

## 일본의 지방환경세에 관한 일고찰

최 철 호 \*

<목차>

- I. 서론
- II. 법정외세
  - 1. 의의
  - 2. 법적 근거
  - 3. 개관
  - 4. 법정외세를 부과·징수하기 위한 요건
  - 5. 총무대신의 동의의 법적 성격
- III. 지방자치단체의 환경정책과 지방환경세
  - 1. 지방환경세의 부과요건으로서의 환경부하 여부
  - 2. 환경세 정책과 기능배분
  - 3. 세수입의 중립성과 증세형
  - 4. 초과과세에 의한 부과방식
- IV. 법정외세로서의 지방환경세의 현황
  - 1. 법정외보통세 형식의 지방환경세
  - 2. 법정외목적세 형식의 지방환경세
  - 3. 법정외세로서의 지방환경세의 특징 및 문제점
- V. 지방환경세로서의 탄소세
  - 1. 의의
  - 2. 법정외세로서의 탄소세의 도입-북해도 온난화 대책세
  - 3. 지방세로서의 탄소세의 도입검토-동경도의 온난화 대책세
- VI. 결론-우리나라에의 시사점을 포함하여-

\* 청주대학교 법학부 조교수, 법학박사

## I. 서론

일본에서 지방환경세란 의미는 지방자치단체가 조례로 자주적으로 부과하는 환경오염 물질의 배출이나 환경에 직접·간접적으로 악영향을 주는 제품의 생산, 소비 등의 활동을 삭감, 억제하는 목적을 가진 지방세<sup>1)</sup> 또는 지방자치단체가 조례로 제정한 어떠한 환경 목적을 가지는 지방세<sup>2)</sup>라고 개념정의 할 수 있다.

즉, 일본에서의 지방환경세는 환경자원을 효율적으로 제어하기 위해서 시장 메카니즘을 이용하는 환경정책수단이라고 할 수 있다.

2010년 현재 일본에서 지방세로서 환경관련세(원자력관련세, 산업폐기물세 등)를 부과하고 있는 지방자치단체는 광역과 기초 합해서 모두 57개에 이르고 있는데 특히 지방환경세는 대부분 법정외세의 형태로서 부과되고 있다. 일본 특유의 지방세체도로서의 법정외세란 지방자치단체가 독자적으로 과세할 수 있는 자주세원을 일컫는 말이다.

또한 최근에는 일본의 2개 지방자치단체에서 지방환경세로서 탄소세를 도입하려고 시도하고 있는데, 탄소세를 국세로 할 것인지 지방세로 할 것인지의 여부, 나아가 만약에 탄소세를 지방세로 도입한다고 하더라도 그것을 법정세로 할 것인지 법정외세로 할 것인지에 관한 논의도 있다.

본고는 일본에서 행해지고 있는 지방환경세에 관하여 다음 2가지 점에 유의하여 검토를 하고자 한다.

첫째는 일본에서 지역의 환경정책의 한 수단으로서 채택하고 있는 지방환경세의 대표적인 사례를 분석 및 검토하고 이러한 지방환경세가 대부분 법정외세의 형태로 부과되고 있는 점에서 일본의 법정외세의 일반론을 소개·검토한다.

두 번째로 일본의 법정외세 제도와 지방환경세의 대표적인 사례의 분석

1) 倉坂秀史, 地方における環境税の可能性, 千葉大學經濟研究 第14卷 第3號 507-537면.

2) 和田尙久, 地域環境税, 日本評論社, 2002, 279면.

및 검토를 바탕으로 우리나라에의 시사점을 도출하는 것인데, 우리나라에서 지방자치단체가 지역 환경정책을 수행할 때 지방세법에서 정한 세목 이외에 지방환경세의 세목이나 세율을 독자적으로 지방자치단체의 조례로 창설할 수 있는지의 여부에 관하여 서술하는 것으로 한다.

## II. 법정의세<sup>3)</sup>

### 1. 의의

일본 지방세법은 지방세법에서 구체적으로 세목을 규정하고 있는 법정 지방세<sup>4)</sup>와 각 지방자치단체의 재량에 의하여 법정의지방세를 규정할 수 있도록 하고 있다.<sup>5)</sup>

이러한 일본의 법정의(지방)세를 정의하면 “지방세법에서 개별 구체적으로 정해져 있는 세목 (이들을 법정세라고 총칭) 이외에 지방자치단체가 조례에 의하여 창설하는 세목”을 의미하는 것으로서 그 종류로는 ① 사용용도를 한정하지 않은 법정의보통세, ② 특정의 비용에 충당하기 위한 법정의목적세로 나누고 있다.

이와 같은 법정의세는 법정세와는 달리 지방자치단체가 독자적으로 조례를 제정해서 지방세의 세목, 세율, 과세대상 등을 정하여 주민에게 부과 징수할 수 있는 지방세로서 지방자치단체가 가지는 재정고권 중의 과세자주권의 일환으로 인정되고 있는 것이다.

일본에서 법정의보통세는 종래부터 존재했지만 법정의목적세는 2000년 4월의

3) 일본의 법정의세의 종류 및 특징에 대하여는 최철호, 재정분권화를 위한 지방세법률주의의 개선방안 연구-법정의세의 도입방안을 중심으로-, 한국법제연구원, 2007. 참조

4) 동법에 의하면, 예컨대, 도부현보통세로서는, 道府県民税, 事業税, 地方消費税, 不動産取得税, 道府県담배税, 골프場利用税, 自動車税, 鉦区税를, 도부현목적세로서는 自動車取得税, 軽油거래税, 狩獵税를 규정하고 있다(제4조 제2항, 제4항).

5) 지방세법 제4조 제3·제6항, 제5조 제3·제7항 참조.

「地方分権の推進を図るための関係法令の整備等に関する法律(이하 지방분권일괄법이라 한다)에 의해 지방세법에 규정되면서 새롭게 창설된 것이다.<sup>6)</sup>

## 2. 법적 근거

일본에서 지방자치단체가 법정외세를 창설할 수 있는 법적 근거는 먼저 헌법에서 찾을 수 있다. 일본 헌법 제84조는 “새로이 조세를 부과하거나 조세를 변경하고자 할 때에는 법률 또는 법률로 정하는 조건에 따라야 한다”고 규정하고 있어서 지방세의 세목 또는 세율을 정할 때 반드시 법률(지방세법)로만 가능한 것이 아니라 법률(지방세법)에서 조례로 지방세의 세목의 창설이나 세율을 조정할 수 있도록 조건을 규정한다면 조례로 지방세의 세목이나 세율을 조정할 수 있는 헌법적 근거를 가지고 있다. 이를 받아서 일본 지방세법 제4조, 제5조에서는 지방자치단체의 재량에 의하여 법정외지방세를 규정할 수 있도록 하고 있어서 법정외세를 창설할 수 있는 법률의 근거도 갖춘 것으로 인정받고 있다.

## 3. 개관

종래부터 존재한 법정외보통세 외에 2000년 지방세법이 개정되어 법정외목적세 제도가 창설된 이래 2011년 현재 부과되고 있는 법정외세는 총 57건에 세액은 459억 엔이다. 이것은 지방세수 전체의 0.13%에 상당한다. 법정외세가 지방재원에서 차지하는 비율이 극히 미미한 이유는 법정외지방세의 세율은 국세나 법정지방세의 과세표준과 중복되지 않아야 한다고 되어 있어서 그 범위가 대단히 제한되어 있기 때문이다.

결국 법정외세제도의 목적은 지방세 본래의 목적보다는 독자재원에 대한

<sup>6)</sup> 2004년에는 지방세법을 개정해서 기존의 법정외세에 대해 세율의 인하, 폐지, 과세 기간을 단축하는 경우에는 총무대신의 협의·동의를 받는 절차가 생략되고 특정의 납세의무자와 관련되는 세수입 비율이 높은 경우에는, 법정외세를 부과 징수하는 조례의 제정 전에 의회에서 그 납세자의 의견을 청취하는 제도가 도입되었다.

지방자치단체의 과세자주권을 보장하고 환경보전 등 지역의 정책을 적극적으로 추진하고 있다고 하는 상징적 역할을 수행하는 측면이 강하다고 할 수 있다.<sup>7)</sup>

법정외세는 전국 일률적인 법정지방세와는 달리 조세를 특정의 정책과 묶어 지방자치단체가 정책을 추진해 나가는 이른바「정책 세제」의 구축을 가능하게 한다. 이러한 의미에서 법정외세는 재원 확보를 위한 세입과 동시에 특정의 행정·정책을 수행하기 위한 재원조달 수단이라고 하는 이중성을 가지는 세라고 할 수 있고 이것은 환경세의 이중성과도 잘 맞아 들어가기 때문에 지방자치단체가 법정외지방세를 환경정책의 추진에 이바지하는 수단 및 재원조달 수단으로서 활용하면 지방환경세를 신설할 수 있게 된다.<sup>8)</sup>

법정외세를 세분해 보면 법정외보통세가 광역자치단체 15건 362억 엔, 기초자치단체 7건 12억 엔, 합해서 22건, 374억 엔이고 법정외목적세는 광역자치단체 29건 73억 엔, 기초자치단체 6건, 12억 엔, 합해서 35건, 85억 엔이다.<sup>9)</sup> 따라서 전체 법정외세의 규모는 총 57건, 459억 엔이 된다.

현재는 부과건수에 있어서는 법정외목적세가 법정외보통세보다 많지만 부과액은 오히려 법정외보통세가 법정외목적세보다 많다. 그러나 법정외목적세는 도입 목적이 명확하고 정책적 효과가 커서 앞으로의 법정외세는 법정외목적세가 주류가 될 것이라고 한다.<sup>10)</sup>

<표 1> 법정외세 현황

	법정외보통세		법정외목적세	
	건수	액(억 엔)	건수	액(억 엔)
기초자치단체	7건	12억 엔	29건	73억 엔
광역자치단체	15건	362억 엔	6건	12억 엔
합 계	22건	374억 엔	35건	85억 엔

7) 後藤光男, 地方自治法と自治行政, 成文堂, 2005, 222면 참조.

8) 川勝健志, 日本の地方環境税論議と地方炭素税の可能性, 韓國地方財政學會 발표논문, 2010. 9. 1면.

9) 일본총무성홈페이지 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000128658.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000128658.pdf) 참조. 2011년 10월 25일 검색.

10) 高寄昇三, 東京都銀行税判決と課税自主権, 公人の友社, 2002, 126면.

법정의세 중 환경과 관련이 있는 주요한 세로는 산업폐기물관련세와 핵연료관련세 등이 큰 비중을 차지하는데 광역자치단체의 산업폐기물관련세는 27건 62억 엔, 핵연료관련세는 13건 346억 엔이고, 기초자치단체인 시정촌의 경우 핵연료관련세 1건 3억 엔이다.<sup>11)</sup>

<표 2> 환경관련 법정의세

(단위 ; 엔)

	법정의보통세		법정의목적세	
기초자치단체	역사와 문화의 환경세	1건	유어세	1건 1천만
			환경미래세	1건 7억
	사용완료 핵연료세	1건	사용완료 핵연료세	1건 6억
			환경협력세	3건 700만
광역자치단체	핵연료세	11건 229억	산업폐기물 관련세	27건 62억
	핵연료등 취급세	1건 6억		
	핵연료물질등취급세	1건 111억		

이와 같이 지방환경관련세는 법정의세 건수의 3/4, 세수는 406억 엔으로 약 88%를 차지하는 규모다.

#### 4. 법정의세를 부과·징수하기 위한 요건

법정의세가 지방자치단체의 자주과세이기는 하지만 무제한적으로 부과·징수할 수 있는 것은 아니고 중앙정부(총무대신)의 동의하에 지방자치단체가 창설할 수 있는데 그 동의 요건은 다음과 같다.

##### (1) 적극 요건

총무대신은 ① 지방자치단체에 그 세수입을 확보할 수 있는 세원이 있

11) 일본총무성홈페이지 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000128658.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000128658.pdf) 참조. 2011년 10월 25일 검색.

고, ② 또한 세수입을 필요로 하는 지방자치단체의 재정수요가 명확한 때에는 법정외세의 신설 또는 변경을 허가해야 한다는 적극 요건이 있었으나 이는 삭제되었다.

## (2) 소극 요건

현재에는 소극 요건만 존재하고 있다. 즉 다음중 하나에 해당한다고 인정하는 경우를 제외하고 총무대신은 이에 동의해야 한다.<sup>12)</sup> ① 국세 또는 다른 지방세와 과세표준을 같게 하고 동시에 주민의 부담이 현저하게 과중하는 때(1호 요건), ② 자치단체 간에 물건의 유통에 중대한 장애를 주는 때(2호 요건), ③ 위에 드는 ①②의 사유를 제외하고 국가의 경제정책에 비추어 적당하지 않을 때에 해당하는 경우이다(3호 요건).<sup>13)</sup>

그런데 3호 요건과 관련하여, 행정부인 내각에 지방의회의 의결을 거친 조례에서 정한 과세권의 행사를 부정하는 효력을 인정한 것에는 의문이 있다는 견해도 있다.<sup>14)</sup>

동의를 소극요건이란 단순히 '소극요건'의 어느 하나에 해당하지 않는 한, 동의하여야 하는 것이다.

이와 같이 적극적 요건은 삭제되고 소극적 요건만 존재하게 됨으로써 지방자치단체의 재정수입 확보를 주된 목적으로 하지 않고 정책적 의의를 중심에 두는 법정외세를 창설할 수 있는 길이 열리게 된 점은 큰 의미가 있다.

12) 지방세법 제261조, 제671조, 제733조.

13) 국가의 경제정책이란 경제활동에 관하여 국가의 각 성청이 행하는 시책 중 특히 중요하거나 또는 강력하게 추진을 필요로 하는 것을 말하고, 국가의 경제정책에 비추어 적당하지 않은 것이란 과세의 목적, 내용 및 방법, 주민(납세자)의 담세력, 주민(납세자)의 수익의 정도, 과세를 행하는 기간, 세수입예상액, 특정의 자에 의하여 야기되는 특별한 재정수요의 유무 등의 제반의 사정으로부터 판단하여, 국가의 경제정책에 비추어 적당하지 않다고 인정되는 것을 말하는 것이다(平成13年4月總務省自治稅務局長通知)

14) 確井光明, 法定外をめぐる諸問題(上), 自治研究77卷1号, 6면.

## 5. 총무대신의 동의를 법적 성격

2000년 지방분권일괄법 시행 이전에는 법정외세를 창설하기 위해서는 총무대신의 허가를 받아야 했는데 여기서의 허가는 강학상의 인가로 해석되었다. 따라서 허가없이 법정외보통세를 규정하는 조례는 무효라고 해석하는 것이 학설과 판례의 입장이었으나<sup>15)</sup> 2000년 이후에는 총무대신과 협의하고 동의를 얻는 사전협의제로 변경되었다. 그렇다면 현행 동의를 요하는 사전협의제가 종전의 허가제와 다른 점은 무엇인지가 문제된다. 이 문제에서는 총무대신의 동의를 법적 성격을 어떻게 파악할 것인지가 중요하다. 이와 관련하여서는 총무대신의 동의를 효력요건으로 보는 견해와 절차요건으로 보는 견해로 나뉜다.<sup>16)</sup>

### (1) 동의를 효력요건으로 보는 경우

총무대신의 동이가 결여된 경우에는 그러한 법정외세는 무효라고 보게 될 것이다. 이러한 경우, 현행의 동의를 요하는 사전협의제와 종전의 허가제는 실질적으로 차이점이 없게 될 것이다.

### (2) 동의를 절차요건으로 보는 경우

동의를 절차요건으로 보는 견해에 따르면 성실하게 협의를 하였는데도 협의가 성립되지 아니할 경우, 즉 총무대신이 동의하지 않을 경우에는 国地方係争处理委员会에 문서로 심사의 신청을 할 수 있고 동 위원회로부터 동의를 하여야 한다는 권고가 이루어졌는데도 불구하고 총무대신이 동의하지 아니한 경우에는 당해 지방자치단체는 독자적으로 법정외세를 신설·변경할 수 있다. 반면에 동 위원회의 심사의 결과 또는 권고에 불복이 있는 경우에

15) 宇賀克也, 地方自治法概説, 有斐閣, 2004, 110면 참조. 그러나, 이러한 해석과는 달리, 동조를 단순한 훈시규정 또는 신고제로 해석하는 견해도 존재하였다. 北野寛久, 税法学原論(第5版), 青林書院, 2003, 42면 참조.

16) 宇賀克也, 위의 책, 111면.

는 총무대신을 피고로 하여 부동의의 취소를 구하는 취소소송을 제기할 수 있다(동법 제251조의5 제1항1호).<sup>17)</sup>

다수의 학자들은 후자의 입장에 있는 것으로 평가된다.

### (3) 동의를 법적 성격

이러한 법정외세에 관한 총무대신의 협의와 동의는 지방자치법에서 규정하고 있는 국가의 지방자치단체에 대한 ‘관여’의 한 형태(동법 제245조)로 해석할 수 있다. 그리고 협의의 신청에 대한 동의는 ‘허인가’등에 해당(동법 제250조의2)한다고 하면서 총무대신이 부동의한 경우는 ‘신청 등에 관한 허인가 등을 거부하는 처분’에 해당하는 국민에 불이익한 처분에 해당하기 때문에 부동의를 하게 된 이유를 기재한 서면을 교부할 것을 행정절차법은 규정하고 있다(동법 제250조의4).

## III. 지방자치단체의 환경정책과 지방환경세

### 1. 지방환경세의 부과요건으로서의 환경부하 여부

서론에서 언급했듯이 지방환경세를 “지방자치단체가 조례로 자주적으로 부과하는 환경오염 물질의 배출이나 환경에 직접·간접적으로 악영향을 주는 제품의 생산, 소비 등의 활동을 삭감, 억제하는 목적을 가진 지방세”로 정의하는 견해에 따르면 과세요건으로서 “환경에 부하를 주는 재”를 상정하고 있으나, “지방자치단체가 조례로 제정한 어떠한 환경 목적을 가지는 지방세”라고 정의하는 견해에 따르면 과세요건으로서 환경부하와의 관련성은 필요없게 된다.

17) 최우용, 지방자치단체의 과세자주권과 법정외세, 지방자치법연구 제8권 제2호, 2008. 6. 250면.

## 2. 환경세 정책과 기능배분

### (1) 환경정책 및 환경세에 관한 기능배분

지역에 의해 공해물질배출 삭감 기술에 상위가 있거나 혹은 인구밀도나 환경의 동화·흡수 능력의 상위가 있기 때문에 지역에 따라서는 환경 피해의 양상이 다르게 나타날 수 있는데 이런 경우 중앙정부에 의한 집권적인 환경 정책은 오히려 비효율적인 결과를 초래할 가능성이 있기 때문에 이런 경우에는 각 지방자치단체가 스스로 지역의 사정에 응해 최적인 수준으로 환경 관리를 실시하는 분권적 환경관리가 바람직하다.

그러나 분권적인 환경 정책에 의해 월경성 문제에 대처할 수 있는 정보와 정책 수단을 지방자치단체가 갖고 있지 못한 경우는 분권적 환경 정책은 성공하지 못할 것이고 이때에는 중앙정부에 의한 집권적인 환경정책이 요구된다고 하겠다.

여기에서 중앙정부와 지방자치단체간의 환경정책의 수단에 관한 기능배분의 문제가 생긴다.

이 문제에 대해서 환경세의 정책적 차원에서 접근해서, 만약 지방환경세를 사회적 공동자본의 지역적 관리의 대가이라고 파악하여 각 지방자치단체가 고유의 독립세원을 보유하는 것이 바람직하다고 하는 독립세주의 견해에 따르면, 여러 가지 환경세를 각 지방자치단체가 독자적으로 부과할 수 있게 되고 이 경우 지방자치단체 차원의 환경정책의 수행과 이에 수반하는 비용과 편익을 일치시킬 수가 있는 장점이 있다.

예를 들면 기초자치단체에는 일반폐기물세(쓰레기의 유료화), 배수과징금(혹은 수질 사용량) 등, 광역자치단체에는 산업폐기물세, 수원세 등, 그리고 국가에는 탄소세 등을 할당하는 것이 바람직한 기능배분의 예로 들 수 있게 된다.

### (2) 환경오염의 월경문제와 기초자치단체 우선의 환경정책

지방환경세란 사회적 공동자본인 환경에 대해 그 지역적 환경상태를 관

리하기 위하여 재원조달 수단을 통해 환경목적을 실현해 나가려는 정책 수단이라 할 수 있다.

환경문제는 반드시 하나의 지방자치단체의 행정구역에 한정되지 않고 때때로 그 경계를 넘는 월경문제가 발생할 수 있다. 이 때에는 어느 특정의 지방자치단체가 독자적인 판단에 근거해 환경정책을 실시하려고 해도 실효성이 있는 규제가 되지 못할 가능성이 있다. 따라서 지방자치단체의 환경정책은 중앙정부의 환경정책과 호응해서 양자의 협력적인 관계를 전제로 중층적으로 환경문제에 대처할 때 훨씬 효과적인 것으로 될 것이다.

그렇다면 중앙정부와 지방자치단체의 관계는 어떻게 설정해야 좋은가에 대해서 일반적으로 보완성 또는 보충성의 원리가 제시되고 있는데 이 원리는 정부간의 기능 배분에 대해 기초지방자치단체가 우선적으로 그 정책을 수행해나가는 원칙을 말하는 것으로서 환경오염의 월경문제에 있어서도 이 보충성의 원칙에 의해 일단 기초지방자치단체가 1차적으로 당해 지역의 환경문제에 대처하는 것이 효과적인 것으로 보고 있다.

### (3) 지구온난화대책으로서의 탄소세의 지방환경세화와 기능배분

지구온난화대책으로서의 탄소세는 국세의 형식으로 부과되는 것이 일반적이라고 생각할 수 있지만 현실적으로는 교통, 가계 부문 등 지방자치단체가 온난화 대책에 대해 수행하는 역할은 지극히 크다. 이와 같이 온난화 대책에 대한 지방자치단체의 역할을 인정한다면 정부간 기능 배분에 있어서 온난화 대책은 국가가 독점하는 기능은 아니고 국가와 지방자치단체가 공동으로 담당하는 기능이 된다. 이런 전제에 선다면 지방자치단체가 탄소세를 지방환경세 형식으로 도입해서 온난화 대책의 재원으로 하는 것은 정당화 될 수 있을 것이다.

## 3. 세수입의 중립성과 증세형

환경세수의 용도와 관련하여 세수입의 중립성을 보장하는가 아니면 증

세의 형태로 하는가라는 논의가 과거부터 있었다.<sup>18)</sup> 환경세는 기본적으로 과세를 통해서 환경 부하를 저하시키는 정책으로서 세수입의 용도는 이차적인 것이다. 유럽의 환경세는 기본적으로 환경부하에 세를 부과해서 그 액제를 도모하는 것에 일차적인 목적이 있어서 세수입에 관해서는 전액 환경대책에 사용하는 것이 아니라 다른 세의 감세에 충당하여 세수입 전체는 늘리지 않는 세수입 중립형의 제도를 채택하고 있는 나라가 많다.

그러나 일본의 지방환경세의 상당수는 과세에 의한 환경부하저감을 기도하지 않고 환경보전을 위하여 필연적으로 세수입은 환경대책에 충당하게 되는 증세형이라고 하면서 만약에 지방환경세가 환경보전에 효과적으로 사용되지 않으면 단순히 세금만 인상되는 상황을 초래하게 된다는 비판도 있다.<sup>19)</sup>

#### 4. 초과과세에 의한 부과방식

지방환경세 중 법정외목적세가 아니고 법정외보통세로 부과할 때는 초과과세에 의하는 것이 많다. 초과과세란 지방자치단체가 “재정상의 특별한 필요”가 있는 경우에는 표준 세율에 의하지 않고 이것을 넘는 세율로 일반세에 포함해서 과세하는 것을 말한다. 그 예로 삼림환경보전을 목적으로 한 삼림환경세(의미는 법정외목적세인 것처럼 보이지만 법정외보통세로 부과하는 경우가 있다)는 현민세 균등할 초과과세에 의해 과세<sup>20)</sup>를 하는 주민세의 초과과세에 지나지 않는다.<sup>21)</sup>

현민세 균등할 초과과세라는 점에서 보면 삼림환경세는 삼림보호라는 목적보다 인두세적인 성격의 세로서 삼림과 특별한 관계가 없는 것처럼 보이고 또한 현민세 균등할의 초과과세를 했다고 해도 그것이 직접적으로

18) 石弘光編, 環境税, 東洋經濟新報社, 1993, 14-15면.

19) 環境·持續社會研究センター(JACSES), 地方環境税導入自治体の 課題(Ver.1), 2005. 10. 30. 1면.

20) 개인에게는 각 세대주마다 대체로 연간 500엔, 법인에게에는 대체로 연세액의 5%를 가산으로 하고 있다.

21) 위의 地方環境税導入自治体の 課題(Ver.1), 7면.

삼림 보전에 당연히 이바지하는 것은 아니다.

이러한 점은 삼림환경세가 법정외목적세로 도입되어야 한다는 의도를 관철하지 못하고 법정외보통세로 도입되면서 예견된 결과이기도 하다.

#### IV. 법정외세로서의 지방환경세의 현황

##### 1. 법정외보통세 형식의 지방환경세

###### (1) 핵연료관련세

핵연료관련세는 13개 광역자치단체와 2개 기초자치단체<sup>22)</sup>가 도입하고 있다. 그 명칭으로는 11개 광역자치단체가 핵연료세, 1개 광역자치단체가 핵연료 등취급세, 1개 광역자치단체가 핵연료물질등취급세라는 명칭으로 도입하고 있고, 2개 기초자치단체가 사용완료핵연료세라는 명칭으로 도입하고 있다.

###### 1) 핵연료세(福井(후쿠이)현 등 11단체, 179억 엔)

福井(후쿠이)현, 福島(후쿠시마)현, 愛媛(에히메)현, 左賀(사가)현, 島根(시마네)현, 靜岡(시즈오카)현, 鹿兒島(가고시마)현, 新潟(니이가타)현, 北海道(홋카이도), 石川(이시카와)현 등 11개 광역자치단체에서 과세하고 있다. 발전용 원자로에의 핵연료 삽입에 대하여 과세한다. 과세표준은 발전용 원자로에 삽입한 핵연료의 가액으로 한다. 납세 의무자는 발전용 원자로의 설치자이다. 세율은 100분의 10에서 12까지 다양한데 福島현은 重量割로 1kg당 6,000엔을 적용하고 있다.

###### 2) 핵연료등 취급세(茨城(이바라키)현 1단체, 20억 엔)

茨城(이바라키)현에서 과세하고 있다. 원자로에의 핵연료의 삽입, 사용완료핵연료, 방사성 폐기물의 발생, 방사성 폐기물의 보관 등 4가지에 과세

<sup>22)</sup> 일본의 광역지방자치단체는 도도부현이 있고 기초지방자치단체는 시정촌이 있다.

한다. 원자로 설치자, 재처리 사업자, 원자력 사업자 등이 납세 의무자로 된다. 세율은 과세표준에 따라 다르며 핵연료 가액의 100분의10 등이다.

3) 핵연료물질등 취급세(青森(아오모리)현 1단체, 145억 엔)

青森(아오모리)현에서 우라늄의 농축이나 폐기물의 매설 등에 과세한다. 우라늄의 중량 등을 과세표준으로 한다. 폐기물 매설사업자 등이 납세의무자이며, 과세객체에 따라 세율을 달리 적용하고 있다.

4) 사용완료핵연료세(鹿兒島(가고시마)현 薩摩川内(사츠마카와우치)시 1단체, 2억 엔)

① 과세 이유

鹿兒島(가고시마)현 薩摩川内(사츠마카와우치)시에는 원자로가 가동되고 있지만 사용완료 핵연료의 부지내 일시 저장이 장기화됨에 따라 원자력 발전소를 둘러싸고 방재체제의 정비 등을 향한 시민의 요청은 점점 높아지고 있다. 원자력 발전소에 관한 고정 자산세는 최근 대폭으로 떨어지고 있고 시민의 수요에 응할 수 있는 재원확보는 금후 곤란하게 될 것으로 예상된다. 원자력 발전소 주변의 안전체제, 방재대책의 충실을 꾀함과 동시에 원자력 발전소와 함께 공생해 가는 것을 목적으로 지역의 새로운 진흥을 포함한 원자력 발전소 입지지역으로서의 재정수요에 충당하기 위해 법정외보통세로서 사용완료 핵연료세를 도입, 시행하고 있다.

② 과세객체는 사용완료 핵연료의 저장, ③ 과세표준은 저장되고 있는 사용완료핵연료(사용완료한 연료 집합체)의 수량(1발전용 원자로 당 157體를 초과하는 분)<sup>23)</sup>이다.

④ 납세의무자는 발전용 원자로의 설치자, ⑤ 징수방법은 신고납부를 원칙으로 하고 있다.

23) 법정외목적세로 사용완료 핵연료세를 부과징수하고 있는 니가타현 카시와자키 시에서는 과세표준을 수량이 아니라 중량으로 하고 있다. 즉 사용완료 핵연료의 중량은 사용완료 핵연료에 관한 원자핵분열을 시키기 전의 핵연료 물질의 중량으로 하고 있다.

- ⑥ 세율은 1톤당 23만 엔<sup>24)</sup>, ⑦ 예상수입액은 년 2억 5천 2백만 엔이고,  
 ⑧ 과세기간은 2004년도부터 2008년까지의 5년간<sup>25)</sup>으로 하고 있다.

## 2. 법정외목적세 형식의 지방환경세

### (1) 산업폐기물관련세

#### 1) 개관

산업폐기물관련세란 산업폐기물을 배출하는 사업자에 대해 중간처리시설 또는 최종처분장으로 옮긴 산업폐기물의 중량에 응해 과세하는 것이다. 명칭은 산업폐기물처리세(岡山(오카야마)현), 산업폐기물매립세(広島(히로시마)현), 산업폐기물처분장세(鳥取(돗토리)현), 산업폐기물감량세(鳥根(시마네)현), 순환자원이용촉진세(北海道(홋카이도)) 등 부과 자치단체에 따라 명칭에 차이가 있다. 산업폐기물관련세는 법정외목적세로서 기초자치단체에서 부과징수하는 것은 없고, 모두 27개 광역자치단체에서 부과징수하고 있는데<sup>26)</sup> 과세방식, 과세객체, 납세의무자, 과세표준은 다음과 같이 유형화되고 있다.<sup>27)</sup>

- 2) 과세방식은 ① 사업자신고납부방식, ② 최종처분업자특별징수방식, ③ 소각처리·최종처분업자특별징수방식으로 유형화된다.
- 3) 과세객체는 최종처분장 등에 반입되는 산업폐기물이다.

24) 법정외목적세로 사용완료 핵연료세를 부과징수하고 있는 니가타현 카시와자키 시에서는 세율을 48엔/kg으로 하고 있다.

25) 법정외목적세로 사용완료 핵연료세를 부과징수하고 있는 니가타현 카시와자키 시에서는 과세기간에 대해서 조례 시행 후 5년마다 검토하는 규정이 있다.

26) 일본총무성홈페이지 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000128658.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000128658.pdf) 참조. 2011년 10월 25일 검색

27) <http://www.pref.hokkaido.jp/kseikatu/ks-kskssk/junkanzei>;

諸富徹, 産業廃棄物税の理論的根拠と制度設計, 廃棄物学会誌, 第14卷第4號, 2003. 7.; 碓井光明, 産業廃棄物税のあり方について—7税法の観点から—4, 廃棄物学会誌, 第14卷第4號, 2003. 7.

- 4) 납세의무자는 ① 산업폐기물의 중간처리시설 또는 최종처분장에 반입을 하는 배출사업자<sup>28)</sup>, ② 산업폐기물의 최종처분장에 반입을 하는 배출사업자 또는 중간처리업자, ③ 산업폐기물의 최종처분장 또는 소각처리시설에 반입을 하는 배출사업자, ④ 산업폐기물의 소각처리업자를 포함한 최종처분사업자<sup>29)</sup>로 되어 있다.
- 5) 과세표준은 기본적으로는 산업 폐기물의 중량이다
- 6) 三重(미에)현의 산업폐기물세

일본에서 산업폐기물세를 최초로 도입한 지방자치단체는 三重(미에)현이다.

三重(미에)현에서는 종래부터 현내외로부터 배출되는 산업폐기물의 처리에 관해, 주민의 관심이 높고 지금까지의 규제행정에만 의지하는 것이 아니라 경제적 수법을 받아들여서 폐기물의 발생억제와 리사이클을 진행시키는 것을 목표로 하여 「산업폐기물세」를 마련하게 되었다고 한다. 따라서 이 세는 특정의 행위를 억제하기 위하여 원인자에게 부담을 요구하는 환경세의 일종이다.

부과대상 및 납세의무자 등은 다음과 같다.

- ① 산업폐기물 과세는 대개 최종처분장의 관리운영업자가 산업폐기물을 반입하는 기업으로부터 처분료에 추가하여 징수해서 지방자치단체에 납입한다.<sup>30)</sup> 현내로 가지고 들어오는 현외의 업자도 현내의 업자와 같은 취급을 하고 있다.
- ② 세율은 1톤당 1,000엔. 세수입은 리사이클 기술의 개발 등에 충당한다.<sup>31)</sup>

28) 미에현, 후쿠오카현이 부과하는 산업폐기물세의 경우.

29) 이와테현, 아오모리현, 아키타현, 히로시마현, 오카야마현, 키타큐슈시 등이 부과하는 산업폐기물세의 경우.

30) 재생시설이나 열회수 시설에 반입하는 것은 과세가 면제된다.

31) 이에 대해 북해도의 산업폐기물세는 부과금액이 1톤당 1,000엔으로 미에현과

- ③ 미에현에서는 현내 처분량이 줄어들어 도입 당초에 전망한 4억 엔 남짓의 세수입을 3억 엔으로 하향 조정할 바 있다.

미에현의 산업폐기물세는 전국 광역자치단체가 산업폐기물세를 창설할 때 그 모델이 되었지만 현실적으로 산업폐기물의 반입량의 감소 등으로 세수입에 크게 기여하지는 못하고 있다.

## (2) 일반폐기물매립세

多治見(타지미)시의 일반폐기물매립세는 쓰레기 배출량의 억제를 도모함과 동시에 환경기본계획에 따른 환경시책의 재원에 충당하기 위해 법정의 목적세로서 창설되었다. 구체적으로는 名古屋(나고야)시의 쓰레기는 多治見(타지미)시의 처분장에서 매립하게 되는데 多治見(타지미) 처분장에 쓰레기 반입을 줄이기 위해 名古屋(나고야) 시민에게 부과하는 환경세이다.

多治見(타지미)시의 일반폐기물매립세는 名古屋(나고야)시의 쓰레기 배출 감량에 대한 인센티브 효과나 名古屋(나고야) 시민에 대한 납세를 통해 名古屋(나고야) 시민의 쓰레기 배출 억제, 환경의식의 향상을 기대하고 도입한 세로서 多治見(타지미) 시민에게는 부담금을 부과하지 않고 있다.

따라서 이 세는 실질적으로 名古屋(나고야) 시민만이 대상이 되어 납세의 무자의 범위가 실질적으로 특정 업종 또는 특정지역 사람으로 한정되고 있는 점에서「내민 과세」이며 이러한「내민 과세」의 경우에는 다른 지역 사람과 달리 세금을 부과할 수밖에 없다는 특별한 합리적인 근거가 없으면 안 된다는 견해<sup>32)</sup>가 있어 특정의 한정된 사람에 대한 과세에 관한 논쟁이 있다.

또 특정의 사람만을 대상으로 하는 세가 허용될지의 여부 혹은 세가 아니고 분담금이나 부담금 등 그 외의 방식은 고려될 수는 없는가라고 하는

같은, 세수입의 용도는 폐기물발생억제, 순환적 이용설비에의 보조, 연구개발에의 보조, 정보네트워크·물류 시스템의 구축 등이다.

32) 確井光明, 動き始めた自治体独自課税(第2回), 判例自治 225号, 2002. 6. 6면

지적<sup>33)</sup>이 있기 때문에 법정외세와 부담금·분담금등과의 구분방법에 대한 검토가 필요하다.

### (3) 비닐봉투세

#### 1) 의의

東京都(동경도) 杉並區(스기나미구)가 비닐봉투의 사용을 억제하기 위하여 매장에서 비닐봉투를 사용할 때 이에 부과하는 환경목적세이다.

이 세는 대량생산, 대량 소비, 대량 폐기형 사회에서 자원 순환형의 환경에 좋은 사회 만들기과 환경 대책을 충실하게 할 것을 목적으로 하여 도입된 법정외목적세이다.

#### 2) 개념정의

##### ① 비닐봉투의 정의

매장 등에서 상품을 운반하기 위해서 무상 또는 유상으로 양도되는 플라스틱제의 휴대용 봉투를 말한다.

##### ② 납세의무자

구내의 매장 등에서 상품의 인도에 수반하여 비닐봉투를 양도하는 경우에 그 양도를 받는 사람.

##### ③ 부과징수의 목적

세 징수가 목적은 아니고 비닐봉투에 세를 부과함으로써 1회용 비닐봉투 사용의 감량을 목적으로 함과 동시에 쇼핑시에 1회용이 아닌 가정용 쇼핑봉투를 지참하게 하고, 에코썬 제도<sup>34)</sup>도 실시하는 것을 목적으로 하고 있다.

쓰레기처리문제는 지방자치단체의 공통된 중요한 문제이고, 그 비용부

33) 実務者サイドから見た法定外税の"採点簿", 税, 2002. 9. 42면.

34) 비닐봉투를 받지 않는 소비자에게 1회의 쇼핑에 대해 4엔 분의 포인트 썬을 교부하고 소비자는 썬을 25장 모으면 100 엔의 금권으로서 사용가능하도록 하는 제도.

담이 최근에 급증하여 지방재정을 압박하고 있기 때문에 쓰레기의 양을 줄이는 방향으로 수립하는 정책이 바로 비닐봉투세이다.

#### (4) 遊漁税(유어세)山梨(야마시나)현 河口湖町

山梨(야마시나)현의 河口湖町 및 그 주변지역의 환경의 보전, 환경의 미화 및 시설의 정비 비용에 충당하는 것을 목적으로 2000년 지방분권일괄법 후 처음으로 도입된 법정외목적세로서 현재 1곳의 기초자치단체에서 부과징수하고 있다. 유어세는 수익과 부담이 알기 쉽게 제정되어 향후 독자 과세를 생각하는 지방자치단체에 전형적인 사례가 되는 한편 유어세가 도입되더라도 유어행위를 하지 않는 주민에게는 생활에 큰 영향을 주지 않기 때문에 주민에게 큰 관심을 불러일으키지 않았다는 지적<sup>35)</sup>도 있다. 법정외세 가운데에는 일정 구역의 지방자치단체가 협조해서 실시하는 것이 바람직한 경우가 있는데 호수에서의 유어행위에 과세하려고 하는 경우, 호수와 인접하는 지방자치단체가 다수 있는 경우에는 그러한 지방자치단체가 협조하지 않으면 용이하게 과세를 하는 것이 곤란하게 되므로 유어세는 협조에 의한 법정외세 채용의 예로 거론되며 향후 이러한 대처가 확산될 것으로 보는 견해<sup>36)</sup>가 있다. 또 조세 부담의 공평 원칙의 관점에서부터 단일의 기초자치단체에서 도입하는 것보다 인접하는 복수의 기초자치단체에서 공동으로 실시하는 것이 납세자에 대해서 설득력을 가질 수 있다는 견해<sup>37)</sup>도 있다.

#### (5) 환경미래세(福岡(후쿠오카)현 北九州(기타큐슈)시)

##### 1) 과세 이유

福岡(후쿠오카)현 北九州(기타큐슈)시에서는 자원 순환형 사회의 구축을

35) 神野直彦, 自治・分権ジャーナリストの会 “課税分権”, 日本評論社, 2001, 142-153면 참조.

36) 確井光明, 要説地方税のしくみと法, 学陽書房, 2001, 178면.

37) 神奈川県・神奈川県市長会・神奈川県町村会, 市町村税制研究会報告書, 2002. 3, 5면.

도모하고 최종 처분장의 안정적 확보나 리사이클, 자원화 기술의 연구 등에 요하는 비용을 충당하기 위해 환경미래세를 창설하였다.

## 2) 내용

환경미래세의 과세객체는 최종처분장에서 산업 폐기물을 매립하는 처분 행위이고, 세수의 용도는 ① 산업폐기물의 적절한 처리 추진, ② 폐기물 재이용의 촉진을 돕는 사업의 지원, ③ 기타 환경을 돕는 시책 등에 사용한다. 과세표준은 최종 처분장에서 매립 처분되는 산업폐기물의 중량에 의하고 납세의무자는 최종 처분자 및 자가처분 사업자로 되어 있다.

세율은 1,000엔/톤(조례 시행 후 3년간은 500엔/톤)이고, 징수방법은 신고납부로 하고 있다.

## 3. 법정외세로서의 지방환경세의 특징 및 문제점

### (1) 지방자치단체의 협조에 의한 지방환경세의 적용

환경문제는 단일의 지역을 초월해서 광역적 대응을 필요로 하는 것이 점점 증가하고 있다. 지방환경세의 경우 산업폐기물세 등에서 그 대응이 시작되었다고 할 수 있다. 산업폐기물세는 三重(미에)현, 岡山(오카야마)현, 広島(히로시마)현 등 모두 27개 지방자치단체가 해당 조례를 제정해서 운영중에 있고, 유어세의 경우 山梨(야마시나)현의 河口호수를 중심으로 연안의 河口湖町을 비롯하여 그 주변지역인 勝山村, 足和田村 등에서 제정하여 운영중인데 이는 지방자치단체의 협조에 의해 법정외세를 채택한 사례로 들 수 있다.

### (2) 지방환경세의 문제점

#### 1) 이중과세의 우려

법정외세를 지방자치단체의 과세자주권을 활용하여 부과하다보면 자치체간에 과세객체가 중복하는 이른바 이중과세의 우려가 발생할 수 있다.

이 경우 먼저 과세권을 행사한 지방자치단체가 우선한다는 원칙을 주장할 수도 있고 조세부담의 견지에서 발생하는 문제를 조정할 필요도 있다. 이를 위해서는 지방자치단체간에 광역적 협의체나 분쟁처리기관 등을 설치하는 것도 장기적 관점에서 필요한데 어떻게 되든 이 문제는 지방자치단체의 과세자주권을 존중하는 방향으로 이해가 조정되어야 할 것이다.<sup>38)</sup>

### 2) 산업폐기물세에 대한 조세회피에 따른 국세로의 전환 검토

산업폐기물세 도입에 의해 불법투기가 증가하거나 산업폐기물세를 도입하지 않는 지방자치단체로 산업폐기물을 유출하는 등의 「조세회피 행동」이 일어날 가능성이 있다. 이에 따라 산업폐기물세를 도입한 지방자치단체의 산업폐기물처리 산업이 쇠퇴할 우려도 있다.

그리고 산업폐기물세를 도입하지 않는 지방자치단체에 산업폐기물이 집중 유출되는 현상이 발생할 가능성이 있고 또한 산업폐기물세를 도입하지 않는 지방자치단체에 불법투기를 함으로써 주변 환경이 오염될 우려가 있는데 이러한 사태를 회피하기 위해서는 법정외지방세로 되어 있는 산업폐기물세를 전국 일률적으로 과세하는 국세형의 산업폐기물세에로의 전환도 고려할 필요가 있다.

### 3) 지역 거주자 외 특정인 및 특정법인에 대한 과세 문제

지방환경세와 관련하여 쟁점이 되고 있는 것이 바로 지역의 거주자와 특정법인에 대한 과세 문제인데 각 지방자치단체가 법정외세를 최대한 활용하여 자주재원의 충실에 노력하는 것은 지방의 과세자주권을 존중하는 관점에서 바람직한 것이지만 법정외세 중에는 주된 납세 의무자가 과세단체의 구역외의 자로 되어있는 경우와 특정법인에 한정하여 과세하는 것이 문제로 지적되고 있다.

38) 기본적으로 기초자치단체가 먼저 과세객체를 선정하여 법정외세를 부과하면 같은 법정외세를 광역자치단체는 과세하지 않은 것을 제안하는 자치단체도 있다(산업폐기물세를 부과하는 北九州(기타큐슈)시의 제안).

#### 4) 조세전가의 문제

또한 조세전가의 문제도 발생할 수 있는데 이 문제는 조세수출에 관한 문제로서 지역주민이 아닌 자에게 부담을 요구하는 세가 허용될 수 있는가 하는 문제이다. 본문에서 언급한 바와 같이 폐기물세의 경우 현 외에 있는 자가 현 내로 들어오는 경우에 폐기물세를 부과하는 것은 바로 지역주민이 아닌 자에게 지방세를 부과하는 경우이다. 그 지방자치단체의 관할 영역에 거점을 갖지 않는 자에게 납세의무를 요구하는 것은 지방환경세의 지방세법적 성격으로서는 문제가 있을 수 있다고 한다.<sup>39)</sup>

## V. 지방환경세로서의 탄소세

### 1. 의의

탄소세도 환경세의 일종으로 분류되고 있지만 환경세와 탄소세는 동일한 세는 아니다. 환경세를 법정외세로 도입하는 방안은 이미 일본에서 많은 지방자치단체가 시행을 해오고 있지만 그 내용은 폐기물관련세 등에 국한되어 있는 실정이고 탄소세를 직접 제정하여 시행하고 있는 지방자치단체는 아직 없다.

그러나 최근 일본에서 탄소세를 지방세로서 도입하고자 하는 논의가 있었는데 지방세로 도입한다고 하더라도 지방자치단체 독자의 법정외세로서 도입하고자 하는 논의와 전국 일률적인 법정지방세로서 도입을 검토하는 논의로 나뉘어진다.

지방환경세로서 지방탄소세의 도입에 관하여 문제가 되는 것은 탄소세의 성격을 어떻게 규정할 것인가 하는 문제이다. 탄소세를 독립세 방식으로 하여 분리하여 과세하는 방식과 공동세 방식으로 부과징수하여 분배하

<sup>39)</sup> 池上岳彦, 獨自課税の論理と施策, 地方自治職員研修, 2003, 4, 25면 이하 참조.

는 방식 등을 상정할 수 있는데 공동세수입 분배 방식 중 분여 방식은 현행 일본의 지방양여세 제도를 이용할 수 있으므로 가장 실현성이 높다고 한다.

## 2. 법정외세로서의 탄소세의 도입-북해도 온난화대책세

일본 북해도는 도내의 이산화탄소의 1인당 배출량이 3.43톤으로 일본 국내 평균의 1.3배에 이르고 있는데 이는 주로 난방이나 자동차의 배출가스에 기인한 것이다.<sup>40)</sup> 이에 북해도는 「북해도 지구온난화 방지계획」에 의해서 수립한 온실가스의 배출을 삭감하는 것을 목적으로 하고 그 계획의 달성을 위한 수단으로서 지구온난화대책세를 검토하여 2002년 3월에 그 제도안을 제시하고 있는데 이 자료에 의하면 난방용으로도 대량으로 사용되는 등유 외에 산업용의 중유나 석탄 등에 북해도가 탄소세라는 이름으로 독자적으로 과세하면 약10억9000만 엔의 세수입을 올릴 수 있다고 전망하고 있다.<sup>41)</sup>

특히 이 탄소세를 법정외목적세로서 도입하면 탄소세의 수입으로 CO<sub>2</sub> 배출 삭감을 위한 신에너지 창출사업이나 에너지절약 대책을 세우는데 투자할 수 있고, CO<sub>2</sub> 흡수 고정원인 삼림의 보호·육성에 충당할 수 있다고 평가하고 있지만 실제로 제도화에는 이르지 못하였다.

## 3. 법정세로서의 탄소세의 도입검토-동경도의 온난화 대책세

북해도가 탄소세를 법정외세로서 독자적으로 검토한 것에 대해 동경도는 전국 규모의 법정지방세로서의 탄소세를 검토했다.<sup>42)</sup>

東京都税制調査會의 2001년도 답신인 「地方における新しい環境税制の構

40) 現地調査報告書, 北海道内における法定外目的税検討の動き, レファレンス 2003. 3. 88면.

41) 위의 조사보고서, 89면.

42) 북해도와 동경도의 탄소세안의 비교(위의 각주 40의 조사보고서 89면에서 인용)

築」은 탄소세를 과세방식에 따라 다음의 3개의 모델로서 제시하고 있었다.

- ① 공동세 방식 : 동일한 과세표준을 이용하고 지방세와 국세를 병과, 부과하는 모델로서 지방이 국세분도 포함해서 징수하고 국가에 납입한다.

공동세로서 하는 한 과세표준은 전국적으로 통일되어야 하지만 지방자치단체에 세율 조정권을 한정적으로 인정함으로써 조세 경쟁을 회피하면서 그 지역 독자적인 재정수요에 대응하거나 보다 독특한 온난화 대책을 실시하는 여지를 남겨 둘 수가 있다.

- ② 중복과세 방식 : 지방세-국세 별개 독립형 모델로서 이에 의하면 거주지 분리가 행해진다.
- ③ 분리과세 방식 : 지방세로서만 도입하는 모델로서 세수입의 일부를 국가에 이양한다.

동경도가 검토하고 있는 탄소세는 지방자치단체가 과세주체가 되는 전국적인 법정지방세인데 이는 법정외세로서의 탄소세와 마찬가지로 지방자치단의 과세자주권을 활용한 독자적인 법정지방세로서의 탄소세<sup>43)</sup>로서 과

	북해도	동경도
명칭	북해도지구온난화대책세	환경세
과세주체	북해도	지방(세수의 일부를 국가에 양여)
세수의 용도	지구온난화대책(목적세)	한정하지 않음(보통세)
과세대상	등유, 중유, 석탄, 석유가스 (자동차용 연료, 국내탄 등은 제외)	화석연료 (발전용 연료는 비과세, 전력소비에는 과세)
과세객체	화석연료의 거래	이산화탄소 배출행위
세율	탄소 1톤당 200엔 (산업활동에 소비되는 것은 80엔)	탄소 1톤당 3,000엔
과세의무자	소비자, 가스사업자	소비자
과세표준	화석연료의 거래량	화석연료의 소비량
세수의 전망	10억 9천만 엔	-

43) 법정지방세로서의 탄소세에 대해서 東京都税制調査會의 2001년도 답신은 「지구온난화 문제는 지구 규모의 환경 문제로서 지방자치단체의 구역을 넘은 문제이지만 지역에 환경오염의 근원이 있다고 하는 의미에서는 지역의 과제이다」라고 하면서 온난화 대책세는 전국 일률의 지방세를 기본으로 해야 한다고

세대상은 유통·소비 단계에서의 과세를 기본으로 하여 탄소 1톤 당 3,000엔 정도 과세하는 것으로 하고 있다.

## VI. 결론—우리나라에의 시사점을 포함하여—

본문에서 검토한 바와 같이 일본에서 법정외세의 많은 부분이 지방환경세에 관한 것이고 그 중에서도 가장 많은 것이 산업폐기물 관련세이다. 법정외목적세 제도를 도입한 2000년 4월부터 2007년 2월까지 사이에 총무대신이 동의한 법정외세를 보면 실질적으로 기존의 법정외세 변경요건이 아닌 신규의 39건 중 28건이 산업폐기물 관련세로 되어 있다.

산업폐기물세는 종래의 정책적 수법에 더하여 세금부과라는 경제적 수법을 이용하여 산업폐기물의 적정처리를 한층 높인다는 지방자치단체의 강한 의욕이 돋보이는 정책세제이다.

지방환경세는 지방자치단체가 지역의 환경보전에 대한 책임을 지고 그 대응으로서 과세자주권을 근거로 부과하는 환경대책세의 성격을 가지나 위와 같이 특정 세목에 집중된다는 문제점이 발생할 수 있으므로 이에 대한 대응책을 엄밀하게 갖춰나가야 할 것이다.

일본에서는 향후 이와 같은 환경 대책에 착안한 법정외세는 앞으로도 늘어날 것으로 전망되는데 이러한 법정외세는 환경보전이라는 지역적 자치사무의 목적을 수행하는 우리나라 지방자치단체에게도 지역환경정책의 한 수단으로서 채택할 수 있는 여지를 제공한다는 점에서 시사하는 바가 크다고 생각된다.

그런데 문제는 우리나라에서는 법정외세를 도입하기 위한 법적 여건이 아직 정비되어 있지 않다는 점에서 일본의 제도를 그대로 도입하는 것은 무리가 있어 보인다.

왜냐하면 법정외세의 창설 근거를 헌법의 규정과 지방세법의 규정에서 직

---

하고 있다.

적 도출할 수 있는 일본과는 달리 우리나라 헌법 제59조는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”고 규정하여 국세든 지방세든 모두 법률로서 정하도록 하고 있는 이른바 조세법률주의 원칙을 채택하여 법률에서 조례로 위임하여 조세의 종목과 세율을 정할 수 없는 것으로 해석되기 때문이다.<sup>44)</sup>

따라서 법정외세로서 지방환경세를 우리나라에 도입하기 위해서 가장 좋은 방법은 일본과 같이 조세법률주의를 원칙으로 하면서 법률에서 정하는 경우에는 예외적으로 법률이 아닌 조례로 지방세의 세목과 세율을 정할 수 있도록 근거규정을 두는 것이 가장 좋겠지만 현실적으로 헌법개정이 불가능한 상황에서는 지방자치단체가 지방세의 과세권을 갖는다는 지방세기본법 제4조 “이 법 또는 지방세관계법에서 정하는 바에 따라 지방세의 과세권을 갖는다.”는 규정<sup>45)</sup>과 동법 제5조 제1항<sup>46)</sup> “지방세기본법 및 지방세관계법에서 정하는 범위에서 조례로 지방세의 세목, 과세대상, 세율 등을 정할 수 있다”는 규정을 지방분권의 취지에 맞게 유연하게 해석하여 일정 조건하에서 지방자치단체가 조례를 통하여 독자적으로 법정외지방세를 창설할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

투고일자 2011.11.4, 심사일자 2011.11.15, 게재확정일자 2011.11.21

44)	한국 헌법 제59조 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다	일본 헌법 제84조 새로이 조세를 부과하거나 조세를 변경하고자 할 때에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다.
-----	-----------------------------------	---

45) 지방세기본법 제4조(지방자치단체의 과세권) 지방자치단체는 이 법 또는 지방세관계법에서 정하는 바에 따라 지방세의 과세권을 갖는다.

46) 지방세기본법 제5조(지방세의 부과·징수에 관한 조례) ① 지방자치단체는 지방세의 세목(稅目), 과세대상, 과세표준, 세율, 그 밖에 부과·징수에 필요한 사항을 정할 때에는 이 법 또는 지방세관계법에서 정하는 범위에서 조례로 정하여야 한다.

## [참고문헌]

### 1. 국내문헌

- 김완석, 지방자치단체의 지방세 세목결정권, 지방자치단체의 과세자주권에 관한 연구, 지방세연구소(서울시립대학교), 2005. 12.
- 손희준, 법정외세 도입방안, 지방세 제88호, 2005.
- 이전오, 과세자주권의 확대방안에 관한 연구, 토지공법 제37집 제1호, 2007. 6.
- 최우용, 지방자치단체의 과세자주권과 법정외세, 지방자치법연구 제8권 제2호. 2008. 6.
- 최철호, 재정분권화를 위한 지방세법률주의의 개선방안 연구-법정외세의 도입방안을 중심으로-, 한국법제연구원, 2007.
- 홍정선, 신지방자치법, 박영사, 2009.

### 2. 일본문헌

- 池上岳彦, 獨自課税の論理と施策, 地方自治職員研修, 2003, 4.
- 碓井光明, 憲法第84條にいう『租税』の概念の外延について, ジュリスト705號.
- 碓井光明, 法定外をめぐる諸問題(上), 自治研究77卷1号.
- 碓井光明, 要説地方税のしくみと法, 学陽書房, 2001.
- 碓井光明, 動き始めた自治体独自課税(第2回), 判例自治 225号, 2002. 6.
- 碓井光明, 産業廃棄物税のあり方について—税法の観点から—4, 廃棄物学会誌, 第14卷第4號, 2003. 7.
- 北野弘久, 新財政法學·自治体財政權, 勁草書房, 1976.
- 北野弘久, 税法学原論(第5版), 青林書院, 2003.
- 金子宏, 租税法 [第13版], 弘文堂, 2008.
- 後藤光男, 地方自治法と自治行政, 成文堂, 2005.

- 神野直彦,, 自治分権ジャーナリストの会 “課税分権” 日本評論社, 2001.
- 宇賀克也, 地方自治法概説, 有斐閣, 2004.
- 川勝健志, 日本の地方環境税論議と地方炭素税の可能性, 韓國地方財政學會 발표논문, 2010. 9.
- 倉坂秀史, 地方における環境税の可能性, 千葉大學經濟研究 第14卷,第3號.
- 和田尚久, 地域環境税, 日本評論社, 2002.
- 石弘光編, 環境税, 東洋經濟新報社, 1993.
- 高寄昇三, 東京都銀行税判決と課税自主権, 公人の友社, 2002,
- 諸富徹, 産業廃棄物税の理論的根拠と制度設計, 廃棄物学会誌, 第14卷第4號, 2003. 7.
- 産業廃棄物行政と政策手段としての税の在り方に関する検討会, 産業廃棄物行政と政策手段としての税の在り方に関する中間的な論点整理, 2003. 9.
- 実務者サイドから見た法定外税の”採点簿”, 地方税, 2002. 9.
- 神奈川県・神奈川県市長会・神奈川県町村会, 市町村税制研究会報告書. 2002. 平成13年4月總務省自治稅務局長通知.
- 環境・持續社會研究センター(JACSES), 地方環境税導入自治体の 課題(Ver.1), 2005. 10. 30.
- 北海道内における法定外目的税検討の動き, レファレンス 2003. 3.
- 일본총무성홈페이지 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000128658.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000128658.pdf) 참조. 2011년 10월 25일 검색.

Abstract

A Study on the Taxes Non-Prescribed in Law and  
Local Environmental Taxes of Japan

Choi, Chol-Ho \*

In order to let municipal government expand finances and acquire financial autonomy, several initiatives or plans to improve it are presently under discussion, such as changeover of national tax to local tax, exchange between national and local tax, institution of local consumption tax and tax sharing, etc. However, for improving the state of municipal government finance that shows institutional inadequacies, it is of importance to guarantee municipal government that it can be entitled to institute, impose and collect local tax independently according to the ordinances established by municipal government.

It is the Taxes Non-Prescribed in Law that enable municipal government to institute tax independently.

The scheme to enable municipal government to institute tax independently is that it is entitled to establish items and rate of local tax according to ordinances. What we can consider as an effective scheme is the institution of Local Environmental Taxes items according to local tax ordinances which is in force in Japan.

---

\* Professor, Cheongju University

In order to accomplish the purpose of this study takes a comparative method and considers legislative examples of Taxes Non-Prescribed in Law and Local Environmental Taxes, Carbon Taxes from Japan.

Especially with respect to preserve the environment by imposing Local Environmental Taxes, this study gives a particular consideration to the institution system of Local Environmental Taxes based on local tax ordinance in Japan, and to how to introduce it to Korea.

주제어 : 과세자주권, 환경정책, 지방환경세, 산업폐기물세, 지방탄소세

Keywords: Taxation Sovereignty, Financial Decentralization, Taxes Non-Prescribed in Law, Local Environmental Taxes, Carbon Taxes.