자리(decent job)의 취업은

10) 대기업들의 장애인 고용률이 영세기업들에 비하여 낮기는 하지만, 그래도 과거에 비해서는 최근에 많이 높아졌다. 그런데 대기업의 장애인 고용률이 높아진 이유는 부담금 제도 때문이 아니다. 그보다는 시민단체 등에서 대기업의 장애인 고용률을 공개하는 등, 기업의 사회적 책임에 대한 요구가 높아졌기 때문이다.

별로 늘어나지 않았다는 점을 고려하면 고용의 질적 측면의 효과성은 낮게 평가할 수 밖에 없다. 오염량 감축의 경우는 대기업이 더 많이 하든 영세기업이 더 많이 하든 환경 개선 효과는 동일하다. 하지만 취업이 본인에게 가져다 주는 편익은 대기업과 영세기업이 크게 다르다.<sup>11)</sup>

#### 4) 혼잡통행료

혼잡통행료는 교통혼잡을 억제하기 위하여 교통혼잡지역 통과 차량에 부과하는 부담금이다. 현재는 서울시에서 도심 진입 터널을 통과하는 차량에 대해서만 부과하고 있는데, 향후 부과 대상은 더욱 확대될 전망이다. 예를 들면 서울시는 2009년부터 백화점 등 대형건물에 진입하는 차량에 대하여 혼잡통행료로서 4,000원씩을 징수할 계획을 세운 바 있다. 비록 반대 여론에 부딪혀서 시행을 연기하였지만, 혼잡 통행료 징수를 확대한다는 기본적인 방향은 바뀌지 않았다. 장기적으로는 도심뿐만 아니라 부도심 지역을 통과하는 차량에 대하여 혼잡통행료를 징수할 계획이라고 한다.

도심 지역 통과 차량에 대한 혼잡통행료 부과를 실시하고 있는 예로는 런던이 대표적이다. 런던은 오전 7시-오후 6시30분 사이에 시내로 진입하는 차량에 대하여 하루 약 1만원의 혼잡통행료를 부과하고 있다. 혼잡통행료 부과 이후 도심 교통량은 18% 정도, 차량 정체 수준은 30% 정도 감소하였다고 한다.<sup>12)</sup>

#### 5) 소비자보증금

소비자 보증금은 상점에서 물건을 담아 가기 위하여 일회용 용기를 사용할 때, 소비자에게 환경보증금을 내게 하고, 이를 반환하면 다시 돌려주는 것이다. 서론의 사례처럼 쇼핑한 물건을 비닐봉투에 담아갈 때 20원 또는 50원을 받는 것이 대표적인 예이다. 또 지금은 폐지되었지만, 예전에는 커피 전문점 등에서 구입한 음료를 1회용 컵에 담아 갈 때도 50원 또는 100원씩의 환경보증금을 부과했었다.

11) 참고로 2004년도의 장애인고용부담금 징수액은 119,159백만원이었다.

12) 런던 교통 당국은 혼잡통행료 부과를 성공적인 정책인 것으로 평가하고 있다. 반면에 도심 상가들은 매출 감소를 겪었다고 한다.

보증금은 반환하면 다시 돌려주므로 부담금은 아니다. 그러나 반환하지 않는다면, 소비자의 입장에서는 부담금과 마찬가지로의 효과를 가진다.<sup>13)</sup> 1회용 봉투에 대한 보증금 부과는 1회용 봉투 사용을 줄이는데 상당한 효과를 가져 온 것으로 평가된다. 반면에 1회용 컵 사용에 대한 보증금 부과는 1회용 컵 사용을 별로 감소시키지 않는다고 해서 폐지되었다. 이러한 차이는 대체품 사용의 용이성 차이 때문인 것 같다. 마트에서 장을 보는 경우는 장 바구니를 들고 가는 것이 어렵지 않다(필자는 차 트렁크에 항상 장 바구니를 두고 다닌다). 편의점에서 맥주 한 캔을 구입하면 불편해도 그냥 들고 갈 수 있다. 하지만 커피를 테이크아웃 하려면 1회용 용기 사용 외에 다른 대안이 마땅치 않다.

환경부조사에 따르면, 백화점, 할인마트, 커피매장 등 53개 업체에서 2005년 한 해 동안 환경보증금으로 거둬들인 금액이 169억 4,400만원이며 이 중에서 소비자가 되찾아간 금액은 23%인 38억 9,600만원이었다고 한다.

#### 6) 사용자요금

서론에서 사례로 들었던 쓰레기 종량제는 원칙적으로는 부담금 제도가 아니다. 이는 쓰레기를 배출한 사람이 처리 비용을 지불하는 사용자 요금에 해당하며, 과거에는 사용량(쓰레기 배출량)과 무관하게 요금이 정해졌던 것을 사용량에 비례하도록 요금 체계를 바꾼 것이다.

하지만 경제적 인센티브에 의하여 쓰레기 배출을 줄이고 재활용과 분리수거를 촉진하게 하려는 제도이므로 교정부담금과 동일한 목적 및 작동 기제를 사용하고 있다. 그리고 만일 쓰레기 수거비용 뿐만 아니라 쓰레기 배출량의 감축 수준도 고려하여 쓰레기 봉투 가격을 책정한다면, 그 부분만큼은 교정부담금에 해당한다고 할 수 있을 것이다. 2008년 기준으로 쓰레기 봉투 가격은 대략 50 l 에 1,000원 내외인데 자치단체마다 조금씩 가격이 다르다.

정리하면 쓰레기종량제와 같은 사용자요금은 비록 형태는 교정부담금이 아니나 실질적인 내용은 교정부담금이라고 할 수 있다.

13) 소비자보증금 제도의 특성에 대해서는 유두련외(2000)를 참고할 수 있다.

## 7) 부담금 경감

오염물 배출을 억제하기 위한 교정부담금은 부담금액이 배출량에 비례하여 정해지도록 설계되는 것이 바람직하다. 그래야만 부담금을 줄이기 위하여 배출량을 감축하려는 인센티브가 작동하기 때문이다. 그런데 배출량에 비례하여 부담금을 부과하는 것이 기술적으로 어렵기 때문에, 배출량과 직접적인 연계없이 부담금액이 정해지는 경우도 많다. 전술한 환경개선부담금도 그러한 예에 해당한다. 즉 건물면적과 경유차의 크기에 비례하여 부담금액이 정해지며, 건물과 경유차에서 배출되는 오염물의 양 자체와는 상관이 없다. 따라서 건물과 경유차 소유자 입장에서는 굳이 오염물 배출량을 줄이려는 유인이 생기지 않는다. 자동차 휘발유에 부과되는 교정세인 유류세도 마찬가지이다. 이는 휘발유 사용량은 감소할 수 있지만, 휘발유 연소 시 발생하는 오염물을 줄이려는 유인은 발생하지 않는다.

이러한 문제점을 보완하기 위하여 도입한 방안이 오염물을 줄이기 위한 행위를 하면, 부담금을 경감해 주는 것이다. 예를 들면 서울시는 친환경 저공해 경유차에 대하여 환경개선부담금을 5년간 면제해 주고 있다. 또한 경차, 저공해차 및 승용차요일제를 실시하는 차량에 대해서도 혼잡통행료를 50% 감면해 주고 있다.

## Ⅵ. 평 가<sup>14)</sup>

### 1. 장점

#### 1) 비용 효율성

환경오염 등의 외부불경제를 시정하는 데 있어서, 교정부담금이 명령 통제적 방식보다 효율적임은 이미 앞에서 기술하였다. 오염감축을 예로 들면, 교정부담금은 오염물 배출 기업들의 오염물 감축 한계비용을 동일하게 함으로써, 비용 효율적으로 오염물을 감축할 수 있다. 각 기업들은 부담금과 오염감축 중에서 선택

14) 이의 내용 중 일부는 Salamon(2002)의 것을 인용하였다.

할 수 있으며, 그 결과로서 오염감축비용이 적게 드는 기업은 더 많이 감축하며, 오염감축비용이 많이 드는 기업은 더 적게 감축하게 된다. 따라서 각 기업의 오염감축비용 차이를 무시하고 획일적으로 감축해야 하는 명령 통제 방식에 비하여 사회 전체적인 오염감축 비용은 저렴하게 된다.

각 기업들이 부담금과 오염감축 중에서 선택할 수 있다는 것, 즉 언제 얼마나 오염 감축을 할 것인지를 상황에 따라 스스로 결정할 수 있다는 것이 시장 유인적 방식을 명령 강제적 방식보다 비용 효율적이게 하는 기본 기제(mechanism)이다. 이의 의미를 좀 더 분명히 이해하기 위하여 산업별 오염감축비용이 다른 경우를 생각해 보자. 예를 들어서 동일한 오염물이 자동차 생산과정에서도, 컴퓨터 생산과정에서도, 주방기기 생산과정에서도 배출되는데, 각 산업의 특성에 따라 오염물 감축비용은 서로 다르다고 하자.

이 경우 교정부담금은 상대적으로 오염감축비용이 낮은 산업에서 더 많은 오염물을 감축하게 하고, 오염감축비용이 높은 산업에서 더 많은 오염물을 감축하게 한다. 명령 강제적 방식에서도 이런 것이 가능할까? 산업별 오염감축비용에 맞춰서 오염물 배출 기준을 다르게 설정하면 비슷한 효과를 낼 수는 있을 것이다. 하지만 이렇게 하려면 정부는 각 산업의 오염감축비용을 알아야 하는데, 이는 매우 어렵다. 그리고 설령 이런 정보를 모두 갖고 있다고 해도 산업별로 차별적인 기준을 적용한다는 것은 정치적으로 받아들여지기 어려울 것이다. 다른 산업보다 더 엄격한 기준이 적용되는 산업에서 가만히 있겠는가.

시장 경제가 계획 경제보다 효율적인 이유는 누가 강제하지 않더라도 ‘가격’ 변화에 의하여 자율적으로 자원 배분이 이루어지는 데 있다는 것은 잘 알려진 사실이다. 똑같은 이유로 시장 유인적 방식이 명령 강제적 방식보다 효율적으로 규제 목적을 달성할 수 있다. 시장 실패 혹은 문제점(외부불경제, 불완전정보, 형평성)을 교정하기 위하여 정부가 개입하지만 그 방법은 시장적인 수단을 적용함으로써 효율성을 살린다는 것, 이것이 바로 교정세(부담금)의 기본 취지이다.<sup>15)</sup>

15) 참고로 미국의 연구에 의하면 동일한 양의 오염물을 감축할 때, 시장 유인적 방식이 명령 통제적 방식에 비하여 최대 50%까지 비용을 절감할 수 있었다고 한다(Maloney & Yandle, 1980; Salamon, 2002에서 재인용).

## 2) 효율적이며 공정한 자원 확보

앞에서 교정세(부담금)의 목적에는 행위 교정 이외에 재정 확보 및 원인자 사업 부담도 있다고 하였다. 재정 확보라는 측면에서 교정세는 다른 조세보다 효율적이다. 모든 조세는 사람들의 행위를 변화시킨다. 소득세는 근로의욕을 저하시킬 수 있으며, 소비세는 재화 소비를 감소시킨다. 시장에 의하여 효율적인 자원배분이 이루어지고 있는 상태에서, 조세가 부과되면 조세 부과 대상의 가격이 상승하여 더 이상 효율적인 자원배분이 이루어지지 않게 된다. 즉 사회후생의 감소가 발생하며 이를 조세의 초과부담이라고 한다.<sup>16)</sup> 하지만 교정세는 사정이 다르다. 교정세는 외부불경제 등의 존재로 시장에서 비효율적인 자원배분이 이루어질 때 부과함으로써, 오히려 자원배분의 효율성을 높이는 기능을 한다. 즉 재정을 확보하면서 동시에 사회후생도 증가시킨다.

또한 교정세(부담금)는 다른 조세에 비하여 부과·징수에서 정치적 지지를 얻기 쉬운 면이 있다. 즉 교정세(부담금)의 부과는 사회에 피해를 입힌 자가 그에 대한 배상을 하는 것이므로 정당하다는 인식을 주기 때문이다. 특히 교정부담금으로 확보된 재원은 대부분 발생한 외부불경제를 제거하거나 피해자에게 보상하는 사업 경비로 사용되므로, 더욱 이러한 인식이 강하다. 즉 가해자(오염 창출자)가 낸 재원으로 피해를 복구하거나 피해자에게 보상하는 것이므로 공정하다는 인식을 갖게 한다. 자원배분의 효율성을 높이고 사회정의에도 합치되면서 재원을 확보한다는 것이 교정세(부담금)가 다른 조세에 비하여 갖는 장점이다.

## 2. 단점

### 1) 적정 비용 산정의 어려움

앞에서도 기술하였듯이, 교정세(부담금)의 문제점으로 흔히 지적하는 것은 정책효과 - 이의 부과를 통하여 얼마나 행위가 변할 것인가 - 가 불확실하다는 점이다.

16) 조세납부자의 입장에서 보면, 조세액 자체의 부담 이외에 비효율적인 자원배분으로 후생감소라는 비용이 초래되었다는 의미에서 초과부담이라고 한다. 사실 초과부담이 없다면, 사회적 관점에서는 조세는 민간에서 공공으로 재원을 이전하는 기능을 할 뿐이다.

다.

오염감축 등 사회적 규제를 실시할 때는 통상 변화 수준 목표를 먼저 설정하고 이의 달성을 위한 정책수단을 선택한다. 그런데 이 목표를 달성하려면 얼마의 교정세(부담금)를 부과해야 하는지를 알기 어렵다. 가령 수질오염 수준을 현재보다 20% 낮추는 것이 목표라고 할 때, 폐수 방류 단위당 부담금을 수준을 얼마로 해야 할지를 예측하기는 쉽지 않다. 이를 판단하려면 사회 전체의 폐수처리 비용 곡선을 알아야 하는데 이는 만만치 않다. 폐수처리 비용 곡선을 파악하는 것도 어렵지만, 이게 시간에 따라 고정되어 있는 것도 아니다. 기업의 수나 기술변화 기타 다양한 요인으로 변하기 마련이다. 따라서 처음에 ‘이 정도 목표를 위해서는 요 정도 금액이면 되겠다’라고 판단해서 부담금액을 책정했다더라도 실제 감축량은 예측과는 빗나가게 마련이다. 그런데 일단 부담금액이 정해지면 이를 자꾸 바꾸기는 어렵다. 환경 정책에서는 서울의 대기의 질을 어느 정도로 하겠다던가, 낙동강 상류의 수질을 1급수로 유지하겠다와 같이 일정한 목표 수준의 달성이 중요하다. 그런데 교정세(부담금)의 부과만으로는 이런 목표 수준의 달성이 어려운 경우가 많다. 따라서 이런 경우는 명령 통제적 방식에 의존하거나, 혹은 교정세(부담금)과 명령 통제적 방식을 함께 사용해야 한다.

## 2) 낮은 행위감축 효과

교정세(부담금) 부과 목적은 오염발생과 같은 외부불경제의 시정에 있다면, 이론적으로는 사회에 끼친 손실(외부불경제)에 해당하는 비용만큼을 오염창출자에게 부과하기만 하면 된다. 그 결과로서 얼마나 오염감축이 발생했는가는 문제가 안 된다. 그러나 현실 정책에서는 이것만으로는 문제가 될 수 있다. 비록 창출한 외부불경제에 해당하는 비용을 징수하였더라도, 오염감축량 자체는 많지 않다면, 이는 정책효과가 없는 것으로 간주되는 경우가 많다. 이런 경우는 직접 오염량 자체를 통제하는 것이 더 효과성이 큰 것으로 받아들여지게 된다.

그렇다면 실제로 교정세(부담금)의 정책 효과는 어떨까? 즉 교정세(부담금) 부과가 의도한 대로 행위변화를 가져올까? 이는 구체적인 사례마다 다르다. 가령, 미국 사례를 보면 담배에 대한 교정세 부과는 담배 소비를 상당히 줄인 것으로, 그 중에서도 특히 10대 흡연을 상당히 줄인 것으로 나타났다. 그리고 술에 대한 교정

세 부과도 술 소비 감소에 효과가 있으며, 특히 맥주에 대한 고율의 교정세 부과는 음주운전으로 인한 고속도로 사고 감소에도 상당히 기여한 것으로 나타났다. 그러나 이는 미국 사례이며, 우리나라의 경우도 담배세와 주세가 흡연과 음주를 감소시키는 데 얼마나 기여했는가에 대해서는 많은 사람들이 회의적일 것이다. 오히려 금연에는 담배의 해로움을 널리 알리거나 공공장소에서의 흡연을 금지하는 것들이 더 기여했을 것이다. 그리고 음주운전 예방에는 음주단속 강화와 저렴한 가격의 대리운전 확산이 더 큰 기여를 했을 것이다.<sup>17)</sup>

서울시는 터널을 통하여 도심 지역에 진입하는 차량에 대하여 혼잡 통행료를 부과하고 있다. 그런데 혼잡 통행료가 도심지역의 교통 혼잡 억제에 기여한 효과는 별로 크지 않은 것으로 알려져 있다. 터널을 통과하는 차량 자체는 다소 감소했지만(이 초차도 많은 량이 감소하지는 않았다), 그 대신 터널을 우회하여 진입하는 차량이 증가해서 전체적인 통행량에는 큰 변화가 없는 것으로 알려져 있다.

전술한대로 장애인고용부담금의 경우 대기업들은 주로 부담금을 납부하는 쪽을 택하며, 영세기업들은 고용을 늘리는 쪽을 택한다. 이의 목적이 단순히 일자리를 늘리는 것이라면 이의 효과성은 높은 것으로 평가할 수 있다. 그러나 일자리의 질도 고려하여, 괜찮은 일자리의 취업을 늘리는 것도 목적이라면 효과성은 낮은 것으로 평가된다. 최근 들어 대기업의 장애인고용이 과거에 비하여 크게 증가하기는 하였다. 그런데 이는 장애인고용부담금의 효과보다는 장애인 취업률이 낮은 기업의 공개와 같은 다른 정책수단의 효과때문인 것으로 보는 견해가 더 많다.

### 3) 오염 창출자의 이중 부담

주어진 규제 목적을 달성하기 위하여 교정세(부담금)는 명령 통제적 방식보다

17) 이에 대하여 우리나라의 경우는 담배세율이 낮기 때문에 금연 효과가 크지 않은 것이라는 반론도 있다. 필자 역시 어느 정도는 수긍한다. 예를 들어 담배세율이 현행보다 훨씬 높아진다면 상당한 흡연 억제 효과를 가져올 것이다. 하지만 이에 대한 반대도 많기 때문에 현행보다 크게 높이는 것은 어려울 것이다. 한편 술의 경우는 아무리 주세율을 높인다고 해도 금주에 크게 기여할 것 같지는 않다. 우리나라의 경우는 대부분 음식점이나 술집에서 음주를 하는데, 이곳에서의 술값은 주세율에 의하여 크게 변하지는 않을 것이다. 소주세율을 현행(70%)보다 두 배로 높인다고 해서, 이것이 음식점의 소주값을 얼마나 높일 것이며, 이 소주값이 전체 음주 비용(술값+안주값)을 얼마나 증가시키겠는가?

비용 효율적이다. 그런데 이는 사회 전체적인 관점에서의 얘기이고, 부과 대상의 입장에서는 그렇지 못하다.

가령 환경오염 감축의 경우를 생각해 보자. 교정부담금의 부과로 A라는 기업이 오염 방출량을 이전의 10t에서 8t으로 줄였다고 하자. 이 기업은 2t만큼 오염을 감축하기 위하여 비용을 지불했을 뿐만 아니라, 방출된 8t에 대해서도 부담금을 납부해야 하므로, 그 만큼 비용이 들어간다. 이번에는 명령 통제적 방식의 경우를 보자. 교정부담금 부과와 마찬가지로 2t을 감축해야 한다고 하면, 이 기업은 2t의 감축 비용만 들 뿐이며, 방출된 8t에 대해서는 추가비용이 들지 않는다. 설사 교정부담금에 비하여 더 많이 감축해야 한다고 해도 방출량에 대해서는 부담금을 지불할 필요가 없으므로, 총 비용은 명령 통제적 방식이 더 저렴한 경우가 많을 것이다.

물론 교정세(부담금)의 부과가 사회 전체적인 후생을 증가시키며 오염 방출로 발생한 사회적 피해만큼 오염창출자가 비용을 지불하는 것은 공정하다. 따라서 오염 창출자의 부담이 늘어나는 것을 교정세(부담금)의 단점이라고 하기는 어렵다. 하지만 오염 창출자 입장에서는 교정세(부담금) 부과에 더 많은 비용이 든다면, 명령 통제적 방식을 더 선호할 것임은 분명하다. 그리고 이러한 오염 창출자의 부담은, 이 방식의 채택을 어렵게 하는 이유가 되기도 한다.

예를 들어서 서울시에서는 2008년도 전반기에 백화점 등 대형건물에 진입하는 차량에 대한 혼잡통행료 징수를 계획했다가 연기하였다. 도심 대형건물 진입 차량이 교통 혼잡을 야기하므로, 이를 막기 위한 교정부담금으로서 4,000원씩을 징수할 계획을 세웠으나, 반대 여론이 심하자 시행을 연기한 것이다. 필자 생각에는, 이처럼 경제적 부담을 지우는 것보다는 차라리 승용차요일제 강제 적용 같은 명령 통제적 방식이 사람들에게는 수용성이 더 높을 것으로 판단된다.

#### 4) 취약한 수직적 형평성

행정학에서는 형평성을 수평적 형평성과 수직적 형평성의 두 가지 차원으로 구분한다. 수평적 형평성은 동일한 자격을 갖추면 동일하게 대우한다는 것으로서 이는 공정성(fairness)에 해당한다. 수직적 형평성은 다른 자격을 지니면 다르게 대우한다는 것으로서 이는 분배적 정의(distributive justice)와 관련된 개념이다.

수평적 형평성 기준에 따르면 교정세(부담금)은 높은 형평성을 지닌다. 누구나 동일한 오염량을 배출하면 동일한 금액의 교정세(부담금)을 납부해야 하기 때문이다. 수직적 형평성, 즉 분배의 형평성 기준에 따르면 시장유인적 수단은 분명히 문제가 있다. 이는 동일한 오염량 배출에 대하여 동일한 비용을 지불하게 하지만, 비용 지불자의 능력 차이는 고려하지 않기 때문이다.

앞에서 서울시는 2008년도 전반에 백화점 등 대형건물 진입 차량에 대하여 4,000원씩의 혼잡통행료를 징수하려다가 반대 여론에 밀려서 연기하였다고 했다. 만일 예정대로 이 정책을 실시하면 어떤 결과가 나타날까? 분명히 자기 차를 몰고 백화점 등 변화가의 대형건물을 찾는 사람들은 줄어들 것이다.<sup>18)</sup> 그런데 부유층과 서민층 중에서 어느 쪽의 차량 감소가 더 많을까? 당연히 서민층의 차량이 더 많이 줄었을 것이다. 동일한 4,000원이라도 이로 인한 주관적인 경제적 부담은 부자보다는 빈자가 훨씬 클 것이기 때문이다. 부유층의 입장에서는 약간의 돈은 들지만, 이전보다 빠르고 편하게 쇼핑을 할 수 있으므로 오히려 혼잡통행료 정책을 반길 수도 있다. 하지만 서민층은 어떻겠는가? ‘서민들은 백화점 쇼핑할 때도 대중교통만 이용하란 말이냐’ 하면서 크게 반발할 것이다.

흡연 감소를 위한 담배세 인상을 반대하는 주요 논거 중의 하나는 담배세가 역진적이라는 것이다. 많은 소비세가 역진적 성격을 갖고 있기는 하지만, 특히 담배는 가난한 계층이 더 많이 피우기 때문에 더욱 역진적이라는 것이다.

하지만 ‘수직적 형평성 취약’에 대하여 이를 교정세(부담금)의 단점이라고 할 수 있는가에 대해서는 논란이 존재한다. 교통신호를 위반하면 범칙금을 내야 하는데, 범칙금액은 운전자의 소득 수준과 상관없다. 부자든 빈자든 동일한 신호위반을 하면 동일한 금액의 범칙금을 내야 한다. 그런데 이를 문제점이라고 할 수 있겠는가? 한국 사회의 규범은 법규위반 등 사회에 피해를 끼친 행위에 대한 제재에서는 수평적 형평성을 문제 삼지 수직적 형평성을 문제 삼지는 않는다. 동일한 잘못을 범했을 때 특권층이라고 봐주는 것은 용납하지 않지만(수평적 형평성), 부자라고 해서 더 오래 형을 살거나 더 많은 벌금을 낼 것(수직적 형평성)을 요구하지는 않는다.<sup>19)</sup> 교정세(부담금)의 목적은 대부분 환경오염 등 사회에 피해를 끼치는 행

18) 물론 백화점에서 구매고객에 대하여 혼잡통행료를 환불해 주는 등의 조치를 취하지 않는다는 가정 하에이다.

위를 줄이기 위한 것이다. 우리 사회의 규범 상 동일한 피해에 대하여 동일한 배상을 요구한다고 해서 이를 문제라고 보기는 어렵다는 것이다.

## VII. 향후 전망

사회적 규제를 위한 정책수단으로서 교정세(부담금)는 효율성 측면에서 명령통제적 방식에 비하여 훨씬 우수하다. 하지만 아직까지 사회적 규제 수단으로서 교정세(부담금)의 활용이 많은 편은 아니다. 비록 많은 종류의 부담금이 있고, 이를 통하여 거두어들이는 액수도 매우 크지만 대부분은 사업비용을 마련하기 위한 목적으로 활용되고 있으며, 행위의 교정 자체를 목적으로 하는 부담금은 많지 않다. 주세와 담배세 등도 금주와 금연을 유도하려는 의도보다는 세수확보 목적으로만 활용되어 왔다.

하지만 지금까지 많이 활용되지 않았다는 것이 앞으로도 그럴 것임을 의미하지는 않는다. 결론부터 말하면 교정세(부담금)과 같은 시장유인적 규제 수단의 전망은 밝다. 우선 사회적 규제 자체도 앞으로 계속 확대될 것으로 예상된다. 경제가 발전하고 사회가 복잡해질수록 사회적 규제는 더욱 증가하는 것이 일반적인 추세이기 때문이다. 또한 사회적 규제를 위한 시장유인적 수단의 유용성에 대한 정부 및 일반 사회의 인식이 과거보다 높아졌으며, 앞으로도 더욱 관심이 증대할 것으로 예상되기 때문이다. 최근의 행정 조류는 직접에서 간접으로, 정부 독점에서 시장 활용으로 옮겨왔으며, 이런 추세는 향후에도 계속될 것이다. 따라서 사회적 규제도 명령 통제적 수단 위주에서 시장유인적 수단의 활용성이 높아지는 쪽으로 옮겨갈 것이다.

한편 최근의 사회적 규제 현황을 보면 명령통제적 수단과 시장유인적 수단을 병행하는 경우를 많이 볼 수 있는데, 향후 교정세(부담금)은 명령강제적 수단이나 정보제공 등 다른 정책수단과 혼합하여 적용되는 사례가 더욱 증가할 것으로 전망된다.

19) 물론 이러한 규범은 절대적인 것이 아니며, 시대와 사회에 따라 다르다. 예를 들면 노르웨이에서는 소득에 따라 교통범죄금 부과 금액이 다르다고 한다.

■ 참고문헌

- Cordes, Joseph J.(2002), "Corrective Taxes, Charges, and Tradable Permits," in Lester M. Salaman ed. the Tools of Government, 255-281. New York: Oxford University Press.
- 김태일(2007) 우리나라 부담금 제도의 기능과 향후 개선 방향. 서울대학교 행정대학원 정책지식센터 발표논문
- 김태일·이규선(2007) 장애인고용촉진제도의 정책수단과 성과. 《한국정책학회보》 16권 1호. 117-142.
- 유두련·심미영·박영미(2000), 소비자보증금제도에 관한 연구 - 1회용봉투 및 쇼핑백을 중심으로 - 《대한가정학회지》 38(10), 27-43
- 최병선(1997). 《정부규제론》. 서울: 법문사.
- 안진환(2005). 《괴짜경제학》. 서울 : 웅진지식하우스(원저 : Levitt, Steven D & Dubner, Stephen J. Freakonomics : a rogue economist explores the hidden side of everything).
- 기획예산처. 《2004년도 부담금운용종합보고서》